

Der Jugend-Check: Mehr Beachtung für die Rechte junger Menschen in der Bundesgesetzgebung – fachliche Einschätzung und Stellungnahme

Einführung: Das DRK und die Rechte junger Menschen

Die Werte, für die sich das Deutsche Rote Kreuz einsetzt, sind verankert in den Grundsätzen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung¹. Zu diesen Werten gehören: Schutz von Leben, Gesundheit und Würde des Menschen, Achtung vor dem Menschen, die Nicht-Diskriminierung aufgrund von Nationalität, Hautfarbe, Geschlecht, Religionszugehörigkeit, gesellschaftlicher Stellung oder politischer Überzeugungen; gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und dauerhafter Frieden unter allen Völkern sowie Hilfsangebote durch Freiwillige.

Das DRK bewertet politische Entwicklungen mit Bezug auf junge Menschen im Lichte der Frage, wie die Verwirklichung dieser Werte gestärkt werden kann.

Kern der Werte der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, verankert im ersten und obersten Grundsatz „Menschlichkeit“, ist der Respekt des menschlichen Wesens und die Achtung der Menschenwürde. In der Achtung der Menschenwürde finden ebenso alle menschenrechtlichen Abkommen und Dokumente ihre Grundlage. Sie bieten deshalb mit der Ausformulierung der mit der Achtung der Menschenwürde verbundenen einzelnen und konkreten Rechte den zentralen Bezugspunkt für das Rote Kreuz in der Frage der inhaltlichen Ausgestaltung seines Einsatzes für die Würde des Menschen. Dies ist der Hintergrund für den Einsatz des DRK für die Umsetzung und Stärkung der Kinderrechte.

Der Grundsatz der „Unparteilichkeit“ verweist auf das Ziel des Roten Kreuzes, Hilfe nach dem Maß der Not zu leisten und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben. Kinder und Jugendliche gehören für das DRK zu den besonders unterstützungsbedürftigen Menschen, da sie noch in der Entwicklung sind. Deshalb ist die „Förderung der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen“ eine satzungsgemäße Aufgabe des DRK. Die Rechte und Bedürfnisse von jungen Menschen, die benachteiligt werden oder besonders schutzbedürftig sind, werden vom DRK besonders beachtet.

Der Jugend-Check – das Vorhaben der Bundesregierung

Der Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung nimmt an zwei Stellen Bezug auf das Vorhaben, die Rechte der jungen Generation stärker in den Blick zu nehmen: Im Abschnitt zur Eigenständigen Jugendpolitik verspricht sie: „Wir werden gemeinsam mit den Jugendverbänden einen „Jugend-Check“ entwickeln, um Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Interessen der jungen Generation zu überprüfen.“² Die Aussage zum Jugend-Check

¹ s. <https://www.drk.de/das-drk/auftrag-ziele-aufgaben-und-selbstverstaendnis-des-drk/die-grundsaeetze-des-roten-kreuzes-und-roten-halbmondes/>

² Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode S. 101

bleibt damit vergleichsweise unbestimmt. Im Abschnitt Kinderrechte sagt die Regierungskoalition jedoch sehr konkret zu: „Wir werden jede politische Maßnahme und jedes Gesetz daraufhin überprüfen, ob sie mit den international vereinbarten Kinderrechten im Einklang stehen.“³ Zur Zielgruppe des Jugend-Checks erläutert die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/die Grünen zum Jugend-Check: „Das Prüfinstrument soll ressortübergreifend Maßnahmen erfassen, bei denen Belange von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum Alter von 27 Jahren betroffen sind.“⁴

Wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung und Child Rights Impact Assessment als Rahmen für den Jugend-Check

Wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich

Das Vorhaben der Bundesregierung, auch in Deutschland einen Jugend-Check einzuführen, wurde von Beginn an mit dem Verweis auf den Jugend-Check in Österreich verbunden⁵. Dieser wurde 2013 dort eingeführt: In die „Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV)“ wurde in § 6, der die zu berücksichtigenden Wirkungsdimensionen aufzählt, die Wirkungsdimension „Kinder und Jugend“ aufgenommen.⁶ Die Verordnung gilt für Gesetzesvorhaben und Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung. In der Anlage zur Verordnung sind für diese Wirkungsdimension folgende Subdimensionen mit den Wesentlichkeitskriterien benannt, die die Erfordernis der vertiefenden Wirkungsabschätzung auslösen. D.h. in einem ersten Schritt wird geprüft, ob die Wesentlichkeitskriterien zutreffen. Falls dies der Fall ist, muss eine vertiefte Wirkungsabschätzung durchgeführt werden:

Subdimension	Wesentlichkeitskriterien
Schutz sowie Förderung der Gesundheit, Entwicklung und Entfaltung junger Menschen (bis 30 Jahre),	Mindestens 1 000 junge Menschen sind betroffen
Unterhaltsversorgung, Ausgleich für Kinderkosten, Betreuung von Kindern (bis 18 Jahre),	Mindestens 1 000 junge Menschen sind betroffen
Sicherung der Zukunft junger Menschen in mittelfristiger Perspektive.	<ul style="list-style-type: none"> – finanzielle Auswirkungen von 1 Mrd. € über 10 Jahre an öffentlichen Ausgaben oder – es sind Strategien oder Entscheidungen mit Implikationen für die Lebensgestaltung auf mindestens 25 Jahre betroffen, insbesondere in der Fiskal-, Energie- oder Umweltpolitik

³, Ebd., S. 99

⁴ Deutscher Bundestag Drucksache 18/5628, 23.07.2015, S. 4

⁵ Ebd.

⁶ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2012, Ausgegeben am 21. Dezember 2012 Teil II, Nr 489, S. 4

Österreich hat den Jugend-Check im Rahmen seiner Zielsetzung eingeführt, für das Handeln der Bundesregierung „die Frage nach den mit den eingesetzten Ressourcen tatsächlich erreichten Wirkungen in den Mittelpunkt zu rücken.“⁷ Dazu dient als ein Instrument die „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ (WFA). Als zweites Instrument dient die „wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung“, die eine Evaluierung beinhaltet, mit der staatliche Eingriffe und Maßnahmen auf Effektivität, Effizienz und mögliche Nebenwirkungen überprüft werden.

Mit der WFA sollen bei Regelungsvorhaben wie Gesetzesvorhaben und Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung (z.B. Infrastrukturprojekte, größere Beschaffungen) anhand der für diese Vorhaben definierten Ziele die zu erwartenden erwünschten und unerwünschten Auswirkungen analysiert, dargestellt und diskutiert werden.

Die Erfordernis einer mehrdimensionalen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung ergibt sich aus Sicht der österreichischen Bundesregierung daraus, dass „Politikfelder wie etwa Umwelt, Wirtschaft oder Soziales ... mannigfaltig verknüpft und von intensiven Wechselwirkungen - positiven wie negativen – geprägt“ (sind). Ziel der WFA ist ein nachvollziehbares, transparentes Bild über Möglichkeiten und Risiken bzw. Kosten und Nutzen eines neuen Gesetzes oder eines Projektes.“⁸

Mit der WFA „Kinder und Jugend“ sind die Entscheidungsträger von Rechtssetzungsakten oder mit sonstigen bedeutenden Vorhaben befassten Verantwortlichen in Österreich angehalten, die vorherrschende Erwachsenenperspektive um eine Kinder- und Jugendlichen-Perspektive zu erweitern, wenn es um die Abschätzung der vielfältigen Regelungsauswirkungen auf die Lebenswirklichkeiten dieser Bevölkerungsgruppe geht. Damit sollen den in Österreich verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten von Kindern Rechnung getragen werden, die weitere Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention soll fortgesetzt werden und die Bedürfnisse und Sichtweisen von Kindern, Jugendlichen und junger Erwachsener sollen in den betroffenen Politikbereichen entsprechend berücksichtigt werden.⁹ Die WFA Kinder und Jugend setzt den Kindeswohlvorrang um, der in der Verfassung Österreichs, in Art. 24 Grundrechte-Charta der EU und in Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention niedergelegt ist.¹⁰

Was im Detail mit den oben genannten Subdimensionen der WFA Kinder und Jugend gemeint ist, ist im Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung im Kapitel Kinder und Jugend erläutert.¹¹

Von der inhaltlichen Zielorientierung der WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung – WFA-KJV umfasst sind Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zum Alter von 30¹².

Wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland

In Deutschland ist das Verfahren der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung in Bezug auf die Bundesgesetzgebung innerhalb der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in §44 (Gesetzesfolgen) geregelt. Hier sind folgende Dimensionen der Folgenabschätzung aufgeführt: Nachhaltige Entwicklung, Auswirkungen auf die

⁷ Bundeskanzleramt Österreich, Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Bericht gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm §§ 6 und 9 Abs. 2 Wirkungscontrollingverordnung, Version 1.0, Mai 2013, S. 3

⁸ Ebd., S. 15f

⁹ Vergl. Bundeskanzleramt Österreich et al., Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, Wien, Version 1.3 Juli 2013, S. 268

¹⁰ Ebd. S. 271

¹¹ Ebd. S. 268 ff

¹² Ebd. S. 283

öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Kommunen, Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

Mit Blick auf eine mögliche Verankerung des Jugend-Checks in der GGO bietet sich ein Blick auf das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern an: Die Fragestellung, welche Auswirkungen ein Gesetz auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hat, ist nicht in §44 angesprochen, sondern im §2 der GGO: „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (Gender-Mainstreaming).“¹³ Möglicherweise ist dies der Grund dafür, dass die in §44 aufgeführten Punkte durchgängig in den Gesetzentwürfen der Bundesregierung angesprochen werden, die Frage der Gleichstellung jedoch nur in einem Teil der Gesetzentwürfe.

Child Rights Impact Assessment

Das Ziel, Wirkungen von Maßnahmen abzuschätzen, ist für die in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte von Kindern und Jugendlichen im Artikel 3 der Konvention angesprochen: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“ Diese Vorgabe kann nur erfüllt werden, wenn im Vorfeld von Maßnahmen eine Abschätzung der Folgen für die Umsetzung oder mögliche Verletzung von Kinderrechten erfolgt, das sogenannte Child Rights Impact Assessment.

In seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 14 zu Artikel 3 der UN-KRK erläutert der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes die Zielrichtung und wesentliche Aspekte eines Child Rights Impact Assessments als Methode der “best interests assessment and determination” für Vorhaben von Legislative und Exekutive: “The child-rights impact assessment (CRIA) can predict the impact of any proposed policy, legislation, regulation, budget or other administrative decision which affect children and the enjoyment of their rights and should complement ongoing monitoring and evaluation of the impact of measures on children’s rights. CRIA needs to be built into Government processes at all levels and as early as possible in the development of policy and other general measures in order to ensure good governance for children’s rights.”¹⁴

Diese Einschätzung müsse alle Rechte aus der Konvention und ihrer ergänzender Protokolle umfassen. Der Prozess der Einschätzung müsse die allgemeinen Prinzipien der Konvention beachten, insbesondere die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen, die Nicht-Diskriminierung, und müsse auf diese Weise sicherstellen, dass unterschiedliche Folgen von Maßnahmen auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen angesprochen werden.¹⁵

Das SGB VIII als Rahmen für den Jugend-Check

Aus dem in §1 SGB VIII verankerten Recht jedes jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit leitet sich die grundlegende Fragestellung des Jugend-Checks ab: Trägt ein

¹³ Die Bundesregierung, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, 1. September 2011, S. 6,

¹⁴ vergl. United Nations, Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), lfd. Nummer 99

¹⁵ ebd.

Gesetzesvorhaben oder eine Maßnahme dazu bei, dieses Recht umzusetzen – oder sind gegenteilige Wirkungen und Nebenwirkungen zu erwarten?

