

## „Juristische Betrachtung des § 43a in der Sächsischen Landkreisordnung“

### Rechtsgutachten der Dombert Rechtsanwälte Part mbB

vorgelegt von

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Dr. Dominik Lück**

sowie

Rechtsanwältin

**Zeynep Kenar**

#### POTSDAM

Partner i.S.d. PartGG

**Prof. Dr. Matthias Dombert**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Janko Geßner**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Prof. Dr. Klaus Herrmann**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Prof. Dr. Jan Thiele**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Dr. Dominik Lück**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Dr. Beate Schulte zu Sodingen**

**Dr. Maximilian Dombert**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Angestellte Rechtsanwälte

**Dr. Janett Wölkerling, M.mel. | counsel**

**Franziska Wilke**

**Josefine Wilke**

**Izabela Bochno**

**Philipp Buslowicz, LL.M.**  
Fachanwalt für Vergaberecht

**Tobias Schröter**

**Mareike Thiele**

**Kristina Gottschalk, LL.M.oec.**

**Sophia von Hodenberg**

**Dr. Stephan Berndt**

**Charlotte Blech, LL.M. (UCLA)**

**Natalie Carstens**

**Zeynep Kenar**

**Michael Liesegang**

**Patricia Kohls**

**Judith Affeldt**

**Anuschka Siegers**

**Tatjana Schmidt, LL.M. (Berkeley)**

**Philipp Korbmacher, LL.M.**

**Michael Lieberum**

in Zusammenarbeit mit

**Dr. Margarete Mühl-Jäckel**  
LL.M. (Harvard) | of counsel

**Ulf Domgörgen**

of counsel

**Prof. Dr. Klaus Günther-Dieng**  
of counsel

#### DÜSSELDORF

Partner i.S.d. PartGG

**Tobias Roß**

Angestellte Rechtsanwälte

**Kristina Dörnenburg**  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

**Moritz Zimmermann, LL.M.**

**Marian Thomas Lunnebach**

Partnerschaftsgesellschaft mit  
beschränkter Berufshaftung  
AG Potsdam PR 119

#### Standort Potsdam

Campus Jungfernsee  
Konrad-Zuse-Ring 12A | 14469 Potsdam  
Tel. 0331 62042-70 | Fax 0331 62042-71  
potsdam@dombert.de

#### Standort Düsseldorf

Design Office Fürst & Friedrich  
Fürstenwall 172 | 40217 Düsseldorf  
Tel. 0211 159239-0 | Fax 0211 159239-29  
duesseldorf@dombert.de

#### Bankverbindung

Mittelbrandenburgische Sparkasse  
BIC WELADED1PMB  
Praxiskonto: IBAN DE20 1605 0000 3503 0130 90  
Fremdgeldkonto: IBAN DE61 1605 0000 1000 8433 23

## **I. Beschreibung des Auftrags**

Der Kinder- und Jugendring Sachsen e.V. hat Dombert Rechtsanwälte mit einer juristischen Betrachtung des § 43a der sächsischen Landkreisordnung beauftragt.

Nach § 43a S. 1 SächsLKrO soll der Landkreis bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll der Landkreis entsprechend § 43a S. 2 SächsLKrO geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. Eine entsprechende Regelung findet sich nach § 47a SächsGemO auch für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie kreisfreien Städte.

Das Ziel dieses Gutachtens ist es, den auf Landkreisebene geltenden § 43a SächsLKrO mit der Regelung für die Gemeinden nach § 47a SächsGemO zu vergleichen und dabei einmal grundlegend zu klären, was diese Regelung aus der Landkreisordnung, auch mit Blick auf die Aspekte in ihrer Umsetzbarkeit auf Landkreisebene, von der aus der Gemeindeordnung für Städte und Gemeinden unterscheidet.

Hintergrund des Prüfauftrags ist es, dass bei einem Vergleich der Bundesländer eine Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung auf Landkreisebene deutlich seltener vorkommt als bei Städten und Gemeinden und – soweit eine solche Regelung vorhanden ist – auch schwieriger umgesetzt werden kann. Auf Grundlage der Prüfung soll die These überprüft werden, ob und inwieweit sich die Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung ohne Weiteres von der gemeindlichen auf die Landkreisebene übertragen lässt.

Um einen Vergleich sowie eine rechtliche Betrachtung der Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung auf Landkreisebene anzustellen, ist zunächst einmal abstrakt unter der *Ziffer 1)* die Regelungswirkung der Vorschrift zu betrachten, um sodann auf die Unterschiede bei der Umsetzung der Beteiligungsrechte in den jeweiligen Gebietskörperschaften nach *Ziffer 2)* einzugehen. Anschließend wird

nach *Ziffer 3)* beleuchtet, weshalb die Kinder- und Jugendbeteiligungen für die Landkreise eine besondere Herausforderung darstellt und wie diese zu bewältigen sind. Einen zusammenfassenden Ausblick enthält *Ziffer 4)*.

