

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Thomas Dechant FDP**
vom 13.12.2012

Größere Beteiligung Kinder und Jugendlicher in Gemeindeangelegenheiten

Ich frage die Staatsregierung:

1. Ist es möglich, und wenn ja, in welchem Ausmaß, die Belange jugendlicher Mitbürger/-innen auf Gemeindeebene in nachstehenden Punkten stärker in die Beratungen der Gemeinderäte einzubinden?
 - Rederecht bei Bürgerversammlungen von Gemeindebürgern/-innen unter 18 Jahren
 - Abhaltung von speziellen Jungbürgerversammlungen auf Antrag
 - Schaffung der Möglichkeit für Jugendliche, einen Bürgerantrag zu stellen, mit Verpflichtung des Gemeinderates, diesen innerhalb von drei Monaten zu beraten
 - Einrichtung von Fragestunden und Einladung zu Stellungnahmen von Jugendlichen
 - Verpflichtung von Gemeinden zur Benennung von Jugendbeauftragten
 - Einrichtung von Jugendvertretungen mit Festlegung von Rechten und Pflichten dieses Organs gegenüber der Gemeinde
 - Rechtliche Festschreibung von Schulungsangeboten für Jugendliche zur Kommunalpolitik
 - Recht auf ein Jugendverbandsklagerecht zur Wahrung der Interessen von Kindern und Jugendlichen bei Planungsvorhaben
 - Recht auf angemessene Beteiligung Kinder und Jugendlicher bei Vorhaben, die Interessen dieser Bevölkerungsgruppe berühren.
2. Welche Gesetze und Verordnungen, und in welcher Form, müssten angepasst werden, um diesen Anliegen der Jugend eine gesetzliche Grundlage zu geben?

Antwort

des **Staatsministeriums des Innern**
vom 30.01.2013

Die Schriftliche Anfrage wird im Einvernehmen mit den Staatsministerien für Unterricht und Kultus sowie für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen wie folgt beantwortet. Aus Gründen der besseren Darstellbarkeit werden die Fragen 1 und 2 zusammengefasst:

Vorbemerkung:

Die Bayerische Staatsregierung räumt der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen – in Gemeindeangelegenheiten und darüber hinaus – große Bedeutung ein. Im Entwurf der Fortschreibung des Kinder- und Jugendprogramms der Bayerischen Staatsregierung, der sich gegenwärtig in der Verbändeanhörung befindet, wird die Partizipation junger Menschen als eine wesentliche Leitlinie bayerischer Jugendpolitik besonders herausgestellt. Unter Verweis auf den demografischen Wandel betont der Entwurf die Unverzichtbarkeit eines den Generationenzusammenhalt stärkenden Engagements und führt weiter aus: „Hieraus leitet sich der Anspruch ab, im kommunalen Raum alters- und zielgruppenspezifische Beteiligungsformen für junge Menschen einzurichten und weiterzuentwickeln. Entwickelte Partizipationsstrukturen und die Schaffung von Räumen zur Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern sind letztlich auch ein wichtiger Ausgangspunkt für die Entwicklung von bürgerschaftlichem Engagement. Im rechtlichen Rahmen sind geeignete Beteiligungsstrukturen etabliert, um aktuelle Handlungsbedarfe zu erörtern und fachpolitische Maßnahmen einzuleiten. In der Umsetzung sind jedoch die Mitgestaltung, Einflussnahme und Beteiligung der Kinder, Jugendlichen und ihrer Eltern weiter zu verstärken. Sie sollen als eigenverantwortliche Subjekte mit eigenen Rechten wahrgenommen und gefördert werden. Ernst genommene Partizipation erfordert deshalb auch ein transparentes, institutionalisiertes System der Beteiligung einschließlich von Beschwerdemöglichkeiten.“ (S. 15 Entwurfsfassung)