Die Jugendhilfe soll gemäß §1, Absatz 3, Nr. 4 „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“. Aus dem hier verankerten sogenannten Einmischungsmandat der Kinder- und Jugendhilfe ist abzuleiten, dass den – staatlichen und nicht-staatlichen - Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe auf Bundesebene im Rahmen des Jugend-Checks eine Aufgabe zukommt. Inwieweit diese Aufgabe bspw. für das BMFSFJ als fachlich zuständiger oberster Bundesbehörde bei der Schaffung des Jugend-Checks in §83 SGB VIII aufgenommen werden sollte, ist sicher noch zu diskutieren.

Die in §1 und in §9 enthaltene inklusive Ausrichtung des SGB VIII wird mit der für die aktuelle Legislaturperiode geplanten Weiterentwicklung des SGB VIII zur Stärkung der inklusiven Ausrichtung sowohl im Rahmen der „Inklusiven Lösung“ als auch für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe noch weiter unterstrichen werden. Diese Stärkung des Inklusionsparadigmas in der Kinder- und Jugendhilfe betrifft auch das Einmischungsmandat der Kinder- und Jugendhilfe. In der Wahrnehmung dieses Mandats muss sich die Kinder- und Jugendhilfe auf alle jungen Menschen gemäß §7 SGB VIII beziehen und ihre unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen je nach Alter, Geschlecht, Lebensphase und Lebenslage berücksichtigen und dabei Benachteiligungen vermeiden oder abbauen. Die inklusive Ausrichtung des Jugend-Checks muss sich auch in der Beteiligung junger Menschen niederschlagen.

Eine inklusive Ausrichtung des Jugend-Checks beinhaltet auf diese Weise auch das Vorhaben der vorherigen und der derzeitigen Bundesregierung, eine eigenständige ressortübergreifende Jugendpolitik zu schaffen und den Interessen und Bedürfnissen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine besondere politische Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Der Blick ins Ausland: Erfahrungen mit der Abschätzung von Folgen staatlicher Maßnahmen in Bezug auf die Rechte junger Menschen.

In verschiedenen Ländern der Welt wird der Diskurs zu den Folgenabschätzungen zu staatlichen Vorhaben in Bezug auf die Rechte von jungen Menschen diskutiert und es wurden hierzu Erfahrungen gesammelt. Der national, europäisch und international geführte Diskurs dazu bezieht sich ausnahmslos auf das Child Rights Impact Assessment mit dem Ziel, die UN-Kinderrechtskonvention umzusetzen.

Österreich

In Österreich liegen inzwischen eine Reihe von Gesetzentwürfen vor, zu denen eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung Kinder und Jugend erarbeitet wurde: z.B. das Änderungsgesetz zur Jugendgerichtsbarkeit von 2015¹⁶ oder die Gerichtsgebührennovelle 2014¹⁷. Die Folgenabschätzungen sind unterschiedlich ausführlich. Es gibt aber auch Gesetzentwürfe, die sich ausdrücklich auf Minderjährige beziehen, z.B. das

¹⁶ Bundesgesetz, mit dem das Jugendgerichtsgesetz 1988, das Strafgesetzbuch und das Bewährungshilfegesetz geändert werden, und mit dem ein Bundesgesetz zur Tilgung von Verurteilungen nach §§ 129 I, 129 I lit. b, 500 oder 500a Strafgesetzbuch 1945 sowie §§ 209 oder 210 Strafgesetzbuch erlassen wird (JGG-ÄndG 2015), 148/ME XXV. GP - Ministerialentwurf – WFA

¹⁷ 73/ME XXV. GP - Ministerialentwurf - Vorblatt und WFA

Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2015¹⁸, oder ganz offensichtlich junge Menschen betreffen, z.B. das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 – FrÄG 2015¹⁹, in denen aber keine auf Kinder und Jugend bezogene Folgenabschätzung enthalten ist.

