Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen • Postfach 10 11 43 • 40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
15. WAHLPERIODE
INFORMATION
15/ 91
alle Abg.

„Wie kann eine Förderung von Jugendbeteiligungsgremien in Nothaushaltskommunen sichergestellt werden?“

Bearbeitung: Andreas Schuffelen, Rechtsreferendar
Klaus Aalbers

Datum: 14.03.2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. GUTACHTENAUFTRAG **4**

B. EINLEITUNG **5**

C. GUTACHTEN **7**

I. STELLT JUGENDARBEIT GEM. § 11 SGB VIII FÜR KOMMUNEN EINE PFLICHTIGE LEISTUNG ODER FREIWILLIGE LEISTUNG IM RAHMEN IHRER LEISTUNGSFÄHIGKEIT DAR? 7

1. Aufgabenzuweisung *7*

2. Art der Aufgabe *8*

3. Kein gesetzlich spezifizierter Inhalt der Aufgaben *9*

4. Beschränkung auf die finanzielle Leistungsfähigkeit *11*

5. Auswirkung in Nothaushaltskommunen *11*

II. GIBT ES RECHTLICHE VORGABEN (Z.B. GERICHTSURTEILE, ALLGEMEINE VORGABEN DER KOMMUNALAUFSICHT) DARÜBER, IN WELCHEM UMFANG FINANZIELLE LEISTUNGEN ZUR ERFÜLLUNG DES AUFTRAGS GEMÄß § 11 SGB VIII MINDESTENS GELEISTET WERDEN MÜSSEN? 13

1. Gesetzliche Vorgaben *13*

2. Urteile *13*

3. Allgemeine Vorgaben der Kommunalaufsicht *14*

III. WIE IST EINE MÖGLICHE ÄNDERUNG DER GEMEINDEORDNUNG ZU BEWERTEN, NACH DER EIN BETEILIGUNGSGREMIUM ALS AUSSCHUSS EINGERICHTET WERDEN KANN? (FRAGE DES JUGENDSTADTRATS) KÖNNTEN AUCH MINDERJÄHRIGE JUGENDLICHE EINEM SOLCHEN AUSSCHUSS ANGEHÖREN? 14

1. Zulässigkeit *15*

2. Einsetzung eines Jugendrats als Ausschuss *15*

3. Ergebnis *16*

IV. SIND JUGENDBETEILIGUNGSGREMIEN, DIE DEN STATUS EINES BEIRATS HABEN, VOR FINANZIERUNGSPROBLEMEN IM FALLE EINES NOTHAUSHALTES GESCHÜTZT? 16

1. Einrichtung eines Beirats *16*

2. Regelungen anderer Bundesländer *16*

3. Auswirkungen, Schutzansatz *17*

V. ZUSAMMENFASSUNG 18

D. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS **19**

E. LITERATURVERZEICHNIS **19**

A. Gutachtenauftrag

Der parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst wurde von der Vorsitzenden des Ausschusses Familie, Kinder und Jugend, Frau Margret Vosseler, MdL um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie kann eine Förderung von Jugendbeteiligungsgremien in Nothaushaltskommunen sichergestellt werden?

<u>Vertiefungsfragen:</u>

2. Stellt Jugendarbeit gem. § 11 SGB VIII für Kommunen eine pflichtige Leistung oder freiwillige Leistung im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit dar?

3. Gibt es rechtliche Vorgaben (z.B. Gerichtsurteile, allgemeine Vorgaben der Kommunalaufsicht) darüber, in welchem Umfang finanzielle Leistungen zur Erfüllung des Auftrags gemäß § 11 SGB VIII mindestens geleistet werden müssen?

4. Wie ist eine mögliche Änderung der Gemeindeordnung zu bewerten, nach der ein Beteiligungsgremium als Ausschuss eingerichtet werden kann? *(Frage des Jugendstadtrats)* Könnten auch minderjährige Jugendliche einem solchen Ausschuss angehören?

5. Sind Jugendbeteiligungsgremien, die den Status eines Beirats haben, vor Finanzierungsproblemen im Falle eines Nothaushaltes geschützt?

B. Einleitung

Die Teilhabe der Jugend und die Förderung des politischen Interesses liegen im Interesse demokratischer Staaten. Das Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist in der UN-Kinderrechtskonvention 20. November 1989[1] geregelt. Kinderrechte haben in Nordrhein-Westfalen seit dem Jahr 2002 Verfassungsrang (Artikel 6 der Landesverfassung). Jugendpartizipation und Politikbeteiligung werden im Lande NRW zunehmend erprobt bzw. institutionalisiert. Auf Landesebene konstituierte sich der Jugendlandtag 2008 erstmals und tagt seither jährlich.[2] Auch auf kommunaler Ebene werden der Jugend zunehmend Möglichkeiten eröffnet, ihre Interessen in die Entscheidungsfindung der örtlichen Politik einzubringen. Im Vordergrund stehen auch dabei die sog. Kinder- und Jugendparlamente. Sie bestehen aus gewählten Mitgliedern. In manchen Gemeinden werden die Gremien über die Schulen gewählt, in anderen wiederum erfolgt die Wahl zentral über das Jugendamt. Die Gremien tagen in regelmäßigen Abständen und bilden Arbeitsgruppen. In den kommunalen Jugendhilfeausschüssen sind die Kinder und Jugendlichen zum Teil mit Rederecht vertreten. In den Jugendparlamenten erarbeiten Kinder und Jugendliche Lösungsvorschläge zu konkreten Problemen oder Vorhaben, die in der Regel den jeweiligen Räten oder Ratsausschüssen in Form von Anträgen vorgelegt werden. Derzeit sind in 77[3] Städten und Gemeinden Kinder-und Jugendgremien eingerichtet, darunter Kinder- und Jugendparlamente, Kinder- und Jugendräte, Kinder- und Jugendsenate und Kinder- und Jugendforen[4]. Nach dem 9. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung aus dem Februar 2010 werden Kinder- und Jugendgremien in der Regel von einer pädagogischen Fachkraft oder auch Verwaltungsfachkraft des örtlichen Jugendamtes betreut und unterstützt. In einigen Gemeinden wird die Arbeit mit den Kinder- und Jugendgremien auch von freien Trägern der Kinder und Jugendhilfe übernommen[5]. Zum Teil verfügen die Jugendparlamente sogar über einen eigenen Etat.[6] Seit 2004 findet jährlich ein zweitägiges Treffen aller Kinder- und Jugendgremien in Nordrhein-Westfalen statt. Das Treffen soll den Austausch der verschiedenen Kinder und Jugendgremien sowohl auf Ebene der Kinder und Jugendlichen als auch auf Ebene der Betreuer zu Themen wie „Moderatorentraining", „Spielplatzplanung" oder „Planspiel Stadtrat ermöglichen."[7]. Im Jahr 2006 hat sich in Nordrhein-Westfalen der Kinder- und Jugendrat[8] NRW konstituiert, dessen Mitglieder sich aus gewählten Mitgliedern von Jugendvertretungen zusammensetzen. Ein fünfköpfiges Sprecherteam wird alle zwei

