IW CONSULT

Kinderrechte in Kommunen: Stand und Perspektiven

Eine empirische Studie zur Umsetzung von Kinderrechten auf kommunaler Ebene

Dr. Thomas Schleiermacher, Dr. Philipp Schade, Lennart Bolwin, Pauline Pohl

Köln, 17.09.2020

MANAGING WITH FACTS

Impressum

© 2020

Verantwortlich:
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH
Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
Geschäftsführer: Dr. Karl Lichtblau, Peter Schützdeller
Tel.: +49 221 49 81-758
www.iwconsult.de

Autorenteam:
Dr. Thomas Schleiermacher
Dr. Philipp Schade
Lennart Bolwin
Pauline Pohl

Bildnachweise:
Ben Wicks, publiziert auf www.unsplash.com

Inhaltsverzeichnis

Eine gute Kindheit braucht kinderfreundliche Kommunen! 3

Zusammenfassung 4

1 Kinderrechte trotz oder gerade wegen Corona stärken? 6

2 Studiendesign 8

2.1 Bestandsaufname: Die Kommunen kommen zu Wort 8

2.2 Die Auswertungs-Segmente 9

2.3 Das Konzept des kommunalen Kinderrechtsindex (KRI) 11

3 Status quo kommunaler Kinderrechte 13

3.1 Kinderrechtsindex auf kommunaler Ebene 13

3.2 Stellenwert spezifischer Kinderrechts-Bereiche 15

3.3 Unterstützer kommunaler Kinderrechts-Aktivitäten 17

3.4 Verbindliche Aktionspläne und Maßnahmenkataloge 20

3.5 Herausforderungen bei der Umsetzung von Kinderrechten 22

4 Schwerpunkt: Partizipation von Kindern und Jugendlichen 23

4.1 Bereiche kommunaler Partizipation von Kindern und Jugendlichen 24

4.2 Art der Partizipationsmöglichkeiten 25

4.3 Instrumente digitaler Partizipation von Kindern und Jugendlichen 27

5 Schlaglicht: Kinderrechte und wirtschaftlicher Erfolg 29

Abstract 32

Abbildungsverzeichnis 34

Methodischer Anhang: Berechnungs-Details des KRI 35

Eine gute Kindheit braucht kinderfreundliche Kommunen!

Kindheit findet dort statt, wo Kinder zu Hause sind. In ihren Familien als auch in ihrer Stadt oder in ihrem Dorf entscheidet sich, ob Kinder gesund und sicher groß werden, ihre Fähigkeiten gut entfalten und sich am gesellschaftlichen und politischen Leben beteiligen können.

Städten und Gemeinden kommt somit eine bedeutende Rolle zu, die Rechte, Bedürfnisse und Wünsche von Kindern und Jugendlichen auf lokaler Ebene zu berücksichtigen und umzusetzen. Diese Aufgabe ist wichtiger denn je. Die Covid-19-Pandemie hat einmal mehr gezeigt, dass die Rechte und Interessen von Kindern auch in Deutschland schnell hintenangestellt und nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Wenn es Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern gelingt, Lebensräume zu schaffen, die gut für Kinder und Familien sind, legen sie damit auch einen wesentlichen Grundstein für die nachhaltige Entwicklung ihrer Kommune. Denn Kinder und Jugendliche sind entscheidend für die Zukunftsfähigkeit von Städten und Gemeinden. Kommunen, die das Wohlergehen der jungen Generation zum Maßstab machen, sind kinderfreundlich – und sie handeln zukunftsorientiert. Dadurch werden sie lebenswert und attraktiv für alle.

Mit der internationalen Child Friendly Cities Initiative will UNICEF dem Ziel, die Kinderrechte in Kommunen zu verwirklichen, mehr Gewicht geben und so das Leben von Kindern in ihrem direkten Lebensumfeld verbessern. Weltweit haben sich bereits mehr als 40 Länder dieser Initiative angeschlossen. Auch in Deutschland haben sich bereits über 30 Städte und Gemeinden auf den Weg gemacht, eine dezidiert „Kinderfreundliche Kommune“ zu werden.

Mit der Umfrage „Kinderrechte in Kommunen“ wollte UNICEF mehr darüber erfahren, was deutsche Städte und Gemeinden konkret tun, um kinderfreundlicher zu werden - und welche Herausforderungen und Chancen sie bei der Verwirklichung der Kinderrechte sehen.

Durchgeführt von der Institut der deutschen Wirtschaft Consult GmbH (IW Consult), im Auftrag von UNICEF Deutschland, ist sie ein erster Versuch, sich dem Thema Kinderrechte auf kommunaler Ebene systematisch anzunähern. Bisher gibt es dazu nur wenige Untersuchungen. UNICEF bedankt sich bei allen Kooperationspartnern und den teilnehmenden Städten und Gemeinden. Der Bericht und die Darstellung der Ergebnisse liegen ausschließlich in der Verantwortlichkeit des Forscherteams und sind nicht Meinungsäußerungen von UNICEF.

Deutsches Komitee für UNICEF e.V.
Köln, September 2020

Zusammenfassung

Studien-Design

Das empirische Fundament der vorliegenden Studie bildet eine Online-Befragung von Städten und Kommunen in Deutschland, die zwischen Mitte April und Ende Juni 2020 durchgeführt wurde. Der Zeitraum der Online-Befragung fiel damit genau in die Hochphase der Corona-Pandemie. Dennoch beteiligten sich insgesamt 123 Kommunen und Städte an der Umfrage. Ziel des Projektes war eine detaillierte Bestandsaufnahme zur Umsetzung von Kinderrechten auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus sollten auch erste Hinweise gesammelt werden, ob sich die Kinderfreundlichkeit einer Kommune und der wirtschaftliche Erfolg gegenseitig beeinflussen.

Kinderrechte in Kommunen: Eine Bestandaufnahme

Aus den Befragungsdaten wurde der Kinderrechtsindex (KRI) gebildet, der ein Maß für eine möglichst breitflächige Umsetzung von Kinderrechten auf kommunaler Ebene darstellt. Mit einem Anteil von knapp 45% stellt die Gruppe der Kommunen mit einem hohen KRI (über 60 von 100 Pkt.) den Großteil der teilnehmenden Kommunen dar. Ein Drittel der Kommunen verfügt über einen mittleren (40 – 60 Pkt.), die restlichen Kommunen über einen niedriger KRI (unter 40 Punkte).

In der überwiegenden Zahl der Lebensbereiche von Kindern und Jugendlichen spielen Kinderrechte eine wichtige Rolle. Für über 95% der befragten Kommunen sind Kinderrechte vor allem in den Bereichen Spiel- und Freizeit, Kinder- und Jugendschutz sowie Bildung und Ausbildung von großer Bedeutung.

Dabei werden die Rahmenbedingungen für die eigene Kommune im Hinblick auf die Unterstützung durch unterschiedliche Institutionen bzw. gesellschaftliche Gruppen insgesamt äußerst positiv beurteilt. Insbesondere die Unterstützung durch Zivilgesellschaft, Verwaltung und Stadtrat bekommt von vielen befragten Kommunen ein gutes Zeugnis ausgestellt. Demgegenüber fällt die Zufriedenheit der Kommunen mit der Unterstützung durch Land, Bund oder Wirtschaft spürbar geringer aus.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei der Frage nach einem bestehenden Aktionsplan oder einem konkreten Maßnahmenkatalog im Themenfeld Kinderrechte. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass nur knapp die Hälfte aller Kommunen einen entsprechenden Aktionsplan oder ein konkretes Maßnahmenpaket vorweisen kann. Vor allem kleinere und mittelgroße Kommunen (rd. 66% bzw. 57%) sowie Kommunen aus Landkreisen mit geringer oder mittlerer Finanzkraft (rd. 81% bzw. 65%) besitzen keine verbindlichen Kinderrechts-Planungen.

Zu den größten Herausforderungen bei der Stärkung von Kinderrechten gehören laut Umfrage in erster Linie und mit einigem Abstand Finanzierungsfragen. Es ist wenig überraschend, dass sich vor allem die kleineren Kommunen und Kommunen aus finanzschwachen Landkreisen

durch Finanzierungsengpässe in ihrem Engagement limitiert sehen. Auf dem zweiten Rang der genannten Herausforderungen folgt die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

Partizipation von Kindern und Jugendlichen

Die Umfrage deutet darauf hin, dass bei vielen Kommunen vor allem solche Beteiligungsformen dominieren, deren „partizipatives Moment“ eher gering ist. So landet die Durchführung von Umfragen unter Kindern und Jugendlichen auf dem ersten Platz der Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene. Eine Beteiligung auf Augenhöhe, etwa durch Kinder- und Jugendparlamente, eigenverantwortliche Budgetentscheidungen oder die Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen in Institutionen der „Erwachsenenwelt“ sind hingegen deutlich seltener anzutreffen.

Dieser Befund ist auch weitgehend unabhängig vom konkreten Lebensbereich, in dem Kinderrechte Berücksichtigung erfahren. So beteiligen beispielsweise im Lebensbereich „Spiel und Freizeit“ 91% der befragten Kommunen Kinder und Jugendliche an diesen Prozessen. Aber in nur 28% der befragten Kommunen erfolgt diese Beteiligung auch systematisch.

Dies deutet erneut darauf hin, dass Kinderrechte auf kommunaler Ebene zwar auf sehr breiter Basis insgesamt einen hohen Stellenwert besitzen, die Partizipation der Kinder und Jugendlichen aber eine Art „gläserne Decke“ der kommunalen Kinderrechts-Aktivitäten darstellt. Kommunen mit niedrigem und – das ist außergewöhnlich – auch Kommunen mit mittlerem KRI befinden sich in dieser Frage auf dem gleichen niedrigen Niveau. In ungefähr der Hälfte der befragten Kommunen wäre daher eine Stärkung partizipativer Elemente möglich und sinnvoll. Als Positiv-Beispiel im Bereich „Partizipation“ können dabei Kommunen mit hohem KRI-Wert dienen, die in unserer Bestandaufnahme bei der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen weit überdurchschnittliche Werte erzielen.

Kinderrechte und wirtschaftlicher Erfolg der Kommune

Kinderrechte und wirtschaftlicher Erfolg – beide Begriffe scheinen auf den ersten Blick nicht unbedingt im Einklang zu stehen. Unsere Umfrage aber zeigt: Die Umsetzung kinderfreundlicher Maßnahmen ist für die große Mehrheit der befragten Kommunen mit spürbaren wirtschaftlichen Vorteilen verbunden. Im Durchschnitt geben drei von vier Kommunen an, bereits in mindestens einem der zur Auswahl gestellten Bereiche von kinderfreundlichen Maßnahmen profitiert zu haben.

Klar führend ist hierbei der Zuzug von jüngeren Personen bzw. Familien: Beindruckende 85% der befragten Kommunen gaben an, dass Erfolge in diesem Bereich (auch) auf eine Stärkung der Kinderrechte zurückzuführen sind. Überraschend war auch der hohe Zuspruch, den der Zusammenhang zwischen gestärkten Kinderrechten auf der einen Seite und einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf der anderen Seite erfahren hat. Dabei gilt: Je aktiver die jeweilige Kommune im Bereich der Kinderrechte ist und je höher damit ihr KRI-Wert ausfällt, desto wahrscheinlicher profitiert die Kommune von einer steigenden SVB-Beschäftigung auf kommunaler Ebene.

1 Kinderrechte trotz oder gerade wegen Corona stärken?

Der vorliegende IW-Report ist das Ergebnis einer wissenschaftlichen Umfrage, die von UNICEF Deutschland und der IW Consult, einem 100 prozentigen Tochterunternehmen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), gemeinsam durchgeführt wurde.[1] Unterstützende Kooperationspartner des Projektes waren der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Landkreistag, der Verein Kinderfreundliche Kommunen sowie das Deutsche Kinderhilfswerk.

Ziel des Projektes war zum einen eine detaillierte Bestandsaufnahme zur Umsetzung von Kinderrechten auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus sollte auch untersucht werden, ob sich ein Zusammenhang zwischen der Kinderfreundlichkeit einer Kommune und der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Kommune ergibt.

Als empirisches Fundament der Studie dient eine Online-Befragung von Städten und Gemeinden in Deutschland, die von Mitte April bis Ende Juni 2020 durchgeführt wurde. Trotz der großen Herausforderungen, vor denen die Kommunen bei der Bewältigung der Covid-19 Pandemie standen, haben sich insgesamt 123 Kommunen an der Umfrage beteiligt. In diesen 123 Städten und Gemeinden leben insgesamt mehr als 11,7 Millionen Einwohner und über 1,8 Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre.

Viele hoheitliche staatliche Aufgaben mussten in der Corona-Krise neu gedacht werden. Viele dieser Aufgaben lagen dabei im Verantwortungsbereich der Kommunen bzw. Landkreise. Exemplarisch sei an dieser Stelle das behutsame Hochfahren der Wirtschaft nach dem Lockdown zu nennen, bei dem zunächst Friseurgeschäfte ihre Kunden unter strengsten Hygieneauflagen begrüßen durften – kontrolliert, genehmigt und überwacht durch kommunale Beschäftigte. Zusätzlich zeigte die große Mehrheit der befragten Kommunen ein sehr hohes Engagement zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in dieser Zeit. Dies verdeutlichen auch die „TOP 5“ der corona-spezifischen Angebote für Kinder und Jugendliche aus der Online-Umfrage:

1.	Informationen für Eltern	76,5 %
2.	Mediale oder digitale Lernangebote für Kinder und Jugendliche	72,3 %
3.	Finanzielle Unterstützungen für Familien	48,4 %
4.	Informationen in kinder- und jugendgerechter Sprache	47,2 %
5.	Spezielle Maßnahmen zum Schutz vor häuslicher Gewalt	46,8 %

Viele Kommunen haben im Rahmen der Corona-Pandemie neben Informationen an unterschiedliche Adressatengruppen und Bildungsunterstützung auch finanzielle Hilfen sowie Präventionsmaßnahmen im Bereich häuslicher Gewalt auf die Beine gestellt. Eine beachtliche Leistung, die viele Kommunen an den Rand ihrer finanziellen und vor allem auch personellen Belastungsgrenze gebracht haben dürfte. Die bereitgestellten Informationsangebote waren dabei

[1] Der Bericht und die Darstellung der Ergebnisse liegen ausschließlich in der Verantwortlichkeit der IW Consult und beinhalten insbesondere dort, wo die abstrakten Daten einer Interpretation bedürfen, auch immer die subjektive Perspektive des Autorenteams. Der Bericht und die Ergebnisse sind nicht Meinungsäußerungen von UNICEF.

häufig digital ausgerichtet, etwa als Facebook-Gruppe, Instagram-Kanal, Online-Ideenbörse oder auch als digitales Ferienprogramm. Gerade diese digitalen Kommunikationskanäle dürften nach Ansicht des Autorenteams den Kindern und Jugendlichen einen niedrigschwelligen Einstieg in diese für uns alle schwierige Thematik geboten haben.

Auch wenn bislang noch keine belastbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse darüber vorliegen, welche Auswirkungen die Corona-Pandemie und die darauffolgende „neue Realität" langfristig für Kinder und Jugendliche haben werden, so mehren sich doch die Indizien auf deutlich spürbare und langfristig wirkende negative Effekte. An dieser Stelle lohnt ein Blick auf die von den Kommunen benannten langfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie und wie man diesen entgegentreten kann.

