



---

## Recommendation of the Committee of Ministers to member States on young people's access to rights

*Unofficial translation into German*

## Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès des jeunes aux droits

*Traduction non officielle en allemand*

## ZUGANG VON JUGENDLICHEN ZU RECHTEN

---

© Council of Europe, original English and French versions

*Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.*

\* \* \* \* \*

© Conseil de l'Europe, versions originales en anglais et français

*Le texte original provient du Conseil de l'Europe et est utilisé avec l'accord de celui-ci. Cette traduction est réalisée avec l'autorisation du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur.*

## ZUGANG VON JUGENDLICHEN ZU RECHTEN

Rechtsinstrumente

Empfehlung CM/Rec(2016)7 und Begründungstext

## ZUGANG VON JUGENDLICHEN ZU RECHTEN

Empfehlung CM/Rec(2016)7, am 28. September 2016 vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet, und Begründungstext

Europarat

Englische Ausgabe: Young people's access to rights (Recommendation CM/Rec(2016)7 and Explanatory Memorandum)

ISBN 978-92-871- 8361-3

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Veröffentlichung darf ohne die vorherige schriftliche Genehmigung der Direktion für Kommunikation (F-67075 Straßburg Cedex oder [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)) ungeachtet der Art oder Methode, sei es elektronisch (CD-Rom, Internet, etc.) oder mechanisch, einschließlich Fotokopieren, Aufnahme oder ein anderes Informationsspeicherungs- oder Abrufungssystem, übersetzt, vervielfältigt oder übermittelt werden.

Umschlag und Layout: Abteilung für Dokumente und Veröffentlichungen des Europarats (SPDP), Europarat

Council of Europe Publishing

F-67075 Straßburg Cedex

<http://book.coe.int>

© Europarat, Juli 2020

Druck: Europarat

## Inhalt

EMPFEHLUNG CM/REC(2016)7

BEGRÜNDUNGSTEXT

I. Einleitung

II. Warum eine Empfehlung über den Zugang von Jugendlichen zu Rechten?

III. Allgemeine Erwägungen

IV. Der Entwurfsprozess

V. Die Themen, die in dieser Empfehlung behandelt werden

VI. Was beinhaltet diese Empfehlung?

VII. Schlussfolgerungen

Empfehlung CM/Rec(2016)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Zugang von Jugendlichen zu Rechten (vom Ministerkomitee am 28. September 2016 auf der 1266. Sitzung der Stellvertreter der Minister angenommen)

Das Ministerkomitee, gemäß den Bestimmungen in Artikel 15.b der Satzung des Europarats, in Erwägung des Ziels des Europarates, eine größere Einheit seiner Mitglieder zum Zweck der Absicherung und Umsetzung der Ideale und Grundsätze zu erreichen, die ihr gemeinsames Erbe sind, und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt herbeizuführen; unter Berücksichtigung der Europäischen Menschenrechtskonvention (SEV Nr. 5) und der revidierten Europäischen Sozialcharta (SEV Nr. 163);

unter Berücksichtigung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und seiner Fakultativprotokolle;

in Erinnerung an die Empfehlung 2015 (2013) der Parlamentarischen Versammlung „Zugang von Jugendlichen zu Grundrechten“ und der Empfehlung 1978 (2011) der Parlamentarischen Versammlung „Europäisches Rahmenübereinkommen zu Rechten von Jugendlichen“ sowie der Stellungnahmen des Ministerkomitees auf diese Empfehlungen;

in Erinnerung an die EntschlieÙung CM/Res(2008)23 des Ministerkomitees über die Jugendpolitik des Europarates;

in Erinnerung an die EntschlieÙung 386 (2015) des Kongresses der Gemeinden und Regionen „Abbau von Hürden der Jugendpartizipation: eine Lingua franca für Gemeinden und Regionen und junge Menschen“, und der Empfehlung 128 (2003) des Kongresses der Gemeinden und Regionen „Die Revidierte Europäische Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und Region“;

in Erinnerung an die Anwendung bestehender Grundsätze, die in den entsprechenden Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten enthalten sind, insbesondere Empfehlung CM/Rec(2015)3 über den Zugang von Jugendlichen aus benachteiligten Stadtteilen zu sozialen Rechten, Empfehlung CM/Rec(2013)2 über die Sicherstellung der vollständigen Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Gesellschaft, CM/Rec(2012)13 über die Sicherstellung einer hochwertigen Bildung, Empfehlung CM/Rec(2012)2 über die Partizipation von Kindern und Jugendlichen jünger als 18 Jahre, Empfehlung CM/Rec(2010)8 über Jugendinformation, Empfehlung CM/Rec(2010)7 über die Charta zur Politischen Bildung und Menschenrechtsbildung des Europarates, Empfehlung CM/Rec(2009)9 über die Bildung und soziale Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störungen, Empfehlung CM/Rec(2007)17 zu Normen und Mechanismen zur Gleichstellung von Frauen und Männern und Empfehlung Rec(2006)1 über die Rolle nationaler Jugendbeiräte bei der Gestaltung von Jugendpolitik;

im Glauben an die erheblichen Kapazitäten von Jugendlichen und deren grundlegender Rolle beim Aufbau von Europa, aber in tiefer Sorge über ihre sich verschlechternde soziale Situation in älter werdenden Gesellschaften, die von systematischen wirtschaftlichen und sozialen Problemen und demokratischen Mängeln betroffen sind, die Folge des Scheiterns der Mitgliedstaaten sind, Jugendliche in demokratische Prozesse einzubeziehen;

in Anerkennung der vom Europarat im Bereich Jugend geleisteten Arbeit, eine Jugendpolitik zu unterstützen, die Menschenrechte, soziale Inklusion, interkulturellen Dialog, die Gleichstellung von Mann und Frau und die aktive Partizipation von Jugendlichen fördert;

in Betonung der Bedeutung des Prinzips und der Praxis des Ko-Managements des Jugendsektors beim Europarat;

unter besonderer Berücksichtigung der Ergebnisse der vorausgegangenen Konferenzen der Jugendminister des Europarates in Kiew im Jahr 2008 mit dem Titel „Die Zukunft der Jugendpolitik des Europarates: Agenda 2020“ und in St. Petersburg im Jahr 2012 mit dem Titel „Der Zugang von Jugendlichen zu Rechten: Entwicklung einer innovativen Jugendpolitik“ sowie der Schlussfolgerungen der Jugendveranstaltung, die vor den zwei letztgenannten Konferenzen stattfand;

unter erneuter Betonung der grundlegenden Rolle von Jugendlichen und der von Jugendorganisationen geleisteten Arbeit in Bezug auf die Entwicklung unserer Gesellschaften und der Tatsache, dass der Zugang von Jugendlichen zu Rechten eine Voraussetzung für deren persönliche Entwicklung und deren Eigenständigkeit ist;

in Erwägung der Tatsache, dass der ungehinderte und vollständige Zugang von Jugendlichen zu Rechten ein wesentliches Element einer Kultur der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist, und in der Kenntnis der Verletzungen und der Verweigerung der Rechte von Jugendlichen, die in der Auswertung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und den Entscheidungen und Schlussfolgerungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte festgestellt wurden und die Ergebnis ihrer Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. der Europäischen Sozialcharta sind, die 2014 vom Europarat und von THESEUS veröffentlicht wurden, der Rechtsdatenbank zur Rechtsprechung zu Kinderrechten, die die Rechtsprechung der Gerichte zu den Rechten von Kindern enthält;

in Betonung dass Jugendliche, wie alle Generationen, Anspruch auf eine vollumfängliche Wahrnehmung der Menschenrechte und aller anderen Rechte laut nationalem und internationalem Recht haben, außer wenn berechtigte gesetzliche Ausnahmen zum Schutz von Minderjährigen bestehen;

I. empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten, den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu verbessern, indem sie:

1. die diskriminierenden Praktiken, die Jugendliche aufgrund der ausdrücklich in Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention genannten Gründe oder aufgrund eines anderen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte genannten Grundes erleben, beenden.<sup>1</sup> besondere Aufmerksamkeit sollte vielfältigen Identitäten und der intersektionellen Diskriminierung gewidmet werden;

2. alle rechtlichen, administrativen und praktischen Hürden beseitigen, die Jugendlichen das Recht verwehren, sich friedlich zu versammeln und frei Verbände und Gewerkschaften zu gründen, diesen beizutreten und in diesen aktiv zu sein;

---

<sup>1</sup> Siehe Absatz 23 des Begründungstextes.

3. auf allen Ebenen eine Jugendpolitik einführen oder entwickeln, um den Zugang von Jugendlichen zu Rechten effektiver zu gestalten, mit besonderem Augenmerk auf den folgenden Themen:

den Hürden für den Zugang zu einer hochwertigen Bildung;

den Schwierigkeiten vieler Jugendlichen, nach Abschluss der Schule stabile und bedeutsame Beschäftigungsverhältnisse mit fairen, gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen oder hochwertige Praktika zu finden;

dem Fehlen einer geeigneten Unterstützung für die Fortführung der Bildung und Ausbildung, einschließlich in Zeiten von Arbeitslosigkeit;

der unzureichenden Kapazität von Sozial- und Gesundheitsdiensten, auf die spezifischen Bedürfnisse von Jugendlichen einzugehen;

den negativen Folgen prekärer Lebenssituationen auf das Wohlergehen und die Sicherheit von Jugendlichen;

den unzureichenden Chancen für eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, insbesondere im Hinblick auf Entscheidungen, die Jugendliche unmittelbar betreffen, das Fehlen einer systematischen Ermutigung und Vorbereitung auf die Teilhabe und das Fehlen von Mechanismen oder Strukturen, die eine effektive Teilhabe ermöglichen;

der unzureichenden oder nicht existenten finanziellen und politischen Unterstützung von Jugendinitiativen und selbst verwalteten und unabhängigen Jugendorganisationen;

4. einen koordinierten Ansatz verfolgen, um den Zugang von Jugendlichen zu Rechten in allen relevanten politischen Bereichen auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu verbessern. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten die folgenden Maßnahmen ergreifen:

Durchführung einer kritischen und gründlichen wissensbasierten Analyse der Probleme, mit denen Jugendliche beim Zugang zu Rechten konfrontiert sind, einschließlich der Berücksichtigung der generationsübergreifenden Solidarität bei allen Maßnahmen mit Langzeitwirkung. Diese Analyse sollte Experten, politische Entscheidungsträger, Jugendarbeiter, Vertreter von Jugendorganisationen, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen einschließen. Wo möglich, sollten nach Kategorien unterteilte Daten analysiert werden, um die Erfahrungen von ausgegrenzten oder marginalisierten Jugendlichen zu identifizieren. Die Fortschritte sollten in regelmäßigen Abständen geprüft werden;

wenn erforderlich, Durchführung der bestehenden und geplanten Gesetzgebung und Einführung von gesetzlichen Maßnahmen, die den Zugang zu Rechten fördern und garantieren und die systematische Entfernung aller rechtlichen Hürden im Hinblick auf den Zugang von Jugendlichen zu Rechten;

