

Waldemar Stange/Christoph Zastrow

Rechtliche Grundlagen der Partizipation

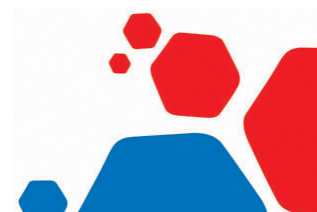
Eine Skizze

Baustein A 1.3

Veröffentlichung im Rahmen der Beteiligungsbausteine des
Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. (www.kinderpolitik.de)

Entwicklung und wissenschaftliche Leitung:
Professor Dr. Waldemar Stange, Leuphana-Universität Lüneburg

Lüneburg/Berlin 2002



Inhalt

1. Überblick – Worum geht's?	3
2. Internationale Ebene	3
2.1 Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes	3
2.2 Die Agenda 21	5
3. Europäische Ebene	7
4. Nationale Ebene: Kinderrechte in Bundesgesetzen	11
4.1 Grundrechte – Subjektstatus usw.	11
4.2 Gesetz über die religiöse Kindererziehung (RelKERzG)	12
4.3 Beteiligungsrechte im Bürgerlichen Gesetzbuch	12
4.4 Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit	13
4.5 Sozialgesetzbuch I	13
4.6 Beteiligungsrechte im Bundesbaugesetz (Baugesetzbuch – BauGB)	13
4.7 Eine der wichtigsten Rechtsgrundlagen: das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)	14
4.8 Der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland	16
4.9 Ökologische Kinderrechte	17
5. Landesebene	17
5.1 Länderausführungsgesetze zum SGB VIII/KJHG	17
5.2 Ländergesetze zum Wahlrecht	17
5.3 Gemeindeordnungen	18
5.4 Beteiligungsrechte auf unterer Ebene: Gemeinderatsbeschlüsse und Gemeindecaputungen	21
6. Fazit	21
7. Zusammenfassung	22
8. Literatur	25
9. Anhang: Tabellarische Übersicht der Rechtsvorschriften	28



1. Überblick – Worum geht's?

Auch wenn dies noch nicht genügend ins öffentliche Bewusstsein vorgedrungen ist – auf allen juristischen Ebenen stößt man auf eine Fülle rechtlicher Bestimmungen für mehr Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Dieser rechtliche Rahmen und seine konkrete Ausgestaltung auf den unteren Ebenen der Gesellschaft in den Kommunen bestimmen die realen Chancen auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Der folgende Beitrag gibt eine Übersicht über die bisher vorliegenden Gesetzesgrundlagen, die für die Partizipation junger Menschen von Bedeutung sind.

Die meisten Menschen sind beim allerersten Gedanken an die rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren zunächst einmal skeptisch (siehe aktives Wahlrecht), stoßen dann aber bei der weiteren Betrachtung sehr schnell auf eine differenziertere Lage und eine wahre Flut rechtlich verankerter Grundlagen der Beteiligung von Minderjährigen (Schröder 1995, S. 27). Positiv auffallend wird dann sogar ein deutlicher Trend zur weiteren Gewährleistung eines immer größeren Mitbestimmungsfreiraums sein.

Die (Beteiligungs-) Rechte von Kindern und Jugendlichen sind auf praktisch allen gesetzlichen Ebenen verankert. Dies beginnt bereits bei Richtlinien für mehr Partizipation, die durch die Vereinten Nationen vorgegeben werden, z. B. in wichtigen Teilen der Agenda 21 oder in Form der UN-Kinderrechtskonvention. Dies setzt sich auf europäischer Ebene fort, zuletzt mit dem Weißbuch der Europäischen Kommission zum Thema Jugend. Auch nationale deutsche Bestimmungen und Rechtsgrundlagen auf Länderebene, etwa die Grundzüge des Kinder- und Jugendhilfegesetzes oder die Öffnung des kommunalen Wahlrechts für 16- bis 18-Jährige, greifen die Idee der Beteiligung junger Menschen auf.

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen gegeben, die im Sinne der Partizipation junger Menschen an den wichtigen Entscheidungsprozessen eine Rolle spielen. Angefangen mit den international gültigen Vorgaben werden diese nun der Reihe nach bis hinab zur kommunalen politischen Ebene „herunterdekliniert“.

2. Internationale Ebene

2.1 Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes

Am 20. 11. 1989, 30 Jahre nach Verabschiedung der „Deklaration über die Rechte des Kindes“, verabschiedete die Vollversammlung der Vereinten Nationen einstimmig die „Konvention über die Rechte des Kindes“. Stellte die Deklaration mehr eine offizielle Erklärung ohne rechtliche Verbindlichkeit dar, so ist die Konvention völkerrechtlicher Natur, in der Vertragsstaaten konkrete Verpflichtungen eingehen. So legt z. B. Artikel 3 fest, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig zu berücksichtigen ist. In Artikel 4 verpflichten sich die Vertragsstaaten, ihre eigene Gesetzgebung den Vorgaben der Konvention anzugleichen. Im Januar 1990 unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland als einer der ersten Staaten die Konvention; nach der Ratifizierung im März 1992 trat die Konvention am 5. 4. 1992 in Kraft. Bis zum Oktober 1996 waren weltweit schon 188 Vertragsstaaten der Konvention beigetreten (Schmidt-Behlau 1996, S. 1). Bis auf die USA und Somalia haben inzwischen übrigens alle Staaten der Welt die UN-Konvention über die Rechte des Kindes ratifiziert.

Im Jahre 2002 fand in New York ein UN-Weltkindergipfel statt, auf dem das Abschlussdokument „A world fit for children“ verabschiedet wurde. Es enthält einen Aktionsplan

zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen weltweit. Er wurde in Deutschland in einer Kindern und Jugendlichen zugänglichen Form einer Broschüre veröffentlicht: „Aktionsplan der UN – Sondergeneralversammlung zu Kindern – Weltkindergipfel 2002 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen 2004).

Einklagbar sind die Rechte aus der UN-Konvention für Kinder bzw. deren Vertreter nicht. Es bleibt nur die Möglichkeit, ein der Konvention entsprechendes Gesetz im eigenen Staat einzufordern. Auch die UN haben keine rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der Rechte. Ihnen bleibt als einziges Verfahren die im Artikel 44 festgeschriebene Berichtspflicht. Damit sind die Vertragsstaaten zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre Fortschritte und die Schwierigkeiten auf dem Weg zur Verwirklichung der in der Konvention festgeschriebenen Rechte verpflichtet. Die Bundesrepublik hat inzwischen ihren 2. Bericht vorgelegt (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001). Auch dieser zweite, verspätet vorgelegte „Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ hat neben zustimmenden Teilen wieder zu durchaus kritischen Stellungnahmen des zuständigen UN-Ausschusses geführt (Ausschuss für die Rechte des Kindes 2004). Interessant: Der Bericht betont im Abschnitt III D den Aspekt der Beteiligung vergleichsweise stark. (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001, S. 60 ff.)

Die nationale Weiterführung des Kinderrechtsdiskurses wird weiter unten im Zusammenhang der nationalen Rechtsgrundlagen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen und des „Nationalen Aktionsplanes Kinderrechte“ dargestellt.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes lässt drei Arten von Rechten erkennen: Versorgungsrechte, Schutzrechte und Beteiligungsrechte (Unicef 1999, S. 1). In ihnen werden politische Bürgerrechte und soziale Menschenrechte zusammengeführt. Von den insgesamt 45 Artikeln beziehen sich fünf Artikel auf das Recht der Partizipation.

Im Kontext der Diskussion um Beteiligung ist der Artikel 12 der Konvention von besonderer Bedeutung: „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“ (Eichholz 1998, S. 28).

In Absatz (2) wird zur Umsetzung dieses Mitspracherechtes vorgeschrieben, dass dem Kind Gelegenheit zu geben sei, „... in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden“. Wegen der vielfältigen unbestimmten Rechtsbegriffe bedarf diese Regelung jedoch einer konkreten politischen Ausgestaltung (BMFSFJ 1998, S. 172).

Auch in den nachfolgenden Artikeln 13 bis 16 werden den Kindern Grundrechte zuerkannt, die weitgehend den Erwachsenen-Grundrechten nachgebildet sind. So wird ihnen in Artikel 13 die Meinungs- und Informationsfreiheit gewährt: „Das Kind hat das Recht auf freie Meinungsäußerung, dieses Recht schließt die Freiheit ein, ungeachtet der Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere vom Kind gewählte Mittel sich zu beschaffen, zu empfangen oder weiterzugeben.“

Die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit ergibt sich aus Artikel 14 („Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.“), das Recht auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit aus Art. 15 (1) („Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, sich frei mit anderen zusammenzuschließen und sich friedlich zu versammeln“).

Das Recht auf Privatsphäre verbürgt Artikel 16. Mit Ausnahme des Artikels 14, der einen ausdrücklichen Hinweis auf die Rechte der Eltern enthält, werden die Kinder in allen Artikeln dieser Gruppe als eigenständige Individuen betrachtet (Frädrich/Jerger-Bachmann 1995, S. 22). Zum besseren Verständnis muss hier angemerkt werden, dass Kinder gemäß Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention alle jungen Menschen sind, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Somit gelten auch Jugendliche unter 18 Jahren als Kinder und werden durch das Übereinkommen erfasst.

Auch das Recht auf angemessene Lebensbedingungen findet sich in der UN-Konvention über die Rechte des Kindes. In Art. 27 (1) heißt es: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an“.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil, der den Vereinten Nationen wichtig war, zielt auf die Beteiligung an der Freizeit, dem kulturellem und künstlerischen Leben (Art. 31 (1)): „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit an, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben.“

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes haben sich die Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verpflichtet, die in ihr enthaltenen persönlichen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte der Kinder zu achten und durchzusetzen sowie ihre nationalen Gesetze den Vorschriften der Konvention anzugleichen. Einklagbar sind diese Rechte jedoch nicht. Die Konvention sieht als einziges Instrument der Überwachung und Durchsetzung der Rechte und Pflichten die bereits erwähnte Berichterstattung der einzelnen Vertragsstaaten vor (Unicef 1999, S. 4 f.). Nach dem ersten Bericht der deutschen Regierung hatte der UN-Kinderrechtsausschuss z. B. kritisiert, dass die deutsche Gesetzgebung den Kindern noch zu selten Möglichkeiten zur Anhörung bei sie betreffenden Entscheidungen einräume (BMFSFJ 1999, S. 47).

2.2 Die Agenda 21

Im Gegensatz zur Diskussion um Kinder- und Jugendbeteiligung im skandinavischen Sprachraum wurde die Agenda 21, das Handlungspaket der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1991, unseres Erachtens im deutschen Sprachraum zunächst wenig beachtet, um dann verstärkt aufgegriffen zu werden. Die bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro versammelten Staats- und Regierungschefs verabschiedeten eine „Agenda 21“, als langfristiges Handlungsprogramm für die Welt an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Im Kap. 21 wird ein Appell an alle kommunalen Gebietskörperschaften der Welt gerichtet, bis zum Jahr 1996 in einem partizipativen Prozess einen Konsens aller gesellschaftlichen Aktionsgruppen am Ort über Lokale Agenden 21 herzustellen, also ein langfristiges kommunales Handlungsprogramm mit dem Ziel der „Nachhaltigkeit“ bzw. „Zukunftsfähigkeit“ – dies sind die gebräuchlichen deutschen Übersetzungen des Begriffs „sustainability“ – zu entwickeln.

Mit der „Agenda 21“ wird an eine enge Zusammenarbeit unter partizipatorischen Gesichtspunkten insbesondere auf kommunaler Ebene appelliert. Die Agenda 21 wird in einem Papier des Bezirksamtes Marzahn zu einem Agendaprojekt wie folgt beschrieben: „Agenda (lateinisches Wort) bedeutet Tagesordnung – was ist zu tun (gegenwärtig und zukünftig). Die Zahl 21 weist auf das kommende Jahrhundert hin. Auszug aus der Agenda 21: Konferenz der Vereinten Nationen (Rio de Janeiro, 5. Juni 1992): „Es ist zwingend erforderlich, dass Jugendliche aus allen Teilen der Welt auf allen für sie relevanten Ebenen aktiv an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden, weil dies ihr heutiges Leben beeinflusst und Auswirkungen auf ihre Zukunft hat. Zusätzlich zu ihrem intellektuellen Beitrag und ihrer Fähigkeit, unterstützende Kräfte zu mobilisieren,

bringen sie einzigartige Ansichten ein, die in Betracht gezogen werden müssen“ (Bezirksamt Marzahn von Berlin 1999, S. 29).

