

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Bericht

Erkenntnisse des Kinder- und Jugendrechte- Monitorings in Hessen

2. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
in Politik und Bildung

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Redaktion

Walid Malik ist seit 2021 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Dort befasst er sich mit dem Ländermonitoring von Kinder- und Jugendrechten, insbesondere Beteiligungsrechten und Bildungsgerechtigkeit. Nach seinem Studium der Internationalen Studien Friedens- und Konfliktforschung (M.A.) war er mehrere Jahre als Referent in der historisch-politischen Bildungsarbeit zu Diskriminierung, Antisemitismus und Antimuslimischem Rassismus tätig.

Claudia Kittel ist Erziehungswissenschaftlerin und leitet seit 2015 die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin. Zuvor war sie Sprecherin der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e.V. Sie arbeitete viele Jahre als Consultant und Moderatorin für zahlreiche Kinderrechtsorganisationen, war Vorstandsmitglied im Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. und Lehrbeauftragte im Masterstudiengang Childhood Studies and Children's Rights an der FU-Berlin.



Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Bericht

Erkenntnisse des Kinder- und Jugendrechte- Monitorings in Hessen

2. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
in Politik und Bildung

Danksagung

An dieser Stelle dankt die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration und der Landesbeauftragten für die Beteiligung und Förderung von Kindern und Jugendlichen für die wertvolle Zusammenarbeit. Ein Dank geht auch an die Mitglieder der Projektbeiräte, die bei der Umsetzung des Landesmonitorings mitgewirkt haben. Ein besonderer Dank gilt den engagierten Kindern und Jugendlichen aus den folgenden Selbstorganisationen, die mit ihren mutigen und ehrlichen Perspektiven das Monitoring bereichert haben: Landesheimrat Hessen, Landesschüler*innen-Vertretung Hessen, Kinder- und Jugendparlament Wiesbaden und Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen.

Inhalt

1	Einleitung	9
<hr/>		
2	Grundlagen und Methoden	11
<hr/>		
2.1	Umsetzung als beteiligungsrechtlicher Prozess	11
2.2	Das unabhängige Monitoring-Verfahren	11
	2.2.1 Die Anforderungen des zweiten Startpunkts Beteiligung	12
	2.2.2 Der rechtebasierte Umgang mit Daten	13
	2.2.3 Die Einschätzung der beteiligungsrechtlichen Situation	18
3	Erkenntnisse der ersten Arbeitsphase: die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	22
<hr/>		
3.1	Die Voraussetzungen einer Kultur der Beteiligung	23
3.2	Eine Kultur der Beteiligung im Bildungsbereich	30
3.3	Eine Kultur der politischen Beteiligung	35
4	Zusammenfassende kinder- und jugendrechtliche Einschätzung	50
<hr/>		
5	Literatur und Dokumente	52
<hr/>		

Zusammenfassung

Der zweite Zwischenbericht der Monitoring-Stelle der UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (im Folgenden: Monitoring-Stelle) im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration richtet den Blick auf die Umsetzung der Beteiligungsrechte aus der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) in Hessen. Dafür untersuchte die Monitoring-Stelle im Zeitraum September 2023 bis Juni 2024 drei Teilbereiche mit insgesamt 38 Indikatoren:

1. Die Voraussetzungen einer Kultur der Beteiligung,
2. Eine Kultur der Beteiligung im Bildungsbereich und
3. Eine Kultur der politischen Beteiligung.