Erwägung zusätzlicher Schritte, die sie ergreifen können, um den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu verbessern, dies in Rücksprache mit den Interessenvertretern der Jugendpolitik, einschließlich Jugendorganisationen und nationaler Jugendbeiräte;



falls erforderlich, Änderung der Struktur und Praxis der Institutionen und Dienste, die sich um Jugendliche kümmern, um diese effektiver darin zu unterstützen, sich gleichermaßen um die Bedürfnisse aller Gruppen von Jugendlichen zu befassen, und die Kompetenzen und Fähigkeiten der Mitarbeiter zu verbessern, die in diesen Institutionen mit Jugendlichen arbeiten;

5. Strategien für einen verbesserten Zugang von Jugendlichen zu Rechten verfolgen, die die Grundsätze der Universalität und Unteilbarkeit von Menschenrechten, von Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Gleichstellung, Rechenschaftspflicht, Demokratie, Teilhabe und generationsübergreifender Solidarität widerspiegeln. Diese Strategien sollten anerkennen, dass die Jugendarbeit einen wertvollen Beitrag leisten kann, Jugendlichen den Zugang zu ihren Rechten zu erleichtern;

6. die im Anhang zu dieser Empfehlungen angeführten Vorschläge berücksichtigen, wenn sie eine Politik und Programme zur Förderung und Herbeiführung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten formulieren und umsetzen, und die Gemeinden und Regionen zu einem gleichen Vorgehen aufzufordern;

7. sicherstellen, dass diese Empfehlung, einschließlich ihres Anhangs, übersetzt wird und an die zuständigen Stellen und Interessengruppen weitergeleitet wird, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit zu schärfen, den Zugang von Jugendlichen zu ihren Rechten zu fördern und zu schützen.

II. vereinbart, fünf Jahre nach der Annahme der Empfehlung die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zu prüfen.

# **Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2016)7**

## **1. Anwendungsbereich und Zweck**

Die Empfehlung hat zum Ziel, den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu verbessern, und befasst sich daher nicht mit den einzelnen Rechten an sich. Sie konzentriert sich auf eine Verbesserung des Zugangs durch Maßnahmen, die das Bewusstsein der Jugendlichen für ihre Rechte schärfen und was sie tun können, wenn ihre Rechte verletzt werden, und die Eliminierung rechtlicher, politischer und sozialer Hürden. Sie betont die Notwendigkeit, dass die Mitgliedstaaten Verletzungen von Rechten regelmäßig überwachen und auf diese reagieren und dass sie über gesetzliche Vorschriften einen angemessenen Schutz sicherstellen.

Die Empfehlung findet Anwendung auf alle Jugendlichen, die sich aufgrund ihres Alters bei der vollumfänglichen Wahrnehmung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihrer aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen Leben mit Hürden konfrontiert sehen. Die Definition der Altersspanne, die durch den Begriff Jugendliche oder Jugend abgedeckt wird, sollte den rechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmen der einzelnen Mitgliedstaaten widerspiegeln.

## **2. Grundsätze**

Der Leitfaden baut auf den bestehenden Grundprinzipien auf, die in den in der Präambel aufgeführten Übereinkünften festgelegt sind. Diese Grundprinzipien schließen das Folgende ein:

Der Zugang von Jugendlichen zu Rechten ist ein wesentliches Element für den Aufbau einer Kultur der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im heutigen Europa;

Jugendorganisationen und Jugendarbeit spielen eine kritische Rolle, da sie den Zugang von Jugendlichen zu Rechten sicherstellen und Jugendliche darin unterstützen, aktive Bürger zu werden;

Der Zugang zu Rechten erfordert, Jugendliche, Jugendorganisationen und Jugendarbeiter über die Rechte zu informieren, die Jugendliche wahrnehmen können, und sie in diesen zu schulen und welche Rechtsmittel ihnen zur Verfügung stehen, wenn diese Rechte verletzt werden;

Die aktive und wirksame Teilhabe von Jugendlichen am gesellschaftlichen Leben und an der Entscheidungsfindung müssen frühestmöglich geschützt und gefördert werden;

Jugendliche sollten sich ihrer Rechte und Freiheiten frei von jeglicher Diskriminierung erfreuen. Zu diesem Zweck muss insbesondere Jugendlichen mit geringeren Chancen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, u.a. jenen, die von Diskriminierung betroffen sind.

## **3. Maßnahmen**

Für die Förderung und Herbeiführung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten sollten die Regierungen der Mitgliedstaaten die folgenden Initiativen durchführen.

### **3.1. in Bezug auf den Zugang zu Bildung:**

Investitionen in eine hochwertige und inklusive Bildung (formal und non-formal);

Gewährleistung eines Zugangs für alle; Entfernen aller Hürden und Einführen von Mechanismen, die einen Bildungsabschluss unterstützen und fördern;

Entfernen von wirtschaftlichen, geografischen und physischen Hürden beim Zugang zur Bildung und Bereitstellung geeigneter Hilfsangebote für Schüler;

Verstärkung der Bemühungen zur Anerkennung non-formalen Lernens und von Jugendarbeit (Straßburger Prozess) und Gewährleistung der Vereinbarkeit mit den Standards und der Qualität von Berufsbildung und Ausbildung sowie höherer Bildung und Qualifikationen (Bologna-Prozess und Kopenhagen-Prozess).

### 3.2. In Bezug auf die Eigenständigkeit und die soziale Inklusion von Jugendlichen:

Einführung oder Entwicklung einer Jugendpolitik und Jugendarbeit auf allen Ebenen;

Herbeiführen reibungsloser Übergänge von der Schule auf den Arbeitsmarkt; Gewährleistung, dass Praktika und Ausbildungsstellen, als wichtige Schritte des Übergangsprozesses, hochwertige Erfahrungen darstellen, die einen eindeutigen Bildungswert haben und anständig vergütet und reguliert werden;

Eliminierung von Hürden, die Jugendlichen den Zugang zu hochwertigen Jobs verwehren, die einen angemessenen Lebensstandard unterstützen;

Umsetzung maßgeschneiderter Maßnahmen, die sicherstellen, dass Jugendliche Zugang zu Sozialleistungen, Krediten und Wohnungsbauprojekten haben;

Erleichterung des Zugangs von Jugendlichen zu sozialen Rechten, indem die Umsetzung der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta gestärkt wird;

Gewährleistung, dass die politischen Maßnahmen die besonderen Bedürfnisse von Jugendlichen aus ländlichen Gebieten und benachteiligten Stadtteilen widerspiegeln und behandeln, indem sie den Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Transport verbessern.

### 3.3. In Bezug auf die Jugendmobilität:

weiterhin für alle Jugendlichen einen gleichen Zugang zur Mobilität zu fördern, insbesondere Ehrenamtlichen, ungeachtet ihres Herkunftslandes, ihrer sozialen Herkunft oder möglichen Behinderung, einschließlich durch eine ausgeweitete Nutzung bestehender europäischer Programme, vereinfachter Visumverfahren und den Zugang zu Mobilitätsprogrammen;

Umgang mit den Herausforderungen, mit denen Jugendliche bei einem Umzug in andere Staaten aus politischen oder sozioökonomischen Gründen konfrontiert sind, und Sicherstellung, dass ihr Zugang zu Rechten nicht beeinträchtigt ist.

### 3.4. In Bezug auf politische Bildung, Demokratie und Teilhabe:

Etablierung von Mechanismen, die eine sinnvolle Teilhabe von Jugendlichen und von Jugendorganisationen an der Politikgestaltung ermöglichen und die u.a. auf den Grundsätzen des Ko-Managements beruhen, einschließlich, sofern möglich, auf kommunaler und regionaler Ebene, wo die politische Gestaltung Jugendlichen am nächsten ist;

Anerkennung und Unterstützung jugendgeführter, unabhängiger demokratischer Organisationen und nationaler Jugendbeiräte als Kanäle der Partizipation und Mitwirkung für alle Jugendlichen;

Gelegenheiten für alle Jugendlichen, sich frei zu versammeln, zu vereinigen und auszudrücken, u.a. durch E-Partizipation als ergänzendes Tool;

Gewährleistung, dass Jugendliche etwas über Partizipation und Demokratie lernen und diese in der Praxis, u.a. in der Schule, erleben;

Eliminierung von Hürden, die die demokratische Teilhabe von Jugendlichen einschränken, z. B. durch Überprüfung von Wahlsystemen und einschließlich, wie anwendbar, Absenken des Wahlalters und Sicherstellung, dass das Wahlrecht von allen Berechtigten wahrgenommen werden kann, sei es durch Stimmabgabe oder Kandidatur.

3.5. In Bezug auf das Zusammenleben in vielfältigen Gesellschaften:

Bekämpfung von bestehender Diskriminierung, Intoleranz und Ausgrenzung unter Einbeziehung des Fachwissens von Jugendorganisationen, durch Stärkung der Teilhabe und Inklusion marginalisierter Jugendlicher und durch Ausweitung der interkulturellen Kompetenzen und des internationalen Verständnisses unter Jugendlichen und Jugendorganisationen;

Ermutigung und Unterstützung von Jugendlichen und Jugendorganisationen, sich am Aufbau friedlicher Gesellschaften auf Grundlage von Vielfalt, sozialer Kohäsion und Inklusion im Geiste von Respekt, Toleranz und gegenseitigem Verständnis zu beteiligen;

Förderung der Friedensbildung und des Dialogs in Konflikt- und Postkonfliktgebieten durch Einsatz der verfügbaren Programmen und Instrumente, einschließlich der Massenmedien, um den Wiederaufbau eines friedlichen Umfelds herbeizuführen;

Ermöglichung der Zusammenarbeit von Regierungsstrukturen und Jugendorganisationen und Abbau bürokratischer und politischer Hürden im Hinblick auf die Umsetzung der Charta über Politische Bildung und Menschenrechtsbildung des Europarates;

Ausbau der effektiven Umsetzung von Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und anderer internationaler Instrumente gegen Diskriminierung und Erwägung der Ratifizierung von Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention;

Weiterführung der Förderung der Inklusion von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

3.6. In Bezug auf den Zugang zu Informationen und Schutz:

Entwicklung und Förderung langfristiger Strategien, die zum Ziel haben, das Bewusstsein für die Rechte von Jugendlichen in Einklang mit Artikel 42 der UN-Konvention über die Rechte des Kindes zu erhöhen;

Integration der Politischen Bildung und Menschenrechtsbildung, einschließlich der Kinderrechte, in die Lehrpläne der formalen Bildung und der non-formalen Bildung;

durch Ausbildung und Praxisaustausch sowie durch die Bereitstellung angemessener Ressourcen Ausbau der beruflichen Kapazitäten und Ermöglichung des Zugangs zu Rechten bei Jugendarbeitern und anderen Personen, die unmittelbar mit Jugendlichen arbeiten;

Durchführung von öffentlichen Aufklärungs- und Bildungsprogrammen, um die Öffentlichkeit, Kinder, Jugendliche, Eltern und Fachleute über den Zugang von Jugendlichen zu Rechten aufzuklären;

Bereitstellung von effektiven Mechanismen, um Jugendliche über ihre Rechte zu informieren und zu beraten und die Möglichkeiten, Abhilfe zu schaffen, wenn diese Rechte verletzt oder ihnen diese Rechte verweigert werden. Diese Mechanismen müssen für alle Gruppen von Jugendlichen zugänglich sein, insbesondere jenen, die der Gefahr von Diskriminierung oder sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind und die geringere Chancen haben. Darüber hinaus sollten allen Jugendlichen, die sich diese nicht leisten können, eine Rechtsberatung und rechtliche Vertretung zur Verfügung gestellt werden;

Gründung, sofern diese noch nicht besteht, einer geeigneten und unabhängigen Menschenrechtsinstitution (im Einklang mit der Pariser Grundsätzen), u.a. Menschenrechtsbeauftragte, um sicherzustellen, dass der Zugang von Jugendlichen zu Rechten respektiert und geschützt wird;

Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta und des Zusatzprotokolls, das eine Möglichkeit von Sammelklagen enthält (SEV Nr. 158);

Ratifizierung des Dritten Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention über ein Mitteilungsverfahren, das Kindern und deren Vertretern, die behaupten, ihre Rechte seien verletzt worden, ermöglicht, eine Beschwerde beim UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes einzureichen, sobald alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft sind;

Förderung einer systematischen Erfassung der Rechtsprechung, um Entscheidungsträgern ein besseres Wissen über die Verletzungen der Rechte von Jugendlichen und über den Grad bereitzustellen, in dem diese durch die bestehenden Instrumente geschützt werden.