## **II. Rechtliche Würdigung**

### **1. Regelungswirkung des § 43a SächsLKrO**

Das Beteiligungsrecht aus § 43a SächsLKrO dient dazu, Kinder und Jugendliche in den Landkreisen stärker in kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen einzubinden. Als sog. „Soll“-Bestimmung kommt ihr eine starke Appellfunktion gegenüber den verantwortlichen Trägern auf Landkreisebene bei der Umsetzung der Beteiligungsrechte zu.

#### **a) Hintergrund und historische Betrachtung**

Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Kommunalangelegenheiten sind in den einzelnen Bundesländern nur uneinheitlich geregelt. In dem Freistaat Sachsen findet sich die Regelung für die Gemeinden in § 47a SächsGemO und für die Landkreise in § 43a SächsLKrO.

Die Aufnahme der Regelungen zur Kinder- und Jugendbeteiligung in der Gemeinde- bzw. Landkreisordnung Sachsens ist auf die Novellierung der Gesetze zum 01. Januar 2018 zurückzuführen. Zuvor fanden sich Beteiligungsrechte nur in Form von einzelnen Regelungen, die Heranwachsenden erst ab 16 Jahren eingeschränkte Teilrechte einräumten. Solche sind zum Beispiel das Recht zur Einwohneranhörung bei Änderungen des Gemeindegebiets nach § 8a Abs. 1 SächsGemO oder die Regelungen zu Einwohneranträgen nach § 20 SächsLKrO. Eine ausdrückliche Grundlage zur Kinder- und Jugendbeteiligung unabhängig vom Alter fand sich in den Gemeinde- und Landkreisordnungen bis zur Novellierung nicht.

Hintergrund der Aufnahme von Beteiligungsrechten in den Kommunalgesetzen ist es, Kinder und Jugendliche bereits frühzeitig in demokratischen Diskussions- und Entscheidungsprozesse einzubinden und ihnen dadurch die Gelegenheit zu geben, eigene „Ideen“ einzubringen. Es soll die Möglichkeit eröffnet werden, bereits im Vorfeld von kommunalpolitischen Entscheidungen mitzugestalten und mitzubestimmen. Da es sich um Vorhaben und Projekte handelt, die ihre Interessen berühren, stehen Kindern und Jugendlichen besondere Beteiligungsrechte zu.

Auch außerhalb des Freistaates Sachsen sind die Beteiligungsrechte je nach Organisationsstruktur in den jeweiligen Landesverfassungen, Gemeinde- oder Landkreisordnungen bzw. Bezirksverwaltungsgesetzen geregelt. In anderen Bundesländern finden sich etwa Regelungen in § 19 BbgKVerf, § 47f GO Schleswig-Holstein, § 41a GemO Baden-Württemberg. An den Buchstaben hinter der Vorschrift (lit. a), f)) wird deutlich, dass es sich um Normen handelt, die erst nachträglich in das jeweilige Gesetz aufgenommen worden sind.

#### **b) Verankerung des Rechts auf Beteiligung in Kinderrechtskonvention**

Die Aufnahme von den Beteiligungsrechten von Kindern und Jugendlichen ist auf Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention (im Folgenden: UN-KRK) zurückzuführen. Bei dem Recht zur Kinder- und Jugendbeteiligung handelt es sich um eines der elementarsten Rechte, um die Interessen von Kindern und Jugendlichen in den Kommunen wie auch auf Landes- und Bundesebene zu berücksichtigen.

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 die Meinung des Kindes angemessen und seinem Alter entsprechend. Zu diesem Zweck wird dem Kind nach Maßgabe des Art. 12 Abs. 2 UN-KRK, in allen es

„berührenden“ Gerichts- oder Verwaltungsverfahren die Gelegenheit gegeben, gehört zu werden.

Auf Grundlage dieser Norm ist auf kommunaler Ebene das in den Gemeinde- und Landkreisordnungen geregelte Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen geschaffen worden, das durch die Gebietskörperschaften umzusetzen ist.

**c) Recht von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung gleich Rechtspflicht der Gemeinden und Landkreise zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen? – Folgen der Nichteinhaltung von Beteiligungsrechten**

Ein subjektiver Rechtsanspruch auf Beteiligung ergibt sich aus § 43a SächsLKrO bzw. § 47a SächsGemO nicht. Die Nichteinhaltung des Rechts auf Beteiligung kann allerdings unter Umständen aufsichtsbehördliche Maßnahmen nach sich ziehen.

- aa) Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen sind in den jeweiligen Ordnungsstrukturen in ganz unterschiedlicher Weise geregelt. In Abhängigkeit davon, ob es sich um eine „Muss“- , „Soll“- oder „Kann“-Regelungen handelt, bestimmt sich, ob dem Beteiligungsrecht von Kindern „spiegelbildlich“ auch eine Beteiligungspflicht der Gemeinden und Landkreises gegenübersteht.

Während einige Bundesländer, wie etwa Schleswig-Holstein nach dem bereits seit 01. April 2023 geltenden § 47f GemO SH, eine zwingende Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen vorsehen, sind Beteiligungsrechte in anderen Ländern als „Kann“-Vorschriften ausgestaltet und räumen einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beteiligung ein.

