

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Johannes Singhammer,
Maria Eichhorn, Anneliese Augustin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
der CDU/CSU**

— Drucksache 13/7466 —

„Kinder sind unsere Zukunft“ – Beteiligungsmöglichkeiten junger Menschen in unserer Gesellschaft

Der rasante Prozeß der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung stellt Erwachsene, aber auch Kinder und Jugendliche vor neue Herausforderungen. Insbesondere die Familie ist der Ort, wo Kinder zu selbstbewußten und verantwortungsbereiten Personen heranwachsen können. Insoweit ist es vordringliche politische Aufgabe, Eltern in ihrer Verantwortung zu stärken und zu unterstützen. Es ist ebenfalls wichtig, auch außerhalb der Beziehungsverhältnisse in der Familie deutlich zu machen, daß Kinder und Jugendliche Träger eigener Rechte sind und als Rechtspersönlichkeiten anzuerkennen sind. Nicht zuletzt aufgrund der demographischen Entwicklung wächst die Neigung, im Alltagsleben die Strukturen zunehmend an den Erwachsenen auszurichten. Deshalb gilt es, die Bewußtseinsbildung für die Belange von Kindern zu verstärken.

Die VN-Kinderkonvention, das Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie die jetzt anstehende Reform des Kindschaftsrechts bilden wichtige Grundlagen zur Verbesserung der Rechte von Kindern. Gleichzeitig bleibt es eine zentrale Aufgabe, jungen Menschen neue Möglichkeiten der gesellschaftlichen Beteiligung zu eröffnen. Sie sollten stärker in Entscheidungsprozesse, die die eigenen Belange betreffen, eingebunden werden, damit sie frühzeitig demokratisch mitbestimmen und außerhalb der Familie eigene Interessen gezielt vertreten können.

Dabei müssen folgende Grundsätze gelten:

- Kinder sind keine kleinen Erwachsenen, sondern Persönlichkeiten mit ganz eigenen Interessen, die Achtung und Respekt verdienen.
- Die gesellschaftliche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen muß so geschehen, daß sie altersangemessen ist. Junge Menschen müssen sich ernst genommen fühlen; ihnen muß deutlich werden, daß sich aus ihrem Engagement sichtbare gesellschaftliche Konsequenzen ableiten können.

Vorbemerkung

Aus der Sicht der Bundesregierung sind Kinder die Voraussetzung für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Sie sichern nicht nur ihren Fortbestand, sondern sind auch das Potential für die immer wieder erforderliche Erneuerung der Gesellschaft. Alle gesellschaftlichen Kräfte sind daher aufgefordert, sich um das Wohl der Kinder zu kümmern. Politik und Gesellschaft müssen außerdem in dem Bewußtsein handeln, daß aktuelle Entscheidungen mit darüber bestimmen, wie die Welt zukünftig aussieht: Die Kinder von heute haben die Folgen der Entscheidungen, die Erwachsene jetzt treffen, morgen zu tragen.

Der erste und wichtigste Lebensraum für Kinder ist die Familie. Das Grundgesetz sieht daher in Artikel 6 Pflege und Erziehung der Kinder als das natürliche Recht der Eltern und als eine ihnen obliegende Pflicht. Daraus ergibt sich für Staat und Gesellschaft die Aufgabe, die Eltern bei ihrer Aufgabe zu unterstützen. Der Staat wird seinem Auftrag aber nur gerecht, wenn er neben direkter Unterstützung von Kindern und Eltern auch Einfluß auf die Bedingungen nimmt, unter denen Kinder außerhalb der Familie leben. Denn je älter Kinder werden, um so mehr weitet sich ihr Lebensbereich aus. Als Besucher eines Kindergartens oder als Teilnehmer am Straßenverkehr, als Mitglied in einem Sportverein oder als Kinobesucher nehmen sie mit wachsender Selbständigkeit teil am gesellschaftlichen Leben.

Damit wird zunehmend deutlich, daß Kinder nicht nur Kinder ihrer Eltern sind, sondern eigenständige Personen. Sie sind, wie vor allem die VN-Kinderrechtskonvention verdeutlicht hat, auch Träger eigener Rechte und haben einen Anspruch darauf, mit ihren Wünschen und Bedürfnissen ernstgenommen zu werden. In diesem Verständnis vom Kind und dem Verhältnis zwischen Erwachsenen und Kindern als einer „Partnerschaft“ spiegelt sich ein Wandel, der sich in den vergangenen Jahrzehnten bei Eltern und in der Gesellschaft insgesamt vollzogen hat.

Eltern tragen die Verantwortung für ihre Kinder. Sie sind dabei auf die Solidarität von Staat und Gesellschaft angewiesen. Den Kindern auch außerhalb des Verantwortungsbereichs der Eltern zu ihrem Recht zu verhelfen und ihnen positive Lebensbedingungen zu schaffen bzw. zu erhalten, ist Verpflichtung für jeden Bürger, der mit Kindern umgeht, aber auch eine staatliche Aufgabe. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe, die heute mit dem Begriff „Kinderpolitik“ beschrieben wird, kommt nicht nur den Kindern zugute, sie ist gleichzeitig eine Unterstützung der gleichgerichteten Bemühungen der Eltern. Die Aktivitäten des Staates sind gerade auch deshalb erforderlich, weil Eltern allein Bereiche, in denen sich Kinder bewegen, und politische Prozesse, die Kinder betreffen, oft nicht im Sinne von Kindern wirksam beeinflussen können.

