



Stenografischer Bericht

öffentlicher Teil

6. Sitzung – Enquetekommission „Demokratie und Teilhabe leben –
Beteiligung junger Menschen stärken“

7. Mai 2025 – 10:05 bis 13:25 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Cirsten Kunz-Strueder (SPD)

CDU

Sabine Bächle-Scholz
Sandra Funken
Dominik Leyh
Max Schad
Maximilian Schimmel
Christin Ziegler

AfD

Gerhard Bärsch
Jochen Roos
Pascal Schleich

SPD

Nadine Gersberg
Esther Kalveram

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Julia Herz
Lara Klaes

Freie Demokraten

Wiebke Knell



Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU:	Julius Brackmann
AfD:	Marianne Waldau, Christian Kott
SPD:	Johannes Ossa
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	Christoph Singer
Freie Demokraten	Paula Preiß

Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend, Soziales

Staatssekretärin Manuela Strube

Beratungsgremium

LBKJ Miriam Zeleke
Manuela Siedenschnur (HSGB)

Ständige Sachverständige

Prof. Dr. Matthias Friehe
Reiner Jäkel
Lothar Mehlhose
Prof. Dr. Ivo Züchner
Nicolas Schmelzer

Sachverständige

Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke
Prof. Dr. Friederike Wapler
Linda Zaiane-Kuhlmann
Dominik Ringler

Protokollführung: Maximilian Sadkowiak, Claudia Lingelbach

1. Themenblock II: Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Verfassungsrecht, Kompetenzstrukturen und Grundrechte

Vorsitzende:

Sehr geehrte Damen und Herren, ich eröffne die sechste Sitzung der Enquetekommission „Demokratie und Teilhabe leben – Beteiligung junger Menschen stärken“.

Zunächst einmal möchte ich für die Landesregierung ganz herzlich Frau Staatssekretärin Manuela Strube begrüßen.

Weiterhin begrüße ich alle Mitglieder der Kommission, die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten, die ständigen Sachverständigen, Frau Miriam Zeleke, die Hessische Beauftragte für die Beteiligung und Förderung von Kindern und Jugendlichen, und Frau Manuela Siedenschnur für den Hessischen Städte- und Gemeindebund.

Natürlich begrüße ich auch sehr herzlich die Damen und Herren Anzuhörenden: Das sind Frau Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke, Frau Prof. Dr. Friederike Wapler, Frau Linda Zaiane-Kuhlmann und Herr Dominik Ringler. Letzterer ist uns zugeschaltet und kann uns hoffentlich hören.

Einige wichtige Hinweise am Anfang: Wir hören zunächst unsere Sachverständigen mit Vorträgen von bis zu 20 Minuten. Im Anschluss an alle Vorträge steigen wir dann in den Diskussionsteil ein.

Wir waren in der Obleuterunde schon so verblieben: Pro Fragerunde kann jede Fraktion bis zu drei Fragen an die Sachverständigen stellen. Nachdem jede Fraktion ihre Fragen gestellt hat, erhalten die Sachverständigen in einer Antwortrunde erneut das Wort. Das Ganze wiederholen wir bis zu drei Mal.

Abschließend noch der Hinweis an die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten: Im Anschluss an den öffentlichen Teil werden wir heute noch einen nicht öffentlichen Sitzungsteil haben. Dort werden Beschlüsse zu fassen sein.

Damit steigen wir auch schon in die Anhörung ein. Es beginnt Frau Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke, die das Procedere schon ein bisschen kennt. Das Pult ist Ihnen – 20 Minuten. Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke:

Zunächst ein paar einleitende Worte. Ich hatte beim letzten Mal schon etwas dazu gesagt. Deswegen nur in aller Kürze zu den Ausgangsbedingungen noch einmal etwas aus rechtlicher Sicht.

Infolge des demografischen Wandels verschiebt sich ja das Verhältnis zwischen den Jüngeren und Älteren immer mehr zulasten der Jüngeren. Die Jüngsten werden durch Mindestaltersgrenzen vielfach ganz von der Partizipation ausgeschlossen. Und die partizipationsberechtigten Jüngeren, insbesondere die wahlberechtigten Jüngeren können sich aufgrund ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit nicht gegenüber den Älteren durchsetzen. Das wiederum ist zwangsläufige Folge



eines demokratischen Systems, das die demokratische Gleichheit aller Bürger und die Wahlrechtsgleichheit betont. Durch die zunehmende Irreversibilität von Entscheidungen kann das aber als problematisch wahrgenommen werden, weshalb ein Ausbau der Partizipation der Jüngeren als wünschenswertes Ziel – natürlich im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten – erscheint.

Ich möchte zu Beginn, bevor ich auf die einzelnen Fragen bzw. Fragenkomplexe eingehe, ein paar Reformoptionen voranschicken: Zunächst einmal geht es um die offensichtlichste, nämlich den Punkt der Absenkung des Wahlalters. Wir operieren ja mit typisierenden Mindestaltersgrenzen, die natürlich notwendigerweise gewisse Unschärfen hinnehmen. Das Merkmal ist die Einsichtsfähigkeit. Wenn man solche Altersgrenzen typisiert, nimmt man natürlich hin, dass manche die Einsichtsfähigkeit vielleicht noch nicht haben, andere schon viel früher. Trotzdem sind die Altersgrenzen aus verschiedenen Gründen sicherlich die grundsätzlich vorzugswürdigste Lösung.

Die Frage, die allerdings regelmäßig evaluiert werden sollte, ist, ob Mindestaltersgrenzen in der jeweils festgelegten Höhe nach wie vor gerechtfertigt sind. Der Maßstab ist hier – wie gesagt – die Einsichtsfähigkeit.

Dazu zunächst einmal, weil uns heute die verfassungsrechtlichen Vorgaben beschäftigen: Wir haben eine Vorgabe zur Mindestaltersgrenze im Grundgesetz in Artikel 38. Die bezieht sich nur auf die Bundestagswahlen; sie ist nicht maßgeblich für die Landesgesetzgeber, also auch nicht konkret maßgeblich für den hessischen Landesgesetzgeber, was jetzt die Mindestaltersgrenze zu den Landtagswahlen anbelangt. Wir haben hier im Grundgesetz zwar das Homogenitätsgebot, was aber keine Auswirkungen auf die konkrete Höhe der Mindestaltersgrenzen für die Landtagswahlen hat. In diesem Homogenitätsgebot steht, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen muss.

Aber noch einmal: Dass dann das Wahlalter auf Bundesebene für den Bundestag bei 18 Jahren liegt, ist keine verbindliche Vorgabe, dass es auf Landes- oder Kommunalebene auch bei 18 Jahren liegen müsste. Wir haben gegenwärtig auch einen rechtlichen Flickenteppich, also unterschiedliche Mindestaltersgrenzen für die Europawahlen, für die Bundestagswahlen, für zahlreiche Landtags- und Kommunalwahlen. Wie gesagt: Das ist die Konsequenz der unterschiedlichen Kompetenzen, die hier bestehen. Das ist natürlich nicht Ausdruck dessen, dass eine unterschiedliche Einsichtsfähigkeit für die Teilnahme an Kommunalwahlen oder an Landtagswahlen erforderlich wäre. Das halte ich für kein überzeugendes Argument – zumal wir ja hier auch reine Personenwahlen haben –, da aus meiner Sicht dasselbe Maß an Einsichtsfähigkeit erforderlich ist. Es würde mich auch bei Sachfragen nicht überzeugen, dass es unbedingt weniger komplex ist, über Fragen, die sich auf Landes- oder Kommunalebene stellen, zu sprechen. Aber wie gesagt: Es geht auch nur um Personenwahlen. Von daher ist dieser Flickenteppich die Konsequenz unterschiedlicher Kompetenzen, aber nicht wirklich unterschiedlicher Herausforderungen. Der Landesgesetzgeber ist natürlich, wenn es entsprechende Vorgaben in der Landesverfassung gibt, an diese gebunden. Da müsste gegebenenfalls die Landesverfassung entsprechend geändert werden. Aber noch einmal: Die Vorgabe des Grundgesetzes wäre hier nicht maßgeblich.



Alternativ zu einer Absenkung des Wahlalters oder vielleicht auch kumulativ, also ergänzend, wird natürlich häufig ein Familienwahlrecht in unterschiedlichsten Ausgestaltungen diskutiert. Man muss sich hier immer im Einzelnen anschauen, um was es eigentlich konkret gehen soll. Viele Modelle sind sicherlich unzulässig, weil sie letztlich mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Konflikt geraten, und zwar deswegen, weil es letztlich eine bloße Fiktion bleibt, dass Eltern für ihre Kinder wählen können. Aus meiner Sicht lässt sich das dann durchbrechen, wenn man zumindest von einer eingeschränkten Einsichtsfähigkeit ab einem bestimmten Alter ausgehen kann. Wann man das annehmen könnte, fällt nun nicht in die Beurteilungskompetenz einer Juristin. Aber ich könnte mir vorstellen, dass man ab 12 oder 14 Jahren davon ausgehen könnte, dass eine Einsichtsfähigkeit so eingeschränkt vorhanden ist, dass man sich vielleicht im Familienkreis über einen sogenannten Rohwillen verständigen könnte, den dann Eltern in der nach außen tretenden Wahlentscheidung auch final umsetzen könnten. Dann erschiene mir ein solches Modell des Familienwahlrecht auch verfassungsrechtlich möglich, weil man dann nicht mehr das Problem hätte, dass Eltern zusätzliche Stimmen zugewiesen würden und deswegen Probleme mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl entstünden, sondern dass sie wirklich ihr Wahlrecht stellvertretend für ihre Kinder ausübten.

Dann noch eine weitere mögliche Reformoption – wir hatten beim letzten Mal schon kurz darüber gesprochen, und ich hatte es zumindest als Auftrag mitgenommen, dass ich dazu vielleicht heute noch ein paar Worte sage, auch wenn jetzt nicht konkret danach gefragt worden ist. Ich stelle mir also ein solches Gremium – paritätisch besetzt mit Jüngeren und Älteren – vor. Es könnte zwingend in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden, allerdings nur als beratendes Gremium. Warum nur beratend? – Natürlich mindert das die Durchsetzungskraft, aber es hätte den Vorteil, dass man freier wäre, was die konkrete Besetzung eines solchen Gremiums anbelangt, auch was Altersquotierungen, abgesenkte Altersgrenzen, Familienwahlrecht usw. betrifft. Dadurch, dass es nur eine beratende Funktion hätte, hätte man hier etwas mehr Spielraum, als das an anderen Stellen der Fall wäre.

Jetzt noch einmal ein ganz anderer Bereich. Bei der letzten Anhörung hatte ich auch schon angesprochen, dass eine mögliche Reformoption auch sein könnte, Freistellungsmöglichkeiten von der schulischen Anwesenheitspflicht für den Fall politischen Engagements vorzusehen. Dazu gab es von der anderen Sachverständigen eine etwas andere Ansicht. Ich bin tatsächlich schon der Meinung, dass, wenn man Jüngere zur politischen Partizipation motivieren möchte, es sicher viele Gründe gibt, die sie daran hindern. Aber eine Anreizmöglichkeit, dieses Engagement zu erhöhen, wäre es vielleicht, wenn man von bestimmten schulischen Anwesenheitspflichten freigestellt würde. Dass das das Fortkommen in der Schule so maßgeblich beeinträchtigen würde – die Sorge hätte ich jetzt persönlich nicht.

Jetzt aber zu den konkreten Fragen. Ich habe das einmal in konkrete Fragenkomplexe zusammengefasst, weil es durchaus einige Fragen der einzelnen Fraktionen gab, die sehr eng miteinander zusammenhingen oder sich sogar überschneiden haben. Bei manchen fasse ich mich ganz kurz, zu anderen sage ich ein bisschen mehr.

Es war zunächst die Frage, ob sich konkrete Handlungspflichten des Landesgesetzgebers ergeben. Das hatte ich auch schon beim letzten Mal gesagt: Nein, aus rechtlicher Sicht sehe ich keine

konkrete Handlungspflicht des Landesgesetzgebers. Das heißt nicht, dass man aus anderen Gründen nicht eine Handlung für dringend erforderlich halten kann. Aber eine rechtliche Handlungspflicht würde bedeuten, dass ich der Meinung bin, dass man sich an höherrangiges Recht anpassen müsste, weil hier etwas nicht mit höherrangigem Recht in Einklang steht. Das sehe ich nicht.

Zur Absenkung des Wahlalters. Darauf bezogen sich auch einige Fragen zur Zulässigkeit und zu Implikationen. Dazu hatte ich vorab schon recht ausführlich etwas gesagt.

Dann zu dem Punkt: Kinderrechte im Grundgesetz und in der hessischen Landesverfassung. Ich habe noch einmal die bereits vorhandene Verbürgung in der hessischen Landesverfassung mitgebracht. Dazu nur noch einmal ganz grundsätzlich: Eine inhaltlich wirklich weitergehende Verbürgung bringen Kinderrechte nur, wenn diese Rechte tatsächlich etwas beinhalten, was Kindern nicht ohnehin schon zusteht. Wir haben ansonsten einen ausführlichen Grundrechtekatalog, der altersindifferent ist, der also für alle Altersgruppen gilt. Das heißt, eine darüber hinausgehende Verbürgung bringen Kinderrechte eben nur, wenn jetzt in diesen Rechten etwas steht, was nicht in den anderen ohnehin schon steht. Jetzt könnte man sagen: Man wiederholt sie einfach noch einmal, gemünzt auf Kinder. Dann könnte das zumindest noch einer gewissen Bewusstseinsbildung dienen. Wo ich dann tatsächlich ein gewisses Problem sehe, und was eben auch unter diesem Aspekt segmentierter Grundrechtsschutz diskutiert wird, ist, wenn man dann nur einen Teil der Grundrechte noch einmal explizit für Kinder wiederholt. Denn dann könnte der Eindruck entstehen, dass nur dieser Teil der Grundrechte wirklich auch für Kinder gilt, was gerade nicht der Fall sein soll, weil wir den Schutz gerade erweitern. Wenn man das ernst meint, müsste man dann aus meiner Sicht entweder noch einmal bekräftigen, dass auch alle anderen Grundrechte noch für Kinder gelten oder alle noch einmal speziell auf Kinder gemünzt formulieren.

Der nächste Fragenkomplex bezog sich auf Demokratiebildung in Schulen, auf die rechtlichen Rahmenbedingungen. Dazu nur ganz kurz, das ist jetzt der Kürze der Zeit geschuldet: Die Demokratiebildung in den Schulen ist natürlich ein ganz zentraler Aspekt, gerade auch wenn man über eine Absenkung des Wahlalters diskutiert, aber selbstverständlich nicht nur. Mir kommt die Demokratiebildung in der Schule als ganz besonders zentral vor – noch wichtiger als die außerschulische –, weil es der Ort ist, wo man Kinder und Jugendliche erreicht, auch wenn wir natürlich noch über die entsprechende politische Bildung in den Medien, in den sozialen Netzwerken sprechen werden. Hier in den Schulen gilt natürlich, was die politische Bildung angeht, ein Neutralitätsgebot, was man aber nicht so wird verstehen können, dass man nicht für die Verfassungsesenz, also für die freiheitlich-demokratische Grundordnung hier auch werbend eintreten kann.

Schließlich noch ein letzter Satz dazu. Demokratiebildung funktioniert hier nicht nur über eine inhaltliche Vermittlung, sondern auch durch eine Verfahrenseinbindung, letztlich auch durch partizipative Elemente. Das kann zum einen ein Einüben simulierter Wahlen sein oder tatsächlich auch eine Mitwirkung an schulischen Mitbestimmungsverfahren.

Ein weiterer Punkt betraf die Kinder und Jugendbeteiligung auf kommunaler Ebene sowie die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Zu diesem ersten Teil – die Kinder- und Jugendbeteiligung auf kommunaler Ebene – hatte ich auch schon beim letzten Termin recht ausführlich Stel-

lung genommen. Wir hatten uns diese Vorschriften aus der Hessischen Gemeindeordnung angesehen. Ich hatte da schon gesagt: Man könnte das jetzt, wenn man wollte, zum Beispiel nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins, natürlich noch einmal stärker verpflichtend fassen. Man könnte auch eine Berichts- und Berücksichtigungspflicht vorsehen. Außerdem hatte ich auch da schon gesagt, dass es natürlich denkbar wäre, diesen Passus „Angelegenheiten, die die Interessen Kinder und Jugendlicher berühren“ zu streichen, weil er letztlich sehr, sehr interpretationsoffen ist und nicht ganz klar ist, was damit eigentlich gemeint sein soll.

Zur Selbstverwaltungsgarantie, wie sie im Grundgesetz und in der hessischen Landesverfassung verbürgt ist – auch darauf bezog sich eine Frage. Für die gemeindliche Selbstverwaltung ist nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet, was dem Gesetzgeber Beschränkungen gestattet. Also Beeinträchtigungen des Selbstverwaltungsrechts ohne gesetzliche Grundlage sind verfassungswidrig. Damit ist sowohl die Eigenverantwortlichkeit als auch die Universalität des Aufgabenkreises erfasst.

Jetzt sind aus meiner Sicht Vorgaben zur Jugendpartizipation nicht anders als sonstige landesgesetzliche Vorgaben zu Selbstverwaltung oder zu den Gemeindeorganen zu beurteilen. Das heißt, wenn man hier als Landesgesetzgeber Vorgaben macht, dann ist das ein grundsätzlich rechtfertigungsbedürftiger, aber grundsätzlich auch ein zu rechtfertigender Eingriff in den Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Also, wenn ich sage „grundsätzlich zu rechtfertigen“, dann käme das natürlich auf die konkrete Ausgestaltung an. Das war zunächst einmal eine sehr pauschale Frage. Wenn man allerdings eine verpflichtende landesgesetzliche Vorgabe zur Jugendpartizipation auf kommunaler Ebene macht, dann können da möglicherweise Probleme für vielleicht besonders bevölkerungsarme, kleine und sehr überalterte Gemeinden entstehen. Deswegen hat natürlich wiederum eine Sollvorschrift auch gewisse Vorteile, oder vielleicht wäre dann eine an sich zwingende Vorschrift zur Jugendpartizipation noch passgenauer, noch zielgenauer, die aber konkrete Ausnahmetatbestände zulässt, einfach vielleicht dann, wenn gar nicht genügend junge Menschen in der Gemeinde leben.

Es wurde dann noch nach der Bedeutung von Artikel 3 Absatz 1 GG gefragt. Dazu würde ich sagen: Schon die Fälle, in denen diese Vorschrift überhaupt anwendbar wäre – also in der es keine Spezialvorschriften gäbe, auf die es in dem Fall ankäme –, sind schon äußerst wenige. Ich denke, es würde in sehr wenigen Fällen überhaupt auf die Frage ankommen: Gebietet Artikel 3 GG wirklich eine Sonderpartizipation? – Wir können das vielleicht nachher noch vertiefen; grundsätzlich gebietet diese Vorschrift erst einmal eine Gleichbehandlung, wenn es Partizipation gibt – aber, wie gesagt, wenn diese Vorschrift überhaupt im konkreten Fall anwendbar wäre.

Ich möchte im Folgenden noch auf die weiteren drei Fragenkomplexe eingehen, und zwar etwas ausführlicher auf die Gesetzgebungskompetenzen und dann noch ganz kurz auf die Fragen, die sich auf die Meinungsfreiheit und auf die UN-KRK bezogen.