Angesichts der vielfältigen qualitativen und quantitativen Indikatoren nutzte die Monitoring-Stelle verschiedene methodische Verfahren, um belastbare Daten zu erheben: öffentlich zugängliche Statistiken des Landes Hessen und anonymisierte Befragung von Verantwortlichen in Politik und Verwaltung (175 Kommunen, 12 Landkreise/kreisfreie Städte, sieben Ministerien), anonymisierte Befragung von 683 Kindern und Jugendlichen sowie 1.040 Erwachsenen, Einschätzungen von erwachsenen Expert*innen sowie von Kindern und Jugendlichen als Expert*innen (etwa in Beiräten oder durch Konsultation) und eine Erhebung von über 215 Selbstorganisationen in Hessen. Um dem Recht der Kinder und Jugendlichen auf Beteiligung am Monitoring ausdrücklich Rechnung zu tragen, legte die Monitoring-Stelle Wert darauf, im Bericht die Perspektiven der Kinder und Jugendlichen sichtbar zu machen. Ihre Aussagen als Rechteinhaber*innen sind wichtige Hinweise auf den Ist- und Soll-Zustand der Umsetzung der Beteiligungsrechte gemäß der UN-KRK in Hessen. Wie bereits im ersten Bericht des Kinder- und Jugendrechtemonitorings empfiehlt die Monitoring-Stelle dem Land Hessen, ein nachhaltiges System zu schaffen, um künftig Daten mit Bezug zu Kinder- und Jugendrechten zu erheben.

Die Monitoring-Stelle beobachtet einen positiven Trend, Beteiligungsrechte von Kindern und

Jugendlichen in Hessen zu stärken, und begrüßt insbesondere die Ernennung einer Kinderbeauftragten zur Beteiligung und Förderung von Kindern und Jugendlichen. Doch es braucht mehr. Unterm Strich zeigt das Monitoring aber sehr klar: Es besteht dringlicher Handlungsbedarf, um zu gewährleisten, dass die Meinungen und Perspektiven von Kindern und Jugendlichen sowohl im Bildungsbereich (etwa in Schulen) als auch auf der politischen Ebene (etwa in den Kommunen) berücksichtigt werden.

Teilbereich 1: Die Voraussetzungen einer Kultur der Beteiligung

„Kinderrechte in der hessischen Landesverfassung – das muss mehr sein als ein Symbol!“

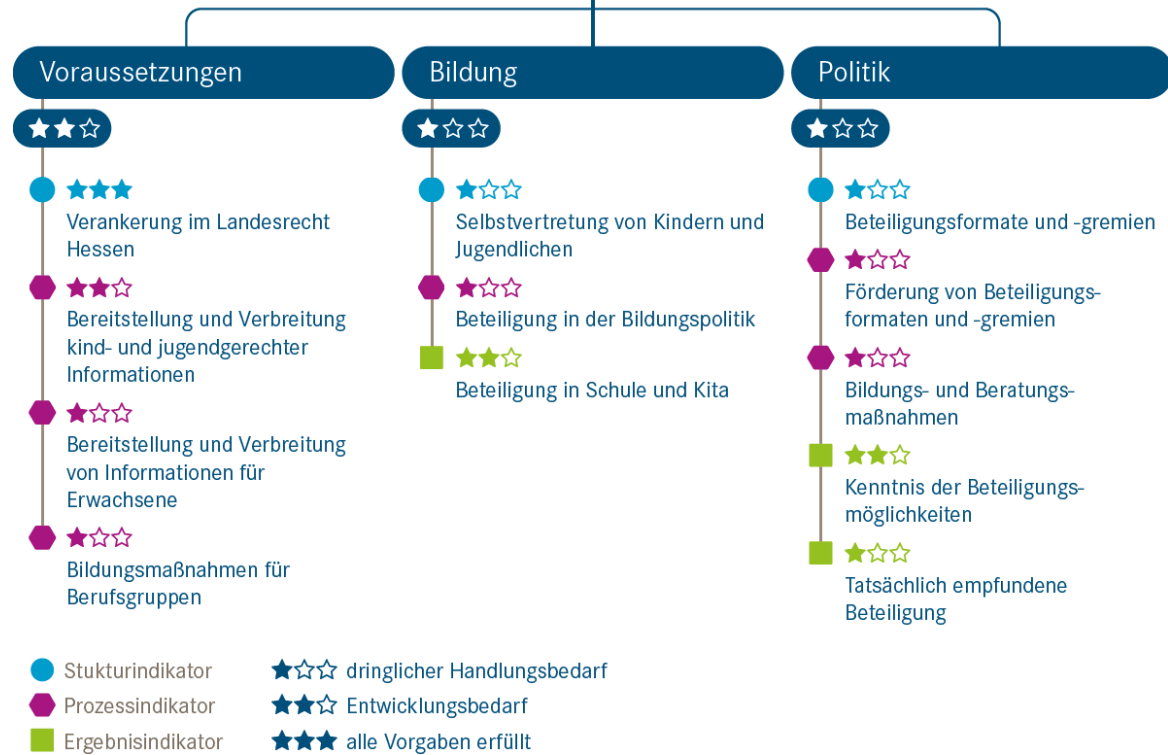
Yasmin (17 Jahre)