Besonders hervorzuheben ist, daß die Kinder- und Jugendhilfe einen expliziten Auftrag zur Wahrnehmung von kinderpolitischen Querschnittsaufgaben hat, nämlich entsprechend § 1 Abs. 3 Nr. 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe –

(SGB VIII) dazu beizutragen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“

So unverzichtbar der Einsatz von Erwachsenen – Privatpersonen und Vertreter von Institutionen – für die Interessen von Kindern ist, so wichtig ist doch auch, daß die Kinder selbst die Möglichkeit erhalten, ihre Meinungen und Wünsche zu äußern und sich für ihre Belange einzusetzen. Dies gilt für den Bereich der Familie, aber auch für den gesellschaftlichen und politischen Raum. Partizipation außerhalb der Familie, die den noch zu erläuternden Ansprüchen genügt,

- nimmt Kinder als Mitbürger ernst,
- stellt sicher, daß die Belange von Kindern nicht übersehen werden und
- kann so ein Beitrag zur Qualitätssicherung politischer Entscheidungen sein, etwa bei der Stadtplanung oder im Wohnungsbau, bei der Verkehrsplanung oder in Umweltfragen,
- fordert Erwachsene heraus, sich mit den Wünschen von Kindern auseinanderzusetzen,
- stellt eine Möglichkeit dar, grundlegende demokratische Fähigkeiten und Verhaltensweisen einzuüben, indem man die eigene Meinung äußert, andere zu überzeugen versucht, die Meinung anderer achten lernt, Konflikte aushält und Kompromisse aus-handelt,
- fördert bei Kindern und Jugendlichen die Entwicklung von Solidarität und Gemeinsinn und steuert damit der häufig be-klagten Entsolidarisierung entgegen,
- läßt Kinder – korrespondierend zu ihren Rechten – allmählich in Verantwortung bis hin zur Übernahme von Pflichten wachsen,
- bedeutet elementare politische Bildung im Alltag, die in politisches Engagement münden kann.

Älteren Kindern und Jugendlichen muß vermittelt werden, daß verantwortliche Mitwirkung mit Anforderungen und Belastungen verbunden sein kann und die Bereitschaft erfordert, sich Sach-kenntnisse anzueignen und sich auf mühsame Überzeugungs-arbeit einzulassen.

Die Bundesregierung hält es grundsätzlich für sinnvoll, wün-schenswert und möglich, Kindern die Chance zu geben, für ihre eigenen Belange einzutreten. Die Politik für Kinder wird damit durch eine Politik mit Kindern ergänzt. Nach Auffassung der Bundesregierung ist Beteiligung vor allem dort gefragt, wo Kinder leben und sich aufhalten, d. h. vor allem im kommunalpolitischen Raum und innerhalb der Institutionen, die sie besuchen, also Kindergarten, Hort, Schule, Jugendverband und Freizeiteinrichtung.

Die Beteiligung von Kindern wird nach Auffassung der Bundes-regierung aber nur dann erfolgreich verlaufen und von den Kin-dern positiv empfunden, wenn

- es um Themen geht, die den Kindern wichtig sind,
- die Formen der Beteiligung mit Bedacht gewählt und insbesondere dem Alter und Entwicklungsstand der Kinder sowie dem jeweiligen Gegenstand der Partizipation angemessen und transparent sind,
- Partizipation als prozeßhaft verstanden wird und die gewählten Formen immer wieder auf ihre Angemessenheit überprüft und ggf. auf die je besonderen Bedingungen hin angepaßt werden,
- es gelingt, Kinder aus unterschiedlichen sozialen Schichten sowie Jungen und Mädchen einzubeziehen,
- Erwachsene Kindern zuhören und sich auf die Sprache der Kinder einlassen,
- sie in einem überschaubaren Zeitraum konkrete Konsequenzen hat; dazu bedarf es gesicherter Verfahren der Einbringung von Kindervoten in die Verwaltung,
- sie von Erwachsenen nicht als Alibi für die Durchsetzung eigener Interessen mißbraucht wird,
- Erwachsene Partizipation nicht dazu benutzen, Verantwortung auf Kinder abzuwälzen.

Bei der Beteiligung von Kindern handelt es sich um eine Thematik, die erst seit kurzer Zeit intensiv diskutiert wird und bisher nur begrenzt Eingang in die Praxis gefunden hat. Der Bedarf an Diskussion und Erprobung ist dementsprechend sehr hoch. Die Bundesregierung begrüßt es daher, daß die Kommission zur Erstellung des 10. Kinder- und Jugendberichts die Absicht geäußert hat, das Thema „Partizipation“ im Bericht zu behandeln.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die demographischen Verschiebungen mit der Folge eines immer geringer werdenden Anteils von Kindern unter 15 Jahren und einer stetig wachsenden Anzahl von Erwachsenen?

