

Kinder- und Jugendpartizipation in Kommunen – Ausgangssituation und Zielsetzungen der Initiative „mitWirkung!“

Sigrid Meinhold-Henschel

Zusammenfassung

Das Leitbild der Bürgergesellschaft ist in den letzten Jahren zum neuen Paradigma der gesellschaftspolitischen Reformdiskussion geworden. Im Zuge dieser Entwicklung hat auch die Frage der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen einen höheren Stellenwert bekommen. Ist sie den einen Erfordernis der weiteren Demokratisierung unserer Gesellschaft, so sehen andere in ihr eine Strategie gegen Individualisierung, Politikverdrossenheit oder auch gegen Krisenphänomene wie Gewalt und Rechtsradikalismus. In vielen Städten und Gemeinden sind in den letzten Jahren Initiativen und Projekte zur Stärkung der Kinder- und Jugendpartizipation entstanden. Dabei scheint diese Entwicklung allerdings nicht ohne Brüche zu verlaufen. Nicht nur der Druck der Finanzkrise könnte hierfür Ursache sein, sondern zum Teil auch die Ernüchterung der Beteiligten über die erzielten Ergebnisse und divergierende Erwartungen. Der nachfolgende Beitrag nimmt eine Einordnung der Kinder- und Jugendpartizipation in die gesellschaftspolitische Reformdebatte vor, gibt einen Überblick über den Entwicklungsstand von Partizipationsprojekten im kommunalen Raum und stellt die Initiative „mitWirkung!“ - ein neues Vorhaben der Bertelsmann Stiftung zur Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung - vor. Dieses Projekt zielt darauf ab, das empirische Wissen über die Partizipation junger Menschen zu erweitern und ein ganzheitliches Beteiligungsmodell in Kommunen zu erproben.

Die Bürgergesellschaft als neues Paradigma der gesellschaftspolitischen Reform

Politik und Leben, so die Kritik an der Inszenierung des politischen Handelns und Nichthandelns, fallen zunehmend auseinander. In der Konfrontation mit einem nur noch begrenzt als leistungsfähig erlebten Staates wird die Rückgewinnung des Bürgers als Mitgestalter des Gemeinwesens zum Ansatzpunkt gesellschaftspolitischer Reform. Dieser Prozess lässt sich für viele westliche Länder beobachten und wird aus unterschiedlichen Quellen gespeist (Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements, 2002, 95 ff). Wichtige Faktoren sind:

- Die Überlastung des Staates durch die Übernahme immer neuer Aufgaben im Zuge des Ausbaus des Sozialstaats wird dynamisiert durch

die bereits Mitte der 70er Jahre einsetzende Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung.

- Die Steuerungsfähigkeit des demokratischen Systems wird eingeschränkt durch Globalisierungsprozesse. Die Handlungsspielräume nationaler Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik werden immer stärker reduziert.
- Die Bildungsexpansion seit Ende der 60er Jahre steigert das Partizipationsbedürfnis der Menschen. Beteiligung gilt als zukunftsweisendes Prinzip der postindustriellen liberalen Demokratie. Die aktive Teilhabe des Bürgers kann in dieser Sicht nicht auf das Wahlrecht beschränkt werden, sondern das demokratische Gemeinwesen verwirklicht sich erst in einer möglichst umfassenden Mitwirkung des einzelnen an Entscheidungen. Demokratie wird nicht mehr vorrangig als Staatsform angesehen sondern als Lebensform (Schmidt, 2000, 252 ff).

Vor dem skizzierten Hintergrund gewinnt das Leitbild der Bürgergesellschaft an politischer Überzeugungskraft: Der Einzelne übernimmt für die Belange des Gemeinwesens einerseits größere Verantwortung und bekommt andererseits erweiterte Teilhabemöglichkeiten. „Bürgergesellschaft heißt, sich von der Vorstellung der Allzuständigkeit des Staates zu verabschieden, zuzulassen und zu fordern, dass Bürgerinnen und Bürger in größerem Maße für die Geschicke des Gemeinwesens Sorge tragen. Bürgergesellschaft ist eine Gesellschaft selbstbewusster und selbstverantwortlicher Bürger, eine Gesellschaft der Selbstermächtigung und Selbstorganisation.“ (Enquete-Kommission, 2002, 76)

Kinder und Jugendliche als Mitgestalter der Bürgergesellschaft

Aus der Zielsetzung einer weiteren Demokratisierung unserer Gesellschaft folgt unmittelbar, dass auch Kinder und Jugendliche größere Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt werden sollten. Doch die normative Forderung „Auch Kinder haben Rechte!“ ist nicht der einzige Begründungszusammenhang. In der öffentlichen Diskussion wird für eine Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung mit weiteren Argumenten geworben:

- Die Diskussionen um die Individualisierung von Lebensläufen, die Pluralisierung von Lebensformen und die Internationalisierung der Bevölkerung bedingen die Frage, wie die Vermittlung gesellschaftlicher Werte und der Aufbau sozialen Kapitals zukünftig gelingen kann. Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche werden vor diesem Hintergrund pädagogisch begründet. Sie sind Handlungsansatz der Erziehung und der Wertevermittlung. In dieser Perspektive werden Partizipationsprojekte auch zum Hebel, um defizitäre gesellschaftliche Entwicklungen, wie z.B. Gewalt und Rechtsextremismus, zu bekämpfen.
- Zunehmend in den Mittelpunkt rückt der demografische Begründungszusammenhang. Kinder werden als Humanressource, als zukünftiges Kapital für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft wahrgenommen. Der nachwachsenden Generation wird einerseits die Aufgabe zugeordnet, gesellschaftliche Innovationen anzustoßen, andererseits geht es um Fragen der Systemstabilisierung, z.B. der Finanzierung der Sozialversicherungen. Funktional und nicht vom Kind als Subjekt ausgehend wird die Notwendigkeit der Kinder- und Jugendpartizipation mit einem Kompetenzaufbau für künftige Aufgaben begründet – in dieser Dominanz des „Mittels zum Zweck“ zieht diese Argumentationslinie berechnete Kritik auf sich.
- Ebenfalls durch den demografischen Wandel hat der Aspekt der Generationengerechtigkeit an Gewicht gewonnen. Da die nachwachsende Generation erstmals in der deutschen Nachkriegsgeschichte vor der Situation steht, dass sie mit weniger Ressourcen auskommen muss, statt von einem ungebremsten Wachstum profitieren zu können, stellt sich die Frage des Interessenausgleichs zwischen alt und jung neu. Die Forderung, Kinder und Jugendliche stärker zu beteiligen, wird angesichts des anstehenden Problemdrucks mit der Notwendigkeit begründet, der Tendenz demokratischer Systeme zu begegnen, Probleme in die Zukunft zu verschieben und ihre Lösung der nächsten Generationen zu überantworten.
- Im Hinblick auf Planungsprozesse, z.B. in der Stadtentwicklung, hat sich in den letzten Jahren ein kommunikativer Ansatz durchgesetzt, der die betroffenen Menschen von Anfang an einbezieht und damit nicht nur hofft, Planungsfehler zu vermeiden, sondern auch darauf abzielt, Umsetzungswiderstände zu minimieren. Dialogorientierte Ver-

fahren sollen dazu beitragen, Städte lebenswerter zu machen - und diese im zunehmenden Standortwettbewerb auch als kinder- und familienfreundlich zu profilieren. Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an sie betreffenden Planungsprozessen entspricht den Qualitätsanforderungen dieses neuen Planungsverständnisses. Sie werden als Experten in ihren eigenen Angelegenheiten angesprochen; ihnen wird die Möglichkeit gegeben, ihre Anliegen und Bedürfnisse einzubringen, da Planer diese nur in Teilen antizipieren können.

Die skizzierten gesellschaftspolitischen Entwicklungslinien haben dazu beigetragen, dass in den letzten 20 Jahren ein grundlegender Umdenkungsprozess im Bereich der Kinderrechte stattgefunden hat. Wichtige Meilensteine sind (Sünker, 2001, 69):

- das internationale Jahr des Kindes (1979)
- der rechtliche Paradigmenwechsel von elterlicher Gewalt zu elterlicher Sorge (1980)
- die Einrichtung der Kinderkommission des Deutschen Bundestags (1988)
- die Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention für die Rechte des Kindes (1989) und ihre Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland (1992)
- die Ablösung des Jugendwohlfahrtsgesetzes durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (1990) und eine damit einhergehende Stärkung der Partizipationsrechte junger Menschen in allen sie betreffenden Angelegenheiten
- die Kindschaftsrechtsreform mit der Verankerung des gemeinsamen Sorgerechts von Eltern auch im Falle einer Scheidung (1997)
- der 10. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung mit dem Postulat einer „Kultur des Aufwachsens“ (1998)
- das Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung (2001)
- eine Stärkung der Rechtsposition von Kindern und Jugendlichen in verschiedenen Landesverfassungen und Gemeindeordnungen.

Insbesondere die UN-Kinderrechtskonvention, die die drei Kernbereiche „Protection, Provision, Participation“ umfasst, hat das Thema der Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland befördert.

Aus sehr unterschiedlichen Quellen gespeist, hat damit die Partizipation junger Menschen in den letzten 20 Jahren in Wissenschaft und Praxis eine deutliche Aufwertung erfahren. Die Ziele, die damit verfolgt werden, sind dementsprechend vielfältig. Nachhaltige Demokratieentwicklung, Schaffung individueller Bildungschancen, Qualifizierung von Planungsprozessen und Strategie der sozialen Integration sind gewichtige Argumente für die Beteiligung junger Menschen.

