

Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland **Ein Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen in den Bundesländern**

Das Deutsche Kinderhilfswerk spricht sich in seinem Leitbild für einen verstärkten Ausbau der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland aus. Vision des Deutschen Kinderhilfswerkes ist eine Gesellschaft, in der die Kinder ihre Interessen selbst vertreten. Weil sie das können.

Mit der Analyse „Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Ein Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen in den Bundesländern“ legt das Deutsche Kinderhilfswerk erstmalig eine umfassende Broschüre vor, in der die gesetzlichen Bestimmungen in den Bundesländern hinsichtlich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verglichen werden. Schwerpunkte sind dabei das Wahlrecht für Kinder und Jugendliche, Beteiligungsrechte in den Kommunen, in Kindertageseinrichtungen und vor allem in der Schule. Aber auch Fragen der Förderung von Beteiligungsrechten und die Evaluierung der Umsetzung von Beteiligungsrechten werden betrachtet.

Ausgangspunkt sind dabei die einschlägigen Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention, die in Art. 3 die Vorrangstellung des Kindeswohls und in Art. 4 die Verwirklichung der Kinderrechte festschreiben, vor allem aber in Art. 12 die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen eindeutig normieren: „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Für die Analyse der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland wurden einschlägige Bundesgesetze, die Länderverfassungen und Gemeindeordnungen, Kinderförderungs- und Kindertagesstätten-gesetze, Schulgesetze sowie Bildungs- und Rahmenpläne der Bundesländer ausgewertet. Darüber hinaus wurde ein Fragebogen an die Staats- und Senatskanzleien der Bundesländer verschickt, der von allen Bundesländern mehr oder weniger ausführlich beantwortet wurde.

Wahlrecht

Trotz vielfältiger Initiativen und Vorschläge für eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen durch die Gewährung eines Wahlrechtes ist zumindest auf Bundesebene eine Änderung der bisherigen Praxis nicht in Sicht. Das Wahlrecht auf Bundesebene ist grundsätzlich an die Vollendung des 18. Lebensjahres gekoppelt. Dabei konnten auch in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages für Initiativen zur Absenkung des Wahlalters nicht die notwendigen Parlamentsmehrheiten hergestellt werden.

Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen durch ein Wahlrecht auf Landesebene ist bisher grundsätzlich in allen Bundesländern an die Vollendung des 18. Lebensjahres gebunden. Eine Ausnahme bildet hier das Land Hessen, wo das passive Wahlrecht erst ab 21 Jahren gegeben ist. Parlamentarische Initiativen zur Absenkung des Wahlalters auf Landesebene sind bislang alle-

samt gescheitert. Allerdings könnte sich das bald dahingehend ändern, als dass sich die rot-grüne Koalition in Bremen auf eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre verständigt. Die Wahlaltersgrenze soll sowohl für die Wahl der Bürgerschaft (Landesebene) als auch für die Wahlen zu den Stadtverordnetenversammlungen und Beiräten (Kommunale Ebene) gelten.

Auf der kommunalen Ebene wurden bei der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mittels Wahlrecht in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt. Als erstes Bundesland senkte Niedersachsen die Wahlaltersgrenze auf 16 Jahre, weitere Bundesländer folgten diesem Beispiel. Heute gilt diese Grenze neben Niedersachsen in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. In Bremen soll die Altersgrenze wie oben beschrieben ebenfalls auf 16 Jahre abgesenkt werden. Die Absenkung gilt aber nur für das aktive Wahlrecht, in allen Bundesländern gilt für das passive Wahlrecht weiterhin die Grenze von 18 Jahren.

Gesetzliche Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Raum

Auf der Bundesebene legt das Kinder- und Jugendhilfegesetz fest, dass Kinder und Jugendliche entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen sind. Auf Landesebene lassen sich Beteiligungsrechte zwar nicht originär aus den Landesverfassungen herleiten, es muss allerdings beachtet werden, dass eventuell durch Formulierungen wie „Recht auf eine gesunde geistige Entwicklung“ oder „stehen unter dem besonderen Schutz des Landes“ oder „Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit“ rechtliche Bindungen für die drei staatlichen Gewalten entstanden sind. Folgt man dieser Rechtsauffassung, lassen sich auch aus einer Reihe von landesverfassungsrechtlichen Regelungen durchaus Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche herleiten.