Abbildung 1-1: Langfristige Auswirkungen und Gegenmaßnahmen

Freitextangaben als Wordle

Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen", N = 75

Die beiden am häufigsten genannten Stichworte zur Problembeschreibung sind „Vereinsamung" und „Bildungsdefizite". Entsprechend stellt sich die Frage, wie Kommunen auf mittlere bis lange Frist gerade in diesen beiden Bereichen Angebote schaffen können, die einen echten Mehrwert für Kinder und Jugendliche entfalten. Die kurzfristig in der Corona-Krise ergriffenen Maßnahmen kinder- und jugendgerechter Informationsangebote waren zwar sinnvoll und notwendig, aber sie dürften für eine tiefergehende, grundlegendere und auch nachhaltigere Unterstützung der Kinder und Jugendlichen in der „nach-Corona"-Zeit nicht ausreichen.

Fachexperten betonen in diesem Kontext die hohe Bedeutung der Partizipation der Kinder und Jugendlichen an politischen, gesellschaftlichen und sozialen Prozessen. Gerade bei einer so komplexen Bedürfnis- oder Problemlage – wie sie kurz-, mittel- und langfristig aus der Corona-Krise erwachsen kann – ist die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen besonders wichtig. Im Bereich partizipativer Elemente deuten die Befragungsergebnisse jedoch auf ungenutztes Potenzial seitens der Kommunen hin. In Kapitel 4 werden wir diesen Aspekt näher beleuchten und damit einen thematischen Schwerpunkt der Studie legen.

> *„Die Botschaft muss sein: Ich bin aufgefordert mitzudenken. Schon die Geste ist entscheidend, sie einzuladen. Damit nicht das Gefühl entsteht, da setzen sich jetzt wieder irgendwelche Experten in Kreisen zusammen, zu denen wir nicht zugelassen sind. Und keiner von uns weiß, was da beraten und entschieden wird. Nur das Ergebnis kriegen wir irgendwann in den Medien verkündet."*
>
> *Prof. Dr. Klaus Hurrelmann*
> *Hertie School of Governance (Berlin)*
> *in: Spiegel-Online, 01.08.2020,*
> *Jugendforscher über Generationenkonflikt,*
> *Interview mit Bettina Musall*

Das „Schlaglicht: Kinderrechte und wirtschaftlicher Erfolg" in Kapitel 5 versucht aus den Umfrageergebnissen erste Indizien abzuleiten, ob sich eine Stärkung von Kinderrechten für eine Kommune „lohnen" kann. Die kommunale Befragung zeigt hier interessante Befunde, die auf positive Wechselwirkungen zwischen einer Stärkung der Kinderrechte vor Ort und der wirtschaftlichen Prosperität einer Kommune hindeuten.

2 Studiendesign

Unsere Studie richtet sich an alle an Kinderrechten Interessierten – und damit an eine sehr breite Zielgruppe. Die nachfolgenden Darstellungen müssen dabei immer einen Kompromiss zwischen detaillierten Darstellungen für den Fachexperten und eher allgemeinverständlichen Darstellungen für die interessierte Öffentlichkeit finden. Nicht zuletzt soll unsere Studie kommunalen Vertretern aufzeigen, in welchen Bereichen und mit welchen Maßnahmen sich Kinderrechte vor Ort auch ohne großes Budget oder umfangreiche personelle Verpflichtungen stärken lassen. Bislang liegen im Themenfeld Kinderrechte nur für einige wenige „Leuchtturm-Kommunen" belastbare Informationen vor[2], sodass der erste Schritt unseres Studiendesigns in einer systematisch angelegten Bestandsaufnahme bestand.

2.1 Bestandsaufname: Die Kommunen kommen zu Wort

Um diese Bestandsaufnahme der Kinderrechts-Situation auf kommunaler Ebene zu erstellen, wurde eine rund 25-minütige Online-Befragung aufgesetzt, an der sich alle Städte und Gemeinden in Deutschland beteiligen konnten. Die Umfrage war zwischen dem 21.04.2020 und dem 30.06.2020 unter der Domain *www.kommunale-kinderrechte.de* für die Kommunen erreichbar. Die Befragung war als reine Online-Umfrage konzipiert, es bestand für die teilnehmende Kom-

[2] http://www.kinderfreundliche-kommunen.de, geladen am 02.09.2020, vgl. Kinderfreundliche Kommunen e.V. (2018) Kinderfreundlichkeit zahlt sich aus. Der Weg zur kinderfreundlichen Kommune. Berlin.

munen aber zusätzlich die Möglichkeit, via Papierfragebogen im Paper&Pencil-Verfahren teilzunehmen. Die Online-Umfrage konnte über individuelle kommunale Passwörter pausiert und zu einem späteren Zeitpunkt fortgesetzt werden.

Der Fragebogen der Online-Umfrage wurde aus dem „Fragebogen Kinderfreundliche Verwaltung“ des Kinderfreundliche Kommunen e.V. abgeleitet. Durch Clusterung, Priorisierungen und Ausschluss wurde in einem ersten Schritt ein Kondensat des Ursprungs-Fragebogens geschaffen. In einem zweiten Schritt wurde überprüft, ob in diesem Fragebogen-Prototypen alle fünf zentralen Kinderrechtsdimensionen (siehe Kapitel 2.3) mit einer ausreichenden Anzahl an Fragen unterlegt waren. In einem dritten Schritt wurde im Rahmen eines Design Thinking-Workshops mit Vertretern aller Kooperationspartner der Fragebogen-Prototyp nochmals im Detail diskutiert und insbesondere auf seine Praxistauglichkeit sowie seine terminologische Eindeutigkeit überprüft. Die Workshop-Ergebnisse wurden in einem vierten Schritt in einen finalen Fragebogen überführt, der dann von der IW Consult programmiertechnisch umgesetzt wurde.

Insgesamt entsprachen 123 kommunale Fragebögen den hohen Anforderungen an Datenqualität und Vollständigkeit. Trotz der vergleichsweise geringen Fallzahlen lassen sich interessante Erkenntnisse aus der Umfrage ableiten, die ein konsistentes Bild der Kinderrechts-Situation auf kommunaler Ebene zeichnen und zugleich Entwicklungspotenziale identifizieren.

2.2 Die Auswertungs-Segmente

Um im Rahmen unserer Bestandsaufnahme keine „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen, wurden verschiedene Auswertungs-Segmente angelegt und hinsichtlich ihrer jeweiligen Erklärungskraft für die Kinderrechts-Situationen vor Ort überprüft. Die jeweiligen Grenzziehungen folgen dabei keiner offiziellen Systematik, sondern dienen vornehmlich dazu, die teilnehmenden Kommunen in jedem Auswertungs-Segment in drei annähernd gleich große Gruppen einzuteilen:

- Größe der Kommune

Differenzierung	
klein	< 10 Tsd. Einwohner
mittel	10 – 100 Tsd. Einwohner
groß	> 100 Tsd. Einwohner

- Finanzkraft des Landkreises

  Um die Finanzkraft der Kommunen zu approximieren, wurde das pro-Kopf-BIP mit den Befragungsdaten verknüpft. Das pro-Kopf-BIP ist zwar nur auf Landkreisebene verfügbar, kann aber als Approximation dafür dienen, ob eine teilnehmende Kommune in einer eher wohlhabenden oder eher finanzschwachen Region in Deutschland liegt.

Differenzierung	
gering	< 30 Tsd. € pro Einwohner
mittel	30 – 40 Tsd. € pro Einwohner
hoch	> 40 Tsd. € pro Einwohner

- Region innerhalb Deutschlands

  Differenzierung
  Nord: Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern
  Süd: Baden-Württemberg, Bayern
  Ost: Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
  West: NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland

- Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung.

Die Umfrage-Ergebnisse wurden jeweils nach diesen vier Auswertungs-Segmenten differenziert. Dabei zeigt sich:

- Insbesondere die Differenzierung nach der Größe der Kommune oder der Finanzkraft des jeweiligen Landkreises bietet interessante und teils auch überraschende Ergebnisse.

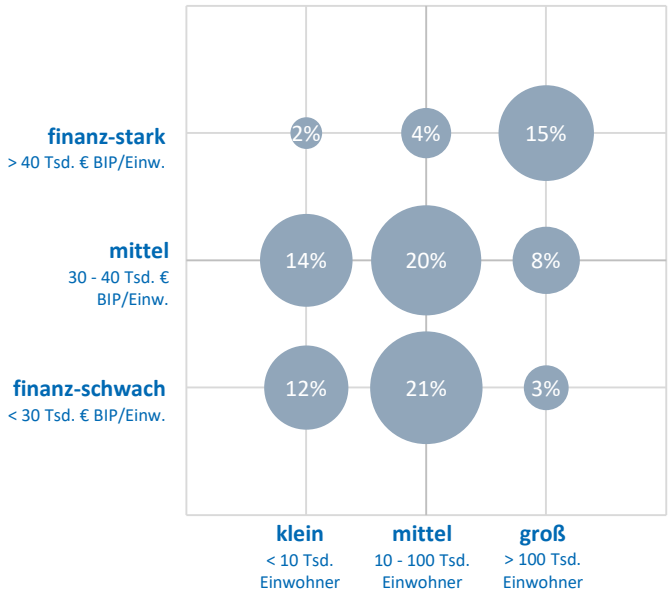
- Bei den regional differenzierten Auswertungen führen die geringen Fallzahlen insbesondere in den Regionen Nord und Ost zu teils wenig plausiblen Resultaten. Eine Interpretation der regionalspezifischen Datenlage muss daher mit der notwendigen Vorsicht und Zurückhaltung erfolgen.

- Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung besitzt nur eine geringe Erklärungskraft für die Umsetzung von Kinderrechten in der jeweiligen Kommune.

Wichtig erscheint zur korrekten Interpretation und Einordnung der nachfolgenden Analysen zudem der Hinweis, dass keine strenge Korrelation zwischen der Größe einer Kommune und der Finanzkraft ihres jeweiligen Landkreises besteht (siehe Abbildung 2-1). So liegt zwar eine Vielzahl der größeren Kommunen und Städte in einem tendenziell finanzstärkeren Landkreis. Der Umkehrschluss, dass kleinere Kommunen deshalb ausschließlich aus einem finanzschwächeren Landkreis kommen, gilt hingegen nicht.

Abbildung 2-1: Teilnehmende Kommunen nach Größe und Finanzstärke

Anteil in Prozent



Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 121

2.3 Das Konzept des kommunalen Kinderrechtsindex (KRI)

Neben der Kommunengröße, der Finanzkraft des Landkreises und der Region wurden die teilnehmenden Kommunen auch danach unterschieden, welchen Stellenwert Kinderrechte in den befragten Kommunen besitzen. Um die individuelle Kinderrechts-Situation in den befragten Kommunen zusammenfassend in einer Kennzahl darstellen zu können, wurde anhand der Daten aus der Befragung ein kommunaler Kinderrechtsindex (KRI) gebildet. Der KRI basiert auf den fünf Zieldimensionen der Child Friendly Cities Initiative.[3] Annahmen zu den Merkmalen einer kinderfreundlichen Kommune des Kinderfreundliche Kommunen e.V.[4] sowie eine Studie des Deutschen Kinderhilfswerks[5] aus dem Jahr 2019 zur Analyse der Kinderrechts-Situation auf Ebene der Bundesländer haben wichtige Vorarbeiten geleistet, die wir mit dem KRI aufgenommen und für die Verwendung auf kommunaler Ebene weiterentwickelt haben.

[3] Siehe United Nations Children’s Fund (2018), UNICEF Child Friendly Cities and Communities Handbook, S. 12

[4] Vgl. http://www.kinderfreundliche-kommunen.de/startseite/programm/merkmale-einer-kinderfreundlichen-kommune/, geladen am 03.09.2020.

[5] Vgl. Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (2019) Kinderrechte-Index - Die Umsetzung von Kinderrechten in den deutschen Bundesländern – eine Bestandsanalyse 2019.

Abbildung 2-2: Zieldimensionen der Child Friendly Cities Initiative

Das Recht auf Nichtdiskriminierung	Das Recht auf Beteiligung und Information	Das Recht auf Bildung	Das Recht auf eine kinderfreundliche Umwelt	Das Recht auf Spiel und Freizeit
Art. 2, KRK	Art. 12 und 42, KRK	Art. 28, KRK	Art. 24, KRK	Art. 31, KRK
• Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund • Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung • Institutionelle Verankerung von Kinderrechten in der Kommune (Satzung, Leitbild, Aktionsplan, Maßnahmenkatalog)	• Partizipationsmöglichkeiten • Berücksichtigung von Interessen von Kindern und Jugendlichen • Informationen über Kinderrechte • Ansprechpartner*innen für Kinder und Jugendliche	• Wohnortnahe Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und Schulen • kommunale Leistungen im Bereich der Kindertagesstätten • Unterstützung beim Übergang von Schule in Beruf	• Kinderfreundliches Wohnumfeld • Kinderfreundliche Mobilitätslösungen • Saubere Umwelt	• Freizeitangebote für alle Altersgruppen • Spiel- und Sportplätze, Bibliotheken und Freizeitzentren • Angebote, Sachmittel und Personal für Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen

Quelle: UNICEF, 2020, eigene Darstellung

Die fünf übergeordneten Dimensionen der Child Friendly Cities Initiative erfassen die in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte (siehe Abbildung 2-2). Jeder der fünf Dimensionen wurden jeweils mindestens drei Fragen aus der kommunalen Befragung zugeordnet, die als Approximation der zugrundeliegenden Kinderrechte dienen. Bei der Auswahl der Fragen wurde darauf geachtet, nur jene Fragen zu wählen, die für kleine und große Kommunen gleichermaßen relevant sind. Einzelne Fragen, die sich auf Angebote und Maßnahmen beziehen, die von kleineren Kommunen aufgrund geringerer Ressourcen nur schwer bereitgestellt werden können, oder die nicht von den kreisangehörigen Kommunen selbst, sondern von den jeweiligen Landkreisen verantwortet werden, wurden bewusst nicht in den Index aufgenommen, um kleinere Kommunen nicht strukturell zu benachteiligen.

Die Berechnung des KRI erfolgt für alle Kommunen, die in allen fünf Zieldimensionen zumindest zwei Fragen beantwortet haben. Damit wird sichergestellt, dass der Index aussagekräftig ist und für alle Kommunen eine hinreichend ähnliche Datenbasis besitzt. Um die teilnehmenden Kommunen auch in diesem zusätzlichen Auswertungs-Segment „KRI“ einer von drei Gruppen zuordnen zu können, wurde folgende Gruppeneinteilung vorgenommen:[6]

Differenzierung	
niedriger KRI	< 40 Pkt.
mittlerer KRI	40 – 60 Pkt.
hoher KRI	> 60 Pkt.

[6] Vgl. zu den Berechnungsdetails des KRI sowie Informationen zur Gruppeneinteilung innerhalb der vorliegenden Werteverteilung den methodischen Anhang ab Seite 34.

3 Status quo kommunaler Kinderrechte

Das vorliegende Kapitel wagt eine erste Bestandsaufnahme in Bezug auf die Umsetzung von Kinderrechten auf kommunaler Ebene. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist die Analysetiefe begrenzt. Gleichwohl lässt sich ein erstes Bild der Kinderrechts-Situation in deutschen Kommunen zeichnen. Insbesondere die Differenzierung der Umfrage-Ergebnisse nach der Größe der befragten Kommune, der Finanzkraft des zugehörigen Landkreises oder auch nach Maßgabe des KRI gewähren wertvolle Einblicke in die strukturelle Kinderrechts-Situation vor Ort.

