

RECHTSGUTACHTEN ZUM THEMA

**Rechtliche Rahmenbedingungen
der institutionellen Beteiligung
von Kindern und Jugendlichen
in kommunalen Kinder- und
Jugendparlamenten in Deutschland**

Präambel: Unser Verständnis von Kinder- und Jugendparlamenten

Dieses Gutachten ist ein Produkt der Initiative Starke Kinder- und Jugendparlamente. Diese wird getragen von der Akademie für Kinder- und Jugendparlamente in Trägerschaft des Arbeitskreises deutscher Bildungsstätten e. V. , dem für die „Jugendstrategie und eigenständige Jugendpolitik“ zuständigen Fachreferat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie der Servicestelle Starke Kinder- und Jugendparlamente beim Deutschen Kinderhilfswerk. Nach dem Verständnis der Initiative sind „Kinder- und Jugendparlamente“ sowie analoge Formen mit Bezeichnungen wie Kinder- und Jugendgemeinderäte ein in den 1980er Jahren entstandenes Format der institutionalisierten und repräsentativen Kinder- und Jugendbeteiligung auf kommunaler Ebene (Gemeinden, Städte, Landkreise); verwandte Praxisformen wie Kinder- und Jugendbeiräte oder Jugendforen können dem Status von Kinder- und Jugendparlamenten entsprechen.

Konstitutiv für Kinder- und Jugendparlamente ist ihre Nähe zu politisch-parlamentarischen Strukturen und Gremien. Sie sind mit einem allgemeinpolitischen Mandat für die Vertretung der Interessen von Gleichaltrigen ausgestattet und werden durch eine kooperative Grundhaltung von Politik und Verwaltung unterstützt. Idealerweise sind Kinder- und Jugendparlamente Teil einer vielfältigen Beteiligungslandschaft in den Kommunen. Sie haben in der Regel und in Abhängigkeit von der Größe der Kommune 10 bis 25 Mitglieder überwiegend in der Altersspanne zwischen 12 und 18 Jahren und sind divers zusammengesetzt.

Vor diesem Hintergrund ist in diesem Gutachten der Begriff „Kinder- und Jugendparlamente“ als Sammelbegriff zu verstehen, der verwandte Beteiligungsformate wie Kinder- und Jugend(bei)räte, Jugendgemeinderäte, Jugendforen u. ä. institutionelle Gremien ausdrücklich mit einbezieht.

IMPRESSUM

Schriftenreihe des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V.

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.
Leipziger Straße 116-118
10117 Berlin
Fon: +49 30 308693-0
Fax: +49 30 308693-93
E-Mail: dkhw@dkhw.de
www.dkhw.de

Autoren: Prof. Dr. Philipp B. Donath (University of Labour - Europäische Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt), Dipl.-Jur. Alexander Heger, Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann (Goethe-Universität Frankfurt am Main)

Redaktion: Daniela Tews

V.i.S.d.P. Holger Hofmann

Layout: publicgarden GmbH

Druck: USE Union Sozialer Einrichtungen gemeinnützige GmbH

© 2022 Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Gutachtenauftrag

Im vorliegenden Gutachten werden die rechtlichen Möglichkeiten der institutionellen Ausgestaltung von Kinder- und Jugendbeteiligung durch Kommunen in Form von Kinder- und Jugendparlamenten untersucht. Es sollen zudem Hinweise zur rechtskonformen Ausgestaltung, insbesondere bezüglich Rede-, Antrags- und Stimmrechten sowie eigener Budgets/Fonds, gegeben werden.

Hintergrund ist das Vorgehen einiger Kommunalaufsichten in verschiedenen Bundesländern, die Kommunen untersagten, in ihren Satzungen bestimmte institutionalisierte Beteiligungsrechte für Kinder- und Jugendliche bzw. für Angehörige von Kinder- und Jugendparlamenten einzuräumen.

Zu prüfen war somit, wie eine institutionalisierte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen¹ im Kommunalrecht rechtssicher ausgestaltet werden kann und welche bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zu beachten sind. Der Schwerpunkt wird hierbei auf die Gemeinden gelegt. Die rechtliche Situation in Landkreisen soll jedoch ebenfalls eine Rolle spielen.

Zudem wird auch untersucht werden, wie die Rechtslage bezüglich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Jugendhilfeausschüssen in den verschiedenen Bundesländern ausgestaltet ist und ob Mitglieder von Gremien zur Kinder- und Jugendbeteiligung zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern in Jugendhilfeausschüssen berufen werden können.

Das Rechtsgutachten gliedert sich demgemäß in folgende Teile: Nach einer kurzen Einführung werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Demokratieprinzips sowie seine Gewährleistungen und Grenzen bezüglich kommunaler Vertretungskörperschaften herausgearbeitet sowie die bestehenden landesrechtlichen Normierungen für Kinder- und Jugendparlamente dargelegt. Sodann werden die gefundenen Ergebnisse unter zusätzlicher Berücksichtigung der Grundrechte von Kindern und der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) zusammengeführt² und Möglichkeiten der institutionalisierten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland analysiert.

Danach werden die Vorgaben der verschiedenen Bundesländer daraufhin untersucht, ob sie von den bundesrechtlichen verfassungsrechtlichen und kinderrechtlichen Vorgaben abweichen. Anschließend werden Hinweise zur Rechtslage in den Landkreisen gegeben.

Eine eingehende Untersuchung zur möglichen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Jugendhilfeausschüssen in den verschiedenen Bundesländern wird das Gutachten abschließen.

1 Mit „Kindern und Jugendlichen“ sind in diesem Gutachten alle jungen Menschen gemeint, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

2 Verfassungsrechtliche Grundrechte von Kindern sowie Rechte von Kindern aus der KRK betreffen alle Kinder und Jugendliche in Deutschland und mithin ebenfalls alle Personen unter 18 Jahren.

Inhalt

A.	Einleitung: Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Kommunen	8
I.	Formen von Beteiligung in Kommunen	8
II.	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Kommunen	10
III.	Der Rechtsrahmen für Kommunen	11
B.	Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes	13
I.	Der Begriff der Demokratie nach dem Grundgesetz	13
II.	Parlamentarische/Repräsentative Demokratie als Grundform für die Demokratie im Bund	15
III.	Das Demokratieprinzip in den Ländern	15
IV.	Das Demokratieprinzip in den Gemeinden	16
	1. Die Gemeinde als demokratische Institution	16
	2. Konsequenzen für die Ausgestaltung des Demokratieprinzips auf kommunaler Ebene	17
	3. Handlungsspielräume der Kommunen	19
	4. Grenzen für Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht	21
	5. Grenzen der Beteiligung aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetz	22
V.	Zwischenergebnis	26
C.	Die Vorgaben des Kindergrundrechts im Grundgesetz sowie der UN-Kinderrechtskonvention	28
I.	Grundrechte im Lichte der UN-Kinderrechtskonvention als Pflichtaufgabe in Kommunen	28
II.	Inhalt der KRK: Kein Recht auf institutionalisierte Beteiligung, aber Beteiligung aller betroffenen Minderjährigen und Kinderrechtsperspektive	30
III.	Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte der Kinder nach Maßgabe von Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK	31
IV.	Zwischenergebnis	33
D.	Konkretisierung der bundesrechtlichen Vorgaben	34
I.	Die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen in der Kommune	34
	1. Demokratische und kinderrechtlich relevante Vorteile von Partizipation	34
	2. Rechtliche Aspekte der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – Kinderrechte und UN-KRK	35
II.	Ausgestaltung der Vertretung	36
	1. Rede- und Antragsrechte sowie Stellungnahmen für Mitglieder von Beiräten in der Gemeindevertretung	37
	2. Mitentscheidungsrechte	39
	3. Budgetverantwortung	41

E.	Landesrechtliche Konkretisierungen	43
I.	Einführung	43
II.	Analyse der Rechtslage in den Bundesländern	44
	1. Baden-Württemberg	44
	2. Bayern	47
	3. Brandenburg	48
	4. Hessen	50
	5. Mecklenburg-Vorpommern	52
	6. Niedersachsen	54
	7. Nordrhein-Westfalen	55
	8. Rheinland-Pfalz	58
	9. Saarland	60
	10. Sachsen	62
	11. Sachsen-Anhalt	63
	12. Schleswig-Holstein	65
	13. Thüringen	66
	14. Stadtstaaten	68
F.	Kreise	75
I.	Die Selbstverwaltungsgarantie in den Landkreisen	75
II.	Einzelne Länder	76
	1. Baden-Württemberg	76
	2. Bayern	76
	3. Brandenburg	76
	4. Hessen	76
	5. Mecklenburg-Vorpommern	77
	6. Niedersachsen	77
	7. Nordrhein-Westfalen	77
	8. Rheinland-Pfalz	78
	9. Saarland	78
	10. Sachsen	78
	11. Sachsen-Anhalt	78
	12. Schleswig-Holstein	78
	13. Thüringen	79

G. Jugendhilfeausschüsse	80
I. Die wesentlichen Unterschiede zwischen Jugendhilfeausschüssen und den Ausschüssen einer Gemeindevertretung	80
II. Die Regelungen der einzelnen Bundesländer	84
1. Baden-Württemberg	85
2. Bayern	85
3. Berlin	86
4. Brandenburg	87
5. Bremen	88
6. Hamburg	88
7. Hessen	89
8. Mecklenburg-Vorpommern	90
9. Niedersachsen	90
10. Nordrhein-Westfalen	91
11. Rheinland-Pfalz	92
12. Saarland	92
13. Sachsen	93
14. Sachsen-Anhalt	94
15. Schleswig-Holstein	94
16. Thüringen	95
H. Ergebnisse	97

A. Einleitung: Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Kommunen

I. Formen von Beteiligung in Kommunen

Kommunen sind Selbstverwaltungskörperschaften. Ihnen steht grundsätzlich eine Selbstverwaltungsgarantie zu, die wiederum bereits strukturell auf Partizipation der Mitglieder der Körperschaft beruht. Diese Partizipation kann in Mitwirkung und Mitentscheidung als Formen der Beteiligung unterteilt werden. Dabei geht es jeweils also um die Einbeziehung von Bürger*innen und Einwohner*innen in kommunale Entscheidungsprozesse.³

Entsprechende Beteiligung soll sicherstellen, dass die kommunale Bevölkerung als Träger und Legitimationssubjekt der kommunalen Selbstverwaltung ihre demokratische Teilhabe durch unmittelbare Beteiligung in Einzelvorgänge verdichtet.⁴

Wesentliches Element der Beteiligung in Kommunen ist die bereits im Grundgesetz für alle Gemeinden verpflichtend vorgesehene Gemeindevertretung, deren Mitglieder von allen wahlberechtigten Personen einer Kommune („Bürger*innen“) bestimmt werden.

Elemente in den jeweiligen Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen, die sich auf „Bürger*innen“ beziehen, sind Ausdruck einer demokratischen Legitimation als Wahlberechtigte, während die, welche auf die „Einwohner*innen“-Eigenschaft abstellen, Ausdruck der vom BVerfG anerkannten *mitgliedschaftlich-partizipatorischen* Komponente sind.⁵ Für Letzteres ist die Wahlberechtigung gerade nicht erforderlich.

Das Demokratieprinzip ist nicht streng akzessorisch, sodass verschiedene Beteiligungsformen denkbar sind.⁶ Beteiligungsformen, die ein „Weniger“ gegenüber den gesetzlich normierten Rechten darstellen, können den Bürger*innen und Einwohner*innen zugestanden werden.⁷ Der Gesetzgeber regelt nur das Mindestmaß an Beteiligungsrechten, sodass alles, was nicht verboten ist, grundsätzlich erlaubt ist.⁸

Möglichkeiten der Beteiligung beziehungsweise Partizipation können z. B. sein:

- **spezielle Beiräte**
- **Bürger*innen- und Einwohner*innenversammlungen**
- **Einwohner*innenbefragungen, Anhörungen**
- **Einwohner*innenanträge**

3 *Tischer* Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation, 2017, 41; *Beck/Ziekow* Mehr Bürgerbeteiligung wagen, 2011, 33 (34).

4 *Tischer* (Fn. 1) 49; *Schmidt-Jortzig* Der Landkreis, 1994, 11 (13).

5 *Schmidt-Assmann* AöR 116 1991, 329 (381).

6 Zum Beispiel zeigt sich dies in der Beteiligung Sachkundiger in Ausschüssen der Gemeindevertretung.

7 *Wegricht/Bäuerle* KommJur 2018, 401 (405); *Tischer* (Fn. 1) 150 f.; *Herbert* Die Beteiligung von Vereinigungen am kommunalen Willensbildungsprozeß, 1994, 50.

8 VG Magdeburg (9. Kammer), Urteil vom 29.09.2016 – 9 A 295/15 Rn. 26; *Wegricht/Bäuerle* (Fn. 5) 401 (405); *Herbert* NVwZ 1995, 1056 (1057).

- **Beratungsgremien für Bürgermeister*innen und Gemeindevorstände**
- **Einwohner*innenfragestunden**
- **Anhörung sachkundiger Einwohner*innen**
- **Ortsbeiräte**
- **Mediationsverfahren**
- **Runde Tische**
- **Workshops⁹**

Beispielhaft sollen einige häufig anzutreffende Beteiligungsformen kurz skizziert werden.

a) Beiräte

Aus der Organisationshoheit einer Gemeinde folgt das Recht, Beiräte zu bilden.¹⁰

Diese stellen grundsätzlich institutionelle Beteiligungsinstrumente dar, um Informationen zu gewinnen, damit die Entscheidungen der gemeindlichen Organe – in der Regel Gemeindevorstand und Gemeindevertretung – verbessert werden.¹¹ Beiräte sind dabei keine selbstständigen Kommunalorgane, sondern sollen grundsätzlich – rechtlich unverbindlich – bestimmte Interessen in die kommunale Willensbildung einbringen, sodass diese angemessen berücksichtigt werden.¹² Es können damit bedürfnisgerechtere Entscheidungen sichergestellt werden.¹³ Zudem schaffen Beiräte Kontrolle durch interne Mechanismen.¹⁴

Einige Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen schreiben die Einrichtung von Beiräten durch Satzung vor,¹⁵ bisweilen reichen jedoch auch einfache Beschlüsse der Gemeindevertretung aus, um Beiräte zu gründen.¹⁶

Mitglieder von Beiräten können entweder benannt oder durch Wahl in der Gemeindevertretung oder durch Wahl von einer betroffenen gesellschaftlichen Gruppe bestimmt werden.¹⁷ Die Wahl durch die jeweilige gesellschaftliche Gruppe führt dann nicht zu einer gesamt demokratischen Legitimation innerhalb der Kommune, da sich demokratische Legitimation innerhalb der Kommune auf alle Wahlberechtigten und nicht eine bestimmte Gruppe bezieht.¹⁸

⁹ Vgl. *Tischer* (Fn. 1) 21.

¹⁰ VG Regensburg RN 3 K 14.2156; *Troidl* BayVBl 2004, 321; *Erlenkämpfer* NVwZ 1996, 534; *Herbert* NVwZ 1995, 1056 (1057); *Tischer* (Fn.1) 141; *Lange* Kommunalrecht, 2. Auflage 2019, Kapitel. 9 Rn. 17; VGH München NVwZ 1999, 1122 (1124); BayVGh Urteil vom 24. November 2011 – 4 N 11.1412 – juris Rn. 29, *Schulz/Tischer* KommJur 2012, 281 (284), a. A. VG Gießen Urt. v. 2.3.2018 – 8 K/4523/15.Gl.

¹¹ *Lange* (Fn. 8) Kapitel 6 Rn. 157; *Tischer* (Fn. 1) 270.

¹² BayVGh, Urteil vom 24. November 2011 – 4 N 11.1412 – juris Rn. 28.

¹³ *Barrot* LKRZ 6/2010, 211 (211, 214).

¹⁴ *Herbert* (Fn. 5) 373.

¹⁵ S. u.

¹⁶ *Schulz/Tischer* KommJur 2012, 281 (282).

¹⁷ *Barrot* LKRZ 6/2010, 211 (211, 214).

¹⁸ BayVGh, Urteil vom 24. November 2011 – 4 N 11.1412 – juris Rn. 31; VG Düsseldorf, BeckRS 2019, 5756 Rn. 9; *Tischer* (Fn. 1) 270.

b) Einwohner*innen- und Bürger*innenversammlungen

Dieses Element dient dazu, die Einwohner*innen und Bürger*innen über wichtige Gemeindeangelegenheiten zu informieren, die Meinungen zu erkunden sowie Vorschläge und Anregungen zu örtlichen Angelegenheiten zu erhalten.¹⁹ Rederechte können auch den Einwohner*innen zugesprochen werden.²⁰ Es handelt sich dabei jedoch um ein rechtlich nicht verbindliches Instrument.²¹ Versammlungen von Einwohner*innen erfassen auch Kinder und Jugendliche. Bürger*innenversammlungen schließen hingegen nur Wahlberechtigte ein, wobei auch Minderjährige umfasst sein können, wenn das Wahlrecht für die jeweilige Kommune bei unter 18 Jahren liegt.

c) Einwohner*innenbefragung

Befragungen von Einwohner*innen sind auch ohne explizite Regelungen grundsätzlich als Ausdruck der kommunalen Organisationshoheit zulässig.²² Sie können auch Kinder- und Jugendliche einschließen²³ oder sich explizit nur auf diese beziehen.

d) Bürger*innen- oder Einwohner*innenantrag

Mit dem Bürger*innen- oder Einwohner*innen-Antrag besteht die Möglichkeit der unmittelbaren demokratischen Einflussnahme. Ziel ist es dabei, eine Sachentscheidung durch die jeweiligen gemeindlichen Organe zu erreichen, ohne jedoch eine unmittelbare Mitentscheidungsmöglichkeit zu haben.²⁴ Es kann also erreicht werden, dass das jeweilige Organ innerhalb einer bestimmten Frist eine Angelegenheit zu behandeln hat. Dieser Antrag ist in allen Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen der Bundesländer enthalten mit Ausnahme Hessens. Meist ist jedoch ein Quorum für den Antrag einzuhalten.²⁵ Ist der Bürger*innen- oder Einwohner*innenantrag zulässig, so müssen die Vertreter*innen des Antrages gehört werden.²⁶

e) Sonstige Beratungsgruppen für Bürgermeister*innen und Gemeindevorstände

Den Bürgermeister*innen und den Gemeindevorständen steht es grundsätzlich frei, Arbeitsgruppen und Beratungsgremien zu bestimmen.²⁷ Diesen Gremien obliegt jedoch keine Entscheidungskompetenz.

II. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Kommunen

Kommunen sind für Kinder und Jugendliche der wichtigste Raum der örtlichen öffentlichen Entfaltung. In ihnen eröffnen sich die Lebensräume in unmittelbarer Weise – auf dem Weg zur Kindertagesstätte oder in die Schule, auf Spielplätzen und auf freien Flächen zur Erkundung oder auch beim Weg zum Einkauf oder zu Gleichaltrigen sowie zu Verwandten im näheren Umkreis.

An der Gestaltung dieser Lebenswirklichkeit mitzuwirken, hat einen starken demokratischen Bezug. Eine Identifikation mit dem Lebensumfeld wird durch eigenes Mitgestalten verstärkt und das Gefühl der Selbstwirksamkeit innerhalb einer demokratischen Gemeinschaft gefördert.²⁸

19 Gern/Brüning Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage 2018, Rn. 762; Lange (Fn. 8) Kapitel 9 Rn. 21.

20 §§ 20a II BW GO, Art. 18 III 1, 2 Bay GO, 16 III 4 RP GO.

21 Tischer (Fn. 1) 102ff.

22 Tischer (Fn. 1) 130; Wohlfahrt LKRZ 2013, 138 (142).

23 Tischer (Fn. 1) 133.

24 Lange (Fn. 8) Kapitel 9 Rn. 26; Tischer (Fn. 1) 118.

25 Tischer (Fn. 1) 103; vgl. Gern/Brüning (Fn. 17) Rn. 765; Lange (Fn. 8) Kapitel 9 Rn. 26.

26 Gern/Brüning (Fn. 17) Rn. 767; Lange (Fn. 8) Kapitel 9 Rn. 26.

27 BeckOK/Birkenfeld/S.Fuhrmann KommunalR Hessen, Ed. 13., Stand: 1.11.2020, HGO § 70 Rn. 57.

28 Roth/Stange Ergebnisse der Online-Umfrage zu repräsentativen Beteiligungsformaten auf kommunaler Ebene, 6.

Das Wiedererkennen von Orten und Umständen, die man selbst als Kind oder Jugendliche*r mitbeeinflusst hat, kann sehr prägend und wohltuend sein. Gleichsam kann durch entsprechende Mitbestimmung einer gefühlten Ohnmacht gegenüber dem Staat bzw. den staatlichen Entscheidungsträger*innen vorgebeugt werden. Nicht zuletzt könnte damit auch frühzeitig und langfristig etwaigen späteren Radikalisierungstendenzen entgegen gewirkt werden.²⁹

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen kann dabei grundsätzlich auf zwei verschiedenen Wegen erfolgen: einerseits durch persönliche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, die von einer Maßnahme unmittelbar betroffen sind;³⁰ zum anderen durch institutionalisierte Beteiligung von örtlich ansässigen Kindern und Jugendlichen. Letzterer Form der Beteiligung widmet sich das vorliegende Gutachten im Schwerpunkt. Für die Bezeichnung dieser Art der Beteiligung gibt es keine Vorgaben: Kinder- und Jugendparlament oder Kinder- und Jugendbeirat sowie auch Kinder- und Jugendausschuss bezeichnen üblicherweise ähnliche institutionelle Konstruktionen mit repräsentativ-sitzungsartigem Charakter auf kommunaler Ebene, welche auf Dauer angelegt sind und eine festgelegte Arbeitsweise haben.³¹ Entsprechend dem Selbstverständnis des Auftraggebers dieses Gutachtens (vgl. Präambel) wird nachfolgend deshalb einheitlich von kommunalen **Kinder- und Jugendparlamenten** gesprochen.

III. Der Rechtsrahmen für Kommunen

Kommunen sind in Deutschland Teil der Exekutive, also der ausführenden Gewalt, und sind damit grundsätzlich der Staatsorganisation eingegliedert.³² Dennoch haben sie einen eigenständigen Charakter, der ihnen einen Raum zur individuellen Entfaltung ermöglicht. Dies legen nicht nur die Verfassungen der Bundesländer fest, sondern auch das Grundgesetz (GG) in Art. 28 Abs. 2 GG. Die Freiheit der Kommunen – das Recht auf Selbstverwaltung – ist einklagbar auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit³³ sowie auch der Verfassungsgerichtsbarkeit.³⁴

Die kommunale Entfaltung wird jedoch zugleich beschränkt durch die grundgesetzliche Formulierung „*im Rahmen der Gesetze*“. Das heißt, dass sich Kommunen bei jeglichem Handeln an das höherrangige Recht halten müssen.

Die Beachtung des höherrangigen Rechts gilt insbesondere auch bei der selbstständigen Festlegung von Normen, z. B. durch kommunale Satzungen oder Beschlüsse. Diese sind, wenn sie gegen höherrangiges Recht verstoßen, grundsätzlich rechtswidrig und damit im Regelfall nichtig.³⁵

Als solches höherrangiges Recht ist zunächst an das Recht des jeweiligen Bundeslandes zu denken. Denn die Bundesländer haben insbesondere durch Gemeindeordnungen

29 Hierzu DJI Impulse Politische Bildung von Anfang an. Wie Kinder und Jugendliche Demokratie lernen und erfahren können, Ausgabe 125, 1/21.

30 Vgl. Art. 3 Abs. 1 KRK und Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK; hierzu ausführlich *Donath* Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln, 2019.

31 Kersting/*Kersting* Politische Beteiligung, 2008, 11 (28).; vgl. zu unterschiedlichen Strukturen und Arbeitsweisen *Roth/Stange* (Fn. 26) 4 ff.

32 BVerfGE 138, 1 (18); E 65, 283 (289); *Isensee/Kirchhof/Böckenförde* Handbuch des Staatsrechts Band II, 3. Auflage 2004, § 24 Rn. 31; *Lange* (Fn. 8) Kapitel 2 Rn. 100; BeckOK/*Hellermann* GG, Ed. 45, Stand: 15.11.2020, Art. 28 GG Rn. 22.

33 Z. B. durch Anfechtungsklage gegen Maßnahmen der Kommunalaufsicht, vgl. § 142 HGO.

34 Z. B. durch Kommunalverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG.

35 Für Ausnahmen bzgl. baurechtlicher Satzungen s. §§ 214 ff. BauGB.

bzw. Kommunalverfassungen den gesetzlichen Rahmen der Entfaltung der Kommunen länderspezifisch abgesteckt.

Jedoch ist bei der Wahrnehmung gemeindlicher Befugnisse jegliches höherrangiges Recht zu beachten, sodass auch das Bundesrecht in Betracht kommt.

Hierzu zählen zuvörderst das Grundgesetz sowie alle Gesetze und Rechtsverordnungen, die mit ihm in Einklang stehen. Das Grundgesetz und das darin enthaltene Demokratieprinzip könnten bestimmten institutionalisierten Beteiligungsformen von Kindern und Jugendlichen in den Kommunen entgegenstehen. Andererseits stehen sie aber auch über dem Recht der Bundesländer, Art. 31 GG, und können somit auch landesrechtliche Rechtsvorschriften oder Einzelakte rechtswidrig machen, welche das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung bundesrechtswidrig einschränken.

Beides wird im vorliegenden Gutachten bezüglich Antrags-, Rede- und Stimmrechten sowie bezüglich der eigenverantwortlichen Nutzung von Budgets durch Kinder- und Jugendparlamente überprüft werden.

Bundesrechtliche Maßstäbe könnten sich insbesondere aus dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ergeben, welches auch in den Bundesländern gilt.³⁶

Hierbei ist insbesondere der grundsätzliche Regelungsgehalt von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG relevant ebenso wie der Begriff des „Volkes“, die Öffentlichkeit staatlicher Verfahren, die demokratische Gleichheit und das Mehrheitsprinzip sowie der Grundsatz der Volkssouveränität und die mittelbare und repräsentative Demokratie vor dem Hintergrund von Erweiterungen durch plebiszitäre Elemente. Zu prüfen sein wird aber auch, ob die Grundrechte der Kinder und Jugendlichen sowie die Wertungen der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen eine Rolle spielen.

36 S. Homogenitätsprinzip aus Art. 28 Abs. 1 GG.

B. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ein demokratischer Staat. Diese **Festlegung auf die Demokratie** ist für den Gesamtstaat gemäß der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich. Das Demokratieprinzip wird über das **Homogenitätsprinzip** aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auch für die **Bundesländer** für verbindlich erklärt und auch die Kreise und Gemeinden – mithin die **kommunalen Gebietskörperschaften** – müssen über eine **gewählte Vertretung** verfügen, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG.

Dabei wird jeweils an das Prinzip der Volkssouveränität angeknüpft,³⁷ wobei das Volk – alle Deutschen im Sinne des Art. 116 GG – in den kommunalen Gebietskörperschaften unionsrechtskonform über Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG auch auf Angehörige anderer Staaten der Europäischen Union (EU) erstreckt wird.

I. Der Begriff der Demokratie nach dem Grundgesetz

Die **Herrschaftslegitimation** in Deutschland gründet sich vorrangig auf prozedurale Garantien.³⁸ Demokratie ist insofern ein Organisationsprinzip für die Innehabung und Ausübung von **Staatsgewalt** und ist daher inhaltsoffen.³⁹ Zentrale Merkmale sind gerade die Offenheit des politischen Prozesses und die Mitwirkungsfreiheit aller Staatsbürger*innen.⁴⁰ Es folgt aus der **Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG**, dass der Mensch an der Gestaltung der Gemeinschaft, der er angehört, teilhaben kann.⁴¹

Aus Art. 20 Abs. 2 GG ergibt sich als Konkretisierung, dass das **Volk** Träger der Staatsgewalt ist und sie selbst ausübt.⁴² Demokratie beruht auf der „Idee der freien Selbstbestimmung aller Bürger“^{43, 44}. Als Kernbedingungen für das Demokratieprinzip lassen sich die *Freiheit der Meinungsäußerung*, die *Mitwirkung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens*, die *Kontrolle der Ausübung der Staatsgewalt* sowie das *Mehrheitsprinzip* bezeichnen.⁴⁵ Hinzu treten Rechte der Minderheit, sich effektiv um die Mehrheit im Staat bemühen zu können.⁴⁶ Demokratie ist daher nur Herrschaft auf Zeit und setzt die Abänderbarkeit von Entscheidungen zwingend voraus.⁴⁷

Aus dem Grundsatz der Volkssouveränität und dem Prinzip der freien Selbstbestimmung folgt, dass das Volk einzige Quelle zur Legitimation der Staatsgewalt ist.⁴⁸ Die Ausübung von Staatsgewalt erfordert deshalb eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu

37 Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 1; Jestaedt JuS 2004, 649 (649).

38 Dreier/Dreier GG, 3. Auflage 2015, Band 2 GG Art. 20 (Demokratie) [Verfassungsprinzipien; Widerstandsrecht] Rn. 61.

39 Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 9, 38; Spiecker gen. Döhm VVDStRL 77 2017, 9 (22 f.).

40 Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 40.

41 Meyer VVDStRL 33 (1975), 69 (70), anknüpfend an BVerfGE 5, 85 (204).

42 Sachs/Sachs GG, 8. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 12; Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 8.

43 BVerfGE 44, 125 (142); 123, 267 (341 ff.) Rn. 211 ff.

44 Dreier/Dreier (Fn. 36) GG Art. 20 Rn. 61.

45 Von Simson VVDStRL 29 1970, 3 (6 f.); Sachs/Sachs GG (Fn. 40) Art. 20 Rn. 13; Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 38, 41.

46 Von Simson VVDStRL 29 1970, 3 (6 f.); Sachs/Sachs GG (Fn. 40) Art. 20 Rn. 13.

47 Heger/Schaupp KritV 2020, 128 (149); Lepsius Der Staat 52, 2013, 157 (173); Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 40.

48 Sachs/Sachs GG (Fn. 40) Art. 20 Rn. 27.

den mit den staatlichen Aufgaben beauftragten Organen.⁴⁹ Es ist nicht ausreichend, dass die Staatsgewalt nur zugunsten des Wohls des Volkes ausgeübt wird – das Volk muss selbst daran mitwirken.⁵⁰

Erfasst vom Legitimationserfordernis ist **jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter**.⁵¹ Dazu zählt auch die Wahrnehmung von **Mitentscheidungsbefugnissen** und **Vorschlagsrechten**.⁵²

Für eine hinreichende **Legitimation** ist eine gewisse Effektivität entscheidend; notwendig ist dabei ein bestimmtes Legitimationsniveau.⁵³ Ist dieses gegeben, ist sichergestellt, dass ein **effektiver Einfluss seitens des Volkes** besteht und die Innehabung sowie Ausübung der Staatsgewalt sich vom Volk ableiten lässt.⁵⁴ Die Kategorien zur Bestimmung der Legitimation lassen sich als personelle Legitimation, materielle Legitimation sowie institutionelle Legitimation schematisch unterscheiden.

Demokratische Legitimation muss sich daher stets auf das **ganze betroffene Wahlvolk** zurückführen lassen, also beispielsweise in einer Kommune sämtliche (wahlberechtigte) Bürger*innen.

Die personelle Legitimation muss nicht zwingend durch Wahlen hergestellt werden.⁵⁵ Auch ein mittelbarer Legitimationszusammenhang ist ausreichend.⁵⁶ Die Ausübung der Staatsgewalt kann somit durch die Betrauung von besonderen Organen und durch Bestellung und Kontrolle dieser Organe erfolgen.⁵⁷ In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk aber eine **Vertretung** haben, die tatsächlich aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.⁵⁸

Die materielle/inhaltliche Legitimation erfolgt durch die Bindung an das Recht („Gesetzesbindung“).⁵⁹

Eine institutionelle Legitimation wird durch das jeweilige Recht vorgegeben. Für Organe und Amtswalter*innen ist es ausreichend, wenn sich die Bestellung der Amtsträger*innen auf das Staatsvolk zurückführen lässt und das Handeln der Amtsträger*innen selbst einer ausreichenden sachlich-inhaltlichen Legitimation unterliegt.⁶⁰

Aufgrund des Effektivitätserfordernisses der Legitimation können sich personelle und materielle Legitimation in einem gewissen Umfang substituieren, solange insgesamt noch ein ausreichendes Legitimationsniveau besteht.⁶¹

Somit kann bereits festgestellt werden, dass Entscheidungsbefugnisse und Vorschlagsrechte eine besondere Legitimation erfordern. Rein vorbereitende und konsultative Tätigkeiten benötigen hingegen keine demokratische Legitimation.⁶²

49 Vgl. BVerfGE 47, 253 (275); 52, 95 (130); 77, 1 (40); 83, 60 (72 f.); 93, 37 (66); Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 3; Petersen JöR 58 2010, 137 (151).

50 Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 5; Petersen JöR 58 2010, 137 (151).

51 BVerfGE 47, 253 (273); 83, 60 (73); 93, 37 (66).

52 BVerfGE 83, 60 (73).

53 Vgl. BVerfGE 83, 60 (72); 93, 37 (66 f.).

54 Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 11, 14; Isensee/Kirchhof/Badura, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2 § 25, Rn. 27.

55 BVerfGE 83, 60 (72) BVerfGE 93, 37 (67).

56 BVerfGE 83, 60 (72 f.); 77, 1 (40); Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 16.

57 Von Simson VVDStRL 29 (1970), 3 (32).

58 Für die Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG.

59 Vgl. Art. 1 III GG, Art. 20 III GG.

60 BVerfGE 93, 37 (67).

61 Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 23; Petersen JöR 58 2010, 137 (152).

62 BVerfGE 47, 253 (273); 83, 60 (74).

Das Bundesverfassungsgericht führte insofern aus:

„Aus dem Bereich des demokratisch zu legitimierenden Handelns scheiden bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten grundsätzlich aus (vgl. BVerfGE 47, 253 [273]). Die Tätigkeit von Beiräten oder sonstigen Expertengremien, die mit beratenden Aufgaben befaßt sind, ohne Mitbestimmungsbefugnisse zu haben, muß daher insoweit nicht auf das Volk zurückgeführt werden. In diesem Bereich können Vertreter gesellschaftlicher Interessen an der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben teilnehmen.“⁶³

Daher ist der konkrete Charakter, den ein Kinder- und Jugendparlament innehat, von großer Wichtigkeit: Handelt es sich lediglich um ein beratendes Gremium, sind insofern keine besonderen legitimatorischen Anforderungen zu erfüllen. Sollten dem Gremium hingegen bindende Vorschlags- oder Entscheidungsbefugnisse zugewiesen werden, sind spezifische demokratische Anforderungen einzuhalten, die sich auf das gesamte Wahlvolk in der kommunalen Gebietskörperschaft zurückführen lassen müssen.

