

RECHTSGUTACHTEN

**Die Aufnahme von Kinderrechten
in die Gemeinde- und
Landkreisordnungen**

DOMBERT Rechtsanwälte

Dr. Dominik Lück, Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Zeynep Kenar, Rechtsanwältin

Das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. setzt sich seit mehr als 50 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. 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, der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe aller Kinder in Deutschland sowie der Überwindung von Kinderarmut.

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen eines Projekts der Koordinierungsstelle Kinderrechte des Deutschen Kinderhilfswerkes erstellt. Die Koordinierungsstelle Kinderrechte begleitet die Umsetzung der Europaratsstrategie für die Rechte des Kindes und die EU-Kinderrechtsstrategie. Sie wird gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

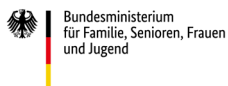
Die Koordinierungsstelle identifiziert Handlungsfelder und entwickelt und implementiert Projektmaßnahmen zur Stärkung der Kinderrechte in Deutschland. Zudem erarbeitet sie politische Handlungsimpulse und vernetzt relevante Akteure. Die Arbeitsschwerpunkte reichen von Kinderrechten im kommunalen Verwaltungshandeln sowie Kinder- und Jugendbeteiligung über Kindgerechte Justiz bis zu Kinderrechten in der digitalen Welt.

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein das Deutsche Kinderhilfswerk verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wieder.

Herausgegeben von



Gefördert vom



IMPRESSUM

Schriftenreihe des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V.

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

Autor*innen: Dr. Dominik Lück, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Zeynep Kenar, Rechtsanwältin

Redaktion: Christopher Mauthe, Julia Scholz

Layout: publicgarden GmbH

© 2024 Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Inhaltsverzeichnis

1 Anlass und Ziele des Gutachtens	5
2 Ergebnisse	6
3 Rechtliche Prüfung	7
3.1 Diskussion zur Aufnahme von Kinderrechten in die Gemeinde- und Landkreisordnungen	7
3.1.1 Bestandsaufnahme: Was ist der aktuelle Stand, wo sind Kinderrechte auf nationaler Ebene derzeit verankert?	7
3.1.2 Wieso ist die Diskussion zur Aufnahme von Kinderrechten auf kommunaler Ebene so wichtig?	8
3.2 Zur generellen Zulässigkeit der Aufnahme von Kinderrechten in Gemeinde- und Landkreisordnungen	9
3.2.1 Gemeindeordnung als „Organisationsrecht“?	9
3.2.2 Möglichkeiten bei der Ausgestaltung: Kinderrechte durch Aufnahme von abstrakt-generellen Normsätzen	10
3.3 Kinderrechte nach der UN-KRK	11
3.3.1 Entstehung und Ziele der UN-KRK	11
3.3.2 Bedeutung der UN-KRK für die Kommunen	12
3.4 Gewährleistungsgehalt der Kinderrechte sowie generelle Umsetzbarkeit in Kommunalverfassungen	13
3.4.1 Art. 3 UN-KRK: Vorrang des Kindeswohls	13
3.4.2 Art. 12 UN-KRK: Berücksichtigung des Kindeswillens, Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	14
3.4.3 Art. 13 UN-KRK: Meinungs- und Informationsfreiheit	16
3.4.4 Art. 17 UN-KRK: Zugang zu den Medien; Kinder- und Jugendschutz	17
3.4.5 Art. 28 UN-KRK: Recht auf Bildung	18
3.4.6 Art. 31 UN-KRK: Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben, staatliche Förderung („Recht auf Spiel“)	19
3.5 Konkrete Regelungsvorschläge zur Aufnahme von Kinderrechten in die Gemeinde- und Landkreisordnungen	21
3.5.1 Einrichtung eines*einer „Kinder- und Jugendbeauftragten“ (Art. 3 UN-KRK)	21
3.5.2 „Kinderanträge“ auf kommunaler Ebene (Art. 12, 13 UN-KRK)	23
3.5.3 Absenkung des Wahlalters in den Kommunalwahlgesetzen (Art. 12 UN-KRK)	24
3.5.4 „Kinderfreundliche Unterrichtung von Einwohner*innen“ (Art. 17 UN-KRK)	25

3.5.5	„Kinderfreundliche“ Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen auf den Internetseiten der Gemeinde (Art. 17 UN-KRK)	26
3.5.6	Hinzuziehung von Sachverständigen in Kinder- und Jugendangelegenheiten und anderen Personen zu Sitzungen	27
3.6	Darstellung der Auswirkungen für einzelne Fachbereiche	29
3.7	Rolle und Aufgaben der Kommunalaufsicht	29
3.7.1	Rolle der Kommunalaufsichtsbehörde und Möglichkeiten des kommunalaufsichtsbehördlichen Einschreitens	29
3.7.2	Sanktionsmöglichkeiten und rechtliche Konsequenzen bei Nichtbeachtung der Kinderrechte	30

1 Anlass und Ziele des Gutachtens

Das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. hat DOMBERT Rechtsanwälte mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zum Thema „Die Aufnahme von Kinderrechten in die Gemeinde- und Landkreisordnungen“ beauftragt.

Im Rahmen des Rechtsgutachtens soll beleuchtet werden, ob und inwieweit die Aufnahme von Kinderrechten in den Kommunalverfassungen¹ für die Umsetzung der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention (im Folgenden: UN-KRK) zielführend ist und wie solche Kinderrechte konkret ausgestaltet werden können.

Zunächst erfolgt dabei eine Diskussion zur generellen Frage der Aufnahme von Kinderrechten in Gemeinde- und Landkreisordnungen (unter Ziffer 3.1). In diesem Zusammenhang wird erst der aktuelle Stand zur Verankerung von Kinderrechten auf nationaler Ebene im Rahmen einer kurzen Bestandsaufnahme dargestellt. Anschließend wird die Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit der Aufnahme von Kinderrechten in Gemeinde- und Landkreisordnungen behandelt (Ziffer 3.2) und dabei die Frage erörtert, ob der Umstand, dass es sich bei den Gemeinde- und Landkreisordnungen um das Organisationsrecht der Gemeinden handelt, einer solchen Möglichkeit entgegensteht.

Einen Schwerpunkt dieses Rechtsgutachtens bilden die Kapitel zu den Kinderrechten nach der UN-KRK (Ziffer 3.3, 3.4) wie auch der Abschnitt zur Aufnahme von Kinderrechten in die Gemeinde- und Landkreisordnungen (Ziffer 3.5). Darin werden zunächst die einzelnen Kinderrechte ihrem Regelungsgehalt nach dargestellt und sodann Möglichkeiten zur Umsetzung der Vorgaben durch Aufnahme von Kinderrechten in den Kommunalverfassungen aufgezeigt. Bei den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind hierbei – dadurch, dass dort keine Kommunalverfassungen oder Gemeinde- und Landkreisordnungen existieren – die Bezirksverwaltungsgesetze heranzuziehen. Die Regelungsideen, die zur Umsetzung der Kinderrechte in den Kommunalverfassungen unterbreitet werden, sind als allgemeine Musterregelungen ausgestaltet und ortsübergreifend in den unterschiedlichsten Kommunal-/Bezirksverwaltungsgesetzen denkbar.

Abschließend werden die Auswirkungen für die einzelnen Fachbereiche aufgezeigt (Ziffer 3.6) wie auch in Kürze die Rolle und Aufgaben der Kommunalaufsicht sowie die Möglichkeit des kommunalaufsichtsrechtlichen Einschreitens bei Nichteinhaltung der Regelungen (Ziffer 3.7) dargestellt.

¹ Der Begriff „Kommunalverfassung“ wird als Synonym für die unterschiedlichsten Gemeinde-/Landkreisordnungen, Ratsverfassungen wie auch Magistratsverfassungen oder Bezirksverwaltungsgesetze verwendet. Die Regelungsideen sind entsprechend auch in den jeweiligen Ordnungstypen denkbar.

2 Ergebnisse

1. Die Umsetzung der Kinderrechte aus der UN-KRK ist auch eine Aufgabe der Kommunen. Regelungen zu Kinderrechten finden sich in den Kommunalverfassungen, wenn überhaupt, nur über das Recht auf Beteiligung und Mitwirkung. Umso wichtiger ist es, im kommunalpolitischen Raum die Diskussion um die Aufnahme von (weiteren) Kinderrechten in den Kommunalverfassungen zu führen, da diese für die Umsetzung der Vorgaben der UN-KRK von wesentlicher Bedeutung sind.
2. Die Aufnahme von Kinderrechten in den Kommunalverfassungen ist rechtlich zulässig. Dem steht auch nicht entgegen, dass es sich bei den Regelungen um Organisationsrechte der Gemeinden handelt, da sich die Kinderrechte in die Regelungsstruktur der Gesetze einfügen.
3. Von besonderer Bedeutung ist auf kommunaler Ebene neben dem Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 UN-KRK auch das Recht auf Beteiligung nach Art. 12 UN-KRK sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit von Kindern und Jugendlichen nach Art. 13 UN-KRK. Das Gutachten formuliert daher für sie abstrakt-generelle Normsätze.
4. Zur Umsetzung der Kinderrechte aus der Kinderrechtskonvention kommen insbesondere die folgenden Regelungsgegenstände in Betracht, für die im Rahmen dieses Gutachtens konkrete Normierungsvorschläge mit Einzelerläuterungen aufgestellt werden:
 - a) Einrichtung eines*einer „Kinder- und Jugendbeauftragten“
 - b) „Kinderanträge“ auf kommunaler Ebene
 - c) Absenkung des Wahlalters in Kommunalwahlgesetzen
 - d) „Kinderfreundliche Unterrichtung von Einwohner*innen“
 - e) „Kinderfreundliche Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen“
 - f) Hinzuziehung von Sachverständigen in Kinder- und Jugendangelegenheiten
5. Die Aufnahme von Kinderrechten in den Kommunalverfassungen wirkt sich auf eine Vielzahl von Fachbereichen der Kommunalverwaltung aus. Kinderrechte sind in den kommunalen Verfahrensabläufen der Fachbehörden stärker zu berücksichtigen, insbesondere wenn es um Angelegenheiten geht, die diese besonders berühren (Beispiele: Bereich Verkehr und Umwelt – Errichtung von Spielstraßen, sichere Radwege oder Straßenüberwege an Schulen). Die Kinderrechte sind darüber hinaus auch bei kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen (der Gemeindevertretung, Ausschüsse) zu beachten.
6. Als zuständige Aufsichtsbehörde in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten hat die Kommunalaufsicht sicherzustellen, dass die Verwaltung der Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen erfolgt.

Werden Kinderrechte in einer Kommune nicht beachtet oder in sonstiger Weise verletzt, so hat die Kommunalaufsichtsbehörde regelmäßig einzuschreiten (Durchbrechung des Opportunitätsprinzips wegen Ermessensreduzierung auf Null).

3 Rechtliche Prüfung

3.1 Diskussion zur Aufnahme von Kinderrechten in die Gemeinde- und Landkreisordnungen

3.1.1 Bestandsaufnahme: Was ist der aktuelle Stand, wo sind Kinderrechte auf nationaler Ebene derzeit verankert?

Derzeit sind Kinderrechte auf nationaler Ebene nur uneinheitlich verankert, auch wenn die UN-Kinderrechtskonvention den Rang eines Bundesgesetzes hat. Im Gespräch ist seit jüngerer Zeit eine Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz. Nach Art. 6 Abs. 1 GG sind Ehe und Familie unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung gestellt. Die Pflege und Erziehung der Kinder sind nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 2 GG das natürliche Recht der Eltern wie auch die ihnen obliegende Pflicht. Zwar handelt es sich bei diesem Elternrecht um ein Recht im Interesse des Kindes,² das von dem Kindeswohlvorrang als übergeordnetem Grundsatz geprägt ist.³ Ein spezielles Kinderrecht findet sich allerdings weder in Art. 6 GG noch an einer anderen Stelle des Grundgesetzes.

Bereits im Jahr 2018 sah der damals geltende Koalitionsvertrag die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz vor, allerdings blieben die Verhandlungen der Großen Koalition ohne Erfolg, da keine Einigung in Hinblick auf die konkrete Formulierung des Kindergrundrechts erzielt werden konnte.⁴ Auch der derzeit geltende Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht zur Umsetzung der UN-KRK die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz vor.⁵ Die Vorgaben aus der UN-KRK sollen dabei als Orientierung dienen. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit Kinderrechte im Rahmen dieser Legislaturperiode eine Verankerung im Grundgesetz finden.