Das Kinder- und Jugendprogramm der Staatsregierung stützt sich hierbei auf den Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14.04.2010 (Drs. 16/4515) und auf den Bericht der Enquête-Kommission „Jungsein in Bayern – Zukunftsperspektiven für die kommenden Generationen“ (Drs. 15/10881 vom 23.06.2008). Der Bericht betont, dass aus Sicht der Kinder und Jugendlichen insbesondere „projektartige Engagementformen zu besonderen und aktuellen Anliegen“ (S. 68, Ziff. 361), weniger dagegen „repräsentative Formen der Beteiligung“ attraktiv erschienen (S. 68, Ziff. 361). Für Kinder- und Jugendpartizipation werden überdies eine Reihe von Qualitätskriterien benannt (S. 69, Ziff. 364) und

die Entwicklung von „Beteiligungskonzepten“ (S. 69, Ziff. 365) gefordert. Die Bemühungen sollen nach Auffassung der Enquête-Kommission des Bayerischen Landtags darauf abzielen, „Formen der altersgemäßen zielgruppenspezifischen Beteiligung von Jugendlichen bayernweit im kommunalen Raum weiterzuentwickeln, zu erproben, systematisch auszuwerten und verbindlich zu etablieren“ (S. 207, Ziff. 1178). Aus Sicht der Staatsregierung ermöglichen die gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen die Entwicklung von Beteiligungskonzepten im Sinne des Berichts der Enquête-Kommission. Auf den Umstand, dass die existierenden Möglichkeiten in der Gesamtschau nicht sehr häufig genutzt werden, sollte nicht mit einer Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen reagiert werden, sondern – wie vom Bayerischen Landtag vorgeschlagen – mit der Entwicklung und Erprobung von Beteiligungskonzepten vor Ort. Es wird ausdrücklich begrüßt, wenn die Gemeinden von den ihnen vielfältig zur Verfügung stehenden Möglichkeiten engagiert Gebrauch machen. Das für die Jugendarbeit zuständige Staatsministerium für Unterricht und Kultus prüft gegenwärtig mit dem Bayerischen Jugendring entsprechende Möglichkeiten.

Zu 1. erster Spiegelstrich und 2.:

Nach Art. 18 Abs. 3 Satz 1 der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) können das Wort in der Bürgerversammlung grundsätzlich nur Gemeindebürger erhalten. Gemeindebürger sind nach Art. 15 Abs. 2 GO diejenigen Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht besitzen, an den Gemeindewahlen teilzunehmen, d. h. alle Unionsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, sich für einen gesetzlich geregelten Mindestzeitraum mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen im Wahlkreis aufhalten und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (Art. 1 Abs. 1, 2, Art. 2 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes – GLKrWG). Ausnahmen von diesem – auf (volljährige) Gemeindebürger beschränkten – Rederecht kann gem. Art. 18 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 GO die Bürgerversammlung beschließen, sodass nach vorherigem Beschluss auch Kindern und Jugendlichen das Wort erteilt werden kann. Die Schaffung eines generellen Rederechts für Kinder und Jugendliche – ohne vorherige Beschlussfassung durch die Bürgerversammlung – wäre nur über eine Änderung des Art. 18 GO möglich. Eine gesetzliche Regelung ist aus Sicht der Staatsregierung aufgrund des Umstands, dass den politisch interessierten Kindern und Jugendlichen bereits nach geltendem Recht durch Beschluss ein Rederecht eingeräumt werden kann, jedoch nicht erforderlich.

Zu 1. zweiter und dritter Spiegelstrich und 2.:

Nach Art. 18 Abs. 1 GO hat der erste Bürgermeister in jeder Gemeinde mindestens einmal jährlich eine Bürgerversammlung einzuberufen. Davon unabhängig können gem. Art. 18b GO die Gemeindebürger beantragen, dass das zuständige Gemeindeorgan eine gemeindliche Angelegenheit behandelt (Bürgerantrag). Stimmberechtigt in der Bürgerversammlung bzw. unterschreibsberechtigt beim Bürgerantrag sind Gemeindebürger (Art. 18 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1, Art. 18 b Abs. 3 Satz 2 GO, Art. 15 Abs. 2 GO) und damit nur die in der Gemeinde wahlberechtigten (volljährigen) Gemeindeangehörigen.

Art. 18 und Art. 18b GO regeln nur die von der Gemeinde zu beachtenden Mindeststandards. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung besteht bereits nach gegenwärtiger Rechtslage die Möglichkeit, Kinder und Jugendliche auf lokaler Ebene am Meinungsbildungsprozess zu beteiligen, z. B. durch Abhalten von Jugendforen, Fragestunden oder Kinderversammlungen im Vorfeld von Bürgerversammlungen bzw. durch Erweiterung der Antragsmöglichkeiten durch Satzung. Auch die Abhaltung von Jungbürgerversammlungen ist möglich.