Die vorliegende Regelung aus § 43a SächsLKrO ist nach seinem Wortlaut als „Soll“-Vorschrift konzipiert, so dass sich daraus kein gebundener Anspruch auf

Beteiligung ergibt. Im Vergleich zu den zwingend bindenden Regelungen handelt es sich um eine „weichere“ Ausgestaltung der Kinder- und Jugendbeteiligung: Denn der Landkreis „soll“ bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen und hierfür geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. Nur im Ausnahmefall kann der Landkreis von der Beteiligung aus wichtigen Gründen absehen.

In der Rechtsprechung und Literatur gibt es hierzu bislang keine einschlägigen Beispiele. Es ist allerdings denkbar, von der Beteiligung von Kindern- und Jugendlichen abzusehen, wenn es beispielsweise nicht um Planungen und Vorhaben geht, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren. In diesem Fall ist dann die Vorschrift aus § 43a S. 1 LKrO schon tatbestandlich nicht einschlägig. Das können etwa Vorhaben sein, die für das Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen kaum von Bedeutung sind (z.B. wenn es um Vorhaben und Projekte geht, wie die kommunale Beratungs- und Unterstützungsangebote für Menschen mit Demenz).

Ein wichtiger Grund kann auch vorliegen, wenn es für den Landkreis praktisch nicht möglich ist, eine Kinder- und Jugendbeteiligung durchzuführen, obwohl die Interessen von Kindern und Jugendlichen berührt sind. Es sind diverse Fallkonstellationen denkbar, in denen es unmöglich sein kann, eine Kinder- und Jugendbeteiligung durchzuführen: Möglich ist es, dass es sich um Planungen und Vorhaben mit einem strikten Zeitfenster handelt und die Durchführung einer Kinder- und Jugendbeteiligung zu einem Verzug führen würde. In diesem Fall muss man sich allerdings die Frage stellen, ob es dem Landkreis möglich gewesen wäre, rechtzeitig eine Kinder- und Jugendbeteiligung durchzuführen oder nicht (je nachdem beurteilt sich das Vorliegen eines wichtigen Grundes). Ob und inwieweit ein vernünftiger oder nachvollziehbarer Grund vorliegt, beurteilt sich somit nach den Umständen des Einzelfalls.

Soweit vernünftige Gründe dafür vorliegen, im Einzelfall von einer Beteiligung von Kindern und Jugendlichen abzusehen oder keine geeigneten Verfahren zu entwickeln und durchzuführen, sind an die Nichteinhaltung der Regelung keine

(aufsichtsbehördlichen) Folgen geknüpft. Nur in atypischen Fallkonstellationen, in denen es die Gemeinden oder Landkreise ohne nachvollziehbaren Grund unterlassen, die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen umzusetzen, kann die Nichteinhaltung der Rechte unter Umständen auch kommunalaufsichtsbehördliche Maßnahmen zur Folge haben.

- bb) Wenn es die Landkreise versäumen, Kindern und Jugendlichen in den Angelegenheiten, die sie berühren, in angemessener Weise Beteiligungsrechte einzuräumen, kann dieses „Unterlassen“ als Rechtsverstoß gewertet und unter Umständen, je nach Schwere und Ausmaß, mit kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen „geahndet“ werden.

Nach Art. 89 Abs. 1 SächsVerf überwacht der Freistaat die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden, der Landkreise und anderer Gemeindeverbände. Bei der Landesdirektion Sachsen handelt es sich um die unmittelbar zuständige Rechtsaufsichtsbehörde für kreisfreie Städte und Landkreise sowie bei dem Sächsischen Staatsministerium des Innern um die oberste Rechtsaufsichtsbehörde, § 65 Abs. 1 SächsLKrO.

Eine „Verpflichtung“ der Kommunalaufsichtsbehörde zum Einschreiten besteht nicht, sondern sie kann sich nach pflichtgemäßem Ermessen entschließen, ob und inwieweit sie gegen die „Nichteinhaltung“ der Beteiligungsrechte vorgeht. Ein kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten kommt etwa in Betracht, wenn die Beteiligungsrechte in der jeweiligen Kommune ohne erkennbaren, sachlichen Grund nicht umgesetzt worden sind. Die Kontrolle beschränkt sich allerdings aufgrund des auf Rechtsfolgenseite bestehenden Ermessens („soll“) darauf, ob etwaige Ermessensfehler (Ermessennichtgebrauch, Ermessensfehlgebrauch) vorliegen. Weitere rechtliche Mittel als kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen, mit denen die Nichteinhaltung von Kinder- und Jugendbeteiligungsrechten „geahndet“ werden kann, bestehen nicht.

**d) Gestaltungsspielraum bei Umsetzung der Beteiligungsrechte**

Den Landkreisen kommt auch bei der Ausgestaltung von konkreten Maßnahmen zur Umsetzung von Beteiligungsrechten für Kinder und Jugendliche ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.

Die Vorschrift zur Kinder- und Jugendbeteiligung enthält eine Reihe von „unbestimmten Rechtsbegriffen“, die den Kommunen auf Tatbestandsebene eine Gestaltungsfreiheit einräumen. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Regelung, die vorsieht, dass bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen „berühren“, diese in angemessener Weise zu beteiligen sind. Es bleibt somit der Kommune vorbehalten, bei welchen Vorhaben sie die „Interessen von Kindern und Jugendlichen“ als „berührt“ ansieht und welche Verfahren sie konkret als „geeignet“ erachtet, um diese Interessen in „angemessener“ Weise zu berücksichtigen.