Gesetzliche Regelungen zu Kinderrechten finden sich demgegenüber in allen Landesverfassungen in unterschiedlicher Ausprägung.⁶ So ist etwa in Art. 27 der Verfassung des Landes Brandenburg unter anderem geregelt, dass Kinder als eigenständige Personen das Recht auf Achtung ihrer Würde haben. Für Berlin enthält Art. 13 der Berliner Verfassung Regelungen zum Recht auf Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit von Kindern. Nach Art. 13 S. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg sind Kinder und Jugendliche gegen Ausbeutung, Vernachlässigung und gegen sittliche, geistige, körperliche und seelische Gefährdung zu schützen.

2 Vgl. BVerfGE 121, 68 (92); 72, 122 (137).

3 Vgl. Ausführungen des BVerfG, nach denen „Wohl des Kindes“ maßgebliche „Richtschnur“ für das Handeln der Eltern ist, in: BVerfGE 121, 69 (92).

4 Der damalige Gesetzesentwurf sah vor, dass das Wohl des Kindes „angemessen“ zu berücksichtigen ist. Einige Parteien forderten anstelle einer „angemessenen“ Berücksichtigung des Kindeswohls eine „vorrangige“ Berücksichtigung. Aufgrund dieser Debatte um die Formulierung, *wie* das Wohl des Kindes zu berücksichtigen ist („angemessen“, „vorrangig“, „wesentlich“, [...]), scheiterten die Verhandlungen um die Aufnahme des Kinderrechts in das Grundgesetz.

5 Siehe hierzu Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, S. 77, online abrufbar: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (Stand: Februar 2024).

6 Für eine Zusammenstellung der gesetzlichen Bestimmungen zu den participationsrechten von Kindern und Jugendlichen in Deutschland siehe auch Studie des DKHW, online abrufbar unter: https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/3_Beteiligung/3.11_Studie_Beteiligungsrechte/Studie_Beteiligungsrechte_von_Kindern_und_Jugendlichen.pdf (Stand: Februar 2024).

Weitere Regelungen zu Kinderrechten sind darüber hinaus auch in anderen Rechtsgebieten außerhalb des Öffentlichen Rechts enthalten.⁷ Neben den Regelungen aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) sind auch Vorschriften aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz wie auch aus dem Sozialgesetzbuch zur Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung.

Auf kommunaler Ebene sind Kinderrechte derzeit in den meisten Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen über das Recht auf Beteiligung verankert.⁸ Dieses Recht auf Beteiligung dient dazu, die Rechte von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum zu stärken. Bei dem Recht auf Beteiligung handelt es sich um ein Kinderrecht, das auf Art. 12 UN-KRK zurückzuführen ist. Danach sichern die Vertragsstaaten jedem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife. In den Hauptsatzungen⁹ kann näher bestimmt werden, welche Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen geschaffen werden. Darüber hinausgehende Kinderrechte lassen sich den Regelungen auf kommunaler Ebene nicht entnehmen.

3.1.2 Wieso ist die Diskussion zur Aufnahme von Kinderrechten auf kommunaler Ebene so wichtig?

Die Regelungen zu den Rechten von Kindern und Jugendlichen sind in den Kommunalverfassungen der Bundesländer nicht umfassend und uneinheitlich enthalten. Die Aufnahme von Kinderrechten in die Kommunalverfassungen ist für die Umsetzung der Vorgaben der Kinderrechtskonvention allerdings aus den folgenden Gründen besonders zielführend:

In den Kommunen spielt sich das Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen im Wesentlichen ab und sie kommen tagtäglich – sei es in der Kita/Schule oder auch in ihrer Freizeit – mit kommunalpolitischen Entscheidungen oder Planungsprozessen in Berührung. Die Kommunalverfassungen regeln dabei die Rechtsstellung der kommunalen Gebietskörperschaften (dies sind die Städte, Gemeinden und Landkreise). Vor diesem Hintergrund sind diese der erste Anknüpfungspunkt, wenn es darum geht, Kinderrechte auf kommunaler Ebene verbindlich zu regeln. Die UN-KRK ist zwar wie geschildert geltendes Recht in Deutschland, so dass die Kommunen auch bereits jetzt an die dort verankerten Kinderrechte gebunden sind. Dies ist den meisten Kommunen allerdings nicht und, wenn überhaupt, nur wenig präsent. Auch fehlt in den Gemeinden und Landkreisen noch immer das notwendige Wissen und „Know-how“ im Umgang mit den Kinderrechten.¹⁰ Werden Kinderrechte allerdings in die jeweiligen Kommunalverfassungen aufgenommen, so kommen die Kommunen unmittelbar mit Kinderrechten in Berührung und können flächendeckende Umsetzungsmaßnahmen schaffen, um Rechte von Kindern und Jugendlichen zu stärken.

7 So etwa zur „Elterlichen Sorge“ bzw. das „Recht auf elterliche (Für-)Sorge“ nach §§ 1629 ff. BGB wie auch Regelungen aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz.

8 Das Recht auf Beteiligung ist in allen Bundesländern mit Ausnahme von Berlin, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern in den Kommunalverfassungen verankert. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Recht zur Beteiligung stattdessen in dem zum 02. April 2024 in Kraft getretenen Jugendbeteiligungs- und Vielfaltsgesetz (JVG M-V) geregelt. Soweit sich in dem jeweiligen Bundesland Beteiligungsrechte finden, sind diese in den Landkreis-/Gemeindeordnungen bzw. der Kommunalverfassung oder den Bezirksverwaltungsgesetzen in ganz unterschiedlicher Weise verankert (als sog. „Kann“-„Soll“- oder „Muss“-Bestimmungen). Siehe hierzu unter anderem § 33 Hamburger Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG), § 36 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG), § 49a des Saarländischen Kommunalselbstverwaltungsgesetzes (KSVG).

9 Kinderrechte sind auch in den Hauptsatzungen der „kinderfreundlichen Kommunen“ aufgenommen, siehe zu den Kinderrechten und zur Kinder- und Jugendfreundlichkeit z. B. § 12 der Hauptsatzung der Stadt Wolfsburg oder § 12b der Hauptsatzung der Stadt Köln.

10 Dies zeigt beispielhaft etwa eine Befragung im Bundesland Hessen: Bei einer Befragung des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration, an der 242 von insgesamt 423 hessischen Städten und Gemeinden und 21 Landkreisen teilnahmen, gaben nur rund 46 Prozent an, dass die UN-KRK aktiv im Rahmen der Verwaltungspraxis aufgegriffen werde, siehe hierzu: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Hessische Kinder- und Jugendrechte-Charta, S. 46 ff.

Der Umstand, dass die Kinderrechte auch für die Kommunen gelten und durch diese umgesetzt sind, ergibt sich bereits aus Art. 4 UN-KRK. Danach treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in der Konvention anerkannten Rechte. Dieser Regelung aus Art. 4 UN-KRK kommt eine Doppelfunktion zu: Einerseits bildet sie den Grundstein dafür, dass die Kinderrechte, auf die in diesem Gutachten einzugehen ist, auch auf kommunaler Ebene umgesetzt werden müssen. Andererseits richtet sie sich unmittelbar an die Kommunen und stellt sicher, dass auch diese durch alle geeigneten Maßnahmen (wie z. B. die Kinderfreundlichkeitsprüfung, auf die im Späteren näher einzugehen ist) zu gewährleisten hat, dass Kinderrechte eingehalten werden.

Die Kommunalverfassungen, darunter auch die Gemeinde- und Landkreisordnungen, sind rechtliche Grundlagen, um den Aufbau, die Zuständigkeiten wie auch Rechte und Pflichten in den Kommunen zu regeln, und können somit zur Verankerung (weiterer) Kinderrechte herangezogen werden. Die Erfüllung von Kinderrechten ist eine Pflichtaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Um diese Aufgabe umsetzen zu können, bedarf es finanzieller Ressourcen. Werden Kinder- und Jugendrechte durch die Kommunen umgesetzt, ist bei einer Aufgabenübertragung durch die Länder das Konnexitätsprinzip nach den jeweiligen Landesverfassungen zu beachten.

3.2 Zur generellen Zulässigkeit der Aufnahme von Kinderrechten in Gemeinde- und Landkreisordnungen

3.2.1 Gemeindeordnung als „Organisationsrecht“?

Die Aufnahme von Kinderrechten in Gemeinde- und Landkreisordnungen ist rechtlich zulässig. Der Umstand, dass es sich bei den gesetzlichen Regelungen um das Organisationsrecht der Kommunen handelt, steht der Möglichkeit der Aufnahme von Kinder- und Jugendrechten nicht entgegen.

In den Gemeinde- und Landkreisordnungen sind die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG geregelt. Die in ihnen enthaltenen Regelungen reichen von Rechten und Pflichten der kommunalen Organe bis hin zu allgemeinen Vorschriften zur Rechtsstellung von Einwohner*innen und Bürger*innen. Als Organisationsrechtsrecht regeln die Kommunalverfassungen den Aufbau, die Zuständigkeiten und den Aufgabenbereich wie auch Rechte und Pflichten der kommunalen Organe.

Kinderrechte können in die Kommunalverfassungen aufgenommen werden, soweit sie sich in die bestehende Regelungsstruktur einfügen. Dies ist dann der Fall, wenn sie dem Wesen der Gesetze als Organisationsrecht nicht entgegenstehen und nach einer Gesamtbetrachtung sinnvollerweise darin geregelt werden können.

Um die Funktion der Gemeinde- und Landkreisordnungen als Organisationsrecht zu verdeutlichen: Die Gemeinde- und Landkreisordnungen sind gesetzliche Grundlage, um die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln. Das Bereitstellen der Einrichtungen für die Kindertagesbetreuung oder Schulen gehört zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden. Die inhaltliche Ausgestaltung bzw. konkreten Aufgaben rund um den Betrieb fallen demgegenüber regelmäßig nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen, sondern werden über die jeweiligen Landes-Kindertagesstättengesetze (KitaG) geregelt und von öffentlichen/privaten Trägern wahrgenommen. Träger der Einrichtungen der Kindertagesbetreuung können Träger der freien Jugendhilfe, Gemeinden und Gemeindeverbände wie auch sonstige Einrichtungen sein (z. B. kirchliche Träger der Kindertageseinrichtungen – Kirchgemeinden, Kirchkreisverbände, Diakonisches Werk). Die Aufgaben rund um die konkrete Ausgestaltung von Kitas zur Einhaltung des Kindes-

wohls ist damit eine, die nicht in den Kommunalverfassungen geregelt werden kann, sondern den jeweiligen Fachgesetzen obliegt.

Zur besseren Veranschaulichung auch folgendes Beispiel: Der Schutz von Kindern gegen Entführung, Kinderhandel oder sonstige Form von Ausbeutung nach Art. 35, 36 UN-KRK ist eng mit dem Kindeswohl verknüpft und eine Aufgabe, die sich auch für die Gemeinden und Landkreise stellt. Dennoch fügen sich diese Vorschriften nicht in das Gesamtgepräge der kommunalrechtlichen Vorschriften ein, da sie nicht die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln.

Demgegenüber ein Positivbeispiel, wann sich Kinderrechte in die Kommunalverfassungen einfügen: In den Gemeindeordnungen sind vereinzelt Rechte von Einwohner*innen und Bürger*innen geregelt. Es bietet sich an, spiegelbildlich hierzu auch die Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen zu regeln. In Anknüpfung an bereits bestehende Vorschriften aus den Gemeinde- und Landkreisordnungen können zur Umsetzung von Kinderrechten weitergehende Regelungen geschaffen werden, die Kinder und Jugendliche betreffen. Es steht dem Wesen der Gemeinde- und Landkreisordnungen als Organisationsrecht nicht entgegen, wenn bereits vorliegende Regelungen um Kinderrechte ergänzt und im Lichte der UN-KRK um weitere Sondernormen erweitert werden.

3.2.2 Möglichkeiten bei der Ausgestaltung: Kinderrechte durch Aufnahme von abstrakt-generellen Normsätzen

Kinderrechte können in unterschiedlicher Weise in den Kommunalverfassungen umgesetzt werden. Neben der Möglichkeit, Kinderrechte anknüpfend an bereits bestehende Regelungen in den kommunalen Gesetzen umzusetzen (z. B. durch die Einrichtung eines* einer Kinder- und Jugendbeauftragten oder die Erweiterung der Regelungen zur Unterrichtung von Einwohner*innen auf Kinder und Jugendliche), kommt auch die Regelung durch Aufnahme von abstrakt-generellen Normsätzen in Betracht.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich zur Umsetzung des Rechts auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nach Art. 12 UN-KRK an, eine solche oder eine vergleichbare Regelung in den Kommunalverfassungen zu schaffen:

§ X der Kommunalverfassung

Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen¹¹

- (1) Die Gemeinde muss bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Dabei muss die Gemeinde geeignete Verfahren entwickeln, die über die Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner nach § X hinausgehen.
- (2) Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben nach Absatz 1, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, hat die Gemeinde in geeigneter Weise darzulegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und durch welche Formen sie die Beteiligung konkret durchgeführt hat.

