

zuhören – ernst nehmen – handeln

Wie das Recht auf Partizipation von Kindern in
der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
gefördert werden kann

Lena Stamm / Lissa Bettzieche



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 – 0
Fax: 030 25 93 59 – 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Redaktion
Anna Würth

Satz:
Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

Druck:
Bunter Hund, Berlin

Policy Paper Nr. 25
November 2014

ISBN 978-3-945139-49-3 (PDF)
ISBN 978-3-945139-50-9 (Print)
ISSN 1614-2195 (PDF)
ISSN 1614-2187 (Print)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf 100% Altpapier

Die Autorinnen

Lena Stamm ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Koordinatorin des Forschungsvorhabens „Kinderrechte in der Entwicklungspolitik“ am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie ist Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin und absolvierte an der Freien Universität Berlin den European Master in Children's Rights.

Lissa Bettzieche, LL.M., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsvorhabens „Kinderrechte in der Entwicklungspolitik“ am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie ist Volljuristin mit Schwerpunkt Völker- und Europarecht und hat einen Masterabschluss in International Human Rights Law der American University Washington College of Law.

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.



Zusammenfassung

In der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 werden Kinder erstmals ausdrücklich in einem internationalen Menschenrechtsvertrag als Rechtssubjekte anerkannt. Kinder sind demnach keine Objekte elterlicher und staatlicher Fürsorge, sondern können ihre Rechte autonom ausüben. Deutschland hat sich mit der Ratifikation der Konvention 1992 verpflichtet, die Kinderrechte national und in seiner Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu fördern. Kinder und Jugendliche sind jedoch in der EZ immer noch weitgehend unsichtbar: Erwachsene dominieren, planen und entscheiden für Kinder und Jugendliche, oft über deren Köpfe hinweg. Dies ist auch ein menschenrechtliches Problem.

Das vorliegende Policy Paper beruht auf einer qualitativen, interdisziplinären Forschung zur Partizipation von Kindern in der deutschen EZ. Es skizziert die rechtlichen Anforderungen an Partizipation, wie und woran sich Kinder und Jugendliche in Partnerländern Deutschlands beteiligen wollen und zeigt ihre Sicht auf gelungene Partizipation auf. Das Policy Paper stellt Maßnahmen der deutschen EZ zur Förderung des Rechts auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen vor und endet mit konkreten Empfehlungen an die Verantwortlichen der deutschen Entwicklungspolitik.



Inhalt

1	Einleitung	5
2	Partizipation – ein Kinderrecht!	6
3	Wie sich Kinder Partizipation vorstellen und was sie von ihr erwarten	7
	3.1 Warum sich Kinder beteiligen möchten ...	7
	3.2 Wie sich Kinder beteiligen möchten	7
4	Auslegung der Partizipation von Kindern durch den UN-Kinderrechtsausschuss	8
5	Wie Erwachsene die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen fördern oder behindern können	9
6	Partizipation von Kindern in der sozialwissenschaftlichen Diskussion	10
7	Partizipation von Kindern in Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ...	12
	Empfehlungen	14

zuhören – ernst nehmen – handeln

Wie das Recht auf Partizipation von Kindern in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden kann

1 Einleitung

In der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989 werden Kinder erstmals ausdrücklich in einem internationalen Menschenrechtsvertrag als Rechtssubjekte anerkannt. Das in der Konvention garantierte Recht auf Partizipation (Artikel 12) geht von einem grundlegend neuen Verständnis von Kindern aus: Kinder sind keine Objekte elterlicher und staatlicher Fürsorge, sondern Rechtssubjekte, die ihre Rechte autonom ausüben. Daneben ist das Recht auf Partizipation auch ein zentrales Befähigungsrecht: Finden Kinder in ihren Familien, in der Schule, der Gemeinde und in der Politik Gehör, können sie gleichzeitig ihre anderen Rechte wirksamer ausüben, zum Beispiel das Recht auf Bildung oder das Recht auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung.

Deutschland hat sich 1992 mit der Ratifikation der KRK dazu verpflichtet, die Umsetzung aller Kinderrechte – und damit auch der Partizipationsrechte – national und in seiner Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu fördern. Letzteres gilt sowohl für die Beratung von Partnerregierungen als auch für die Vorhaben der EZ.

In vielen Partnerländern der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit machen Kinder und Jugendliche einen Großteil der Bevölkerung aus, in einigen Ländern liegt der Anteil der unter 25-Jährigen bei bis zu siebzig Prozent. In ihren eigenen Gesellschaften werden junge Menschen oft nicht als Rechtssubjekte wahrgenommen und in der EZ sind sie weitgehend unsichtbar: Erwachsene – Fachkräfte in Ministerien, Kommunen und Jugendeinrichtungen des jeweiligen

Landes, Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen und entsandte Fachkräfte aus Deutschland – dominieren, sie planen und entscheiden für Kinder und Jugendliche, oft über deren Köpfe hinweg. Dies ist ein menschenrechtliches Problem und auch ein soziales: Kinder ohne Beteiligungschancen sind frustriert von der Gesellschaft, wenden sich unter Umständen von Erwachsenen als Unterstützungspersonen ab und nehmen rechtsstaatliche Institutionen kaum als Partner für die Artikulation und Durchsetzung gemeinsamer Interessen wahr.