II. Parlamentarische/Repräsentative Demokratie als Grundform für die Demokratie im Bund

Ausgehend von historischen Erfahrungen, insbesondere Missbrauchsgefahren durch Populismus, hat sich das GG für den **Bund** auf eine fast ausschließlich **repräsentative Form der Demokratie** festgelegt.⁶⁴ Auf Ebene des Bundes gibt es nur wenige Elemente der direkten Demokratie, namentlich ausschließlich bei der Neugliederung von Bundesländern.⁶⁵

Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG bezieht sich für die Ausübung von Volkssouveränität auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag, welcher als einziges Organ auf Bundesebene unmittelbar persönlich demokratisch durch das Volk legitimiert ist. Der prinzipiellen Verschlussenheit des Grundgesetzes für direkt-demokratische Elemente im Bund darf jedoch auch für die Bundesebene **kein generelles Verbot von Partizipation** entnommen werden.⁶⁶ Dafür spricht schon allein die Aufzählung von Abstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, wodurch das Volk bei bestimmten Sachfragen entscheiden kann.⁶⁷

III. Das Demokratieprinzip in den Ländern

Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG normiert, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss.

Bei diesem sogenannten **Homogenitätsprinzip** geht es jedoch nicht darum, Uniformität von Bundes- und Landesrecht herzustellen. Ziel ist es, die strukturelle Homogenität zu schaffen, die für das Funktionieren eines Bundesstaats unerlässlich ist.⁶⁸ Grundsätzlich haben deshalb die Länder Autonomie bei ihrer Staatsorganisation.⁶⁹

Daher verlangt das Prinzip des Art. 28 Abs. 1 GG nur ein „Mindestmaß an Homogenität“

⁶³ BVerfGE 83, 60 (74).

⁶⁴ Sachs/Sachs GG (Fn. 40) Art. 20 Rn. 33.

⁶⁵ Art. 29, 118, 118a.

⁶⁶ Schmitt/Glaeser VVDStRL 31 1973, 179 (227); K. Hesse Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 1999, 20 ff.; Schulz/Tischer KommJur 2012, 281 (283); Dreier/Dreier (Fn. 36) GG Art. 20 (Demokratie) [Verfassungsprinzipien; Widerstandsrecht] Rn. 106.

⁶⁷ Dreier/Dreier (Fn. 36) GG Art. 20 Rn. 105.

⁶⁸ BVerfGE 90, 60 (84), Sachs/Nierhaus/Engels, 8. Auflage 2018, GG Art. 28 Rn. 1.

⁶⁹ BVerfGE 90, 60 (84); 4, 178 (189); Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 1.

und **keine volle inhaltliche Übereinstimmung der Vorgaben, die das Grundgesetz für den Bund vorschreibt**.⁷⁰ Vielmehr können im Landesrecht Abweichungen davon getroffen werden.⁷¹ Bezüglich der Länder gibt es daher keine Festlegung auf rein repräsentativ-parlamentarische Elemente der Demokratie.⁷² Folglich kann sich die Demokratie in den Ländern auch durch andere Elemente verwirklichen. Hierzu ist z. B. im Rahmen der Gesetzgebung der direkt-demokratische Volksentscheid nach Art. 124 der Hessischen Verfassung (Hess-Verf) für jegliche Gesetzesvorhaben möglich.

Äußerste Grenze ist jedoch auch in den Bundesländern, dass eine ausreichende demokratische Legitimation der Handlungen der Amtsträger*innen besteht.

IV. Das Demokratieprinzip in den Gemeinden

1. Die Gemeinde als demokratische Institution

Gemeinden und ihre Struktur sind Ausdruck von freiheitlichen und demokratischen Erwägungen.⁷³ Die kommunale Selbstverwaltung soll zu einer Verstärkung der Demokratie insgesamt in Deutschland führen,⁷⁴ indem die Distanz zwischen Normsetzer*innen und Normunterworfenen verringert werden soll.⁷⁵ Selbstverwaltung ist damit ein Dezentralisierungsprinzip.⁷⁶

Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung ist als eine wesentliche Funktion von Selbstverwaltung anerkannt.⁷⁷ Selbstverwaltung ist damit Betroffenen-Verwaltung, welche vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich akzeptiert wurde.⁷⁸

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach die Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit dem Ziel zusammenschließt, das Wohl der Einwohner*innen zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren.⁷⁹ Selbstverwaltung soll sich an den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft orientieren.⁸⁰ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) spricht insofern von der „mitgliedschaftlich-partizipatorischen Komponente“⁸¹. Die zu einer Selbstverwaltungseinheit gehörenden Personen unterscheiden sich von den übrigen Einwohner*innen des Staates dadurch, dass sie durch die von dieser Einheit wahrgenommenen Aufgaben in erhöhtem Maße berührt werden.⁸²

70 Maunz/Dürig/Mehde, 94. EL., Stand: 1.1.2021, GG Art. 28 Rn. 52.

71 BerlVerfGH NJW 1994, 3343 (3344).

72 Maunz/Dürig/Mehde (Fn. 68) GG Art. 28 Rn. 64 f.

73 Mann/Püttner Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis § 1 Rn. 2; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 39.

74 Waldhoff DVBl 2016, 1022 (1027).

75 BVerfGE 33, 125 (156 f.), vgl. Merten VVDStRL 55 1995, 7 (35).

76 Schuppert AöR 114 1989, 127 (130); BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 30; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 34; v. Münch/Kunig/Ernst, 7. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 69.

77 Schmitt/Glaeser VVDStRL 31 1973, 179 (188 f.).

78 BVerfGE 33, 125 (157); Merten VVDStRL 55 1995, 7 (35); Mann/Püttner Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis § 1 Rn. 10.

79 BVerfGE 138, 1 (18); 11, 266 (275); BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 31; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 34. v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 71.

80 BVerfGE 11, 266 (276).

81 BVerfGE 83, 37 (55).

82 Isensee/Kirchhof/Hendler Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage 2009, Band 6 § 143 Rn. 14; BVerfGE 107, 59 (101).

Zudem dient die Selbstverwaltung als Element des Rechtsstaates der Vermeidung von Konzentration von Herrschaftsgewalt und damit der **vertikalen Gewaltenteilung**.⁸³

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG sieht vor, dass es eine **demokratisch legitimierte Gemeindevertretung** geben muss. Dies dient unter anderem der Gewährleistung einer einheitlichen Legitimationsgrundlage bei staatlichen Strukturen in Deutschland.⁸⁴

Auch die gemeindlichen Organe und Vertretungen bedürfen somit bei der Ausübung von Staatsgewalt einer demokratischen Legitimation, die sich in diesem Fall auf die Gesamtheit der Bürger*innen der Gemeinde – als dem relevanten Volk – zurückführen lassen muss.⁸⁵ Die relevanten wahlberechtigten Personen in der Gemeinde (Bürger*innen) müssen also im jeweiligen Gremium entsprechend ihrer Wahlentscheidung repräsentiert werden.

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss die Legitimation der **Gemeindevertretung (Gemeindeparlament) durch unmittelbare Volkswahl** erfolgen, wobei das Wahlvolk in den Gemeinden und Kreisen neben den deutschen Staatsangehörigen nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, wie oben dargelegt, auch Personen umfasst, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EU besitzen.

Da **andere Einrichtungen** (wie z. B. der Gemeindevorstand) nicht erwähnt sind, bedeutet dies, dass eine **mittelbare (indirekte) Legitimation** bei sonstigen Einrichtungen ausreichend ist. Deren Mitglieder können also auch von den Mitgliedern der Gemeindevertretung gewählt werden.

Das Grundgesetz schreibt die unmittelbare Legitimation nur für die Gemeindevertretung als zentrale Führungsinstanz der Gemeinde vor.⁸⁶

Durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG werden die Staatsbürger*innen der Gemeinden zu einem Legitimationssubjekt für die Ausübung der Hoheitsgewalt durch die jeweilige Volksvertretung erhoben.⁸⁷ Folglich ist die Gemeindevertretung personell und institutionell legitimiert.⁸⁸ Eine inhaltliche Legitimation erfolgt durch die Bindung an das Recht über Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 2 S. 1 GG.⁸⁹

2. Konsequenzen für die Ausgestaltung des Demokratieprinzips auf kommunaler Ebene

Die **Selbstverwaltungsgarantie** und das Demokratieprinzip sind in der deutschen Bundesverfassung eng miteinander verbunden. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes ist nicht das Konzept einer absoluten Demokratie, sondern einer **freiheitlichen Demokratie**. Es erlaubt daher, dass Betroffene ihre unmittelbaren **Angelegenheiten möglichst selbst regeln** können. Dies zieht das Erfordernis einer Selbstverwaltungsgarantie für bestimmte Einrichtungen auch demokratietheoretisch nach sich.

Die Selbstverwaltungseinrichtungen – hier die Kommunen – müssen daher so weit wie möglich im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit rechtlich in der Lage dazu sein, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln.

83 Isensee/Kirchhof/Hendler (Fn. 80) § 143 Rn. 52.

84 BVerfGE 83, 37 (55); v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 31.

85 Vgl. BVerfGE 38, 258 (271), so BVerfGE 47, 253 (272); BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 9.

86 BVerfGE 47, 253 (275).

87 BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 15; BVerfGE 83, 37 (55).

88 Mithin muss das Wahlrecht zu den Volksvertretungen auf Kommunalebene den in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG normierten Grundsätzen entsprechen.

89 Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 18.

Das Demokratieprinzip hat in der kommunalen Selbstverwaltung somit nicht die gleiche Form wie in der unmittelbaren Staatsverwaltung in Bund und Ländern.⁹⁰

Abweichungen auf Gemeindeebene können sich auch für das Erfordernis der demokratischen Legitimation ergeben.⁹¹ Diese kann in den unterschiedlichen Bereichen der Staatsverwaltung unterschiedlich ausgestalten sein.⁹²

So zeigt auch die Direktwahl der Bürgermeister*innen die Unterschiedlichkeit der Ausgestaltung des Demokratieprinzips.⁹³ Auch das Kumulieren und Panaschieren im Wahlakt weist auf gestattete **Modifizierungen des Wahlrechts auf der kommunalen Ebene** im Vergleich zu Wahlen in Bund und Ländern hin.⁹⁴

Zudem verstößt die Herabsenkung des Wahlalters in Kommunen auf 16 Jahre nicht gegen das Demokratieprinzip.⁹⁵ Zwar gilt der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz, wonach die Wahlmündigkeit intellektuelle Fähigkeiten sowie Verantwortungsbewusstsein und Reife voraussetzt,⁹⁶ grundsätzlich auch für kommunale Wahlen.⁹⁷ Dieser Grundsatz ist jedoch auch in Relation zur konkreten Wahl und zur Selbstverwaltungsgarantie zu setzen.⁹⁸

So ist der partizipatorische Charakter in Kommunen zu betonen und es kann 16- bis 17-Jährigen die Reife und Fähigkeit zugesprochen werden, ihre jeweilige Gemeinde betreffende Entscheidungen zu beurteilen und danach ihre Volksvertreter*innen auszuwählen.⁹⁹ Denn hinter diesem Grundsatz steht der Zweck, nur solche Staatsbürger*innen am Wahlakt mitwirken zu lassen, die typischerweise über die notwendige Reife verfügen, also notwendige Einsichtsfähigkeit haben und im Kommunikationsprozess mitwirken können.¹⁰⁰

Das Grundgesetz erlaubt im Rahmen der repräsentativ verfassten Volksherrschaft auch **besondere Formen der Beteiligung** von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.¹⁰¹

Daraus folgt, dass bspw. zum einen ein wirksames Mitspracherecht der Betroffenen geschaffen und zum anderen verwaltungsexterner Sachverstand aktiviert werden darf.¹⁰² Dies wiederum sei nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine „Ergänzung und Verstärkung, ja Ausprägung des demokratischen Prinzips“¹⁰³. Damit gestattet das Bundesverfassungsgericht für Selbstverwaltungseinrichtungen Abweichungen von einem strikten formalen Demokratieverständnis – zugunsten einer output-orientierten Begründung.¹⁰⁴

90 *Sachs* JuS 2003, 1215 (1216), Zu den nordrhein-westfälischen Bezirksvertretungen (BVerfGE 47, 253 [274 f.]); im Ausländerwahlrecht, BVerfGE 83, 60 (74), BVerfGE 107, 59 (101).

91 BVerfGE 107, 59 (91); v. Münch/Kunig/*Ernst* (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 25.

92 BVerfGE 93, 37 (67); BVerfGE 83, 60 (71f).

93 V. Mangoldt/Klein/Starck/*Schwarz* Kommentar zum GG, 7. Auflage 2018, GG Art. 28 Rn. 99; Dreier/*Dreier* (Fn. 36) GG Art. 28 Rn. 65.

94 *Von Arnim* AöR 113 1988, 1 (28).

95 VGH Mannheim NVwZ-RR 2018, 404.

96 *Mußnug* in: Festschrift für Gerd Roellecke, 1997, 165 ff. 177; *Holste* DÖV 2005, 109 (111); vgl. VG Stuttgart Urteil v. 14.12.2015 – 7 K 3140/15 – juris Rn. 42.

97 *Heusch/Dickten* NVwZ 2018, 1265 (1268).

98 BVerfG Beschl. v. 22.10.1985 – 1 BvL 44/83 – a. a. O. Rn. 40.

99 VGH Mannheim NVwZ-RR 2018, 404.

100 *Wernsmann* Der Staat 44 2005, 43 (46).

101 BVerfGE 107, 59 (91).

102 BVerfGE 107, 59 (92).

103 BVerfGE 107, 59 (91).

104 *Petersen* JöR 58 2010, 137 (152); auch wenn das BVerfG die Begründung der Zulässigkeit auch wiederum durch das formale Parlamentsgesetz stützt.

Die Prinzipien der Selbstverwaltung wurzeln im demokratischen Prinzip und entsprechen dem freiheitlichen Charakter der Verfassung.¹⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht erkennt somit auch an, dass gesellschaftliche Gruppen in eigener Verantwortung die sie berührenden Angelegenheiten mitgestalten können.¹⁰⁶ Die kommunale Selbstverwaltung ermöglicht es gerade, dass die Menschen, die betroffen sind, die Regelungen inhaltlich „richtiger“ lösen können.¹⁰⁷ Die organisationsrechtliche Verwirklichung des Partizipationsprinzips als Kernelement von Selbstverwaltung erfolgt dadurch, dass die Betroffenen in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einbezogen sind.¹⁰⁸

Dies wird durch das Prinzip der Menschenwürde abgestützt, wonach der Einzelne aufgrund seiner Menschenwürde und der aus ihr folgenden Garantie der Selbstbestimmung ihm gegenüber ausgeübte Herrschaftsgewalt legitimieren kann.¹⁰⁹

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG fordert aus Sicht des BVerfG für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürger*innen eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht,¹¹⁰ die sich aber auch externen Sachverständigen bedienen kann.

3. Handlungsspielräume der Kommunen

Gemeinden stellen Gebietskörperschaften dar und sind durch Art. 28 Abs. 2 GG institutionell abgesichert. Als Gebietskörperschaft sind sie Träger von Rechten und Pflichten,¹¹¹ gleichzeitig sind sie trotz ihrer **Selbstverwaltungsgarantie** Teil des Staates und werden der Exekutive zugeordnet.¹¹²

Grundsätzlich ist hinsichtlich gemeindlicher Aufgaben zwischen freiwilligen Aufgaben (Selbstverwaltungsangelegenheiten) sowie Auftrags- und Weisungsangelegenheiten zu unterscheiden. Nur Selbstverwaltungsangelegenheiten sind Hauptgegenstand dieses Gutachtens, da nur hier die Gemeinden sehr weitgehende Regelungskompetenzen haben.¹¹³

Neben Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist die Selbstverwaltungsgarantie in vielen Landesverfassungen¹¹⁴ normiert und gewährleistet drei Dimensionen: Zunächst sichert sie die oben genannte *institutionelle Rechtsschutzgarantie*.¹¹⁵ Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung wird über eine *objektive Rechtsinstitutionsgarantie* abgesichert.¹¹⁶ Schließlich enthält Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG eine *subjektive Rechtsstellungsgarantie*, wonach den Gemeinden ein wehrfähiges subjektives Recht zugesprochen wird, welches mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG durchgesetzt werden kann.¹¹⁷

105 BVerfGE 111, 191 (215 f.).

106 BVerfGE 111, 191 (215 f.); Broemel/A. Pilniok/Schmidt-Aßmann Die digitale Gesellschaft als Herausforderung für das Recht in der Demokratie, 2020, 11 (20).

107 Von Arnim AöR 113 1988, 1 (17); BVerfGE 11, 266 (276).

108 Isensee/Kirchhof/Hendler (Fn. 80) § 143 Rn. 29.

109 Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/u. a./Trute Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage 2012, Band I § 6 Rn. 19.

110 BVerfGE 138, 1 (18 f.).

111 Lange (Fn. 8) Kapitel 2 Rn. 2.

112 BVerfGE 138, 1 (18); E 65, 283 (289); Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 30) § 24 Rn. 31; Lange (Fn. 8) Kapitel 2 Rn. 100; BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 22.

113 Gern/Brüning (Fn. 17) Rn. 276; Tischer (Fn. 1) 170; Erbguth DÖV 1995, 793 (795 f.).

114 Art. 71 Abs. 2 S. 1 Verf. BW; Art. 11 Abs. 2 BayVerf.; Art. 4 Abs. 2 BerlVerf.; Art. 97 Abs. 2 BbgVerf.; Art. 143–149 BremVerf.; Verf. Bremerhaven; Art. 137 Abs. 1 S. 1 Hess-Verf.; Art. 72 Abs. 1 S. 1 Verf. MV; Art. 57 Abs. 3 NdsVerf.; Art. 1, 78 Abs. 2 Verf. NW; Art. 49 Abs. 1 S. 1 Verf. RP; Art. 117 Abs. 2 SaarlVerf.; Art. 82 Abs. 2 und 84 Abs. 1 S. 1 SächsVerf.; 87 Abs. 2 Verf. LSA; 46 Abs. 1 Verf. SH; Art. 91 Abs. 1 ThürVerf.

115 BeckOK/Hellermann (Fn. 30) GG Art. 28 Rn. 25; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 41ff.

116 BeckOK/Hellermann (Fn. 30) GG Art. 28 Rn. 36; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 44.

117 BeckOK/Hellermann (Fn. 30) GG Art. 28 Rn. 37; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 45.

Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie erfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Es handelt sich um solche Angelegenheiten, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder die einen spezifischen Bezug dazu haben.¹¹⁸ Maßgeblich ist die Zweckrichtung.¹¹⁹ Irrelevant ist es, ob die Gemeinde diese Aufgabe alleine bewältigen würde.¹²⁰ Schließlich reicht ein örtlicher Bezug aus.¹²¹ Der Begriff der Selbstverwaltung ist jedoch ein entwicklungsoffener Begriff, der auch soziologischen, technischen und wirtschaftlichen Wandlungen unterliegt.¹²² Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG enthält zudem keine Garantie des Schutzes des *Status quo*.¹²³

Erfasst von diesem Verfassungsrecht ist die Befugnis der Gemeinde, alle Angelegenheiten der öffentlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.¹²⁴

Zudem ist die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde bei der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Selbstverwaltung geschützt. Der Gemeinde obliegt diese ohne „Weisungen und Vormundschaft des Staates“¹²⁵. Sie hat organisatorische Wahlmöglichkeiten und freie Alternativenwahl.¹²⁶ Dies gilt natürlich nur innerhalb des geltenden Rechts, Art. 20 Abs. 3 GG.¹²⁷

Typischerweise werden die geschützten Kompetenzen in sogenannte **Gemeindehoheiten** untergliedert. Danach muss der Staat eine effektive Inanspruchnahme der Gebiets-, Planungs-, Organisations-, Finanz- und Personalhoheit sowie die Rechtsetzungshoheit bzw. Satzungshoheit der Kommunen sicherstellen.¹²⁸ Dies ist jedoch keine abschließende Aufzählung, sondern beschreibt lediglich typischerweise wichtige Aspekte.¹²⁹

Innerhalb der Selbstverwaltungsaufgaben umfasst die **Organisationshoheit** die eigenverantwortliche **Ausgestaltung der inneren Organisation der Gemeinde**, einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten.¹³⁰ Die Gemeinde kann Gewichtung, Qualität und Inhalt der Entscheidung regeln.¹³¹ Dies gilt sowohl für die örtlichen Angelegenheiten als auch für die Erfüllung übertragener staatlicher Aufgaben.¹³²

Zu dieser Hoheit gehören die **Einrichtung von Beiräten**¹³³ sowie die Bildung und Festlegung der Zusammensetzung und Größe von **freiwilligen Ausschüssen**.¹³⁴

118 BVerfGE 138, 1 (16); BVerfG 2 BvR 2177/16 Rn. 70.

119 BVerfG NVwZ 2005, 958 (959); Lange (Fn. 8) Kapitel 1 Rn. 32; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 47.

120 BVerfGE 79, 127 (151f); Lange (Fn. 8) Kapitel 1 Rn. 44.

121 BVerfGE 138, 1 (17); BVerfGE 110, 370 (401); Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 47.

122 Schuppert AöR 114 1989, 127 (128); Waldhoff DVBl 2016, 1022 (1024); BVerfGE 23, 353 (367); BVerfG 21.05.1968 – 2 BvL 2/61; 38, 258 (278 f.); BVerfGE 138, 1 (17); vgl. auch Lange (Fn. 8) Kapitel 1 Rn. 25; v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 97.

123 BVerfGE 78, 331 (340); Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 47.

124 Sog. Allzuständigkeit der Gemeinde; BVerfGE 79, 127 (146); Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 47; v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 100.

125 Dreier/Dreier (Fn. 36) GG Art. 28 Rn. 114.

126 BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 42; BVerfGE 91, 228 (245); BVerfG NVwZ 2020, 1342 Rn. 51ff; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 52.

127 V. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 119.

128 Vgl. BVerfGE 138, 1 (21 f.) = NVwZ 2015, 728 Rn. 59; BVerfG NJW 2020, 3232 (3235).

129 BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 GG, Rn. 40.

130 BVerfGE 138, 1 (17); Mann/Püttner Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis § 11 Rn. 12.

131 BVerfG NJW 2020, 3232 (3235).

132 BVerfGE 137, 108 Rn. 118; BVerfGE 91, 228 (236); BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 10; v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 125.

133 Dreier/Dreier (Fn. 36) GG Art. 28 Rn. 124, Herbert (Fn. 5) 43 f.

134 OVG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 23. März 2006 – OVG 7 N 111.05 – juris Rn. 5.

Gemäß der Rechtsetzungshoheit können Gemeinden ihre eigenen Angelegenheiten mit rechtsverbindlicher Wirkung durch Satzung regeln.¹³⁵

Die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen ist, wie bereits gezeigt, gemäß Art. 28 Abs. 2 GG jedoch lediglich „**im Rahmen der Gesetze**“ gewährleistet. Folglich sind Beschränkungen der Freiheit der Gemeinden durch oder aufgrund formeller gesetzlicher Grundlagen des Bundes und der Länder möglich, zu denen daher auch das Bundesverfassungsrecht sowie z. B. Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen der Bundesländer gehören.¹³⁶

All dies untermauert Möglichkeiten auf kommunaler Ebene für von den sonstigen staatlichen demokratischen Strukturen in Bund und Land abweichende Ausgestaltungen. Folglich ist die gemeindliche Selbstverwaltung offen für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller, durch Wahl- und Bestellungsakte vermittelter demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen.¹³⁷

Gemeinden können daher auch ohne ein spezifisches Gesetz bereits wegen Art. 28 Abs. 2 GG Kinder- und Jugendparlamente einrichten.

Dies gilt entsprechend auch für Landkreise, insoweit auch ihnen das Recht auf Selbstverwaltung zusteht.

4. Grenzen für Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht

In die verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen greifen jegliche staatliche Regelungen und Maßnahmen ein, die die gemeindliche Selbstverwaltung beschränken („Schranken“).¹³⁸

Dies kann durch allgemeinverbindliche Normen geschehen (z. B. Gesetze oder Rechtsverordnungen von Bund oder Land) oder auch durch Maßnahmen der Kommunalaufsicht (z. B. Verwaltungsakte), welche alle jeweils wiederum rechtmäßig sein und damit den Anforderungen des höherrangigen Rechts („Schranken-Schranken“) genügen müssen.

Auch Vorgaben zur Organisation der Kommunen zählen zu diesen Eingriffen.¹³⁹

Einzelakte der **Kommunalaufsicht**, die Entfaltungen der kommunalen Selbstverwaltung beschränken, müssen daher stets inhaltlich auf einer verfassungsmäßigen landes- oder bundesgesetzlichen Grundlage oder unmittelbar im (Bundes- oder Landes-) Verfassungsrecht fußen. Sie können das geltende **Gesetzesrecht nur auf den Einzelfall konkretisieren**, aber dürfen die gesetzlichen Grenzen nicht überschreiten.

Das Grundgesetz setzt der Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie jedoch noch weitere äußerste Grenzen, die auch durch Bundes- oder Landesgesetze nicht überwunden werden können.

So darf der sogenannte „**Kernbereich**“ der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht angetastet werden.¹⁴⁰

¹³⁵ Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 53; v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 139.

¹³⁶ BeckOK/Hellermann (Fn. 30) GG Art. 28 Rn. 44.

¹³⁷ BVerfGE 135, 155 (222); E 107, 59 (91).

¹³⁸ BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 43.

¹³⁹ BVerfGE 91, 228 (237 f.).

¹⁴⁰ BVerfGE 22, 180 (205); 50, 195 (202); Mann/Püttner Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis § 11 Rn. 18.

Dieser Kernbereich lässt sich nicht anhand starrer Kriterien bestimmen, vielmehr sind die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrer Gesamtheit und nicht die Einschränkung einzelner Gemeindehoheiten für die Frage relevant, ob der Kernbereich verletzt wurde.¹⁴¹ Die Institution kommunaler Selbstverwaltung darf jedenfalls nicht rechtlich oder faktisch völlig beseitigt oder derart ausgehöhlt werden, dass die Gemeinden insgesamt oder eine spezifische betroffene Gemeinde keinen ausreichenden Spielraum ihrer Ausübung mehr haben.¹⁴² Dies gilt somit auch für die Einrichtung von kommunalen Beiräten o. ä. als Ausprägung der Organisationshoheit. Die grundsätzliche Möglichkeit der Einrichtung von Beiräten muss stets gewährleistet bleiben.

Eingriffe in den „**Randbereich**“ gemeindlicher Selbstverwaltung lassen sich dagegen rechtfertigen.¹⁴³ Diese Eingriffe müssen sich allerdings am rechtsstaatlichen **Verhältnismäßigkeitsprinzip** messen lassen, Art. 20 Abs. 3 GG.¹⁴⁴ Jegliche Eingriffe müssen somit dem allgemeinen Wohl dienen, geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Eine weitere Schranke-Schranke stellt das Aufgabenverteilungsprinzip dar. Danach existiert ein **Vorrang der kommunalen Aufgabenzuständigkeit**.¹⁴⁵ Der Entzug einer Aufgabe ist nur möglich, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung im Staat nicht mehr sicherzustellen wäre,¹⁴⁶ also ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.¹⁴⁷ Die Überwindung einer globalen Pandemie ist ein solcher Fall, der die Verlagerung kommunaler Zuständigkeiten auf Landes- oder Bundesbehörden rechtfertigen kann. Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienzerwägungen scheiden hingegen grundsätzlich als Kriterien für eine Rechtfertigung aus.¹⁴⁸ So führte das Bundesverfassungsgericht aus:

„Eine zentralistisch organisierte Verwaltung könnte allerdings in vielerlei Hinsicht rationeller und billiger arbeiten; die Verfassung setzt diesen ökonomischen Erwägungen jedoch den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug.“¹⁴⁹

5. Grenzen der Beteiligung aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetz

Das Selbstverwaltungsprinzip, welches dogmatisch eng mit dem Demokratieprinzip verknüpft ist, gestattet daher eine verstärkte bürgerschaftliche Partizipation in den Gemeinden, als dies in den Bundesländern oder im Bund der Fall ist.

Zu unterscheiden ist jedoch, ob es sich um direkt-demokratische Elemente handelt, die eine *Mitentscheidung* begründen (wie bspw. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) oder lediglich eine *Mitwirkung* vorsehen. Beide Elemente werden nicht von Art. 28 Abs. 1 S. 1,

141 BVerfGE 79, 127 (146); Lange (Fn. 8) Kapitel 1 Rn. 95; BVerwG 8 C 43/09 Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 64.

142 BVerfGE 1, 167 (174 f.); 38, 258 (278 f.); 56, 298 (312); 76, 107 (118); 79, 127 (146); 83, 363 (381); 86, 90 (107); 91, 228 (238); 103, 332 (366); Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 64.

143 V. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 162.

144 BVerfG 2 BvL 2/13 Rn. 55; BVerfGE 138, 1 Rn. 55; vgl. Lange (Fn. 8) Kapitel 1 Rn. 104; BVerfGE 103, 332 (366 f.); BVerfG NJW 2020, 3232 (3235); Heusch/Dickten NVwZ 2018, 1265 (1266); v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 167.

145 Rastede-Entscheidung BVerfGE 79, 127 (154); BVerfG NJW 2020, 3232 (3235).

146 Vgl. BVerfGE 138, 1 (21).

147 BeckOK/Hellermann (Fn. 30) GG Art. 28 Rn. 48.

148 Waldhoff DVBl 2016, 1022 (1028); BVerfGE 138, 1 (21).

149 BVerfGE 79, 127 (153).

2 ff. GG ausgeschlossen.¹⁵⁰ Zu prüfen ist aber, ob es aus dem Demokratieprinzip Grenzen für die Einrichtung von plebiszitären Mitentscheidungsformen durch Kommunen gibt und, wenn ja, wo diese verlaufen.

a) Keine Mitentscheidung

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verlangt, dass es **in den Gemeinden eine Vertretung** geben muss (Gemeindevertretung, Kommunalparlament). Diese ist verfassungsrechtlich vorgesehen, muss daher effektiv wirken können und mithin als demokratisch legitimates Organ die **wesentlichen Entscheidungen in der Kommune** treffen können. Die **Funktionsfähigkeit** dieser repräsentativ-demokratischen Institution darf durch andere Elemente der Beteiligung von Bürger*innen oder Einwohner*innen nicht beeinträchtigt werden.¹⁵¹

Das Erfordernis einer Vertretung in kommunalen Gebietskörperschaften bedeutet, dass diese „*nicht nur vorhanden sein, sondern daß sie auch für die **grundlegenden Entscheidungen der Gemeinde zuständig sein muß***“.¹⁵²

Die Gemeindevertretung (GemVertr) ist durch Wahl von allen Wahlberechtigten in der Kommune **unmittelbar demokratisch legitimiert** worden. Eine Umgehung dessen würde daher die Beteiligung und Berücksichtigung aller Wahlberechtigten unterlaufen und damit rechtswidrig sein. Einflussnahmen einzelner Gruppen sowie Partikularinteressen, wie sie auch die Interessen von Kindern und Jugendlichen sind, dürfen daher aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht die Willensbildung in der gesamten Gemeindevertretung als Repräsentationsort aller Bürger*innen und Einwohner*innen ersetzen.

In der Gemeinde muss daher das Kommunalparlament der primäre Raum demokratischer Willensbildung bleiben.¹⁵³ Ihm müssen stets die wesentlichen Entscheidungszuständigkeiten verbleiben.¹⁵⁴

Zusätzliche direkt-demokratische Elemente können die repräsentative Ordnung bereichern und verbessern.¹⁵⁵ Dies gilt auch auf kommunaler Ebene und betrifft z. B. Bürgerentscheide über einzelne Sachfragen.¹⁵⁶

Entsprechendes sollte für Bereicherungen durch Beiräte u. ä. bedacht werden. **Kinder- und Jugendparlamente** sind aber üblicherweise keine direkt-demokratischen Elemente in diesem Sinne. Denn sie sind typischerweise nur beratend ausgestaltet und treffen keine abschließenden Entscheidungen für die Gemeinde.¹⁵⁷ Durch deren Beratungsfunktion ist im Regelfall eine Verstärkung der Fähigkeiten der Gemeindevertretung oder anderer Institutionen bezweckt. Dies ist, wie oben gezeigt, aus Sicht des Demokratieprinzips so lange unproblematisch, wie es sich um **bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeit** handelt.

Kommunen können also aus verfassungsrechtlicher Sicht vorbereitend oder konsultativ tätige Kinder und Jugendparlamente jederzeit im Rahmen ihrer Organisationshoheit als Teil der Selbstverwaltungsgarantie einrichten. Deren Einrichtung ist jedoch wohl nicht zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zu zählen, weshalb **Einschränkungen**

¹⁵⁰ BeckOK/Hellermann (Fn. 30) GG Art. 28 Rn. 13.3; Dreier/Dreier (Fn. 36) GG Rn. 77; v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 34; v. Mangoldt/Klein/Starck/Schwarz (Fn. 91) GG Art. 28 Rn. 116.

¹⁵¹ Möschel VVDStRL 2012, 355 (367).

¹⁵² StGH BW NJW 1976, 2205 (2208).

¹⁵³ Möschel VVDStRL 2012, 355 (367); Huber AöR 126 2001, 165 (189).

¹⁵⁴ Tischer (Fn. 1) 201f.; Schliesky ZG 1999, 91 (94), a. A. Lange (Fn. 8) Kapitel 9 Rn. 30.

¹⁵⁵ Möschel VVDStRL 2012, 355 (368).

¹⁵⁶ Huber AöR 126 2001, 165 (189).

¹⁵⁷ Zur Beteiligung von Kinder- und Jugendparlamenten an Entscheidungen im Gemeindeparlament Roth/Stange (Fn. 26) 70 f.

durch die Bundesländer in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit erlaubt sind.

Mitentscheidung ist vor diesem Hintergrund jedoch problematisch, sowohl aus demokratietheoretischer Perspektive als auch aus der Betrachtung der möglichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung.¹⁵⁸ Auch wenn die Gemeindevertretung kein echtes Parlament ist,¹⁵⁹ ist sie das demokratisch legitimierte Organ, welches legislative Aufgaben übernimmt.¹⁶⁰ Zudem sind die Entscheidungsstrukturen mit einem Parlament vergleichbar.¹⁶¹ Folglich muss die **Entscheidungsfindung** auch hier grundsätzlich der kommunalen Vertretungskörperschaft selbst obliegen.¹⁶²

Denn es besteht die Gefahr, aktiven Minderheiten zu viel Gehör zu verschaffen.¹⁶³ Zudem wäre problematisch, nicht allen Betroffenen ein Mitentscheidungsrecht zu gewähren.¹⁶⁴ Dies würde unter Umständen das verfassungsrechtliche Gleichheitsprinzip verletzen. So könnte eine Kinder und Jugendparlament Interessen nur einiger Kinder und Jugendlicher artikulieren, während die Gemeindevertretung durch die allgemeine Wahl die Interessen aller Einwohner*innen und damit auch aller Kinder und Jugendlicher bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht bündelt und bündeln soll.