Das Kapitel 25 („Kinder und Jugendliche und nachhaltige Entwicklung“) nimmt explizit Stellung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Hier wird die Wichtigkeit der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in umwelt- und entwicklungspolitische Entscheidungsprozesse betont.

Das Kapitel 25 betont ausdrücklich, dass die Beteiligung der heutigen Jugend an umwelt- und entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen und ihre Beteiligung an der Umsetzung von Programmen mitentscheidend für den langfristigen Erfolg der Agenda 21 ist. „Es ist zwingend erforderlich, dass Jugendliche aus allen Teilen der Welt auf allen für sie relevanten Ebenen aktiv an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden, weil dies ihr heutiges Leben beeinflusst und Auswirkungen auf ihre Zukunft hat. Zusätzlich zu ihrem intellektuellen Beitrag und ihrer Fähigkeit, unterstützende Kräfte zu mobilisieren, bringen sie einzigartige Ansichten ein, die in Betracht gezogen werden müssen.“ (Kap. 25, 2) Dabei soll in jedem Land in Absprache mit seiner Jugend und deren Organisationen ein Prozess in Gang gebracht werden, der den Dialog zwischen ihnen und der Regierung auf allen Ebenen fördert und Kindern und Jugendlichen Gelegenheit gibt, ihre Ansicht zu Regierungsentscheidungen darzulegen (Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.) 2000, S. 9).

Am 27. 5. 1994 wurde von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden die „Charta“ der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg) verabschiedet. Die europäischen Städte, die die Charta von Aalborg unterzeichnet haben, verpflichten sich, alle gesellschaftlichen Kräfte in den Kommunen bei der Aufstellung von Lokalen Agenden 21 zu beteiligen.

„Wir anerkennen die im fünften Umweltprogramm der Europäischen Union, Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung‘ enthaltene Forderung nach gemeinsamer Verantwortung aller gesellschaftlichen Kräfte für die Umsetzung des Programms. Folglich wird die Zusammenarbeit aller Beteiligten die Grundlage unseres Wirkens sein. Wir werden dafür Sorge tragen, dass alle Bürger und interessierten Gruppen Zugang zu Informationen erhalten und es ihnen möglich ist, an den lokalen Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Wir bemühen uns um Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Zukunftsbeständigkeit nicht nur für die breite Öffentlichkeit, sondern auch für Abgeordnete und Bedienstete der Kommunalverwaltungen“ (Stadt Heidelberg 1996, S. 6).

Die Stadt Heidelberg, die diese Charta mit unterzeichnet hatte, legte dann in ihrem Stadtentwicklungsplan „Heidelberg 2010“ für den Zielbereich „Soziales“ fest, dass sie eine Stadt des sozialen Ausgleichs werden wollte. Unter der Leitidee „Den Generationenvertrag bei der Jugend beginnen“ hieß es:

„Um positiv auf die Lebensbedingungen von Heidelberger Kindern und Jugendlichen einzuwirken, muss den jungen Menschen in vielfacher Hinsicht mehr Raum zur Verfügung gestellt werden. Die Interessen und Belange von Kindern und Jugendlichen sind in der Stadtplanung und Entwicklung stärker zu berücksichtigen durch

- mehr Spiel- und Bewegungsräume sowie Begegnungsmöglichkeiten auf Straßen und Plätzen im Wohnumfeld,
- sichere Fuß- und Radwege innerhalb des Stadtteils,
- mehr und bessere Spielplätze und -flächen,
- einen bedarfsgerechten Ausbau und eine inhaltliche Weiterentwicklung der Angebote offener Kinder- und Jugendarbeit in den Stadtteilen,
- einen bedarfsgerechten Ausbau und flexible Gestaltung des Angebotes an Kindertagesstätten.“ (Stadt Heidelberg 1995)

Solche frühen Initiativen wurden dann in der Folge von weiteren Kommunen aufgegriffen und haben zu einer Vielzahl interessanter und anregender Projekte geführt. Beispiele sind u. a. „Das Projekt Kinderwald in Hannover. Ein Beitrag zur Lokalen Agenda 21“ (Deutsches Kinderhilfswerk 2004, 5.3.1), das Projekt „Zukunftswerkstätten als Beteiligungsprojekte zur Lokalen Agenda 21 an drei Stuttgarter Schulen“ (Deutsches Kinderhilfswerk 2004, 5. 2. 10) oder die „Beteiligung von Kindern bei der naturnahen Umgestaltung eines Kindergarten-Außengeländes in der Verbandsgemeinde Rockenhausen“ (www.net-part.de, 2006).

3. Europäische Ebene

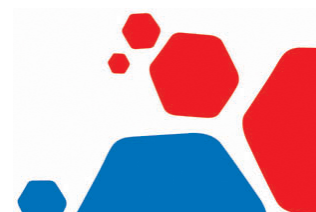
Auf europäischer Ebene gab es verschiedene Initiativen, die Kinderrechte und insbesondere die Partizipation von Kindern und Jugendlichen rechtlich zu verankern. So hat sich bereits 1990 das Europäische Parlament für eine an die UN-Kinderrechtskonvention angelehnte „Europäische Charta der Rechte des Kindes“ ausgesprochen, die 1996 vom Ministerrat der EU beschlossen wurde (Frädrich/Jerger-Bachmann 1995, S. 17).

Art. 8.30 legt fest, dass jedes Kind ein Recht auf eine saubere Umwelt hat (Burkert 1996, S. 10). Dieses Dokument hat seit seiner Unterzeichnung ebenso wenig Beachtung gefunden in der Diskussion um Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am gesellschaftlichen Leben wie weitere europäische Papiere, z. B. das bald folgende „Hintergrundpapier über die Beteiligung von Jugendlichen und örtliche Strukturen“, erstellt von der Irischen Präsidentschaft der EU für die informelle Tagung der Minister mit Verantwortung für Jugendliche in Cork vom 13. bis 15. 11. 1996.

Im Kontext dieses Papiers wie auch etlicher anderer wird immer wieder deutlich, dass, wenn von Jugendlichen gesprochen wird, Kinder nach der Definition der UN-Kinderrechtskonvention gemeint sind, aber auch ältere Kinder nach der Altersdefinition des KJHG. Angesichts der zunehmenden Entfremdung Jugendlicher von den Strukturen, die sich auf sie auswirken, und ihrer Rechte und Pflichten in Bezug auf die Gestaltung ihrer eigenen Zukunft und der Gesellschaft als Ganzes, bemühte sich seinerzeit die Irische Präsidentschaft darum, innerhalb der Jugendstrukturen und in Zusammenarbeit mit anderen örtlichen Strukturen Strategien zu fördern, die eine aktive, verantwortliche und kritische Beteiligung Jugendlicher auf geeigneten Ebenen der Gesellschaft ermöglichen.

Die Irische Präsidentschaft bezog sich dabei auf ein Memorandum der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Jugendliche in der Europäischen Gemeinschaft“, in dem es um die Förderung dessen ging, „was als ‚aktives staatsbürgerliches Bewusstsein‘ von Jugendlichen bezeichnet werden könnte, d. h. eine Geisteshaltung, in der Jugendliche sich bemühen werden, ihr eigenes volles Potential zu entwickeln, um Verantwortung für ihr eigenes Leben zu übernehmen und uneingeschränkt zu einer ‚aktiven Gesellschaft‘ beizutragen“ (Presidency of the European Union 1996, S. 3). In dem Papier wurden die folgenden Empfehlungen gegeben:

- „Beteiligung muss als ein Prozess verstanden werden, der Jugendliche aktiv in die Entscheidungsbildung in Schulen, Jugendverbänden und örtlichen Behörden einbezieht, und sollte nicht nur als Schaffung von Strukturen gesehen werden, die in Wirklichkeit wenig Einfluss auf den Entscheidungsprozess haben.
- Örtliche Jugendpolitik muss das Recht von Jugendlichen auf Beteiligung an, der örtlichen Gesellschaft und auf Übernahme von Verantwortung unterstreichen.
- Jugendliche müssen einen echten Einfluss auf die Entwicklung einer örtlichen Jugendpolitik haben.



- Beteiligung der Jugendlichen muss auch die Teilung der Macht zwischen Erwachsenen und Jugendlichen umfassen.
- Die Gesellschaft muss konstruktivere Beziehungen zwischen Erwachsenen und Jugendlichen fördern, die eher auf Achtung denn auf Kontrolle aufgebaut sind.“ (Presidency of the European Union 1996, S. 11)

Vergleichbare Formulierungen fanden sich in der Entschließung zum Thema „Europäisches Jahr der lokalen und regionalen Demokratie“ wieder, einstimmig auf der 15. Plenartagung am 13./14. 11. 1996 vom Ausschuss der Regionen der Europäischen Union verabschiedet. Nach einer Analyse, die die Notwendigkeit begründet, demokratische Entscheidungsverfahren zu verbessern, wurden hierzu folgende Zielsetzungen formuliert:

- „Sensibilisierung der europäischen Bürger für die Bedeutung der regionalen und lokalen Demokratie als einer der Grundsteine der Union und Motivation der Bürger, sich an ihr zu beteiligen,
- Entwicklung der lokalen und regionalen Demokratie, u. a. durch Öffnung ihrer Organe für Einzelpersonen und Gruppen, die heute noch keine ausreichenden Beteiligungsmöglichkeiten haben, wie beispielsweise Jugendliche, Einwanderer und Frauen;
- Förderung des Wissens über die Funktionsweise der lokalen und regionalen Verwaltung unter Jugendlichen ...“ (Europäische Union 1996, S. 2)

Auch der Europarat hat einige für unseren Diskurs hoch relevante Papiere in der Form von Erklärungen und Entschließungen verabschiedet – z. B. zur Beteiligung junger Menschen, zur Staatsbürgerschaft, zur nicht formalen Bildung, zur Mobilität und zum Kampf gegen den Rassismus. Wichtig, wenngleich nicht ausreichend zur Kenntnis genommen: Im März 1992 verabschiedete er die Europäische Charta über die Beteiligung der Jugendlichen am Leben der Gemeinden und Regionen. In dieser Charta ging es um die verstärkte Beteiligung der Jugend an den öffentlichen Angelegenheiten auf regionaler und lokaler Ebene. Es wurde die Umsetzung „verschiedener Formen der Beteiligung“ gefordert, die für alle „jungen Menschen ohne Diskriminierung“ zur Verfügung stehen sollte.“ (Entschließung 237, verabschiedet am 19.3.1992 von der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, (KGRE). (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001a, S. 86).

Bedeutsam ist auch die 1997 verabschiedete Empfehlung „Jugend, Mitbestimmung und die Zukunft der Zivilgesellschaft“. Hier betont das Ministerkomitee des Europarates ein weiteres Mal „die zentrale Rolle der Jugendbeteiligung bei der Entwicklung der Bürgergesellschaft, da sie ein eindeutig positives Bild der jungen Menschen als Quelle für die stetige Erneuerung der demokratischen Gesellschaft zeichnet“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a, S. 86 und Ministerkomitee, Empfehlung Nr. R(97)3 vom 4. 2. 1997).

Die Verabschiedung der Charta der Grundrechte in Nizza im Dezember 2000 muss als entscheidender Meilenstein auch im Bereich der Kinderrechte bezeichnet werden. Die Kapitel über Freiheiten (Kapitel II) und Solidarität (Kapitel IV) heben ausdrücklich die Rechte von Kindern und Jugendlichen hervor (Artikel 14, „Recht auf Bildung“, Artikel 24, „Rechte des Kindes“, sowie Artikel 32, „Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz“) (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001 a, S. 83 f.).

Diese Grundrechte sind enthalten im Vertrag über die Europäische Verfassung, die zwar noch nicht ratifiziert wurde, weil sie in einigen Volksabstimmungen abgelehnt wurde (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2005), er dürfte aber dennoch in absehbarer Zukunft – mit welchem Verfahren auch immer – Grundlage der Europäischen Union werden. Dieses Dokument bringt in Bezug auf die Kinderrechtsthematik einen

Bedeutungsgewinn. So heißt es in Artikel I-3 (3) „Ziele der Union“: „Sie ... fördert ... die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.“ In der enthaltenen Charta der Grundrechte sind nicht nur Aussagen zur Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel II-70), zur Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel II-71), zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel II-72) enthalten, die nicht nur den „Bürgern“, sondern allen „Personen“, d. h. auch Kindern und Jugendlichen gewährt werden, sondern erstmals explizit – und das ist ein wirklich bedeutsamer Schritt – auch ein eigener Artikel über die Rechte des Kindes:

„Artikel II-84 Rechte des Kindes

(1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.

(2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.

(3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.“

Insbesondere Absatz 1 greift die Aussagen der UN-Kinderrechtskonvention zu den Beteiligungsrechten nochmals auf und stellt eine ausgezeichnete Argumentationsgrundlage für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen nun auch aus der Perspektive europäischen Rechts dar.

