

Beteiligungsoptionen einordnen, geeignete Methoden auswählen

Das Klaviermodell der Kinder- und Jugendbeteiligung

Steffen Adam • Dominik Ringler

Kinder- und Jugendbeteiligung im kommunalen Handeln

Die UN-Kinderrechtskonvention trat in der Bundesrepublik Deutschland 1992 in Kraft und ist seit 2010 uneingeschränkt im Range eines Bundesgesetzes gültig. In den Artikeln 3 (Wohl des Kindes) und 12 (Berücksichtigung des Kindeswillens) sind die zentralen Aspekte für Verwaltungen geregelt, denn ihr Handeln bestimmt das Leben von Kindern und Jugendlichen in hohem Maße direkt oder indirekt. (1)

Daneben gibt es inzwischen in 13 der 16 Bundesländer kommunalrechtliche Regelungen, die die Kommunen mehr oder weniger stark verpflichten, junge Menschen an den sie betreffenden Kommunalangelegenheiten zu beteiligen. In Brandenburg etwa wurde 2018 mit dem §18a der Kommunalverfassung (BbgKVerf) eine Rechtsnorm geschaffen, die den Kommunen den Auftrag zukommen lässt, für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen Sorge zu tragen. Diese Beteiligung soll angemessen sein, was bedeutet, dass sie einerseits »kinder- und jugendgerecht« erfolgen soll, andererseits aber nicht über ein zumutbares Maß hinaus gehen kann.

Trotz der inzwischen sehr weitreichenden gesetzlichen Grundlagen gilt es für die Kommunen Regelungen zu finden, um die verbrieften Rechte in kommunale Verwaltungsverfahren zu überführen. »Dafür brauchen die Kommunalverwaltungen klare politische Aufträge und verbindliche verwaltungsinterne Vorschriften in Form von Geschäfts- bzw. Dienstanweisungen sowie ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen, damit sie umgesetzt werden können.« (Bundesnetzwerk Kinder- und Jugendbeteiligung 2021, S. 1)

Bei der Entwicklung dieser kommunalen Verwaltungsverfahren oder -strategien geht es zunächst darum, die kommunalen Aufgaben, die im eigenen Wirkungskreis liegen, d.h. dort wo die Kommune einen Gestaltungsspielraum besitzt, in Einklang zu bringen mit den Interessen der Kinder und Jugendlichen. Für die Entwicklung von geeigneten Verwaltungsverfahren sind insbesondere die kommunalen Angelegenheiten von Interesse, bei denen es eine Schnittmenge mit den Interessen der Kinder und Jugendlichen gibt. In einem nächsten Schritt ist es dann notwendig, zu prüfen, in welcher Form und in welcher Intensität die Beteiligung junger Menschen erfolgen kann.

In der Praxis der kommunalen Beratung suchten wir deshalb nach Modellen, um die Intensität der Beteiligung in geeigneter Weise darstellen zu können. Das Problem ist u.a., dass kommunales Handeln geprägt ist durch gesetzliche Vorgaben bzw. Vorschriften und dass es durch politische Beschlüsse bestimmt wird. D.h. die politische Kommunalvertretung (Gemeindevertretung, Stadtverordnetenversammlung etc.) ist auf der kommunalen Ebene das Entscheidungsgremium und Verfahren der Einwohnerbeteiligung können in der parlamentarischen Demokratie – soweit nicht anderweitig geregelt – nicht darüber hinausgehen. Es sei denn, die Gemeindevertretung entscheidet, Macht in gewissem Umfang z.B. durch Selbstbindungsbeschlüsse abzutreten.

Die gängigen Partizipationsmodelle waren für die Darstellung von Beteiligungsmöglichkeiten im kommunalen Handeln nicht geeignet bzw. führten unserer Ansicht nach teilweise in die Irre. Leitermodelle, wie sie u.a. Roger A. Hart (Hart 1992) – abgeleitet von Sherry R. Arnsteins »Leiter der Bürgerbeteiligung« (Arnstein

1969, S. 216 ff.) – entwickelt und sich inzwischen davon distanziert hat (Hart 2008, S. 19 ff.), intendieren u.a., dass es notwendig und erstrebenswert sei, die jeweils höhere Stufe zu erklimmen. Dies passt nicht nur nicht zu kommunalem Handeln, sondern verstellt auch den Blick dafür, dass gute Beteiligung nichts mit dem Grad der Beteiligung zu tun hat. Natürlich muss man echte Beteiligung auch an dieser Stelle deutlich von allen Formen der Nicht-, Schein- und Alibi-Beteiligung sowie von allen Formen der Selbstorganisation abgrenzen. Für die Einordnung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist es dennoch notwendig, festzulegen, in welcher Intensität beteiligt werden kann und soll. Nicht alle kommunalen Aufgaben eignen sich gleichermaßen für intensive Beteiligungsprozesse.