Wie bereits vorangestellt erörtert, finden sich inzwischen in den meisten Bundesländern ähnliche Regelungen. Neben dem Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist es auch denkbar, eine allgemeine Vorschrift zur Meinungs- und Informationsfreiheit zu schaffen, um den Art. 13 UN-KRK auf kommunaler Ebene zu verankern:

¹¹ Diese Formulierung orientiert sich an der bereits in Schleswig-Holstein bestehenden Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung aus § 47f GO Schleswig-Holstein.

§ X der Kommunalverfassung

Meinungs- und Informationsfreiheit von Kindern und Jugendlichen

- (1) Die Kinder und Jugendlichen haben ein Recht auf freie Meinungsäußerung in den Gemeinden. Dieses Recht schließt die Freiheit ein, sich Informationen und Material über wichtige Gemeindeangelegenheiten zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.
- (2) Dieses Recht auf Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit darf nur in bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Fällen eingeschränkt werden.

Weiterhin bietet es sich auch an, den Kindeswohlvorrang nach Art. 3 UN-KRK als „Dreh- und Angelpunkt“ der Konvention wie folgt auf kommunaler Ebene aufzunehmen:

§ X der Kommunalverfassung

Kindeswohlvorrang

- (1) Das Wohl des Kindes ist im Rahmen allen gemeindlichen Handelns vorrangig zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck trifft die Kommune geeignete Maßnahmen.

Diese abstrakten Normsätze können neben den unter Ziffer 3.5 dieses Gutachtens dargestellten konkreten Regelungsvorschlägen in den Kommunalverfassungen verankert werden. Während die allgemeinen Normsätze in erster Linie dazu dienen, die bereits über die Kinderrechtskonvention geltenden Kinderrechte auf kommunaler Ebene noch einmal festzuhalten, gehen die konkreten Regelungsvorschläge noch einen Schritt weiter, indem sie, teilweise anknüpfend an bestehende Rechtsinstrumente aus den Kommunalverfassungen, die Rechtsposition von Kindern und Jugendlichen erweitern und stärken. Die generellen Normsätze und konkreten Regelungsvorschläge schließen sich somit gegenseitig nicht aus.

3.3 Kinderrechte nach der UN-KRK

3.3.1 Entstehung und Ziele der UN-KRK

Die UN-KRK ist am 02. September 1990 in Kraft getreten. Bei der UN-KRK handelt es sich um diejenige Konvention, die im Vergleich unter allen UN-Menschenrechtsverträgen von den meisten Staaten ratifiziert worden ist.¹² Durch die Bundesrepublik Deutschland ist die UN-KRK am 06. März 1992 ratifiziert worden und für Deutschland entsprechend Art. 49 Abs. 2 UN-KRK am 05. April 1992 in Kraft getreten. Mit der Ratifizierung verpflichtete sich Deutschland dazu, die UN-KRK auf allen seinen Verwaltungsebenen – damit insbesondere auch innerhalb der kommunalen Verwaltung – umzusetzen.

In der Bundesrepublik Deutschland hat die UN-KRK als völkerrechtlicher Vertrag den Rang eines einfachen Bundesgesetzes und steht damit über den Landesgesetzen. Gemäß Art. 25 S. 1, 2 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechtes – sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner*innen des Bundesgebietes. Nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes sind die deutschen Staatsorgane verpflichtet, die geltenden Völkerrechtsnormen zu achten und innerstaatliches Recht „völkerrechtsfreundlich“ auszulegen. Zum innerstaatlichen Recht gehört an erster Stelle auch die Verfassung. Die Völkerrechtsfreundlichkeit der Verfassung ergibt sich bereits aus dieser selbst. Nach

¹² Der UN-KRK sind weltweit 196 Staaten beigetreten und somit mehr als anderen UN-Menschenrechtsverträgen; vgl. hier auch Schmahl, in: Schmahl, Kinderrechtskonvention, Einleitung, Ziffer I, Rn. 5.

Art. 1 Abs. 2 GG bekennt sich das deutsche Volk unter anderem zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG weist das Grundgesetz durch Art. 1 Abs. 2 GG dem Kernbestand an internationalen Menschenrechten und damit auch den Kinderrechten nach der UN-KRK einen besonderen Schutz zu.¹³

Bei der Umsetzung der Ziele aus der UN-KRK sind auch die Concept Notes sowie General Comments des UN-Kinderrechtsausschusses (Committee on the Rights of the Child) von Bedeutung. Dieser überwacht die Einhaltung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in den Vertragsstaaten. Mit der Concept Note sowie dem General Comment Nr. 5 thematisierte der Ausschuss in jüngerer Zeit insbesondere Fragen rund um die Einklagbarkeit von Kinderrechten sowie den Zugang von Kindern zum Recht.¹⁴

3.3.2 Bedeutung der UN-KRK für die Kommunen

Vor dem Hintergrund, dass der UN-KRK der Rang eines einfachen Bundesgesetzes zukommt, ist sie nicht nur auf Bundesebene, sondern auch für das Verwaltungshandeln der Länder, Kreise und Kommunen von besonderer Bedeutung.

Die Verwirklichung der Kinderrechte ist eine bedeutende kommunale Aufgabe, denn Kinderrechte spielen sich im Wesentlichen auch in den Kommunen ab. Diese Erkenntnis ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht neu und doch an vielen Orten noch nicht angekommen:

In dem Gutachten „Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln“ befasst sich Prof. Dr. Donath mit der Frage, welche Rechtspflichten sich aus den Kinderrechten der UN-KRK für die Kommunen ergeben.¹⁵ Auch die Studie „Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden“ verdeutlicht, dass die Implementierung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln eine große Chance für die Weiterentwicklung und Zukunftsfähigkeit der Verwaltung bietet.¹⁶

Dadurch, dass sich das Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen im Wesentlichen in den Kommunen befindet und sie tagtäglich mit kommunalpolitischen Entscheidungen in Berührung kommen, ist die Aufnahme von Kinderrechten in den Kommunalverfassungen – wie bereits oben unter Ziffer 3.1.2 dargestellt – für die Umsetzung der Vorgaben der UN-KRK nicht nur zielführend, sondern auch geboten.

13 Vgl. höchstgerichtliche Ausführungen zum Kernbestand der internationalen Menschenrechte, insb. BVerfG, Beschl. v. 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, juris, Rn. 62; BVerfG, Beschl. v. 27. Juni 2017 – 2 BvQ 32/17 –, juris, Rn. 10.

14 Siehe Concept Note: General Comment on Children’s Rights to Access to Justice and Effective Remedies, Rn. 6 sowie Kinderrechteausschuss (Children’s Rights Committee, CRC), General Comment No. 5, CRC/C/GC/5, 2003, Rn. 12.

15 Siehe Dr. Philipp B. Donath, Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln, online abrufbar unter: https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/2_Kinderrechte/2.14_Koordinierungsstelle_Kinderrechte/Kinderrechte_im_komm_Verwaltungshandeln.pdf (Stand: Januar 2024).

16 Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden, Studie des Steinbeis Beratungszentrums Kommunale Innovationsberatung und Umsetzung (KIBU), 2022, S. 28, online abrufbar unter: https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/2_Kinderrechte/2.14_Koordinierungsstelle_Kinderrechte/2.14.2_Kinderrechte_im_Verwaltungshandeln/DKHW_Broschuere-Kindeswohlvorrang_WEB.pdf (Stand: Januar 2024).

3.4 Gewährleistungsgehalt der Kinderrechte sowie generelle Umsetzbarkeit in Kommunalverfassungen

Die Kinderrechte aus der Kinderrechtskonvention lassen sich im Wesentlichen in die folgenden drei Säulen¹⁷ aufteilen: das Recht auf Schutz von Kindern, Recht auf Förderung sowie Recht auf Beteiligung. Bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendrechte auf kommunaler Ebene muss es das Ziel sein, dass sich alle dieser drei Säulen in den Kommunalverfassungen wiederfinden.

Neben diesen Säulen der Kinderrechte sind auch die vier Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention von grundlegender Bedeutung. Diese stellen nicht nur eigenständige Kinderrechte aus der Konvention dar, sondern sind als übergeordnete Leitprinzipien in jedem Fall bei der Auslegung und Umsetzung der Kinderrechte aus der UN-KRK zu berücksichtigen. Hierzu gehören neben dem Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 2 UN-KRK) das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6 UN-KRK), die Einhaltung des Vorrangs des Kindeswohls (Art. 3 UN-KRK) wie auch das Recht auf Beteiligung (Art. 12 UN-KRK).

3.4.1 Art. 3 UN-KRK: Vorrang des Kindeswohls

3.4.1.1 Regelungsgehalt

Nach Art. 3 Abs. 1 UN-KRK handelt es sich bei dem Wohl des Kindes um eines der Leitprinzipien der Konvention. Er ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, vorrangig zu berücksichtigen, gleichwohl ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden.

Der Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls ist normativer „Dreh- und Angelpunkt“ der Kinderrechtskonvention.¹⁸ Der Vorrang des Kindeswohls ist auch in allen weiteren Kinderrechten aus der Konvention enthalten, wenn auch nicht nach dem Wortlaut ausdrücklich bestimmt. Das Kindeswohlprinzip ist damit als eines der Fundamente der Konvention bei der Auslegung und Umsetzung der Kinderrechte im nationalen Recht mit einzubeziehen.

3.4.1.2 Möglichkeit der Aufnahme in Gemeinde- und Landkreisordnungen

Die in den Gemeinde- und Landkreisordnungen verankerten Regelungen sind völkerrechtsfreundlich im Lichte des Kindeswohlvorrangs auszulegen.

Jedes einzelne Recht, das in den Kommunalverfassungen aufgenommen wird, hat sich an dem Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 UN-KRK als übergeordnetes Leitprinzip zu orientieren. Dabei kommt es auch nicht darauf an, dass in der Regelung das „Wohl des Kindes“ ausdrücklich bezeichnet ist. Vor diesem Hintergrund sind sämtliche, im Folgenden auch unter Bezugnahme auf andere Kinderrechte dargestellten Beispiele für die Aufnahme von Kinderrechtsnormen gleichzeitig auch eine Ausprägung des Kindeswohlprinzips.

Um den Kindeswohlvorrang in den Kommunalverfassungen aufzunehmen, bietet es sich an, eine Regelung für die **Einrichtung eines*einer „Kinderbeauftragten“ zur Wahrnehmung der Interessen von Kindern und Jugendlichen** zu schaffen. Durch eine*n „Kinderbeauftragte*n“ können die Interessen von Kindern und Jugendlichen auf der kommunalen Ebene noch stärker berücksichtigt werden. Einen konkreten Formulierungsvorschlag für eine solche Regelung wie auch weitergehende Erläuterungen werden im Rahmen dieses Rechtsgutachtens unter Ziffer 3.5.1 dargestellt.

¹⁷ Vgl. General Comment No. 5 (2003) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes CRC/GC/2003/5; siehe auch Ausführungen von Lütkes/Sedlmayr, FPR 2012, 187 (188).

¹⁸ Vgl. Lorz/Sauer, MRM 2011, 8.

Unabhängig von der normativen Verankerung in den Gesetzen ist das Kindeswohl in den Kommunen verpflichtend und bei allen Maßnahmen vorrangig zu berücksichtigen. Wenn kommunale Behörden oder Organisationen bestimmte Entscheidungen treffen, die Kinder und Jugendliche betreffen, haben sie daher im Vorfeld stets das Kindeswohl zu ermitteln und zu bestimmen.¹⁹ Der Kindeswohlvorrang gebietet ein aktives Einleiten von Maßnahmen, die dem Wohl der Kinder dienen, beispielsweise auf Grundlage von Gesetzesentwürfen, der Auslegung und Anwendung bestehender Gesetze oder Richtlinien bis hin zu Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen.²⁰ Wie bereits vorab dargestellt, ist der Grundsatz des Kindeswohlvorrangs normativer Dreh- und Angelpunkt der Konvention. Schon allein deshalb ist es geboten, neben der Regelung zur Einrichtung eines*einer „Kinderbeauftragten“ auch eine entsprechende Vorschrift zur Einführung einer Kindeswohlprüfung²¹ aufzunehmen und diese bei allen kommunalen Maßnahmen zu berücksichtigen.