Bei der Angemessenheit der Kinder- und Jugendbeteiligung ist zu berücksichtigen, dass diese nicht „um jeden Preis“ zu erfolgen hat. Vielmehr muss, auch bei Umsetzung der Beteiligungsrechte, die Effektivität und Arbeitsfähigkeit der Verwaltung erhalten bleiben. Außerdem sind Kinder und Jugendliche entsprechend ihres Alters und Entwicklungsstandes in kommunalpolitischen Zusammenhängen einzubinden. Dabei bleibt es den Landkreisen selbst überlassen, welche konkreten Verfahren sie hierbei als geeignet empfinden. In Betracht kommen auf Landkreisebene eine Reihe von Mitwirkungsmöglichkeiten, unter anderem durch Einrichtung von Kinder- und Jugendsprechstunden, Bildung von Kinder- und Jugendparlamenten, Kinder- und Jugendbefragungen im politischen Kontext, etc. Weitere Möglichkeiten zur Kinder- und Jugendbeteiligung werden im Folgenden unter der *Ziffer 3)* aufgezeigt.



## **2. Umsetzung des Rechts auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den Kommunen**

Bei der Umsetzung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen unterscheidet sich die Situation in den Landkreisen von denen in den Städten und Gemeinden wie folgt:

### **a) Rechtliche Betrachtung der Regelungsinhalte aus SächsLKrO und SächsGO**

Ein Vergleich der in den Landkreisen bzw. Städten und Gemeinden geltenden gesetzlichen Bestimmungen aus § 43a SächsLKrO und § 47a SächsGemO macht deutlich, dass sich die beiden Regelungen nach ihrem Wortlaut kaum unterscheiden.

Die Landkreise „sollen“ genauso wie auch die Gemeinden bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, die in angemessener Weise beteiligen und hierzu geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. In beiden Fällen kann nur ausnahmsweise mit entsprechender Begründung von einer Beteiligung abgesehen werden. Beiden Vorschriften kommt damit eine „Appelfunktion“ zu, die sich an die jeweiligen Verantwortlichen im Landkreis bzw. der Gemeinde richtet.

Das, was der Gesetzgeber über den § 47a SächsGemO den Gemeinden auferlegt, gilt „spiegelbildlich“ genauso auch nach § 43a SächsLKrO für die Landkreise. Rein rechtlich betrachtet, unterscheiden sich die beiden Vorschriften in ihrem Regelungsgehalt nicht. Den Landkreisen ist kein „mehr“ an Kinder- und Jugendbeteiligung auferlegt als den Gemeinden – genauso umgekehrt.

**b) Unterschiede bei der praktischen Umsetzbarkeit der Beteiligungsrechte in Landkreisen und Gemeinden**

Auch wenn sich die Vorschriften zur Kinder- und Jugendbeteiligung nach ihrem Regelungsgehalt nicht unterscheiden, fallen doch starke Unterschiede bei der Umsetzung der Beteiligungsrechte auf Landkreisebene und Ebene der Gemeinden und Städte auf.

Diese sind allerdings nicht rechtlich bedingt, sondern hängen mit der Organisationsstruktur der Gemeinden und Landkreise zusammen. Insbesondere sind die Schwierigkeiten bei der Umsetzbarkeit der Beteiligungsrechte auf die folgenden Hauptaspekte zurückzuführen, wobei in den jeweiligen Landkreisen im Einzelfall auch weitere Gründe hinzukommen können:

**aa) (Größen-)Verhältnis von den Gemeinden zum Landkreis**

Vergleicht man die Gemeinden und Landkreise nach ihrer Organisationsstruktur, so fällt schnell auf, dass Landkreise weitaus größer sind als Gemeinden. Zwar handelt es sich bei beiden um klassische kommunale Gebietskörperschaften, doch sind die Gemeinden aufgrund ihrer begrenzten Größe und Verwaltungskreis in dem jeweiligen Landkreis „untergliedert“, wenn auch mit eigenen Selbstverwaltungsaufgaben ausgestattet.

Gemeinden und Kreise beziehen sich beide als kommunale Gebietskörperschaften auf ein räumlich abgrenzbares „Territorium“. Dieses fällt bei den Gemeinden allerdings kleiner aus als bei den, ihnen gegenüber nach der Verwaltungsgliederung, übergeordneten Landkreisen. Aufgrund der überschaubaren Größe der Gemeinden, sind diese bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch „bürgernäher“. Während die Themen in den Landkreisen meist abstrakt und für den Bürger schwieriger zu „greifen“ sind, handelt es sich bei den Themen in den Gemeinden meist um solche, die innerhalb der örtlichen Gemeinschaft bekannt und

einfacher zu „bewältigen“ sind. Das Größenverhältnis der jeweiligen Gebietskörperschaft wirkt sich damit auch auf die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben aus.