2012 stellte das Deutsche Institut für Menschenrechte in einer Studie zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen EZ Folgendes fest:

„Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist eine besonders große Herausforderung bei der Verankerung ihrer Rechte, geht es doch nicht allein um ihre Partizipation an Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, sondern um die Überwindung ihrer gesellschaftlichen Randstellung. Partizipation von Kindern und Jugendlichen setzt Zeit und finanzielle Ressourcen ebenso voraus wie die Bereitschaft zu institutionellen Veränderungen: Prüfmisionen unter Zeitdruck und kurze Förderungshorizonte bei hohen Wirkungserwartungen sind Hindernisse. Daneben wirft die Partizipation junger Menschen methodische und sozio-kulturelle Fragen auf: Sie braucht jeweils eigene, altersgemäße Methoden und dem Kontext angemessene Strategien, denn in der Regel haben ältere Generationen Autorität und Entscheidungshoheit inne (Senioritätsprinzip).“¹

1 Simon, Uta (2012): (K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 12.

Diese Ergebnisse gaben den Impuls für eine umfassende Forschung zur Partizipation von Kindern in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.² Einige der Ergebnisse werden im vorliegenden Policy Paper skizziert und münden in Empfehlungen an die deutsche Entwicklungspolitik. Gefragt wurde: Wie und woran möchten Kinder und Jugendliche in Partnerländern selbst beteiligt sein? Wo sehen sie Möglichkeiten und Hindernisse? Und wie kann deutsche Entwicklungszusammenarbeit sie unterstützen?³ Dafür wurden die menschenrechtlichen Dimensionen der Partizipation von Kindern – wie sie in der UN-Kinderrechtskonvention und ihren Auslegungen ausgeführt werden – analysiert und die Ergebnisse von Fokusgruppendifkussionen mit Kindern und Jugendlichen in drei Ländern (Guatemala, Kirgisistan, Serbien) sowie Interviews mit Fachkräften der EZ ausgewertet. Alle Interviews wurden transkribiert, kodiert und systematisch ausgewertet; die Ergebnisse werden den beteiligten Kindern und Jugendlichen in angemessenen Formaten zurückgespiegelt. Alle Namen von interviewten Personen sind anonymisiert.

2 Partizipation – ein Kinderrecht!

In der UN-Kinderrechtskonvention ist das Recht des Kindes auf Partizipation in zahlreichen Artikeln verankert. Partizipation muss als ein Grundprinzip der KRK bei der Umsetzung aller Kinderrechte berücksichtigt werden. Als Kinder definiert die KRK alle Menschen unter 18 Jahren. Die Kernvorschrift der KRK zu Partizipation (Artikel 12) besagt, dass jedes Kind das Recht hat, seine oder ihre Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern. Die Meinung des Kindes muss angemessen und entsprechend des Alters und der Reife des Kindes berücksichtigt werden. Letztere bezieht sich auf die Fähigkeit, zu verstehen und die Begleitumstände einer Angelegenheit einzuschätzen.⁴ Der UN-Kinderrechtsausschuss – das Expertengremium, das die Umsetzung der KRK über-

wacht – definiert Reife als „die Fähigkeit eines Kindes, seine Meinung zu Angelegenheiten in einer vernünftigen und unabhängigen Weise zu äußern.“⁵ Zu berücksichtigen sind dabei die Auswirkungen der jeweiligen Angelegenheit auf das Kind. Je mehr die Entscheidung das Leben und die Zukunft des Kindes beeinflussen wird, desto mehr Gewicht ist der Meinung des Kindes beizumessen. Staaten, so der UN-Kinderrechtsausschuss, sollten daher Mechanismen entwickeln, mit deren Hilfe die Meinung von Kindern ihrem Alter und ihrer Reife entsprechend erhoben werden kann.

Artikel 12 erfordert die Beteiligung von Kindern,

- an Entscheidungsprozessen, in denen ein Kind als Einzelperson betroffen ist (beispielsweise Auseinandersetzungen der Eltern um das Sorgerecht),
- an Entscheidungsprozessen, die Kinder direkt betreffen (etwa die Gestaltung von Jugendzentren oder Lehrpläne),
- bei gesetzgeberischen oder politischen Entscheidungen, die direkte oder indirekte Auswirkungen auf das Leben und die Rechte von Kindern haben (beispielsweise Maßnahmen der Sozial- und der Wirtschaftspolitik).

Kinder können sich jedoch erst dann wirksam beteiligen, wenn bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sind. Dem menschenrechtlichen Ansatz folgend, muss bei der Umsetzung des Kinderrechts auf Partizipation deshalb darauf geachtet werden, dass neben Artikel 12 weitere Kinderrechte, die die Partizipation von Kindern fördern, verwirklicht werden. Dazu gehören die Rechte auf Meinungsfreiheit, auf Zugang zu Informationen und das Recht, sich zu organisieren und zu versammeln (Artikel 13, 15 und 17 KRK). Artikel 23 KRK hingegen befasst sich speziell mit der Partizipation von Kindern mit Behinderungen und geht über die Teilnahme an Entscheidungsfindungsprozessen hinaus. Die Vorschrift fordert in Absatz 1, dass Staaten neben der Wahrung

2 Die diesem Policy Paper zugrundeliegende englischsprachige Studie wird ab Januar 2015 unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen herunterzuladen sein. Die Autorinnen danken an dieser Stelle allen Beteiligten im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und in der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH für ihre Unterstützung. Else Engel und Annika Kluth danken wir für ihre wertvollen Beiträge. Vor allem danken wir den interviewten Kindern und Jugendlichen, die mit ihren Ideen Partizipation auch für uns lebendiger gemacht haben.