3.1 Kinderrechtsindex auf kommunaler Ebene

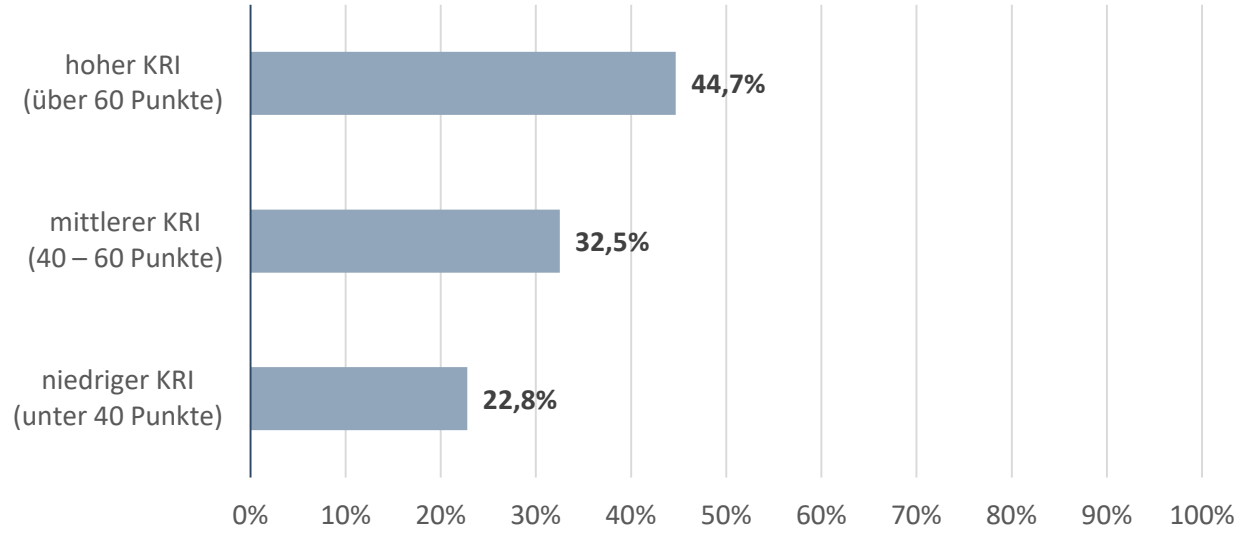
In Abbildung 3-1 ist der Kinderrechtsindex (KRI) auf kommunaler Ebene dargestellt. Der auf einen Wertebereich von 0 bis 100 Punkten skalierte Index wurde dabei in drei Bereiche eingeteilt: Mit einem Anteil von knapp 45% stellt die Gruppe der Kommunen mit einem hohen KRI den Großteil der teilnehmenden Kommunen dar. Ein Drittel der Kommunen verfügt über einen mittleren Indexwert (40 bis 60 Punkte) und 26 der 114 Kommunen, für die ein KRI berechnet werden konnte, wurde ein niedriger Indexwert (weniger als 40 Punkte) zugeordnet.

Die Differenzierung des KRI nach Kommunengrößen liefert interessante Zusatzinformationen: Gut drei Viertel aller großen Kommunen mit mehr als 100 Tsd. Einwohnern weisen einen hohen Kinderrechtsindex auf, ein Fünftel einen mittleren und nur ein Bruchteil einen niedrigen KRI. Die Verteilung von kleinen und mittelgroßen Kommunen nach den unterschiedlichen Indexklassen ist dagegen deutlich homogener verteilt: Eine Mehrzahl dieser Kommunen weist einen mittleren Indexwert auf, die übrigen Kommunen verteilen sich weitgehend gleichmäßig auf Kommunen mit eher niedrigem bzw. hohem KRI.

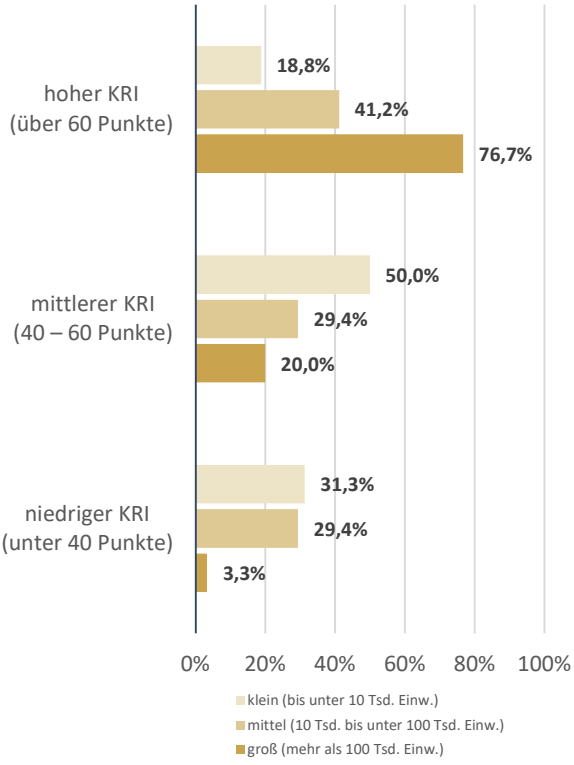
Die Verteilung des KRI nach der finanziellen Situation der Landkreise ist, wenn auch in abgeschwächter Form, sehr ähnlich zu der nach Kommunengröße. Hier erreichen etwas weniger als zwei Drittel der wohlhabenderen Landkreise einen hohen Indexwert, ein Drittel einen mittleren und ein Bruchteil einen geringen Indexwert. Etwas weniger als die Hälfte der Landkreise mit einer mittleren Finanzkraft weist einen hohen Kinderrechtsindex auf, der Rest verteilt sich erneut gleichmäßig auf die mittleren und niedrigen Indexwerte. Die weniger wohlhabenden Landkreise sind nach den drei Klassen des KRI annähernd gleichverteilt. Dieses Ergebnis unterscheidet sich stark von dem der kleinen Kommunen bei der Verteilung nach Kommunengröße.

Abbildung 3-1: Kinderrechtsindex auf kommunaler Ebene

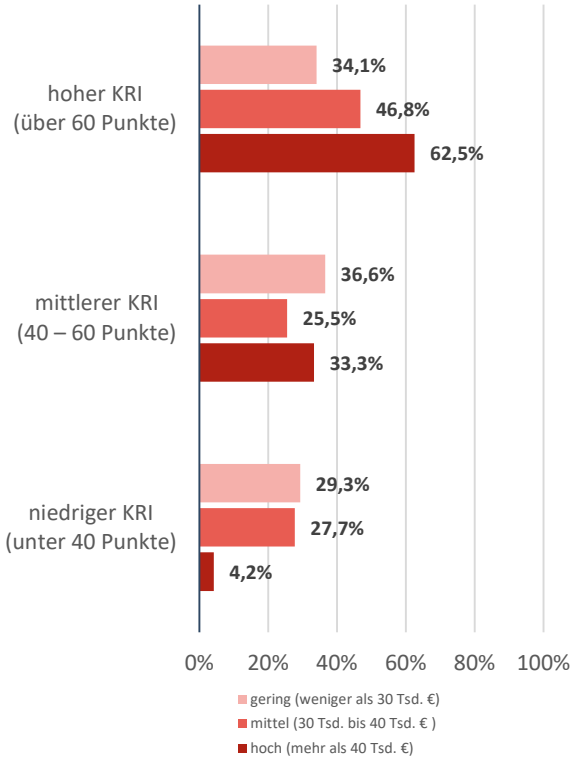
Anteil der Antworten in Prozent, gesamt (oben) und nach Finanzkraft (unten)



Größe der Kommune



Finanzkraft der Kommune



Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 110 – 114

3.2 Stellenwert spezifischer Kinderrechts-Bereiche

Welchen Stellenwert aber genießen Kinderrechte in den unterschiedlichen Lebensbereichen vor Ort? Abbildung 3-2 präsentiert den Anteil der Kommunen, die eine der zehn angebotenen Antwortoptionen als eher oder sehr wichtig eingestuft haben. Der auffälligste Befund: In 8 von 10 der zur Bewertung vorgelegten Lebensbereiche spielen Kinderrechte in mehr als 90% der befragten Kommunen eine wichtige Rolle. Mit Zustimmungsraten von über 95% stechen insbesondere Spiel- und Freizeit, Kinder- und Jugendschutz sowie die Bildung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen heraus. Einzig die Kinderfreundlichkeit der Verwaltung sowie die Bekanntmachung von Kinderrechten haben für einige Kommunen einen weniger hohen Stellenwert.

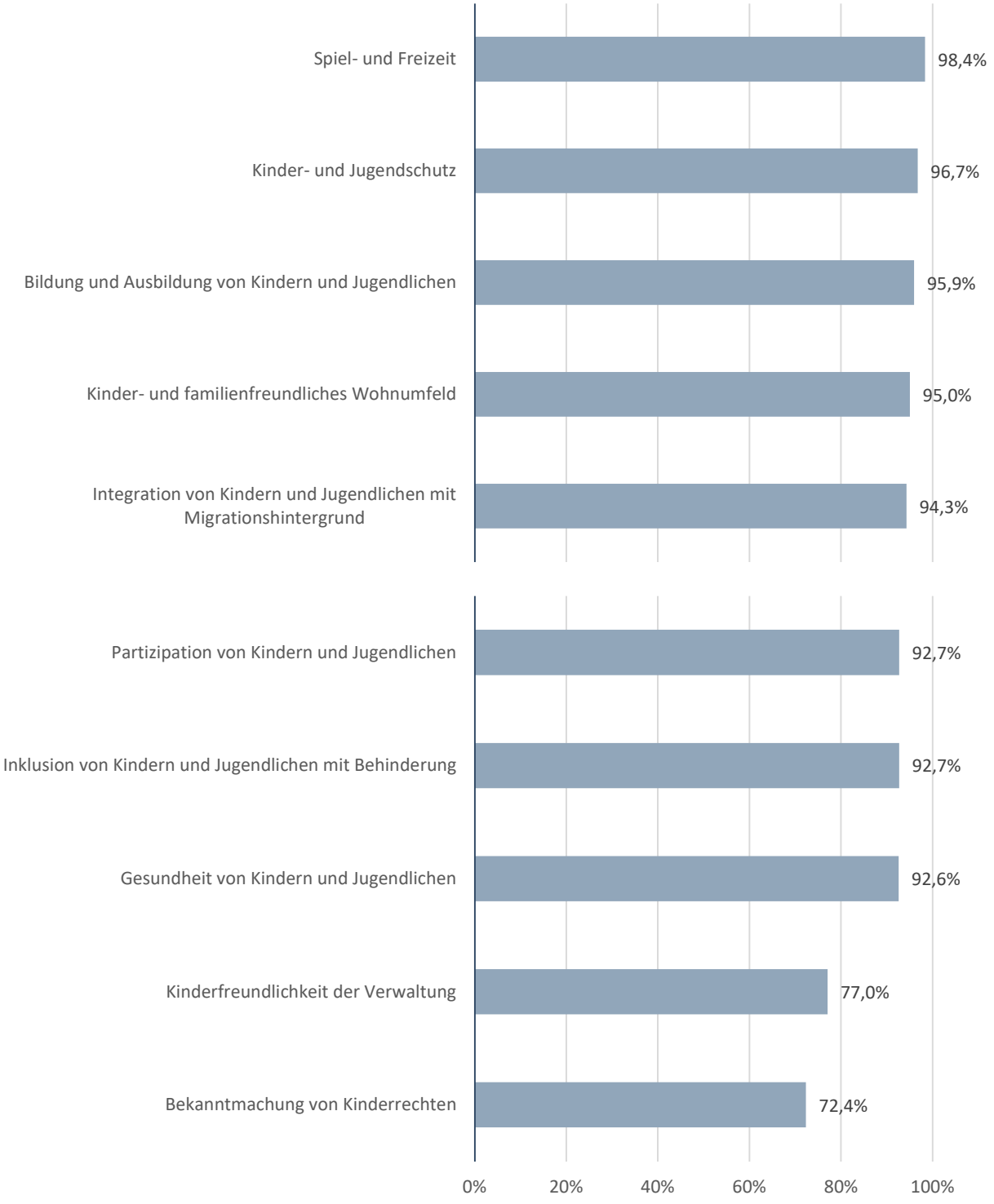
Die Betrachtung nach Kommunengröße und Finanzkraft ergibt, dass größere Kommunen und Kommunen aus wohlhabenderen Landkreisen den genannten Aspekten im Durchschnitt häufiger einen hohen Stellenwert beigemessen haben. Besonders die Bekanntmachung von Kinderrechten sehen vergleichsweise wenige kleine und mittelgroße Kommunen als wichtige Aufgabe an. Das ist besonders kritisch, da Artikel 42 der UN-Kinderrechtskonvention die explizite Verpflichtung zur Bekanntmachung von Kinderrechten enthält. Hier besteht – mit Ausnahme der Kommunen mit hohen KRI-Werten – für die meisten anderen Kommunen ein einfach zu erschließendes Verbesserungspotenzial. Hier bietet etwa das Deutsches Kinderhilfswerk entsprechende Handreichungen, die neben sehr konkreten Handlungsempfehlungen für die kommunalen Verwaltungen auch Best Practice Beispiele enthalten.[7]

Zu erwarten – aber dennoch bemerkenswert – ist zudem der Befund, dass Kommunen mit höherem KRI den meisten Aspekten jeweils einen höheren Stellenwert beimessen als Kommunen mit einem niedrigeren KRI. Tendenziell werden diese Unterschiede umso größer, je unwichtiger die genannten Aspekte insgesamt eingeschätzt werden. Diese Beobachtung könnte dadurch erklärt werden, dass sich Kommunen mit geringerem KRI aus verschiedensten Gründen darauf beschränken, die aus ihrer Sicht wichtigsten Kinderrechts-Anforderungen zu erfüllen, während Kommunen mit höherem Indexwert sich unter anderem dadurch auszeichnen, dass sie den Kinderrechten auf „breiterer Front“ zum Durchbruch verhelfen.

[7] Vgl. Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.), 2019, Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln, Gutachten im Auftrag des Deutschen Kinderhilfswerkes, Autor: Donath, Philipp B., Berlin, insbesondere Kapitel III, S. 21 ff., geladen am 04.09.2020 unter https://shop.dkhw.de/de/index.php?controller=attachment&id_attachment=83.

Abbildung 3-2: Stellenwert von Kinderrechten in unterschiedlichen Bereichen

Gemeinsamer Anteil der Antworten „Sehr wichtig“ und „Eher wichtig“



Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 112 – 123

Ein weiterer interessanter Aspekt zeigt sich ebenfalls bei der Differenzierung der Befragungs-Ergebnisse nach dem KRI: So messen Kommunen mit hohem KRI-Wert einer kinderfreundlichen Verwaltung erheblich häufiger eine große Bedeutung bei als Kommunen mit geringem oder mittlerem KRI-Wert.