In den Gemeinden ist es aufgrund der überschaubaren Größe und des klaren Themenbereichs somit „leichter“ die Kinder- und Jugendbeteiligung umzusetzen als in den Landkreisen.

#### **bb) Funktion des Landkreises als Unterstützungs- und Ausgleichskörperschaft**

Die Landkreise sind bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendbeteiligung anders als die Gemeinden besonderen Herausforderungen gestellt, da ihnen als übergeordnete Ebene auch besondere Aufgaben und Funktionen zukommen.

Eine dieser besonderen Aufgaben leitet sich aus der sog. Unterstützungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise ab. Nach § 1 Abs. 1 S. 2 SächsLKrO unterstützt der Landkreis die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei. Die Unterstützungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise besteht insoweit vor allem darin, den Gemeinden zur Aufgabenerfüllung eine Hilfeleistung in Form von materiellen und ideellen Mittel zu gewähren (vgl. Weisenberger/Stimpfl/Ewert, Praxis der Kommunalverwaltung, PdK SächsLKrO, § 2, Ziffer 1.3). Soweit kreisangehörige Gemeinden die ihnen zustehenden Aufgaben aus eigener Kraft nicht bzw. nicht hinreichend wahrnehmen können, wird der Landkreis (auch finanziell) unterstützend tätig.

Beispiele, wie eine materielle oder ideelle Hilfestellung des Landkreises für die Städten und Gemeinden aussehen könnte: Wenn die Gemeinden aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht in der Lage sind, die Kinder- und Jugendbeteiligung aus eigener Kraft umzusetzen, ist – wenn die Voraussetzungen für die Unterstützung leistungsschwacher Gemeinden vorliegen – etwa die Gewährung von zweckgebundenen Zuschüssen durch den Landkreis an die

kreisangehörigen Gemeinden denkbar. Möglich ist es auch, dass die Gemeinden im Rahmen der Unterstützungsfunktion mit personeller Verstärkung/Fachkräften unterstützt wird, um die Aufgaben der Kinder- und Jugendbeteiligung umzusetzen.

Im Rahmen der Ausgleichsfunktion nimmt der Landkreis auch „kostenträchtige“ Aufgaben wahr, wie in der Sozialhilfe. Nach dem SGB VIII als pflichtiges Bundesgesetz sind die Landkreise und kreisfreien Städte zur Jugendhilfeplanung verpflichtet. Dies führt dazu, dass sie nicht nur in ihrem Finanzbudget, sondern damit zusammenhängend auch bei ihrem (Gestaltungs-)Spielraum im Rahmen der Wahrnehmung ihrer (freiwilligen) Aufgaben eingeschränkt sein und Beteiligungsrechte nur schwieriger umsetzen können.

### **cc) Eigene finanzielle Mittel der Gemeinden und Landkreise**

Auch wenn die Gemeinden als Teil der Länder anzusehen und diesen nach der Verwaltungsstruktur untergeordnet sind, haben sie doch eigene Einnahmequellen und finanzielle Mittel, um sie im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben einzusetzen.

Nach Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG besteht eine sog. Ertragshoheit der Gemeinden: Zu einem weiteren Teil finanzieren sich die Gemeinden aus eigenen (Steuer-)Einnahmen, aber auch über Gebühren und Zuweisungen durch die Länder. Bei finanziellen Schwierigkeiten sorgen die Landkreise aufgrund ihrer übergeordneten Funktion zu einem Lastenausgleich.

Das Finanzbudget der Landkreise ist dagegen, wie bereits darstellt, unter Umständen wegen dem weiten Aufgabenspektrum eingeschränkt. Hinzu kommt, dass sie verpflichtet sind, die kreisangehörigen Gemeinden, sollten diesen eigene Mittel fehlen, auch finanziell zu unterstützen. Dies wirkt sich negativ auf die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit der Landkreise, insbesondere bei der Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben, aus.

Ein weiterer Aspekt für die unterschiedliche finanzielle Kraft ist, dass nicht nur die Einnahmen, sondern auch die Ausgaben der Gemeinden und Landkreise unterschiedlich ausgeprägt sind. Schon allein die Ausgaben für Verwaltungstätigkeiten, wie Personal- und Sachkosten, u.v.m., sind in den Landkreisen größer als in den Gemeinden, da auch ihr Ausgabenspektrum umfangreicher und ihre Organisationsstruktur weitreichender ist.

#### **dd) Unterschiedliche Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen**

Die Landkreise und kreisangehörige Gemeinden stehen bei der Erfüllung der ihnen zustehenden Aufgaben in einem engen Verhältnis zueinander. Dies wirkt sich auch auf die Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen der Kinder- und Jugendbeteiligung aus, die nicht nur eine Aufgabe der „örtlichen“ Gemeinschaft ist, sondern Landkreisen und Gemeinden gleichermaßen zukommt.

- (1) Der Aufgabenkreis der Gebietskörperschaften wird aus dem ihnen garantierten Selbstverwaltungsrecht abgeleitet. Eine einheitliche Abgrenzung des jeweiligen Aufgabenkreises ist nicht immer möglich. Das BVerwG hat seinerzeit in dem Rastede-Urteil entschieden, dass für die Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und Gemeinden keine Subsidiarität folgt, wenn auch der Aufgabenzuweisung aus Art. 28 Abs. 2 GG ein Regel-Ausnahmemechanismus zugrunde liegt (vgl. BVerwG, Urt. v. 04. August 1983 – 7 C 2/81 –, juris, Rn. 13).