### 3.7. In Bezug auf den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen:

Bereitstellung umfassender und altersgerechter Gesundheitserziehung (einschließlich Aufklärung über sexuelle und reproduktive Gesundheit) im Rahmen der non-formalen Bildung und der Schullehrpläne;

Bereitstellung umfassender und altersgerechter Informationen über Gesundheitsdienstleister und Angebote für Jugendliche;

Bereitstellung umfassender und altersgerechter Informationen über gesunde Lebensstile, einschließlich Sport und gesunde Ernährung;

Durchführung von Aufklärungskampagnen für Jugendliche über Gesundheitsrisiken und deren Prävention, einschließlich Informationen, wie man Zugang zu einer Behandlung erhält, sowie über Vertraulichkeitsgarantien;

Sicherstellung, dass Gesundheitshelfer eine Schulung über das Arbeiten mit Jugendlichen erhalten;

Bereitstellung ganzheitlicher Präventionsdienste, um die emotionale Entwicklung und das Wohlergehen von Jugendlichen zu unterstützen;

Bereitstellung kostenloser, sicherer und personalisierter Dienste zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit;

Sicherstellung, dass eine kostenlose Beratung für Jugendliche bereitsteht, die diese benötigen und wenn sie diese benötigen und insbesondere für Opfer von Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch;

Sicherstellung eines leichten und zeitnahen Zugangs zu psychologischen Gesundheitsdiensten, u.a. in Bezug auf Essstörungen und Suchtproblematiken von Jugendlichen;

besonderes Augenmerk auf den Zugang zu den oben genannten Gesundheitsdiensten für Jugendliche aus schutzbedürftigen, viktimisierten und Minderheitengruppen (einschließlich Flüchtlingen und Migranten).

# **Begründungstext**

## **I. Einleitung**

1. Der Europarat trägt erheblich zum Aufbau eines Europas bei, das auf der Achtung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gründet. Ein großer Erfolg des Europarates ist die Europäische Menschenrechtskonvention (SEV Mr. 5), das wichtigste Instrument, das den Schutz der Gründungswerte unserer Gesellschaften garantiert. Die Europäische Sozialcharta garantiert die sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte. Die Rechtsprechung zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zur Europäischen Sozialcharta hebt kontinuierlich Bereiche hervor, in denen es die Mitgliedstaaten versäumt haben, den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu garantieren. Damit der Europarat der erfolgreiche Hüter dieser Werte bleibt, muss er kontinuierlich seine Standards und Instrumente, die die Rechte aller Menschen in Europa fördern und schützen, weiterentwickeln und umsetzen.

2. Der Jugendsektor des Europarates ist einer der politischen Pfeiler, die dazu beitragen, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und demokratische, inklusive Gesellschaften und die Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Das grundlegende Merkmal des Jugendsektors ist sein Ko-Management-System, das durch seinen gemeinsamen Entscheidungsprozess zwischen Jugendorganisationen und Regierungen sicherstellt, dass sich die Programme an den realen Umständen junger Europäer und nationaler Entscheidungsträger ausrichten.

3. Dieser Begründungstext liefert einige Hintergrundinformationen zur Empfehlung CM/Rec(2016)7 des Ministerkomitees über den Zugang von Jugendlichen zu Rechten. Er beschreibt, warum diese Empfehlung notwendig ist, und die Probleme, die sie lösen soll, einschließlich weiterer Einzelheiten zu den Schwierigkeiten und Hürden, mit denen Jugendliche beim Zugang zu ihren Rechten konfrontiert werden. Er skizziert den Entwurfsprozess der Empfehlung und erörtert den angewandten inklusiven Ansatz. Der Begründungstext begründet die einzelnen Komponenten der Empfehlung und schließt Ratschläge zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der gesamten Spanne der empfohlenen Maßnahmen ein.

## **II. Warum eine Empfehlung über den Zugang von Jugendlichen zu Rechten?**

4. Jugendliche haben das Recht auf vollumfängliche Wahrnehmung der Menschenrechte und aller weiteren Rechte laut nationalem und internationalem Recht. Jugendliche in ganz Europa erleben jedoch verstärkt Probleme beim Zugang zu ihren Rechten, vor allem weil sie besonders stark von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen und anderen Schwierigkeiten betroffen sind, mit denen europäische Gesellschaften konfrontiert sind.

5. Der Zugang von Jugendlichen zu Rechten ist ein wesentliches Element beim Aufbau einer Kultur, die auf den Grundsätzen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht, und es besteht die Sorge, dass einige Mitgliedstaaten diese Rechte für alle Jugendlichen nicht in ausreichendem Maße sichern.

6. Der demografische Wandel und die aktuelle wirtschaftliche Situation haben junge Europäer in eine schwierige Lage gebracht, in der sie verstärkt Probleme bei der vollumfänglichen Wahrnehmung der Menschenrechte und beim reibungslosen Übergang in ein eigenständiges Leben erfahren. Arbeitslosigkeit, prekäre Lebensumstände,

Diskriminierung und soziale Ausgrenzung sind für viele junge Menschen in Europa Realität. Selbst jene mit guten Qualifikationen erleben einen schwierigen Übergang von der Schule auf den Arbeitsmarkt. Jugendliche gehören in der Gesellschaft zu den schutzbedürftigsten Gruppen, und die desolote sozioökonomische Situation in vielen Mitgliedstaaten des Europarates stellt riesige Barrieren für ihre Eigenständigkeit, ihre persönliche Entwicklung und ihre vollumfängliche Teilhabe an der Gesellschaft dar.

7. Die Risiken für einen Rückzug der Jugend sind erheblich. Die Nachhaltigkeit einer Gesellschaft hängt von der Kreativität, der Dynamik, dem sozialen Engagement und den Kompetenzen der Jugend sowie von deren Vertrauen in die Zukunft ab. Die staatliche Politik sollte Jugendlichen helfen, ihr volles Potenzial als eigenständige Mitglieder der Gesellschaft zu verwirklichen, Lebenspläne zu schmieden und ihre demokratische Staatsbürgerschaft wahrzunehmen. Bildung und Lernen, sowohl formal als auch non-formal, sollen Jugendliche mit den erforderlichen Kenntnissen, Fähigkeiten und Einstellungen ausstatten, um Zugang zu ihren Rechten zu erhalten und diese wahrzunehmen. Für alle politischen Bereiche, die das Leben von Jugendlichen berühren, ist es unerlässlich, dass Jugendliche ihre Rechte kennen und wissen, was sie tun können, wenn ihr Zugang zu Rechten verwehrt wird und wie sie Abhilfe schaffen können.

8. Der Europarat hat eine Reihe von Tools erstellt und zahlreiche öffentliche Kampagnen durchgeführt, um die Mitgliedstaaten bei der Aufklärung von Jugendlichen über deren Rechte und wie man Zugang zu diesen erhält zu unterstützen, u. a. die No Hate Speech-Bewegung und das Projekt ENTER! über den Zugang von Jugendlichen aus benachteiligten Stadtteilen zu sozialen Rechten.

9. Jugendliche werden häufig als Investition in die Zukunft wahrgenommen, aber tatsächlich ist es so, dass ihre Entwicklung und ihr Wohlergehen auch in der Gegenwart unverzichtbar sind. Damit Jugendliche ihre Rechte kennen, die damit einhergehenden Pflichten akzeptieren und Möglichkeiten erhalten, sich selbst Ausdruck zu verleihen, muss ihre aktive und wirksame Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und an der Entscheidungsfindung frühestmöglich gefördert werden. Man muss ihnen zuhören und sie mit den Mitteln ausstatten, die für eine aktive Beteiligung an Entscheidungen, die ihr Leben unmittelbar betreffen, erforderlich sind. Jugendliche zu aktiven Bürgern zu erziehen, ist ein wesentlicher Aspekt der Jugendpolitik und Jugendarbeit. Jugendliche und Jugendorganisationen spielen eine wichtige Rolle beim Erreichen dieser Ziele, und sie sollten aus diesem Grund auf allen Ebenen von den Behörden unterstützt werden.

### **III. Allgemeine Erwägungen**

10. Diese Empfehlung behandelt den Zugang zu Rechten und befasst sich nicht mit spezifischen Rechten. Ein verbesserter Zugang zu Rechten erfordert, dass Jugendliche, Jugendorganisationen und Jugendarbeiter die Rechte kennen, die Jugendliche wahrnehmen können, und was sie machen können, wenn diese Rechte verletzt werden. Ein verbesserter Zugang erfordert darüber hinaus auch die Eliminierung rechtlicher, politischer und sozialer Hürden, eine regelmäßige Überwachung von Rechtsverletzungen mit besonderem Verweis auf die Erfahrungen marginalisierter Gruppen und die Annahme von Maßnahmen, die den Schutz der Rechte für alle Jugendlichen durch Gesetze, verfassungsrechtliche und weitere gesetzliche Bestimmungen verbessert.



11. Wie in den Ergebnissen der 8. Konferenz der Jugendminister (Kiew, 2008) – Die Zukunft der Jugendpolitik des Europarates: Agenda 2020 – und in den Schlussfolgerungen der Jugendveranstaltung hervorgehoben, die der Konferenz zugrunde lag, sollten die Gewährleistung, dass Jugendliche sich vollumfänglich der Menschenrechte und Menschenwürde erfreuen können, und die Ermutigung ihres diesbezüglichen Engagements als eine der Prioritäten der Jugendpolitik des Europarates sein.