Aus den Kontakten mit Österreich, die im Rahmen der Befassung der Expertengruppe zum Jugend-Check, stattgefunden haben, leitet die Expertengruppe folgendes Fazit ab: „Seit der Einführung dieses Jugend-Checks in Österreich ist eine zunehmende Sensibilisierung in Politik und Verwaltung festzustellen. Eine direkte Übertragbarkeit des österreichischen Modells für den Jugend-Check in Deutschland ist jedoch aufgrund unterschiedlicher Rahmenprozesse nicht gegeben. Vor dem Hintergrund der österreichischen Erfahrungen wird darüber hinaus die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Strukturen (insbesondere von Jugendvertretungen) sowie von anderen Fachressorts in den Entwicklungsprozess als notwendig erachtet.“²⁰

Neuseeland

Die Neuseeländische Regierung hat sich 2006 einen Überblick über den bis dahin vorliegenden Wissensstand verschafft und kommt zum Fazit, dass ein Child Impact Reporting kein Allheilmittel ist, dass es aber ein wesentlicher Beitrag zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit für das Wohl und die Rechte junger Menschen sein kann. Daraus folge, dass der politische Diskussions- und Entscheidungsprozess eher umfangreicher werde und keineswegs schneller oder schlanker werde. Ein Child Impact Reporting überprüfe Politik im Lichte des Kindeswohlvorrangs und mache Politik mit Blick auf die Rechte von jungen Menschen transparenter. Voraussetzung für Effektivität sei eine institutionelle Verankerung des Child Impact Reporting in die öffentlichen Prozesse der politischen Entscheidungsfindung.²¹

Schottland

Der schottische Beauftragte für Kinder und Jugendliche hat eine sehr umfassende Beschreibung über viele verschiedene Aspekte, die im Kontext eines Child Rights Impact Assessment zu beachten sind, vorgelegt und dazu Formblätter erarbeitet, die den Abschätzungsprozess strukturieren helfen.²² Darin wird ebenfalls auf die Notwendigkeit der Institutionalisierung in den politischen Entscheidungsprozess in einem frühen Stadium hingewiesen sowie auf das Erfordernis des Einbezugs von jungen Menschen selbst. Zur Frage, auf welche Bereiche ein Child Rights Impact Assessment anzuwenden sind, werden folgende Felder benannt: Gesetzgebung, politische Entscheidungen, Entscheidungen zum Regierungshaushalt, organisatorische und verwaltungstechnische Veränderungen, Änderungen in der Anwendung von Politik, Planungsentscheidungen.

Großbritannien

Der Kinderbeauftragte des Vereinigten Königreichs hat anhand einer sehr umfassenden Analyse gezeigt, dass es möglich ist, Regierungsentscheidungen zur Steuergesetzgebung

¹⁸ 171/ME XXV. GP - Ministerialentwurf – WFA

¹⁹ 92/ME XXV. GP - Ministerialentwurf - FrÄG 2015- Vorblatt, WFA und Erläuterungen

BEGUTACHTUNG

²⁰ „... um Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Interessen der jungen Generation zu überprüfen“. Diskussionspapier zur Entwicklung eines Jugend-Checks für Maßnahmen der Bundesregierung, Zwischenbericht der Expertinnen und Experten der sechs Workshops zur Entwicklung eines Jugend-Checks, Dezember 2015, S. 3

²¹ Kirsten Hanna, Ian Hassall, Emma Davies, Institute of Public Policy, Auckland University of Technology, Child Impact Reporting, 2006, S. 39f

²² Scotland's Commissioner for Children and Young People, Children's Rights Impact Assessment: The SCCYP Model, 2006

im Lichte der UN-Kinderrechtskonvention auf stattgefundenen und zu erwartende Wirkungen hin zu analysieren.²³

Irland

Irland hat 2006 unter Einbeziehung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern die Einführung von Child Impact Statements geprüft. Darin wird unter anderem darauf hingewiesen, dass sich aus Child Impact Assessments wesentliche Fragestellungen für zukünftige Forschung oder notwendige Änderungsbedarfe in Bezug auf die großen staatlich beauftragten Datenerhebungen aufgeworfen werden, da sich in der Erarbeitung der Assessments oft herausstelle, dass die für die Einschätzung erforderlichen Daten nicht vorliegen.

