

## **Bericht zu TOP 6**

### **„Partizipation – Politik mit Kindern und Jugendlichen“**

#### **1. Ausgangslage / Berichtsauftrag**

Die Jugendministerkonferenz hat auf ihrer Sitzung am 25./26. Juni 1998 in Kassel die Länder und die Kommunen gebeten, die Möglichkeiten für eine stärkere Partizipation junger Menschen auszuschöpfen und die darin liegenden Chancen zur Förderung des demokratischen Bewusstseins und zur Übernahme sozialer Verantwortung zu nutzen. Im Zentrum der Beschlussfassung standen Forderungen nach einem kontinuierlichen und umfassenden Ausbau der Beteiligung in Anwendung bestehender rechtlicher Grundlagen. Beteiligungsmöglichkeiten sollten sich vor allem auf die Politikfelder Städtebau, Verkehr, kommunale Planungsprozesse sowie Kinder- und Jugendhilfe beziehen.

Anlage des Beschlusses waren die fachpolitischen Hinweise der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden, in denen die Potentiale, Qualitätsstandards sowie die rechtlichen Grundlagen benannt werden. Die Jugendministerkonferenz hat die AGOLJB in ihrem Beschluss aufgefordert, diese zu aktualisieren.

Die AGOLJB hat daraufhin vereinbart, in einer Berichterstattung an die Jugendministerkonferenz Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen Grundlagen in allen – Kinder und Jugendliche vorrangig berührenden – Politikfeldern, Umsetzungsvorschläge zur verstärkten Partizipation von Kindern in spezifischen Einrichtungen sowie Empfehlungen zur Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen (z.B. Aufnahme von Beteiligungsrechten in Gemeindeordnungen) darzulegen. Dabei sollten die Rahmenbedingungen für das Gelingen von Beteiligungsangeboten, die Qualitätskriterien für erfolgreiche Beteiligungsverfahren sowie die Partizipation als Faktor der Demokratieentwicklung, als sozialräumliches Planungsinstrument und als Mittel zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen Berücksichtigung finden.

## **2. Grundlagen**

### **2.1 Partizipationsbegriff und mögliche Formen**

Der Begriff der Partizipation bzw. der der Beteiligung meint die mitbestimmende Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in Planungen und Entscheidungen zur Gestaltung ihrer Lebensräume, Lebensumstände und Regelungen ihres Lebensalltags. Aus der subjektiven Perspektive betrachtet schärft Partizipation darüber hinaus das individuelle Bewusstsein, Träger von Rechten zu sein. Partizipation prägt den jungen Menschen in seiner Bereitschaft zu Mitgestaltung und Mitverantwortung und bildet damit die subjektive Grundlage für gesellschaftliches, bürgerschaftliches Engagement.

Der Grad der institutionellen bzw. der formellen Verankerung und die damit verbundenen Möglichkeiten einer Einflussnahme bilden ein wichtiges Unterscheidungskriterium für die unterschiedlichen Formen von Beteiligung. In der Kinder- und Jugendhilfe ist mit dem SGB VIII ein hoher Grad der Institutionalisierung geschaffen worden, indem für viele Leistungs- und Aufgabenfelder die Beteiligung normiert ist. Es werden auch Aussagen zu Qualität und Verbindlichkeit des Beteiligungsanspruchs getroffen. Die methodische Umsetzung dieses Anspruchs muss von der Praxis in ihren jeweiligen Handlungsfeldern geleistet werden. Dementsprechend ist ein großes Spektrum unterschiedlicher Formen der Beteiligung entstanden, das von punktuellen Möglichkeiten mit unverbindlichem Charakter bis zu prozesshaften Formen mit Rechtsanspruch reicht. Dabei kann bezüglich des Grades der Einflussnahme zwischen den Stufen Mitsprache, Mitwirkung und Mitbestimmung sowie zwischen Formen der direkten Beteiligung und solchen, die mittelbar oder repräsentativ konstituiert sind, unterschieden werden. Die Beteiligungsmöglichkeiten stehen darüber hinaus Kindern und Jugendlichen als Individuen und/oder als Mitglied einer Gruppe offen.

Unter dem Begriff der Beteiligung werden also individuelle Rechtsansprüche genauso gefasst wie solche aus Mitgliedschaften, parlamentarischen Gremien, Vorschlags- und Beschwerdewesen, interaktiver Bürgerarbeit, Einsetzung von Vertrauenspersonen sowie aktivierenden Formen. Bei den im öffentlichen Bewusstsein am stärksten vertretenen Beteiligungsmodellen an Planungs- und Entscheidungsprozessen im direkten Lebensumfeld wie Kindergarten, Schule, Stadtteil etc. wird darüber hinaus eine Differenzierung in repräsentative, offene und projektbezogene Formen vorgenommen.

### **2.2 Rechtliche Grundlagen der Beteiligung**

### **2.2.1 UN-Kinderrechtskonvention**

Am 20.11.1989 haben die Vereinten Nationen die Konvention über die Rechte des Kindes beschlossen, die am 05.04.1992 in Deutschland in Kraft getreten und damit Bestandteil der deutschen Rechtsordnung ist. Das führt insbesondere dazu, dass bestehendes Recht konsequent im Sinne der Kinderrechtskonvention auszulegen und entsprechend anzuwenden ist. Bedeutsam in Fragen der Beteiligung sind das Recht auf eigene Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten (Art. 12 Abs. 1), das Recht auf Gehör (Art. 12 Abs. 2), das Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 13 Abs. 1) und das Recht auf Informationsbeschaffung und –weitergabe (Art. 13 Abs. 1).

### **2.2.2 Agenda 21**

Die Agenda 21 wurde auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet.

In der Präambel heißt es: "Die Agenda 21 ist Ausdruck eines globalen Konsenses und einer politischen Verpflichtung auf höchster Ebene zur Zusammenarbeit im Bereich von Entwicklung und Umwelt. Ihre erfolgreiche Umsetzung ist in erster Linie Aufgabe der Regierungen. Eine entscheidende Voraussetzung dafür sind politische Konzepte, Pläne, Leitsätze und Prozesse auf nationaler Ebene. Die auf nationaler Ebene unternommenen Anstrengungen sind durch eine internationale Zusammenarbeit zu unterstützen und zu ergänzen. Hierbei fällt dem System der Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle zu. Auch andere internationale, regionale und subregionale Organisationen und Einrichtungen sind aufgefordert, sich daran zu beteiligen. Außerdem muss für eine möglichst umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und eine tatkräftige Mithilfe der nichtstaatlichen Organisationen (NRO) und anderer Gruppen Sorge getragen werden."

In Teil III, Kapitel 25, finden sich Handlungsgrundlagen, Ziele und Maßnahmen zur Förderung der Rolle der Jugend und ihre aktive Einbeziehung in den Umweltschutz und in die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Auch dies ist zur Auslegung bestehenden Rechts heranzuziehen.