12. Es gibt so vieles, auf dem aufgebaut werden kann. Eine der wichtigsten Hinweise zum Mehrwert dieser Empfehlung ist die Notwendigkeit für ein jugendorientiertes Instrument, das entsprechende Mittel bestehender Mechanismen vereint und eine effektive Umsetzung durch die Mitgliedstaaten einfordert, unterstützt durch die umfangreiche Tätigkeit des Jugendsektors des Europarates. Gegenwärtig stehen innerhalb des Europarates mehrere rechtliche Instrumente in Bezug auf den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zur Verfügung, diese verteilen sich aber auf viele unterschiedliche Themen. Es gibt außerdem signifikante Lücken, die sich aus neusten Entwicklungen ergeben (z. B. der verstärkte Einsatz von Praktika als wichtiger Schritt des Übergangsprozesses von der Schule in den Beruf), mit denen sich die Empfehlung befasst. Ein Mehrwert wird auch durch eine Untersuchung der Methoden erzielt, mit denen man einige der größten Barrieren entfernen könnte, und indem man den Beitrag der Jugendpolitik und Jugendarbeit bei der Umsetzung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten maximieren kann. Die Entwurfsarbeit zu dieser Empfehlung beruht insbesondere auf dem Erklärungsentwurf zur Konferenz der Jugendminister, die 2012 in Sankt Petersburg stattfand, und der Jugendveranstaltung, die dieser vorausging, und der Arbeit der erweiterten Gruppe, die vom Gemeinsamen Jugendrat (CMJ) beauftragt wurde und im Mai 2014 zusammentrat.

13. Die Zielsetzungen dieser Empfehlung befassen sich mit einigen Prioritäten des Jugendsektors des Europarates, der die Mitgliedstaaten aufruft, eine Jugendpolitik zu entwickeln und anzuwenden, die den Zugang von Jugendlichen zu Rechten unterstützt. Der Europarat erkennt an, dass es wichtig ist, mehr zu tun, um den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu garantieren, insbesondere in der Übergangszeit, wenn sie neue Verantwortung und Pflichten übernehmen, aber auch aufgrund ihres Alters Diskriminierung ausgesetzt sind, z. B. auf dem Arbeitsmarkt. Während die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta auf alle Menschen Anwendung finden, einschließlich Jugendliche, ist es an der Zeit, dass der Europarat ein Rechtsinstrument verabschiedet, das einem verbesserten Zugang von Jugendlichen zu Rechten gewidmet ist und das die Rolle der Jugendpolitik und Jugendarbeit für einen verbesserten Zugang unterstreicht.

14. Vor allem ruft die vorliegende Empfehlung die Mitgliedstaaten dazu auf, einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu verfolgen, um den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu gewährleisten. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz versetzt Menschen in die Lage, ihre Rechte zu kennen und einzufordern und erhöht die Fähigkeit von Menschen und Institutionen, Verantwortung für die Achtung, den Schutz und die Erfüllung der Rechte zu übernehmen. Er betont die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte: sie gelten für alle Menschen überall und alle Rechte

– seien es bürgerliche, kulturelle, wirtschaftliche, politische oder soziale Rechte – sind gleichermaßen wichtig, und die Verweigerung eines Rechts behindert die Wahrnehmung

anderer Rechte. Gleichheit und Nichtdiskriminierung sind weitere wichtige Grundsätze eines menschenrechtsbasierten Ansatzes

– alle Menschen sind gleich und niemand sollte aufgrund von ethnischer Abstammung, Hautfarbe, Geschlecht, Alter, Sprache, sexueller Orientierung, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler, sozialer oder geografischer Herkunft, Behinderung, Geburt oder eines anderen Status, der durch Menschenrechtsstandards etabliert wird, diskriminiert werden. Schließlich fördert ein menschenrechtlicher Ansatz die Partizipation und Inklusion, da alle Menschen das Recht haben, an Informationen, die sich auf Entscheidungsprozesse beziehen, die sie unmittelbar betreffen, teilzuhaben und Zugang zu diesen zu erhalten.

15. Dies bedeutet, dass Jugendliche größere Chancen erhalten, an der Gestaltung der Entscheidungen mitzuwirken, die sich auf ihre Menschenrechte auswirken. Es bedeutet des Weiteren, die Fähigkeit von jenen zu erhöhen, die für die Erfüllung der Rechte von Jugendlichen zuständig sind, damit sie diese Rechte anerkennen und wissen, wie man diese Rechte respektiert, und wie man sie zur Rechenschaft ziehen kann. Bei einem menschenrechtsbasierten Ansatz wird sichergestellt, dass sowohl die Standards als auch die Grundsätze der Menschenrechte in die Politikgestaltung sowie in die Verfahrensabläufe von Organisationen und Institutionen aufgenommen werden. Dies ist ein grundlegender und nicht verhandelbarer Aspekt der Empfehlung.

#### **IV. Der Entwurfsprozess**

16. Am 15. Januar 2013 versicherte das Ministerkomitee die Parlamentarische Versammlung seines Engagements hinsichtlich der Sicherstellung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten, der Prävention von Verstößen gegen diese Rechte, der Bereitstellung einer angemessenen Nachbereitung und Nachbesserung und der Prüfung innovativer Methoden für die Ermächtigung von Jugendlichen, diese Rechte wahrzunehmen. In seiner Antwort an die Parlamentarische Versammlung wies das Ministerkomitee auf Folgendes hin:

das von den konsultierten Organen bezeugte Interesse: Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), Gleichstellungskommission (GEC), Europäischer Lenkungsausschuss für Jugend (CDEJ), Beirat zu Jugendfragen (CCJ), Gemeinsamer Jugendrat (CMJ), Regierungsausschuss für die Europäische Sozialcharta, Europäisches Zentrum für Globale Interdependenz und Solidarität (Nord-Süd-Zentrum), Europäischer Ausschuss für den sozialen Zusammenhalt (CDCS) und der Lenkungsausschuss für Bildungspolitik und –praxis (CDPPE) an der Ausarbeitung einer möglichen Empfehlung zum Zugang von Jugendlichen zu Rechten und ihre Bereitschaft, sich an diesem Prozess zu beteiligen. Das Ministerkomitee ruft die Gremien des Jugendsektors auf, nach Konsultation weiterer relevanter Organe diesbezüglich Vorschläge im Rahmen ihrer Arbeitsaufträge und Haushalte für den Zeitraum 2014-2015 vorzulegen. **1**

1. Antwort des Ministerkomitees auf Empfehlung 2015(2013) der Parlamentarischen Versammlung über den Zugang von Jugendlichen zu Grundrechten.

17. Auf Grundlage der vom Sekretariat bereitgestellten Informationen stimmte der Gemeinsame Jugendrat zu, für das Ministerkomitee einen Empfehlungsentwurf für die Mitgliedstaaten über den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu verfassen. Nach Gesprächen mit Mitgliedern des Europäischen Lenkungsausschusses für Jugend (CDEJ) und des Beirats zu Jugendfragen (CCJ) zum Mehrwert, Zweck, Inhalt und zur Methodologie des Empfehlungsentwurfs wurde 2014 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, bestehend aus zwei Mitgliedern des CDEJ, zwei Mitgliedern des CCJ, einem Vertreter des Europäischen Jugendforums, zwei Vertretern des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH) und einem Vertreter der Europäischen Jugendinformations- und -beratungsagentur (ERYICA).

18. Die Entwurfsgruppe erstattete dem CMJ regelmäßig Bericht über die Fortschritte des Empfehlungsentwurfs und erhielt wertvolle Unterstützung von einer Reihe von Regierungsvertretern. Mit Unterstützung des Sekretariats des Europarates führte die Gruppe mit einer Reihe von Verwaltungseinheiten des Europarates umfangreiche Konsultationen zum geplanten Inhalt der Empfehlung durch. Zu diesen gehörten: Lenkungsausschuss für Menschenrechte (Zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei Menschenrechten); die Abteilung für Menschenrechtsgesetzgebung und -politik; die Abteilung für Kinderrechte; der Europäische Ausschuss für den sozialen Zusammenhalt, Menschenwürde und Gleichheit (CDDECS); die Parlamentarische Versammlung und der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas. Eine Reihe wertvoller Vorschläge und Änderungen, die im Rahmen dieses Konsultationsprozesses eingingen, wurden in die Empfehlung aufgenommen, und die Entwurfsgruppe konnte sicherstellen, dass den Gesprächen die Prioritäten dieser großen Spanne herausragender Organe zugrunde lagen. Eine dieser Prioritäten, die die Entwurfsgruppe annahm, ist die Gleichstellung von Männern und Frauen, in der Überzeugung, dass diese - als unveräußerlicher, integraler und unteilbarer Teil der Menschenrechte und Forderung für das Erreichen sozialer Gerechtigkeit - und der verbesserte Zugang von Jugendlichen zu Rechten untrennbar miteinander verbunden sind. Die Entwurfsgruppe kam überein, es sei ausschlaggebend für Jugendliche, einer Umgebung ausgesetzt zu sein, die das Bewusstsein für Geschlechter und Gleichstellung fördert, um so den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu verbessern, und sie stellte sicher, dass dieser Grundsatz in der Endfassung der Empfehlung wiederspiegelt wurde.

19. Die Entwurfsgruppe akzeptierte den Arbeitsauftrag und arbeitete in den Jahren 2014 und 2015 an der Empfehlung. Dabei berücksichtigte sie bestehende Tools und Instrumente, Informationen über die Erfahrungen von Jugendlichen (einschließlich Aussagen von Jugendlichen) und die Kapazitäten und Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, ihrer Verantwortung hinsichtlich der Achtung, Förderung und des Schutzes des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten zu erfüllen.

20. Die Entwurfsgruppe entschied sehr früh in ihren Erörterungen, sich in dem Empfehlungsentwurf auf die Umsetzung einer innovativen Jugendpolitik und den einzigartigen und wertvollen Beitrag zu konzentrieren, den die Jugendarbeit für den Zugang von Jugendlichen zu Rechten leisten kann. In Folge betont die Empfehlung die Rolle der Jugendorganisationen und des Ko-Managements zwischen Jugendorganisationen und Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ermächtigung und Unterstützung einer bedeutsamen Teilhabe von Jugendlichen an der Entscheidungsfindung. Die Gruppe blieb während des gesamten Entwurfsprozesses ihrem Schwerpunkt treu, sich mit dem Zugang zu Rechten zu befassen, anstatt mit den Rechten an sich.