Auch bei kommunalen Organen und Vertretungen bedarf die **Ausübung von Staatsgewalt** verfassungsrechtlich einer Legitimation, die sich auf die **Gesamtheit des Gemeindevolkes** zurückführen lässt.¹⁶⁵ Die Vertretungskörperschaft der Gemeinde ist das hierzu berufene Organ, in dem sich die verschiedenen Interessen abbilden.¹⁶⁶

Folglich besteht auch auf kommunaler Ebene die Gefahr, durch Überbetonung von Partikularinteressen die repräsentative Form, welche in Art. 28 Abs. 1, S. 2 GG vorgesehen ist, zu schwächen. Grenzen sind kommunalen „Bürgeranträgen“, „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheiden“ deshalb weniger durch die kommunale Selbstverwaltung oder deren Effektivität¹⁶⁷ als durch das Demokratieprinzip selbst gezogen.¹⁶⁸

Eine Verletzung des demokratischen Prinzips ist jedoch dann nicht gegeben, wenn die Zuständigkeit eines Organs nur begrenzte Sachbereiche erfasst und ein umfassendes Evokations- oder Letztentscheidungsrecht eines übergeordneten Organs – in der Regel die Gemeindevertretung – besteht.¹⁶⁹

Daraus ergeben sich folgende grundlegende Schlussfolgerungen für (Mit-)Entscheidungsrechte für Mitglieder von Kinder und Jugendparlamenten und die Einrichtung von eigenen Budgets für dieses Beteiligungsformat aus verfassungsrechtlicher Sicht:

158 Huber AöR 126 2001, 165 (194).

159 Isensee/Kirchhof/Badura (Fn. 52) § 25 Rn. 8; von Unruh NJW 1995, 2838.

160 BVerfGE 32, 346 (361); Dolderer DÖV 2009, 146 (148).

161 Huber AöR 126 2001, 165 (188); Ebsen DVBl 1984, 1107 (1111).

162 Tischer (Fn.1) 54 f.

163 Möschel VVDStRL 2012, 355 (372); M.G. Schmidt Demokratietheorien, 4. Auflage 2008, 236; Isensee/Kirchhof/Böckenförde Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage 2005, Band 3 § 34, Rn. 7.

164 Von Arnim AöR 113 1988, 1 (17); Wapler JöR 67 2019, 427 (448); Röhner Der Staat 59 2020, 421 (428).

165 BVerfGE 38, 258 (271); 47, 253 (272); Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 18.

166 V. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 33.

167 So BayVerfGH v. 29.8.1997 – Vf 8,9,10,11-VII-96.

168 Dreier/Dreier (Fn. 36) GG Art. 28 Rn. 68.

169 BVerfGE 83, 60 (74).

1. Mitentscheidungsrechte für Kinder und Jugendparlamente allgemein

Die Gemeindevertretung muss das wesentliche Entscheidungsrecht haben.

Eine **Mitentscheidung** von nicht gewählten Personen wie z. B. Kindern und Jugendlichen in der Gemeindevertretung selbst ist **verfassungsrechtlich ausgeschlossen**, weil dies die durch Wahl erfolgte Legitimierung der Mitglieder der Gemeindevertretung unterlaufen würde. Denn es würde bei Entscheidungen, die durch Wahl erzeugte Zusammensetzung der Gemeindevertretung verändert werden.

Dies schließt jedoch nicht aus, dass ein eingerichtetes Kinder- und Jugendparlament selbst im eigenen Zuständigkeitsbereich auch etwas **selbstständig entscheiden** kann. So kann die Gemeindevertretung einem Kinder- und Jugendparlament **eine konkrete Entscheidung zuweisen** – entweder als **Spielraum-Entscheidung**, bei der die Gemeindevertretung diesen Spielraum festlegt und in dessen Rahmen sich die Entscheidung bewegen kann oder indem die Gemeindevertretung bereits im Vorfeld durch Beschluss die in diesem Rahmen befindliche **Entscheidung des Kinder- und Jugendparlaments billigt**, oder andererseits, indem die Gemeindevertretung ihm volle Entfaltungsmöglichkeit lässt und sich vorbehält, **im Anschluss die abschließende Entscheidung** zu fällen.

Bei Beteiligung und Mitbestimmung **in Ausschüssen** der Gemeindevertretung muss dementsprechend danach differenziert werden, ob die jeweilige Ausschuss-Entscheidung nur **vorbereitend bzw. konsultativ** sein soll oder bereits **bindenden Entscheidungscharakter** (auch gegenüber der Gemeindevertretung) haben soll. Ersteres ist unproblematisch möglich, Letzteres hingegen verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da dadurch die gewählte repräsentative Gemeindevertretung ihre Einflussmöglichkeiten abgeben würde.

Ausnahmen sind daher nur für folgende Fälle denkbar: Erstens muss ein **Stimmrecht durch Gesetz** auch für nicht gewählte Dritte – wie z. B. Kinder und Jugendliche – in kommunalen **Ausschüssen** eingerichtet worden sein. Dies ist eine Frage des jeweiligen Landesrechts. Ein Gesetz ist wegen der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts notwendig, da die Stimmrechte über die bloße Binnenorganisation hinausgehen und auf Rechte Dritter einwirken können. Zweitens müsste die Gemeindevertretung die entsprechende Entscheidung auf solch einen Ausschuss übertragen haben.

2. Zuweisung eigener Budgets für Kinder- und Jugendparlamente

Vergleichbares gilt insofern auch für Budgets. Demnach ist eine **von der Gemeindevertretung vorbestimmte Budgetzuweisung an Kinder- und Jugendparlamente möglich**. Diese darf allerdings nicht so hoch sein, dass die Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung für weitere Entscheidungen unverhältnismäßig eingeschränkt wird. Die Gemeindevertretung kann aber auch **Vorschläge für Ausgaben von den Kinder- und Jugendparlamenten entgegennehmen** und sich dann eine abschließende Entscheidung vorbehalten.

Daher können auch nicht demokratisch legitimierte Beiräte wie Kinder- und Jugendparlamente ein Budget erhalten, über welches dessen Mitglieder verfügen können, da die Entscheidung über die Mittelzuweisung in einem demokratisch legitimierten Organ – in der Regel in der Gemeindevertretung – getroffen worden ist.

b) Gesetzliche Grundlage notwendig?

Ob die Anordnung einer solch konkretisierten Partizipation mit umgrenzter oder vorbehaltener Entscheidungsbefugnis einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf oder ob die Kommunen durch eigene Rechtsetzungshoheit entsprechende Entscheidungsrechte in begrenzten und zugewiesenen Sachbereichen zuweisen können, richtet sich verfassungsrechtlich gemäß dem Rechtsstaatsprinzip danach, ob in **Rechte von Dritten eingegriffen** wird, sowie nach der **Wesentlichkeitstheorie**.

Denn es ist zu berücksichtigen, dass Gemeinden nur aufgrund abgeleiteter Satzungs-gewalt handeln, weshalb **Grundrechtseingriffe** einer legislativen Ermächtigungsgrund-lage bedürfen.¹⁷⁰ Zudem verpflichten das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip in ihrem Zusammenwirken den (Bundes- oder Landes-)Gesetzgeber, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im grundrechtsrelevanten Bereich, alle Entscheidungen selbst zu treffen.¹⁷¹

Zentrale Grundentscheidungen müssen auch bei Selbstverwaltungskörperschaften vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber im Landtag getroffen werden,¹⁷² wozu die Nor-mierung plebiszitärer Elemente zählt.¹⁷³

Sobald Staatsgewalt in einer Kommune durch **Mitentscheidung** ausgeübt wird, bedarf es daher einer gesetzlichen Grundlage.¹⁷⁴

Abzugrenzen davon sind die Maßnahmen, die aus der Organisationshoheit der Gemein-de folgen und die nur die **Mitwirkung** an Entscheidungen der Gemeindeorgane betreffen. Deren Beratungsfunktionen dienen nur der Entscheidung des Gemeindeparlaments und müssen daher nicht gesetzlich vorbestimmt sein.

Folglich bedarf es nach der Konzeption des Grundgesetzes dann keiner bundes- oder lan-desgesetzlichen Regelung, **wenn das Kinder- und Jugendparlament lediglich vorberei-tend oder rein konsultativ wirkt** und wenn **bei Entscheidungen** – z. B. über Budgets – ein demokratisch legitimiertes Organ (in der Regel die **Gemeindevertretung**) **die wesentliche Grund- oder Letztentscheidung** trifft.

V. Zwischenergebnis

Das Demokratieprinzip lässt sich in unterschiedlicher Art verwirklichen und ist nicht starr.¹⁷⁵ Das Grundgesetz stellt nur *Mindestanforderungen* für die Verwirklichung der De-mokratie auf der kommunalen Ebene auf.¹⁷⁶

Die Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung ist durch verschiedene Stränge pluralistisch ausgestaltet¹⁷⁷. Unmittelbar demokratisch legitimiert ist jedenfalls die Gemeindevertretung, der die wesentlichen Entscheidungen obliegen müssen. Flankiert werden kann dies durch direkt-demokratische Elemente wie Bürgerbegehren und Bür-gerentscheide sowie abgeleitete demokratische Institutionen wie den Gemeinde-vorstand. Hinzukommen können beratende Gremien und Beiräte verschiedener Art. Es geht bei der Verwirklichung von kommunaler Selbstverwaltung auch um eine Ordnungs-idee kooperativer Gemeinwohlkonkretisierung.¹⁷⁸

Die Verbindung aus Demokratieprinzip und Selbstverwaltung in Kommunen stellt stärker auf Betroffenenadressierung ab und muss sich keinem strikten, formalistischen Legitima-tionsmodell unterwerfen.

170 Isensee/Kirchhof/Püttner (Fn. 80) § 144 Rn. 10; Sachs/Nierhaus/Engels (Fn. 66) GG Art. 28 Rn. 53; v. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 140; a. A. Isensee/Kirchhof/Ossenbühl Handbuch des Staats-rechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage 2007, Band 5 § 105 Rn. 18.

171 BVerfGE 49, 89 (126).

172 Isensee/Kirchhof/Hendler (Fn. 80) § 143 Rn. 60; Herbert NVwZ 1995, 1056 (1058).

173 Brüning KommJur 2018, 365 (366).

174 BayVGH Urteil vom 24. November 2011 – 4 N 11.1412 – juris Rn. 30; Tischer (Fn. 1) 23.

175 Von Arnim AöR 113 1988, 1 (15); Beck/Ziekow/Ziekow Mehr Bürgerbeteiligung wagen, 2011, 33 (38); Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle/Trute (Fn. 107) § 6 Rn. 2.

176 Huber AöR 126 2001, 165 (182).

177 Tischer (Fn. 1) 197.

178 Vgl. Klafki Der Staat 58 2019, 367 (379).

Verbunden mit den kommunalen Rechtsetzungsbefugnissen und der Organisationshoheit als Teil der Selbstverwaltungsgarantie ist ein **weiter Spielraum der kommunalen Gebietskörperschaften zur Verwirklichung des Demokratieprinzips** festzustellen.

Ein staatliches (Bundes- oder Landes-)Gesetz ist nur dann erforderlich, wenn in Rechte Dritter eingegriffen wird oder wenn es sich um eine „wesentliche“ Angelegenheit i. S. d. Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts handelt.

Es darf aus verfassungsrechtlicher Sicht niemals die Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung unterlaufen werden. Das Gemeindeparlament kann zwar einzelne Entscheidungen in begrenzten Sachbereichen auf spezifisch eingerichtete Gremien wie Kinder- und Jugendparlamente übertragen, ihm muss jedoch stets die Möglichkeit der Letztentscheidung verbleiben.

C. Die Vorgaben des Kindergrundrechts im Grundgesetz sowie der UN-Kinderrechtskonvention

Eine Betrachtung des Bundesverfassungsrechts wäre jedoch unvollständig, wenn sie nicht berücksichtigen würde, dass das Grundgesetz und insbesondere die in ihm enthaltenen **Grundrechte** eine **Werteordnung** aufstellen.¹⁷⁹

Da die Verfassung an der Spitze der Normenhierarchie in Deutschland steht, strahlt sie in das gesamte Bundes- und Landesrecht aus. Durch die verfassungskonforme Auslegung des einfachen Rechts sind daher besondere Implikationen vor dem Hintergrund der **Grundrechte der Kinder** möglich.

Die in der vergangenen Legislaturperiode stattgefundene Debatte um die Aufnahme eines **expliziten Kindergrundrechts** ins Grundgesetz zeigte dies eindrücklich. Die Kinderrechte werden bisweilen nicht hinreichend berücksichtigt.¹⁸⁰ Ihre Wirkung durchdringt jedoch die gesamte Rechtsordnung und entfaltet sich auch im Kommunalrecht.¹⁸¹

I. Grundrechte im Lichte der UN-Kinderrechtskonvention als Pflichtaufgabe in Kommunen

Die Beachtung der Grundrechte ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Der Normanwendungsbefehl der Verfassung hinsichtlich der Grundrechte erstreckt sich damit auch auf die Kommunen. Dass die Grundrechte des Grundgesetzes (GG) in allen Bundesländern gelten, ist unumstritten und durch die Bundesverfassung festgelegt, Art. 1 Abs. 3 GG. Somit ist die **Beachtung der Grundrechte Pflichtaufgabe in Kommunen**.

Das Bundesverfassungsgericht hat ein **Kindergrundrecht** aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt.¹⁸² Seit Anfang der 1990er Jahre ist Deutschland zudem verpflichtet, die Vorgaben der **UN-Kinderrechtskonvention** einzuhalten.¹⁸³

Die Grundrechte und speziell das Kindergrundrecht sind daher anhand der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention¹⁸⁴ auszulegen:

179 BVerfGE 7, 198.

180 *Hofmann/Donath* Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, 2017, 31 ff.

181 Hierzu *Donath* Gutachten Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln, 2019, 6.

182 BVerfGE 24, 119 (144); *Hofmann/Donath* (Fn. 178) 9 ff.

183 BGBl. II S. 121, 990.

184 „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ (UN-Kinderrechtskonvention, KRK) vom 20.11.1989, in Kraft seit 02.09.1990, Zustimmung des Bundestags am 17.02.1992, in Deutschland als Bundesgesetz in Kraft seit 05.04.1992.

„Der Kinderrechtskonvention kommt [...] Gesetzesrang zu. Sie kann als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes herangezogen werden. [...] Dies verlangt allerdings keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit denen der Kinderrechtskonvention, sondern ein Aufnehmen ihrer Wertungen, soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist.“¹⁸⁵

Zu den Wertungen der KRK zählen insbesondere ihre **Kernprinzipien**: Kindeswohlvorrang (Art. 3 Abs. 1 KRK), Recht auf Schutz vor Diskriminierung (Art. 2 Abs. 1 und 2 KRK), Recht auf Entwicklung (Art. 6 Abs. 2 KRK) sowie Recht auf Beteiligung (Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK).

Jedenfalls diese Rechte sind daher vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes **mittelbar Pflichtaufgabe in den Kommunen** und alle kommunal Handelnden sind somit an die Beachtung dieser Kinderrechte gebunden.

Die Kernprinzipien der KRK hatten auch erheblichen Einfluss auf die Debatte zur Aufnahme eines speziellen Kindergrundrechts ins GG, die wohl auch in der neuen Legislaturperiode fortgesetzt wird.¹⁸⁶ Ziel der Reformbestrebungen bezüglich des Verfassungstextes war die „Sichtbarmachung“ bereits bestehender Kindergrundrechte.¹⁸⁷

Auch in das von der CDU/CSU-SPD-Bundesregierung vorgeschlagene Kindergrundrecht waren die Kernprinzipien der KRK als wesentliche Bestandteile eingeflossen,¹⁸⁸ auch wenn die zuletzt von der vorherigen Regierung vorgeschlagenen Formulierungen durchaus problematisch waren.¹⁸⁹

Zwar wird vertreten, dass die UN-KRK *nicht unmittelbar* in Kommunen gelte,¹⁹⁰ jedoch gelten ihre Inhalte jedenfalls *mittelbar* durch die Auslegung der Bundesgrundrechte anhand der Maßgaben der UN-Kinderrechtskonvention auch in den Ländern und damit auch in den Kommunen.

Der Bundesgesetzgeber bedarf hierfür keines zusätzlichen spezifischen Kompetenztitels, da die Grundrechte des Grundgesetzes – in Form der völkerrechtsfreundlichen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht – als Durchgriffsnormen unmittelbar in den Ländern gelten.¹⁹¹ Da bei ihrer Auslegung die „grundlegenden Wertungen“ der KRK zu berücksichtigen sind, müssen bezüglich der Rechtsfragen um Kinder- und Jugendparlamente – aber auch bezüglich der Tätigkeit von Jugendhilfeausschüssen (JHA) – die Kernprinzipien Kindeswohlvorrang (Art. 3 Abs. 1 KRK) und insbesondere das Beteiligungsrecht (Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK) betrachtet werden. Bei jeder Entscheidung, die Interessen von Kindern und Jugendlichen, also Personen unter 18 Jahren, berührt, muss somit die Meinung der

¹⁸⁵ BVerfG Beschluss vom 05.07.2013, 2 BvR 708/12 Rn. 21; so auch LSG BW 27.10.2011 – L 7 AY 3998/11 ER-B.

¹⁸⁶ Siehe „Mehr Fortschritt wagen“, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021–2025, 6, 94: „Kinder haben eigene Rechte, die wir im Grundgesetz verankern wollen.“

¹⁸⁷ Vgl. Gesetzentwurf der BReg, BT-Drs. 19/28138, 1 f., 9 f.

¹⁸⁸ Zu kritischen Auseinandersetzungen mit den Vorschlägen s. *Donath* VerBlog, 2020/1/1; ders., *JuWiss-Blog* Nr. 28/2021; *Hirt* *JuWissBlog* Nr. 10/2021; *von Landenberg-Roberg* NZFam 2021, 145; *Lemmer* Teil 1: *JuWissBlog* Nr. 6/2021 und Teil 2: *JuWissBlog* Nr. 7/2021; *Wapler* VerBlog 2019/12/06; dies., VerBlog 2021/1/14.

¹⁸⁹ *Donath*, Schriftliche Stellungnahme vom 11.05.2021 im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung u. a., S. 11, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/841504/e2a01015b9fec1772004e8333c185fc7/stellungnahme-donath-data.pdf> (zuletzt besucht: 06.01.2022).

¹⁹⁰ Zur fehlenden Zuständigkeit des Bundes, die KRK unmittelbar in Bereichen von Landeskompetenzen anzuwenden, siehe BVerfG Beschluss vom 24.07.2020, 6 BN 3.19 Rn. 13 f.

¹⁹¹ Grundrechte des GG als Durchgriffsnormen des Bundes; Sachs Verfassungsrecht II - Grundrechte, 3. Auflage 2017, 67 Rn. 3.

betroffenen Kinder und Jugendlichen berücksichtigt werden und Konsequenzen von Entscheidungen müssen bezüglich des einschlägigen Kindeswohls überprüft und mit hinreichendem Gewicht berücksichtigt werden.

II. Inhalt der KRK: Kein Recht auf institutionalisierte Beteiligung, aber Beteiligung aller betroffenen Minderjährigen und Kinderrechtsperspektive

Artikel 12 KRK lautet:

(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.

Wichtig ist dabei, zu beachten, dass Art. 12 KRK auf „alle“ **das Kind berührenden Angelegenheiten** abstellt und insbesondere auf exekutive Verfahren wie die hier einschlägigen kommunalen Prozesse. Es geht also in Art. 12 KRK zunächst nicht darum, Kinder- und Jugendparlamente einzurichten, sondern primär darum, **alle individuell betroffenen Kinder im laufenden Verfahren zu berücksichtigen**.¹⁹²

Kinder im Sinne der UN-KRK sind dabei alle Personen, die noch nicht volljährig sind. Die Kommunen müssen daher sicherstellen, dass alle Minderjährigen in der Kommune die Chance haben, sich effektiv in diejenigen Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen, die sie betreffen.

Zudem sieht Art. 12 KRK ausdrücklich **keine Altersuntergrenze** vor. Insbesondere müssen in früher Kindheit auch nonverbale Kommunikationsformen wie Spiel, Zeichnen und Malen berücksichtigt werden. Ebenso müssen Kinder und Jugendliche sich äußern können, die durch Behinderungen oder sprachliche Barrieren eingeschränkt sind. Die Kinder und Jugendlichen sollen ermutigt werden, ihre eigenen Ansichten herauszubilden. Dazu muss ihnen ein entsprechend ermunterndes Umfeld geschaffen werden. Hierfür sollen Texte alters- und reifeangemessen für die Kinder und Jugendlichen aufgearbeitet werden, damit sie für sie verständlich sind und sie effektiv Änderungen vorschlagen können.

Es dürfen somit keine Parallelstrukturen entstehen und Kindern und Jugendlichen nur bestimmte Aspekte eines gesamten Prozesses zugewiesen werden, die man für sie für relevant hält, sondern **alle Kinder und Jugendlichen, die von einer kommunalen Maßnahme betroffen werden, müssen gem. Art. 12 KRK auch an den entsprechenden Entscheidungen beteiligt werden**.

Um die Beteiligung der individuell betroffenen Kinder und Jugendlichen sicherzustellen, müssen daher effektive Verfahren entwickelt werden. Dies können z. B. Umfragen oder Versammlungen sein. Allein Vertreter*innen-Gremien wie Kinder- und Jugendparlamente genügen hierzu nach der KRK nicht. Vielmehr müssen auch erwachsene Entscheidungsträger*innen ihre Entscheidung darauf hin überprüfen, **ob Kinder und Jugendliche betroffen** werden, und dann muss diesen Betroffenen **Gelegenheit zur Meinungsäußerung** gegeben werden.

192 Kinderrechtsausschuss der UN (KRA), CRC/GC Art. 12, Rn. 27.

Tragfähige Konzeptionen könnten z. B. Informationsveranstaltungen in Schulen und Kitas umfassen, im Rahmen derer sich die Kinder und Jugendlichen kritisch und produktiv bzgl. der bisherigen Vorschläge äußern können oder auch selbst neue Vorschläge einreichen können.

Die Vorschläge der Kinder und Jugendlichen müssen keinesfalls in der vorgeschlagenen Form umgesetzt werden, jedoch müssen sie „**berücksichtigt**“ werden, d. h. sie müssen beachtet werden und es muss sich mit ihnen argumentativ auseinandergesetzt werden.

Dies sind jedoch Individualrechte. Die Grundrechte des Grundgesetzes und die Rechte der KRK sind Rechte individuell betroffener Personen, sie ziehen daher **in der Regel keine institutionellen Rechte** nach sich. Daher kann man grundsätzlich weder das Erfordernis der Einrichtung eines Kinder- und Jugendparlaments noch spezifische Rechte für deren Mitglieder als solche aus den Grundrechten des GG in Verbindung mit den Kernprinzipien der KRK ableiten.

Dennoch entfalten diese Prinzipien der KRK strukturgebende Wirkung. Sie verlangen das Einnehmen einer **Kinderrechtsperspektive**, welche die gesamte Rechtsordnung durchzieht und was auch Folgen für die tatsächliche Arbeit der Kinder- und Jugendparlamente sowie aller Gremien und Organe einer kommunalen Gebietskörperschaft haben kann.

III. Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte der Kinder nach Maßgabe von Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK

Denn entsprechend der genannten Vorgaben müssen die Rechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen eine wirkliche und signifikante Berücksichtigung bei den Entscheidungen in der Kommune erfahren. Insofern können auch **Kinder- und Jugendparlamente von besonderem Nutzen** sein, da deren Mitglieder aufgrund der **ähnlichen Alters- und Lebenssituation** gut in der Lage dazu sein können, die Rechte betroffener Kinder und Jugendlicher und deren Interessen in Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen.

Art. 12 KRK ist insofern zunächst ein Recht individuell betroffener Kinder und Jugendlicher bzw. von Gruppen von konkret durch eine Maßnahme betroffenen Kindern und Jugendlichen. Als ein solches Individualrecht fungiert er in vergleichbarer Funktion wie Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte des Grundgesetzes – wie das Recht auf rechtliches Gehör aus Art. 20 Abs. 3 GG (generell) sowie aus Art. 103 Abs. 1 GG (vor Gericht).

Somit dient Art. 12 KRK dazu, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen als Minderheit in allen Prozessen in Exekutive, Judikative und Legislative eine Berücksichtigung finden und somit einer verbreiteten Marginalisierung entgegengesteuert wird.

Ausdrücklich führt der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen (KRA) aus, dass es bei Art. 12 KRK um Situationen geht, in denen bestimmte Minderjährige oder Gruppen von ihnen durch eine staatliche Maßnahme „berührt“ werden, und dass Art. 12 KRK gerade „kein allgemeines politisches Mandat“ bezwecke.¹⁹³

In Kinder- und Jugendparlamenten sind auch nicht zwingend gerade die konkret betroffenen Kinder und Jugendlichen Mitglieder vertreten. Vielmehr dient ein Kinder- und Jugendparlament üblicherweise der Vertretung *aller* Kinder und Jugendlichen einer Kommune. Es ist jedoch weiterhin zu beachten, dass Art. 12 KRK nicht nur in seinem Wortlaut betrachtet werden muss, sondern dass er als eines der vier Kernprinzipien der KRK eine übergeordnete Zielsetzung der **Partizipation** verfolgt, nach der ein auf gegenseitigem Respekt basierender Informationsaustausch und Dialog zwischen Kindern und Jugendlichen einer-

¹⁹³ KRA CRC/C/GC/12, Rn. 27.

seits und Erwachsenen andererseits angestrebt wird. Im Rahmen dessen sollen Kinder und Jugendliche erfahren, wie ihre Ansichten berücksichtigt werden und das Ergebnis von Prozessen beeinflussen.¹⁹⁴

Ausdrücklich empfiehlt der KRA, dass „alle Anstrengungen unternommen werden sollten, um Kinder, die sich gemeinsam äußern, anzuhören und ihre Meinung in Erfahrung zu bringen“¹⁹⁵.

Die von Kindern und Jugendlichen geäußerten Meinungen könnten wichtige Sichtweisen und Erfahrungen beisteuern und sollten daher bei der Entscheidungsfindung, der Gestaltung von Politik und bei der Vorbereitung von Gesetzen und Maßnahmen berücksichtigt werden.¹⁹⁶

Kinder und Jugendliche sollen ermuntert werden, sich eine Meinung zu bilden, und diese soll berücksichtigt werden. Bezüglich der „Berührtheit“ von Kindern und Jugendlichen in Art. 12 KRK verlangt der KRA eine weite Auslegung der Formulierung. Insbesondere können **Kinder und Jugendliche auch indirekt von einer Maßnahme oder Entscheidung betroffen werden.**

Gerade im kommunalen Bereich sind nur wenige Maßnahmen oder Entscheidungen denkbar, welche Kinder und Jugendliche nicht auf die eine oder andere Weise direkt oder indirekt berühren. Daher müssen den betroffenen Kindern und Jugendlichen die entsprechenden Beteiligungsrechte gewährt werden. Umso besser ist es, wenn bereits im jeweiligen Verfahren **Teile dieser Interessen von anderen Kindern und Jugendlichen durch ein Kinder- und Jugendparlament artikuliert werden.** Auf diese Weise können Interessenkollisionen bereits in einem frühen Stadium abgeschwächt oder sogar vermieden werden.

Somit erfordert zwar Art. 12 KRK nicht die Einrichtung eines Kinder- und Jugendparlaments in jeder Kommune, jedoch kann seine Einrichtung und Tätigkeit zur stärkeren Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen beitragen und damit dem übergeordneten Ziel von Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK – und Art. 3 Abs. 1 KRK – dienen. Folglich sollten die betreffenden Vorschriften des nationalen Rechts **in Zweifelsfällen zugunsten der Stärkung der Einbeziehung der in Kinder- und Jugendparlamenten geäußerten Ansichten in einer Kommune ausgelegt werden.**

Dieser Befund bezüglich der indirekten Wirkung der KRK-Rechte ist übertragbar auf ausdrückliche Kindergrundrechte im Grundgesetz in der Form, wie sie im Jahr 2021 von der damaligen CDU/CSU-SPD-Bundesregierung sowie von drei weiteren Fraktionen in den Bundestag eingebracht worden sind, sowie auf Kindergrundrechte im Allgemeinen.¹⁹⁷

Denn Grundrechte entfalten mehr Wirkungen, als nur als bloße Individualrechte Schutz für Betroffene zu gewähren. Sie stellen auch eine Werteordnung auf, anhand derer die Auslegung des einfachen Rechts zu erfolgen hat.¹⁹⁸

Sie können und müssen daher insbesondere zur Interpretation von Rechtsvorschriften herangezogen werden, wenn diese mehrere Deutungen zulassen.

194 KRA CRC/C/GC/12, Rn. 3.

195 KRA CRC/C/GC/12, Rn. 10; das BVerfG gesteht bestimmten Aussagen des KRA interpretatorische Wirkungen für das deutsche Recht zu, vgl. BVerfG 5.7.2013 – 2 BvR 708/12 juris Rn. 24, mit Verweis auf CRC/C/GC/10 Rn. 77.

196 KRA CRC/C/GC/12, Rn. 12.

197 BT-Drucksachen 19/28138, 19/28440, 19/10622, 19/10552.

198 BVerfGE 7, 198 (Lüth): „Werteordnung der Grundrechte“; heute eher „objektive Prinzipien“ oder „verfassungsrechtliche Grundentscheidungen“.

Der Wertung der Art. 3 und 12 KRK lässt sich entnehmen, dass die Partizipation von betroffenen Kindern effektiv sein soll und dass ihre Rechte auf Entscheidungsprozesse Einfluss haben sollen – auch auf die von kommunalen Entscheidungsträgern, die bei ihrer täglichen Arbeit die Kinderrechte zu berücksichtigen haben.

Hier kann ein Kinder- und Jugendparlament unterstützend wirken. So können seine Mitglieder ganz anders auf Defizite in der Beachtung der Kinderrechte hinweisen, als dies Erwachsene in den kommunalen Organen tun können, weil sie – wie die Betroffenen – ebenfalls noch minderjährig sind und Situationen anders empfinden als Erwachsene. Daher sollten Normen des einfachen Rechts (Bundes- und Landesgesetze, Bundes- und Landesrechtsverordnungen, kommunale Satzungen) **im Zweifel zugunsten von Rede- und Antragsrechten der Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten ausgelegt** werden. Dies wäre stets anhand des im Einzelfall anwendbaren Rechts zu überprüfen.

Bezüglich sonstiger Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Ausschüssen, insbesondere im speziellen Jugendhilfeausschuss, ist zu beachten, dass nach Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK – sowie nach dem ebenfalls bundesrechtlich geltenden § 8 Abs. 1 SGB VIII – betroffene Kinder und Jugendliche zu Wort kommen können müssen und daher in der Regel ein **Anhörungsrecht** für sie besteht.

Somit können Kinder- und Jugendparlamente zur besseren Umsetzung der Kinderrechte in der Kommune beitragen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn auch individuelle Kinder oder Gruppen von Kindern die Möglichkeit haben, ihre Ansichten einzubringen, wenn sie denjenigen der Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten widersprechen sollten. Die Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten sind somit wichtige Akteur*innen in Kommunen und können dafür sorgen, die KRK in der täglichen Rechtspraxis mit Leben zu füllen.

IV. Zwischenergebnis

Die Grundrechte des Grundgesetzes, die unter anderem anhand von Art. 3 Abs. 1 KRK und 12 Abs. 1 und 2 KRK auszulegen sind, verlangen daher zwar nicht die Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten und enthalten auch keine direkte Aussage bezüglich Rede- und Antragsrechten von Kindern und Jugendlichen. Sie enthalten aber die **Verpflichtung, Kinder und Jugendliche bei allen Angelegenheiten, die sie individuell betreffen, zu beteiligen und ihre Interessen mit besonderem Gewicht zu berücksichtigen**.

Ein wesentlicher Beweggrund für die UN-KRK war das Ziel, eine **Kinderrechtsperspektive** in den verschiedenen Staaten zu schaffen. Die Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten sind im Regelfall wie die Betroffenen ebenfalls Minderjährige. Daher sind sie grundsätzlich eher dazu in der Lage, für andere Kinder zu sprechen und deren Ansichten in Entscheidungsfindungsprozesse in kommunalen Gremien einfließen zu lassen.

Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten können daher dazu beitragen, Konflikte, die durch Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen in individuellen Rechten auftreten können, bereits im Vorfeld zu verhindern.

Aus der Wertung und Zielsetzung dieser Normen lässt sich daher entnehmen, dass die Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten zu fördern ist. Im Übrigen ist bei offenen Rechtsfragen das einfache Recht im Zweifel zugunsten von Rede- und Antragsrechten für Mitglieder von Kinder- und Jugendparlament auszulegen.

Von Entscheidungen betroffene Kinder und Jugendliche sind – unabhängig vom zuständigen kommunalen Gremium – nach Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK anzuhören.

D. Konkretisierung der bundesrechtlichen Vorgaben

I. Die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen in der Kommune

Im nachfolgenden Abschnitt wird untersucht, wie die institutionelle Beteiligung von Kindern und Jugendlichen konkret ausgestaltet werden kann, welchen rechtlichen Grenzen die Ausgestaltung unterliegt und welche Vorteile die institutionelle Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im gemeindlichen Willensbildungsprozess haben kann.

1. Demokratische und kinderrechtlich relevante Vorteile von Partizipation

Eine gesteigerte Mitwirkung bzw. Partizipation an Entscheidungen verbessert – unabhängig von der soeben aufgezeigten Kinderrechtsperspektive – die Akzeptanz von Entscheidungen bei denjenigen, die daran mitgewirkt haben.¹⁹⁹ Gerade in Selbstverwaltungskörperschaften vermittelt sich der Wert der Demokratie in Selbstbestimmung²⁰⁰ durch Partizipation am besten und ist diesem auch inhärent.

Zudem kann Partizipation Ausgleich für den Autonomieverlust bei der individuellen Daseinssicherung und Daseinsgestaltung sein.²⁰¹ Schließlich werden mit Partizipation Informationsquellen eröffnet, die nicht die Interessen der Verwaltung betreffen, sondern den Informationsstand für den Abwägungsprozess insgesamt verbessern.²⁰² Somit können aus dem in Beiräten, Sachverständigengremien und Fachausschüssen gesammelten Fachwissen Vorteile gezogen werden.²⁰³ Partizipation kann aber auch ein Gegengewicht zur sachverständigen Expertise bilden.²⁰⁴

Bürgerschaftliche Selbstverwaltung ist durch Art. 28 Abs. 2 GG und die jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen ein eigener Verfassungswert.²⁰⁵ Wie oben aufgeführt, zeichnet sich die Selbstverwaltungskörperschaft durch eine mitgliedschaftlich-partizipatorische Komponente aus.

Repräsentation bringt die verschiedenen Interessen und Sichtweisen in den Prozess ein.²⁰⁶ Das Verhalten der Abgeordneten oder Gemeindevertreter unterliegt dabei auch einem freien Mandat, es gibt keine zwingende rechtliche Verpflichtung, Einzelinteressen zu berücksichtigen.²⁰⁷ Durch die Verbreiterung der Entscheidungsbasis wird eine „Intelligenz

199 *Pünder* VVDStRL 72 2012, 191 (212); *Stolleis* VVDStRL 44 1985, 7 (37); v. Münch/Kunig/*Ernst* (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 72; *Walter* VVDStRL 31 1973, 147 (157); *Isensee/Kirchhof/Hendler* (Fn. 80) § 143 Rn. 69.

200 *Sokolov* NVwZ 2016, 649 (651).

201 *Schmitt Glaeser* VVDStRL 31 1973, 179 (209).

202 In die Richtung: *Herbert* NVwZ 1995, 1056 (1059).

203 *Isensee/Kirchhof/Böckenförde* (Fn. 30) § 24 Rn. 71.

204 *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle/Rossen-Stadtfeld* Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage 2012, Band 2 § 29 Rn. 70.

205 Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 – juris Rn. 108.

206 *Wapler* JöR 67 2019, 427 (445).