### 2.2.3 Verfassungsrecht

Grundlegende Rechtsnormen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sind die im Grundgesetz und in den Verfassungen der Bundesländer enthaltenen Grundrechte. Sie gewähren einerseits als solche bestimmte personale Rechte und wirken sich andererseits auf die Anwendung einfachgesetzlicher Regelungen mittelbar aus. Zwar sind die Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Verfassung nicht explizit angesprochen. Dessen bedarf es jedoch auch nicht, da die Grundrechte, soweit die Verfassung nicht selbst Einschränkungen normiert, für alle gelten. Deshalb hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch das Kind als Grundrechtsträger selbst Anspruch auf den Schutz des Staates, weil es ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG ist. Dies folgt nicht zuletzt daraus, dass die Grundrechtsfähigkeit - ebenso wie die allgemeine Rechtsfähigkeit - eine Rechteeigenschaft des potentiellen Dürfens und nicht eine natürlich-tatsächliche Eigenschaft des aktuellen Könnens ist. Deshalb ist die Grundrechtsfähigkeit, d. h. die Eigenschaft, Inhaber von Grundrechten zu sein, vom Lebensalter unabhängig und einer Altersabstufung grundsätzlich nicht zugänglich.

Von der Fähigkeit, Träger von Grundrechten zu sein, ist die Fähigkeit zu unterscheiden, diese selbständig auszuüben. Soweit Grundrechte an bestimmte Verhaltensweisen, Einstellungen oder Eigenschaften und nicht ausschließlich an das Menschsein als solches anknüpfen, ist in der Grundrechtsdogmatik bislang nicht vollständig geklärt, ob und wieweit bestimmte Altersgrenzen, die Reife oder Einsichtsfähigkeit des Grundrechtsträgers oder andere Kriterien die Grundrechtsausübung beeinflussen.

Die Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung am öffentlichen Leben lassen sich vornehmlich aus den nachfolgend genannten „politischen“ Grundrechten ableiten:

➤ Meinungsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1. Satz 1 GG)

Das Grundrecht garantiert jedem das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Jeder soll frei sagen können, was er denkt. Die Meinungen junger Menschen zählen deshalb ebenso wie die Meinungen von Erwachsenen.

➤ Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG)

Sie gewährleistet das Recht, Presseerzeugnisse zu schaffen, herzustellen, zu verbreiten, zu kaufen und zu lesen, und sie schützt die freie Presse als Institution. Dies gilt auch für die Jugendpresse, also eine solche, die von Jugendlichen primär für Jugendliche produziert wird.

- **Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG)**  
Das durch die Versammlungsfreiheit gesicherte Recht, sich friedlich zusammenzufinden, erhält seine grundsätzliche Bedeutung für die politische Beteiligung durch die durch kollektive Wahrnehmung gekennzeichnete Eigenart des Willensbildungsprozesses und gewährleistet eine Beeinflussung des ständigen Prozesses der politischen Meinungsbildung. Die damit zugleich garantierte Demonstrationfreiheit gibt insbesondere jungen Menschen ein wirkungsvolles Instrument zur Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung an die Hand, auch und gerade soweit sie noch nicht wahlberechtigt sind.
- **Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 GG)**  
Neben dem Bestand und der Tätigkeit von Vereinigungen als solchen sichert sie allen Bürgerinnen und Bürgern das Recht zu, Vereine und Gesellschaften zu gründen und diesen beizutreten (sog. individuelle Vereinigungsfreiheit). Die Vereinigungsfreiheit schützt mithin die freiheitliche kollektive Willensbildung und bietet deshalb jungen Menschen außerhalb der politischen Sphäre im engeren Sinne ein Forum der politischen Meinungsbildung und -äußerung.
- **Parteienfreiheit (Artikel 21 GG)**  
Das zur Vereinigungsfreiheit Gesagte lässt sich weitgehend auf die Parteienfreiheit übertragen mit der Maßgabe, dass sie ausdrücklich und ausschließlich der politischen Willensbildung dient und damit auch den jungen Menschen den Zugang zu entsprechender Betätigung eröffnet.
- **Anhörungsrechte als verfahrensmäßige Ergänzung der Grundrechte**  
Auch Anhörungsrechte - z. B. im Verkehrs- und Bauplanungsrecht sowie im Umweltrecht - können Grundrechte der politischen Beteiligung sein. Obwohl sie keine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz gefunden haben, gelten sie doch als Elemente des Rechtsstaatsprinzips, und das Bundesverfassungsgericht hat in ihnen die verfahrensmäßige Seite der Grundrechte gesehen. In Sonderheit mit der Bürgerinitiativenbewegung stellen die verfassungsmäßig geschützten Anhörungsrechte damit ein wesentliches Element der politischen Beteiligung gerade auch junger Bürgerinnen und Bürger dar.

Grundrechte stehen allerdings in der Regel im Spannungsfeld verfassungsrechtlich geschützter unterschiedlicher Interessen, sei es, dass es sich um die Kollision der Grundrechte mehrerer Individuen oder Gruppen handelt oder um den Gegensatz von Grundrechten und geschützten Institutionen. Die Verfassung löst das Spannungsverhältnis in der Regel so, dass sie Grundrechte durch bestimmte Vorbehalte einschränkt. Diese Einschränkungen gelten für Kinder und Jugendliche als Grundrechtsträger ebenso wie für Erwachsene. Soweit solche Beschränkungen aber nicht ausdrücklich normiert sind, bedürfen sie der Legitimation aus der Verfassung selbst.

Das Bundesverfassungsgericht löst derartige Konfliktsituationen mit Hilfe der Formel von der praktischen Konkordanz: Kollisionen zweier konkurrierender verfassungsrechtlich geschützter Interessen müssen grundsätzlich so gelöst werden, dass beide ihre größtmögliche Wirkung entfalten können.

Für den Konfliktfall zwischen Elternrecht und Grundrechten des Kindes gilt die Besonderheit, dass das Elternrecht ein Recht im Interesse des Kindes ist und als pflichtgebundenes Recht dem Wohl des Kindes dient. Daraus folgt, dass elterliche Maßnahmen als „Pflege und Erziehung“ nur unter dem Schutz von Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG stehen, soweit sie Reaktion auf die (fort-)bestehende Erziehungsbedürftigkeit des Kindes sind. Eltern dürfen grundsätzlich nur so lange und so viel für und an Stelle ihrer Kinder entscheiden dürfen, als diese nicht zur Selbstbestimmung in der Lage sind, als sie noch der Erziehung und Pflege durch die Eltern bedürfen.

#### **2.2.4 Grundnormen des Zivilrechts**

Im innerstaatlichen Zivilrecht hat sich die Stellung von Kindern und Jugendlichen in den vergangenen Jahren nicht unerheblich geändert. Hier kann die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen insbesondere als Teilhabe an zu treffenden Entscheidungen eingeordnet werden. Diese dokumentiert sich im Wesentlichen in der nunmehr normierten Stellung des Kindes nicht mehr nur als Objekt, sondern als Subjekt eines (familien)gerichtlichen Verfahrens. Dies wird insbesondere durch eigene Rechte des Kindes etwa auf Umgang mit beiden Elternteilen auch bei einer Trennung der Eltern dokumentiert (§ 1684 Abs. 1 BGB). Dies gilt auch für die Stärkung der Stellung des Kindes und Jugendlichen im gerichtlichen Verfahren. In bestimmten Fällen, namentlich dann, wenn die Interessen des Kindes zu denen seiner gesetzlichen Vertreter in einem Gegensatz stehen, soll das Gericht einen Pfleger/Pflegerin für das Verfahren bestellen (§ 50 FGG).