## V. Die Themen, die in dieser Empfehlung behandelt werden

21. Wie bereits ausgeführt, sind Jugendliche weiterhin negativ und unverhältnismäßig stark von den wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten betroffen, mit denen sich viele Mitgliedstaaten konfrontiert sehen.<sup>2</sup> In Folge gestaltet sich der Übergang zur Eigenständigkeit für Jugendliche immer prekärer. Die Jugendpolitik ist besonders von Sparmaßnahmen betroffen, da sie auf der Prioritätenliste für ein staatliches Eingreifen und die Zuweisung von Mitteln nach unten verschoben wurde. Diese Empfehlung reagiert auf die Auswirkungen dieser geänderten Umstände und die sich daraus ergebenden Bedrohungen für den Zugang von Jugendlichen zu Rechten. Sie betont die Notwendigkeit, die Rechte aller Jugendlichen zu sichern, insbesondere von jenen mit geringeren Chancen, dass ihre Stimme gehört wird, und sie erinnert uns daran, dass der Erhalt einer Gesellschaft, in der wir leben wollen, von den Kompetenzen von Jugendlichen sowie deren Verständnis und Engagement für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abhängt.

2. Europäisches Jugendforum (2014), Youth in the crisis: What went wrong?  
[www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

22. Die Empfehlung priorisiert Bereiche, in denen bekanntermaßen der Zugang von Jugendlichen zu Rechten besonders problematisch ist, und sie enthält einige praktische Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, eine eigene Analyse ihrer gegenwärtigen Situation durchzuführen und ein koordiniertes Vorgehen zu planen, um die Hürden, mit denen Jugendliche oder bestimmte Gruppen von Jugendlichen in ihrem Kontext konfrontiert sind, abzubauen.

23. Die Belege zeigen, wo verfügbar, Verletzungen von Rechten, bei denen Jugendliche aufgrund ihres Alters diskriminiert werden (z. B. auf dem Arbeitsmarkt) sowie Formen der Diskriminierung, die in Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention aufgeführt werden (i.e. aufgrund von Geschlecht, ethnischer Abstammung, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer oder anderer Weltanschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Angehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Eigentum, Geburt oder eines anderen Status), und die zusätzlichen diskriminierenden Praktiken, denen Jugendliche aufgrund von Alter, ethnischer Abstammung, Behinderung, sozioökonomischer Herkunft, sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsausdruck ausgesetzt sind. Die Stärkung von Eingriffen zur Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung der Chancengleichheit sind zentrale Ziele dieser Empfehlung.

24. Ein weiteres wichtiges Thema, das identifiziert wurde, ist das fehlende Wissen von Jugendlichen in Bezug auf ihre Rechte oder die Maßnahmen, die es zur Sicherung dieser Rechte gibt.<sup>3</sup>

ERYICA hat belegt, dass Jugendliche ihre sozialen und wirtschaftlichen Rechte (z. B. im Hinblick auf Wohnen, Beschäftigung und soziale Sicherung) kaum kennen.<sup>4</sup> Einige Jugendliche, z. B. jene, die in ländlichen Gebieten leben und die weder in einer Schule noch in Ausbildung sind, finden es besonders schwierig, Informationen über Rechte zu bekommen. Wenn Jugendliche ihre Rechte nicht kennen und was sie machen können, wenn ihre Rechte

verletzt werden, dann ist der Zugang natürlich beeinträchtigt. Eine angemessene Überwachung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten ist unerlässlich.

25. Weitere besondere Anliegen im Hinblick auf den Zugang von Jugendlichen zu Rechten, die im Erklärungsentwurf der 9. Konferenz der Jugendminister unterstrichen wurden, spiegeln sich in dieser Empfehlung wider. Diese umfassen:

die Schwierigkeiten von vielen Jugendlichen, nach Abschluss der Schule stabile und bedeutsame Beschäftigungsverhältnisse zu finden;

die unzureichende Kapazität der Sozial- und Gesundheitsdienste, die Bedürfnisse von Jugendlichen zu erfüllen;

die unzureichenden Gelegenheiten zur Teilhabe (insbesondere bei Entscheidungen zu politischen Maßnahmen, die Jugendliche unmittelbar betreffen);

gesetzliche und praktische Hürden in mehreren Mitgliedstaaten hinsichtlich des Rechts, sich friedlich zu versammeln und frei Vereinigungen zu gründen;

die unzureichende Unterstützung von Jugendinitiativen und unabhängigen, selbst geleiteten Jugendorganisationen.

26. Schließlich hat die Entwurfsgruppe im Hinblick auf die Prioritätsbereiche, mit denen sich die Empfehlung befasst, eine Reihe neuer Themen aufgenommen, die von der erweiterten Gruppe hervorgehoben wurde, die vom Gemeinsamen Jugendrat ernannt wurde und die sich im Mai 2014 traf, vor allem Jugendmobilität und das Leben in einer vielfältigen Gesellschaft.

## **VI. Was beinhaltet diese Empfehlung?**

27. Nach der Präambel, die eine Begründung für die Empfehlung enthält und eine Reihe relevanter bestehender Instrumente aufführt, gibt es insgesamt acht Empfehlungen. Ein Anhang legt den Anwendungsbereich und Zweck der Empfehlung und die zugrunde liegenden Grundsätze fest und listet eine Reihe von Maßnahmen auf, die die Mitgliedstaaten bei der Untersuchung der Situation in ihrem eigenen Land und bei der Entscheidung, welche neuen Maßnahmen durchzuführen sind, erwägen können. Diese Maßnahmen befassen sich mit dem Umgang mit den als Prioritäten genannten Themen:

Bekämpfung diskriminierender Praktiken;

Abbau gesetzlicher und praktischer Hürden im Hinblick auf das Recht von Jugendlichen, sich friedlich zu versammeln und Vereinigungen beizutreten;

Einführung oder Ausarbeitung politischer Maßnahmen zur Förderung und Erleichterung des Zugangs;

3. Europäisches Jugendforum (2012), Policy Paper on Youth Rights. [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

4. ERYICA (2014), Compendium on national youth information and counselling services: <http://eryica.org/>.

die Verfolgung eines koordinierten Ansatzes, um den Zugang von Jugendlichen zu Rechten in allen relevanten politischen Bereichen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu verbessern;

eine Reihe von Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten bei der Formulierung und Umsetzung von politischen Maßnahmen und Programmen zur Förderung und Erleichterung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten erwogen werden kann;

Sicherstellung, dass die Empfehlung an zuständige Stellen und Interessenvertreter weitergeleitet wird;

Überwachung der Umsetzung und der Nachbereitung der Empfehlung durch das Ministerkomitee.

28. Der Europarat ist der Überzeugung, Jugendliche sollten ihre Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung jeglichen Grundes, einschließlich des Alters, wahrnehmen können. Der Begriff Diskriminierung schließt alle Formen der Diskriminierung ein, ungeachtet der Gründe, die explizit in Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt oder von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte etabliert wurden. Der Begriff Intersektionalität wird verwendet, um Überschneidungen verschiedener Formen oder Systeme von Diskriminierung zu beschreiben. Ein Beispiel ist der Schwarze Feminismus, der argumentiert, die Erfahrungen als dunkelhäutige Frau seien unabhängig voneinander als Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe und aufgrund der Tatsache, eine Frau zu sein, zu verstehen, müsse jedoch die Interaktionen berücksichtigen, die sich gegenseitig verstärkten.

29. Die Mitgliedstaaten können Änderungen herbeiführen, indem sie aktiv die Menschenrechte fördern und schützen und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen einführen und die Diskriminierung von Minderheiten und anderen Gruppen bekämpfen, die unfair behandelt werden. Sie spielen außerdem eine wichtige Rolle bei der Entwicklung multikultureller Gemeinschaften, indem sie Minderheiten integrieren und vielfältige Bedürfnisse und Bräuche, Kulturen und Lebensstile berücksichtigen.<sup>5, 6</sup>

30. Die Mitgliedstaaten werden dringend aufgefordert, für eine Untersuchung der Probleme, die Jugendliche beim Zugang zu ihren Rechten erleben, einen inklusiven, koordinierten und fokussierteren Ansatz zu verfolgen. Sie sind aufgerufen, Hürden und Barrieren in bestehenden rechtlichen Rahmen zu eliminieren und Maßnahmen Vorrang einzuräumen, die die Förderung, Unterstützung und den Schutz des Zugangs zu Rechten in allen relevanten politischen Bereichen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zum Ziel haben. Am wichtigsten ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten bei ihrem Vorgehen in allen relevanten Politikfeldern stets in Partnerschaft mit Jugendlichen und Jugendorganisationen agieren.

31. Eine weitere Bestimmung der Empfehlung ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, Strategien zu verfolgen, die die Grundsätze der Menschenrechte widerspiegeln, unter gleichzeitiger Anerkennung, dass Jugendarbeit einen besonders wertvollen Beitrag bei der Erleichterung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten leisten kann. Der Jugendsektor des Europarates bekämpft seit Langem in Kooperation mit den Mitgliedstaaten und Jugendorganisationen Diskriminierung und fördert die Menschenrechte. Er hat Kampagnen zu den Themen Hassrede,<sup>7</sup> die Rechte von Roma<sup>8</sup> und Diversität, Menschenrechte und Partizipation durchgeführt<sup>9</sup> und eine Jugendpolitik und Maßnahmen im Bereich Jugendarbeit in Bezug auf Ausgrenzung, Diskriminierung und Gewalt in Bezug auf Jugendliche entwickelt, insbesondere in multikulturellen benachteiligten Stadtteilen.<sup>10</sup> Die im Rahmen dieser Programme entwickelten Tools und Ressourcen (u.a. Schulungsmaterialien, Spiele und

Aktivitäten und Beispiele guter Praxis) sind eine wertvolle Ressource für die Mitgliedstaaten, wenn sie diese Empfehlung umsetzen und Jugendliche jeglicher Herkunft über ihre Rechte aufklären. Das Projekt ENTER! unterstützt die Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2015)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Zugang von Jugendlichen aus benachteiligten Stadtteilen zu sozialen Rechten. Die Ressourcen stehen auf den in den Fußnoten genannten Webseiten zur Verfügung.

5. Europäisches Jugendforum (2012), Policy Paper on Youth Rights. [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

6. Europäisches Jugendforum (2015), Inclusive Societies Resolution: [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

7. Europarat, No Hate Speech Movement: [www.coe.int/en/web/no-hate-campaign](http://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign).

8. Europarat, Dosta! Enough! [www.coe.int/en/web/portal/roma](http://www.coe.int/en/web/portal/roma).

9. Europarat, Alle verschieden – Alle gleich.

10. Europarat, ENTER! Projekt: [www.coe.int/en/web/enter/home](http://www.coe.int/en/web/enter/home).

32. Eine weitere Bestimmung in dieser Empfehlung befürwortet die Änderung der Struktur und Praxis öffentlicher Institutionen und Dienste und die Verbesserung der Kompetenzen und Fähigkeiten der Mitarbeiter, wo notwendig. Mit öffentlichen Institutionen meinen wir Orte wie z. B. Schulen, Krankenhäuser, Bibliotheken, Parks und sogar Konzerthallen, die von Jugendlichen aufgesucht werden. Die Änderungen könnten jugendfreundlichere, inklusive Umgebungen sein, die auf Grundlage von Gesprächen mit Jugendlichen geändert werden, oder sie könnten sich auf einen besseren Zugang für bestimmte Gruppen von Jugendlichen beziehen, z. B. Zugangsrampen für Jugendliche mit Behinderungen oder geänderte Zeiten für außerschulische Aktivitäten, damit diese mit den Zeiten verfügbarer Transportmittel in Einklang stehen, damit Jugendliche aus ländlichen Gebieten leichter nach Hause kommen.