Ein letzter Aspekt soll an dieser Stelle hervorgehoben werden: Der Stellenwert von Kinderrechten im Bereich „Partizipation von Kindern und Jugendlichen“ landet – trotz hoher Zustimmungswerte – nur auf Platz 6 von 10. Auch die nachfolgenden Analysen werden immer wieder zeigen, dass im Bereich partizipativer Elemente in vielen Kommunen noch „Luft nach oben“ ist.

3.3 Unterstützer kommunaler Kinderrechts-Aktivitäten

Wie aber werden die Rahmenbedingungen für die eigene Kommune im Hinblick auf die Unterstützung durch unterschiedliche Institutionen bzw. gesellschaftliche Gruppen bewertet? In Abbildung 3-3 sind die Anteile der Kommunen dargestellt, die die jeweilige Unterstützung durch eine spezifische Institution mit „gut“ bewerten.

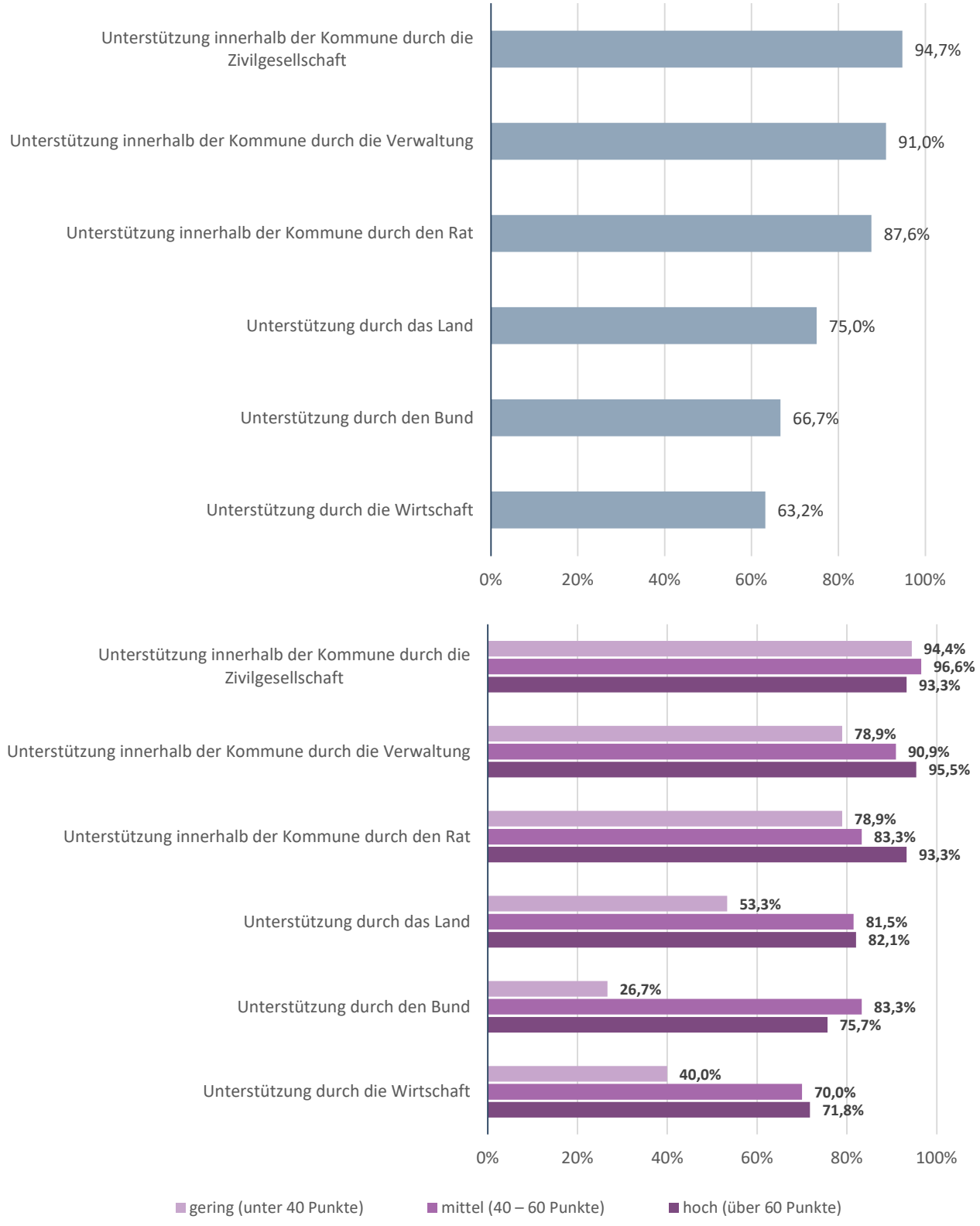
Zunächst ist grundsätzlich festzuhalten, dass die Unterstützung der Kommunen im Bereich der Kinderrechte insgesamt als äußerst positiv beurteilt wird. Insbesondere Zivilgesellschaft, Verwaltung und Stadtrat – also die kommuneninternen Institutionen – bekommen von rund 90 Prozent der befragten Kommunen ein gutes Zeugnis ausgestellt. Grade aus dem Zusammenspiel der TOP 3-Unterstützer Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik (Rat) dürften dabei Synergien erwachsen, durch die für die Kinderrechts-Zusammenarbeit dieser Betroffenen ein zusätzlicher Mehrwert entsteht.

Mit Blick auf den KRI zeigt sich: Die in vorangegangenen Fragen immer deutlich zutage getretenen Unterschiede zwischen den einzelnen KRI-Gruppen fallen in dieser Frage für Zivilgesellschaft, Verwaltung und Stadtrat ungewöhnlich gering aus. Das deutet darauf hin, dass in den meisten befragten Kommunen die kommuneninternen Rahmenbedingungen nicht als limitierender Faktor wahrgenommen werden.

Demgegenüber fällt die Zufriedenheit der Kommunen mit der Unterstützung durch Land, Bund oder Wirtschaft – also den kommunenexternen Akteuren – spürbar ab. Eine Erklärung der vergleichsweise geringen Zufriedenheit der Kommunen mit den Kinderrechts-Akteuren Bund und Land bietet das nachfolgende Kapitel 3.5, in dem als besondere Hemmnisse des kommunalen Kinderrechts-Engagements „Finanzierungs-Fragen“ identifiziert werden. Auch hinsichtlich der Unterstützung durch die Wirtschaft lassen sich in den kommunalen Antworten Hinweise auf die Unzufriedenheit im Bereich „Finanzierung“ finden.

Abbildung 3-3: Rahmenbedingungen für ein hohes Maß an Kinderfreundlichkeit

Gemeinsamer Anteil der Antworten „Sehr gut“ und „Eher gut“, gesamt (oben) und nach Kinderrechtsindex (unten)



Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 73 – 100

Ein weiteres Umfrage-Ergebnis hinsichtlich der Kinderrechts-Unterstützung soll an dieser Stelle hervorgehoben werden: Die Zufriedenheit mit der Unterstützung durch Land, Bund und Wirtschaft fällt in Kommunen mit geringem KRI-Wert spürbar niedriger aus als in Kommunen mit hohem KRI-Wert. Besonders drastisch werden die Unterschiede in der Beurteilung der Unterstützung durch den Bund: Hier sind Unterschiede von annähernd 60 Prozentpunkten zwischen Kommunen mit geringen Indexwert auf der einen Seite und mittleren sowie hohen Indexwerten auf der anderen Seite zu beobachten. Dies kann darauf hinweisen, dass Unterstützung nur durch Kommunen beantragt wird oder beantragt werden kann, die bereits einige Erfahrung bei der Umsetzung der Kinderrechte haben.

Mögliche Ursachen solcher „Sprünge“ oder „Stufen“ in den Daten können explizite oder implizite Hemmnisse sein. Zur ersten Gruppe gehört etwa eine notwendige finanzielle oder personelle Eigenbeteiligung der Kommune, die gerade ärmere Kommunen von Fördermitteln fernhalten dürfte. Zu den impliziten Hemmnissen hingegen sind beispielhaft fehlende oder nur mühsam zu recherchierende Informationen zu Förderkonditionen oder bürokratielastige Antragsverfahren zu zählen. Allerdings lassen sich sowohl explizite, als auch implizite Hemmnisse einer Stärkung von Kinderrechten auf kommunaler Ebene vergleichsweise einfach durch die entsprechenden Förderinstitutionen von Bund und Land aufheben oder zumindest abmildern. Hier scheint eine intensivere Kommunikation zwischen den fördernden Institutionen von Bund und Land auf der einen Seite und der Zielgruppe aller potenziell förderfähigen Kommunen auf der anderen Seite dringend erforderlich. Dies gilt umso mehr, da ja auch die fördernde Institution ein großes Interesse an zielgenauer Förderung hat.

Diese Argumentation kann die – in Abhängigkeit des KRI – extrem unterschiedliche Bewertung der Unterstützung durch die Wirtschaft aber nicht erklären. Sobald eine Kommune ein mittleres KRI-Niveau erreicht hat, wird die Unterstützung durch die Wirtschaft spürbar besser beurteilt: Kommunen mit niedrigem KRI sind nur zu 40% zufrieden mit der Unterstützung der Wirtschaft in Kinderrechtsfragen. Bei Kommunen mit mittlerem oder hohem KRI liegt die Zufriedenheit hingegen bei 70% bzw. 72%.

Eine mögliche Erklärung rückt in den Blickwinkel, sobald nicht mehr von „der Wirtschaft“ als unbestimmte, anonyme Gruppe gesprochen wird, sondern von individuellen Industrie-, Dienstleistungs- oder auch Handwerksunternehmen „vor Ort“. Hier zeigen nicht nur die über 1.000 Seiten des ersten Engagement-Berichts der Bundesregierung[8] das beindruckend vielfältige gesellschaftliche Engagement vieler einzelner Unternehmen und Betriebe in Deutschland. Auch die konkreten Zahlen sind imposant: Dem Bericht zufolge haben die deutschen Unternehmen im Jahr 2011 mindestens 11,2 Milliarden Euro für gesellschaftliche oder soziale Zwecke ausgegeben. Der Hauptanteil davon waren Geldspenden (8,5 Milliarden) oder Sachspenden (1,5 Milliarden). Diese Mittel flossen damit zwar nicht ausschließlich in den Bereich der Kinderrechte, dennoch sind die Aktivitäten der Unternehmen auch in diesem spezifischen Feld nicht zu ver-

[8] Vgl. IW, 2012, Für eine Kultur der Mitverantwortung, erster Engagement-Bericht im Auftrag der Bundesregierung, Ergebnisse einer empirischen Primärdatenerhebung unter 4.400 Unternehmen in Deutschland, Köln.

achten. Darauf deuten auch die Leuchtturm-Projekte der Kinderrechts-Organisation *Kinderfreundliche Kommunen e.V.* hin, in denen eine hohe Bandbreite an individueller unternehmerischer Unterstützung für spezifische Kinderrechtsprojekte zu verzeichnen ist.[9]

Warum also fühlen sich Kommunen, die sich gerade erst auf den Weg zur Stärkung der Kinderrechte gemacht haben, so wenig von den Unternehmen vor Ort getragen? Eine mögliche Erklärung kann sein, dass Unternehmen – damit sie Unterstützung anbieten können – eine sehr konkret ausformulierte kommunale „Anforderungs-Planung" benötigen: Was wird wann und wo benötigt – und wie kann das jeweilige Unternehmen hier ggf. im Rahmen seiner Möglichkeiten einen Beitrag leisten. Ohne ein sehr konkretes Vorhaben im Bereich Kinderrechte, darauf deuten zumindest die Daten hin, wird es wohl den wenigsten Kommunen gelingen, die Unternehmerinnen und Unternehmer vor Ort für das Vorhaben zu begeistern und so zu mobilisieren. Wird dieser Argumentation gefolgt, so bedeutet das aber zugleich: Benötigt eine Kommune im Themenfeld Kinderrechte Unterstützung durch die ansässige Wirtschaft, so muss die Kommune in Vorleistung gehen und zumindest eine budgetunterlegte Detailplanung für ein sehr konkretes Projekt vorlegen können. Dann steht – wie die hier zitierten Publikationen belegen – einem finanziellen, personellen oder ideellen Engagement der Wirtschaft oftmals nichts im Wege.

Bislang deuteten die Umfrage-Ergebnisse insgesamt darauf hin, dass die meisten Kommunen einen sehr breitgefächerten Ansatz verfolgen, bei dem in vielen unterschiedlichen Bereichen Kinderrechte laut Selbsteinschätzung von hoher Bedeutung sind. Lediglich partizipative Elemente scheinen noch nicht optimal ausgebaut. Insgesamt aber stellt sich die Kinderrechts-Situation vor Ort bislang durchweg positiv dar, auch wenn Bund, Land und insbesondere die Wirtschaft nach Einschätzung der Kommunen mit einem geringen KRI mehr Unterstützung bieten könnten.

3.4 Verbindliche Aktionspläne und Maßnahmenkataloge

Ein etwas anderes Bild zeigt sich aber bei der Frage nach einem verbindlichen Aktionsplan oder einem konkreten Maßnahmenkatalog. Die Befragungsergebnisse zeigen hier, dass nur knapp die Hälfte aller Kommunen einen entsprechenden Aktionsplan oder ein konkretes Maßnahmenpaket vorweisen kann.