3 Die in Fußnote 2 genannte Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte beschäftigt sich mit der weiter gefassten Forschungsfrage, wie deutsche EZ zur Förderung von Partizipationsrechten beitragen kann und wertet neben den hier vorgestellten Ergebnissen auch die einer Feldforschung von Johanna Mahr-Slotawa in Kenia aus.

4 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht, gehört zu werden, UN Dok. CRC/C/GC/12 vom 20.07.2009, Ziffer 31.

5 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009), siehe Fußnote 4.

der Würde von Kindern mit Behinderungen geeignete Maßnahmen ergreifen sollen, damit diese Kinder aktiv am Leben der Gemeinschaft teilnehmen können.

Artikel 23 KRK macht deutlich: Partizipation ist mehr als ein Mitspracherecht. Im Wesentlichen gibt es zwei Dimensionen der Partizipation, die jedoch nicht scharf voneinander zu trennen sind: politische Partizipation, zu der das Beteiligungsrecht im Sinne eines Mitspracherechts zählt, und soziale Partizipation, bei der es darum geht, Kindern Möglichkeiten zu bieten, die Welt um sie herum aktiv zu gestalten, das heißt am sozialen Leben in der Gesellschaft teilzuhaben. Dies verdeutlicht auch Artikel 31 KRK, der unter anderem das Recht des Kindes auf Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben regelt. Auch Spiel und Erholung sind demnach Formen der Partizipation von Kindern im Alltag. Sie fördern die Fähigkeit des Kindes, mit anderen Menschen zu interagieren, Konflikte zu lösen und Entscheidungen zu treffen, und begünstigen darüber hinaus die emotionale Ausgeglichenheit.⁶

3 Wie sich Kinder Partizipation vorstellen und was sie von ihr erwarten

Im Rahmen des Projekts „Kinderrechte in der Entwicklungspolitik“ hat das Deutsche Institut für Menschenrechte Kinder in Guatemala, Kirgisistan und Serbien zu ihren Beteiligungswünschen und -chancen befragt. Bei den Diskussionen mit den Kindern und Jugendlichen trat eine große Bandbreite an Visionen und Formen von Partizipation zutage, die im Folgenden kurz vorgestellt werden.

3.1 Warum sich Kinder beteiligen möchten

Kind, 13-15 Jahre, Kirgisistan: „Sich selbst zu ändern, andere Menschen und die Welt um dich herum zu ändern.“

Kinder und Jugendliche sind davon überzeugt, dass sie die Gesellschaft zum Positiven verändern und Entscheidungen von Erwachsenen verbessern können. Sie sehen sich als Expertinnen und Experten für Fragen,

die sie selbst, die Schule, ihre Stadt und ihre Zukunft betreffen. Partizipation bedeutet für sie aber auch, neue Erfahrung zu machen und ihre Kenntnisse zu erweitern. Diese möchten sie an andere Kinder und Jugendliche weitergeben.

Einige Kinder und Jugendliche fordern Partizipation auch als ihr Recht ein.

Kind, 15-17 Jahre, Serbien: „Ich bin zwar ein Kind, aber ich habe gleiche Rechte und ich will mich beteiligen und bei Entscheidungen gleichberechtigt mit Erwachsenen sein.“

3.2 Wie sich Kinder beteiligen möchten

Kinder und Jugendliche verstehen Partizipation unter anderem als Möglichkeit, Aktivitäten und Projekte selbst zu initiieren und umzusetzen, zum Beispiel Aktionen für eine saubere Stadt. Sie fordern Orte und Strukturen, in denen solche Eigeninitiativen möglich sind, beispielsweise Jugendzentren, Jugendorganisationen und Schulparlamente.

Kind, 16-17 Jahre, Serbien: „So können junge Menschen partizipieren: durch die Schule! Für uns ist die Schule das Gleiche wie die Jobs für die Erwachsenen.“

Wichtig ist vielen Jugendlichen die Aktivierung von Gleichaltrigen: Sie empfinden viele Gleichaltrige als desinteressiert und passiv und wollen dies ändern. Zudem fühlen sie sich besser in der Lage als Erwachsene, andere Jugendliche zu motivieren.

Kind, 15-17 Jahre, Guatemala: „Erwachsene und junge Menschen verstehen sich sehr schwer; Jugendliche und andere Jugendliche verstehen sich besser. Dann können sie zu ihren Eltern gehen, und die können sich an andere Erwachsene wenden.“

Die befragten Jugendlichen sind sich bewusst, dass sie andere Teile ihrer Gesellschaft erreichen und mobilisieren müssen, um ihre Anliegen auf den Weg zu bringen. Erwachsene wollen sie vor allem durch Kampagnen, Camps und Umfragen unter der Bevölkerung zur Situation von Kindern in der Gemeinde erreichen.

⁶ UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2013): Allgemeine Bemerkung Nr. 17: Das Recht des Kindes auf Ruhe, Freizeit, Spiel, Freizeitaktivitäten, kulturelles und künstlerisches Leben (Artikel 31), UN Dok. CRC/C/GC/17 vom 17.04.2013, Ziffer 9.

