

**BMZ**



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



# Kinder- und Jugendrechte in der Entwicklungszusammenarbeit

Eine Querschnittsaufgabe in Governance-Handlungsfeldern

Herausgegeben von:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

# Inhalt

<b>1. Relevanz und Ziel der Studie</b> .....	<b>3</b>
1.1 Die Konvention über die Rechte des Kindes .....	3
1.2 Die Rechte von jungen Menschen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) .....	4
1.3 Governance als neuer Fokus bei der Umsetzung von Rechten junger Menschen .....	5
<b>2. Eingrenzung des Gegenstandes und Vorgehensweise</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Good Governance und die Rechte junger Menschen</b> .....	<b>8</b>
3.1 Der kinderrechtliche Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit.....	8
3.2 Good Governance und Kinderrechte: konzeptionelle Anknüpfungspunkte .....	9
<b>4. Recht und Justiz/Rechtsstaatlichkeit</b> .....	<b>11</b>
4.1 Begründungszusammenhang .....	11
4.2 Umsetzung der Kinderrechtskonvention und Zusatzprotokolle in nationales Recht .....	12
4.3 Jugendstrafrecht, Jugendstrafvollzug und kinderfreundliche Justiz .....	14
4.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	16
<b>5. Demokratieförderung</b> .....	<b>18</b>
5.1 Begründungszusammenhang .....	18
5.2 Die Förderung der Rechte junger Menschen im Rahmen von Parlamenten .....	18
5.3 Unabhängige nationale Institutionen zur Förderung der Rechte junger Menschen.....	19
5.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	20
<b>6. Reform der öffentlichen Verwaltung und Dezentralisierung</b> .....	<b>21</b>
6.1 Begründungszusammenhang .....	21
6.2 Ansatzpunkte für eine Reform von Verwaltungsstrukturen.....	21
6.3 Förderung von Geburtenregistrierung.....	25
6.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	26
<b>7. Kommunal- und Stadtentwicklung</b> .....	<b>28</b>
7.1 Begründungszusammenhang .....	28
7.2 Child Friendly Local Governance .....	28
7.3 Einbeziehung junger Menschen in die kommunale Haushaltsplanung.....	30
7.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	30
<b>8. Reform öffentlicher Finanzen</b> .....	<b>32</b>
8.1 Begründungszusammenhang .....	32
8.2 Budget for Children Analysis.....	33
8.3 Child-friendly Budgeting, Social Budgeting .....	35
8.4 Kontrolle des Haushaltsvollzugs und Leistungsmonitoring.....	36
8.5 Korruptionsprävention .....	37
8.6 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	38
<b>9. Armutsorientierte Regierungsführung</b> .....	<b>40</b>
9.1 Armutsbekämpfungsstrategien.....	40
9.2 Child Rights Impact Assessments.....	41
9.3 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	42
<b>10. Förderung politischer Teilhabe</b> .....	<b>44</b>
10.1 Begründungszusammenhang.....	44
10.2 Standards zur Beteiligung junger Menschen an politischen Prozessen .....	45
10.3 Ansätze zur Beteiligung junger Menschen an EZ-Vorhaben.....	46
10.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	47
<b>11. Medien</b> .....	<b>49</b>
11.1 Begründungszusammenhang .....	49
11.2 Junge Menschen, Medien und Kommunikation – entwicklungspolitische Ansätze .....	49
11.3 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ .....	51
<b>12. Weiterführende Thesen zur Querschnittsverankerung von Kinderrechten in Governance-Handlungsfeldern</b> .....	<b>53</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>54</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>58</b>

