

GUTACHTEN

# Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln

Dr. Philipp B. Donath

Das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. setzt sich seit mehr als 45 Jahren für die Rechte von Kindern in Deutschland ein. Die Überwindung von Kinderarmut und die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Angelegenheiten stehen im Mittelpunkt der Arbeit als Kinderrechtsorganisation. Der gemeinnützige Verein finanziert sich überwiegend aus privaten Spenden, dafür stehen seine Spendendosen an ca. 40.000 Standorten in Deutschland. Das Deutsche Kinderhilfswerk initiiert und unterstützt Maßnahmen und Projekte, die die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, unabhängig von deren Herkunft oder Aufenthaltsstatus, fördern. Die politische Lobbyarbeit wirkt auf die vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland hin, insbesondere im Bereich der Mitbestimmung von Kindern, ihren Interessen bei Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen sowie der Überwindung von Kinderarmut und gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe aller Kinder in Deutschland.

Die Erstellung des Gutachtens erfolgte im Rahmen eines Projekts der Koordinierungsstelle Kinderrechte des Deutschen Kinderhilfswerkes. Die Koordinierungsstelle Kinderrechte begleitet die Umsetzung der aktuellen Strategie des Europarates für die Rechte des Kindes (Sofia-Strategie 2016-2021) und wird gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Dieses Gutachten wurde erstellt durch:  
Dr. jur. Philipp B. Donath  
Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Institut für Öffentliches Recht

## IMPRESSUM

Schriftenreihe des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. – Heft 6

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](mailto:dkhw@dkhw.de)  
[www.dkhw.de](http://www.dkhw.de)

Autor:  
Dr. Philipp B. Donath

Redaktion:  
Linda Zaiane

Layout:  
Florence Baret

© 2019 Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

# Inhalt

<b>Gutachten – Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln</b>	5
<b>I. Das Kindeswohl und der Kindeswille gemäß der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen</b>	6
1. Einstieg: Die KRK ist geltendes Recht in Deutschland	6
2. Teilweise jedoch mangelnde Kenntnis in den kommunalen Gebietskörperschaften	7
3. Die Bedeutung von „Kindeswohl“ und „Kindeswillen“ in Deutschland	7
a) Der Kindeswohlbegriff gemäß der Kinderrechtskonvention	8
b) Das Beteiligungsrecht gemäß der Kinderrechtskonvention	10
4. Folgen für das kommunale Handeln im Allgemeinen	10
5. Rechtliche Konsequenzen für kommunale Gebietskörperschaften bei Verstößen gegen die Kinderrechte	12
<b>II. Die rechtliche Durchsetzung der Einhaltung der Kinderrechtskonvention in den Kommunen</b>	13
1. Kommunalaufsicht	13
a) Grundlagen der Kommunalaufsicht in Deutschland	13
b) Mögliche Maßnahmen der Kommunalaufsicht	14
c) Urteile	15
d) Empfehlungen an die Kommunalaufsicht	15
2. Klagen von betroffenen Kindern	16
a) Verwaltungsprozessrecht hinsichtlich der Kinderrechte – drittschützende subjektiv-rechtliche Normen	16
b) Statthafte Klagearten für betroffene Kinder und deren Vertretung vor Gerichten	19
c) Entscheidungen von Gerichten	20
<b>III. Die Einhaltung der Rechtspflichten aus Kinderrechten in der Kommune – Auslegungswege und Verfahrensmechanismen, Hinweise für kommunale Handlungsträger</b>	21
1. Einführende Hinweise für Leitlinien	21
2. Praktische Grundansätze	22
3. Grundlegende Handlungsanweisungen	23
a) Offen formulierte Normen sind kinderfreundlich auszulegen	23
b) „Kinderrechtswidriges“ Recht	24
4. Einzelne Schritte und Handlungsempfehlungen	25
Schritt 1: Vorbereitung	27
Schritt 2: Die eigentliche Anhörung	27
Schritt 3: Die Einschätzung der Fähigkeiten des betroffenen Kindes/der betroffenen Kinder	27
Schritt 4: Rückmeldung an das Kind/die Kinder, über das Gewicht, das der Ansicht des Kindes/der Kinder beigemessen wurde	27

Schritt 5: Beschwerdemöglichkeiten bzw. Rechtsmittel	28
5. Dokumentation der Entscheidungsfindung	28
<b>IV. Strukturierte Maßnahmen in jeder kommunalen Gebietskörperschaft</b>	29
<b>V. Abschließende konkrete Handlungsempfehlungen zum Treffen von Entscheidungen in Kommunen</b>	31
<b>VI. Fazit</b>	33
<b>Annex – Beispiele für die Umsetzung von Kinderrechten in Kommunen</b>	34
<b>I. Allgemeines</b>	35
<b>II. Konkrete Anwendungsfälle und Praxisbeispiele</b>	37
1. Straßenverkehrsrecht	37
2. Bauleitplanung und Baugenehmigungen	39
3. Kindertagesstätten	41
<b>III. Konkrete Maßnahmen einzelner Kommunen</b>	42
1. Kinderfreundliche Kommunen e.V.	42
2. Stadt Hanau als Pilotkommune	42
3. Stadt Köln als erste Großstadt	44
4. Weitere bedeutende Umsetzungsmaßnahmen	44

GUTACHTEN

# Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln

von Dr. Philipp B. Donath, Goethe-Universität Frankfurt am Main

Das vorliegende Gutachten analysiert Fragen, die für die Verwirklichung der Kinderrechte im kommunalen Bereich von hoher Bedeutung sind. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, welche Rechtsfolgen und **welche Verpflichtungen** sich aus Artikel 3 und Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention **für das kommunale Verwaltungshandeln** ergeben.

# I. Das Kindeswohl und der Kindeswille gemäß der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen

Kinderrechte sind seit vielen Jahrzehnten in unterschiedlichen Rechtsgebieten in Deutschland niedergelegt, sowohl im Bundesrecht als auch im Recht der verschiedenen Bundesländer. Auch die **Landesverfassungen** sehen Kinderrechte vor<sup>1</sup>.

Einen besonderen Schub erhielten die Kinderrechte in Deutschland und anderen Staaten im Jahr 1992 durch das Inkrafttreten der internationalen **Kinderrechtskonvention (KRK)** der Vereinten Nationen<sup>2</sup>. Diese hat neben Deutschland 195 weitere Mitgliedstaaten und etabliert weltweit eine ganz neue Kinderrechtsperspektive.

## 1. Einstieg: Die KRK ist geltendes Recht in Deutschland

Die Kinderrechtskonvention wirkt aber nicht nur abstrakt als ein fernes internationales Recht, sondern in ihrer Übersetzung ins Deutsche gilt sie direkt als deutsches Bundesgesetz und damit auch für die kommunalen Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts.<sup>3</sup>

Sie ist somit vergleichbar mit den Sozialgesetzbüchern, dem Bürgerlichen Gesetzbuch sowie dem Strafgesetzbuch und es bedarf bezüglich ihrer wesentlichen Teile keiner weiteren Ausführungsvorschriften.<sup>4</sup> Trotz eines insofern noch vielfach bestehenden größeren Unwissens unter Rechtsanwendenden muss daher zunächst festgestellt werden, dass die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen **geltendes Bundesrecht in Deutschland** ist.

In Deutschland gilt die KRK seit der Rücknahme aller Vorbehalte gegen die Konvention durch die Bundesregierung im Jahr 2010<sup>5</sup> uneingeschränkt.<sup>6</sup> Ihr Inhalt genießt durch die entsprechende Auslegung von Grundgesetzen wie Art. 1, 2 und 6 GG sogar teilweise Verfassungsrang.<sup>7</sup> Die KRK steht damit **normhierarchisch** sogar etwas höher als einfaches Bundesrecht (SGB VIII, BGB, StGB usw.).

Das heißt, dass die Kinderrechtskonvention direkt bindend für all diejenigen ist, die Gesetze und Verordnungen in Deutschland anwenden. Dies betrifft folglich auch alle kommunalen Angestellten, Beamten und Mandatsträger sowie Beliehene. Auch wenn die Städte und Gemeinden durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in vielen Bereichen Unabhängigkeit und Freiheiten genießen, sind sie als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts an die Gesetze und mithin auch an die geltenden Kinderrechte der KRK gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG.

1 Vgl. Art. 12 Verfassung Berlin, Art. 25 Verfassung Bremen sowie die modernste Fassung der Kinderrechte in Art. 4 Abs. 2 der Hessischen Landesverfassung nach der Verfassungsänderung im Herbst 2018. Im Grundgesetz fehlt eine explizite Verankerung leider noch, sie soll ausweislich des Koalitionsvertrages von 2017 allerdings aufgenommen werden.

2 Vom 20. November 1989 (BGBl. 1992 II S. 121, 122; UN-Doc A/RES/44/25), in Kraft seit 5. April 1992.

3 Zustimmung von Bundestag und Bundesrat durch Gesetz vom 17. Februar 1992 – BGBl. II S. 121; am 5. April 1992 für Deutschland in Kraft getreten (Bekanntmachung vom 10. Juli 1992 – BGBl. II S. 990).

4 Sogenannte *self-executing norms*, unmittelbar anwendbare Normen, siehe unten.

5 Rücknahme der Vorbehalte zum Übereinkommen am 15. Juli 2010, Beschluss des Bundesrats vom 26. März 2010, Kabinettsbeschluss vom 3. Mai 2010, formale Übergabe des Rücknahmeschreibens an die Vereinten Nationen am 15. Juli 2010, BGBl. 2011 II S. 600.

6 BVerwG, Urteil v. 13.06.2013 – 10 C 13.12 -, InfAuslR 2013, 388.

7 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfGE 74, 358 (370) (jeweils zur Europäischen Menschenrechtskonvention). Das Bundesverwaltungsrecht hat bereits 2011 das Kindeswohlprinzip des Art. 3 Abs. 1 KRK zur Auslegung von Art. 6 GG – und Art. 8 EMRK – herangezogen, BVerwG, Beschluss vom 10.02.2011, Az. 1 B 22.10; vgl. auch KG Berlin, Beschl. V. 23.09.2010, Az.: 1 W 70/08, mit Bezug auf Art. 7 KRK und Art 8 KRK.

## 2. Teilweise jedoch mangelnde Kenntnis in den kommunalen Gebietskörperschaften

Dennoch herrscht in den kommunalen Gebietskörperschaften noch nicht flächendeckend das **notwendige Wissen** vor und Umsetzungsmaßnahmen sind noch nicht überall im Gang.

Dies kann am Beispiel des Bundeslandes Hessen aufgezeigt werden. An einer diesbezüglichen Befragung des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration haben 242 von den insgesamt 423 hessischen Städten und Gemeinden sowie 21 Landkreisen teilgenommen, dies entspricht 56 % der kommunalen Gebietskörperschaften.<sup>8</sup>

Die Frage, ob die KRK aktiv in der Verwaltungspraxis aufgegriffen wird, bejahten nur 46% der teilnehmenden Kommunen.<sup>9</sup> Hier fallen besonders die Kleinstädte (5.000-20.000 Einwohner) sowie die Landgemeinden (unter 5.000 Einwohner) als weniger aktiv auf. Hier beantworteten nur 43 % bzw. 14 % die entsprechende Frage mit „ja“.<sup>10</sup> Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten (100.000 Einwohner und mehr) sowie den Mittelstädten (20.000-100.000 Einwohner) liegt die Quote bei 100 % bzw. 82 % vergleichsweise viel höher.<sup>11</sup>

Von den Kommunen, die die Frage bejahten, gaben wiederum nur 14 % an, sich „stark“ mit der KRK zu beschäftigen. Die meisten setzen sich „weniger stark“ (31 %) bzw. „mittel“ (51 %) mit der Konvention auseinander.<sup>12</sup> Dabei wurden am häufigsten konkrete Programme, Projekte und Maßnahmen (66 %) genannt. In der Kommunalpolitik (24 %) und bei Rechtsvorschriften und Satzungen (30 %) findet sie dagegen weniger Berücksichtigung, obwohl gerade der Anwendungsbereich des Art. 3 I KRK in Ermessensentscheidungen und Abwägungsprozessen sehr groß ist und die Norm aufgrund ihrer Funktion als Leitprinzip eine unterstützende Funktion in der Begründung von Entscheidungen einnehmen kann.<sup>13</sup> Nur 18 % gaben an, dass sie ihre Maßnahmen generell auf die Vereinbarkeit mit Interessen und Rechten von Kindern und Jugendlichen überprüfen.<sup>14</sup> Hier besteht also noch viel Handlungsbedarf im Bereich der Bekanntmachung und sachgebietsübergreifenden Einbeziehung der KRK.

Das **Beteiligungsrecht** für Kinder und Jugendliche, das die Gemeinden zudem gemäß § 4c der hessischen Gemeindeordnung (HGO) in Planungsverfahren und anderen Vorhaben umsetzen sollen, wird in den meisten Kommunen innerhalb der Gestaltung der Freizeitangebote (82 %) und Spielplätze (72 %) verwirklicht. Bei der Planung von Schulwegen (26 %) und Radwegen (20 %) werden die Kinder und Jugendlichen dagegen seltener beteiligt.<sup>15</sup> Insgesamt hat etwa die Hälfte der teilnehmenden Kommunen angegeben, dass Kinder und Jugendliche überhaupt beteiligt werden. Auch hier schneiden die kleinen Landgemeinden mit nur 29 % am schlechtesten ab, während die größeren Städte und Landkreise deutlich über dem Durchschnitt liegen.<sup>16</sup>

## 3. Die Bedeutung von „Kindeswohl“ und „Kindeswillen“ in Deutschland

Das Wissen um die Kinderrechtskonvention und ihren Inhalt ist jedoch maßgeblich für die richtige Anwendung und zeitgemäße Auslegung der Begriffe „Kindeswohl“ und „Kindeswillen“.

8 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 47.

9 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 48 f.

10 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 46 ff.

11 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 46 ff.

12 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 48.

13 Vgl. *Eichholz*, Der Vorrang des Kindeswohls, 2015, S. 12, 14.

14 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 49.

15 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 51 f.

16 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 51.

Die Kinderrechtskonvention besteht aus 54 Artikeln, von denen vier Artikel die Kernbestimmungen bilden:

- Art. 3 KRK: Vorrang des Kindeswohls,
- Art. 12 KRK: Recht der Kinder auf Beteiligung,
- Art. 2 KRK: Diskriminierungsverbot,
- Art. 6 KRK: Recht auf Entwicklung einer eigenständigen Persönlichkeit.

Das Kindeswohl aus dem grundlegenden Art. 3 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention sollte nicht mit ähnlich klingenden Bestimmungen des vorherigen einfachgesetzlichen deutschen Rechts interpretiert werden. Denn im deutschen Recht wird der Kindeswohlbegriff zumeist im Zusammenhang mit Prävention genutzt und bedeutet insofern entsprechend grundsätzlich das Fehlen von Kindeswohlgefährdung.

Die Verbindung des Kindeswohlbegriffs mit der „Gefährdung“ zu „**Kindeswohlgefährdung**“ (vgl. § 8a SGB VIII, § 1666 BGB usw.) impliziert, dass das Kindeswohl per se bereits vorläge und erst durch äußere Bedingungen bedroht werden könnte. Dies ist aber gerade nicht der Fall. In vielen Situationen muss das **Kindeswohl nämlich erst geschaffen werden**. Das Kindeswohl daher nur im Zusammenhang mit Gefährdungen für dasselbe zu betrachten, greift daher zu kurz.

#### a) Der Kindeswohlbegriff gemäß der Kinderrechtskonvention

Der **Kindeswohlbegriff der KRK ist somit ganzheitlich konstruiert**. Er erkennt an, dass Kindeswohl erheblich von äußeren Umständen bestimmt wird und dass diese Umstände daher so auszugestalten sind, dass Kindeswohl gegebenenfalls überhaupt erst hergestellt wird.

##### Artikel 3 Abs. 1 KRK lautet:

**Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.**

Der Kindeswohlbegriff der KRK ist mithin nicht mit dem des BGB oder des SGB VIII zu vergleichen, sondern geht darüber hinaus und erfordert ein umfassenderes und proaktives Handeln auch in den Kommunen als wichtigen Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts.

Das Kindeswohlprinzip enthält zudem starke **verfahrensrechtliche Komponenten**, die im Verwaltungsverfahren umzusetzen sind.

So muss auf **verfahrensrechtlicher Ebene** sichergestellt sein, dass das Kind die Möglichkeit hat, seine **Ansichten zu artikulieren** (Art. 12 KRK), dass notwendige Fakten und Informationen über den konkreten Fall ermittelt werden, dass Verfahrensmaßnahmen getroffen werden, damit **Kinder prioritär behandelt** werden, dass eine **freundliche und sichere Atmosphäre** herrscht, wenn Kinder beteiligt sind. Zudem sollen **professionelle Kräfte** involviert werden, sodass dem Kind eine angemessene **rechtliche Unterstützung** zuteilwird.

Somit ist auf rechtlicher Ebene ein Tätigwerden all derer gefordert, die in kommunalen Gebietskörperschaften mit Kindern arbeiten oder deren Arbeit Auswirkungen auf Kinder hat. Die KRK erfordert, die Interessen von Kindern immer dann zu beachten, wenn Maßnahmen Kinder betreffen, das heißt immer dann, wenn **Interessen von Kindern berührt** werden.



Dies ist **sehr weit zu verstehen**, denn Einschränkungen gibt es nach dem Wortlaut der Konvention nicht. Immer, wenn ein Kind von einer Maßnahme oder einem Unterlassen von einer kommunalen Gebietskörperschaft in seinem Rechtskreis betroffen wird, muss das Kindeswohl daher als **ein vorrangiger Gesichtspunkt** berücksichtigt werden.

Zudem gibt es keine inhaltlichen Einschränkungen auf bestimmte Rechtsgebiete oder ähnliches. Eine Beschränkung auf das Jugendhilferecht kommt keinesfalls in Betracht, sondern es sind alle **Bereiche des kommunalen Handelns** potentiell betroffen.<sup>17</sup>

Auch wenn Gemeindehandeln zum Beispiel **nur mittelbar (indirekt) auf Kinder einwirkt**, muss das Kindeswohl beachtet werden. Eine Beschränkung nur auf unmittelbares Einwirken gibt es nach der gesetzlich geltenden Kinderrechtskonvention nicht. Daher **muss genau geprüft werden, welche Folgen gemeindliches Handeln hat**, d. h., ob dadurch Kinder betroffen werden.