3.4.2 Art. 12 UN-KRK: Berücksichtigung des Kindeswillens, Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

3.4.2.1 Regelungsgehalt

Neben dem Vorrang des Kindeswohls stellt das Recht auf Beteiligung nach Art. 12 Abs. 1, 2 UN-KRK eines der wichtigsten Rechte der Kinderrechtskonvention dar.

Nach Art. 12 Abs. 1 UN-KRK sichern die Vertragsstaaten dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen diese Meinung in angemessener Weise. Zu diesem Zweck wird dem Kind entsprechend Art. 12 Abs. 2 UN-KRK in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch eine*n Vertreter*in bzw. eine geeignete Stelle die Gelegenheit gegeben, gehört zu werden.

Dieses Recht auf Beteiligung ist in den Kommunalverfassungen, wie auch der Bestandsaufnahme unter Ziffer 3.1.1 zu entnehmen, nur teilweise und uneinheitlich verankert. Für die kommunale Praxis macht es allerdings einen beachtlichen Unterschied, ob das Recht auf Beteiligung in den Kommunalverfassungen geregelt ist. Die Entwicklung der Kinder- und Jugendbeteiligung zeigt am Beispiel der Brandenburger Kommunen, dass seit Inkrafttreten der Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung aus § 18a BbgKVerf immer mehr Beteiligungsstrukturen (wie Kinder- und Jugendgremien/-Parlamente oder Kinder- und Jugendbeauftragte) geschaffen werden und sich zahlreiche Menschen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen einsetzen.²² Diese und ähnliche Beteiligungsstrukturen fallen ohne das in den Kommunalverfassungen verankerte Recht auf Beteiligung weg.

Damit die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ermöglicht wird und ihnen ein Mitspracherecht in kommunalen Angelegenheiten eingeräumt werden kann, ist es unerlässlich, dass ihnen über das Recht auf Beteiligung hinaus weitere Kinderrechte eingeräumt werden. Mit dem Recht auf Beteiligung untrennbar verbunden ist das Recht auf Information

19 Siehe zur Umsetzung des Kindeswohlvorrangs: Kinderrechteausschuss (Children's Rights Committee, CRC), General Comment No. 14, CRC/C/GC/14, 2013, Rn. 86 ff.

20 Vgl. Kinderrechteausschuss (Children's Rights Committee, CRC), General Comment No. 5, CRC/C/GC/5, 2003, Rn. 12.; auch soll Kindern und Jugendlichen der Zugang zur Justiz eröffnet werden, siehe hierzu Concept Note: General Comment on Children's Rights to Access to Justice and Effective Remedies, Rn. 6.

21 Siehe hierzu auch Checkliste des DKHW zur Beachtung des Kindeswohls im Verwaltungsverfahren im Sinne des Art. 3 der UN-KRK, online abrufbar unter: <https://kommunen.kinderrechte.de/artikel/checkliste-beachtung-kindeswohl-verwaltungsverfahren> (Stand: April 2024).

22 Zur Entwicklung der Kinder- und Jugendbeteiligung in Brandenburger Kommunen siehe auch Darstellung auf der Seite Kinder- und Jugendbeteiligung – Brandenburg, online abrufbar unter: https://www.jugendbeteiligung-brandenburg.de/images/mediathek/pdf/20220218_rausausdenkinderschuhen.pdf (Stand: Februar 2024).

nach Art. 13 UN-KRK. Kinder und Jugendliche sind angemessen und altersgerecht über die aktuellen gesellschaftlichen Themen und Diskussionspunkte zu informieren, da sie erst dann die Möglichkeit dazu haben, sich im Vorfeld eine Meinung zu bilden und diese nach außen hin zu bekunden.

3.4.2.2 Möglichkeit der Aufnahme in Gemeinde- und Landkreisordnungen

Zur Umsetzung des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK ist in den Kommunalverfassungen zunächst einmal das Recht auf Beteiligung aufzunehmen, soweit dies in dem jeweiligen Bundesland noch nicht der Fall ist.

Darüber hinaus können weitere, über das Beteiligungsrecht hinausgehende Regelungen getroffen werden, um die Interessen von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene zu berücksichtigen.

Selbst wenn sich im kommunalen Raum bereits Regelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen finden, reichen diese allein nicht aus, um die Bedürfnisse und Interessen von Kindern und Jugendlichen ausreichend zu berücksichtigen. Denn das Recht auf Beteiligung ist eng mit dem Recht auf Unterrichtung und Information von Kindern und Jugendlichen verknüpft. Das Recht, an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken und sich zu beteiligen, ist faktisch nichts wert, wenn Kinder und Jugendliche nicht auch die Möglichkeit haben, sich im Vorfeld zu informieren und sich eine Meinung über die Themen und Diskussionspunkte zu bilden.

Daher ist es wichtig, dass Kindern und Jugendlichen über das Beteiligungsrecht hinaus weitere Befugnisse und Mitspracherechte in den Gemeinde- und Landkreisordnungen eingeräumt werden. Zielführend sind in diesem Zusammenhang die Regelungsbeispiele, unter anderem zur „**kindgerechten“ Unterrichtung wie auch Veröffentlichung von Informationen in Kinder- und Jugendangelegenheiten**, auf die im Späteren näher eingegangen wird.

Vor diesem Hintergrund zu diskutieren ist auch die Frage, ob eine **Absenkung des Wahlalters in Kommunalwahlgesetzen** rechtlich geboten ist. Die Kinderrechtskonvention garantiert zwar ausdrücklich kein aktives Wahlrecht für Kinder und Jugendliche.²³ Die Berücksichtigung des Kindeswillens nach Art. 12 UN-KRK wie auch der Gewährleistungsgehalt der Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 13 UN-KRK umfasst allerdings auch die Freiheit zur Äußerung von politischen Meinungen und Information über politische Diskussionen.

Die Absenkung des Wahlalters für Kommunalwahlen ist eine Möglichkeit, um den Rechten von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum noch mehr Geltung zu verleihen. Das Recht auf freie Wahlen ist eine der tragenden Säulen der Demokratie. Die Umsetzung und Konkretisierung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl und damit auch die Festlegung des Alters für die Ausübung des aktiven Wahlrechts ist Sache des (Landes-)Gesetzgebers im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG und verfassungsrechtlich zulässig.²⁴ Kinder und Jugendliche haben durch die Absenkung des Wahlalters nicht nur die Möglichkeit, ihre eigene Stimme zu äußern, sondern können auch Interessen und Wünsche stärker in der Politik einbringen. Denn es sind die Kinder und Jugendlichen von heute, die die Themen der Kommunalpolitik von morgen ausmachen und prägen.

23 Vgl. Schmahl, in: Schmahl (Hrsg.), Kinderrechtskonvention, Art. 12 Rn. 31.

24 So auch Hiller/Junk/Wiener, LKV 2023, 473 (479).

3.4.3 Art. 13 UN-KRK: Meinungs- und Informationsfreiheit

3.4.3.1 Regelungsgehalt

Nach Art. 13 Abs. 1 UN-KRK hat das Kind ein Recht auf freie Meinungsäußerung, wobei dieses Recht die Freiheit einschließt, ungeachtet der Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere vom Kind gewählte Mittel sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. Neben dem Recht auf Beteiligung aus Art. 12 UN-KRK, das in einigen Ländern bereits auf kommunaler Ebene verankert ist,²⁵ bildet Art. 13 UN-KRK eines der grundlegenden Kinderrechte, wenn es um Beschaffung von Informationen und Äußerung der Meinung auf kommunaler Ebene geht.

Die Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 13 Abs. 1 Hs. 1 UN-KRK schützt das Recht des Kindes, die von ihm gebildete Meinung ungehindert und frei durch Worte und Taten äußern zu dürfen.²⁶ Neben dem Recht auf freie Meinungsäußerung ist in Art. 13 Abs. 1 Hs. 2 UN-KRK auch das Recht auf ungehinderte und umfassende Informationsbeschaffung (Informationsfreiheit) verankert. Beide Rechte ergänzen einander und dienen dazu, dass Kinder und Jugendliche sich – unabhängig vom Medium – über diverse Themen, die für sie von Bedeutung sind, informieren und sich auf dieser Grundlage eine eigene Meinung bilden und diese sowohl nach außen hin als auch nach ihrer inneren Überzeugung vertreten können.

Die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit stellen nicht nur Abwehrrechte des Kindes gegen staatliche Maßnahmen dar, sondern begründen auch eine positive Schutzpflicht. Aufgrund dieser staatlichen Schutzpflicht sind die Länder, Gemeinden und Landkreise dazu verpflichtet, den Kindern einen Zugang zu Informationen zu verschaffen, damit diese an der gesellschaftlichen Entwicklung angemessen partizipieren können.²⁷ Auf kommunaler Ebene hat dies zur Folge, dass Kindern und Jugendlichen ein ungehinderter Zugang zu Informationen über kommunale Themen zu verschaffen und diesen auch bei kommunalpolitischen Diskussionspunkten ein Mitsprache-/Meinungsäußerungsrecht zuzusprechen ist.

3.4.3.2 Möglichkeit der Aufnahme in Gemeinde- und Landkreisordnungen

Vor diesem Hintergrund ist die Aufnahme eines Rechts auf **Durchführung von Kinderanträgen** als Regelungsidee geboten. Bei dem Kinderantrag handelt es sich um ein dem Einwohnerantrag nachgebildetes, kinderfreundliches Instrument.

Einen Einwohnerantrag können – so bislang etwa am Beispiel des Landes Berlin – alle Einwohner*innen eines Bezirks, die mindestens 16 Jahre alt sind, stellen. Nach dem (zulässigen) Einwohnerantrag hat die Bezirksverordnetenversammlung innerhalb einer bestimmten Frist über den Gegenstand zu entscheiden. Zur kinderrechtskonformen Ausgestaltung des Einwohnerantrags kommen ebenfalls unterschiedliche Möglichkeiten in Betracht: Denkbar ist es, einen Einwohnerantrag speziell für Kinder und Jugendliche zu schaffen (Kinder- und Jugendantrag), der sich auf sämtliche Kinder- und Jugendangelegenheiten erstreckt und an dem sich Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem Alter beteiligen können. Unabhängig davon kommt auch die Möglichkeit in Betracht, den bereits bestehenden Einwohnerantrag in der Weise anzupassen, dass das Unterschriftalter für „echte“ Einwohneranträge von derzeit 16 auf künftig 14 Jahre abgesenkt wird. Durch die Einbringung von Kinderanträgen können sich Kollegialorgane zu den von Kindern und Jugendlichen eingebrachten Angelegenheiten austauschen und Sachentscheidungen treffen.

25 Siehe hierzu bereits Fußnote 11.

26 Schmahl, in: Schmahl (Hrsg.), Kinderrechtskonvention, Art. 13 Rn. 2.

27 Vgl. Schmahl, in: Schmahl (Hrsg.), Kinderrechtskonvention, Art. 13 Rn. 4.

3.4.4 Art. 17 UN-KRK: Zugang zu den Medien; Kinder- und Jugendschutz

3.4.4.1 Regelungsgehalt

Die Regelung aus Art. 17 UN-KRK hebt die wichtige Rolle der Medien für den Kinder- und Jugendschutz hervor. Die Vertragsstaaten stellen demnach sicher, dass Kinder und Jugendliche einen Zugang zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler wie auch internationaler Quellen haben, insbesondere solcher, welche die Förderung ihres sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben.

Konkretisiert wird dieses Recht auf Zugang zu den Medien durch die Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 1 lit. a) bis e) UN-KRK. Unter (Massen-)Medien sind unterschiedlichste Formen von Medieninhalten zu verstehen, über die Kindern und Jugendlichen ein Zugang zu Informationen und Material verschafft werden kann, seien es digitale Medien, visuelle/ audiovisuelle Inhalte oder klassische Printmedien. Im Zeitalter des Internets sind auch die neueren digitalen Kommunikationsmedien über das Internet, wie etwa Social-Media-Kanäle, Streaming-Portale etc., von besonderer Bedeutung. Dies wird dadurch deutlich, dass auch in Kommunalverwaltungen immer mehr solcher bürgernahen Kommunikationskanäle genutzt werden, um mit Einwohner*innen in den direkten Austausch zu kommen und diese frühzeitig über politische Themen zu informieren und einzubinden.

In Verbindung mit dem Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit aus Art. 13 UN-KRK stellt das Recht auf Zugang zu den Medien einen wichtigen Anknüpfungspunkt bei der „kinderrechtsfreundlichen“ Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen zu aktuellen kommunalpolitischen Themen innerhalb einer Gemeinde dar.