Um Kommunen hier eine Einschätzung und Handlungssicherheit zu geben, haben wir deshalb das »Klaviermodell der Beteiligungsintensität« entwickelt.

Das Klaviermodell

Kommunales Handeln ist geprägt durch unterschiedliche Aufgaben und wird beeinflusst durch politische Beschlüsse. Das Klaviermodell soll helfen die Beteiligungsoptionen, die Kindern und Jugendlichen im Rahmen ihrer Beteiligungsrechte zustehen, einzuordnen und geeignete Methoden und Formate (Formen der eigenständigen Mitwirkung) zu finden, um gute Beteiligung zu ermöglichen. Das Modell ist dabei einerseits ein Teil des Prozesses zur Entwicklung von Verwaltungsverfahren und Beteiligungskonzepten und andererseits dann auch Teil der Ergebnisse selbst.

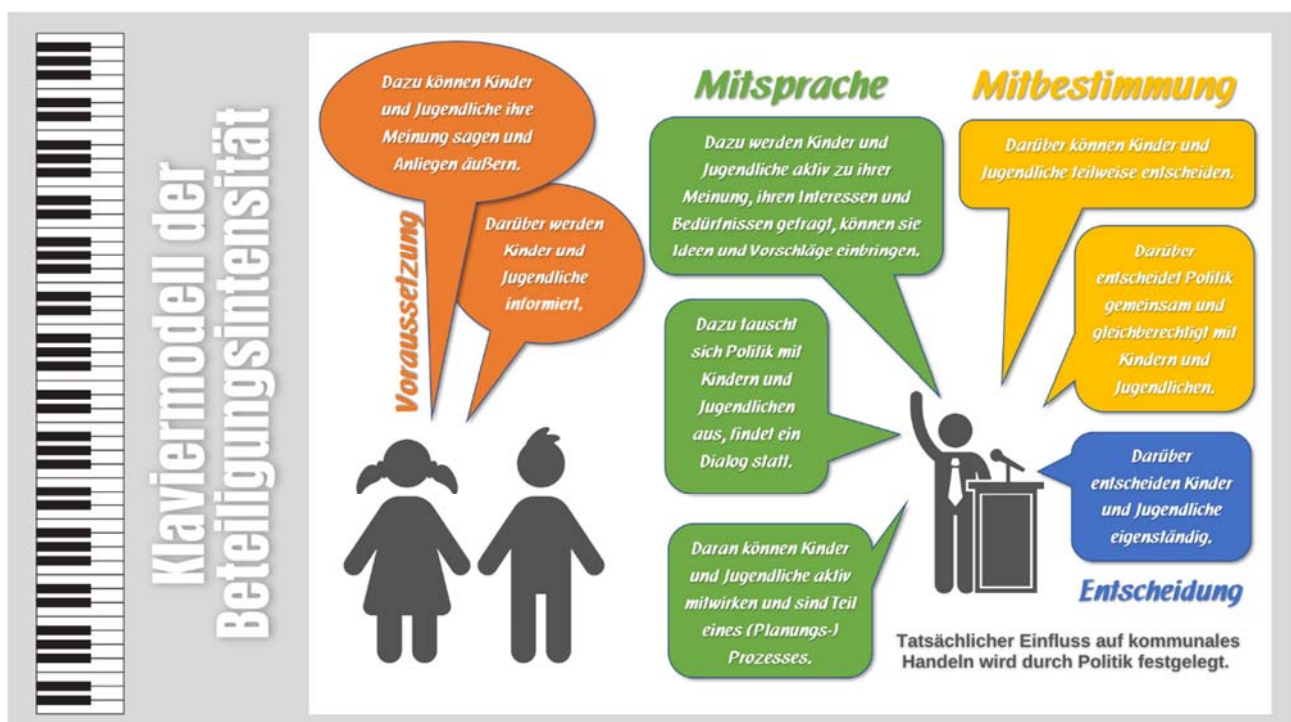


Abbildung 1 Klaviermodell der Kinder- und Jugendbeteiligung, © Adam / Ringler

Unterschiedliche Aufgaben der Kommune ermöglichen einen unterschiedlichen Grad an Beteiligung bzw. erfordern die Frage, wie intensiv jeweils die Beteiligung junger Menschen sein kann. Im Ergebnis wird es also je nach Aufgabe auch eine unterschiedliche Beteiligungsintensität geben. Es geht hier auch um die Frage, welchen tatsächlichen Einfluss junge Menschen bekommen sollen, also den »Freiraum zur Mitwirkung innerhalb des institutionellen Rahmens der Politik. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass die Meinungen, Empfehlungen und Schlussfolgerungen von Jugendlichen einen tatsächlichen Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen nehmen. Jugendliche werden häufig zur Mitwirkung an Prozessen eingeladen, tatsächlich erhalten sie aber nur wenig Gelegenheit, das Endergebnis zu beeinflussen und zu formen. Dies nennt man dann Vertretung mit Alibifunktion.« (Council of Europe 2015, S. 44)

Wir unterscheiden im Modell vier Bereiche der Beteiligungsmöglichkeiten (s.o. Abb. 1): Voraussetzung, Mitsprache, Mitbestimmung und Entscheidung.

Im besten Falle werden in der Kommune verschiedene Bereiche der Beteiligung bedient. Wie bei den Tasten eines Klaviers kommt es dabei nicht nur darauf an, dass der einzelne Ton angeschlagen wird, sondern auf das Zusammenspiel der Tasten, das die Melodie entstehen lässt.

Voraussetzung