Darüber hinaus besteht in den Gemeinden bereits jetzt für alle – auch die nicht wahlberechtigten – Gemeindeeinwohner die Möglichkeit, sich mit mündlichen oder schriftlichen Eingaben und Anregungen an die Gemeindeorgane zu wenden (Art. 56 Abs. 3 GO).

Zu 1. vierter Spiegelstrich und 2.:

Der Gemeinderat hat bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, durch Beschluss im Einzelfall Jugendvertreter in seinen Sitzungen zu Wort kommen zu lassen sowie zu Fragestunden einzuladen und zu Stellungnahmen aufzufordern. Eine Änderung der Gemeindeordnung ist hierfür nicht erforderlich.

Zu 1. fünfter Spiegelstrich und 2.:

Die Benennung von Gemeinderatsmitgliedern als Jugendbeauftragte ist im Rahmen der Organisationshoheit der Gemeinde bereits jetzt möglich. Eine gesetzliche Festschreibung in der Gemeindeordnung wäre als Einschränkung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts anzusehen und stünde im Widerspruch zu den Deregulierungsbemühungen der Bayerischen Staatsregierung.

Zu 1. sechster Spiegelstrich und 2.:

Die Gemeinden können bereits jetzt die Einrichtung entsprechender Kinder- und Jugendvertretungen durch Satzung regeln (Art. 23 Satz 1 GO). Die Jugendvertretung darf allerdings die Zuständigkeiten der demokratisch legitimierten gemeindlichen Organe nicht beschränken. Im Verhältnis zu den kommunalen Organen erfüllt die Tätigkeit einer Jugendvertretung daher eine beratende, empfehlende oder anregende Funktion.

Eine gesetzliche Verankerung von Partizipationsrechten von Kindern und Jugendlichen auf lokaler Ebene, die nur über eine Änderung der Bayerischen Gemeindeordnung möglich wäre, ist aus Sicht der Staatsregierung nicht notwendig. Die derzeitige Rechtslage eröffnet den Gemeinden flexible Handlungsmöglichkeiten, die auf die Bedürfnisse vor Ort zugeschnittene Lösungen zulassen. Ferner wäre nicht auszuschließen, dass gesetzliche Vorgaben zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen Forderungen nach einer gesetzlichen Verankerung weiterer Gremien nach sich ziehen würden (z. B. Ausländerbeiräte; Seniorenbeiräte u. a.). Eine gesetzlich verankerte Bevorrechtung verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen mit Antragsrechten würde im Übrigen dazu führen, dass oftmals widerstreitende oder sich widersprechende Interessen geltend gemacht würden,

was wiederum den demokratischen Willensbildungsprozess stark verzögern und erschweren würde. Die Einrichtung derartiger beratender Gremien sollte deshalb im Rahmen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts der Gestaltungsfreiheit vor Ort vorbehalten bleiben.

Je nach gesetzlicher Ausgestaltung könnte nicht ausgeschlossen werden, dass ein Anspruch der Kommunen aus dem Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung – BV) gegen den Freistaat Bayern entstehen und die kommunale Seite mit entsprechenden Forderungen nach finanziellem Ausgleich der ihr aufgrund des vorgenannten legislativen Handelns entstehenden etwaigen Mehrbelastungen/-kosten an den Staat herantreten würde.

Zu 1. siebter Spiegelstrich und 2.:

Die politische Bildung der Kinder und Jugendlichen ist in erster Linie eine allgemeine gesellschaftspolitische Aufgabe. Sie ist vornehmlich vom Elternhaus, aber auch von der Schule und den sonstigen gesellschaftlichen Einrichtungen, insbesondere den politischen Parteien und auch von den Kommunen zu leisten. Die Kommunen haben vielfältige Möglichkeiten, die Jugendlichen für kommunalpolitische Themen zu interessieren, ein verpflichtender Bildungsauftrag ist im Kommunalrecht jedoch nicht verankert.