Das Kindeswohl des Art. 3 KRK ist daher kein Begriff, der rechtlich abschließend definiert werden kann.<sup>18</sup> Er muss daher für jeden Fall neu bestimmt werden. Mithin erlangt er besonders als Auslegungsmaxime und als Verfahrensmaßstab Relevanz.

Kommunale Handlungsträger müssen folglich die „*best interests*“ der Kinder ermitteln, also das, **was am ehesten den Interessen der betroffenen Kinder entspricht**. Hierzu ist eine Einzelfallanalyse notwendig.

Bei der Analyse, wie das Kindeswohl des Art. 3 KRK im Einzelfall zu fördern oder zu schützen ist, können auch für das kommunale Handeln die weiteren in der KRK niedergelegten Kinderrechte unterstützend und als Orientierung zu Hilfe genommen werden. Dies sind insbesondere:

Artikel 2	Diskriminierungsverbot,
Artikel 6	Recht auf Leben und kindgerechte Entwicklung
Artikel 12	Berücksichtigung des Kindeswillens
Artikel 19, 34	Schutz vor Gewaltanwendung, Misshandlung, Verwahrlosung, Schutz vor sexuellem Missbrauch
Artikel 24	Gesundheitsvorsorge
Artikel 25	Unterbringung
Artikel 26	Soziale Sicherheit
Artikel 27	Angemessene Lebensbedingungen; Unterhalt
Artikel 7-10	Name, Identität, Räumliche Beziehung zu den Eltern; persönlicher Umgang, Familienzusammenführung und grenzüberschreitende Kontakte
Artikel 13	Meinungs- und Informationsfreiheit
Artikel 14	Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
Artikel 23	Förderung behinderter Kinder
Artikel 28	Recht auf Bildung; Schule; Berufsausbildung
Artikel 29	Bildungsziele; Bildungseinrichtungen
Artikel 30	Minderheitenschutz
Artikel 31	Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben, staatliche Förderung

<sup>17</sup> Z. B. im Baurecht als ein Aspekt der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 6 und 7 BauGB oder auch im Asyl- und Aufenthaltsrecht.

<sup>18</sup> Es ist ein sogenannter „unbestimmter Rechtsbegriff“.

Artikel 32	Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung
Artikel 33	Schutz vor Suchtstoffen
Artikel 35	Maßnahmen gegen Entführung und Kinderhandel
Artikel 36	Schutz vor sonstiger Ausbeutung

Jede Person in einer Kommune, deren Handlungen Auswirkungen auf Kinder hat oder haben kann, muss sich also immer fragen, ob sie ein in der Konvention niedergelegtes Kinderrecht bei einem Kind oder einer Gruppe von Kindern verletzen könnte.

Diese handelnde Person muss sich für jede Entscheidung, die getroffen werden soll, fragen, ob die Entscheidung Kinder betrifft, und dann die Kinderrechte betrachten, ob eines oder mehrere davon berührt sein könnten.

Dabei sind die in der KRK genannten Rechte keinesfalls abschließend zu betrachten, sondern **nur als Anhaltspunkte** im Rahmen einer **ganzheitlichen Betrachtung** der Situation eines Kindes, bei der gerade auch der Wille des betroffenen Kindes berücksichtigt werden muss.

Bei der Einzelfallanalyse müssen auch **die Ansichten** des betroffenen Kindes bzw. der betroffenen Kinder einbezogen werden, soweit es durch Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten geht.

#### b) Das Beteiligungsrecht gemäß der Kinderrechtskonvention

Insofern greifen das **Beteiligungsrecht des Art. 12 KRK** und der Kindeswohlvorrang des Art. 3 Abs. 1 KRK stark ineinander. Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK dienen dazu, dem Kindeswohl gerade dadurch entgegen zu kommen, dass dem jeweiligen betroffenen Kind bzw. den betroffenen Kindern Gelegenheit zur selbstständigen Äußerung oder zur Äußerung mit Hilfe von Vertretern gegeben wird.

##### Art. 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.

Um der Berichtspflicht des Art. 44 KRK genügen zu können, müssen zudem die eingeschlagenen Verfahrenswege und die getroffenen Entscheidungen **dokumentiert werden**.

## 4. Folgen für das kommunale Handeln im Allgemeinen

Es ist wichtig festzustellen, dass es bei Kindeswohlfragen immer um Einzelfälle geht, bei denen ein spezielles Kind oder eine Gruppe von Kindern mit vergleichbaren Interessen betroffen ist. Daher **verbietet sich eine schematische Anwendung von festen Kriterien**.

Entscheidend ist es mithin vielmehr, in den kommunalen Gebietskörperschaften wie Städ-

ten, Gemeinden und Landkreisen sicherzustellen, dass gewisse prozedurale, d. h. **verfahrensbezogene Mechanismen** in den Entscheidungsstrukturen installiert werden, die absichern, dass man sich voll und ganz **bemüht, alle relevanten Informationen darüber zu erhalten**, was für das Kindeswohl im jeweiligen Fall wichtig sein kann.

Das Kindeswohl, konkreter der „Bedarf“ eines Kindes bzw. mehrerer Kinder bezüglich des Kindeswohls, ist also in einem **ersten Schritt** zunächst „festzustellen“.

In einem **nächsten Schritt** sind die Kinderrechte mit anderen Rechten und Interessen (z. B. von Erwachsenen oder des Umweltschutzes o. ä.) in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Dies geschieht, indem man zunächst die **Intensität der betroffenen Kinderrechte bzw. des Kindeswohls einstuft** und danach die Betroffenheit anderer Rechte und Interessen bewertet.

Erst dann kann das Kindeswohl im Einzelfall **mit anderen Rechtsgütern abgewogen werden**, die mit ihm in Konflikt stehen.

Das bedeutet, es muss entschieden werden, welches Rechtsgut im konkreten Fall den Vorzug erhalten soll. Dabei ist nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 KRK das Kindeswohl mit ganz besonderem Gewicht zu versehen.

Wichtig ist, dass das Kindeswohl dabei also nicht nur als ein Aspekt unter vielen betrachtet wird, sondern es muss nach Art. 3 KRK als ein „vorrangiger Gesichtspunkt“ berücksichtigt werden. Dies heißt nicht, dass sich das Kindeswohl immer durchsetzt, aber ihm ist ein besonders großes Gewicht beizumessen, das sich auch in der Entscheidung der kommunal Handelnden widerspiegeln muss.<sup>19</sup>

#### **Praktisch kann dies so gelöst werden, dass man als kommunal verantwortlich handelnde Person**

1. dem Wortlaut der einfach-gesetzlich geltenden Kinderrechtskonvention folgend davon ausgeht, dass sich das ermittelte **Kindeswohl bei einem Konflikt mit anderen Rechtsgütern** (z. B. flüssiger Verkehr, Wirtschaftsförderung, Rechte Erwachsener) **zunächst durchsetzt**, und sodann
2. ermittelt, ob **ausnahmsweise** begründet werden kann, dass sich ein anderes Recht oder Interesse im konkreten Fall gegen das Kindeswohl durchsetzen sollte.

Ein Zurücktreten des Kindeswohls im Einzelfall muss dann wegen des Vorrangprinzips **genau begründet** werden und die Entscheidung, warum ausnahmsweise einem anderen Rechtsgut der Vorzug gegeben werden soll, muss detailliert **dokumentiert** werden, damit später vor Gericht oder im Kommunalaufsichtsverfahren ein klarer Nachweis vorliegt.

Sollte eine tragfähige nachweisbare **Begründung fehlen**, wäre die getroffene Entscheidung oder **Maßnahme bereits aus diesem formalen Grund rechtswidrig**, denn es würde wegen Art. 3 Abs. 1 KRK ein Verstoß gegen den Kindeswohlvorrang gesetzlich vermutet werden, welcher gerade nicht gerechtfertigt werden könnte. Insofern fordert Art. 3 Abs. 1 KRK auch praktische Dokumentationsmaßnahmen.

Das heißt, dass für viele kommunale Gebietskörperschaften eine praktisch **erhebliche Umstellung des alltäglichen Handelns** stattfinden muss, um dem bereits geltenden Recht gerecht zu werden.

<sup>19</sup> BGH, Beschluss vom 29.05.2013 – XII ZB 530/11, NJW 2013, 3095; BVerwG, Beschluss vom 10.02.2011 – 1 B 22.10.

Dies kann zunächst einen Mehraufwand nach sich ziehen, der jedoch bei Umstellung auf eine etablierte Kinderrechtsanalyse bei jeder Verwaltungsentscheidung automatisiert werden und damit zügig ablaufen kann und mithin **mittelfristig keinen besonderen Mehraufwand** mehr bedeuten muss, insbesondere nach Entwicklung einer dauerhaften „**Kinderrechtsperspektive**“ aller Handelnden.

## 5. Rechtliche Konsequenzen für kommunale Gebietskörperschaften bei Verstößen gegen die Kinderrechte

Im Kommunalrecht führen materiellrechtliche Fehler, aber eben auch Verfahrensfehler regelmäßig zur Rechtswidrigkeit einer kommunalen Maßnahme oder Planung. Dies gilt nur dann nicht, wenn dies gesetzlich ausdrücklich bestimmt ist.<sup>20</sup> Da für den Bereich der Kinderrechte keine gesetzliche Ausnahme ersichtlich ist, führt ein Verstoß gegen die Kinderrechte (materiellrechtlich oder verfahrensrechtlich) zur **Rechtswidrigkeit der betreffenden Handlung oder des Unterlassens einer kommunalen Gebietskörperschaft**.

Es wäre daher rechtswidrig, die Einhaltung der notwendigen kinderrechtlichen Verpflichtungen als kommunale Gebietskörperschaft zurückzustellen, da es sich bei der KRK nicht um Empfehlungen oder interne Verwaltungsvorschriften handelt, sondern um wirksames Außenrecht in Gesetzesform. Gleichzeitig nimmt die KRK durch die völkerrechtsfreundliche Auslegung Teil an der Auslegung des **Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Kinder aus Art. 1 iVm. Art. 2 GG**.<sup>21</sup> Mithin bildet ein Verstoß gegen die Anforderungen der KRK gleichsam einen **Verstoß gegen das Grundgesetz**.

Gemäß Art. 20 Abs. 3 GG sind die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie auch die Landkreise **verpflichtet**, in ihrem Handeln den Anforderungen der KRK zu genügen. Sollten sie dies nicht tun, können **rechtliche Konsequenzen** drohen.

Ein Verstoß gegen die Vorgaben der KRK kann zu größeren **Schadensersatzforderungen** gegenüber kommunalen Gebietskörperschaften als Rechtsträgern der handelnden Behörden nach § 839 Abs. 1 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG führen. Für Entscheidungen hierüber wären die **Zivilgerichte** zuständig.

Auch könnte in einem **verwaltungsgerichtlichen Verfahren** eine bereits beschlossene und teilweise umgesetzte, kostenintensive Maßnahme einer kommunalen Gebietskörperschaft wegen Verstoßes gegen die KRK **rückwirkend aufgehoben** oder für **rechtswidrig** erklärt werden, z. B. auf Grundlage des öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs<sup>22</sup> oder nach § 113 VwGO.

Solch ein gerichtliches Verfahren könnte durch betroffene Kinder selbst oder durch deren Vertreter eingeleitet werden. Aber auch der Kommunalaufsicht stehen verschiedene rechtliche Möglichkeiten offen.

<sup>20</sup> Vgl. §§ 214, 215 BauGB.

<sup>21</sup> BVerfG 2004: Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfGE 74, S. 358, S. 370. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits 2011 das Kindeswohlprinzip des Art. 3 Abs. 1 KRK zur Auslegung von Art. 6 GG – und Art. 8 EMRK – herangezogen, BVerwG, Beschluss vom 10.02.2011, Az. 1 B 22.10; vgl. auch KG Berlin, Beschl. V. 23.09.2010, Az.: 1 W 70/08, mit Bezug auf Art. 7 KRK und Art 8 KRK; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05. Juli 2013 – 2 BvR 708/12 –, Rn. 21, juris.

<sup>22</sup> Vgl. BVerwGE 69, 366, 370; BVerwG NJW 2001, 1878, 1882. Die Herleitung des Anspruchs ist umstritten. Teilweise wird auf Art. 20 III GG abgestellt, zum Teil auf die Grundrechte, andere stellen wiederum auf eine Analogie zu §§ 823, 906, 1004 BGB ab. Das Rechtsinstitut ist jedenfalls gewohnheitsrechtlich anerkannt.

## II. Die rechtliche Durchsetzung der Einhaltung der Kinderrechtskonvention in den Kommunen

### 1. Kommunalaufsicht

#### a) Grundlagen der Kommunalaufsicht in Deutschland

Die Überprüfung der Einhaltung von Gesetz und Recht in den kommunalen Gebietskörperschaften, die sogenannte Rechtsaufsicht, obliegt den Kommunalaufsichtsbehörden.

Die Aufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften ist in der Regel in den Gemeindeordnungen sowie in den Kreisordnungen der Bundesländer vorgesehen. Dies ist sachgerecht, denn die kommunalen Gebietskörperschaften leiten rechtsdogmatisch ihre Hoheitsgewalt von den Bundesländern als Staaten ab. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind somit Teil des Staates und mithin seinen Gesetzen unterworfen, Art. 20 Abs. 3 GG. Dies gilt folglich auch für die bundesrechtlich verankerten Kinderrechte und auch in den Bereichen, in denen die Gemeinden durch ihr **Recht auf Selbstverwaltung** größere Freiräume innehaben.

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann zudem die Erfüllung staatlicher Aufgaben übertragen werden (sog. **Auftragsangelegenheiten oder Weisungsaufgaben**). In diesem Bereich muss der Staat nicht nur die **Rechtsaufsicht** wahrnehmen, also die Überprüfung, ob Recht und Gesetz eingehalten wurden, sondern er kann **auch die Zweckmäßigkeit** des gemeindlichen Handelns überprüfen und dieses bei Bedarf ändern (sog. Fachaufsicht).<sup>23</sup> Die Einhaltung der kinderrechtlichen Vorschriften des Bundesrechts und mithin der KRK kann somit in diesem Bereich als Rechtsaufsicht und Fachaufsicht vollumfänglich überwacht werden.

Andererseits genießen Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG sowie nach verschiedenen Verfassungsvorschriften der Bundesländer einen besonderen Status, der es Ihnen erlaubt, Freiheiten wahrzunehmen, die in der Kommune wurzeln (sog. **Selbstverwaltungsangelegenheiten**).<sup>24</sup> Dennoch besteht auch hier eine Aufsicht über die Gemeinden durch den Staat und ihren Wirkungskreis, welche als **Kommunalaufsicht im engeren Sinne** oder als allgemeine Aufsicht bezeichnet wird. Diese Aufsicht ist regelmäßig **auf die Rechtsaufsicht beschränkt**.<sup>25</sup>

Da die Überprüfung der Einhaltung der Kinderrechte im Rahmen der Rechtsaufsicht durch den Staat möglich und sogar verpflichtend geboten ist, kann somit auch im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten die **Kommunalaufsicht einschreiten**, wenn eine Beeinträchtigung von Kinderrechten droht.

Folglich unterliegt jede kommunale Gebietskörperschaft bezüglich der Einhaltung der bundesrechtlich geltenden **Kinderrechte** sowohl im Bereich der Auftragsangelegenheiten und der Weisungsaufgaben als auch im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten und mithin **vollumfänglich der Kontrolle durch die Kommunalaufsicht**.

Da die Überprüfung der **Einhaltung der Kinderrechte eine reine Rechtsfrage** und keine Zweckmäßigkeitsfrage ist, ist die **Kommunalaufsicht stets zuständig und angehalten zur Überprüfung der Einhaltung der Kinderrechte**.

<sup>23</sup> In NRW und Brandenburg: „Sonderaufsicht“.

<sup>24</sup> Kommunale Selbstverwaltung, vgl. Art. 137 HessVerf; Art. 57 NdsVerf.

<sup>25</sup> Vgl. § 170 NdsKommVerfG.

Daher kann und muss der Staat im Rahmen der Rechtsaufsicht (auch im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten) durch die **Kommunalaufsicht einschreiten**, wenn eine Beeinträchtigung von Kinderrechten stattfindet oder bevorsteht.

Es sind dabei nur die **Bundesländer**, nicht jedoch der Bund, welche die Aufsicht über die Kommunen ausüben. Die Bundesländer sind daher berechtigt, aber auch **verpflichtet einzuschreiten, wenn Kinderrechtsverletzungen drohen** und z. B. die Vorschrift zum Kindeswohlvorrang des Art. 3 KRK verletzt zu werden droht.

## b) Mögliche Maßnahmen der Kommunalaufsicht

Die Kommunalaufsicht ist in den verschiedenen deutschen Bundesländern unterschiedlich aufgebaut. Sie wird aber in der Regel von den Landräten als untere Verwaltungsbehörde und als Vertreter des Staates wahrgenommen.<sup>26</sup> Bei kreisfreien Gemeinden und Kreisen ist dies üblicherweise der Regierungspräsident als Mittelbehörde, wenn eine solche eingerichtet ist,<sup>27</sup> oder auch Landesministerien, die gleichzeitig die oberste Kommunalaufsichtsbehörde sein können.<sup>28</sup>

Diese staatlichen Vertreter haben gegenüber der betroffenen Gemeinde verschiedene Rechte, die man nach präventiven Maßnahmen und repressiven Maßnahmen unterscheiden kann.

Zu den **präventiven Maßnahmen** zählen ein Informationsrecht und insbesondere die Beratungstätigkeit der Kommunalaufsichtsbehörden für die Kommunen, aber zum Beispiel auch Anzeigepflichten der Kommunen oder auch Genehmigungs- oder Zustimmungsvorbehalte für die Aufsichtsbehörden.