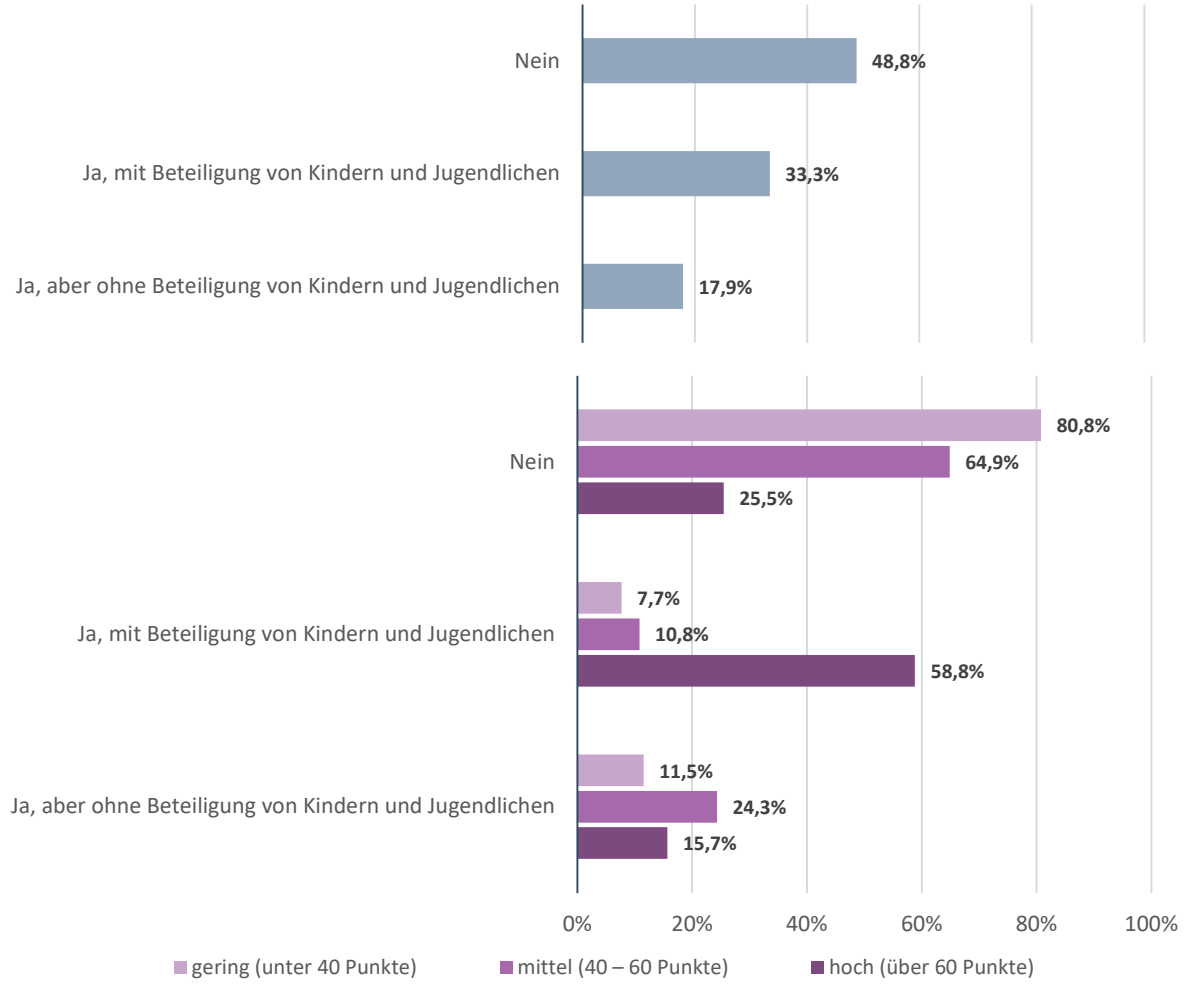
Keine verbindlichen Kinderrechts-Planungen besitzen vor allem kleinere (rd. 66%) und mittlere Kommunen (rd. 57%) sowie Kommunen aus Landkreisen mit geringer (rd. 81%) oder mittlerer Finanzkraft (rd. 65%). Die Differenzierung der Befragungsergebnisse nach dem KRI liefert dabei das erwartbare Ergebnis: Kommunen mit einem hohen Indexwert können deutlich häufiger einen verbindlichen Aktionsplan vorweisen als Kommunen mit niedrigem oder mittlerem KRI.

[9] Vgl. für einen Überblick die Homepage des Kinderfreundliche Kommune e.V., Rubrik: Beispiele und Erfolge, unter http://www.kinderfreundliche-kommunen.de/startseite/kommunen/beispiele-und-erfolge/, geladen am 28.08.2020.

Ein weiterer interessanter Aspekt der Datenlage zeigt sich ebenfalls besonders deutlich in der Differenzierung nach KRI-Gruppen: So konnten die Kommunen, die über Aktionspläne und Maßnahmenkataloge verfügten, angeben, ob diese mit oder ohne direkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen entwickelt und umgesetzt werden. Während über alle teilnehmenden Kommunen eine prozentuale Relation von 33% („mit Beteiligung“) zu 18% („ohne Beteiligung“) gemessen werden konnte, liegt das Verhältnis bei den Kommunen mit einem hohen KRI-Wert bei beindruckenden 59% mit Beteiligung zu 16% ohne Beteiligung. Leider lässt sich auf Grundlage der Befragungsdaten keine eindeutige Kausalität ableiten. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass eine gut verankerte Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen auf Augenhöhe einen zentralen Baustein für eine Stärkung der Kinderrechte auf kommunaler Ebene darstellt – für viele Kommunen derzeit aber eine Art „gläserner Decke“ in diesem Bereich bildet.

Abbildung 3-4: Existenz verbindlicher Aktionspläne bzw. Maßnahmenkataloge

Gemeinsamer Anteil der Antworten in Prozent (oben) und nach Kinderrechtsindex (unten)



Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 114 – 123

3.5 Herausforderungen bei der Umsetzung von Kinderrechten

Die bisherigen Darstellungen haben gezeigt, dass das kommunale Engagement im Bereich der Kinderrechte zwar hoch und breit aufgestellt ist, die Verbindlichkeit der eingeschlagenen Marschroute und die Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche aber noch ausbaufähig erscheinen.

Um den Ursachen für das unterschiedliche Abschneiden der Kommunen in diesen beiden Bereichen auf den Grund zu gehen, sollten von den teilnehmenden Kommunen im Rahmen der Umfrage auch Herausforderungen identifiziert werden, die einer verstärkten Berücksichtigung von Kinderrechten auf kommunaler Ebene im Wege stehen. Die Antworten sollten als Freitextangabe abgegeben werden und sind in geclusterter Form Abbildung 3-5 als Wordle aufbereitet. Die große Zahl an Herausforderungen, die sehr klein dargestellt sind und damit nur vereinzelt in der Umfrage genannt wurden, weist auf die vielfältigen und vor allem auch sehr individuellen Problemlagen der Kommunen bei der Stärkung der Kinderrechte vor Ort hin.

Gleichwohl lassen sich aber auch einige Bereiche identifizieren, die in vielen Kommunen als Kinderrechts-Hemmnis wirken. Dazu gehören laut Umfrage in erster Linie und mit einigem Abstand Fragen der Finanzierung. Es ist wenig überraschend, dass sich vor allem die kleineren Kommunen und Kommunen aus finanzschwachen Landkreisen durch Finanzierungsengpässe in ihrem Engagement limitiert sehen.

Abbildung 3-5: Herausforderungen bei der Umsetzung von Kinderrechten

Freitextantworten

Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 90

Auf dem zweiten Rang der genannten Herausforderungen folgt die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Bereits die bisherigen Analysen haben deutliche Hinweise darauf geliefert, dass in diesem Bereich für die Kommunen noch Verbesserungspotenzial schlummert. Gleichwohl scheinen die Kommunen mit der Institutionalisierung und Etablierung solch partizipativer Strukturen einige Schwierigkeiten zu haben. Was aber kann die Lösung für diese Problemlage sein? Der Studien-Schwerpunkt „Partizipation“ (siehe Kapitels 4) sucht nach einer Antwort auf diese Frage und wird erste Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Ein dritter Aspekt, der von den Kommunen als Herausforderung für eine (weitere) Stärkung der Kinderrechte wahrgenommen wird, ist die Verankerung der Kinderrechte in der Verwaltung. Auch wenn vermutlich keine einzige Person in der Verwaltung „gegen“ Kinderrechte sein wird, obliegt der Verwaltung in vielen Lebensbereichen die letztendliche hoheitliche Entscheidung, bei der verschiedenste Aspekte berücksichtigt werden und ein Kompromiss gefunden werden muss. Interessenkonflikte, ebenfalls unter den TOP 10 der Kinderrechts-Hemmnisse, sind vorprogrammiert. Solche Interessenkonflikte dürften insbesondere im gewerberechtlichen Verwaltungshandeln einer Kommune zu Tage treten, etwa, wenn Gewerbegebiete geplant oder Nutzungspläne geändert werden sollen. Wenn hier tatsächlich wirtschaftliche Interessen mit Kinderrechts-Interessen kollidieren, so sind aus Perspektive der Autoren zunächst von allen beteiligten Akteuren Gesprächs- und Kompromissbereitschaft sowie eine gehörige Portion Einfühlungsvermögen in die Positionen des „Gegenübers“ gefordert. Wir sind überzeugt, dass sich bei einer nachhaltig ausgerichteten kommunalen Planung wirtschaftliche Interessen und Kinderrechts-Interessen nicht ausschließen müssen. Vielmehr scheint es gegenseitige positive Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen zu geben, die sich sogar gegenseitig verstärken könnten (siehe Kapitel 5).

4 Schwerpunkt: Partizipation von Kindern und Jugendlichen

Bereits mehrfach wurden in der vorliegenden Studie Indizien darauf gefunden, dass in vielen Kommunen eine Stärkung partizipativer Elemente möglich und sinnvoll wäre. Als Positiv-Beispiel können hier Kommunen mit hohem KRI-Wert gelten, die bei verschiedenen Formen und Mechanismen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in unserer Bestandaufnahme weit überdurchschnittliche Werte erzielen. Auch wenn eine umfangreichere Partizipation von Kindern und Jugendlichen aus Perspektive einer kommunalen Verwaltung zunächst einmal mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist, bietet die Einbindung von Kindern und Jugendlichen in kommunale Entscheidungsprozesse auch ein breites Spektrum an positiven Effekten.

Ernstgemeinte Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist eine Grundhaltung von Pädagogik und von Politik. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen beginnt dabei in den Köpfen der Erwachsenen: Sie müssen die entsprechenden Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, dann können Kinder und Jugendliche gestalterische und politische Handlungsmöglichkeiten erfahren und soziale Kompetenzen erwerben. Wichtig ist, dass Fragestellungen und methodische Vorgangsweisen dem Alter der Beteiligten angepasst werden.

Bei der Partizipation von Kindern und Jugendlichen geht es um gemeinsames Handeln, Planen und Mitentscheiden im Alltag. Beteiligung kann Gestaltung von Lebensräumen, Antidiskriminierung u.v.m. bedeuten. Kinder und Jugendliche zu beteiligen heißt auch, sie zu aktivieren. Die Folgen dieses Aktivierungsprozesses können für Erwachsene „unbequem" sein, denn aktive Jugendliche sind in der Lage, Wünsche und Bedürfnisse zu äußern und Veränderungen in ihrer Welt zu bewirken.

Weitere positive „Nebenwirkungen" der Partizipation von Kindern und Jugendlichen identifiziert etwa die Handreichung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:[10]

- Demokratische Kompetenzen junger Menschen werden gefördert,
- Beteiligung erhöht die Identifikation mit der Gemeinde, der Schule usw.,
- Lebensqualität *aller* Beteiligten steigt,
- Finanzmittel werden gezielter eingesetzt,
- generationsübergreifende Kommunikation wird gefördert und
- Eigen- und Fremdverantwortung von Kindern und Jugendlichen wird gestärkt.

4.1 Bereiche kommunaler Partizipation von Kindern und Jugendlichen

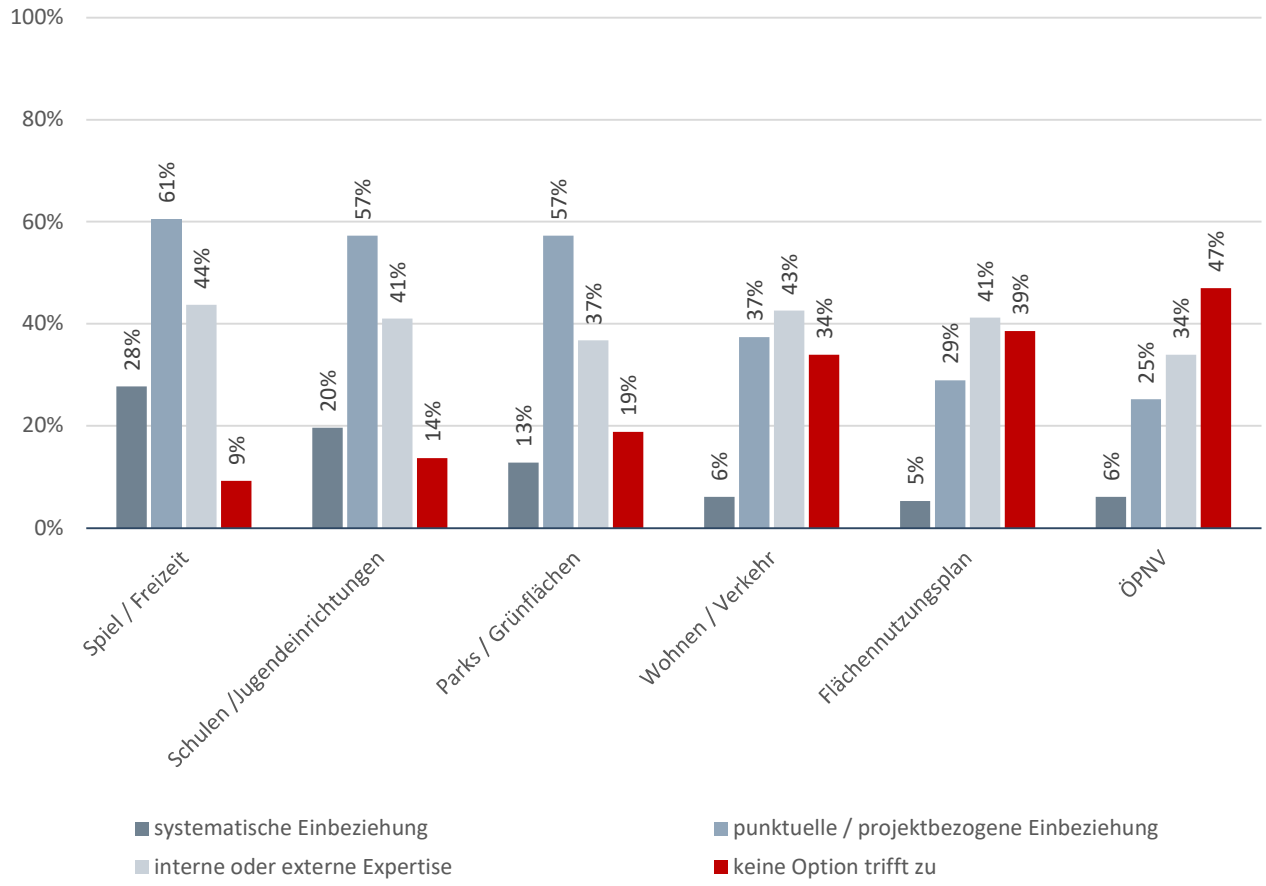
Die Kommunen wurden im Rahmen der Umfrage gebeten alle Bereiche zu identifizieren, in denen die Interessen von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt werden und zu bewerten, ob es dort für Kinder und Jugendliche die Möglichkeit der Partizipation gibt. Die in Abbildung 4-1 dargestellten Befragungsergebnisse sprechen eine deutliche Sprache: Die systematische Einbeziehung der Interessen von Kindern und Jugendlichen findet über alle Bereiche hinweg deutlich seltener in den Kommunen statt als die punktuelle Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen oder die Berücksichtigung der Rechte von Kindern und Jugendlichen durch die Einbindung entsprechender – natürlich erwachsener – Fachexperten.

Damit scheint sich auch an dieser Stelle der bereits in den vorherigen Darstellungen geäußerte Befund zu bestätigen, dass die Kinderrechte auf kommunaler Ebene zwar auf sehr breiter Basis einen hohen Stellenwert genießen, die Partizipation der Kinder und Jugendlichen aber die „gläserne Decke" der kommunalen Kinderrechts-Aktivitäten darstellt. Außer in den Bereichen Spiel/Freizeit, Parks/Grünflächen sowie Schulen/Jugendeinrichtungen kommt die Mehrheit der befragten Kommunen nicht über eine „interne oder externe Expertise" hinaus, d.h. die Interessen von Kindern werden stellvertretend in die Entscheidungsprozesse eingebracht, z.B. über Kinder- und Jugendbeauftragte oder Gutachter.

[10] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2015, Qualitätsstandards für Beteiligung von Kindern und Jugendlichen - Allgemeine Qualitätsstandards und Empfehlungen für die Praxisfelder Kindertageseinrichtungen, Schule, Kommune, Kinder- und Jugendarbeit und Erzieherische Hilfen, Berlin, geladen am 07.09.2020 unter https://www.bmfsfj.de/blob/94118/c49d4097174e67464b56a5365bc8602f/kindergerechtes-deutschland-broschuere-qualitaetsstandards-data.pdf.