In einzelnen Gemeindeordnungen der Länder wurden die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in den letzten Jahren festgeschrieben. Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass das Bewusstsein der kommunalen Ebene für die Wahrnehmung der Rechte und Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen gesteigert werden konnte. Dabei wurde deutlich, dass nur verbindliche Regelungen auch zu einer wirksamen Änderung des Verwaltungshandelns führen. Hier kann unterschieden werden in verpflichtende IST/MUSS-Bestimmungen wie in Hamburg und Schleswig-Holstein, in SOLL-Bestimmungen wie in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sowie in KANN-Bestimmungen wie in Baden-Württemberg und dem Saarland.

Gesetzliche Beteiligungsrechte in Kindertageseinrichtungen

In einer demokratischen Gesellschaft ist Partizipation bereits in Kindertageseinrichtungen ein grundlegendes Kinderrecht und darüber hinaus zentral für Bildungsförderung sowie den Erwerb demokratischer Grundkompetenzen. Hier lassen sich vor allem zwei Formen der Beteiligung unterscheiden: institutionalisierte bzw. formale sowie projektorientierte Beteiligungsformen. Und so gibt es bereits in einigen Bundesländern gesetzlich festgeschriebene Beteiligungsrechte in Kindertageseinrichtungen. Als Beispiel soll hier das Land Brandenburg genannt werden, wo Kindertageseinrichtungen die gesetzliche Aufgabe haben, die Eigenverantwortlichkeit und Gemeinschaftsfähigkeit der Kinder zu stärken, u. a. durch eine alters- und entwicklungsgemäße Beteiligung an Entscheidungen in der Einrichtung.

Gesetzliche Beteiligungsrechte in Schulen

Bei aller Unterschiedlichkeit der Regelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Schule kann festgestellt werden, dass in den Regelungen der Rahmen- und Lehrpläne oder in den Schulgesetzen aller Bundesländer die Verpflichtung der Schulen normiert ist, die Schülerinnen und Schüler aktiv an der Gestaltung ihres Lernens in der Schule zu beteiligen. In der konkreten Ausgestaltung ist dabei eine sehr große Heterogenität der Bestimmungen festzustellen.

So ist beispielsweise die Wahl von Klassensprecherinnen und Klassensprechern in einigen Bundesländern ab Klassenstufe 1 Pflicht (Bremen, Hamburg, MecklenburgVorpommern, Schleswig-Holstein), während in den anderen Bundesländern dies erst ab Klassenstufe 3, 4 oder 5 verbindlich festgeschrieben ist.

Große Unterschiede gibt es auch bei der Besetzung der Konferenzen. So nehmen in Berlin, Bremen, Hamburg, MecklenburgVorpommern und SchleswigHolstein Schülerinnen und Schüler mit Stimmrecht an den Klassenkonferenzen teil. In RheinlandPfalz gehören dem Schulausschuss sowie im Saarland, in Sachsen und in Thüringen der Schulkonferenz grundsätzlich Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler sowie Eltern im jeweils gleichen Verhältnis an. Und auch bei der Möglichkeit, an den Lehrerkonferenzen teilzunehmen, sind zahlreiche Unterschiede auszumachen.

Bei der Betrachtung der Beteiligungsrechte im Schulbereich muss festgestellt werden, dass in allen Bundesländern an verschiedenen Stellen Unterschiede zwischen der Beteiligung der Schülerinnen und Schüler und der Beteiligung der Eltern gemacht werden. Fast durchgängig werden dabei den Eltern weitergehende Beteiligungsrechte als den Schülerinnen und Schülern zugestanden. Oft sind das nur Marginalien, zeigen aber doch anschaulich, dass von gleichen Rechten für Schülerinnen und Schüler auf der einen und Eltern auf der anderen Seite nicht gesprochen werden kann.

Förderung und Evaluierung von Beteiligungsrechten für Kinder und Jugendliche

Bei der Frage der Förderung von Beteiligungsrechten für Kinder und Jugendliche wurde vor allem untersucht, ob die Landesregierungen ihrem Auftrag des Kinderund Jugendhilfegesetzes nachkommen, der eine Unterstützung von Arbeitsgemeinschaften festschreibt, in denen neben den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Dabei wurden zahlreiche Lücken und Versäumnisse seitens der Länder festgestellt. Auch bei der Frage der Festlegung von Mindeststandards für die Beteiligung durch die Landesregierung, bei der Evaluierung der Umsetzung der Beteiligungsrechte und der Information der Öffentlichkeit sowie bei der Förderung der Ausbildung von Moderatorinnen und Moderatoren für Kinderund Jugendbeteiligung durch die Landesregierung musste festgestellt werden, dass von einheitlichen Verhältnissen in den Bundesländern nicht einmal im Ansatz die Rede sein kann.