**Repressive Mittel** sind demgegenüber ein Beanstandungsrecht und ein daraus folgendes Aufhebungsrecht. Es ist im repressiven Bereich üblicherweise aber auch ein Recht zur Erteilung von **Anweisungen und Anordnungen** und folglich ein Recht zur **Ersatzvornahme** vorgesehen, wenn die Gemeinde selbst nicht korrigierend handelt. In äußersten Fällen kann der Staat gegenüber der Gemeinde auch einen Beauftragten bestellen oder sogar den Gemeinderat bzw. die Gemeindevertretung auflösen.

Aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips ergibt sich üblicherweise ein gestuftes Vorgehen der Kommunalaufsicht, das heißt, dass **primär präventive Maßnahmen** (insbesondere **Beratung** für die Kommunen, ggf. auch durch Landesjugendämter) erfolgen und erst sekundär **repressive Maßnahmen** (wie Anweisungen, Anordnungen, **Ersatzvornahmen**).

Gewöhnlich ergehen die staatlichen Maßnahmen gegenüber der Gemeinde im Bereich der Kommunalaufsicht im repressiven Bereich als **Verwaltungsakte**, gegen die sich die Gemeinde nach den verwaltungsprozessualen Normen und Verfahren zur Wehr setzen kann. In einigen Bundesländern ist dabei die Durchführung eines Vorverfahrens als Zulässigkeitsvoraussetzung für einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelf nicht erforderlich.

Ob die jeweilige Kommunalaufsichtsbehörde bezüglich wahrgenommenem gemeindlichen Fehlverhalten einschreitet, unterliegt dem **Opportunitätsprinzip**, das heißt der Ausübung des **pflichtgemäßen Ermessens**. Hierbei kann der **Grad der Rechtsverletzung** ein Anhaltspunkt sein, aber auch die Frage, ob einzelne Betroffene ihre **Rechte auch selbstständig** in einem verwaltungsgerichtlichen oder zivilgerichtlichen Verfahren geltend machen können, da ein Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörden nur im öffentlichen Interesse erfolgen darf.

<sup>26</sup> In einigen Bundesländern „Oberkreisdirektor“.

<sup>27</sup> Nicht z. B. in Brandenburg, dem Saarland und in Schleswig-Holstein, vgl. *Lübking*, Die Kommunalaufsicht, 1998.

<sup>28</sup> Vgl. § 171 NdsKommVerfG.

Daraus könnte geschlossen werden, dass die Kommunalaufsicht nicht einschreiten muss, wenn Kinderrechte betroffen sind, da Kinder ihre Rechte auch selbstständig einklagen könnten.<sup>29</sup> Dies wäre jedoch ein deutliches Missverständnis. Eine solche Schlussfolgerung verbietet sich sogar. Denn auch ein **Einschreiten zugunsten eines einzelnen Kindes** oder einer Gruppe von Kindern kann bereits im öffentlichen Interesse liegen. Dies folgt daraus, dass die Verletzung des Rechts der KRK eines einzelnen Kindes oder einer Gruppe von Kindern nicht nur eine Verletzung subjektiver Rechte darstellt, sondern **gleichzeitig eine Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften** ist und somit bereits dadurch das öffentliche Interesse berührt wird.

Die Kommunalaufsichtsbehörde muss daher im Regelfall einschreiten, wenn Kinderrechte verletzt oder bedroht werden.

### c) Urteile

Die Rechtsstreitigkeiten zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und den Kommunalaufsichtsbehörden, die bisher bis zu den Gerichten vorgedrungen sind, bezogen sich oftmals auf finanzielle Aspekte und mithin oft auf die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften. Dies liegt in der besonderen praktischen Bedeutung des Haushaltsrechts begründet.

Andererseits ist auch relevant, dass die Kommunalaufsicht zu Recht regelmäßig gestuft vorgeht. So soll sie nach der Konzeption der Landesnormen zunächst unterstützend und präventiv zugunsten der kommunalen Gebietskörperschaften vorgehen und nur, wenn keine anderen milderen Mittel in Betracht kommen, repressiv tätig werden. Erst gegen solche Schritte ist dann ein Rechtsschutz der kommunalen Gebietskörperschaften üblicherweise denkbar.

Daraus lässt sich erklären, dass bisher **keine Entscheidungen der Verwaltungsgerichte über Maßnahmen der Kommunalaufsicht** bekannt geworden sind, die sich mit einem behaupteten Fehlverhalten von kommunalen Gebietskörperschaften **hinsichtlich der Kinderrechte** befassen.

Eine solche gerichtliche Entscheidung setzt voraus, dass sich eine kommunale Gebietskörperschaft gegen eine Maßnahme der Kommunalaufsicht zur Wehr setzt. Dies wiederum setzt eine belastende Maßnahme der Kommunalaufsicht voraus.

Ob dies bisher zugunsten der Kinderrechte von einer Kommunalaufsichtsbehörde vorgenommen wurde, ist noch nicht bekannt.

### d) Empfehlungen an die Kommunalaufsicht

Wegen der bisher noch weit verbreiteten Unkenntnis bezüglich der geltenden Kinderrechte wird entsprechend dem gestuften Verfahren empfohlen, dass die **Kommunalaufsichtsbehörden** hinsichtlich der Kinderrechte, ihres Inhalts und ihrer Anwendung zunächst verstärkt **beratend gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften tätig werden**.

Hierzu gehören von den Kommunalaufsichtsbehörden organisierte **Informationsveranstaltungen** für Entscheidungsträger in den kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Herausgabe von **Broschüren** und **Checklisten**, die auch als **Verwaltungsvorschriften** und sonstige ermessensleitende Vorschriften ausgestaltet sein können.

<sup>29</sup> Siehe sogleich unter 2.

Repressive Schritte bei fehlender Einhaltung der oben dargestellten Kinderrechte sollten der Konzeption der Kommunalaufsicht folgend erst in einem zweiten Schritt erfolgen, wenn die jeweilige Kommune selbst nicht tätig wird.

Beide Aspekte ergeben sich aus einer Verpflichtung aus Art. 20 Abs. 3 GG, der sich auch an die Bundesländer als Staaten richtet. Sie müssen gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften zugunsten der Kinderrechte unterstützend und fordernd zugleich tätig werden, um der Gesetzesbindung der Verwaltung gerecht zu werden.

## 2. Klagen von betroffenen Kindern

Wenn eine kommunale Gebietskörperschaft ihren kinderrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt, sind zudem die betroffenen Kinder möglicherweise befugt, eine Klage einzureichen, bei der kinderrechtlich geschulte Richterinnen und Richter ihnen zur Durchsetzung des geltenden Rechts verhelfen müssen.<sup>30</sup>

### a) Verwaltungsprozessrecht hinsichtlich der Kinderrechte – drittschützende subjektiv-rechtliche Normen

Man ist sich in der Rechtswissenschaft weitgehend einig, dass kein subjektiv-rechtlicher Anspruch von individuellen Personen auf Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörden besteht. Das heißt, dass ein verletztes Kind oder eine Gruppe von **Kindern nicht einklagen kann, dass die Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber einer Gemeinde einschreitet.**

Aber von wesentlichen Bestimmungen der KRK, insbesondere vom **Kindeswohlvorrang** nach Art. 3 Abs. 1 KRK wird in der Rechtsprechung deutscher Gerichte<sup>31</sup> und in der Literatur<sup>32</sup> zunehmend angenommen, dass diese sogenannte *self-executing clauses* und damit unmittelbar anwendbare Normen sind. Das heißt, dass sich bereits mit der Ratifikation der Kinderrechtskonvention und spätestens mit der Rücknahme der Vorbehalte durch die Bundesregierung im Jahr 2010 selbstständig Pflichten für die Rechtsanwendenden ergeben können, die so bestimmt worden sind, dass sie keiner weiteren Ausführungsvorschriften bedürfen.<sup>33</sup>

So gehen zum Beispiel aus dem Wortlaut des Art. 3 I KRK klar die **Adressaten der Norm** sowie die sie betreffende **Verpflichtung** hervor.<sup>34</sup> Eine weitere Konkretisierung durch innerstaatliches Recht ist daher nicht erforderlich.<sup>35</sup> Das zentrale Prinzip der Konvention ist

30 Hierfür können ebenfalls Schulungen für sämtliche Richterinnen und Richter in Deutschland angeboten werden, die in Studium und Referendariat in der Regel nichts oder nur wenig über spezifische Kinderrechte erfahren haben.

31 BVerwG 10 C 13.12; BVerwG 1 B 22.10; OVG Lüneburg 8 LA 209/11, Rn. 30; Bay VGH, 10 ZB 11.2268, Rn. 17; VG München M 18 E 18.2468, Rn. 28; VG Regensburg RN 8 E 18.50496, Rn. 23; VG Saarland 3 K 921/15, Rn. 39; offen gelassen wird die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit von: OVG NRW 4 A 497/09.A, S. 12.

32 *Benassi*, Kinderrechte ins Grundgesetz, ZRP 2015, 24; *Fahl*, § 1626a BGB und das Kindeswohl – Reformbedarf wegen Verstoßes gegen die UN-Kinderrechtskonvention, NZFam 2014, 155 (157); *Lorz*, Wissenschaftliche Stellungnahme, S. 14 (16 f.), in: *ders.*, Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht?, 2010; *Schmahl*, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Einleitung, Rn. 26, Art. 3, Rn. 5; *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S. 3; a.A.: *Detrick*, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, 1999, S. 28; *Luthe*, in: jurisPK-SGB VIII, § 1, Rn. 55.

33 *Geiger*, Staatsrecht III – Bezüge des Grundgesetzes zum Völker- und Europarecht, 7. Auflage, München 2018, S. 145; *Benassi*, Deutsche Rechtsprechung vs. UN-Kinderrechtskonvention?, DVBl. 2016, 617 (619).

34 *Rossa*, Kinderrechte, 2014, S.64.

35 *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S.9.



laut Art. 3 KRK demnach von den Behörden und Gerichten unmittelbar anwendbar.<sup>36</sup> Dies gilt auch dann, wenn „Kindeswohl“ noch immer ein unbestimmter Rechtsbegriff ist.

Das Kindeswohl ist somit von Amts wegen zu beachten.<sup>37</sup> Eines speziellen Antrags o. ä. bedarf es daher nicht.

Gleiches gilt für das **Beteiligungsgrecht** aus Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK,<sup>38</sup> denn auch dessen Inhalt ist ohne weitere Schritte zur direkten Umsetzbarkeit durch Gerichte und Behörden geeignet.

Aus der unmittelbaren Anwendbarkeit von Normen darf aber noch nicht zwingend gefolgert werden, dass sie auch subjektive Rechte darstellen, die von einzelnen Kindern oder Gruppen von Kindern vor Gericht eingeklagt werden können.<sup>39</sup>

Ein subjektives Recht liegt vor, wenn die betreffende Norm zumindest *auch* dazu bestimmt ist, individuelle Interessen zu schützen.<sup>40</sup> Ob dies der Fall ist, ist ebenfalls im Wege der **Auslegung** zu ermitteln.<sup>41</sup>

Zum Teil wurde behauptet, dass die KRK insgesamt nur Staatenverpflichtungen, aber keinerlei subjektive Rechte enthalte.<sup>42</sup> Dies wird bisweilen damit begründet, dass Art. 4 KRK den Vertragsstaaten ermöglicht, die passenden Maßnahmen zur Durchsetzung der Kinderrechte zu treffen.

Dies übersieht jedoch, dass bereits der Name des Abkommens „Kinderrechtskonvention“ klar darauf hinweist, dass damit Rechte von Kindern respektiert werden sollen. Auch Art. 2 der KRK spricht deutlich von „Rechten“ der Kinder.<sup>43</sup>

Inzwischen nehmen dies auch zunehmend deutsche Gerichte wahr.<sup>44</sup> Dies gilt besonders für den Kindeswohlvorrang des Art. 3 Abs. 1 KRK,<sup>45</sup> aber auch für Art. 12 Abs. 1 und 2

36 Kinderrechteausschuss (Children's Rights Committee, CRC), General Comment No.14, CRC/C/GC/14, 2013, Rn.6a; *Schmahl*, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 5; *Benassi*, DVBl 2016, S.620; *Lorz/Sauer*, Kinderrechte ohne Vorbehalt – Die Folgen der unmittelbaren Anwendbarkeit des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, MRM 2011, 5 (8).

37 *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S.8.

38 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.05.2014 – 11 M 36.14, Rn. 13; wohl auch: VG Saarland, Urteil vom 04.11.2016 – 3 K 921/15, Rn. 42; *Detrick*, A Commentary, 1999, S. 28; *Maywald*, UN-Kinderrechtskonvention: Bilanz und Ausblick, APuZ 2010, 8 (12); *Schmahl*, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Einleitung, Rn. 26; *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S. 50, die sich zwar nicht zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 12 KRK direkt äußert, die Norm aber als subjektives Recht einordnet, was zwingend ihre unmittelbare Anwendbarkeit voraussetzt.

39 *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S. 3; anders *Rossa*, Kinderrechte, 2014, S.38.

40 BVerfGE 27, 297 (307); BVerwGE 117, 93 (95).

41 Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.10.1972 – IV C 107.67 - BeckRS 9998, 181475.

42 So z. B. *Brendelberger/Frädrich/Schäfer*, Richtig wichtig! Kinder haben Rechte, München 2004, S. 20; siehe auch die Denkschrift der Bundesregierung von 1991, BT-Drucks. 12/42, S. 32 f. und S. 36.

43 Vgl. *Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention, Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2011, S. 8; *Wolf*, Vom weichen zum harten Recht – Entstehung der Kinderkonvention und Stellenwert im internationalen Recht, 1991, S. 14, 17.

44 Insofern positiv VG München, Beschluss vom 28.06.2018 – M 18 E 18.2468, Rn. 28 – juris; VG Regensburg, Beschluss vom 07.08.2018 – RN 8 E 18.50496, Rn. 23 – juris; indirekt auch BVerwG, 10 C 16.12, Rn. 24, und BayVG, Beschluss vom 24.02.2014 – 10 ZB 11.2268; a. A. OVG Lüneburg, Beschluss vom 02.10.2012 – 8 LA 209/11, VG Saarland, Urteil vom 04.11.2016 – 3 K 921/15, VG Frankfurt a. M., Beschluss vom 02.05.2018 – 1 L 1672/18.F.

45 Ebenso *Benassi*, DVBl 2016, 617 (619); *Heinhold*, Die UN-Kinderrechtskonvention und das Aufenthaltsrecht – Bleibt die Konvention auch nach Streichung der Vorbehalte in Deutschland bedeutungslos?, Asylmagazin 2013, 62 (63); *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S. 9.

KRK.<sup>46</sup> Gerade bei Art. 12 KRK wird dies auch am Wortlaut der Vorschrift deutlich, die klar von „Rechten“ spricht.<sup>47</sup>

Zudem gibt es seit 2014 ein sogenanntes **Individualbeschwerdeverfahren** für Kinder nach dem dritten Fakultativprotokoll zur KRK, nach dem die Kinder die Verletzung der Bestimmungen der KRK vor dem Kinderrechtsausschuss geltend machen können, nachdem sie den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft haben. Wenn Kinder aber vorher vor den Gerichten des Heimatstaates alles versucht haben müssen, bedeutet dies zwangsläufig, dass das Fakultativprotokoll voraussetzt, dass Kinder die Bestimmungen aus der KRK im Heimatstaat gerichtlich einklagen können – das Fakultativprotokoll sieht sie somit als subjektive Rechte an. Deutschland ist diesem Fakultativprotokoll beigetreten.<sup>48</sup>

Auch der Kinderrechteausschuss der Vereinten Nationen selbst hat bereits 2003 festgestellt, dass die „wirtschaftliche(n), soziale(n) und kulturelle(n) ebenso wie (die) bürgerliche(n) und politische(n) Rechte (aus der Kinderrechtskonvention) als justiziabel anzusehen sind“.<sup>49</sup> Im Jahr 2013 stellte der Ausschuss noch einmal explizit fest, dass dies gerade auch für den Kindeswohlvorrang des Art. 3 Abs. 1 KRK gilt und mithin, dass dieser ein einklagbares Recht darstellt.<sup>50</sup>

Somit spricht sehr viel dafür, dass es sich jedenfalls bezüglich Art. 3 und Art. 12 KRK um echte Rechte handelt, die Kinder vor deutschen Gerichten einklagen können.

Wenn dies der Fall ist, sind es also sogenannte drittschützende Normen und somit sind Kinder zum Beispiel klagebefugt im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO.<sup>51</sup>

Vereinzelte verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, die selbst nach der Rücknahme der Vorbehalte gegen die KRK noch subjektive Rechte aus der KRK ablehnen,<sup>52</sup> sind somit rechtsdogmatisch schwer vertretbar.

Spätestens mit der **Aufnahme von Grundrechtsartikeln in das Verfassungsrecht** einzelner Bundesländer, welche **nahezu wortgleich mit der KRK** sind und deren subjektiv-rechtlicher Charakter durch den Grundrechtsabschnitt nicht angezweifelt werden kann,<sup>53</sup> entfällt das Argument, dass die Kernprinzipien keine Rechte für die Kinder selbst darstellen. Es wäre sinnwidrig, eine wortgleiche Vorschrift hinsichtlich des schützenden Charakters unterschiedlich zu behandeln.

Die Kernprinzipien der KRK wirken zudem über das unumstritten als Recht ausgestaltete Allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 1 iVm. Art. 2 GG als Grundrechte der Kinder, selbst wenn noch kein ausdrückliches Kindergrundrecht in das Grundgesetz aufgenommen worden ist.<sup>54</sup>

46 BayVGh, Beschluss vom 24.02.2014 – 10 ZB 11.2268; a. A. VG Saarland, Urteil vom 04.11.2016 – 3 K 921/15.

47 Es wäre auch widersprüchlich, bei den großen UN-Menschenrechtspakten (IPbpR und IPwskR) allgemein anerkannte Rechte anzunehmen, dies jedoch bei nahezu gleichlautenden Vorschriften aus der KRK hingegen nicht zu beachten, vgl. Art. 6 I und Art. 19 IPbpR sowie Art. 12 IPwskR einerseits und Art. 6 I, Art. 13 und Art. 24 KRK andererseits.

48 Siehe das Zustimmungsgesetz zum dritten Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention, BGBl. 2012 II, 1546.