Abbildung 4-1: Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen nach Bereichen

Anteil der Antworten mit „Ja“ (Mehrfachnennung möglich)



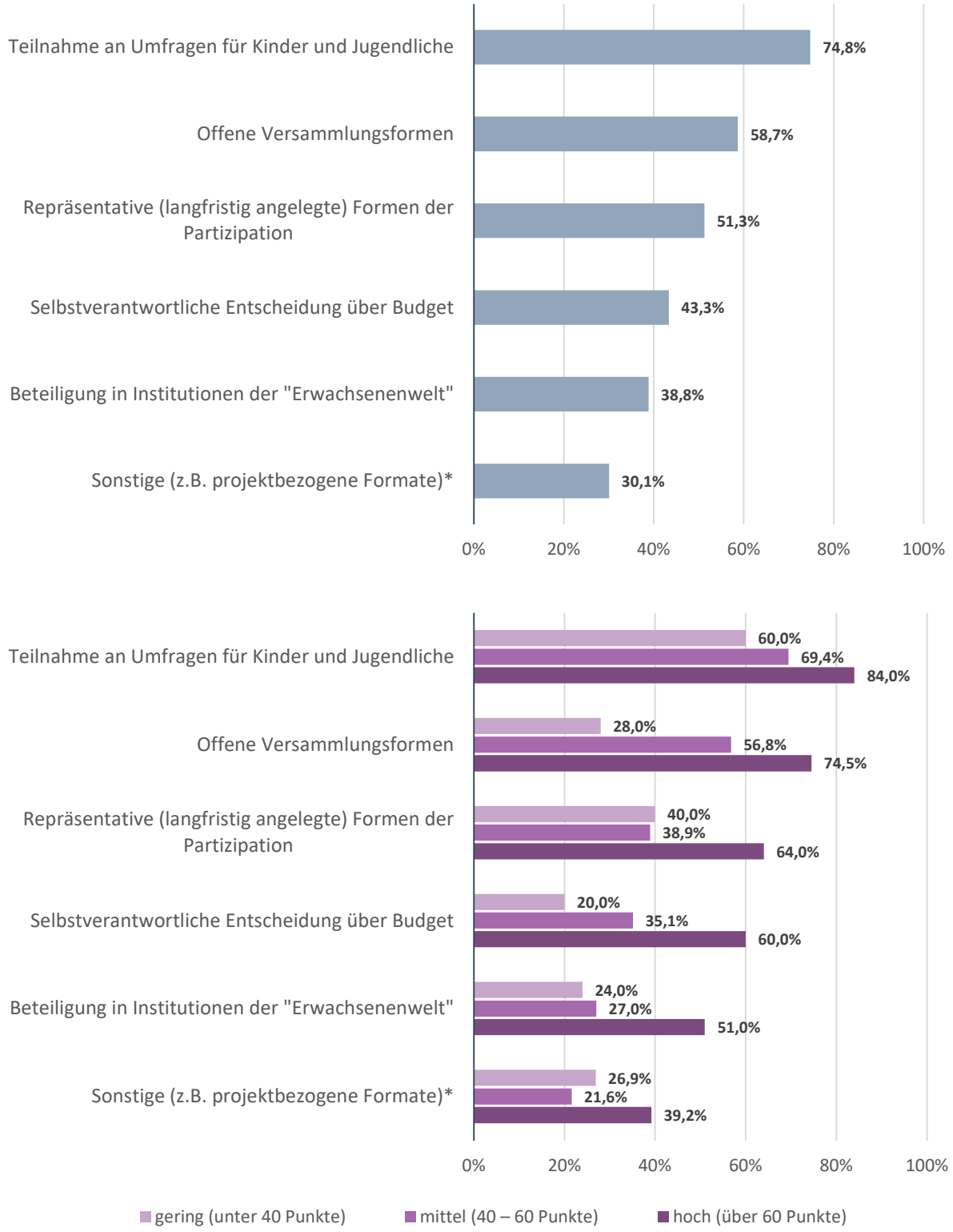
Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 108 – 119

4.2 Art der Partizipationsmöglichkeiten

Die konkrete Form und der Grad der Einbindung von Kindern und Jugendlichen können ebenfalls sehr unterschiedlich ausfallen: Sie reichen von punktuellen oder projektspezifischen Partizipationsmöglichkeiten bis hin zu systematisch verankerten Beteiligungsformaten. Daher sollten die befragten Kommunen ebenfalls die Art der Partizipation, also den „Mitbestimmungs-Kanal“, angeben (siehe Abbildung 4-2). Drei Viertel der Kommunen ermöglichen Kindern und Jugendlichen aktive Partizipation durch die Teilnahme an Umfragen. Außerdem stellen knapp 60% der Kommunen offene Versammlungsformen und gut 50% repräsentative Formen der Partizipation bereit. Der Anteil an Kommunen die Kinder und Jugendliche an Budgetentscheidungen oder Institutionen der “Erwachsenenwelt” beteiligen liegt hingegen bei weniger als der Hälfte. Nicht überraschend vor dem Hintergrund der bisherigen Analysen: Je stärker das partizipative Moment eines Mitbestimmungs-Kanals für die Kinder und Jugendlichen ist, desto eher scheinen die Kommunen auf eine solche Beteiligungsform zu verzichten.

Abbildung 4-2: Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen

Anteil der Antworten mit „Ja“



Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen“, N = 111 - 123

Mit steigender Größe und einer besseren wirtschaftlichen Situation des Landkreises, in dem die befragte Kommune liegt, wächst auch das Angebot von Partizipationsmöglichkeiten. Dieser Umstand könnte der Tatsache geschuldet sein, dass zusätzliche Personalressourcen notwendig sind, um Kinder und Jugendliche effektiv in die Entscheidungsfindung öffentlicher Institutionen einzubeziehen. Es ist zu vermuten, dass dieser notwendige Personalbedarf häufiger in größeren Kommunen und in Kommunen aus finanziell gut aufgestellten Landkreisen gedeckt werden kann.

Weitere wichtige Befunde treten zu Tage, wenn die Befragungs-Ergebnisse nach den drei KRI-Niveaus unterschieden werden. Kommunen mit einem hohen KRI-Wert legen einen deutlich höheren Wert auf die aktive Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Dieser Unterschied wird besonders bei der „Beteiligung an Institutionen der Erwachsenenwelt“ und bei eigenverantwortlichen Budgetentscheidungen der Kinder und Jugendlichen deutlich: Kommunen mit einem hohen KRI-Wert setzen diese Partizipations-Möglichkeiten fast doppelt so häufig ein wie Kommunen mit einem kleinen oder mittleren KRI.

Ein solcher „Sprung“ in empirisch erhobenen Anteilswerten zwischen Kommunen mit geringem und mittlerem KRI-Wert auf der einen Seite sowie Kommunen mit hohem KRI auf der anderen Seite kann auf spezifische Hemmnisse (=Schwellenwerte) hinweisen, die durch die Kommunen nur schwer zu überwinden sind. Da solche Sprünge im Antwortverhalten in der vorliegenden Umfrage vor allem im Kontext mit partizipativen Kinderrechts-Elementen auftreten, ist hier ein Hinweis auf den zentralen Unterschied zwischen Kommunen mit mittlerem und hohem KRI-Wert gefunden: Eine unterschiedlich intensive und verbindliche Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse. Dies zeigt zugleich Kommunen mit mittlerem KRI einen Weg auf, wie sie in die höchste KRI-Gruppe aufsteigen können.

4.3 Instrumente digitaler Partizipation von Kindern und Jugendlichen

Wie die bisherigen Analysen gezeigt haben, stellt die wertschätzende Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen auf Augenhöhe eine zentrale Herausforderung der Kinderrechts-Aktivitäten in Deutschland dar. Dabei ist der Wert der Partizipation gar nicht hoch genug anzusetzen: Zu vielfältig sind die positiven persönlichen, sozialen, bürgerschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und auch beruflichen Auswirkungen. Zugleich aber scheinen gerade bei kleineren Kommunen bzw. Kommunen mit einem eng begrenzten Budgetrahmen Vorbehalte oder anderweitige Hemmnisse zu bestehen, Kinder und Jugendliche systematischer als bislang zu beteiligen. Wie kann diesen Kommunen geholfen werden, trotz restriktiver Rahmenbedingungen die nächsten Schritte zu unternehmen?

Erste Hinweise auf eine Lösungsoption für dieses Dilemma bieten die Befragungsergebnisse zu den langfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie: Dort hatten viele Kommunen angegeben, dass die Digitalisierung zukünftig einen größeren Einfluss auf Staat, Gesellschaft und Wirtschaft haben wird. Zudem scheinen gerade digitale Corona-Informationen für die Kinder und Jugendlichen, die über die „angesagten“ Sozialen Netzwerke verteilt wurden, in vielen Kommunen eine Erfolgsgeschichte gewesen zu sein.

Warum also nicht die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen über digitale Kanäle organisieren? Der Vorteil: Hier gibt es vielfältige – vor allem auch kostenfreie – Lösungen im Netz.[11] Wichtig erscheint den Autoren an dieser Stelle vorab der Hinweis, dass die Einführung einer digitalen Partizipations-Infrastruktur natürlich nur ein Element von vielen sein kann. Zusätzlich bedarf es auch bei einer solchen kleinen digitalen „Verwaltungs-Reform" der Unterstützung der Verwaltungs-Spitze. Und es sollten – wie uns die Management-Literatur lehrt – auch immer Promotoren benannt werden, die im Idealfall mit Herzblut und Begeisterung solche Partizipations-Projekte vorantreiben. Software und Portal-Lösungen können dabei zwar anleiten und unterstützen, der für mehr Partizipation auf Augenhöhe notwendige Wandel im „Mindset der Verwaltung" wird durch digitale Lösung aber nicht frei Haus geliefert. Dieser Wandel muss oftmals mühsam und auf individueller Ebene errungen werden.

Wir wollen an dieser Stelle dennoch für alle interessierten Kommunen, die sich in diesem wichtigen Kinderrechts-Bereich auf den Weg machen oder das bisherige Engagement ausbauen wollen, eine spezifische Software-Lösung empfehlen, die vor allem „Partizipations-Novizen" einen einfachen, transparenten und angeleiteten Einstieg in konkrete partizipative Projekte für Kinder und Jugendliche bietet: Die OPIN Toolbox. OPIN ist ein kostenfreies Tool, das vom nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH und vom Liquid Democracy e.V. gemeinsam konzipiert und verwirklicht wurde. Gefördert durch das EU-Forschungs- und Innovationsprogramm "HORIZON2020" waren an dem Projekt insgesamt elf Partner in acht europäischen Ländern beteiligt.

Interessierte Behörden, Jugendorganisationen, Bildungseinrichtungen, Jugendclubs und ähnliche Institutionen können auf der Plattform ihre eigenen Beteiligungsprozesse organisieren und so Kinder und Jugendliche aktiv in Entscheidungsfindungen einbeziehen. OPIN stellt dabei sowohl digitale als auch „klassische" Beteiligungswerkzeuge zur Verfügung und bietet durch den gesamten Partizipationsprozess Unterstützung und Anleitung. Die Funktionen der OPIN Toolbox können dabei helfen, Ideensammlungsprozesse zu strukturieren und gemeinsam an Positionspapieren zu arbeiten. Mit einer Umfrage-App bietet OPIN schnelle Abstimmungen innerhalb einer bestimmten Region. Eine Mapping-Funktion ermöglicht es jungen Menschen, Ideen zur Gestaltung ihres Umfeldes mithilfe einer Karte zu visualisieren. Zusätzlich wird für jedes Projekt eine Timeline bereitgestellt, die einen schnellen Überblick über die verschiedenen Phasen des Beteiligungs-Prozesses gibt.

Kommunen, die im Bereich der Partizipation von Kindern und Jugendlichen bislang noch wenige Erfahrungen vorzuweisen haben und sich hier in „unbekanntes Terrain" vorwagen wollen, sollten sich vor allem das Decision Support Tool (DST) genauer ansehen: In der Rubrik "Loslegen" muss nur ein kurzer Fragebogen ausgefüllt werden und schon werden von OPIN diejenigen Methoden und Funktionen vorgeschlagen, die sich für das geplante Projekt grundsätzlich am besten eignen.

[11] Vgl. für eine Übersicht der wichtigsten Tools exemplarisch https://jugend.beteiligen.jetzt/werkzeuge/tools (geladen am 08.09.2020).

5 Schlaglicht: Kinderrechte und wirtschaftlicher Erfolg

Kinderrechte und wirtschaftlicher Erfolg – beide Begriffe scheinen auf den ersten Blick nicht unbedingt im Einklang zu stehen: Die Stärkung von Kinderrechten – sagen die Einen – kostet schließlich Geld, Zeit und Personal, das dann für andere wichtige Aufgaben nicht mehr zur Verfügung steht. Falsch, erwidern die Anderen. Kinderrechte sind die Basis für jeglichen Erfolg – sozial, politisch, kulturell und eben auch wirtschaftlich. Schließlich sind Kinder die Zukunft.

Beide Positionen erscheinen unvereinbar. Diese Unvereinbarkeit liegt nach Einschätzung der Autoren aber auch darin begründet, dass eine Stärkung von Kinderrechten auch vielfältige wirtschaftliche Auswirkungen hat, die aber in der herrschenden Debatte meist wenig Beachtung finden. Was also, wenn sich ein besonderes Maß an Kinderfreundlichkeit für die Kommune auch in wirtschaftlichen Dimensionen „lohnen“ würde? In der vorliegenden Studie wurde im Rahmen der kommunalen Befragung solchen positiven „Nebenwirkungen“ von kinderfreundlichen Maßnahmen nachgespürt.

Auch an dieser Stelle erfolgt der Hinweis, dass die Umfrageergebnisse aufgrund der vergleichsweise geringen Fallzahlen nur in eine grobe Richtung weisen können. Wir haben diesen Teil der Studie daher als Schlaglicht bezeichnet, der einen ersten Einblick in diese Fragestellung bietet. Bei einer flächendeckenden Beteiligung der Kommunen an der Umfrage wäre es grundsätzlich auch möglich gewesen, mit ökonometrischen Rechenmodellen die quantifizierbaren Wechselwirkungen von gestärkten Kinderrechten und einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Kommune auf mathematischem Wege zu bestimmen. Ein solcher ökonometrischer Modellansatz muss aber nachfolgenden Forschungsarbeiten vorbehalten bleiben.

Das wichtigste Befragungsergebnis vorweg (siehe Abbildung 5-1): Die Umsetzung kinderfreundlicher Maßnahmen ist für die große Mehrheit der befragten Kommunen mit spürbaren wirtschaftlichen Vorteilen verbunden. Im Durchschnitt geben drei von vier Kommunen an, bereits in mindestens einem der abgefragten Bereiche von kinderfreundlichen Maßnahmen profitiert zu haben.