# 1. Relevanz und Ziel der Studie

## 1.1 Die Konvention über die Rechte des Kindes

Die Verabschiedung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (Kinderrechtskonvention/KRK) im Jahr 1989 markiert einen Wendepunkt in der völkerrechtlichen Ausgestaltung der Rechte junger Menschen und hatte einschneidende Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendpolitik auf nationaler und internationaler Ebene. Kein anderes menschenrechtliches Abkommen der Vereinten Nationen (VN) wurde von mehr Staaten und innerhalb so kurzer Zeit ratifiziert wie die Kinderrechtskonvention. Die Kinderrechtskonvention (KRK) fasst einerseits menschenrechtliche Garantien, die in anderen internationalen Menschenrechtsverträgen enthalten sind und selbstverständlich auch für Kinder gelten, zusammen. Gleichzeitig spezifiziert sie diese Rechte im Hinblick auf Kinder, gestaltet sie aus und formuliert Grundsätze, die bei ihrer Verwirklichung zu beachten sind. Dazu gehören zum Beispiel das Gebot der Nichtdiskriminierung und der Vorrang des Kindeswohls.<sup>1</sup> Die Kinderrechtskonvention ist auch das erste menschenrechtliche Abkommen, das die gesamte Bandbreite internationaler Menschenrechte – also politische, bürgerliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – einbezieht.

Zu den Rechten der Kinderrechtskonvention gehören Entwicklungs- und Förderrechte, damit Kinder ihre Potenziale entfalten können, z.B. das Recht auf Leben und Entwicklung, angemessene Lebensbedingungen, Bildung, Gesundheitsversorgung sowie Beteiligung an Freizeit und kulturellem Leben. Die Rechte junger Menschen umfassen außerdem Schutzrechte wie zum Beispiel den Schutz vor Gewaltanwendung, Misshandlung, Verwahrlosung, sexuellem Missbrauch und wirtschaftlicher Ausbeutung sowie den Schutz in bewaffneten Konflikten und Schutzrechte im Rahmen von Strafverfahren. Zudem formuliert die Kinderrechtskonvention Beteiligungsrechte, die es Kindern ermöglichen, ihre Rechte kennenzulernen und eine aktive Rolle in der Gesellschaft einzunehmen. Kinder haben beispielsweise das Recht auf freie Meinungsäußerung, Information, Vereinigung sowie das Recht, dass ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten angemessen und entsprechend ihrem Alter berücksichtigt wird.

*„There can be no keener revelation of a society's soul than the way in which it treats its children.“*

*Nelson Mandela*

Entscheidend ist, dass die Kinderrechtskonvention Kinder als eigenständige Rechtssubjekte definiert mit konkreten Rechtsansprüchen sowohl gegenüber ihren Sorgeberechtigten als auch gegenüber dem Staat.<sup>2</sup> Junge Menschen sind aus diesem Blickwinkel nicht Opfer katastrophaler Verhältnisse oder unmündige Empfänger/-innen freiwilliger Fürsorge, sondern Inhaber/-innen von Rechten, denen Sorgeberechtigte und staatliche Einrichtungen als Pflichtenträger gegenüberstehen.

Neben der Kinderrechtskonvention und ihren Zusatzprotokollen zu Maßnahmen gegen die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, zu dem Verbot von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie sowie zum Individualbeschwerdeverfahren gehören die Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), u.a. zur Abschaffung und Regulierung von Kinderarbeit, zu den weiteren wichtigen Menschenrechtsinstrumenten für junge Menschen.<sup>3</sup>

Eine Bedeutung für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) haben zudem regionale Verträge wie die African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC) von 1999 und die African Youth Charter (AYC) von 2006.<sup>4</sup> Die ACRWC orientiert sich weitgehend an den Prinzipien der Kinderrechtskonvention, enthält aber gleichzeitig Aspekte, die im afrikanischen Kontext besonders relevant sind, wie beispielsweise den Schutz von Kindern als Binnenflüchtlinge, das Recht auf Bildung von Mädchen und den Schutz vor schädlichen sozialen und kulturellen Praktiken. Außerdem formuliert sie auch Pflichten von Kindern gegenüber der Familie, der sozialen Gemeinschaft und dem Staat.