#### **2.2.5 SGB VIII und Ausführungsgesetze der Bundesländer**

Das im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) geregelte Kinder- und Jugendhilfe-recht sieht in dem insoweit grundlegenden § 8 vor, dass Kinder und Jugendliche entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der Jugendhilfe zu beteiligen sind. Dies wird für bestimmte Betätigungsfelder der Jugendhilfe spezifiziert:

- Die Förderung der Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) nimmt Angebote in den Blick, die an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitgestaltet werden. Hierbei spielt auch der pädagogische Aspekt eine Rolle.
- Die Förderung der Jugendverbandsarbeit (§ 12 SGB VIII) ist darauf ausgerichtet, die eigenverantwortliche Tätigkeit zu unterstützen und Selbstorganisation anzuregen.
- Die Aufforderung an das kommunale Jugendamt, Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes zu machen (§ 14 SGB VIII), ist verbunden mit dem Ziel, dass diese Angebote Kritikfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Kinder und Jugendlichen stärken sollen und dadurch Beteiligung gefördert wird.
- Kinder haben ein Recht auf Beteiligung, wenn Eltern durch den Träger der Jugendhilfe beraten werden sollen (z.B. im Zusammenhang mit Scheidungen, § 17 Abs. 2 SGB VIII) oder bei der Entscheidung, Planung und Ausführung von Einzelfallhilfen zur Erziehung (z.B. Heimerziehung, Tagesgruppen, § 36 SGB VIII). Dem Beteiligungsanspruch wird daneben auch in anderen Angeboten der Jugendhilfe entsprochen (z.B. Heimbeiräte, Beteiligungsmodelle in Angeboten der Jugendsozialarbeit).
- In der Jugendhilfeplanung als zentralem Planungsinstrument des Jugendamts (§ 80 SGB VIII) ist der Bedarf an Angeboten und Einrichtungen der Jugendhilfe entsprechend den Wünschen, Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen zu ermitteln und es sind dem gemäß Angebote zu unterbreiten.

Eine mittelbare Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ergibt sich daraus, dass die Kinder- und Jugendhilfe dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII).

Das Gebot der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Gestaltung der Maßnahmen steht insoweit im SGB VIII zu gleichen Teilen auf den Säulen der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen, der Bedarfsorientierung von Leistungen und der Bedeutung der Beteiligung für die Entwicklung der Persönlichkeit. Entsprechend der Pflicht der Eltern, bei der Pflege und Erziehung die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbstständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen (§ 1626 Abs. 2 BGB), hat auch die Kinder- und Jugendhilfe bei der Ausgestaltung der Leistungen und der Erfüllung der Aufgaben sich daran zu orientieren (§ 9 Nr. 2 SGB VIII). Die Festlegung der geeigneten Formen und Verfahren der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bleibt dem Ermessen der jeweilig verantwortlichen Erwachsenen überlassen und ist somit Gegenstand des pädagogischen Wirkens.

Die Ausführungsgesetze zum SGB VIII sind in den Bundesländern sehr unterschiedlich gestaltet.

Einige Regelwerke füllen nur die Landesrechtsvorbehalte mit vorwiegend organisatorischen Vorschriften z.B. zur Zusammensetzung der Jugendhilfeausschüsse bzw. des Landesjugendhilfeausschusses aus und überlassen die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Jugendhilfeangebote den örtlichen öffentlichen und freien Trägern. Es werden keine inhaltlichen Vorgaben oder Standards für die örtliche Jugendhilfe oder die überregional tätigen Träger der Jugendhilfe getroffen. Andere Regelwerke bestimmen die Ziele und Aufgaben der Jugendhilfe mehr oder weniger detailliert. Sie enthalten genaue Bestimmungen zu Formen und Prinzipien der Jugendhilfe. Zu differenzieren ist weiterhin zwischen den direkten Beteiligungsrechten an Vorhaben außerhalb der Jugendhilfe oder an Projekten der Jugendhilfe und den Beteiligungsrechten innerhalb bestehender Gremien wie den Jugendhilfeausschüssen.

Beispielsweise ist in einigen Ausführungsgesetzen die Beteiligung an allen Kinder und Jugendliche unmittelbar betreffenden Entscheidungen und Maßnahmen der Träger geregelt. Die Kinder und Jugendlichen sollen rechtzeitig, in geeigneter Form und möglichst umfassend unterrichtet werden, es sollen persönliche Gespräche mit ihnen geführt werden. Sie sollen an Planungen in den Gemeinden in angemessener Weise beteiligt werden, soweit ihre Interessen hiervon berührt werden.

Gerade für die Jugendarbeit ist die gesellschaftliche Mitverantwortung im Sinne von demokratischer Mitgestaltung des gesellschaftlichen zum konstitutiven Prinzip erhoben.

### **2.2.6 Weitere Regelungen in den Bundesländern**

Für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den Kommunen (Landkreise, Städte, Gemeinden) gelten in vielen Bundesländern spezifische kommunalverfassungsrechtliche Regelungen, die unterschiedliche Instrumentarien vorsehen.

So ist beispielsweise in einigen Gemeindeordnungen eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an sie betreffenden kommunalen Planungen vorgeschrieben und eine Darlegungspflicht über die Umsetzung entsprechender Vorschriften festgelegt.

In den Kommunalverfassungen einiger Bundesländer haben darüber hinaus auch repräsentative Ansätze wie Kinder- und Jugendparlamente oder Jugendbeiräte eine rechtliche Absicherung erfahren.



### **2.2.7 Spezielle Beteiligungsvorschriften für kommunale Planungsvorgänge**

Von besonderer Bedeutung ist hier die bauplanungsrechtliche Beteiligungsvorschrift in § 3 BauGB. Danach sind Bürgerinnen und Bürger möglichst frühzeitig über allgemeine Ziele und Zwecke, alternative Möglichkeiten und Auswirkungen der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) zu unterrichten und ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Es existieren in Deutschland eine Vielzahl von Modellen, Kinder und Jugendliche in diese Verfahren einzubeziehen und ihnen die Äußerung zu ermöglichen. Anknüpfungspunkt dieser Modelle ist dabei die Regelung des § 1 Abs. 5 Nr. 3 BauGB, nach der Bauleitpläne die „sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen und alten Menschen...“ zu berücksichtigen haben.

### **2.2.8 Spezielle Beteiligungsvorschriften für Schülerinnen und Schüler sowie für Kindertagestätten**

Die Beteiligung von Schülerinnen und Schülern ist in den Schulgesetzen der Bundesländer unterschiedlich geregelt und wird verstanden als ein Beitrag zur

- Förderung des schulischen Gemeinschaftslebens,
- Teilnahmefähigkeit an innerschulischen Willensbildungsprozessen,
- Erziehung zu Selbstständigkeit und Selbstverantwortung,
- Interessenvertretung der Schülerschaft,
- Wahrnehmung von innerschulischen Selbstverwaltungsaufgaben.