Allerdings gehört die politische Jugendbildung allgemein zu den Schwerpunktthemen der Jugendarbeit, vgl. § 11 Abs. 3 Ziff. 1, 2. Variante Sozialgesetzbuch – Achtes Buch (SGB VIII). Es ist Aufgabe der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit dafür zu sorgen, dass in ihrem örtlichen Bereich die erforderlichen Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen der Jugendarbeit rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Soweit diese Aufgabe die Leistungsfähigkeit oder den räumlichen Zuständigkeitsbereich der kreisangehörigen Gemeinden übersteigt, hat der Landkreis in geeigneten Fällen darauf hinzuwirken, dass die Aufgabe im Wege kommunaler Zusammenarbeit erfüllt wird, oder, falls dies nicht möglich ist, selbst für die Gewährleistung eines entsprechenden Angebots Sorge zu tragen.

Das SGB VIII regelt jedoch nicht, dass konkret Schulungen zur Kommunalpolitik anzubieten wären. Die Jugendhilfe ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis von Bund und Ländern; soweit der Bund im SGB VIII die Angebote der Jugendhilfe einschließlich der Jugendarbeit abschließend geregelt hat, sind die Länder nicht zu weiteren Regelungen befugt. Die Entscheidung, mit welchen Maßnahmen im Einzelnen die kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte ihrer oben beschriebenen Gesamtverantwortung für die erforderlichen Angebote der Jugendarbeit Rechnung tragen, treffen die Kommunen im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Die Etablierung einer konkreten landesgesetzlichen Pflicht zur Durchführung kommunalpolitischer Schulungen für Jugendliche als Jugendbildungsmaßnahme im Sinne von § 11 Abs. 3 Ziff. 1 SGB VIII wäre im Kontext des SGB VIII nicht möglich.

In den Lehrplänen der bayerischen Schulen wird auf Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in der

Kommune mehrfach eingegangen. Da die Thematik in der Grundschule aufgegriffen wird (vgl. Lehrplan Heimat- und Sachunterricht 4.4.1: Zusammenleben in der Gemeinde), ist gewährleistet, dass bereits Kinder für die Chancen und Möglichkeiten politischer Partizipation sensibilisiert werden. Die weiterführenden Schularten bauen auf dieser Erstbehandlung auf und vertiefen die Thematik in geeigneter Weise. Die Zusammenarbeit mit außerschulischen Kooperationspartnern kommt bei der Behandlung dieses Themenfeldes in besonderem Maße in Betracht.

Zu 1. achter Spiegelstrich und 2.:

Gegen die Einführung eines Verbandsklagerechts spricht grundsätzlich, dass es eine Ausnahme des in Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) und in der Verwaltungsgerichtsordnung angelegten Systems des Individualrechtsschutzes darstellt. Verbandsklagerechte stehen dem mit der Beschränkung auf den individuellen Rechtsschutz von der Bayerischen Staatsregierung verfolgten Ziel entgegen, die verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu beschleunigen, den Rechtsschutz von in ihren Rechten verletzten Bürgern zu stärken und Verfahren, die beispielsweise gezielt zur Verzögerung öffentlicher Maßnahmen betrieben werden, zu verhindern. Zudem könnte die Einführung eines derartigen Verbandsklagerechts Bezugsfallwirkung für andere Bevölkerungsgruppen (z. B. Ausländer, Senioren) mit sich bringen.

Zu 1. neunter Spiegelstrich und 2.:

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen ist im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten gegeben. Es obliegt den Kommunen im Rahmen ihres verfassungsmäßig verbürgten Selbstverwaltungsrechts, Kindern und Jugendlichen angemessene Partizipationsmöglichkeiten einzuräumen.

Soweit es die Berücksichtigung von Kinder- und Jugendinteressen in Fachplanungen betrifft, sehen die entsprechenden Fachplanungsgesetze in der Regel bereits eine hinreichende Beteiligung der Öffentlichkeit vor, die auch die Belange von Kindern und Jugendlichen einschließt. Den Anliegen von Kindern und Jugendlichen wird z. B. im Rahmen der Bauleitplanung durch die Abwägungsleitsätze des § 1 Abs. 6 Nr. 3 Baugesetzbuch (BauGB) Rechnung getragen; danach sind u. a. die Bedürfnisse der Familien und jungen Menschen bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebrachten Einwendungen sind – unabhängig vom Alter des Vortragenden – als Abwägungsmaterial in die Abwägungsentcheidung einzubeziehen.