<sup>1</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (abgerufen 16.10.2014), und United Nations Children's Fund (UNICEF): [http://www.unicef.org/crc/index\\_30177.html](http://www.unicef.org/crc/index_30177.html) (abgerufen 13.11.2013).

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 1011b, S. 8.

<sup>3</sup> Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie von 2000, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren von 2011, siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/kinderrechtskonvention-crc.html> (abgerufen 27.1.2014), sowie die zu den ILO-Kernarbeitsnormen zählenden Übereinkommen 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973 und Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999, siehe <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm> (abgerufen 27.1.2014).

<sup>4</sup> African Union: African Charter on the Rights and Welfare of the Child: <http://www.au.int/en/content/african-charter-rights-and-welfare-child> (abgerufen 13.12.2013); African Union: African Youth Charter: [http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN\\_YOUTH\\_CHARTER.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_YOUTH_CHARTER.pdf) (abgerufen 16.10.2014).

## 1.2 Die Rechte von jungen Menschen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Mit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention sind Deutschland und die Kooperationsländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu ihrer Umsetzung verpflichtet. Diese Verpflichtung betrifft auch die Ausgestaltung der Entwicklungskooperation. Während Artikel 4 der KRK einen allgemeinen Bezug zur internationalen Zusammenarbeit enthält, beinhalten verschiedene Allgemeine Bemerkungen (General Comments) des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes detailliertere Vorgaben zur Entwicklungszusammenarbeit.<sup>5</sup>

### Artikel 4, KRK Verwirklichung der Kinderrechte

*„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.“*

Abgesehen von dieser rechtlichen und der unbestreitbar auch vorhandenen moralischen Verpflichtung gibt es viele weitere gute Gründe dafür, jungen Menschen eine vorrangige Bedeutung im Rahmen der Entwicklungskooperation zukommen zu lassen. In den meisten Kooperationsländern der deutschen EZ sind 30 bis 45 Prozent der Bevölkerung jünger als 15 Jahre und mehr als die Hälfte jünger als 25 Jahre. Sie haben somit als größte Bevölkerungsgruppe eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung ihrer Gesellschaften. Gleichzeitig sind viele junge Menschen in besonderer Weise von Armut, Unterernährung, einem Mangel an Bildungseinrichtungen und einer schlechten Gesundheitsversorgung betroffen. Zu den am stärksten gefährdeten und benachteiligten Gruppen in der Bevölkerung zählen häufig Kinder. Werden für sie keine Möglichkeiten erschlossen, um ihre Situation zu verbessern, setzt sich Armut oft in der nächsten Generation fort.

Einige bilaterale Geberorganisationen, z.B. in Kanada (Canadian International Development Agency/CIDA) und Schweden (Swedish International Development Cooperation Agency/Sida), haben erfolgreich Kinderrechte zu einem Schwerpunkt ihrer Entwicklungskooperation gemacht. Für den Erfolg sind mehrere Faktoren verantwortlich: Die Umsetzung von Kinderrechten in Kooperationsländern der EZ wird in wesentlichen Teilen wenig kontrovers diskutiert, abgesehen von einzelnen Bereichen wie den Beteiligungsrechten oder den Rechten von Kindern innerhalb der Familie. Da die Kinderrechtskonvention beinahe universell ratifiziert wurde, stehen die meisten Länder, unabhängig von ihrem weiteren Engagement im Menschenrechtsbereich, Programmen in diesem Themenfeld offen gegenüber. Zudem liefert die Kinderrechtskonvention vielfältige „entry points“ für Programme, da sie sowohl bürgerliche und politische als auch soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rechte umfasst und eine klar definierbare Zielgruppe betrifft.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit dem Positionspapier zu „Jungen Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik“ den Rechten von Kindern und Jugendlichen einen wichtigen Stellenwert im Rahmen der deutschen Entwicklungskooperation zuerkannt.<sup>7</sup> Das Positionspapier stellt eine Konkretisierung des übersektoralen BMZ-Konzepts „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (Menschenrechtskonzept) des BMZ dar, das den Menschenrechtsansatz zur verbindlichen Grundlage der deutschen Entwicklungspolitik sowie Menschenrechtsstandards und -prinzipien zur Vorgabe für alle entwicklungspolitischen Vorhaben macht.<sup>8</sup> Deutsche Entwicklungszusammenarbeit soll demnach den einzelnen Menschen in seiner Eigenschaft als Rechtsträger/-in stärken und die Pflichtenträger, also die Regierungen und Verwaltungen der Partnerstaaten, darin unterstützen, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sie umzusetzen.