Im Rahmen der Strategie für Kinder und Jugendliche Irlands für die Jahre 2014 bis 2020 ist geplant, in die Entwicklung Umfassender Sozialer Wirkungseinschätzungen die Wirkung von Politik auf Minderjährige als ein Gesichtspunkt mit aufzunehmen.²⁴

Kanada

In Ottawa hat 2013 in Zusammenarbeit von verschiedenen Organisationen, darunter die kanadische Kinderrechtskoalition, eine Internationale Konferenz zum Child Rights Impact Assessment stattgefunden. Im Bericht über die Konferenz wird auf verschiedene Erfolgsfaktoren für ein wirkungsvolles Child Rights Impact Assessment hingewiesen: der Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention, die Schulung der für den jeweiligen politischen Prozess Zuständigen in kinderrechtlichen Fragestellungen, die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen an Personal, Finanzmitteln und Zeit, die Selbstverpflichtung der politischen Entscheidungsträger zu einer ernsthaften Prüfung, Zugang zu Daten und Möglichkeit der Datenerhebung, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen²⁵.

Hingewiesen wird auf zwei Auswertungsstudien zu Child Rights Impact Assessments: im Vereinigten Königreich und in Flandern. Beide zeigen, dass es Veränderungen der Gesetzentwürfe infolge der Assessments gegeben hat und dass die Interessen von jungen Menschen und die Auswirkungen der Vorhaben auf sie größere Aufmerksamkeit im politischen Prozess erhalten haben²⁶.

In dem Bericht über die Konferenz wird u.a. auch die Frage angesprochen, ob die Ergebnisse des Assessments in voller Länge öffentlich sein sollten oder ob dies zu einer eher formalen Abhandlung führe und damit eine ergebnisoffene Diskussion von möglichen politischen Alternativen verhindere. Weiterhin wird auf den Zusammenhang mit anderen Gesetzesfolgenabschätzungen hingewiesen und auf die Notwendigkeit, dazu eine Abstimmung und ggf. Priorisierung durch politische Entscheidung herbeizuführen, damit nicht durch die Anhäufung von verschiedenen Assessments eine Müdigkeit und damit eine rein formale Abarbeitung erfolgt.²⁷

²³ Office of the Children's Commissioner, A child rights impact assessment of budget decisions: including the 2013 Budget, and the cumulative impact of tax-benefit reforms and reductions in spending on public services 2010 – 2015, June 2013

²⁴ Department of Children and Youth Affairs, Better Outcomes, brighter Futures. The national policy framework for children & young people, 2014 – 2020, Dublin, April 2014, S. 42

²⁵ Child Rights Impact Assessment: A Tool to Focus on Children, Prepared to highlight insights from Bringing Children in from the Margins: Symposium on Child Rights Impact Assessment, 14-15 May, Ottawa, Canada, S. 4

²⁶ Ebd., S. 5

²⁷ Ebd. S. 8

Belgien

In Flandern wurde 2012 eine Evaluation des JoKer vorgelegt, dem Kinder und Jugend Impact Report, der zu jedem von der Regierung initiierten Gesetz erarbeitet werden muss, das einen direkten Einfluss auf Minderjährige hat.

In dieser Evaluation wird eine Reihe von Empfehlungen gegeben, wie das System des Kinder- und Jugendrechtechecks verbessert werden kann. So wird auf die zentrale Rolle hingewiesen, die das Jugendministerium spielen muss: in der Schulung der anderen beteiligten Ministerien, in der Durchführung eines Qualitätsmanagementprozesses zu den JoKer-Berichten und mit der Schaffung eines Teams von Expert*innen, die die jeweiligen mit einem Gesetzesentwurf befassten Kolleg*innen in den anderen Ministerien fachlich unterstützen, Fortbildungen anbieten, Materialien zur Verfügung stellen und fachliche Expertise zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen beisteuern. So soll gesichert werden, dass die Folgenabschätzung von den zuständigen Fachministerien nicht nur pro forma abgehandelt wird.²⁸

Weiterhin weist die Evaluation auf die Notwendigkeit der Diversitätssensibilität der Wirkungseinschätzungen hin: unterschiedliche Altersgruppen müssen ebenso in den Blick genommen werden wie andere Unterscheidungsmerkmale: Geschlecht, sozialer Status, Behinderung, kulturelle Herkunft, ausländerrechtlicher Status etc.