49 Kinderrechteausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 5, CRC/GC/5, Rn. 6, 24 f.

50 Kinderrechteausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 14, CRC/GC/14, Rn. 6.

51 Zu den Voraussetzungen des drittschützenden Charakters siehe BVerwG NVwZ 1994, 682; NVwZ 1999, 413; *Kopp/Schenke*, § 42 VwGO, Rn. 81.

52 OVG Lüneburg, Beschluss vom 02. Oktober 2012 – 8 LA 209/11 –, Rn. 31 f. – juris; und jüngst mit Verweis auf das OVG Lüneburg das VG Saarland, Urteil vom 04.11.2016 – 3 K 921/15, Rn. 40, 42 – juris.

53 Siehe den neuen Art. 4 Abs. 2 HV nach der Verfassungsreform von Oktober 2018, bei dem auch in der Gesetzesbegründung ausdrücklich auf die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen abgestellt wird.

54 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, Rn. 32; BVerfGE 74, 358 (370).

Da die Kinderrechtskonvention zudem dem öffentlichen Recht im Sinne des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO zugerechnet wird, können individuelle Kinder und Gruppen von Kindern ihre Rechte aus der Kinderrechtskonvention vor den deutschen Verwaltungsgerichten einklagen oder sich gegen eine Verletzung dieser Kinderrechte zur Wehr setzen.

### b) Statthafte Klagearten für betroffene Kinder und deren Vertretung vor Gerichten

Hierfür kommen grundsätzlich alle klassischen Verfahrensarten der Verwaltungsgerichtsordnung in Betracht. Das heißt, dass sich die betroffenen Kinder gegen eine Handlung eines kommunalen Entscheidungsträgers, die Kinderrechte verletzt, mit der **Unterlassungsklage**<sup>55</sup> oder mit der **Anfechtungsklage** gemäß § 42 Abs. 1 VwGO wehren können, wenn die Handlung in einem Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG bestand.<sup>56</sup>

Andererseits können betroffene Kinder auch verwaltungsprozessual von den Kommunen verlangen, dass ihre Rechte durch ein entsprechendes Handeln der kommunalen Handlungsträger umgesetzt werden. Hierfür stehen ihnen die **Allgemeine Leistungsklage**<sup>57</sup> sowie bei einem begehrten Verwaltungsakt die **Verpflichtungsklage** gemäß § 42 Abs. 1 VwGO zur Verfügung. In besonderen Fällen kommen auch **Feststellungsklagen** in Betracht, § 43 VwGO.

Ob ein Bebauungsplan, der gemäß § 10 BauGB als Satzung ergeht, die Kinderrechte verletzt hat, kann gemäß § 47 I Nr. 1 VwGO sogar im Wege eines **Normenkontrollverfahrens** von betroffenen Kindern überprüft werden.

Vor Gericht sind Kinder gemäß § 61 Nr. 1 Var. 1 VwGO als **natürliche Personen beteiligtenfähig**. Sie werden im Verfahren grundsätzlich gemäß § 62 VwGO in Verbindung mit § 51 Abs. 1 ZPO und § 1629 Abs. 1 S. 1, 2 BGB **durch ihre Eltern gemeinschaftlich vertreten**.<sup>58</sup> Wenn einem Elternteil allein die Sorge übertragen worden ist, so vertritt dieser Elternteil das Kind vor Gericht bei einem Verfahren gegen eine Kommune, § 1629 Abs. 1 S. 3 BGB. Wenn keinem Elternteil die Sorge obliegt, tritt ein Vormund als gesetzlicher Vertreter gemäß §§ 1793, 1773 BGB für das Kind vor Gericht auf. Sind die Eltern nicht in der Lage, ihr Kind vor Gericht zu vertreten, wird dem Kind ein Ergänzungspfleger gemäß § 1909 Abs. 1 S. 1 BGB bestellt.<sup>59</sup>

Wenn sich die Eltern jedoch weigern, die Rechte ihres Kindes gerichtlich geltend zu machen, obwohl das Kind dies begehrt und es für sein Wohl notwendig ist, kann das Kind beim Familiengericht eine Anregung einbringen und – gegebenenfalls mit Unterstützung eines Verfahrensbeistands nach § 158 FamFG – eine Anordnung nach § 1666 BGB vom Gericht erwirken.

55 Sonderform der Allgemeinen Leistungsklage, s. u.

56 In Betracht kommen bei erledigten Verwaltungsakten zudem die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO (ggf. analog) sowie bei Vorliegen eines entsprechenden Feststellungsinteresses auch die allgemeine Feststellungsklage gem. § 43 VwGO.

57 Die VwGO regelt die allgemeine Leistungsklage zwar nicht direkt, setzt diese Klageart aber z. B. in §§ 43 Abs. 2, 111, 169 Abs. 2 VwGO voraus. Vgl. BVerwGE 60, 144 (148ff.); 31, 301 (303); *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2019, § 17 Rn. 1 ff.; *Stern/Blanke*, Verwaltungsprozessrecht in der Klausur, 9. Aufl. 2008, Rn. 477; *Wolff*, in: *Wolff/Decker*, VwGO/VwVfG, 3. Aufl. 2012, Anh. zu § 43 Rn. 26; *Geis/Meier*, Grundfälle zur allgemeinen Leistungsklage, JuS 2013, 28.

58 Wenn die Eltern auch in eigenen Rechten betroffen sind, können sie in einem Verfahren zugleich Vertreter und Beteiligte sein, z. B. wenn Eltern gegen eine schulische Maßnahme gegen ihr Kind aus ihrem Erziehungsrecht und als gesetzliche Vertreter ihres Kindes klagen, siehe *Kintz*, in: *Posser/Wolff*, BeckOK VwGO, 48. Edition, Stand: 01.01.2019, § 62, Rn. 13.

59 *Czybulka/Siegel*, in: *Sodan/Ziekow*, § 62, Rn. 47. § 1909 I 1 BGB ist hingegen tatbestandlich nicht erfüllt, wenn die Eltern lediglich nicht gewillt sind, die Rechte des Kindes vor Gericht einzuklagen, da dann ein „Verhindert“-Sein der Eltern im Sinne von § 1909 I 1 BGB bereits vom Wortlaut her nicht vorliegt. *Roth*, Die Grundrechte Minderjähriger im Spannungsfeld selbständiger Grundrechtsausübung, elterlichen Erziehungsrechts und staatlicher Grundrechtsbindung, S. 186.

Nach wohl herrschender Meinung sind Kinder aber auch ganz allein prozessfähig, soweit sie **grundrechtsmündig** sind.<sup>60</sup> Soweit es also ihre Grundrechte betrifft, z. B. auf Partizipation gemäß Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK iVm. Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG, sind **Kinder vor Gericht sogar selbst prozessfähig**. Hierbei gibt es **keine starren festgelegten Grenzen**, wie sie z. B. bei der Grundrechtsmündigkeit bezüglich der Religion nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gesetzlich festgelegt sind.<sup>61</sup> Daher können und müssen Gerichte bezüglich der Rechte aus Art. 3 und Art. 12 KRK nach sachgemäßem Ermessen entscheiden, ob ein Kind, das ohne seine Sorgeberechtigten auftritt, bezüglich des jeweils geltend gemachten Rechts einsichtsfähig und dadurch prozessfähig ist.<sup>62</sup>

### c) Entscheidungen von Gerichten

Es kommt immer häufiger vor, dass obergerichtliche und höchstrichterliche Entscheidungen auf die KRK abstellen.<sup>63</sup> Insbesondere hat das **Bundesverfassungsgericht** die Geltung der KRK klargestellt.

„Der Kinderrechtskonvention kommt aufgrund der Entscheidung des Bundesgesetzgebers vom 17. Februar 1992 [...] 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 [...]“.<sup>64</sup>

Es ist davon auszugehen, dass dies jederzeit noch viel häufiger geschehen kann und wohl auch in den nächsten Jahren passieren wird, da die progressiv tätigen Höchstgerichte eine Leitfunktion einnehmen. Zunehmend werden daher wohl auch untere Gerichtsinstanzen die Relevanz der Kinderrechte erkennen, was einschneidende Folgen für Kommunen haben kann. Dies kann z. B. die Aufhebung eines Bebauungsplans nach sich ziehen, wenn betroffene Kinder oder die Kommunalaufsichtsbehörden den Klageweg einschlagen und die Klage Erfolg hat.

60 Soweit es um die Frage der Verletzung des Petitionsrechts geht, folgt aus der Grundrechtsfähigkeit des Betroffenen die Prozessfähigkeit gem. § 62 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VwGO, vgl. OVG Bln-Bbg, BeckRS 2016, 54636. Gegen die Annahme einer Grundrechtsprozessfähigkeit von Minderjährigen vor den Verwaltungsgerichten: Roth, Die Grundrechte Minderjähriger im Spannungsfeld selbständiger Grundrechtsausübung, elterlichen Erziehungsrechts und staatlicher Grundrechtsbindung, S. 172.

61 Kinder nach Vollendung des 14. Lebensjahres bei der Entscheidung darüber, zu welchem religiösen Bekenntnis sie sich halten wollen (§ 5 S. 1 des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung vom 15.07.1921; dazu BVerwG NVwZ 2012, 162); Minderjährige nach Vollendung des 15. Lebensjahres bei der Beantragung, Verfolgung und Entgegennahme von Sozialleistungen (§ 36 Abs. 1 SGB I; vgl. OVG Bremen BeckRS 2015, 55026; VG Freiburg BeckRS 2015, 45583)

62 Vgl. Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band I, 2. Auflage, Tübingen 2004, Vorb., Rn. 113; Czybulka/Siegel, in: Sodan/Ziekow, § 62, Rn. 39; v. Mutius, Grundrechtsmündigkeit, Jura 1987, 272 (274).

63 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, Rn. 32; BVerfGE 74, 358 (370). Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits 2011 das Kindeswohlprinzip des Art. 3 Abs. 1 KRK zur Auslegung von Art. 6 GG – und Art. 8 EMRK – herangezogen, BVerwG, Beschluss vom 10.02.2011 – 1 B 22.10; vgl. auch KG Berlin, Beschluss vom 23.09.2010 – 1 W 70/08, mit Bezug auf Art. 7 KRK und Art 8 KRK.

64 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05.07.2013 – 2 BvR 708/12 –, Rn. 21 – juris. Das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt sogar die Konkretisierungen des Kinderrechtsausschusses: „Die zwingende Überprüfung einer Aussetzung oder Erledigung der Maßregel im Jahresabstand gemäß § 67d Abs. 2 StGB genügt dabei den Anforderungen, die der General Comment No. 10 (2007) an die Verurteilung von Kindern zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe stellt (UN-Dok. CRC/C/GC/10 Rn. 77).“, BVerfG, ebd. Rn. 24.

# III. Die Einhaltung der Rechtspflichten aus Kinderrechten in der Kommune – Auslegungswege und Verfahrensmechanismen, Hinweise für kommunale Handlungsträger

## 1. Einführende Hinweise für Leitlinien

Zum Vorteil für viele Kommunen haben viele Kinder und Kommunalaufsichtsbehörden ihre Möglichkeiten bisher noch nicht erkannt und wahrgenommen. **Allerdings kann dies jederzeit geschehen** und die Verfahren könnten in Deutschland jederzeit erheblich zunehmen. Daher sollten die kommunalen Gebietskörperschaften baldmöglichst die Einhaltung der KRK in ihrem Verantwortungsbereich sicherstellen.

Dies ist nicht ganz einfach, jedoch möglich. Hierfür sollen im Folgenden **Lösungswege** aufgezeigt werden.

Der Grundansatz dafür besteht darin, dass der **Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen (KRA)** allgemeine **Kommentierungen und Empfehlungen** zur Umsetzung der Artikel der KRK herausgegeben hat, an denen sich auch die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland **orientieren sollen**. Diese sind jederzeit im Internet abrufbar und vermehrt in deutscher Sprache verfügbar.<sup>65</sup>

Die Auslegung der Bestimmungen der weltweit geltenden KRK obliegt diesem KRA, der sich im Rahmen vieler Expertenanhörungen und Veranstaltungen mit den Inhalten vertieft auseinandersetzt, und eine Abweichung von seinen Empfehlungen ist auch für deutsche Gerichte begründungstheoretisch nur unter erschwerten Bedingungen möglich und wohl nur dann, wenn es keine andere Möglichkeit gibt.

Die allgemeinen Kommentierungen und Empfehlungen des KRA sind dabei nicht *per se* rechtsverbindlich, wie es zum Beispiel die Artikel der KRK selbst sind. Allerdings werden sie sogar **vom Bundesverfassungsgericht für die Auslegung der einzelnen Artikel der KRK und sogar für das Strafgesetzbuch herangezogen**.<sup>66</sup>

Somit erlangen sie *indirekt Rechtswirkung*. Ihre rechtliche Bindung für die kommunalen Gebietskörperschaften ist daher nicht unmittelbar, sondern wird über die Artikel der KRK vermittelt, die selbst unmittelbare Rechtsgeltung in den kommunalen Gebietskörperschaften haben und wiederum durch den KRA ausgelegt werden, dessen Auslegungen vom Bundesverfassungsgericht genutzt werden.

**Wenn also andererseits eine Kommune die Empfehlungen des KRA eingehalten hat, kann ihr in der Regel kein Verstoß gegen die KRK vorgeworfen werden.**

<sup>65</sup> Die Kommentierungen und Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses sind auf Englisch und teilweise auf Deutsch abrufbar unter: <https://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/uno-organe/crc/gc/>.

<sup>66</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05.07.2013 – 2 BvR 708/12, Rn. 24 - juris: „Die zwingende Überprüfung einer Aussetzung oder Erledigung der Maßregel im Jahresabstand gemäß § 67d Abs. 2 StGB genügt dabei den Anforderungen, die der General Comment No. 10 (2007) an die Verurteilung von Kindern zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe stellt (UN-Dok. CRC/C/GC/10 Rn. 77).“.

Daher ist es für kommunale Gebietskörperschaften dogmatisch sinnvoll, sich an den allgemeinen Kommentierungen und Empfehlungen des KRA zu orientieren und eigenständige, auf die Situation der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft angepasste Verfahrensregelungen zu entwickeln, um Klagen von Kindern und Maßnahmen der Kommunalaufsicht zu verhindern beziehungsweise abwehren zu können.

## 2. Praktische Grundansätze

Zunächst sind den Rechtsanwendenden die allgemeinen **Maßgaben der Kinderrechte** der Kinderrechtskonvention, insbesondere zum Kindeswohlvorrang, wie sie oben dargelegt wurden, **in den kommunalen Gebietskörperschaften zu vermitteln**.

Sodann sollten die spezifischen kinderrechtlichen Vorgaben, die aus dem sonstigen Bundesrecht einfließen, wie sie in den verschiedenen Bundesländern im jeweiligen Landesverfassungsrecht sowie im Kommunalrecht vorgesehen sind, herausgearbeitet und an die Rechtsanwendenden in gut lesbarer Form weitergegeben werden (**Kinderrechtsanalyse in jedem Bundesland**).

Daraufhin müssen die Kinderrechte auf die unterschiedlichen Handlungsbereiche der kommunalen Gebietskörperschaften abgestimmt und näher konkretisiert werden.

Beide Aufgaben können von den obersten Aufsichtsbehörden (in der Regel den zuständigen Ministerien) geleistet und über die mittleren und unteren Aufsichtsbehörden an die kommunalen Gebietskörperschaften weitergegeben werden.

Sollte dies nicht einheitlich in jedem Bundesland erfolgen, sind die kommunalen Gebietskörperschaften selbst gefordert, die entsprechenden Schritte einzuleiten.

Das Kindeswohl entsprechend der KRK, namentlich die bestmögliche Umsetzung der Interessen des jeweiligen betroffenen Kindes oder einer Gruppe von betroffenen Kindern, muss dabei das **Leitprinzip** sein (Art. 3 Abs. 1 KRK).

Flankiert werden muss die Kindeswohlanalyse von angemessener Partizipation des jeweiligen Kindes bzw. der Gruppe von Kindern (Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK).

Die KRK und die Grundrechte des Grundgesetzes verlangen mithin keine grundsätzliche Einrichtung eines Kinderparlaments oder ähnliches. Sie verbieten es aber keinesfalls. Andererseits verlangen sie aber, dass das Kindeswohl eines jeden Kindes bei jeder staatlichen Handlung berücksichtigt wird, die das jeweilige Kind **betrifft**.

Dies erfordert die Einrichtung und Absicherung angemessener Abläufe, aber auch Beteiligungsrechte für Kinder, die durch kommunale Maßnahmen betroffen werden.

Sollte es im jeweiligen Bundesland darüberhinausgehende Erfordernisse<sup>67</sup> geben, müssen diese ergänzend beachtet werden. Diese einzelnen Rechte sollten in jedem Bundesland spezifisch für das jeweilige Bundesland **zusammengestellt** und **den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt** werden.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens werden im Folgenden nur die Maßgaben beleuchtet, die deutschlandweit gelten und die sich aus den verfassungsrechtlich geltenden Kinderrechten ergeben. Dies sind wegen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung von Art. 1 und Art. 2 GG sowie von Art. 6 GG die Kinderrechte der UN-KRK, speziell Art. 3 und Art. 12 KRK.

---

67 Z. B. allgemeine Beteiligungsnormen wie § 18a BbgKomVerf.

### 3. Grundlegende Handlungsanweisungen

Folgende direkte Hinweise und Beispiele sollen dazu dienen aufzuzeigen, wie eine richtige Anwendung der Kinderrechte in verschiedenen Bereichen des kommunalen Handelns aussehen kann. Von diesen Anwendungsbeispielen kann dann aber auch auf andere Bereiche geschlossen werden und vergleichbar vorgegangen werden.

#### a) Offen formulierte Normen sind kinderfreundlich auszulegen

Grundsätzlich sind die Normen des deutschen Rechts, welche die Entscheidungsträger in den kommunalen Gebietskörperschaften anzuwenden haben, **offen** genug, um den Kinderrechten Geltung verschaffen zu können.

Dies betrifft zum Beispiel die Normen des SGB VIII, insbesondere § 8 SGB VIII (Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) und § 8a SGB VIII (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung) oder im Bauplanungsrecht § 1 Abs. 5-7 BauGB oder § 3 Abs. 1 BauGB (Aufstellung von Bauleitplänen).