Erst noch einmal ganz grundsätzlich zu den Gesetzgebungskompetenzen. Wenn eine Regelung mehreren Gegenständen zugeordnet werden kann, dann ist die unmittelbar geregelte Materie maßgeblich. Wenn keine klare Zuordnung möglich ist, dann ist der Schwerpunkt entscheidend.

Grundsätzlich sind nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die Länder für die Gesetzgebung zuständig. Der Bund ist es nur dann, wenn ihm ausdrücklich die Kompetenz verliehen

wird, in der Regel also durch einen ausdrücklich geschriebenen Kompetenztitel im Grundgesetz. Dabei sind die ausschließlichen und die konkurrierenden Zuständigkeiten zu unterscheiden. Im Falle einer ausschließlichen Bundeskompetenz ist der Bund – wie der Name schon sagt – ausschließlich zuständig. Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Keiner dieser von Ihnen benannten Materien wäre jetzt einem solchen Fall der ausschließlichen Bundeskompetenz zuzuordnen. Das sind jetzt alle Fälle – darauf werde ich im Folgenden noch eingehen –, die entweder der konkurrierenden Kompetenz unterfallen oder ausschließlich den Ländern zustehen.

Im Fall der konkurrierenden Zuständigkeit ist es so, dass die Länder zuständig sind, solange und soweit der Bund noch nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Hier wird es also ein bisschen komplizierter. Das bedeutet, dass dann, wenn der Bundesgesetzgeber bereits tätig geworden ist, entscheidend ist, ob es sich um eine sogenannte abschließende Regelung des Bundesgesetzgebers handelt. Selbst wenn das der Fall ist, besteht in einzelnen Bereichen noch eine Abweichungskompetenz.

Es war jetzt zunächst nach dem Bereich Schule gefragt worden. Das ist ein Bereich, wo die Länder ausschließlich zuständig sind. Das würde ich hier ganz knapp halten und sagen: Auch Formen der schulischen Partizipation wären von dieser Kompetenz mit umfasst.

Beim Vereinswesen ist es so: Da haben wir einen einschlägigen Kompetenztitel im Grundgesetz, konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 3 GG, der das Vereinsrecht nennt. Jetzt gibt es hier auch bereits eine einschlägige bundesrechtliche Regelung, das Vereinsgesetz. Das heißt, man müsste sich jetzt anschauen: Ist das eine abschließende Regelung? Das kann man so pauschal nur schwer beantworten, weil es jetzt noch gar nicht um die Frage ging, was das Land Hessen hier konkret regeln wollte. Dann müsste man sich anschauen, ob insoweit das Gesetz abschließend ist. Das kann man sich in einem ersten Schritt auch abstrakt anschauen, würde es sich dann aber in einem zweiten Schritt auch für die konkrete Frage anschauen. Ich habe mich jetzt tatsächlich nur gefragt, um welche Regelungen es hier in Bezug auf Partizipation und Vereine überhaupt gehen könnte, ob es da nicht in Wahrheit eher auch um Altersgrenzen ginge. Ab welchem Alter kann man einen Verein gründen? Ab welchem Alter kann man einem Verein beitreten? – Dann würden wir über Altersgrenzen sprechen; damit wäre dann aber auch der Kompetenztitel des Bürgerlichen Rechts einschlägig. Das wäre auch eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Da haben wir aber tatsächlich zweifellos eine abschließende Regelung des Bundesgesetzgebers.

Dann war noch nach dem Punkt „Behindertenassistenz“ gefragt. Da wäre jetzt der Kompetenztitel Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG, die öffentliche Fürsorge, einschlägig, sofern kein Heimrecht gemeint ist. Voraussetzung dafür, dass dieser Kompetenztitel einschlägig ist, ist, dass eine gewisse Hilfsbedürftigkeit vorliegt. Da geht es jetzt aber nicht um eine konkret bestehende akute Notlage, sondern eher um eine typisierende Betrachtung.

Auch hier wieder: Wenn man sagt, der Kompetenztitel an sich ist einschlägig, dann wäre die entscheidende nächste Frage – weil konkurrierende Gesetzgebungskompetenz –: Gibt es schon eine abschließende Bundesregelung? Wir haben hier eine Bundesregelung im SGB IX, also im

Sozialgesetzbuch IX. Da geht es um die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Was man dann im nächsten Schritt tun müsste, ist, wieder zu fragen: Ist das abschließend? Wir finden in diesem SGB IX Öffnungsklauseln für Länder. Dazu würde man aus juristischer Sicht sagen: Gut, also wenn es hier schon explizit an manchen Stellen Öffnungsklauseln gibt, dann spricht das wohl stark dafür, dass an den Stellen, an denen es keine Öffnungsklausel gibt, die Regelung wohl abschließend gemeint ist.

Andererseits gibt es da auch solche Normen wie den § 7 Absatz 2 Satz 2 SGB IX, die dann gerade dem Landesgesetzgeber eine Abweichung verbieten. Das stellt jetzt das Argument wieder in Frage. Dann könnte man auch sagen: Gut, wenn es wiederum auch Vorschriften gibt, die eine Abweichung explizit verbieten, vielleicht macht dann die Tatsache, dass es irgendwo weder das eine noch das andere gibt, also einfach gar keine Aussage, eine Abweichung vielleicht doch möglich. Wie gesagt, man müsste sich auch hier anschauen: Welcher Punkt soll denn da jetzt ganz konkret geregelt werden?

Dann ging es noch um Ausbildungsverhältnisse. Wir haben zum einen eine Regelung in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 13 GG – da geht es um Ausbildungsbeihilfen. Deswegen wäre das hier wohl nicht einschlägig. Man könnte auch noch an die Nr. 11, das Recht der Wirtschaft denken. Wahrscheinlich passt aber die Nr. 12, das Arbeitsrecht, am besten. Das Recht der betrieblichen Ausbildung kann also dem Arbeitsrecht zugeordnet werden, soweit dieses arbeitsvertragliche Bestimmungen und nicht die Berufsbildung im Sinne einer Festlegung der Ausbildung betrifft. Ich denke, hier würde es eher nicht um den Inhalt der Ausbildungsverhältnisse gehen, sondern um diese prozeduralen Partizipationsfragen. Das heißt, es ginge auch wieder um die Frage: auch hier konkurrierende Gesetzgebungskompetenz? Haben wir bereits eine abschließende Bundesregelung, die den Landesgesetzgeber an einer Regelung hindern würde? Wir haben hier das Berufsbildungsgesetz. Auch hier gilt wieder: Je nachdem, um welche konkrete Regelung auf Landesebene es ginge, müsste man sich im Detail anschauen, ob das eine abschließende Regelung ist.

Zum Kommunalrecht kann ich mich wieder kurz halten. Das ist die Zuständigkeit der Länder, also eine ausschließliche Länderzuständigkeit, auch inklusive der Partizipationsfragen.

Dann haben wir als vorletzten Punkt noch die Medienpädagogik und den Jugendschutz. Bei der Medienpädagogik könnte man noch einmal unterscheiden: An welchem Ort geht es hier um Medienpädagogik? Geht es um schulische Medienpädagogik oder hochschulische Medienpädagogik oder um Pädagogik ganz außerhalb der Schule und der Hochschule? Wenn wir über Jugendschutz im digitalen Raum sprechen, dann könnte auch wieder die öffentliche Fürsorge, die wir eben schon einmal hatten, in Betracht kommen, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG. Es könnte – das wird auch diskutiert – der Kompetenz Rundfunk zugeordnet werden. Aber es spricht hier sicherlich viel dafür zu sagen: Bloß weil es jetzt um Jugendschutz, gerade in den Medien geht, wird das jetzt nicht ein spezifisch medienrechtliches Thema, sondern der Schwerpunkt der Regelung bleibt immer noch Jugendschutz. Darauf spielte meine einleitende Folie an. Es geht dann, wenn man eine Materie verschiedenen Kompetenztiteln zuordnen kann, immer um die Frage, wo eigentlich der Schwerpunkt liegt. Das kann man sicherlich unterschiedlich sehen. Aber ich denke, es spre-

chen gute Argumente dafür zu sagen: Auch Jugendschutz im digitalen Raum bleibt im Schwerpunkt Jugendschutz und nicht im Schwerpunkt Rundfunkrecht, weswegen es hier also primär um öffentliche Fürsorge ginge.

Wenn man das so sähe, hätte man wieder das Problem, ob wir eine abschließende Bundesregelung hätten. Hier haben wir natürlich das Bundesjugendschutzgesetz. Hier gibt es auch einen speziellen Abschnitt zu Jugendschutz und Medien. In § 17b Bundesjugendschutzgesetz gibt es eine spezielle Regelung zu einem Beirat, in dem es auch um die Vertretung der Interessen von Kindern und Jugendlichen geht. § 16 des Bundesjugendschutzgesetzes trifft auch eine Regelung dazu, dass die Länder im Bereich der digitalen Dienste über dieses Gesetz hinausgehende Regelungen zum Jugendschutz treffen können und dass sich die an die Inhalte von digitalen Diensten zu richtenden besonderen Anforderungen aus dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ergeben.

Letzter Punkt hierzu war die Jugendhilfe. Auch hier ist – schon wieder – die öffentliche Fürsorge als Kompetenztitel einschlägig, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG. Es gibt wieder die Frage: abschließende Bundesregelung? In diesem Fall hätten wir das SGB VIII, das Regelungen zur Kinder- und Jugendhilfe trifft, insbesondere den § 8 zur Beteiligung. Es gibt hier aber auch wieder Öffnungsklauseln für das Landesrecht. Wir haben auch das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch mit verschiedenen Regelungen, zum Beispiel in § 9 zu Partizipationsfragen.

Nun auch wirklich in zwei Minuten zu den letzten beiden Fragen. Der eine Komplex bezog sich auf die Dogmatik des Artikel 5 GG, das heißt die allgemeine Meinungsfreiheit steht hier unter dem sogenannten qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Artikel 5 Absatz 2 GG – qualifiziert deswegen, weil hier von allgemeinen Gesetzen die Rede ist. Es war danach gefragt worden, was die Einschränkung der Meinungsfreiheit anbelangt.

Schließlich ging es noch einmal um Artikel 12 UN-KRK – darüber hatten wir ja schon in der letzten Sitzung recht ausführlich gesprochen –, in der es ja um die völkerrechtlichen Vorgaben geht, dass das also ohnehin eine self-executing Norm ist, dass das aber hier durch Artikel 4 der hessischen Landesverfassung auch entsprechend umgesetzt wird. – Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die Fragerunde.

Vorsitzende:

Vielen Dank. – Damit gebe ich Frau Prof. Dr. Friederike Wapler das Wort. Bitte schön.

Prof. Dr. Friederike Wapler:

Einen schönen guten Tag, auch von mir. Ich danke dafür, dass Sie mich dennoch eingeladen haben. Da ich früher gehen muss und deswegen die Diskussionsrunde nicht vollständig mitbekommen werde, stehe ich natürlich für Fragen im Nachgang sehr gerne zur Verfügung. Sie finden meine Kontaktdaten auf meiner letzten Folie, und Sie können sich gerne jederzeit bei mir melden, falls Fragen offengeblieben sind. Auch aus dem Grund habe ich die Folien so voll beschrieben, damit Sie etwas zum Nachlesen haben. Ich werde das jetzt nicht alles vortragen.



Ich fange einmal sehr grundsätzlich an. Kinder und Jugendliche sind Träger aller Grundrechte, auch wenn es im Wortlaut des Grundgesetzes nicht immer vollständig zum Ausdruck kommt. Es ist aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive nicht notwendig, das Grundgesetz zu ändern oder zu ergänzen. Man kann das machen, um bestimmte Punkte zu verdeutlichen. Das ist aber nicht notwendig. Das, was ich immer wichtiger finde, ist die Frage: Wie kommen die grundrechtlichen Gewährleistungen bei den Kindern und Jugendlichen an? Das ist eine Frage der sogenannten Rechtsmobilisierung. Dafür muss man gerade bei Kindern und Jugendlichen als Staat und als Gesellschaft aktiv werden. Da spielt sozusagen die Musik, wenn es darum geht, ob Kinder und Jugendliche tatsächlich Zugänge zu Beteiligung haben und gefördert werden in ihren Kompetenzen, sich zu beteiligen und ob Beteiligung willkommen ist, auch wenn Kinder und Jugendliche sie vielleicht in irgendeiner Form artikulieren, die neu ist oder noch nicht vorgesehen war.

Insofern gibt es hier nur eine Auflistung, eine Übersicht über die Grundrechte von Kindern und Jugendlichen. Die, die für das Beteiligungsthema am wichtigsten sind, sind die in dem rechten Kasten (Folie 3), die Rechte auf Selbstbestimmung und Entfaltung. Sie können da sehen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen aus dem Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit abgeleitet werden, weil wir das kinder- und jugendspezifisch interpretieren als das Recht zur Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen, selbstbestimmten, mündigen erwachsenen Person. Dazu gehört eben auch, sich mit dem wachsenden Bedürfnis und den wachsenden Fähigkeiten nach Beteiligung in die Prozesse der Gesellschaft und der politischen Entscheidung einbringen zu können.

Was ich auch immer wichtig finde zu betonen – das ist hier sehr, sehr klein, aber keineswegs unwichtiger als alles andere –, ist, dass Kinder und Jugendliche alle speziellen Freiheitsrechte des Grundgesetzes haben, also die Meinungsfreiheit, die Medienfreiheit, die Freiheit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Regionsfreiheit etc., die unter Umständen aus kinder- und jugendspezifischen Gründen anders beschränkt werden dürfen als bei Erwachsenen, etwa nach dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes. Aber erst einmal haben Kinder und Jugendliche diese Rechte nicht anders als Erwachsene. Da gibt es keine grundgesetzlich festgelegten Altersbeschränkungen.

Ich stimme Frau Dr. Pernice-Warnke zu in dem Bedenken, dass es zwar verdeutlichenden Charakter hat, wenn man die Grundrechte für Kinder und Jugendliche noch einmal wiederholt, aber dass das natürlich zu Doppelungen im Verfassungstext führt, die unter Umständen zu Interpretationsschwierigkeiten führen können. Es gibt das juristische Bonmot: „Wer Gesetzestexte schreibt, wird Interpretationen ernten.“ Das heißt, man weiß immer nicht so genau, was passiert, wenn man einen Gesetzestext ändert, sich vielleicht etwas vorgestellt hat und am Ende feststellen muss, dass die Gerichte etwas ganz anderes daraus machen.

In Hessen ist dieses Problem nicht ganz so schwerwiegend wie in anderen Bundesländern, weil Hessen ja spezifische Kinder- und Jugendlichenrechte in die Verfassung aufgenommen hat. Das muss ich jetzt auch nicht wiederholen. Ich habe hier nur noch einmal die Regelungen der UN-Kinderrechtskonvention danebengelegt, die Sie in Hessen in die Verfassung umgesetzt haben. Das sind – aus meiner Sicht – tatsächlich die beiden Aspekte des Grundrechtsschutzes oder



Menschenrechtsschutzes für Kinder und Jugendliche, die in den bisherigen früheren Verfassungstexten im Grundgesetz nicht so richtig zum Ausdruck kommen: Das Kindeswohlprinzip – also eine staatliche Pflicht, das Wohl des Kindes sozusagen von Amts wegen zu berücksichtigen, wenn Maßnahmen Kinder betreffen und dieses dynamische Beteiligungs- und Berücksichtigungsrecht, von dem ich annehme, dass Sie es in Ihrer Kommissionssitzung zur Kinderrechtskonvention schon besprochen haben.

Ich würde gerne hervorheben, weil auch ich nichts anderes sagen kann als Frau Dr. Pernice-Warneke, dass Sie hier als Landtag einen enormen politischen Entscheidungsspielraum haben, wie Sie Beteiligungsrechte, Teilhaberechte von Kindern und Jugendlichen umsetzen, dass wir also keine verfassungsunmittelbaren Pflichten für konkrete gesetzliche Regelungen aus dem Grundgesetz oder der Landesverfassung ableiten können.

Deswegen würde ich hier gerne meine Zeit nutzen, um ein paar begriffliche Dinge klarzustellen, damit man weiß, in welchem begrifflichen Feld man sich bewegt, wenn man solche politischen Entscheidungen trifft. Das mag Ihnen vielleicht ein bisschen abstrakt erscheinen. Ich finde es aber immer ganz hilfreich, mir zu überlegen: Was ist das eigentlich gerade, was ich mir politisch vorstelle? Wo ordne ich das in ein Spektrum an möglichen Handlungen, Entscheidungen eigentlich ein?

Insofern gibt es diese Unterscheidung: Welche Formen von Beteiligung kann man sich eigentlich vorstellen? Und das betrifft jetzt gar nicht nur Kinder und Jugendliche, sondern allgemein politische Beteiligung und Teilhabe an Ressourcen oder Lebensbereichen der Gesellschaft.

Das eine sind die formalen Entscheidungsverfahren. Ein klassisches Beispiel sind die Wahlen; aber auch in den Schulen sind es die Gremien, die Konferenzvertretung, Schülervvertretung allgemein. Das sind formale Beteiligungs- und zum Teil auch Entscheidungsverfahren. Da haben wir mittlerweile auch einiges im Gesetz: Im Bauplanungsrecht ist klargestellt, dass Kinder und Jugendliche Teil der einzubeziehenden Öffentlichkeit sind, im Kinder- und Jugendhilferecht gibt es die Beteiligung im Hilfeplanverfahren. Es gibt die Beteiligungsform im Kommunalrecht nach der Hessischen Gemeindeordnung und nach den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer. Das sind formale Entscheidungsverfahren.

Dann gibt es diesen ganzen Bereich: Kinder und Jugendliche beteiligen sich an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten. Sie gründen Vereine, sie sind Mitglieder in Vereinen. Sie melden Versammlungen an, sie nehmen an Versammlungen teil. Sie sind Teil einer Religionsgemeinschaft: mit 14 Jahren sind sie religionsmündig; in solchen Gemeinschaften sind sie dann sozusagen selbst- und alleinentscheidende Mitglieder. Sie entscheiden, welche Medien sie nutzen oder welche Medien sie nicht nutzen. – Das wäre dieser Bereich.

Und dann gibt es, wenn man wieder auf die Ebene des Staates geht, den Bereich der Demokratieförderung oder der Teilhabeförderung. Die Frage ist also: Was dürfen staatliche Stellen machen, um die Demokratiebildung von Kindern und Jugendlichen zu fördern, um ihre Medienkompetenzen zu steigern? Dürfen bestimmte zivilgesellschaftliche Vereinigungen, dürfen politische Bildungsträger subventioniert werden? Darf man denen finanziell unter die Arme greifen, weil man ihre Arbeit für wichtig hält? Inwieweit – und das ist bei Kindern und Jugendlichen wichtig, glaube ich – investiert man in die pädagogische Begleitung von Beteiligungsprozessen? – Als



meine Töchter in die Sekundarstufe I kamen, kamen sie an eine Schule, an der es eine pädagogisch begleitete Schülervertretung gab. Ich dachte zunächst: „Was ist das denn, dass da immer ein Lehrer sitzt? Das kann ja irgendwie nicht richtig sein; die sollen sich selbst organisieren.“ Im Laufe der Jahre, in denen meine Kinder in dieser Schule waren, habe ich aber gemerkt, dass diese pädagogische Begleitung außerordentlich hilfreich ist, weil es der Anreize bedarf, um sich in den schulischen Alltag einzubringen, weil es der Information bedarf, dass das willkommen ist, weil die Gespräche in Schülergremien gelegentlich der Moderation bedürfen, weil schulische Ressourcen auf einer anderen Ebene zur Verfügung stehen. Das ist das, was ich damit meine, nämlich: Wie weit begleitet man bei Kindern und Jugendlichen solche Prozesse, ohne sie zu bevormunden? Das ist unter Umständen natürlich ein schwieriger Ritt auf der Rasierklinge.