Eine ganz besondere Bedeutung kommt dabei der allen Punkten gemeinsamen Frage zu, wie durch Partizipation zur Fortentwicklung einer solidarischen und freiheitlichen Gesellschaft beigetragen werden kann. Dieser Punkt hat angesichts der Rasanz des gesellschaftlichen Wandels zentrale Bedeutung gewonnen. Denn die gegenwärtige Entwicklung ist in hohem Maße von Vereinzelungstendenzen, Intensivierung von Konkurrenzverhältnissen, Verunsicherungsgefühlen und Abnahme institutioneller Bindungen geprägt. Sie entspricht damit den Merkmalen des von Émile Durkheim Ende des 19. Jahrhunderts in die Soziologie eingeführten Konzeptes der Anomie. Im Mittelpunkt dieses Konzeptes steht die Feststellung, dass soziale Integration und kollektive Orientierungen nicht durch Veränderungen objektiver Lebenslagen an sich gefährdet werden, sondern durch die Geschwindigkeit der Veränderungsprozesse. Hierdurch verliert die kollektive Ordnung ihr Gleichgewicht (Bohle, u.a., 1997, 33). Übertragen auf die heutige Situation ist zu fragen, wie durch Strategien der Beteiligung verhindert werden kann, dass schleichend (weitere) Schritte auf den Weg in die gespaltene Bürgergesellschaft eingeschlagen werden.

Empirische Befunde zu den Einstellungen Jugendlicher

Kinder und Jugendliche sind der Teil der Bevölkerung, so hat es einmal Oskar Negt formuliert, der der Gesellschaft das Bild ihrer eigenen Zukunft zeigt. Untersuchungen zur Situation von Kindern und Jugendlichen haben in Deutschland vielleicht auch deshalb eine lange Tradition: Die Shell-Jugendstudien, der Jugendsurvey des Deutschen Jugendinstituts oder auch die regelmäßigen Kinder- und Jugendberichte der deutschen Bundesregierung sind wichtige Informationsquellen, wenn es um die Situation junger Menschen in Deutschland geht.

Diese Quellen zeigen ein Bild der Jugend, das im Hinblick auf politisches und soziales Engagement ambivalent ist. Während sich seit Mitte der 1990er

Jahre eine zunehmende Entfremdung der Jugend vom etablierten politischen System – genauer den handelnden Akteuren – abzeichnet, ist die Bereitschaft zum Engagement in unkonventionellen Bereichen ungebrochen. Dazu einige wenige Daten:

- Im Verlauf der letzten zehn Jahre ist das Interesse von Jugendlichen an politischen Fragen rapide gesunken, von 57 Prozent im Jahr 1991 auf nur noch 34 Prozent im Jahr 2002 (Shell-Studie, 2002, 21 ff)
- Das nachlassende politische Interesse jüngerer Menschen drückt sich in einer sinkenden Wahlbeteiligung der Erstwähler aus. Bei den Wahlen der zurückliegenden Jahre fiel die Wahlbeteiligung der Jungwähler zwischen 18 und 24 Jahren um ein Viertel niedriger aus als die der Gesamtbevölkerung (Shell-Studie, 2002, 23).
- Dem Bundestag als Kerninstitution unserer repräsentativen Demokratie bringen nur 47 Prozent (West) bzw. 48 Prozent (Ost) der 18- bis 23jährigen Vertrauen entgegen (Pickel, 2002, 131).

In diesen Zahlen spiegelt sich wider, dass junge Menschen politisches Engagement nicht mehr als Erfolgsversprechende Handlungsstrategie ansehen, um ihre Anliegen zur Geltung zu bringen und Einfluss zu nehmen. Konsequenterweise nimmt der Rückzug ins Private zu, wie schon die Autoren der Shell-Jugendstudie 1997 feststellen. Als Ursache dafür benennen Jugendliche, dass ihre Interessen durch die Politik nicht vertreten werden: „Nicht die Politikverdrossenheit der Jugend, sondern die Jugendverdrossenheit der Politik wird hier zum Thema.“ (Shell-Studie, 1997, 17)

Die offensichtliche Entfremdung zur Politik geht aber nicht einher mit einem generellen Desinteresse an gesellschaftspolitischen Fragen oder einer Verweigerung von Verantwortungsübernahme. Verschiedene Befragungen belegen vielmehr die Bereitschaft gerade junger Menschen, sich freiwillig zu engagieren. Jugendliche sind sogar stärker als jede andere Altersgruppe in Vereinen, Gruppierungen und Projekten repräsentiert; mit 37% sind sie außerdem im Bereich des ehrenamtlichen Engagements sehr stark vertreten: Der Freiwilligensurvey von 1999 zieht das Fazit: „Jugendliche im Alter von 14 bis 24 Jahren sind eine besonders aktive Altersgruppe der Gesellschaft.“ (von Rosenblatt, 2000, 149) Als weiteres Ergebnis des Freiwilligensurveys ist hervorzuheben, dass Engagement in frühen Jahren offensichtlich für den gesamten Lebensverlauf prägend ist: Die Hälfte aller freiwillig Aktiven hat den Zugang zum Engagement in jungen Jahren gefunden. Wer sich in jungen Jahren engagiert, so die empirisch untermauerte Schlussfolgerung, wird dies in großer Wahrrscheinlich-