Wie aus der Evaluation hervorgeht, ist die Frage des Zeitpunkts – je eher desto besser – des Beginns des Einschätzungsprozesses im Verlauf der Gesetzgebung zentral für die Wirkung des Assessments. Diskutiert wird die Frage, ob die Wirkungsanalyse in Bezug auf Minderjährige Teil einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment) sein sollte.

Positiv beurteilt wird die gesetzliche Absicherung des JoKer.

Der Jugend-Check aus Sicht des DRK

Das DRK unterstützt das Vorhaben der Bundesregierung, sich mit der Eigenständigen Jugendpolitik in besonderer Weise um die Jugendphase (12-27 Jahre) zu kümmern. Gleichmaßen unterstützt das DRK das Vorhaben der Bundesregierung, alle politische Maßnahmen und Gesetze auf die Vereinbarkeit mit der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen zu prüfen. Dies entspricht der Forderung des DRK, ein Kinderrechtmainstreaming als kontinuierliche Abschätzung der Folgen von politischen Entscheidungen auf die Verwirklichung der Kinderrechte in allen Politikfeldern zu verankern.²⁹

Das DRK begrüßt deshalb die geplante Einführung des Jugend-Checks. Die Prüfung der Bundesgesetzgebung und anderer wichtiger politischer Maßnahmen zur Frage, ob diese zur Verbesserung von Lebenslagen von jungen Menschen beitragen oder als – unerwünschter – Nebeneffekt, ihre Lage verschlechtern und ihre Rechte beschneiden, entspricht dem Ziel der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, menschliches Leiden zu verhüten und der Menschenwürde Achtung zu verschaffen. Die Einhaltung der UN-Kinderrechtskonvention hält das DRK hierbei für unabdingbar.

²⁸ Kenniscentrum Kinderrechten vzw, Ellen Desmet, Hanne Op de Beeck, Wouter Vandenhole, Evaluating the Child and Youth Impact Report in Flanders, 2012, S. 3

²⁹ DRK, Erwartungen an den 18. Deutschen Bundestag, Berlin, 2013, S.39

Dem DRK ist besonders wichtig, beim Jugend-Check das Ziel der Eigenständigen Jugendpolitik, nämlich die besondere Aufmerksamkeit für die Interessen der Jugendphase, zu verbinden mit dem inklusiven Ansatz der sich auf alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren beziehenden UN-Kinderrechtskonvention und des sich auf alle jungen Menschen zwischen 0 und 27 Jahren beziehenden SGB VIII.

Der Jugend-Check ist aus Sicht des DRK einer von mehreren Ansatzpunkten zur umfassenden Umsetzung der Rechte junger Menschen in Deutschland. Dieses Ziel kann umso besser erreicht werden, von je mehr Ansatzpunkten aus und mit je mehr Hebeln mit unterschiedlichen und sich gegenseitig verstärkenden Wirkmechanismen insgesamt in die gleiche Richtung gearbeitet wird. Solche Maßnahmen stärken die Argumentationsbasis und die Einflussmöglichkeiten aller, die sich für das Wohlergehen von jungen Menschen einsetzen: in erster Linie der jungen Menschen selbst und ebenso der Eltern. Die zur Umsetzung der Kinderrechte zu treffenden besonderen Maßnahmen sind darin begründet, dass Minderjährige kein Wahlrecht auf Bundesebene haben und dass alle Menschen gleichermaßen in der Phase ihrer Kindheit und Jugend auf besonderen Schutz und besondere Förderung angewiesen sind. In letzterem Punkt begründen sich auch die vielfältigen menschenrechtlichen Dokumente und Regelungen mit spezifischem Bezug auf Minderjährige. Die ausdrückliche Aufnahme der Kinderrechte auf Schutz, Förderung und Beteiligung und der Vorrang des Kindeswohls in das Grundgesetz ist nach Ansicht des DRK ein zentraler Ansatzpunkt für die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland.³⁰