Zudem haben die Kommunen die Möglichkeit, sich der Spielleitplanung als informellem Instrument der städtebaulichen Planung zu bedienen. Die Spielleitplanung hilft bei städtebaulichen Entscheidungen, den Blickwinkel auf die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen zu richten. Sie fließt als informelle Planung in die Bauleitplanung der Gemeinde ein; sie löst – wie auch andere informelle Pläne zu sachlichen Teilbereichen – keine Bindungswirkung aus. Das schließt nicht aus, dass sich die Gemeinde selbst Bindungen für die einzelnen Planungsschritte und die Entwicklung der

Bauleitpläne auf der Grundlage dieser informellen Planung sowie die spätere Umsetzung einzelner Maßnahmen auflegt.

Die Planungshilfen für die Bauleitplanung, die die Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern zur Unterstützung der Gemeinden bei der Bauleitplanung und der in deren Auftrag tätigen Planungsbüros herausgibt, haben diesen Aspekt der Kinder- und Jugendbeteiligung in Form der Spielplatzplanung bereits aufgegriffen. Darüber hinaus ist in o. a. Planungshilfen bei der Aufzählung der nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls zu beteiligenden Behörden und Träger öffentlicher Belange im Rahmen des Bauleitplanverfahrens auch der Kreisjugendring vorgesehen.

Die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen nach § 137 BauGB ist Grundlage aller Stadterneuerungsmaßnahmen. Über die Ausgestaltung der Beteiligung entscheidet die Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. In der Städtebauförderung ist ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes Handlungskonzept Fördervoraussetzung. Insbesondere das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ ermöglicht Strukturen, die Jugendliche aktiv einbinden und so bürgerschaftliches Engagement und eigenverantwortliches Handeln fördern.

Nach Art. 9 Abs. 1 Satz 4 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) sind beim Bau und bei der Unterhaltung der Straßen u. a. auch die Belange von Kindern zu berücksichtigen.

Letztlich handelt es sich bei der Prüfung der Belange von Kindern und Jugendlichen im Fachplanungsrecht regelmäßig um eine Ausprägung des Wohls der Allgemeinheit, das als allgemeines Ziel des Verwaltungshandelns immer zu berücksichtigen ist.

Insbesondere hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise/kreisfreie Städte) u. a. die Aufgabe, dazu bei-

zutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen. Instrument hierfür ist die Jugendhilfeplanung. Gemäß § 80 SGB VIII ist sie eine Aufgabe des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und wird durch das Jugendamt, bestehend aus dem örtlichen Jugendhilfeausschuss und der Verwaltung des örtlichen Jugendamtes, wahrgenommen. In allen Phasen der Planung sind die anerkannten Träger der Jugendhilfe und die kreisangehörigen Gemeinden zu beteiligen. Da der Jugendhilfeausschuss ein Fachausschuss ist, ist bereits durch seine Zusammensetzung ein multidisziplinärer und vielgestaltiger Blick auf die Bedarfslagen von Kindern, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und Familien sichergestellt. Der Jugendhilfeausschuss kann die Befragung von Kindern, Jugendlichen und Familien im Rahmen der Planungsprozesse vorsehen.

Nach Art. 18 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) sollen bei der Wahl des Jugendhilfeausschusses insbesondere auch die Jugendverbände berücksichtigt werden. Nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 8 AGSG ist der bzw. die Vorsitzende des Stadt- oder Kreisjugendrings oder eine von ihm bzw. ihr beauftragte Person in jedem Fall beratendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses, sofern der oder die Vorsitzende dem Ausschuss nicht bereits als stimmberechtigtes Mitglied angehört. Die Jugendverbände und deren Zusammenschlüsse vertreten wiederum die Anliegen und Interessen junger Menschen, § 12 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII. Damit sind die Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen nicht nur gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII bei der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen, sondern die Jugendverbände bzw. zumindest der Kreis- oder Stadtjugendring als Interessenvertretung der jungen Menschen sind auch unmittelbar an der Planung beteiligt.