Kind, 15-17 Jahre, Guatemala: „Zuerst müssen wir uns selbst ändern, danach müssen wir andere erreichen, und diese Gruppe muss wiederum weitere Menschen erreichen. Dann ist es das Ergebnis der Gemeinschaft.“

Der Dialog mit Erwachsenen ist für die interviewten Kinder und Jugendlichen zentral. Sie möchten von Erwachsenen konsultiert werden und so ihre Bedarfe und Ansichten in die Entscheidungsprozesse Erwachsener einbringen. Positive Erfahrungen haben viele vor allem in der Familie und in der Schule gemacht, manche auch in der Gemeinde. Den Zugang zu Personen und Institutionen der politischen Entscheidungsfindung sehen allerdings alle interviewten Jugendlichen als stark eingeschränkt.

Kind, 15-18, Serbien: „Es gibt Leute an der Spitze der Gesellschaft. Sie haben etwas in ihrem Leben erreicht. Dann denken sie sich: ‚Warum soll ich meine Zeit mit jüngeren Menschen verschwenden?‘ – also mit jemandem wie mir.“

Kind, 15-18, Serbien: „Kinder haben keine Macht. Im Grunde sehen uns Politiker als eine Masse, die sie unter Kontrolle behalten müssen.“

Um ihren Zugang zur nationalen Politik zu verbessern, betonte ein Jugendlicher in Kirgisistan eine notwendige Absicherung des Rechts auf Partizipation in entsprechender Gesetzgebung:

Kind, 15-17, Kirgisistan: „Um auf nationaler Ebene Entscheidungen zu treffen, brauchen wir eine rechtliche Grundlage oder Macht. Wenn wir nur reden, ist das nur leeres Geschwätz.“

4 Auslegung der Partizipation von Kindern durch den UN-Kinderrechtsausschuss

Der UN-Kinderrechtsausschuss betont in vielen seiner Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen, dass Kinder nicht nur der Form halber angehört, sondern ihre Ansichten ernst genommen werden und in Entscheidungsfindungsprozesse einfließen sollen.⁷ Partizipation bereite junge Menschen darüber hinaus auf eine aktive Rolle und Verantwortung in der Gesellschaft vor.

Der UN-Kinderrechtsausschuss betont, wie wichtig es ist, Strukturen und Orte für die gemeinsame Entscheidungsfindung und politische Partizipation von jungen Menschen zu schaffen. Beispielhaft nennt er Partizipations- und Repräsentationsstrukturen in der Schule und auf lokaler Ebene, beispielsweise Schülerräte, Kinderparlamente und unabhängige Schülerorganisationen.⁸

Der Ausschuss betont die Verpflichtung der Vertragsstaaten, solche Strukturen finanziell und personell zu unterstützen und sicherzustellen, dass sie auch für marginalisierte Kinder zugänglich sind.⁹ Deutlich kritisiert der Ausschuss Situationen, in denen die Partizipation von Kindern nur zum Schein stattfindet, wenn zum Beispiel Kinder in Formate gepresst werden, die Erwachsene strikt vorgeben (etwa bei Politikgipfeln), oder von Erwachsenen festgelegte politische Botschaften lediglich vortragen. Partizipation versteht der UN-Kinderrechtsausschuss mithin als Prozess, nicht als einmaliges Ereignis.¹⁰

7 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2003): Allgemeine Bemerkung Nr. 5: Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung der KRK (Artikel 4, 42, 44 Ziffer 6), UN Dok. CRC/GC/2003/5 vom 27.11.2003, Ziffer 12; UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziffern 28 und 45.

8 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziffern 110, 112, 127-129; UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2013): Abschließende Bemerkungen Guinea, UN Dok. CRC/C/GIN/CO/2 vom 13.06.2013, Ziffern 42 und 43; Slowenien, UN Dok. CRC/C/SVN/CO/3-4 vom 14.06.2013, Ziffern 32 und 33; Niue, UN Dok. CRC/C/NIU/CO/1 vom 29.01.2013, Ziffern 28 und 29.

9 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziffer 127; UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2013): Abschließende Bemerkungen Slowenien, UN Dok. CRC/C/SVN/CO/3-4 vom 14.06.2013, Ziffer 33; Ruanda, UN Dok. CRC/C/RWA/CO/3-4 vom 14.06.2013, Ziffer 24.

10 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziffern 132 und 133.

Darüber hinaus erfordere eine wirksame und sinnvolle Partizipation den Abbau von Barrieren, die Kinder an der Ausübung ihres Rechts auf Mitsprache hindern. Deshalb müsse die Gesellschaft insgesamt ihre Zweifel an den Fähigkeiten von Kindern überwinden.¹¹

Der UN-Kinderrechtsausschuss hat Kriterien entwickelt, die Entscheidungsbefugten zur Orientierung dienen. Die Beteiligung von Kindern soll demnach folgendermaßen gestaltet sein:¹²

- **transparent und informativ**, damit Kinder sie verstehen,
- **freiwillig** – Kinder sind nicht verpflichtet, ihre Meinung zu äußern. Auch ein Kind, das sich nicht beteiligen will, übt sein oder ihr Recht auf Beteiligung aus,
- **respektvoll** – die Meinungen von Kindern müssen geachtet werden,
- **bedeutsam** für die Bedürfnisse und den Erfahrungsschatz von Kindern,
- **kinderfreundlich**, das heißt so gestaltet, dass sie für Kinder zugänglich sind und Kinder ermutigen,
- **inklusiv**, damit alle Kinder ihr Partizipationsrecht ohne Diskriminierung ausüben können,
- **unterstützt durch Bildungsmaßnahmen** für beteiligte Erwachsene, um die Rechte des Kindes zu schützen,
- **sicher und feinfühlig** in Bezug auf das Risiko, das mit Meinungsäußerungen einhergehen kann,
- **rechenschaftspflichtig** mittels Rückmeldung und Monitoring.