Es ist nicht entscheidend, dass die Europäische Verfassung bislang noch nicht ratifiziert wurde. Man muss sich nämlich klar machen, dass im europäischen Bereich auch unterhalb dieser Ebene z. B. die „Entschließungen des Rates“, die es auch zu unserem Thema gibt, durchaus eine gewisse rechtliche Substanz haben und es darüber hinaus ein nicht unübliches Verfahren ist, den politischen und administrativen Prozess über solche Dokumente zu steuern, die den Status von Gesetzen oder Erlassen gar nicht erreichen. Sie sind gleichwohl Grundlage des Handelns und – besonders wichtig – von bedeutsamen Förderprogrammen.

Das lässt sich z. B. am Europäischen Weißbuchprozess von 2001 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weißbuch der Europäischen Kommission „Neuer Schwung für die Jugend Europas“) und den für unseren Diskurs ebenfalls wichtigen Entschließungen des Rates vom 25. 11. 2003 und vom 15. 11. 2004 mit sehr wichtigen Zielvorgaben für die Jugendpolitik verdeutlichen.

Zunächst zum Weißbuchprozess: Die Veröffentlichung eines Weißbuchs der Europäischen Kommission zum Thema Jugend darf als wichtiger Meilenstein im europäischen Beteiligungsdiskurs gewertet werden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a). Mit „Jugendlichen“ sind nach einem Beschluss des Parlaments und des Rates für das Aktionsprogramm „Jugend“ übrigens junge Menschen zwischen 15 und 25 Jahren gemeint. „Erweitertes Europa“ meint die damaligen 15 Mitgliedstaaten plus die seinerzeitigen zwölf Beitrittskandidaten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001 a, S. 7).

Die Kommission hat anlässlich des Rates „Jugend“ Ende 1999 die Veröffentlichung eines Weißbuches vorgeschlagen, das den Weg für eine neuartige europäische Zusammenarbeit im Jugendbereich weisen sollte. Die Veröffentlichung des Weißbuches über Jugendpolitik ist „Ausdruck des Willens, die neuen Formen des europäischen Regierens zu verwirklichen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001 a, S. 4). „Grundlage dieses Weißbuchs ist die Konsultation, die im Zeitraum von Mai 2000

bis März 2001 stattfand und bei der Jugendliche unterschiedlichster Herkunft, Jugendorganisationen, die wissenschaftliche Gemeinschaft, die politischen Verantwortlichen und die Verwaltungen befragt wurden. ... In den Mitgliedstaaten fanden 17 nationale Konferenzen statt, an denen mehrere tausend Jugendliche teilnahmen und bei denen 440 Vorschläge ausgearbeitet wurden... Mitte März 2001 fand in Umeå unter schwedischem Ratsvorsitz ein Treffen statt, bei dem Jugendliche, Jugendorganisationen, Forscher und Vertreter der Behörden die politischen Prioritäten festsetzten ...“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001 a, S. 13 f.) Die Europäische Kommission hat eine kleine Kernausswahl an Themen (z. B. „Information“) als vorrangig eingestuft, „wobei sie der Ansicht ist, dass die Partizipation der Jugendlichen als Erstes behandelt werden sollte“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001 a, S. 19 f.).

Adressat der im Weißbuch vorgeschlagenen Aktionen sind zunächst einmal die Mitgliedstaaten und die Regionen Europas. Die Kommission weiß aber auch, dass die Kompetenzen weitgehend auf regionaler und lokaler Ebene angesiedelt sind. Daher solle in diesem Bereich grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommen, da dies die wirksamste Vorgehensweise sei. Die Kommission betont bewusst die lokale Ebene, („Nahraumdemokratie“: Schule, Stadtviertel, Gemeinde, Verein), da die auf lokaler Ebene getroffenen Entscheidungen sich am stärksten auf den Alltag der Jugendlichen auswirken würden und die Jugendlichen hier „eine aktive Staatsbürgerschaft“ erlernen könnten. Hier würden die Jugendlichen Erfahrungen sammeln und das nötige Selbstvertrauen gewinnen, um sich später im öffentlichen Leben bis hin zur europäischen Ebene zu engagieren. Das damit verbundene Engagement in sozialen Aktivitäten ohne Diskriminierung würde zu einer solidarischeren Gesellschaft beitragen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001 a, S. 16, S. 5).

Die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe nahm zwar zu einigen inhaltlichen Punkten des Weißbuches kritisch Stellung, ist gleichwohl aber der Meinung, dass „das Thema ‚Jugend‘ erstmals über die bisherigen Einzelmaßnahmen hinaus in den Fokus europäischer Politik“ geraten sei. Es ist zu begrüßen, dass Partizipation als Thema und Methode an zentraler Stelle steht“ (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 2005, S. 1 f.).

Die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Weißbuch haben zu einer Reihe von Folgeaktivitäten (die u. a. auf der Auswertung eines Fragebogens für die Mitgliedsländer beruhte) geführt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004).

Neben dem Weißbuchprozess sind ebenfalls für unseren Diskurs wichtig die Entschlüsse des Rates vom 25. 11. 2003 und vom 15. 11. 2004 mit sehr wichtigen Vorgaben für die Jugendpolitik. Dort werden die Zielvorgaben für die Bereiche Partizipation und Information nochmals hervorgehoben und präzisiert (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005, S. 20).

Auch der gesamte Bereich der freiwilligen Aktivitäten Jugendlicher hat für die EU einen hohen Stellenwert erhalten: „Um das aktive bürgerschaftliche Engagement und die Solidarität Jugendlicher zu stärken, bedarf es bei den freiwilligen Aktivitäten einer Weiterentwicklung, Erleichterung, Förderung und Anerkennung auf allen Ebenen ...“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005, S. 20).

Dieser Aspekt wird im Zusammenhang mit der „Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005) wieder aufgenommen. In der Absicht, die „Anliegen Jugendlicher in Europa aufzugreifen“, wird hier in einer überaus deutlichen Weise Stellung genommen zur „Aktiven Bürgerschaft Jugendlicher“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005, 11): „Das politische Ziel des Ausbaus der freiwilligen Aktivitäten Jugendlicher in der EU als Mittel zur Partizipation und persönlichen Ent-

wicklung Jugendlicher hat nach wie vor Gültigkeit.Die Kommission bestätigt die Prioritäten hinsichtlich der aktiven Bürgerschaft Jugendlicher (Partizipation, Information, freiwillige Aktivitäten)“.

Die starke Hervorhebung von Partizipation und damit verbundener Information wird auch in diesem neueren Dokument fortgeschrieben und gewinnt somit aktuell immer größere Pralow, Kai (2003): Bedeutung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005, 10 f.).

Die Kommission hat sogar konzeptionelle Grundlinien für ein partizipatives Verfahren der Einbeziehung der Jugendlichen selber entworfen und geht damit sehr ambitioniert in die nächsten Runden der Entwicklung einer Partizipationskultur mit europäischer Dimension (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005, 13).

4. Nationale Ebene: Kinderrechte in Bundesgesetzen

4.1 Grundrechte – Subjektstatus usw.

Auf den ersten Blick gewinnt man den Eindruck, dass auf Bundesebene wenig ergiebige Rechte für Kinder erkennbar sind (wenn man z. B. an die Wahlaltersgrenze 18 Jahren denkt, womit Kinder und Jugendliche durch Art. 38 GG vom aktiven Wahlrecht und offenbar zunächst einmal weitgehend von aktiven staatlich-politischen Entscheidungen ausgeschlossen sind). Bei der weiteren Betrachtung stößt man jedoch sehr schnell darauf, dass es vielfältige rechtlich verankerte Grundlagen für eine Beteiligung von Minderjährigen gibt (Schröder 1995, S. 17).

Das Grundgesetz in der Fassung vom 27. 10. 1994 erwähnt keine besonderen auf Kinder bezogenen Rechte. Kinder finden nur als Objekte von Erziehungs- und Schutzbestimmungen Erwähnung. Wenn es aber z. B. in Artikel 3 heißt: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“, dann sind hier selbstverständlich auch Kinder einbezogen. Diese Grundrechte, wie z. B. auch die in Artikel 1 erwähnte Unantastbarkeit der Würde haben Gültigkeit auch für Kinder. Denn niemand wird bestreiten, dass ein Kind nicht auch zu „den Menschen“ gehört, die wörtlich im Grundgesetz erwähnt werden (Frädrich/Jerger-Bachmann 1995, S. 18). Das Grundgesetz sichert Kindern und Jugendlichen im Prinzip also, wenn auch nur indirekt, die gleichen Grundrechte zu wie den Erwachsenen (Art. 2 GG): „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, ... Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich.“

Zu nennen ist hier auch das Anhörungsrecht nach Art. 17 GG, welches besagt, dass jedermann das Recht hat, „... sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden“, folglich auch Kinder und Jugendliche (Bartscher 1998, S. 90).

Ein grundrechtlich verbürgtes Recht der Kinder auf umfassende öffentliche Förderung gibt es nicht. Mittlerweile ist es aber gefestigte Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Kinder von ihrer Geburt an wie Erwachsene uneingeschränkt Träger aller Grundrechte sind (BMFSFJ 1998, S. 160). Die Ausübung der so genannten politischen Grundrechte, die im Zusammenhang mit der Beteiligung stehen, wie insbesondere die Meinungs-, Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, hängt bei Kindern und Jugendlichen im Prinzip von der Einwilligung der Eltern ab. In jüngster Zeit hat sich jedoch eine alters- und einsichtsabhängige differenzierende Sichtweise durchgesetzt (BMFSFJ 1998, S. 75).

Versuche, den Subjektstatus für Kinder herzustellen, was das Ziel mehrerer Initiativgruppen im Zusammenhang mit der Neufassung des Grundgesetzes gewesen ist, sind gescheitert. Als gewisser Fortschritt lässt sich allenfalls der Artikel 20a bezeichnen,

in dem die Verantwortung für künftige Generationen festgeschrieben wird: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“. Es gab eine Reihe weiterer Versuche, die grundrechtliche Position von Kindern zu verbessern. So hat 1997 die SPD-Fraktion im Bundestag einen Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 13/7104) vorgelegt, in dem sie die Rechtsstellung der Kinder im Grundgesetz verbessern wollte. In den Artikel 6 der Verfassung sollte als Abs. 2 eingefügt werden, dass Kinder ein Recht auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung zu selbstbestimmungs- und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten haben. Nach der Vorstellung der SPD-Fraktion sollte darüber hinaus der bisherige Abs. 2 des Artikels 6 des Grundgesetzes als künftiger Abs. 3 um die Formulierung ergänzt werden, dass bei Pflege und Erziehung der Kinder deren wachsende Fähigkeit zu selbstständigem, verantwortlichem Handeln zu berücksichtigen wäre (Pressezentrum des Deutschen Bundestages 1997, S. 1).

4.2 Gesetz über die religiöse Kindererziehung (RelKErzG)

Eine weitere rechtliche Grundlage zur Mitbestimmung befindet sich im Gesetz über die religiöse Kindererziehung. In § 5 billigt es dem Kind ab Vollendung des 14. Lebensjahres die Entscheidung darüber zu, an welches religiöse Bekenntnis es sich halten will. Auch kann das Kind bereits ab dem 12. vollendeten Lebensjahr nicht mehr gegen seinen Willen in einem anderen Bekenntnis als bisher erzogen werden. Dadurch steht es den Schülern beispielsweise auch frei, selber über ihre Teilnahme am Religionsunterricht zu entscheiden (BMFSFJ 1998, S. 75).

4.3 Beteiligungsrechte im Bürgerlichen Gesetzbuch

Im Bürgerlichen Gesetzbuch wird in § 1 BGB festgehalten, dass die Rechtsfähigkeit mit Vollendung der Geburt beginnt. Mit dieser allgemeinen Rechtsfähigkeit wird schon das geborene Kind Träger von Rechten und Pflichten (Schröder 1995, S. 26).

Darüber hinaus finden sich im BGB weitere Beteiligungsbestimmungen. Hervorzuheben ist besonders das vierte Buch des BGB, in welchem das Familienrecht geregelt ist. Leider sind auch hier bei der Regelung der elterlichen Sorge (ähnlich wie im Grundgesetz) die Kinder nicht explizit als Inhaber von Rechten und Pflichten genannt. Ein Leitbild bei der Pflege und Erziehung ist die Berücksichtigung der wachsenden Fähigkeit und des wachsenden Bedürfnisses des Kindes zu selbstständigem verantwortungsbewusstem Handeln. Die Eltern „... besprechen mit dem Kind, soweit es nach dessen Entwicklungsstand angezeigt ist, Fragen der elterlichen Sorge und streben Einvernehmen an“ (§ 1626 Abs. 2 BGB). In diesem § 1626 (2) BGB werden die Eltern also deutlich dazu aufgefordert, die wachsende Selbstständigkeit ihrer Kinder zu berücksichtigen (Bartscher 1998, S. 90 ff.). Dabei erfolgt die Ausübung der elterlichen Sorge in eigener Verantwortung und in gegenseitigem Einvernehmen zum Wohle des Kindes (§ 1627 BGB). Im Prinzip kann man in diesen Regelungen eine rechtliche Aufforderung zu verstärkter Alltagspartizipation im Elternhaus sehen.