Es trifft zu, daß der Anteil der Kinder unter 15 Jahren an der Bevölkerung in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gesunken ist. Lag er 1950 noch bei 23,2 %, betrug er 1995 nur noch 16,2 %. Demgegenüber stieg der Anteil der Erwachsenen im Alter von 60 Jahren und mehr im gleichen Zeitraum von 14,8 % auf 21,0 %. Eine Prognose des Bundesministeriums des Innern geht davon aus, daß sich diese Entwicklung fortsetzt. So könnte der Anteil der Kinder bis zum Jahr 2020 auf 12,1 % zurückgehen, während der Anteil der älteren Menschen 28,9 % betragen dürfte.

Ursache für diesen weltweit und zunehmend auch in den Dritten Welt-Ländern zu beobachtenden demographischen Wandel sind insbesondere niedrige bzw. sinkende Geburtenraten bei gleichzeitig gestiegener bzw. steigender Lebenserwartung.

Dieser Prozeß birgt auch bezogen auf Kinder Chancen und Risiken. Im familiären Bereich können auf der einen Seite materielle Ressourcen auf die Versorgung weniger Kinder konzentriert werden. Eltern können sich dem einzelnen Kind in besonderer Weise widmen und zuwenden. Auf der anderen Seite sinken die

Chancen zu sozialem Lernen im Kreis der Geschwister. Zudem ist die Gefahr der Überbehütung durch die Eltern gegeben. Problematisch kann auch sein, daß einzelne Kinder alle Hoffnungen ihrer Eltern erfüllen sollen.

Im gesellschaftlichen Bereich lassen sich unterschiedliche Phänomene beobachten. Einerseits gilt Kindern und Jugendlichen die besondere Aufmerksamkeit beispielsweise der Werbung; Jugend- und Jugendlichkeitskult erwecken den Anschein, als stünden junge Menschen im Mittelpunkt. Andererseits kann der sinkende Anteil von Kindern dazu führen, daß sie zunehmend zu einer Randgruppe werden, deren Interessen tatsächlich aktuell zu wenig beachtet und damit oft auch langfristig nicht genügend gewahrt werden. Je stärker die Gesellschaft kinderentwöhnt wird, um so mehr steigt das Risiko, daß altersgemäßes Verhalten von Kindern als unangepaßt und störend empfunden wird. Beispielsweise dafür steht die Klage von Anwohnern an Spielplätzen über die „Belästigung“ durch spielende Kinder.

In dieser Situation brauchen Kinder Erwachsene, die immer wieder daran erinnern, daß Spielen und Toben, Lärm und Neugierde zu den natürlichen Verhaltensweisen von Kindern gehören, die nur um den Preis von psychischen und physischen Fehlentwicklungen unterdrückt werden können.

Darüber hinaus ist aber auch gerade der sinkende Kinderanteil eine Begründung für Partizipation. Während Erwachsene über das Wahlrecht Einfluß auf politische Entscheidungen ausüben können, sind Kinder darauf angewiesen, daß entweder andere ihre Interessen wahrnehmen, oder sie über eine ihnen eingeräumte Beteiligung die Chance erhalten, ihre Interessen selbst unmittelbar in den politischen Willensbildungsprozeß einzubringen. Durch die unmittelbare Beteiligung wird Politik stärker in die Pflicht genommen, mit Blick auf kurz- und langfristige Folgen des eigenen Handelns auch die Interessen derer zu wahren, die noch nicht wählen dürfen.

Für die Gesellschaft insgesamt stellen sich durch den demografischen Wandel und seine Folgen Herausforderungen, die, wie beispielsweise die Rentendebatte zeigt, nur im Miteinander der Generationen zu bewältigen sind. Die Solidarität von Jung und Alt zu wahren und zu stärken, ist bei den notwendigen Anpassungsprozessen, die alle gesellschaftlichen Bereiche berühren, wesentliche politische Leitlinie der Bundesregierung.

2. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, eine kinderfreundliche Gesellschaft zu sichern, in der die altersspezifischen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen respektiert werden?

Die Schaffung gesellschaftlicher Bedingungen, unter denen Kinder zu selbstbewußten und verantwortungsbereiten Menschen heranwachsen können, ist eine dauerhafte Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte. Die Politik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ist ebenso gefordert wie die Verbände und andere Träger öffentlicher Aufgaben, Medien, Arbeitgeber, Ge-

werkschaften und Kirchen. Eltern und Kinder zu unterstützen und ihnen Verständnis entgegenzubringen ist aber auch Verpflichtung für jeden Einzelnen, dem an einer lebendigen, zukunftsfähigen Gesellschaft liegt und der auf Kinder trifft, sei es als Vermieter, Nachbar, Anwohner, Restaurantbesitzer, Geschäftsinhaber oder Architekt.

Die Bundesregierung beteiligt sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit durch ein breites Maßnahmenspektrum an der Gestaltung familien- und kinderfreundlicher Rahmenbedingungen. Hinzuweisen ist dabei einerseits auf die familienpolitischen Leistungsgesetze, die zum Ziel haben, daß Familien mit Kindern unter annähernd gleichen Verhältnissen am gesellschaftlichen Leben teilhaben wie Menschen ohne Verpflichtungen für Kinder. Herausragend sind hierbei der Familienleistungsausgleich mit einem Gesamtvolumen von rd. 48 Mrd. DM in 1997 sowie das Bundeserziehungsgeld und der Erziehungsurlaub verbunden mit der Rückkehrgarantie in den Betrieb. Wirtschaftliche Hilfen, die Eltern besser in die Lage versetzen, ihren Kindern eine altersgerechte Entwicklung und Förderung zu ermöglichen, sind aber auch finanzielle Entlastungen wie das Ehegattensplitting, Steuerfreibeträge für Alleinerziehende und Familien mit behinderten Kindern oder Kindern in der Ausbildung bis hin zur beitragsfreien Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.

Einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung bzw. Erhaltung einer kinderfreundlichen Gesellschaft leisten auch die direkt auf Kinder und Jugendliche zielenden Hilfen und Maßnahmen. Beispielhaft dafür sei der mit derzeit ca. 180 Mio. DM dotierte Kinder- und Jugendplan des Bundes genannt, mit dessen Hilfe die in der Kinder- und Jugendhilfe erforderlichen Strukturen gesichert und die Anregungskompetenz des Bundes für die Tätigkeit der Jugendhilfe ausgefüllt wird. Weiterhin gibt es eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen, die Kindern zugute kommen. Der Bericht der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention gibt darüber einen umfassenden Überblick.

Darüber hinaus ist es Ziel der Bundesregierung, über öffentlichkeitswirksame Initiativen ein kinderfreundliches Klima in der Gesellschaft zu schaffen, in dem die Interessen- und Bedürfnislagen von Familien und Kindern Beachtung finden. Ein Beitrag dazu wird eine für 1998 in Vorbereitung befindliche Kampagne sein, die auch auf die Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention in der Bundesrepublik Deutschland zielt. Der laufende Bundeswettbewerb „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ soll bestehende und in der Entwicklung befindliche kinder- und familienfreundliche Maßnahmen von Kommunen zusammentragen und über eine Veröffentlichung andere zur Nachahmung anregen. Über den Bundeswettbewerb „Der familienfreundliche Betrieb“ unterstützt die Bundesregierung die Sozialpartner in ihrem Bemühen um geeignete Lösungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit.

Im Zusammenhang mit Kinderfreundlichkeit kommt dem kommunalpolitischen Raum eine besondere Bedeutung bei. Dort steht

eine Palette von Institutionen bzw. Instrumenten zur Sicherung von Kinderinteressen zur Verfügung. Dazu zählen insbesondere:

- Jugendämter,
- Kinder- und Jugendverbände,
- Kinderfreundlichkeitsprüfungen in den Gemeinden,
- Kinderbeauftragte,
- Kinderanwälte,
- Kinderbüros,
- Kinderberichte, in denen die Situation von Kindern aufgearbeitet wird,
- unterschiedliche Formen der Kinderbeteiligung (vgl. Antwort zu Frage 5).

3. Welche gesetzlichen Grundlagen bestehen für die Partizipation junger Menschen auf Bundesebene, in den Ländern und Gemeinden sowie in Institutionen?

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten ist Richtschnur für die Partizipation junger Menschen die auch von der Bundesregierung ratifizierte VN-Kinderrechtskonvention. Laut Artikel 12 sichern die Vertragsstaaten Kindern, die fähig sind, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, die eigene Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern. Sie sollen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife berücksichtigen. Die Kinder sollen insbesondere 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 werden.

Das Achte Buch Sozialgesetzbuch, dessen Leitlinie die Förderung der Entwicklung junger Menschen und ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und Gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit ist (§ 1 Abs. 1), enthält eine ganze Reihe von Vorschriften zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

- § 8 beschreibt diesbezüglich generelle Regelungen. Hervzuheben ist, daß Kinder und Jugendliche entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen sind.
- Nach § 11 sollen Angebote zur Jugendarbeit von den Betroffenen mitbestimmt und mitgestaltet werden.
- § 36 regelt die Mitwirkung und Mitgestaltung u. a. von Kindern und Jugendlichen bei der Planung und Durchführung von Hilfen zur Erziehung.
- § 80 Abs. 1 Nr. 3 legt fest, daß die Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen ihrer Planungsverantwortung den Bedarf an Einrichtungen und Diensten unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten zu ermitteln haben.

Unter Berücksichtigung der genannten Vorschriften ist die Jugendhilfe gehalten, bei der Wahrnehmung des in § 1 Abs. 3 SGB VIII enthaltenen generellen Auftrages, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen, Kinder und Jugendliche zu beteiligen.

Weitere Hinweise zur Auslegung von § 8 SGB VIII erwartet die Bundesregierung von einer Studie, die die Kommission zur Erstellung des 10. Kinder- und Jugendberichts unter dem Titel „Umsetzung von § 8 KJHG aus der Perspektive der pragmatisch-professionellen Handlungsorientierung von Jugendämtern“ in Auftrag gegeben hat.

Der Bundesregierung ist bekannt, daß mehrere Länder in ihre Ausführungsgesetze zum SGB VIII partizipatorische Elemente aufgenommen haben. So heißt es in § 4 Abs. 3 des Jugendförderungsgesetzes des Landes Schleswig-Holstein „Auch Kinder und Jugendliche sollen an Planungen in den Gemeinden in angemessener Weise beteiligt werden, soweit ihre Interessen hiervon berührt werden“. In Brandenburg können entsprechend § 6 Abs. 5 des Ersten Gesetzes zur Ausführung von SGB VIII junge Menschen als Sachverständige zum Jugendhilfeausschuß zugezogen werden, wenn sie von Entscheidungen betroffen sind. In Berlin enthält das Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes über SGB VIII hinausgehende konkrete Regelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungen und Maßnahmen der Jugendhilfe.