Im Vordergrund stehen hierbei die Regelung der Zusammensetzung und die Aufgaben der Schülervertretung, die nach dem Repräsentationsprinzip gebildet werden. Gleichzeitig organisieren sich Schülervertretungen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene in Schülerräten. Neben den Organen der Schülervertretung sind in den meisten Schulgesetzen Schülervollversammlungen der gesamten Schule oder von Jahrgangsstufen zum Meinungsaustausch zwischen den Schülerinnen und Schülern vorgesehen. Die Mitbestimmung in den Schulorganen ist in den Ländern unterschiedlich geregelt und reicht von einer rein beratenden Funktion bis hin zur Drittelparität innerhalb der Schulkonferenz.

Auch für Kindertagesstätten ist in einigen Bundesländern die Beteiligung der Kinder gesetzlich geregelt. So wird ihnen beispielsweise die Mitwirkung an der Alltagsgestaltung entsprechend ihrem Entwicklungsstand ermöglicht oder das Recht eingeräumt, aus ihrer Mitte eine Sprecherin oder einen Sprecher zu wählen.

### 3. Entwicklungen seit der Beschlussfassung der JMK im Jahr 1998

Seit der Beschlussfassung der JMK 1998 hat sich sowohl die Praxis als auch die theoretische Diskussion erheblich weiterentwickelt. Während damals vor allem das Anliegen eines Impulses für die Umsetzung der in der UN-Kinderrechtskonvention, der Agenda 21 und der vom SGB VIII geforderten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an sie betreffende Angelegenheiten im Vordergrund stand, gilt es heute, aufgrund der zahlreichen vorliegenden Erfahrungen Schwachstellen zu benennen, die Ziele zu konkretisieren und Handlungsmöglichkeiten für die Länder aufzuzeigen.

Verschiedene Studien haben sich in den letzten Jahren mit dem Thema 'Beteiligung von Kindern und Jugendlichen' auseinandergesetzt und kommen zu folgenden wesentlichen Forderungen:

- Die Wahrnehmung, dass Kinder Subjekte mit eigenen Vorstellungen und Interessen sind, ist zu stärken.
- Die Bereitschaft der Jugendlichen zur aktiven und verantwortungsvollen Teilhabe an der Gemeinschaft vor allem auf der lokalen Ebene - als derjenigen mit dem engsten Lebensweltbezug - ist aufzugreifen. Hier gilt es insbesondere, die Möglichkeit des politischen und sozialen Lernens in den Erziehungs- und Bildungseinrichtungen zu verstärken.
- Erwachsene müssen die Bereitschaft entwickeln, das eigene pädagogische und politische Verhalten zu reflektieren sowie Entscheidungsmacht und Entscheidungsbefugnisse zu teilen.

Auf der Ebene der Bundesländer wurden zwischenzeitlich zahlreiche nachfolgend aufgeführte Maßnahmen ergriffen, um die Mitwirkungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen zu verbessern und damit ihrer Subjektstellung Rechnung zu tragen. Im Mittelpunkt stand dabei die Stärkung der rechtlichen Position in Schulen, Kindertagesstätten, in der Gemeinde und bei Kommunalwahlen:

- Die Mitbestimmungsrechte von Schülerinnen und Schülern wurden in einigen Bundesländern erheblich ausgebaut. In sechs Schulgesetzen findet sich die Drittelparität in Schulkonferenzen bis hin zum aufschiebenden Vetorecht wieder. Dabei belegen praktische Erfahrungen, dass der Ausbau formaler Rechte gerade in der Schule nur in Verbindung mit einer an den Interessen der Kinder und Jugendlichen ausgerichteten Pädagogik zu den gewünschten Erfolgen führt.

- Ein wichtiges Feld der aktivierenden Beteiligung stellt zudem die in mehreren Schulgesetzen bereits verankerte Öffnung der Schulen für den kommunalen Bereich und die damit einhergehende stärkere Zusammenarbeit mit außerschulischen Institutionen dar.
- Auch für Kindertagesstätten regeln Ausführungsgesetze einiger Länder zum SGB VIII die Mitbestimmungsrechte der Kinder.
- In einzelnen Gemeindeordnungen der Länder wurden die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in den letzten Jahren festgeschrieben. Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass das Bewusstsein der kommunalen Ebene für die Wahrnehmung der Rechte und Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen gesteigert werden konnte. Dabei wurde deutlich, dass nur verbindliche Regelungen auch zu einer wirksamen Änderung des Verwaltungshandelns führen. Begleitet wurden die Gesetzesänderungen in den betreffenden Ländern mit der Aus- und Fortbildung von Fachkräften für die Durchführung von Beteiligungsverfahren. Diese in der Regel berufsbegleitenden und praxisorientierten Maßnahmen richteten sich vorrangig an Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Jugendämtern, der freien Jugendhilfe, von Stadt- und Kreisplanungsämtern und an Lehrkräfte, deren Auftrag anschließend darin besteht, die qualifizierte Durchführung von Beteiligungsmaßnahmen zu gewährleisten. Den Gemeinden wird bei der Entwicklung kinder- und jugendspezifischer Beteiligungsverfahren große Gestaltungsfreiheit eingeräumt. Als Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Durchführung von Beteiligungsprojekten sind zu berücksichtigen:
  - Ein Kinder- und Jugendbeteiligungsprojekt muss an der konkreten Lebenswelt ansetzen und entsprechend ausgewählt und vorbereitet werden.
  - Die Form der Beteiligung muss sich an den Erlebniswelten der Kinder und Jugendlichen orientieren; es sind kindgerechte Arbeitsformen zu wählen, geschlechterdifferenzierte Interessen und Ausdrucks-/Kommunikationsformen sind zu berücksichtigen; es ist darauf zu achten, dass keine Geschlechterstereotypen (re-)produziert werden.
  - Über- und Unterforderung der jungen Menschen sind zu vermeiden.
  - Beteiligungsprojekte müssen Ernstcharakter haben. Es muss ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen Planung und Ausführung bestehen.
  - Kinder und Jugendliche sind als Expertinnen und Experten in eigener Sache zu betrachten.
  - Für alle Beteiligungsvorhaben muss die erforderliche Hintergrundinformation rechtzeitig, für Kinder und Jugendliche einfach zugänglich und verständlich vorliegen.

- Um Jugendliche schon frühzeitig an die repräsentative Demokratie heranzuführen und ihre Mitwirkungsmöglichkeiten zu verbessern, haben einige Bundesländer das Wahlalter bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt. Handlungsleitend war hierbei die Einsicht, dass Jugendliche gerade zu kommunalpolitischen Entscheidungen starke persönliche Bezüge haben.
- Ein weiteres zentrales Feld zur Teilhabe junger Menschen ist das ehrenamtliche Engagement in Vereinen und Verbänden, das es durch Anerkennung zu unterstützen gilt.