keit auch später tun (von Rosenblatt, 2000, 151). Dies ist ein gewichtiger Befund und macht die Notwendigkeit von Aktivierungsstrategien deutlich, denn offensichtlich hat frühes praktisches Handeln prägenden Einfluss auf die Entwicklung individueller Verhaltensmuster. Die Vertreter der politischen Bildung sind sich darüber einig, dass es nicht ausreichend ist, im Rahmen von meist schulischen Bildungsprozessen den Wert des Engagements rein kognitiv zu vermitteln, sondern es bedarf konkreter Gelegenheiten zum Handeln, um Beteiligung und Engagement als Verhaltensmuster zu erwerben.

Kinder- und Jugendpartizipation in der gegenwärtigen kommunalen Praxis

„Die Zukunft gehört der Jugend – sobald diese alt ist“, so karikiert ein Aphorismus eine Haltung, die in vielen politischen Reden, Programmen und insbesondere praktischem Handeln deutlich erkennbar ist. In welchem Umfang die Kinder- und Jugendpolitik in deutschen Städten noch von einer solchen Sichtweise geprägt ist oder ob, angestoßen durch die oben skizzierte Debatte, andere Denkmuster Einzug gehalten haben, ist eine Frage, auf die eine empirisch hinreichend abgesicherte Antwort zurzeit nicht gegeben werden kann. Zwar gibt es in Deutschland eine vergleichsweise gute Jugendforschung (Fatke/Niklowitz, 2003, 4), anders sieht es jedoch mit der Analyse politischen Handelns aus. Dies gilt für alle Politikbereiche, so auch für die Kinder- und Jugendpolitik. Deshalb verstehen sich die nachfolgenden Ausführungen als kursorischer Blick auf Entwicklungstrends im Bereich der Kinder- und Jugendpartizipation.

Mit Beginn der 90er Jahre lässt sich eine deutliche Zunahme der Bemühungen beobachten, Kinder- und Jugendbeteiligung in Kommunen strukturell zu verankern. Die davor liegenden Entwicklungen sind sehr überschaubar. Zu nennen sind zum Beispiel Düsseldorf, wo bereits 1979 eine anwaltschaftliche Interessenvertretung unter dem Namen „Till Eulenspiegel“ eingesetzt wurde oder Herten mit der Einrichtung der Geschäftsstelle der Kinderfreunde 1978. Das erste Kinder- und Jugendparlament in Deutschland wurde 1985 im baden-württembergischen Weingarten geschaffen. Mit Beginn der 1990er Jahre erlebt das Thema eine enorme Aufwertung. Die Benennung von Kinderbeauftragten und Einrichtung von Kinderbüros, die Gründung von Kinder- und Jugendparlamenten, die Arbeit mit offenen Foren und auch die Beteiligung an Stadtpla-

nungsprozessen erfolgt zunehmend mehr (Schröder, 1995, 55ff). Hinsichtlich Formen und Vorgehensweisen zur Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung lassen sich ganz unterschiedliche Vorgehensweisen beobachten. Differenziert werden kann zwischen kinderpolitischen Modellen, in denen Erwachsene die Interessen von Kindern und Jugendliche anwaltschaftlich vertreten, z.B. durch Kinderbeauftragte, Kinderkommissionen, Kinderbüros oder Kinderanwälte und Modellen, in denen Kinder unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten haben. Die unmittelbaren Beteiligungsformen lassen sich wiederum strukturieren nach repräsentativen, offenen und projektorientierten Modellen. Während in repräsentativen Modellen Kinder und/oder Jugendliche stellvertretend die Interessen ihrer Altersgruppe wahrnehmen, eröffnen Kinder- und Jugendforen spontane und personell nicht eingegrenzte Teilnahmemöglichkeiten. Projektorientierte Formen sind schließlich durch einen thematischen Fokus und zeitliche Begrenzung der Mitarbeit gekennzeichnet.

Oft sind anwaltschaftliche Formen mit unmittelbaren Beteiligungsmöglichkeiten verknüpft. Hinsichtlich der unmittelbaren Beteiligung besteht in der Fachdiskussion Konsens darüber, dass jede der Beteiligungsformen mit Vor- und Nachteilen behaftet ist. Die repräsentativen Formen erreichen nicht alle Kinder und Jugendliche und begünstigen strukturell ältere, männliche und gut gebildete Jugendliche (Herrmann, 1998, 315 ff). Offenen und projektorientierten Formen mangelt es hingegen oft an Nachhaltigkeit und Verbindlichkeit. Festzustellen ist, dass bislang noch nicht in ausreichendem Maße nach Wegen gesucht wird, die unterschiedlichen Ansätze miteinander zu verbinden und dadurch eine neue Qualität im Bereich der Kinder- und Jugendpartizipation zu erreichen.