Am Beispiel von § 1 BauGB soll aufgezeigt werden, wie eine kinderfreundliche Auslegung des sonstigen deutschen Rechts erfolgen könnte.

Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB muss eine Gemeinde bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen **und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abwägen**. In § 1 Abs. 6 BauGB werden dann bestimmte Aspekte benannt, welche „insbesondere“ berücksichtigt werden müssen. Kinder selbst und ihre Rechte werden darin nicht als Rechtsobjekte genannt. Sie werden zwar in Nr. 2 als Teil von „Familien mit mehreren Kindern“ genannt, aber dies ist keine Nennung als Rechtssubjekt. Hier ist eher auf die besonderen Probleme von Familien zu achten, die sich stellen, weil in ihnen mehrere Kinder leben.<sup>68</sup>

Aber dadurch, dass in § 1 Abs. 6 BauGB das Wort „insbesondere“ gewählt wird, wird deutlich, dass es sich bei der Liste nicht um eine abschließende Nennung von Aspekten handelt. Durch diese Unbestimmtheit von § 1 Abs. 6 und Abs. 7 BauGB wird die Norm zu einer ausfüllungsbedürftigen Vorschrift. Insofern wird das Wort „insbesondere“ zum Einfallstor für sonstige Wertungen und Vorgaben des deutschen Rechts und gerade auch für die bundesgesetzlich geltenden Kinderrechte der UN-Kinderrechtskonvention.

Daher müssen die Kinderrechte der KRK und insbesondere das Kindeswohl des Art. 3 Abs. 1 KRK in die Belange aufgenommen werden, welche für die Bauleitplanung in einer Gemeinde relevant sind.

So muss zum Beispiel von der Gemeinde im Rahmen der **Aufstellung von Bebauungsplänen** genau geprüft werden, ob Kinder und Jugendliche Möglichkeiten zur Entfaltung durch angemessene Anlagen und Einrichtungen erhalten (ergibt sich aus Kindeswohl und Recht auf Entwicklung der Persönlichkeit) und sie im Verfahren ausreichend Möglichkeiten erhalten, ihre **Ansichten und Vorstellungen zu äußern** (Beteiligungsrechte). Bei Wohngebieten kann dies z. B. Anhörungen von zukünftigen Bewohnern und Begehungen umfassen.

Auch § 3 Abs. 1 S. 2 BauGB sieht zwar durchaus eine Partizipationsmöglichkeit vor<sup>69</sup>: „Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1.“. Dieser Satz allein sagt jedoch wenig aus, wenn er nicht im rechtlichen Kontext beleuchtet wird. Erst in Zusammenschau mit Kinderrechten wird deutlich, dass eine besondere Berücksichtigung der Belange jüngerer Menschen zu erfolgen hat und sie nicht nur Teil der Masse „Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1“ sind. Dass nämlich Kinder und Jugendliche Teil der

68 Eine vergleichbare Lage ergibt sich bei § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB, indem Kinder indirekt im Begriff der Familien enthalten sind, jedoch nicht unmittelbar selbst adressiert werden.

69 Siehe auch Bundestagsdrucksache 17/13272, S. 3, 13, 16.

Öffentlichkeit sind, ist selbstverständlich. Das Besondere ist aber ihre spezifische Perspektive auf baurechtliche Aspekte und ihre ganz eigenen Belange, die Eingang in jedes Verfahren finden sollten.<sup>70</sup>

Zu einer kindgerechten Auslegung des gesamten anzuwendenden Rechts in einer kommunalen Gebietskörperschaft gehört somit die Kenntnis der Kinderrechte der KRK, da diese in die Auslegung zwingend einzubeziehen sind. Sodann hat eine kinderfreundliche Auslegung des betreffenden Rechts, das einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum für die Exekutive enthält, zu erfolgen.

## b) „Kinderrechtswidriges“ Recht

Wenn bestimmte anzuwendende Normen nicht kinderfreundlich, das heißt, **nicht entsprechend der Kinderrechtskonvention ausgelegt werden können**, widersprechen diese einem Bundesgesetz. Unter Umständen sind sie sogar **verfassungswidrig**, da die KRK und die Empfehlungen des KRA zur Auslegung des Grundgesetzes dienen.<sup>71</sup>

Wenn ein Handelnder in einer kommunalen Gebietskörperschaft auf eine solche „kinderrechtswidrige“ Rechtsnorm des Bundes- oder Landesrechts stößt, muss die **Normhierarchie genau geprüft werden**. Daraus ergibt sich, welches Recht sich im Einzelfall durchsetzen muss. Wegen der hohen normhierarchischen Ebene der KRK wird dies oftmals das Recht aus der KRK sein.

Hierzu könnte juristisch geschultes Personal hinzugezogen werden.

Sollte sich ergeben, dass die betreffende Norm nicht entsprechend der KRK ausgelegt werden kann – dies wäre z. B. bei ausdrücklichen, starren Altersgrenzen zur Beteiligung von Minderjährigen denkbar – dann kann es sein, dass diese Norm rechtswidrig ist, und dann **darf diese Norm nicht angewendet werden**. Dies ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG.

Eine solche „Normverwerfungskompetenz“ von Verwaltungsmitarbeitenden ist juristisch nicht ganz unumstritten<sup>72</sup> und macht solch eine Situation für Rechtsanwendende besonders schwierig. Daher sollte eine solche rechtswidrige Rechtsvorschrift, die möglicherweise gegen Kinderrechte verstößt, zeitnah im einschlägigen Verfahren **geändert oder aufgehoben** werden.

Verwaltungsmitarbeitende sollten somit ihre **Vorgesetzten** dringend darauf hinweisen, wenn sie bemerken, dass eine Vorschrift, die sie anwenden sollen, ihres Erachtens gegen Kinderrechte verstoßen könnte. Die Vorgesetzten sollten dies prüfen und im Zweifel eine solche Norm zur weiteren Überprüfung oder Änderung der normgebenden Instanz (z. B. Gemeindevertretung, Landtag, Bundestag bzw. bei Rechtsverordnungen den zuständigen Landes- oder Bundesministerien) vorlegen.

70 Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem bereits 1969 festgestellt, dass es sich bei den in § 1 Absatz 5 und Abs. 6 benutzten Begriffen um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, die sowohl in ihrer Auslegung als auch in ihrer Anwendung einer uneingeschränkten Kontrolle der Verwaltungsgerichte unterliegen. BVerwGE 34, 301.

71 Siehe oben BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05.07.2013 – 2 BvR 708/12 –, Rn. 21 – juris.

72 Hierzu *Gril*, Normprüfungs- und Normverwerfungskompetenz der Verwaltung, JuS 2000, 1080; *Demleitner*, Die Normverwerfungskompetenz der Verwaltung bei entgegenstehendem Gemeinschaftsrecht, NVwZ 2009, 1525.



## 4. Einzelne Schritte und Handlungsempfehlungen

Wie oben gezeigt, ist bei jeder Maßnahme, die möglicherweise Kinder betrifft, zunächst erforderlich, dass die **bestmögliche Erreichung der Interessen** des jeweiligen von einer Maßnahme einer kommunalen Gebietskörperschaft betroffenen Kindes bzw. einer Gruppe von Kindern ermittelt werden. Dies erfolgt, wie dargelegt, im **Wechselspiel zwischen Art. 3 und Art. 12 KRK**.

Zunächst ist nach Art. 3 Abs. 1 KRK festzustellen, wie den Interessen der betroffenen Kinder bestmöglich gedient werden kann.

Hierzu hat der KRA Kriterien für eine „*best interests assessment*“ („*Kindeswohlbegutachtung*“) zusammengestellt. Demnach sollten zunächst die **Umstände** ermittelt werden, die für die Situation des jeweiligen Kindes oder Gruppen von Kindern maßgeblich sind. Dies seien unter anderem Alter, Geschlecht, Reifegrad, Erfahrung, Zugehörigkeit zu einer Minderheit, eine Behinderung, das soziale und kulturelle Umfeld des Kindes, die Eltern oder deren Fehlen, die Qualität zwischenmenschlicher Beziehungen zwischen dem Kind und seinen Familienmitgliedern oder den Betreuungspersonen, das Umfeld hinsichtlich der Sicherheit, Größe und Möglichkeiten der Familie oder der Betreuungspersonen etc.<sup>73</sup> Als Indiz sollten zudem die sonstigen Bestimmungen und Verbürgungen der KRK zur Konkretisierung herangezogen werden.<sup>74</sup>

Die Faktoren sollten sodann in eine **nicht abschließende hierarchische Liste** mit zu berücksichtigenden Umständen aufgenommen werden.

Schließlich sollte eine **Abwägung der verschiedenen Aspekte** erfolgen, bei der die **Liste als konkrete Richtlinie** bei weiter bestehender Flexibilität gilt.<sup>75</sup>

Dabei betrachtet der KRA folgende Elemente als wesentlich:

- die Ansichten des Kindes,
- die Identität des spezifischen Kindes,
- die Bewahrung der familiären Umgebung und das Aufrechterhalten von Beziehungen,
- Fürsorge, Schutz und Sicherheit des Kindes,
- eine besonders verletzbare Lage (Behinderung, Flüchtling, Missbrauchsopfer, Straßenkind o. Ä.),
- das Recht des Kindes auf Gesundheit und
- sein Recht auf Bildung.<sup>76</sup>

Um die notwendigen Kriterien zu ermitteln, müssen Kinder, die von Entscheidungen in kommunalen Gebietskörperschaften betroffen werden, also insbesondere beteiligt werden.

Art. 12 KRK, der die **Beteiligung von Kindern** vorsieht, bezieht sich auf alle Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Da kommunale Gebietskörperschaften im Rahmen des juristischen Systems der Gewaltenteilung in Deutschland als Teil der Exekutive fungieren, sind alle getroffenen Entscheidungen solche des Verwaltungsrechts. Mithin ist Art. 12 KRK auf alle Maßnahmen in kommunalen Gebietskörperschaften uneingeschränkt anwendbar.

73 CRC/GC/14, Rn. 48.

74 Siehe oben unter I. 3. a).

75 Kinderrechteausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 14, CRC/GC/14, Rn. 50.

76 Kinderrechteausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 14, CRC/GC/14, Rn. 53-79.

Art. 3 und Art. 12 KRK sprechen von „**Angelegenheiten, die Kinder betreffen**“. Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen KRA macht deutlich, dass eine **sehr weite Auslegung** dieser Voraussetzung, aber **keinesfalls ein allgemeines politisches Mandat** gemeint ist. Es geht also bei Art. 3 und Art. 12 KRK nicht darum, Kinderparlamente einzurichten oder Kinder allgemein in die Entscheidungsfindung in kommunalen Gebietskörperschaften einzubeziehen<sup>77</sup>, sondern darum, individuell betroffene Kinder bzw. eine Gruppe von individuell betroffenen Kindern zu berücksichtigen.<sup>78</sup> Sie stellen daher klar individuelle Rechte spezifischer Personen dar, deren Einhaltung in kommunalen Gebietskörperschaften gesichert werden muss.

Die oben dargelegte Ermittlung der im Fall gegebenen **Kindesinteressen** nach Art. 3 Abs. 1 KRK kann und sollte von entsprechend **geschultem Personal** vorgenommen werden, ggf. mit Unterstützung einschlägiger **Expertise**, z. B. aus den zuständigen Jugendämtern oder Landesjugendämtern. Im Rahmen dessen muss zwingend das Kind beteiligt werden, indem seine Ansichten ermittelt werden. Dies sollte **in der Regel durch persönliche Anhörung** erfolgen. In einem weiteren Schritt sind dann diese Ansichten entsprechend des Alters und der Reife des jeweiligen Kindes bzw. der Kinder zu berücksichtigen.<sup>79</sup>

In seiner allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 12 aus dem Jahr 2009 zum Recht des Kindes, gehört zu werden, hat der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen Hinweise gegeben, wie der einschlägige Art. 12 KRK umgesetzt werden könnte.<sup>80</sup>

Zunächst wird in der Anmerkung des KRA festgestellt, dass das Recht, gehört zu werden, **sowohl auf ein einzelnes Kind als auch eine Gruppe von Kindern**, die sich durch spezifische Gemeinsamkeiten auszeichnen (z. B. eine Klasse von Schulkindern, Kinder eines Wohnviertels, Kinder eines Landes, Kinder mit Behinderungen oder Mädchen), angewendet werden muss.<sup>81</sup>

Die Kinder sollen ermutigt werden, ihre eigenen Ansichten herauszubilden. Dazu muss den Kindern ein entsprechend ermunterndes Umfeld geschaffen werden.<sup>82</sup> Denn es besteht auch das Recht eines jeden Kindes, sich nicht zu äußern, wenn es das nicht möchte.<sup>83</sup>

Zudem sieht Art. 12 KRK ausdrücklich keine Altersuntergrenze für die Äußerungen eines Kindes vor. Insbesondere müssen in früher Kindheit auch nonverbale Kommunikationsformen wie Spiel, Körpersprache, Gesichtsausdruck, Zeichnen und Malen berücksichtigt werden.<sup>84</sup> Ebenso müssen Kinder sich äußern können, die durch Behinderungen oder sprachliche Barrieren eingeschränkt sind.

Das betroffene Kind bzw. die betroffenen Kinder müssen sich „frei“ äußern können, d. h., dass sie nicht manipuliert werden dürfen oder Druck auf sie ausgeübt wird.<sup>85</sup>

Sodann sind in einen **zweiten Schritt** die Ansichten des betroffenen Kindes bzw. der be-

---

77 Wie es z. B. im Rahmen von landesrechtlichen Vorschriften vorgesehen ist.

78 Kinderrechtsausschuss, Allgemeiner Kommentar zu Artikel 12 KRK, CRC/GC Art. 12, Rn. 27.

79 Wichtig ist hier die Trennung in zwei Schritte: Eine Anhörung ist immer vorzunehmen, wenn das Kind nichts dagegen hat, auch wenn es noch nicht reif erscheint; erst die Berücksichtigung seiner Ansichten darf entsprechend seinem Alter und seiner Reife erfolgen.

80 Diese Anmerkungen, die die Qualität von Rechtsgutachten haben, können zur Auslegung des Rechts herangezogen werden. Sie sind als solche nicht rechtsverbindlich, aber Art. 12 KRK ist selbst rechtsverbindlich. Wenn den Hinweisen des Kinderrechtsausschusses (KRA/CRC) gefolgt wird, kann daher im Gegensatz mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass kein Verstoß gegen Art. 12 KRK vorliegt.

81 Kinderrechtsausschuss, Allgemeiner Kommentar zu Artikel 12 KRK, CRC/GC Art. 12, Rn. 10.

82 Ebd., Rn. 11.

83 Ebd., Rn. 16.

84 Ebd., Rn. 21.

85 Ebd., Rn. 22.

troffenen Kinder in Abhängigkeit von Alter und Reife der Kinder zu berücksichtigen. Das biologische Alter darf dabei kein entscheidendes Kriterium sein. Vielmehr kommt es darauf an, inwiefern ein Kind in der Lage dazu ist, die jeweilige Angelegenheit und ihre Begleitumstände einzuschätzen.

Zudem sind die Auswirkungen einer Angelegenheit selbst relevant: Je stärker das Ergebnis einer Entscheidung das Leben des Kindes beeinflussen wird, desto wichtiger ist eine angemessene Einschätzung der Reife des Kindes.<sup>86</sup>

Das Kind bzw. die Kinder sind dann „entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle“ (wie z. B. die Eltern, Rechtsanwälte oder auch Sozialarbeiter) zu hören. Dabei empfiehlt der KRA, dass primär das Kind selbst gehört werden muss, sofern dies möglich ist.<sup>87</sup>

Wenn die Stellungnahme des Kindes durch einen Vertreter erfolgt, muss diese im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften erfolgen. Dies sollte aber nicht so verstanden werden, dass damit die gewährleisteten Rechte der Kinder eingeschränkt werden dürfen. Vielmehr sind auch hier die grundlegenden rechtsstaatlichen Verfahrensrechte einzuhalten.<sup>88</sup>

Bezüglich der Anhörungen und damit auch der Einhaltung der Rechte aus Art. 12 KRK empfiehlt der KRA fünf Schritte<sup>89</sup>, die auch in jeder Kommune eingehalten werden sollten:

#### **Schritt 1: Vorbereitung**

Hierbei sollte das Kind darüber informiert werden, inwieweit seine Ansicht auf die Entscheidung Einfluss haben wird, und darüber, dass es sich auch über einen Vertreter äußern kann. Ebenfalls sollte das Kind darüber informiert werden, wo und wie die Anhörung erfolgen wird.

#### **Schritt 2: Die eigentliche Anhörung**

Die Anhörung selbst sollte in einem unterstützenden und ermutigenden Umfeld erfolgen, zudem möglichst nicht in einem öffentlichen Raum, sondern in einem möglichst vertraulichen Umfeld. Die anhörende erwachsene Person sollte zeigen, dass sie gewillt ist, die Ansichten des Kindes ernstlich zu berücksichtigen.

Zudem sollte die Anhörung eher den Charakter eines Gesprächs haben und nicht einer einseitigen Befragung.<sup>90</sup>

#### **Schritt 3: Die Einschätzung der Fähigkeiten des betroffenen Kindes/der betroffenen Kinder**

Je stärker die Fähigkeiten des angehörten Kindes sind, sich eine vernunftgetragene eigenständige Meinung zu bilden, desto stärker sind seine Ansichten bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

#### **Schritt 4: Rückmeldung an das Kind/die Kinder, über das Gewicht, das der Ansicht des Kindes/der Kinder beigemessen wurde**

Die Rückmeldung an das Kind bzw. an die Kinder, wie die Ansichten gewichtet worden

---

86 Ebd., Rn. 30.

87 Ebd., Rn. 36.

88 Ebd., Rn. 38.

89 Ebd., Rn. 40 ff.

90 Ebd., Rn. 43.

sind, stellt zum einen ein eigenständiges Recht dar, zum anderen trägt es dazu bei, dass die Anhörung nicht zu einem bloßen Formalismus gerät, sondern ersthafte Konsequenzen zeigt.