Das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung nach Artikel 12 der UN-KRK ist in der Landesverfassung, in der Gemeindeordnung und im Kinder- und Jugendhilfegesetz Hessens verankert – das hat eine hohe symbolische Bedeutung. Es deutet auf die Erfüllungsabsicht, die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen nachhaltig zu stärken. Als verfassungsrechtliche Maßnahme ist die Verankerung zudem die stärkste strukturelle Maßnahme zur Umsetzung der Beteiligungsrechte. Erfreulicherweise gibt es in Hessen seit 2020 zudem das Amt des/der Landesbeauftragten für Kinder- und Jugendrechte. Die Monitoring-Stelle begrüßt auch die im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD geplante Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in der Hessischen Gemeindeordnung. Der rechtlichen Verankerung sollten nun starke staatliche Maßnahmen folgen – zum Beispiel sollten kinder- und jugendgerechte Informationen zum Recht auf Beteiligung bereitgestellt und verbreitet werden. Hier besteht Entwicklungsbedarf, denn nur eines von sieben befragten Ministerien und nur 35,5 Prozent der



2. Beteiligung

☆☆☆



befragten Kommunen stellen bisher Informationen allgemein zu Kinder- und Jugendrechten oder spezifisch zu Beteiligungsrechten bereit.

Kinder und Jugendliche als Rechteinhaber*innen sind zwar die primären Adressat*innen der UN-KRK, doch sie sind auf das aktive Eintreten der Erwachsenen für die Verwirklichung ihrer Rechte angewiesen. Dringlichen Handlungsbedarf sieht die Monitoring-Stelle deswegen bei den Informationen zu Beteiligungsrechten für Erwachsene. Gerade einmal 17,4 Prozent der befragten hessischen Kommunen stellen Material für Eltern beziehungsweise Personensorgeberechtigte bereit. Und lediglich 16,8 Prozent der Kommunen stellen Informationen für die eigene Verwaltung bereit. Das ist ein besonders schlechter Wert angesichts der Pflichtaufgaben der Rechtsanwender*innen.

Das Land Hessen sollte die hessischen Kommunen dabei unterstützen, aktuelle, mehrsprachige und alters- und gruppenspezifische Informationen bereitzustellen, die die Kinder- und Jugendrechte allgemein sowie die Beteiligungsrechte im Besonderen bekanntmachen. Zu beachten ist, dass auch Kleinkinder, geflüchtete Kinder und Jugendliche sowie Kinder und Jugendliche, die auf der Straße leben, das Recht haben, ihre Beteiligungsrechte zu kennen. Mit Blick auf die Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen sind vor allem Maßnahmen zur Finanzierung, Beratung und Bildung vorrangig. Um die Wirkung der vielfältigen möglichen Maßnahmen zu überprüfen, bietet es sich an, die Ergebnisse von Teilbereich 2 (Kultur der Beteiligung im Bildungsbereich) und Teilbereich 3 (Kultur der politischen Beteiligung) näher zu betrachten.