Eine Mischung der verschiedenen Beteiligungsverfahren bietet die Chance, junge Menschen dort abzuholen, wo sie stehen und ihren je spezifischen Interessen gerecht zu werden. Eine ganzheitliche Bearbeitung des Themas eröffnet so verschiedene Zugangskanäle und kann auch einen Beitrag zu einer nachhaltigen Verankerung von Beteiligungsaktivitäten im kommunalen Raum schaffen. (Herrmann, 1998, 333 / Möller, 1999, 86) Wie offene, repräsentative und projektorientierte Formen sinnvoll aufeinander bezogen werden können, ist eine Fragestellung, die in dem von der Bertelsmann Stiftung geplanten Projektvorhaben aufgegriffen werden soll.

Wie steht es nun um die Umsetzung der Partizipationsmodelle in deutschen Städten und Gemeinden? Eine Recherche der Bertelsmann Stiftung liefert ein gemischtes Bild. Einerseits ist festzustellen, dass es eine reiche Partizipations-

landschaft gibt, die durch eine Vielzahl von Initiativen mit ganz unterschiedlichen Vorgehensweisen gekennzeichnet ist. Wichtige Akteure, wie z.B. das BMFSFJ, UNICEF und das Deutsche Kinderhilfswerk machen sich für das Thema der Kinderrechte stark und leisten Unterstützung durch die Schaffung von Informationsplattformen, durch Kampagnen, Wettbewerbe, Fortbildungsprogramme und Förderung von Modellvorhaben. Trotz dieser Unterstützungslinien scheinen viele Projekte vom Engagement einzelner Personen zu leben und sind dementsprechend zum Teil von kurzer Dauer. Eine nachhaltige und strategische Verankerung im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen scheint noch ganz am Anfang zu stehen. Im Netzwerk „Kommunen der Zukunft“, das von der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt initiiert wurde, haben von 2000 bis 2002 die Städte Essen, Dresden, Freiburg, Hertern, Leipzig und Wiesbaden unter der Überschrift „Junge Kommune“ ein Konzept zur strategischen Verankerung der Kinder- und Jugendpolitik in der Kommune erarbeitet und mit der Implementierung begonnen. Die beteiligten Städte gehören sowohl hinsichtlich der Dauer ihrer Aktivitäten als auch der Intensität ihrer Arbeit zum Kreis der Kommunen, in denen Kinder- und Jugendpartizipation einen vergleichsweise hohen Stellenwert hat. Aber auch diese Städte sehen noch großen Entwicklungsbedarf für die Zukunft (Netzwerk Kommunen der Zukunft, 2002).

Eine besonders hervorstechende Lücke besteht im Bereich der Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland insbesondere bei der Verzahnung von Projekten zur Demokratieerziehung im schulischen Bereich mit Partizipationsvorhaben im kommunalen Raum.

In nicht wenigen Kommunen scheint das Thema der Kinder- und Jugendpartizipation nach dem Aufwärtstrend der 1990er Jahre zu stagnieren. Stellen von Kinderbeauftragten werden bei Personalfluktuation nicht wieder besetzt und die Finanzmittel für diesen Bereich unter dem allgemeinen Kostendruck reduziert. Die schwierige finanzielle Situation ist eine Ursache für diesen Prozess, jedoch nicht die Einzige. In manchen Kommunen ist nach der Anfangseuphorie Ernüchterung eingetreten, da Beteiligungsprozesse nicht immer als Erfolg bewertet werden: Wenig nachhaltige Resonanz bei Kindern und Jugendlichen, Politiker, die sich der Anstrengung von Aushandlungsprozessen nicht unterwerfen wollen, Verwaltungsmitarbeiter, die Partizipationsprozesse als Störung von administrativen Abläufen erleben, sind Phänomene, die beschrieben werden, die allerdings nicht verallgemeinerungsfähig sind.

Denn die Frage der flächigen Verankerung von Beteiligungsprozessen in Kommunen sowie der von Beteiligungsprojekten ausgehenden Wirkungen sind bislang nicht hinreichend erforscht. Als Pionierarbeit auf diesem Gebiet gilt eine vom Deutschen Jugendinstitut im Auftrag des BMFSFJ durchgeführte Untersuchung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum (Bruner/Winkelhofer/Zinser, 1999). Nachfolgend einige ausgewählte Ergebnisse dieser Untersuchung aus dem Jahr 1999:

- In 38% der deutschen Städte und Gemeinden werden zum Erhebungszeitpunkt kommunale Beteiligungsangebote durchgeführt. Während in Großstädten (über 100.000 Einwohner) ein solches Angebot zu 93% vorhanden ist und Mittelstädte (20.000 bis 100.000 Einwohner) dies zu 79% zurückmelden, sinkt der Anteil in Kleinstädten (5.000 bis 20.000 Einwohner) auf 48% und in Landstädten (weniger als 5.000 Einwohner) auf 17%. Vor allem die Größe der Kommune beeinflusst so offensichtlich das Vorhandensein von Partizipationsangeboten (Ebd. 19 ff)
- Mit 70% sind projektorientierte Angebote offensichtlich die häufigste Beteiligungsform, während nur 30% der Kommunen repräsentative Formen einsetzen (Ebd. 30).
- Hinsichtlich der Verbreitung von Beteiligungsangeboten gibt es zwischen den Bundesländern große Unterschiede. Während 89% der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zurückmelden, entsprechende Angebote zu machen, sinkt dieser Anteil in Hessen auf 32%. Neben unterschiedlichen Beteiligungskulturen dürfte ein maßgeblicher Grund in der Stadtgröße liegen, da - wie oben dargestellt - größere Städte aktiver sind als kleinere Städte und Gemeinden. Hinsichtlich dieses Strukturmerkmals unterscheiden sich die Bundesländer stark (Ebd. 21).
- Ein positives Fazit ihrer Beteiligungsaktivitäten ziehen nahezu alle Kommunen.
- 68% melden zurück, Vorschläge umgesetzt zu haben, 21% haben entsprechende Vorschläge zum Zeitpunkt der Erhebung in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht (Ebd. 73)
- Auffallend ist, dass 19% der sich an dieser Untersuchung beteiligenden Kommunen keine Angaben dazu machen können, in welchem Umfang Kinder und Jugendliche von dem Angebot erreicht worden sind (Ebd. 37)

Festzustellen ist, dass das Wissen über Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum insgesamt noch sehr gering ist. Dies wird besonders deutlich, wenn man einen Perspektivwechsel vornimmt und nicht die Angebotsseite untersucht, sondern fragt, ob das vorhandene Angebot Kinder und Jugendliche erreicht. Der 10. Kinder- und Jugendbericht stellt fest: „Empirische Studien, die die verschiedenen Beteiligungsmodelle untersuchen im Hinblick auf Teilnahmechancen, die Erfahrungen der Kinder, Effekte im Hinblick auf soziales Verhalten, Lernen und politische Sozialisation, ...liegen bisher kaum vor.“ (BMFSFJ, 1998, 157)

Wir wissen z.B. nicht einmal wie viele junge Menschen in Deutschland Partizipationserfahrungen im öffentlichen Raum machen. Ergebnisse der Schweizer Untersuchung „Den Kindern eine Stimme geben“ zeigen, dass dies in unserem Nachbarland mit lediglich 7% sehr wenige junge Menschen sind (Fatke/Niklowitz, 2003, 65). Dieser Befund könnte für Deutschland ähnlich aussehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Bereich der Kinder- und Jugendpartizipation viele empirische und praktische Fragen offen sind:

- Wie wirken sich unterschiedliche Rahmenbedingungen (z.B. durch die Landesgesetzgebung oder die strukturelle Absicherungen der Partizipationsinitiative auf kommunaler Ebene) auf das Engagement junger Menschen aus?
- Wie beeinflussen sich die Bereitschaft zur Partizipation junger Menschen und das vorhandene Angebot gegenseitig?
- Was sind die wesentlichen Faktoren, die ein Engagement befördern oder es behindern?
- Welche Rolle spielt der Aufbau vernetzter Strukturen in einer Kommune unter Einbeziehung von Schulen für die Aktivierung junger Menschen?
- Welche Wirkungen gehen langfristig von der Teilnahme an Partizipationsprojekten bezogen auf individuelle und gesellschaftspolitische Entwicklungsprozesse aus?

Antworten auf diese Fragen werden sich nur finden lassen, wenn die Blickrichtung der Kinder- und Jugendforschung erweitert wird. Die Ergänzung von Querschnittsuntersuchungen durch Längsschnittstudien sowie generationenübergreifende Vergleiche anstelle der Betrachtung jugendlicher Einstellungen im Zeitvergleich, könnten hier wesentliche Beiträge liefern. Ein weiterer wich-

tiger Zugang im Kontext des bürgergesellschaftlichen Diskurses ist darüber hinaus, Erhebungen zur individuellen Partizipationsbereitschaft mit den in Staat und Gesellschaft strukturell gegebenen Beteiligungsmöglichkeiten abzugleichen. Dies ist einer der Punkte, den die Bertelsmann Stiftung im Rahmen des Projektvorhabens „mit*Wirkung!*“ aufgreifen wird.