Klar führend ist hierbei der Zuzug von jüngeren Personen bzw. Familien: Beindruckende 85% der befragten Kommunen gaben an, dass Erfolge in diesem Bereich (auch) auf eine Stärkung der Kinderrechte zurückzuführen sind. Unterschiede im Antwortverhalten zwischen kleinen und großen Kommunen sowie zwischen Kommunen aus wohlhabenderen und finanzschwächeren Landkreisen fallen beim „Zuzug junger Familien“ kaum ins Gewicht. Damit scheinen die positiven Effekte einer Stärkung der Kinderrechte in diesem Bereich von allen Kommunen grundsätzlich erreichbar und nicht von weiteren (notwendigen) Rahmenbedingungen abhängig. Das dürfte insbesondere für kleineren Kommunen oder für Kommunen aus finanz- und strukturschwachen Landkreisen ein Ansporn sein.

Zustimmungsquoten von 70 % und mehr erhalten die folgenden Bereiche als Konsequenz der Umsetzung kinderfreundlicher Maßnahmen

- Verbesserung des Stadtmarketings,
- steigende Besucherzahlen von Familien sowie
- positive Entwicklung bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Ein aktives Stadtmarketing nach dem Motto „Tue Gutes und rede darüber“ scheint insbesondere für Kommunen mit einem mittleren oder hohen KRI eine positive Auswirkung der Kinderrechts-Stärkung zu sein. Plausibel ist auch der gegenteilige Fall, dass Kommunen mit geringem KRI nur in rund 22% der Fälle hier positive Effekte sehen: In diesen Kommunen gibt es vergleichsweise wenige Kinderrechts-Aktivitäten und damit auch wenige positive Kinderrechts-Nachrichten, die im Stadtmarketing verwendet werden könnten.

Überraschend war aus Perspektive des Autorenteams der überdurchschnittlich hohe Zuspruch, den der Zusammenhang zwischen gestärkten Kinderrechten und einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Umfrage erfahren hat. In diesem Bereich zeigt sich sehr deutlich, dass dieser positive Nebeneffekt umso häufiger in Kommunen auftritt, je aktiver die jeweilige Kommune im Bereich der Kinderrechte ist und je höher damit ihr KRI-Wert ausfällt. Eine mögliche Erklärung sind hier positive Skaleneffekte: Erreicht eine Kommune ein gewisses Maß an Kinderfreundlichkeit, profitiert sie überdurchschnittlich stark von kinderfreundlichen Maßnahmen. Vermehrte Aktivitäten im Bereich Kinderrechte können damit letztendlich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sich auch die Situation auf dem kommunalen „ersten Arbeitsmarkt“ verbessert.

Wie vielfältig eine Stärkung der Kinderrechte in der kommunalen Praxis wirken kann, zeigen auch die folgenden wirtschaftlichen „Nebenwirkungen“, die immerhin noch Zustimmungsraten von 57% bis 62% erhalten:

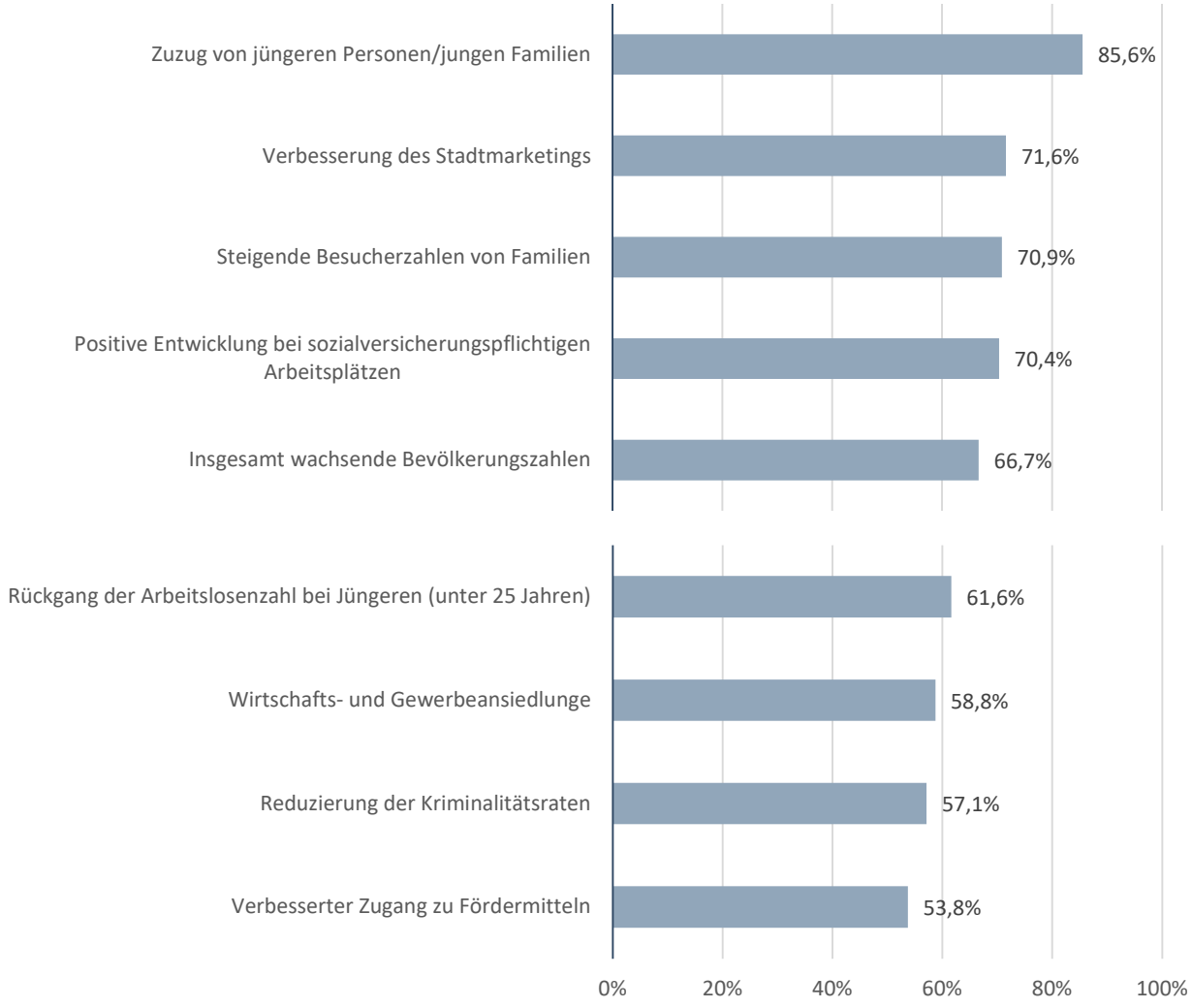
- Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit,
- Wirtschafts- und Gewerbeansiedlung sowie
- Reduzierung der Kriminalitätsrate.

Während ein Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit und (Jugend-)Kriminalität noch einen vergleichsweise engen Bezug zu wertschätzenden und partizipativen kommunalen Kinderrechts-Aktivitäten aufweisen, scheint gerade die Gewerbeansiedlung inhaltlich recht weit von dem Bereich Kinderrechte entfernt. Diese Perspektive vernachlässigt aber die zunehmende Bedeutung, die die demographische Entwicklung und ein drohender Fachkräftemangel für die Unternehmen bereits heute besitzen. So gehören die Qualifikation und die Altersstruktur der Beschäftigten vor Ort mit zu den wichtigsten Standortfaktoren für Unternehmen mit Ansiedlungswunsch. Intensive Kinderrechts-Aktivitäten auf kommunaler Ebene und daraus folgend ein hoher Anteil junger (möglichst gut ausgebildeter) Familien mit engagierten Kindern und Jugendlichen können dann der entscheidende Faktor sein, ob sich eine Neuansiedlung aus Unternehmensperspektive auch langfristig noch „rechnet“.

Insgesamt deuten die präsentierten Befunde deutlich darauf hin, dass sich Kinderrechts-Aktivitäten für *alle* Kommunen lohnen. Allerdings scheint in vielen Bereichen ein gewisses Mindestniveau der Kinderrechts-Aktivitäten notwendig zu sein, damit die positiven Effekte auch die „Fühlbarkeits-Schwelle" der jeweiligen Kommune überschreiten. Die meisten positiven Nebenwirkungen der Kinderrechts-Aktivitäten treten aber bereits bei einem mittleren KRI deutlich spürbar zu Tage, sodass sich Kommunen mit geringen KRI-Werten nur ein wenig mehr anstrengen müssten, um ebenfalls in den Genuss der wirtschaftlichen Vorteile zu gelangen.

Abbildung 5-1: Bereiche, in denen Kommunen durch Kinderrechte profitieren

Gemeinsamer Anteil der Antworten „Trifft zu" und „Trifft eher zu", gesamt



Quelle: IW Consult, 2020, Befragung „Kinderrechte in Kommunen", N = 73 - 100

Abstract

Study Design

The empirical basis of this study is an online survey of municipalities in Germany, which was conducted between April and June 2020. The period of the online survey thus coincided exactly with the peak phase of the corona pandemic. Nevertheless, a total of 123 municipalities took part in the survey. The aim of the project was a detailed stocktaking of the implementation of children's rights at local level. In addition, it was also intended to gather initial indications as to whether the child-friendliness of a municipality and economic success influence each other.

Children's rights in local authorities: A review of the situation

The survey data was used to create the Child Rights Index (KRI), which is a measure of the broadest possible implementation of children's rights at local level. With a share of almost 45%, the group of municipalities with a high KRI (over 60 out of 100 points) makes up the majority of the participating municipalities. One third of the municipalities have a medium KRI (40 - 60 points), the remaining municipalities a low KRI (under 40 points).

In the vast majority of areas of life of children and young people, children's rights play a rather or even very important role. For more than 95% of the local authorities surveyed, children's rights are of great importance, especially in the areas of play and leisure time, child and youth protection as well as education and training.

Overall, the municipalities' support in the area of children's rights is viewed extremely positively. In particular, the support of civil society, administration and city councils is given a good rating by many of the municipalities surveyed. In contrast, the municipalities' satisfaction with the support provided by the state, the federal government or the business community is noticeably declining.

A somewhat different picture emerges when asked about an existing action plan or a concrete catalogue of measures in the field of children's rights. The results of the survey show that only just under half of all local authorities have a corresponding action plan or a concrete package of measures. Small and medium-sized municipalities (approx. 66% and 57% respectively) and municipalities from districts with low or medium financial resources (approx. 81% and 65% respectively) do not have any binding child rights plans.

According to the survey, one of the biggest challenges in strengthening children's rights is, first and by some distance, financing issues. It is not surprising that smaller municipalities and local authorities from financially weak districts in particular feel limited in their commitment due to financing bottlenecks. In second place among the challenges mentioned is the participation of children and young people.

Participation of children and young people

The survey indicates that many municipalities are dominated by forms of participation whose "participatory momentum" is rather low. Thus, surveys among children and youths rank first among the forms of participation at municipal level and are widely used. Participation at eye level, e.g. through autonomous budget decisions or the inclusion of children and youths in institutions of the "adult world" is clearly less common.

This finding is also largely independent of the concrete area of life, in that children's rights are taken into account. In the area of "play/leisure", for example, 91% of the municipalities surveyed involve children and young people in these processes. However, in only 28% of the local authorities this participation takes place systematically.

This again indicates that although children's rights are given a high priority on a very broad basis at local level, the participation of children and young people represents a kind of "glass ceiling" of municipal child rights activities. However, municipalities with a low and - this is exceptional - also municipalities with a medium KRI are on the same low level in this respect. Strengthening participatory elements would therefore be possible and sensible in about half of the municipalities surveyed.

As a positive example in participation, municipalities with a high KRI value can serve here, which achieve far above-average values in the participation of children and young people in our survey.

Child rights and economic success of the municipality

Children's rights and economic success - at first glance, the two concepts do not necessarily seem to be in harmony. But our survey shows: The implementation of child-friendly measures is associated with tangible economic benefits for the vast majority of the municipalities surveyed. On average, three out of four municipalities state that they have already benefited from child-friendly measures in at least one of the selectable areas.

The influx of younger people and families is a clear leader in this respect: an impressive share of 85% of the municipalities stated that successes in this area are due to the strengthening of children's rights.

Surprisingly, the connection between strengthened children's rights on the one hand and an increase in employment on the other hand was also very well received. The more active the municipality is in the area of children's rights and the higher its KRI value is, the more likely it is that the municipality will benefit from increased employment at municipal level.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Langfristige Auswirkungen und Gegenmaßnahmen 7

Abbildung 2-1: Teilnehmende Kommunen nach Größe und Finanzstärke 11

Abbildung 2-3: Zieldimensionen der Child Friendly Cities Initiative 12

Abbildung 3-1: Kinderrechtsindex auf kommunaler Ebene 14

Abbildung 3-2: Stellenwert von Kinderrechten in unterschiedlichen Bereichen.....16

Abbildung 3-3: Rahmenbedingungen für ein hohes Maß an Kinderfreundlichkeit 18

Abbildung 3-4: Existenz verbindlicher Aktionspläne bzw. Maßnahmenkataloge.....21

Abbildung 3-5: Herausforderungen bei der Umsetzung von Kinderrechten 22

Abbildung 4-1: Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen nach Bereichen 25

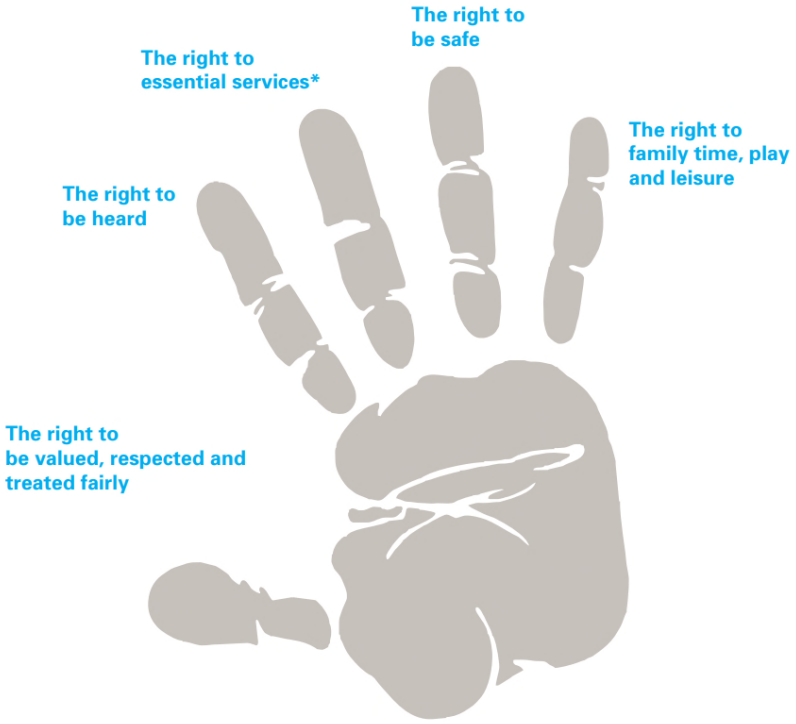
Abbildung 4-2: Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen 26

Abbildung 5-1: Bereiche, in denen Kommunen durch Kinderrechte profitieren.....31

Methodischer Anhang: Berechnungs-Details des KRI

Um die Umsetzung der Kinderrechte in den befragten Kommunen zusammenfassend darstellen zu können, wurde anhand der Daten aus der Kommunal-Befragung ein Kinderrechtsindex gebildet. Der Index basiert auf den fünf Zieldimensionen der Child Friendly Cities Initiative:

Abbildung: Die fünf Zieldimensionen der Child Friendly Cities Initiative



Quelle: United Nations Children's Fund (UNICEF) (2018) UNICEF Child Friendly Cities and Communities Handbook, p.12.