207 *Wapler*, JöR 67 2019, 427 (446), anknüpfend an BVerfGE 131, 316 (341 f.).

der Demokratie“ realisiert.²⁰⁸ Weiterhin führt auch die Responsivität von Partizipation zu einer (gewissen) Legitimationswirkung²⁰⁹ und auch einer verbesserten Anerkennung der Entscheidung²¹⁰.

Selbstverständlich ist Partizipation generell mit Gefahren belastet, z. B. die Abhängigkeit von fremdem Wissen, die Überbetonung einzelner Interessen, die Macht der Medien sowie ein Überfluss an Informationen.²¹¹ Zudem kann auch durch „zu viel“ Beteiligung eine Vereinnahmung stattfinden, sodass kein Raum für alternative Beteiligung bzw. Meinungskundgabe besteht.²¹²

Gleichwohl ist – gerade im Kontext von Kindern und Jugendlichen – zu beachten, dass die alleinige Repräsentation, das heißt die gewählten Mitglieder der Gemeindevertretung, wiederum selbst Gefahr laufen können, Belange falsch zu interpretieren und die eigenen Interessen mit denen von Kindern und Jugendlichen zu vermischen.²¹³ Zudem führt das klassische Verständnis von Volkssouveränität und Repräsentation dazu, dass gesellschaftliche Ungleichverhältnisse hinter der Homogenität verborgen bleiben.²¹⁴ Je heterogener eine Gesellschaft ist, desto unrealistischer ist die Bildung eines einheitlichen demokratischen Gemeinwillens.²¹⁵ Zudem ist zu beachten, dass durch die Gewährung eines eigenen Rechtsstatus die Möglichkeit geschaffen wird, Fremdbestimmung entgegenzuwirken.²¹⁶

2. Rechtliche Aspekte der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – Kinderrechte und UN-KRK

Vielmehr ist deshalb – vor allem aufgrund des verfassungsrechtlichen Gleichheitsprinzips – sicherzustellen, dass alle die gleiche Möglichkeit haben, an den öffentlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen teilzuhaben.²¹⁷ Auch das Demokratieprinzip soll die Möglichkeit der gleichen Teilhabe an der demokratischen Staatsgewalt gewährleisten.²¹⁸

Mangels Wahlrechts sowohl auf Bundesebene als auch zu den meisten Landesparlamenten fehlt eine vergleichbare demokratische Beteiligungsmöglichkeit für Kinder und Jugendliche und auch bei einem Wahlrecht ab 16 Jahren bleiben die meisten Kinder und Jugendlichen insofern außen vor.

Insbesondere wenn Kinder und Jugendliche nicht wählen dürfen, müssen ihre Interessen – entsprechend der von Art. 3 und Art. 12 KRK beabsichtigten Kinderrechtsperspektive – eine hinreichende Artikulation finden, welche zumindest teilweise über Minderjährige in Kinder- und Jugendparlamenten erfolgen könnte.

Dafür bieten sich die Institutionen der Demokratie (Parlamente oder Verwaltungen) auch als Schleusen an, sodass die unterschiedlichen Interessen durch Kinder- und Jugendparlamente in die parlamentarische Auseinandersetzung gebracht werden

208 Willke Der Staat 56 2017, 357 (373).

209 Haug Die Verwaltung 47 2014, 221 (234 f.).

210 Haug Die Verwaltung 47 2014, 221 (235 f.); Glaeser VVDStRL 31 1973, 179 (217 f.)

211 Vgl. Isensee/Kirchhof/Böckenförde (Fn. 161) § 34 Rn. 37 ff.

212 Gestring/Ruhe/u. a./Keim Stadt und soziale Bewegungen 179 (181).

213 Lischewski DÖV 2020, 102 (105).

214 Röhner Der Staat 59 2020, 421 (428).

215 Petersen JöR 58 2010, 137 (155).

216 Scheiwe/Schröer/u. a./Schröer Der Rechtsstatus junger Menschen im Kinder- und Jugendhilferecht, 2021, 71 (77).

217 Röhner Der Staat 59 2020, 421 (431); Wapler JöR 67 2019, 427 (448).

218 BVerfG v. 29.1.2019 – 2 BVC 62/14 Rn. 44 ff.; Röhner Der Staat 59 2020, 421 (445); Wapler JöR 67 2019, 427 (430); Wernsmann Der Staat 44 2005, 43 (61).

können.²¹⁹ Alleine eine daraus möglicherweise folgende „Schwerfälligkeit“ in der Meinungsbildung begründet für sich genommen noch keine Funktionsstörung innerhalb der demokratischen Organisationen.²²⁰ Die Demokratie setzt das Aufeinandertreffen verschiedener Positionen und das Finden von Kompromissen voraus.²²¹ Vielmehr kann die aktive Auseinandersetzung auch als Zeichen für eine effektivere und bessere Entscheidung bewertet werden.²²²

Wissen beeinflusst den Entscheidungsfindungsprozess und in einem gewissen Maße auch kontextabhängig.²²³ Es darf dabei jedoch nicht verkannt werden, dass durch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen deren Interessen/Wünsche/Sichtweisen eingebracht werden und die Entscheidung insgesamt verbessert werden kann.²²⁴ Moderate Ergebnisse können in der heterogenen Gesellschaft gerade dann entstehen, wenn die einzelnen Interessen in ihrer Stärke auch ähnlich sind und auch ihren eigenen Standpunkt darstellen können.²²⁵ Durch Beiräte können diese Interessen besser repräsentiert werden.²²⁶ So kann die soziale Realität stärker berücksichtigt werden.²²⁷ Sämtliche Funktionen und Vorteile von Partizipation sind insofern auf Kinder- und Jugendbeteiligung übertragbar.

Der Gesetzgeber ist zudem bei der (organisatorischen) Ausgestaltung der Selbstverwaltungskörperschaften verpflichtet, institutionelle Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die unterschiedlichen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne bevorzugt werden.²²⁸ Dies setzt somit auch die Berücksichtigung von Belangen der Kinder und Jugendlichen voraus.

Da Kinder und Jugendliche zumindest unter 16 Jahren noch kein aktives Wahlrecht und als Minderjährige kein passives Wahlrecht haben, müssen ihre Gruppeninteressen ausgleichend auf andere Weise – z. B. über Kinder- und Jugendparlamente – in den Entscheidungsfindungsprozess einfließen.

II. Ausgestaltung der Vertretung

Selbstverständlich führt ein Mehr an Partizipation noch nicht zwingend zu einer höheren Qualität von Entscheidungen.²²⁹ Vielmehr dürfen die Ausgestaltungen nicht dazu führen, dass die institutionellen Vorkehrungen eine nicht Einzelinteressen gleichheitswidrig begünstigende, sondern gemeinwohlorientierte und von Gleichachtung der Betroffenen geprägte Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und gewährleisten.²³⁰ Schließlich müssen die Möglichkeiten parlamentarischer Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unbeeinträchtigt bleiben.²³¹

219 Vgl. Röhner Der Staat 59 2020, 421 (444); Habermas Faktizität und Geltung. Beiträge zu einer Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992, 109 ff, 431 ff., 435 ff.

220 VerfGH NRW Urteil v. 16.12.2008, VerfGH 12/08, KommJur 2009, 338 (339).

221 VerfGH NRW Urteil v. 16.12.2008, VerfGH 12/08, KommJur 2009, 338 (339); Wapler JöR 67 2019, 427 (449).

222 Merkel/Pogrebinschi Demokratie und Krise, 2014, 127 (136).

223 Hong Die Verwaltung 51 2018, 368 (376, 379).

224 Allgemein dazu: Haug Die Verwaltung 47 2014, 221 (239); Petersen JöR 58 2010, 137 (160).

225 Petersen JöR 58 2010, 137 (167).

226 Herbert (Fn. 5) 366; Merkel/Pogrebinschi (Fn. 220) 127 (131).

227 Petersen JöR 58 2010, 137 (171); Wapler JöR 67 2019, 427 (444).

228 BVerfGE 107, 59; 37, 1 (27 f.); Groß Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, 251 f.

229 Broemel/A. Pilniok/Schmidt-Aßmann (Fn. 104) 11 (25).

230 BVerfGE 107, 59 (93); 130, 76 (123 ff.); BVerfGE 135, 155 (223); Broemel/A. Pilniok/Schmidt-Aßmann (Fn. 104) 11 (25).

231 BVerfGE 130, 76 (123 f.); BVerfGE 135, 155 (223).

Zuvörderst ist ein innerdemokratischer Entscheidungsprozess vorzusehen. Dazu gehört, dass auch aus allen Altersgruppen, denen ein gewisses Verständnis für die kommunalen Entscheidungen zugesprochen werden kann, Vertreter*innen in einem Beirat enthalten sind. Zudem sollte der Beirat nach außen mit „einer“ Stimme sprechen, also ebenfalls einen eigenen – und ggf. angeleiteten – Entscheidungsprozess nach festgeschriebenen Regelungen durchleben. Es muss sichergestellt sein, dass vielseitige Interessensgruppen abgebildet sind (Grundsatz der gleichmäßigen Interessensberücksichtigung).²³²

Daneben ist auch das Kinder- und Jugendparlament als Teil des Komplexes der Exekutive an Recht und Gesetz gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG.

Das Kinder- und Jugendparlament selbst kann wie dargelegt keine endgültige Entscheidung treffen, die Hoheitsgewalt darstellt. Daher muss es stets möglich sein, dass die Gemeindevertretung (GemVertr) eine Entscheidung des Kinder- und Jugendparlaments überstimmen und ggf. auch rückgängig machen kann.

Tätigkeit von Beiräten oder sonstigen Expert*innengremien, die mit beratenden Aufgaben befasst sind, ohne Mitbestimmungsbefugnisse zu haben, sind zulässig und müssen nicht demokratisch legitimiert sein.²³³ Dies betrifft also auch Kinder- und Jugendparlamente, die rein vorbereitende oder konsultative Tätigkeiten durchführen.

Verdichtet sich die unverbindliche, beratende Teilhabe jedoch zur Mitentscheidung, so wird staatliche Herrschaft ausgeübt, die stets demokratisch vom Volk legitimiert sein muss.²³⁴ Dies ist nicht der Fall bei einem Kinder- und Jugendparlament oder einem sonstigen Beirat, der nicht von allen Bürger*innen der Gemeinde, sondern nur von Kindern und Jugendlichen gewählt werden kann und dessen Mitglieder sich nur aus einem begrenzten Kreis an wählbaren Personen ergibt. Dies würde eine Einschränkung der Gleichheit der Wahl nach sich ziehen, die nur schwer zu rechtfertigen wäre.

Wichtig ist weiterhin, dass die Öffentlichkeit der Beratungen gewährleistet sein muss.²³⁵ Auch innerhalb der Vertretung müssen die Entscheidungsmuster nach außen transparent gestaltet werden.

Zudem ist eine Evaluation sinnvoll. Bestehende Angebote müssen langfristig gepflegt und weiterentwickelt werden, um eine dauerhafte Plattform zum Austausch zu schaffen, in der die Motivation zur aktiven Mitwirkung besteht.²³⁶

1. Rede- und Antragsrechte sowie Stellungnahmen für Mitglieder von Beiräten in der Gemeindevertretung

Antragsrechte, d. h. das Recht, inhaltliche Sachanträge einzubringen, stehen inhaltlich zwischen Beratung/Konsultation und bindenden Vorschlagsrechten bzw. Entscheidungen, da sie Entscheidungen grundsätzlich vorbereiten können, jedoch unterscheiden sie sich von demokratisch zu legitimierenden Schritten dadurch, dass sie niemanden binden.²³⁷ Sie können jederzeit abgelehnt werden. Sie können daher aus verfassungsrechtlicher Sicht auch von Nicht-Gewählten eingebracht werden.

²³² Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/u. a./Trute (Fn. 107) § 6 Rn.74, 85.

²³³ Vgl. auch *Isensee* VVDStRL 32 1974, 49 (96 Fn. 119).

²³⁴ BVerfGE 83, 60 (74).

²³⁵ *Rossi* JöR 2014, 159 (167).

²³⁶ *Gaiser/de Rijke*, 246 (250 ff.); Albert Scherr, Lena Sachs, 323 (323 f.); Tremmel/Rutsche/Krumbein et al. Politische Beteiligung junger Menschen. Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien, 2016, 389 (409 f.).

²³⁷ Anders als bindende Vorschlagsrechte, z. B. §§ 4, 5 MiLoG.

Kommunen können daher grundsätzlich selbst festlegen, wem sie in welchem Umfang Rede- und Antragsrechte in kommunalen Ausschüssen oder Kommunalparlamenten einräumen. Das Gemeindeparlament kann deshalb festlegen, Angehörigen von Beiräten ein entsprechendes Rede- und Antragsrecht einzuräumen.

Dies gilt jedenfalls dann, wenn die jeweilige landesrechtliche Gemeindeordnung bzw. Kommunalverfassung keine konkretisierenden Vorgaben trifft. Im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips können die Länder die Organisationshoheit der Kommunen insofern einschränken und Rede und Antragsrechte für Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten verbieten, vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG: „im Rahmen der Gesetze“. Enthält das jeweilige Landesrecht jedoch keine Vorgaben, dann können die Kommunen in eigener Verantwortung im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie den Mitgliedern von Kinder- und Jugendparlamenten auch in der Gemeindevertretung Rede- und Antragsrechte einräumen.

Da durch solche Rede- und Antragsrechte zwar mehr als lediglich konsultative Maßnahmen erfolgen, aber noch keine hinreichende Ausübung von Hoheitsmacht, ist **grundsätzlich keine demokratische Legitimation erforderlich**, welche bei solch einem Gremium durch den von vornherein begrenzten Teilnehmendenkreis nicht hinreichend gewährleistet werden könnte. Daher ist hierfür das entscheidende Kriterium und äußere Grenze für Rede- und Antragsrechte die **Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung**.

Die Einräumung von Rede- und Antragsrechten läuft nicht Gefahr, das Demokratieprinzip zu verletzen. Die Letztentscheidung steht ausschließlich dem Gemeindeparlament zu, so dass dieses etwaige Anträge von Beiräten jederzeit ablehnen kann – und auch bereits das Rederecht im Einzelfall durch Ordnungsmaßnahmen einschränken kann.

Durch die Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments oder eine Satzung des Beirates können zudem organisatorische Regelungen hinsichtlich der Dauer von Redebeiträgen oder Fristen zur Antragsstellung vorgesehen werden.

Ein genereller Ausschluss für Rede- und Antragsrechte durch das Landesrecht ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung sicherzustellen. Er wäre daher insofern unverhältnismäßig und – sofern keine weiteren Rechtfertigungsgründe vorgebracht werden können – rechtswidrig.

Vielmehr kann der Zugang auch gegenteilig vorgenommen werden, indem von den Gemeinden durch Satzung zunächst ein generelles Rede- und Antragsrecht eingeräumt wird, welches im Einzelfall wieder entzogen werden kann. Auch hierdurch kann die Funktionsfähigkeit des Gemeindeparlaments sowie der Ausschüsse sichergestellt werden und es würde der durch Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK vorgesehenen Berücksichtigung der Meinungen von Kindern und Jugendlichen bei Verwaltungsmaßnahmen, die ihre Interessen berühren, entgegenkommen, das heißt, dass im Zweifel zunächst ein Rede- und Antragsrecht für die Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten in der Gemeindevertretung besteht, welches im Einzelfall entzogen werden kann.²³⁸

Die Gemeinde kann, z. B. in einer Satzung, auch bestimmen, dass ein Rede- und Antragsrecht für Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten nur für Angelegenheiten besteht, die Interessen der Kinder und Jugendlichen berühren. Es können allerdings nur solche Angelegenheiten sein, für die eine gemeindliche Zuständigkeit besteht. Überregionale Fragestellungen dürfen mithin grundsätzlich nicht von der Gemeinde bearbeitet werden.

Der Gemeinde steht es auch frei, die Möglichkeit von (schriftlichen) Stellungnahmen von Beiräten zu normieren.

238 Insbesondere bei querulatorischen Entwicklungen.

Daher gilt: Für die Einräumung spezieller Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung durch die Kommunen ist kein ausdrückliches Gesetz erforderlich. Im Gegenteil gilt: Art. 28 Abs. 2 GG erfordert für die *Einschränkung* der Organisationshoheit der Kommunen ein Gesetz. Die Landesgesetzgeber sind befugt, ein solches Gesetz zu erlassen. Daher müssen die jeweiligen Landesgesetze darauf hin überprüft werden, ob sie eine solche Einschränkung enthalten – und ob diese vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Vorgaben rechtmäßig ist.²³⁹

Ausschüsse sind keine selbständigen Teile, sondern Organteile der Gemeindevertretung.²⁴⁰ Verfassungsrechtlich gibt es insofern wie bezüglich des Rede- und Antragsrechts in der Gemeindevertretung selbst keine generellen Einschränkungen.

2. Mitentscheidungsrechte

Die Einflussnahme auf die Meinungsbildungsphase der Mitglieder der Gemeindevertretung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, solange es um Informationsgewinnung geht, um alle schutzwürdigen Belange für den Abwägungsprozess der eigentlichen Entscheidungsträger*innen zu ermitteln – wenn sich also vorbereitende und konsultative Tätigkeit verwirklicht.²⁴¹

Mitentscheidungsrechte im eigentlichen Sinne führen hingegen dazu, dass Beschlüsse von der Zustimmung der Mitglieder einer entsprechenden Gruppe abhängig sind. Damit wird die Grundordnung der Gemeinde verändert. Von Verfassungs wegen ist vorgesehen, dass die kommunale Vertretungskörperschaft aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist und eine Repräsentationsfunktion übernimmt. Mit der Festlegung auf gewisse Strukturen (Gemeindevertretung, deren Ausschüsse sowie Bürgermeister*in) begründen diese einen „Typenzwang“, der in seiner verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Ausgestaltung nicht durch kommunale Organisationsentscheidungen unterlaufen werden darf.

Schließlich wird mit Entscheidungen in vielen Fällen in Rechte Dritter eingegriffen und damit Staatsgewalt unmittelbar ausgeübt. Für diese Befugnis ist nach dem Rechtsstaatsprinzip ein Gesetz notwendig, das dies ausdrücklich erlaubt. Eine Gemeinde kann somit über die Selbstverwaltungsgarantie keine endgültige Entscheidungskompetenzen in Sachfragen auf ein Kinder- und Jugendparlament als demokratisch nicht von allen Gemeindebürger*innen legitimiertes Organ auslagern. Entsprechend dürfen Stimmrechte für Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten in Gemeindevertretungen nicht gewährt werden, da dies die gewählte Struktur und den Proporz der gewählten Mitglieder der Gemeindevertretung verändern würde.

Somit muss die Letztentscheidung stets bei den Kommunalparlamenten in ihrer gewählten Form verbleiben. Dafür spricht unter anderem auch, dass Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG eine gewählte Volksvertretung verlangt, die entsprechend auch ein qualitativ erhebliches Entscheidungsgewicht besitzen muss.

Vorbereitende „Entscheidungen“, die zur Beratung eines Gemeindeparlaments beitragen, können hingegen sowohl durch Gesetz als auch durch die Entscheidung kommunaler Gremien auf Kinder- und Jugendparlamente übertragen werden.

Dies ist jedoch nicht zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung zu zählen. Daher können Landesgesetze dieses Recht der Kommunen auch wiederum einschränken.

239 Die Übersicht erfolgt unter E.

240 *Tischer* (Fn. 1) 94; *Burgi Kommunalrecht*, 6. Auflage 2019, ; *Mann/Püttner/Ehlers Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* 1 § 21 Rn. 63.

241 *Tischer* (Fn. 1) 54; *Lange* (Fn. 8) Kapitel 9 Rn. 2; *Herbert NVwZ* 1995, 1056 (1059).

In jedem Fall muss eine endgültige Entscheidung aus verfassungsrechtlicher Sicht beim Gemeindeparlament verbleiben. Wie bereits oben gezeigt, bleibt es daher dabei, dass eine Mitwirkung von Mitgliedern eines Kinder- und Jugendparlaments bei den eigentlichen Entscheidungen der Gemeindevertretung verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist.

Die Gemeindevertretung kann jedoch einen Rahmen festsetzen, in dem sich ein Kinder- und Jugendparlament bewegen kann, um eigene Entscheidungen zu treffen. Bei dieser Konstruktion bleibt die wesentliche Grundentscheidung bei der Gemeindevertretung. Auch kann die Gemeindevertretung eine in einem Kinder- und Jugendparlament (ohne vorherigen Rahmen) getroffene Entscheidung sich zu eigen machen und damit eine abschließende Entscheidung fällen.

Die meisten Kommunalordnungen enthalten darüber hinausgehend Regelungen, wonach in bestimmten Ausschüssen auch nicht gewählte Personen Mitglieder sein können. Ohne spezielle Regelung kann dies auch über die Organisationshoheit und die daraus abgeleitete Geschäftsordnungsautonomie eingeführt werden.²⁴²

Dabei kommt es nicht zwingend auf den Bürgerschaftsstatus an,²⁴³ sodass auch Kinder und Jugendliche oder Nicht-EU-Bürger*innen als Einwohner*innen Mitglieder eines Ausschusses sein können.²⁴⁴ Diesen kann auch ein Stimmrecht zustehen, sofern dies vom betreffenden Bundesland separat normiert ist.²⁴⁵ Die Ausschussmitglieder unterliegen jedoch den gleichen Pflichten wie gewählte Gemeindevertreter*innen.²⁴⁶

Der Vorteil liegt darin, dass sachkundige Personen die Gemeindevertretung entlasten können und die Arbeit auf eine sachorientierte Basis und eine breitere Öffentlichkeit gestellt wird.²⁴⁷

Ihnen kann – unterhalb der Ausschussmitgliedschaft – ein Rederecht in Ausschüssen gewährt werden.²⁴⁸

Grundsätzlich können auch Externe Mitglieder von Ausschüssen des Gemeindeparlaments werden. Dafür sehen die meisten Gemeindeordnungen entsprechende Regelungen vor. Existieren solche Regelungen, so sind diese als abschließend zu bewerten. Andere Festsetzungen würden sonst die Grundstruktur des parlamentarischen Systems verändern.

Häufig ordnen Gemeindeordnungen externen Mitgliedern die Funktion einer beratenden Rolle zu, sodass diese zumindest ein Rederecht haben. Ein Antragsrecht wäre insofern ebenfalls nicht ausgeschlossen. Externe können jedoch auch zu vollwertigen Ausschussmitgliedern mit Stimmrecht bestimmt werden, sofern dies das Landesrecht explizit vorsieht. In diesen Fällen ist jedoch die Mitgliedschaft häufig auf Bürger*innen und damit Personen mit Wahlrecht beschränkt, sodass Kinder und Jugendliche nicht erfasst werden.

In einigen Bundesländern ist in solchen Fällen dann vorgesehen, dass die Gemeindevertreter*innen in dem betreffenden Ausschuss von externen Mitgliedern nicht überstimmt werden dürfen. Selbst wenn es ein Gesetz gibt, dass Einwohner*innen im Ausschuss (nicht im Plenum) ein Mitbestimmungsrecht einräumt, dürfen Kinder und Jugendliche im Plenum nicht mitstimmen. In Ausschüssen kann es Sonderregelungen geben, die

242 BayVGH Beschluss vom 19. März 2018 – 4 CE 17.2472 – juris Rn. 11; *Lange* (Fn. 8) Kapitel 7 Rn. 4, 25.

243 So jedoch in 58 Abs.3 NWGO, § 44 Abs.1 S.2 RhPfGO, § 46 Abs.3 S.1, 2 SH Go und § 27 Abs. 5 S. 1 Thür-KO.

244 *Lange* (Fn. 8) Kapitel 6 Rn. 111.

245 § 46 Abs. 3 S. 1 SH GO; NRW (§ 58 Abs. 3 S.1 GO); RLP (§ 44 Abs. 1 S. 2 GO RP).

246 *Lange* (Fn. 8) Kapitel 6 Rn. 111.

247 *Tischer* (Fn. 1) 95.

248 BayVGH Beschluss vom 19. März 2018 – 4 CE 17.2472 – juris Rn. 11; *Herbert* NVwZ 1995, 1056 (1058).

verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind, z. B. Mitbestimmung, solange die Kinder und Jugendlichen nicht die Mehrheit haben o. ä. Dies muss aber gesetzlich vorgesehen sein, z. B. durch die Gemeindeordnung.

In jedem Fall muss auch hier aus verfassungsrechtlicher Sicht die Gemeindevertretung ein Letztentscheidungsrecht haben, sodass Externe keine bindenden Entscheidungen entgegen der gewählten Repräsentation in der Gemeindevertretung treffen können.

Sobald Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten mehr Rechte erhalten als Konsultation (namentlich Mitbestimmung), dann wird die Grundstruktur der Gemeindeordnung betroffen, und dafür ist in Ausschüssen ein Gesetz erforderlich. Wenn es kein Gesetz hierfür gibt, dann ist dies nicht möglich.

3. Budgetverantwortung

Diese Überlegungen sind zu übertragen auf Budgets. Das heißt, dass die Gemeindevertretung jedenfalls letztverantwortlich über die Verwendung von Geldern beschließen muss.

Aufgrund der selbstbestimmten Handlungsfreiheit der Kommune kann diese Entscheidung auch darin bestehen, Gelder einem Kinder- und Jugendparlament zur freien Verwendung zuzuweisen. Dies darf jedoch nicht so viel sein, dass die Funktionalität der Gemeindevertretung eingeschränkt würde. Somit ist insbesondere die Höhe der Mittelzuweisung genau festzulegen.

Die Übertragung von freiverantwortlichen Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben auf ein nicht durch Wahl aller Bürger*innen zusammengesetztes Gremium wie eine Kinder- und Jugendparlament ist daher möglich.

Die demokratisch legitimierte Gemeindevertretung kann eine freie Entscheidung darüber treffen, bestimmte festgesetzte Gelder so auszugeben, wie sie es wünscht (Kernrecht der gewählten Vertretung), und daher auch einem Gremium wie einem Kinder- und Jugendparlament zur freien Verfügung in demokratischer Entscheidung der Gemeindevertreter*innen zuweisen.

Diese Mittelzuweisung darf allerdings nicht so hoch sein, dass die Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung für weitere Entscheidungen zu sehr eingeschränkt wird. Die Gemeindevertretung kann aber auch Vorschläge des Kinder- und Jugendparlamentes für Ausgaben entgegennehmen und im Anschluss die abschließende Entscheidung vornehmen.

Zudem ist bezüglich der Verwendung von Geldern durch ein Kinder- und Jugendparlament das bundesrechtliche Minderjährigenschutzrecht zu beachten.

Personen unter 18 Jahren sind noch nicht voll geschäftsfähig im Sinne des BGB. Sie benötigen zur Abgabe von rechtsgeschäftlichen Willenserklärungen daher der Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter*innen.

Dies gilt auch dann, wenn sie in Vertretung von Kinder- und Jugendparlamenten handeln, denn nach § 164 Abs. 1 BGB ist auch für Vertreter*innen eine rechtswirksame Willenserklärung erforderlich. Da sie nicht voll geschäftsfähig sind, können Minderjährige weder als Vertreter*innen der Kinder- und Jugendparlamente noch der Gemeindevertretung noch der Kommune selbst rechtswirksam handeln.

Es muss also eine volljährige Person nach außen handeln, um Verträge mit Dritten schließen zu können. Dies dient neben dem Schutz der Minderjährigen auch dem Schutz des Rechtsverkehrs. Denn sonst kann bei schuldrechtlichen oder deliktsrechtlichen Vorwürfen ggf. niemand wirksam in Anspruch genommen werden.

Ein Handeln eines Kinder- und Jugendparlaments nach außen in Vertretung der Kommune wäre auch insofern problematisch, als es üblicherweise nicht als Kommunalverfassungsorgan gilt und ein Handeln nach außen bestimmten Stellen erlaubt ist. Die meisten Gemeindeordnungen weisen eindeutig aus, welche Organe als entsprechende Verwaltungsorgane existieren.²⁴⁹

Zu empfehlen ist daher, Entscheidungen der Mittelverwendung eines Kinder- und Jugendparlaments, welche im Rahmen der dargelegten Vorgaben rechtmäßig erfolgt sind, stets von volljährigen Personen und im Regelfall vom Gemeindevorstand bzw. dem*der Bürgermeister*in ausführen zu lassen.

²⁴⁹ Bspw. § 23 GemO BW (Gemeinderat und Bürgermeister), § 28 GO RP (Gemeinderat und Bürgermeister), § 29 KSVG (Gemeinderat und Bürgermeister), § 22 I 1 ThürKO (Gemeinderat und Bürgermeister), § 7 I GO LSA (Gemeindevertretung und Hauptverwaltungsbeamte), § 7 GO SH (Gemeindevertretung und Bürgermeister).

E. Landesrechtliche Konkretisierungen

I. Einführung

Es wurde festgestellt, dass Kommunen durch die Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich eine besondere Rechtsstellung zusteht, die es ihnen ermöglicht, selbst entscheiden zu können, wem sie in welcher Form im Gemeindeparlament und in Ausschüssen Rede- und Antragsrechte einräumen, solange die Funktionalität des Gemeindeparlaments nicht eingeschränkt wird. Die Gemeinde muss dabei ebenso wie die Staatsorgane des Bundes und der Länder die Kinderrechte des Grundgesetzes und damit auch die grundlegenden Wertungen der KRK berücksichtigen.

Stimmrechte in der Gemeindevertretung dürfen nicht gewählten Kindern und Jugendlichen als Angehörigen von Kinder- und Jugendparlamenten jedoch bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht gewährt werden, da dies die demokratische Repräsentation der gesamten Gemeinde unterlaufen würde. Bezüglich Ausschüssen als Untergliederungen von Gemeindevertretungen können Kindern und Jugendlichen als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments oder in sonstiger Weise jedenfalls dann Stimmrechte eingeräumt werden, wenn dies gesetzlich – regelmäßig durch die landesrechtlichen Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen – als Abweichung zur Grundstruktur, dass nur gewählte Mitglieder der Gemeindevertretung Mitglieder im Ausschuss sein können, vorgesehen ist. Die Abweichung von der Grundstruktur ist eine „wesentliche“ Entscheidung im Sinne der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts und muss daher vom Gesetzgeber getroffen werden.

Ein solcher Ausschuss darf aber selbst dann keine endgültigen, die Gemeindevertretung bindenden Entscheidungen treffen. Die Letztentscheidung muss beim Plenum der Gemeindevertretung verbleiben, um die unmittelbare demokratische Legitimation der Gemeindevertretung nicht zu unterlaufen. Sie muss jegliche Entscheidung des Ausschusses revidieren können.

Die Ausgestaltung und Konturierung der Gemeindeverfassungstypen gehört nicht zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.²⁵⁰ Die Bundesländer haben daher ebenfalls einen Spielraum zur Ausgestaltung der rechtlichen Möglichkeiten der Entfaltung der Kommunen, indem sie zum Beispiel das Wahlalter absenken. Das Entfaltungsrecht der Kommunen im Bereich der Selbstverwaltung reicht daher so weit, wie der Bundes- und die Landesgesetzgeber keine Einschränkungen oder Erweiterungen eingeräumt haben. Neben den aufgezeigten wesentlichen bundesrechtlichen Grenzen, die sich insbesondere im Bereich der Funktionalität der Gemeindevertretung und dem Schutz der Rechte Dritter zeigten, können auch die Bundesländer – im Rahmen der Verhältnismäßigkeit – im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung weitere Grenzen für die Kommunen setzen.

Einige Bundesländer haben ihren Kommunen durch explizite oder implizite Vorschriften solche Einschränkungen auferlegt oder Erweiterungen – insbesondere bezüglich der Stimmrechte in Ausschüssen – vorgenommen.

Fraglich ist jedoch stets auch, ob diese landesgesetzlichen Bestimmungen durch höherrangiges Recht wiederum aufgehoben oder eingeschränkt werden.

250 BVerfGE 91, 228 (239), Mann/Püttner Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis § 11 Rn. 32.

Daher ist zu untersuchen, inwiefern die Bestimmungen in den Bundesländern Einschränkungen oder Erweiterungen des grundsätzlich bestehenden Spielraums für die Kommunen vorgenommen haben.

Diese Einschränkungen oder Erweiterungen können insbesondere durch ausdrückliche Formulierungen in den Landesverfassungen und den Landesgemeindeordnungen oder auch durch beredtes Schweigen erfolgen, indem die Gesetze bereits eine abschließende Regelung getroffen haben, ohne den konkreten Fall ausdrücklich zu benennen.

II. Analyse der Rechtslage in den Bundesländern

1. Baden-Württemberg

Nach § 1 Abs. 2 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) fördert die Gemeinde in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner*innen und erfüllt die ihr von Land und Bund zugewiesenen Aufgaben. Entsprechend der allgemeinen Systematik wird zwischen Einwohner*innen (§ 10 Abs. 1 GemO BW) und Bürger*innen (§ 10 Abs. 2 GemO BW) differenziert. Jugendliche gelten bereits ab 16 Jahren als Bürger*innen. Das aktive Wahlrecht in den Gemeinden Baden-Württembergs steht daher schon Personen mit 16 Jahren zu (§ 12 Abs. 1 GemO BW).

In Baden-Württemberg können alle Einwohner*innen Vorschläge und Anregungen unterbreiten (§ 20a Abs. 3 GemO BW). Antragsberechtigt im Rahmen des Einwohnerantrages (§ 20b GemO BW) sind alle Einwohner*innen ab 16 Jahren (vgl. § 41 KomWG BW).

Nach § 24 Abs. 1 S. 1 GemO BW ist der Gemeinderat die Vertretung der Bürger*innen. Gemäß § 33 Abs. 3 GemO BW kann er sachkundige Einwohner*innen und Sachverständige zu den Beratungen einzelner Angelegenheiten hinzuziehen. Nach § 33 Abs. 4 GemO BW kann der Gemeinderat bei öffentlichen Sitzungen Einwohner*innen und den ihnen gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Gemeindeangelegenheiten zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten (Fragestunde). Der Gemeinderat kann betroffenen Personen und Personengruppen auch Gelegenheit geben, ihre Auffassung im Gemeinderat vorzutragen (Anhörung); das Gleiche gilt für die Ausschüsse.

Somit gelten die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Maßstäbe bezüglich Vorbereitung und Konsultation und auch für Minderjährige bzw. Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten. **Stimmrechte** für Kinder und Jugendliche **im Plenum der Gemeindevertretung** sind mangels Wählbarkeit **ausgeschlossen**.

Schließlich können **Kinder und Jugendliche als sachkundige Einwohner*innen** sowohl Mitglied eines beschließenden Ausschusses (§ 40 Abs. 1 S. 4 GemO BW) als auch Mitglied eines beratenden Ausschusses (§ 41 Abs. 1 S. 3 GemO BW) sein. Stimmrechte werden dadurch nicht gewährt. Folglich bleibt es bei der verfassungsrechtlichen Grundordnung, dass keine Mitentscheidung durch Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments möglich ist.

Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber eine **eigene Vorschrift zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen erlassen (§ 41a GemO BW)**. Demnach soll die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, Kinder beteiligen und muss Jugendliche beteiligen.