---

[1] http://www.aufenthaltstitel.de/unkinderrechtskonvention.html#12; Art. 12 ff

[2] http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_II/II.1/Jugend/Jugend-Landtag/index.jsp

[3] http://www.mfkjks.nrw.de/kinder-und-jugend/jugendliche-in-nrw/partizipation.html

[4] Eine teilweise Übersicht über diese Gremien findet sich unter: http://www.lwl.org/LWL/Jugend/kijurat-nrw/links/

[5] https://services.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/download/70521/9_kinder_und_jugendbericht.pdf; S. 245

[6] http://de.wikipedia.org/wiki/Kinder-_und_Jugendparlament

[7] https://services.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/download/70521/9_kinder_und_jugendbericht.pdf; S. 246

[8] http://www.lwl.org/LWL/Jugend/kijurat-nrw/; vgl. Geschäftsordnung des Kinder- und Jugendrates: http://www.lwl.org/LWL/Jugend/kijurat-nrw/wirueberuns/Geschaeftsordnung/1284821385_0/Geschaeftsordnung_-_Stand_Juli_2010.pdf

Jahre auf dem landesweiten Treffen aller Kinder- und Jugendgremien in Nordrhein-Westfalen gewählt. Der Kinder und Jugendrat NRW versteht sich als landesweite Vertretung aller Kinder- und Jugendgremien in Nordrhein-Westfalen und möchte die Schaffung eines Netzwerks zur Koordination der Arbeit, der Kommunikation und zum Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Gremien fördern[9].

Für die erforderliche fachliche Begleitung der Jugendparlamente bedarf es neben geeigneten Strukturen auch finanzieller Mittel. Diese werden in der Regel durch die Gemeinden zur Verfügung gestellt. In Zeiten knapper Gemeindefinanzen ist dies dann problematisch, wenn Gemeinden unter Finanzaufsicht stehen und es sich als fraglich darstellt, ob die Finanzierung von Jugendbeteiligungsgremien weiterhin als förderungsberechtigter bzw. genehmigungsfähiger Belang anerkannt werden kann. Das Kinder- und Jugendparlament der Stadt Bergneustadt[10] hat dieses Problem an den Ausschuss Familie, Kinder und Jugend herangetragen. Die Unterstützungsbitte ist wie folgt begründet: „Das Kinder- und Jugendparlament Bergneustadt ...hat die Erfahrung gemacht, dass die Stadt Bergneustadt als "Nothaushalt-Kommune", das Kinder- und Jugendparlament nicht im Haushalt der Stadt führen darf. Dies wurde von der Aufsichtsbehörde abgelehnt. Dadurch wurde der Fortbestand des Kinder- und Jugendparlaments in 2009 und 2010 gefährdet ...Mit dem Engagement der Parlamentarier, Spenden und einer Anschlussförderung mit Mitteln des Landesjugendplans konnte dies abgewendet werden. Aber schon die Fortsetzung der nächsten Legislaturperiode 2011-2013 ist ungewiss. Auf dieser Basis kann kein Vertrauen der Jugend in die Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit von Politik entstehen. Die Städte sollten zumindest eine Grundausstattung eines Kinder- und Jugendparlaments zur Verfügung stellen dürfen und die Parlamentarier nicht schlechter als einen Stadtrat stellen müssen. Demokratiefähigkeit, Partizipation und Politikinteresse müssen sich langfristig entwickeln können“. Hierbei dürfte es sich nicht um eine Einzelfallproblematik handeln, da derzeit bereits 137 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen unter Nothaushaltsrecht stehen[11].

Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich an der Abfolge der Fragen des Auftrages.

---

[9] http://www.mfkjks.nrw.de/kinder-und-jugend/jugendliche-in-nrw/partizipation.html

[10] Zuschrift 15/34, http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMZ15-34.pdf?von=1&bis=0

[11] http://www.rp-online.de/landtagswahl/nachrichten/Innenminister-will-Staedten-mehr-Freiheit-geben_aid_936650.html; vgl. auch Kommunalfinanzbericht 2009: http://www.im.nrw.de/bue/doks/kommunalfinanzbericht_0909.pdf

C. Gutachten

I. Stellt Jugendarbeit gem. § 11 SGB VIII für Kommunen eine pflichtige Leistung oder freiwillige Leistung im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit dar?

Die Frage umfasst mehrere Aspekte. Zunächst, inwieweit Kommunen in NRW zur Umsetzung der Vorschriften des SGB VIII verpflichtet sind. Zum zweiten, ob das SGB VIII selbst, oder ggfs. auch landesrechtliche Vorschriften die zuständigen Kommunen des Landes NRW zu bestimmten Leistungen verpflichten. Und schließlich, ob dabei die Leistungsfähigkeit einer Kommune Berücksichtigung findet.

1. *Aufgabenzuweisung*

Das Recht der Kinder und Jugendhilfe unterliegt als Teil der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nummer 7 GG der konkurrierenden Gesetzgebung[12]. Deshalb hat der Bund in eigener Zuständigkeit das SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe[13] erlassen. § 11 SGB VIII regelt die Jugendarbeit als Teil der Jugendhilfe, deren Bestandteil u.a. die außerschulische Jugendbildung ist, wie folgt:

> „(1) Jungen Menschen sind die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Sie sollen an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anregen und hinführen.
>
> (2) Jugendarbeit wird angeboten von … den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Sie umfasst für Mitglieder bestimmte Angebote, die offene Jugendarbeit und Gemeinwesen orientierte Angebote.
>
> (3) Zu den Schwerpunkten der Jugendarbeit gehören:
>
> 1. außerschulische Jugendbildung mit allgemeiner, politischer, sozialer, gesundheitlicher, kultureller, naturkundlicher und technischer Bildung“

Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Für diesen Fall regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG). Bis zum Jahre 2008 waren die Aufgaben des SGB VIII unmittelbar durch das Gesetz selbst den Kreisen und kreisfreien Städten als örtliche Träger der Jugendhilfe bundesrechtlich zugewiesen (§ 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII a.F.). Mit der Föderalismusreform I erfolgte in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG eine Klarstellung, wonach der Bund den Kommunen keine Aufgaben mehr übertragen darf. § 69 SGB VIII ist deshalb mit Wirkung vom 16. Dezember 2008 dahingehend geändert worden, dass die Bestimmung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nunmehr dem Landesrecht obliegt (§ 69 Abs. 1 SGB VIII n.F.). Der Landesgesetzgeber NRW hat mit Gesetz vom 28. Oktober 2008 das Erste Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes AG – KJHG NRW um die Vorschrift des § 1a AG – KJHG NRW ergänzt, wonach örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kreise und die

---

[12] Schellhorn/Fischer/Mann, Einleitung RdNr. 14

[13] http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/index.html

kreisfreien Städte sind[14]. Daraus folgt, dass eine unmittelbare Pflicht aller Kommunen des Landes NRW, Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen, nicht besteht. Allerdings können nach § 2 AG - KJHG NRW i.V. mit der entsprechenden Rechtsverordnung große und mittlere kreisangehörige Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe[15] bestimmt und weitere Jugendämter zugelassen werden. Die Anzahl der danach zugelassen kreisangehörigen Kommunen des Landes NRW beläuft sich derzeit auf 133. Die Aufgabe, Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu erstellen, trifft demnach die 30 Kreise des Landes, die 22 kreisfreien Städte, die Städteregion Aachen sowie die 133 zugelassenen kreisangehörigen Kommunen. Die weiteren 241 kreisangehörigen Gemeinden des Landes verfügen demzufolge über keine eigene originäre gesetzliche Zuständigkeit als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Zu diesen Kommunen gehört auch die Stadt Bergneustadt. Sofern solche Kommunen Jungendbeteiligungsgremien einrichten, erfüllen sie damit keine gesetzliche Verpflichtung, sondern schaffen ein freiwilliges Angebot auf der Grundlage ihrer verfassungsrechtlich vorgegebenen kommunalen (Aufgaben)Allzuständigkeit.

2. *Art der Aufgabe*

In NRW sind kommunale Aufgaben entweder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 Abs. 2 S. 1 GO NRW) oder Selbstverwaltungsaufgaben. Den Gemeinden können nach § 3 Abs. 1 GO NRW Pflichtaufgaben nur durch Gesetz auferlegt werden. Werden den Gemeinden neue Pflichten auferlegt oder werden Pflichten bei der Novellierung eines Gesetzes fortgeschrieben oder erweitert, ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln. Führen diese neuen Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen (§ 3 Abs. 4 GO NRW). Selbstverwaltungsaufgaben werden nach freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW i.V. mit § 3 Abs. 1 GO NRW. Bei dem Aufgabentyp der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wird die Gemeinde durch Gesetz verpflichtet, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen, hat also nur noch einen Entscheidungsspielraum über das "Wie" der näheren Ausgestaltung. Die verpflichtende Bindung resultiert dabei aus den jeweiligen Spezialgesetzen, wobei § 3 GO NRW einen entsprechenden Gesetzesvorbehalt beinhaltet.

Die Aufgaben der Jugendhilfe sind bisher traditionell dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zugeordnet worden. Der Selbstverwaltungscharakter der Jugendhilfe war in dem Vorgängergesetz zum SGB VIII, dem Gesetz für Jugendwohlfahrt, in § 12 Abs. 1 JWG – wenn auch verfassungswidrig-[16] ausdrücklich festgeschrieben. Das SGB VIII sowie die ergänzenden Landesgesetze zur Jugendhilfe haben diese Tradition – ungeschrieben - übernommen. Bei der

---

14 https://lv.recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=11088&menu=1&sg=0&keyword=AG-KJHG

15 https://lv.recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=216&bes_id=4308&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Verordnung über die Bestimmung Großer kreisangehöriger Städte und Mittlerer kreisangehöriger Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe#det0

16 BVerfG Entscheidung vom 18.07.1967 http://www.juris.de/jportal/portal/t/4apf/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=4&numberofresults=4&fromdoctodoc=yes&doc.id=KSRE162730279%3Ajuris-r02&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint

Übertragung durch § 1a AG – KJHG NRW im Jahre 2008 hat der Landesgesetzgeber keine ausdrückliche oder gar neue Festlegung hinsichtlich der Aufgabenart vorgenommen. Er hat vielmehr die bisherige Festlegung unverändert übernommen. Damit ist die Aufgabe ihrer Art nach als Selbstverwaltungsaufgabe erhalten geblieben. Für die Gesetzgebung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist eine einzige ausdrückliche Ausnahme bei der Aufgabenzuweisung ersichtlich. Nach § 15 Abs. 1 AG KHG NRW erledigen die Landesjugendämter die Aufgabe nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Gerade diese differenzierende Ausnahme macht deutlich, dass es der Landesgesetzgeber in Kenntnis der unterschiedlichen Möglichkeiten auch weiterhin – bezogen auf die Aufgabe nach § 11 SGB VIII - bei einer Zuweisung als Selbstverwaltungsaufgabe belassen hat.

3. *Kein gesetzlich spezifizierter Inhalt der Aufgaben*

Es fragt sich weiterhin, ob § 11 SGB VIII oder die landesrechtlichen Regelungen bestimmte bzw. konkrete Maßnahmen oder Angebote zwingend vorgeben. Nach der Formulierung des Bundesgesetzgebers handelt es sich bei der Leistungsverpflichtung zur Jugendarbeit („sind … zur Verfügung zu stellen") um eine Muss-Bestimmung, so dass ein Handeln des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zwingend zu erfolgen hat, wenn die erforderlichen Angebote nicht oder nicht ausreichend von den Trägern der freien Jugendhilfe zur Verfügung gestellt werden[17]. Die dem Wortlaut nach verbindliche Formulierung zur Leistungsverpflichtung steht allerdings im Gegensatz zur Unbestimmtheit der in § 11 SGB VIII verwendeten Normbegriffe. Der Regierungsentwurf begründet dies damit, dass „die Aufgliederung in einen „Kanon schulischer Fächer" unangemessen wäre, da Jugendarbeit ein Sozialisationsfeld für junge Menschen sei, in dem grundsätzlich die Gesamtheit der Lebensbezüge angesprochen wird"[18]. Die Förderungsaufgaben seien von der Natur der Sache her einer bundesrechtlichen Regelung nur im Rahmen von Leitlinien zugänglich[19], so dass von einer abschließenden Aufzählung und inhaltlichen Fixierung abgesehen werde. Dennoch ist das Förderungsangebot „Jugendarbeit" nicht nur als bloßer Programmsatz zu charakterisieren, sondern als echter Rechtssatz, der im Interesse der Allgemeinheit eine Förderungspflicht begründet. Dies ergibt sich ebenfalls aus der in § 79 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII verankerten Förderungsverpflichtung der öffentlichen Träger der Jugendarbeit, wonach „die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährleisten sollen, dass die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen".