Teilbereich 2: Eine Kultur der Beteiligung im Bildungsbereich

„Die Gestaltung des Lebensumfeldes Schule ist kaum partizipativ.“

Olli (17 Jahre)

Ein großes Defizit bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendrechte in Hessen offenbaren die Erhebungen der Monitoring-Stelle zu den Beteiligungsformaten und -gremien an hessischen Schulen. Schüler*innenvertretungen sind gemäß § 121 Hessisches Schulgesetz in allen Schulformen vorgeschrieben. Doch nur 35 von 153 befragten Kommunen gaben an, mindestens eine Schüler*innenvertretung zu haben. Wie auch bei vielen anderen Indikatoren ist die Einbindung von Schüler*innen stärker in Landkreisen und kreisfreien Städten (90 Prozent) als in ländlichen Gebieten (6,5 Prozent). Erwartungsgemäß zeigt sich auch, dass die Anzahl der Schüler*innenvertretungen bei den älteren Altersgruppen (11 bis 18 Jahre) am größten ist. Insgesamt stellt die Monitoring-Stelle fest: Bei mehr als 787.000 Schüler*innen an mehr als 1.800 öffentlichen Schulen in Hessen besteht ein dringender Handlungsbedarf und ein erhebliches Potenzial, die Zahl der Schüler*innenvertretungen zu steigern und ihre tatsächliche Beteiligung im Bildungsbereich zu stärken. Das Land Hessen sollte mittels Bildungs- und Beratungsmaßnahmen die nachhaltige Etablierung von Schüler*innenvertretungen an hessischen Schulen fördern und diese Gremien auch finanziell stärken.

Dass Schüler*innen sich selbstorganisieren, bedeutet nicht zwangsläufig, dass Kinder- und Jugendliche in der Bildungspolitik tatsächlich gemäß Artikel 12 UN-KRK Gehör finden und ihre Meinungen angemessen berücksichtigt werden. Die befragten Selbstorganisationen der Kinder und Jugendlichen bemängelten eine große Diskrepanz zwischen dem Anspruch beziehungsweise dem Recht auf Beteiligung und der Wirklichkeit. Ihr Eindruck: Die Beteiligung durch erwachsene Entscheidungsträger*innen hängt oftmals von dem kinderrechtlichen Wissensstand und der Stimmung der Erwachsenen ab.

Die Beteiligung in der Bildungspolitik muss als rechthebasiertes Angebot an Kinder und

Jugendliche auf allen Ebenen verstanden und umgesetzt werden. Erfreulich ist daher, dass Entscheidungsträger*innen der hessischen Landesbildungspolitik die Landesschüler*innenvertretung vielfach beratend hinzuzieht, und dass Hessen eine hohe Anzahl an Kinder- und Jugendrechtsschulen hat. Um die Position der Kinder und Jugendliche im gesamten Beteiligungsprozess zu stärken, kommt der Kommune als lebensnahes Umfeld eine besondere Bedeutung zu, da sich vor allem in der Schule Möglichkeiten zur Beteiligung ergeben. Die Monitoring-Stelle empfiehlt, transparente und effektive Wege für die Beteiligung und einen tatsächlichen Einfluss von Schüler*innengremien im hessischen Schulrecht zu verankern. Dies ist auch deswegen sinnvoll, weil die hessischen Schüler*innen eine Vielzahl an Ideen zur Stärkung ihrer Beteiligung nach Artikel 12 UN-KRK haben – diese reichen von Vorschlägen zur Gestaltung der Hausaufgaben und Klassenräume über die Förderung der Medienkompetenz bis hin zu den finanziellen Ressourcen von Selbstorganisationen.