Im Falle einer Trennung/Scheidung der gemeinsam sorgeberechtigten Eltern kann das Kind, welches das 14. Lebensjahr vollendet hat, der Übertragung der elterlichen Sorge auf ein Elternteil widersprechen (§ 1671 BGB). Die Neuregelung des Umgangsrechts im 1684 Abs. 1 BGB stellt heraus, dass das Kind das Recht auf Umgang mit jedem Elternteil hat. Zudem ist nun jeder Elternteil im Sinne des Leitbildes der Verstärkung der elterlichen Verantwortung zum Umgang mit dem Kind verpflichtet und berechtigt (BMFSFJ 1998, S. 166). § 1746 BGB schreibt vor, dass im Falle der Annahme eines Kindes seine Einwilligung erforderlich ist. Somit besteht auch im Falle der Adoption

ein Mitspracherecht für Kinder. Dieses Mitspracherecht wird Kindern ab dem vollendeten 14. Lebensjahr gewährt. Vorher bedarf es grundsätzlich der Zustimmung seines gesetzlichen Vertreters.

Eine weitere Möglichkeit der Partizipation wird dem Kind mit Vollendung des 14. Lebensjahres im § 1887 BGB eingeräumt. Durch diesen Paragraphen wird der Minderjährige berechtigt, die Bestellung eines anderen Pflegers oder Vormundes vorzunehmen. „Das Kind/der Jugendliche ab dem vollendeten 14. Lebensjahr kann die Entlassung eines Betreuers/eines Vereins beantragen“ (§ 1887 (2)).

Mit 16 Jahren schließlich bekommen Minderjährige nach §2229 das Recht auf Errichtung eines Testaments.

4.4 Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit

Auch im Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit finden sich Paragraphen, die die Rechte des Kindes stärken. In § 50 b (1) FGG wird eine persönliche Anhörung des Kindes in einem die Personen- oder Vermögenssorge betreffenden Verfahren für das Gericht vorgeschrieben „Die persönliche Anhörung des Kindes in einem die Personen- und Vermögenssorge betreffenden Verfahren ist für das Gericht vorgeschrieben, wenn Neigung/Bindung/Wille des Kindes für die Entscheidung von Bedeutung sind.“

Hat ein nicht geschäftsunfähiges Kind das 14. Lebensjahr vollendet, ist es in den die Personensorge betreffenden Verfahren von den Gerichten persönlich anzuhören. Dabei soll das Kind über den Gegenstand und möglichen Ausgang des Verfahrens in geeigneter Weise unterrichtet werden. Das Gesetz schreibt des Weiteren fest, dass dem Kind Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist.

Durch den § 59 (1) FGG wird dem Kind zudem die Möglichkeit eröffnet, in allen seine Person betreffenden Angelegenheiten ohne Mitwirkung seines gesetzlichen Vertreters das Beschwerderecht auszuüben. „Ab dem vollendeten 14. Lebensjahr und bei Geschäftsfähigkeit kann der Jugendliche in allen seine Person betreffenden Angelegenheiten ohne Mitwirkung seines gesetzlichen Vertreters das Beschwerderecht durchführen.“ Jedoch muss auch für diese Vorschrift das Kind das 14. Lebensjahr vollendet haben und geschäftsfähig sein.

13

4.5 Sozialgesetzbuch I

Im Sozialgesetzbuch I (SGB I) in der Fassung vom 20. 6. 1991 ist die für alle Menschen ab dem vollendeten 15. Lebensjahr geltende „Sozialrechtsmündigkeit“ formuliert. In § 36 Abs. 1 heißt es dazu: „Wer das 15. Lebensjahr vollendet hat, kann Anträge auf Sozialleistungen stellen und verfolgen sowie Sozialleistungen entgegennehmen“.

4.6 Beteiligungsrechte im Bundesbaugesetz (Baugesetzbuch – BauGB)

Es ist schon erstaunlich: Sogar im Bundesbaugesetzbuch (BBauG) lassen sich Rechte zur Beteiligung finden. Schon im § 1 [Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung] ist festgeschrieben, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere

- (...)
- „die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung bei Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen ...“
- „die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen und der alten Menschen und der Behinderten,...“

zu berücksichtigen sind (Bartscher 1998, S. 92).

Der § 3 [Beteiligung der Bürger] konkretisiert den Beteiligungsaspekt mit seinem Wortlaut: „Die Bürger sind möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung [...] und die voraussichtlichen Auswirkungen [...] öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben“.

Somit wird auch hier Kindern und Jugendlichen ein Mitspracherecht eingeräumt, weil auch sie wie alle Erwachsenen zu den Bürgern zählen (ein gegenüber den Gemeindeordnungen abweichender Gebrauch des Begriffes „Bürger“).

In § 4 findet die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange Erwähnung: „Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange in Form einer schriftlichen Stellungnahme in der frühen Planungsphase“. Im Prinzip ist dies eine – leider noch zu selten eingelöste – Einmischungsaufforderung an die öffentliche Jugendhilfe.

4.7 Eine der wichtigsten Rechtsgrundlagen: das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)

Die vielleicht bedeutsamsten rechtlichen Grundlagen der Partizipation finden sich im achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII), dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), welches am 01. 01. 1991 das alte Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) ablöste. „Zentrales Anliegen des KJHG ist die rechtliche Fixierung eines neuen Verständnisses von Jugendhilfe [...]. Kinder- und Jugendhilfe wird nicht mehr in erster Linie als Kontroll- und Eingriffsinstanz verstanden, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Gefahrenabwehr verpflichtet ist, sondern als eine präventiv angelegte, von den Hilfesuchenden gewünschte und mitgestaltete soziale Dienstleistung“ (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1993, S. 555).

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes beinhaltet in § 1 ausdrücklich ein jugendpolitisches Mandat für die Kinder- und Jugendhilfe, wenn festgelegt wird, dass Jugendhilfe dazu beitragen soll, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen“. Diese Querschnittsfunktion wird noch unterstrichen durch die Aufgabe, die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen zu fördern. Diese Einmischungs- oder auch Anwaltsfunktion der Kinder- und Jugendhilfe wird in der Begründung der Bundesregierung vom 1. 12. 1989 sehr konkret gefasst:

„Jugendhilfe muss künftig noch stärker auf die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben Einfluss nehmen, die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Eltern entscheidend beeinflussen. Dies gilt in besonderer Weise für die Entscheidungen im Bereich der Stadtentwicklung, der Arbeitsmarktpolitik und der Wohnungspolitik. Dazu zählt z. B. auch die Mitwirkung bei der bedarfsgerechten Anlage und Unterhaltung von Spielflächen im Wohnumfeld“ (Bundestagsdrucksache 11/5948, S. 74).

Mit dem § 1 (3) Nr. 4 KJHG wird die Jugendhilfe also mehr als deutlich dazu aufgefordert, sich in alle möglichen Politikbereiche einzumischen, sei es beispielsweise in die Ausbildung, die Baupolitik oder die Verkehrspolitik. Diese Einmischung ist möglich in alle öffentlichen Aufgaben, die das Leben von Kindern und Jugendlichen in irgendeiner Weise beeinflussen. Die Jugendhilfe hat eine Querschnittspolitik der offensiven und kontinuierlichen Einmischung zu betreiben!

Kinder und Jugendliche können jedoch aus diesem Gesetz keine unmittelbaren Rechtsansprüche auf Leistungen ableiten, weil die Jugendhilfe prinzipiell die Eltern als Adressaten hat. Minderjährige sind im KJHG zwar die Leistungsempfänger, aber keine Anspruchsberechtigten. So besteht faktisch weiterhin ein Objekt-Status von Kindern und Jugendlichen im Erziehungsprozess. Diese unzureichende Rechtsposition von Kindern wird von vielen Kinder-Lobbyisten kritisiert (Frädrich/Jerger-Bachmann 1995, S. 30). Die von den Kritikern des KJHG angemahnte Verbesserung der Rechtsposition von Kindern kann hier leider nicht ausführlicher diskutiert werden.

Doch ungeachtet dessen hat das KJHG eine Reihe von Vorschriften präzisiert bzw. neu eingeführt, die auf rechtlicher Ebene eine Fülle von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen. Zunächst ist hervorzuheben, dass „das KJHG den aufgeführten Grundsatz aus dem Recht der elterlichen Sorge auch für die Ausgestaltung der Leistungen und für die Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe übernommen hat. In § 9 Nr. 2 KJHG steht die Verpflichtung, „die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes oder des Jugendlichen zu selbstständigem, verantwortungsbewusstem Handeln sowie die jeweiligen besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Eigenarten junger Menschen und ihrer Familien zu berücksichtigen“. Das bedeutet: „Mit dieser Verankerung in den allgemeinen Vorschriften des KJHG sind Dialog und Kooperation mit den Kindern in allen Handlungsfeldern gefordert“ (BMFSFJ 1998, S. 173).

Besondere kinderpolitische Chancen ergeben sich aus der Verbindung des § 1 Abs. 3, Nr. 4 mit dem § 8. Der § 8 KJHG ist der eigentliche Beteiligungsparagraf, in dem es heißt: „Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen.“ Aus dieser Formulierung ist ersichtlich, dass sich Beteiligung zunächst einmal auf die öffentliche Jugendhilfe fokussiert. Wird dieser Paragraph jedoch im Zusammenhang mit § 1 KJHG (sozusagen der Generalklausel) betrachtet, ergibt sich eine ganz neue Perspektive. In § 1 (3) Nr. 4 KJHG ist festgeschrieben, dass die Jugendhilfe insbesondere dazu beitragen soll, „... positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“.

Die Jugendhilfe hat hiermit ein umfassendes Mandat, sich praktisch um alles zu kümmern, was positive Lebensbedingungen für Kinder schafft (oder gefährdet) – und zwar in allen gesellschaftlichen Bereichen. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass die Kinder und Jugendlichen auch in eben diesen breit zu interpretierenden Bereichen beteiligt werden müssen (Frädrich/Jerger-Bachmann 1995, S. 33).

Im Beteiligungskonzept des KJHG spielen noch weitere Paragraphen eine wichtige Rolle. Zu nennen ist z. B. die ausdrückliche Festschreibung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten in § 5 KJHG, zu denen – wenn auch vermittelt über die Eltern – auch die Kinder und Jugendlichen zählen. Auch die Mitbestimmung und Mitgestaltung in der Kinder- und Jugendarbeit in § 11 (1) Satz 2 ist ein wesentlicher Baustein. Dort wird die partizipative Aufgabe der Jugendarbeit folgendermaßen beschrieben: „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 heranführen“.

In § 36 (1) KJHG wird vorgeschrieben, dass Kinder und Jugendliche im Falle einer Hilfe außerhalb der eigenen Familie bei der Auswahl der Einrichtung oder der Pflegestelle zu beteiligen sind. Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe gemäß § 36 (2) KJHG ist der Hilfeplan, welcher gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen aufgestellt werden soll.

Nach § 47 Abs. 2 und 4 können die öffentlichen Träger der Jugendhilfe die Förderung der freien Träger davon abhängig machen, inwieweit diese eine Beteiligung von Kindern vorsehen.

Schließlich weist § 74 KJHG darauf hin, dass bei sonst gleich geeigneten Maßnahmen solchen der Vorzug gegeben werden soll, die „... stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert sind und ihre Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Maßnahme gewährleisten“ (indirekte Beteiligungsaufforderung).

Auch die Bedarfsermittlung im Rahmen der Jugendhilfeplanung nach § 80 (1) Nr. 2 KJHG, die erfordert, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe „...im Rahmen ihrer Planungsverantwortung den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und Personensorgeberechtigten ...“ zu ermitteln haben, ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die konkrete Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vor Ort (Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter 1998, S. 7 ff).

Partizipation ist also eine durchgehende und überaus deutlich angelegte Dimension im Kinder- und Jugendhilfegesetz, gleichwohl gibt es bei der Umsetzung noch erhebliche Defizite und Entwicklungsmöglichkeiten, was inzwischen zu vielfältigen rechtlichen und politischen Initiativen geführt hat.