Der Landesgesetzgeber hat entsprechend dem in § 15 SGB VIII normierten Landesrechtsvorbehalt mit dem dritten Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes - Kinder- und Jugendförderungsgesetz - (3. AG-KJHG – KJFöG NRW) vom 12. Oktober 2004 ergänzende Grundlagen zur Ausführung der in den §§ 11 - 14 SGB VIII beschriebenen Handlungsfelder der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes geschaffen. Das Gesetz beschreibt

---

[17] Schellhorn/Fischer/Mann, § 11 RdNr. 10

[18] BT-Drs. 11/5948 S. 55; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/11/059/1105948.pdf

[19] Schellhorn/Fischer/Mann, § 11 RdNr. 11

dabei die Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu gesellschaftlicher Mitwirkung und zu demokratischer Teilhabe in seinen Grundsätzen (§ 2 Abs. 1 des 3. AG-KJHG – KJFöG NRW) sowie in den Beteiligungsfällen des § 6 des 3. AG-KJHG – KJFöG NRW. Nach § 6 Abs. 3 „sollen Kinder und Jugendliche an allen ihre Interessen berührenden Planungen, Entscheidungen und Maßnahmen, insbesondere bei der Wohnumfeld- und Verkehrsplanung, der bedarfsgerechten Anlage und Unterhaltung von Spielflächen sowie der baulichen Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen in angemessener Weise beteiligt werden". Im Rahmen der Schwerpunkte (§ 10 Abs. 1 Nr. 13. des AG-KJHG – KJFöG NRW) gibt der Landesgesetzgeber darüber hinaus vor, dass „die politische und soziale Bildung das Interesse an politischer Beteiligung frühzeitig herausbilden, die Fähigkeit zu kritischer Beurteilung politischer Vorgänge und Konflikte entwickeln und durch aktive Mitgestaltung politischer Vorgänge zur Persönlichkeitsentwicklung beitragen soll". Der Landesgesetzgeber hat die Leitlinien des SGB VIII insoweit zwar mit eigenen Schwerpunkten versehen, es aber beim Charakter von Leitlinien belassen. Eine Konkretisierung der Aufgaben i.S. einer konkreter landesrechtlicher Verpflichtungen lässt sich daraus nicht ableiten.

Aus der Gesamtschau der Vorschriften und Gesetzbegründungen lässt sich für die Träger der Jugendarbeit zwar die gesetzlich zwingende Pflicht ableiten, Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Bestimmte Angebote, d.h. konkret bezeichnete Projekte oder Maßnahmen der Jugendarbeit lassen sich dem Wortlaut der Gesetze jedoch nicht entnehmen. Sowohl der Bundes- als auch der Landesgesetzgeber haben dies offen gelassen. Da es den gesetzlichen Bestimmungen insoweit an präzisen Vorgaben fehlt, handelt es sich um eine allgemeine Verpflichtung und nicht um eine solche zu konkretisierten Förderungsangeboten[20]. Es steht somit den Trägern der Jugendhilfe frei, im Rahmen der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten selbst zu entscheiden, welche Angebote der Jugendarbeit in Betracht kommen. Aus diesem Grund lässt sich aus den bestehenden gesetzlichen Vorgaben weder eine Verpflichtung zu einer bestimmten Maßnahme, noch aus den Vorschriften der §§ 11 bis 14 SGB VIII eine einklagbare individuelle Leistungsberechtigung herleiten[21]. Die Leistungserbringung kann aus diesem Grund nur von der den Träger der öffentlichen Jugendhilfe überwachenden Aufsichtsbehörde im Rahmen der Rechtsaufsicht eingefordert werden[22]. Es kommt hinzu, dass es sich andernfalls um die Übertragung einer neuen Aufgabe handeln würde, die dann auch einen finanziellen Ausgleich nach § 3 Abs. 4 GO NRW vorsehen müsste[23]. In Bezug auf die Fragestellung des Auftrages bedeutet das, dass

---

[20] Schellhorn/Fischer/Mann, § 11 RdNr. 12

[21] Schellhorn/Fischer/Mann, § 11 RdNr. 14; Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 23.01.2001, 2 L 51/01, http://www.juris.de/jportal/portal/t/25kf/page/jurisw.psml?doc.hl=1&doc.id=MWRE003190100%3Ajuris-r02&documentnumber=1&numberofresults=1&showdoccase=1&doc.part=K&paramfromHL=true#focuspoint

[22] Schellhorn/Fischer/Mann, § 11 RdNr. 14

[23] Der Verfassungsgerichtshof des Landes NRW hat § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW mit Urteil vom 12.10.2010 insoweit mit Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW für unvereinbar erklärt, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden sind. Die Entscheidung hat auf die hier in Rede stehende Aufgabenzuweisung keine Auswirkungen, da mit der Übertragung von Aufgaben der Jugendarbeit nach dem SGB VIII für die betroffenen Kommunen keine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vorliegt, da keine neuen Aufgaben übertragen worden sind.

die Initiierung und Fortführung von Jugendparlamenten nicht als zwingende Pflicht aus § 11 SGB VIII abgeleitet werden kann. Dies korreliert schließlich auch mit der Praxis, wonach ein Jugendbeteiligungsgremium regelmäßig durch Verankerung in der Hauptsatzung der Gemeinde und nicht unmittelbar auf der Grundlage des SGB VIII eingerichtet wird.

4. *Beschränkung auf die finanzielle Leistungsfähigkeit*

Eine Beschränkung auf die finanzielle Leistungsfähigkeit ergibt sich für die Träger der Jugendhilfe in NRW aus § 15 Abs.1 des 3. AG-KJHG – KJFöG NRW:

> „Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind zur Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes nach Maßgabe dieses Gesetzes verpflichtet. Gemäß § 79 SGB VIII haben sie im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste, Veranstaltungen und Fachkräfte der Kinder und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes zur Verfügung stehen."

Das Nähere über die Höhe und den Umfang der Förderung soll der Gesetzesbegründung zu Folge in eigener Verantwortung der Träger geregelt werden[24]. Das bedeutet, dass der jeweilige Träger selbst darüber entscheidet, für welche Angebote er in welcher Höhe Finanzmittel bereitstellt. Jugendarbeit stellt damit eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Träger dar, bei der mangels gesetzlicher Konkretisierung das „Wie" der Leistung sowie die Höhe der finanziellen Aufwendungen von der jeweiligen Kommune selbst bestimmt werden.