#### **4. Der Nutzen von Beteiligung**

Mit der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen geht folgender Nutzen einher:

- Die Beteiligung an kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozessen vermittelt demokratische Grundfertigkeiten und verbessert die politische Bildung der Kindern und Jugendlichen. Bei der Mitwirkung an lokalen Prozessen der Agenda 21 haben sie die Möglichkeit, auf die nachhaltige Entwicklung ihres Lebensraumes Einfluss zu nehmen und so frühzeitig die Bedingungen für eine Generationen- und soziale Unterschiede übergreifende demokratische Meinungsbildung kennen zu lernen.
- Durch die frühzeitige Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Fragen der Gestaltung ihres Lebensumfelds entwickeln sie eine größere Bereitschaft, sich für die Gemeinschaft sozial und kulturell zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen. Insoweit wird durch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt.
- Die Akzeptanz von Kindern und Jugendlichen als Expertinnen und Experten in eigener Sache trägt zur Vermeidung oft kostenträchtiger Fehlplanungen bei.
- Der Bildungs- und Erziehungserfolg lässt sich durch die konsequente Einbindung in pädagogische Planungen und Entscheidungen steigern. Insbesondere die Auseinandersetzung mit Gleichaltrigen über Lerninhalte festigt das Wissen und trägt zur Entwicklung einer besseren Urteilsfähigkeit bei.
- Die Maßnahmenplanung der Kinder- und Jugendhilfe wird zunehmend auf die tatsächlichen Bedürfnisse junger Menschen abgestimmt. Dies ist unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Dienstleistungsstruktur.
- Durch projektorientierte Formen der direkten Beteiligung haben auch nicht-organisierte Kinder und Jugendliche die Möglichkeit, ihre eigenen Interessen zu vertreten und gestalterischen Einfluss zu nehmen. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass so die gleichberechtigte Beteiligung von Mädchen und Jungen besser reali-

sierbar ist als in repräsentativen Formen, die noch immer überwiegend von Jungen dominiert werden.

- Die Auseinandersetzung mit den Sichtweisen der Kinder und Jugendlichen legt den Reformbedarf von Verbänden, Institutionen und Parteien offen und fördert die Bereitschaft, sich den Interessen und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen stärker zuzuwenden.

## **5. Stärkung der Beteiligung in einzelnen Handlungsfeldern**

### **5.1 Kindertagesstätten**

Kindergärten und Horte bieten gute Voraussetzungen, den Kindern Mitspracherechte zu ermöglichen. Das können z.B. die Mitsprache über die Tagesgestaltung oder den Wochenverlauf sein oder aber die Aufstellung bestimmter Regeln, um Konflikte zu vermeiden bzw. auszuräumen. Aber auch die Gestaltung der Räumlichkeiten oder die Mitsprache bei den Bildungsinhalten sind mögliche Themen für ihre Mitbestimmung.

Die Ausgestaltung von Kinderbeteiligungsprojekten muss berücksichtigen, dass sich die Wahrnehmungs- und Denkweisen von Kindern im Alter bis zu sechs Jahren von denen älterer Kinder, Jugendlicher und Erwachsener deutlich unterscheiden. Sie erfahren ihre Umwelt vor allem im Spiel; ihre Wahrnehmung ist sehr plastisch und konkret. Bei einer Beteiligung ist insbesondere eine Überforderung der Kinder zu vermeiden; das methodische Vorgehen muss altersgemäß sein.

Eine gesetzliche Regelung kann die Art und Weise der Kinderbeteiligung nicht detailliert vorschreiben, aber zumindest die Beteiligung anregen oder die Einbeziehung des Beteiligungsgedankens für die Träger zur Pflicht erklären.

Die Ausgestaltung des Beteiligungsgebots obliegt den Trägern, Betreuungskräften und Eltern. Im Rahmen einer gemeinsamen Qualitätsoffensive des Bundes und der Länder sind Ansätze zur Partizipation in diesem Bereich weiter zu entwickeln und ist ein geeignetes methodisches Vorgehen zu prüfen.

### **5.2 Beteiligung in weiteren Leistungsbereichen der Jugendhilfe**

In der Fachdiskussion besteht Einigkeit darüber, dass die Beteiligung an der Planung und Ausgestaltung von Maßnahmen eine ausschlaggebende „Ressource“ für den Erfolg der Leistungen der Jugendhilfe darstellt. In dem Projekt „Beteiligungsfördernde Strukturen in der Jugendhilfe“ untersucht das Deutsche Jugendinstitut derzeit, inwieweit durch organisatorische Veränderungen und Verfahrensregelungen aus der Perspektive der Adressaten Verbesserungen in der Leistungslandschaft realisiert

werden können. Hiermit soll u.a. die Diskussion um einen zeitgemäßen Zuschnitt der Jugendhilfe auf eine stärker fachliche und weniger ideologische Basis gestellt werden. Für die Leistungsbereiche Hilfeplanverfahren, Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung und die Jugendhilfeplanung lassen sich zur Zeit folgende Erkenntnisse festhalten:

### **5.2.1 Beteiligung im Hilfeplanverfahren**

Mit den differenzierten Vorschriften zur Beteiligung im Hilfeplanverfahren sind für die erzieherischen Hilfen hohe fachliche Anforderungen festgeschrieben worden, die bislang keine ausreichende Umsetzung erfahren. Das Beteiligungsprinzip ist in der alltäglichen Praxis der Jugendämter und der Einrichtungen zu wenig verankert, so dass die Umsetzung der Vorschriften abhängig ist von der fachlichen Qualität der Arbeit.

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Stärkung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Hilfeplanverfahren hat auch die Sicherstellung der Mitwirkungsrechte der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Jugendämtern selbst. Gleiches gilt für die Herstellung einer erfolgreichen Kooperationsbeziehung zwischen den Jugendämtern und Einrichtungen, da nach vorliegenden Untersuchungen ein direkter Zusammenhang zwischen der Bereitschaft der Fachkräfte zur Beteiligung der Kinder und Jugendlichen und ihren eigenen Mitwirkungsrechten in ihrer Institution besteht.

Ungeklärt ist für viele Fachkräfte auch die Frage, inwieweit Mitbestimmungsmöglichkeiten im Hilfeplanverfahren bei den fachlichen Standards berücksichtigt werden können.

Das in § 5 SGB VIII abgesicherte Wunsch- und Wahlrecht gerät insbesondere dann in Konkurrenz zu den fachlichen und finanziellen Vorgaben der beteiligten Jugendhilfeträger, wenn die Interessen der Eltern und des Kindes oder Jugendlichen im Widerspruch stehen zu dem pädagogischen Konzept oder kostenrelevant sind (Besuchsrechte, Dauer der Hilfe, etc.).

Exemplarisch wurde durch ein Projekt für den Planungsbereich der Hilfe zur Erziehung festgestellt, dass eine qualifizierte Beteiligung vor allem ausreichende Information und Transparenz über Verfahrensfragen und Ansprüche voraussetzt. Gleichzeitig bedingt eine engagierte Mitwirkung von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern, dass das Hilfeplanverfahren adressatenfreundlich ausgestaltet wird, um Zugangsbarrieren, Verunsicherungen und Ängste abzubauen.

Im Rahmen von Fortbildungen ist die professionelle Fähigkeit zum Umgang mit dieser Thematik zu vermitteln.