Die Kinderrechtskonvention definiert die Rechte von Kindern und Jugendlichen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Gleichwohl bezieht sich das Positionspapier des BMZ in Anlehnung an die Praxis der VN auf Jugendliche bis zum 24. Lebensjahr, denn auch die Rechte junger Menschen zwischen 18 und 24 Jahren sind im Rahmen anderer menschenrechtlicher Abkommen abgedeckt. Die Definition von Altersgruppen kann jedoch je nach regionalem Kontext variieren. So schließt die African Youth Charter (AYC) von 2006 junge Menschen bis zum 35. Lebensjahr ein, auch aufgrund anderer Bildungsverläufe von Jugendlichen in vielen afrikanischen Gesellschaften.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Siehe Simon 2012, S. 10.

<sup>6</sup> Siehe World Bank/OECD 2013, S. 29 ff.

<sup>7</sup> Siehe BMZ 2011b.

<sup>8</sup> Siehe BMZ 2011a.

<sup>9</sup> Siehe African Union: African Youth Charter: [http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN\\_YOUTH\\_CHARTER.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_YOUTH_CHARTER.pdf) (abgerufen 16.10.2014).

### 1.3 Governance als neuer Fokus bei der Umsetzung von Rechten junger Menschen

Im vergangenen Jahrzehnt konnte die Situation von jungen Menschen in Entwicklungsländern verbessert werden. Weniger Kinder sterben vor ihrem fünften Lebensjahr oder sind unterernährt. Einschulungsraten haben zugenommen.<sup>10</sup> Die Vorgaben der Kinderrechtskonvention wurden vielfach in nationale Gesetzgebungen inkorporiert. Dennoch klafft unübersehbar weiterhin eine Lücke bei der Implementierung von Kinderrechten „on the ground“. Vor diesem Hintergrund haben sich zentrale internationale Organisationen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit verstärkt Governance-Fragen zugewandt.<sup>11</sup>

Dahinter steckt zum einen die Erkenntnis, dass die Verwirklichung der Rechte junger Menschen entscheidend von den Mechanismen, Prozessen und Institutionen der jeweiligen Governance-Systeme abhängt, die für ihre Umsetzung verantwortlich sind. Zum anderen wurde konstatiert, dass beide Themenbereiche im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bislang zu wenig aufeinander bezogen sind. Dies gilt sowohl für die Entwicklung geeigneter Strukturen in den staatlichen Bereichen, die für die Implementierung von Kinder- und Jugendpolitik direkt verantwortlich sind (concrete framework for a governance system for children), als auch für einzelne Governance-Handlungsfelder. So gibt es zum Beispiel vergleichsweise wenige Erfahrungen bei der Umsetzung von Kinderrechten in den Bereichen Reform der öffentlichen Verwaltung, Good Financial Governance, Medien oder Korruptionsbekämpfung.<sup>12</sup>

Artikel 4 der KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zu treffen, und umreißt damit zentrale staatliche Aktivitäten zur Umsetzung von Kinderrechten. Das Positionspapier des BMZ zu „Jungen Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik“ nennt folgende strategische Governance-Handlungsfelder für die Umsetzung von Kinderrechten: Verfassungs- und Gesetzgebungsreformen, Medien, kommunale Ebene, öffentliche Verwaltung und Finanzen.