5. *Auswirkung in Nothaushaltskommunen*

5.1. Nothaushalt

Nothaushaltskommunen entstehen dann, wenn der Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW in Planung und Rechnung nicht mehr ausgeglichen ist. Ein Ausgleich gilt gemäß § 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW auch dann noch als gegeben, wenn ein etwaiger Fehlbetrag durch vorher zu bildende Ausgleichsrücklagen gedeckt werden kann. Reduziert sich das Eigenkapital der Gemeinde jedoch über diese Ausgleichsrücklage hinaus, kann die Gefährdung einer geordneten Haushaltswirtschaft nicht mehr ausgeschlossen werden, so dass jede weitere Verringerung des Eigenkapitals der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedarf[25]. Die Aufsichtsbehörde hat in diesen Fällen zu überprüfen, ob die langfristige Leistungsfähigkeit der Gemeinde noch gewährleistet ist. Sie entscheidet für den jeweiligen Einzelfall, ob dies durch Nebenbestimmungen der Genehmigung (§ 75 Abs. 4 GO NRW) gesichert werden muss, oder ob eine weitere Verringerung des Eigenkapitals haushaltsverträglich ist. Nur sofern die Prüfung ergibt, dass nicht nur die allgemeine Rücklage verringert wird, sondern zugleich die Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 Nr. 1 - 3 GO NRW vorliegen, ist die Gemeinde verpflichtet ein Haushaltsicherungskonzept (HSK) aufzustellen und dies von der Aufsichtsbehörde

---

[24] http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD13-5576.pdf?von=1&bis=0, S. 23

[25] Articus/Schneider, GO-NRW § 75, S. 372

genehmigen zu lassen (§ 76 Abs. 2 GO NRW). Die Gemeinde hat im Rahmen des HSK den Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wiederhergestellt sein wird[26]. Gelingt es der Gemeinde nicht, ein genehmigungsfähiges HSK vorzulegen ist sie gemäß § 82 GO NRW zu einer vorläufigen Haushaltsführung, dem sogenannten Nothaushalt, gezwungen. Nothaushaltskommunen dürfen gemäß § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW nur Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind, oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Rechtliche Verpflichtungen können auf einer gesetzlichen Regelung beruhen oder Ergebnis einer privatrechtlichen Vereinbarung sein. Neue Verpflichtungen dürfen grundsätzlich nicht eingegangen werden. Eine Ausnahme besteht allein dann, wenn durch neue Verpflichtungen lediglich alte Verpflichtungen umgesetzt werden[27].

5.2. Auswirkungen

Kommunen, die derzeit Jugendbeteiligungsgremien unterhalten und nicht zugleich Träger der Jugendhilfe sind, erledigen diese Aufgabe nach derzeitiger Rechtslage als freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheit. Eine rechtliche Verpflichtung im Sinne des § 82 GO NRW besteht in diesem Falle nicht[28].

Für Kommunen, die Träger der Jugendhilfe sind, besteht zwar keine konkretisierte Pflicht zur Errichtung von Jugendbeteiligungsgremien. Sofern sie aber solche eingerichtet haben, könnte hieraus abgeleitet werden, dass die Beibehaltung dieser Angebote der Jugendbeteiligung dem Gesichtspunkt der Weiterführung notwendiger Aufgaben unterfallen könnte. Die Weiterführung notwendiger Aufgaben umfasst insbesondere die bestehenden Gemeindeeinrichtungen, d.h. die öffentlichen Einrichtungen im Sinne der §§ 8, 9 GO NRW, sowie den gesamten öffentlichen Verwaltungsapparat und die Vermögensverwaltung der Gemeinde mit ihrem persönlichen und sachlichen Bedarf[29]. Die Vorschrift bezweckt, den laufenden Betrieb sowie den Fortbestand bereits bestehender Einrichtungen, z.B. von Spiel-, Sport- und Erholungsanlagen, von Schulen, kulturellen Einrichtungen, durch das nach der Konzeption des Gesetzes lediglich vorübergehende Fehlen der haushaltsrechtlichen Grundlage nicht zu gefährden[30]. Ob dieser Ansatz in Bezug auf bereits bestehende Jugendbeteiligungsgremien bei den Aufsichtsbehörden im Einzelfall Anerkennung findet, wird von den konkreten Gegebenheiten vor Ort abhängen. Dabei werden insbesondere die im Leitfaden der Landesregierung „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ [31] genannten Kriterien und die von der Kommune selbst festzulegenden Prioritäten ausschlaggebend sein. Möglicherweise kann es auch davon abhängen, ob eine entsprechende Kompensation an anderer Stelle erbracht werden kann[32].

---

[26] Articus/Schneider, § 76, S. 376

[27] Articus/Schneider § 82, S. 403

[28] Articus/Schneider, § 82, S. 403

[29] Held/Winkel § 82, S. 436 f

[30] OVG NRW, Beschluss vom 17.12.2008; Az.: 15 B 1755/08.

[31] IM NRW - „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ (06. März.2009) - http://www.im.nrw.de/bue/doks/lf_haushaltsicherungnkf.pdf

[32] Held/Winkel, § 82, S. 437

II. Gibt es rechtliche Vorgaben (z.B. Gerichtsurteile, allgemeine Vorgaben der Kommunalaufsicht) darüber, in welchem Umfang finanzielle Leistungen zur Erfüllung des Auftrags gemäß § 11 SGB VIII mindestens geleistet werden müssen?

Konkrete Vorgaben sind weder aus Gesetzen und Gerichtsurteilen, noch aus Vorgaben der Aufsicht ersichtlich.

1. *Gesetzliche Vorgaben*

Eine gesetzliche Vorgabe zur Finanzierung der Jugendarbeit findet sich zwar in § 15 Abs. 3 des 3. AG-KJHG - KJFöG. Danach „haben im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe dafür Sorge zu tragen, dass die erforderlichen Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den für die Jugendhilfe insgesamt bereitgestellten Mittel stehen". Dabei handelt es sich jedoch um eine Rahmenvorgabe, deren Gesetzesbegründung hierzu ausdrücklich lautet: „Eine Festlegung der Höhe des angemessenen Anteils kann nicht auf Landesebene vorgenommen werden. Angesichts der z.T. wesentlich voneinander abweichenden Rahmenbedingungen in den Jugendamtsbezirken kann die Höhe sinnvollerweise nur vor Ort von der Gebietskörperschaft festgelegt werden"[33].