### 5.2.2 Beteiligung in Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung

Aufgrund der zurückgehenden Zahl von Großeinrichtungen verlagert sich die Diskussion um Beteiligungsmöglichkeiten in Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung auf die Gestaltung der Beziehung zwischen den Kindern und Jugendlichen und ihren Betreuungskräften. Eine institutionelle Verankerung wird vor diesem Hintergrund von vielen Fachkräften nicht für möglich gehalten bzw. es wird eine Formalisierung des pädagogischen Verhältnisses befürchtet. Dennoch ist sicherzustellen, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen Jugendlichen und ihren Betreuern nicht alleine durch die bestehenden Machtverhältnisse entschieden werden. Mit der Umsetzung des Beteiligungsrechts durch individualisierte, informelle Formen allein ist es deshalb nicht getan.

Gerade in einem Kernbereich der Kinder- und Jugendhilfe wie der Heimerziehung mit ihren weitreichenden Auswirkungen auf Autonomie, Entwicklungs- und Integrationschancen des jungen Menschen bedarf es auch formeller Strukturen und Formen bis hin zu Heimräten, um dem Partizipationsprinzip und den Beteiligungsrechten von Kindern und Jugendlichen in schwierigen Lebenslagen Geltung zu verschaffen.

In vielen Einrichtungen gibt es Gruppen- bzw. Einrichtungsversammlungen, die in der Realität aber häufig weniger der Beteiligung der Kinder und Jugendlichen als der pädagogischen Arbeit dienen. Anonymisierte Verfahren wie die Einrichtung eines Kummerkastens oder eine gewählte Vertretung finden dagegen weniger Verbreitung.

Einzelne Beispiele zeigen, dass die Einrichtung gewählter Vertretungen auch auf der Ebene der Träger mehrerer Hilfeeinrichtungen durchaus mit der erforderlichen individuellen Ausrichtung und Flexibilität der pädagogischen Arbeit vereinbar sein kann. Sie ermöglicht einen Austausch zwischen den Kindern und Jugendlichen unabhängig von den Erwachsenen und erfüllt so eine wichtige Funktion für die Wirksamkeit von Hilfeprozessen. Aber entgegen der allgemeinen Entwicklung, Kinder und Jugendliche vorrangig als eigenverantwortliche Subjekte zu sehen, die in der Lage sind, ihren Alltag zu gestalten und auch weitreichende Zukunftsentscheidungen zu treffen, bleibt in der Praxis der erzieherischen Hilfen die Auffassung verbreitet, ihnen fehle es an Kompetenz und Reife, sich an Organisation und Gestaltung der Rahmenbedingungen in den Einrichtungen zu beteiligen. Hiermit wird auf die Bedeutung von Aus- und Fortbildung sowie der Verbreitung von Berichten über erfolgreiche Modelle und Verfahren der institutionellen Beteiligung verwiesen.

### **5.2.3 Beteiligung in der Jugendhilfeplanung**

Eine moderne Jugendhilfeplanung, die sich an der Lebenswelt orientiert, in eine Sozialraumplanung einbettet und auf Aushandlungsprozesse zwischen den Beteiligten setzt, kann auf die Beteiligung junger Menschen nicht mehr verzichten. Die qualifizierte Analyse des Bedarfs verlangt die Einbeziehung des Wissens und der Erfahrung der Adressaten der Maßnahmen. Kinder und Jugendliche sind gerade hier Expertinnen und Experten in eigener Sache. Allerdings ist festzustellen, dass es bislang nicht gelungen ist, die Betroffenenbeteiligung als durchgängiges Prinzip in der Planungspraxis zu verankern.

Die vorhandenen Ansätze beziehen sich vorrangig auf die Berücksichtigung von Wünschen, Bedürfnissen und Interessen in Form von Befragungen und der Möglichkeit, Änderungs- und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, und können damit nicht als direkte Beteiligung mit echten Mitbestimmungsmöglichkeiten klassifiziert werden. Allerdings erfüllen diese Ansätze die Funktion, die Planungen an den Bedürfnissen der Adressaten auszurichten und können den Einstieg in weitergehende Beteiligungsformen bilden.

Die Verankerung der Beteiligung in der Jugendhilfeplanung lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass die darüber geführte Diskussion bislang auf der program-matischen Ebene verblieben ist. Es bedarf einer Konkretisierung, die insbesondere den Anforderungen nach altersangemessenen Formen, unterschiedlichen Themenfeldern der Jugendhilfe und verschiedenen Zielgruppen gerecht wird.

Wie auch schon bei der Ausgestaltung des Hilfeplanverfahrens selbst (s.o.) ist die strukturelle Verankerung einer Beteiligungsphilosophie im Jugendamt und die damit verbundene sächliche und personelle Ausstattung eine der Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung. Die hierfür erforderlichen Qualitätsstandards bilden einen Schwerpunkt der Diskussion über die Weiterentwicklung der Beteiligung in der Jugendhilfeplanung.

### **5.3 Jugendverbandsarbeit**

Kinder- und Jugendverbände und ihre Zusammenschlüsse sind per Definition Orte der Mitbestimmung für Kinder und Jugendliche. Sie sollen in ihrer anwaltschaftlichen Funktion den Transfer der Interessen von Kindern und Jugendlichen in die Öffentlichkeit und politische Entscheidungsinstanzen gewährleisten und damit Kontinuität und Verbindlichkeit sichern.



Die Verbände haben zahlreiche Aktivitäten unternommen, um die innerverbandliche Demokratie zu verbessern und den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen entsprechend dem gesetzlichen Auftrag gerecht zu werden. Hierzu zählen Konzepte zur Ausdifferenzierung und Öffnung der Verbandsstrukturen durch neue Formen ehrenamtlichen Engagements und der Mitgliedschaft genauso wie Veränderungen in der Gremienarbeit. Durch eine zunehmende Ausrichtung der Angebote an Projektarbeit und Aktionen sowie verstärkte Kooperation mit anderen Institutionen sollen vermehrt auch benachteiligte Gruppen erreicht werden. Die kontinuierlich stiftenden Verbandsstrukturen und –ziele sichern die erforderliche pädagogische Begleitung von Beteiligungsprozessen.

Die Entwicklung der Mitgliederzahlen der Verbände deutet allerdings darauf hin, dass die Bemühungen nicht ausreichen, um dem Einstellungswandel unter den Jugendlichen gerecht zu werden. Kinder und Jugendliche entwickeln nur dann freiwillig die Bereitschaft, sich zu engagieren, wenn sie darin auch einen praktischen Nutzen für ihren eigenen Lebensweg erkennen können. Die Verbände sind gefordert, ihr jeweiliges Profil zu schärfen und Angebote der Unterstützung bei der Zukunftsplanung junger Menschen zu unterbreiten. Die Weiterentwicklung der Partizipation in den Jugendverbänden hat vor allem zwei Ziele: die weitere Demokratisierung der verbandsinternen Strukturen sowie die Beteiligung der Mitglieder bei der Ausgestaltung der Angebotsstruktur. Hier ist ein Umdenken dahingehend erforderlich, Angebote, die an den Interessenslagen der Kinder und Jugendlichen vorbeigehen, nicht länger aufrechtzuerhalten. Mit einer Neuausrichtung der Programmstrukturen könnten die bestehenden Jugendverbände auch das Interesse bisher nicht erreichter Zielgruppen – insbesondere benachteiligte Kinder und Jugendliche und jene mit Migrationshintergrund – wecken.