Fazit

Der Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen in den Bundesländern zu Beteiligungsrechten von Kindern und Jugendlichen hat deutlich gezeigt, dass diese in vielen Fällen noch „in den Kinderschuhen“ stecken. Der Partizipation von Kindern und Jugendlichen wird seitens der Landesregierungen nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt, sei es aus Nachlässigkeit oder politischer Anschauung.

Deshalb muss folgendes generelles Fazit gezogen werden: Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland sind ein Flickenteppich und entsprechen nicht durchgängig den Standards, die nötig und möglich sind. Es liegt ein eklatanter Verstoß gegen die Artikel 3, 4 und 12 der UNKinderrechtskonvention vor, die die Vorrangstellung des Kindeswohls, die Verwirklichung der Kinderrechte und die Berücksichtigung des Kindeswillens anerkennen. Bund und Länder sind aufgefordert, hier umgehend alle geeigneten Gesetzgebungs, Verwaltungsund sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland zu treffen. Dabei sind die Kommunen mit einzubeziehen, da bei der Beteiligung vor Ort die Herstellung eines Lebensweltbezugs für Kinder und Jugendliche unabdingbar ist.

Gleichwohl kann festgestellt werden, dass es eine Vielzahl von positiven Beispielen in den Bundesländern gibt, wo die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf dem richtigen Weg ist. Diese zeigen klar und deutlich, dass die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen keine Frage der Kassenlage, sondern vor allem eine Frage des politischen Willens des Gesetzgebers ist.

Handlungsempfehlungen des Deutschen Kinderhilfswerkes

Natürlich sind gesetzliche Bestimmungen nur ein Baustein auf dem Weg zu mehr Partizipation, aber ein auf keinen Fall zu unterschätzender. So zeigen Beobachtungen beispielsweise in Berlin, dass nach der Ausweitung der Kompetenzen der Schulkonferenz durch eine Reform des Schulgesetzes die Schülervertretungsarbeit rapide abgenommen hat, da nach Ansicht der Schülervertreterinnen und Schülervertreter den Lehrkräften bei vielen wichtigen Entscheidungen nunmehr ein Veto-Recht eingeräumt wurde. Ob dieser Vorwurf stimmt oder nicht, soll hier nicht bewertet werden, allein dass er erhoben wird zeigt, wie wichtig gesetzliche Vorgaben für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen sind.

Egal ob Kommunen, Bezirke, Kindertageseinrichtungen oder Schulen: Überall sollte ein besonderer Wert auf das Expertenwissen von Kindern und Jugendlichen gelegt werden, die Schwierigkeiten in ihrem Umfeld oder in der Schule haben, die nicht zu den Wortführern zählen oder sich nicht rundum wohl fühlen. Sie können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, ihr Lebensumfeld so zu gestalten, dass es möglichst vielen gerecht wird.

Wenn Kinder und Jugendliche neben Erwachsenen in Gremien mitarbeiten, sollten auf jeden Fall einige Mindeststandards erfüllt werden. Dazu zählt z.B. die Gestaltung der Tagesordnungen dahingehend, dass die Belange, die die Kinder und Jugendlichen unmittelbar betreffen und zu denen sie Stellung beziehen sollen, möglichst an den Anfang der Sitzung gelegt werden. Außerdem müssen die Informationen für die Kinder und Jugendlichen altersangemessen gestaltet sein.