Weiterhin bestimmt § 16 Abs. 3 des 3. AG-KJHG – KJFöG für den Fall der Inanspruchnahme von Fördermitteln, insbesondere aus dem Kinder- und Jugendplan: „Soweit die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe Zuwendungen für Maßnahmen auf kommunaler Ebene oder in eigener Trägerschaft erhalten, haben sie sicher zu stellen, dass ihr Finanzanteil in einem angemessenen Verhältnis zu den Landesmitteln steht, die Landesmittel nicht zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden und die Maßnahmen Bestandteil der örtlichen Jugendhilfeplanung sind. Soweit dies nicht sichergestellt ist, entfällt der Anspruch auf Förderung". Die Begründung zu dieser Vorschrift lautet:" Damit soll sichergestellt werden, dass der Erhalt von Landesmitteln nicht die Kürzung von Haushaltsansätzen im kommunalen Raum nach sich zieht und nicht zur eigenen Haushaltskonsolidierung verwandt werden. Außerdem müssen die zu fördernden Maßnahmen und Angebote Teil der örtlichen Jugendhilfeplanung sein. Insbesondere gilt dies für die Maßnahmen, die Kommunen in eigener Trägerschaft durchführen. Kommunen, die dies nicht sicherstellen können, wird der Landesanteil nicht gewährt Sie fallen aus der Förderung heraus. Entsprechendes gilt auch, wenn Kommunen den freien Trägern kommunale Zuschüsse mit Hinweis auf die gewährte Landesförderung streichen"[34].

2. *Urteile*

Die Rechtsprechung hat sich mit dem Umfang der durch die kommunalen Träger aufzubringenden Mittel bisher nur im Zusammenhang mit Förderansprüchen Dritter befasst. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein hat in einem einschlägigen Fall hierzu entschieden: „Bei der Förderung von Maßnahmen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (§ 74 Abs. 3 SGB VIII) hat derjenige, der Fördermittel beantragt, nur Anspruch auf Beteiligung am Verteilungsverfahren. Sind

---

[33] http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD13-5576.pdf?von=1&bis=0, S. 23

[34] http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD13-5576.pdf?von=1&bis=0, S. 23, 24

die Mittel wirksam verteilt, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Aufstockung der Fördermittel, vielmehr gehen die nicht berücksichtigten und zu spät kommenden freien Träger der Jugendhilfe leer aus. Aus dem Wortlaut des § 11 Abs. 1 S. 1 SGB VIII "sind die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen" kann zwar hergeleitet werden, dass keine oder nur völlig unzureichende Angebote rechtswidrig sind, nicht aber eine Verpflichtung auf Bereitstellung von Haushaltsmitteln entsprechend dem Umfang der Nachfrage"[35].

3. *Allgemeine Vorgaben der Kommunalaufsicht*

Allgemeine Vorgaben der Kommunalaufsicht dürften bereits deshalb nicht bestehen, weil es sich um eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Kommunen handelt und der Landesgesetzgeber die Frage der finanziellen Ausstattung ausdrücklich der Entscheidung der Kommune selbst überlassen hat.

III. Wie ist eine mögliche Änderung der Gemeindeordnung zu bewerten, nach der ein Beteiligungsgremium als Ausschuss eingerichtet werden kann? (Frage des Jugendstadtrats) Könnten auch minderjährige Jugendliche einem solchen Ausschuss angehören?

Nach derzeitiger Praxis erfolgt die Einsetzung von Jugendbeteiligungsgremien überwiegend durch die Hauptsatzung. Diese regelt die persönlichen Voraussetzungen der Mitgliedschaft, das Wahl- oder Bestellverfahren dem Grunde nach, die Kompetenzen des Gremiums sowie die Zusammenarbeit mit den übrigen Gremien und Organen der Kommune. Das Beteiligungsgremium kann im Einzelfall auch berechtigt sein, eigene Anträge, Stellungnahmen und Empfehlungen an den Rat, die Ausschüsse oder die Bezirksvertretungen zu richten. Des Weiteren kann ihm ein Recht zu Anfragen an den Bürgermeister eingeräumt werden. Bei jugendrelevanten Themen sollen diese erst nach einer Stellungnahme des Jugendrates beraten werden[36]. Begleitet werden diese Regelungen z.B. im Falle des Jugendparlamentes der Stadt Remscheid von einer eigenständigen Wahlordnung, nach der Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren aktiv und passiv wahlberechtigt sind. Eine weitere Variante der Organisationsform stellt die Einrichtung eines Jugendrates durch besondere Satzung in der Rechtsform eines nicht eingetragenen Vereines dar[37]. Die GO NRW greift hinsichtlich dieser Organisationsformen nicht. Die Frage zielt somit darauf ab, welche Vorgaben der Gemeindeordnung geändert werden müssten, um einen Jugendstadtrat als Ausschuss i.S. des § 57 GO NRW einsetzten zu können.

---

[35] Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 23.01.2001, 2 L 51/01
http://www.juris.de/jportal/portal/t/3usr/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=6&numberofresults=7&fromdoctodoc=yes&doc.id=MWRE003190100%3Ajuris-r02&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint

[36] Vgl. bspw. Beschlussvorlage der Stadt Remscheid vom 25.11.2003, S. 7 ff - http://www.remscheid.de/Shopdokumente/51_J_151.pdf

[37] Stadt Lauf (Bayern) http://www.lauf.de/db_files/download/8371_satzung_jugendrat.pdf?PHPSESSID=ecc7eb6c0c61e61f07ea13f19b185543

1. *Zulässigkeit*

In Bezug auf Ausschüsse unterscheidet die GO NRW zunächst zwischen den Pflichtausschüssen und den freiwilligen Ausschüssen. Als Pflichtausschüsse benennt § 57 Abs. 2 GO NRW den Hauptausschuss, den Finanzausschuss und den Rechnungsprüfungsausschuss. Neben diesen Pflichtausschüssen können auch weitere freiwillige Ausschüsse gebildet werden (§ 57 Abs. 1 GO NRW). Daneben ist in einer Reihe Sondergesetzen die Bildung von Ausschüssen vorgeschrieben. Hierzu gehören der Schulausschuss (§ 85 SchulG), der Jugendhilfeausschuss (§ 71 SGB VIII, § 4 AG-KJHG NRW) und der Wahlausschuss (§ 2 KWahlG).