Bezogen auf die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Bereich ist die Aufgabenstellung der Jugendverbände bislang nicht abschließend geklärt. Nach wie vor werden kommunale Aktivitäten zur direkten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen von einzelnen Verbänden als Konkurrenz betrachtet bzw. werden die Ressourcen der Jugendverbandsarbeit zu wenig für den Aufbau einer erfolgreichen Beteiligungskultur genutzt.

Die geringe Anzahl vorliegender Forschungsergebnisse zur Beteiligung in der Jugendverbandsarbeit verdeutlicht indes, dass zahlreiche diesbezügliche Fragen bislang nicht ausreichend geklärt sind. Hierzu gehören insbesondere Aussagen darüber,

- welchen Stellenwert die Beteiligung im konkreten Alltag der Verbände hat,
- welche Bedeutung eine ausreichende Information der Kinder und Jugendlichen über ihre Rechte und Verfahrensabläufe für eine aktive Mitwirkung hat,
- wie sich verschiedene Beteiligungsformen sinnvoll mit der Jugendverbandsarbeit verbinden lassen und wie sich eine altersgerechte und geschlechtsspezifische Ausformung gestalten lässt,
- welche Bedeutung die Einstellung der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für eine gelingende Beteiligung hat und welche Fortbildungsmaßnahmen hier erforderlich sind,
- welche Fortbildungsmaßnahmen für ehrenamtliche Mitarbeiterinnen, die die pädagogische Begleitung von Beteiligungsmaßnahmen übernehmen sollen, erforderlich sind,
- wie eine sinnvolle Einbeziehung von nichtorganisierten jungen Menschen bzw. solchen aus sozial benachteiligten Gruppen erfolgen kann,
- welche Möglichkeiten sich für eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund anbieten.

Neben einer weiteren wissenschaftlichen Erörterung und der Erprobung von geeigneten Modellen sollte über die Frage der Weiterentwicklung der Qualität von Beteiligung in den Jugendverbänden eine Abstimmung zwischen dem DBJR und der AGOLJB angestrebt werden.

#### **5.4 Offene Jugendarbeit**

Im Gegensatz zur Jugendverbandsarbeit spielt die Fragestellung der Beteiligung in der Konzeptdiskussion der offenen Jugendarbeit nur eine untergeordnete Rolle. Die Einflussnahme der Jugendlichen wurde immer als originärer Ansatz einer bedürfnisorientierten Jugendarbeit betrachtet, die die Selbstorganisationsfähigkeiten der Jugendlichen herausfordert statt Konsummöglichkeiten zu schaffen.

Trotz der generellen Verankerung des Beteiligungsansatzes in der offenen Jugendarbeit lassen sich in der Praxis nur wenige differenzierte Konzepte zu seiner Umsetzung finden. Beteiligung wird hier selten geplant und entsprechend nicht pädagogisch reflektiert. Es fehlen geeignete Formen, die für Kinder und Jugendliche als Aufforderung zu einem demokratischen gestalterischen Engagement erkennbar sind und worin dieses geübt werden kann. Es bedarf auch hier einer konzeptionellen Weiterentwicklung zur Anleitung der Praxis, wobei folgende Eckpunkte zu berücksichtigen sind:

- Differenzierungen in Bezug auf die Zielgruppen (Altersangemessenheit, Geschlechterdifferenzierung, soziale Unterschiede, kulturelle Unterschiede, ethnischer Hintergrund)
- Differenzierungen in Bezug auf die Grade der Einflussnahme durch die Kinder und Jugendlichen
- Aufgabenstellungen der Jugendarbeit auf dem Gebiet der kommunalen Entwicklung und von Angeboten an Schulen in unterrichtsfreien Zeiten
- Möglichkeiten für repräsentative und projektorientierte Formen der Beteiligung in Jugendhäusern
- Qualitätsstandards für die Durchführung von unterschiedlichen Beteiligungsformen
- Aus- und Fortbildungsansätze für hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der offenen Jugendarbeit (vgl. Sturzenhecker, Partizipation in der offenen Jugendarbeit, 2002)

## 5.5 Schulen

Vor dem Hintergrund der strukturellen Veränderungen der Familien gewinnt heute der Erziehungsauftrag der Schulen eine wachsende Bedeutung. Das soziale Lernen, die Entwicklung eines gemeinverträglichen Sozialverhaltens, die Einübung ziviler Umgangsformen und demokratischer Verhaltensweisen sind Aufgaben, denen sich die Schulen vermehrt zuwenden müssen. Dabei ist die Beteiligung der Schüler notwendige Voraussetzung. Gerade die vorliegenden Erkenntnisse zur politischen Sozialisation, nach denen politische Grundeinstellungen bis zum Alter von 12 Jahren erworben werden, verdeutlichen, dass hier ein Schwerpunkt bereits in der Grundschule zu legen ist.

Die Ausweitung formaler Mitbestimmungsrechte wie sie beispielsweise mit der Einführung der Drittelparität in Schulkonferenzen erreicht wird genügt allein nicht.

Die Stärkung der Landesschülervertretung für die Stärkung der Mitwirkungsrechte von Schülerinnen und Schülern durch Qualifizierung und lokale Vernetzung der Schülervertretung an Schulen bildet ein wichtiges Element der Partizipation in der Schule.

Die Schule muss sich zunehmend als 'Gesellschaft im Kleinen' mit demokratischen Regeln und Gremien verstehen und nicht als eine Institution mit dem primären Ziel der Wissensvermittlung.

Es wird Aufgabe der Länder sein, Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten. Der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule kommt hierbei besondere Bedeutung

zu, da die Jugendhilfe über ein erhebliches Erfahrungspotential zu Modellen der demokratischen Mitwirkung verfügt.

In den letzten Jahren hat es gerade in der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule zahlreiche Initiativen gegeben, die Beteiligungsrechte der Kinder als Themenschwerpunkt aufzugreifen und über die besonderen Instrumente und Methoden der Jugendhilfe/Jugendarbeit neue Ansätze in der Partizipation junger Menschen zu entwickeln. Diese Versuche sind gute Beispiele dafür, dass durch ein engeres Zusammenfassen institutioneller Erziehung und Bildung wichtige Anknüpfungspunkte gegeben sind, die Bedeutung der Partizipation und die Bereitschaft zur Übernahme sozialer Verantwortung zu stärken und dabei Kindern und Jugendlichen die Chancen und Möglichkeiten gesellschaftlicher Beteiligung zu vermitteln.

Die Erfahrungen aus diesen Projekten zeigen aber auch, dass die Entwicklung von Partizipationsansätzen in Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule ein kontinuierlicher Prozess ist, der die jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Institutionen berücksichtigen und Kindern und Jugendlichen hierfür entsprechenden Raum und entsprechende Zeit zur Verfügung stellen muss.