Natürlich gibt es unterschiedliche Voraussetzungen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Diese reichen von der Haltung der Erwachsenen bis zur Barrierefreiheit und sind in zahlreichen Qualitätsstandards umfassend beschrieben. Hier geht es insbesondere um zwei Aspekte, die im kommunalen Handeln Voraussetzungen sind: die Information und die Möglichkeit, dass junge Menschen ihre Meinungen einbringen können.

Darüber werden Kinder und Jugendliche informiert.

Ohne Informationen, weiß ein junger Mensch nicht, worum es geht, kann sich keine eigene Meinung bilden und letztlich keine Entscheidung treffen. Was banal klingt, ist in der Kommune oft nicht so einfach zu realisieren. Am besten klärt man mit jungen Menschen selbst, wo, wie und auf welche Weise sie Informationen erreichen. Das kann der Aushang im Jugendclub, die persönliche Einladung oder die Schul-App sein. Kinder- und jugendgerechte Sprache ist dabei eine Voraussetzung, damit junge Menschen auch verstehen, was das Anliegen ist. Dabei kann es durchaus vorkommen, dass unterschiedliche Zielgruppen auch eine unterschiedliche Ansprache benötigen. Die Beteiligungsrichtung geht aber zunächst mal in eine Richtung von Seiten der Kommune zu den Kindern und Jugendlichen.

Dazu können Kinder und Jugendliche ihre Meinung sagen und Anliegen äußern.

Damit junge Menschen ihre Meinung sagen und ihre Anliegen äußern können, bedarf es neben der Information weiterer Voraussetzungen. Zunächst einmal muss es auch hier gewollt sein. Außerdem braucht es schon hier geeignete Methoden und Formate, um die Meinungsäußerung zu ermöglichen. Diese hängen sehr stark vom jeweiligen Beteiligungsgegenstand ab (vom mündlichen Feedback bis zur wissenschaftlichen Befragung) oder können auch auf Dauer angelegt sein (z.B. Meckerkasten o.ä.). Die Kommunikationsrichtung der Meinungen und Interessen geht hier von den Kindern und Jugendlichen in Richtung der Kommune.

Mitsprache

Auch wenn schon bei den beiden genannten Bereichen im besten Fall geklärt sein sollte, was das Ziel der Information ist bzw. was mit den Meinungen junger Menschen passieren soll, fängt echte Mitwirkung dort an, wo es um einen Austausch zwischen den Akteur/innen geht. Bleiben bei der Meinungsäußerung der Beteiligungsgegenstand und die Zielstellung häufig noch etwas vage bzw. allgemein, so ist eine klare Fragestellung bei den folgenden Bereichen Voraussetzung für die Beteiligung.

Dazu werden Kinder und Jugendliche aktiv nach ihrer Meinung, ihren Interessen und Bedürfnissen gefragt, können sie Ideen einbringen.