5 Wie Erwachsene die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen fördern oder behindern können

Kind, 13-15 Jahre, Kirgisistan: „Die größte Schwierigkeit ist, dass Erwachsene Kinder nicht ernst nehmen.“

Für die interviewten Kinder und Jugendliche sind die Machtverhältnisse zwischen Erwachsenen und Kindern ein Haupthindernis für die Umsetzung ihres Rechts auf Partizipation. Erwachsene betrachteten sie vorschnell als unreif und noch nicht fähig, eine ernstzunehmende Meinung zu äußern. Viele Erwachsene nutzten die Konstruktion der rechtlichen Volljährigkeit, um sie nicht anzuhören und ihre Ideen nicht zu berücksichtigen. Deshalb bevorzugten einige Kinder und Jugendliche die Verständigung mit Gleichaltrigen, da sie einfacher sei als die mit Erwachsenen.

Gleichzeitig ist die Unterstützung durch Erwachsene für Kinder und Jugendliche ausschlaggebend für ihre Beteiligungsmöglichkeit. Dies setzt allerdings voraus, dass Erwachsene eine beratende sowie anwaltschaftliche Rolle für die Vorschläge der Kinder übernehmen. Erwachsene können aus Sicht von Kindern deren Anliegen gegenüber der Gemeinde und Gesellschaft vertreten, zum Beispiel durch ihren Zugang zu Medien oder zu Erwachsenen in einflussreichen Positionen. Ein Jugendlicher beschreibt die unterstützende Rolle von Erwachsenen wie folgt:

Kind, 15-17 Jahre, Kirgisistan: „Wenn wir in eine falsche Richtung [mit unseren Vorschlägen] gehen, dann sollten Erwachsene uns beraten und korrigieren. Erwachsene sollten Mentoren für jüngere Menschen sein, sich so um sie kümmern, dass sie auf der gleichen Ebene wie die Erwachsenen sind.“

Insgesamt haben Kinder klare Anforderungen an Erwachsene. Sie sollen

- Kindern zuhören wollen und können,
- ihnen und ihren Fähigkeiten Vertrauen entgegenbringen,
- die eigene Lebenserfahrung und Einflussosphäre für die Beratung und Unterstützung von Kindern nutzen und nicht zuletzt
- bereit sein, Kinder gegebenenfalls vor anderen Erwachsenen zu schützen.

Die Jugendlichen betonen außerdem die Bedeutung funktionierender Institutionen und Organisationen für die Umsetzung ihrer Partizipationsrechte. „Nur sehr

11 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziffer 76; UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2002-2004): Abschließende Bemerkungen Chile, UN Dok. CRC/C/15/Add.173 vom 03.04.2002, Ziffer 29; Burkina Faso, UN Dok. CRC/C/15/Add.193 vom 9.10.2002, Ziffer 26; Marokko, UN Dok. CRC/C/15/Add.211 vom 10.07.2003, Ziffer 30; Indien, UN Dok. CRC/C/15/Add.228 vom 26.02.2004, Ziffern 36 und 37.

12 UN, UN-Kinderrechtsausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziffer 134.

wenige Organisationen sind willens, die Beteiligung von Jugendlichen zu unterstützen“, „man kann sie an einer Hand abzählen“, fassen zwei Jugendliche aus Serbien ihre Erfahrungen zusammen.

Institutionen müssen kinderfreundlich sein und Jugendlichen Zugang gewähren. Zugänge können geschaffen werden, wenn Institutionen bewusst auf Jugendliche zugehen. Dies wird unter anderem in einer Diskussion in Serbien zum Engagement von Jugendlichen im örtlichen Jugendbüro¹³ deutlich – ein Jugendlicher hebt hervor, dass er ohne die Einladung durch das Jugendbüro nicht gekommen wäre.

Lehrkräfte sind für viele Kinder potenzielle Mittler zwischen ihnen und der Gemeindeverwaltung. Schüler und Schülerinnen in Kirgisistan machen zum Beispiel deutlich, dass sie zunächst ihre Klassenlehrerin bezüglich ihrer Idee eines Jugendzentrums ansprechen und dann mit ihr zusammen zur Gemeindeverwaltung gehen würden.

Die mangelnde Finanzierung ihrer in den Jugendzentren, Nichtregierungsorganisationen und Schulen selbst entwickelten Ideen ist für Kinder und Jugendliche eines der Haupthindernisse für die Umsetzung der von ihnen initiierten Aktivitäten. Korruption ist dabei ein großes Problem; ein Kind aus Serbien spricht es deutlich aus: „Das Geld für den ‚Jugendsektor‘ geht nicht immer dahin wo es hin gehört“. Einige Kinder entwickelten daher Vorschläge, wie sie die Umsetzung ihrer Ideen finanzieren können, zum Beispiel durch die Ausrichtung von Tombolas für Erwachsene oder durch erwachsene Paten für kleinere Projekte.

Viele Kinder und Jugendliche machen deutlich, dass sie von den Ergebnissen ihrer bisherigen Beteiligung desillusioniert sind – sie sehen dies als einen der Gründe, warum sich viele Jugendliche nicht (mehr) beteiligen. Frustration entsteht insbesondere dann, wenn Erwachsene Jugendliche zunächst beteiligen, aber zur weiteren Verwendung der gemeinsam erarbeiteten Vorschläge keine Rückmeldung geben und sie auch nicht umsetzen.