Dies kann auch zu neuen Reaktionen eines Kindes führen, die wiederum einzuordnen sind.

### **Schritt 5: Beschwerdemöglichkeiten bzw. Rechtsmittel**

Für alle Einrichtungen, in denen Kinder untergebracht sind (insbesondere Kindertagesstätten und Schulen), sollten zudem Ombudsstellen eingerichtet werden und Personen, die als Ansprechpartner bzw. Ombudsleute tätig sind, sollten den Kindern bekannt gemacht werden. Für mögliche Familienkonflikte könnten solche Ansprechpartner in den Jugendämtern angesiedelt und für Kinder deutlich bekannt gemacht werden.<sup>91</sup>

Grundsätzlich sollte bei allen größeren Entscheidungen zudem ein Kinder- und Jugendbeirat hinzugezogen werden. Denn Kinder haben ganz eigenen Blick auf Dinge und können die Augen von Erwachsenen öffnen.

## **5. Dokumentation der Entscheidungsfindung**

Jegliche materiell-rechtliche Entscheidung kommunaler Entscheidungsträger unterliegt einer möglichen **gerichtlichen Überprüfung**. Damit die Kommune beweisen kann, dass sie kinderrechtlich richtig gehandelt hat, muss sie ihr **Verhalten dokumentieren**.

Dies dient auch dem Nachweis darüber, dass die Kommune ihrer Begründungspflicht bei Betroffenheit der Kinderrechte nachgekommen ist. Letzteres ist gleichzeitig ein materielles Recht der Kinder, dessen Verstoß eine kommunale Maßnahme rechtswidrig werden lässt.

Somit ist es nicht nur eine Empfehlung im eigenen Interesse der Kommune, sondern auch eine **Rechtspflicht der Kommunen**, ihr entsprechendes Handeln, welches Kinder betrifft, für Dritte – insbesondere für Gerichte – nachvollziehbar zu dokumentieren.

Im Übrigen ergibt sich diese Verpflichtung aus den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, die im Rechtsstaatsprinzip verankert sind.<sup>92</sup>

Hinsichtlich der Nachbereitung der Entscheidung müssen sich die kommunalen Verantwortungsträger fragen, ob die Begründung der getroffenen Abwägungsentscheidung in der Kommune gerichtsfest dokumentiert worden ist.

Dies könnte in einfacher Form dadurch geschehen, dass man die weiter unten dargestellten **Checklisten sauber führt** und **in eine Akte ablegt**, die **digital oder in Papierform** geführt wird.

Die Dokumentation sollte auch aufzeigen, ob und inwiefern eine **kinderfreundliche Auslegung von Ermessensvorschriften** stattgefunden hat oder ob im Einzelfall den Kinderrechten entgegenstehendes Recht unberücksichtigt geblieben ist.

91 Ebd., Rn 47.

92 Spezifischen Ausdruck hat dies im Anhörungsrecht nach § 8 SGB VIII gefunden. Im sozialrechtlichen Verwaltungsverfahren fällt darunter das Recht auf Anhörung aus § 24 SGB X, das Recht auf Akteneinsicht gem. § 25 SGB X, die Begründung des Verwaltungsakts gem. § 35 SGB X, das Recht auf Wahrung des Sozialgeheimnisses gem. § 35 SGB I, die Handlungsfähigkeit gem. § 26 SGB I, die Rechtsmittelbelehrung gemäß § 58 VwGO, die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäß § 60 VwGO, das Antragsrecht und die aufschiebende Wirkung gemäß § 80 VwGO.

## IV. Strukturierte Maßnahmen in jeder kommunalen Gebietskörperschaft

Zwar ist es hilfreich und geboten, dass die obersten Kommunalaufsichtsbehörden unterstützende allgemeine Hinweise liefern, wie die Kinderrechte in den kommunalen Gebietskörperschaften richtig umgesetzt werden, dies entbindet aber die kommunalen Gebietskörperschaften nicht, selbst die auf die jeweilige Körperschaft passenden Maßstäbe zu entwickeln.

Es ist die Aufgabe der kommunalen Handlungsträger, **selbstständig Verfahrensmaßstäbe zur Einhaltung der Kinderrechtskonvention zu entwickeln**, die auf die jeweilige Kommune passen.

Die Kommunalaufsichtsbehörden können hierbei unterstützend tätig werden und allgemeine **Richtlinien und Handlungsempfehlungen** für die kommunalen Gebietskörperschaften in ihrem Zuständigkeitsbereich entwerfen.

Zu beachten ist dabei, dass die KRK in verschiedensten Bereichen des kommunalen Handelns angewandt werden muss, weshalb die Umsetzung ihrer Bestimmungen eine Querschnittsaufgabe ist, die alle Bereiche der Verwaltung betrifft.<sup>93</sup> Das gesamte Personal muss somit ressortübergreifend entsprechend geschult und informiert werden.

Zur Umsetzung der vielen Möglichkeiten und rechtlichen Vorgaben ist die Einrichtung einer koordinierenden Stelle in jeder kommunalen Gebietskörperschaft zu empfehlen, die Wissen bündelt und als Ansprechpartner sowohl für die kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch für die Kinder und Jugendlichen selbst dienen kann.<sup>94</sup>

Auf gesamtdeutscher Ebene konnten im Jahr 2018 nur 71 Kinder- und Jugendbeauftragte und 63 Kinder- und Jugendbüros auf kommunaler Ebene ermittelt werden.<sup>95</sup> Diese Stellen können wichtige Verbindungsleistungen zwischen den kommunalen Handlungsträgern und den Kindern erbringen. Denn gerade auf kommunaler Ebene zeigen die Kinder und Jugendlichen das größte Interesse an Mitbestimmung und Mitgestaltung.<sup>96</sup>

Kinderrechte müssen jedenfalls als Verfahrensmaßstäbe das Verwaltungshandeln lenken<sup>97</sup> und innerhalb der Kommunen müssen somit passende Verfahren entwickelt werden, die sicherstellen, dass die Kinderrechte auch tatsächlich Berücksichtigung finden.

Hierfür können **Checklisten** dienen, die auch als interne Verwaltungsvorschrift ergehen könnten und bei denen jeder Entscheider ankreuzt, ob er oder sie die entsprechenden Schritte der Beachtung vollzogen hat.

Aufgabe für kommunale Handlungsträger ist es also, zeitnah Verfahrensmaßstäbe zur Einhaltung der Kinderrechtskonvention selbst zu entwickeln.

93 Kinderfreundliche Kommunen e.V., Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus, S. 12.

94 Vgl. das Kinder- und Jugendbüro der Stadt Hanau oder die Koordinatorin für Kinder- und Jugendinteressen der Stadt Potsdam.

95 Bundesrepublik Deutschland, Fünfter und sechster Staatenbericht, Anhang 2, S. 28 f.

96 Vgl. Bundesrepublik Deutschland, Fünfter und sechster Staatenbericht, Anhang 3, S. 12, 15.

97 Vgl. Art. 3 KRK: Das Kindeswohl ist *ein vorrangig* zu berücksichtigender Aspekt.

Ein weiterer Aspekt ist aber auch, dass betroffene Kinder direkt in Verwaltungsentscheidungen einbezogen werden.

Es ist hierbei zu erörtern, wann die Interessen der Kinder betroffen sind und wie diese Interessen im Verwaltungsverfahren vertreten werden (spezifische Vertreter in Kommunen, Mitarbeitende, die spezielle Schulungen zu Kinderrechten erhalten haben, wenn möglich auch Kinder- und Jugendbeiräte beteiligen) bzw. in einem späteren Gerichtsverfahren geltend gemacht werden (Eltern).

Dies gilt für alle Rechtsanwendenden in Deutschland, da die KRK geltendes Bundesrecht ist, aber gerade auch in den Kommunen, da sie den unmittelbaren Lebensbereich von Kindern entscheidend prägen. Die Städte und Gemeinden, ihre Angebote und ihre Umstände prägen neben der Schule das Leben der Kinder außerhalb des häuslichen Bereichs ganz wesentlich.

Hierbei sollte eine **Liste von in der Kommune anzuwendendem Recht** erstellt werden und bezüglich der jeweiligen Themengebiete **spezifische interne Auslegungsleitlinien** entwickelt werden, die auf Rechte der KRK zurückgeführt werden können.

## V. Abschließende konkrete Handlungsempfehlungen zum Treffen von Entscheidungen in Kommunen

Folgende Schritte können als Handlungsempfehlungen für kommunale Verantwortungs-träger dienen:

1. **Grundlegende Voraussetzung: Umfassende Kenntnis der Kinderrechte** (Kinderrechtekonvention und originär nationale Kinderrechte des Bundes- und Landesrechts)
2. Im **Einzelfall** stets Ermittlung möglichst aller **kinderrechtsrelevanter Umstände** im konkreten Fall (z. B. Identität und Zahl betroffener Kinder, welche Rechte wie intensiv betroffen), besonders wichtig: Ermittlung des Kindeswillens (Art. 12 KRK)
3. **Entscheidungsfindung** unter Berücksichtigung aller relevanter Umstände und des Vorrangs des Kindeswohls, dabei kinderfreundliche Auslegung des sonstigen deutschen Rechts
4. **Dokumentation** der Entscheidungsfindung, der angestellten Überlegungen sowie der Entscheidung selbst

Damit diese Abläufe verstetigt werden und Maßnahmen für Rechtsanwendende leicht von der Hand gehen, ist zu empfehlen, dass in der Praxis **Checklisten** erstellt und möglichst Vorbilder aus *best practice*-Gesichtspunkten genutzt werden.<sup>98</sup>

**Ein kollegialer Austausch zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und die Vorreiterrolle der Kommunalaufsicht sind geboten.**

Folgende Checkliste wäre für einen Einzelfall denkbar:

*Vorfragen und Ermittlung möglichst aller kinderrechtsrelevanter Umstände:*

- Sind Kinder von meiner Entscheidung faktisch oder rechtlich betroffen? (ja/nein)
- Welche Kinderrechte könnten berührt werden? (z. B. bestimmte Artikel der KRK)
- Wie viele Kinder sind betroffen?
- Wie intensiv werden die Kinderrechte betroffen? (starke oder eher schwache Betroffenheit?)
- Welche Interessen hat das betroffene Kind bzw. haben die betroffenen Kinder? (Hierzu gehört eine Anhörung und Berücksichtigung der Ansichten der Kinder entsprechend ihrer Reife)
- Welche entgegenstehenden Rechte anderer sind zu berücksichtigen?

*Die eigentliche Entscheidung und Rechtsanwendung:*

- Fällung der konkreten Entscheidung als Abwägung zwischen den betroffenen Kinderrechten und den Rechten anderer unter Berücksichtigung aller Interessen des betroffenen Kindes/der betroffenen Kinder (wichtig: Diese Interessen sind gem. Art. 3 KRK als ein vorrangiger Gesichtspunkt, d. h. mit ganz besonderem Gewicht zu berücksichtigen)

<sup>98</sup> Z. B. Erfahrungen von Mitgliedern der „Kinderfreundlichen Kommunen e. V.“.

- Stets abschließende Frage: Ist die gefällte Entscheidung den Interessen des betroffenen Kindes/der betroffenen Kinder vor dem Hintergrund kollidierender Rechtsgüter am besten gerecht geworden?

*Abschließend:*

- Nachbereitung und Dokumentation (Niederlegung und Archivierung der getroffenen Entscheidung sowie der maßgeblichen Gründe für die Entscheidung, Aufführung der wichtigsten Überlegungen).



## VI. Fazit

1. In den kommunalen Gebietskörperschaften sind **umfassende Schritte zu vollziehen**, um die Vorgaben der Kinderrechtskonvention und des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen.
2. Die Kinderrechte sind **bei allen Maßnahmen** zu beachten, die ein Kind oder mehrere Kinder betreffen.
3. Die daraus folgende potentiell erhebliche Zahl an Anwendungsfällen erfordert es, **strukturierte Leitlinien** für die kommunalen Gebietskörperschaften zu entwickeln, damit nicht gegen die Kinderrechte verstoßen wird.
4. Gegen **Verstöße gegen die Kinderrechte** kann von den Kindern selbst, ggf. über ihre Vertreter **gerichtlich vorgegangen** werden. Hierfür sind die Verwaltungsgerichte regelmäßig zuständig. Etwaige Schadensersatzansprüche können vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden.
5. Zudem kann und muss die **Kommunalaufsicht** bei Verstößen gegen Kinderrechte gegen die kommunalen Gebietskörperschaften vorgehen. In Betracht kommen insbesondere die Mittel der Beanstandung und ggf. der Ersatzvornahme.
6. Darüber hinaus sind die Kommunalaufsichtsbehörden aber auch **verpflichtet, den kommunalen Gebietskörperschaften unterstützend zur Seite zu stehen**. Sie müssen insofern präventiv tätig werden und sollten Übersichten, Hinweise und Leitlinien für die kommunalen Gebietskörperschaften aufstellen.
7. **Handlungsempfehlungen und Checklisten** sollten für alle rechtsanwendenden Personen in kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen und leicht zugänglich sein, um die Einhaltung der Kinderrechte sicher zu stellen.

## **ANNEX**

# **Beispiele für die Umsetzung von Kinderrechten in Kommunen\***

\* Anhang zum Gutachten „Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln“ von Dr. Philipp B. Donath, Goethe-Universität Frankfurt am Main. Besonderer Dank für die Zusammenstellung der Beispiele geht an Frau stud. iur. Elena Gergert.

# I. Allgemeines

Ein Beispiel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben ist die Förderung der Wirtschaft durch Unterstützung von besonders jungen und kleinen Unternehmen oder durch Steigerung der Attraktivität der Niederlassung im Gemeindegebiet.<sup>1</sup> Zur Förderung des Kindeswohls können die Kommunen den Wohnungsbau für Familien als Bauherren oder durch Subventionen unterstützen. Auch ist die feste Einplanung von Familienhäusern in Bauleitplänen möglich.<sup>2</sup> Die Errichtung und Unterhaltung von Jugendhäusern dient ebenfalls dem Kindeswohl und unterstützt die körperliche und seelische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Dazu gehört auch die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für sogenannte Jugendtreffs und deren Organisation.<sup>3</sup>

Durch ortsspezifische Kulturförderung können den Kindern und Jugendlichen Freizeitgestaltungsmöglichkeiten, wie Museen, Kinos oder Straßenfeste, geboten werden. Auch sind der Bau und die Instandhaltung von Spielplätzen von besonderer Bedeutung.<sup>4</sup> Die Bildung kann durch Unterhaltung oder finanzielle Unterstützung von Musikschulen, Büchereien oder Stadtarchiven gefördert werden.<sup>5</sup>

Sport kann die Gesundheit fördern und das soziale Leben der Kinder und Jugendlichen außerhalb der Kindertagesstätte und Schule prägen. Die Gemeinden können diesen Bereich durch den Bau von Schwimmbädern oder Sportplätzen unterstützen; auch sind Zuschüsse für Sportvereine oder die Zurverfügungstellung von Übungsräumen möglich.<sup>6</sup>

Zur Erfüllung von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind die Gemeinden durch Bundes- oder Landesgesetze verpflichtet. Sie haben aber die Freiheit, zu entscheiden, wie sie diese Verpflichtungen wahrnehmen, und unterliegen nur der Rechtsaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörde.<sup>7</sup> Beispiele hierfür sind die Straßenbaulast vor allem für Ortsstraßen, der Bevölkerungsschutz z.B. durch eine Feuerwehr, das Aufstellen von Bauungsplänen und Flächennutzungsplänen, die städtebauliche Sanierung und die Abfall- und Abwasserbeseitigung.<sup>8</sup> Diese Bereiche betreffen auch Kinder und Jugendliche. Die Trägerschaft öffentlicher Grundschulen, die Einrichtung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen und die Jugendhilfe sind pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben<sup>9</sup>, die sich konkret mit Kindern und Jugendlichen befassen und daher von besonderer Bedeutung für die Umsetzung der KRK sind.

Ein weiterer wichtiger Punkt der Daseinsvorsorge ist die Versorgung der Einwohner mit Wasser, Strom und Gas sowie die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln. Dies kann die Gemeinde entweder durch eigene wirtschaftliche Betätigung oder durch Beauftragung von privaten Unternehmen ermöglichen.<sup>10</sup> Gerade auf die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln oder speziellen Schulbussen sind die Kinder mangels Führerschein angewiesen. Nicht in jeder Gemeinde sind weiterführende Schulen vorhanden, so dass die Kinder in den benachbarten Ort fahren müssen. In Hessen haben die Gemein-

1 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 48.

2 *Bennemann/Unger/Schmidt*, § 4c HGO, Rn. 17; *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 48.

3 Vgl. *Prölß*, Kommunale Jugendpolitik, S. 50.

4 *Bennemann/Unger/Schmidt*, § 4c HGO, Rn. 18.

5 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 48.

6 Vgl. *Prölß*, Kommunale Jugendpolitik, S. 49; *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 48.

7 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 49 f.

8 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 51.

9 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 51.

10 *Falk*, Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz, S. 155; *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 50.

den, kreisfreien Städte und Landkreise die Schulbeförderung zu gewährleisten und im Zeitraum der Schulpflicht zu finanzieren.<sup>11</sup> Dabei sind dem Kindeswohl entsprechend die Entfernung des Schulortes und besondere Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Kinder sowie bestimmte Härtefälle, wie Behinderungen, zu berücksichtigen.<sup>12</sup>

Die Auftragsangelegenheiten sind nach dem dualistischen System den Gemeinden vom Staat übertragen worden. Im monistischen System spricht man von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. In beiden Systemen unterliegen die Gemeinden bei der Erfüllung der genannten Aufgaben dem Weisungsrecht des Staates, wobei dieses Weisungsrecht im monistischen System eingeschränkt werden kann, da die Aufgaben immer noch als gemeindeeigene angesehen werden.<sup>13</sup> Die Fachaufsicht überprüft die Erfüllung der Aufgaben nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit.<sup>14</sup> Beispiele hierfür sind Ordnungsaufgaben im Gewerbe-, und Verkehrsrecht, Tätigkeiten der Gesundheits- und Veterinärämter sowie das Melde-, Pass-, Staatsangehörigkeits- und Personenstandswesen. Besonderen Kinderbezug haben Schulangelegenheiten, die Betreuung von minderjährigen Flüchtlingen und Integrationsarbeit.<sup>15</sup>

Im Bereich der Haushaltsplanung sind Kinderbelange in unterschiedlichen Fällen betroffen. Bei der Entscheidung über die Ausgaben ist daher vor allem Art. 3 I KRK in die Beurteilungen miteinzubeziehen.<sup>16</sup>

---

11 § 161 I HSchG.