Wichtig sind hier die klare Fragestellung und die Auswahl geeigneter Methoden. Diese hängen vom Beteiligungsgegenstand, dem betroffenen Personenkreis und der mit der Beteiligung verfolgten Ziele ab. Die Beteiligung kann beispielsweise in Form von Befragungen, Interviews oder Erhebungen erfolgen. Kinder und Jugendliche sollten (auch in den anderen Bereichen) darüber informiert werden, wie die Ergebnisse aus Beteiligungsverfahren weiterverwendet werden und ob sie in Entscheidungsverfahren der Kommune Berücksichtigung finden. Es geht also um die Kommunikation in beide Richtungen.

Dazu tauscht sich Politik mit Kindern und Jugendlichen aus, es findet ein Dialog statt.

Hier geht es um einen echten Dialog zwischen Kindern und Jugendlichen einerseits und Entscheidungsträger/innen aus Politik und Verwaltung andererseits. Auf Augenhöhe können hier Themen und Anliegen besprochen werden. Oftmals ist es sinnvoll, diese Dialogverfahren nicht in den (kommunalen) Einrichtungen der Erwachsenenwelt stattfinden zu lassen (z.B. Ausschüsse), sondern dort, wo die Orte junger Menschen sind – z. B. durch das sogenannte »aufsuchende direkte Gespräch«. Dialogveranstaltungen können natürlich mit unterschiedlichem Aufwand, verschiedener Dauer und mit unterschiedlichen Zielgruppen, moderiert oder unmoderiert stattfinden. Auch hier gilt es die geeigneten Methoden zu finden. Entsprechende Formate ermöglichen im Gespräch einen direkten Austausch und die Möglichkeit auf die jeweiligen Argumente einzugehen, um die eigene Meinung auch weiterzuentwickeln. Kommunikation erfolgt hier in einem eher zyklischen Verfahren und benötigt einen gleichberechtigten und wertschätzenden Kommunikationsstil auf beiden Seiten. Die größte Herausforderung für Politik und Verwaltung ist in diesem Kontext: auf die wirklichen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen einzugehen und verwaltungstechnische und bürokratische Hürden in den Hintergrund zu stellen. Ziel sollte es sein, eine gemeinsam getragene Lösung zu erarbeiten.

Daran können Kinder und Jugendliche aktiv mitwirken, sind Teil eines (Planungs-)Prozesses.

Insbesondere kommunale Planungsprozesse erfordern eine längerfristige Einbindung betroffener Personengruppen. Dies kann projektorientiert beim Bau eines Spielplatzes oder der Gestaltung einer Freifläche erfolgen oder bei der Erarbeitung von (Stadt-)Entwicklungskonzepten, Klima- und Nachhaltigkeitsplänen. Beteiligung junger Menschen ist hier zum Beispiel in Form von Werkstätten oder Zukunftskonferenzen fest verankert und die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren fließen in das Gesamtverfahren ein. Planungsprozesse sind häufig aufwändig und von längerer Dauer. Deshalb sollten für Kinder- und Jugendbeteiligungsverfahren nicht nur die entsprechenden Ressourcen bereitgestellt werden, sondern es sollten auch Zwischenstände kommuniziert werden, um deutlich zu machen, an welcher Stelle des Prozesses man sich gerade befindet. Die Beiträge von Kindern und Jugendlichen werden (im besten Falle gleichwertig) fest berücksichtigt. Für den Erfolg der Einbindung von Kindern und Jugendlichen in kommunale Planungsprozesse ist es nicht wichtig, die

»selben« Kinder und Jugendlichen konstant im Prozess zu halten. Vielmehr sollte mit Fortschritt des Planungsprozesses auch die Möglichkeit geschaffen sein, dass Kinder und Jugendliche »neu einsteigen« können. Dies entspricht eher der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen, erfordert aber auch eine hohe Flexibilität von Politik und Verwaltung.

Mitbestimmung

Alle folgenden Bereiche der Mitbestimmung sind davon abhängig, dass Erwachsene einen Bereich ihrer Entscheidungsbefugnisse an Kinder und Jugendliche abtreten. Hier geht es um die tatsächliche Übertragung von Entscheidungs-Macht auf junge Menschen. Dies kann durch einen Ratsbeschluss oder durch die Festlegung in Verordnungen, Verfahren oder Konzepten erfolgen, sollte transparent und nachprüfbar sein. Für alle Bereiche gilt hier, wie auch für die oben genannten, dass Beteiligung bzw. Beteiligungsverfahren begleitet und unterstützt werden sollten. Entscheidungsmöglichkeiten erfolgen dabei auf der Basis gesetzlicher Grundlagen und sonstiger Regelungen und dürfen junge Menschen nicht überfordern.