Markus Schnapka wies schon früh auf ein Dilemma der Jugendhilfe hin: Wenn die Verbindung zwischen § 80 KJHG (Jugendhilfeplanung) und § 8 KJHG (Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) sowie § 9 (Berücksichtigung der Bedürfnisse Minderjähriger) hergestellt werde, zeige sich die Erwartung an die Jugendhilfe erst in ihrem ganzen Ausmaß. Viele Institutionen, wie z. B. die Jugendverbände, nähmen in diesem Zusammenhang für sich eine Stellvertreterfunktion in Anspruch. Damit sei aber die Frage noch nicht beantwortet, wie der Kinderwille ermittelt werden kann. „Erwachsene“ Methoden wie Abstimmungen, demokratische Spielregeln und empirische Befragungen stießen da schnell an Grenzen. Kinder- und jugendgerechte Willenserforschung stecke wissenschaftlich wie jugendhilfepraktisch noch im Anfangsstadium. Entscheidend sei auch, wie der Kinderwille, einmal in Erfahrung gebracht, in der Jugendhilfeplanung umgesetzt werde. „Und schließlich: Welche Kontrollmöglichkeiten erhalten Kinder und Jugendliche, um festzustellen, ob ihre Forderungen von Politik und Verwaltung mitgetragen werden?“ (Schnapka 1992, S. 2).

4.8 Der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland

Im Mai 1995 haben sich 50 deutsche Verbände und Institutionen in der „National Coalition“ für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention zusammengeschlossen. Ziel war es, die nur teilweise erfolgte Konkretisierung der Konvention in der Bundesrepublik aufzuzeigen, Mängel und Vorstöße zu kritisieren und auf eine Änderung zu dringen. Wieder aufgegriffen wurde diese Diskussionslinie im Rahmen der Erarbeitung des „Nationalen Aktionsplanes für ein kindergerechtes Deutschland“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005). „Wir verstehen ihn als ein wichtiges Instrument, Deutschland kindergerecht zu gestalten. Mit dem Aktionsplan konkretisieren wir unsere Mitverantwortung für eine entsprechende weltweite Entwicklung. Er soll bis etwa 2010 der Leitfaden sein, an dem sich unser kinderpolitisches Handeln orientiert. Der Nationale Aktionsplan knüpft an die Zweite Sondergeneralversammlung zu Kindern der Vereinten Nationen vom 8. bis 10. Mai 2002 in New York (Weltkindergipfel 2002) an. Unter dem Titel „A world fit for children“ verabschiedete diese Konferenz ein Abschlussdokument, das weltweit zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern beitragen soll. Alle Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich, einen Nationalen Aktionsplan zu erstellen. Er soll konkrete Termin gebundene und messbare Ziele und Vorhaben enthalten, mit denen die international definierten Zielsetzungen auf nationaler Ebene umgesetzt werden“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005, S. 5 f.).

Im Nationalen Aktionsplan werden sechs Handlungsfelder benannt. Für unseren Diskurs erfreulich ist die Tatsache, dass eines dieser sechs zentralen Felder die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist. Gefordert werden neben breiten Partizipationsbemühungen in sämtlichen Aktionsfeldern auch die Entwicklung von Qualitätsstandards für Beteiligung, die Verankerung von Kinder- und Beteiligungsrechten in

Curricula, Ausbildungs-, Studienordnungen und – auch das ist bemerkenswert – besonderen Weiterbildungsangeboten für einschlägige Fachkräfte (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005, S. 7).

2001 legte Deutschland dann den zweiten Staatenbericht zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention vor. Im Januar 2004 fand vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes eine Anhörung zu diesem Bericht statt, mit z. T. durchaus kritischen Anmerkungen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005, S. 6).

4.9 Ökologische Kinderrechte

Im letzten Jahrzehnt hat sich neben allen diesen Diskussionsrängen eine Diskussion um „ökologische Kinderrechte“ entwickelt. Peter Merk begründet ökologische Kinderrechte besonders in der Verbindung von Grundgesetz, UN-Kinderrechtskonvention und § 1 Abs. 3 Nr. 4 KJHG wie folgt:

„Zum einen ist unter dem Begriff der positiven Lebensbedingungen eine staatliche Pflicht zur Herstellung einer für Kinder gesunden Umwelt enthalten und zum anderen in der Pflicht zur Erhaltung bzw. Herstellung einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt die langfristige Dimension der Kinderrechte auf Erhaltung der Umwelt. Beide Dimensionen dieser ökologischen Kinderrechte zusammengedacht, lässt sich formulieren, dass das Kinderrecht auf eine jetzt und in Zukunft unverseuchte Umwelt eigentlich das Recht auf Zukunft ist“ (Merk 1996, S. 61 f.).

5. Landesebene

5.1 Länderausführungsgesetze zum SGB VIII/KJHG

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz ist ein Bundesgesetz und hat damit Rechtskraft in allen Bundesländern. Die Länder haben allerdings die Möglichkeit, die Standards des KJHG zu erweitern. So ist man im 1992 in Kraft getretenen „Jugendförderungsgesetz von Schleswig-Holstein zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (JuFöG)“ in § 4 Abs. 3 bewusst über die Regelung des § 8 KJHG hinausgegangen. Dort heißt es: „Kinder und Jugendliche sollen an Planungen in den Gemeinden in angemessener Weise beteiligt werden, soweit ihre Interessen hiervon berührt werden“ (Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein 1996, S. 6) –, womit eine wirklich umfassende Beteiligung vorgeschrieben wird. Die Partizipation ist danach keine freiwillige Leistung mehr, sondern als „... wesentliche kommunale Aufgabe gefordert ...“ (Tiemann, D. in: Frädrich/Jerger-Bachmann 1995, S. 34).

Zudem wird in § 7 (2) Nr. 1 JuFöG die „gesellschaftliche Mitverantwortung im Sinne von demokratischer Mitgestaltung des gesellschaftlichen Wandels“ als eine Leitidee der Jugendarbeit herausgestellt. Und schließlich wird in § 15 JuFöG auf die Beteiligung in der politischen Jugendbildung und die Mitgestaltung politischer Vorgänge hingewiesen. Leider wurde in vielen Bundesländern die Chance noch nicht ergriffen, die Beteiligung in dieser Weise auf Länderebene festzuschreiben. Daher finden sich in diesem Punkt noch große Unterschiede.

5.2 Ländergesetze zum Wahlrecht

Nicht unerwähnt bleiben darf das Kommunalwahlrecht, welches ebenfalls unter die landesrechtlichen Regelungen fällt. Sowohl in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern als auch in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Hessen ist das aktive Kommunalwahlrecht auf 16 Jahre herabgesetzt worden (Bruner, C./Winklhofer, U./Zinser, C. 1999, S. 29).

Ein bahnbrechender Vorgang war das „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen - Aufnahme von Kinderrechten“ vom 29. Januar 2002. Dort heißt es in Artikel 6 (Kinder und Jugendliche):

„(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

(2) Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.

(3) Allen Jugendlichen ist die umfassende Möglichkeit zur Berufsausbildung und Berufsausübung zu sichern.

(4) Das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in den Angelegenheiten der Familienförderung, der Kinder- und Jugendhilfe bleibt gewährleistet und ist zu fördern“.

5.3 Gemeindeordnungen

Betrachtet man die rechtliche Ebene der Gemeindeordnungen und kommunalen Selbstverwaltungsgesetze, rundet sich das Feld konkreter rechtlich ausgeloteter Beteiligungsmöglichkeiten auf eine äußerst spannende Art und Weise ab. Der oben erwähnte Passus aus dem schleswig-holsteinischen Jugendförderungsgesetz ist in der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein noch verdeutlicht worden. Dort lautet § 1 der Gemeindeordnung, der unter der Überschrift „Selbstverwaltung“ die Funktion einer Leitidee hat, wie folgt:

„Den Gemeinden wird das Recht der freien Selbstverwaltung in den eigenen Angelegenheiten als eines der Grundrechte demokratischer Staatsgestaltung gewährleistet. Sie haben das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Sie handeln zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen.“

Der letzte Satz stellt eine programmatische Ergänzung der bereits nach Satz 2 der alten Fassung der Gemeindeordnung bestehenden Verpflichtung der Gemeinden dar, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Diese Ergänzung betont als explizit formulierte Leitidee, dass das Handeln der Gemeinden nicht nur gegenwartsbezogen, sondern auch und in erster Linie zukunftsbezogen ist und sich auf Kinder und Jugendliche sowie ungeborene Generationen auswirkt (Stange, W./Tiemann, D. 1998, S. 11).

Ergänzt wird diese „kinderfreundliche Orientierung“ durch die Festschreibung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in § 47 f.: Die Gemeinde soll (ab 1. 4. 1996) bzw. muss (seit 2002) bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde geeignete Verfahren entwickeln. Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, soll die Gemeinde zudem in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen durchgeführt hat.

Dabei entspricht Absatz (1) Satz 1 des § 47 f. der bereits bestehenden Regelung nach § 4 (3) JuFöG und überträgt diese über den Regelungsgehalt des JuFöG hinaus in das kommunale Verfassungsrecht. Bei der Verpflichtung geeignete kinder- und jugendspezifische Beteiligungsverfahren zu entwickeln, wird den Gemeinden eine große Gestaltungsfreiheit eingeräumt (Tiemann, D. 1995, S. 35).

Damit wurde erstmals in Schleswig-Holstein und für die Bundesrepublik seinerzeit einmalig eine eigenständige kommunalverfassungsrechtliche Regelung über die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der gemeindlichen Entscheidungsfindung getroffen. Hessen und Rheinland-Pfalz sind 1998 der schleswig-holsteinischen Regelung gefolgt.

Da Soll-Bestimmungen festlegen, dass die dort getroffenen Regelungen nur ausnahmsweise, aus schwer wiegenden Gründen nicht in die Praxis umgesetzt werden müssen, bedeutete dies schon 1996, dass im alltäglichen Leben jeder Gemeinde in Schleswig-Holstein Kinder und Jugendliche an kommunalen Entscheidungsprozessen zu beteiligen waren. Auch damals konnten die Gemeinden nur bei Vorliegen von atypischen Umständen abweichen. Die rechtliche Substanz war schon vorher erheblich. Die Muss-Regelung von 2002 hat dies nur noch etwas verschärft.

Festzuhalten ist übrigens auch, dass die Beteiligung schon damals nicht von einem ausschließlich an Kinder und Jugendliche gerichteten Vorhaben abhängig war. Schon wenn ihre Interessen nur „mitberührt“ wurden, ist auch heute noch die Beteiligung vorgeschrieben (Brunsemann, C./Stange, W./Tiemann, D. 1997, S. 187). Bleibt eine Beteiligung gänzlich aus oder wird diese nicht in geeigneter Form offen gelegt, wird dadurch allerdings die Rechtmäßigkeit der jeweiligen Maßnahme nicht berührt (Brunsemann, C./Stange, W./Tiemann, D. 1997, S. 188).

Allerdings wird den Gemeinden in Schleswig-Holstein bei der Ausgestaltung dieser Regelungen bewusst eine große Gestaltungsfreiheit eingeräumt. In Schleswig-Holstein sollte es kein Einheitsmodell z. B. eines Kinder- und Jugendbeirates nach einem bestimmten Wahlverfahren geben. Auch bei der Offenlegung der kinder- und jugendfreundlichen Planung und Beteiligung steht den Gemeinden nach wie vor ein breiter Gestaltungsspielraum offen, der von der mündlichen und schriftlichen Begründung einzelner Vorhaben und Planungen über die Niederschriften kommunaler Gremien bis hin zu verschiedenen Formen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit reichen kann. Damit ist zugleich sichergestellt, dass nicht niedliche Beteiligungsspielwiesen für Kinder und Jugendliche eingerichtet, sondern dass bei Planungen generell die Belange von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt werden (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1/1966, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1995 und Deutsches Kinderhilfswerk 1990).

Diesem guten Beispiel folgend gab es dann auch in anderen nördlichen Bundesländern wie Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen (§ 22e, siehe dazu den Beitrag von Detjen in diesem Band) Bestrebungen und Entscheidungen, Beteiligungsrechte in Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen zu präzisieren und zu verankern – so in § 22e der niedersächsischen Gemeindeordnung: „Die Gemeinde soll Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die sie betreffen, in angemessener Weise beteiligen; sie soll dazu geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.“

Zusammenfassend stellt sich die Situation in den einzelnen Bundesländern so dar:

„... Baden-Württembergische Gemeinden können gemäß Gemeindeordnung einen Jugendgemeinderat einrichten. Außerdem ermöglicht die Regelung ein Vorschlags- und Antragsrecht im Gemeinderat.