Bezogen auf die praktische Arbeit in der Kinder- und Jugendpartizipation ist positiv festzustellen, dass in den letzten 20 Jahre vieles in Bewegung gekommen ist. Andererseits besteht aber auch hier weiterhin Handlungsbedarf, insbesondere die nachhaltige Implementierung von Partizipationsprojekten ist hier zu benennen. Dass sich - trotz vieler positiver Entwicklungen - Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland noch in der Aufbauphase befindet, ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen: Einerseits ist das Thema der Bürgerbeteiligung insgesamt noch nicht ausreichend in der Kommunalpolitik verankert. Zum anderen ist es bislang nicht hinreichend gelungen, das umfangreiche Methoden- und Prozesswissen zu Beteiligungsprozessen in die Praxis zu transferieren. Viele Beteiligungsprojekte scheitern, weil sie nicht richtig angelegt werden. Eine weitere Lücke besteht darin, dass die Wirksamkeit der Vorhaben oft nicht evaluiert wird. In diesem Bereich bestehen sowohl Methoden- als auch Anwendungsprobleme. Gerade angesichts der desaströsen Finanzlage der Kommunen wird es zukünftig entscheidend darauf ankommen, den Mehrwert von Beteiligungsprojekten aufzeigen zu können.

Die Bertelsmann Stiftung wird im Rahmen ihres neuen Projektes „mit*Wirkung!*“ verschiedene Punkte aufgreifen, die noch nicht hinreichend bearbeitet sind. Insbesondere gilt dies für folgende Bereiche:

- Erweiterung des empirischen Wissens zu Partizipationsprojekten im kommunalen Raum;
- Systematische best-practice-Recherche auf der Grundlage transparenter und überprüfbarer Qualitätskriterien für Partizipationsprojekte;
- Entwicklung und Implementierung eines ganzheitlichen Partizipationsmodells, das repräsentative, offene und projektorientierte Angebote sinnvoll aufeinander bezieht;
- Erarbeitung von Evaluationsinstrumenten für Handlungsprogramme und Einzelmaßnahmen;
- Systematische Verzahnung von Beteiligungsprozessen mit Qualifizierungsprogrammen für alle Akteure;
- Entwicklung generationenübergreifender Handlungsansätze.

Ziele und Umsetzungsschritte in der Initiative „mitWirkung!“

Das Projekt verfolgt vor dem Hintergrund der oben dargestellten Analyse folgende Zielsetzungen:

- Ist-Analyse zur gegenwärtigen Partizipationssituation junger Menschen im kommunalen Raum und Herstellung von Transparenz über die Ergebnisse
- Identifizierung und Veröffentlichung von guten Beispielen für Beteiligungsprozesse;
- Erprobung von Strategien zur Aktivierung junger Menschen in Modellkommunen;
- Bündelung der Erfahrungen zu konkreten Handlungsempfehlungen und Weitergabe an Entscheidungsträger in Kommunen, Ländern und Bund sowie Vereinen und Verbänden.

Diese Zielsetzungen werden in einem modularen Projektaufbau aufgegriffen. Das Projekt wurde mit Beginn des Jahres 2004 gestartet und hat eine Laufzeit von vier Jahren. Im nachfolgenden werden kurz die Module des Projektes skizziert.

Schritt 1: Analyse der gegenwärtigen Partizipationssituation für Kinder und Jugendliche

Mit einer vergleichenden Untersuchung zwischen ca. 40 deutschen Städten soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die Transparenz über die gegenwärtige Partizipationssituation von jungen Menschen zu verbessern. Die Untersuchung beleuchtet als Erfahrungsräume junger Menschen insbesondere die Familie, den schulischen und öffentlichen Raum sowie den Freizeitbereich. Konzeptionell umfasst die Untersuchung eine schriftliche Befragung von Kindern und Jugendlichen im Alter von 12 bis 18 Jahren, eine Analyse der gegenwärtig vorhandenen kommunalen Partizipationsstrukturen sowie eine Zusammenstellung von Best-practice-Beispielen. Die Verzahnung dieser Instrumente bietet die Chance, erfolgreiche Konzepte zur Förderung der Kinder- und Jugendbeteiligung empirisch zu untermauern.

Schritt 2: Praxisprojekt in drei ausgewählten Modellkommunen

Mit einem umfassend angelegten Beteiligungsprojekt in drei deutschen Städten wird an der Entwicklung und Umsetzung eines ganzheitlichen Partizipationskonzepts gearbeitet, für dessen nachhaltige Implementierung die Unterstützung der Kommunalpolitik unerlässlich ist. Das Praxisprojekt erprobt Strategien für eine Aktivierung junger Menschen im Dialog der Akteure und arbeitet generationsübergreifend. Es verzahnt repräsentative, offene und projektorientierte Beteiligungsansätze und sichert Kinder- und Jugendbeteiligung in den Kommunen strukturell ab. Damit wird eine neue Qualität der Beteiligung angestrebt. Wesentliche Elemente der inhaltlichen Ausgestaltung wird die Entwicklung und Umsetzung von Qualifizierungsbausteinen sein. Diese richten sich sowohl an Kinder und Jugendliche als auch an wichtige Akteure aus Verwaltung, Politik, Schulen und Jugendhilfe. Von zentraler Bedeutung ist es, die Einrichtungen der schulischen und außerschulischen Bildung einzubeziehen. Denn neue Formen der Demokratieerziehung erfordern zwingend das Zusammenwirken der kommunalen Akteure. Hierzu gehört insbesondere auch eine Verbesserung der Kooperation zwischen Schulen und Jugendhilfesystem.