Darüber können Kinder und Jugendliche teilweise entscheiden.

Es gibt inzwischen eine ganze Reihe an guten Praxisbeispielen, wo Kommunen Teilentscheidungen in die Hände von Jugendlichen, aber auch von Kindern gelegt haben. Dies kann beispielsweise die konkrete Auswahl von Spielgeräten oder die Entscheidung zwischen verschiedenen Planungsentwürfen sein. Auch die Erarbeitung einer Vorschlagsliste zur Förderung von Projekten wäre eine Möglichkeit. Es sollte darauf geachtet werden, dass es sich um echte Entscheidungen handelt und nicht im Nachhinein die Möglichkeit besteht, dass von anderer Stelle eine andere Entscheidung getroffen wird. Eine Entscheidung über den Ort eines Bauvorhabens ist eventuell nicht sinnvoll, wenn er von anderen Faktoren (z.B. Grundstückseigentum, Umweltgutachten etc.) abhängig ist. Beteiligung erfolgt – wie bei einem Puzzle – dann als Teil der Gesamtentscheidung.

Darüber entscheidet Politik gemeinsam und gleichberechtigt mit Kindern und Jugendlichen.

Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren können inzwischen so gestaltet werden, dass auch Beschlüsse gemeinsam oder zumindest in von Erwachsenen und jungen Menschen paritätisch besetzten Gruppen getroffen werden. Sie können zum Beispiel Teile von Planungsprozessen sein. Je nach Methode hilft auch hier eine gute Begleitung und Moderation, dass Kinder und Jugendliche zu Wort und nicht zu kurz kommen. Geteilte Entscheidungsmacht trägt zu einer höheren Akzeptanz der Entscheidungen und zu gemeinsam getragener Verantwortung bei. Entscheidungen laufen hier Hand in Hand.

Entscheidung

Darüber entscheiden Kinder und Jugendliche eigenständig.

Ein eigenes Jugendbudgets oder ein ganzer Bürgerhaushalt, wie der Zukunftshaushalt der Stadt Werder/Havel – eigenständige Entscheidungen junger Menschen erfordern ein hohes Maß an Verantwortung, aber auch an Vertrauen, das jungen Menschen entgegengebracht wird. Nicht jede kommunale Aufgabe empfiehlt sich für eine Übertragung der Entscheidung an Kinder und Jugendliche. Häufig ist nicht nur Fachwissen gefragt, sondern auch das Wissen über mögliche Folgen der Entscheidung. Dies trifft auch auf Erwachsene zu, aber insbesondere Kinder und Jugendliche sollten hier gut begleitet und unterstützt werden. So werden sie

in die Lage versetzt, ihrer Entscheidungen z.B. auf der Basis von selbst entwickelten Kriterien zu treffen und Verantwortung zu übernehmen.

Das Klaviermodell in der Praxis

In der Praxis der kommunalen Beratung dient das Klaviermodell zur Klärung des tatsächlichen Einflusses unterschiedlicher Zielgruppen auf politische Entscheidungen. Zu diesem Zweck verwenden Berater/innen im Land Brandenburg das Modell bei der Entwicklung von kommunalen Kinder- und Jugendbeteiligungsstrategien im Rahmen einer durchzuführenden Analyse in sogenannten Perspektivenworkshops. In diesen Workshops mit Kindern, Jugendlichen sowie Vertreter/innen aus Politik und Verwaltung werden die Sichtweisen der unterschiedlichen Beteiligten gesammelt. In einem ersten Schritt sammeln die verschiedenen Gruppen die kommunalen Aufgaben, die aus ihrer Sicht die Interessen der Kinder und Jugendlichen berühren. In der Regel sind das die Aufgaben, die im eigenen Wirkungskreis der Kommune liegen, d.h. worüber die Kommune selbst entscheiden kann (freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben). Dies erfolgt in der Praxis durch die Kinder und Jugendlichen auf der einen und durch Politik und Verwaltung auf der anderen Seite. So identifizieren die jungen Menschen die kommunalen Aufgaben, bei denen sie grundsätzlich beteiligt werden wollen, und die Erwachsenen die Aufgaben, bei denen aus ihrer Sicht Kinder und Jugendliche beteiligt werden sollen. Als kommunale Aufgabe wird beispielsweise der Straßenbau von beiden Gruppen als mitwirkungsrelevant gesehen. Im zweiten Schritt kommt es zu einer Konkretisierung der einzelnen Beteiligungsgegenstände (z.B. Verlauf der Straße, Name der Straße, begleitende Bepflanzung, Verkehrsberuhigung oder