Die weitreichendste Rechtsvorschrift zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im kommunalpolitischen Raum enthält die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung. Nach der grundsätzlichen Feststellung in § 1 Abs. 1, daß die Gemeinden auch in „Verantwortung für die zukünftigen Generationen“ handeln, schreibt die Gemeindeordnung in § 47 f vor, daß die Gemeinden Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die deren Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen sollen. Hierzu sollen die Gemeinden geeignete Verfahren entwickeln. Bei der Durchführung von entsprechenden Planungen und Vorhaben soll die Gemeinde zudem in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen durchgeführt hat.

Darüber hinaus gibt es in Gemeindeordnungen das Instrument der Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren. Auf dieser Basis wird bereits jetzt die Einbeziehung von Kindern und vor allem Jugendlichen in Planungsverfahren praktiziert, die ihre Belange betreffen.

Einen weiteren Ansatz für Kinderbeteiligung auf kommunaler Ebene bietet die Bürgerbeteiligung nach § 3 des Baugesetzbuches (BauGB), für die die Gemeinden vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten haben. Nach § 1 Abs. 5 Satz 2 sind bei der Bauleitplanung insbesondere die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen und alten Menschen und der Behinderten zu berücksichtigen, so daß die Belange von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der

Bürgerbeteiligung, aber auch im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (z. B. durch Jugendämter) zur Geltung gebracht werden können.

4. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit unterschiedlicher Ansätze für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf Bundes- ebene einerseits und auf der Ebene der Länder und Kommunen andererseits?

In Fachkreisen besteht weitgehend Konsens darüber, daß die Beteiligung von Kindern sich vorrangig auf jene Lebensräume erstrecken sollte, in denen Kinder leben und die von ihnen übersehen werden können. Für Beteiligung bietet sich daher vor allem der kommunalpolitische Raum an. Dies gilt um so mehr, wenn es sich um jüngere Kinder handelt. Für solche Kinder eignen sich vor allem projektbezogene Formen der Partizipation und Kinderforen. Erst für ältere Kinder können gemeindebezogene Kinder- und Jugendparlamente und vergleichbare Formen wie die Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg eine angemessene Möglichkeit sein, Meinungen untereinander auszutauschen und gemeinsame Positionen zu formulieren.

Auch auf Landes- und Bundesebene kann eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen immer dann angeraten sein, wenn Themen zur Debatte stehen, die die Belange von Kindern und Jugendlichen betreffen. Land und Bund sind nach Auffassung der Bundesregierung aber eher eine Diskussionsebene für ältere Kinder und Jugendliche, da Beratungen im parlamentarischen Raum selten zeitnah zu Konsequenzen für die Situation vor Ort führen.

5. Welche Modelle der Einbindung und Beteiligung junger Menschen auf der Ebene der Länder und Kommunen sind der Bundesregierung bekannt?

In Deutschland haben sich vielfältige Formen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen entwickelt. Die bekanntesten Modelle der Beteiligung sind – teils unter verschiedenen Bezeichnungen

- Kinder- und Jugendparlamente,
- Kinderforen, runde Tische,
- projektbezogene Formen,
- institutionenbezogene Formen,
- verbandsbezogene Mitbestimmung.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die bekannten unterschiedlichen Formen der gesellschaftlichen Beteiligung in bezug auf ihre Angemessenheit für Kinder und Jugendliche?

Bislang liegen über die Angemessenheit unterschiedlicher Formen der Partizipation kaum gesicherte Erkenntnisse vor. Zu beachten ist auch, daß die Art der Umsetzung über das Gelingen

mindestens ebenso sehr entscheidet wie die Form selbst. Tendenziell vertritt die Bundesregierung zu einzelnen Formen folgende Auffassung:

– Kinder- und Jugendparlamente

Die parlamentarische Form, die aus dem politischen Raum übertragen wird, entspricht eher der Art und Weise, wie sich ältere Kinder und Jugendliche mit einer Thematik auseinandersetzen. Bei jüngeren Kindern ist die Gefahr gegeben, daß das Verfahren übergestülpt wirkt und nur mit hohem organisatorischen Aufwand angemessen umgesetzt werden kann. Zudem stellt sich häufig die Frage nach der Legitimation der Repräsentanten.

– Kinderforen

Kinderforen arbeiten nicht mit gewählten Mitgliedern. Vielmehr werden Kinder immer neu eingeladen, sich mit aktuellen Themen zu befassen. Kinderforen stellen eine gelungene Mischung aus Kinderparlament und projektbezogenen Formen dar und weisen für Kinder eine geringere Hemmschwelle auf, sich zu beteiligen, weil die Teilnahme nicht verbindlich sowie zeitlich begrenzt und das Verfahren weniger formalisiert ist.

– Projektbezogene Formen der Partizipation

Für die Beteiligung kleiner und jüngerer Kinder kommen vor allem projektbezogene Formen der Partizipation in Frage, bei denen es um die relativ zeitnahe Lösung überschaubarer und abgrenzbarer Probleme geht. In jedem Fall bedarf es, ebenso wie bei Kinder- und Jugendparlamenten und Kinderforen, der qualifizierten Begleitung durch Erwachsene. Projektbezogene Formen der Partizipation, hier u. a. in Form von Zukunftswerkstätten, sollen in einem Modellversuch zur kinderfreundlichen Dorfentwicklung erprobt werden, den das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu fördern beabsichtigt.