Kind, 15-17 Jahre, Kirgisistan: „Wir beteiligen uns an dem Projekt für die Einrichtung von Müll-eimern in jeder Schule und in der ganzen Stadt.“

Dieses Vorhaben ist angenommen worden und wird gerade umgesetzt. Aber wir haben gehört, dass sich nichts geändert hat, und wir sehen auch keine Veränderungen.“

Alle Kinder und Jugendlichen machen deutlich, dass sie Erwachsene schätzen und benötigen, um sich für die Dinge, die sie betreffen, einsetzen zu können. Dabei ist für sie ausschlaggebend, dass Erwachsene bereit sind, ihre eigene Rolle zu reflektieren, Kindern auf Augenhöhe zu begegnen und von sich aus ihre gesellschaftlich zugeschriebene Macht zu teilen.

6 Partizipation von Kindern in der sozialwissenschaftlichen Diskussion

In der sozialwissenschaftlichen Forschung gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Modellen zur Partizipation von Kindern. Die meisten gehen vom Machtgefälle zwischen Erwachsenen und Kindern aus und definieren Partizipationsformen und -grade, die dieses Machtgefälle wirksam verringern.

Am bekanntesten ist die „Partizipations-Leiter“, die Roger Hart 1992 im Auftrag von UNICEF entwickelt hat. Sie soll einerseits Beteiligung und Nicht-Beteiligung unterscheiden helfen, andererseits Personen, die mit Kindern arbeiten, Orientierung über die verschiedenen möglichen Beteiligungsformen geben. Gerison Lansdown hat 2001 in Anlehnung an Harts Gedanken eine Typologie entwickelt, die drei wirkungsvolle Formen von Partizipation von Kindern beschreibt:¹⁴

- beratende Partizipation (consultative participation),
- partnerschaftliche Partizipation (collaborative participation),
- von Kindern gesteuerte Partizipation (child-led participation).

Die folgende Tabelle (siehe Seite 11) nutzt das von Lansdown entwickelte Modell. Sie gibt Beispiele zur Umsetzung der jeweiligen Beteiligungsform und ordnet ihnen exemplarisch die oben beschriebenen Ansichten und Vorstellungen der interviewten Kinder und Jugendlichen zu.

¹³ Jugendbüros sind in Serbien eine lokale Stelle zur Umsetzung der nationalen Jugendstrategie. Sie bieten einen institutionellen Rahmen für die aktive soziale und politische Teilhabe von Jugendlichen in den serbischen Gemeinden.

¹⁴ Hart, Roger (1992): Children's participation: From tokenism to citizenship. Florence: UNICEF International Child Development Center Lansdown, Gerison (2001): Promoting children's participation in democratic decision-making. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre; Lansdown, Gerison (2010): The realization of children's participation rights: critical reflections. In: Percy-Smith, Barry / Thomas, Nigel (Hg.): A handbook of children and young people's participation: perspectives from theory and practice. New York: Routledge. S. 11-23.

Tabelle 1: Formen von Partizipation aus Sicht der interviewten Kinder

Typen	Charakteristika	Beispiele	Wie Kinder in Guatemala, Kirgisistan und Serbien partizipieren möchten
Von Kindern gesteuerte Partizipation	<p>Kinder bekommen oder fordern den Raum und die Möglichkeit ein, Aktivitäten und Projekte selbst zu initiieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Das Thema wird von Kindern identifiziert • Erwachsene sind Moderierende und nicht Anleitende. Sie fungieren als Personen, die Ressourcen bereitstellen oder technische Assistenten und befähigen Kinder, ihre eigenen Ziele zu verfolgen • Kinder steuern den Prozess 	<p>Kinder als Individuen können Maßnahmen selbst initiieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wahl der Schule • Medizinische Beratung • Einforderung ihrer Rechte mit Hilfe der Justiz oder über Beschwerdemechanismen <p>Kinder können als Gruppe Maßnahmen initiieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung und Management einer eigenen Organisation mit dem Ziel der Politikanalyse, Anwaltschaft und Bewusstseinsbildung • Bildung und Vertretung durch Gleichaltrige • Nutzung von und Zugang zu Medien 	<ul style="list-style-type: none"> • (Selbst-)Initiierung von Aktivitäten/Aktionen • Aktivierung und Mobilisierung von Gleichaltrigen • Gründung von Kindern geleiteter Organisationen
Partnerschaftliche Partizipation	<p>Höherer Grad von Partnerschaft zwischen Erwachsenen und Kindern, mit der Möglichkeit für aktives Engagement auf allen Ebenen einer Entscheidung, Initiative, Projekt oder Dienstleistung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • von Erwachsenen initiiert • Partnerschaft mit Kindern • Kinder werden befähigt, sowohl Prozesse als auch Ergebnisse zu beeinflussen oder zu hinterfragen • erlaubt eine zunehmend höhere Ebene an selbst-organisierten Aktivitäten von Kindern in einem bestimmten Zeitraum 	<p>Beteiligung von Kindern in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konzeption und Durchführung von Forschung und Erhebungen • Entwicklung von Politiken • Bildung durch Gleichaltrige und Beratung • Partizipation in Konferenzen • Kinder als Vertretungen in Ausschüssen oder Komitees 	<ul style="list-style-type: none"> • Partizipation auf kommunaler Ebene durch Jugendzentren und -büros • Partizipation in der Schule durch Schülerräte und Schulparlamente • Zugang zu Entscheidungsbefugten/Politik
Beratende Partizipation	<p>Erwachsene konsultieren Kinder, um Wissen und Verständnis über ihr Leben und ihre Erfahrungen zu erhalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • von Erwachsenen initiiert • von Erwachsenen angeleitet • keine Möglichkeit für Kinder, Ergebnisse und Verwendung zu kontrollieren 	<p>Angemessene Mittel, um Kinder zu befähigen ihre Meinung auszudrücken, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bei Forschung zu Lebenslagen von Kindern • in Planungsprozessen • in der Entwicklung von Gesetzgebung, Politik oder Dienstleistung • in Entscheidungen, die Kinder innerhalb der Familie, Gesundheitswesen oder Bildung betreffen • als Zeugen in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Partizipation in Schule und Klassenraum • Partizipation in der Gemeinde/Kommune