Die sachgerechte Beteiligung von Kindern kann je nach Einzelfall von ihrem Alter abhängen, sodass deren Beteiligung als Soll-Regelung ausgestaltet wurde.²⁵¹ In Ausnahmefällen, insbesondere wenn die Thematik eine gewisse geistige Reife voraussetzt, kann von deren Beteiligung abgesehen werden.²⁵² Nach Maßgabe der oben gezeigten Beteiligungsvorgaben des Art. 12 KRK ist diese nationale Vorschrift jedoch so auszulegen, dass Kinder im Zweifel beteiligt werden müssen.

Bei Jugendlichen ist die Beteiligung bereits nach Landesrecht zwingend („muss“).

Als Beteiligungsverfahren sieht § 41a Abs. 1 GemO BW ausdrücklich die **Errichtung eines Jugendgemeinderates oder einer anderen Jugendvertretung** vor, welche von der Gemeinde eingerichtet werden kann. § 41a Abs. 2 GemO BW sieht auch die Möglichkeit der Jugendlichen vor, die Errichtung einer solchen Jugendvertretung (in der Begrifflichkeit des Gutachtens: Jugendparlamentes) mit einem bestimmten Quorum zu **beantragen**.

Der Antrag muss in Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohner*innen von 20, in Gemeinden mit bis zu 50 000 Einwohner*innen von 50, in Gemeinden mit bis zu 200 000 Einwohner*innen von 150, in Gemeinden mit über 200 000 Einwohner*innen von 250 in der Gemeinde wohnenden Jugendlichen unterzeichnet sein. Der Gemeinderat hat innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags über die Einrichtung des Jugendparlamentes zu entscheiden; er hat hierbei Vertreter*innen der Jugendlichen zu hören.

Nach § 41a Abs. 3 GemO BW ist eine Geschäftsordnung für das Jugendparlament zu erlassen, in der die Beteiligung von Mitgliedern des Jugendparlamentes an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten zu regeln ist. Dabei sind explizit Rede-, Antrags- und Anhörungsrechte vorzusehen. Dem Jugendparlament sind zudem angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen (§ 41a Abs. 4 GemO BW). Über den Umfang entscheidet der Gemeinderat im Rahmen des Haushaltsplans. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.

Die Abgrenzung zwischen Kind und Jugendlichen wird hier landesrechtlich nach dem Alter vorgenommen. Kinder sind bis 13 Jahre alt, Jugendliche ab 14 und bis 17 Jahre.²⁵³ Unter diese Definitionen fallen nicht nur Deutsche, sondern auch alle Ausländer*innen (auch Nicht-EU-Ausländer).²⁵⁴ Der Kreis der zu beteiligenden Kinder und Jugendlichen ist nicht auf die in der Gemeinde wohnenden begrenzt.²⁵⁵ Die Jugendbeteiligung nach § 41a GemO BW ist zudem nicht nur auf Kinder und Jugendliche beschränkt. Es können auch Personen einbezogen werden, die älter als 18 Jahre sind.²⁵⁶

Die Beteiligungspflicht erstreckt sich auf alle Angelegenheiten der Gemeinde, sofern sie die Interessen der Kinder und Jugendlichen berühren.²⁵⁷ Die Berührungspunkte müssen offensichtlich und nicht erst nach weiteren Nachforschungen erkennbar sein und die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen unmittelbar beeinflussen.²⁵⁸

Als ehrenamtlich Tätige unterliegen Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten der Verschwiegenheitspflicht nach § 17 Abs. 2 GemO BW.²⁵⁹

251 BeckOK/Brenndörfer KommunalR BW, 12. Ed., Stand: 1.1.2021, GemO § 41a Rn. 1.

252 BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 1.

253 LT-Drs. 15/7265, 41.

254 BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 2.

255 BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 3.

256 BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 4.

257 BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 5.

258 BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 6.

259 BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 6.

Wie Kinder und Jugendliche zu beteiligen sind, steht grundsätzlich im Ermessen der Gemeinde.²⁶⁰ § 41a GemO BW schreibt lediglich die angemessene Beteiligung vor. Die Form hängt maßgeblich von den örtlichen Verhältnissen und den jeweiligen Themen ab und kann sehr unterschiedlich sein.²⁶¹

Folglich schränkt die baden-württembergische Gemeindeordnung die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein, erweitert aber die Rechte der Kinder und Jugendlichen in den Ausschüssen.

Daher ist Folgendes festzustellen:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Baden-Württemberg. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. In Baden-Württemberg gibt es eine eigene Vorschrift zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 41a GemO BW) mit sehr klaren Vorgaben im bundesweiten Vergleich zur Einrichtung eines Kinder- und Jugendparlaments.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

In der Geschäftsordnung ist die Beteiligung von Mitgliedern des Jugendparlamentes an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten zu regeln; insbesondere sind ein Rederecht, ein Anhörungsrecht und ein Antragsrecht vorzusehen, § 41a Abs. 3 GemO BW.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für Kinder und Jugendliche über die kommunale Organisationshoheit gewährt und mit einer gemeindlichen Satzung erlassen werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gilt hingegen nach § 40 GemO BW, dass in die beschließenden Ausschüsse durch den Gemeinderat sachkundige Einwohner*innen – und somit auch Kinder und Jugendliche – widerruflich als beratende Mitglieder berufen werden können, wobei ihre Zahl die der Gemeinderät*innen in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen darf.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente müssen eingeräumt werden („angemessene finanzielle Mittel“, § 41a Abs. 4 GemO BW). Die Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen, die dies im Haushaltsplan festlegen muss.

²⁶⁰ BeckOK/Brenndörfer (Fn. 249) GemO § 41a Rn. 7.

²⁶¹ LT-Drs. 15/7265, S. 41.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

2. Bayern

Nach Art. 1 S. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayGO) bildet die Gemeinde die Grundlage des Staates und des demokratischen Lebens. Entsprechend der allgemeinen Systematik wird zwischen „Gemeindeeinwohner“ (Art. 15 Abs. 1 BayGO) und dem „Gemeindebürger“ (Art. 15 Abs. 2 BayGO) differenziert. Der „Gemeindebürger“ zeichnet sich durch das bestehende Wahlrecht zur kommunalen Vertretungskörperschaft aus. Die sind nach Art. 1 Bayerisches Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz Unionsbürger*innen über 18 Jahre und somit nicht Kinder und Jugendliche.

„Einwohner“ einer Gemeinde ist hingegen, wer in der Gemeinde wohnt. Dies umfasst folglich auch die Kinder und Jugendlichen.

Weitere Beteiligungsinstrumente stellen die Bürgerversammlung (Art. 18 BayGO) dar, bei dem jedoch auch Einwohner*innen ein Rederecht haben (Art. 18 Abs. 3 S. 1 BayGO), sowie das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid (Art. 18a BayGO). Auch der Bürgerantrag ist in Art. 18b BayGO normiert, steht jedoch nur den wahlberechtigten Bürger*innen und nicht allen Einwohner*innen zu. Nach Art. 30 Abs. 1 S. 1 BayGO bildet der Gemeinderat die Vertretung der Gemeindebürger*innen. Besondere Regelungen zu Beiräten oder anderen Vertretungen regelt die BayGO nicht. Gleiches gilt für besondere Rede- oder Teilnahmerechte in Ausschüssen (vgl. Art. 33 BayGO).

Folglich schränkt die bayrische Gemeindeordnung die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein, erweitert sie aber auch nicht.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Bayern. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Kinder- und Jugendparlament können auf Grundlage der Organisationshoheit der Gemeinden eingerichtet werden. Somit sollte ihre Gründung in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als für Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer Satzung nach Art. 23 BayGO eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Bayern keine Sonderregelung wie z. B. in Baden-Württemberg. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

3. Brandenburg

Nach § 1 Abs. 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) ist die Gemeinde Grundlage und Teil des demokratischen Gemeinwesens. Auch die BbgKVerf differenziert zwischen Einwohner*in (§ 11 Abs. 1 BbgKVerf) und Bürger*in (§ 11 Abs. 2 BbgKVerf). In § 13 BbgKVerf werden verschiedene Möglichkeiten zur Beteiligung der Einwohner*innen vorgesehen. Ein Einwohnerantrag ist nach § 14 BbgKVerf für alle Einwohner*innen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, möglich. Das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid (§ 15 BbgKVerf) sind wiederum nur für Bürger*innen möglich. Mit § 18a BbgKVerf existiert eine Sondervorschrift für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Danach sichert die Gemeinde Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte.

Im Ermessen der Gemeinde steht, 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. Die Gemeindevertretung kann nach § 18a Abs. 3 BbgKVerf eine*n Beauftragte*n für Angelegenheiten von Kindern und Jugendlichen benennen.

Gemäß § 19 Abs. 1 BbgKVerf besteht jedoch auch die Möglichkeit, Beiräte für bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu bilden. Diese Beiräte haben entsprechend § 18 Abs. 3 BbgKVerf das Recht, gegenüber der Gemeindevertretung zu Maßnahmen und Beschlüssen, die Auswirkungen auf ihren Aufgabenbereich haben, Stellung zu nehmen.

Zudem besteht die Möglichkeit, sachkundige Einwohner*innen als beratende Mitglieder in einen Ausschuss zu berufen, § 43 Abs. 4 BbgKVerf.

In der BbgKVerf ist das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen zumindest dahingehend eingeschränkt, dass dem Beirat kein eigenes Antragsrecht eingeräumt werden kann,

sondern nur ein Stellungnahmerecht (vgl. § 19 Abs. 3 S. 1). Damit korrespondiert auch ein Rederecht in den Gremien.²⁶² Ein Mindestalter sieht die Vorschrift nicht vor.

Somit kann den Mitgliedern von Kinder- und Jugendparlamenten zwar kein Antragsrecht, aber ein Rederecht eingeräumt werden. Das Landesrecht beschränkt insofern die Möglichkeiten, die den Kommunen nach dem Bundesrecht eingeräumt werden könnten.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Brandenburg. Dies wird im Landesrecht durch § 18a BbgKVerf verdeutlicht. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte ihre Gründung in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rederechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell im Rahmen von Stellungnahmen ermöglicht werden. Antragsrechte für solche Beiräte wurden vom Landesrecht allerdings ausschließlich ausgeschlossen.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Brandenburg keine Sonderregelung wie z. B. in Baden-Württemberg. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

Es besteht jedoch die Möglichkeit, Kinder und Jugendliche als sachkundige Einwohner*innen beratend in einen Ausschuss zu berufen.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

²⁶² Vgl. § 43 Abs. 4 S. 2 BbgKVerf.

4. Hessen

Nach § 1 Abs. 1 S. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) fördert die Gemeinde das Wohl der in ihr lebenden Menschen in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. Auch die HGO differenziert zwischen Einwohner*innen und Bürger*innen (vgl. § 8 HGO). Einwohnerfragestunden sowie einen Einwohnerantrag enthält die HGO nicht. Der Bürgerentscheid (§ 8b HGO) steht wiederum nur Bürger*innen zu.

Nach § 4c HGO soll die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Es handelt sich um eine Soll-Vorschrift in § 4c HGO, von der nur in Ausnahmefällen abgewichen werden soll.²⁶³ Sie soll der unter Kindern und Jugendlichen verbreiteten Politikverdrossenheit durch die Einräumung von Beteiligungsrechten entgegenwirken.²⁶⁴ Danach ist Jugendlicher, wer mindestens 14 ist, aber das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat – Kind ist, wer das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.²⁶⁵ Der Anwendungsbereich der Vorschrift erstreckt sich nur auf diejenigen Kinder und Jugendlichen, die auch Gemeindegewohner*innen sind.²⁶⁶

Das Beteiligungsrecht gilt für Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren. Es reicht aus, wenn neben anderen Interessen auch die Interessen von Kindern und Jugendlichen berührt werden.²⁶⁷ Die Planung oder das Vorhaben muss jedoch unmittelbar auf die Interessen der Kinder und Jugendlichen Wirkung entfalten und darf sich nicht lediglich als entfernte Möglichkeit der Interessensberührung darstellen.²⁶⁸

Der Gemeinde wird durch § 4c ein weiterer Gestaltungsspielraum zur Verwirklichung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen eingeräumt.²⁶⁹ Dem Sinn und Zweck der Vorschrift kann durch die Schaffung von Einrichtungen Rechnung getragen werden, die auf eine dauerhafte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des Willensbildungsprozesses innerhalb der Gemeinde gerichtet sind, wie bspw. durch Einrichtung eines „Kinder- und Jugendparlamentes“ oder auch einer Kinder- und Jugendversammlung oder eines Beirats.²⁷⁰

Daher sind den Kindern und Jugendlichen im Rahmen dieser Planungen und Vorhaben Mitwirkungsrechte in Form von Anhörungen einzuräumen, die jedoch frühzeitig genug zu erfolgen haben, um noch Einfluss auf den weiteren Verlauf nehmen zu können.²⁷¹

Flankiert wird der Auftrag aus § 4c HGO durch § 8c HGO. Für den Bereich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gilt daher, dass die Beteiligungsrechte aus § 8c HGO in den Gemeindegremien für alle Organisationsformen und Verfahren gelten, die die Gemeinden entsprechend ihrem Auftrag aus § 4c S. 2 HGO entwickeln.²⁷²

Folglich haben die Angehörigen der Beteiligungsformen auch ein Initiativrecht, welches auf solche Sachverhalte beschränkt ist, die zum Zuständigkeitsbereich der Gemeinde gehören.²⁷³ Mit dem Antragsrecht korrespondiert die Pflicht der Organe, sich mit dem Antrag

²⁶³ PdK He B-1 HGO § 4c Rn. 31 f. beck-online.

²⁶⁴ BeckOK/Dünchheim KommunalR Hess., Ed. 13., Stand: 1.11.2020, HGO § 4c Rn. 1; PdK He B-1, HGO § 4c Rn. 1.

²⁶⁵ BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 4c Rn. 2.

²⁶⁶ BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 4c Rn. 9; PdK He B-1, HGO § 4c R. 8 ff.

²⁶⁷ BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 4c Rn. 7.

²⁶⁸ BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 4c Rn. 7; PdK He B-1, HGO § 4c Rn. 26; PdK He B-1, HGO § 4c Rn. 27.

²⁶⁹ BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 4c Rn. 15.

²⁷⁰ PdK He B-1, HGO § 4c Rn. 11.

²⁷¹ BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 4c Rn. 13.

²⁷² PdK He B-1, HGO § 4c Rn. 2.

²⁷³ BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 4c Rn. 14; PdK He B-1, HGO § 4c Rn. 23.

auseinanderzusetzen.²⁷⁴ Daneben können den Kindern und Jugendlichen Anhörungs- und Rederechte in den Sitzungen der Gemeindevertretung und Ausschüsse eingeräumt werden.²⁷⁵ Eine Vorgabe der Form der Beteiligung ist nicht erfolgt.²⁷⁶

Zuständig für die Einrichtung von Beiräten ist grundsätzlich die Gemeindevertretung. Sowohl die Auswahl der Rechte, also Anhörung, Vorschlag oder/und Rede, als auch der eingeräumte Umfang, also in welchen Gemeindeorganen, Ausschüssen und Ortsbeiräten von diesen Rechten Gebrauch gemacht werden kann, liegen im Ermessen der jeweiligen Gemeinde.²⁷⁷

Daneben besteht die Möglichkeit, im Ausschuss nach § 62 Abs. 6 HGO Vertreter*innen derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, hinzuziehen. Der Unterschied zu der geschäftsordnungsmäßigen Normierung von Beteiligungsrechten nach §§ 4c, 8c HGO liegt darin, dass die Einräumung eines regelmäßigen Teilnahmerechts (einschließlich eines Rederechts) an den Ausschusssitzungen durch die Geschäftsordnung wegen der darin liegenden Gewährung von mitgliedschaftsähnlichen Rechten für unstatthaft gehalten wird.²⁷⁸

Die HGO enthält in §§ 4c, 8c die explizite Möglichkeit, einen Kinder- und Jugendbeirat einzusetzen, der wiederum Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen haben kann.

Folglich schränkt die hessische Gemeindeordnung die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Hessen. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte ihre Gründung in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer Satzung eingerichtet werden.

274 Adrian Geschäftsordnungen für Gemeindevertretung, Ausschüsse und Ortsbeiräte in Hessen, 3. Auflage 2004, § 40 Rn. 1.

275 Adrian (Fn. 272) § 39 Rn. 1 S. 145.

276 Adrian (Fn. 272) § 39, Rn. 1.

277 BeckOK/Dünchheim (Fn. 262) HGO § 8c Rn. 5.

278 BeckOK/Engels (Fn. 262) HGO § 62 Rn. 31; VGH Kassel NVwZ 1989, 390 f.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Hessen keine Sonderregelung zum Stimmrecht wie z. B. in Baden-Württemberg. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

5. Mecklenburg-Vorpommern

Gemäß § 1 Abs. 1 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) bilden Gemeinden eine wesentliche Grundlage des demokratischen Staates, die nach Abs. 2 S. 2 in freier Selbstverwaltung das Wohl ihrer Einwohner*innen fördern.

Entsprechend der üblichen Systematik differenziert die KV M-V zwischen Einwohner*innen (§ 13 Abs. 1 KV M-V) und Bürger*innen mit Wahlrecht (§ 13 Abs. 2 KV M-V). Neben der Möglichkeit, Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung zu richten (§ 14 Abs. 1 KV M-V), soll die Gemeindevertretung Einwohner*innen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, die Möglichkeit einräumen, zu Angelegenheiten der Gemeinschaft Fragen zu stellen und Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten (§ 17 Abs. 1 KV M-V). Zudem kann die Gemeindevertretung beschließen, Sachverständige sowie Einwohner*innen anzuhören, sofern sie unmittelbar betroffen sind, § 17 Abs. 2 KV M-V. Gemäß § 18 Abs. 1 KV M-V haben alle Einwohner*innen ab Vollendung des 14. Lebensjahres die Möglichkeit, einen Einwohnerantrag zu stellen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stehen wiederum nur Bürger*innen offen (§ 20 KV M-V).

Nach § 36 Abs. 5 KV M-V können auch sachkundige Einwohner*innen als vollwertige Mitglieder in Ausschüsse berufen werden. Dabei gelten jedoch die gleichen Anforderungen an die Mitgliedschaft wie bei Gemeindevertreter*innen, sodass eine Teilnahme von Kindern und Jugendlichen über diese Norm ausgeschlossen ist. Die Hinzuziehung von Sachverständigen ist jedoch über § 36 Abs. 5 S. 3 KV M-V möglich.

Explizite Regelungen für Kinder- und Jugendbeteiligung bestehen nicht. Mangels entgegenstehender Regelungen ist deshalb die Errichtung eines Kinder- und Jugendbeirates möglich, dem auch Rede- und Antragsrechte eingeräumt werden können.

Folglich schränkt die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Mecklenburg-Vorpommern. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte ihre Gründung in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments sowie für andere Kinder und Jugendliche, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Mecklenburg-Vorpommern keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann, wie z. B. in Baden-Württemberg. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

6. Niedersachsen

Nach § 2 Abs. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) sind Gemeinden Grundlage des demokratischen Staates. Gemäß § 28 Abs. 1 S. 1 NKomVG ist Einwohner*in, wer seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in der Gemeinde hat. Bürger*in ist wiederum, wer wahlberechtigt ist, § 28 Abs. 2 NKomVG.

Der Einwohnerantrag (§ 31 NKomVG) kann von allen Einwohner*innen angestrengt werden, die mindestens 14 Jahre alt sind. Das Bürgerbegehren / der Bürgerentscheid ist nur für wahlberechtigte Bürger*innen möglich, §§ 32 f. NKomVG.

Gemäß § 35 NKomVG besteht die Möglichkeit einer Einwohnerbefragung. Daran können alle Einwohner*innen teilnehmen, die mindestens 14 Jahre alt sind.

Hinsichtlich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen existiert mit § 36 NKomVG eine Sonderregelung, wonach Gemeinden und Samtgemeinden (spezielle Gemeindeverbände) Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die deren Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen sollen. Hierzu sollen die Gemeinden und Samtgemeinden über die im NKomVG vorgesehene Beteiligung der Einwohner*innen hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. Die Regelung ist als Soll-Vorschrift formuliert, was bedeutet, dass nur in atypischen Ausnahmefällen von ihr abgewichen werden darf.²⁷⁹

Hinsichtlich des personellen Anwendungsbereichs wird auf die übliche Abgrenzung abgestellt: Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII ist ein Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist. Demgegenüber ist nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist.²⁸⁰

Hinsichtlich der Art der Beteiligung besteht ein großer Ermessensspielraum. Die Regelung gestattet somit die Errichtung von Kinder- und Jugendparlamenten.²⁸¹

Gemäß § 62 Abs. 1 NKomVG sind Einwohnerfragestunden in der Gemeindevertretung möglich. Sie unterliegen jedoch einem Ermessen („kann“), stehen aber allen Einwohner*innen offen.

Nach § 62 Abs. 2 NKomVG ist die Anhörung von Sachverständigen oder Einwohner*innen in der Sitzung der Gemeindevertretung möglich. Näheres regelt die Geschäftsordnung, § 62 Abs. 3 NKomVG. Gleiches gilt für die Ausschüsse, in denen „andere Personen“ durch die Vertretung zu Mitgliedern bestellt werden können, § 71 Abs. 7 NKomVG. Die Bestellung ist jedoch widerruflich und mindestens zwei Drittel der Ausschussmitglieder müssen gewählte Mitglieder der Gemeindevertretung sein.

Auch hier fordert der Landesgesetzgeber die Gemeinden auf, Kinder und Jugendliche zu beteiligen. Dabei besteht ein großer Spielraum hinsichtlich der Ausgestaltung der Beteiligung, die auch durch einen Beirat sowie sogar durch stimmberechtigte Mitglieder in Ausschüssen erfolgen kann. Die Grenzen der Ausgestaltung ergeben sich aus den oben dargelegten Erwägungen.

Folglich schränkt die niedersächsische Kommunalverfassung die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein, erweitert jedoch die Stimmrechte in den Ausschüssen.

279 BeckOK/Seybold KommunalR Nds, 16. Ed., Stand: 01.01.2021, NKomVG § 36 Rn. 13.

280 BeckOK/Seybold (Fn. 277) NKomVG § 36 Rn. 10.

281 BeckOK/Seybold (Fn. 277) NKomVG § 36 Rn. 12.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Niedersachsen. Er wird verstärkt durch die einfachgesetzliche Soll-Vorschrift des § 36 NKomVG. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte ihre Gründung in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Niedersachsen eine Sonderregelung zur Mitgliedschaft in Ausschüssen, die auch Minderjährige einschließen kann. Ausschussmitglieder, die nicht der Vertretung angehören, haben allerdings kein Stimmrecht, § 71 Abs. 7 S. 3 NKomVG.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlament nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich

7. Nordrhein-Westfalen

Nach § 1 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bilden die Gemeinden die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus und fördern das Wohl der Einwohner*innen in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. Nach § 1 Abs. 1 S. 3 GO NRW handeln sie zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen. Entsprechend der allgemeinen Systematik ist Einwohner*in, wer in der Gemeinde wohnt, und Bürger*in die*der Wahlberechtigte (§ 21

GO NRW). Ein Einwohnerantrag ist für alle Einwohner*innen ab 14 Jahren möglich (vgl. § 25 GO NRW). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können nur Bürger*innen beantragen (vgl. § 26 GO NRW).

Nach § 27a GO NRW kann die Gemeinde zur Wahrnehmung der spezifischen Interessen von Senior*innen, von Jugendlichen, von Menschen mit Behinderung oder anderen gesellschaftlichen Gruppen besondere Vertretungen bilden oder Beauftragte bestellen. Dabei hat die Gemeinde Ermessen („kann“). Näheres kann nach S. 2 durch Satzung geregelt werden. Weitere inhaltliche Beschränkungen enthält die Vorschrift nicht. Die konkrete Ausgestaltung (Zusammensetzung, „Amtszeit“ usw.) ist den Gemeinden überlassen.²⁸²

Der Gesetzentwurf betont mehrfach, dass es sich bei § 27a um eine lediglich klarstellende Regelung handelt, die die Gemeinden dazu „ermuntern“ soll, „von dieser Möglichkeit der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in den kommunalen Willensbildungsprozess Gebrauch zu machen“²⁸³. Es geht bei der Regelung nicht (allein) um die Vertretung und Wahrnehmung partikularer Interessen gegenüber der Gemeinde und ihren Organen, sondern (auch) um die Nutzung besonderer Erfahrungen, Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten von Angehörigen der fraglichen Gruppen zur Förderung des Gemeinwohls.²⁸⁴

*„Grenzen werden lediglich durch die bestehenden kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung gezogen. So können entsprechenden Interessenvertretungen keine Entscheidungsbefugnisse übertragen oder Aufgaben zugeordnet werden, die in die Zuständigkeit des Rates und seiner Ausschüsse oder anderer Organe der Gemeinde eingreifen“;*²⁸⁵

ihre Tätigkeit ist konsultativer Natur. Kommunale Interessenvertretungen und Beauftragte sind damit auch keine selbstständigen Kommunalorgane mit eigenen Wahrnehmungskompetenzen, auch wenn ihnen durch kommunale Satzung Anhörungs-, Beteiligungs-, Unterrichts- und Vorschlagsrechte eingeräumt werden können.²⁸⁶

Kinder und Jugendliche können jedoch auch Mitglieder solcher Gremien sein, da der Wortlaut auch „andere gesellschaftliche Gruppen“ erfasst. Darunter können auch Kinder und Jugendliche – ohne explizite Nennung – fallen.²⁸⁷

In den Ausschüssen des Gemeinderates können nach § 58 Abs. 3 GO NRW mit Ausnahme des Hauptausschusses auch sachkundige Bürger*innen, die dem Rat angehören können, bestellt werden. Diese sachkundigen Bürger*innen haben als ordentliche Mitglieder die vollen Rechte im Ausschuss (auch Stimmrecht).²⁸⁸ Die Ausschüsse können zudem nach § 58 Abs. 3 GO NRW Vertreter*innen derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen. Als Mitglieder mit beratender Stimme können den Ausschüssen nach § 58 Abs. 4 GO NRW volljährige sachkundige Einwohner*innen angehören, die in entsprechender Anwendung des § 50 Abs. 3 GO NRW zu wählen sind. Die einzelfallbezogene Anhörung von Kindern und Jugendlichen sind somit auch möglich, ein Stimmrecht kann ihnen jedoch nicht eingeräumt werden.

Im Ergebnis gestattet die GO NRW auch die Errichtung von Kinder- und Jugendparlamenten. Diesen können per Satzung auch Rede- und Antragsrechte eingeräumt werden.

282 BeckOK/Thiel KommunalR NRW, 14. Ed., Stand: 1.12.2020, GO NRW § 27a Rn. 8.

283 LT-Drs.16/12363, 58; VG Düsseldorf BeckRS 2019, 5756 Rn. 12.

284 BeckOK/Thiel (Fn. 280) GO NRW § 27a Rn. 6.

285 LT-Drs. 16/12363, 58

286 BeckOK/Thiel (Fn. 280) GO NRW § 27a Rn. 9

287 Vgl. BeckOK/Thiel (Fn. 280) GO NRW § 27a Rn. 7.

288 BeckOK/Kallerhoff KommunalR NRW, 16. Ed., Stand: 1.6.2021, GO NRW § 58 Rn. 42.

Folglich schränkt die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein, erweitert aber auch nicht die Stimmrechte auf Kinder und Jugendliche in Ausschüssen.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Nordrhein-Westfalen und wird durch § 27a GO NRW zusätzlich verdeutlicht. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte ihre Gründung in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer kommunalen Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Nordrhein-Westfalen keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

8. Rheinland-Pfalz

Nach § 1 Abs. 1 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GO RP) ist die Gemeinde Grundlage und zugleich Glied des demokratischen Staates. Entsprechend der allgemeinen Systematik wird zwischen Einwohner*in (§ 13 Abs. 1 GO RP) und Bürger*in (§ 13 Abs. 2 GO RP) differenziert. Nach § 16a GO RP besteht die Möglichkeit der Fragestunde, bei dem auch Einwohner*innen die Gelegenheit gegeben werden kann, Fragen an den Gemeinderat zu stellen sowie Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten. Nach § 17 GO RP können Bürger*innen und die Einwohner*innen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, beantragen, dass der Gemeinderat über bestimmte Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag).

Das Bürgerbegehren nach § 18 GO RP steht nur Bürger*innen offen.

Auch hier bildet der Gemeinderat die Vertretung der Bürger*innen der Gemeinde, § 32 Abs. 1 S. 1 GO RP. Nach § 35 Abs. 2 GO RP kann der Gemeinderat beschließen, zu bestimmten Beratungsgegenständen Sachverständige und Vertreter*innen berührter Bevölkerungsteile zu hören; er kann einzelne Beratungsgegenstände mit ihnen auch erörtern. Eine Anhörung hat zu erfolgen, wenn ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats dies beantragt. Eine Anhörung darf nicht erfolgen, sofern zum gleichen Beratungsgegenstand innerhalb der letzten zwölf Monate bereits eine Anhörung durchgeführt worden ist. Diese Möglichkeit steht auch für Kinder und Jugendliche offen. Wer berechtigt ist, an den Sitzungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teilzunehmen, kann im Rahmen der Geschäftsordnung das Wort ergreifen, jedoch keine Anträge stellen (§ 37 Abs. 3 GO RP).

Externe Ausschussmitglieder können in einen Ausschuss gewählt werden, müssen dabei jedoch für die Gemeindevertretung wählbar, also Bürger*in sein, § 46 Abs. 3 GO RP.

Nach § 16c GO RP soll die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde über die in diesem Gesetz vorgesehene Beteiligung der Einwohner*innen hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. Es handelt sich hierbei um eine Soll-Vorschrift, sodass nur bei besonderen Ausnahmesituationen eine Beteiligung unterbleiben kann.

Die Gemeindeordnung sieht explizit die Möglichkeit zur Errichtung einer Jugendvertretung vor, § 56b GO RP. Folglich kann die Gemeinde einen solchen Beirat einrichten. Erforderlich ist ein Satzungsbeschluss, § 56b Abs. 1 GO RP. Hinsichtlich dessen Rechten verweist § 56b Abs. 2 GO RP auf § 56a GO RP. Die Beiräte können über alle Angelegenheiten beraten, die die Belange der von ihnen vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Gruppen berühren. Gegenüber den Organen der Gemeinde können sie sich hierzu äußern, soweit Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde betroffen sind, § 56b Abs. 2 i. V. m. § 56a Abs. 2 GO RP. Rederechte bestehen dabei gem. § 56b Abs. 2 i. V. m. § 56a Abs. 2 GO RP. Nach Antrag hat der*die Bürgermeister*in verpflichtend dem Gemeinderat Angelegenheiten des Jugendbeirates zur Beratung und Entscheidung vorzulegen. Die Geschäftsordnung des Gemeinderats soll bestimmen, in welcher Form Mitglieder der Beiräte im Rahmen ihrer Aufgaben an Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse teilnehmen.

Auch hier hat der Landesgesetzgeber Einschränkungen hinsichtlich der Errichtung einer Vertretung insofern gemacht, als nur für „Jugendliche“ ein solcher geschaffen werden kann. Diese können dann aber auch durch kommunale Bestimmungen Rede- und Antragsrechte erhalten. Stimmrechte in den Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse können nicht gewährt werden.

Mitglied der Jugendvertretung (in der Begrifflichkeit des Gutachtens: des Jugendparlamentes) können nur Personen ab 14 Jahren bis unter 18 Jahren sein (Jugendliche), wobei diese aber auch die Interessen von Kindern vertreten sollen.²⁸⁹

Für unmittelbare Beteiligung von Kindern unter 14 Jahren ist daher auf andere Beteiligungsformen zurückzugreifen.

Die Bürger*innen und die Einwohner*innen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können nach § 17 Abs. 1 GO RP beantragen, dass der Gemeinderat über bestimmte Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag).

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Rheinland-Pfalz. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte die Gründung von Jugendparlamenten in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden. Hierfür gibt es in Rheinland-Pfalz mit § 56b GO RP eine konkretisierende Sondervorschrift.

In Rheinland-Pfalz können ausdrücklich nur Jugendliche und nicht Kinder Mitglieder in den Jugendparlamenten sein. Beiräte mit Kindern als Mitglieder sind daher vom Landesgesetzgeber ausgeschlossen worden. Diese Einschränkung wird von Art. 12 KRK nicht verboten, da dieser nicht die Einrichtung spezifischer Institutionen verlangt.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Jugendparlamente gegenüber den Organen der Kommunen sind bereits explizit in der Gemeindeordnung vorgesehen, können aber auch kommunal ergänzend konkretisiert werden. Stets muss sichergestellt sein, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung im Einzelfall wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer kommunalen Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Rheinland-Pfalz keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

²⁸⁹ Vgl. Jugendvertretung, Satzungsmuster, abrufbar unter: <https://ratsinfo.vgben.de/oparl/bodies/0001/downloadfiles/a/00009129.pdf>. (zuletzt besucht: 06.01.2022).

d) Budgets

Budgets für Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für Jugendparlamente oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

9. Saarland

Gemäß § 1 S. 1 des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes (KSVG) sind Gemeinden die in den Staat eingeordneten Gemeinwesen der in örtlicher Gemeinschaft lebenden Menschen. Sie regeln alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze durch die von der Bürgerschaft gewählten Organe oder durch Bürgerentscheid in eigener Verantwortung, § 1 S. 2 KSVG.

Entsprechend der üblichen Systematik wird hier auch zwischen Einwohner*innen (§ 18 Abs. 1 KSVG) und Bürger*innen differenziert (§ 18 Abs. 2 KSVG). Es besteht die Möglichkeit einer Einwohnerfragestunde (§ 20a KSVG), die im Ermessen des Gemeinderats liegt. Über die Einwohnerfragestunde können auch Kinder und Jugendliche beteiligt werden. Der Einwohnerantrag (§ 21 KSVG) steht Einwohner*innen ab 16 Jahren offen; das Bürgerbegehren wiederum nur den wahlberechtigten Bürger*innen (§ 21a KSVG). Anhörungen von anderen als gewählten Mitgliedern sind nach § 49 KSVG möglich. Sachverständige (Abs. 1) oder bestimmte Personen (Abs. 3) können mit einem Rederecht zu Sitzungen des Gemeinderates und deren Ausschüssen hinzugezogen werden.

Auch das KSVG enthält in § 49a eine explizite Regelung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

Danach können Gemeinden bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen.

Für die Beteiligung von Jugendlichen können Gremien nach § 49a Abs. 2 KSVG eingerichtet werden. Das Nähere ist von den Gemeinden durch Satzung zu bestimmen, insbesondere sind dabei Regelungen über die Zusammensetzung, Wahl, Amtszeit, Rechtsstellung, Arbeitsweise und Entschädigung zu treffen.

Kinder können wiederum nach § 49a Abs. 3 KSVG nur über mit ihnen kooperierenden und von der Gemeinde zu benennenden Sachwalter*innen beteiligt werden.

Folglich kann für Jugendliche eine Vertretung eingerichtet werden, die auch Anhörungs- und Rederechte im Gemeindeparlament beinhalten kann (vgl. auch § 50 Abs. 4 KSVG). Die Einführung von Antragsrechten ist nicht ausgeschlossen.

Für Kinder unter 14 Jahren ist es jedoch nicht möglich, eine eigene Vertretung einzuführen. Hierbei ist § 49a KSVG abschließender Natur, der auch gegenüber § 49 Abs. 3 KSVG *lex specialis* (speziellere Vorschrift) ist.