Schritt 3: Weitergabe der Projektergebnisse

Die Projektergebnisse werden systematisch gebündelt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Qualitätsempfehlungen für die Durchführung von Beteiligungsprozessen, Evaluationsinstrumente für konkrete Projekte und Vorschläge für notwendige rechtliche Reformen sollen die Arbeit von Entscheidungsträgern in Bund, Ländern und Kommunen sowie in Vereinen und Verbänden unterstützen. Angestrebt wird die regelmäßige Fortschreibung der Befragungen in den Kommunen, um das Thema nachhaltig in der politischen Diskussion zu verankern.

Projektpartner

Die Bertelsmann Stiftung arbeitet gemeinsam mit UNICEF und dem Deutschen Kinderhilfswerk an der Umsetzung des Projektvorhabens.

Die fundierte Umsetzung des Vorhabens wird unterstützt durch die Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern mehrerer Hochschulen und Fachexperten aus der kommunalen Praxis. Das Konzept für die vergleichende Bestandsaufnahme wird gemeinsam mit dem Pädagogischen Institut der Universität Zürich entwickelt, dass auch die Durchführung und Auswertung der Untersuchung übernimmt

Ausblick

Im Mittelpunkt der Initiative „mitWirkung!“ steht die systematische Verzahnung von Ist-Analyse, Entwicklung von Handlungskonzepten und kontinuierlicher Evaluation. Hierin liegt die Chance und Herausforderung des Projektes. Der Erfolg des Vorhabens wird sich maßgeblich daran entscheiden, ob es gelingt, die unterschiedlichen Akteure für eine Mitgestaltung zu gewinnen. Denn das Projekt handelt nicht auf einer Metaebene über Partizipation, sondern ist selbst ein Beteiligungsprojekt. In allen drei Phasen sind deshalb intensive Austauschprozesse mit Vertretern aus Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Jugendarbeit und Schulen vorgesehen. Insbesondere müssen Wege gefunden werden, die Stimme von Kinder und Jugendlichen wirksam werden zu lassen.

Referenzen

- Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. (2002). *Bürger-schaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Leske und Budrich. Opladen
- Netzwerk: Kommunen der Zukunft. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt. (2002). *Junge Kommune – Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft*. Eigenverlag. Leipzig (zu beziehen bei der Stadt Essen. Kinderbüro. Rathaus. Porscheplatz 1. 45121 Essen)
- Bohle, Hans Hartwig/Heitmeyer, Wilhelm/Kühnel, Wolfgang/Sander, Uwe (1997). Anomie in der modernen Gesellschaft: Bestandsaufnahme und Kritik eines klassischen Ansatzes soziologischer Analyse. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): *Was treibt die Gesellschaft auseinander*. Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main.
- Bruner, Claudia Franziska/Winkelhofer, Ursula/Zinser, Claudia. (1999) *Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune. Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung*. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. München
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1998) *Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland*. Bonn (download)

- Jugendwerk der Deutschen Shell (Hg.). (1997): *Jugend 1997. Zukunftsperspektiven. Gesellschaftliches Engagement. Politische Orientierung*. Leske und Budrich Opladen
- Jugendwerk der Deutschen Shell (Hg.). (2002): *Jugend 2002. Zwischen pragmatischen Idealismus und robustem Materialismus*. Fischer-Taschenbuch-Verlag. Frankfurt am Main
- Fatke, Reinhard/Niklowitz, Matthias (2003): "*Den Kindern eine Stimme geben*". Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Zürich (download)
- Hermann, Michael.C. (1998). Institutionalisierte Jugendparlamente: Über Beteiligungsmotivation kommunaler Akterue – Formen, Chancen und Risiken. in: Palentien, Christian/Hurrelmann, Klaus (Hg.): *Jugend und Politik. Ein Handbuch für Forschung, Lehre und Praxis*. Luchterhand. Neuwied. Kriftel. Berlin
- Möller, Kurt (1999): *Die Stuttgarter Jugendräte-Studie. Möglichkeiten zur politischen Beteiligung Jugendlicher an gesamtstädtischen Belangen in einer Großstadt*. Esslingen (download)
- Pickel, Gert (2002). *Jugend und Politikverdrossenheit. Zwei politische Kulturen im Deutschland nach der Vereinigung*. Leske und Budrich. Opladen
- Schmidt, Manfred G.: *Demokratiethorien*. Leske und Budrich Opladen 2000
- Schröder, Richard (1995). *Kinder reden mit! Beteiligung an Politik, Stadtplanung und –gestaltung*. Beltz. Weinheim/Basel
- Sünker, Heinz (2001): Kindheit heute – die Zukunft von Kinderpolitik, in: Güthoff, Friedhelm/Sünker, Heinz (Hg.): *Handbuch Kinderrechte. Partizipation, Kinderpolitik, Kinderkultur*. Votum. Münster 2001