Für die Bundesebene sollte aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes das Wahlalter für Europa- und Bundestagswahlen abgesenkt werden, um das Wahlrecht als klarste Form der politischen Partizipation nicht ausschließlich Erwachsenen vorzubehalten. Zudem muss die Bundesregierung ihren eigenen Vorgaben des Nationalen Aktionsplans für ein kindergerechtes Deutschland 2005 – 2010 im Bereich der Beteiligung mehr als bisher Rechnung tragen. Außerdem sollte sich die Bundesregierung sowohl die UN-Kinderrechtskonvention als auch die Regelungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zum Vorbild nehmen, und Kinderrechte als Grundrechte ins Grundgesetz aufnehmen. Dazu gehören folgende Kernelemente: Vorrangstellung des Kindeswohls bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen; Recht des Kindes auf Anerkennung als eigenständige Persönlichkeit; Recht des Kindes auf Entwicklung und Entfaltung; Recht des Kindes auf Schutz, Förderung und einen angemessenen Lebensstandard; Recht des Kindes auf Beteiligung, insbesondere die Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend Alter und Reifegrad; Verpflichtung des Staates, für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge zu tragen.

Auch auf der Landesebene besteht an vielen Stellen Handlungsbedarf. Dabei sei darauf hingewiesen, dass einige Bundesländer Teilaspekte der Handlungsempfehlungen bereits verwirklicht bzw. entsprechende Absichtserklärungen abgegeben haben. Hier kommt es darauf an, die entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu sichern bzw. die Handlungsabsichten umzusetzen.

An manchen Stellen sind einfachgesetzliche Änderungen nicht ohne die Beachtung höherrangigen Rechts, vor allem der Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassung möglich. Aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes darf das jedoch keine Rechtfertigung für die Verweigerung von Partizipationsrechten für Kinder und Jugendliche sein. Auch Landesverfassungen sind veränderbar, sei es durch besondere qualifizierte Mehrheiten und/oder Volksabstimmungen. Entschei-

dend ist auch hier vor allem der politische Gestaltungswillen der Landesregierungen und der Landesparlamente.

Kinderrechte in die Landesverfassungen

In allen Verfassungen der Bundesländer sollten Kinderrechte verankert werden. Dazu müssen alle Länderverfassungen novelliert werden, um folgende Kernpunkte aufzunehmen: Vorrangstellung des Kindeswohls bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen; Recht des Kindes auf Anerkennung als eigenständige Persönlichkeit; Recht des Kindes auf Entwicklung und Entfaltung; Recht des Kindes auf Schutz, Förderung und einen angemessenen Lebensstandard; Recht des Kindes auf Beteiligung, insbesondere die Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend Alter und Reifegrad; Verpflichtung des Bundeslandes, für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge zu tragen. Zudem sollten sich die Bundesländer für eine Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz einsetzen.

Wahlrecht für Kinder und Jugendliche

Die Wahlaltersgrenze bei Landtagswahlen/Abgeordnetenhauswahlen/Bürgerschaftswahlen von 18 Jahren (bzw. beim passiven Wahlrecht in Hessen von 21 Jahren) sollte sowohl hinsichtlich des aktiven als auch des passiven Wahlrechts abgesenkt werden. Dabei stellt die für das Bundesland Bremen angekündigte Initiative, das aktive Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken, einen Schritt in die richtige Richtung dar.

Die Wahlaltersgrenze bei Kommunalwahlen/Stadtverordnetenwahlen/Bezirkswahlen von 18 Jahren (bzw. beim aktiven Wahlrecht in den Bundesländern Berlin, MecklenburgVorpommern, Niedersachsen, NordrheinWestfalen, SachsenAnhalt und SchleswigHolstein von 16 Jahren) sollte sowohl hinsichtlich des aktiven als auch des passiven Wahlrechts abgesenkt werden.

Gesetzliche Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Raum

In allen Gemeindeordnungen/Bezirksverwaltungsgesetzen/Beirätegesetzen sollten Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche verankert werden. Diese Beteiligungsrechte müssen Pflichtaufgabe der Kommunen/Bezirke werden. Dazu gehört auch eine Darlegungspflicht der Kommunen/Bezirke, wie die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen durchgeführt wurde. Hier können die entsprechenden Regelungen der schleswigholsteinischen Gemeindeordnung als Vorlage dienen.

Interessenvertretungen für Kinder und Jugendliche

Sowohl auf der Landesebene als auch auf kommunaler Ebene sollten Interessenvertretungen für Kinder und Jugendliche gesetzlich verankert sowie mehr als bisher unterstützt und gefördert werden. Dazu gehört auch eine gesetzliche Verankerung von Kinderbeauftragten sowie Kinder- und Jugendparlamenten.