*„The governance and children’s rights narratives have thus far remained on separate paths. On the one hand, children have generally been invisible in governance efforts (...). On the other hand, child rights documents rarely if at all refer to governance as such.“*

*UNICEF Innocenti Research Centre 2011a, S. 1.*

An diesen Rahmen knüpft die vorliegende Kurzstudie (Stand: Dezember 2013) an. Ihr Ziel besteht darin, die entwicklungspolitische Relevanz der Kinder- und Jugendrechte in den verschiedenen Governance-Handlungsfeldern im Einzelnen darzustellen, Ansätze zur Umsetzung von Kinderrechten in einzelnen Governance-Handlungsfeldern systematisch aufzubereiten, Empfehlungen für die deutsche bi- und multilaterale Entwicklungskooperation an dieser Schnittstelle abzuleiten sowie konzeptionelle und operative Anknüpfungspunkte zu anderen Sektoren im Sinne einer Querschnittsverankerung aufzuzeigen.

<sup>10</sup> Siehe UNICEF: MDG related facts and figures: [http://www.unicef.org/media/media\\_45485.html](http://www.unicef.org/media/media_45485.html) (abgerufen 16.10.2014).

<sup>11</sup> So initiierte Save the Children zu Beginn dieses Jahrzehnts die Child Rights Governance Global Initiative (siehe Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2010). Ebenso veranstalteten 2011 UNICEF, die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) und Save the Children den ersten Roundtable zu Governance und Kinderrechten (UNICEF Innocenti Research Centre 2011a).

<sup>12</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch eine Studie der OECD und der Weltbank hinsichtlich der generellen Einbeziehung von Menschenrechten in die EZ, siehe: World Bank/OECD 2013, S. 54.

## 2. Eingrenzung des Gegenstandes und Vorgehensweise

Einen Referenzrahmen für die Definition relevanter Governance-Handlungsfelder bieten die Allgemeinen Bemerkungen<sup>13</sup> Nr. 5 des VN-Ausschusses zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Hier werden eine Reihe staatlicher Maßnahmen genannt, die Staaten für eine effektive Implementierung der Kinderrechtskonvention ergreifen sollen.<sup>14</sup> Dazu zählen:

- Rechtsreformen und Ermöglichung der rechtlichen Durchsetzung von Kinderrechten
- Entwicklung umfassender nationaler Strategien und Koordinierungsmechanismen zur Implementierung von Kinderrechten
- Erfassung von Daten zur Situation von Kindern, Entwicklung von Indikatoren sowie Monitoring und Evaluierung der Implementierung
- Zurverfügungstellung von Mitteln im Rahmen der Haushaltsplanung („making children visible in budgets“)
- Sensibilisierung, Bildungsarbeit und Capacity Building
- Kooperation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft
- Schaffung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen

Damit sind zentrale Governance-Handlungsfelder umrissen: Recht und Justiz, Verwaltungsorganisation, Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug, politische Zielsetzung und Evaluierung, Demokratieförderung, Einbeziehung von Medien und Partizipation. Im weiteren Verlauf der Studie wird auf diese Ausführungen und auf weitere Allgemeine Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes im Einzelnen eingegangen.

Bei der Strukturierung der Studie bietet es sich an, sich an der Gliederung der einzelnen Sektoren des Bereichs „Staat und Demokratie“ der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) zu orientieren, da das wesentliche Ziel der Studie darin besteht, Ansätze zur Umsetzung von Kinderrechten in einzelnen Governance-Handlungsfeldern im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufzuzeigen:

- Demokratie und Rechtsstaat (dazu zählen Demokratieförderung, armutsorientierte Regierungsführung, Gender, Korruptionsprävention, Recht und Justiz, Förderung politischer Teilhabe)
- Stadtentwicklung und Dezentralisierung (Dezentralisierung, Kommunal- und Stadtentwicklung)
- Öffentliche Finanzen und Verwaltung (Reform öffentlicher Finanzen, öffentliche Verwaltung)

Die Studie gliedert sich daher thematisch im Wesentlichen entlang dieser Handlungsfelder, wobei Fragen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen ein Querschnittsthema in allen Handlungsfeldern bilden.