33. Die Rolle jugendpolitischer Maßnahmen und der Jugendarbeit für einen beschleunigten Zugang zu Rechten wird im gesamten Text der Empfehlung hervorgehoben. Die wichtige Rolle, die die Jugendarbeit diesbezüglich spielt, ist am aktuellen und geplanten Arbeitsprogramm der Jugendabteilung des Europarates erkennbar.<sup>11</sup> Die Priorität liegt auf der Förderung eines rechtbasierten Ansatzes bei jugendpolitischen Maßnahmen, die auf Normen, Standards und Grundsätzen des internationalen Menschenrechtssystems basieren, damit sich die Jugendpolitik mit den wahren Bedürfnissen und Rechten von Jugendlichen in verschiedenen Politikbereichen befassen kann. Die Programmausrichtungen schließen ein: den Übergang von Jugendlichen zur Eigenständigkeit, der Zugang von Jugendlichen zu Rechten, bessere Kenntnisse und Kapazitäten zur Bekämpfung von Diskriminierung und der Erwerb von Kompetenzen durch non-formales Lernen.

34. Diese Empfehlung ruft die Mitgliedstaaten auf, jugendpolitische Maßnahmen zu etablieren oder zu entwickeln, die Jugendlichen den Zugang zu Rechten wirksam erleichtern. Diesbezüglich sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine Reihe spezifischer Maßnahmen zur Förderung und Erleichterung des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten zu erwägen und die Gemeinden und Regionen sind aufgerufen, das gleiche zu tun. Die Maßnahmen beziehen sich auf die folgenden Überschriften:

Zugang zu Bildung;

Eigenständigkeit und soziale Inklusion von Jugendlichen;

Jugendmobilität;

aktive Bürgerschaft, Demokratie und Teilhabe;

Zusammenleben in von Vielfalt geprägten Gesellschaften;

Zugang zu Informationen und Schutz;

Zugang zu Gesundheitsdiensten.

11. Prioritäten in den Leitlinien 2016-2017 des Jugendsektors des Europarates

35. Diese Überschriften spiegeln die wichtigsten Bereiche wider, die im Erklärungsentwurf der Konferenz der Jugendminister, die 2012 in Sankt Petersburg stattfand, enthalten sind sowie eine geringe Anzahl von kürzlich identifizierten Problemen. In Kürze decken die Maßnahmen das Folgende ab.

#### **a. Zugang zu Bildung**

36. Jugendliche sind bei der vollumfänglichen Wahrnehmung ihres Rechts auf Bildung mit einer Bandbreite von Hürden und Herausforderungen bei der Verwirklichung ihres vollständigen Bildungspotenzials konfrontiert. Zu viele Jugendliche brechen die Schule ab, weil sie einem wirtschaftlichen oder sozialen Druck ausgesetzt sind oder Diskriminierung erleben. **12, 13** Die in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen fördern den Verbleib und die erneute Aufnahme des Lernens, der persönlichen Entwicklung und der Achtung der Vielfalt.

12. Europäisches Jugendforum (2013), Policy paper on quality education:  
[www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

13. Organising Bureau of European School Students (2013-2014), Education: We Have a Problem: [www.obessu.org/inclusion](http://www.obessu.org/inclusion).

37. Die Maßnahmen unter dieser Kategorie befassen sich damit, den Zugang zu einer hochwertigen Bildung sicherzustellen. Empfehlung CM/Rec(2012)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Sicherstellung einer hochwertigen Bildung enthält eine Definition, was genau mit hochwertiger Bildung gemeint ist; sie sollte der Umsetzung dieser Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten zugrunde liegen. In Kürze ist mit hochwertiger Bildung eine Bildung gemeint, die:

allen Schülern und Studenten, insbesondere jenen aus gefährdeten oder benachteiligten Gruppen, Zugang zu Lernangeboten gibt und die auf deren Bedürfnisse, wie angemessen, zugeschnitten sind;

ein sicheres und gewaltfreies Lernumfeld bietet, in dem die Rechte aller geachtet werden;

die Persönlichkeit, Talente und geistigen und körperlichen Fähigkeiten jedes Schülers und Studenten im größtmöglichen Umfang entwickelt und sie ermutigt, die Bildungsprogramme, an denen sie teilnehmen, abzuschließen;

Demokratie, Achtung der Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit in einem Lernumfeld fördert, das den Lernbedarf und die sozialen Bedürfnisse eines jeden erkennt;



Schülern und Studenten ermöglicht, angemessene Kompetenzen, Selbstvertrauen und kritisches Denken zu entwickeln, damit sie verantwortungsvolle Bürger werden und ihre berufliche Vermittelbarkeit verbessern;

den Schülern und Studenten allgemeine und lokale kulturelle Werte vermittelt und sie gleichzeitig befähigt, eigene Entscheidungen zu treffen;

die Ergebnisse des formalen und non-formalen Lernens in transparenter Weise und auf Grundlage einer fairen Bewertung bescheinigt und eine Anerkennung erworbener Kenntnisse und Kompetenzen für ein weiteres Studium, eine Beschäftigung oder für andere Zwecke ermöglicht;

sich auf qualifizierte Lehrkräfte stützt, die sich einer kontinuierlichen beruflichen Fortbildung verpflichtet fühlen;

frei von Korruption ist.

38. Die langjährige Arbeit des Jugendsektors des Europarats belegt die Vorteile einer progressiven und innovativen Jugendpolitik und Jugendarbeit. Diese Politik ist der Eckpfeiler dieser Empfehlung. Jugendpolitik und Jugendarbeit sollten zentrale Elemente der Strategien sein, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf einen besseren Zugang von Jugendlichen zu Rechten entwickeln.

39. Die Empfehlung erkennt den Wert und die Bedeutung des non-formalen Lernens und der Einführung gemeinsamer Rahmen im Hinblick auf Qualifikation und Kompetenzen auf non-formaler und formaler Ebene an. Die hier erzielten Fortschritte werden den Zugang zur Mobilität und die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen verbessern. **14, 15**

## **b. Eigenständigkeit und soziale Inklusion von Jugendlichen**

40. Jugendliche empfinden den Übergang von der Abhängigkeit in die Eigenständigkeit als immer prekärer. Es wird immer schwieriger für Jugendliche, sich beim Übergang von der Schule zum Beruf **16** zurechtzufinden. Die steigenden Kosten für Studium und Weiterbildung, geringe Löhne und die Diskriminierung von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt bedeuten, dass viele Jugendliche ihr eigenständiges Leben mit hohen Schulden beginnen. Zugang zu Darlehen, Wohnraum und Sozialhilfe zu erhalten, ist in vielen Staaten für Jugendliche schwieriger. Den Mitgliedstaaten wird geraten, die Anwendung von Einkommensunterstützungsplänen, Wohnzuschüssen und Finanzierungsplänen für Jugendliche zu prüfen. Es gibt einige interessante Beispiele, was einige europäische Regierungen, in Zusammenarbeit mit Jugendorganisationen, diesbezüglich im Rahmen der Umsetzung der Jugendgarantie der Europäischen Kommission leisten. **17**

41. Mit der steigenden Nutzung unbezahlter Praktika und gering entlohnter Ausbildungsstellen als erste Schritte auf dem Arbeitsmarkt sind Jugendliche, die aus verschiedenen Gründen nicht von ihren Familien finanziell unterstützt werden können, besonderen Herausforderungen ausgesetzt. **18** Praktika sind für einige ein wichtiger Schritt des Übergangprozesses, sie sollten aber angemessen entlohnt werden, um die Chancengleichheit zu schützen und um das Recht von Jugendlichen auf Eigenständigkeit und auf einen angemessenen Lebensstandard zu unterstützen. Praktika können ausbeuterisch sein, wobei zu viele Jugendliche zwischen schlecht bezahlten oder unbezahlten Praktika hin und herwechseln. Es gibt immer mehr Belege dafür, dass Praktika außerhalb der formalen

Bildung häufig regulär besetzte Stellen für Jugendliche ersetzen. **19** Damit Jugendliche einen vollständigen Zugang zu Rechten in diesem Bereich erhalten, ist ein besserer Schutz vor schlechten Praktiken, z. B. die Verlängerung von Praktika, sowie die Anwendung von Qualitätsstandards und eines Zertifikationssystems erforderlich, um die Anerkennung der im Rahmen von Praktika und Ausbildungen erworbenen Fachkenntnisse und Fähigkeiten zu unterstützen.

14. Council of Europe Working Group on Non-formal Education and Social Cohesion (2002), A study on the links between formal and non-formal education: [www.coe.int/youth](http://www.coe.int/youth).

15. European Federation for Intercultural Learning (EFIL), A study on mobility of secondary school pupils and recognition of study periods spent abroad: [www.efil.afs.org](http://www.efil.afs.org).

16. Obwohl die Arbeitslosenrate bei Jugendlichen in einigen Staaten seit einiger Zeit sinkt, konnten insgesamt 23 % der europäischen Jugendlichen im Alter von 15-24 Jahren, die eine Stelle suchten, im Januar 2014 keine Stelle finden. 2012 waren 14,6 Mio. junge Menschen in ganz Europa weder in der Schule noch in Beschäftigung oder Ausbildung (NEETs), was 15,9 % der Gesamtbevölkerung in der Altersspanne 15-29 Jahren entspricht. Zwischen 2007 und 2013 hat sich die Jugendarbeitslosenrate in 12 Staaten der Europäischen Union mindestens verdoppelt: Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik und Zypern.

17. Europäisches Jugendforum (2014), Youth Organisations and the Youth Guarantee: [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

18. Europäisches Jugendforum (2014), European Quality Charter on Internships and Apprenticeships: [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

19. Ibid.

42. Jugendliche werden auf dem Arbeitsmarkt erheblich diskriminiert und sind der Gefahr von Ausbeutung und der Verweigerung von Arbeitnehmerrechten aufgrund ihres Alters und ihrer mutmaßlichen Unerfahrenheit ausgesetzt. **20** Niedrige Bezahlung und Null-Stunden-Verträge sind auf den Arbeitsmärkten in ganz Europa verbreitet, und junge Menschen sind von diesen besonders betroffen. **21** Die Verweigerung von Sozialkrediten oder Wohnbeihilfen aufgrund des Alters verschärft die Probleme einiger junger Menschen, wenn sie versuchen, genug zu verdienen, um sich einen angemessenen Lebensstandard leisten zu können.