... In Berlin enthält das Gesetz zur Ausführung des SGB VIII über das Bundesgesetz hinausgehende Regelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungen und Maßnahmen der Jugendhilfe. So sollen in den Einrichtungen der Jugendhilfe Vertretungen der jungen Menschen gebildet werden, die ihnen Mitwirkung sichern.

... In Brandenburg gibt es sowohl in der Landesverfassung als auch in der Kommunalverfassung Bestimmungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Die Landesverfassung bestimmt: ‚Kindern und Jugendlichen ist durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.‘ Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg sieht mit der Einwohnerfragestunde, den Einwohneranträgen und dem Petitionsrecht Einmischungsrechte für Kinder und Jugendliche bzw. Jugendliche ab 16 Jahren vor. Mit diesen Einmischungsrechten korrespondiert die Verpflichtung zur Unterrichtung der Einwohner und zur Förderung ihrer Mitwirkung an der Lösung der kommunalen Aufgaben durch die Gemeindevertretung und den Bürgermeister bzw. den Kreistag und den Landrat. Ferner soll der Jugendhilfeausschuss an seinen Beratungen junge Menschen beteiligen, die von Entscheidungen betroffen sein werden. Das gilt auch für Beratungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung.

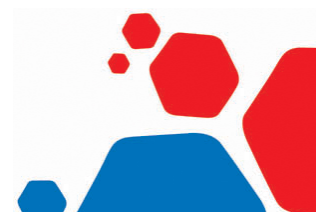
... Im Hamburgischen Gesetz zur Ausführung des SGB VIII ist geregelt, dass die Jugendhilfeausschüsse frühzeitig an allen bezirklichen Planungen, die auf die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen und deren Familien Einfluss nehmen, zu beteiligen sind. Die Jugendhilfeausschüsse ihrerseits werden verpflichtet, in ihren Beratungen junge Menschen, die von den jeweiligen Beschlüssen betroffen werden, in geeigneter Weise zu beteiligen. Die Träger der Jugendhilfe werden verpflichtet, bei der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung der Angebote altersgemäße Formen der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.

... In Hessen wurde durch eine Neuregelung der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung eine Vorschrift über die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Kommunalpolitischen Planungen und Vorhaben eingeführt.

... Die Beteiligung von Kindern bzw. Jugendlichen ist in Niedersachsen sowohl im Bereich der Jugendarbeit als auch der Tageseinrichtungen für Kinder gesetzlich verankert. Daneben sind Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder bzw. Jugendliche im Rahmen des Schulgesetzes und der Gemeindeordnung bzw. der Landkreisordnung vorgesehen.

... 1998 wurden in Rheinland-Pfalz Gemeindeordnung und Landkreisordnung geändert, um Kindern und Jugendlichen bessere Möglichkeiten zur angemessenen Beteiligung bei der Gestaltung von kommunalen Angelegenheiten einzuräumen, die für sie relevant sind. Danach sollen die Gemeinden bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. ... Weitere gesetzliche Regelungen betreffen die Einrichtung von Jugendvertretungen. Mitglieder der Jugendvertretung haben die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Aufgaben an Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse teilzunehmen.

... Seit 1997 ist im Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes die Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen gesetzlich verankert. Danach haben die Gemeinden der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen ein besonderes Gewicht beizumessen. Neu eingefügte Paragraphen eröffnen die Möglichkeit, dass auch Kinder und Jugendliche im Gemeinderat Fragen stellen oder Anregungen und Vorschläge einbringen bzw. bei wichtigen Angelegenheiten befragt werden können. Ebenfalls neu sind Vorschriften, die die Einrichtung von Gremien zur direkten Mitsprache von Jugendlichen regeln und die Benennung von Sachwaltern für Kinderinteressen, also Kinderbeauftragte u. Ä., vorsehen.“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002, S. 52 f.)



5.4 Beteiligungsrechte auf unterer Ebene: Gemeinderatsbeschlüsse und Gemeindegesetzungen

Auch die Kommunen haben im Rahmen der gesetzlichen Landes- und Bundesvorschriften die Möglichkeit, durch Gemeinderatsbeschlüsse für die Kommunen rechtsverbindliche Entscheidungen zu treffen und Beteiligungsrechte in der Gemeindegesetzgebung zu verankern (vgl. Bartscher 1998, S. 92). Je nach Wertzumessung durch die Politiker ergeben sich gerade auf dieser Ebene erhebliche Abweichungen. So sehen beispielsweise die Richtlinien der Stadt Eckernförde für die Bildung eines Kinder- und Jugendrates nach Beschlussfassung durch die Ratsversammlung in § 1 (1) vor, dass „Kinder und Jugendliche (...) im Rahmen des geltenden Rechts als gleichberechtigte Mitglieder unserer Gesellschaft anerkannt werden [sollen]. Ein in Eckernförde einzurichtender Kinder- und Jugendrat soll entsprechend dazu beitragen.“ In anderen Gemeinden hingegen fehlt eine Verankerung gänzlich. Die Gemeinde Schönberg hat im Rahmen der von der Gemeindeordnung ermöglichten Schaffung von Beiräten einen Jugendbeirat in der Hauptsatzung verankert.

6. Fazit

Rechtlich betrachtet gibt es auf allen Ebenen von der transnationalen, europäischen über die nationale, bis hin zur Länder- und Gemeindeebene Beteiligungsgebote für Kinder und Jugendliche. Auf jeden Fall scheint Beteiligung nicht verboten zu sein! Aber: Gute rechtliche Rahmenbedingungen sorgen nicht per se und automatisch für praktische Wirksamkeit. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist offenkundig mehr eine Frage der konkreten Ausgestaltung als eine der unzureichenden rechtlichen Regelungen (Borsche, S. 1999, S. 4). Im Übrigen lassen ja Kann- und manchmal auch Sollvorschriften faktisch viele Möglichkeiten offen und erleichtern Umgehungen und das Ausweichen (Bartscher 1998, S. 93).

Nach Auffassung von Richard Schröder (1995) werden die vorhandenen Rechtsräume bei weitem nicht ausgenutzt. Schröder kommt sogar zu dem Fazit: „Es bedarf offensichtlich keiner Änderung der Gesetzeslage, um Kinder und Jugendliche zu beteiligen, es gilt vielmehr, die bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen“ (Schröder 1995, S. 30). Die Praxis hinkt auf jeden Fall der bereits bestehenden Gesetzeslage hinterher. Vor allem sind die Partizipation verbürgenden Rechtsgrundlagen kaum im allgemeinen Bewusstsein verankert (Eichholz 1995, S. 10). Auch die öffentliche Jugendhilfe kommt ihrer Verpflichtung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gem. den §§ 8 oder 36 KJHG längst nicht in dem geforderten Umfang nach (Salgo 1996, S. 48).

Vor diesem Hintergrund ist auch ein Aussage von Dieter Tiemann zu verstehen: „Die Verabschiedung einer Gemeindeordnung, die Kindern und Jugendlichen mehr Rechte als bisher sichert, ist eine Sache, ihre praktische Umsetzung eine andere. Wir müssen uns ganz realistisch dem Problem stellen, dass wir noch über zu wenig Praxismodelle der Alltagsdemokratie von Kindern und Jugendlichen verfügen“ (Tiemann 1995, S. 36). Christine Bergmann gibt im Kontext der Rechtsgrundlagen ebenfalls zu verstehen, dass die Rechte der Kinder offensichtlich nur eine Seite der Medaille darstellen, ihre Umsetzung jedoch die andere (Bergmann 1999, S. 25).

Auch die Nichtregierungsorganisationen, die zum Erstbericht der Bundesrepublik Deutschland Empfehlungen an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes abgegeben haben, sehen die Möglichkeiten für Kinder, ihre Rechte auszuüben und ihrer Meinung Gehör zu verschaffen, in der Praxis als bisher unzureichend realisiert (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1995, S. VIII).

Eine Politik für und mit Kindern muss auf allen Ebenen der Politik die in diesem Kapitel genannten rechtlichen Vorschriften in einer den Kindern und Jugendlichen angemessenen Weise in die Praxis umsetzen. Die derzeitige Realität darf auf gar keinen Fall entmutigen. Im Gegenteil: Die letztlich doch sehr geballte und gewaltige Menge an rechtlichen Geboten der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist auf Dauer sicher hilfreich, weil sie – jenseits von Druck und Einklagbarkeit – das öffentliche Klima – nicht zuletzt auf dem Hintergrund der Diskurse um die Zivilgesellschaft – beeinflussen werden. Und der Bewusstseinswandel, die Änderung von grundsätzlichen Einstellungen auf dem Weg zu einer Mitbestimmungs- und Verantwortungskultur ist ein wichtiges Etappenziel. Alltagspartizipation und Demokratie sind Ziele, die sich schon heute moderne Bürgerkommunen auf ihre Fahnen geschrieben haben. Angemessene Rechtsgrundlagen stützen sie.

7. Zusammenfassung

Die rechtlichen Grundlagen der Partizipation

Auf praktisch allen gesetzlichen Ebenen finden sich Ansatzpunkte, wenn nicht gar verpflichtende Bestimmungen, die dem Grundgedanken der Partizipation von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen. Partizipation ist juristisch betrachtet nicht nur möglich, sie scheint sogar geboten.

Der Trend hin zu konkreteren Vorgaben für mehr Beteiligung spiegelt sich sogar auf internationaler Ebene wider: War die „Deklaration über die Rechte des Kindes“ von 1959 nicht viel mehr als eine unverbindliche Absichtserklärung, so hat die entsprechende UN-Konvention von 1989 den Status von Völkerrecht und wurde von allen Staaten (Ausnahmen: USA und Somalia) unterzeichnet. Ähnliche Konkretisierungsansätze sind auf allen Gesetzesebenen anzutreffen, bis hinunter zur Verankerung von Kinderrechten in Kommunalverfassungen.

22

Die Bestimmungen auf internationaler Ebene:

- UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK):
 - Art. 12 (1): Berücksichtigung des Kinderwillens
 - Art. 13 (1): Meinungs- und Informationsfreiheit
 - Art. 14 (1): Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
 - Art. 15 (1): Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit
 - Art. 27 (1): Angemessene Lebensbedingungen
 - Art. 31 (1): Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben
- Agenda 21:
 - In Kapitel 25 der Agenda 21 wird die Wichtigkeit der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in umwelt- und entwicklungspolitische Entscheidungsprozesse betont. Beteiligung in diesem Zusammenhang wird als Bedingung genannt, der Agenda 21 zum langfristigen Erfolg zu verhelfen.

Auch auf europäischer Ebene (Europarat, Europaparlament, Kommissionen) wurde in den letzten Jahren verstärkt versucht, Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche zu präzisieren und rechtlich zu verankern:

- „Europäische Charta der Rechte des Kindes“:
- an die UN-Kinderrechtskonvention angelehnt
- „Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten“:
- Verpflichtung des Staates auf Artikel 12 (2) der UN-Kinderrechtskonvention (Anhörung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren)
- Europarat: „Europäische Charta über die Beteiligung der Jugendlichen am Leben der Gemeinden und Regionen“

- Europarat: Empfehlung zum Thema „Jugend, Mitbestimmung und die Zukunft der Zivilgesellschaft“
- Charta der Grundrechte

Die Kapitel über Freiheiten (Kapitel II) und Solidarität (Kapitel IV) erkennen ausdrücklich die Rechte von Kindern und Jugendlichen an (vgl. Artikel 14, „Recht auf Bildung“, Artikel 24, „Rechte des Kindes“, sowie Artikel 32, „Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz“).