Bei der Beteiligung an formalen Entscheidungsverfahren kann man wiederum zwei Wirkungsweisen von Beteiligung unterscheiden. Auch das ist gar nicht kinder- und jugendspezifisch, aber bei Kindern und Jugendlichen finde ich es immer besonders wichtig, sich klarzumachen: Was will man eigentlich? Möchte man, dass die Kinder und Jugendlichen ihre Meinung einbringen in einen Prozess, den sie am Ende aber nicht selbst entscheiden? Es ist ein relativ üblicher Umgang mit Kindern und Jugendlichen, dass man sagt: „Wir hören euch an, wir wollen eure Meinung hören“, – und am Ende trifft aber der Bauausschuss, die Baubehörde, die Schulleitung oder die Mehrheit in der Konferenz etc. dennoch die Entscheidung. Das ist sozusagen die übliche Form, das ist in verschiedenen Formen auch schon reguliert. In diese Kategorie fallen zum Beispiel die kommunalen Beteiligungsformen von Kindern und Jugendlichen nach der Hessischen Gemeindeordnung. Auch die ganz neue Vorschrift – auf die ich immer gerne hinweise – der Selbstvertretung im Kinder- und Jugendhilferecht, die Förderung von selbstorganisierten Vertretungen im Kinder- und Jugendhilferecht, die seitdem Kinder- und Jugendstärkungs-Gesetz in das SGB VIII aufgenommen wurde, betrifft durchaus auch Vertretungen von Kindern und Jugendlichen selbst. Da hat die Kinder- und Jugendhilfe tatsächlich einen gewissen Spielraum, solche selbst organisierten Zusammenschlüsse zu fördern. Das ist eine neue Regelung – die kann man sich einmal ansehen und dann schauen, was man daraus machen mag.

Dann gibt es den Bereich der sogenannten dezisiven Beteiligung, bei der Kinder und Jugendliche am Ende entweder eine eigene Stimme haben – eine verbindliche eigene Stimme – oder eine verbindliche Entscheidung selbst treffen. Das ist dann meist in individuellen Fragen der Fall, zum Beispiel: Trete ich aus der Kirche aus, oder trete ich in die Kirche ein?

Das Wahlrecht ist auch eine solche dezisive Kompetenz. Ich will zum Wahlrecht auch nicht wiederholen, was Frau Dr. Pernice-Warneke schon gesagt hat. Ich will nur noch auf einen Punkt und einen Dissens hinweisen: Ich bin auch der Auffassung, dass das aktive Wahlalter gesenkt werden darf. Das ist in vielen Bundesländern ja geschehen, weil es da notwendigerweise nicht auf die Geschäftsfähigkeit ankommt. Was aus meiner Sicht problematisch wäre, wäre, das passive Wahlalter zu senken, also die Fähigkeit sich wählen zu lassen und Mandate anzunehmen, weil das doch in vieler Hinsicht, zum Beispiel mit der Schulpflicht, mit der beschränkten Geschäftsfähigkeit, mit dem Jugendarbeitsschutz etc. kollidieren kann. Das wird auch wenig diskutiert. Ich will nur darauf hinweisen, dass wir diese Unterscheidung von aktivem und passivem Wahlrecht haben. Und anders als meine Vorrednerin würde ich sagen, dass ein Stellvertreterwahlrecht in



jedem Fall verfassungswidrig wäre, weil die Wahlentscheidung eine höchstpersönliche Entscheidung wäre. Natürlich kann man sich vorstellen, dass solche familiären Aushandlungsprozesse stattfinden, wenn die Kinder 12 oder 14 Jahre alt sind. Aber wir wollen ja nicht, dass der Staat in das hineinschaut, was in den Familien passiert und die Eltern fragt: „Haben Sie das auch mit Ihrem Kind besprochen?“, oder dass er sich irgendwie bescheinigen lässt, dass da ein politischer Diskussionsprozess stattgefunden hat. Insofern liefe es da aus meiner Sicht am Ende immer noch darauf hinaus, dass die Eltern eine Stimme mehr bekommen, die sie gemäß ihren eigenen Interessen oder im Interesse ihrer Kinder nutzen können. Insofern sehe ich da tatsächlich überhaupt keinen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.

Zu der Frage: Beteiligung an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten? Wie gesagt, stehen diese Grundrechte den Kindern und Jugendlichen im Ausgangspunkt zur Verfügung. Es gibt besondere Beschränkungsgründe: Das eine ist der Kinder- und Jugendschutz, das Zweite ist die Schulpflicht. Eine Ermessensregelung im Schulgesetz, dass Schulen unter Umständen Schülerinnen und Schüler freistellen dürfen, wenn sie sich politisch engagieren wollen, würde ich für zulässig halten. Aber generell steht die Schulpflicht erst einmal der Abwesenheit im Schulalltag entgegen. Es gibt auch durchaus ein gewisses Spannungsfeld mit dem elterlichen Erziehungsrecht. Man sollte nicht leugnen, dass Eltern ihren Kindern natürlich alles Mögliche verbieten dürfen, dass man, um einen Verein zu gründen, als beschränkt geschäftsfähige minderjährige Person durch die Eltern vertreten werden muss. Das alles sind Dinge, die in dieser Rechtsordnung so sind wie sie sind und die jetzt auf einer grundsätzlichen Ebene auch gar nicht so schlecht sind. Ich weise nur auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin, wonach das elterliche Erziehungsrecht mit zunehmender Selbstbestimmungskompetenz der Kinder abschmilzt. Das heißt: Auf einer grundsätzlichen Ebene sollte es so sein, dass in einem Alter, in dem die Kinder und Jugendlichen selbst entscheiden können, wo und wie sie sich gesellschaftlich, zivilgesellschaftlich engagieren wollen, das Recht der Eltern zu intervenieren, weniger Gewicht entfaltet. Auf einer theoretischen Ebene müsste man sagen: Wenn das Kind das allein entscheiden kann, dann ist es in dem Bereich nicht mehr erziehungsbedürftig. Das lässt sich im Erziehungsalltag oder im Rechtsalltag natürlich so auch nicht umsetzen. Aber als Gedanke kann man festhalten: Wenn die Selbstbestimmungskompetenz mit dem elterlichen Erziehungsrecht in Konflikt kommt, nimmt das letztere mit zunehmender Reife der Kinder und Jugendlichen ab. Da kann ein Gesetzgeber typisierend tatsächlich Stufen einbauen über gesetzliche Altersgrenzen.

Zuletzt komme ich noch zu der Frage: „Was darf der Staat eigentlich fördern?“ – Der Staat darf zivilgesellschaftliches Engagement fördern. Das tut er ja gegenüber Kindern und Jugendlichen in verschiedener Weise. Der naheliegende Ort sind die Kitas und die Schulen. Ich möchte nur auf ein Missverständnis hinweisen, das der Begriff der Neutralität impliziert. Natürlich ist die Vermittlung der Grundsätze der Ordnung des Grundgesetzes nicht neutral. In dem Moment – ich habe nachher Verfassungsgeschichte der Neuzeit und unterrichte, wie das Grundgesetz entstanden ist –, in dem der Parlamentarische Rat und die Landesparlamente entschieden haben, dass das Grundgesetz so aussehen soll, wie es aussieht – als eine freiheitliche-demokratische, rechtsstaatliche und sozialstaatliche und bundesstaatliche Ordnung –, hat man natürlich Entscheidungen, Grundsatzentscheidungen getroffen. Die bezeichnen wir auch als Werte des Grundgesetzes. Das sind grundsätzliche Entscheidungen für eine bestimmte Form von Staat, eine bestimmte

Form von Gesellschaft und eine bestimmte Form von Menschenrechten, die die Leute haben. Insofern ist man natürlich, wenn man diese Werte vermittelt, nicht neutral. Was mit der Neutralität gemeint ist, ist einerseits eine Pflicht zur Sachlichkeit. Das ist die dringende Notwendigkeit, unterschiedliche kulturelle und religiöse Überzeugungen als gleichwertig zu akzeptieren – Chancengleichheit aller Standpunkte. Das ist in der Schule und in der Kita ganz stark auch die Berücksichtigung unterschiedlicher elterlicher Erziehungsvorstellungen. Es muss plural sein, aber es darf ein Bekenntnis zu dem sein, was das Grundgesetz uns als Rechtsordnung hier begründet hat, also als Grundlage unseres Zusammenlebens hier im Bund, in den Ländern und in den Kommunen.

Noch ein letztes Wort – weil diese Frage der Neutralität in letzter Zeit immer wieder einmal streitig war – im Hinblick auf die Frage, ob denn Kommunen oder auch Länder oder der Bund Demokratiebildungsprogramme auflegen dürfen oder in anderen Formen zivilgesellschaftliche Bildungsträger fördern dürfen, wenn diese in irgendeiner Form politische Meinungen vertreten. – Natürlich setzt politische Bildung voraus, dass man sich mit politischen Meinungen auseinandersetzt. Der politische Diskurs ist so, dass wir uns vorstellen: Verschiedene Meinungen treffen aufeinander, diskutieren gleichberechtigt miteinander und finden darum – weil sie in ihrer Verschiedenheit gleichberechtigt aufeinandertreffen – zu Kompromissen, guten Kompromissen, schlechten Kompromissen, aber jedenfalls zu mehrheitsfähigen Kompromissen.

Was Neutralität in diesem Zusammenhang heißt, ist vor allen Dingen Chancengleichheit – Chancengleichheit in dem Sinne, dass insbesondere natürlich politische Parteien ein Recht auf Chancengleichheit bei den Wahlen haben und dieser Wettbewerb nicht verzerrt werden darf durch Förderentscheidungen, dass man sachlich zu bleiben hat und dass solche Förderentscheidungen jetzt einmal formal, nicht nur auf einem Haushaltstitel beruhen müssen, sondern auch auf Förderrichtlinien. Das heißt, dass man sich vorher einmal überlegen muss, nach welchen sachlichen Kriterien man zivilgesellschaftliche Bildungsträger fördern möchte und dass man sich dann sozusagen auch im Rahmen der selbst gesetzten Richtlinien bewegt. Das hat jedenfalls schon eine gewisse interne Bindungswirkung: Grundrechte Dritter, Parteienfreiheit – das alles sind grundgesetzliche Eckdaten, die zu beachten sind. Aber es gibt keine Pflicht, den Trägern, die man fördert, aufzuerlegen, sich politisch neutral zu verhalten. Das wäre eine Verkennung dessen, wie die politische Debatte in der grundgesetzlichen Ordnung vorgesehen ist.

Damit bin ich, glaube ich, schon am Ende meiner Zeit; jedenfalls kann ich hier einen Punkt machen. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit. Wie gesagt, da sind meine Kontaktdaten (Folie 5). Falls Sie heute nicht alle Fragen stellen können, stellen Sie sie mir gerne auf anderem Wege. – Vielen, vielen Dank.

(Beifall)

Vorsitzende:

Vielen Dank für den Vortrag. – Damit gebe ich Frau Zaiane-Kuhlmann das Wort.

Linda Zaiane-Kuhlmann:

Guten Tag! Dann folge ich als Dritte meinen Vorrednerinnen und versuche, zu verweisen und nicht zu wiederholen.

Ich möchte mich vor allem darauf fokussieren aufzuzeigen, dass die Einhaltung der Kinderrechte auf allen Ebenen eine Rechtspflicht ist. Dabei gehe ich auch auf die Verankerung im Grundgesetz und der Landesverfassung ein und gehe dann über zu den rechtlichen und strukturellen Maßnahmen, die auf Landesebene möglich sind, um die Kinderrechte auf Beteiligung zu stärken. Schließlich zeige ich Beispiele aus dem Kinderrechte-Index des Deutschen Kinderhilfswerks auf, wo wir einen Ländervergleich bei verschiedenen Kinderrechten vornehmen, unter anderem auch beim Beteiligungsrecht, und da bestimmte Indikatoren analysieren. Der Kinderrechte-Index ist in erster Auflage 2019 erschienen. Gerade arbeiten wir an einer Neuauflage, die zum Jahresende erscheinen wird.

Zunächst einmal: Warum ist die Einhaltung der Kinderrechte eine Rechtspflicht? Explizit stehen die Kinderrechte nicht im Grundgesetz. In Artikel 6 GG werden die Kinder nur als Erziehungsobjekt ihrer Eltern genannt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht eine Ableitung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht entwickelt und schließt da auch die Kinderrechtskonvention ein. Wir müssen ja eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes vornehmen. Dabei spielen dann vor allem die Kernprinzipien der Kinderrechtskonvention eine große Rolle: Der Kindeswohlvorrang aus Artikel 3 der Kinderrechtskonvention, das Recht auf Schutz vor Diskriminierung aus Artikel 2, das Recht auf Entwicklung aus Artikel 6 und schließlich das Beteiligungsrecht, mit dem wir uns ja heute besonders befassen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte aber auch eine Entscheidung in Bezug auf die Corona-Zeiten getroffen, wo explizit auch das Grundrecht auf schulische Bildung anerkannt wurde. Es gab eine Frage zu Artikel 3 GG und den Kinderrechten und ob es Sonderbeteiligungsformen gibt. Dazu möchte ich sagen, dass das Recht auf Entwicklung ein spezifisches Recht ist, das nur Kindern zusteht. Erwachsene brauchen dieses Recht auf Entwicklung nicht mehr. Auch wenn ich zustimme, dass Kinder alle anderen Grundrechte haben, wie Frau Dr. Wapler aufgezählt hat, gibt es eben besondere Rechte, die Kinder brauchen. Eingängig ist immer der Satz: Kinder sind keine kleinen Erwachsenen, sie haben besonderen Anspruch auf Schutz und Förderung und Beteiligungsrechte. Deswegen hat auch die UN, bevor es die UN-Kinderrechtskonvention gab, gesagt: „Es gibt schon menschenrechtliche Pakte, aber die reichen nicht aus. Wir brauchen eine spezielle Konvention für Kinder.“

Es bleibt also festzuhalten: Kinderrechte sind Grundrechte. Sie sind bereits ungeschrieben im Grundgesetz enthalten und können vom Bundesverfassungsgericht ganz wunderbar ausgelegt werden. Daher ist die Einhaltung der Kinderrechte auch Pflicht. Das Problem ist aber: Man erkennt sie nicht genug. Wir können nicht den Anspruch haben, dass alle Verfassungsjuristen sind, die diese Rechtsprechung kennen. So empfiehlt auch der UN-Kinderrechtsausschuss den Vertragsstaaten, die Kinderrechte in ihre nationalen Verfassungen aufzunehmen, weil er erkannt hat, dass es eine Gefahr gibt, die Kinderrechte zu übersehen, wenn sie nicht explizit ausgeschrieben sind.

Die Staatsgewalt auf allen Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – ist natürlich an die Einhaltung von Gesetzen gebunden, insbesondere der Grundrechte und daher auch der Kindergrundrechte, die sich ja herauslesen lassen. Deswegen führt jeglicher Verstoß gegen die Kinderrechte zur Rechtswidrigkeit der betreffenden Handlung oder des Unterlassens. Auch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie – sie wurde von meinen Vorrednerinnen bereits angesprochen – ändert daran nichts. Auch da muss sich die Kommune im Rahmen der Gesetze bewegen und eben auch die Kinderrechte einhalten.

Was bedeutet das nun für die Kommunalaufsicht? Das Land ist stets dafür zuständig und angehalten, die Kinderrechte zu überprüfen, und zwar, ob die Kommunen sie in ihrem Handeln oder Nichthandeln beeinträchtigen. Das Land muss deswegen auch im Rahmen der Rechtsaufsicht einschreiten, wenn die Kinderrechte nicht eingehalten werden, und zwar sowohl wenn die Kommune staatliche Aufgaben erfüllt als auch bei ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Dazu gibt es ein gestuftes Vorgehen. Das Land sollte immer erst präventive Maßnahmen ergreifen – dazu gehört insbesondere auch die Beratung der Kommunen – und erst dann, wenn es nötig ist, in einem sekundären Schritt repressiv vorgehen.

Hier (Folie 8) wollte ich nur noch einmal aufzeigen, wie die Normenhierarchie in Deutschland gegliedert ist. Ich glaube, das hatten Sie auch schon in der letzten Sitzung der Enquetekommission mit Frau Kittel angeschaut. Hier ist für mich besonders wichtig, noch einmal aufzuzeigen, dass die UN-Kinderrechtskonvention noch ein Stück über den formellen Bundesgesetzen steht. Es ist schon ein Mehr als beispielsweise das BGB oder das Baugesetzbuch etc., weil unser Grundgesetz im Lichte der UN-Kinderrechtskonvention auszulegen ist wegen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes. Daher steht die UN-Kinderrechtskonvention ganz oben gleich nach dem Grundgesetz.

Es gab auch eine Frage zu den Vorteilen und Nachteilen der Verankerung im Grundgesetz oder der Landesverfassung. Das Deutsche Kinderhilfswerk hat in einem Gutachten von Dr. Philipp B. Donath analysieren lassen, dass es Umsetzungs- und Anwendungsdefizite der Kinderrechte gibt, weil man sie erst herleiten muss und sie nicht unmittelbar aus dem Grundgesetz erkennbar sind. Auch gab es eine Befragung des hessischen Sozialministeriums, wo man herausgefunden hat, dass zahlreiche Kommunen oder Verwaltungsmitarbeitende die Kinderrechtskonvention noch nicht richtig anwenden, dass die Kernprinzipien der Konvention nicht berücksichtigt werden und es daher insgesamt an einer Kinderrechtsperspektive fehlt.

Daher sagt das Deutsche Kinderhilfswerk: Eine klare Formulierung würde zu Rechtssicherheit führen und aufgrund dieser Normenhierarchie zu einer Strahlwirkung führen. Wenn wir etwas oben stehen haben, dann werden damit ja alle darunter stehenden Gesetze beeinflusst und müssen im Lichte der Konvention ausgelegt werden.

Die explizite Verankerung ist in den letzten beiden Legislaturperioden auf Bundesebene gescheitert, obwohl sie im Koalitionsvertrag stand. Diesmal ist es nicht einmal ein Teil des Koalitionsvertrages. Das Wort Kinderrechte kommt übrigens im Koalitionsvertrag null Mal vor.

Was ist nun die Lösung? Die Lösung ist, die Kinderrechte ausdrücklich in die Landesverfassungen aufzunehmen. Das haben mittlerweile auch alle Bundesländer gemacht. Aber nicht alle haben das so schön gemacht, wie Sie in Hessen. Ich kann mich auch erinnern, dass ich damals schon hier war, als es um die Aufnahme der Kinderrechte in die hessische Verfassung ging. Die Aufnahme in die Landesverfassung hat dann natürlich Konsequenzen für alle weiteren Gesetze.

Ich gehe jetzt nicht mehr auf die Kompetenzverteilung ein – also wo das Land Kompetenzen hat und wo nicht –, weil wir das schon gehört haben.

Die Handlungsmöglichkeiten der Länder zur Förderung der Beteiligungsrechte für Kinder sind einerseits, die gesetzlichen Regelungen auf Landesebene in verschiedenen Bereichen anzupassen. Andererseits sind natürlich strukturelle Maßnahmen richtig. Auf beides werde ich jetzt noch eingehen.