20. Ibid.

21. Europäisches Jugendforum (2013), Quality Jobs for Young People: [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

43. Die politischen Maßnahmen müssen die besonderen Umstände von Jugendlichen in verschiedenen Kontexten berücksichtigen. Neuere Analysen betonen die Notwendigkeit, bei der Erarbeitung von Strategien der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Jugendliche eine sehr vielfältige Gruppe mit unterschiedlichen Merkmalen und häufig mehrfachen Bedürfnissen sind. Es kann nicht für die gesamte Bandbreite eine einzelne Lösung gefunden werden. So erleben z. B. Jugendliche aus ländlichen Gebieten besonders viele Probleme beim Zugang zu Rechten. Die Mitgliedstaaten müssen dies bei der Ausarbeitung oder Einführung von

Maßnahmen berücksichtigen, die den Zugang von Jugendlichen zu Rechten in ländlichen Gebieten sicherstellen. Es hat auch Auswirkungen auf die Strategien in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Wohnen und Transport sowie auf die Jugendpolitik. Jugendliche, die in ländlichen Gebieten leben, dürfen keinen schlechteren Zugang zu öffentlichen Diensten und bei der Wahrnehmung der Rechte erleben als jene Jugendlichen, die in städtischen Gebieten leben.

### **c. Jugendmobilität**

44. Auch wenn immer mehr Jugendliche die vielen Gelegenheiten ergreifen, für den Beruf, ein Studium oder eine ehrenamtliche Tätigkeit umzuziehen – innerhalb Europas, nach Europa und aus Europa in den Rest der Welt – so hat es doch auch einen Anstieg der Barrieren in Bezug auf die Mobilität gegeben, ungeachtet der Tatsache, dass Auslandsaufenthalte für die Vermittelbarkeit, Entwicklung von Fähigkeiten und das interkulturelle Verständnis ausschlaggebend sind. Wie das Ministerkomitee kürzlich anmerkte, ist die internationale Studentenmobilität eines der Hauptziele des Bologna-Prozesses, der den Europäischen Hochschulraum (EHEA) geschaffen hat und der ein wichtiges Instrument für wirtschaftliche Fortschritte, soziale Entwicklung und interkulturelles Verständnis ist. <sup>22</sup> Zu den Hürden, mit denen junge Menschen beim Umzug in Europa für ein Studium, eine ehrenamtliche Tätigkeit und eine Ausbildung konfrontiert werden, gehören u.a. fehlende Informationen, Angst vor Problemen im Hinblick auf die Anerkennung von Qualifikationen, Schwierigkeiten bei der Beantragung von Visa und Aufenthaltsgenehmigungen und fehlende finanzielle Mittel. Junge Ehrenamtliche können den Zugang zum Sozialversicherungsschutz verlieren, und jungen Menschen kann ihr Anrecht auf Mobilität ungerechtfertigt verweigert werden. <sup>23</sup>

45. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Visumangelegenheiten würde dazu beitragen, Bürokratie abzubauen und den Jugendlichen, ungeachtet ihrer Herkunft, erleichtern, sich innerhalb Europas zu bewegen oder nach Europa zu kommen. Die in der Empfehlung aufgeführten Maßnahmen schließen einige äußerst pragmatische Schritte ein, die die Hürden abbauen, mit denen junge Menschen bei der Freizügigkeit in Europa konfrontiert werden. Vereinfachte Visumantragsverfahren, die online gestellt werden können (wodurch Logistikkosten sowie Wartezeiten bei Visumanträgen reduziert werden), ist ein Vorschlag; ein weiterer ist ein verbesserter Zugang zu Mobilitätsprogrammen, z. B. Erasmus+ <sup>24</sup> und die Jugendkarte. Durch Beitritt zum Teilabkommen zur Jugendmobilität durch die Jugendkarte nutzen die Mitgliedstaaten ein Instrument, das eine hohe Glaubwürdigkeit bei jungen Menschen genießt und sie mit einer innovativen Praxis für Jugendmobilität und einer aktiven Bürgerschaft in Europa verbindet. <sup>25</sup>

22. Antwort des Ministerkomitees auf Empfehlung 2066 (2015).

23. Europäisches Jugendforum (2014), Resolution on Easing Access to Visas for more Youth Mobility: [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org).

24. [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_en.htm).

25. Europarat (2011), Partial Agreement on Youth Mobility through the Youth Card within Council of Europe: [www.eyca.org/youth-mobility/partial-agreement](http://www.eyca.org/youth-mobility/partial-agreement).

#### **d. Aktive Bürgerschaft, Demokratie und Teilhabe**

46. Die aktive Teilnahme junger Menschen an Entscheidungen ist unverzichtbar, wenn demokratischere, integrativere und wohlhabendere Gesellschaften aufgebaut werden sollen. Wie es in der Revidierten Europäischen Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region lautet, „Die Mitwirkung am demokratischen Leben einer Gemeinde ist mehr als die Stimmabgabe oder sich zur Wahl zu stellen, obwohl dies wichtige Elemente sind. Die Mitwirkung und die aktive Mitsprache als Bürger bedeutet auch, dass man das Recht, die Mittel, den Freiraum, die Möglichkeit und, wenn nötig, die gewünschte Unterstützung hat, um sich an Entscheidungen zu beteiligen und diese zu beeinflussen und bei Aktionen und Aktivitäten mitzuwirken, um zum Aufbau einer besseren Gesellschaft beizutragen.“ 26

47. Wenn Mitgliedstaaten die Mitwirkung von Jugendlichen unterstützen und fördern, tragen sie auch zur sozialen Integration von Jugendlichen bei, indem sie ihnen helfen, sich nicht nur mit den Herausforderungen und dem Druck, denen sie ausgesetzt sind, zu befassen, sondern auch mit den Herausforderungen einer modernen Gesellschaft, in der Anonymität und Individualismus häufig vorherrschend sind. Damit jedoch die Mitwirkung der Jugend bei der Entscheidungsfindung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene erfolgreich, dauerhaft und bedeutsam sein kann, ist mehr erforderlich als die Entwicklung oder Restrukturierung der politischen oder administrativen Systeme. Jede Strategie oder Handlung, die zur Förderung der Jugendpartizipation entworfen wurde, muss sicherstellen, dass die kulturelle Umgebung junge Menschen respektiert, und sie muss darüber hinaus auch die vielfältigen Bedürfnisse, Umstände und Wünsche der Jugendlichen berücksichtigen. Ihre Meinung zählt! – das Handbuch des Europarats zur Revidierten Europäischen Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region – enthält nützliche Ratschläge zur Entwicklung der Mitwirkung von Jugendlichen auf kommunaler Ebene, insbesondere zwischen Jugendorganisationen und kommunalen Stellen, sowie eine Reihe von Bildungsaktivitäten, die als Lernhilfen eingesetzt werden können. 27

48. Wie die Revidierte Europäische Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region klarstellt, ist es unerlässlich, dass Jugendliche und Jugendorganisationen als Partner in die Festlegung und Umsetzung der Strategien einbezogen werden, die die Mitgliedstaaten für einen verbesserten Zugang zu Rechten angenommen haben. Jugendliche müssen außerdem, zusammen mit den Verantwortlichen für deren Umsetzung, vollumfänglich in die Überwachung und Evaluierung der Ergebnisse der Strategie einbezogen werden. Ihr Beitrag zur Analyse der Probleme, mit denen Jugendliche konfrontiert sind, ist einzigartig und wesentlich für die Entwicklung der effektivsten Maßnahmen, die in die Strategie aufgenommen werden. Die Mitwirkung von Jugendlichen stärkt die Inklusion der Interessengruppen, insbesondere von Jugendlichen, die entfremdet sind und die eine Unterstützung beim Zugang zu ihren Menschenrechten am dringendsten benötigen. Des Weiteren ist die Mitwirkung von Jugendlichen bei der Überwachung und Überprüfung der Strategie ausschlaggebend, um zu verstehen, was funktioniert hat und wo weitere Maßnahmen vonnöten sind.

26. Revidierte Europäische Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und Region: [www.coe.int/youth](http://www.coe.int/youth).

27. Europarat (2008), Ihre Meinung zählt! – Handbuch des Europarats zur Revidierten Europäischen Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region: [www.coe.int/youth](http://www.coe.int/youth).

49. Die Maßnahmen in dieser Kategorie, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten aufgerufen sind, schließen Gelegenheiten für alle Jugendlichen ein, sich zu versammeln, zu vereinigen und frei zu äußern, einschließlich durch E-Partizipation als ergänzendes Tool. Jugendliche engagieren sich auf unterschiedliche Weise im Internet und in den sozialen Medien, und der Schutz der Meinungsfreiheit durch diese Medien ist ein wesentlicher Schritt, um den Zugang von Jugendlichen zu Rechten sicherzustellen. Weitere Maßnahmen rufen die Staaten dazu auf, den Zugang von Jugendlichen zum Recht auf Mitwirkung zu sichern, indem sie jugendgeführte, unabhängige demokratische Organisationen als Kanal für die Mitwirkung und Einbeziehung aller Jugendlichen anerkennen und unterstützen.

50. Man muss sich mit den Hürden, die die Mitwirkung von Jugendlichen verhindern, befassen, wenn die Mitgliedstaaten die allgemeinen demokratischen Mängel und die wachsende Ungleichheit in der europäischen Gesellschaft bekämpfen wollen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Hürden, die die demokratische Teilhabe von Jugendlichen einschränken, abzubauen und bei Bedarf ihre Wahlgesetze zu überarbeiten. Der Wandel im politischen Engagement von Jugendlichen, wie im Kongress-Bericht über Jugendpartizipation - „Abbau von Hürden der Jugendpartizipation: eine Lingua franca für Gemeinden und Regionen und junge Menschen " - betont die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, die den Dialog zwischen Jugendlichen und gewählten Amtsträgern verbessern. Der Bericht des Kongresses schlägt den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften vor, die neue Kommunikationskultur zu übernehmen, die flächendeckend von Jugendlichen verwendet wird, um auf diesem Weg dieser Gruppe eine effektive Mitwirkung an Politik und Entscheidungsverfahren zu ermöglichen und ihre Sorgen und Bedürfnisse mittels der von ihnen favorisierten Medien vorzustellen. **28** Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, die Gründe und Argumente für eine Absenkung des Wahlalters auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zu erwägen, um das demokratische Engagement von Jugendlichen zu erhöhen. Es scheint, dass diese Maßnahme zu einer Umkehr der nachlassenden Wahlbeteiligung von jungen Menschen beitragen könnte. **29**

28. Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (2015), CG/2015(29)7PROV, Abbau von Hürden der Jugendpartizipation: eine Lingua franca für Gemeinden und Regionen und junge Menschen: [www.coe.int/Congress](http://www.coe.int/Congress).

29. Zeglovts (2011), Vote at 16: turnout of the youngest voters – evidence from Austria, der ÖGPW vorgelegtes Dokument (Österreichische Gesellschaft für Politikwissenschaft), 2. Dezember 2011, Salzburg; Franklin M.N. (2004), Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945, Cambridge University Press; Bhakti Y., Hansen K.M. und Wass H. (2012), The relationship between age and turnout: a roller-coaster ride. Electoral Studies 31: 588-593.