- Vertrag über die Europäische Verfassung
- Artikel I–3 (3): Solidarität zwischen den Generationen, Schutz der Rechte des Kindes
- Artikel II–84: Artikel explizit zu den Rechten des Kindes
- Weißbuch der Europäischen Kommission zum Thema Jugend
- „Neuer Schwung für die Jugend“, viele Hinweise zu Partizipation und Information

Angefangen bei den allgemein gültigen Regelungen (Grundgesetz, BGB) bis hin zu den speziellen Bestimmungen des KJHG finden sich auch in der nationalen deutschen Gesetzgebung viele Anknüpfungspunkte für mehr Partizipation:

Nationale Ebene

- GG (Grundgesetz):
 - Artikel 1: Unantastbarkeit der Würde
 - Artikel 2: Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit
 - Artikel 3: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“
 - Artikel 17: Anhörungs- und Petitionsrecht
- BGB (Bürgerliches Gesetzbuch):
 - § 1626 (2): Elterliche Sorge
 - § 1671 (2): Trennung/Scheidung
 - § 1746 (1): Adoption
 - § 887 (2): Betreuer/Verein
- KJHG (Kinder und Jugendhilfegesetz):
 - § 1 (3) Nr. 4: Aufgabe der Jugendhilfe, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und Familien zu schaffen
 - § 5 (1): Wunsch- und Wahlrecht
 - § 8: Beteiligungsparagraf
 - § 11 (1): Jugendarbeit, Beteiligung der Jugendlichen
 - § 36 (2): Beteiligung beim Hilfeplan
 - § 80 (1) Nr. 2: Bedarfsermittlung der JH-Planung unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und Personensorgeberechtigten
- BauGB (Baugesetzbuch):
 - § 1 (5) Nr. 2 u. 3: Berücksichtigung von Sozial-, Kultur- und Wohnbedürfnissen
 - § 3: Beteiligung von Bürgern
 - § 4: Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange RelKERzG (Gesetz über religiöse Kindererziehung):
 - § 5 Freie Wahl der Religionszugehörigkeit
- FGG (Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit):
 - § 50 b (1) Persönliche Anhörung des Kindes in einem die Personen- und Vermögenssorge betreffenden Verfahren
 - § 59 (1) Ausübung des Beschwerderechts, ab dem vollendeten 14. Lebensjahr

- Nationaler Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland:
Umsetzung eines Auftrages der Weltkinderkonferenz in New York 2002 mit Handlungsvorschlägen auch zum Bereich Partizipation

Auf Landes- und Gemeindeebene, wo sich konkrete Beteiligung unmittelbar in der Lebenswelt auswirkt, sind die folgenden Bestimmungen interessant:

- Länderausführungsgesetze zum KJHG
- Kommunales Wahlrecht:
z. B. in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern: Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre
- Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – vom 29. Januar 2002:
Artikel 6 (Kinder und Jugendliche): Aufnahme von Kinderrechten
- Gemeindeordnung (Kommunalverfassung):
Schleswig-Holstein: § 47 f. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen; Niedersachsen: § 22 e.

Es gibt ähnliche Bestimmungen in anderen Bundesländern.

8. Literatur

- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe AGJ (1995): Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten. In: Forum Jugendhilfe, Heft 1/1995, Bonn
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe AGJ (Hrsg.) (1995): Sonderdruck Forum Jugendhilfe 2/95, Stellungnahme der Koordinierungsgruppe der National Coalition zum Erstbericht der Bundesregierung zur UN-Kinderrechtskonvention, Bonn
- Ausschuss für die Rechte des Kindes (2004): Behandlung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte nach Artikel 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.
- Abschließende Bemerkungen: Deutschland, CRC/C/15/Add. 226, Fünfunddreißigste Sitzung, 30. Januar 2004, Genf
- Bartscher, Matthias (1998): Partizipation von Kindern in der Kommunalpolitik, Freiburg im Breisgau
- Bergmann, Christine (1999): Wie können Staat und Gesellschaft die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen fördern und sichern? Referat. In: bmfsfj (Hrsg.) (2000): Mehr Chancen für Kinder und Jugendliche: Stand der Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland, Bonn
- Bezirksamt Marzahn von Berlin, Amt für Naturschutz (Hrsg.) (1999): Jugend-Agenda 21, „Marzahner Kinder und Jugendliche sind dabei“, Berlin
- Borsche, Sven (1999): Politik für Kinder – mit Kindern. Rahmenbedingungen einer Kinder- und Jugendhilfe sowie Familienpolitik an der Schwelle ins neue Jahrtausend. Rede am 24./25. März 1999 in Leipzig. In: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.) (2000): Forum Jugendhilfe Spezial. Kinderrechte – Kinderpolitik, Bonn
- Bruner, Claudia Franziska/Winklhofer, Ursula/Zinser, Claudia (1999): Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune – Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung, Projekt: Modelle gesellschaftlicher Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, im Auftrag vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), durchgeführt vom Deutschen Jugendinstitut, München
- Brunemann, Claudia/Stange, Waldemar/Tiemann, Dieter (1997): mitreden – mitplanen – mitmachen. Kinder und Jugendliche in der Kommune, Berlin und Kiel
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Nationaler Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010, Bonn und Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen (2004): Aktionsplan der UN-Sondergeneralversammlung zu Kindern (Weltkindergipfel 2002), Bonn und Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001): Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Bonn und Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (1999): Die Rechte der Kinder von logo einfach erklärt, Bonn
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (Hrsg.) (1998): Positionspapier „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“, Kassel
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (1998): Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland, Bonn

- Burkert, Gertraud (1996): Ökologische Kinderrechte im Überblick. In: Giebeler, Karl (Hrsg.): Aufstand für eine lebenswerte Zukunft, München
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) (1993): Fachlexikon der sozialen Arbeit, Stuttgart
- Deutsches Kinderhilfswerk (2004): Nachschlagewerk Kinderpolitik. Dokumentation beispielhafter Projekte, Erläuterungen, Adressen und weiterführende Literatur, Berlin
- Eichholz, Reinald (Hrsg.) beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (1998): Die Rechte des Kindes. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Düsseldorf
- Eichholz, Reinald (1995), in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1996): Mittendrin und Außen vor – Kinderbeteiligung und Alltagsdemokratie, Düsseldorf
- Frädrich, Jana/Jerger-Bachmann, Ilona (1995): Kinder bestimmen mit. Kinderrechte und Kinderpolitik, München
- Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein (1/1996): Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 vom 22. 12. 1995, Kiel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Die Anliegen Jugendlicher in Europa aufgreifen – Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft, {SEC (2005) 693}, Mitteilung der Kommission an den Rat über europäische Politiken im Jugendbereich, KOM (2005 b) 206, Brüssel
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2004), Mitteilung der Kommission an den Rat: Folgemaßnahmen zum Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend Europas“. Vorschlag für gemeinsame Zielsetzungen im Bereich „Die Jugend besser verstehen und mehr über sie erfahren“ gemäß der EntschlieÙung des Rates vom 27. Juni 2002 zu dem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa, KOM (2004) 336., Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): EntschlieÙung des Rates vom 25. 11. 2003 über gemeinsame Zielsetzungen für die Partizipation und Information junger Menschen (ABl. C 295 vom 5.12.2003), Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): EntschlieÙung des Rates vom 15. 11. 2004 über gemeinsame Zielsetzungen im Bereich der freiwilligen Aktivitäten Jugendlicher (13996/04 JEUN 89), Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): Weißbuch der Europäischen Kommission „Neuer Schwung für die Jugend Europas“ KOM(2001) 681, 21. 11. 2001, Brüssel
- Merk, Peter (1996): Umweltzerstörung und Kinderfreundlichkeit – Kinderrechtler und kinderpolitischer Ansatz. In: Giebeler, K. (Hrsg.): Aufstand für eine lebenswerte Zukunft, München
- Merk, Peter (1997): Wahlrecht ohne Altersgrenzen. In: Palentin, Christian/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Jugend und Politik, Neuwied
- Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein (1996): Jugendförderungsgesetz von Schleswig-Holstein zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (JuFöG)
- Pralow, Kai (2003): Kinder- und Jugendpartizipation: Möglichkeiten und Grenzen. Eine Untersuchung und Systematisierung von Best-Practice-Modellen. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Lüneburg

- Presidency of the European Union (1996): Hintergrundpapier über die Beteiligung von Jugendlichen und örtliche Strukturen, Dublin
- Pressezentrum des Deutschen Bundestages Hrsg. (1997): Heute im Bundestag, 10. 03. 1997, Bonn
- Salgo, Ludwig: Kinder- und Jugendrechte im internationalen Vergleich, in: van den Boogaart, Hilde/Fenske, Jutta/Mankau, Gabi/Struck, Norbert/Trede, Wolfgang (1996): Rechte von Kindern und Jugendlichen – Wege zu ihrer Verwirklichung: Beiträge zum Frankfurter Rechte Kongress, Münster
- Schmidt-Behlau, Beate (1996): Kinderrechte – jetzt erst recht! In: National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, in: NC-Infobrief 4, Bonn
- Schnapka, Markus (1992): Kinder an die Macht? In: Jugendhilfereport 3/1992
- Schröder, Richard (1995): Kinder reden mit! Beteiligung an Politik, Stadtplanung und -gestaltung, Weinheim und Basel
- Stadt Heidelberg (Hrsg.) (1996): Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010 – Diskussionsentwurf, Heidelberg
- Stadt Heidelberg (Hrsg.) (1995): Kinder in der Stadt – Einblicke in Lebensfelder, Heidelberg
- Stange, Waldemar/Tiemann, Dieter (1998): Alltagsdemokratie und Partizipation: Kinder vertreten ihre Interessen in Kindertagesstätte, Schule, Jugendarbeit und Kommune; Expertise für den 10. Kinder- und Jugendbericht, München
- Tiemann, Dieter (1995): Kinderpolitik in Schleswig Holstein: Die Demokratiekampagne. In: Landesjugendring Schleswig-Holstein e.V. (Hrsg.) (1995): Auf der Suche nach mehr Demokratie – Bedingungen politischer Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Kiel
- Unicef (Hrsg.) (1999): Fragen und Antworten zur Kinderrechtskonvention. Argumentationsleitfaden
- Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.) (2000): Mitwirkung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – Hindernisse, Probleme, Erfolge, Berlin
- Vertrag über eine Verfassung für Europa. In der am 29. Oktober 2004 im Rom unterzeichneten und am 16. Dezember 2004 in Amtsblatt der Europäischen Union (Reihe C Nr. 310) veröffentlichten Fassung, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2005
- www.net-part.de (2006): Partizipations-Homepage des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz



9. Anhang: Tabellarische Übersicht der Rechtsvorschriftenⁱ

Internationale Ebene

Gesetz	Paragraf/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)	Art. 12 (1)	Berücksichtigung des Kinderwillens 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.	In Deutschland ist die UN-Konvention im April 1992 in Kraft getreten (1989 stimmte die Generalversammlung der Vereinten Nationen der UN-Konvention über die Rechte des Kindes zu). Außer Somalia und den Vereinigten Staaten von Amerika haben alle Länder diese Konvention ratifiziert.
	Art. 13 (1)	Meinungs- und Informationsfreiheit Das Kind hat das Recht auf freie Meinungsäußerung, dieses Recht schließt die Freiheit ein, ungeachtet der Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere vom Kind gewählte Mittel sich zu beschaffen, zu empfangen oder weiterzugeben.	
	Art. 14 (1)	Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.	
	Art. 15 (1)	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, sich frei mit anderen zusammenzuschließen und sich friedlich zu versammeln.	
	Art. 27 (1)	Angemessene Lebensbedingungen Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.	
	Art. 31 (1)	Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit an, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben.	
Agenda 21	Kapitel 25	In Kapitel 25 der Agenda 21 wird die Wichtigkeit der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in umwelt- und entwicklungspolitische Entscheidungsprozesse betont. Beteiligung in diesem Zusammenhang wird als Bedingung genannt, der Agenda 21 zum langfristigen Erfolg zu verhelfen.	