12 § 161 II HSchG.

13 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 45 f.

14 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 52 f.

15 *Vogelgesang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 54.

16 *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, S. 47.

## II. Konkrete Anwendungsfälle und Praxisbeispiele

Im Folgenden werden konkrete Beispiele für die Umsetzung und Anwendung der KRK aufgezeigt.

Die Beschränkung des Verkehrs aus Gründen der Sicherheit der Kinder und Jugendlichen ist ein Anwendungsbereich, der auf weitere Verwaltungsakte, beispielsweise auch im Polizei- und Ordnungsrecht, angewendet werden kann. Beispiele aus dem Baurecht zeigen, wie auch Normen mit unbestimmten Rechtsbegriffen offen für die Anwendung der KRK sein können und wie der deutsche Gesetzgeber zur Umsetzung der KRK in den Kommunen beitragen kann. Bei der Trägerschaft von Kindertageseinrichtungen ist das Zusammenwirken der drei Prinzipien von besonderer Bedeutung.

### 1. Straßenverkehrsrecht

Für die Regelung des Straßenverkehrs ausschließlich im Gemeindegebiet sind die Straßenverkehrsbehörden zuständig. In Hessen sind dies je nach Kreiszugehörigkeit und Einwohnerzahl die Oberbürgermeister, die Bürgermeister oder die Landräte.<sup>17</sup>

Die Straßenverkehrsbehörden können gemäß § 45 I 1 StVO die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken.<sup>18</sup> Es steht ihnen demnach ein Entschließungsermessen, ob sie Beschränkungen vornehmen, und ein Auswahlermessen bezüglich der konkreten Handlung zu.<sup>19</sup> So ist beispielsweise die Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung (auf 30 km/h), einer Vorfahrtsregelung, die Errichtung einer Fußgängerampel oder eines Fußgängerüberweges<sup>20</sup>, aber auch die Anbringung von Verkehrsinseln oder versetzten Parkständen möglich.<sup>21</sup>

Bei Straßen, die sich in der Nähe von Schulen oder Kindertagesstätten, aber auch in reinen Wohngebieten befinden, sind Kinder und Jugendliche betroffen. Demnach ist gemäß Art. 3 I KRK bei der Ermessensentscheidung das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen.<sup>22</sup> Zur Konkretisierung des Kindeswohls im vorliegenden Fall könnten die oben genannten Punkte (4), das Recht des Kindes auf Schutz und Fürsorge und (6) das Recht auf Gesundheit, miteinbezogen werden.<sup>23</sup> In den oben beschriebenen Straßenabschnitten sind die Kinder und Jugendlichen als Verkehrsteilnehmer (Fußgänger, Fahrradfahrer) mit wenig Erfahrung am Straßenverkehr beteiligt. Hier kann mit vermehrten Verletzungen der Verkehrsregeln und unkontrolliertem Überqueren der Straße gerechnet werden.<sup>24</sup> Somit besteht bei einem unregelmäßigen Verkehr und der grundsätzlichen Geschwindigkeitsbegrenzung von 50 km/h innerorts<sup>25</sup> eine erhöhte Gefahr für Leib und Leben der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Unter Berücksichtigung des Art. 3 I KRK ist demnach eine Beschränkung des fließenden Verkehrs aus Gründen der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer unter anderem

17 § 10 I Nr. 2 der Verordnung zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten, Hessen i.V.m. § 44 I 1 StVO.

18 § 45 I 1 StVO.

19 *Eickhoff/Reichenberg*, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 70; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 7.

20 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus, S. 13.

21 Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 30.09.2014 – 3 K 13/1575, Rn. 19.

22 *Eickhoff/Reichenberg*, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 74.

23 Vgl. *Schmahl*, Art. 3 KRK, Rn. 11.

24 *Eickhoff/Reichenberg*, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 71.

25 § 3 III Nr. 1 StVO.

durch Errichtung einer Geschwindigkeitsbegrenzung (gem. § 45 I 1, 1c StVO) möglich.<sup>26</sup>

Bei anderen Maßnahmen als der Anordnung von Tempo-30-Zonen gemäß § 45 1c StVO ist außerdem noch zu prüfen, ob auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen des § 45 StVO genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.<sup>27</sup> Hier können die konkreten Verkehrsverhältnisse und Statistiken bezüglich der Unfallgefahr und bereits geschehener Unfälle sowie Befragungen der Polizei oder der Schulleitung der betroffenen Schulen miteinbezogen werden.<sup>28</sup> Durch Anhörung der betroffenen Kinder und Jugendlichen können die konkreten Gefahren und einzelne Präventionsmaßnahmen ermittelt werden. Dies umfasst sowohl eine Beteiligung der Betroffenen in ihren Belangen gemäß Art. 12 KRK<sup>29</sup> als auch die Ermittlung ihrer konkreten Interessen gemäß Art. 3 I KRK<sup>30</sup>. Die Gewährleistung eines sicheren Schulweges trägt zur angemessenen körperlichen, sozialen und intellektuellen Entwicklung gemäß Art. 6 II KRK<sup>31</sup> bei.

Des Weiteren muss die gewählte Maßnahme verhältnismäßig sein. Demnach muss sie einem legitimen Zweck dienen und für die Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>32</sup>

Beschränkungen des fließenden Verkehrs werden in den oben beschriebenen Straßen angeordnet, um die Sicherheit der die Einrichtungen nutzenden Kinder und Jugendlichen auf dem Hin- und Rückweg zu gewährleisten.<sup>33</sup> Vor allem eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h führt dazu, dass die Autofahrer bereits wegen des Tempolimits aufmerksamer werden und auf Grund der geringeren Geschwindigkeit schneller bremsen können. Somit können Unfälle vermieden werden.<sup>34</sup> Aber auch die Errichtung der allgemeinen Vorfahrtsregelung „rechts vor links“ und von Verkehrsinseln sowie die Kennzeichnung versetzter Parkstände und Halteverbotszonen in Einmündungsbereichen erhöhen die Aufmerksamkeit der Autofahrer, führen zur Übersichtlichkeit der Verkehrslage und erleichtern den Fußgängern das Überqueren der Straße, wodurch die Sicherheit der Kinder und Jugendlichen gesichert wird.<sup>35</sup> All diese Maßnahmen sind demnach geeignet.

Sie beschränken jedoch den fließenden Verkehr. Wenn zuvor im konkreten Bereich keine verkehrsregelnden Maßnahmen getroffen wurden, ist die Maßnahme zu wählen, die die geringsten Nachteile für die Autofahrer schafft, die Sicherheit der anderen Verkehrsteilnehmer jedoch effektiv gewährleistet. Es darf demnach kein geringeres und gleichermaßen effektives Mittel geben.<sup>36</sup> Dies ist je nach Verkehrslage im Einzelfall zu bestimmen.

Im Bereich der Angemessenheit sind die betroffenen Rechtsgüter gegeneinander abzuwägen.<sup>37</sup>

Bei einer Einschränkung des fließenden Verkehrs sind das Mobilitätsinteresse der Be-

26 Eickhoff/Reichenberg, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 72.

27 § 45 IX 3 StVO; dies gilt gemäß § 45 IX 4 Nr. 4 StVO nicht für die Anordnung von Tempo-30-Zonen nach § 45 1c StVO.

28 Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 30.09.2014 – 3 K 13/1575, Rn. 42 f.

29 Vgl. Schmah, Art. 12 KRK, Rn. 11.

30 Vgl. Krappmann, Kindeswohl im Spiegel der UN-Kinderrechtskonvention, S. 9.

31 Vgl. Schmah, Art. 6 KRK, Rn. 13.

32 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10, Rn. 17.

33 Eickhoff/Reichenberg, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 76.

34 Eickhoff/Reichenberg, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 77.

35 Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 30.09.2014 – 3 K 13/1575, Rn. 41.

36 Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10, Rn. 17; Eickhoff/Reichenberg, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 77 f.

37 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10, Rn. 17.

völkerung<sup>38</sup> und die allgemeine Handlungsfreiheit der Autofahrer betroffen.<sup>39</sup> Auch wird durch stockenden Verkehr, der die Fahrtzeit verlängert, die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel verringert und die Umwelt durch erhöhten Schadstoffausstoß belastet.<sup>40</sup>

Auf der Seite der Fußgänger stehen das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II GG) sowie das Recht auf Eigentum (Art. 14 I GG) und der Schutz der Anlieger vor Einwirkungen durch den Straßenverkehr, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigen.<sup>41</sup> Des Weiteren ist aufgrund des Bezugs auf Kinder und Jugendliche, die die bestimmte Straße überwiegend passieren, Art. 3 I KRK vorrangig zu berücksichtigen. Es liegen keine Gründe vor, die einer vorrangigen Berücksichtigung entgegenstehen könnten. Insbesondere ist dem Wohl der Kinder und Jugendlichen beim Besuch der Einrichtungen und Überqueren von Straßen eine höhere Gewichtung zu verleihen als dem allgemeinen Mobilitätsinteresse der Autofahrer, das hier nur geringfügig durch bestimmte Beschränkungen berührt ist.<sup>42</sup>

In der konkreten Abwägung der Rechtsgüter ist daher insbesondere unter Beachtung des Art. 3 I KRK, der hier eine unterstützende Funktion einnimmt, dem Schutz der betroffenen Kinder und Jugendlichen Vorrang zu gewähren.<sup>43</sup>

Bei vielen Entscheidungen wird die KRK aber aktuell gar nicht miteinbezogen und des Öfteren kann sich wahrscheinlich gerade aus diesem Grund auch das Interesse an einem fließenden Verkehr durchsetzen.<sup>44</sup>

## 2. Bauleitplanung und Baugenehmigungen

Die Bauleitplanung ist das wichtigste Instrument der Gemeinden für die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets.<sup>45</sup> Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.<sup>46</sup> In § 1 VI Nr. 3 BauGB werden die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, genannt.<sup>47</sup> So ist beispielsweise bei der Einplanung einer Kindertagesstätte im Bebauungsplan eine ausreichend sichere Erschließung zu gewährleisten.<sup>48</sup> Bei Straßen mit sogenanntem Mischverkehr, die also von Fußgängern, Radfahrern und Autofahrern genutzt werden sollen, müssen Gefahren gerade für die jungen Verkehrsteilnehmer, die auf Engstellen der Straße und einer straßen- oder witterungsbedingten Unübersichtlichkeit basieren, vollkommen ausgeschlossen sein.<sup>49</sup> Auch hier können Art. 3 I KRK und Art. 6 II KRK bei der Beurteilung unterstützend herangezogen werden.

Außerdem werden Kinder und Jugendliche in § 3 I 2 BauGB ausdrücklich erwähnt. Sie sollen als Teil der Öffentlichkeit möglichst frühzeitig unter anderem über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung unterrichtet werden und ihnen soll Gelegenheit zur Äußerung

38 VG Augsburg, Urteil vom 30.09.2014 – 3 K 13/1575, Rn. 19.

39 *Eickhoff/Reichenberg*, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 79.

40 Vgl. *Eickhoff/Reichenberg*, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 77 f.

41 VG Augsburg, Urteil vom 30.09.2014 – 3 K 13/1575, Rn. 24.

42 Vgl. *Eickhoff/Reichenberg*, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 80.

43 *Eickhoff/Reichenberg*, Einflussnahmen auf das Handeln der Verwaltung, S. 80.

44 Vgl. *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus, S. 13.

45 *Battis/Krautzberger/Löhr*, § 1 BauGB, Rn. 1.

46 § 1 VII BauGB.

47 § 1 VI Nr. 3 BauGB.

48 Vgl. *Koehl*, Unzureichende Berücksichtigung der Belange radfahrender Kinder im Bebauungsplan, SVR 2019, 60.

49 *Koehl*, Unzureichende Berücksichtigung der Belange radfahrender Kinder im Bebauungsplan, SVR 2019, 60.

und Erörterung gegeben werden.<sup>50</sup> Nach dem Wortlaut dieser Norm ist die Partizipation nicht an bestimmte Interessen gebunden<sup>51</sup>, so dass die Kinder und Jugendlichen hier ein weitreichenderes allgemeines Mitspracherecht erhalten. Der Bundesgesetzgeber wollte damit die Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf lokaler Ebene fördern und die Gemeinden dazu anregen, ihre Planungen kinderfreundlicher zu gestalten.<sup>52</sup> Dies wird aktuell bei der Gestaltung von Spielplätzen in vielen Kommunen umgesetzt. So werden in den Plänen einzelne Bereiche für Freizeitaktivitäten reserviert und die jungen Einwohner über die Einrichtung und Ausstattung befragt.<sup>53</sup>

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Einführung des § 22 Ia BImSchG im Jahr 2011 entsprechend auf die vermehrten Klagen gegen Kinderlärm reagiert. Demnach sind Geräuscheinwirkungen, die bei Kindertageseinrichtungen, Kinderspielplätzen und ähnlichen Einrichtungen wie beispielsweise Ballspielplätzen durch Kinder hervorgerufen werden, im Regelfall keine schädliche Umwelteinwirkung. Bei der Beurteilung der Geräuscheinwirkungen dürfen Immissionsgrenz- und -richtwerte nicht herangezogen werden.<sup>54</sup> Somit haben die Nachbarn den sogenannten „KITA-Lärm“ als sozialadäquat hinzunehmen.<sup>55</sup>

Wie schon zuvor von zahlreichen Gerichten erwähnt, seien Geräusche, die von spielenden Kindern ausgehen, ein „...Ausdruck der kindlichen Entwicklung und Entfaltung...“.<sup>56</sup> Gegenüber dem Ruhebedürfnis von Erwachsenen habe die spielerische Entwicklung der Kinder Vorrang.<sup>57</sup>

Somit wurde auf gesetzgeberischer Ebene das Prinzip des Kindeswohlvorrangs unter Berücksichtigung des Rechts auf Entwicklung erfolgreich umgesetzt.<sup>58</sup> Diese Regelung wird auf kommunaler Ebene positive Auswirkungen zugunsten der Kinder nach sich ziehen können. So können sich die Gemeinden bei der Bauleitplanung und Erteilung von Baugenehmigungen auf das nachbarschaftliche Rücksichtnahmegebot verlassen und müssen keine Klagen befürchten.<sup>59</sup> Unterstützt wird dies durch die im Jahr 2013 eingeführte Norm des § 3 II Nr. 2 BauNVO, die die Errichtung von Kindertagesstätten auch in reinen Wohngebieten grundsätzlich für zulässig erklärt.<sup>60</sup>

Bei Einrichtungen und Gebäuden, die nicht unter diese Normen fallen (bspw. Mehrfamilienhäuser), müssen die Gemeinden jedoch weiterhin konkret auf Art. 3 I KRK zurückgreifen und dem Kindeswohl vorrangige Berücksichtigung einräumen. Sie können auch hier mit dem Recht auf Entwicklung gemäß Art. 6 II KRK argumentieren.<sup>61</sup>

Jedoch finden sich in der Verwaltungspraxis sowie in der Rechtsprechung kaum Entscheidungen, die sich konkret auf Art. 3 I KRK beziehen, obwohl dies gerade durch Generalklauseln wie § 1 VII BauGB sowie allgemeine Grundsätze wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip möglich wäre.<sup>62</sup>

---

50 § 3 I BauGB.

51 *Krautzberger*, § 3 BauGB, Rn. 13a.

52 *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, S. 62.

53 Vgl. *Bundesrepublik Deutschland*, fünfter und sechster Staatenbericht, Anhang 1, S. 23; *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Beispiele und Erfolge.

54 § 22 Ia BImSchG.

55 *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, S. 33 f.

56 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 11.08.2014 - 2 A 2395/13, Rn. 12.

57 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 11.08.2014 - 2 A 2395/13, Rn. 12.

58 Vgl. *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, S. 34.

59 Vgl. *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, S. 34.

60 § 3 II Nr. 2 BauNVO; *Scheidler*, Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten gemäß dem neuen § 3 II Nr. 2 BauNVO, *KommJur* 2014, 241 f.

61 Vgl. *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, S. 34.

62 *Wapler*, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, S. 48.



### 3. Kindertagesstätten

Tageseinrichtungen für Kinder und die Kindertagespflege sollen die Entwicklung des Kindes und seiner eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern<sup>63</sup>; dazu gehören Art. 6 II KRK entsprechend die Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes und dessen soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung.<sup>64</sup>

Für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege ist die Jugendhilfe zuständig.<sup>65</sup> Diese kann durch freie oder öffentliche Träger organisiert sein.<sup>66</sup> Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Hessen sind die Landkreise, die kreisfreien Städte und die vom zuständigen Minister bestimmten kreisangehörigen Gemeinden. Ihre Aufgaben werden vom zuständigen Jugendamt wahrgenommen.<sup>67</sup>

Damit das Kind sich vor allem körperlich gut entwickeln kann, sind die Träger der Kindertageseinrichtungen zur Einhaltung bestimmter Standards angehalten. So sind eine gesunde und angemessene Ernährung, Hygiene sowie Bewegungsmöglichkeiten und Sport anzubieten.<sup>68</sup>

Bei der Vergabe von Plätzen in den Kindertageseinrichtungen hat „...zentraler Gesichtspunkt im Rahmen der behördlichen Entscheidung (...) das Kindeswohl zu sein...“.<sup>69</sup> Dies gilt beispielsweise auch, wenn das Kind den Wohnort wechselt, jedoch in der bisherigen Kindertagesstätte bereits so fest eingegliedert ist, dass ein Wechsel in eine Kindertagesstätte des neuen Wohnorts für seine weitere psychische und soziale Entwicklung nachteilig und daher unzumutbar wäre. In diesem Fall überwiegt das vorrangig zu berücksichtigende Kindeswohl gegenüber der örtlichen Bedarfsplanung und der kommunalen Planungshoheit.<sup>70</sup>

Das Prinzip des Kindeswohlvorrangs und das Entwicklungsrecht des Kindes werden in den behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen bezüglich Kindertageseinrichtungen regelmäßig miteinbezogen.<sup>71</sup> Dies liegt wahrscheinlich vor allem daran, dass diese Grundsätze durch den deutschen Gesetzgeber in § 1 SGB VIII festgeschrieben wurden. Nur teilweise wird konkret Art. 3 I KRK zusammen mit § 1 III Nr. 3 SGB VIII zitiert.<sup>72</sup> Gerade wenn für die Ermittlung des Kindeswohls die Interessen des Kindes eine tragende Rolle spielen, sollte jedoch Art. 3 I KRK („best interests of the child“) neben den deutschen Regelungen Anwendung finden. Demnach hätte im oben genannten Beispiel des Wohnortwechsels auch das Kind von Behörde und Gericht angehört werden müssen.