3.4.4.2 Möglichkeit der Aufnahme in Gemeinde- und Landkreisordnungen

Kindern und Jugendlichen kann in unterschiedlicher Weise ein Zugang zu Informationen über Medien eröffnet werden, um sie bereits frühzeitig zu kommunalpolitischen Themen einzubinden.

In Betracht kommen hierbei die bereits an anderer Stelle dieses Gutachtens angesprochenen Regelungen zur **„kinderfreundlichen“ Unterrichtung und Veröffentlichung von Informationen in Kinder- und Jugendangelegenheiten**.

In den meisten Kommunalverfassungen finden sich bereits Regelungen zur Unterrichtung und Beratung von Einwohner*innen wie auch zur Veröffentlichung von Informationen auf der Internetseite der Gemeinde zu den Tagesthemen der öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats oder seiner Ausschüsse. Um Kinder und Jugendliche an kommunalpolitischen Entscheidungen beteiligen und sie angemessen und vor allem altersgerecht über die aktuellen Themen der Kommunalpolitik informieren zu können, bietet es sich an, neben diesem allgemeinen Recht der Einwohnerunterrichtung ein speziell auf Kinder und Jugendliche abgestimmtes Recht zu formulieren, um eine kinderfreundliche und in diesem Zusammenhang vor allem auch altersgerechte Information von Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen.

Das Erfordernis eines spezielleren, kinderfreundlichen Rechts auf Unterrichtung und Veröffentlichung von Informationen lässt sich auch aus Art. 17 lit. a) UN-KRK ableiten. Nach dieser Regelung sind Informationen und Material, die für das Kind von „sozialem und kulturellem Nutzen“ sind sowie den Bildungszielen aus Art. 29 UN-KRK entsprechen, zu verbreiten. Die allgemeine Regelung zur Einwohnerunterrichtung wird diesem Grundsatz nicht gerecht, da sie nicht den Zugang entsprechend dem Alter / der geistigen Reife zum Gegenstand hat und auch nicht darauf abstellt, ob die Informationen für Kinder und Jugendliche von „sozialem und kulturellem Nutzen“ sind.

3.4.5 Art. 28 UN-KRK: Recht auf Bildung

3.4.5.1 Regelungsgehalt

Das Recht auf Bildung wie auch die Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen wird von Art. 28 UN-KRK umfasst. Um die Chancengleichheit von Kindern zu schützen, sieht Art. 28 Abs. 1 Hs. 2 lit. a) bis e) UN-KRK eine Reihe von Maßnahmen vor, darunter die Gewährleistung einer unentgeltlichen Grundschulpflicht, die Möglichkeit der Entwicklung an weiterführenden Schulen und Hochschulen sowie die Teilhabe an weiteren staatlichen Bildungsmaßnahmen.

Der Bildungsbegriff aus Art. 28, 29 UN-KRK ist weit gefasst und geht über den Begriff der rein schulischen Bildung hinaus. Während etwa Art. 7 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 GG die Entwicklung des Einzelnen zu einer eigenverantwortlichen Gemeinschaft durch schulische Bildung gemäß dem staatlichen Bildungsauftrag sichert („Recht auf schulische Bildung“)²⁸, geht der Bildungsbegriff aus Art. 28, 29 UN-KRK noch weiter. Demnach ist nach dem Bildungsbegriff der Kinderrechtskonvention nicht nur der Erwerb von grundlegenden Fähigkeiten, die dem Kind im Rahmen der schulischen (Aus-)Bildung verliehen werden, gemeint (wie das Lesen, Schreiben, Rechnen), sondern auch der Erwerb und die Weiterentwicklung von geistig-sozialen Fähigkeiten („Social skills“), die für das Zusammenleben innerhalb einer Gemeinschaft von Bedeutung sind.

Die Bildungsziele aus der Konvention sind in Art. 29 Abs. 1, 2 UN-KRK aufgeführt. Auch hierbei wird deutlich, dass es nicht nur darum geht, Kindern und Jugendlichen bloß einen Zugang zur (schulischen) Bildung zu ermöglichen, sondern die Bildungsziele weit über das hinausgehen und auch den Erwerb von sozialen Fähigkeiten umfassen. Zu den Bildungszielen gehören nach der Kinderrechtskonvention unter anderem, die Persönlichkeit des Kindes durch geistige wie auch körperliche Fähigkeiten zur Entfaltung zu bringen, ihm die Achtung der Menschenrechte wie auch seiner kulturellen Identität, Sprache und Werte zu vermitteln und es zugleich auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer Gemeinschaft vorzubereiten.

Vor diesem Hintergrund ist von dem Recht auf Bildung auch die außerschulische Bildung beginnend ab dem frühkindlichen Alter erfasst. Einen Zugang zu der frühkindlichen, außerschulischen Bildung fordert auch die internationale Gemeinschaft mit den sog. Sustainable Development Goals (SDGs), die bis zum Jahr 2030 verwirklicht werden sollen, um den Kindern und Jugendliche eine inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung zu gewährleisten und die Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle zu fördern.²⁹

3.4.5.2 Möglichkeit der Aufnahme in Gemeinde- und Landkreisordnungen

Schon allein aus dem Grunde, dass das Recht auf Bildung nicht nur die schulische Bildung, sondern vor allem auch frühkindliche, außerschulische Bildungsangebote erfasst, ist eine Umsetzung dieses Rechts auf kommunaler Ebene durchaus geboten.

Da Bildung auch mit der Förderung und Beteiligung am kulturellen Leben einhergeht – denn der Regelungsgehalt der Kinderrechte aus der Konvention geht insoweit teilweise ineinander über –, bieten sich bei der Umsetzung die unter Art. 31 UN-KRK genannten Regelungsbeispiele an. In diesem Zusammenhang ist daher auf diese Regelungsbeispiele zu verweisen, auf die im Nachgang näher eingegangen wird.

28 Vgl. zum schulischen Bildungsbegriff BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 – 1 BvR 971/21 –, juris, Rn. 47.

29 Vgl. zu den Zielen nach SGD 4 auf der Seite des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Papier zu den Unterzielen nach SDG 4 online abrufbar unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/84328/01b-sdg-04-unterziele.pdf> (Stand: Januar 2024).

3.4.6 Art. 31 UN-KRK: Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben, staatliche Förderung („Recht auf Spiel“)

3.4.6.1 Regelungsgehalt

Durch Art. 31 Abs. 1 UN-KRK erkennen die Vertragsstaaten das Recht des Kindes auf Ruhe, Freizeit, Spiel, altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben an. Das Recht des Kindes auf volle Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben wird durch die Vertragsstaaten gefördert, Art. 31 Abs. 2 UN-KRK.

Dieses Recht auf Spiel gebietet es, Kindern und Jugendlichen einen räumlichen Lebensbereich zu verschaffen, in dem sie sich möglichst frei und autonom nach eigener Willensentscheidung entfalten können. Dieses Recht ist allerdings von den Umständen des Lebensbereichs von Kindern und Jugendlichen und ggf. eintretenden äußeren Veränderungen abhängig:

Durch eine kinderfreundliche Städte- und Verkehrsplanung in den Kommunen kann ein sicherer Lebensraum geschaffen werden, in dem sich Kinder und Jugendliche frei entfalten können. Im kommunalen Raum ist es wichtig, dass Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, ihrem Recht auf Freizeit, Spiel und Erholung nachzugehen, ohne durch äußere Umstände (wie Lärm, Autoverkehr, Abgase, Verdichtung) gefährdet zu werden. Durch das Recht auf Spiel gewinnen Kinder bereits frühzeitig Fähigkeiten kognitiver sowie motorischer Art, die sie in ihrem späteren (Zusammen-)Leben mit anderen Menschen nachhaltig beeinflussen. Diese Fähigkeiten reichen vom abstrakten Denken und Wahrnehmungs-/Handlungsfähigkeiten bis hin zu Koordinations-, Reaktionsfähigkeiten. Umso wichtiger ist es, dass das Recht auf Spiel in den Kommunen gesichert und Kindern entsprechend Art. 28 UN-KRK bereits im frühen Lebensalter ein Zugang zu außerschulischen Bildungsangeboten geschaffen wird.

3.4.6.2 Möglichkeit der Aufnahme in Gemeinde- und Landkreisordnungen

Zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen bieten sich diverse Regelungsmöglichkeiten an, die sich eignen, in Gemeinde- und Landkreisordnungen aufgenommen zu werden, und für die Umsetzung der UN-KRK zielführend sind.

In Betracht kommt insbesondere die Möglichkeit, **Ausschüsse für die kulturelle Förderung von Kindern und Jugendlichen wie auch die Kultur- und Bildungspolitik für Kinder und Jugendliche** zu bilden, die sich auf die Rechte und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen spezialisiert haben. Auf kommunaler Ebene finden sich bereits Regelungen zu beratenden und beschließenden Ausschüssen, die nach der Hauptsatzung gebildet werden können. Denkbar ist es, diese um Kinder- und Jugendausschüsse zu erweitern.

Eine weitere Möglichkeit, um das Recht auf Spiel in den Kommunen umzusetzen, ist es, eine Regelung über die **Hinzuziehung von Sachverständigen für Kinder- und Jugendangelegenheiten und anderen Personen** zu den Sitzungen des Gemeinderats bzw. der Ausschüsse zu treffen.

In Kommunalverfassungen ist es überwiegend bereits vorgesehen, dass der Gemeinderat und seine Ausschüsse zur Beratung in einzelnen Angelegenheiten einzelne Sachverständige oder sonst sachkundige Personen heranziehen oder sie als beratende Mitglieder in seinen Ausschüssen einberufen. In aller Regel handelt es sich dabei um eine Vorschrift, die dem Gemeinderat bzw. seinen Ausschüssen ein Ermessen hierfür einräumt („kann“). Denkbar ist es allerdings, in Kinder- und Jugendangelegenheiten die Hinzuziehung von Sachverständigen und anderen besonders sachkundigen Personen in Sitzungen nicht von dem Ermessen des Gemeinderats bzw. seiner Ausschüsse abhängig zu machen, sondern in jedem Fall vorzusehen, um eine kinderfreundliche Entwicklung in den Kommunen sicherzustellen.

Als Sachverständige für Kinder- und Jugendangelegenheiten können im Einzelfall auch Kinder und Jugendliche selbst herangezogen werden. Die Sachverständigen für Kinder- und Jugendangelegenheiten sind in erster Linie zwar eine Rechtsfigur, die auf kommunaler Ebene anderen beauftragten Organen, wie den Senioren- oder Behindertenbeauftragten, nachgebildet sind und die eine bestimmte Fachkenntnis in einer Materie mitbringen. Werden stattdessen Kinder und Jugendliche als eine gesonderte Form von Sachverständigen herangezogen, können dadurch gleichzeitig auch Beteiligungsstrukturen nach Art. 12 UN-KRK geschaffen werden.

Um Kinder- und Jugendangelegenheiten handelt es sich etwa, wenn es um Themen wie die „kinderfreundliche Verkehrsplanung“, „kindergerechte Spielflächenkonzepte“ geht oder generell um Themen, die den Lebensbereich von Kindern und Jugendlichen nachhaltig beeinflussen. Zu den Sachverständigen in Kinder- und Jugendangelegenheiten gehören insbesondere Kinder- und Jugendbeauftragte, soweit sie in der jeweiligen Gemeinde eingerichtet sind. Diese sind im Vorfeld von Entscheidungen und Maßnahmen, die geeignet sind, Rechte von Kindern und Jugendlichen zu berühren, einzubeziehen.

Nicht zuletzt ist zur Umsetzung von Kinderrechten auch eine Regelung zur **Durchbrechung des Örtlichkeitsprinzips bei Kinder- und Jugendangelegenheiten** eine Möglichkeit, die jedenfalls zu prüfen wäre.

Nach dem kommunalrechtlichen Örtlichkeitsprinzip umfasst das Selbstverwaltungsrecht alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, vgl. Art. 28 Abs. 2 GG. Dieses Örtlichkeitsprinzip ist in den Kommunalverfassungen entsprechend verankert und bei Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen.³⁰

Die Rechtsstellung von Einwohner*innen einer Gemeinde bestimmt sich nach dem eben genannten Örtlichkeitsprinzip in Abhängigkeit vom Wohnsitz. Auch wenn man diesen Örtlichkeitsgrundsatz zugrunde legt, verschwimmen die Grenzen in Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche betreffen. Denn nicht selten sind Kinder und Jugendliche in einem Gemeindegebiet wohnhaft, besuchen jedoch eine Bildungseinrichtung (Schule, Kita) einer anderen Gemeinde oder nehmen Freizeitaktivitäten/-angebote in dieser wahr. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen in bestimmten Gemeindeangelegenheiten auch dann berücksichtigt werden, wenn sie nicht in einer Gemeinde wohnhaft sind, da sie mit den Angeboten genauso in Berührung kommen.