Folglich schränkt das saarländische Kommunalselbstverwaltungsgesetz die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder

deren Rechte über das Verfassungsrecht hinaus bezüglich der institutionellen Beteiligung von Kindern ein.

Die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, können gemäß § 21 KSVG beantragen, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister dem Gemeinderat eine bestimmte dem Gemeinderat obliegende Selbstverwaltungsangelegenheit zur Beratung und Entscheidung vorlegt (Einwohnerantrag).

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch im Saarland. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Jugendgremien (in der Begrifflichkeit des Gutachtens: Jugendparlamenten) nach § 49a Abs. 2 KSVG gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte die Gründung von Jugendparlamenten in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Die institutionelle Beteiligung von Kindern (Personen unter 14 Jahren) als Gremienmitglieder ist im Saarland durch das spezielle Landesrecht derzeit ausgeschlossen.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, für Jugendliche auch als Mitglieder eines Jugendgremiums, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer kommunalen Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es im Saarland keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Lastverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für ein Jugendgremium oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

10. Sachsen

Nach § 1 Abs. 1 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGO) ist die Gemeinde Grundlage und Glied des demokratischen Rechtsstaats. Einwohner*in ist nach § 10 Abs. 1 SächsGO jede*r, die*der in der Gemeinde wohnt, während nach § 15 SächsGO Bürger*in jede*r Wahlberechtigte ist.

Eine Einwohnerversammlung (§ 22 SächsGO) steht nicht nur Bürger*innen, sondern auch den Einwohner*innen offen (vgl. § 22 Abs. 1 S. 6 SächsGO). Der Einwohnerantrag kann auch von Einwohner*innen ab Vollendung des 16. Lebensjahrs eingebracht werden (vgl. § 23 S. 1, 2 i. V. m. § 22 Abs. 2 SächsGO). Der Bürgerentscheid steht wiederum nur Bürger*innen offen (§ 24 Abs. 1 SächsGO).

Nach § 27 Abs. 1 SächsGO ist der Gemeinderat die Vertretung der Bürger*innen. Nach § 44 SächsGO können sachkundige Einwohner*innen auch in den Gemeinderat und dessen Ausschüsse berufen werden (vgl. § 44 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 SächsGO). Dabei ist deren Rolle auf die beratende Funktion beschränkt. Es dürfen jedoch nicht beratende Mitglieder als Gemeindevertreter*innen in einem Ausschuss sein. Nach § 47 SächsGO können Beiräte durch die Hauptsatzung gebildet werden und unterstützen den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Auch mit Blick auf die Kinder- und Jugendbeteiligung existiert mit § 47a SächsGO eine spezielle Vorschrift. Danach soll die Gemeinde Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.

Mangels gegenteiliger Vorgaben besteht auch hier keine Beschränkung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden. Daraus folgt, dass ein Kinder- und Jugendbeirat mit Rede- und Antragsrechten eingerichtet werden kann.

Folglich schränkt die sächsische Gemeindeordnung die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Sachsen. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Hierzu ruft auch § 47a SächsGO zusätzlich durch einfachgesetzliches Landesrecht auf. Somit sollte ihre Gründung in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte für Kinder und Jugendliche im Gemeinderat, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzel-

fall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit des Gemeinderats jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer kommunalen Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche im Gemeinderat wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Sachsen eine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. So können nach § 44 SächsGO auch Kinder oder Jugendliche als sachkundige Einwohner*innen in Ausschüssen beratende Mitglieder mit Stimmrecht sein, wobei ihre Zahl die der Gemeinderäte in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen darf.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

11. Sachsen-Anhalt

Auch in Sachsen-Anhalt sind gemäß § 2 Abs. 1 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) die Gemeinden Grundlage und Glied des demokratischen Staates. Einwohner*in ist gemäß § 21 Abs. 1 KVG LSA jede*r, die*der in der Kommune wohnt. Nach § 21 KVG LSA ist Bürger*in jede*r Wahlberechtigte, wobei schon Personen mit 16 Jahren wahlberechtigt sind. Der Einwohnerantrag steht wiederum Einwohner*innen ab dem vollendeten 14. Lebensjahr offen (§ 25 KVG LSA), während das Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheid nur wahlberechtigten Bürger*innen offensteht.

Gemäß § 49 Abs. 3 KVG LSA können sachkundige Einwohner*innen mit beratender Stimme in beratenden Ausschüssen widerruflich berufen werden.

Gemäß § 79 KVG LSA können für bestimmte Aufgabenbereiche besondere Interessenvertreter*innen und Beauftragte bestellt sowie Beiräte gebildet werden.

Im Hinblick auf die Kinder- und Jugendbeteiligung besteht mit § 80 KVG LSA eine Sonderregelung. Demnach sollen Gemeinden Kinder und Jugendliche, Senior*innen, Menschen mit Behinderungen, Zugewanderte und andere gesellschaftlich bedeutsame Gruppen bei Planungen und Vorhaben, die deren spezifische Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Hierzu können geeignete Verfahren entwickelt, Beiräte gebildet oder Beauftragte bestellt werden. Das Nähere, insbesondere zur Bildung, zu den Aufgaben und zu den Mitgliedern der Beiräte, muss durch kommunale Satzung bestimmt werden.

Auch hier wird die Ausgestaltung eines Kinder- und Jugendbeirates auf die Satzungsebene verlagert. Die Gemeinden sind also insofern nicht über das Verfassungsrecht hinaus beschränkt, Kindern und Jugendlichen generelle Rede- und Antragsrechte einzuräumen.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Sachsen-Anhalt und wird durch § 80 KVG LSA landesrechtlich verdeutlicht. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte die Gründung von Kinder- und Jugendparlamenten in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer kommunalen Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Bezüglich der Ausschüsse gibt es für Kinder und Jugendliche in Sachsen-Anhalt nur die Möglichkeit, nach § 49 Abs. 3 KVG LSA als Mitglied mit „beratender Stimme“ in einen beratenden Ausschuss berufen zu werden. Daher gibt es in Sachsen-Anhalt keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

12. Schleswig-Holstein

Gemäß § 6 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH) ist Einwohner*in, wer in der Gemeinde wohnt; Bürger*innen sind hingegen nur die Wahlberechtigten (§ 6 Abs. 2 GO SH), welche in Schleswig-Holstein alle Deutschen und Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten ab 16 Jahren sind, § 3 Abs. 1 Nr. 1 GKWG SH (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz Schleswig-Holstein).

Nach § 16b Abs. 1 GO SH kann die Gemeinde eine Einwohnerversammlung durchführen. Vorschläge können von allen Einwohner*innen eingebracht werden (vgl. § 16b Abs. 2 GO SH). Gemäß § 16c Abs. 1 GO SH ist eine Einwohnerfragestunde durchzuführen. Zudem kann die Gemeindevertretung beschließen, Sachkundige sowie Einwohner*innen, die von dem Gegenstand der Beratung betroffen sind, anzuhören. Gleichsam besteht die Möglichkeit, eine Einwohnerbefragung durchzuführen (vgl. § 16c Abs. 3 GO SH).

Ein Einwohnerantrag kann von Einwohner*innen ab dem vollendeten 14. Lebensjahr gestellt werden (§ 16f Abs. 1 GO SH).

Nach § 46 Abs. 3 GO SH können neben Gemeindevertreter*innen auch andere Bürger*innen zu Mitgliedern von Ausschüssen gewählt werden, sofern dies die Hauptsatzung bestimmt. Sie müssen der Gemeindevertretung angehören können und somit wahlberechtigt sein und keine Hinderungsgründe in ihrer Person aufweisen. Dies sind somit nur Personen über 18 Jahren, vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 GKWG SH.

Gemäß § 47d GO SH können durch Satzung Beiräte gebildet werden.

Hinsichtlich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen besteht mit § 47f GO SH eine Sonderregelung, wonach die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen muss. Hierzu muss die Gemeinde über die Beteiligung der Einwohner*innen nach den §§ 16 a bis 16 f hinaus geeignete Verfahren entwickeln. Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, muss die Gemeinde nach § 47f Abs. 2 GO SH in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung nach § 47f Abs. 1 GO SH durchgeführt hat. Diese Vorschrift ist für den betreffenden Rechtsbereich als eine gelungene nationale Umsetzung bzw. Konkretisierung der Vorgaben von Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK anzusehen.

Für diese Beteiligung ist die Errichtung eines Kinder- und Jugendbeirates ein Instrument. Dieser Beirat kann entsprechend der Wertung des § 47e Abs. 2 GO SH eigene Anträge stellen und dazu Stellung nehmen. Zudem ist der Beirat nach § 47e GO SH über alle wichtigen Angelegenheiten, die die Interessen der Kinder und Jugendlichen unmittelbar betreffen, zu unterrichten. Näheres sollte die Geschäftsordnung der Gemeindevertretung regeln. Hier ist es möglich, in der Geschäftsordnung entsprechende Rederechte zu den wichtigen Angelegenheiten – neben der Möglichkeit der Stellungnahme – einzuräumen.

Folglich schränkt die Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten sowie deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein, erweitert aber auch nicht die Stimmrechte auf Kinder und Jugendliche in Ausschüssen.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Schleswig-Holstein.

Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte die Gründung von Kinder- und Jugendparlamenten in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden, § 47 f GO SH bietet hierfür die entscheidenden Maßgaben.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer kommunalen Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Schleswig-Holstein keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

13. Thüringen

Nach § 1 Abs. 1 der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (ThürKO) bilden die Gemeinden die Grundlagen des demokratischen Staats. Auch hier wird zwischen Einwohner*in (§ 10 Abs. 1 ThürKO) und Bürger*in (§ 10 Abs. 2 ThürKO) differenziert. In Thüringen existiert die Möglichkeit eines Bürgerentscheides oder eines Einwohnerantrages (vgl. Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG)). In beiden Fällen sind auch Einwohner*innen ab 14 Jahre stimmberechtigt (§ 2 Abs. 2 ThürEBBG).

In den Ausschüssen des Gemeinderates können nach § 27 Abs. 5 ThürKO wahlberechtigte Personen als sachkundige Bürger*innen hinzugezogen werden. Wahlberechtigt sind nach § 1 Abs. 1 und 2 ThürKWG Deutsche und Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates

der EU, die am Wahltag 16 Jahre alt sind. Somit können auch Jugendliche ab 16 Jahren als Sachkundige in Ausschüssen hinzugezogen werden. Ein Stimmrecht ist für diese jedoch nicht vorgesehen.

Weiterhin wurde mit Gesetz vom 31.03.2021 § 26a ThürKO eingeführt.²⁹⁰ Demnach sollen die Gemeinden bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen und hierzu geeignete Verfahren entwickeln, die in der Hauptsatzung näher geregelt werden sollen. Hierzu zählt auch die Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten. Von dieser Soll-Vorschrift darf nur in Ausnahmefällen abgewichen werden, daher besteht nun durch Landesrecht eine Verpflichtung für Gemeinden, tätig zu werden, sofern dies noch nicht geschehen ist.

Die Kommunalordnung von Thüringen schränkt die Selbstverwaltungsgarantie bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten sowie deren Rechte nicht über das Verfassungsrecht hinaus ein, erweitert aber auch nicht die Stimmrechte auf Kinder und Jugendliche in Ausschüssen.

Daher gilt Folgendes:

a) Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Thüringen und wird besonders verstärkt durch den neuen § 26a ThürKO. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlament gebündelt und in kommunale Prozesse eingebracht werden. Somit sollte die Gründung von Kinder- und Jugendparlament in möglichst vielen Kommunen des Landes angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

b) Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Gemeindevertretung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Kommune sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie über die Organisationshoheit gewährt und mit einer kommunalen Satzung eingerichtet werden.

c) Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Gemeindevertretung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Thüringen keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht durch eine kommunale Satzung eingeräumt werden kann.

d) Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Gemeindevertretung liegen.

²⁹⁰ GVBl-Gesetz Gesetz- und Verordnungsblatt 7/8, 113 – 115.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Gemeindevertretung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Gemeindevertretung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

14. Stadtstaaten

(1) Berlin

Berlin ist als kreisfreie Stadt insgesamt Gemeinde und zugleich Bundesland der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB)). Die Bezirke der Stadt sind Teil der staatsunmittelbaren Verwaltungsuntergliederung und keine unterstaatlichen Gebietskörperschaften. Sie sind Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit.²⁹¹ Sie verfügen daher nicht über die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG.

Dennoch ist auf Bezirksebene eine starke politische Eigenverantwortung gegeben, die mit kommunalrechtlichen Strukturen in Flächenländern teilweise zu vergleichen ist (vgl. § 2 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG): „Selbstverwaltungseinheiten“). So können nach § 9 BezVG Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung gebildet werden. Da die kommunalrechtliche Vergleichbarkeit der Selbstverwaltung bezüglich der Bezirke sehr ausgeprägt ist (vgl. § 3 BezVG) und sie innerhalb Berlins in vielen Bereichen wie Kommunen in einem Flächenland fungieren (vgl. Bezirksaufsicht nach § 9 AZG (Gesetz über die Zuständigkeit in der Allgemeinen Berliner Verwaltung) und Kommunalaufsicht), kann ihnen insofern grundsätzlich eine kommunal-vergleichbare Organisationshoheit bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten zugesprochen werden.

Mangels entgegenstehender Regelungen ist daher die Errichtung eines Kinder- und Jugendparlamentes möglich, dem auch Rede- und Antragsrechte eingeräumt werden können.

Somit können auf Ebene der Bezirke in Berlin Kinder- und Jugendparlamente gegründet werden.²⁹²

Folglich schränken die Berliner Verfassung und die Landesgesetze die Freiheit der Bezirksverordnetenversammlungen bezüglich der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten oder deren Rechte nicht über das Bundesverfassungsrecht hinaus ein, erweitern aber auch nicht die Stimmrechte auf Kinder und Jugendliche in Ausschüssen. In allen Angelegenheiten, zu denen die Bezirksverordnetenversammlung nach den §§ 12 und 13 BezVG Beschlüsse fassen kann, haben die Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, gemäß § 44 BezVG das Recht, Empfehlungen an die Bezirksverordnetenversammlung zu richten (Einwohnerantrag).

Daher gilt Folgendes:

1. Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt,

²⁹¹ Ottenberg/Wolf/Praxiskommentar zum Berliner Bezirksverwaltungsrecht, 18. Auflage 2020, § 2.

²⁹² Siehe hierzu in der Praxis: Kinder- und Jugendparlament Tempelhof-Schöneberg (www.kjp-ts.de, zuletzt besucht: 07.03.2022) sowie Kinder- und Jugendparlament Charlottenburg-Wilmersdorf (www.kjp-cw.de, zuletzt besucht: 07.03.2022).

jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Berlin. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse auf Bezirksebene eingebracht werden. Somit sollte die Gründung von Kinder- und Jugendparlamenten in möglichst vielen Bezirken des Landes Berlin angestrebt werden.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

2. Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte in der Bezirksverordnetenversammlung für Kinder und Jugendliche, auch als Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments, können von der Bezirksverordnetenversammlung sowohl für den Einzelfall als auch generell in der jeweils zu erlassenden Geschäftsordnung nach § 8 Abs. 1 BezVG ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen können für sie jedenfalls über § 9 Abs. 4 BezVG als sachkundige Personen und Betroffene gewährt werden.

3. Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Bezirksverordnetenversammlung wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung des Stimmrechts auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse gibt es in Berlin keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Insbesondere können Minderjährige auch nicht sogenannte Bürgerdeputierte nach §§ 20 ff. BezVG werden, da dies auf Personen über 18 Jahren beschränkt ist.

Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlungen gibt und dies auch nicht von diesen eingeräumt werden kann.

4. Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss bei der Bezirksverordnetenversammlung liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Bezirksverordnetenversammlung dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben der Gemeinde behält. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Bezirksverordnetenversammlung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

(2) Bremen

Innerhalb der Freien Hansestadt Bremen (Bundesland Bremen) muss zwischen der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven unterschieden werden. Nach Artikel 145 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen können sich die Gemeinden ihre Verfassungen selbst geben.

Nach Art. 87 Abs. 2 S. 1 der Verfassung von Bremen können Bürgeranträge gestellt werden. Diese müssen von mindestens 2.500 Einwohner*innen unterzeichnet sein, die das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Für die Stadt Bremen wird als Kommunalparlament die Stadtbürgerschaft gewählt, deren Besetzung unmittelbar mit der Landtagswahl verknüpft ist, für die Stadt Bremerhaven wird hingegen die Stadtverordnetenversammlung als Kommunalparlament selbstständig gewählt.

Gemäß § 1 in Verbindung mit § 2 Bürgerantragsgesetz können auch der Bürgerschaft der Stadt Bremen Gegenstände zur Beratung und Beschlussfassung unterbreitet werden (Bürgerantrag). Ein Bürgerantrag kann auch wirksam von Einwohnerinnen oder Einwohnern des Landes Bremen unterschrieben sein, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Nach § 15 der Verfassung von Bremerhaven können Einwohnerinnen und Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, beantragen, dass die Stadtverordnetenversammlung von Bremerhaven bestimmte ihr obliegende Selbstverwaltungsangelegenheiten berät und entscheidet (Einwohnerantrag).

Im Gebiet der Stadt Bremen werden zudem regionale Beiräte gewählt. Die Beiräte werden in Bremen gemäß dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter gebildet. Die Wahl steht nur für Personen offen, die 18 Jahre alt sind, § 4 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter.

Der Beirat berät und beschließt über die örtlichen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse. Das aktive Wahlrecht besteht mit Vollendung des 16. Lebensjahres, vgl. § 1 Bremer Wahlgesetz i. V. m. § 3 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter (OBG).

Gemäß § 6 OBG gewährleistet der Beirat die Bürgerbeteiligung im Beiratsbereich und regt sie an. Insbesondere kann der Beirat, auch gemeinsam mit anderen Beiräten,

1. Stadtteilforen und Einwohnerversammlungen veranstalten,
2. Moderations-, Mediations- und Schlichtungsverfahren anregen,
3. Kinder und Jugendliche an Entscheidungsprozessen beteiligen.

Der Beirat fördert dabei gemäß § 6 Abs. 3 OBG das kommunalpolitische Engagement von Jugendlichen im Beiratsbereich. Er kann einen Jugendbeirat gründen, dem Jugendliche aus dem Beiratsbereich angehören. Die Jugendbeiräte sollen zu gleichen Teilen aus Mädchen und Jungen bestehen. Über die Einzelheiten der Einsetzung und der Aufgaben entscheidet der Beirat durch Beschluss. Die Geschäftsführung obliegt dem Ortsamt. Sie kann vom Beirat an einen Dritten übertragen werden. Die Geschäftsordnung des Beirates kann den Mitgliedern des Jugendbeirates das Rede- und Antragsrecht für die Sitzungen des Beirates gewähren.

Ausweislich der Gesetzesbegründung geht der Bremische Gesetzgeber davon aus, dass Jugendliche solche Personen sind, die das 14. Lebensjahr vollendet haben.²⁹³

Gemäß § 6 Abs. 4 des Ortsgesetzes haben Einwohner*innen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, das Recht, in beiratsbezogenen Angelegenheiten Anträge an den Beirat zu stellen

In § 6 Abs. 3 des Ortsgesetzes ist somit die Möglichkeit eines Jugendbeirates explizit vorgesehen. Kinder werden nicht explizit genannt, sind nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 des Ortsgesetzes nur zu beteiligen.

293 Bremische Bürgerschaft, Drs. 17/366, S. 17.

Aus dieser Gesamtschau lässt sich schließen, dass es für Kinder unter 14 in der Stadt Bremen nicht möglich ist, eine eigene institutionelle Vertretung zu gründen. Andere Beteiligungsformen für Kinder stehen jedoch zur Verfügung.

In Bremerhaven ist ein Einwohnerantrag ab 16 Jahren gemäß § 15 der Verfassung der Stadt Bremerhaven möglich. Das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid (§ 16f der Verfassung der Stadt Bremerhaven) stehen wiederum nur wahlberechtigten Bürger*innen offen, wobei das aktive Wahlrecht bei 16 Jahren liegt (vgl. § 9 der Verfassung der Stadt Bremerhaven i. V. m. § 42 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Bremisches Wahlgesetz). Das passive Wahlrecht liegt bei 18 Jahren, § 4 Abs. 1 Bremisches Wahlgesetz.

Mit der Sondervorschrift des § 18 der Verfassung der Stadt Bremerhaven besteht die Pflicht, Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben der Stadt, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise über die in dieser Verfassung vorgesehene Beteiligung der Einwohner*innen hinaus zu beteiligen („müssen“).

Nach § 29 Abs. 2 der Verfassung der Stadt Bremerhaven kann die Stadtverordnetenversammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließen, anwesende Einwohner*innen zum Gegenstand der Beratung zu hören.

Mangels entgegenstehender Regelungen ist in Bremerhaven die Errichtung eines Kinder- und Jugendparlamentes möglich, dem auch Rede- und Antragsrechte eingeräumt werden können.

Daher gilt Folgendes:

1. Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in der Freien Hansestadt Bremen. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse auf Ebene der Städte Bremen und Bremerhaven eingebracht werden.

In der Stadt Bremerhaven sind keine Beschränkungen zur Einrichtung einer Kinder- und Jugendparlamente ersichtlich. In der Stadt Bremen hingegen kann ein Jugendbeirat gegründet werden, wobei Personen unter 14 Jahren somit von der Mitgliedschaft ausgeschlossen werden. Andererseits kann – und muss – der regionale Beirat jedoch Kinder und Jugendliche an Entscheidungsprozessen beteiligen.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben davon unberührt.

2. Rede- und Antragsrechte

Rede- und Antragsrechte für Kinder und Jugendliche in der Stadtbürgerschaft von Bremen sowie in der Stadtverordnetenversammlung von Bremerhaven können von der Stadtbürgerschaft oder von der Stadtverordnetenversammlung sowohl für den Einzelfall als auch generell ermöglicht werden, sofern sichergestellt ist, dass die Antrags- und Rederechte aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Kommunalparlamente jederzeit wieder entzogen werden können.

Rede- und Antragsrechte in Ausschüssen der Beiräte in der Stadt Bremen sowie in den Ausschüssen in Bremerhaven können für Kinder und Jugendliche gewährt werden.

3. Stimmrechte

Es gibt kein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche in der Stadtbürgerschaft von Bremen oder der Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven wegen der geltenden bundesverfassungsrechtlichen Beschränkung des Stimmrechts auf die gewählten Mitglieder.

Für Ausschüsse der Beiräte in der Stadt Bremen gibt es keine Sonderregelung zum Stimmrecht, das auch Minderjährige einschließen kann. Auch hier ist man auf die Wählbarkeit festgelegt, § 23 Abs. 4 OBG. Dies gilt auch für die Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven, § 41 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven (GOSTVV).

Mangels der wegen der Wesentlichkeitstheorie notwendigen gesetzlichen Grundlage bleibt es daher dabei, dass es kein Stimmrecht für Minderjährige in den kommunalen Ausschüssen gibt und dies auch nicht von diesen eingeräumt werden kann.

4. Budgets

Budgets für Kinder- und Jugendparlamente sowie für den Jugendbeirat können eingerichtet werden. Die abschließende Entscheidung über die Ausgaben muss beim jeweiligen Kommunalparlament bzw. beim regionalen Beirat liegen.

Die Einräumung eines selbst verwalteten Budgets ist insbesondere möglich, wenn gewährleistet ist, dass die Stadtbürgerschaft oder der Stadtverordnetenversammlung bzw. der regionale Beirat dieses wieder ablehnen und die Letztverantwortung über die Ausgaben behalten. Im Interesse der zunehmenden Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen sowie der Rechtssicherheit ist das Recht, ein gewährtes Budget für das Kinder- und Jugendparlament sowie für den Jugendbeirat oder dessen Nutzung rückwirkend zu verändern, von der Bezirksverordnetenversammlung nur im Ausnahmefall auszuüben.

Für rechtswirksame Handlungen der Kinder- und Jugendparlamente sowie für den Jugendbeirat nach außen ist ein Tätigwerden einer volljährigen Person erforderlich.

(3) Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Die Hamburger Verfassung bestimmt anders als die Berliner Verfassung, dass staatliche und gemeindliche Tätigkeiten nicht getrennt werden, Art. 4 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (VerfHamb). Die Freie und Hansestadt Hamburg kann daher als Gemeinde ihre Selbstverwaltungsgarantie gegenüber dem Bund geltend machen, nicht jedoch gegenüber dem Bundesland, da diese – anders als in Bremen – identisch sind.

Gemäß Art. 4 der Hamburgischen Verfassung werden Bezirksämter gebildet, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt (Art. 4 Abs. 2 S. 1). An der Aufgabenerledigung wirken die Bezirksversammlungen mit (Art. 4 Abs. 2 S. 2).

Einwohneranträge oder Bürgeranträge sind in den Bezirken von Hamburg bisher nicht vorgesehen.

Die Bezirksversammlung kann zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse Ausschüsse mit jeweils höchstens 15 Mitgliedern einsetzen, § 16 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG). Mit Ausnahme des Hauptausschusses kann jede Fraktion an Stelle von Mitgliedern der Bezirksversammlung andere Einwohner*innen des Bezirks benennen, § 17 Abs. 3 BezVG. Die zu benennenden Ausschussmitglieder müssen das 16. Lebensjahr vollendet haben. Bei der Besetzung der Ausschüsse ist sicherzustellen, dass mindestens die Hälfte der Mitglieder zu der Bezirksversammlung wählbar, also älter als 18 Jahre, ist. Somit können in den Ausschüssen der Bezirksversammlungen zumindest teilweise auch Jugendliche ab 16 Jahren mit vollem Stimmrecht mitwirken.

Auch die Ausschüsse können sachkundige Personen und Betroffene nach § 14 Abs. 4 Bezirksverwaltungsgesetz hinzuziehen.

Darüber hinaus muss das Bezirksamt gemäß § 33 BezVG bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu muss es geeignete Verfahren entwickeln.

Da die Bezirke als dekonzentrierte Verwaltungseinheiten nicht Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind und durch das strikte Trennungsverbot von Kommune und Staat in Hamburg weit weniger mit Kommunen vergleichbar sind als in Berlin, können sie jedenfalls nicht aufgrund der kommunalen Organisationshoheit beratende Beiräte o. ä. schaffen, sondern unterliegen insofern allein den Möglichkeiten, die ihnen das BezVG einräumt.

Eine bezirkliche Selbstverwaltung ergibt sich nicht aus dem Grundgesetz, da auf die Hamburger Bezirke Art. 28 Abs. 2 GG nicht direkt anwendbar ist. Im Gegensatz zur Rechtslage in Berlin sind den Hamburger Bezirken weder Mitwirkungs- noch Entscheidungsrechte durch die Verfassung eingeräumt. Somit können die Bezirke sich nicht auf die Organisationshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG berufen, um ein Kinder- und Jugendparlament gründen zu können. Andererseits sind sie Kommunen bezüglich der Ausübung der Organisationshoheit sehr ähnlich. Bisher ist daher die Rechtslage in Hamburg nicht ganz eindeutig. Gegebenenfalls sind Beiräte wie Unterausschüsse zu Regionalausschüssen nach § 16 BezVG zu behandeln. Eine Klarstellung zur Möglichkeit der Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten in Hamburg sowie zu deren Rechtsstellung ist somit zu empfehlen. Daher sollte die Freie und Hansestadt Hamburg handeln und explizit die Möglichkeit für die Errichtung von Kinder- und Jugendparlamenten schaffen.

Jedenfalls schränken die Hamburger Verfassung und die Landesgesetze die Freiheit der Bezirksversammlungen bezüglich der Einrichtung von Bezirksjugendbeiräten oder deren Rechte nicht über das Bundesverfassungsrecht hinaus ein und erweitern die möglichen Stimmrechte in den Ausschüssen der Bezirksversammlung auf Jugendliche ab 16 Jahren.

Daher gilt Folgendes:

1. Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten

Die grundlegende Wertung des Art. 12 KRK, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei allen Maßnahmen, die sie berühren, berücksichtigt werden müssen, strahlt, jedenfalls vermittelt über die Grundrechte des Grundgesetzes, auch in die Bundesländer; § 33 BezVG bringt dies ebenfalls deutlich zum Ausdruck. Daher wirkt der Rechtsgedanke der zwingenden Partizipation auch in Hamburg. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen können in kollektiver Form in Kinder- und Jugendparlamenten gebündelt und in kommunale Prozesse auf Landes- und Bezirksebene eingebracht werden. Somit sollte die Gründung von Kinder- und Jugendparlamenten in möglichst vielen Bezirken der Freien und Hansestadt Hamburg jedenfalls in Form von beratenden Beiräten angestrebt werden. Allerdings müssen hierfür im BezVG weitere Voraussetzungen geschaffen werden, da sich § 33 BezVG primär auf spezifische Planungen und Vorhaben bezieht. Insgesamt ist eine rechtliche Klarstellung bezüglich der juristischen Stellung von Kinder- und Jugendparlamenten in Hamburg zu empfehlen.

Daneben bestehende Individual- und Gruppenrechte von betroffenen Kindern und Jugendlichen bleiben von alldem unberührt.

2. Rede- und Antragsrechte sowie Stimmrechte

Bezüglich Rede- und Antragsrechten sowie Stimmrechten ist die Rechtslage in den Bezirken der Freien und Hansestadt Hamburg eher restriktiv. Solche sind für Kinder und Jugendliche in der Bezirksversammlung nicht vorgesehen.

Da § 17 Abs. 2 BezVG eine Sonderregelung für fraktionslose Mitglieder der Bezirksversammlung enthält, dass sie an den Sitzungen von zwei Ausschüssen mit einem Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht teilnehmen können, und es eine solche Regelung nicht für andere gibt, bedeutet dies im Gegenschluss, dass Kindern und Jugendlichen keine Rede-, Antrags- und Stimmrechte in den Ausschüssen der Bezirksversammlung gewährt werden können. Es besteht jedoch die Möglichkeit und Besonderheit, dass Jugendliche ab 16 Jahren von den Fraktionen als Vollmitglieder mit allen Rechten in einen solchen Ausschuss entsandt werden.

F. Kreise

I. Die Selbstverwaltungsgarantie in den Landkreisen

Kreise bilden überörtliche Gebietskörperschaften, die aus mehreren Gemeinden bestehen.²⁹⁴ Merkmale des Gemeindeverbands ist der Zusammenschluss von verschiedenen Körperschaften.²⁹⁵

Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG garantiert auch den Gemeindeverbänden im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs das Recht der Selbstverwaltung.

Kreise benötigen ebenfalls eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen.²⁹⁶ Das Recht auf Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG entspricht insoweit der Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.²⁹⁷

Gleichwohl haben die Kreise kein umfassendes Selbstverwaltungsrecht wie die Gemeinden, sondern nur innerhalb der gesetzlichen Aufgaben.²⁹⁸ Folglich obliegt die Aufgabendefinition den Landesgesetzgebern.²⁹⁹ Eingriffe in den Aufgabenbestand durch den Gesetzgeber sind somit zulässig, ohne dass ein Kernbereich betroffen sein kann.³⁰⁰

Gleichwohl wurden den Landkreisen die überörtlichen Angelegenheiten bzw. alle Angelegenheiten, die die Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden übersteigen, generalisierend zugewiesen, vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 LKrO BW; Art. 4 Abs. 1 BayLKrO; § 122 Abs. 2 S. 1 BbgK-Verf; § 2 Abs. 1 S. 1 HKO; § 89 Abs. 1 KVMV; § 3 Abs. 2 S. 1 NKomVG; § 2 Abs. 1 S. 1 KrO NRW; § 2 Abs. 1 S. 1 LKrO RP; § 143 Abs. 1 S. 1 KSVG; § 2 Abs. 1 S. 1 SächsLKrO; § 3 Abs. 2 KVG LSA; § 2 Abs. 1 S. 1 KrO SH; § 87 Abs. 1 ThürKO.³⁰¹

Innerhalb der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben dürfen die Landkreise diese kraft der Selbstverwaltungsgarantie allerdings frei ausführen.³⁰² Der Gewährleistungsumfang der Selbstverwaltungsgarantie ist dabei mit der gemeindlichen Selbstverwaltung strukturell übereinstimmend.³⁰³

Aus der inhaltlichen Übertragbarkeit der Selbstverwaltungsgarantie können die oben genannten Grundsätze für die Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten in Kommunen daher grundsätzlich auf die Landkreise übertragen werden.

Somit gilt hinsichtlich der Übertragbarkeit der Ausführungen zu den Gemeinden, dass, wenn keine spezifische Regelung in der jeweiligen Landkreisordnung besteht, von den Kreisen Kinder- und Jugendparlamente gegründet werden können, welche die Kreistage (Kreisparlamente) vorbereitend und konsultativ unterstützen können. Ihnen können dabei auch Rede- und Antragsrechte in genereller oder einzelfallbezogener Form zugewiesen werden.

²⁹⁴ Engels Kommunalrecht, 2. Auflage 2021, § 1 Rn. 9.

²⁹⁵ V. Münch/Kunig/Ernst (Fn. 74) GG Art. 28 Rn. 181.

²⁹⁶ Mann/Püttner Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis § 25 Rn. 9.

²⁹⁷ BVerfGE 83, 363 (383); Mann/Püttner Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis § 25 Rn. 13.

²⁹⁸ Engels (Fn. 291) § 3 Rn. 24; Geis Kommunalrecht, 5. Auflage 2020, § 14 Rn. 2; Stürer DVBl 2007, 1267 (1268).

²⁹⁹ BVerfGE 83, 363 (383); vgl. BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 52.

³⁰⁰ Geis (Fn. 295) § 14 Rn. 4.

³⁰¹ Zur Zulässigkeit: Engels (Fn. 291) § 3 Rn. 25.

³⁰² Geis (Fn. 295) § 14 Rn. 5.

³⁰³ BeckOK/Hellermann GG (Fn. 30) Art. 28 Rn. 50; v. Mangoldt/Klein/Starck/Schwarz (Fn. 91) GG Art. 28 Rn. 236.

Stimmrechte für Minderjährige oder Angehörige von Kinder- und Jugendparlamenten im jeweiligen Kreistag sind hingegen wegen des Unterlaufens der demokratischen Repräsentation nicht möglich. Stimmrechte in Ausschüssen der Kreistage sind hingegen grundsätzlich möglich, jedoch nur dann, wenn die jeweilige Landkreisordnung dies vorsieht.

Beachtlich ist, dass einige Landkreisordnungen von Bundesländern existieren, in denen keine Vorschrift zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vorhanden ist, obwohl die entsprechen Gemeindeordnung eine solche enthält.

II. Einzelne Länder

1. Baden-Württemberg

Die Landkreisordnung Baden-Württemberg (LKro BW) enthält keine Regelung für die Gründung und Einbeziehung von Beiräten. Ebenfalls gibt es keine entsprechenden Regelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – ganz anders als bezüglich der Gemeinden in Baden-Württemberg.

Nach § 27 Abs. 3 LKro BW kann der Kreistag jedoch sachkundige Kreiseinwohner*innen und Sachverständige zu den Beratungen einzelner Angelegenheiten hinzuziehen.