Die gesetzliche Verankerung von strukturellen Maßnahmen ist natürlich ebenfalls möglich. Man könnte beispielsweise auch aufnehmen, dass das Land eine Beratungsleistung für die Kommunen in Sachen Kinderrechte oder regelmäßig Evaluationen vornimmt, wie die Kinderrechte umgesetzt werden.

Hier eine Folie zum Kinderrechte-Index, wo ich nur zeigen möchte, welche verschiedenen Indikatoren wir uns angesehen haben. Es gibt verschiedene Cluster, wo das Kinderrecht auf Beteiligung umgesetzt wird: in Politik und Verwaltung, in Bildungsinstitutionen und der Justiz. Wir schauen auch auf die Gemeindeordnungen etc. Ich habe hier fett markiert, worauf ich im Laufe der Präsentation noch eingehen werde.

Ich hatte schon gesagt: Bei der Verankerung in der Landesverfassung steht Hessen mit Bremen ganz oben, auch in der Bewertung in unserem Kinderrechte-Index, weil das Recht auf Beteiligung und die anderen Kinderrechte explizit verankert wurden. Das ist im deutschlandweiten Vergleich nicht überall der Fall. Hier noch einmal die Vorschrift aus Hessen (Folie „Art. 4 Abs. 2 Hessische Landesverfassung“), wenn man eine Kritik anbringen möchte – das hatte ich damals auch schon gesagt, wir hatten auch bei Frau Dr. Wapler in der Präsentation gesehen, wie Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention aussieht. – Hier steht drin: „im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen“. Nach der UN-Kinderrechtskonvention und den General Comments des UN-Ausschusses zu dieser Vorschrift heißt es: Wenn die Kinder sich nicht selbst direkt einbringen, sondern über eine Person, die sie vertritt, über eine Stellvertretung, dann soll diese Stellvertretung im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften ausgestaltet werden und nicht allgemein die Berücksichtigung der Meinungen der Kinder. Das könnte also missverstanden werden.

Dann haben wir uns auch die Gemeindeordnungen im bundesweiten Vergleich angeschaut. Da wird ersichtlich, dass es auch Gemeindeordnungen in Deutschland gibt, die eine Muss-Bestimmung für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen enthalten – so in Bremen, in Hamburg, in Schleswig-Holstein, im Saarland und in Brandenburg; davon werden wir gleich noch hören. Hier sehen wir noch einmal die Vorschrift in der Hessischen Gemeindeordnung: Da soll beteiligt werden, und es sollen geeignete Verfahren entwickelt werden. Das kann über bestimmte Gre-

mien, die dann bestimmte Rechte haben, geschehen. Wir hatten auch schon bei meiner Vorrednerin auf Schleswig-Holstein geblickt, wo es eine Muss-Bestimmung gibt und wo auch die Berücksichtigungspflicht und die Dokumentationspflicht verankert sind.

In Bezug auf die Kompetenzstrukturen zwischen Ländern und Kommunen bleibt also festzuhalten, dass es landesgesetzliche Vorgaben mit einem verbindlichen Rahmen für die Kinder- und Jugendbeteiligung geben muss, auch auf kommunaler Ebene. Dazu ist es hilfreich, wenn es Muss-Vorschriften gibt, wenn Dokumentations- und Berichtspflichten festgehalten werden und wenn dann solche Berichte auch in die Evaluation des Landes einfließen. Das lässt sich rechtlich auch verankern. Auch Rede- und Antragsrechte für kommunale Jugendformate können verbindlich vereinbart werden. Allerdings hat sich auch bewährt, dass die konkrete Ausgestaltung durch bestimmte Methoden oder Formate der Kinder- und Jugendbeteiligung vom Land nicht festgelegt werden soll, sondern der Kommune überlassen werden muss bzw. den Kindern und Jugendlichen vor Ort.

Es gab eine Frage in Bezug auf die Beteiligung von vulnerablen Gruppen. Auch da kann – oder sollte – das Land durch gezielte Förderung diese Beteiligung unterstützen. Das Beteiligungsrecht ist zusammen mit den anderen Kernprinzipien der Kinderrechtskonvention und auch mit dem Recht auf Nichtdiskriminierung zu lesen. Deswegen ist darauf zu achten, dass sich alle Kinder und Jugendlichen beteiligen können. Beispielsweise muss man sich auch nach der Zielgruppe richten, wenn man über das Recht auf Beteiligung informiert, wie man diese anspricht, welche Methoden man wählt etc. Natürlich ist es eine Herausforderung, da alle zu erreichen.

Wir haben uns eben auch angeschaut, ob die Bundesländer im Vergleich eine Landesstrategie für Kinder- und Jugendbeteiligung haben. Da können Sie erkennen, dass Hessen keine dokumentierte Gesamtstrategie hat, während zahlreiche Länder sogar eine ressortübergreifende Strategie mit konkreten Maßnahmen und Förderprogrammen haben, die auch regelmäßig evaluiert wird.

Dann haben wir uns angeschaut, ob es regelmäßige Kinder- und Jugendberichte im Ländervergleich gibt, die auch eine Befragung von Kindern und Jugendlichen beinhalten. Das ist so, dass das in Hessen zumindest nicht in eine dauerhafte Berichtspraxis eingebettet ist. Es wäre zu empfehlen, dass so etwas regelmäßig gemacht wird. Das kann auch verbindlich festgelegt werden. In Schleswig-Holstein war es beispielsweise eine Entscheidung des Landtages, dass einmal in der Legislaturperiode ein solcher Bericht vorzulegen ist. Das hat sich seitdem auch so gehalten.

Die Fach- und Servicestellen für Kinder- und Jugendbeteiligung auf Landesebene sind wichtige Strukturen für die Information zur Beteiligung, für das Qualifizieren und das Vernetzen von Fachkräften, die sich für Beteiligung einsetzen. Da ist zu begrüßen, dass es in Hessen seit dem letzten Jahr auch eine Beratungsstelle des Landes für die kommunale Ebene gibt, die da beratend tätig ist. Allerdings ist es so, dass diese bisher nur als Projekt gefördert wird. Wenn sich diese Struktur etabliert hat, wäre es zu begrüßen, wenn es da eine gesetzliche Absicherung gibt und diese mit Personalstellen auf feste Beine gestellt wird.

Wir haben jetzt schon viel über das Wahlrecht gehört. Jetzt noch einmal die Zusammenstellung im Ländervergleich in Deutschland, wo Hessen liegt gemeinsam mit den anderen Ländern, die bisher sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene noch das Wahlrecht ab 18 Jahren

haben. Wir haben auch schon gehört: Die Länder können das Wahlalter selbst regeln. Nach Ansicht des Deutschen Kinderhilfswerk wäre es wichtig, das Wahlalter in einem ersten Schritt zumindest auf 16 Jahre abzusenken und in einem weiteren Schritt dann auf 14. Jugendliche sollten nicht von der Wahl abgeschnitten sein. Wir hatten auch schon gehört, dass die Einsichtsfähigkeit gegeben ist. Gerade in diesen Zeiten ist klar, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen in der Politik nicht ausreichend berücksichtigt werden. Damit das auch Folgen für unsere Demokratie hat, möchte man da Kinder und Jugendliche frühzeitig mitnehmen und eine Kultur der Demokratiebildung schaffen. Es ist eben wichtig, das Wahlalter abzusenken.

Wir haben uns auch angeschaut, ob es institutionalisierte Vertretungen von Kinderinteressen in allen Bundesländern gibt und wie diese verankert und ausgestattet sind. Da schneidet Hessen mit der Kinderbeauftragten im bundesweiten Vergleich gut ab.

Schließlich haben wir uns die Landesschulgesetze angeschaut und analysiert, inwiefern da eine Verankerung des Grundsatzes der Beteiligung drinsteht. Da ist es so, dass Berlin, Bremen und Hamburg die Umsetzung, also die genauen Methoden, sogar im Schulprogramm regeln müssen, während Hessen im Landesschulgesetz keine individuellen Beteiligungsrechte explizit verankert hat. Gleiches gilt für die Verankerung im Landeskittagesetz.

Beim Landesjugendhilfegesetz ist die Beteiligung an der Jugendhilfeplanung explizit im Hessischen Ausführungsgesetz zur Kinder- und Jugendhilfe vorgeschrieben. Man könnte jetzt aber noch festlegen, dass die Besetzung des Jugendhilfeausschusses auch mit einer jugendlichen Person, zum Beispiel aus dem Kinder- und Jugendparlament oder einer anderen Struktur vorgenommen werden kann oder auch, dass es regelmäßige Kinder- und Jugendberichte geben soll. Das gibt es auch in anderen Bundesländern, dass es da regelmäßige Berichte gibt, die zum Teil auch einen Beteiligungsschwerpunkt haben.

Es gab eine Frage, ob sich denn positive Veränderungen in der Folge der Verankerung des Beteiligungsrechts in der Landesverfassung ergeben haben. – Insbesondere auf struktureller Ebene sehen wir, dass das positive Folgen hatte. Ich hatte schon aufgezeigt, dass die Stelle der Kinderbeauftragten in ein Hauptamt überführt wurde, was sehr zu begrüßen ist. Dass es ein landesweites Kinderrechtmonitoring mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte in Hessen gibt, ist eine gute Sache, die es so in anderen Bundesländern gar nicht gibt. Auch gibt es seit dem letzten Jahr die Stelle zur Unterstützung der kommunalen Ebene, die Fach- und Servicestelle. Und es gibt den Landesjugendkongress als Beteiligungsformat auf Landesebene. Auch dass Sie sich hier in der Enquetekommission mit der Frage beschäftigen, ist positiv und lobend herauszustellen.

Ich komme zum Fazit. Hessen soll einerseits auf einfachgesetzlicher Ebene die Möglichkeiten ausnutzen und die Vorreiterrolle wahrnehmen, die es durch seine Landesverfassung hat. So können verbindlichere Regelungen in der Gemeindeordnung, im Schulgesetz, im Kitagesetz, im Landesjugendhilfegesetz und auch beim Wahlrecht vorgenommen werden. Das sind jetzt Beispiele, die wir uns angeschaut haben. Es gibt darüber hinaus sicher noch andere Gebiete, wie zum Beispiel die kindgerechte Justiz, auf die ich jetzt nicht mehr eingehen kann.

In Bezug auf strukturelle Maßnahmen empfiehlt das Deutsche Kinderhilfswerk, dass es regelmäßige Evaluationen gibt, den Bericht zur Kinder- und Jugendbeteiligung mit der Befragung von

Kindern und Jugendlichen, dass dieser verstetigt wird, dass es eine umfassende Landesstrategie zur Kinder- und Jugendbeteiligung gibt, die natürlich auch mit Ressourcen unterlegt sein muss, dass es eine Förderung von Institutionen und Strukturen auch auf kommunaler Ebene gibt, zum Beispiel die Kinder- und Jugendparlamente, aber auch Kinderbeauftragte auf kommunaler Ebene.

Es bleibt dabei: Information, Vernetzung, Beratung, Qualifikation und das Ausarbeiten von Qualitätsstandards und Verwaltungsvorschriften, um die Qualität der Beteiligung zu sichern, sind unerlässlich. Die gesetzliche Verankerung von einzelnen strukturellen Maßnahmen kann auch vorgenommen werden. Die hatte ich zuvor ja schon erwähnt.

Das Deutsche Kinderhilfswerk hat im Rahmen des Kinderrechte-Indexes auch Kinder und Jugendliche repräsentativ in Deutschland befragt. Hier ist nach dem Ländervergleich aufgeschlüsselt, wie sie ihre Mitbestimmung einschätzen. Wir haben nach verschiedenen Bereichen gefragt. Ich habe jetzt nur einmal die Mitbestimmung in der Kommune vor Ort herausgegriffen, weil das ein Feld ist, das der Lebensrealität der Kinder am nächsten kommt. Hier hatten nur 7 % der Kinder und Jugendlichen in Hessen geantwortet, dass sie sich auf kommunaler Ebene häufig beteiligen können, und 18 % haben geantwortet, dass sie sich gelegentlich beteiligen können. Solche Abfragen vorzunehmen, ist für die Wirkung, wie die Beteiligung ankommt, sehr wichtig.

Hier habe ich nur noch ein paar Literaturhinweise für Sie zusammengetragen. – Das war es.

(Beifall)

Vorsitzende:

Die Präsentation liegt vor; Herr Ringler ist uns zugeschaltet. Bitte sehr, Sie haben das Wort.

Dominik Ringler:

Erst einmal vielen Dank für die Einladung und natürlich auch vielen Dank für die Möglichkeit, das heute digital zu machen. Mein Kalender ist in diesen Tagen so voll, dass ich es nicht nach Hessen geschafft hätte.

Ich bin Leiter des Kompetenzzentrums für Kinder- und Jugendbeteiligung, und wir unterstützen derzeit mit zwölf Mitarbeitenden im Land Brandenburg landesweit Beteiligungsverfahren, beraten Kommunen, Einrichtungen, wir qualifizieren Träger und vernetzen Fachkräfte und junge Menschen und begleiten vor allem auch junge Menschen und ihre Gremien in verschiedenen Strukturen.

Da meine Vorrednerinnen heute schon sehr umfangreich auf die rechtlichen Fragen eingegangen sind und auch einen Überblick über bundesweite Vergleiche gegeben haben, werde ich den Teil etwas kurz halten. Ich werde aber den Blick ein bisschen auf Brandenburg richten, und zwar wie dort rechtliche und strukturelle Grundlagen geschaffen wurden, um Kinder- und Jugendbeteiligung auch verbindlich und wirksam festzulegen und zu gestalten.

Dafür teile ich meinen Bildschirm und hoffe, dass Sie mir dort folgen können. Ich bitte aber gegebenenfalls um ein Signal, falls es nicht so sein sollte.

In der Einleitung habe ich schon gesagt: Ich habe in der Vorbereitung auf heute Ihre umfangreichen Fragen noch einmal nach fünf Clustern sortiert, auf die ich jetzt nur sehr kurz eingehen würde, weil – wie gesagt – die Vorrednerinnen schon alles Wesentliche sehr ausführlich erläutert haben.

Ich schaue noch einmal auf das Cluster 1, nämlich die internationale Ebene, die UN-Kinderrechtskonvention und Völkerrecht. Die Einschätzung war bereits vermittelt worden, dass die staatlichen Strukturen, also Bund, Länder und Kommunen, an die Vorgaben der Kinderrechte gebunden sind, das heißt, auch die UN-Kinderrechtskonvention hat in Deutschland den Status eines Bundesgesetzes. Das heißt auch, dass die in Artikel 12 UN-KRK verankerten Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen die staatlichen Strukturen dazu verpflichtet, Kinder und Jugendliche zu beteiligen und gerade Artikel 3 und Artikel 12 UN-KRK auch unmittelbar im deutschen Recht anzuwenden sind.

Allerdings – und das ist ein bisschen die Einschätzung – gibt es bundesweit und in den Ländern Umsetzungsdefizite, einerseits in der rechtlichen Verankerung der Kinderrechte im Bund – das Thema Kinderrechte im Bund wurde ja bereits angesprochen – aber auch auf der Länderebene, vor allem aber auch bei der Umsetzung in der Praxis.

Auch ich habe noch einmal eine Übersicht mitgebracht, wie das derzeit in den Ländern aussieht. Da die Kollegin soeben schon darauf eingegangen ist, werde ich das jetzt überspringen. Sie haben die Präsentation zur Verfügung gestellt bekommen.

Noch einmal die Frage bezogen auf die Bundesebene, also Kinderrechte im Grundgesetz und Grundrechte: Was bedeutet das für die föderale Ordnung? Aus meiner Sicht ist es so, dass Kinderrechte Sichtbarkeit brauchen. Das wäre ein Argument dafür, Kinderrechte noch einmal explizit und eigenständig im Grundgesetz festzuschreiben. Das kann dann auch so etwas wie eine Leitlinie sein, dass dann vom Grundgesetz über die Kinderrechtskonvention die Bundesgesetze und die Landesregelungen dann so etwas haben wie einen „roten Faden“. Die Länder und die Bundesebene können dadurch natürlich Leitlinien verankern, um einerseits der gesetzlichen Pflicht – also ob Kinder- und Jugendbeteiligung eine kommunale Aufgabe ist, was eindeutig mit ja zu klären ist – zu entsprechen und andererseits auch deutlich zu machen, dass natürlich die Kommunen weiterhin im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsmöglichkeiten auch Gestaltungsspielräume darüber haben, wie das umzusetzen ist.

Wir haben in Brandenburg nach Einführung der kommunalrechtlichen Regelungen 2018 ein Rechtsgutachten erstellen lassen, das wesentliche Grundbegriffe klären sollte. Auch dort ist noch einmal sehr eindeutig festgehalten worden, dass es sich bei der rechtlichen Regelung auf der Landesebene bei dem Beteiligungsanspruch von jungen Menschen um einen subjektiven Rechtsanspruch mit entsprechenden Klagemöglichkeiten handelt, allerdings mit der Einschränkung, dass Kinder und Jugendliche diese Klagerechte natürlich nur über die Erziehungsberechtigten umsetzen können.

Die Kollegin ist vorhin auch schon sehr detailliert auf die Möglichkeiten der Beschwerdeverfahren über die Kommunalaufsicht eingegangen. Auch hier gibt es verschieden abgestufte Sanktionsmöglichkeiten.

Schauen wir uns noch einmal die Landesebene an: die hessische Verfassung und landesrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten. Auch hierauf sind die Vorrednerinnen schon sehr ausführlich eingegangen. Es ist so – und so schätze ich das auch ein –, dass die hessische Landesverfassung die Kinderrechte bereits sehr deutlich stärkt – auch im bundesweiten Vergleich –, was inzwischen auch schon strukturelle Folgen hat. Es wurde das Monitoring durchgeführt, es gibt die Beauftragte, den Jugendkongress, und es gibt seit Neuestem auch die Fachstelle, die beim Landesjugendring angesiedelt ist.

Ich halte natürlich eine weitere Ausgestaltung auch für andere Felder, die die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen berühren – beispielsweise Schule, Kita und die Kinder- und Jugendhilfe – für sehr sinnvoll. Auch eine weitere Ausgestaltung der möglicherweise zu verankernden Berichts- und Prüfpflichten finde ich dort sinnvoll, auch was die kommunale Ebene anbelangt.

Auf der kommunalen Ebene gab es die Frage: Welche Optionen hat das Land ein Stück weit? Da gibt es natürlich die Möglichkeiten des Landes, auch verbindliche Vorgaben zu machen. Das Land kann ja die derzeit geltende Soll-Vorschrift auch in eine Muss-Vorschrift umwandeln, was dann deutlich näher an den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention wäre. Die Ausgestaltung sollte aber auch lokal differenziert durch die betroffenen Kommunen möglich sein. Wir haben in den Kommunen ja sehr unterschiedliche Aufgabenspektren und Ressourcen. Deswegen entspricht es nicht nur der kommunalen Selbstverwaltungsmöglichkeit, sondern es ist auch eine praktische Notwendigkeit, dort eine Vielfalt an Ansätzen möglich zu machen.

Insofern könnten Reformvorschläge noch einmal für und durch die Landesgesetzgebung gemacht werden. Darin enthalten können klare Handlungsempfehlungen rechtlich vorgegeben sein. Das will ich nachher am Beispiel Brandenburg einmal aufzeigen. Auch eine Berichts- und Dokumentationspflicht könnte festgelegt werden, um die Kinder- und Jugendbeteiligung verbindlicher zu machen.

Auf der anderen Seite gibt es auch die Möglichkeit, sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe, beispielsweise den Begriff „Was sind die sie berührenden kommunalen Angelegenheiten?“, ein Stück weit zu konkretisieren und somit einer Interpretationsoffenheit ein Stück weit eine Richtung zu geben.