– Jugendgemeinderäte

In mehr als 40 baden-württembergischen Gemeinden wählen Schüler einen Jugendgemeinderat, der sich mit kommunalpolitischen Themen befaßt und ein Antrags- und Anhörungsrecht beim Gemeinderat hat. Diese Form stellt eine Heranführung von Jugendlichen an das politische System dar.

– Jugendbeiräte

Jugendbeiräte, die es vor allem in kleinen Gemeinden Schleswig-Holsteins gibt, werden von organisierten wie nicht-organisierten Gruppierungen Jugendlicher bestimmt und entsenden Vertreter, die volljährig sind, als „bürgerliche Mitglieder“ mit voller Stimmberichtigung in Amts-, Jugend- oder Kulturausschuß. Diese Form stellt die weitestgehende Integration in die Kommunalpolitik dar.

– Institutionenbezogene Partizipation

Kindergarten und Hort, Schule und Freizeiteinrichtung sind Institutionen, in denen Kinder sich über einen großen Teil des Tages aufhalten. Sie bieten daher ein ideales Feld, Mitbestimmung zu praktizieren, trotz bzw. gerade auch wegen des

Spannungsfeldes zum gesetzlichen und pädagogischen Auftrag der Institutionen.

Im Bereich des Schulwesens haben die dafür laut Grundgesetz zuständigen Länder jeweils Schulgesetze, Schulverfassungsgesetze und z.T. Schulmitbestimmungsgesetze erlassen, in denen u.a. auch die Organisation und die Aufgaben der Mitwirkungsgremien im Schulbereich geregelt sind. Zu diesen Gremien zählen auf Klassen- bzw. Jahrgangsstufenebene gewählte Schülervertreter und das von diesen gebildete Schülerparlament (Schülerrat, Schülerausschuß) der Schule, Stadt- oder Kreisschülerräte und der Landesschülerrat. Nicht zuletzt sind in den meisten Schulgesetzen bzw. Schulverfassungsgesetzen Schülervollversammlungen der gesamten Schule oder der Schulstufen vorgesehen. Schüler wirken auch in der Schulkonferenz mit.

– Verbandsbezogene Mftbestimmung

Jugendverbände sind selbstorganisierte und selbstverwaltete Zusammenschlüsse von Kindern und Jugendlichen. Sie sind daher prädestiniert für eine Mitbestimmung durch die Betroffenen auf allen Verbandsebenen. Auch Sportvereine bieten sich für Partizipation an.

Angesichts der unbefriedigenden Informationslage über Formen der Partizipation vergibt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Kürze einen Auftrag zur Erstellung einer Studie, in der Formen der gesellschaftlichen Partizipation beschrieben und evaluiert werden sollen.

7. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, wie Kinder und Jugendliche die unterschiedlichen Angebote der Partizipation annehmen?

Vorliegende Erfahrungsberichte zeigen, daß Angebote zur Partizipation überall dort angenommen werden, wo Kinder sich ernstgenommen fühlen und die in der Vorbemerkung genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Insgesamt ist die Erkenntnislage zu der Frage aber nur unzureichend. Um verlässliche Aussagen darüber machen zu können, wird diese Frage in die in der Antwort auf Frage 6 genannte Studie aufgenommen werden.

8. Welche internationalen Erfahrungen der Partizipation junger Menschen sind der Bundesregierung bekannt, und wie werden sie bewertet?

Der Gedanke der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen hat in vielen Ländern Eingang in Diskussion und Praxis gefunden. Aus einer Vielzahl von Beispielen seien hier genannt:

– In Österreich ist das Modell der Kinderparlamente und Kindergemeinderäte, in denen vor allem 8- bis 14jährige vertreten

sind, weit verbreitet. Die Stadt Graz ist das bekannteste Beispiel für vielfältige projektbezogene Formen der Partizipation.

- In Frankreich gibt es seit etwa 20 Jahren Jugendparlamente. Ihre Zahl beträgt heute mehr als 700. Die „Parlementarier“ werden in Schulen, Jugendvereinigungen und Kulturzentren gewählt und von Fachleuten unterstützt.
- In Luxemburg hat der Jugendminister Anfang 1996 dazu aufgerufen, Kinderparlamente und andere Formen der Beteiligung zu entwickeln.
- Im italienischen Aulla gibt es einen Kinderbürgermeister, dem ein 30köpfiger Gemeinderat seines Alters zur Seite steht, der ein Büro im Rathaus, Kompetenzen in Sachen Umwelt, Sport, Altenhilfe und Jugend und vor allem einen Etat von rund 100 000 DM hat.
- In Rumänien existieren ca. 20 Kinderparlamente. Sie setzen sich u. a. dafür ein, daß das Thema „Kinderrechte“ Pflichtfach in Schulen wird.
- In Dänemark zeigt das Beispiel von Odense, daß die Beteiligung von Kindern zu besseren politischen Entscheidungen und auch zur Einsparung von Kosten beitragen kann. Dort konnte, auch durch die Beteiligung von Kindern an der Schulwegplanung, innerhalb von sechs Jahren die Anzahl der registrierten Personenschäden in der Ambulanz der Universitätsklinik um 82 % gesenkt werden. Der Dachverband der dänischen Jugendorganisationen (DUF) hat im Rahmen seiner Demokratiekampagne ein Programm entwickelt, nach dem „Verbandsdetektive“ die verbandlichen Entscheidungsstrukturen auf Mitbestimmungsdefizite abklopfen sollen.
- In Schweden arbeiten Schüler an etwa 400 Schulen aktiv an der Umgestaltung ihrer Schulhöfe. Die Aktion, bei der besonderer Wert auf Schülermitbestimmung gelegt wird, begleitet und koordiniert eine Arbeitsgruppe.