Dabei wird in jedem Handlungsfeld zunächst auf die Kinderrechtskonvention bzw. die Allgemeinen Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes Bezug genommen, um den völkerrechtlichen Rahmen und die Relevanz des jeweiligen Handlungsfeldes für die Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen zu erläutern. Danach werden zentrale Ansätze zur Verwirklichung von Kinderrechten im jeweiligen Bereich vorgestellt und „entry points“ für die Umsetzung dieser Rechte im Rahmen der deutschen EZ formuliert. Falls möglich, werden die Ansätze durch ein knapp skizziertes Fallbeispiel illustriert. Bei der Studie handelt es sich um eine Sekundärstudie, bei der im Internet zugängliche Veröffentlichungen zentraler Akteure und Netzwerke, die im Bereich Kinder- und Jugendrechte in der internationalen Zusammenarbeit tätig sind, ausgewertet wurden.

<sup>13</sup> „Ausgehend von den Staatenberichten legen die Vertragsorgane (Ausschüsse zu den einzelnen Konventionen) in den Allgemeinen Bemerkungen einzelne Menschenrechte oder die Rechtsnatur menschenrechtlicher Verpflichtungen aus. Sie geben Staaten Orientierungen für die praktische Umsetzung der Menschenrechte und bilden einen Bewertungsmaßstab für die Beurteilung der Fortschritte von Staaten bei dieser Umsetzung.“ Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen.html> (abgerufen 27.1.2014).

<sup>14</sup> Committee of the Rights of the Child 2003, General Comment No. 5: General Measures of Implementation of the CRC.

Einbezogen wurden:

- VN-Organisationen: UNICEF, OHCHR, African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), United Nations Development Programme (UNDP)/UNDP Oslo Governance Centre, UN Practitioners' Portal on Human Rights-Based Approaches to Programming („HRBA portal“)
- Bilaterale Organisationen der EZ: CIDA (jetzt Teil des Department of Foreign Affairs, Trade and Development in Kanada), Department for International Development, UK (DfID), Sida, Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Netherlands Development Organisation (SNV), Australian Aid (Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade), Irish Aid (Department of Foreign Affairs and Trade), U.S. Agency for International Development (USAID), New Zealand Aid Programme (Ministry of Foreign Affairs & Trade), Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Austrian Development Agency (ADA), Danish International Development Agency (DANIDA)
- Europäische Institutionen: Europäische Kommission/ Europeaid, Europarat
- OECD/Development Assistance Committee (DAC), Network on Governance (GOVNET), World Bank/World Bank Development Research Group
- NGOs: International Save the Children Alliance, Kindernothilfe, World Vision International, Plan International, African Child Policy Forum, HAQ – Centre for Child Rights
- Netzwerke: The Nordic Trust Fund, Child Rights Information Network (CRIN), „Save the Children/Child Rights Governance“-Website, Bank Information Center, The African Child Information Hub, The Communication Initiative Network: Children, „Equity and Development“-Website sowie „Adolescent Development and Participation“-Website

Bevor jedoch auf die Governance-Handlungsfelder im Einzelnen Bezug genommen wird, soll der Zusammenhang zwischen Good Governance und dem kinderrechtlichen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit näher beleuchtet werden.

## 3. Good Governance und die Rechte junger Menschen

### 3.1 Der kinderrechtliche Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit

Zentrale internationale Akteure im Bereich der auf Kinder- und Jugendliche bezogenen Entwicklungskooperation wie UNICEF oder Save the Children verfolgen in ihrer Arbeit einen konsequenten Menschenrechtsansatz (human rights-based approach, child rights-based approach).