Ob und inwieweit eine Durchbrechung des Örtlichkeitsgrundsatzes in Kinder- und Jugendangelegenheiten tatsächlich rechtlich umsetzbar wäre oder einem solchen Vorgehen verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen würden, wäre vertieft zu prüfen. Denkbar sind allerdings auch **Kooperationsvereinbarungen im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit**, um die Rechte von Kindern und Jugendlichen benachbarter Gemeinden angemessen zu berücksichtigen.

30 In den Gemeindeordnungen heißt es in aller Regel, dass die Gemeinden die Aufgaben „in ihrem Gebiet“ erfüllen – oder ähnlich. Durch diese Formulierung wird das kommunalrechtliche Örtlichkeitsprinzip deutlich.

3.5 Konkrete Regelungsvorschläge zur Aufnahme von Kinderrechten in die Gemeinde- und Landkreisordnungen

Auf Grundlage der unter Ziffer 3.4 dargestellten Kinderrechte soll im Folgenden auf einige der bereits angesprochenen Regelungsideen eingegangen werden, die nach hiesiger Auffassung besonders umsetzungsrelevant sind:

3.5.1 Einrichtung eines*einer „Kinder- und Jugendbeauftragten“ (Art. 3 UN-KRK)

Zur rechtskonformen Umsetzung des Kindeswohlvorrangs in den Gemeinde- und Landkreisordnungen empfiehlt sich eine Regelung zur Einrichtung von „Kinderbeauftragten“ zur Wahrnehmung der Interessen von Kindern und Jugendlichen.

Viele Kommunalverfassungen enthalten bereits Regelungen zu allgemeinen Beauftragten, denen besondere Funktionen im Gemeindegebiet zukommen. Bei der Formulierung der Regelung zum*zur „Kinder- und Jugendbeauftragten“ (als „besondere*n“ Beauftragte*n) bietet es sich an, die auf kommunaler Ebene bereits bestehenden Vorschriften zum*zur Beauftragten als Vorbild zu nehmen und darauf aufbauend eine entsprechende Regelung speziell für Kinder und Jugendliche zu schaffen.

3.5.1.1 Regelungsvorschlag:

Ausgehend davon bietet sich der folgende Formulierungsvorschlag für die Umsetzung eines*einer Kinder- und Jugendbeauftragten an:

§ X der Kommunalverfassung

Einrichtung von „Kinderbeauftragten“ zur Wahrnehmung der Interessen der Kinder

- „(1) Die Gemeinden sollen für Aufgabenbereiche in Kinder- und Jugendangelegenheiten besondere Beauftragte (Kinderbeauftragte) bestellen.
- (2) Die Beauftragten sind in der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig und können an den Sitzungen des Gemeinderats und der für ihren Aufgabenbereich zuständigen Ausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen. Sie sind über geplante Maßnahmen zu informieren, die die Belange von Kindern und Jugendlichen betreffen. Näheres hierzu regelt die Hauptsatzung.“

3.5.1.2 Erläuterungen und Begründung:

Rechte von Kindern und Jugendlichen können in den Kommunalverfassungen durch die Einsetzung von „Kinder- und Jugendbeauftragten“ in der Funktion einer Interessensvertretung gestärkt werden.

Hintergrund der Einrichtung eines*einer „Kinder- und Jugendbeauftragten“ ist die Umsetzung des Kindeswohls entsprechend der Vorgaben der UN-KRK. In einigen Bundesländern gibt es bereits Kinderbeauftragte,³¹ doch fehlt es bislang an einer ausdrücklichen Normierung in den Gemeinde- und Landkreisordnungen hierzu. Das Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten schließt das Recht mit ein, dass ihre Interessen in allen sie betreffenden Lebensbereichen, sei es bei der Errichtung von Schulen und Kitas oder bei der Planung von öffentlichen Spiel-

31 So hat etwa die Landeshauptstadt Dresden gestützt auf Art. 12 Abs. 1 UN-KRK einen Kinder- und Jugendbeauftragten bestellt, der die Interessen der Kinder und Jugendliche vertritt: https://www.dresden.de/de/rathaus/aemter-und-einrichtungen/oe/dborg/stadt_dresden_7235.php (Stand: Januar 2024).

flächen, entsprechend berücksichtigt werden. Dies kann durch die Einrichtung der Position eines*einer Kinderbeauftragten erfolgen.

Auch die im Jahr 2015 gestartete Petition³² zur Einsetzung eines*einer Kinder- und Jugendbeauftragten (im Deutschen Bundestag) zeigt, dass die Einbestellung von Kinderbeauftragten – nicht nur auf kommunaler Ebene – für einen umfassenden Schutz von Kindern und Jugendlichen von grundlegender Bedeutung ist. Durch die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in Gemeinde- und Landkreisordnungen ist man diesem Interesse, jedenfalls auf kommunalem Gebiet, einen großen Schritt nähergekommen.

Die Vorteile, die die Einsetzung von Kinderbeauftragten mit sich bringen würde, liegen dabei auf der Hand und sind nicht zu übersehen: Der*die Kinderbeauftragte soll durch die Teilnahme an Sitzungen des Gemeinderats oder den Ausschüssen die Möglichkeit haben, sich für die Rechte von Kindern und Jugendlichen einzusetzen. Um sicherzustellen, dass das Kindeswohl in den Gemeinden ausreichend beachtet wird, kann er*sie bei Entscheidungen, die in den Gemeinderatssitzungen oder den (beschließenden) Ausschüssen ergehen, aktiv werden. Gleichzeitig agiert der*die Kinderbeauftragte als Ansprechpartner*in, indem er*sie ein „offenes Ohr“ für die Belange von Kindern und Jugendlichen hat und sich auf kommunaler Ebene für diese einsetzt (Beispiel: regelmäßige Kinder- und Jugendsprechstunden). Durch die Bestellung eines*einer Kinder- und Jugendbeauftragten wächst darüber hinaus auch das Bewusstsein der örtlichen Gemeinschaft für Kinder- und Jugendrechte.

Die Musterregelung zur Einrichtung eines*einer Kinderbeauftragten sieht vor, dass Gemeinden für bestimmte Angelegenheiten eine*n Kinderbeauftragte*n bestellen sollen. Diese Soll-Bestimmung hat für den Regelfall eine Entscheidungspflicht zur Folge (Bestellung des*der Kinder- und Jugendbeauftragten). Nur ausnahmsweise kann die Gemeinde aus wichtigen Gründen oder aufgrund atypischer Fallkonstellationen von der vorgegebenen Rechtsfolge abweichen.

Die Regelung aus Absatz 2 macht deutlich, dass der*die Kinderbeauftragte in seiner*ihrer Funktion unabhängig agiert und an den jeweiligen Sitzungen mit beratender Stimme teilnehmen kann. Um die Einhaltung des Kindeswohls zu sichern, ist der*die Kinderbeauftragte nach dem oben genannten Regelungsvorschlag über geplante Maßnahmen zu informieren, die die Belange von Kindern und Jugendlichen betreffen. Näheres hierzu sind durch die Regelungen in der Hauptsatzung zu bestimmen. Beratende Stimme im Sinne dieser Regelung meint, dass dem*der Kinderbeauftragten kein Recht zukommt, an den jeweiligen Abstimmungen teilzunehmen. Der*die Kinderbeauftragte ist Interessenvertreter*in für Kinder und Jugendliche und setzt die Stimme beratend für das Kindeswohl ein. Ein originäres Abstimmungsrecht kommt den (allgemeinen) Beauftragten,³³ grundsätzlich nicht zu.

Unter Umständen könnte der*die Kinder- und Jugendbeauftragte auf kommunalpolitischer Ebene auch noch stärker eingebunden werden. Denkbar wäre es beispielsweise, dem*der Kinderbeauftragten nicht nur eine beratende Stimme, sondern auch ein Vetorecht einzuräumen, das er oder sie ausüben kann, wenn bei Gesetzgebungs- oder Verwaltungsverfahren die in der Kinderrechtskonvention festgelegten Grundätze nicht hinreichend beachtet werden.³⁴ Dies wäre allerdings rechtlich noch näher zu prüfen und ist nicht Gegenstand des hiesigen Gutachtens.

32 Siehe zur Petition 57180 zur Einsetzung einer*eines Kinder- und Jugendbeauftragten im Deutschen Bundestag vom 29. Januar 2015, online abrufbar: https://epetitionen.bundestag.de/content/petitionen/_2015/_01/_29/Petition_57180.html (Stand: Januar 2024).

33 Nach § 64 Abs. 3 SächsGO hat auch der*die (allgemeine) Beauftragte „nur“ das Recht, in den Sitzungen mit beratender Stimme teilzunehmen. Den Kinderbeauftragten kann in ihrer Funktion als Interessensvertretung von Kindern und Jugendlichen nicht „mehr“ als nur ein beratendes Recht in den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen eingeräumt werden.

34 Zur Ausgestaltung der*des Landeskinderbeauftragten in den Bundesländern siehe auch Artikel unter: <https://jugendhilfeportal.de/artikel/landeskinderbeauftragte-in-jedem-bundesland> (Stand: Februar 2024).

3.5.2 „Kinderanträge“ auf kommunaler Ebene (Art. 12, 13 UN-KRK)

Zur Umsetzung der Meinungs- und Informationsfreiheit von Kindern und Jugendlichen können auf kommunaler Ebene Regelungen zum Kinder- und Jugendantrag getroffen werden:

3.5.2.1 Regelungsvorschlag:

Denkbar ist in diesem Zusammenhang der folgende Regelungsvorschlag in den Gesetzen:

§ X der Kommunalverfassung³⁵

Kinder- und Jugendantrag

- (1) Kinder und Jugendliche können beantragen, dass die Gemeindevertretung³⁶ über bestimmte Angelegenheiten, die sie besonders berühren, berät und entscheidet (Kinder- und Jugendantrag). Ein Kinder- und Jugendantrag kann auch direkt aus dem Kinder- und Jugendparlament heraus gestellt werden.
- (2) Der Kinder- und Jugendantrag muss von mindestens (...) Prozent der antragsberechtigten Kinder und Jugendlichen unterschrieben sein.³⁷ Ist der Antrag nach § X Abs. 1 S. 2 aus dem Kinder- und Jugendparlament heraus gestellt, kommt es auf die Anzahl der Unterschriften nicht an. Er ist nur zulässig, wenn nicht in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten zwölf Monate bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt wurde.
- (3) Über einen zulässigen Kinder- und Jugendantrag hat die Gemeindevertretung spätestens in ihrer nächsten ordentlichen Sitzung zu beraten und zu entscheiden.

3.5.2.2 Erläuterungen und Begründung:

Durch die Einrichtung von Kinder- und Jugendanträgen soll ein weiteres Instrument der direkten Demokratie geschaffen und Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit eröffnet werden, ihr Anliegen an das jeweilige Kollegialorgan zu richten.

In Abhängigkeit vom Bundesland, dem Landkreis oder der Gemeinde können nur Einwohner*innen, die mindestens 14 oder 16 Jahre alt sind, einen solchen Einwohnerantrag stellen. Um die Interessen von Kindern und Jugendlichen dennoch berücksichtigen zu können, bietet es sich an, einen Antrag unabhängig vom Alter und speziell in Kinder- und Jugendangelegenheiten zu entwickeln.

Der Antrag kann auch unmittelbar aus dem Kinder- und Jugendparlament heraus gestellt werden, ohne dass es auf das Quorum an Unterschriften ankommt. Damit Kinderanträge auf kommunaler Ebene umsetzbar sind, darf für den Fall, dass der Antrag nicht aus dem Kinder- und Jugendparlament gestellt wird, das erforderliche Quorum nicht zu hoch angesetzt werden. Das erforderliche Quorum wird in dem oben genannten Regelungsbeispiel offengelassen.

35 Regelungen zum originären „Einwohnerantrag“ finden sich in den Gemeindeordnungen (z. B. § 20 GemO BaWü, § 23 SächsGemO, § 18b BayGO), den Landkreisordnungen, in Berlin im Bezirksverwaltungsgesetz (§ 44 BezVwG) wie auch in den Kommunalverfassungen (in Mecklenburg-Vorpommern nach § 18 KV M-V oder Brandenburg nach § 14 BbgKVerf). In einigen Bundesländern, wie etwa in Hamburg und Hessen, sind gar keine Regelungen zu Einwohneranträgen getroffen.

36 Je nachdem, um welches Kollegialorgan es sich in der jeweiligen Gemeinde, im Landkreis oder im Bezirk handelt, ist die Formulierung entsprechend anzupassen. In Berlin müsste sich der Antrag z. B. an die Bezirksverordnetenversammlung richten.