Ausschüsse haben die Aufgabe, durch fachliche Spezialisierung im Wege der Arbeitsteilung Beschlüsse des Rates vorzubereiten. In Ausnahmefällen können ihnen Entscheidungen übertragen werden. Bei einem Jugendbeteiligungsgremium liegt der Schwerpunkt der Aufgabe darin, eine Partizipation jugendlicher Einwohner hinsichtlich jugendrelevanter Themen zu ermöglichen. Dem Gremium können keine Aufgaben übertragen werden, die dem Rat, seinen Ausschüssen, den Bezirksvertretungen oder dem Bürgermeister nach der GO übertragen und damit vorbehalten sind. Aus Aufgabensicht handelt es sich daher eher um ein Beratungsorgan eigener Art, als um einen herkömmlichen Ausschuss im Sinne der Gemeindeordnung. Allerdings sieht die GO NRW selbst in § 27 die Einrichtung eines Beratungsorgans in Form eines Ausschusses vor. Dieser Fall betrifft die Beteiligung von Ausländern durch den freien Integrationsrat bzw. den Integrationsausschuss. Für die Einrichtung eines Jugendstadtrates sollte dies durch entsprechende gesetzliche Vorgabe in Form eines freiwilligen Ausschusses ebenfalls möglich sein. Die Einrichtung als Pflichtausschuss würde unter Konnexitätsgesichtspunkten die Frage nach der Finanzierungspflicht des Landes aufwerfen.

2. *Einsetzung eines Jugendrats als Ausschuss*

Die Einsetzung eines Jugendstadtrates über § 57 Abs. 1 GO NRW als Ausschuss setzt allerdings voraus, dass zwei bisherige Voraussetzungen der GO NRW für diesen Fall durch eine Sonderregelung abgeändert werden.

2.1. Besetzungsregeln

Den Ausschüssen können neben den stimmfähigen Ratsmitgliedern - ebenfalls - stimmfähige sachkundige Bürger (§ 58 Abs. 3 S. 1 GO NRW) und mit beratender Stimme sachkundige Einwohner (§ 58 Abs. 4 GO NRW) angehören. Die Zahl der sachkundigen Bürger darf allerdings die Zahl der Ratsmitglieder nicht erreichen (§ 58 Abs. 3 S. 3). Die Einsetzung eines Jugendstadtrates als Ausschuss, der seiner Aufgabe entsprechend ausschließlich aus Kindern und/oder Jugendlichen bestehen soll, bedürfte daher hinsichtlich seiner Besetzung einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung. Außerdem wäre eine Festlegung hinsichtlich der Wahl oder Auswahl der Mitglieder sinnvoll.

2.2. Altersvorgabe

Darüber hinaus müsste eine Sonderregelung in Bezug auf das Alter der Mitglieder geschaffen werden, da Ausschussmitglieder als Ratsmitglieder, aber auch als sachkundige Bürger ein Mindestalter von 16 Jahren aufweisen müssen (§ 7 KWahlG, § 58 Abs. 3 Satz 1 GO NRW). Sachkundige Einwohner müssen sogar volljährig sein (§ 58 Abs. 4 GO NRW). Abweichungen hiervon bedürften damit einer gesetzlichen Sonderregelung oder zumindest einer entsprechenden Ermächtigung.

3. *Ergebnis*

Diese Regelungen der GO NRW zur Besetzung von Ausschüssen und zum Alter der Ausschussmitglieder stehen derzeit der Einrichtung eines Jugendstadtrates als Ausschuss entgegen. Es bedarf daher einer eigenständigen ergänzenden Rechtsgrundlage des Landesgesetzgebers. Eine solche Regelung könnte entweder in der GO NRW, alternativ aber auch - wie der Jugendhilfeausschuss - in den Ausführungsgesetzen zum SGB VIII verankert werden.

IV. Sind Jugendbeteiligungsgremien, die den Status eines Beirats haben, vor Finanzierungsproblemen im Falle eines Nothaushaltes geschützt?

1. *Einrichtung eines Beirats*

Das derzeitige Kommunalverfassungsrecht des Landes NRW sieht die Bestellung von Beiräten nicht vor. Beiräte sind dauerhaft bestehende Gremien mit beratender Funktion[38]. Auch im NRW-Kommunalrecht war bereits 1994 der Ausländerbeirat eingeführt worden. Mittlerweile sieht § 27 GO NRW die Beteiligung von Ausländern aber in Form eines freien Integrationsrates oder als Integrationsausschuss vor, da sich diese Konstruktion als überlegen erwiesen hat[39]. Da es dem Landesgesetzgeber NRW möglich ist, die Grundlagen für die Einrichtung eines Jugendstadtrates in Form eines Ausschusses zu bestimmen, ist es ihm erst recht möglich, diese als Beirat zu konzipieren.

2. *Regelungen anderer Bundesländer*

Gesetzliche Regelungen des Kommunalverfassungsrechts zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sind bisher nur in den Bundesländern Hessen[40], Niedersachsen[41], Rheinland-Pfalz[42] und Schleswig-Holstein[43] zu erkennen. Die Gemeindeordnungen der Länder Niedersachsen (§ 22e GO) und Schleswig-Holstein (§ 47f GO) weisen durch allgemeine Programmsätze auf eine Jugendbeteiligung hin. Die Gemeindeordnung des Landes Hessen sieht vor, dass die Gemeinden über die in diesem Gesetz vorgesehene Beteiligung der Einwohner hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. Allein die Gemeindeordnung des Landes Rheinland-Pfalz sieht die Möglichkeit zur Jugendbeteiligung (§ 16 c) in Form eines

---

[38] http://de.wikipedia.org/wiki/Beirat

[39] Held/Winkel, § 27 S. 183

[40] http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/29h5/page/bshesprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-GemOHE2005rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=0#focuspoint

[41] http://www.rv-ol.niedersachsen.de/download/35279

[42] http://www.juris.de/jportal/portal/t/24z9/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=3&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-GemORPpP31%3Ajuris-lr00&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-GemORPV3P56b

[43] http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=GemO+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true

Beirates (§§ 56b, 56a GO) als Kann-Bestimmung vor. Die diesbezüglichen Vorschriften lauten:

> **§ 56 b – Jugendvertretung**
> (1) In einer Gemeinde kann aufgrund einer Satzung eine Jugendvertretung eingerichtet werden.
>
> (2) Für die Jugendvertretung gilt § 56 a Abs. 1 Satz 2 und 3 und Abs. 2 und 3 entsprechend.
>
> **§ 56 a - Beirat für ältere Menschen, Beirat für behinderte Menschen und sonstige Beiräte**
> (1) ....In der Satzung ist im Rahmen der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde das Nähere über die Beiräte, insbesondere über deren Aufgaben, deren Bildung, ihre Mitglieder und den Vorsitz zu regeln. Soweit der Gemeinderat nichts anderes bestimmt, gelten für die Beiräte die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Gemeinderats entsprechend.
> (2) Die Beiräte können über alle Angelegenheiten beraten, die die Belange der von ihnen vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Gruppen berühren. Gegenüber den Organen der Gemeinde können sie sich hierzu äußern, soweit Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde betroffen sind.
> (3) Auf Antrag eines Beirats hat der Bürgermeister Angelegenheiten im Sinne des Absatzes 2 Satz 2 dem Gemeinderat zur Beratung und Entscheidung vorzulegen. Die Geschäftsordnung des Gemeinderats soll bestimmen, in welcher Form Mitglieder der Beiräte im Rahmen ihrer Aufgaben an Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse teilnehmen.