Daraus lässt sich Folgendes ableiten: Die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft kommt den Gemeinden zu, während die Aufgaben der überörtlichen Gemeinschaft die Landkreise wahrnehmen. Nach der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, Art. 28 Abs. 2 GG.

Für die Zuständigkeit des Landkreises kommt es darauf an, ob es sich um eine Aufgabe mit „überörtlichen“ Charakter handelt, bei der der Bezug zur örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG abgelehnt werden muss (vgl. Weisenberger/Stimpfl/Ewert, Praxis der Kommunalverwaltung, Pdk SächsLKrO, § 2, Ziffer 1.1).

- (2) Die Umsetzung des Rechts auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist eine Aufgabe, die die Gemeinden und Landkreise in gleicher Weise zu erfüllen haben. Bei der Kinder- und Jugendbeteiligung handelt sich nicht nur um eine Aufgabe, die nur der „örtlichen“ Gemeinschaft, mithin den Gemeinden zukommt, sondern sie ist für die Gebietskörperschaften von grundlegender Bedeutung. Dies ergibt sich nicht nur aus der „Soll“-Bestimmung aus § 43a S. 1 SächsLKrO, sondern auch daraus, dass die Vertragsstaaten sich nach Art. 12 UN-KRK zur Berücksichtigung des Kindeswillens verpflichtet haben.

Dadurch dass sich die von den Gemeinden und Landkreise wahrgenommenen Aufgaben allerdings ihrem Wesen nach voneinander unterscheiden –, denn die Aufgaben aus Landkreisebene sind, wie zuvor angesprochen, eher „abstrakt“ und weniger „greifbar“ – können bei der Umsetzung der Beteiligungsrechte Schwierigkeiten entstehen. Für die Umsetzung der Regelung aus § 43a SächsLKrO ist daher zu beleuchten, welche Themen sich aus dem jeweiligen Landkreis für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen überhaupt anbieten und in welcher Form die Kinder- und Jugendbeteiligung effizient umgesetzt werden kann.

### **3. Möglichkeiten der Umsetzung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Landkreisen**

Um diese Herausforderungen bei der Umsetzung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in den Landkreisen zu bewältigen, bieten sich insbesondere die folgenden „Lösungsvorschläge“ an:

**a) Herausarbeiten von Themen – Anknüpfungspunkte für Kinder- und Jugendbeteiligung in Landkreisen**

Vor dem Hintergrund, dass die Aufgaben auf der übergeordneten Landkreisebene abstrakt und weniger „greifbar“ sind, sind die möglichen Themenfelder, in denen eine Kinder- und Jugendbeteiligung in Betracht kommt, möglichst konkret herauszuarbeiten.

Die folgenden Beispiele dienen lediglich als „Inspirationsquelle“ und dürfen keinesfalls abschließend betrachtet werden, denn selbstverständlich kommen in den Landkreisen auch darüber hinaus weitere Themenfelder in Betracht, in denen sich mögliche Beteiligungsformen anbieten.

Im Einzelnen:

**aa) Bau- und Unterhaltung von Kreisstraßen, Infrastrukturvorhaben**

Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen betreffen, können insbesondere bei Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen vorliegen, die die kommunale Infrastruktur betreffen.

Diese reichen von Bauvorhaben zu Kinderspielplätzen, Jugendzentren bzw. Möglichkeiten des Kinder- und Jugendtreffs (z.B. öffentliche Park- und Grünanlagen, Skate- und Bikeparks) bis hin zur Einrichtung von Kita-/Schulplätzen. Auch bei infrastrukturellen Vorhaben sind die Interessen von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen (z.B. wenn es um den (Aus-)Bau von Radwegen an Kreisstraßen, die Verbesserung des ÖPNV, die Nutzung von Raum und Flächen in Landkreisen oder die Ausweisung von Natur-/Erholungsgebieten geht).

**bb) Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen: „Spielstraßen“ und verkehrsberuhigter Bereich**

Zu den Aufgaben der Landkreise gehört auch die Aufstellung, Änderung oder Entfernung von Verkehrszeichen sowie Verkehrseinrichtungen, die nur auf verkehrsbehördliche Anordnung der zuständigen Stelle erfolgen dürfen. Die Zuständigkeit liegt bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Insbesondere die Einrichtung von sog. (temporären) Spielstraßen oder verkehrsberuhigten Bereichen berühren die Interessen von Kindern und Jugendlichen.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei das Recht auf Spiel nach Art. 31 Abs. 1 UN-KRK. Dieses Recht gebietet, Kindern und Jugendlichen einen räumlichen Lebensbereich zu verschaffen, in dem sie sich möglichst frei und autonom nach eigener Willensentscheidung entfalten können. Dies ist insoweit von Bedeutung, als dass Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben müssen, ihrem Recht auf Freizeit, Spiel und Erholung nachzugehen, ohne durch äußere Umstände (wie Lärm, Autoverkehr, Abgase, Verdichtung) gefährdet zu werden. Vor Entscheidungsprozessen rund um die Aufstellung und Anordnung von Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen sollten Kinder und Jugendliche daher beteiligt werden.