Abbildung 2: Foto: Beispiel eines Workshops aus einer Brandenburger Kleinstadt, © Ringler

Nutzungsmöglichkeiten). Im dritten Schritt ordnen beide Gruppen diese Konkretisierungen jeweils dem Klaviermodell zu und formulieren damit die gewünschten (Kinder und Jugendliche) und zugestandenen (Politik und Verwaltung) Mitsprache-, Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte (siehe Abb. 2).

In der Praxis stellen wir fest, dass die gewünschten und zugestandenen Rechte der Gruppen voneinander abweichen. Deshalb werden diese Differenzen in einem direkten Aushandlungsprozess in Form eines Dialogforums zwischen den jungen Menschen und den Erwachsenen aufgelöst und eine gemeinsame Vereinbarung über die Beteiligungsgegenstände und die Intensität verabredet. Damit wird eine verbindliche Grundlage für eine kommunale Beteiligungsstrategie (Konzept) geschaffen, die nach Klärung weiterer Fragen (u.a. vorhandene Ressourcen, anzuwendende Methoden und Zuständigkeiten) noch in das praktische Verwaltungshandeln übersetzt werden muss. Erfahrungen zeigen, dass gerade die Konkretisierung der kommunalen Aufgaben und die Zuordnung der entsprechenden Beteiligungsintensitäten innerhalb des Verwaltungshandelns für mehr Klarheit sorgt. Dadurch erfolgt auch eine bessere Anwendbarkeit in der kommunalen Praxis. Wir stellen fest, dass durch die gezielte Auseinandersetzung von Politik mit diesem Modell im Perspektivenworkshop die Bereitschaft wächst, wirkliche Einflussmöglichkeiten für junge Menschen auf politische Entscheidungen zu schaffen. Auch im Rahmen der allgemeinen Bürgerbeteiligung kann dieses Modell angewandt werden, um die Einflussmöglichkeiten der Bürger/innen allgemein auf politische Entscheidungen zu klären. In diesem Fall muss der Aushandlungsprozess zwischen den Bürger/innen und der Politik der Kommune adäquat des Beispiels der Kinder- und Jugendbeteiligung erfolgen. Ebenso ist dies zum Beispiel im Rahmen der Aushandlung von Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb der Jugendhilfe möglich.

Anmerkungen

- (1) Artikel 12 UN KRK: Berücksichtigung des Kindeswillens
 - Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.
 - Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.

Literatur

- Arnstein, S. R., A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, Vol. 35, 1969, S. 216 ff.
- Bundesnetzwerk Kinder- und Jugendbeteiligung, Positionspapier Nr. 6 – Kinder- und Jugendbeteiligung im Verwaltungshandeln verankern!, Berlin 2001, S. 1.
- Council of Europe, Bring' dich ein! Handbuch zur revidierten Europäischen Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und Region, Strasbourg 2015, S. 44.

- Hart, R. A., Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF Innocenti Essays, No. 4, Florence, Italy 1992: International Child Development Centre of UNICEF.
- Hart, R. A., Stepping back from »The ladder«: Reflections on a model of participatory work with children., In: Reid, A., Jensen, B.B., Nikel, J., Simovska, V. (eds), Participation and Learning, Dordrecht, 2008, S. 19 ff.

Autoren

Steffen Adam ist selbständiger Organisationsberater und Moderator u.a. im Bereich der kommunalen Kinder- und Jugendbeteiligung

Kontakt

E-Mail: beratung@steffenadam.eu

Dominik Ringler ist Projektleiter im Kompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg, Sachverständiger der kinderfreundlichen Kommunen und Mitglied der Lenkungsgruppe des Bundesnetzwerks Kinder- und Jugendbeteiligung

Kontakt

E-Mail: dominik.ringler@kijubb.de

Web: www.jugendbeteiligung-brandenburg.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

c/o Stiftung Mitarbeit

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de