Diese fünf übergeordneten Dimensionen erfassen die in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte. Den fünf Dimensionen wurden jeweils mindestens drei Fragen aus der Kommunal-Befragung zugeordnet, die die zugrundeliegenden Kinderrechte abbilden. Eine Übersicht dieser Zuordnung findet sich am Ende dieses Anhangs. Bei der Auswahl der Fragen wurde darauf geachtet, nur jene Fragen bzw. Items zu wählen, die für kleine und große Kommunen gleichermaßen relevant sind. Einzelne Fragen/Items aus der Befragung wurden explizit nicht in den Index aufgenommen, da sie sich auf Angebote und Maßnahmen beziehen, die von kleineren Kommunen aufgrund geringerer Ressourcen nur schwer bereitgestellt werden können.

Für die Berechnung des individuellen kommunalen KRI wurde zunächst jeder Kommune für alle 16 betrachteten Indikatoren (Fragen) ein Wert zwischen 0 und 1 zugeordnet. Dazu werden für die einzelnen Antwortmöglichkeiten einer Frage (=Items) Punkte vergeben, die sich - über alle

beantworteten Items einer Frage - auf einen Wert zwischen 0 und 1 summieren. Danach werden die zusammengefassten Punktwerte der 16 Fragen durch eine z-Transformation standardisiert. Bei einer z-Transformation wird jeweils die Differenz der jeweiligen Punkteanzahl zum Mittelwert berechnet und durch die Standardabweichung geteilt. Die standardisierten Indikatoren haben dann einen einheitlichen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1.

Aus diesen standardisierten Fragen lassen sich fünf Teilindizes, entsprechend der fünf Zieldimensionen der Child Friendly Cities Initiative, bilden. Die einzelnen Fragen werden bei der Bildung der Teilindizes gleichgewichtet. Der kommunale Kinderrechte-Index entspricht der Summe dieser fünf Teilindizes, skaliert auf einen Wertebereich von 0 bis 100 Punkten. Auch hier wird eine Gleichgewichtung vorgenommen, sodass alle fünf Teilbereiche einen gleich großen Einfluss auf den Wert des Kinderrechtsindex haben. Auf eine Ausweisung der Teilindizes wird jedoch bewusst verzichtet, da jeder einzelne Teilindex nur durch 3 bzw. 4 Fragen gebildet wird, was für die Berechnung einer treffsicheren und statistisch stabilen Kennzahl zu wenig ist.

Bei der Berechnung des kommunalen Kinderrechtsindex wurde folgende Zuordnung der betrachteten 16 Fragen zu den fünf Zieldimensionen der Child Friendly Cities Initiative vorgenommen.

Zieldimension 1: The right to be valued, respected and treated fairly

1. Welchen Stellenwert haben folgende Aspekte der Kinderrechte bereits heute in Ihrer Kommune?				
Bitte ankreuzen				
	Sehr wichtig	Eher wichtig	Eher unwichtig	Unwichtig
Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung	☐	☐	☐	☐
Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund	☐	☐	☐	☐

2. Gibt es in ihrer Kommune eine Satzung, Verfassung oder ein Leitbild, welche Kinderrechte berücksichtigen?	
Bitte ankreuzen	
Ja	☐
Nein	☐

3. Gibt es in Ihrer Kommune einen Aktionsplan oder einen konkreten Maßnahmenkatalog, der auf die Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen abzielt?	
Bitte ankreuzen	
Ja, mit Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	☐
Ja, aber ohne Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	☐
Nein	☐

Zieldimension 2: The right to be heard

4. Informiert Ihre Kommune regelmäßig und eigenständig über Kinderrechte (z. B. durch Flyer, Plakate, Internet, Kita- und Schulprojekte)?			
Bitte ankreuzen			
Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
☐	☐	☐	☐

5. Gibt es in Ihrer Kommune folgende Einrichtungen oder Personen, die stellvertretend damit betraut sind, dass die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt werden?		
Bitte ankreuzen		
	Ja	Nein
Eine_n Kinder- und Jugendbeauftragte_n	☐	☐
Ein Kinder- und Jugendbüro	☐	☐
Eine Kinder- und Jugendkommission	☐	☐

Hinweis: Da besonders kleine Kommunen häufig nicht über die Ressourcen verfügen, mehr als eine Einrichtung/Person damit zu betrauen, dass die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt werden, wurde für die Angabe einer entsprechenden Einrichtung/Person dieselbe Anzahl an Punkten vergeben wie für die Angabe mehrerer Einrichtungen/Personen. Damit wird verhindert, dass große Kommunen aufgrund höherer Etats und Ressourcen strukturell eine höhere Punkteanzahl bei der Berechnung des Kinderrechte-Index erhalten.

6. Gibt es in Ihrer Kommune für Kinder und Jugendliche folgende aktive Partizipationsmöglichkeiten?		
Bitte ankreuzen		
	Ja	Nein
Beteiligung in Institutionen der „Erwachsenenwelt“ (z. B. Sitze für Jugendliche in kommunalen Gremien und Ausschüssen)	☐	☐
Repräsentative (langfristig angelegte) Formen der Partizipation (z. B. Kinder- und Jugendparlamente bzw. Jugendräte)	☐	☐
Offene Versammlungsformen (z. B. Kinder- und Jugendforen oder Kinder-Jugend-Einwohnerversammlungen)	☐	☐
Selbstverantwortliche Entscheidung über ein eigenes Budget, mit dem Kinder und Jugendliche Projekte umsetzen können	☐	☐
Teilnahme an Umfragen für Kinder und Jugendliche	☐	☐

7. Inwieweit werden in Ihrer Kommune in folgenden Bereichen die Interessen von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt?				
Bitte ankreuzen / Mehrfachnennungen möglich				
	Durch Einbeziehung interner oder externer Expertise	Durch punktuelle / projektbezogene Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen	Durch systematische Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen	Keine der drei genannten Optionen trifft zu
Übergeordnete Flächennutzungsplanung	☐	☐	☐	☐
Konkrete Bauprojekte im Bereich Wohnen und Verkehr	☐	☐	☐	☐
Konkrete Bauprojekte im Bereich Parks und Grünflächen	☐	☐	☐	☐
Spiel und Freizeit (z. B. Neuplanung, inhaltliche Ausgestaltung und Sanierung von Freizeitangeboten)	☐	☐	☐	☐

Zieldimension 3: The right to social services

8. Ist in Ihrer Kommune in folgenden Bereichen der Kindertagesstätten und Schulen der Bedarf an wohnortnahen Plätzen gedeckt? Bitte denken Sie dabei sowohl an freie als auch an öffentliche Träger.				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
Betreuungsplätze für unter 3-Jährige	☐	☐	☐	☐
Betreuungsplätze für Kinder ab 3 Jahren	☐	☐	☐	☐
Ganztagsangebote in Grundschulen	☐	☐	☐	☐
Ganztagsangebote in weiterführenden Schulen	☐	☐	☐	☐
Früh- und Spätbetreuung (Randzeitenbetreuung)	☐	☐	☐	☐

9. Erbringt Ihre Kommune freiwillige kommunale Leistungen im Bereich der Kindertagesstätten, welche über das gesetzlich vorgeschriebene Niveau hinausgehen?				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
Bei der Fortbildung des Personals	☐	☐	☐	☐
Bei der Ausstattung mit Fachkräften (z.B. pädagogischer, therapeutischer, pflegender Bereich oder Sozialarbeit)	☐	☐	☐	☐
Bei der Investition in Gebäude und Liegenschaften	☐	☐	☐	☐
Bei den Gebühren für einkommensschwache Familien (z.B. Gebühren für Kindertagesstätten)	☐	☐	☐	☐
Bei Programmen/Kursen für Eltern und Kinder	☐	☐	☐	☐

10. Für den Übergang von der Schule in den Beruf …				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
stellt unsere Kommune bzw. unser kommunales Netzwerk finanzielle Mittel für Projekte zur Verfügung, die Jugendlichen den Einstieg in die Arbeitswelt erleichtern.	☐	☐	☐	☐
unterstützt unsere Kommune bzw. unser kommunales Netzwerk aktiv Netzwerke zur Jobvermittlung.	☐	☐	☐	☐
verfügt unsere Kommune bzw. unser kommunales Netzwerk über Brückenangebote.	☐	☐	☐	☐

Zieldimension 4: The right to be safe

11. Zum Thema Wohnen und Wohnumfeld: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Ihre Kommune zu? Unsere Kommune …				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
hat verbindliche Vorgaben für ein kinder-freundliches Wohnumfeld.	☐	☐	☐	☐
unterstützt den Bau von kinder-/ familienfreundlichen Wohnsiedlungen (z.B. durch Beratung von Investoren).	☐	☐	☐	☐
schafft Anreize für den Bau von kinder-/ familienfreundlichen Wohnsiedlungen (z. B. vergünstigtes Bauland zur Verfügung stellen).	☐	☐	☐	☐
schafft gleichwertigen Ersatz für bespielbare Freiräume, falls diese bei Bauvorhaben verloren gehen.	☐	☐	☐	☐
baut die Barrierefreiheit im öffentlichen Raum aus (z. B. Zugänge für Rollstuhlfahrende).	☐	☐	☐	☐

12. Zum Thema Mobilität: Verfügt Ihre Kommune über …?				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
ein Fußwegenetz, das an den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen orientiert ist	☐	☐	☐	☐
ein Radwegenetz, inkl. Abstellanlagen, das an den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen orientiert ist	☐	☐	☐	☐
verkehrsberuhigte Bereiche	☐	☐	☐	☐
Elternhaltestellen in der Nähe von Kindertagesstätten und Schulen	☐	☐	☐	☐

13. Kinder und Jugendliche haben das Recht auf eine saubere Umwelt. Engagiert sich Ihre Kommune hierzu aktiv in folgenden Bereichen?				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
Umweltschutz	☐	☐	☐	☐
Naturschutz	☐	☐	☐	☐
Luftreinhaltung	☐	☐	☐	☐
Umweltfreundliche Mobilitätslösungen	☐	☐	☐	☐
Nachhaltige Energieversorgung	☐	☐	☐	☐

Zieldimension 5: The right to family life, play and leisure

14. Verfügt Ihre Kommune über ein attraktives Angebot zur Freizeitgestaltung (z. B. Spielmöglichkeiten, Sportangebote, Treffpunkte) für folgende Gruppen?				
Bitte ankreuzen				
	Kostenpflichtig		Kostenfrei	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Familien mit Kleinkindern (0-5 Jahre)	☐	☐	☐	☐
Kinder (6-12 Jahre)	☐	☐	☐	☐
Jugendliche (13-17 Jahre)	☐	☐	☐	☐
Junge Erwachsene (18-25 Jahre)	☐	☐	☐	☐

15. Verfügt Ihre Kommune für Kinder und Jugendliche über ein bedarfsgerechtes Angebot an …?				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
wohnortnahen und gut erreichbaren Spielplätzen/-räumen.	☐	☐	☐	☐
naturbelassenen/naturnahen Spielräumen, Spielplätzen und Grünflächen.	☐	☐	☐	☐
kostenlos nutzbaren Sportanlagen (z. B. Basketballplätze, Fußballplätze, Skateboard-Anlagen).	☐	☐	☐	☐
kostenlos nutzbaren Büchereien.	☐	☐	☐	☐
Freizeitangeboten um Kindern und Jugendlichen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen (z.B. Freizeitzentren, Ferienangebote).	☐	☐	☐	☐

16. Verfügt die Kinder- und Jugendarbeit in Ihrer Kommune über …?				
Bitte ankreuzen				
	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinder- / Jugendfreizeiteinrichtungen (z. B. Jugendzentren/Jugendtreffs)	☐	☐	☐	☐
bedarfsgerechte Sachmittel (z. B. für Material/Technik) für Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen	☐	☐	☐	☐
eine bedarfsgerechte Anzahl an Fachkräften für Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen	☐	☐	☐	☐

Die Berechnung des Index erfolgte für all jene Kommunen, die in allen fünf Zieldimensionen zumindest zwei Fragen beantwortet haben, wobei pro Frage für mindestens die Hälfte der Items eine Angabe vorliegt. Damit wird sichergestellt, dass der Index aussagekräftig ist und für alle Kommunen eine hinreichend ähnliche Datenbasis abbildet. Zugleich kann einer deutlich höheren Anzahl an Kommunen ein Indexwert zugewiesen werden, als wenn sich die Analyse auf jene Kommunen beschränken würde, die zu allen 16 Indikatoren vollständige Angaben gemacht haben.

Die Einteilung des KRI in die drei Gruppen kann zum einen den ganzen möglichen Wertebereich in drei gleiche Teile unterteilen. Da die Verteilung des KRI aber in Relation zu einer Normalverteilung linksschief ist, würde die Gruppe der Kommunen mit niedrigem KRI tendenziell sehr klein sein, während gerade die mittlere und obere Gruppe deutlich überdurchschnittliche Besetzungszahlen aufweisen würden. Dies würde aufgrund der dann geringen Falzahlen in der Gruppe der Kommunen mit geringem KRI zu Auswertungsproblemen führen.

Eine Alternative zu diesem Vorgehen besteht darin, zunächst den „relevanten Wertebereich“ der KRI-Verteilung über alle Kommunen zu identifizieren. Dazu wurde in einem ersten Schritt zunächst die 90%-Stichprobe in der Mitte der Verteilung betrachtet. Damit kann der Wertebereich der KRI-Verteilung identifiziert werden, der auch tatsächlich von einer nennenswerten Anzahl an Kommunen erreicht wird. Statistische Ausreißer verlieren so ihren Einfluss auf die Gruppengrenzen. Am unteren Ende der KRI-Verteilung kommen 5% der Kommunen nicht über einen Wert von 22 Punkten hinaus. Am oberen Ende der Verteilung erzielen nur 5% der Kommunen einen KRI-Wert von 90 Punkten und mehr. Werden diese beiden Grenzen nun als „Startlösung“ verwendet, in einem zweiten Schritt am unteren Grenzbereich gerundet, in einem dritten Schritt eine möglichst gleiche Klassengröße angestrebt und schließlich in einem vierten Schritt die Klassengrenze in der oberen Gruppe angepasst, so ergeben sich folgende drei Klassengrenzen:

	Angepasste Grenzwerte zur Gruppenunterteilung	Grenzwerte unter und obere 5%-Stichprobe	Angepasste Grenzwerte	Gleiche Statistische Spannweite je Gruppe
niedriger KRI	< 40 Pkt.	22 →	20 →	20 ↓
mittlerer KRI	40 – 60 Pkt.			20 ↓
hoher KRI	> 60 Pkt.	90	80 ←	20

Die resultierende Verteilung dieser drei Gruppen weist im Vergleich zu einer reinen Gleichverteilung der Gruppengrenzen über den ganzen Wertebereich den großen Vorteil auf, dass die Verteilung wie die Ursprungsverteilung immer noch linksschief ist, zugleich aber eine ausreichende Anzahl an Kommunen in jeder einzelnen – vor allem auch in der untersten – KRI-Klasse besitzt. Ohne die hier vorgenommene angepasste Gruppeneinteilung wäre gerade im Segment der Kommunen mit niedrigem KRI aufgrund geringer Fallzahlen oftmals keine statistisch valide Auswertung möglich gewesen.