Was das Land Brandenburg auch gemacht hat – hier greife ich noch einmal vor – ist, dass der Landesgesetzgeber die Kommunen verpflichtet hat, entsprechende Regelungen zur Kinder- und Jugendbeteiligung auch in die kommunale Satzung, also die Hauptsatzung, um es konkret zu sagen, zu übernehmen. Das hat auch ein Stück weit Wirkung entfaltet, wie ich nachher noch einmal aufzeigen werde.

Dann hatten Sie noch Fragen zur Demokratiebildung. Auch dort hat die Kollegin schon sehr ausführlich geantwortet, auch zu den digitalen Beteiligungsformaten. Deswegen noch einmal zwei

Stichpunkte dazu. Man muss bei der Demokratiebildung zwischen schulischen und außerschulischen Bildungsangeboten unterscheiden. Die müssten dann entsprechend im Schulgesetz oder im Ausführungsgesetz zum SGB VIII geregelt werden. Soweit ich das verfolgen konnte, fehlen dazu bislang entsprechende explizite Beteiligungsrechte, gerade für die Bildungsbereiche wie Schule und Kita.

Ein Wort noch zu den digitalen Beteiligungsformaten. Da ist auch unsere Auffassung und praktische Erfahrung, dass sie rechtssichere Rahmenbedingungen brauchen, weil sie natürlich Rechtsbereiche wie Jugend- und Jugendmedienschutz oder auch die DSGVO betreffen. Die explizite Beteiligung in Schulen, was Beteiligungsmöglichkeiten im digitalen Rahmen anbelangt, sollte deshalb gegebenenfalls individuell verankert werden.

Wir kommen jetzt zum Beispiel von Brandenburg. Ich will kurz ein bisschen ausholen und fragen: Wie ist das Verständnis von Kinder- und Jugendbeteiligung? – In Brandenburg verstehen wir unter Kinder- und Jugendbeteiligung die eigenständige und verbindliche Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in und an Diskussions- und Entscheidungsprozessen, die sie berühren bzw. betreffen. Kinder und Jugendbeteiligung hat für uns zwei Zielrichtungen. Einerseits müssen die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen bei kommunalen Entscheidungen in diesem Falle vorrangig berücksichtigt werden. Auf der anderen Seite gibt es eine implizite Zielstellung natürlich in die Richtung, dass es auch darum geht, dass das Interesse von Kindern und Jugendlichen an den sie berührenden kommunalen Geschehensabläufen und an ihrer Lebenswelt und am kommunalen Gemeinwesen geweckt werden soll.

Um das umzusetzen, haben wir in Brandenburg ein 4-Felder-Modell entwickelt, um verschiedene Beteiligungsaspekte auf der kommunalen Ebene deutlich zu machen. Wir unterscheiden dort zwischen der gesetzlich verankerten und beispielsweise in Artikel 12 festgeschriebenen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen. Denn zunächst einmal setzen wir dort auch nicht die parlamentarische Demokratie außer Kraft. Deshalb sprechen wir erst einmal von Mitwirkung, weil wir ja die kommunalen Gremien, die demokratisch legitimiert sind, damit nicht außer Kraft setzen. Das heißt, über Mitwirkung kann es nur in dem Falle hinausgehen, wenn Kommunen sozusagen durch Selbstbindungsbeschlüsse, festlegen, dass Kinder und Jugendliche über bestimmte Bereiche oder Teilbereiche von Beteiligungsgegenständen entscheiden können.

Demgegenüber stellen wir ein bisschen die Interessenvertretung. Die Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen kann ja sehr vielfältig wahrgenommen werden. Wir haben es soeben schon gehört: Durch das SGB VIII sind jetzt sozusagen auch in § 4a Interessenvertretungen bundesrechtlich vorgegeben worden, auch für die kommunale Ebene. Wir haben aber auch Formen wie Kinder- und Jugendparlamente, die die Interessen junger Menschen vertreten, oder auch Kinder- und Jugendbeauftragte. Aber auch Jugendverbände oder Jugendringe übernehmen diese Funktion.

Viele junge Menschen wollen sich aber nicht so sehr in politischen Strukturen beteiligen, deswegen geht es auch immer darum, ihr Interesse an ehrenamtlichem Engagement auf der kommu-

nalen Ebene mit zu unterstützen. Auch da gäbe es die Möglichkeit, noch einmal gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, wie kommunales Engagement gefördert und gestärkt werden kann.

Ein ganz wichtiger Bereich – den haben wir eben schon angesprochen – ist natürlich als Voraussetzung und Grundlage für, aber auch als Folge von Beteiligung, die Bildung oder politische Bildung.

Wenn wir über Unterstützungssysteme reden, dann gibt es natürlich in der Landesgesetzgebung – sie kann zum Motor werden – die Möglichkeit für Beteiligung, indem sie gesetzliche Vorgaben macht, indem sie bestimmte Strukturen verankert und indem sie Unterstützungsleistungen gibt.

Die Regelungsmöglichkeiten habe ich zum Teil schon genannt: Da geht es beispielsweise um die Absenkung des Wahlalters, um die Verankerung der Beteiligung in der Landesverfassung mit Pflicht zur Übernahme in die Gemeindeordnungen, um die Aufnahme von Beteiligungsregelungen in die Ausführungsgesetze des SGB VIII, in das Schul- oder Kita-Gesetz. Die Landesebene kann natürlich Ausführungsverordnungen erlassen, aber auch für sich selbst auf der Landesebene Regelungen für Beteiligungsmöglichkeiten schaffen.

Unterstützungssysteme können auch – so hat es zumindest Brandenburg gemacht – gesetzlich verankert werden. Es können von der Landesebene beispielsweise natürlich auch Budgets oder Strukturen zur Unterstützung der Umsetzung der Beteiligungspflichten zur Verfügung gestellt werden.

Ich überspringe die nächste Folie jetzt einmal, weil ich dort noch einmal eine Übersicht gemacht habe, wie Brandenburg die gesetzlichen Regelungen für die Kinder- und Jugendbeteiligung einerseits auf der Ebene der Gemeinden, Ämter, Städte und Landkreise und auf der anderen Seite aber auch im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe geschaffen hat.

Wir werfen einen kurzen Blick auf die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen. Wir haben in der Brandenburger Kommunalverfassung zwei wesentliche Paragraphen, die die Beteiligung regeln. Auf den einen gehe ich nicht explizit ein; das ist § 17 BbgKVerf, wo es um Beiräte und Beauftragte geht und somit auch um Kinder- und Jugendbeiräte und Kinder- und Jugendbeauftragte. Entscheidend ist hier die Regelung in § 19 BbgKVerf bei der Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen. Der Kernsatz steht direkt im Absatz 1 – das ist ähnlich formuliert wie die UN-Kinderrechtskonvention in Artikel 12 –, nämlich dass die Gemeinde Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte zu sichern hat. In Absatz 2 wurde geregelt, dass die Kommunen verpflichtet sind, entsprechende Regelungen in die Hauptsatzung zu übernehmen, um das kommunal verbindlicher zu machen, aber auch um den Kommunen einen Gestaltungsspielraum über das „Wie“ zu ermöglichen.

Absatz 3 ist noch einmal eine Kann-Vorschrift in Bezug auf Beauftragte oder Beiräte für Kinder- und Jugendliche. Entsprechend gelten natürlich die Verfahrensweisen und Regelungen, wie beispielsweise auch für Seniorenbeauftragte oder Seniorenbeiräte.

In Absatz 4 – das hatte ich vorhin angesprochen – regelt der Landesgesetzgeber noch einmal eine Dokumentationspflicht, um die Beteiligungsverfahren und Strukturen ein Stück weit verbindlicher und auch nachhaltiger festzuhalten.

Im vergangenen Jahr hat der Landesgesetzgeber durch die Schaffung des Brandenburger Kinder- und Jugendgesetzes noch einmal nachgelegt. Das gesamte Gesetz ist schon unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen entstanden. Dort wurden Kinder und Jugendliche bereits vor dem ersten Referentenentwurf mit einbezogen, indem man sie gefragt hat: „Welche Regelungsbedarfe sehen Sie denn für sich selbst in einem solchen Brandenburger Kinder- und Jugendgesetz?“

Das Brandenburger Kinder- und Jugendgesetz erfüllt mehrere Aufgaben. Einerseits ist es streng genommen ein Ausführungsgesetz zum SGB VIII. Auf der anderen Seite sind dort aber auch Regelungen getroffen worden zum Kinder- und Jugendschutz. Und es sind Beteiligungsrechte noch einmal ganz explizit und genauer verankert worden.

Deswegen komme ich jetzt kurz zu den Inhalten, weil die letztendlich auch für die kommunalen Ebenen gelten. Der Landesgesetzgeber hat hier noch einmal nachgelegt und geht über die Regelung in der Kommunalverfassung hinaus. Er hat in § 4 Absatz 3 BbgKJG eine Definition festgelegt, was Beteiligung sozusagen aus Sicht des Landesgesetzgebers bedeutet. Hier hat er sehr explizit eine Definition festgelegt, dass unter Beteiligung zu verstehen ist, dass die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu ermitteln sind und dass ihnen Gelegenheit gegeben werden muss, sich zu dem jeweiligen Thema zu äußern und dass diese Äußerungen auch angemessen zu berücksichtigen sind.

Es gibt zwei weitere Dinge; es gibt sozusagen noch eine Feedback-Schleife. Das heißt, Kindern und Jugendlichen gegenüber muss begründet mitgeteilt werden, wie mit ihren Vorschlägen umgegangen wird. Dazu haben sie dann noch einmal die Möglichkeit, sich zu äußern.

Außerdem hat der Landesgesetzgeber in § 11 Absatz 2 BbgKJG Gesetzeslücken geschlossen mit der Formulierung, dass Kinder und Jugendliche generell einen Anspruch, einen Beteiligungsanspruch gegenüber allen Trägern und den zuständigen öffentlichen Stellen haben. Insofern ist damit jetzt auch eine Muss-Vorschrift geschaffen worden, junge Menschen auf der Landesebene zu beteiligen.

Der Landesgesetzgeber hat des Weiteren noch einmal Regelungen getroffen, auch zur Ausgestaltung der Beteiligung in den §§ 11, 12 BbgKJG. Vor allem spannend finde ich § 13 BbgKJG, denn dort gibt es noch einmal klare Regelungen dafür, wenn Beteiligung aufgrund von zeitlich kurzfristigen Verfahren nicht rechtzeitig möglich war. Dort ist jetzt vorgeschrieben, dass es auch das Nachholen einer Beteiligung gibt. Und – das finde ich persönlich auch sehr wichtig –: Nach § 13 Absatz 3 BbgKJG haben junge Menschen jetzt auch die Möglichkeit, sich an die – da muss

ich sagen, Klammer auf – gerade noch zu schaffenden Ombudsstellen zu wenden und sich über unterlassene oder unzureichende Beteiligung zu beschweren.

Der Landesgesetzgeber hat darüber hinaus dafür gesorgt – das hat die Kollegin vorhin auch schon aufgezeigt –, dass bestimmte Strukturen jetzt auch gesetzlich verankert sind. Da ist einerseits die Fachstelle für Kinder- und Jugendbeteiligung, für die es jetzt eine gesetzliche Verankerung gibt, aber auch die Landes-Kinder- und Jugendbeauftragte – das ist derzeit eine Frau – ist jetzt dort gesetzlich festgeschrieben.

Der Landesgesetzgeber schafft aber auch noch weitere Strukturen, indem er Fördermittel bereitstellt. Das finde ich auch ganz wichtig. Nicht nur, dass für unsere Arbeit im Kompetenzzentrum, das als Fachstelle für Kinder- und Jugendbeteiligung im Land gilt, Mittel zur Verfügung gestellt werden, sondern auch – und das finde ich gerade auch sehr wichtig; darüber sollten Sie vielleicht bei ihrer weiteren Arbeit in der Enquetekommission nachdenken –, welche weiteren Unterstützungsprogramme es geben kann. Es gibt im Land Brandenburg ein Beratungsprogramm im Bildungsministerium – oder streng genommen im Jugendministerium –, dessen Ressourcen dann auch zur Unterstützung der Brandenburger Kommunen bei der Umsetzung oder Implementierung der gesetzlichen Pflicht genutzt werden können. Dadurch haben wir auch die Möglichkeit, noch externe Beraterinnen und Berater, die durch uns qualifiziert wurden, dafür einzusetzen, in die konkrete Beratung und Begleitung der Kommunen zu gehen, die dann Beteiligungsstrategien auf der Basis der gesetzlichen Regelungen durchführen.

Außerdem gibt es noch Fördermöglichkeiten über einen Förderfonds des Landes gemeinsam mit dem Deutschen Kinderhilfswerk. Dort können Kommunen, aber auch Träger Mittel beantragen, um konkret Beteiligungsprojekte umzusetzen.

Welche Folgen hat das jetzt? Sie haben eben schon bei der Kollegin des Deutschen Kinderhilfswerks das Ergebnis einer repräsentativen Umfrage gesehen. Das ist natürlich in der Kürze der Zeit immer sehr schwierig zu messen. Was wir aber sagen können – und damit schließe ich dann auch meinen Vortrag –, ist: Es hat auf der anderen Seite auf jeden Fall noch einmal konkrete Wirkung gehabt. Rein formal haben inzwischen fast 100 % der Brandenburger Kommunen ihre Hauptsatzung entsprechend angepasst und dort Beteiligungsregelungen und Beteiligungsformate festgeschrieben. Bei der Umsetzung gibt es allerdings noch Herausforderungen. Deswegen ist es gut, dass es dort auch Beratungsmöglichkeiten gibt. Wir können das auch messen an der großen Anzahl der seit der Einführung dieser Änderung geschaffenen Kinder- und Jugendgremien. Wir haben inzwischen über 55 Kinder- und Jugendgremien, sprich: Kinder- und Jugendbeiräte, Kinder- und Jugendparlamente. Seit zweieinhalb Jahren haben wir auch einen Dachverband mit inzwischen 32 Mitgliedsorganisationen. Und wir haben über 50 kommunale Kinder- und Jugendbeauftragte und – wie gesagt – seit 2021 auch eine Landes-Kinder- und Jugendbeauftragte.

Damit möchte ich meinen Vortrag beenden und bedanke mich für die Aufmerksamkeit. Ich stehe natürlich jetzt und auch im Anschluss für Fragen zur Verfügung. Auch meine Kontaktdaten finden Sie auf der letzten Folie.

(Beifall)

Vorsitzende:

Vielen herzlichen Dank, natürlich an alle Sachverständigen, für die informationsreichen und interessanten Vorträge.

Jetzt haben wir zwei Mal das Angebot, dass im Nachgang Fragen versandt werden können. Wir haben gesehen, Frau Prof. Dr. Wapler hat uns schon verlassen. Ich würde aber vorschlagen, damit wir ein Verfahren haben, dass dann quasi auch zurück in die Enquete läuft, wenn da Fragen und Antworten kommen, dass wir, wenn es noch Fragen gibt, diese nicht direkt an Frau Prof. Dr. Wapler oder aber Herrn Ringler stellen, sondern diese über Herrn Sadkowiak laufen lassen, damit das in einem Verfahren ist und damit es auch wieder in die Enquetekommission zurückkommen kann. Ansonsten hätte irgendjemand eine Antwort auf eine Frage, und wir könnten damit gar nichts anfangen. Das wäre mein Vorschlag; ich habe das mit Frau Prof. Dr. Wapler so besprochen.

Damit steigen wir in die erste Fragerunde ein. Bevor wir das machen, gebe ich noch einmal einen Hinweis. Wir hatten gesagt: drei Fragen. Ich nehme an, das ist selbstverständlich. Ich sage es trotzdem vorher noch einmal. Ich gehe davon aus, dass drei Frage drei Fragen sind und die erste Frage nicht lautet: „Ist der Himmel blau, außerdem frage ich mich, ob Sie mir beantworten können, ob das Gras grün ist, und nebenbei möchte ich wissen, ob die Sonne gelb ist?“ Also bitte nicht die Fragen verschachteln, sondern, wie wir es hier gewohnt sind, bitte eine klare Frage stellen – und davon drei Stück. Ich glaube, das ist allen klar. Ich wollte es nur vorab sagen; nicht, dass da nachher Verwunderung besteht, wenn ich darauf hinweise.

Damit gebe ich für die erste Fragerunde das Wort an die CDU-Fraktion.

Abgeordnete **Sandra Funken:**

Ich darf mich auch ganz herzlich bei den Sachverständigen bedanken für die sehr strukturierten und informativen Informationen, vor allen Dingen, dass Sie im Zeitfenster geblieben sind. Das macht es uns doch etwas einfacher.

Meine erste Frage geht an Frau Dr. Pernice-Warnke. In Ihrem Vortrag haben Sie gesagt, dass es Ausnahmen bei der Schulpflicht geben könnte. Frau Dr. Wapler hatte das auch noch einmal angesprochen. Das war zwar ein kleineres Thema, aber, wie ich finde, ein sehr interessantes Thema, damit Kinder und Jugendliche bei politischen Aktivitäten von der Schulpflicht freigestellt werden können. In welchen Fällen könnten Sie sich vorstellen, dass der Staat das erlaubt und dass Kinder und Jugendliche dann vorübergehend von der Schulpflicht befreit werden, um sich dann politisch engagieren können?

Prof. **Dr. Silvia Pernice-Warnke:**

Das müsste man sich sicherlich im Einzelfall anschauen. Aber ich könnte mir das einfach als Anreizfunktion vorstellen – ob das dann tatsächlich von den Schülern in Anspruch genommen

würde, wäre ja eine andere Frage –, wenn man sich zum Beispiel im Kinder- und Jugendparlament engagiert.

Abgeordneter Max Schad:

Ich kann gerne auch noch eine Frage stellen. Ich wollte noch einmal auf die Berichts- und Dokumentationspflichten nach der HGO eingehen. Ich wollte da noch einmal nachfragen: Es gibt ja die eine Perspektive des Schutzes von Kindern und Jugendlichen und deren partizipative Entfaltung, die andere ist, dass man damit natürlich auch eine gewisse Bürokratie schaffen würde. Mit welchen rechtlichen Folgen wäre es denn verbunden, wenn man hier nicht dokumentiert oder keine zwingende Beteiligung vorsieht? Kann man das auch so ausgestalten, dass man dadurch nicht die Gültigkeit entsprechender Beschlüsse gefährdet? Oder wie sollte das Ihrer Meinung nach ausgestaltet sein? Die Frage geht auch an Frau Dr. Pernice-Warnke.

Prof. Dr. Matthias Friehe:

Die Überschrift über die heutige Sitzung betrifft ja hauptsächlich die verfassungsrechtlichen Implikationen. Wir sollen uns heute mit unserer Landesverfassung näher beschäftigen. Es ist schon ausgeführt worden, dass wir bereits einen relativ ausführlichen Artikel zu der Thematik Kinderrechte haben. Die Frage, die uns besonders interessieren muss, ist natürlich, ob sich aus dieser Formulierung in der Verfassung zwingend weiterer Handlungsbedarf in den untergesetzlichen Regelungen beziehungsweise in den gesetzlichen Regelungen, die sich nach der Verfassung zu richten haben, ergibt. Frau Dr. Pernice-Warnke hat schon einen Hinweis darauf gegeben, wie sie die Sachlage sieht. Mich würde interessieren, wie das von den anderen Sachverständigen gesehen wird, ob also identifiziert worden ist, dass etwas wirklich zwingend aus der Verfassung herzuleiten ist, was bislang in unserem Rechtskanon, in unserem Rechtssystem in Hessen noch nicht verankert ist.

Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke:

Zwei Fragen waren an mich gerichtet; dann mache ich bei der Schulpflicht weiter. – Ich könnte mir zum Beispiel vorstellen, wenn man sich in einem solchen Kinder- und Jugendparlament engagiert – ich bin jetzt in Marburg tätig; da gibt es ein solches –, dass man dann die Möglichkeit hätte, in dieser Zeit von der Schule freigestellt zu werden. Denn ich stelle mir einfach vor: Das könnte zumindest ein Anreiz für Kinder und Jugendliche sein, sich dann stärker in diesem Bereich zu engagieren. Ich denke, es ist generell unser Interesse, das Engagement zu fördern. Ich würde das dann auch unter dem Stichwort, nicht nur tatsächliche Partizipation, sondern auch Erlernen demokratischer Strukturen und letztlich insofern auch unter dem Aspekt Demokratiebildung sehen. Wie gesagt, das mit der Schulpflicht ist jetzt nicht der alles entscheidende Punkt; es war nur ein Gedanke, der mir kam. Es gibt dort in diesen normativen Regelungen die Möglichkeit, auch für andere Zwecke freizustellen. Auch das könnte ein relativ zentrales Anliegen sein, das man in diesem Bereich vorsehen könnte.

Ich komme zur zweiten Frage. – Ja, ich stimme in der Tat zu: Berichts- und Dokumentationspflichten erhöhen immer die Bürokratie. Ob sie in der Sache wirklich viel bringen, ist die Frage. Natürlich ist der Gedanke: Dass man Dokumentieren muss, führt dazu, dass das auch tatsächlich stattgefunden hat. Ob das jetzt wirklich der entscheidende Faktor ist – darüber kann man sicher sprechen. Auch ob man dann darüber wirklich die Gültigkeit von Beschlüssen infrage stellt? Wir haben ja generell ein System in unserer Rechtsordnung, in dem Verfahrensfehler erst bei einem bestimmten Ausmaß wirklich zur Ungültigkeit führen sollen. Das kann man kritisch sehen oder nicht. Aber man will solche sehr aufwendigen Verfahren, bei denen bestimmte Verfahrensschritte nicht stattgefunden haben, vielleicht nicht immer für ungültig erklären. Aber es wären eben alles Möglichkeiten, um dann die Einhaltung des Verfahrens sicherzustellen.

Linda Zaiane-Kuhlmann:

Ich wurde gefragt, ob sich aus der Landesverfassung beziehungsweise dem Grundgesetz Pflichten für Hessen oder die anderen Bundesländer ergeben. Man muss sagen: Die Bundesländer haben die Pflicht, die Kinderrechte und das Recht auf Beteiligung umzusetzen. Das kann das Land natürlich über verschiedene Möglichkeiten machen. Es ist jetzt nicht konkret festgelegt: Dieser oder jener Inhalt muss beispielsweise im Schulgesetz feststehen. Aber das Land hat die Pflicht, alles Mögliche zu tun, auch gesetzliche Regelungen zu schaffen, an strukturellen Maßnahmen anzusetzen, um die Umsetzung der Beteiligung abzusichern. Sonst würde die Landesverfassung ja leerlaufen und in der Praxis nicht ankommen.

Herr Ringler hatte auch gesagt, dass das Land die Vorschriften, die auf Bundesebene schon bestehen, konkretisieren muss, damit sie auf Landes- und Kommunalebene auch ankommen. Klar ist auch: Wenn es keine Förderung gibt, um Beteiligung zu implementieren, dann kann sie auch nicht umgesetzt werden. – Das wäre meine Antwort dazu. Wenn Sie noch weitere Rückfragen haben, gerne.

Dominik Ringler:

Ich würde nur kurz ergänzen, was Linda Zaiane-Kuhlmann gerade schon gesagt hat. Es geht vor allem auch um die Frage: Was muss in die Kommunalordnung mit aufgenommen werden? – Aus meiner Sicht wäre es logisch, aus der dort bestehenden Soll-Vorschrift eine Muss-Vorschrift zu machen, wie es andere Bundesländer auch gemacht haben, weil es im Verwaltungshandeln einerseits sowieso so gehandhabt werden muss, dass eine Soll-Vorschrift im Grunde genommen eine Muss-Vorschrift ist, solange keine schwerwiegenden Gründe vorliegen. Man versteckt sich gerne dahinter. Außerdem kann ich das auch aus der Sicht von betroffenen Kindern und Jugendlichen sagen: Wenn es nicht eindeutig und klar verständlich geregelt ist, dann geraten Kinder und Jugendliche häufig selbst in einen Rechtfertigungsdruck gegenüber ihren Kommunen, erklären zu müssen, warum sie jetzt ihre Beteiligungsrechte einfordern.

In Brandenburg erklärte ich das den Kommunen oder den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern immer so: Wir haben hier eher das „Prinzip Weihnachtsmann“ – das heißt, die Kommunen müssen auf die Kinder und Jugendlichen mit den Beteiligungsmöglichkeiten zugehen – und nicht

das „Prinzip Osterhase“ – das heißt, dass die Kinder und Jugendlichen sich selbst die Beteiligungsmöglichkeiten suchen müssen. Ich finde, da sollte ein Landesgesetz auch Eindeutigkeit schaffen; so etwas sollte dann nicht über Verwaltungsgerichte oder Kommunalaufsichten ausgehandelt werden.

Vorsitzende:

Damit gebe ich das Wort an die AfD. Wer möchte? – Herr Bärsch, bitte.

Abgeordneter Gerhard Bärsch:

Auch ich möchte mich im Namen der AfD-Fraktion bei den Sachverständigen zunächst für ihre Vorträge und die Bereitschaft, der Enquetekommission ihre Expertise zur Verfügung zu stellen, ausdrücklich bedanken.

Bevor ich zu meiner Frage komme, möchte ich noch für das Protokoll festhalten, dass wir sehr gern auch den von uns benannten Sachverständigen heute angehört hätten, was uns leider verwehrt wurde.

Ich möchte kurz darauf eingehen, was Frau Prof. Dr. Wapler angeschnitten hat. Aber auch Sie, Frau Zaiane-Kuhlmann, haben auf Verbesserungsmöglichkeiten auf einfachgesetzlicher Ebene hingewiesen, auch möglicherweise durch die Schaffung einfachgesetzlicher Regelungen. In diesem Kontext möchte ich noch einmal nachfragen: Artikel 40 Absatz 2b Nr. 2 und 3 der Kinderrechtskonvention sieht vor, dass ein Kind, das der Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt wird, einen rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand zur Vorbereitung und Wahrnehmung seiner Verteidigung zu erhalten hat. Der § 68 JGG in Verbindung mit § 140 StPO bleibt aber weit dahinter zurück und gewährleistet nicht in jedem Fall, dass ein rechtskundiger Beistand, also ein Verteidiger, gestellt werden muss. Sehen Sie dies auch als offensichtlichen Widerspruch? Falls ja, was schlagen Sie vor, um ihn zu beheben? Welche konkreten Handlungsoptionen hat der Landesgesetzgeber in dieser Frage? Also bestände beispielsweise die Möglichkeit, eine landesgesetzliche Regelung über diese aktuelle Regelung im JGG hinaus zu schaffen, die den Kindern einen solchen Beistand zur Verfügung stellt?

Abgeordneter Pascal Schleich:

Ich habe eine Frage zu den beiden Präsentationen von Frau Zaiane-Kuhlmann und von Herrn Ringler. Sie haben beide in Ihren Präsentationen angegeben, dass die Beteiligungsrechte von Schülern im Schulgesetz nicht explizit genannt werden. Frau Zaiane-Kuhlmann hat das etwas genauer gefasst, zumindest zur Beteiligung über die Klassensprecher und Schülervertretungen hinaus nicht explizit bzw. individuell. Dazu möchte ich Sie fragen, wie Sie das im Zusammenhang mit §§ 121-126 hessisches Schulgesetz sehen. Da sind die Beteiligungsformate der Schüler geklärt. Was würden Sie als weitere Beteiligungsformate der Schüler im individuellen Bereich vorschlagen?

Linda Zaiane-Kuhlmann:

Ich habe leider nicht mitbekommen, auf welche Vorschriften in der StPO und im JGG Sie sich genau bezogen haben bzw. kann ich diese im Moment nicht nachschlagen.

Natürlich ist es so, dass ein Kind oder ein Jugendlicher, der/die angeklagt ist, auch einen Rechtsbeistand braucht. Aus kinderrechtlicher Sicht gehe ich davon aus, dass das gewährleistet sein muss, um ein kindgerechtes Verfahren sicherzustellen.

Zur Frage zur Regelung in den Schulgesetzen. Ich hatte auf der Folie festgelegt, dass es verschiedene Formate auch in Hessen auf schulischer Ebene gibt, wie Kinder und Jugendliche beteiligt werden können. Zusätzlich sollte dennoch der Grundsatz verankert werden, dass Schülerinnen und Schüler das subjektive Recht auf Beteiligung haben, weil sich das insgesamt auf die Schulkultur auswirken kann. Ich hatte gesagt, dass einzelne Länder da schon konkreter die Pflicht vorschreiben, dass es in den Schulprogrammen vorgesehen wird, wie das konkret ausgestaltet werden kann. Man könnte genau festlegen, in welchen Angelegenheiten die Schulleitung die Schülerinnen- und Schülervertretung zu konsultieren hat. Man könnte auch festschreiben, was Landesprozesse angeht, dass in allen Angelegenheiten, die Bildung und Schule betreffen, die vom Land geregelt werden, auch eine Landesschülervertretung anzuhören ist.

Dominik Ringle:

Genau, dann kann ich vielleicht gleich noch ergänzen. Vor allem geht es um die Frage, was ein individueller subjektiver Rechtsanspruch ist. Aus meiner Sicht ist dieser im Schulgesetz so noch nicht vorgesehen, sondern – ich habe es vorhin an unserem 4-Felder-Modell aufgezeigt – wir sprechen eher über eine Gesamtinteressenvertretung über schulische Gremien. Wie sozusagen ein individueller Rechtsanspruch einer Schülerin oder eines Schülers dort festgelegt werden kann, wäre eine Frage der Reform des Schulgesetzes.

Aus der Praxis kann ich sagen, dass es im zweiten Punkt sehr häufig um die Frage der Machtverhältnisse innerhalb der Schule geht. Oft haben wir Gremiensitzungen, wo junge Menschen beispielsweise gegenüber Lehrerinnen, Lehrern und Elternvertretern die Minderheit darstellen. Häufig ist nicht geklärt – das gilt für alle Institutionen –, was die konkreten Beteiligungsgegenstände sind und mit welcher Intensität Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – sei es als Schülerinnen und Schüler oder auch in der Kommune – stattfinden kann. Das wären meine Hinweise dazu.

Reiner Jäkel:

Wir haben uns abgestimmt. Ich werde versuchen, die drei Fragen zu formulieren. Die erste Frage richtet sich an Frau Pernice-Warnke. Wir hatten im Vorfeld schon Fragen formuliert. Dabei hatten wir gebeten, die Argumente, die für oder gegen eine Verankerung der Kinderrechte in der Landesverfassung sprechen, darzustellen. Jetzt wurde in den letzten beiden Beiträgen sehr deutlich benannt, dass es vor allem die mangelhafte Sichtbarkeit ist, die für eine explizite Darstellung der

Kinderrechte im Grundgesetz und in Landesverfassungen spricht. Diese Schwierigkeit der Auffindbarkeit führt auch zu Anwendungsdefiziten. Mich würde Ihre Einschätzung dazu interessieren, weil Sie das anders dargestellt hatten.

Die zweite und die dritte Frage richten sich an alle drei Sachverständigen.

Wir haben uns die Diskussion um die Festlegung der Kinderrechte in der Landesverfassung, aber auch im Grundgesetz noch einmal angeschaut. Sehr oft tritt besonders aus dem Bereich der Jugendhilfe die Frage der individuellen, der subjektiven Rechte auf, die durch Landesverfassung und Grundgesetz, in denen die Kinderrechte vorkommen, verankert wären. In den bisherigen Vorträgen hat das keine starke Rolle gespielt. Allerdings hat Herr Ringler sehr deutlich gemacht, dass es an der Stelle um subjektiv einklagbare Rechte geht.

Deswegen möchte ich ganz explizit nachfragen: Welche Auswirkungen haben die Kinderrechte in der hessischen Landesverfassung für die Wahrnehmung der subjektiven Rechte von Kindern und Jugendlichen, besonders mit Blick auf die Beteiligungsrechte?

Meine dritte Frage beschäftigt sich mit dem Wahlalter. Es ging um das Thema der Einsichtsfähigkeit. Auf einer Folie von Frau Zaiane-Kuhlmann waren die Wahlaltersgrenzen in den Bundesländern dargestellt. Dort stand unten ein Satz, der so etwa lautete: Die Einsichtsfähigkeit ist gewährleistet. – Mich würde interessieren: Wie müsste ein Verfahren aussehen, auch mit Blick auf die juristischen Voraussetzungen, um diese Einsichtsfähigkeit festzustellen bzw. eine Altersgrenze dafür anzugeben? Wo wird das umgesetzt oder wo ist das vielleicht auch schon umgesetzt?

Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke:

Was die Frage der Auffindbarkeit und der Sichtbarkeit anbelangt, würde ich das gar nicht anders sehen. Ich stimme da zu. Wenn man explizit in eine Verfassung schreibt, dass das Rechte sind, die gerade Kindern zustehen, dann erhöht das sicher das Bewusstsein und die Auffindbarkeit. Meine Sorge ist nur, dass wenn man nur einen Teil der Grundrechte, die Kindern ohnehin zustehen, noch einmal explizit Kindern zustehend verankert, es dann so aussehen könnte, als stünden ihnen die anderen Rechte nicht zu. Dann wäre ein Satz sinnvoller wie: Selbstverständlich stehen alle zuvor genannten Rechte auch Kindern und Jugendlichen zu. – Oder man sagt etwas wie: Unbeschadet der Tatsache, dass die anderen Rechte Kindern und Jugendlichen ohnehin zustehen, verbürgt man ihnen jetzt insbesondere ein Recht, von dem man tatsächlich nicht der Meinung ist, dass es in dieser Form inhaltlich bereits gewährleistet wäre.

Um das noch einmal ganz klar zu machen: Das ist kein Argument gegen die grundsätzliche Verankerung von Kinderrechten. Klar, aus juristischer Sicht stehen alle Grundrechte, wie sie im Grundrechtekatalog vorkommen, auch Kindern und Jugendlichen zu. Das kann man natürlich noch explizit unterstreichen. Dann wäre mir aber wichtig, dass dadurch nicht der Eindruck entsteht, die anderen Grundrechte würden für sie nicht gelten.

Darüberhinausgehend stellt sich die Frage, ob man speziell in Bezug auf Beteiligungsrechte noch eine Regelung treffen möchte. Diesbezüglich noch der Hinweis: Wenn wir jetzt eine Regelung

haben, in der explizit Altersgrenzen zur Wahrnehmung eines Wahlrechts genannt werden, könnte man keine konkurrierende Vorschrift schaffen, in der in Bezug auf das Wahlrecht etwas Anderes steht. Es könnte sich dabei aber um andere Beteiligungsrechte handeln.

Was die subjektiven Rechte anbelangt, ist das einfach eine Frage der Formulierung. Ist das nur als objektive Schutzvorschrift formuliert oder wirklich als subjektives Recht? Die Grundrechte, die altersindifferent auch Kindern und Jugendlichen zustehen, sind subjektive Rechte, die den Einzelnen zustehen. Das, was man davon noch unterscheiden muss, ist die Frage, wie diese tatsächlich eingeklagt werden können. Da werden Kinder weiterhin einen Beistand bedürfen. Es geht dann natürlich auch immer um die Kollision mit anderen Rechten – wir haben das auch von Frau Prof. Wapler gehört –, natürlich auch eine Kollision mit den Elterngrundrechten.

Ich sage noch kurz etwas zu der Frage nach der Einsichtsfähigkeit, wie sie sich feststellen lässt. Das ist keine originär juristische Frage. Da wären andere Disziplinen berufen, um das festzustellen. Mir ist ganz wichtig, dazu zu sagen: Man liest häufiger, es gehe dabei um politisches Wissen. Das ist aus meiner Sicht nicht der entscheidende Punkt, sondern es geht um die Einsichtsfähigkeit, um die Fähigkeit, das eigene Tun und das Ausmaß dessen zu erkennen. Das muss aus meiner Sicht das Relevante sein. Was regelmäßig in diesen Studien untersucht wird, ist – wenn man überlegt, das Wahlalter zum Beispiel auf 16 abzusenken –, wie sich die Altersgruppe der 16-Jährigen im Vergleich zu den Altersgruppen der 18-Jährigen und 14-Jährigen verhält, ob sich da relevante Unterschiede feststellen lassen. Wie gesagt: Für mich ist nicht das Wissen entscheidend, sondern welche Einsichtsfähigkeit besteht.

Linda Zaiane-Kuhlmann:

Zu den individuellen Rechten. Dominik Ringler hatte auch von der Einklagbarkeit der Rechte gesprochen. Weil die Kinderrechte rechtsverbindlich sind, können sie auch eingeklagt werden. Das ist jetzt auch schon so, weil die Kinderrechte aus der Verfassung abgeleitet werden. Allerdings hatte ich auch schon dargelegt, dass es Umsetzungs- und Anwendungsdefizite gibt, weil diese nicht ausdrücklich im Grundgesetz stehen und damit keine Sichtbarkeit haben. Das hängt auch mit der Qualifikation zusammen. Wir wissen aus mehreren Studien, dass beispielsweise Verwaltungsmitarbeitende nicht das Wissen haben, um Kinderrechte richtig anzuwenden. Dann werden Entscheidungen getroffen, welche die Kinderrechte nicht umsetzen.

Auch die Rechtsaufsicht wurde angesprochen, die Kommunalaufsicht, dass das Land dann einschreiten müsse. Das kann das Land auch nur, wenn die Personen dafür qualifiziert sind. Selbst bei der Rechtsprechung gibt es Belege dafür, dass nicht alle Richterinnen und Richter die Kinderrechtskonvention, die Kinderrechte und die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts richtig umsetzen. Auch in der Verfahrensgestaltung, wenn Kinder in Justizverfahren involviert sind, gibt es zahlreiche Mängel, dass Kinderrechte nicht umgesetzt werden. Wenn sie in Verfahren schon nicht umgesetzt werden, kann die materielle Entscheidung ihnen auch nicht ihre Kinderrechte zusprechen. Wenn zum Beispiel ein Kind im Verfahren nicht angemessen angehört wird, wenn es nicht die Informationen hat, dann hat das in der Folge natürlich auch eine Auswirkung auf die

Entscheidung, die am Ende steht. Wenn etwas nicht im Gesetz steht, können Sie nicht erwarten, dass es so angewandt wird, dass die Kinderrechte garantiert umgesetzt werden.

Zur Wahlaltersgrenze und Einsichtsfähigkeit wurde schon gesagt, dass Kinder und Jugendliche mit 16 schon genauso die Einsichtsfähigkeit haben können. Man kann keine feste Altersgrenze festlegen. Es gibt aber Studien – beispielsweise aus Österreich, aber es gibt auch eine aus einem deutschen Bundesland; müsste ich nachsehen –, die untersucht hat, ob es zwischen 16-Jährigen und 18-Jährigen einerseits beim Wahlwissen, beim politischen Wissen, aber auch bei der Wahlentscheidung Unterschiede gibt. Man konnte nicht belegen, dass dort Unterschiede bestehen.