Eine Bewertung der hier genannten Beispiele ist der Bundesregierung nicht möglich, da ihr dazu nicht genügend Hintergrundinformationen vorliegen. Die Beispiele belegen aber, daß es, unterstützt durch die VN-Kinderrechtskonvention, eine breite internationale Diskussion um Kinderbeteiligung gibt und in vielen Ländern mit unterschiedlichen Formen der Partizipation experimentiert wird.

Auch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit gibt es erste Beispiele für Partizipation. So waren 1996 in Leipzig bei einer von der Bundesregierung ausgerichteten Europaratskonferenz, an der 350 Vertreter aus 38 Europaratsstaaten teilnahmen, mehr als 50 Kinder und Jugendliche vertreten. Thema der Konferenz waren „Kinderrechte und Kinderpolitik in Europa: neue Wege?“

Die international wachsende Bedeutung der Thematik wird dadurch unterstrichen, daß der „Kongreß der lokalen und regionalen Verantwortlichen Europas (CLRAE)“ des Europarates eine „Charta über die Beteiligung der Jugendlichen am Leben der Gemeinden und Regionen“ entwickelt hat, von deren Umsetzung

eine stärkere Partizipation der jungen Generation erhofft wird. Im Jugenddirektorat des Europarates existiert zudem seit längerem eine Arbeitsgruppe, die Beispiele der Partizipation sammelt und daraus eine Resolution zur Partizipation formuliert.

Im Bereich der EU war „Partizipation auf lokaler Ebene“ Thema eines 1996 in Cork abgehaltenen informellen Jugendminister-treffens unter irischer Präsidentschaft. Im Rahmen der z.Z. lau-fenden niederländischen Präsidentschaft richtet die Stadt Rotter-dam Anfang Juni eine „Europäische Konferenz über die Beteili-gung der Jugend“ aus.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung nach Einführung eines bzw. einer Kinderbeauftragten auf Bundesebene?

Die Bundesregierung ist daran interessiert, daß die Interessen von Kindern in Staat und Gesellschaft effektiv zur Geltung kommen. Zusätzlich zur Wahrnehmung von Kinderinteressen durch die Kinder selbst können Kinderbeauftragte, insbesondere in den Gemeinden, dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für Kinder zu erhalten bzw. zu schaffen.

Bezogen auf die Bundesebene hält die Bundesregierung es jedoch nicht für sinnvoll, diese Aufgabe einem Bundeskinderbeauftrag-ten zu übertragen. Es besteht eine breite Übereinstimmung dar-über, daß der weitaus größte Teil der politischen Entscheidungen, die Kinder unmittelbar betreffen, auf kommunaler Ebene ge-troffen wird. Die Konsequenz daraus muß sein, vor allem die kin-derpolitischen Kräfte in den Gemeinden zu stärken und sie in die Lage zu versetzen, sich im Sinne einer Querschnittspolitik für Kinder zu engagieren. Ein Bundeskinderbeauftragter wäre in der Regel gerade nicht in der Lage, konkrete Probleme vor Ort zu lösen.

Aus der Sicht der Bundesregierung ist es demgegenüber der rich-tige Weg, auf allen staatlichen Ebenen die bereits bestehenden Strukturen zur Wahrung der Interessen von Kindern auszubauen. Dazu gehören in erster Linie die für die Kinder- und Jugendpolitik zuständigen Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, die in den vergangenen zehn Jahren bereits gestärkt wor-den sind. Im parlamentarischen Raum wäre eine Stärkung und Unter-stützung der Arbeit der Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder des Deutschen Bundestages zu begrüßen. Die bereits angelaufenen Anstrengungen etwa der Arbeitsgemein-schaft der Obersten Landesjugendbehörden oder der kommunalen Spaltenverbände könnten das vorhandene kinderpolitische Instrumentarium weiter verbessern und so dazu beitragen, ein flächendeckendes Netz von Stellen zu schaffen, die – in ihrer jeweiligen Zuständigkeit – Verantwortung für Kinder wahrneh-men und dabei möglichst eng mit freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe kooperieren.

Eine solche Struktur entspricht dem föderalen System der Bun-desrepublik Deutschland eher als die Einrichtung einer zentralen

Instanz, zumal ein wichtiger Bereich der Kinderpolitik, nämlich die Ausführung der Kinder- und Jugendhilfe, in die Zuständigkeit von Ländern und Gemeinden fällt.

10. Wie wertet die Bundesregierung Forderungen nach Einführung eines Familienwahlrechts und nach Herabsetzung des Wahlalters?