Teilbereich 3: Eine Kultur der politischen Beteiligung

„Nicht nur gehört, sondern auch eingebunden werden. Nicht nur eingeladen werden, sondern auch wirklich mitentscheiden.“

Marie, 16 Jahre

Es ist ein erklärtes Ziel der UN-KRK, eine Kultur der politischen Beteiligung zu schaffen. Denn die Entscheidungen von Erwachsenen betreffen letzten Endes auch die Lebensrealitäten von Kindern und Jugendlichen. Die Monitoring-Stelle untersuchte, ob und in welchem Umfang Beteiligungsformate und -gremien für Kinder und Jugendliche im politischen Raum in Hessen existieren, und auch, wie diese ihre Beteiligung tatsächlich empfinden. Das Fazit ist nicht positiv.

Die Befragung der Verwaltungen des Landes und Kommunen ergab, dass es in Hessen eine große Vielfalt an Beteiligungsformen und -gremien gibt: Kinder-/Jugendbeiräte (24), Kinder-/Jugendparlamente (30), Jugendringe (19) und Sonstige (65).

Auffällig ist unter „Sonstige“ die Zahl der Selbstorganisationen der Kinder und Jugendliche in der stationären Jugendhilfe (30 Prozent) und von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Gemeinschaftsunterkünften (14,3 Prozent). Insgesamt ist die absolute Anzahl der Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen in vulnerablen Situationen zu gering. Auch zeigt die Analyse erneut, dass Selbstorganisationen in Landgemeinden und Kleinstädten geringer verbreitet sind als in Groß- und Mittelstädten, und dass die Angebote von Kinder- und Jugendbeiräten mit zunehmenden Alter zunehmen, während Kinder- und Jugendparlamente für Kinder unter fünf Jahren nicht existieren.

Die Monitoring-Stelle erhob zudem Daten von 215 Selbstorganisationen im Rahmen einer Akteursanalyse und führte sechs Interviews mit jungen und erwachsenen Expert*innen aus den Bereichen Politik, Zivilgesellschaft und Verwaltung. Fazit dieser Akteursanalyse: Wenn sich Kinder und Jugendliche selbstorganisieren wollen, stehen sie vor vielen Herausforderungen. Daraus ergibt sich ein dringlicher Handlungsbedarf für das Land Hessen, Selbstorganisationen über eine strukturelle Verankerung hinaus durch Finanzierung und pädagogische Begleitung stärker zu fördern. Die befragten Jugendlichen wünschten sich zudem ein zentrales sowie kinder- und jugendgerechtes Register für Selbstorganisationen, da es ein Zeichen wäre, dass politisch verantwortliche Stellen die Interessen aller Kinder und Jugendlichen tatsächlich wahrnehmen. Aus Sicht der Monitoring-Stelle würde eine solche Bestandsaufnahme zu einer systematischen und regelmäßigen Datenerhebung in allen kinder- und jugendrechtlichen Fragen beitragen. Eine weitere Empfehlung der Monitoring-Stelle: Das Amt der/des Landesbeauftragten für die Beteiligung und Förderung von Kindern und Jugendlichen könnte in Form eines jährlich stattfindenden Zusammentreffens zur Vernetzung der Selbstorganisationen beitragen.

Kinder und Jugendliche, die in Selbstorganisationen aktiv sind, haben klare Vorstellungen, wie Hessen ihre Aktivitäten unterstützen kann. Um die Beteiligungsrechte der Selbstorganisationen umzusetzen, wären zunächst mehr finanzielle Mittel sowie Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ein wichtiger Beitrag. Laut der befragten Jugendlichen sollen die Gelder verwendet werden, um

langfristige und unabhängige Strukturen aufzubauen – insbesondere Beteiligungsformate für Kinder und Jugendliche in vulnerablen Situationen (zum Beispiel stationäre Jugendhilfe). Außerdem wünschen sich die Befragten neben Unterstützung durch kinderrechtsfundierte „Verbündete“ in Politik und Verwaltung auch strukturell verankerte und langfristige pädagogische Begleitung durch Fachkräfte.