## **e. Zusammenleben in von Vielfalt geprägten Gesellschaften**

51. Der Europarat spielt bei der Bekämpfung von Diskriminierung, Intoleranz und Ausgrenzung eine wichtige Rolle, indem er Jugendorganisationen und die Zivilgesellschaft einbezieht, das Peer Learning und die non-formale Bildung fördert, die Partizipation und Inklusion marginalisierter Jugendlicher stärkt, die interkulturellen Kompetenzen und das internationale Verständnis bei Jugendlichen ausweitet und die soziale und politische Kreativität von Jugendlichen in Europa begleitet.

52. Jugendlichen kommt beim Aufbau friedlicher Gesellschaften auf der Grundlage von Vielfalt und Inklusion im Geiste von Respekt, Toleranz und gegenseitigem Verständnis eine wichtige Rolle zu. Die Erfolge der Kampagne des Jugendsektors Alle unterschiedlich – Alle gleich, des Projekts ENTER! und der „No Hate Speech“-Bewegung belegen dies. Die Zielsetzungen dieser Kampagnen sollten die Hauptkomponenten jeder langfristigen Politik sein, die die gemeinsamen Grundwerte der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie fördert, um so ein menschlicheres und inklusiveres Europa zu schaffen. Beispiele für jugendgeleitete Beiträge zu einer gemeinsamen Vision und zu einem gemeinsamen Fahrplan zur Verhütung und Bekämpfung von Konflikten und Gewalt und den Aufbau eines nachhaltigen Friedens, wie z. B. die Jugenderklärung von Amman zu Jugend, Frieden und Sicherheit, betonen die vorhandenen und potenziellen Vorteile des einzigartigen Beitrags, den Jugendliche für Frieden, Gerechtigkeit und Versöhnung leisten können. Die wichtige Rolle, die die Jugendarbeit auch bei der Nutzung dieses Engagements und dieser Energie spielt, wird in zahlreichen Auswertungen der nationalen Jugendpolitik belegt, die unter der Leitung des Gemeinsamen Jugendrats (CMJ) durchgeführt wurden. 30

## **f. Zugang zu Informationen und Schutz**

53. Jugendliche sollten Zugang zu allen Informationen über ihre Rechte haben. Gute Informationen und eine gute Aufklärung über die Menschenrechte sind eine grundlegende Voraussetzung, wenn Jugendliche in die Lage versetzt werden sollen, aktiv ihre Rechte im Rahmen eines rechtebasierten Ansatzes einzufordern.

54. Die Mitgliedstaaten sollten wirksame Mechanismen einrichten, um Jugendliche über die Rechte, die sie betreffen, sowie die Möglichkeiten von Abhilfen, falls diese Rechte verletzt oder verweigert werden, zu informieren und aufzuklären (und jene, die mit Jugendlichen arbeiten). Diese Mechanismen, einschließlich Beschwerdeverfahren, sollten für alle Gruppen von Jugendlichen leicht zugänglich sein, insbesondere jenen, die diskriminiert oder sozial ausgegrenzt sind. Der Europarat hat eine Reihe von Ressourcen entwickelt, um die Mitgliedstaaten im Hinblick auf diese Verantwortung zu unterstützen. So werden z. B. Compass, das Handbuch für die Menschenrechtsbildung von Jugendlichen, und Compasito, das Handbuch für die Menschenrechtsbildung für Kinder, in großen Teilen Europas eingesetzt. 31 Das Toolkit „People’s access to Rights through Youth Information and Counselling“ von ERYICA bietet den Mitgliedstaaten ein reichhaltiges Angebot nützlicher Materialien und Ressourcen, um Jugendliche in ansprechender Weise über ihre Rechte aufzuklären. 32

30. Internationale Auswertung nationaler Jugendpolitik durch den Europarat:  
[www.coe.int/youth](http://www.coe.int/youth).

31. Compass: Compasito: [www.coe.int/fr/web/compass](http://www.coe.int/fr/web/compass).



32. ERYICA (2015), People's access to Rights through Youth Information and Counselling: <http://eryica.org>.

55. Eine weitere Ressource für die Mitgliedstaaten, die diese Maßnahmen umsetzen, ist der Bericht des Europarates über das Projekt „Learning the Key Principles and the Functioning of the Human Rights Protection System“, das europäische Schüler von Sekundarschulen mit den wichtigsten Grundsätzen des europäischen Rechts vertraut machen und ihnen vermitteln soll, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte funktioniert. Es soll den Schülern helfen, die Verbindungen zum innerstaatlichen Recht sowie die Auswirkungen auf europäische Gesellschaften zu erkennen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs und seine maßgeblichen Urteile sind der Schwerpunkt dieses Projekts und bilden, im Rahmen der gegenwärtigen nationalen Schulprogramme für Menschenrechtsbildung und politische Bildung die Grundlage für die Lernaktivitäten für den Unterricht. Das Ziel des Projektes ist, Jugendliche über ihre Rechte aufzuklären. Es soll sie auch auffordern, die wichtigsten gesellschaftlichen Werte zu üben, die durch diese Rechte in ihrem Alltag verteidigt werden, u.a. Toleranz, Respekt für andere, Fairness und Schutz vor Willkür. 33

33. Freiheit(en) - Lernaktivitäten für Sekundarschulen zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

56. Ein wirksames System für die Aufklärung von Jugendlichen über die Menschenrechte ermöglicht eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen Strukturen und Jugendorganisationen und trägt dazu bei, bürokratische und politische Hürden während der Umsetzung der Charta für politische Bildung und Menschenrechtsbildung zu eliminieren.

57. Zugang zu Informationen ist einer der Schlüssel für Partizipation; und das Recht von Jugendlichen, Zugang zu Informationen über Möglichkeiten und Themen, die sie betreffen, zu erhalten, wird in offiziellen europäischen und internationalen Dokumenten immer stärker anerkannt. 34 Jugendliche müssen Zugang zu diesen Informationen erhalten, damit sie an Aktivitäten und am Leben ihrer Gemeinde teilhaben oder von Diensten und Chancen, die für sie gedacht sind, profitieren können. Die Teilnahme an Aktivitäten und Projekten, die sie interessieren und die sie häufig selbst organisieren, ist häufig ein Schritt eines Prozesses, sich weitreichender in der Gemeinde, einschließlich für deren politisches Leben, zu engagieren. Kommunale und regionale Stellen und andere relevante Akteure sollten die Schaffung geeigneter Informationsdienste für Jugendliche über bestehende Strukturen, wie Schulen, Jugenddienste und Bibliotheken, fördern und unterstützen. Konkrete Maßnahmen sollten durchgeführt werden, um den Informationsbedarf aller Gruppen von Jugendlichen zu decken, einschließlich jener, die aufgrund von sprachlichen Hürden oder eines fehlenden Zugangs zum Internet Schwierigkeiten haben, auf diese Informationen zuzugreifen.

34. So ist z. B. der Zugang zu Informationen ein wichtiges Merkmal sowohl der Revidierten Europäischen Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und Region (2008) als auch der Empfehlung CM/Rec(2012)2 des Ministerkomitees über die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen jünger als 18 Jahre.

58. Die Mitgliedstaaten sollten effektivere Systeme für den Schutz des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten etablieren. Der rechtsbasierte Ansatz, auf dem die Empfehlung des Ministerkomitees basiert, erfordert die Bereitstellung von Mechanismen für Jugendliche, die bei Verletzung oder Verweigerung ihrer Rechte Abhilfe suchen. Jugendliche müssen diese

Mechanismen kennen und diese kostenlos nutzen können und, wo erforderlich, unabhängig unterstützt werden. Die Empfehlung schlägt als wichtigen Mechanismus für die Achtung und den Schutz des Zugangs von Jugendlichen zu Rechten die Einrichtung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen gemäß den Pariser Grundsätzen vor **35**.

35. 1993 von der UN-Generalversammlung angenommen: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

### **g. Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten**

59. Der Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten, insbesondere der (zeitnahe) Zugang zu psychologischen Gesundheitsdiensten, gestaltet sich immer problematischer und uneinheitlicher, besonders für Jugendliche aus schutzbedürftigen Gruppen. Sparmaßnahmen und die Kosten für den Bedarf in den Bereichen Medizin und Versorgung der Bevölkerung führen zu noch weniger Investitionen in die psychologischen oder sozialen Dienste für Jugendliche. Der Zugang zu diesem Recht kann z. B. davon abhängen, ob ein Jugendlicher arbeitet oder bei seinen Eltern lebt oder vom Grad der Vertraulichkeit, den der Dienst garantiert, was besonders wichtig ist. Die Regeln zur Anspruchsberechtigung sind häufig jenen, die von einer Unterstützung oder Intervention profitieren würden, unklar. Die Schwierigkeiten, die Jugendliche beim Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten erleben, bedeutet, dass immer mehr Jugendliche ein prekäres Leben führen.

60. Jugendliche im Rahmen von Schullehrplänen und anderen Methoden über eine gesunde Lebensführung und Gesundheitsrisiken und deren Vermeidung aufzuklären, ist eine der wichtigsten Präventionsmaßnahmen, ebenso die Schulung der Gesundheitsdienstleister, die mit Jugendlichen arbeiten. Einige der in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen befassen sich damit, Jugendliche über die primären Gesundheitsdienste aufzuklären, die ihnen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, und wie sie Zugang zu diesen erhalten.

### **VII. Schlussfolgerungen**

61. Die Ergebnisse dieses Rechtsinstrumentes sind ebenso wichtig wie dieses Rechtsinstrument selbst. Ohne eine konkrete Nachbereitung, umfassende Kommunikation und solide Förderung kann diese Empfehlung des Ministerkomitees ihre Zielgruppe nicht erreichen. Die Mitgliedstaaten sollten einen Nachbereitungsmechanismus einführen, der die Rechenschaftspflicht, aber auch die kontinuierliche Umsetzung der in der Empfehlung enthaltenen Maßnahmen durch Dialog, Lernen, den Austausch von Praxisbeispielen und anderen Formen der Zusammenarbeit stärkt. Ein Seminar zur Überprüfung der Fortschritte nach drei Jahren würde dem Europäischen Lenkungsausschuss für Jugend und dem Jugendbeirat des Europarates eine exzellente Gelegenheit bieten, die erzielten Fortschritte zu bewerten und den Mitgliedstaaten, bei Bedarf, Unterstützung und Anleitung anzubieten.

Die Empfehlung hat zum Ziel, den Zugang von Jugendlichen zu Rechten zu verbessern, anstatt sich mit den einzelnen Rechten selbst zu befassen. Sie konzentriert sich auf eine Verbesserung des Zugangs durch Maßnahmen, die das Bewusstsein der Jugendlichen für ihre Rechte schärfen und was sie tun können, wenn ihre Rechte verletzt werden, und die



Eliminierung rechtlicher, politischer und sozialer Hürden. Sie betont, wie wichtig es für die Mitgliedstaaten ist, regelmäßig die Verletzung von Rechten zu überwachen und auf diese reagieren und über gesetzliche Vorschriften einen angemessenen Schutz sicherzustellen.

Die Empfehlung findet Anwendung auf alle Jugendlichen, die sich aufgrund ihres Alters bei der vollumfänglichen Wahrnehmung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihrer aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen Leben mit Hürden konfrontiert sehen.