Bei dem sog. Familienwahlrecht erhalten die Erziehungsberechtigten zusätzlich zu ihren eigenen Stimmen eine der Kinderzahl entsprechende Zahl von Stimmen. Es handelt sich dabei um eine Form des sog. Pluralwahlrechts, bei der bestimmte Personengruppen (z. B. Grundeigentümer, Steuerzahler oder eben Erziehungsberechtigte) eine oder mehrere Zusatzstimmen erhalten.

Ein solches Pluralwahlrecht ist mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht vereinbar. Nach dem Grundsatz der Wahlgleichheit muß die gültige abgegebene Stimme jedes Wählers ebenso bewertet werden wie die Stimmen der anderen Wähler; die Stimme jedes Wählers muß somit den gleichen Zählpunkt haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in einer seiner ersten Entscheidungen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl dahin ausgelegt, „daß es angesichts der in der demokratischen Grundordnung verankerten unbedingten Gleichheit aller Staatsbürger bei der Teilhabe an der Staatswillensbildung gar keine Wertungen geben kann, die es zulassen würden, beim Zählpunkt der Stimmen zu differenzieren“ (BVerfGE 1, 208, 247).

Hinsichtlich der Frage nach der Herabsetzung des Wahlalters ist festzustellen, daß nach Artikel 38 Abs. 2 GG und § 12 Abs. 1 BWG bei Bundestagswahlen aktiv wahlberechtigt ist, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat. Das passive Wahlrecht liegt ebenfalls bei 18 Jahren (Artikel 38 Abs. 2 GG, § 15 Abs. 1 BWG).

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Frage des Mindestalters bei Wahlen folgendes ausgeführt: „Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl sind verfassungsrechtlich zulässig, sofern für sie ein zwingender Grund besteht. So ist es etwa von je her aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“ (BVerfGE 36, 139, 141). Nach geltendem Bundestagswahlrecht fällt die Wahlaltersgrenze mit dem Eintritt der Volljährigkeit zusammen.

Zum Schutz der Jugend – in Anbetracht ihrer noch begrenzten Lebenserfahrung und Urteilsfähigkeit – hat der Staat Altersgrenzen der zivil- und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit festgelegt.

So kann, wer noch nicht 18 Jahre alt ist, in der Regel nicht selbstständig private Verpflichtungen und Geschäfte eingehen, für angerichtete Schäden nur begrenzt haftbar gemacht werden, erst ab 18 Jahre, ja häufig erst ab 21 Jahre strafrechtlich wie ein Er-

wachsener behandelt werden. Zwar gibt es in der Geschichte des Wahlrechts Beispiele dafür, daß Volljährigkeit und Wahlrechtsalter auseinander fallen können. Es ist jedoch wertungswidersprüchlich, demjenigen die Möglichkeit einzuräumen, über die politischen Schicksalsfragen unseres Landes mitzuentscheiden, der nicht sein eigenes Schicksal entscheiden darf, sondern dazu die Zustimmung der Eltern braucht.

Dementsprechend fand die Diskussion und Entscheidung zur Herabsetzung des Wahlalters von 21 Jahren auf 18 Jahre Anfang der 70er Jahre in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der entsprechenden Herabsetzung des Volljährigkeitsalters – also der rechtlichen Ablösung der elterlichen Sorge durch eigenverantwortliche Lebensgestaltung – statt.

Auch der von den Befürwortern einer Senkung des Wahlalters vertretenen Position, die Teilnahme an Wahlen könne der zu beobachtenden Politikverdrossenheit entgegenwirken, kann die Bundesregierung nicht zustimmen. Bei der letzten Kommunalwahl in Niedersachsen, bei der erstmals in der Bundesrepublik die 16- bis 18jährigen aktiv wahlberechtigt waren, hat nur etwa die Hälfte dieser Wählergruppe von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht. Bei Bundestagswahlen gehört die Wahlbeteiligung der jungen Wähler zu den niedrigsten aller Wählergruppen. Desinteresse an Politik und eine kritische Haltung ihr gegenüber würden mit einer Senkung des Wahlalters nicht beseitigt.

Im übrigen weisen politische Fragen in diesem Alter noch ein relativ geringeres Gewicht für die Orientierung und für den Alltag junger Menschen auf als im späteren Leben. Die tatsächliche Bedeutung des Wahlrechts im Bewußtsein von Jugendlichen sollte deshalb nicht überschätzt werden.

Gewiß ist es zutreffend, daß junge Menschen heute viel früher und umfassender über die Medien Zugang zu allen denkbaren Informationen haben und damit „mehr wissen“ als junge Menschen früher in vergleichbarem Alter. Zugleich betonen allerdings Pädagogen, daß gerade diese medienvermittelten Informationsbruchstücke zu einem verzerrten Weltbild führen können. Diese Bruchstücke bedürfen somit dringend einer weiteren kritischen Verarbeitung und führen für sich genommen gerade nicht zu einer Verbesserung der Urteilsfähigkeit.

Von Pädagogen und Sozialwissenschaftlern wird zudem hervorgehoben, daß – vor allem wegen der verlängerten Bildungs- und Ausbildungszeiten – die Jugendphase heute länger dauert und der Eintritt in die Verantwortlichkeit des Erwachsenenlebens später anzusetzen ist als in früheren Generationen.

Vor diesem Hintergrund erlangt es dem Bestreben, das Wahlalter herabzusetzen – unabhängig von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts –, an fachlich-pädagogisch-psychologischer Plausibilität.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333