Das DRK und sein eigenständiger Jugendverband, das Jugendrotkreuz, werden sich im Rahmen ihrer Mitwirkung in den Gremien und Arbeitszusammenhängen der Kinder- und Jugendhilfe auf Bundesebene an der Entwicklung von Auswahlkriterien für die mit dem Jugend-Check zu prüfenden Gesetze und Maßnahmen, an der Entwicklung von Strukturen der Prüfung und an der Auswahl von Fragestellungen für die Prüfung im Rahmen der nun anstehenden Dialog- und Erprobungsphase³¹ beteiligen. Dabei werden sie gemäß dem Rotkreuz-Grundsatz der Unparteilichkeit besondere Aufmerksamkeit auf die Gruppe benachteiligter oder besonders verletzlicher junger Menschen richten und darauf achten, dass alle unterschiedlichen Lebenslagen Beachtung finden.

Aus Sicht des DRK kommen dem BMFSFJ und den mit Fragen der Kinder- und Jugendpolitik befassten Gremien des Deutschen Bundestags (BT-Ausschuss FSFJ, Kinderkommission) eine besondere Rolle zu, die Fachlichkeit und die Ernsthaftigkeit des Jugend-Checks zu sichern und sich nicht mit formal abgehandelten Folgenabschätzungen zu begnügen.

Die Beteiligung der Organisationen der Kinder und Jugendlichen, allen voran der Jugendverbände, an der Entwicklung der Details und der Verfahren des Jugend-Checks sichert deren Qualität und die Einbeziehung von jungen Menschen in die Umsetzung des Jugend-Checks.

Die in der Kinder- und Jugendhilfe und im Feld der Kinderrechte aktiven Organisationen der Zivilgesellschaft sollten aktiv ihr Wissen in den Prozess der Entwicklung des Jugend-Checks einbringen, auf fundiert erarbeitete Gesetzesfolgenabschätzungen im Rahmen des Jugend-Checks hinwirken und in ihre eigenen Stellungnahmen zu verschiedenen Politikfeldern zunehmend die Interessen und Rechte junger Menschen aufnehmen – und damit ihr Einmischungsmandat aus §1 SGB VIII breit und umfassend wahrnehmen.

³⁰ Ebd.

³¹ Vgl. „... um Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Interessen der jungen Generation zu überprüfen“. Diskussionspapier zur Entwicklung eines Jugend-Checks für Maßnahmen der Bundesregierung, Zwischenbericht der Expertinnen und Experten der sechs Workshops zur Entwicklung eines Jugend-Checks, Dezember 2015

Nicht zuletzt sollte die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) des Deutschen Instituts für Menschenrechte ihre spezifische Fachlichkeit einbringen, beispielsweise durch exemplarische Kinderrechtliche Folgenabschätzungen zu Politikfeldern, in denen die Rechte junger Menschen bislang noch wenig Aufmerksamkeit erfahren.

In seinen eigenen Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben wird das DRK verstärkt Aspekte der Rechte junger Menschen auch in Politikfeldern außerhalb der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik einbringen, soweit Gesetze junge Menschen betreffen. In Übereinstimmung mit der Einschätzung der Expertengruppe zum Jugend-Check wird sich das DRK dafür einsetzen, dass die UN-Kinderrechtskonvention zur Grundlage der Prüfkriterien des Jugend-Checks gemacht wird.³²

Fachliche Ansprechpartnerin:
Dr. Sabine Skutta
Teamleiterin Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
skuttas@drk.de
Tel: 030-85404-230

³² Ebd, S. 6,