3. *Auswirkungen, Schutzansatz*

Sofern der Landesgesetzgeber die Einrichtung eines Jugendbeirats in Form einer Kann-Bestimmung nach dem rheinland-pfälzischen Muster ermöglichen würde, wären die Auswirkungen in den Nothaushaltskommunen identisch mit der derzeitigen Situation. Eine rechtliche Verpflichtung im Sinne des § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW wäre nicht gegeben. Diejenigen Nothaushaltskommunen, die bisher über kein Jugendgremium verfügen, wären - unabhängig davon, ob sie Träger der Jugendhilfe sind oder nicht - daran gehindert, einen Beirat einzurichten. Bestandsschutz könnte mglw. nur denjenigen Nothaushaltskommunen zustehen, die Träger der Jugendhilfe sind (s. I. 5.2). Das bedeutet im Ergebnis, dass weder unter dem Gesichtspunkt des „Aufgabenansatzes", noch durch Schaffung einer eigenen Grundlage im Kommunalverfassungsrecht eine rechtlich sichere Möglichkeit zur Finanzierung in Nothaushaltkommunen besteht bzw. herbeigeführt werden kann.

Ein denkbarer Ansatz könnte jedoch in der Änderung von Vorschriften der GO NRW zum Gemeindehaushalt zu sehen sein. Derzeit befindet sich ein Gesetzentwurf zur Änderung des § 76 GO NRW mit dem Ziel der Lockerung einer Regelung zum Haushaltssicherungskonzept in der Ausschussberatung[44]. Der federführende Ausschuss für Kommunalpolitik hat innerhalb seiner Fragen zur Anhörung am 18.02.2011 u.a. auch die Frage gestellt:

---

[44] Drs. 15/666 - http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-666.pdf?von=1&bis=0

„20. Halten Sie es für sinnvoll, freiwillige Aufgaben auch während der Laufzeit eines Haushaltssicherungskonzeptes zu finanzieren? Halten Sie eine entsprechende explizite Aussage im Gesetz für sinnvoll?“[45]

In einer schriftlichen Stellungnahme zu dieser Frage wurde der Vorschlag unterbreitet, den Handlungsspielraum der Kommunen, die unter einem HSK stehen, durch einen gesetzlichen Maßnahmenkatalog als Teil von § 76 GO NRW zu erweitern[46]. Bei Aufnahme der Finanzierung von Jugendbeteiligungsgremien in einen solchen Katalog könnte damit die Finanzierung trotz HSK sichergestellt werden.

V. Zusammenfassung

Nach aktueller Rechtslage stellt sich die Einrichtung von Jugendbeteiligungsgremien für diejenigen Kommunen, die nicht Träger der Jugendhilfe sind, als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe dar. Für Träger der Jugendhilfe hingegen ist Jugendarbeit zwar an sich eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, nicht jedoch die konkrete Maßnahme der Errichtung und Fortführung kommunaler Jugendstadträte. Hinzu kommt, dass die Jugendarbeit unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune steht. Der Landesgesetzgeber könnte eine gesetzliche Ermächtigung zur Bildung eines Jugendstadtrates in Form eines freiwilligen Ausschusses oder Beirats schaffen. Eine rechtsverbindliche Sicherung der Finanzierung von Jugendbeteiligungsgremien dürfte in der Situation des Nothaushalts aber weder über den Ansatz der Aufgabenzuweisung noch durch eine Absicherung im Kommunalverfassungsrecht des Landes NRW zu erreichen sein. Im Falle einer gesetzlichen Pflicht zur Errichtung von Jugendbeteiligungsgremien würde sich die Frage einer Finanzierungverpflichtung durch das Land unter dem Aspekt der Konnexität stellen. Nach derzeitiger Rechtslage ist weiterhin offen, ob bestehende Gremien in Nothaushaltskommunen aufgegeben werden müssen oder unter dem Gesichtspunkt der Weiterführung notwendiger Aufgaben fortgeführt werden können. Dies dürfte nach den Gegebenheiten vor Ort Frage des Einzelfalles sein.

Anlässlich der Beratung einer aktuellen Gesetzesvorlage zur Lockerung der Regelungen zum Haushaltssicherungskonzept hat der Ausschuss für Kommunalpolitik die Frage gestellt, ob die gesetzliche Absicherung der Finanzierung freiwilliger Aufgaben während eines Nothaushaltes in Form eines gesetzlichen Aufgabenkataloges sinnvoll ist. Die Aufnahme von Jugendbeteiligungsgremien in einen solchen Aufgabenkatalog könnte eine finanzielle Absicherung ermöglichen. Das Ergebnis der Beratungen zu diesem Änderungsgesetz steht allerdings noch aus.

---

[45] http://landtag/portal/WWW/GB_I/I.1/Ausschuesse/A11/Fragenkatalog112893.pdf; das Protokoll der mündlichen Anhörung steht noch aus

[46] vgl. Antwort der Stadt Mühlheim an der Ruhr zu Frage 20, Stellungnahme 15/288, http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-288.pdf;jsessionid=539A3A38F1219D57C19623513A8EBC44.portal107Worker

D. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a.F.	Alte Fassung
AG - KJHG	Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
APr	Ausschussprotokoll
Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
Drs.	Drucksache
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
GO NRW	Gemeindeordnung NRW
i.d.R	in der Regel
i.V.	in Verbindung
n.F.	Neue Fassung
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
Rdnr.	Randnummer
S.	Satz, Seite
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe

E. Literaturverzeichnis

Articus/Schneider: Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 3.Auflage,Stuttgart 2009

Held/Winkel: Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Wiesbaden 2009

Schellhorn/Fischer/Mann: SGB VIII, Kommentar zum SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 3. Auflage, München 2007