Zudem sind die Kreise insofern mit Gemeinden bezüglich der Organisationshoheit vergleichbar. Mangels gesetzlicher Einschränkung ist daher die Gründung von konsultativen Beiräten und daher auch Kinder- und Jugendparlamenten auf Kreisebene möglich.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

2. Bayern

In Bayern gilt die bayrische Landkreisordnung (BayLKro), welche – wie die entsprechende Gemeindeordnung – keine Vorschrift zur Errichtung von Beiräten oder der Einbeziehung von externen Sachverständigen enthält. Nach Art. 18 S. 1 der bayrischen Landkreisordnung hat der Kreis jedoch das Recht, seine Angelegenheiten in einer Satzung zu regeln.

Zudem sind die Kreise insofern mit Gemeinden bezüglich der Organisationshoheit vergleichbar. Mangels gesetzlicher Einschränkung ist daher die Gründung von konsultativen Beiräten und daher auch Kinder- und Jugendparlamenten auf Kreisebene möglich.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

3. Brandenburg

Nach § 131 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf gelten die Vorschriften des ersten Teils der BbgKVerf auch für Kreise. Daraus folgt, dass die Ausführungen zur Gemeinde auch auf Kreise übertragbar sind.

4. Hessen

In der Hessischen Landkreisordnung (HKO) finden die Vorschriften aus der HGO ihre Entsprechung. Nach § 4c HKO sollen Kinder und Jugendliche beteiligt werden. Nach § 8a HKO können Beiräte mit Rede- und Antragsrecht eingerichtet werden. Nach § 33 Abs. 2 HKO gilt

§ 62 Abs. 6 HGO entsprechend, sodass auch Vertreter*innen derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen hinzugezogen werden.

5. Mecklenburg-Vorpommern

In der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV MV) sind keine Vorschriften zur Beteiligung von Kinder- und Jugendlichen in den Landkreisen enthalten. Nach § 114 Abs. 5 KV MV können auch sachkundige Einwohner*innen in die beratenden Ausschüsse berufen werden. Die Hinzuziehung von Sachverständigen ist ebenfalls zulässig.

Zudem sind die Kreise insofern mit Gemeinden bezüglich der Organisationshoheit vergleichbar. Mangels gesetzlicher Einschränkung ist daher die Gründung von konsultativen Beiräten und daher auch Kinder- und Jugendparlamenten auf Kreisebene möglich.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

6. Niedersachsen

Gemäß § 3 Abs. 1 NKomVG sind Landkreise Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften. Nach § 1 Abs. 1 gelten die Regelungen des NKomVG auch für Landkreise, die ebenfalls als Kommunen legaldefiniert sind. Die explizite Regelung von Kindern und Jugendlichen gilt ausweislich ihres Wortlautes (§ 36 NKomVG) ausschließlich für Gemeinden und Samtgemeinden. Auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens fanden Änderungen auf Ebene der Landkreise statt, ohne eine entsprechende Vorschrift auf Ebene der Landkreisordnung aufzunehmen.³⁰⁴

Dennoch ist wohl davon auszugehen, dass die Kreise insofern mit Gemeinden bezüglich der Organisationshoheit vergleichbar sein sollen. Mangels expliziter gesetzlicher Einschränkung ist daher die Gründung von konsultativen Beiräten und daher auch Kinder- und Jugendparlamenten auf Kreisebene möglich.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

7. Nordrhein-Westfalen

Eine explizite Vorschrift zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf Kreisebene existiert in der Kreisordnung NRW nicht. Es besteht unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, sachkundige Bürger*innen an den Ausschüssen mit beratender Stimme teilnehmen zu lassen, § 41 Abs. 3, 5, 6 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW). Ein Stimmrecht steht diesen Mitgliedern nicht zu.³⁰⁵

Jedoch sind die Kreise insofern mit Gemeinden bezüglich der Organisationshoheit vergleichbar. Mangels gesetzlicher Einschränkung ist daher die Gründung von konsultativen Beiräten und daher auch Kinder- und Jugendparlamenten auf Kreisebene möglich.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

304 Drucksache 14/2090.

305 BeckOK/Kallerhoff (Fn. 285) GO NRW § 58 Rn. 49.

8. Rheinland-Pfalz

In § 11c der Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz (LKRO RP) besteht ebenfalls eine Soll-Vorschrift hinsichtlich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Eine explizite Vorschrift zur Errichtung von Beiräten besteht in der Kreisordnung nicht. Dennoch sind die Kreise insofern mit Gemeinden bezüglich der Organisationshoheit vergleichbar. Mangels gesetzlicher Einschränkung ist daher die Gründung von konsultativen Beiräten und daher auch Kinder- und Jugendparlamenten auf Kreisebene möglich.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

9. Saarland

Nach § 171 KSVG gilt § 49 entsprechend für den Kreistag, der die Hinzuziehung von Sachverständigen und anderen Personen zu den Sitzungen regelt. Die Beteiligungsvorschrift des § 49a KSVG ist von der Verweisung des § 171 nicht erfasst. Eine eigenständige Vorschrift für die Landkreise erhält das KSVG jedoch nicht.

Jedoch sind die Kreise insofern mit Gemeinden bezüglich der Organisationshoheit vergleichbar. Mangels gesetzlicher Einschränkung ist daher die Gründung von konsultativen Beiräten und daher auch Kinder- und Jugendparlamenten auf Kreisebene möglich.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

10. Sachsen

In der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKO) besteht in § 43a eine entsprechende Vorschrift zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Es handelt sich dabei um eine Soll-Vorschrift. Ebenso sieht die Landkreisordnung die Gründung von Beiräten vor (§ 43 SächsLKO), welche den Kreistag und die Kreisverwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen (§ 43 Abs. 2 SächsLKO). In diesen Beiräten können auch sachkundige Einwohner*innen Mitglieder sein. Einwohner*innen sind entsprechend der allgemeinen Begriffsdefinition alle, die in einer Gemeinde des Landkreises wohnen (§ 9 Abs. 1 SächsLKO). Somit können Kinder- und Jugendparlamente in Sachsen auch auf Kreisebene gegründet werden, ggf. mit Budgetausstattung.

11. Sachsen-Anhalt

Nach § 1 Abs. 1 KVG LSA werden Kommunen als Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise definiert. Nach § 80 KVG LSA sollen die Kommunen Kinder und Jugendliche in angemessener Weise beteiligen. Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist somit unmittelbar für Kreise eröffnet. Schließlich können die Kommunen nach § 79 KVG LSA Beiräte bilden. Diese Möglichkeit gilt somit entsprechend auch für Kreise.

12. Schleswig-Holstein

Eine explizite Vorschrift zur Kinder- und Jugendbeteiligung enthält die Kreisordnung Schleswig-Holstein (KrO) nicht. Nach § 42a KrO kann der Kreis jedoch Beiräte für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen bilden. Hierzu gehören auch Kinder und Jugendliche.

Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden. Nach § 42b Abs. 2 KrO bestehen zudem Antragsrechte an den Kreistag sowie die Ausschüsse.

Nach § 41 Abs. 3 KrO können nur andere Bürger*innen zu Mitgliedern der Ausschüsse werden. Der Bürgerstatus steht wiederum nach § 6 Abs. 2 KrO nur wahlberechtigten Einwohner*innen zu. Ein Stimmrecht für Kinder und Jugendliche besteht daher in den Ausschüssen im Landkreis nicht.

13. Thüringen

Eine § 26a ThürKO entsprechende Vorschrift existiert für den Kreis (§§ 86 ff. ThürKO) nicht.

Die §§ 26 und 27 ThürKO gelten für die Ausschüsse des Kreistages gem. § 105 Abs. 2 ThürKO entsprechend. Danach können gemäß § 27 Abs. 5 ThürKO wahlberechtigte Personen als sachkundige Bürger*innen in die Ausschüsse des Kreistages mit beratender Stimme berufen werden. Die Hinzuziehung von Sachverständigen ist ebenfalls zulässig, § 26 Abs. 6 ThürKO i. V. m. § 105 Abs. 2 ThürKO. Weitergehende Regelungen existieren nicht, so dass der Kreis im Rahmen seiner Selbstverwaltungsgarantie entsprechende Kinder- und Jugendparlamente einrichten kann. Ihnen kann in den oben aufgezeigten Grenzen ein Budget zugewiesen werden.

Stimmrechte für nicht wahlberechtigte Personen in den Ausschüssen und im Kreistag bestehen hingegen nicht.

G. Jugendhilfeausschüsse

I. Die wesentlichen Unterschiede zwischen Jugendhilfeausschüssen und den Ausschüssen einer Gemeindevertretung

Die **Träger der öffentlichen Jugendhilfe** haben für die Erfüllung der Aufgaben des Achten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VIII) die Gesamt- und Planungsverantwortung gemäß § 79 Abs. 1 SGB VIII. Nach § 69 Abs. 3 SGB VIII errichtet jeder örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein **Jugendamt**. Das Jugendamt wiederum besteht nach § 70 SGB VIII aus dem **Jugendhilfeausschuss (JHA)** und der **Verwaltung des Jugendamtes**. Jugendhilfeausschüsse sind nach dem SGB VIII somit für diejenigen Gemeinden und Kreise, die über ein Jugendamt verfügen, bundesgesetzlich zwingend einzurichten.

Jugendhilfeausschüsse sind besondere Ausschüsse mit eigener, von den anderen Ausschüssen der Gemeinden und Landkreise abweichender Zusammensetzung und eigenen Rechten.³⁰⁶ Die Bundesländer konkretisieren mit Ausführungsgesetzen zum SGB VIII die bundesrechtlichen Vorgaben. Der Aufgabenbereich des Jugendhilfeausschusses wird durch § 2 SGB VIII umrissen.³⁰⁷

Jugendhilfeausschüsse sind also kommunal angesiedelte Ausschüsse, die jedoch primär durch Bundesrecht bestimmt sind, insbesondere durch das SGB VIII, welches oft juristisch nicht ganz präzise mit dem Begriff *Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)* gleichgesetzt wird. Dies ist insofern auffällig, als sonstiges Kommunalrecht im Wesentlichen durch das Recht der Bundesländer bestimmt wird (Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen).

Die Aufgaben und die Zusammensetzung eines JHA regelt im Wesentlichen § 71 SGB VIII, welcher festlegt:

(1) Dem Jugendhilfeausschuss gehören als stimmberechtigte Mitglieder an

1. mit drei Fünfteln des Anteils der Stimmen **Mitglieder der Vertretungskörperschaft** des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe oder von ihr gewählte **Frauen und Männer**, die in der Jugendhilfe erfahren sind,

2. mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen **Frauen und Männer**, die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden; Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind angemessen zu berücksichtigen.

(2) Dem Jugendhilfeausschuss sollen als beratende Mitglieder selbstorganisierte Zusammenschlüsse nach § 4a angehören.

(3) Der Jugendhilfeausschuss befasst sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere mit

1. der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie mit Anregungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe,

2. der Jugendhilfeplanung und

³⁰⁶ Jugendhilfeausschuss als „Ausschuss eigener Art“, BVerwG NVwZ-RR 1995, 587.

³⁰⁷ Vgl. zum Aufgabenumfang *Grünwald* KommJur 2019, 365 (365 f.).

3. der Förderung der freien Jugendhilfe.

(4) ¹Er hat Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. ²Er soll vor jeder Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft in Fragen der Jugendhilfe und vor der Berufung eines Leiters des Jugendamts gehört werden und hat das Recht, an die Vertretungskörperschaft Anträge zu stellen. ³Er tritt nach Bedarf zusammen und ist auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Stimmberechtigten einzuberufen. ⁴Seine Sitzungen sind öffentlich, soweit nicht das Wohl der Allgemeinheit, berechnete Interessen einzelner Personen oder schutzbedürftiger Gruppen entgegenstehen.

(5) ¹Dem Landesjugendhilfeausschuss gehören mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen Frauen und Männer an, die auf Vorschlag der im Bereich des Landesjugendamts wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der obersten Landesjugendbehörde zu berufen sind. ²Die übrigen Mitglieder werden durch Landesrecht bestimmt. ³Absatz 3 gilt entsprechend.

(6) ¹Das Nähere regelt das Landesrecht. ²Es regelt die Zugehörigkeit weiterer beratender Mitglieder zum Jugendhilfeausschuss. ³Es kann bestimmen, dass der Leiter der Verwaltung der Gebietskörperschaft oder der Leiter der Verwaltung des Jugendamts nach Absatz 1 Nummer 1 stimmberechtigt ist.

JHA sind keine originären Ausschüsse der Gemeindevertretung oder des Kreistags, sondern gehören als Teil des jeweiligen Jugendamts zur Verwaltung der Körperschaft des öffentlichen Rechts.³⁰⁸ Jugendhilfeausschüsse unterscheiden sich bereits strukturell grundlegend von den sonstigen Ausschüssen in kommunalen Gebietskörperschaften. Während letztere sich in einer legitimatorischen Kette von der demokratischen Wahl zur Vertretungskörperschaft und den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft und damit demokratischer Repräsentation in Selbstverwaltungskörperschaften ableiten, sind Jugendhilfeausschüsse integraler Bestandteil des jeweiligen Jugendamts. Sie sind nicht Teil der Vertretungskörperschaft.³⁰⁹

Es geht in diesem Aufsichtsorgan für die Verwaltung des Jugendamts ganz wesentlich darum, dass die Mitglieder des Ausschusses dazu geeignet sind, die Aufgaben des Jugendhilfeausschusses zu erfüllen. Dessen Mitglieder werden daher auch zu zwei Fünfteln jeweils von öffentlichen und freien Trägern entsandt (§ 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Die Vorschrift stellt gerade sicher, dass die Mitwirkung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe bundesrechtlich sichergestellt ist.³¹⁰ Drei Fünftel der Mitglieder des JHA werden von der Vertretungskörperschaft (Gemeindevertretung oder Landkreistag) entsandt (§ 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII), müssen aber nicht zwingend dieser angehören.

Der Jugendhilfeausschuss hat nach § 71 Abs. 4 S. 2 Alt. 1 SGB VIII ein Anhörungsrecht und nach § 71 Abs. 4 S. 2 Alt. 2 SGB VIII ein Antragsrecht an die Gemeindevertretung. Schließlich hat er ein Beschlussrecht nach § 71 Abs. 4 S. 1 SGB VIII in Angelegenheiten der Jugendhilfe. Die Problematiken um die Reichweite des Beschlussrechts sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Zentrale Frage ist, welche Voraussetzungen an die Mitgliedschaft in Jugendhilfeausschüssen zu stellen sind.

308 NomosKom/Kunkel/Kepert SGB VIII, 7. Aufl. 2018, SGB VIII § 71 Rn. 1.

309 BVerwG 18.6.2004, 8 B 41/04 juris Rn. 9.

310 Vgl. BT-Drs. 11/5948, 96.

1. Zusammensetzung stimmberechtigter Mitglieder

Bundesrechtlich ist die Zahl der Mitglieder nicht nach oben hin festgelegt, allerdings ergibt sich aus der Systematik der Fünftelregelung, dass die Anzahl der Mitglieder des JHA durch fünf teilbar sein muss.³¹¹

Ob von den drei Fünfteln der Mitglieder, die von der Vertretungskörperschaft entsandt werden, § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII, nur Mitglieder der Vertretungskörperschaft oder nur erfahrene Externe oder eine Mischung aus beiden berufen werden, entscheidet die Vertretungskörperschaft.³¹²

Der Wortlaut des § 71 SGB VIII spricht insgesamt nur von „Mitgliedern der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe“ sowie von ihr gewählten **Frauen und Männern**. Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sind durch das Recht zur Wahl der Vertretungskörperschaft determiniert und richten sich somit ausschließlich nach den landesrechtlichen Regelungen, Kommunalverfassungsgesetzen (Gemeindeordnung, Kreisordnung) bzw. Kommunalwahlgesetzen der Länder. Fraglich ist jedoch die Auslegung des Begriffs von „Frau und Mann, die in der Jugendhilfe erfahren sind“ (Nr. 1) bzw. „Frauen und Männer [...] der freien Jugendhilfe“. Dieses Begriffspaar „Mann“ und „Frau“ wird im SGB VIII nicht definiert, auch nicht in § 7 SGB VIII, in dem zum Beispiel Kinder und Jugendliche sowie weitere altersrelevante Bezeichnungen definiert werden. Rein vom Wortlaut waren mit „Frauen und Männern“ bei der Schaffung des SGB VIII im Jahr 1989 wohl Personen über 18 Jahren gemeint,³¹³ allerdings ist diese Auslegung heute nicht mehr zwingend. Vielmehr können auch jüngere Personen als junge Frauen oder junge Männer gelten. Mangels genauer Definition der Begriffe enthält § 71 SGB VIII **bezüglich des Alters der Mitglieder keine abschließende Regelung** und ist daher näher zu konkretisieren.

Der JHA ist ein Ausschuss eigener Art, da er zum Jugendamt gehört und nicht entsprechend den Mehrheitsverhältnissen in der Vertretungskörperschaft besetzt ist, sondern auch mit Vertreter*innen der freien Jugendhilfe.³¹⁴ Da es insofern nicht auf demokratische Legitimation ankommt, könnten dies ohne weitere Bestimmungen grundsätzlich **auch Minderjährige** sein. Dies käme der Zielsetzung der Partizipation bzw. Beteiligung, die Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 SGB VIII einfordern, entgegen. Mangels konkreter Ausgestaltung ist nach § 71 Abs. 6 SGB VIII das **Landesrecht** dafür maßgeblich.³¹⁵ Die Wählbarkeitsvoraussetzungen der stimmberechtigten Mitglieder ergeben sich daher primär aus den landesrechtlichen **Ausführungsgesetzen zum SGB VIII als *leges speciales* oder subsidiär den Kommunalverfassungsgesetzen**.³¹⁶

Abzugrenzen von der Rechtsstellung der Mitglieder ist die Anwendung der Vorschriften zur Rechtsstellung des Ausschusses selbst. § 71 SGB VIII trifft in Bezug auf die **Zusammensetzung** – im Sinne des Verhältnisses von Mitgliedern der Vertretungskörperschaft und Organisationen der Jugendhilfe – sowie die Rechte des Jugendhilfeausschusses eine **abschließende Regelung**, die daher auch einer Heranziehung der Vorschriften der Gemeindeordnung zur Ausschusszusammensetzung entgegensteht.³¹⁷

311 BeckOK/Winkler (Fn. 306) SGB VIII § 71 Rn. 1; Grünwald KommJur 2019, 365 (368).

312 BeckOK/Winkler (Fn. 306) SGB VIII § 71 Rn. 2.

313 Auch wenn hier eine entsprechende Definition nicht ersichtlich ist. BT-Drucksache 11/5948, S. 95 f. Man hatte die Formulierung im Wesentlichen aus der Vorgängernorm des § 14 JWG übernommen, vgl. BGBl. I, Nr. 64 vom 16.08.1961, S. 1205 (1209).

314 BVerwG Beschluss vom 18.6.2004, 8 B 41/04.

315 BeckOK/Winkler (Fn. 306) SGB VIII § 71 Rn. 5.

316 Wiesner/Wiesner SGB VIII, 5. Auflage 2015, SGB VIII § 71 Rn. 10.

317 VG Köln 16.8.2002 – 4 K 1682/00; OVG NRW 2.3.2004 – 15 A 4168/02, ZfJ 2004, 429; BVerwG 18.6.2004 – 8 B 41/04.

Die Rechte und Pflichten der Mitglieder des JHA ergeben sich dann wiederum aus den landesrechtlichen Ausführungsgesetzen sowie den Kommunalverfassungsgesetzen der Länder. Die dortigen Regelungen über den Status von Ausschussmitgliedern gelten entsprechend, sofern sie nicht der besonderen Struktur des JHA widersprechen.³¹⁸

2. Beratende Mitglieder

Nach § 71 Abs. 2 SGB VIII sollen auch beratende Mitglieder Teil des JHA sein. Auch hier obliegt die Ausgestaltung der Anzahl der beratenden Mitglieder sowie die Mitgliedschaftsvoraussetzungen dem Landesrecht, vgl. § 71 Abs. 6 S. 1 und 2 SGB VIII.

Das Landesrecht kann dabei auch vorsehen, dass **Minderjährige als beratende Mitglieder** dem JHA angehören können.³¹⁹ Dies versperrt § 71 SGB VIII nicht.³²⁰ Gestatten also die entsprechenden Ausführungsgesetze in den Ländern oder die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen die Hinzuziehung von Einwohner*innen in Ausschüssen, so können darüber – vorbehaltlich einer abweichenden Landesregelung – auch Minderjährige zu beratenden Mitgliedern des JHA bestellt werden.

3. Unmittelbar Betroffene und Hinzuziehung von Sachverständigen und Einwohner*innen im Einzelfall

§ 71 SGB VIII enthält insgesamt keine – darüber hinausgehende – unmittelbare Beteiligung der von der Jugendhilfeplanung direkt Betroffenen.³²¹ Das geltende Kinder- und Jugendhilferecht des Bundes basiert auf einem Vorstellungsbild der „dienstleistungsorientierten sozialen Verantwortungsgemeinschaft [...] im Zusammenspiel von Familien, öffentlichen und freien Trägern [...]“³²². Problematisch an dieser Konstruktion des § 71 SGB VIII ist daher, dass die Perspektive der Kinder und Jugendlichen bei bloßer Heranziehung von § 71 SGB VIII in vielen Fällen faktisch außer Betracht bliebe.

Zu beachten ist jedoch, dass der JHA themenbezogen Sachverständige oder Einwohner*innen hinzuziehen kann. Dies gilt zum einen, wenn die Vorschriften der jeweiligen Kommunalverfassung dies ausdrücklich gestatten, aber zum anderen auch unabhängig von einer etwaigen landesgesetzlichen Regelung, wenn bestimmte Jugendliche oder Kinder von einer geplanten Maßnahme oder Entscheidung betroffen werden. Denn dann sind **§ 8 Abs. 1 SGB VIII und Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK** einschlägig und gewähren ein Anhörungsrecht für (direkt oder indirekt) von der jeweiligen Maßnahme oder Entscheidung betroffene Minderjährige. Diese wichtige Feststellung ist besonders praxisrelevant.

Alle Kinder und Jugendliche, die durch eine Maßnahme oder Entscheidung des JHA unmittelbar oder mittelbar betroffen werden, haben daher ein Recht auf Anhörung und Äußerung ihrer Meinung. Die Ansichten der Betroffenen sind sodann mit besonderem Gewicht zu berücksichtigen, Art. 3 Abs. 1 KRK.

Es ist auch zulässig, eine solche Regelung deklaratorisch in eine kommunale Satzung oder Geschäftsordnung aufzunehmen.

4. Abweichungskompetenz der Länder

Bis zur Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 konnte der Bund aufgrund seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) mit Zustimmung des Bundesrats als „Annexregelung“ auch die Einrichtung der Behörden bestimmen, wozu auch die Vorgabe zur Errichtung des

318 Wiesner/Wiesner (Fn. 312) SGB VIII § 71 Rn. 12.

319 Herbert ZfJ 1991, 569 (572 ff.).

320 Herbert ZfJ 1991, 569 (572 ff.).

321 Maykus/Schone/Smessaert/Münder Handbuch Jugendhilfeplanung, 3. Auflage 2010, 157 (178); Münder/Trenczek/u. a. Kinder- und Jugendhilferecht, 9. Auflage 2020, § 15 Rn. 18.

322 Scheiwe/Schröer/u. a./Schröer Der Rechtsstatus junger Menschen im Kinder- und Jugendhilferecht, 2021, 71 (83).

Jugendhilfeausschusses zählt.³²³ Nach jetziger Verfassungslage könnten die Länder von der bundesrechtlichen Vorgabe in § 71 SGB VIII gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG³²⁴ abweichen und die Zusammensetzung des JHA verändern,³²⁵ ggf. jedoch erst durch Ermächtigung durch den Bund.³²⁶ Diese Problematik wird an dieser Stelle nicht vertieft, da diesem Gutachten die geltende Rechtslage zugrunde zu legen ist.

5. Zwischenergebnis

Festzustellen ist, dass § 71 SGB VIII keine hinreichend präzise und damit abschließende Regelung hinsichtlich etwaiger Altersgrenzen für stimmberechtigte sowie für beratende Mitglieder des JHA enthält.

Maßgeblich hierfür ist somit das konkretisierende jeweilige Landesrecht. Primär sind hierfür die Ausführungsgesetze zum SGB VIII zu beachten. Nur wenn diese keine Regelung enthalten, sind die einschlägigen Kommunalverfassungsgesetze der Länder (Gemeindeordnungen und Landkreisordnungen) ergänzend heranzuziehen.

Betroffene Kinder und Jugendliche sind hingegen gemäß Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII immer anzuhören und ihnen ist daher ein Rederecht im JHA zu gewähren.

II. Die Regelungen der einzelnen Bundesländer

Wie oben aufgezeigt, sind die Landesregelungen von entscheidender Bedeutung hinsichtlich der Voraussetzungen für die Mitgliedschaft der stimmberechtigten Mitglieder als auch der beratenden Mitglieder im JHA. Die Länder sind der Konkretisierung des Bundesrechts im Wesentlichen durch spezifische Ausführungsgesetze zum SGB VIII nachgekommen. In diesen Landesgesetzen werden die grundlegenden Entscheidungen für die Ausgestaltung der Jugendhilfeausschüsse getroffen. Nur subsidiär muss und darf auf das jeweilige allgemeine Kommunalrecht des Landes zurückgegriffen werden. Es gilt die allgemeine Regel *lex specialis derogat legi generali*.³²⁷ Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber auch durch bewusstes Schweigen zu einer Fragestellung eine abschließende Entscheidung fällen kann, welche dann die Anwendung des allgemeinen Kommunalrechts sperrt. Dies ist besonders für Fragen der Festlegung eines Mindestalters für Mitglieder in Jugendhilfeausschüssen relevant. Insofern kann auch durch Nicht-Regelung eine abschließende Aussage getroffen werden.³²⁸

Die Regelungen in den verschiedenen Bundesländern sind bezüglich der Altersvorgaben für stimmberechtigte und beratende Mitglieder der JHA äußerst unterschiedlich.

In der nachfolgenden Darstellung werden die entsprechenden Gesetze der einzelnen Bundesländer aufgezeigt und näher untersucht. Die Ausführungen beschränken sich insofern

323 Wabnitz SRa 2006, 153 (155); NomosKom/Kunkel/Kepert (Fn. 305) SGB VIII § 71 Rn. 1.

324 Es handelt sich um die Errichtung einer Behörde. Die allgemein gebräuchliche Definition des Begriffs der „Einrichtung“ einer Behörde umfasst alle Maßnahmen, die die Schaffung neuer Behörden oder die Umgestaltung bestehender Behörden, deren Zuordnung zu einem Rechtsträger und ihr inneres Gefüge betreffen. Dazu gehören zum Beispiel die Rechtsstellung im Verhältnis zu anderen Behörden (Aufsicht), die Frage kollegialer und hierarchischer Gestaltung, die Mitwirkung ehrenamtlicher Staatsbürger*innen, die Qualifikation und Vorbildung ihres Personals und ihre personelle Besetzung und ihre Ausstattung mit Sachmitteln sowie die Bestimmung ihrer Zuständigkeit, vgl. Dreier/Hermes, 3. Auflage 2018, GG Art. 84 Rn. 35.

325 OVG Sachsen Urteil v. 12.04.2016, Az: 4 A 209/15 juris Rn. 21; Wiesner/Wiesner SGB VIII § 69 Rn. 14; Schlegel/Voelzke/Weißberger jurisPK-SGB VIII, 2. Auflage 2018, SGB VIII § 71 Rn. 58; Wabnitz SRa 2006, 153 (155).

326 WD 3 – 3000 – 182/19, 24.7.2019, 2.

327 Das spezielle Gesetz geht dem allgemeinen Gesetz vor.

328 Vgl. Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, Grundwerk Juli 2020 VwVfG/Schoch, § 1 Rn. 100 ff. – Fachrecht als *lex specialis*.

auf die Frage des erforderlichen Alters bezüglich der Mitgliedschaft im JHA als stimmberechtigtes oder als beratendes Mitglied und damit auch auf die Frage, ob Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten gleichzeitig Mitglieder in JHA werden können.

1. Baden-Württemberg

Nach § 2 Abs. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für Baden-Württemberg (KJHG-BW), dem einschlägigen Ausführungsgesetz zum SGB VIII, kann der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe darüber entscheiden, ob der Jugendhilfeausschuss als **beratender oder beschließender Ausschuss** eingerichtet wird.

Nach § 2 Abs. 2 KJHG-BW gelten die Vorschriften der Landkreis- und Gemeindeordnung, soweit im § 71 SGB VIII und dem KJHG-BW nichts anderes bestimmt ist. Dies macht die generell auch in anderen Bundesländern bestehende Systematik deutlich. Eine separate Altersgrenze enthält das KJHG-BW zunächst nicht.

Das KJHG-BW differenziert jedoch insofern wie auch die Ausführungsgesetze anderer Bundesländer zwischen stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Mitgliedern des JHA. So bestimmt § 2 Abs. 5 KJHG-BW: Für die nicht der Vertretungskörperschaft angehörenden stimmberechtigten Mitglieder und ihre Stellvertreter*innen gelten die Vorschriften über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend. Für die stimmberechtigten Mitglieder des JHA ist somit die Wählbarkeit zur Gemeindevertretung Voraussetzung. Gemäß § 28 Abs. 1 GemO BaWü besteht das passive Wahlrecht **nur für Menschen, die das 18. Lebensjahr vollendet** haben. Daher können auch nur volljährige Personen stimmberechtigtes Mitglied eines (sowohl beschließenden als auch beratenden) Jugendhilfeausschusses werden.

Somit können im Gegenschluss **die beratenden Mitglieder des JHA unter 18 Jahre alt** sein.

In allen Fällen können dies auch **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** sein. Daher können auch Mitglieder einer Kinder- und Jugendparlament, die jünger als 18 Jahre alt sind, gleichsam beratende Mitglieder im JHA sein.

Zudem können Kinder und Jugendliche als **sachkundige Einwohner*innen** sowohl Mitglied eines beschließenden Ausschusses (§ 40 Abs. 1 S. 4 GemO BW) als auch Mitglied eines beratenden Ausschusses (§ 41 Abs. 1 S. 3 GemO BW) sein. Stimmrechte werden dadurch nicht gewährt. Folglich können über diesen Weg in Verbindung mit § 2 Abs. 1 KJHG-BW auch **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments beratende Mitglieder in einem JHA** werden.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Baden-Württemberg gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

2. Bayern

Die Struktur des Jugendhilfeausschusses ergibt sich in Bayern aus den Art. 17 ff. des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG).³²⁹

Nach Art. 17 Abs. 1 ist der JHA ein **beschließender Ausschuss** des Gemeinderats oder des Kreistages. Gemäß Art. 21 Abs. 1 AGSG gelten für die nicht der Vertretungskörperschaft angehörenden stimmberechtigten Mitglieder und ihre Stellvertreter*innen die

³²⁹ Vom 08.12.2006, GVBl. S. 942.

Vorschriften über die Wählbarkeit und über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend.

Daraus folgt, dass die Mitgliedschaft als **stimmberechtigtes Mitglied** im JHA grundsätzlich an die Wahlberechtigung für die Vertretungskörperschaft anknüpft. Diese ergibt sich aus Art. 21 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes, und liegt u. a. erst dann vor, wenn die betreffende Person das **18. Lebensjahr vollendet** hat.

Die beratenden Mitglieder des JHA sind in Art. 19 AGSG festgelegt. Nach Art. 21 Abs. 2 S. 2 AGSG gilt der Verweis auf die Wahlberechtigung nicht, sodass beratende Mitglieder **auch unter 18 Jahre alt** sein können.

In beiden Fällen können daher auch **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** gleichsam Mitglieder im JHA sein, als stimmberechtigte Mitglieder müssen sie allerdings das 18. Lebensjahr vollendet haben.

Nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 8 AGSG gehört dem JHA auch der*die **Vorsitzende des Stadt- oder Kreisjugendrings oder eine von ihm*ihr beauftragte Person** an, sofern der*die Vorsitzende des Stadt- oder Kreisjugendrings dem Jugendhilfeausschuss nicht bereits als stimmbberechtigtes Mitglied angehört.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Bayern gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten müssen, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

3. Berlin

Nach § 35 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen (Jugendhilfe- und Jugendfördergesetz – AG KJHG) ist der Jugendhilfeausschuss zugleich der Ausschuss für den Geschäftsbereich Jugend des Bezirksamtes. Nach § 35 Abs. 1 S. 2 AG KJHG gelten für diesen Ausschuss die Regelungen des Bezirksverwaltungsgesetzes entsprechend, wenn nicht im AG KJHG abweichende Bestimmungen vorgesehen sind.

Stimmberechtigte Mitglieder des JHA sind in Berlin gemäß § 35 Abs. 5 AG KJHG **neun Bezirksverordnete** und **sechs Bürgerdeputierte** (§ 20 des Bezirksverwaltungsgesetzes), davon mindestens drei Personen aus dem Bereich der freien Träger der Jugendarbeit.

Nach § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen sind alle Wahlberechtigten wählbar, die am Tage der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben. Folglich müssen diejenigen **neun stimmbberechtigten Mitglieder des JHA**, die Bezirksverordnete sind, **volljährig** sein.

Bürgerdeputierte hingegen können auch Personen sein, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Dies ergibt sich aus § 22 BezVG, der u. a. bestimmt, dass Bürgerdeputierte*r oder Stellvertreter*in nur werden kann, wer das 16. Lebensjahr vollendet hat. Folglich müssen diejenigen **sechs stimmbberechtigten Mitglieder des JHA**, die als Bürgerdeputierte in den JHA berufen werden, **mindestens 16 Jahre alt** sein. Dies können also auch **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** ab 16 Jahren sein.

Hinzu kommen noch beratende Mitglieder, wobei § 35 Abs. 7 AG KJHG hierfür keine Altersgrenze setzt, sondern fachliche Vorgaben macht. Diese **beratenden Mitglieder** könnten somit **auch unter 18 oder 16 Jahre alt** sein, wobei die Erfüllung der fachlichen Voraussetzungen dann jeweils eine entscheidende Grenze sein wird.

Nach § 35 Abs. 7 Nr. 9 i. V. m. Abs. 8 S. 1 AG KJHG kann zudem eine Person vom **Ausschuss für Partizipation und Integration** benannt werden. Eine Altersvorgabe besteht für diese Person nicht.

In allen hier genannten Varianten außer den Bezirksdeputierten können somit auch Personen unter 18 Jahren, die **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** sind, Mitglied im JHA sein. Diejenigen sechs stimmberechtigten Mitglieder des JHA, die als Bürgerdeputierte in den JHA berufen werden, müssen jedoch mindestens 16 Jahre alt sein.

Über die in § 35 Abs. 7 genannten Personen hinaus können nach § 35 Abs. 1 S. 2 AG KJHG i. V. m. § 9 Abs. 4 BezVG auch noch **sachkundige Personen und Betroffene** hinzugezogen werden.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Berlin gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten müssen, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

4. Brandenburg

Nach § 4 Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (AGKJHG) gelten – in der üblichen Systematik – die Bestimmungen der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) über Ausschüsse, soweit das SGB VIII und das AGKJHG nichts anderes bestimmen. Grundsätzlich gelten daher die Regelungen zur Mitgliedschaft in der Vertretungskörperschaft aus der BbgKVerf entsprechend.

Gemäß § 4 Abs. 2 AGKJHG gehören dem JHA stimmberechtigte und beratende Mitglieder an.