Die von der AGOLJB und dem Schulausschuss eingesetzte Arbeitsgruppe „Jugendhilfe und Schule“ soll sich mit dem Zusammenwirken der beiden Bereiche zur Verbesserung der Mitwirkung befassen. Dabei sollen auch die Ergebnisse des laufenden Modellversuchs der Bund-Länder Kommission Bildungsplanung „Demokratie lernen und leben“ ausgewertet werden, in dem für die Schule die vier Felder „Unterricht“, „Lernen in Projekten“, „Demokratie in der Schule“ und „Schule in der Demokratie“ benannt sind. Zu berücksichtigen ist, inwieweit der Lebensraum Schule den sozialen und kulturellen Bedingungen in der Gesellschaft gerecht wird. Besonderer Beachtung bedürfen nach Auffassung der Jugendministerkonferenz sowohl Maßnahmen zum Ausbau der Beteiligungsrechte als auch zur Anwendung beziehungsweise Überprüfung bestehender Rechte. Den hierfür notwendigen pädagogischen Unterstützungen sowie erforderlichen Veränderungen in der pädagogischen Aus- und Fortbildung ist Rechnung zu tragen.

## **5.6 Förderung der Beteiligung in der Kommune**

Nach einer repräsentativen Erhebung haben Beteiligungsangebote in der Kommune vor allem in den größeren Städten inzwischen eine beachtliche Verbreitung gefunden. Hiernach machen etwa zwei Drittel der Großstädte und die Hälfte der Mittelstädte entsprechende Angebote.

Eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen von Beteiligungsangeboten in der Kommune stellen die organisatorischen Rahmenbedingungen dar. Als Initiator und Träger von Beteiligungsangeboten spielt die Kommunalverwaltung mit den dazugehörigen Ämtern eine zentrale Rolle. Die gleiche Bedeutung für die kontinuierliche Arbeit von Beteiligungsmodellen haben funktionierende Kooperationen mit Politik und Verwaltung. Wichtig ist hierbei die Absicherung von Transferprozessen, z.B. durch ein Antrags- und Rederecht für die Kinder und Jugendlichen im kommunalen Rat und im Jugendhilfeausschuss sowie durch Verpflichtungen von Seiten der Verwaltung, mit Beteiligungsmodellen zusammenzuarbeiten. Neben dem politischen Willen bedarf es dabei zusätzlich der Bereitschaft, Abläufe und Strukturen von Politik und Verwaltung stärker auf Zugänglichkeit und Verständlichkeit für Kinder und Jugendliche zu überprüfen.

Daneben ist die Ausstattung der Beteiligungsangebote mit Personal- und Sachmitteln ein wichtiger Indikator für die Ernsthaftigkeit und die Priorität, mit der die Partizipation vor Ort vorangetrieben wird. Ebenso bedeutsam für kontinuierliche Beteiligungsprozesse ist eine qualifizierte pädagogische Begleitung. Entscheidend ist eine Kombination aus Wissen, pädagogischem Können sowie einer fördernden Grundhaltung. Wo es gelingt, die Kinder und Jugendlichen in ihren Aufgaben kompetent zu unterstützen, sind ausreichend Energien für eine konstruktive Auseinandersetzung mit Politik und Verwaltung gegeben. Gerade in der Vernetzung dieser verschiedenen Bereiche liegt eine wichtige Aufgabe der Begleitpersonen.

Wesentlich ist der Ausbau von Angeboten für eine intensivere Aus- und Fortbildung, in der die vielfältigen Erfahrungen praxisnah vermittelt werden und aktive Lernprozesse möglich sind, als auch verstärkte Beratungsmöglichkeiten für Kommunen durch Beteiligungs-Expertinnen und -Experten. Das Letztere erfolgt in einigen Ländern bereits durch speziell ausgebildete Moderatorinnen und Moderatoren.

Die Mitwirkung an Beteiligungsprozessen erfordert jedoch auch Kompetenzen auf Seiten der Kinder und Jugendlichen. Dazu gehören soziale Kompetenzen wie z.B. die Fähigkeit, Aushandlungsprozesse zu führen und andere Meinungen gelten zu lassen, aber auch Sachkompetenzen wie z.B. Kenntnisse von Planungs- und Entscheidungsabläufen in Politik und Verwaltung. Daher benötigen auch Kinder und Jugendliche, denen Beteiligungsangebote gemacht werden, Raum für Lernprozesse und Angebote für eine entsprechende Qualifizierung. In engem Zusammenhang hiermit steht auch die Bildungsfunktion von Beteiligungsaktivitäten.

Insgesamt ist darauf zu achten, dass Beteiligungsmodelle nicht nur interessante Einzelaktionen darstellen, vielmehr sollte eine dauerhafte Beteiligungskultur in der Kommune entwickelt werden, mit dem Ziel, dass Beteiligungsangebote potentiell allen Kindern und Jugendlichen zugänglich sind.

Gleichzeitig haben die Qualitätskriterien für eine erfolgreiche Beteiligung, insbesondere Fragen der geschlechtsspezifischen Gestaltung der Verfahren, wie sie von der Jugendministerkonferenz in ihrem Beschluss 1998 beschrieben wurden, offensichtlich eine viel zu geringe Bekanntheit erlangt. Dies lässt sich aus den Praxisberichten über Schwierigkeiten in der Umsetzung ablesen.

Kommunale Beteiligung läuft vielerorts immer noch Gefahr, nur eine Alibiveranstaltung zu sein. Die Verfahren gestalten sich zu formalisiert, um einen breiten Kreis von Kindern und Jugendlichen zu motivieren sowie zeitnah zu greifbaren Ergebnissen zu führen. Auch werden jungen Menschen zu selten echte Einflussmöglichkeiten zugesandt.

Kommunale Verwaltungen verfügen nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen noch nicht über hinreichend geeignete Strukturen und das dazugehörige Know-how für eine effektive Einbindung von Kindern und Jugendlichen in Planungs- und Entscheidungsprozesse. Die positiven Auswirkungen auf die Kommunalentwicklung in Form einer an den Bedürfnissen von Kindern und Familien ausgerichteten Gestaltung der Lebenswelt, die der Bedeutung der Kinder- und Familienfreundlichkeit als Standortfaktor einer zukunftsgewandten Kommune gerecht wird, werden häufig nicht erkannt. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wird vielfach als zusätzlicher Aufwand ohne konkreten Nutzen betrachtet. Hier gilt es, vor allem Wissens- und Handlungskompetenz bei den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen zu verbessern.

Um dem Ziel einer verstetigten Beteiligungskultur näher zu kommen, ergeben sich für die Länder und den Bund folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Anregung und Entwicklung von Vorschlägen für die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse, insbesondere auch in räumliche Fachplanungsprozesse (u.a. Bauleitplanung, Verkehrsentwicklungsplanung).
- Für die notwendige Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die mit der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse verbundenen Anforderungen sind Vorschläge – gegebenenfalls in

Kooperation mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – zu entwickeln.

- Qualifizierungsprogramme für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendhilfe, der Verwaltung und für Lehrkräfte an Schulen zu Fragen der Moderation, Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen und –projekten.
- Die IMK sollte gebeten werden, für eine Verankerung des Themas der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Verwaltungsausbildung zu sorgen.