**cc) ÖPNV: Tickets für Kinder- und Jugendliche, Anbindung und Erreichbarkeit von Kindertagesbetreuungen und Schulen**

Das Thema „Beförderung“ und Nutzung des „Öffentlichen Personennahverkehrs“ spielen für Kinder und Jugendliche eine wichtige Rolle. Kindern und Jugendlichen sind bei Vorhaben, die eine Veränderung oder Ausweitung des ÖPNV in den Landkreisen betreffen, ein Mitbestimmungs- und Mitspracherecht einzuräumen.

Nicht nur um zur Schule/Kita zu gelangen, sondern auch in ihrer Freizeit nutzen Kinder und Jugendliche überwiegend öffentliche Verkehrsmittel. Soweit es zu



Änderungen bei den Haltestellen, Taktzeiten oder Anschlussfahrten bzw. Tarifsystemen (Kosten der Tickets für Kinder und Jugendliche, Angebot eines kostenlosen „Jugend-Freizeittickets“) kommt, sind diese von diesem häufig betroffen, ohne dass sie Einflussmöglichkeiten auf den Entscheidungsprozessen haben. Umso wichtiger ist es, bereits im Vorfeld der Nahverkehrsplanung die Interessen von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen und ihnen frühzeitig Beteiligungsrechte (z.B. in Form von (Internet-)Umfragen zur Verbesserung des ÖPNV) einzuräumen.

#### **dd) Gesundheitswesen und Prävention**

Die gesundheitliche Versorgung spielt in den Landkreisen eine wichtige Rolle. Die Prävention und Gesundheitsförderung von Kindern und Jugendlichen gehört zu den Kernaufgaben der Landkreise. Die Gesundheitsämter in den Landkreisen sind meist mit eigenen Referaten zur Kinder- und Jugendgesundheit ausgestattet, wie dem Kinder- und Jugendärztlichen Dienst.

Bei Planungen und Vorhaben zur gesundheitlichen Versorgung in den Landkreisen sind Kinder und Jugendliche zu beteiligen. Eine Beteiligung kann dabei auf unterschiedlichen Wegen erfolgen:

Es bietet sich vor allem an, die Beteiligungsrechte durch konkrete Projekte auszugestalten. Denkbar sind vor allem Projekte, wie „Kinder lernen *gesund* zu leben“, in denen Kindern die Wichtigkeit der Gesundheitsprävention „beigebracht“ wird, aber auch durch Beteiligung an Bau- und Planungsvorhaben, die einen Bezug zum Gesundheitswesen aufweisen, zum Beispiel: „Kinderbauernhof – Erlernen vom Obst- und Gemüseanbau“. Von enormer Bedeutung sind auch Projekte, die nicht die körperliche, sondern psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen betreffen. In Betracht kommen in diesem Zusammenhang speziell auf Kinder- und Jugendliche abgestimmte Unterstützungs- und Hilfsangebote, die sie in den Landkreisen wahrnehmen und an deren Planung sie beteiligt werden können.

**ee) Freizeit, Kultur und Tourismus**

Auch Themen rund um „Freizeit, Kultur und Tourismus“ sind solche, die in den Landkreisen von Bedeutung sind. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen kommt dabei insbesondere in Betracht, wenn es um Freizeit- und Kulturangebote oder Planungsvorhaben geht, die diese besonders betreffen (z.B. Errichtung eines Jugendzentrums, Ausweitung von Freizeitangeboten für Familien mit Kindern (Freizeitparks, Museen, Erneuerung von Radwegen).

**b) „Kindergerechter“ Zugang zu Informationen in Landkreisen**

Eine Möglichkeit, um die Interessen von Kindern und Jugendlichen für die (auf den ersten Blick abstrakten) Themen aus den Landkreisen zu wecken, ist es, diese in ansprechender Weise kindergerecht zu „verpacken“.

Die Aufgabe der Landkreise muss es sein, die kreisangehörigen Diskussionspunkte kinderfreundlich aufzubereiten und zu veröffentlichen (z.B. über die Homepage des Landkreises), damit Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, sich über diese zu informieren und im Vorfeld von Beteiligungsprozessen bereits eine Meinung zu bilden. Um an kommunalpolitischen Entscheidungen mitwirken zu können, müssen Kinder und Jugendliche zunächst in einer verständlichen Sprache abgeholt werden. Eine kinderfreundliche Darstellung setzt eine altersgerechte, visuell ansprechende Informationsgrundlage, ggf. auch abgestimmt auf die jeweiligen Lebensbereiche (Kita/Schulen/Kinder- und Jugendzentren) voraus.

Nur wenn Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, sich über die Themen in dem Landkreis vorab zu informieren, können sie im Späteren auch entsprechende Beteiligungsrechte ausüben bzw. sind dann auch eher „beteiligungswillig“, da sie sich unter Umständen sogar schon eine Meinung gebildet haben.