Gesetzliche Beteiligungsrechte in Kindertageseinrichtungen

Beteiligungsrechte für Kinder sollten bereits in Kindertageseinrichtungen zum Standard gehören und nicht von der Befindlichkeit und/oder dem Wohlwollen der Erwachsenen abhängen. Dementsprechend bedarf es einer strukturellen Verankerung von Partizipation sowie als Grundlage dafür einer gesetzlichen Absicherung der altersund entwicklungsgemäßen Beteiligung an Entscheidungen in den Einrichtungen. Die Mitspracherechte der Kinder müssen gesetzlich differenziert geklärt sein, es müssen regelmäßig Beteiligungsgremien tagen und daneben zu einzelnen Themen projektorientierte Beteiligungsverfahren durchgeführt werden.

Gesetzliche Beteiligungsrechte in Schulen

Die Beteiligungsrechte von Schülerinnen und Schülern müssen ausgebaut werden. Dazu zählen vor allem die verbindliche Wahl eines Klassensprechers ab Jahrgangsstufe 1 sowie mindestens gleiche Beteiligungsrechte von Schülervertretungen auf Schulebene sowie Stadt/Bezirks/Landesschülervertretungen analog der gesetzlichen Bestimmungen für Elternvertretungen. Außerdem sollten in den Klassenkonferenzen unabhängig von der Jahrgangsstufe Schülerinnen und Schüler vertreten sein. Auch bei der Besetzung der Sitze für Schülerinnen und Schüler in der (Gesamt)Lehrerkonferenz sollte es keine Einschränkungen aufgrund der Jahrgangsstufen geben. In der Schulkonferenz müssen Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrer Jahrgangsstufe mindestens in Drittelparität mit Sitz und Stimme vertreten sein. Einschränkungen der Drittelparität durch Vetound Einspruchsrechte dürfen nicht zulässig sein. Damit sich die Schülerinnen und Schüler sinnvoll auf die Gremiensitzungen vorbereiten können, müssen ihnen die zur Beratung und Entscheidung notwendigen Informationen rechtzeitig vorab zukommen. Zudem sollte es für Schülerinnen und Schüler bei Entscheidungen von besonderer Wichtigkeit, z.B. der Diskussion und Verabschiedung eines Leitbildes für die Schule, ein eigenständiges Beteiligungsverfahren geben.

In die Weiterbildungen für Schulleitungen sollte das Thema Partizipation verpflichtend aufgenommen werden. Neben der Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten sollten in den Schulen verpflichtend altersangemessene Methoden zur Einbeziehung von Schülerinnen und Schülern entwickelt werden, die sich nicht in Gremien engagieren. Zudem sollten flächendeckend Klassenräte in Grundschulen und nachfolgend in den Sekundarstufen eingerichtet werden. In die Lehrerausbildung müssen Demokratieerziehung und Partizipation inklusive Feedbacksystemen als verpflichtender Bestandteil aufgenommen werden. Außerdem sollten die Bundesländer Unterstützungssysteme für die Schulen mit Hilfe außerschulischer Partner und geeignete Rahmenbedingungen für gelingende Kooperationen mit außerschulischen Partnern schaffen.

Kinder/Beteiligungsrechte als Bestandteil von Bildungsund Rahmenplänen in Kindertageseinrichtungen und Schulen

Kinderund Beteiligungsrechte müssen zu einem regulären Bestandteil von Bildungsund Rahmenplänen in Kindertageseinrichtungen und Schulen werden. Entsprechende didaktische Materialien müssen bereitgestellt und von Kindertageseinrichtungen und Schulen angeschafft werden.

Förderung und Evaluierung von Beteiligungsrechten für Kinder und Jugendliche

Zur Moderation von Beteiligungsprozessen mit Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen sollten entsprechende Moderatorinnen und Moderatoren ausgebildet werden. Zudem sollten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Lehrerinnen und Lehrer, Erzieherinnen und Erzieher für Partizipationsprozesse in Kindertageseinrichtungen und Schulen qualifiziert werden. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen ihren Auftrag nach § 78 des Kinderund Jugendhilfegesetzes, die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anzustreben, ernster als bisher verfolgen. Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche müssen hinsichtlich ihrer Umsetzung kontinuierlich evaluiert werden. Außerdem sollte die Öffentlichkeit stärker als bisher über die Evaluierungsergebnisse informiert werden.