7 Partizipation von Kindern in Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Vorhaben, durch die die deutsche Entwicklungszusammenarbeit derzeit die Partizipation von Kindern und Jugendlichen fördert, unterstützen verschiedene Maßnahmen, die sich den in Tabelle 1 beschriebenen Partizipationsformen zuordnen lassen. Zur besseren Übersicht sind diese Maßnahmen in Tabelle 2 (siehe Seite 13) aufgeführt. Die Übersicht zeigt, dass deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor allem im Bereich der beratenden Partizipation und der partnerschaftlichen Partizipation gute Ansätze entwickelt hat und Partnerländer bei der Umsetzung von Partizipationsrechten unterstützt. Dagegen gibt es für eine von Kindern gesteuerte Partizipation nur wenige Beispiele.

2012 konstatierte das Deutsche Institut für Menschenrechte:

„Spezielle Maßnahmen mit Fokus auf Kinder und Jugendliche sind selten in der deutschen EZ und gelten bei Fachkräften häufig als marginales Aufgabenfeld“.¹⁵

Viel hat sich daran bis heute nicht geändert.

Im Rahmen der diesem Policy Paper zugrundeliegenden Studie konnte nicht empirisch untersucht werden, in welchem Umfang und mit welcher Modalität deutsche Entwicklungszusammenarbeit Kinder und ihre Rechte direkt oder indirekt fördert. Auch die Daten, die die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) erhebt, lassen dazu keine Aussagen zu.

Fachkräfte, die im Rahmen des Projekts „Kinderrechte in der Entwicklungspolitik“ befragt wurden, sagen jedoch, dass es zu wenige Vorhaben gibt, um Kinderrechte in Partnerländern wirksam zu fördern.

Dies gilt, obwohl in den vergangenen Jahren verbindliche Strategiepapiere und damit verbundene Arbeitshilfen und Leitfäden des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowohl eine entsprechende Selbstverpflichtung formuliert als auch die konzeptionellen Grundlagen gelegt haben.¹⁶ Es mangelt in der deutschen Entwicklungspolitik also nicht an der Formulierung von politischen Überzeugungen zur Förderung der Kinderrechte in Partnerländern, sondern an deren Umsetzung in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit.

Fast alle interviewten Fachkräfte betonen die Wichtigkeit der Partizipation von Kindern an Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit und entsprechend in den jeweiligen Gesellschaften. Sie sehen dabei vor allem den Nutzen von Partizipation von Kindern und Jugendlichen – sie sei vor allem der Demokratisierung im jeweiligen Partnerland und dem Erreichen von Entwicklungszielen behilflich.

So verständlich dies im Kontext der Entwicklungspolitik sein mag – eine vorwiegend instrumentelle Sicht auf die Partizipation von Kindern und Jugendlichen verstellt die menschenrechtliche Perspektive. Denn Partizipation von Kindern kann und sollte das Machtgefälle zwischen Erwachsenen und Kindern verringern, um es Kindern und Jugendlichen so zu ermöglichen, ihre in der UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte in der Gesellschaft autonom auszuüben. Dieser Perspektivwechsel ist in der Entwicklungszusammenarbeit erst noch zu vollziehen und sollte mit geeigneten Mitteln angestrebt werden.

¹⁵ Simon 2012, siehe Fußnote 1, S. 11.

¹⁶ BMZ (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept; BMZ (2011): Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen. Positionspapier. Beide Papiere können auf der BMZ-Website heruntergeladen werden: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/menschenrechte (Stand: 21.11.2014); BMZ (2013): Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden_PV_2013_de.pdf (PDF, 346 KB, nicht barrierefrei) (Stand 21.11.2014).

Tabelle 2: Formen von Partizipation in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit

Typen	Charakteristika	Maßnahmen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Beispiele)
Von Kindern gesteuerte Partizipation	<p>Kinder bekommen oder fordern den Raum und die Möglichkeit ein, Aktivitäten und Projekte selbst zu initiieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Thematik wird von Kindern identifiziert • Erwachsene sind Moderierende und nicht Anleitende. Sie fungieren als Personen, die Ressourcen bereitstellen oder technische Assistenten und befähigen Kinder, ihre eigenen Ziele zu verfolgen • Kinder steuern den Prozess 	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendzentren oder -büros als Ort für von Kindern und Jugendlichen (selbst-)initiierte Aktivitäten • Unterstützung von selbst-organisierten Jugendinitiativen lokaler Nichtregierungsorganisationen
Partnerschaftliche Partizipation	<p>Höherer Grad von Partnerschaft zwischen Erwachsenen und Kindern, mit der Möglichkeit für aktives Engagement auf allen Ebenen einer Entscheidung, Initiative, Projekt oder Dienstleistung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • von Erwachsenen initiiert • Partnerschaft mit Kindern • Kinder werden befähigt, sowohl Prozesse als auch Ergebnisse zu beeinflussen oder zu hinterfragen • erlaubt eine zunehmend höhere Ebene an selbst-organisierten Aktivitäten von Kindern in einem bestimmten Zeitraum 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung von partizipativen Strukturen auf der kommunalen Ebene, etwa Planung von Kinder- und Jugendpolitik, öffentliche Anhörungen und Kinder-/Jugendräte • Einbeziehung von jungen Menschen in Bildung durch Gleichaltrige und Beratung, besonders im Gesundheitsbereich • Bewusstseinsbildung bei Erwachsenen zu Partizipation von Kindern auf lokaler Ebene • Unterstützung der Partizipation von Kindern in der Schulverwaltung durch Schulparlamente und Schülerräte • Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Kinder-/Jugendpartizipation unterstützen
Beratende Partizipation	<p>Erwachsene konsultieren Kinder, um Wissen und Verständnis über ihr Leben und ihre Erfahrungen zu erhalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • von Erwachsenen initiiert • von Erwachsenen angeleitet • keine Möglichkeit für Kinder, Ergebnisse und Verwendung zu kontrollieren 	<ul style="list-style-type: none"> • partizipative Erhebungen und Studien mit Kindern vor der Projektplanung und -entwicklung • Konsultationen mit Kindern oder Repräsentanten von Kindern in der Entwicklung von Vorhaben • Konsultationen von Jugendlichen in den Kommunen zur Anpassung nationaler Jugendstrategien und -aktionspläne an die lokalen Bedürfnisse • Konsultationen in Monitoring und Evaluierung • Konsultation bei Maßnahmen, z.B. im Katastrophenschutz • Einholen von Feedback von jungen Menschen, z.B. zu Gesundheitsdienstleistungen oder Schulen • Förderung der Partizipation von Kindern in Jugendkonferenzen und -kongressen

Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt den Akteuren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit:

1. Die deutsche Entwicklungspolitik sollte sich im Dialog mit Partnerländern darum bemühen, mehr Vorhaben zu vereinbaren und zu beauftragen, die auf eine direkte Verbesserung der Lebensbedingungen und Rechte von Kindern abzielen. Dabei sollten die bestehenden Erfahrungen gesichert, systematisiert und anschließend erweitert werden. Darauf aufbauend kann auch eine Querschnittsverankerung der Kinderrechte angestrebt werden. Zusätzlich sollte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sein Projektportfolio mit Blick auf die Verankerung von Kinderrechten analysieren und diese Ergebnisse für eine systematische Fortentwicklung seines praktischen Engagements für Kinderrechte nutzen.
2. Partizipation von Kindern und Jugendlichen kann in allen Sektoren der Zusammenarbeit mit dem Partner vereinbart und unterstützt werden. Besonders vielsprechend sind jedoch die Sektoren Bildung, Gesundheit und Gute Regierungsführung, insbesondere die Kommunalentwicklung. Deutsche Entwicklungspolitik sollte sich konkrete Handlungsziele zur Förderung der Partizipation von Kindern vor allem in diesen Sektoren setzen, Chancen in anderen Sektoren aber auch wahrnehmen. Die Handlungsziele sollen realistisch und mit entsprechenden Indikatoren versehen sein.
3. Fachkräfte in den Durchführungsorganisationen und Beauftragende im BMZ sollten Mut entwickeln und ausprobieren, wie Partizipation von Kindern Vorhaben beeinflusst, zum Beispiel mit Blick auf zu erreichende Ziele, Formate von Erhebungen, Veranstaltungen und Berichte. Wenn gleich eine gemeinsame Planung eines Vorhabens mit Kindern und Jugendlichen eher garantieren kann, dass Kinder von Beginn teilhaben können, können auch solche Vorhaben, die nicht von Beginn an auf Partizipation von Kindern ausgerichtet waren, Erfahrungen mit einzelnen partizipatorischen Elementen (zum Beispiel Erhebungen mit Kindern für ein Monitoring einzelner Aktivitäten) machen und diese verbreitern.
4. Schulungen für Fachkräfte zu Kinderrechten sollten nicht nur Wissen über Kinderrechte vermitteln, sondern auch eine Reflexion über die eigene Rolle als Fachkraft enthalten und Methoden einüben, wie Kinder befähigt werden können, ihre Rechte wahrzunehmen. Diese Methoden müssen auf den sozialen und kulturellen Kontext der jeweiligen Gesellschaft abgestimmt sein. Auch die Partner und Erwachsene im Lebensumfeld von Kindern sollten in die Lage versetzt werden, die Partizipation von Kindern nicht als Auflehnung, sondern als Chance wahrzunehmen. Das BMZ als beauftragendes Ministerium und die Durchführungsorganisationen sollten solche Schulungen für Fachkräfte und Partner fördern.
5. Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist auch in der entwicklungspolitischen Arbeit in Deutschland möglich und wichtig. Das BMZ und die durchführenden Organisationen sollten sich dabei an denselben Maßstäben orientieren, die sie für die Partizipation von Kindern in Partnerländern anlegen und entsprechend bereit sein, die ihnen gesellschaftlich zugeschriebene Macht mit Kindern und Jugendlichen zu teilen.



Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de