Ohne jegliche (kindergerechte) Informationsgrundlage ist eine Beteiligung auf Landkreisebene dagegen nur schwer umsetzbar.

**c) Bereithaltung finanzielle Mittel für Kinder- und Jugendbeteiligung: Berücksichtigung im Haushaltsplan**

Um geeignete Verfahren zur Kinder- und Jugendbeteiligung entwickeln und durchführen zu können, brauchen die Landkreise natürlich finanzielle Mittel. Diese können schnell erschöpft sein, vor allem, wenn die Landkreise in ihrer Ausgleichsfunktion auch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der kreisangehörigen Gemeinden bewältigen müssen. Um dem Risiko, dass am Ende des Jahres keine Mittel für eine angemessene Kinder- und Jugendbeteiligung mehr „übrig“ bleiben, zu entgegen, bietet es sich an, diese bereits im Haushaltsplan einzukalkulieren und die entsprechenden finanziellen Mittel im Vorfeld eines Haushaltsjahres bereitzuhalten.

**d) Schaffung von ortsunabhängigen („flexiblen“) Beteiligungsformen**

Auch die Organisationsstruktur und Größe der Landkreise machen die Umsetzung der Beteiligungsrechte schwierig. In (kleineren) Gemeinden ist es meist viel einfacher, in unmittelbaren Kontakt mit Kindern und Jugendlichen zu treten und Mitspracherechten einzuräumen als in größeren Organisationsstrukturen.

Um allerdings auch bei größeren Verwaltungsstrukturen eine möglichst umfassende Beteiligung von vielen Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen, bietet sich an, auf „flexible“ Beteiligungsformen unabhängig des Wohnorts zurückzugreifen (z.B. durch Befragungen über das Internet oder Verknüpfung der Kinder- und Jugendbeteiligung mit Aktivitäten an Schulen/Kitas/Jugendzentren –, das heißt, Kinder und Jugendliche dort „abholen“, wo sie regelmäßig ohnehin zu finden sind). Sollte man die Beteiligungsformen dagegen an den Kreissitz anknüpfen, so besteht aufgrund der regionalen Größenordnung die Gefahr, nur wenige

Kinder und Jugendliche zu erreichen. Zwar ist auch eine flächendeckende Breitbandversorgung im ländlichen Raum nicht überall und in gleicher Weise gewährleistet, doch können durch Beteiligungsstrukturen über das Internet dennoch mehr Kinder und Jugendliche eingebunden werden als etwa in „Präsenz“ über den Kreissitz. Bei der Umsetzung der Beteiligungsrechte in Landkreisen ist daher eher auf „flexible“ Beteiligungsformen zu setzen.

#### **4. Zusammenfassung und Ausblick: Umsetzung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Landkreisen – eine Sache der „Unmöglichkeit“ oder doch machbar?**

Vor dem Hintergrund dieser Untersuchung lässt sich die folgende Hypothese bekräftigen: Die Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung lässt sich mit Blick auf die Umsetzbarkeit nicht ohne Weiteres von der gemeindlichen auf die Landkreisebene übertragen.

Zwar unterscheiden sich die Vorschriften zur Kinder- und Jugendbeteiligung nicht nach ihrem Regelungsgehalt, denn sie sind in der Gemeinde- und Landkreisordnung nahezu identisch formuliert. Allerdings bestehen in tatsächlicher Hinsicht strukturelle Unterschiede in den Landkreisen und Gemeinden, die eine Umsetzung der Beteiligungsrechte für die Landkreise schwieriger machen.

Die Landkreise, die über den kreisangehörigen Gemeinden stehen, sind nicht nur aufgrund ihrer (pflichtigen) Aufgaben, sondern auch wegen ihrer Funktion als Ausgleichskörperschaft in ihrem Finanzbudget eingeschränkt. Auch bestehen aufgrund der Organisationsstruktur Schwierigkeiten Kinder und Jugendliche einerseits zu erreichen und andererseits auch das Interesse für die (teils abstrakten) Themen zu wecken. Aus diesen Gründen stellt die Kinder- und Jugendbeteiligung in den Landkreisen eine größere Herausforderung dar, als sie etwa für die angehörigen Gemeinden der Fall ist.

Die Aufgabe der Kinder- und Jugendbeteiligung ist trotz dieser Herausforderungen allerdings auch in den Landkreisen keine Sache der Unmöglichkeit, sondern mit der richtigen Herangehensweise und dem „*Know-how*“ wie auch entsprechenden Ressourcen in jedem Fall umsetzbar.

Wenn sich die Landkreise bereits im Vorfeld die Themenpunkte herausarbeiten, bei denen sie eine Kinder- und Jugendbeteiligung umsetzen können und möchten, die finanziellen Mittel dafür im Haushaltsplan einkalkulieren und bereithalten und auf geeignete Formen der Beteiligung setzen, um möglichst viele Kinder und Jugendliche unabhängig vom Wohnort zu erreichen und ansprechen zu können, so ist die Kinder- und Jugendbeteiligung auch in den Landkreisen – wenn auch mit zusätzlichen Herausforderungen und höheren Anforderungen als in den Gemeinden – umsetzbar.

Potsdam, den 28.04.2025



Dr. Lück



Kenar