Innerhalb der Kindertageseinrichtungen können Partizipationsmöglichkeiten in einer sogenannten Kita-Verfassung fest verankert werden und durch Gruppenversammlungen mit Abstimmungsprogrammen durchgeführt werden.<sup>73</sup>

63 § 22 II Nr. 1 SGB VIII.

64 § 22 III 1 SGB VIII, § 25 I Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch.

65 § 2 II Nr. 3 SGB VIII.

66 § 25 III Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch.

67 § 5 III 1 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch.

68 Vgl. Bundesrepublik Deutschland, fünfter und sechster Staatenbericht, Anhang 1, S. 52.

69 VG Stuttgart, Beschluss vom 09.09.2013 - 12 K 3195/13, Rn. 8.

70 Vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 09.09.2013 - 12 K 3195/13, Rn. 8.

71 Siehe bspw. VG Stuttgart, Beschluss vom 09.09.2013 - 12 K 3195/13, Rn. 8.

72 Vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 09.09.2013 - 12 K 3195/13, Rn. 8.

73 *Knauer*, Eine Verfassung für Kinderrechte?, S. 69 f.

### III. Konkrete Maßnahmen einzelner Kommunen

Im Folgenden werden (weitere) konkrete Maßnahmen von einzelnen Kommunen dargestellt und bewertet.

#### 1. Kinderfreundliche Kommunen e.V.

Der gemeinnützige Verein „Kinderfreundliche Kommunen e.V.“ wird vom Deutschen Kinderhilfswerk e.V. und dem Deutschen Komitee für UNICEF getragen. Er setzt sich seit dem Jahr 2012 für die Umsetzung der KRK in deutschen Städten und Gemeinden ein.<sup>74</sup> Die Kommunen, die sich zur Teilnahme an dem Programm bereiterklärt haben, durchlaufen ein auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Programm und werden dabei drei Jahre lang durch den Verein begleitet und unterstützt.<sup>75</sup>

Zunächst fasst der Gemeinderat bzw. der Stadtrat einen Beschluss über die Teilnahme an dem Programm und es wird eine Vereinbarung unterschrieben.<sup>76</sup> Daraufhin findet eine Bestandsaufnahme statt. Der Verein befragt die Verwaltung und die Kinder und Jugendlichen vor Ort zu der aktuellen Lage und bisherigen Umsetzungsmaßnahmen.<sup>77</sup> Auf der Grundlage dieser Auswertung erarbeiten Sachverständige und auch Kinder und Jugendliche zusammen mit der Gemeinde konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der KRK und legen die finanziellen Mittel sowie die Verantwortlichen in einem sogenannten Aktionsplan für die nächsten drei Jahre fest.<sup>78</sup> Für diesen Zeitraum wird der Kommune nach Prüfung des Aktionsplans durch den Verein das Siegel „Kinderfreundliche Kommune“ verliehen, das „... Herausforderung, Verpflichtung und Ansporn für die Umsetzung des Aktionsplans...“ ist.<sup>79</sup> Bei der Umsetzung wird die Kommune von Sachverständigen des Vereins unterstützt. Danach kann eine Verlängerung mit einem weiteren Aktionsplan beschlossen werden.<sup>80</sup>

Grundlegendes Ziel ist, das Prinzip des Kindeswohlvorrangs in jedem Verwaltungshandeln fest zu verankern.<sup>81</sup> Des Weiteren spielt die Partizipation von Kindern und Jugendlichen eine wichtige Rolle.<sup>82</sup> Damit die Kinderrechte auch in größtmöglichem Umfang wahrgenommen werden, müssen sie allen Einwohnern bekannt sein. Ein weiteres Ziel ist daher die umfassende Information der Familien und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie der jungen Einwohner selbst.<sup>83</sup>

#### 2. Stadt Hanau als Pilotkommune

Die Stadt Hanau war eine der ersten Städte, die sich zur Teilnahme am Projekt „Kinderfreundliche Kommunen“ entschied, und unterzeichnete am 30. August 2012 die Vereinbarung. Hanau hat ca. 99.300 Einwohner, davon sind ca. 17.700 Kinder und Jugendliche.<sup>84</sup> Im Aktionsplan 2014-2018 stellte Hanau die bisherigen Umsetzungsmaßnahmen der KRK vor und entwickelte Ziele für die Zukunft.

74 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 22.

75 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 6 f.

76 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 6.

77 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 6.

78 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 7.

79 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 7.

80 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 7.

81 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 9, 12.

82 Vgl. *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 10.

83 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, *Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus*, S. 11.

84 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, die Brüder-Grimm-Stadt Hanau.

Wie oben festgestellt, ermöglichen die Regelungen nach der StVO den Gemeinden, die Sicherheit der Kinder und Jugendlichen vor allem auf ihrem Schulweg zu gewährleisten. Unter Einbeziehung des Art. 3 I KRK können die Beschränkungen des fließenden Verkehrs gut begründet durchgesetzt werden. Es ist weiterhin wichtig, dass die Kinder selbst Erfahrung im Straßenverkehr sammeln und sich entsprechend verantwortungsvoll verhalten. So werden in einigen Schulen Programme zu diesem Thema von der Stadt angeboten und durchgeführt.<sup>85</sup>

Hanau ist besonders stolz auf sein Kinder- und Jugendbüro als Anlaufstelle für die jungen Einwohner.<sup>86</sup> So wissen die Kinder und Jugendlichen, an wen sie sich wenden können, wenn sie zu bestimmten Themen ihre Meinungen und Ideen äußern und an der Entscheidungsfindung teilnehmen möchten. Das Personal kann sich dann innerhalb der Verwaltung sachgebietsübergreifend für ihre Belange einsetzen.<sup>87</sup>

Ziel ist es, bei der Gestaltung von Spielplätzen, Grünflächen und Freizeitangeboten Kinder und Jugendliche mehr zu beteiligen, so dass sie ihre eigenen Ideen einbringen können. Schließlich werden diese Bereiche vorwiegend für sie zur Verfügung gestellt, um ihre Entwicklung und ihr Wohlbefinden zu fördern.<sup>88</sup> Wichtig ist hier, dass das Planungsamt und das Kinder- und Jugendbüro zusammenarbeiten und sich ständig austauschen.<sup>89</sup>

Für die allgemeine Partizipation und Information sowie den Dialog und Austausch untereinander wurde ein Jugendplenum eingerichtet, das sich jährlich trifft und Abstimmungen zu bestimmten Themen über soziale Netzwerke vornimmt. Diese Themen werden dann zusammen mit den erwachsenen Stadtverordneten diskutiert. Das Jugendplenum steht für alle Jugendlichen zwischen 14 und 21 Jahren zur Verfügung.<sup>90</sup> Um das Beteiligungsrecht, das gemäß Art. 12 I KRK altersunabhängig gelten soll, auch bei den jüngeren Kindern altersangemessen durchzusetzen, werden die Erzieher und Betreuer von Horten und Kindertagesstätten entsprechend geschult. Sie sollen erste demokratische Schritte, wie eine „Hortkonferenz“ oder die Wahl von Gruppensprechern sowie allgemeine Abstimmungen, einbringen und so den Kindern schon früh entwicklungsangemessene Selbstständigkeit und Verantwortung beibringen.<sup>91</sup>

Damit Kinder und Jugendliche ihre Rechte überhaupt kennen, wird die KRK in den Schulen thematisiert. Dafür wurden auch die Lehrer vorher entsprechend informiert und geschult.<sup>92</sup>

Alle Projekte und Maßnahmen werden im Internet über soziale Netzwerke und auf der Internetseite der Stadt veröffentlicht, um die Bewohner zu informieren und die Kinder und Jugendlichen zur Partizipation zu animieren.<sup>93</sup>

---

85 *Stadt Hanau*, Aktionsplan 2014-2018, S. 6.

86 *Stadt Hanau*, Zwischenbericht 2016, S. 8.

87 Vgl. *Stadt Hanau*, Aktionsplan 2014-2018, S. 8, 15.

88 Vgl. *Stadt Hanau*, Aktionsplan 2014-2018, S. 9.

89 *Stadt Hanau*, Aktionsplan 2014-2018, S. 13.

90 *Stadt Hanau*, Aktionsplan 2014-2018, S. 14.

91 *Stadt Hanau*, Aktionsplan 2014-2018, S.18.

92 *Stadt Hanau*, Zwischenbericht 2016, S. 6.

93 *Stadt Hanau*, Aktionsplan 2014-2018, S. 11.

### 3. Stadt Köln als erste Großstadt

Im Vergleich dazu soll der Aktionsplan 2018-2021 der Stadt Köln dargestellt werden. Köln ist mit knapp über einer Million Einwohnern, wovon ca. 165.300 Kinder und Jugendliche sind,<sup>94</sup> die erste teilnehmende Großstadt. Sie unterzeichnete die Vereinbarung am 25. November 2013 und wollte mit ihrem Aktionsplan ein Vorbild für weitere Großstädte schaffen.<sup>95</sup>

Köln sieht den prognostizierten Bevölkerungsanstieg und die mangelhaften Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen aus bestimmten Stadtteilen sowie Kinderarmut als Herausforderungen für die nächsten Jahre.<sup>96</sup> Deswegen beziehen sich die Maßnahmen zur Förderung des Kindeswohlvorrangs und der sozialen Entwicklung vor allem auf kostenlose Sport- und Freizeitangebote, wie frei zugängliche Sportflächen, offenes Fußballtraining in sozial belasteten Wohngebieten und das Verteilen von kostenlosen Mitgliedschaften in Vereinen.<sup>97</sup>

Das Amt für Kinder, Jugend und Familie hat eine eigene Abteilung für Kinderinteressen und Jugendförderung. Diese ist nicht nur eine Anlaufstelle für verschiedene Belange der jungen Einwohner, sondern auch finanziell und planerisch für die Errichtung von Spielplätzen zuständig.<sup>98</sup> Auch ist sie mit den anderen Ämtern (Stadtplanung, Verkehrsplanung, Sport, Kultur u.a.) verknüpft und kann so die Kinderinteressen nach außen vertreten. Dies wird durch die Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Jugendhilfe, die ebenfalls Art. 3 I KRK beachten müssen, gefördert.<sup>99</sup> Ziel ist jedoch, die Kinderrechte noch stärker übergreifend in allen Ämtern zu verankern und ihre Beachtung in jedem Verwaltungshandeln nachprüfbar zu dokumentieren.<sup>100</sup>

Art. 12 KRK wird durch Leitlinien für Erzieher in Kindertagesstätten und Projekten an Schulen erfolgreich umgesetzt. Eine allgemeine Partizipationsmöglichkeit, wie ein Jugendplenum, besteht jedoch nicht. Allerdings arbeitet die offene Kinder- und Jugendarbeit an der Förderung der Partizipation.<sup>101</sup> Aufgrund der Größe der Stadt soll jeweils in den einzelnen Bezirken die Möglichkeiten für die Errichtung von Jugendparlamenten geprüft werden.<sup>102</sup>

Zur Information über die Kinderrechte werden in der Stadt Flyer zu unterschiedlichen Themen verteilt. Das Angebot im Internet, das gerade für junge Leute attraktiver ist, soll verbessert werden. Hier könnten Ratsvorlagen kindergerecht erklärt und Abstimmungsmöglichkeiten gegeben werden.<sup>103</sup>

### 4. Weitere bedeutende Umsetzungsmaßnahmen

Andere Teilnehmer am Programm „Kinderfreundliche Kommunen“ haben bereits konkrete Partizipationsmöglichkeiten in der Stadtplanung verwirklicht. So wurden in Potsdam Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Alter zwischen 10 und 23 Jahren über die Planung des öffentlichen Personennahverkehrs befragt. Ca. 500 junge Einwohner der Stadt beteiligten sich daran.<sup>104</sup> Sie konnten bezüglich Fahrtzeiten, Anschlüssen, mögli-

94 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 9.

95 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Köln - eine Großstadt im Vorhaben.

96 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 10 f.

97 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 18, 35 ff.

98 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 20.

99 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 20 ff.

100 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 21.

101 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 23.

102 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 26.

103 *Stadt Köln*, Aktionsplan 2018-2021, S. 27.

104 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

chen Haltestellen und der Ausstattung der Verkehrsmittel ihre Vorschläge und Meinungen abgeben. Diese wurden dann an die zuständige Behörde übergeben und entsprechend berücksichtigt.<sup>105</sup> Auch in Regensburg fand eine ähnliche Beteiligung statt.<sup>106</sup>

In der Gemeinde Remchingen in Baden-Württemberg werden regelmäßig Treffen von Schülervertretungen mit dem Bürgermeister und den je nach Anliegen zuständigen Verwaltungsmitarbeitern organisiert. So wurden bereits einzelne Anliegen bezüglich der Organisation in den Schulen verwirklicht (bspw. die Aufstellung von Schließfächern für Schulmaterial).<sup>107</sup> Außerdem durften sich die Schüler über mögliche Gefahren auf dem Schulweg äußern und Verbesserungsvorschläge einbringen.<sup>108</sup> In Senftenberg (Brandenburg) werden die Kinder in den Kindertagesstätten an sogenannten Kinderkonferenzen beteiligt. Hier dürfen sie ihre Meinung zu beispielsweise Raumgestaltung, Spielzeug, Speiseplan und bestimmten Veranstaltungen äußern.<sup>109</sup>

Verschiedene Kommunen haben die Kinder erfolgreich an der Gestaltung von Spielplätzen beteiligt.<sup>110</sup> Im niedersächsischen Wedemark fand sogar eine Mitwirkung bei der Planung eines Neubaugebiets statt.<sup>111</sup> Hier konnten die Kinder und Jugendlichen kundgeben, was ihrer Auffassung nach für eine angemessene Entwicklung im Wohngebiet notwendig wäre.

Zur sozialen und kulturellen Entwicklung trägt die Stadt Regensburg mit einer „Regensburgkarte“ bei, mit der Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien Vergünstigungen bei kulturellen Veranstaltungen und im öffentlichen Personennahverkehr erhalten.<sup>112</sup> Wedemark veranstaltet jährlich ein Sportfest für Kinder mit Angeboten wie beispielsweise „Staffellauf für Kinderrechte“.<sup>113</sup>

Für eine ressortübergreifende Umsetzung der KRK innerhalb der Verwaltung setzt sich in Potsdam eine speziell dafür ernannte Koordinatorin für Kinder- und Jugendinteressen ein.<sup>114</sup> Sie überprüft einzelne Beschlussvorlagen und Planungsentwürfe auf die Berücksichtigung von Kinder- und Jugendinteressen sowie deren Beteiligung und bringt den Verwaltungsmitarbeitern die Regelungen der KRK näher.<sup>115</sup>

Auch Städte und Gemeinden, die nicht speziell am Programm „Kinderfreundliche Kommunen“ teilnehmen, haben einige Regelungen zur Umsetzung der KRK getroffen. Besonders aktiv sind die Kommunen bei der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an sie betreffenden Projekten. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass sich entsprechende Regelungen in den Gemeindeordnungen finden (bspw. § 4c HGO). So haben in Nordrhein-Westfalen dieses Jahr 120 Städte und Gemeinden Jugendgremien eingerichtet.<sup>116</sup> Die Gemeinde Walzbachtal in Baden-Württemberg organisiert jährliche Treffen mit dem Bürgermeister. Interessierte Kinder und Jugendliche ab zwölf Jahren bringen hier ihre Ideen zu der Gestaltung von Bolzplätzen, Parks und Fahrradwegen sowie zu Kosten und Organisation von öffentlichem WLAN ein.<sup>117</sup>

In Hamburg werden innerhalb der Bauleitplanung Einrichtungen für Kinder und Jugendli-

---

105 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

106 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

107 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

108 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

109 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

110 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

111 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

112 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

113 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

114 *Kinderfreundliche Kommunen e.V.*, Homepage, Beispiele und Erfolge.

115 *Stadt Potsdam*, Koordinatorin für Kinder- und Jugendinteressen.

116 *Bundesrepublik Deutschland*, fünfter und sechster Staatenbericht, Anhang 1, S. 23.

117 *Gemeinde Walzbachtal*, Jugendbeteiligung.

che, wie Schulen, Kindertagesstätten, Sport- und Freizeiteinrichtungen, vorrangig eingeplant und auch in reinen Wohngebieten berücksichtigt.<sup>118</sup> Bei der konkreten Gestaltung werden die Kinder und Jugendlichen beteiligt.<sup>119</sup>

Frankfurt am Main hat zurzeit 35 Kinderbeauftragte, die in den verschiedenen Bezirken tätig sind.<sup>120</sup> Diese sind zuständig für die Anhörung der Kinder bei bestimmten Anliegen. Sie begutachten und verbessern gemeinsam mit den Kindern die Spielplätze und Schulwege und arbeiten mit den anderen Ämtern, vor allem mit dem zentralen Kinderbüro, zusammen.<sup>121</sup>

---

118 *Bundesrepublik Deutschland*, fünfter und sechster Staatenbericht, Anhang 1, S. 23.

119 *Bundesrepublik Deutschland*, fünfter und sechster Staatenbericht, Anhang 1, S. 23.

120 *Stadt Frankfurt am Main*, Kinderbeauftragte.

121 *Stadt Frankfurt am Main*, Kinderbeauftragte.





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](mailto:dkhw@dkhw.de)  
[www.dkhw.de](http://www.dkhw.de)



Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

ISBN 978-3-922427-37-7