Die **stimmberechtigten Mitglieder** des JHA sind in § 5 AGKJHG geregelt. Nach dessen Absatz 4 kann die Vertretungskörperschaft (Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung oder Kreistag) neben Mitgliedern des Kreistages oder der Stadtverordnetenversammlung in der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer sowie Jugendliche, die zum Zeitpunkt der Wahl das **14. Lebensjahr vollendet** haben, in den Jugendhilfeausschuss wählen.

Bezüglich derjenigen stimmberechtigten Mitglieder, die nach § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII von den **freien Trägern** entsandt werden, gibt es in Brandenburg gar **keine Altersvorgaben**, vgl. § 5 Abs. 5 AGKJHG.

Die **beratenden Mitglieder** sind in § 6 des AGKJHG geregelt. Hierfür werden keine Altersgrenzen gesetzt, sondern fachliche bzw. institutionelle Vorgaben gemacht. Nach § 6 Abs. 2 Nr. 8 AGKJHG gehört dazu unter anderem auch ein Mitglied aus dem Kreisrat der Schüler*innen.

Gemäß § 6 Abs. 4 AGKJHG kann jedoch durch Satzung darüber hinaus noch bestimmt werden, dass weitere sachkundige Frauen, Männer und Jugendliche, die das **14. Lebensjahr vollendet** haben, dem JHA als beratende Mitglieder angehören.

In allen hier genannten Varianten können dies **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** sein, die dann gleichzeitig dem JHA angehören können.

Zudem ist nach § 6 Abs. 5 AGKJHG bei einzelnen Themen die Hinzuziehung von Sachverständigen möglich. Zudem soll der Jugendhilfeausschuss nach § 6 Abs. 5 AGKJHG junge Menschen an den Beratungen beteiligen, die von der Entscheidung betroffen sein werden. Dies ist eine im Vergleich zu den anderen Bundesländern erfreulich klare Vorgabe. Es ist aber zu beachten, dass auch in Brandenburg gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8**

Abs. 1 SGB VIII Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

5. Bremen

In § 2 Abs. 2 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Lande Bremen (BremAG-KJHG) – sind die stimmberechtigten, in § 2 Abs. 3 BremAGKJHG die beratenden Mitglieder bestimmt.

Nach § 2 Abs. 1 S. 2 BremAGKJHG gehören jedem JHA 15 stimmberechtigte und höchstens 12 beratende Mitglieder an.

Gemäß § 2 Abs. 5 BremAGKJHG müssen die Mitglieder der Jugendhilfeausschüsse – und damit **sowohl die stimmberechtigten als auch die beratenden Mitglieder** – in die jeweilige Vertretungskörperschaft wahlberechtigt sein. Maßgeblich ist somit das **passive Wahlrecht**.

Dieses steht nach § 4 des Bremischen Wahlgesetzes allen Personen offen, die **das 18. Lebensjahr vollendet** haben.

Nach § 2 Abs. 7 BremAGKJHG kann der JHA jedoch **noch weitere Personen als beratende Mitglieder** berufen und Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen. Dies können mangels Altersvorgaben **auch Minderjährige** und somit auch **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** sein, die jünger als 18 Jahre alt sind.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Bremen gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

6. Hamburg

§ 3 Abs. 1 des Hamburgischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (AG SGB VIII) regelt die stimmberechtigten Mitglieder, § 3 Abs. 2 AG SGB VIII die beratenden Mitglieder der JHA.

Als **stimmberechtigte Mitglieder** benennt § 3 Abs. 1 AG SGB VIII mit drei Fünfteln des Anteils der Stimmen **Mitglieder der Bezirksversammlung oder im Bezirk wohnende und in der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer**, die von der Bezirksversammlung zu wählen sind, und mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen **Frauen und Männer**, die auf Vorschlag der im Bezirk wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Bezirksversammlung gewählt werden; sie müssen im Bezirk wohnen oder in der Jugendhilfe des Bezirks tätig sein. Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind entsprechend der Bedeutung ihrer Arbeit für die Jugendhilfe im Bezirk angemessen zu berücksichtigen.

Hierbei wiederholt sich also die offene Formulierung aus § 71 SGB VIII, der ebenfalls nur von **Frauen und Männern** spricht, ohne eine genaue Altersangabe vorzunehmen.

Es ist wohl davon auszugehen, dass nach überkommener Rechtslage damit volljährige Personen gemeint sein sollten. Jedoch ist diese Schlussfolgerung heute nicht mehr zwingend. Daher liegt diesbezüglich in Hamburg **keine eindeutige Rechtslage** vor. Da man sich in Hamburg – anders als in anderen Bundesländern – dagegen entschieden hat, eine Altersnormierung festzulegen (ggf. differenzierend zwischen stimmberechtigten und

beratenden Mitgliedern), ist im Gegenschluss davon auszugehen, dass sowohl für beratende als auch für stimmberechtigte Mitglieder des JHA keine Altersuntergrenze gewollt ist.

Das AG SGB VIII geht insofern als spezielleres Gesetz (*lex specialis*) dem allgemeinen Kommunalrecht vor und entfaltet daher Sperrwirkung gegen Rückgriffe auf Altersbestimmungen im sonstigen Recht.

In § 3 Abs. 2 AG SGB VIII i. V. m. § 6 AG SGB VIII sind fachliche Vorgaben für die dort genannten **beratenden Mitglieder der JHA** normiert, wobei keine Altersvorgaben gemacht werden. Zudem kann nach § 3 Abs. 3 AG SGB VIII die Bezirksversammlung weitere **Frauen und Männer** als beratende Mitglieder in den JHA wählen. Auch hier wird somit **keine spezifische Altersgrenze** bestimmt.

Sowohl die beratenden als auch die stimmberechtigten Mitglieder eines JHA in Hamburg können daher jeweils auch minderjährige **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** oder andere Kinder oder Jugendliche sein.

Nach § 8 Abs. 4 AG SGB VIII gelten die Bestimmungen des BezVG entsprechend. Gemäß § 14 Abs. 4 BezVG können die Ausschüsse aber auch sachkundige Personen und Betroffene hinzuziehen. Damit können auch auf diesem Wege Minderjährige und somit auch Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments als zusätzliche beratende Mitglieder zu den JHA hinzugezogen werden.

Gemäß § 9 AG SGB VIII sind junge Menschen sowie weitere Personen, die von den jeweiligen Beschlüssen betroffen werden, in geeigneter Weise zu beteiligen.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Hamburg gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

7. Hessen

Auf den Jugendhilfeausschuss finden die Vorschriften der Kommissionen nach § 72 HGO bzw. § 43 HKO entsprechende Anwendung, soweit § 71 SGB VIII oder das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) nichts anderes bestimmen. Nach § 2 HKJGB sollen junge Menschen und Familien an der Jugendhilfeplanung in angemessener Weise beteiligt werden.

Nach § 6 Abs. 3 HKJGB gehören dem JHA stimmberechtigte und beratende Mitglieder an. Die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder und damit sowohl die **stimmberechtigten als auch die beratenden Mitglieder müssen das 18. Lebensjahr vollendet haben** und im Gebiet des örtlichen öffentlichen Trägers wohnen oder in diesem Gebiet Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen.

Gemäß § 6 Abs. 5 HKJGB kann durch Satzung geregelt werden, dass dem Ausschuss weitere beratende Mitglieder angehören. Aus der Systematik und dem Wortlaut ergibt sich somit, dass auch diese wiederum mindestens 18 Jahre alt sein müssen.

Es können somit nur Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten als stimmberechtigte oder beratende Mitglieder berufen werden, wenn sie mindestens 18 Jahre alt sind.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Hessen gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

8. Mecklenburg-Vorpommern

Nach § 4 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) ist der Jugendhilfeausschuss ein beschließender Ausschuss im Sinne der Kommunalverfassung, dem stimmberechtigte und beratende Mitglieder angehören.

§ 5 KJHG-Org M-V regelt die Mitgliedschaft der stimmberechtigten Mitglieder, § 6 KJHG-Org M-V die Mitgliedschaft der beratenden Mitglieder des JHA.

Nach § 5 Abs. 1 S. 2 KJHG-Org M-V kann dem JHA **stimmberechtigt** angehören, wer zum Zeitpunkt der Wahl als Mitglied das **16. Lebensjahr vollendet** hat und seinen Wohnsitz, Dienstort oder Arbeitsort im Zuständigkeitsbereich des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe hat.

§ 6 KJHG-Org M-V regelt die beratenden Mitglieder insbesondere nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Nach § 6 Abs. 1 lit. g) KJHG-Org M-V gehört dazu zwingend „ein Vertreter der Jugendorganisationen, der durch den jeweiligen Stadt- oder Kreisjugendring bestimmt wird, sofern dem Jugendhilfeausschuss nicht mindestens ein stimmberechtigtes Mitglied des jeweiligen Stadt- oder Kreisjugendringes angehört“. Nach § 6 Abs. 4 können zudem noch weitere beratende Mitglieder berufen werden. Eine **Altersvoraussetzung enthält die Norm nicht**.

Indem sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, bei den beratenden Mitgliedern im Gegensatz zu den stimmberechtigten Mitgliedern gerade keine Altersvorgabe zu machen, ist das KJHG-Org M-V insofern abschließend. Es geht als **lex specialis** dem sonstigen Kommunalrecht bezüglich der Ausschussmitgliedschaften vor. Man kann also diesbezüglich nicht ergänzend auf das allgemeine Kommunalrecht zurückgreifen.

Sowohl die beratenden als auch die stimmberechtigten Mitglieder eines JHA in Mecklenburg-Vorpommern können daher jeweils auch minderjährige **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** oder andere Minderjährige sein, wobei die stimmberechtigten Mitglieder mindestens 16 Jahre alt sein müssen.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Mecklenburg-Vorpommern gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

9. Niedersachsen

Nach § 2 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zur Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission (Nds. AG SGB VIII) gelten die Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG), soweit das Nds. AG SGB VIII nichts Abweichendes bestimmt.

Nach § 3 Abs. 3 Nds. AG SGB VIII müssen die **stimmberechtigten Mitglieder** des JHA, die nicht Mitglied der Vertretungskörperschaft des örtlichen Trägers sind, ihre Hauptwohnung im Gebiet der Vertretungskörperschaft und das **18. Lebensjahr vollendet** haben. Dies können auch Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten sein, die älter als 18 Jahre alt sind.

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nds. AG SGB VIII muss eine **Satzung** bestimmen, dass dem JHA weitere Mitglieder angehören. Die zwingend aufzunehmenden **beratenden Mitglieder** regelt § 4 Nds. AG SGB VIII nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Darüber hinaus können aber auch weitere beratende Mitglieder hinzutreten, deren Zahl die der

stimmberechtigten Mitglieder jedoch nicht übersteigen darf, § 4 Abs. 1 S. 3 Nds. AG SGB VIII. Eine Altersvoraussetzung enthält die Norm nicht, daher können **auch Personen unter 18 Jahren** beratende Mitglieder im JHA werden. Dies bestätigt auch § 73 NKomVG, wonach für Ausschüsse, die auf besonderen Rechtsvorschriften beruhen, unter anderem § 71 Abs. 7 NKomVG gilt, der für die Mitgliedschaft ebenfalls keine Altersgrenze aufstellt. Beratende Mitglieder des JHA können daher **auch Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** sein, die jünger als 18 Jahre alt sind, oder auch andere Kinder oder Jugendliche.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Niedersachsen gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

10. Nordrhein-Westfalen

Nach § 3 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) gelten die Regelungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) oder die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO), soweit das SGB VIII oder das AG-KJHG nichts Abweichendes bestimmen.

§ 4 Abs. 2 S. 4 AG-KJHG bestimmt, dass zum **stimmberechtigten Mitglied** des Jugendhilfeausschusses nur gewählt werden kann, wer der Vertretungskörperschaft angehören kann. Man muss also das passive Wahlrecht, die Wählbarkeit, für den (Stadt-)Rat bzw. Kreistag besitzen. Dies ist nach § 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) jede wahlberechtigte Person, die am Wahltag das **18. Lebensjahr vollendet** hat und seit mindestens drei Monaten in dem Wahlgebiet ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung hat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebiets hat.

§ 5 AG-KJHG regelt die **beratenden Mitglieder** vor allem nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung, insbesondere muss darunter auch ein*e Vertreter*in der Interessen ausländischer Kinder und Jugendlicher sein. Nach § 5 Abs. 3 AG-KJHG können durch Satzung weitere sachkundige Männer und Frauen als beratende Mitglieder ernannt werden. Eine **Altersvoraussetzung enthält die Norm nicht**.

Indem sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, bei den beratenden Mitgliedern im Gegensatz zu den stimmberechtigten Mitgliedern gerade keine Altersvorgabe zu machen, ist das AG-KJHG insofern abschließend. Es geht als *lex specialis* dem sonstigen Kommunalrecht bezüglich der Ausschussmitgliedschaften vor. Man kann also diesbezüglich nicht ergänzend auf das allgemeine Kommunalrecht zurückgreifen.

Daher können in Nordrhein-Westfalen **auch Minderjährige zu beratenden Mitgliedern** im JHA berufen werden.

Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten können daher auch in Nordrhein-Westfalen gleichzeitig zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern eines JHA berufen werden; um stimmberechtigte Mitglieder zu sein, müssen sie allerdings älter als 18 Jahre alt sein.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Nordrhein-Westfalen gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

11. Rheinland-Pfalz

Nach § 4 Abs. 1 des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) gelten für den Jugendhilfeausschuss die Regelungen der Landkreisordnung oder der Gemeindeordnung entsprechend, sofern das SGB VIII oder das AGKJHG nichts anderes bestimmen.

§ 5 AGKJHG regelt die **stimmberechtigten Mitglieder** des JHA insbesondere nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Eine **Altersvoraussetzung** für die nicht der Vertretungskörperschaft angehörenden stimmberechtigten und stellvertretenden stimmberechtigten Mitglieder **enthält die Norm nicht**.

§ 6 AGKJHG regelt die **beratenden Mitglieder** des JHA ebenfalls nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Insbesondere muss nach § 6 Abs. 2 Nr. 6 AGKJHG ein*e Vertreter*in des Stadt- oder Kreisjugendrings darunter sein. Eine **Altersvoraussetzung enthält auch diese Norm nicht**. Nach § 6 Abs. 3 S. 2 AGKJHG können weitere Personen als beratende Mitglieder durch Satzung bestimmt werden.

Indem sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, sowohl bei den stimmberechtigten Mitgliedern als auch bei den beratenden Mitgliedern keine Altersvorgabe zu machen, ist das AGKJHG insofern abschließend. Es geht als *lex specialis* dem sonstigen Kommunalrecht bezüglich der Mitgliedschaften im JHA vor. Man kann also diesbezüglich nicht ergänzend auf das allgemeine Kommunalrecht zurückgreifen.

Somit können **sowohl die stimmberechtigten als auch die beratenden Mitglieder unter 18 Jahre alt** sein.

Die zu erlassende Satzung kann nach § 6 Abs. 3 S. 2 auch weitere Personen als beratende Mitglieder vorsehen.

Daher können in Rheinland-Pfalz auch **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments** unabhängig von deren Alter oder auch andere Kinder oder Jugendliche zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern im JHA gewählt werden.

Nach § 4 Abs. 3 kann der Jugendhilfeausschuss zudem zu einzelnen Tagesordnungspunkten Sachverständige und Betroffene, insbesondere junge Menschen, hören und die Beratungsgegenstände mit ihnen erörtern.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Rheinland-Pfalz gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

12. Saarland

Gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1317 (Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – AG KJHG) gilt für das Jugendamt – und damit auch für den Jugendhilfeausschuss als Teil dessen – das Kommunal selbstverwaltungsgesetz (KSVG), soweit das SGB VIII und das AG KJHG nichts anderes bestimmen.

Nach § 3 Abs. 2 S. 5 AG KJHG kann zum **stimmberechtigten Mitglied** des Jugendhilfeausschusses nur gewählt werden, wer der Vertretungskörperschaft angehören kann oder seinen Dienstort im Gebiet der Vertretungskörperschaft hat. Es kommt somit auf das passive Wahlrecht an. Nach § 16 Abs. 1 des Kommunalwahlgesetzes (KWG) setzt dies die **Vollendung des 18. Lebensjahres** voraus.

§ 5 AG KJHG regelt die **beratenden Mitglieder** des JHA nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Nach § 5 Abs. 3 AG KJHG kann die Satzung bestimmen, dass dem JHA weitere beratende Mitglieder angehören. Eine **Altersvoraussetzung enthält diese Norm nicht**.

Indem sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, bei den beratenden Mitgliedern im Gegensatz zu den stimmberechtigten Mitgliedern gerade keine Altersvorgabe zu machen, ist das AG KJHG insofern abschließend. Es geht als *lex specialis* dem sonstigen Kommunalrecht bezüglich der Ausschussmitgliedschaften vor. Man kann also diesbezüglich nicht ergänzend auf das allgemeine Kommunalrecht zurückgreifen.

Minderjährige können daher zu beratenden Mitgliedern des JHA berufen werden.

Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten können demzufolge auch im Saarland gleichzeitig zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern eines JHA berufen werden; um stimmberechtigte Mitglieder zu sein, müssen sie allerdings älter als 18 Jahre alt sein.

Zudem ist zu beachten, dass auch im Saarland gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

13. Sachsen

Der Jugendhilfeausschuss ist gemäß § 3 Abs. 1 Landesjugendhilfegesetz (LJHG) ein beschließender Ausschuss im Sinne von § 37 SächsLKrO bzw. § 41 SächsGemO. Ihm gehören gemäß § 3 Abs. 3 LJHG stimmberechtigte und beratende Mitglieder an.

§ 4 LJHG regelt die **stimmberechtigten Mitglieder** des JHA, die von der Vertretungskörperschaft (Stadtrat oder Landkreistag) sowie den freien Trägern entsprechend § 71 SGB VIII bestimmt werden. Eine **Altersvoraussetzung** für die nicht der Vertretungskörperschaft angehörenden stimmberechtigten und stellvertretenden stimmberechtigten Mitglieder **enthält die Norm nicht**.

§ 5 LJHG regelt die beratenden Mitglieder des JHA zunächst nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Gemäß § 5 Abs. 4 kann durch Satzung bestimmt werden, dass weitere sachkundige Personen dem Jugendhilfeausschuss als beratende Mitglieder angehören. Eine Altersvoraussetzung enthält auch diese Norm nicht.

Indem sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, sowohl bei den stimmberechtigten Mitgliedern als auch den beratenden Mitgliedern keine Altersvorgabe zu machen, ist das LJHG insofern abschließend. Es geht als *lex specialis* dem sonstigen Kommunalrecht bezüglich der Mitgliedschaften im JHA vor. Man kann also diesbezüglich nicht ergänzend auf das allgemeine Kommunalrecht zurückgreifen.

Daher können in Sachsen auch **Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlamentes** unabhängig von deren Alter – oder auch andere Kinder oder Jugendliche – zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern im JHA gewählt werden.

Somit können **sowohl die stimmberechtigten als auch die beratenden Mitglieder unter 18 Jahre alt** sein.

Für ihre Rechtsstellung gelten gemäß § 7 Abs. 2 LJHG die für die Mitglieder der Vertretungskörperschaft maßgebenden Regelungen entsprechend.

Weiterhin können gemäß § 5 Abs. 5 LJHG auch Sachverständige zu einzelnen Themen angehört werden – die auch minderjährig sein können.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Sachsen gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

14. Sachsen-Anhalt

Der Jugendhilfeausschuss ist gemäß § 3 Abs. 2 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KJHG-LSA) ein beschließender Ausschuss im Sinne des Kommunalverfassungsgesetzes. Ihm gehören stimmberechtigte und beratende Mitglieder gemäß den §§ 4 und 5 KJHG-LSA an.

Als Altersuntergrenze für die **stimmberechtigten Mitglieder** legt § 4 Abs. 4 KJHG-LSA die **Vollendung des 16. Lebensjahres** fest.

Für die beratenden Mitglieder gilt § 5 KJHG-LSA, die nach § 5 Abs. 3 KJHG-LSA auch ein Rede- und Antragsrecht haben. § 5 KJHG-LSA regelt die **beratenden Mitglieder** des JHA nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Hierzu gehört nach § 5 KJHG-LSA unter anderem ein*e Vertreter*in der Interessen ausländischer Kinder und Jugendlicher auf Vorschlag der Leitung der Gebietskörperschaft. Eine **Altersvoraussetzung enthält diese Norm nicht**.

Indem sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, bei den beratenden Mitgliedern im Gegensatz zu den stimmberechtigten Mitgliedern gerade keine Altersvorgabe zu machen, ist das KJHG-LSA insofern abschließend. Es geht als *lex specialis* dem sonstigen Kommunalrecht bezüglich der Ausschussmitgliedschaften vor. Man kann also diesbezüglich nicht ergänzend auf das allgemeine Kommunalrecht zurückgreifen.

Minderjährige können daher zu beratenden Mitgliedern des JHA berufen werden.

Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten können daher auch in Sachsen-Anhalt gleichzeitig zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern eines JHA berufen werden; um stimmberechtigte Mitglieder zu sein, müssen sie allerdings älter als 16 Jahre alt sein.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Sachsen-Anhalt gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

15. Schleswig-Holstein

Gemäß § 48 Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendförderungsgesetz – JuFöG) gehören dem Jugendhilfeausschuss nach § 71 SGB VIII zehn oder fünfzehn **stimmberechtigte Mitglieder** an. Je ein Fünftel der Mitglieder sind auf Vorschlag der im Bereich des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe wirkenden anerkannten Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände zu wählen. Wer nicht Mitglied der Vertretungskörperschaft ist, kann gewählt werden, wenn sie oder er die Voraussetzungen für die Wahl in die Vertretungskörperschaft erfüllt.

Beratende Mitglieder werden in § 48 Abs. 2, 3, 5 JuFöG geregelt.

Aus rechtssystematischen Gründen kann sich die Einschränkung für ein „Mitglied“ in § 48 Abs. 1 S. 3 JuFöG hinsichtlich der Wählbarkeit nur auf ein „stimmberechtigtes Mitglied“ des JHA beziehen. Denn auch in § 48 Abs. 1 S. 2 JuFöG wird das Wort „Mitglied“ genutzt, was sich wegen der Fünftelregelung jedoch nur auf stimmberechtigte Mitglieder im Sinne des § 71 SGB VIII beziehen kann.

Zudem würde es nicht sinnvoll sein, dass dem JHA nach § 48 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 JuFöG ein Mitglied aus Jugendmitbestimmungsgremien ohne weitere Einschränkung mit beratender Stimme angehören muss, wenn dieses Mitglied nicht minderjährig sein könnte. Denn § 48 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 JuFöG bestimmt, dass dem JHA beratend auch **ein Mitglied aus Jugendmitbestimmungsgremien** angehören muss, soweit diese in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt bestehen und demokratisch legitimiert sind. Jugendmitbestimmungsgremien zeichnen sich gerade dadurch aus, dass in ihnen (auch) **Jugendliche vertreten** sind.

Daher ist festzustellen, dass in Schleswig-Holstein stimmberechtigte Mitglieder wählbar zur Vertretungskörperschaft sein müssen, beratende Mitglieder hingegen nicht.

Die Voraussetzungen für die Wahl in die Vertretungskörperschaft erfüllt eine Person unter anderem nur dann, wenn sie über 18 Jahre alt ist, § 6 Abs. 1 Nr. 1 GKWG SH.

Somit können in Schleswig-Holstein grundsätzlich **nur Personen über 18 Jahren zu stimmberechtigten Mitgliedern des JHA** bestellt werden. Beratende Mitglieder können auch minderjährig sein.

Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten können daher in Schleswig-Holstein gleichzeitig zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern eines JHA berufen werden; um stimmberechtigte Mitglieder zu sein, müssen sie allerdings älter als 18 Jahre alt sein. In Schleswig-Holstein gilt die Besonderheit, dass bereits per Gesetz ein Mitglied aus einem Jugendmitbestimmungsgremium dem JHA mit beratender Stimme angehören muss, sofern in der betreffenden Gebietskörperschaft ein solches Gremium besteht und dieses demokratisch legitimiert ist.

Zudem ist zu beachten, dass auch in Schleswig-Holstein gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden. Dies stellt § 4 JuFöG bezüglich unmittelbarer Betroffenheit ebenfalls klar. Das insofern weitergehende Bundesrecht, welches auch mittelbare Betroffenheit genügen lässt, geht diesbezüglich jedoch vor.

16. Thüringen

Gemäß § 3 Abs. 1 des Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetzes (ThürKJHAG) ist der Jugendhilfeausschuss ein beschließender Ausschuss im Sinne der Thüringer Kommunalordnung.

§ 4 ThürKJHAG regelt die **stimmberechtigten Mitglieder** des JHA, die von der Vertretungskörperschaft (Stadtrat oder Landkreistag) sowie den freien Trägern entsprechend § 71 SGB VIII bestimmt werden. Eine **Altersvoraussetzung** für die nicht der Vertretungskörperschaft angehörenden stimmberechtigten und stellvertretenden stimmberechtigten Mitglieder **enthält die Norm nicht**.

§ 5 ThürKJHAG regelt die **beratenden Mitglieder** des JHA zunächst nach fachlicher bzw. institutioneller Zuordnung. Dazu zählen auch Personen, die von Stadt- oder Kreisschülervertretungen sowie von Jugendmitbestimmungsgremien entsandt werden.

Insbesondere entsendet nach § 5 Abs. 2 ThürKJHAG der **Zusammenschluss der Jugendverbände**, soweit er nicht durch ein stimmberechtigtes Mitglied nach § 4 Abs. 3 vertreten ist, ein beratendes Mitglied in den JHA.

Zudem entsenden nach § 5 Abs. 2a ThürKJHAG die **Stadt- oder Kreisschülervertretungen** als weitere beratende Mitglieder zwei Vertreter*innen, die unterschiedlichen Schularten angehören.

Nach § 5 Abs. 3 ThürKJHAG bestimmt eine Satzung, dass mindestens ein*e Vertreter*in eines **Jugendmitbestimmungsgremiums** beratendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses ist, soweit in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt Jugendmitbestimmungsgremien bestehen.

Gemäß § 5 Abs. 3a ThürKJHAG kann durch Satzung bestimmt werden, dass weitere sachkundige Personen dem Jugendhilfeausschuss als beratende Mitglieder angehören. Eine **Altersvoraussetzung enthält auch diese Norm nicht**.

Indem sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, sowohl bei den stimmberechtigten Mitgliedern als auch bei den beratenden Mitgliedern keine Altersvorgabe zu machen, ist das ThürKJHAG insofern abschließend. Es geht als *lex specialis* dem sonstigen Kommunalrecht bezüglich der Mitgliedschaften im JHA vor. Man kann also diesbezüglich nicht ergänzend auf das allgemeine Kommunalrecht zurückgreifen.

Somit können **sowohl die stimmberechtigten als auch die beratenden Mitglieder unter 18 Jahre alt** sein.

Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten können daher in Thüringen zu stimmberechtigten oder beratenden Mitgliedern eines JHA berufen werden, auch wenn sie jünger als 18 Jahre alt sind. In Thüringen gilt die Besonderheit, dass bereits per Gesetz ein Mitglied aus einem Jugendmitbestimmungsgremium dem JHA mit beratender Stimme angehören *muss*, sofern in der betreffenden Gebietskörperschaft ein solches Gremium besteht, und dass zusätzlich die Stadt- oder Kreisschülervvertretungen und der Zusammenschluss der Jugendverbände in jedem Fall beratende Mitglieder in den JHA entsenden.

Nach § 3 Abs. 3 ThürKJHAG kann der JHA darüber hinaus zu einzelnen Verhandlungsgegenständen Sachverständige und Betroffene, insbesondere junge Menschen, an seinen Beratungen beteiligen. Zudem ist zu beachten, dass auch in Thüringen gemäß **Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK sowie § 8 Abs. 1 SGB VIII** Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter die Gelegenheit erhalten **müssen**, im JHA **angehört** zu werden, wenn sie von einer Maßnahme oder Entscheidung **direkt oder indirekt betroffen** werden.

H. Ergebnisse

Das Verfassungsrecht des Bundes enthält Vorgaben zur Ausgestaltung von Beteiligungsformen für staatliche Entscheidungen. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes erlaubt jedoch in Kommunen andere Ausgestaltungsformen von Beteiligung als im Bundesstaat oder in den Ländern.

Es muss in den Kommunen stets eine Gemeindevertretung geben, welche die grundlegenden Entscheidungen trifft und treffen können muss. Deren Funktionalität ist ein Verfassungsgut und daher äußerste Grenze von Veränderungen.

Andere Beteiligungsformen – auch nicht gewählte Gremien – können aber hinzutreten, solange die Funktionalität der Gemeindevertretung nicht aufgehoben oder unverhältnismäßig eingeschränkt wird.

Diese Gremien können von den Gemeinden in eigener Verantwortung gegründet und ausgestaltet werden, wobei die Gemeinde auch festlegen kann, über welche Rechte die Mitglieder der Gremien verfügen. Dies folgt aus der gemeindlichen Selbstverwaltung, welche eng mit dem Demokratieprinzip verwoben ist.

Daher können aus verfassungsrechtlicher Perspektive Kinder- und Jugendparlamente von Gemeinden eingerichtet werden und ihren Mitgliedern können von der Gemeinde in eigener Verantwortung generelle oder einzelfallbezogene Rede- und Antragsrechte auch im Plenum und den Ausschüssen der Gemeindevertretung eingeräumt werden, wobei Gesetze dies beschränken können.

Bezüglich generell eingeräumter Rede- und Antragsrechte für Mitglieder der Kinder- und Jugendparlamente im Gemeindeparlament muss die Gemeindevertretung stets in der Lage dazu sein, diese Rechte im Einzelfall oder generell zu entziehen, insbesondere wenn die Funktionalität der Gemeindevertretung bedroht wird.

Entscheidungsrechte im Plenum der Gemeindevertretung dürfen jedoch für Kinder und Jugendliche nicht eingeräumt werden, solange das passive Wahlrecht nicht unter 18 Jahre abgesenkt wurde. Diese Stimmrechte müssen aus Gründen der Repräsentation der wahlberechtigten Gemeindeangehörigen bei den gewählten Mitgliedern der Gemeindevertretung verbleiben.

Bestimmte Entscheidungen können für Einzelfälle auf die Kinder- und Jugendparlamente übertragen werden, solange die Gemeindevertretung das Letztentscheidungsrecht behält.

Aufgrund der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts bedarf die Entscheidung, ob Kinder und Jugendliche in kommunalen Ausschüssen ein Stimmrecht erhalten, einer gesetzgeberischen Entscheidung im jeweiligen Bundesland. Liegt eine solche nicht vor, haben auch in den Ausschüssen der Gemeindevertretung Kinder und Jugendliche kein Stimmrecht. In manchen Bundesländern kann das Stimmrecht wegen entsprechender landesgesetzlicher Bestimmungen durch kommunale Entscheidung auch auf Kinder und Jugendliche übertragen werden.

Die Gemeindevertretung darf einem Kinder- und Jugendparlament ein festes Budget zuweisen. Minderjährige dürfen jedoch nicht selbst Verträge schließen und Geld verausgaben. Die Letztentscheidung über Mittelverwendungen muss bei den Organen der Kommune verbleiben. Die Organe der Kommune können sich jedoch politisch oder rechtlich durch Satzung oder Entscheidung im Einzelfall an die Entscheidung des Kinder- und Jugendparlaments binden und damit ihre eigene Entscheidung an derjenigen des Kinder- und Jugendparlaments ausrichten. Auch kann in kommunalen Haushaltsplänen

der Gemeindevertretungen dem Kinder- und Jugendparlament ein festes Budget zugewiesen werden.

Die Selbstverwaltung der Kommunen reicht daher nach Maßgabe des Bundesverfassungsrechts binnenorganisatorisch recht weit, sie kann aber von den Bundes- und Landesgesetzen ausdrücklich oder implizit beschränkt werden.

Die meisten Bundesländer schränken hinsichtlich der Fähigkeit der Kommune, selbst Kinder- und Jugendparlamente einzurichten und mit Rede- und Antragsrechten auszustatten, nichts ausdrücklich ein.

Einige Bundesländer verlangen in ihren Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen lediglich, dass eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen geschaffen werden müsse. Dies schränkt das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen hinsichtlich der Einräumung von Rede- und Antragsrechten der Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten in kommunalen Gremien nicht ein.

Wenige Bundesländer normieren Kinder- und Jugendparlamente in den Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen ausdrücklich. Einige Bundesländer erlauben die Einrichtung eines solchen Gremiums nur für Jugendliche und schließen dadurch im Gegenzug Kinder unter 14 Jahren von der Teilnahme aus. Das Land Brandenburg schließt ein Antragsrecht für Mitglieder eines Kinder- und Jugendparlaments in der Gemeindevertretung aus.

Die Grundrechte sowie die Rechte der KRK, die in den Kommunen anzuwenden sind, zwingen weder zur Einrichtung eines Kinder- und Jugendparlaments noch zur Ausstattung mit Rede- und Antragsrechten von deren Mitgliedern in kommunalen Gremien. Sie enthalten aber die Wertung, dass einfaches Recht im Zweifel zugunsten der Einrichtung eines Kinder- und Jugendparlaments und zugunsten von Rede- und Antragsrechten von Kindern und Jugendlichen in kommunalen Gremien auszulegen ist.

Maßnahmen von Innenministerien und Kommunalaufsichten, welche die dargelegten Rechte von Kommunen in rechtswidriger Weise beschränken, sind nichtig.

Die Ausführungen zur Rechtslage in den Gemeinden sind im Wesentlichen auf die Landkreise übertragbar.

Jugendhilfeausschüsse haben eine spezifische Struktur und unterscheiden sich grundlegend von demokratisch vollständig legitimierungsbedürftigen Ausschüssen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften. Die Mitglieder von Jugendhilfeausschüssen, die nicht von den Kommunalparlamenten entsandt werden, können aus bundesrechtlicher Perspektive auch jünger als 18 Jahre sein. Das jeweilige Landesrecht kann jedoch etwas anderes bestimmen.

In den verschiedenen Bundesländern gibt es höchst unterschiedliche Regelungen bezüglich der Altersgrenzen für stimmberechtigte und beratende Mitglieder von Jugendhilfeausschüssen, die in diesem Gutachten im Einzelnen dargelegt worden sind. Mitglieder von Kinder- und Jugendparlamenten oder auch andere Kinder und Jugendliche können nach Maßgabe der im Gutachten analysierten Rechtslage in einigen Bundesländern zu beratenden oder auch zu stimmberechtigten Mitgliedern von Jugendhilfeausschüssen gewählt werden.

Über die Mitgliedschaft in institutionalisierten Beteiligungsgremien hinaus sind unmittelbar oder mittelbar von einer Maßnahme oder Entscheidung betroffene Kinder und Jugendliche nach Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK – sowie im Rahmen der Jugendhilfeausschüsse auch nach § 8 Abs. 1 SGB VIII – unabhängig von ihrem Alter persönlich oder durch Vertreter*innen anzuhören. Ihre Interessen sind sodann als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen, Art. 3 Abs. 1 KRK.



Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Leipziger Straße 116-118
10117 Berlin
Fon: +49 30 308693-0
Fax: +49 30 308693-93
E-Mail: dkhw@dkhw.de
www.dkhw.de



Deutsches
Zentralinstitut
für soziale
Fragen (DZI)

**Geprüft +
Empfohlen**



Jugendstrategie
der Bundesregierung

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

ISBN 978-3-922427-60-5