Dominik Ringler:

Ich kann ganz kurz noch ergänzen, aber die Vorrednerinnen haben das Wesentliche schon gesagt. Bislang ist es eben so, dass Kinder noch nicht wirklich durchgängig als eigenständige Rechtssubjekte behandelt werden. Deshalb findet das bisher wenig Niederschlag in der Rechtsprechung. Es nimmt zu, aber es fehlen Präzedenzfälle. Das muss man auch ganz klar sagen. Außerdem fehlt eine Festlegung – im Grundgesetz oder in den Landesverfassungen –, was den Vorrang des Kindeswohls anbelangt – die Kollegin hat es schon gesagt –, deswegen ist es in Prozessen wenig sichtbar und wird nicht angewandt. Das sind Gründe dafür, es entsprechend festzuschreiben, auch wenn durch Bundesverfassungsgerichtsurteile entsprechende Regelungen sozusagen schon juristisch festgelegt worden sind. Es geht um eine Deutlichmachung im Gesetzestext, auf den man sich dann berufen kann.

Außerdem ist es in der Umsetzung des gültigen Rechts wichtig, dass deutlich wird, dass Kinder- und Jugendbeteiligung an der Stelle nicht nur Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe ist, sondern dass das eine Querschnittsaufgabe für alle Ressorts ist – sowohl auf der Landes- als auch auf der kommunalen Ebene. Solche Formulierungen sind da sehr hilfreich.

Abgeordnete Julia Herz:

Vielen Dank auch von unserer Seite für die interessanten Vorträge und den Input, den wir von Ihnen bekommen haben.

Ich beginne mit unserer ersten Frage, die sich an alle Sachverständigen richtet. Sie haben eine Vielzahl an Maßnahmen vorgestellt: Änderungen des Schulgesetzes, des Kita-Gesetzes, Muss- und Soll-Bestimmungen, aber auch die Absenkung des Wahlalters auf kommunaler und Landesebene. Mich würde interessieren, was aus Ihrer Sicht Maßnahmen sind – auch von denen, die Sie jetzt benannt haben –, die eine deutlich sichtbare Wirkung entfalten könnten, die vielleicht auch zeitnah umzusetzen sind. Vielleicht können Sie uns empfehlen, was in den nächsten Schritten wichtig umzusetzen wäre.

Prof. Dr. Ivo Züchner:

Ich habe eine Frage an Herrn Ringler zu den Berichts- und Dokumentationspflichten. Wenn man das aufsetzt und regelt, was heißt das dann exemplarisch und an wen richten sie sich bzw. wer kontrolliert das? Sind das die Länder, die Kommunen selbst oder die Bürgerinnen und Bürger, die das einfordern können? Das finde ich aus praktischer Perspektive spannend.

Abgeordnete Lara Klaes:

Meine Frage geht an Frau Zaiane-Kuhlmann. Ich möchte an den Vortrag anknüpfen, an das Thema kindgerechte Justiz. Können Sie konkret etwas dazu sagen? Wie verhält es sich im föderalen Vergleich mit der Beteiligung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren?

Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke:

An mich war nur die erste Frage gerichtet, nach den deutlich sichtbaren Änderungen. Das legt den Finger in die Wunde, weil ich stark aus der Perspektive spreche, wie man Sachen verändern kann, damit für den Gesetzgeber jüngere Menschen stärker in den Fokus gerückt werden und die Interessen stärker in den Blick genommen werden. Eine Wahlaltersabsenkung wäre relativ einfach umzusetzen. Das ist eine Frage der politischen Mehrheiten. Man muss natürlich sagen: Es ist letztlich nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Man bezieht einen kleinen Teil junger Menschen mit ein, aber natürlich bei weitem nicht alle. Insofern ist bei meinen Untersuchungen immer herausgekommen, dass das, was man tatsächlich machen könnte und was auch eher diesen Partizipationsgedanken einbeziehen könnte, dieses Generationengremium wäre, auch wenn es nur beratend wäre. Das wäre aber auch eine Möglichkeit, um Menschen jüngeren Alters noch früher partizipieren zu lassen, weil es eben keine Mitwirkung an Entscheidungen wäre, sodass man mit dem Alter stärker heruntergehen könnte.

Linda Zaiane-Kuhlmann:

In der Tat legt die Frage den Finger in die Wunde. Ich finde es schwierig, sich da festzulegen, was das Effektivste wäre. Gesetzliche Änderungen brauchen eine Weile beziehungsweise sind auf den Kompromiss angewiesen, auch wenn sie sehr wichtig sind. Die praktischen und strukturellen Maßnahmen lassen sich vermutlich schneller und einfacher umsetzen. Sie sind genauso wichtig und effektiv. Klar ist, es braucht immer die personellen und finanziellen Ressourcen, um Beteiligung umzusetzen. Es kann auch etwas Niedrigschwelliges sein, um Qualitätsstandards zu etablieren, dass man Schulungen vornimmt, Checklisten benutzt, die beispielsweise in den Kommunen angewandt werden können. Ich könnte mir vorstellen, dass man so am schnellsten etwas erreicht. Natürlich muss man auch die Zielgruppe über ihre Rechte informieren. Da könnte man auch ansetzen, über Informationskampagnen zum Beispiel.

Zur Frage der kindgerechten Justiz hat das Deutsche Kinderhilfswerk deutschlandweit eine Gerichtsabfrage vorgenommen von allen Amts- und Landgerichten. Die Auswertung ist aber noch nicht abgeschlossen. Deswegen möchte ich noch keine Aussagen zum föderalen Vergleich tref-

fen. Es gibt aber auch dort verschiedene Indikatoren, die wir uns angeschaut haben, wie beispielsweise die Bestellquote bei den Verfahrensbeiständen ist, wie die Ausstattung der Gerichte ist, ob es dort kindgerechte Räume gibt. Wir haben Informationen zur Qualifikation und Fortbildung, zur juristischen Ausbildung etc. zusammentragen können. Wir haben auch eine quantitative Analyse in Form einer Befragung aller Landesjustizverwaltungen vorgenommen. Gerade bei der juristischen Ausbildung sind die Ergebnisse ernüchternd. Auch beim juristischen Vorbereitungsdienst spielen Kinderrechte und Opferschutz keine Rolle. Das wäre auch ein wichtiger Ansatzpunkt. Mittlerweile gibt es auch Vorschriften, dass Richterinnen und Richter sowie Vertreterinnen und Vertreter der Staatsanwaltschaft auch bestimmte außerjuristische Qualifikationen haben müssen, um mit Kindern kommunizieren zu können. Auch dort ist es so, dass die Bundesvorschrift schwammig formuliert ist. Wenn diese Kenntnisse nicht vorliegen, können sie „alsbald“ nachgeholt werden. Das wäre auch ein wichtiger Ansatzpunkt, zu evaluieren, wer überhaupt Fortbildungen wahrnimmt und in welcher Qualität diese Fortbildungen angeboten werden.

Die kindgerechte Ausstattung der Gerichte hatte ich schon erwähnt. In Hessen gibt es in Frankfurt ein Childhood-Haus. Es soll noch ein weiteres entstehen. Es ist wichtig, dass die Räume dort kindgerecht sind. Dort kann eine audiovisuelle Vernehmung stattfinden. Wenn diese gut ist und von den Ermittlungsrichterinnen und -Richtern zu Beginn vorgenommen wird, kann das dem Kind ersparen, in der Hauptverhandlung nochmals aussagen zu müssen. Wenn man kein Childhood-Haus hat, muss man trotzdem schauen, ob es an den Gerichten oder bei der Polizei kindgerechte Räume gibt oder wie man Vernehmungen und Befragungen auf andere Weise kindgerecht gestalten kann, da nicht zu erwarten ist, dass auf dem Land überall Childhood-Häuser entstehen können.

Opferschutzbeauftragte beziehungsweise Beauftragte für kindgerechte Justiz in allen Behörden zu etablieren, würde etwas bringen. Im Saarland gibt es sogar eine Beauftragte für kindgerechte Justiz. Viele Bundesländer haben Opferschutzbeauftragte. Es ist auch oft schwierig, in den Landesjustizverwaltungen überhaupt eine Ansprechperson zu finden, die für kindgerechte Justiz zuständig ist.

Aus meiner Sicht sind das die wichtigsten Ansatzpunkte, ebenso die Information der Kinder und Jugendlichen zu ihren Rechten.

Dominik Ringler:

Dann knüpfe ich daran an. Ich werde auf zwei Aspekte Ihrer Fragen eingehen. Die erste Frage war, welche Maßnahmen angesichts der Vielfalt an möglichen Maßnahmen wirkungsvoll wären. Die zweite Frage ging direkt an mich und zielte auf die Dokumentationspflicht.

Die Kollegin hat schon eine Vielzahl an Maßnahmen genannt. Ich möchte das noch ein bisschen ergänzen. Einerseits geht es darum, das zu überprüfen und gegebenenfalls eine Anpassung oder Konkretisierung der gültigen Rechtsvorschriften in Hessen vorzunehmen. Um Klarheit zu schaffen, könnte beispielsweise – in Brandenburg hilft das – eine Definition des Beteiligungsbegriffs

erfolgen. Auf der anderen Seite – das weiß ich, weil ich seit vielen Jahren Brandenburger Kommunen berate – sind in der Praxis ganz andere Fragen zu stellen. Bei Gesetzgebungsverfahren – ich sage jetzt das böse Wort – wird von den Kommunen auf Konnexität gepocht, wenn neue Aufgaben hinzukommen. In Brandenburg hat man das so geregelt, dass man diese eigenständige Form der Mitwirkung als besonderes Instrument der Einwohnerinnen- und Einwohnerbeteiligung aufgefasst hat. Außerdem gibt es in Hessen bereits eine Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung, also ist das auch keine neue Aufgabe für die Kommunen.

Es ist auch wirksam, wenn man den Kommunen Unterstützungsleistungen anbietet – das hatte ich auch gezeigt –, durch Beratungsstrukturen beispielsweise, aber durchaus auch mit Geldmitteln, um dann auf der kommunalen Ebene zu sehen, wie man gesetzliche Vorschriften des Landes auch rechtssicher umsetzen kann. Aus meiner Erfahrung haben die Kommunen die meisten Schwierigkeiten damit, wie man die gesetzlichen Regelungen operationalisieren kann – das dann auch noch in einer kinder- und jugendgerechten Form, ohne die Verwaltung damit zu überfordern.

Wir hatten schon über Information und Aufklärung gehört, dass das für beide Seiten notwendig ist, für die kommunale Ebene aber auch für Kinder und Jugendliche in kinder- und jugendgerechter Sprache. Das Land sollte auch mit gutem Beispiel vorangehen. In Brandenburg hat es sich als sehr sinnvoll erwiesen, dass wir Kinder und Jugendliche auch bei der Landesgesetzgebung beteiligt haben. Das Verfahren, das dort gewählt wurde, hat eine große Wirkung entfaltet.

Ich komme zur zweiten Frage, der Dokumentationspflicht. Sie ist bei uns seit acht Jahren geregelt. In der Praxis spielt das tatsächlich gar nicht die große Rolle. Das war im Gesetzgebungsverfahren für die kommunale Seite ein großes Aufregerthema, auch für den Städte- und Gemeindebund, weil man Bürokratisierung oder zusätzlichen Aufwand befürchtet hat. Wir stellen fest: In den Kommunen, die Verfahrensregeln gefunden haben oder Verwaltungsrichtlinien entwickelt haben, ist das sozusagen zur DNA der Kommunen geworden, entsprechende Dokumentationen und Berichte abzulegen und ähnliches. Einige Kommunen haben auch in den kommunalen Verfahren zu Beschlussfassungen Vordrucke gemacht, wo nur noch Felder anzukreuzen sind, ob die Entscheidung zum Beispiel ein beteiligungsrelevantes Thema betrifft und wie die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen genau erfolgt ist. Das wächst dann allmählich in die Praxis kommunaler Handlungsabläufe hinein, wie es auch bei anderen Verfahren inzwischen üblich ist. Beispielsweise ist es für Kommunen mittlerweile üblich, Umweltverträglichkeitsprüfungen bei bestimmten Maßnahmen automatisch mit vorzunehmen. Es hat sich in der Praxis nicht als Hürde erwiesen, dass es eine Dokumentationspflicht gibt. Dann ist es aber auch eine Entscheidungs- oder Handlungsgrundlage, wenn es Beschwerdeverfahren geben sollte und die Kommunalaufsicht dann prüft, was die Kommune in Bezug auf die Beteiligung vorgehalten hat. Dafür ist es dann sehr sinnvoll.

In Brandenburg ist durch die Definition in § 4 Absatz 3, was Beteiligung ist, auch vorgesehen, dass junge Menschen eine Rückmeldung oder Zwischenrückmeldung bekommen und sich daraufhin noch einmal äußern dürfen.

Abgeordnete Wiebke Knell:

Herzlichen Dank an alle Anzuhörenden für die Vorträge.

Herr Ringler, wir müssen überlegen, wie man Dinge aus Brandenburg auf Hessen übertragen kann. Insofern habe ich die Nachfragen: Welche Elemente haben bei Ihnen besonders gut funktioniert? Wo sehen Sie da Grenzen? Gab es auch Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Räumen? Das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt ist, wie wir sicherstellen, dass die Einführung von verpflichtender Beteiligung nicht zu reinen Formalakten vor Ort führt. Wie erreichen wir echte Teilhabe?

Nicolas Schmelzer:

Ich hätte eine Frage zu einem Themenfeld, dass Frau Prof. Dr. Wapler angesprochen hat. Ich bin mir aber relativ sicher, dass Sie mir dabei auch weiterhelfen können. Es ging darum, dass Demokratiebildung nicht neutral sein soll/darf, sondern Werte des Grundgesetzes vertreten soll. Gleichzeitig wurden aber auch Grenzen angesprochen, also die offensichtliche Pflicht zur Sachlichkeit, auch die Berücksichtigung unterschiedlicher kultureller und religiöser Überzeugungen sowie die Berücksichtigung elterlicher Erziehungsvorstellungen.

Meine Frage: Wenn es nun in einem der drei genannten Grenzfälle eine Position gibt, die in unserer Gesellschaft existiert, aber eben nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wie ist damit in schulischer Wertevermittlung Ihrer Meinung nach zu verfahren?

Dominik Ringler:

Die erste Frage war, was übertragbar ist. Sie haben sozusagen auch einen wunden Punkt angesprochen, wie man das im ländlichen und urbanen Raum hinbekommt. Wir haben in Brandenburg – das gibt es anderswo auch – das Phänomen der Ämter, wo sich gerade im ländlichen Raum Kommunen zu Verwaltungseinheiten zusammengeschlossen haben. Dort haben wir tatsächlich ein Umsetzungsproblem, weil wir auf der einen Seite das kommunale Selbstverwaltungsrecht haben und die Kommunen erst einmal eigenständig sind und eigene Beschlüsse führen, aber wir auf der anderen Seite eine zentrale Verwaltung haben, die gemeinsam betrieben wird und für die konkrete Implementierung von Jugendbeteiligung zuständig ist. Das sind große Herausforderungen, weil die Kapazitäten dort nicht so groß sind. Die amtsangehörigen Kommunen müssten sich gemeinsam auf Beteiligungsverfahren berufen. Das ist ein Punkt, den man bei einer Gesetzesänderung beachten sollte. Andererseits brauchen diese Kommunen besondere Unterstützungsleistungen.

Inhaltlich spielt es weniger eine Rolle, weil wir Verfahren entwickelt haben. Für alle Kommunen ist aber letztendlich der Knackpunkt, dass es um die Operationalisierung dessen geht, was die Gemeindeangelegenheiten sind, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren. Dafür braucht es rechtssichere Verfahren, wie das auf der kommunalen Ebene auch vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen jeweils ausgehandelt werden muss. Es ist nicht

immer von Nachteil, eine kleine Kommune zu sein, weil wir dort zwar weniger personelle Verwaltungsressourcen haben, aber auf der anderen Seite der direkte Kontakt einer Bürgermeisterin oder eines Bürgermeisters mit jungen Menschen sehr viel direkter ist. Niemand sagt, dass das kein Format der Beteiligung sein kann.

Ich hatte es zu der Definition vorhin auch gesagt. Es geht letztendlich darum, zu ermitteln, was die Interessen und Bedürfnisse junger Menschen in Bezug auf einen konkreten Beteiligungsgegenstand sind. Das ist der Begriff, der dann kommunal mit Methoden und Formaten unterlegt werden muss.

Sie hatten auch gefragt, wie dann echte Teilhabe gelingen kann. Es war auch eine Frage des Fragenkatalogs, wie man vulnerable Gruppen erreicht. Ich glaube, es geht letztlich darum, nicht zuerst die Methoden festzulegen, sondern zunächst definieren, was die konkreten Beteiligungsgegenstände sind, weil sich aus denen ableiten lässt, welche Gruppe es insbesondere betrifft oder welche Gruppe Unterstützungsleistungen benötigt. Umgekehrt kann man auch fragen, welche Faktoren die Beteiligungsmöglichkeiten einer bestimmten Gruppe junger Menschen beeinflussen. Entsprechend kann man dann man in einem Beteiligungsmix – manche Kolleginnen und Kollegen sprechen von Beteiligungslandschaften – einfach unterschiedliche Beteiligungsformate entwickeln und verschiedene Methoden zur Anwendung bringen.

Meine Erfahrung aus gut zehn Jahren in der Beschäftigung damit ist, dass Kinder- und Jugendbeteiligung weniger an den Methoden und Formaten scheitert, sondern eher an der Bereitschaft, an der Möglichkeit und letztendlich der Frage, wie Ergebnisse aus Beteiligungsverfahren wieder in kommunales Handeln oder kommunale Entscheidungsprozesse einfließen.

Das sind die Hinweise, die ich in aller Kürze geben kann. Zu einem anderen Zeitpunkt kann ich darauf vielleicht noch ausführlicher eingehen, wie man solche Fragen regelt. Auch da wieder ein Hinweis meinerseits, dass man entsprechende Unterstützungsleistungen zur Verfügung stellt, die Kommunen dabei helfen, solche Formate oder Verfahren zu entwickeln. Gleiches gilt übrigens auch für die Landesebene, da auch nicht alle Fachministerien schon so beteiligungsaffin sind. Dahinter steckt auch ein Stück weit eine Haltung, die sich an der Formulierung des Begriffs Adulthood äußert. Daran muss durch Erprobung und Praxis gearbeitet werden.

So viel dazu. Ich würde den Kolleginnen die Möglichkeit zur Ergänzung geben und nachher noch auf die zweite Frage eingehen.

Prof. Dr. Silvia Pernice-Warnke:

Ich weiß natürlich nicht, was Frau Prof. Wapler geantwortet hätte, aber werde etwas zu Ihrer Frage zur Neutralitätspflicht sagen. Es ist leichter, abstrakt als Expertin für öffentlichen Rechts etwas dazu sagen, als in der Praxis als Lehrerin vor der Klasse stehen zu müssen und einen Politikkundeunterricht unter den Bedingungen der Neutralität halten zu müssen. Was ich mit Neutralität meinte – das hatte auch Frau Prof. Wapler gesagt –, ist das Sachlichkeitsgebot. Das heißt, Chancengerechtigkeit, aber nicht neutral. Wenn wir sagen, es geht um Neutralität auf dem

Boden unseres Grundgesetzes, ist insofern auch ein werbendes Eintreten für den Verfassungskern, für die freiheitlich-demokratische Grundordnung erlaubt. Das heißt konkret, dass man sich sicherlich mit seinen Schülern schon darüber unterhalten darf, ob man den Kompetenzkatalog im Grundgesetz zwischen Bund und Ländern ändern könnte, aber man den freiheitlich-demokratischen Kern nicht in Abrede stellt, insbesondere die Menschenwürdegarantie und so weiter. Das würde Neutralität an der Stelle bedeuten, auch dass man verschiedene Positionen benennt und entsprechend beleuchtet. Für den freiheitlich-demokratischen Kern man werbend eintreten, indem man bestimmte Positionen einordnet.