37 Auch das für die Einbringung eines Einwohnerantrags erforderliche Quorum (1 bis 10 Prozent der Antragsberechtigten) wie auch das Alter der Antragsberechtigten unterscheiden sich je nach Bundesland. Während Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen eine Antragsberechtigung für Einwohner*innen ab 14 Jahren vorsehen, liegt die Antragsberechtigung im Übrigen überwiegend bei 16 Jahren.

Bei dem regulären Einwohnerantrag ist die Gemeindevertretung gehalten, innerhalb einer bestimmten Frist über den Gegenstand zu entscheiden. Neben der oben genannten Regelung zum Kinder- und Jugendantrag bietet es sich auch an, den bereits auf kommunaler Ebene bestehenden Einwohnerantrag in der Weise anzupassen, dass das Alter für die Antragsberechtigung je nach einschlägigem Land von derzeit 16 auf künftig 14 Jahre abgesenkt wird.

3.5.3 Absenkung des Wahlalters in den Kommunalwahlgesetzen (Art. 12 UN-KRK)

Um Kindern und Jugendlichen mehr Beteiligungsrechte bei rechtspolitischen Entscheidungen einzuräumen, wird nicht nur im kommunalen Raum regelmäßig die Absenkung des Wahlalters diskutiert. Durch die (sukzessive) Absenkung des Wahlalters auf 14 bzw. 16 Jahre können Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen gestärkt und ihre Interessen in der Politik noch stärker berücksichtigt werden. Die Herabsenkung des Wahlalters für Kommunalwahlen führt zu einer erforderlichen Anpassung der Kommunalwahlgesetze.

3.5.3.1 Regelungsvorschlag:

Vor diesem Hintergrund wären die Kommunalwahlgesetze wie folgt in ihrer Formulierung anzupassen:

§ X des Kommunalwahlgesetzes **Sachliche Voraussetzungen der Wahlberechtigung**

Wahlberechtigt ist, wer am Wahltag

- (1) Deutsche oder Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist (Deutsche oder Deutscher) oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt (Unionsbürgerin oder Unionsbürger),
- (2) **das 14. Lebensjahr vollendet hat,**
- (3) (...)
Bei Inhaberinnen und Inhabern von Hauptwohnungen und Nebenwohnungen wird der ständige Wohnsitz am Ort der melderechtlichen Hauptwohnung vermutet.

3.5.3.2 Erläuterungen und Begründung:

Viele Kinder und Jugendliche haben ein Interesse daran, an politischen Entscheidungen mitzuwirken. Nach der Kinderrechtskonvention kommt ihnen dieses Recht auch zu.

Auch wenn es sich bei der Berücksichtigung des Kindeswillens und der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Gemeindeangelegenheiten um ein durch die UN-Kinderrechtskonvention geschütztes Recht handelt, verrät ein Blick auf die Regelungen der Landeswahlgesetze in Deutschland, dass bundesweit noch immer große Unterschiede in Hinblick auf das Wahlalter bestehen.³⁸ Während in einigen Bundesländern weder auf Landes- noch auf Kommunalebene eine Wahlberechtigung ab 16 Jahren vorgesehen ist, treffen andere „nur“ auf Kommunalebene Regelungen zur Wahlberechtigung ab 16 Jahren – und schließen diese für die Landesebene aus. Demgegenüber finden sich allerdings auch Länder, in denen sowohl für Kommunal- als auch Landtagswahlen eine Wahlberechtigung ab 16 Jahren vorgesehen ist.

38 Vgl. zur Übersicht zu den Regelungen des Wahlalters in Kommunen, Bund und Ländern wie auch auf europäischer Ebene: Hiller/Junk/Wiener, LKV 2023, 473 (475).

Durch eine Änderung des Landes- bzw. Kommunalwahlgesetzes können Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen gestärkt werden, indem – je nachdem, welches Wahlalter in den Gemeinden und Landkreisen derzeit vorgesehen ist – eine sukzessive Absenkung auf zunächst 16 Jahre und sodann 14 Jahre erfolgt.

Zwar werden im politischen Raum vereinzelt Gründe wie mangelnde Reife oder unzureichendes Wissen von Kindern und Jugendlichen angeführt, um eine Absenkung des Wahlalters ablehnen zu können. Diese sind allerdings nicht empirisch belegt. Hinzukommt, dass mit der Absenkung des Wahlalters einhergeht, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen für kommunalpolitische Themen gestärkt werden und durch die stärkere Beteiligung auch der politischen Bildung eine größere Bedeutung im schulischen wie auch außerschulischen Kontext zukommt. Insgesamt hat die Absenkung des Wahlalters damit nicht nur einen Mehrwert für die Politik, sondern auch für die Rechte von Kindern und Jugendlichen.

Die Absenkung des aktiven Wahlalters bei Kommunalwahlen ist verfassungsrechtlich geboten, denn der Landesgesetzgeber hat es nach Art. 28 Abs. 1 GG in der Hand, das Mindestalter für die Teilnahme an den Kommunalwahlen zur Umsetzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl festzusetzen.³⁹ Daher ist es nicht eine Frage der rechtlichen Zulässigkeit, sondern vielmehr der gesellschaftspolitischen Bereitschaft, ob man junge Menschen stärker in die politische Zukunftsgestaltung einbezieht und ihnen Beteiligungsrechte einräumt.

3.5.4 „Kinderfreundliche Unterrichtung von Einwohner*innen“ (Art. 17 UN-KRK)

Zur Umsetzung des Rechts auf „kindergerechten“ Zugang zu Medien bietet es sich an, die kommunalgesetzlichen Regelungen zur Unterrichtung von Einwohner*innen kinderfreundlich auszugestalten. Dies kann etwa durch einen zusätzlichen Absatz in bereits bestehenden Regelungsvorschriften erfolgen, der wie folgt aussehen kann:

3.5.4.1 Regelungsvorschlag:

§ X der Kommunalverfassung (Kinderfreundliche) Unterrichtung und Beratung der Einwohner

- (1) Die Gemeinde informiert ihre Einwohner laufend über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten ihres Aufgabenbereiches. (...)
- (1a) *Die Gemeinde ermöglicht Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten eine dem Entwicklungsstand angemessene Unterrichtung (kinderfreundliche Unterrichtung).*
- (...)

3.5.4.2 Erläuterungen und Begründung:

Anknüpfend an die allgemeine, in den Kommunalverfassungen bereits bestehende Unterrichtungspflicht über allgemein bedeutsame Gemeindeangelegenheiten trifft der zusätzlich hinzutretende Absatz 1 lit. a) eine spezielle Regelung zur Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen.

Nach dem Wortlaut orientiert sich die Regelung zur kinderfreundlichen Unterrichtung an der Formulierung des auf kommunaler Ebene bereits verankerten Rechts auf Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen. Der Anspruch auf eine dem Entwicklungs-

³⁹ Vgl. auch Hiller/Junk/Wiener, LKV 473(479) m. w. N.

stand von Kindern und Jugendlichen angemessene Unterrichtung besteht in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten.

Die allgemeine wie auch besondere Unterrichtspflicht in Kinder- und Jugendangelegenheiten bestehen nebeneinander und schließen sich nicht gegenseitig aus. Auch wenn die Gemeinde ihrer Unterrichtspflicht nach Absatz 1 nachgekommen ist, hat das nicht zur Folge, dass sie von der besonderen Unterrichtspflicht aus Absatz 2 befreit ist – genauso andersherum.

Bei dem Begriff der „Kinder und Jugendliche berührende Gemeindeangelegenheiten“ handelt es sich – wie auch bei dem Beteiligungs- und Mitwirkungsrecht – um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer weiteren Auslegung bedarf.⁴⁰ Er ist weit auszulegen und schließt sämtliche Angelegenheiten von Kindern und Jugendlichen ein, die für das (Zusammen-)Leben innerhalb einer Kommune von Bedeutung sind. Dies reicht von Themen, die Kinder und Jugendliche unmittelbar betreffen, wie Schule und Kita bis hin zu Diskussionen aus dem öffentlichen Raum, die sich mittelbar auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen auswirken können (Beispiel: (Bau-)Planungsvorhaben im öffentlichen Raum oder Entscheidungen über kommunale Beschilderung von Straßen (verkehrsberuhigter Bereich/Spielstraßen)).

Mit der Formulierung einer „dem Entwicklungsstand angemessenen Unterrichtung“ wird sichergestellt, dass diese unter Berücksichtigung des Alters von Kindern und Jugendlichen erfolgt. Kinder und Jugendliche sollen mit den Informationen, über die sie unterrichtet werden, auch tatsächlich etwas „anfangen“ können – das heißt, die Informationen sind nicht nur visuell ansprechend zu gestalten, so dass sie möglichst einen großen Rezipientenkreis ansprechen, sondern auch in einer klar verständlichen, einfachen Sprache wiederzugeben.

3.5.5 „Kinderfreundliche“ Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen auf den Internetseiten der Gemeinde (Art. 17 UN-KRK)

Eine dem Recht auf (kinderfreundliche) Unterrichtung vergleichbare Regelung zur Umsetzung der Kinderrechte ist das Recht auf kinderfreundliche Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen.

Folgender Regelungsvorschlag kommt in diesem Zusammenhang in Betracht:

3.5.5.1 Regelungsvorschlag:

§ X der Kommunalverfassung

Kinderfreundliche Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen in Kinder- und Jugendangelegenheiten

- (1) Bei der Veröffentlichung von Informationen hat die Gemeinde bei allen Angelegenheiten, *die Kinder und Jugendliche berühren*, eine *angemessene* Aufbereitung und Darstellung zu gewährleisten.
- (2) Die in einer Sitzung gefassten oder bekannt gegebenen Beschlüsse sind (...) *in geeigneter Form für die Information von Kindern und Jugendlichen zu veröffentlichen (kinderfreundliche Veröffentlichung)*.
- (3) Soweit von einer kinderfreundlichen Veröffentlichung bestimmter Beschlussgegenstände abgesehen wird, ist dies durch die Gemeinde in geeigneter Weise zu vermerken.

⁴⁰ Vgl. hierzu auch Rechtsgutachten von DOMBERT Rechtsanwälte zur Neuregelung in § 18a BbgKVerf zur Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in den sie berührenden Gemeindeangelegenheiten vom 11. April 2019, S. 15 ff.

3.5.5.2 Erläuterungen und Begründung:

Durch den Regelungsentwurf zur kinderfreundlichen Veröffentlichung von Informationen soll eine Vielzahl von Kinderrechten verwirklicht werden: Neben dem Recht auf Beteiligung aus Art. 12 UN-KRK dient er der Meinungs- und Informationsfreiheit von Kindern und Jugendlichen nach Art. 13 UN-KRK wie auch dem Zugang zu Informationen und Medien entsprechend Art. 17 UN-KRK.

In Zusammenspiel mit dem bereits oben dargestellten Recht auf Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen bildet das Recht auf kinderfreundliche Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen eines der elementaren Rechte, um Kindern einen Zugang zu aktuellen, kommunalpolitischen Themen zu verschaffen.

In den Kommunalverfassungen finden sich bereits Veröffentlichungspflichten der Gemeinden. Darin ist vorgesehen, dass neben den Beratungsunterlagen auch die in den öffentlichen Sitzungen gefassten Beschlüsse im Wortlaut oder in Form eines zusammenfassenden Berichts auf der Internetseite einer Gemeinde zu veröffentlichen sind.⁴¹

An diese Veröffentlichungspflicht knüpft die Regelung zur „kinderfreundlichen“ Aufbereitung und Veröffentlichung der Informationen an. Die in einer Sitzung gefassten oder bekannt gegebenen Beschlüsse sind auch in geeigneter Form zum Zwecke der Information von Kindern und Jugendlichen zu veröffentlichen (= kinderfreundliche Veröffentlichung). Die Verpflichtung zur kindergerechten Veröffentlichung besteht insbesondere bei allen Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche besonders berühren. Zum Begriffsverständnis der „berührenden Gemeindeangelegenheiten“ kann auf die Ausführungen zum Regelungsvorschlag der (kinderfreundlichen) Unterrichtung verwiesen werden.

Wie und in welchem Umfang diese kinderfreundliche Veröffentlichungspflicht am Ende umgesetzt wird, bleibt den Gemeinden selbst überlassen. Nur im Einzelfall dürfen die Gemeinden von einer Veröffentlichung absehen, wobei dieser Umstand und die Gründe hierfür entsprechend dem Regelungsvorschlag in geeigneter Weise zu vermerken sind.