Ganz allgemein gilt: Kinder und Jugendliche müssen ihre Beteiligungsmöglichkeiten kennen, damit sie diese auch in Anspruch nehmen können. Aus der nicht-repräsentativen Online-Erhebung im ersten Bericht der Monitoring-Stelle (2023) lässt sich nachvollziehen, dass die Kinder- und Jugendrechte in Hessen zunehmend bekannter werden. Die bekannteste Beteiligungsform ist die Schüler*innenvertretung (41 Prozent der Befragten quer durch alle Altersgruppen kennen sie), weniger bekannt sind Beiräte mit Bezug zu den Kinder- und Jugendrechten (21 Prozent). Das Wissen führt allerdings nicht automatisch dazu, dass die Möglichkeiten aktiv genutzt werden. Vielmehr gibt es bei allen Beteiligungsformen eine signifikante Lücke: Nur drei bis sechs Prozent nutzen sie tatsächlich.

Soziale Medien, Fernsehen und Hobbys sind trotz Popularität und alltäglicher Relevanz nicht die wichtigsten Informationsquellen für Beteiligungsformen. Zentraler Informationsort für die Kinder- und Jugendrechte im Allgemein und für Beteiligungsmöglichkeiten im Besonderen ist und bleibt die Schule. Während weiterführende Schulen ein wichtiges Umfeld für die Kinder- und Jugendrechtsbildung sind, müssen Meinungsbildung und die Vermittlung von Beteiligungsformen früher (etwa in der Grundschule) und in beruflichen Schulen häufiger möglich sein.

Das Land Hessen trägt die Verantwortung sowohl für die Vermittlung des Wissens über Beteiligungsmöglichkeiten als auch für die Förderung ihrer tatsächlichen Nutzung durch alle Altersgruppen. Die Informationen zum Thema Beteiligung müssen mehrsprachig sowie kinder- und jugendgerecht aufbereitet sein.

Nicht zuletzt untersuchte die Monitoring-Stelle, ob sich Kinder und Jugendliche aus Selbstorganisationen von Seiten der erwachsenen

Entscheidungsträger*innen und Rechtsanwender*innen tatsächlich beteiligt fühlen. Auch hier zeigen die Daten: Die tatsächlich empfundene Beteiligung ist unter den befragten Kindern und Jugendlichen und aus kinder- und jugendrechtlicher Sicht nicht zufriedenstellend. Wenn junge Menschen das Gefühl haben, von ihrer Beteiligung profitierten vorrangig nicht sie selbst, sondern Erwachsene, dann ist den Pflichtaufgaben nach Artikel 12 UN-KRK nicht Genüge getan. Die Monitoring-Stelle empfiehlt daher eine regelmäßige qualitative Abfrage zur tatsächlich empfundenen Beteiligung unter Kindern und Jugendlichen. Dies könnte zum Beispiel ein dauerhaftes Monitoring der Kinder- und Jugendrechte für das Land Hessen gewährleisten.

Zusammenfassend lässt sich anhand des Monitorings und der Akteursanalyse durch die Monitoring-Stelle sagen: Bei der Verwirklichung des Rechts der Kinder und Jugendlichen auf Beteiligung in Hessen ist noch einiges zu tun. Neben den strukturellen Voraussetzungen (zum Beispiel Verankerung von Beteiligungsnormen) und staatlichen Maßnahmen (etwa Finanzierung) müssen die unterschiedlichen Perspektiven und Bedarfe der Kinder und Jugendlichen im Zentrum stehen. Dies kann erfolgreich geschehen, wenn Kinder und Jugendliche im Sinne des Artikels 12 UN-KRK von Anfang an beteiligt werden und die staatlichen Stellen die Bedarfe systematisch abfragen und angemessen berücksichtigen.

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin

Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Bericht | August 2024

ZITIERVORSCHLAG

Erkenntnisse des Kinder- und Jugendrechte-Monitorings in Hessen (2024). 2. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Politik und Bildung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Beauftragt durch

HESSEN



Hessisches Ministerium
für Soziales und Integration

SATZ

www.avitamin.de

INFOGRAFIKEN

WEBERSUPIRAN.berlin

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de