Europäische Ebene

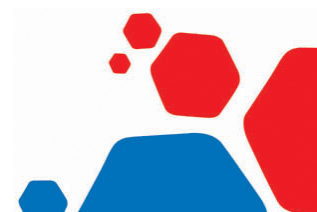
Gesetz	Paragraph/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
Europäische Charta der Rechte des Kindes		An die UN-Kinderrechtskonvention angelehnt	Europarat (1996)
Europarat: Erklärungen und Entschlüsse		Reihe von Erklärungen und Entschlüsse zu Fragen wie der Beteiligung junger Menschen, der Staatsbürgerschaft, der nicht formalen Bildung, der Mobilität und dem Kampf gegen den Rassismus	
Europarat: Europäische Charta über die Beteiligung der Jugendlichen am Leben der Gemeinden und Regionen		In dieser Charta wurden eine verstärkte Beteiligung der Jugend an den öffentlichen Angelegenheiten auf regionaler und lokaler Ebene sowie die Umsetzung „verschiedener Formen der Beteiligung“ gefordert, die „allen jungen Menschen ohne Diskriminierung“ zugute kommen solle.“	Im März 1992 verabschiedet
Europarat: Empfehlung zum Thema „Jugend, Mitbestimmung und die Zukunft der Zivilgesellschaft“		Ministerkomitee des Europarates: „Die zentrale Rolle der Jugendbeteiligung bei der Entwicklung der Bürgergesellschaft, da sie ein eindeutig positives Bild der jungen Menschen als Quelle für die stetige Erneuerung der demokratischen Gesellschaft zeichnet.“	1997 verabschiedet
Charta der Grundrechte		Hier sind die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Individualrechte festgehalten. Die Kapitel über Freiheiten (Kapitel II) und Solidarität (Kapitel IV) erkennen ausdrücklich die Rechte von Kindern und Jugendlichen an (vgl. Artikel 14, „Recht auf Bildung“, Artikel 24, „Rechte des Kindes“, sowie Artikel 32, „Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz“).	In Nizza im Dezember 2000 verschiedet
Vertrag über die Europäische Verfassung	Artikel II - 84 Rechte des Kindes		(2005) Ein Dokument von hohem Rang, das noch nicht ratifiziert wurde, weil es in einigen Volksabstimmungen abgelehnt wurde
Weißbuch der Europäischen Kommission zum Thema „Jugend“		Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend“ mit sehr vielen Hinweisen zu Partizipation und Information	

Nationale Partizipationsbestimmungen

Gesetz	Paragraf/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
GG (Grundgesetz)	Art. 1	Unantastbarkeit der Würde	hat ebenso Gültigkeit für Kinder
	Art. 2	„Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, ... Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich.“	Das Grundgesetz sichert Kindern und Jugendlichen im Prinzip, wenn auch nur indirekt, die gleichen Grundrechte wie den Erwachsenen zu.
	Art. 3	„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“	Hier sind selbstverständlich auch Kinder einbezogen.
	Art. 17	Anhörungs- und Petitionsrecht Alle Bürger können sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die zuständige Stelle bzw. die Volksvertretung wenden.	Richtet sich nicht ausdrücklich an Kinder, aber an alle Bürger, somit sind auch Kinder gemeint.
BGB (Bürgerliches Gesetzbuch)	§ 1626 (2)	Elterliche Sorge Eltern besprechen entsprechend dem Entwicklungsstand des Kindes und Jugendlichen mit ihm Fragen der elterlichen Sorge und streben Einvernehmen an.	Hier sind Kinder und Jugendliche nicht explizit als Inhaber von Rechten und Pflichten genannt.
	§ 1671 (2)	Trennung/Scheidung Im Falle der Trennung/Scheidung kann das Kind/der Jugendliche ab dem vollendeten 14. Lebensjahr der Übertragung der elterlichen Sorge auf einen Elternteil widersprechen.	
	§ 1746 (1)	Adoption Im Falle der Annahme als Kind (Adoption) ist die Einwilligung des Kindes/des Jugendlichen ab dem vollendeten 14. Lebensjahr erforderlich.	
	§ 1887 (2)	Betreuer/Verein Das Kind/der Jugendliche ab dem vollendeten 14. Lebensjahr kann die Entlassung eines Betreuers/-eines Vereins beantragen.	
KJHG (Kinder- und Jugendhilfegesetz)	§ 1 (3) Nr. 4	Aufgabe der Jugendhilfe Die Jugendhilfe (JH) soll positive Lebensbedingungen für junge Menschen und Familien schaffen.	Einmischung der JH in alle möglichen Politikbereiche (Querschnittspolitik), somit ist eine offensive und kontinuierliche Einmischung der JH möglich.
	§ 5 (1)	Wunsch- und Wahlrecht Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten (auch der Kinder und Jugendlichen) zwischen verschiedenen Diensten und Trägern.	
	§ 8	Beteiligungsparagraf Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Fragen der öffentlichen JH zu beteiligen.	Kinder und Jugendliche sind hier das erste Mal explizit erwähnt, diese Bestimmung ist eine Muss-Vorschrift!



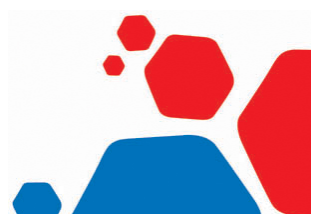
Gesetz	Paragraph/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
	§ 9 Nr. 2	Verantwortungsbewusstsein von Kindern und Jugendlichen stärken Die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes oder des Jugendlichen zu selbstständigem, verantwortungsbewusstem Handeln (...) sind zu berücksichtigen.	Übertragung von § 1626 (2) BGB auf die JH
	§ 11 (1)	Jugendarbeit 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 heranführen.	
	§ 36 (2)	Beteiligung beim Hilfeplan Der Hilfeplan soll gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind und Jugendlichen aufgestellt werden.	
	§ 74 (4)	Bevorzugung freier Träger bei Beteiligung Bei sonst gleichen Maßnahmen soll solchen der Vorzug gegeben werden, die stärker am Interesse des Betroffenen orientiert sind und die Einflussnahme des Betroffenen auf die Ausgestaltung der Maßnahme gewährleisten.	
	§ 80 (1) Nr. 2	Bedarfsermittlung der JH-Planung Die Träger der öffentlichen JH haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und Personensorgeberechtigten (...) zu ermitteln.	
BauGB (Baugesetzbuch)	§ 1 (5) Nr. 2 u. 3	Berücksichtigung von Sozial-, Kultur- und Wohnbedürfnissen Sozial-, Kultur- und Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (insbesondere die von Familien, jungen und alten Menschen und Behinderten) sind zu berücksichtigen.	
	§ 3	Beteiligung von Bürgern Alle Bürger sind möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung (...) und die voraussichtlichen Auswirkungen (...) öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.	Bürger sind laut Baugesetzbuch alle Anwohner, also auch Kinder und Jugendliche.



Gesetz	Paragraph/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
	§ 4	Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange Diese Bestimmung sieht die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange in Form einer schriftlichen Stellungnahme in der frühen Planungsphase vor.	Träger öffentlicher Belange können auch freie Träger der Jugendhilfe sein. Durch diese Bestimmung kann relativ frühzeitig in die städtebauliche Planung durch die JH eingewirkt werden.
RelKERzG (Gesetz über religiöse Kindererziehung)	§ 5	Freie Wahl der Religionszugehörigkeit Ab dem 12. Lebensjahr kann das Kind nicht gegen seinen Willen in einem anderen Bekenntnis als bisher erzogen werden; ab dem vollendeten 14. Lebensjahr kann das Kind/der Jugendliche seine Religion frei wählen.	
FGG (Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit)	§ 50 b (1)	Persönliche Anhörung des Kindes Persönliche Anhörung des Kindes in einem die Personen- und Vermögenssorge betreffenden Verfahren ist für das Gericht vorgeschrieben, wenn Neigung/Bindung/Wille des Kindes für die Entscheidung von Bedeutung sind.	
	§ 59 (1)	Ausübung des Beschwerderechts Ab dem vollendeten 14. Lebensjahr und bei Geschäftsfähigkeit kann der Jugendliche in allen seine Person betreffenden Angelegenheiten ohne Mitwirkung seines gesetzlichen Vertreters das Beschwerderecht durchführen.	
Nationaler Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland		Umsetzung eines Auftrages der Weltkinderkonferenz in New York mit Handlungsvorschlägen auch zum Bereich Partizipation	

Länder- und Gemeinde-Ebene

Gesetz	Paragraph/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – vom 29. Januar 2002	Art. 6 Kinder und Jugendliche	Aufnahme von Kinderrechten (1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft. (2) Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.	



Gesetz	Paragraph/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
Brandenburger Landesverfassung		„Kindern und Jugendlichen ist durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.“	
Ländergesetze zum kommunalen Wahlrecht			
Kommunales Wahlrecht		Z. B. in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre	als weiteres Partizipationsrecht
Berliner Gesetz zur Ausführung des SGB VIII		Über das Bundesgesetz hinausgehende Regelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungen und Maßnahmen der Jugendhilfe. So sollen in den Einrichtungen der Jugendhilfe Vertretungen der jungen Menschen gebildet werden, die ihnen Mitwirkung sichern.	
Niedersachsen		Die Beteiligung von Kindern bzw. Jugendlichen ist in Niedersachsen auch im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder gesetzlich verankert. Daneben sind Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder bzw. Jugendliche im Rahmen des Schulgesetzes und der Landkreisordnung vorgesehen.	
Länderausführungsgesetze zum KJHG, z. B.			
Ausführungsgesetz zum KJHG Niedersachsen			
Ausführungsgesetz zum KJHG Schleswig-Holstein			
Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des SGB VIII		Die Jugendhilfeausschüsse sind frühzeitig an allen bezirklichen Planungen, die auf die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen und deren Familien Einfluss nehmen, zu beteiligen. Die Jugendhilfeausschüsse ihrerseits werden verpflichtet, in ihren Beratungen junge Menschen, die von den jeweiligen Beschlüssen betroffen werden, in geeigneter Weise zu beteiligen. Die Träger der Jugendhilfe werden verpflichtet, bei der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung der Angebote altersgemäße Formen der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.	



Gesetz	Paragraph/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
Gemeindeordnung (Kommunal- verfassung)	Nds § 22 e	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen Die Gemeinde soll Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die sie betreffen, in angemessener Weise beteiligen; sie soll dazu geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.	Das ist eine Soll-Bestimmung, das heißt, die Gemeinde muss Kinder und Jugendliche beteiligen!
	S-H § 47 f.	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen Die Gemeinde soll bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde (...) geeignete Verfahren entwickeln. Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, soll die Gemeinde in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung nach Absatz 1 durchgeführt hat.	Schleswig-Holstein geht mit dem 2. Absatz weiter als Niedersachsen und verpflichtet die Gemeinden über die eigentliche Beteiligung hinaus auch zur Dokumentation der erfolgten Beteiligung. Schleswig-Holstein ist der Vorreiter in der partizipativen Gesetzgebung, diese Bestimmung fand bereits 1996 Einzug in die Gemeindeordnung und war damit die Erste ihrer Art.
	Andere Bundesländer	Es gibt ähnliche Bestimmungen in anderen Bundesländern. Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden exemplarisch ausgewählt.	
Kommunales Selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes		Die Gemeinden haben der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen ein besonderes Gewicht beizumessen. Neu eingefügte Paragraphen eröffnen die Möglichkeit, dass auch Kinder und Jugendliche im Gemeinderat Fragen stellen oder Anregungen und Vorschläge einbringen können bzw. bei wichtigen Angelegenheiten befragt werden können. Ebenfalls neu sind Vorschriften, die die Einrichtung von Gremien zur direkten Mitsprache von Jugendlichen regeln und die Benennung von Sachwaltern für Kinderinteressen, also Kinderbeauftragte u. Ä., vorsehen.	Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen gesetzlich verankert
Brandenburger Kommunalverfassung		Einmischungsrechte für Kinder und Jugendliche bzw. Jugendliche ab 16 Jahren: Einwohnerfragestunde, Einwohneranträge und Petitionsrecht. Verpflichtung zur Unterrichtung der Einwohner und zur Förderung ihrer Mitwirkung an der Lösung der kommunalen Aufgaben durch die Gemeindevertretung und den Bürgermeister bzw. den Kreistag und den Landrat. Der Jugendhilfeausschuss soll an seinen Beratungen junge Menschen beteiligen, die von Entscheidungen betroffen sein werden. Das gilt auch für Beratungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung.	



Gesetz	Paragraph/ Artikel	Inhalt der Bestimmung	Besonderheiten
Hessen: Gemeindeordnung und Landkreisordnung		Vorschrift über die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an kommunalpolitischen Planungen und Vorhaben	
Rheinland-Pfalz: Gemeindeordnung und Landkreisordnung		Die Gemeinden sollen bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. Weitere gesetzliche Regelungen betreffen die Einrichtung von Jugendvertretungen. Mitglieder der Jugendvertretung haben die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Aufgaben an Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse teilzunehmen	1998 geändert, um Kindern und Jugendlichen bessere Möglichkeiten zur angemessenen Beteiligung bei der Gestaltung von kommunalen Angelegenheiten einzuräumen, die für sie relevant sind.
Baden-Württembergische Gemeindeordnung		Gemeinden können einen Jugendgemeinderat einrichten. Außerdem ermöglicht die Regelung ein Vorschlags- und Antragsrecht im Gemeinderat.	
Beteiligungsrechte auf unterster Ebene: Gemeinderatsbeschlüsse und Gemeindecassungen		Erhebliche Abweichungen. So sehen beispielsweise die Richtlinien der Stadt Eckernförde für die Bildung eines Kinder- und Jugendrates nach Beschlussfassung durch die Ratsversammlung vom 17. Dezember 1996 in § 1 (1) vor, dass „Kinder und Jugendliche (...) im Rahmen des geltenden Rechts als gleichberechtigte Mitglieder unserer Gesellschaft anerkannt werden [sollen]. Ein in Eckernförde einzurichtender Kinder- und Jugendrat soll entsprechend dazu beitragen.“ In anderen Gemeinden hingegen fehlt eine Verankerung gänzlich. Die Gemeinde Schönberg hat im Rahmen der von der Gemeindeordnung ermöglichten Schaffung von Beiräten einen Kinder- und Jugendbeirat in der Hauptordnung verankert.	

i Auf der Grundlage von Pralow 2003, S. 23 ff.