Linda Zaiane-Kuhlmann:

Dem schließe ich mich voll und ganz an, sodass ich es auch nicht wiederholen muss. Ich würde sagen, wenn es im konkreten Fall im Klassenraum Aussagen gibt, die mit der Werteordnung unseres Grundgesetzes unvereinbar sind, dann hat die Lehrkraft auch die Pflicht, das herauszustellen, und darf es nicht einfach stehen lassen.

Ansonsten noch ergänzend: Demokratiebildung bedeutet auch, dass die jungen Menschen in ihrem Alltag in der Schule und in der Kita Beteiligung von Anfang an erleben und man die Kinderrechte auch in der Anwendung vermittelt und darüber zu demokratischen Menschen erzieht. Wenn die Kinder früh erleben, dass sie mitwirken können, werden sie sich später auch demokratisch engagieren und unsere Demokratie aufrechterhalten.

Dominik Ringler:

Ich kann vielleicht noch kurz ergänzen. Wir bewegen uns auch bei der politischen oder demokratischen Bildung auf dem Boden des Grundgesetzes, das heißt auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, die sich aus den Begriffen Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zusammensetzt. Dazu gehört beispielsweise auch die Verteidigung von Menschenrechten, die im Grundgesetz verankert sind. Im Sinne der Einhaltung dieser Rechte kann das nicht neutral sein.

Für den Bildungskontext gibt es – Sie kennen ihn bestimmt – natürlich auch den Beutelsbacher Konsens, der sozusagen eine Grundlage für Bildungsangebote bildet. Enthalten ist beispielsweise das Überwältigungsgebot. Das heißt, man sollte Kinder und Jugendliche nicht im Sinne von gewünschten Meinungen überrumpeln oder sie daran hindern, sich selbst ein Urteil zu bilden.

Außerdem gibt es das Kontroversitätsgebot. Das muss in der politischen Bildung abgebildet werden. Das heißt aber nicht, dass wenn 99 Prozent der Fachleute der Meinung sind – zu Beginn der Sitzung wurde das so schön gesagt –, dass die Sonne gelb, man dann nicht noch die 1 Prozent darstellen muss, die besagen, dass die Sonne nicht gelb ist.

Der dritte Bereich ist, dass junge Menschen in die Lage versetzt werden müssen, eine politische Position und die eigene Interessenslage in diesem Abgleich zu analysieren.

Das sind drei Grundvorschriften, die im Beutelsbacher Konsens zusammengefasst sind, die man dann bei der Entscheidung darüber, wie man Bildungsangebote gestaltet, zur Anwendung bringen kann, um eine Differenzierung und auch Diversität an Meinungen zu ermöglichen.

Vorsitzende:

Vielen Dank für die Fragen und auch die Antworten. Damit kommen zur nächsten Fragerunde. Ich würde vorschlagen, dass wir es nun so machen, wie wir es uns vorgenommen hatten. Das heißt: Wir stellen in einer Runde alle Fragen und dann wird in einer Runde alles beantwortet.

Abgeordnete **Wiebke Knell:**

Das ist ein guter Plan, aber vielleicht kann jede Fraktion nur eine Frage stellen, damit wir nicht so eine Masse an Fragen haben.

Vorsitzende:

Ich glaube, wir können uns selbst disziplinieren. Man kann drei Fragen stellen, muss das aber nicht. Es wird wieder die CDU beginnen. Frau Funken, bitte.

Abgeordnete **Sandra Funken:**

Ich wollte auch gerade den Hinweis geben, dass man nicht unbedingt drei Fragen stellen muss.

Ich habe noch eine Frage an Frau Zaiane-Kuhlmann. Sie haben in Ihrem Vortrag die Landesstrategie für Kinder- und Jugendbeteiligung angesprochen. Mich würde interessieren, welche Schwerpunkte Sie sich bei einer solchen Landesstrategie vorstellen können.

Prof. **Dr. Matthias Friehe:**

Für meine Frage ist das Stichwort eben schon gefallen, nämlich der Beutelsbacher Konsens. Wir wollen über diese verfassungsrechtlichen Grundlagen und möglicherweise auch über die genauere Regelung von verfassungsrechtlichen Pflichten sprechen. Diesbezüglich noch einmal zur Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt in der Schule. Es ist auffällig, dass der Beutelsbacher Konsens gerade nicht formell gesetzlich geregelt ist, sondern es sich nur um ungeschriebene Regeln handelt, die in den Siebzigerjahren bei einer Tagung entwickelt wurden, die dann mehr oder weniger im Erlassweg diese Grundprinzipien enthalten, wie in der Schule Politikunterricht stattfinden muss. Gerade vor dem Hintergrund, dass uns die Jugendlichen in unserer ersten öffentlichen Sitzung geschildert haben, dass das teilweise ein Problem ist und eben nicht immer alle Meinungen akzeptiert werden – das wurde auch durch das Monitoring bestätigt – stelle ich die Frage an alle Sachverständigen, ob dieser Bereich der politischen Bildung und Meinungsvielfalt in der Schule doch konkreter formell gesetzlicher Regelungen im Schulgesetz bedürfen könnte. Ich denke dabei zum Beispiel auch an Regelungen wie Grundrechtsschutz durch entsprechende Verfahren, Melde- und Beschwerdemöglichkeiten im schulischen Kontext. Dieser Kontext ist für die

Betroffenen sehr vulnerabel, weil man sich mit jeder Beschwerde in diesem besonderen Schulverhältnis möglicherweise als Schüler unmöglich macht. Die Frage lautet also, ob in dieser besonderen Vulnerabilität vielleicht doch eine Pflicht besteht, auch formell gesetzgeberisch tätig zu werden.

Abgeordneter **Gerhard Bärsch:**

Wir hätten noch zwei Nachfragen an Frau Prof. Wapler, die wir dann wie besprochen einreichen werden. Ansonsten bedanken wir uns für die Vorträge.

Abgeordnete **Nadine Gersberg:**

Ich habe noch eine Frage. Es betrifft das Thema Jugendcheck von Gesetzen. Rund um das Kinderrechte-Monitoring kommt immer wieder die Idee auf, jeden Gesetzentwurf einem Jugend- oder Kinderrechtecheck zu unterziehen. Meine Frage ist, was Sie davon halten. Wird das vielleicht schon in Brandenburg gemacht? Ist es überhaupt sinnvoll, wenn Erwachsene diesen Check vornehmen, sollten das nicht vielleicht Kinder und Jugendliche selbst machen? Könnten Sie das? Wäre das vom Umfang her überhaupt sinnvoll?

Prof. **Dr. Ivo Züchner:**

Meine Frage schließt sich gut an die Vorgängerfrage an. Zum Beispiel von Herrn Ringer zum Referentenentwurf, dass sich Kinder und Jugendliche schon im Ausführungsgesetz zum SGB VIII beteiligen konnten, würde mich sehr interessieren, wie das umgesetzt worden ist. Wie hat man es geschafft, in einer so formalen Prozessphase Jugendliche schon in der Breite zu beteiligen?

Prof. **Dr. Silvia Pernice-Warnke:**

Dann fange ich mit dieser Jugendcheck-Frage an, weil sie mich besonders interessiert. Das wäre sicherlich ein sehr interessanter erster Schritt. Es wäre zu vergleichen mit den Demografiecheck, dass man einen Jugendcheck macht und vielleicht eine höherrangige Verankerung vorsehen würde. Was Sie sagten, ist für mich der entscheidende Punkt, weshalb ich auch dieses Generationengremium vorgestellt habe. Das wäre sozusagen genau die Idee, dass es ein beratendes Gremium für einen Jugend- oder Generationengerechtigkeitscheck gibt, in dem auch gerade Jüngere sitzen, um nicht wieder nur dieses Wahrnehmen von Interessen Anderer zu haben. Ich möchte das nicht schlecht reden. Das wäre sicherlich auch ein guter Ansatz, aber wenn wir wirklich darüber sprechen, mehr Partizipation der Jüngeren selbst zu haben, dass sie sagen können, was sie wollen, und man ihnen nicht nur unterstellt, was ihre vermeintlichen Interessen sind, dann fände ich es gerade interessant, das in einem speziellen Partizipationsgremium zu tun. Klar, man wüsste sich dann wieder fragen, ab welchem Alter man das kann. Es werden keine Vierjährigen in diesem Gremium sitzen. Man könnte da niedrigere Altersanforderungen gegenüber Wahlen aufstellen, weil es kein entscheidendes, sondern ein mitberatendes Gremium wäre.

Dann wurde eine zweite Frage zum Beutelsbacher Konsens gestellt. Eine wirklich normative Regelung ist an dieser Stelle wegen der damit verbundenen Rechtsklarheit und der Bindungswirkung natürlich wünschenswert. Allerdings ist die Frage, wie leicht es wäre, alle diese Kriterien in eine Norm zu fassen. Vielleicht gibt es nicht unbedingt eine Pflicht, das gesetzgeberisch zu verankern, aber wünschenswert wäre es schon. Es wäre auch eine klarere Maßgabe. Ob es aber wirklich gelingen würde, es unter Abwägung aller Aspekte so konkret zu fassen, dass es dann wirklich eine stärkere Handlungsanweisung wäre, daran hätte ich dennoch Zweifel.

Linda Zaiane-Kuhlmann:

Daran anknüpfend möchte ich sagen, dass Menschenrechte, Grundrechte und Kinderrechte zumindest in den Curricula verankern werden sollten. Wenn sie darin enthalten sind, ist das eine Absicherung.

Sie hatten Beschwerdemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche angesprochen, wenn sie im Schulkontext nicht beteiligt werden. Das ist eine interessante Idee. Dominik Ringler hatte auch angesprochen, dass es in Brandenburg eine Ombudsstelle gibt, wo sich Kinder und Jugendliche beschweren können, wenn sie nicht beteiligt wurden. Vielleicht kann er dazu noch Näheres ausführen, wie das dort funktioniert. Das würde mich auch interessieren.

Zum Jugendcheck. Das gab es zumindest einmal auf Bundesebene. Ich finde auch, der entscheidende Knackpunkt ist, dass dann auch Kinder und Jugendliche involviert sein müssen und er nicht nur von Erwachsenen durchgeführt wird. Da stellt sich natürlich die Frage der konkreten Ausgestaltung. Sie hatten angesprochen, ob sie es überhaupt schaffen könnten, sich mit allen Gesetzentwürfen auseinander zu setzen. Man müsste dann eben sehen, welche Gesetzentwürfe sie besonders betreffen. Dieses Gremium könnte dann auch initiativ sagen, dass sie in einen bestimmten Gesetzgebungsprozess intensiver eingebunden werden möchten, um diesen Check durchzuführen. Grundsätzlich besteht die Pflicht, bei allen gesetzlichen Maßnahmen die Kinderrechtsperspektive einzubeziehen und den Kindeswohlvorrang zu prüfen. Natürlich sind Kinder und Jugendliche Expertinnen und Experten in eigener Sache. Bei den Methoden der Ausgestaltung muss man dann natürlich sehen, welche Altersstruktur einzubeziehen ist, damit es passt. Jüngere Kinder müssen anders beteiligt werden als ältere.

Dann wurde noch nach der Landesstrategie gefragt. Bei einer Landesstrategie ist wichtig, dass sie umfassend ist und alle Bereiche anspricht, bei denen Kinder und Jugendliche beteiligt werden müssen. Diese Strategie muss auch mit Ressourcen untersetzt sein. Entscheidend ist dann, wenn die Strategie vorliegt, dass die Ressorts zusammenarbeiten, miteinander sprechen und sich alle Ressorts auch angesprochen fühlen und damit befassen. Übrigens gab es vom Ausschuss für Kinderrechte auch eine Empfehlung an Deutschland, dass Deutschland eine Bundesstrategie für Kinderrechte schaffen soll. Diese Strategie auf Bundesebene soll sich dann mit Strategien auf Landes- und kommunaler Ebene verknüpfen. Es soll dann auch eine horizontale Verzahnung geben.

Dominik Ringler:

Zur Frage der Regelung oder Umsetzung des Beutelsbacher Konsenses. Meiner Meinung nach lässt sich das über Rahmenlehrpläne regeln. Für mich gehört es auch in die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung. Es geht an der Stelle um methodische und fachliche Standards, wie es sie in anderen Berufszweigen auch gibt, ohne dass es dafür eine Regelung in einem Landesgesetz geben muss. So würde ich das einordnen.

Mit Ihrem Hinweis auf Ihre erste Anhörung haben Sie dazu auch schon einen guten Lösungsweg gefunden, nämlich einfach betroffene Kinder und Jugendliche zu befragen. In dieser ersten Anhörung haben sie auch die entsprechenden Hinweise gegeben, dass sie ihre Meinung dort nicht sagen können, nicht gehört werden oder Ähnliches.

Ich komme zum nächsten Thema. Das war nämlich auch der Ansatzpunkt bei der Beteiligung zum Brandenburger Kinder- und Jugendgesetz. Zunächst fand ein Beteiligungsworkshop mit jungen Menschen statt, die hauptsächlich auf der Landesebene engagiert waren – sei es im Landeschülerausschuss oder über den Landesjugendring, in den Jugendverbänden oder über den Dachverband der Kinder- und Jugendgremien oder den Kinder- und Jugendhilfelandesrat – anderswo nennt sich das Landesheimbeirat – oder auch das Jugendforum Nachhaltigkeit. Man hat sich zusammengefunden und zunächst junge Menschen gefragt, welche Regelungsbedarfe sie sehen, die in einem solchen Gesetz geregelt werden müssen.

Man hat dazu Themencluster gebildet. Wichtig: Das betraf nicht das gesamte Gesetz. Wir haben das sogenannte Entscheiderprinzip bei der Kinder- und Jugendbeteiligung. Man kann nur dort beteiligen, wo ich selbst eine Entscheidungsmacht habe. Das heißt, zu dem Landesausführungsgesetz gab es natürlich von der Bundesebene vorgesehene gesetzliche Vorgaben, wo auch der Landesgesetzgeber selbst keinen großartigen Entscheidungsspielraum hat. Insofern konnten zu diesen Aspekten auch Kinder und Jugendliche nicht beteiligt werden. Das gilt für die kommunale Ebene ebenso. Bei vielen kommunalen Aufgaben hat die Kommune selbst keinen Entscheidungsspielraum, sondern es sind übertragende Pflichtaufgaben der Kommunen. Dazu kann ein Kommunalparlament auch keine Entscheidung treffen.

Der nächste Schritt war dann, dass man mit den Ergebnissen einen Fragebogen entwickelt hat. Man hat ein digitales Beteiligungsverfahren geschaffen, an dem sich mehrere hundert junge Menschen beteiligt haben. In diesem wurden konkrete Entscheidungsfragen zu verschiedenen Regelungsbereichen gestellt. Das wurde dann ausgewertet und floss in den ersten Referentenentwurf ein. Dieser Referentenentwurf wurde wiederum jungen Menschen vorgelegt. Ihnen wurde deutlich gezeigt, was aus den Regelungsbedarfen eingeflossen ist und auch wie es eingeflossen ist.

Nachdem der Gesetzentwurf in das Landtagsverfahren eingebracht worden ist, gab es verschiedene Möglichkeiten der Stellungnahme und Anhörung, an denen auch explizit junge Menschen teilgenommen haben. Also es gab Ausschussanhörungen, an denen Vertreterinnen und Vertreter junger Menschen mitgewirkt haben. Außerdem waren auch die landesweit tätigen Gremien von jungen Menschen oder Interessengruppen aufgefordert, Stellungnahmen abzugeben. Das haben

sie auch genutzt, teilweise auch unter Hinzuziehung von Unterstützung. Im Ministerium gab es eine Redaktionsgruppe, die diese Änderungswünsche mit eingetragen hat.

Der Vorteil dieses Verfahrens war durchaus, dass, bevor der Gesetzgebungsprozess formell in Gang gebracht wurde, schon Beteiligung ermöglicht wurde. Dadurch sind Verfahren der Gesetzgebung im Landtag nicht verzögert worden und die Interessen junger Menschen konnten von Anfang an berücksichtigt werden.

Der Jugendcheck ist eine Folgenabschätzung, also welche Folgen ein Gesetz auf Kinder und Jugendliche in der Zukunft hätte. Die Kollegin hat es eben gesagt, auf der Bundesebene wurde das hauptsächlich durch Fachleute, also Juristinnen und Juristen, durchgeführt. Thüringen hat auch ein Beteiligungsverfahren junger Menschen ermöglicht. Soweit ich das weiß, wurden dort per Zufallsauswahl so 40 oder 50 junge Menschen ausgewählt, die dann – Jugendteam nannten sie sich, glaube ich – eingeladen waren, an der Bewertung der Gesetzentwürfe mitzuwirken. Das wäre dann eine Beteiligung am Jugendcheck gewesen. In Brandenburg hat man schon bei der Erstellung des Gesetzentwurfs eine Beteiligung ermöglicht.

Die Ombudsstellen sind im Land Brandenburg gesetzlich vorgesehen. Sie werden jetzt aber erst implementiert, da wir in Brandenburg eine neue Landesregierung haben und diese erst den Landeshaushalt in das parlamentarische Verfahren eingebracht hat. Nach Beschluss des Landeshaushaltes werden die Ombudsstellen dann umgesetzt. Es wird auch eine Landeskoordinierung der Ombudsstellen geben, die dann mit den Trägern der jeweiligen lokalen Ombudsstellen konkret ausarbeiten wird, wie die Beschwerdemöglichkeit bei Nichtbeteiligung umgesetzt werden kann. Insofern kann ich da noch nicht aus der Praxis berichten.

Vorsitzende:

Ich blicke in die Runde, ob es eine dritte Fragerunde geben soll. Ich sehe keine Meldungen. Somit gehe ich davon aus, das ist nicht der Fall. Damit sind wir am Ende der Diskussion und damit auch am Ende dieser öffentlichen Anhörung angelangt.

Im Namen der Enquetekommission möchte ich mich an dieser Stelle sehr herzlich bei den Anzuhörenden bedanken – für ihre Zeit, für ihre Mühe und dafür, dass Sie ihre ausgewiesene Expertise heute mit uns geteilt haben.

(Beifall)

Sie haben mit den Vorträgen und mit der Beantwortung unserer Fragen einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass wir unsere Arbeit weiter fortsetzen können und damit eben auch für die Beteiligung junger Menschen hier in Hessen. Dafür herzlichen Dank.

Damit schließe ich den öffentlichen Teil dieser Sitzung. Wir verabschieden uns somit nun von den Sachverständigen und allen weiteren Gästen. Sobald diese den Saal verlassen haben, fahren wir mit der nicht öffentlichen Sitzung fort. Bis dahin ist die Sitzung unterbrochen.



(Ende des öffentlichen Teils: 13:25 Uhr
– es folgt nicht öffentlicher Teil)

Anlagen

- Fragen der Fraktionen an die Sachverständigen
- Schriftliche Stellungnahme der Landesregierung
- Präsentationen der Sachverständigen