Die kinderfreundliche Veröffentlichung von Informationen hat, wie auch bereits im Rahmen des Regelungsvorschlags zur Unterrichtung angeführt, dem Alter und Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen entsprechend zu erfolgen. Verständlichkeit und Klarheit stehen an oberster Stelle.

3.5.6 Hinzuziehung von Sachverständigen in Kinder- und Jugendangelegenheiten und anderen Personen zu Sitzungen

Um die Interessen von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene noch stärker berücksichtigen zu können, bietet es sich darüber hinaus an, in bestimmten Angelegenheiten besondere Sachverständige oder andere sachkundige Personen in Gemeinderats- oder Ausschusssitzungen einzubeziehen.

Denkbar ist es, die in Kommunalverfassungen bereits bestehenden Regelungen zur Mitwirkung von Sachverständigen und sachkundigen Einwohner*innen wie folgt zu erweitern:

⁴¹ Vgl. unter anderem § 36b S. 2, 4 SächsGO, § 41b GemO BaWü.

3.5.6.1 Regelungsvorschlag:

§ X der Kommunalverfassung

Mitwirkung im Gemeinderat und in den Ausschüssen

- (1) Der Gemeinderat und seine Ausschüsse können sachkundige Einwohner und Sachverständige zur Beratung einzelner Angelegenheiten hinzuziehen.
- (1a) *Bei Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche besonders berühren, sind Sachverständige in Kinder- und Jugendangelegenheiten einzubeziehen.*
- (...)

3.5.6.2 Erläuterungen und Begründung:

Der Regelungsentwurf zur Hinzuziehung von Sachverständigen für Kinder- und Jugendangelegenheiten zu den Sitzungen des Gemeinderats bzw. zu Ausschüssen dient dazu, Kinderrechte auf kommunaler Ebene noch stärker zu berücksichtigen.

Die Kommunalverfassungen sehen regelmäßig vor, dass der Gemeinderat und seine Ausschüsse zur Beratung bestimmter Angelegenheiten Sachverständige oder sonst sachkundige Personen heranziehen oder sie als beratende Mitglieder in seinen Ausschüssen einberufen können. In Kinder- und Jugendangelegenheiten soll eine besondere Regelung hierfür getroffen werden. Dies betrifft insbesondere Themen wie die „kinderfreundliche Verkehrsplanung“ oder „kindergerechte Spielflächenkonzepte“ und viele mehr, da diese sich auf den Lebensbereich von Kindern und Jugendlichen auswirken.

Ein*e Sachverständige*r in Kinder- und Jugendangelegenheiten ist insbesondere die*der Kinder- und Jugendbeauftragte, soweit ein*e solche*r in der jeweiligen Gemeinde eingerichtet ist. Durch die Hinzuziehung von Sachverständigen soll erreicht werden, dass die Belange von Kindern und Jugendlichen bei der Abwägungsentscheidung im Vorfeld gemeindlicher Entscheidungen miteinfließen und angemessen berücksichtigt werden.

Vor allem, wenn es um die Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen geht, kann die Gemeinde ohne die Hinzuziehung von besonderen Sachverständigen nicht entscheiden. Der Begriff des Kindeswohls ist ein übergeordneter Grundsatz, der auch Art. 3 UN-KRK zu entnehmen ist. Die Frage, wann das Kindeswohl tatsächlich berührt ist und welche Entscheidungen oder Maßnahmen der Gemeinde – wenn auch nur abstrakt betrachtet – kindeswohlgefährdend sein können, entzieht sich der Entscheidungskompetenz der Gemeinden und Ausschüsse. Aus diesem Grunde sind Sachverständige in Kinder- und Jugendangelegenheiten zu hören, noch bevor bedeutende, junge Menschen nicht unwesentlich in ihrer Rechtsposition tangierende Entscheidungen getroffen werden.

Unabhängig davon bietet es sich auch an, Kinder und Jugendliche, wie bereits unter Ziffer 3.4.7.2 erörtert, selbst als besondere Form von Sachverständigen zu bestellen. Bei dem*dem Sachverständigen für Kinder- und Jugendangelegenheiten handelt es sich nach dem obigen Regelungsvorschlag zwar um eine Rechtsfigur, die anderen Beauftragten wie dem*der Senioren- oder Behindertenbeauftragten nachgebildet ist und in einem bestimmten Bereich mit einer besonderen Fachkenntnis ausgestattet ist. Zur Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen können diese allerdings als eine gesonderte Form von Sachverständigen herangezogen werden, da dadurch gleichzeitig auch Beteiligungsstrukturen nach Art. 12 UN-KRK geschaffen werden können.

3.6 Darstellung der Auswirkungen für einzelne Fachbereiche

Die Aufnahme von Kinderrechten in Gemeinde- und Landkreisordnungen wirkt sich wie folgt auf einzelne Fachbereiche in den Kommunen aus:

Kinderrechte sind durch die Gemeinden und Landkreise stärker bei kommunalpolitischen Verfahrensabläufen zu berücksichtigen. Die Kommunalverfassungen sind insgesamt kinderfreundlich auszulegen und anzuwenden – nicht nur im Rahmen der Kinderrechte selbst. Die Kinderrechtsfreundlichkeit der Gesetze wirkt sich im Wesentlichen auf alle Fachbereiche und Organe aus, die in den Kommunen tätig werden.

In den Sitzungen des Gemeinderats bzw. seiner Ausschüsse sind Sachverständige in Kinder- und Jugendangelegenheiten (als fachkundige Personen oder durch Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen selbst) zu hören. Zu den Sitzungen des Gemeinderats sind in bestimmten Angelegenheiten auch besondere Beauftragte in Kinder- und Jugendangelegenheiten einzubeziehen, die als Interessenvertreter handeln.

Die Umsetzung der Kinderrechte in die Kommunalverfassung wirkt sich darüber hinaus auch auf die Verwaltungsstrukturen der Gemeinden und Landkreise aus. Die einzelnen Fachbehörden (wie Fachbereich Bauen und Planung, Arbeitsgruppen Bildung und Teilhabe) haben ihrerseits Beteiligungsstrukturen vorzusehen und zu realisieren, um die Interessen von Kindern und Jugendlichen angemessen zu berücksichtigen.

Kinder und Jugendliche sind auch in (Verwaltungs-)Verfahren stärker zu berücksichtigen, insbesondere wenn es um Angelegenheiten geht, die sich besonders auf diese auswirken können (Beispiel: Bereich Verkehr und Umwelt – Errichtung von Spielstraßen, sichere Radwege oder Straßenüberwege von Schulen). Damit die Beteiligungsrechte in den Gemeinden und Landkreisen ausgeübt werden können, sind Kinder und Jugendliche laufend über die kommunalpolitischen Themen zu informieren. Die Informations- und Veröffentlichungspflichten der Kommunen setzen eine altersgerechte, auch visuell ansprechende Information über Themen voraus, die für Kinder und Jugendliche von besonderem Interesse sind (Bau von Kitas/Schulen/Spielplätzen, Kinder- und Jugendtreff-einrichtungen, Workshops für Kinder und Jugendliche).

Zum Mitspracherecht von Kindern und Jugendlichen gehört spiegelbildlich auch der Anspruch auf Gehör auf kommunaler Ebene. Das Zuerkennen eines Stimmrechts ist faktisch nichts wert, wenn die Stimmen von Kindern und Jugendlichen nicht auch gehört werden. Daher wirken sich die Kinderrechte auch insoweit aus, als dass Kinderstimmen in den einzelnen Fachbereichen (Gemeinderat, Ausschüsse, Fachbereiche u. a.) auch zu hören und in angemessener Weise zu berücksichtigen sind.

3.7 Rolle und Aufgaben der Kommunalaufsicht

3.7.1 Rolle der Kommunalaufsichtsbehörde und Möglichkeiten des kommunalaufsichtsbehördlichen Einschreitens

Der Kommunalaufsichtsbehörde kommt bei der Einhaltung und Umsetzung der Kinderrechte in den Gemeinden und Landkreisen eine besondere Bedeutung zu. Als Aufsicht in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten (Rechtsaufsicht) hat die Kommunalaufsicht sicherzustellen, dass die Verwaltung der Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen erfolgt.⁴²

⁴² So nach § 109 BbgKVerf für Brandenburg.

Anstelle der Kommunalaufsicht tritt bei Bezirksverwaltungen die Bezirksaufsicht. Diese stellt als Rechtsaufsicht sicher, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt.⁴³

Bei Nichteinhaltung der in den Gemeinde- und Landkreisordnungen geregelten Kinder- und Jugendrechte ist die Kommunalaufsichtsbehörde berechtigt, aufsichtsrechtliche Maßnahmen vorzunehmen. Insbesondere kann sie einzelne Maßnahmen der Gemeinde beanstanden oder – falls die Gemeinde ihren rechtlichen Pflichten zu Kinder- und Jugendrechten nicht nachkommt – anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche veranlasst und durchführt.⁴⁴ Soweit auch diese Maßnahmen keinen Erfolg versprechen, kann die Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen der Ersatzvornahme solche Maßnahmen und Handlungen vornehmen, die auch von den Kommunen und Landkreisen in rechtlich zulässiger Weise hätten durchgeführt werden können.⁴⁵

3.7.2 Sanktionsmöglichkeiten und rechtliche Konsequenzen bei Nichtbeachtung der Kinderrechte

Werden Kinderrechte auf kommunaler Ebene nicht beachtet oder in sonstiger Weise verletzt, so hat die Kommunalaufsichtsbehörde regelmäßig einzuschreiten.

Zwar kann die Kommunalaufsichtsbehörde grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob und inwieweit sie bei Nichtbeachtung gegen Vorschriften gegen einen rechtlichen Verstoß vorgeht. Eine rechtliche Verpflichtung zum Einschreiten besteht aufgrund des kommunalrechtlich anerkannten Opportunitätsprinzips⁴⁶ in der Regel nicht.

Werden die Rechte von Kindern und Jugendlichen aus der Kinderrechtskonvention allerdings erheblich verletzt und kommt es zu einem gravierenden, nach außen hinwirkenden Rechtsverstoß, so ist die Aufsichtsbehörde im Einzelfall zum Einschreiten verpflichtet. Denn in diesem Fall liegt eine Ermessensreduzierung auf Null vor und es kann in rechtmäßiger Weise keine andere Entscheidung ergehen als die des Einschreitens. Je schwerer die Verletzung der Kinderrechte wiegt, umso stärker und klarer wandelt sich das pflichtgemäße Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde in die rechtliche Verpflichtung zum Einschreiten. Bei der Schwere des Rechtsverstoßes ist insbesondere zu berücksichtigen, welche Auswirkungen und Folgen aufgrund der Verletzungshandlung auf die Interessen von Kindern und Jugendlichen zu befürchten sind und inwieweit die Verletzung der Kinderrechte rückgängig bzw. wiedergutmacht werden kann.

Neben der Schwere der Rechtsverletzung fließt bei der Ermessensentscheidung auch der Umstand ein, ob die Betroffenen ihre Rechte auch selbstständig, etwa im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens geltend machen können oder ein kommunalaufsichtsbehördliches Einschreiten im öffentlichen Interesse liegt. Vor diesem Hintergrund wird man eine Ermessensreduzierung auf Null unabhängig von der Schwere der Rechtsverletzung auch deshalb annehmen können, weil immer dann, wenn Kinderrechte verletzt oder bedroht sind, ein Einschreiten der Kommunalaufsicht regelmäßig im öffentlichen Interesse liegt.⁴⁷

Soweit die Kommunalaufsichtsbehörde gegen einen Rechtsverstoß vorgeht, kann sie die in den Kommunalverfassungen im Einzelnen bezeichneten Aufsichtsmaßnahmen ergreifen. Von Bedeutung sind neben präventiven (Information, Beratung durch Kommunalaufsicht) auch repressive Maßnahmen (Anordnungsrecht oder Recht der Ersatzvornahme).

43 In Berlin nach § 9 Abs. 3 S. 1 AZG.

44 Vgl. zum Anordnungsrecht § 115 BbgKVerf.

45 Vgl. zum Recht der Ersatzvornahme § 116 BbgKVerf.

46 Vgl. BVerfG, Urt. v. 20. Juli 1958 – Az.3 BvG 1/58 –, juris, Rn. 19.

47 Siehe Dr. Philipp B. Donath, Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln, S. 14, 15, online abrufbar unter: https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/2_Kinderrechte/2.14_Koordinierungsstelle_Kinderrechte/Kinderrechte_im_komm_Verwaltungshandeln.pdf (Stand: Januar 2024).



Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

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



*Deutsches
Zentralinstitut
für soziale
Fragen (DZI)*

**Geprüft +
Empfohlen**

ISBN 978-3-922427-77-3