Der Menschenrechtsansatz liefert einen kohärenten normativen und analytischen Bezugsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit. Seine normative Kraft bezieht er aus einem universell gültigen Menschenrechtssystem, dem Staaten freiwillig beitreten. Er beschreibt die Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen bzw. Bürgern als ein gleichberechtigtes Verhältnis zwischen Rechteinhaber/-innen (rights-holders) und staatlichen Pflichtenträgern (duty-bearers), die ihren aus den Menschenrechten abgeleiteten Verpflichtungen nachkommen müssen.

#### Zum „Mehrwert“ des menschenrechtsbasierten Ansatzes im Rahmen eines Projekts zu Kindern in Konfliktgebieten:

*„A clear and outspoken child focus ensures that the situation of children and their rights are kept at the centre of a project’s operational practice. By acting in line with child rights throughout, programming appears to create agency in rights holders that sustains beyond the project’s life.“*

*Nordic Trust Fund/Save the Children Sweden 2012, S. 31.*

Zudem beinhaltet der Ansatz verschiedene aus dem System der Menschenrechte abgeleitete Kernprinzipien, die für die Entwicklungskooperation eine zentrale Rolle spielen: Partizipation und gesellschaftliche Teilhabe, Rechenschaftspflicht, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit sowie die Förderung und das Empowerment besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Damit ermöglicht der Menschenrechtsansatz die Analyse von Ungleichheiten, diskriminierenden Praktiken und ungerechten Machtverhältnissen, die häufig zu den Ursachen von Armut, Unterernährung, mangelnder Bildung und weiteren Entwicklungsproblemen zählen. Dieser analytische Rahmen kann zur Entwicklung neuer Perspektiven und innovativer Instrumente in der Entwicklungszusammenarbeit beitragen.<sup>15</sup>

Im Hinblick auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen lassen sich diese Grundprinzipien weiter spezifizieren. So zählt UNICEF in Anlehnung an das gemeinsame Verständnis innerhalb der VN-Organisationen<sup>16</sup> zu den kinderrechtlichen Grundsätzen und -prinzipien, die die Arbeit der Organisation leiten: zum einen die für alle Menschenrechte geltenden Grundsätze der Allgemeingültigkeit (universality), der Unteilbarkeit und wechselseitigen Bezogenheit der Menschenrechte (the indivisibility and interdependence of human rights) sowie der Unveräußerlichkeit (inalienability). Und zum anderen die in der KRK, zusätzlich zu den allgemeinen menschenrechtlichen Prinzipien, definierten kinderrechtlichen Grundprinzipien der Nichtdiskriminierung (non-discrimination), des Vorrangs des Kindeswohls (the best interests of the child), des Rechts auf Leben und Entwicklung (the right to survival and development) und des Respekts für die Meinungsäußerung des Kindes (respect for the voice of the child).<sup>17</sup> Diese Grundsätze bilden dementsprechend auch die Leitlinien für die Programmarbeit (human rights-based approach to programming).

Viele Programme der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in den Sektoren Bildung und Gesundheit, tragen zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen bei, selbst wenn sie nicht systematisch an einem kinderrechtsbasierten Ansatz ausgerichtet sind. Dennoch sprechen nicht nur normative Gründe für eine menschenrechtliche Ausrichtung von Maßnahmen der EZ im Kinder- und Jugendbereich. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass der Menschenrechtsansatz zu nachhaltigeren Wirkungen von Entwicklungsprogrammen führt. Für Kinder und Jugendliche besteht dieser „Mehrwert“ des Menschenrechtsansatzes z.B. darin, dass er junge Menschen darin unterstützt, sich für ihre Rechte einzusetzen. Er stärkt sie damit nicht nur in ihrer aktuellen Situation, sondern auch im Hinblick auf ihre künftige Rolle als Erwachsene und kann somit zur Demokratieförderung in einem Land beitragen. Zudem lenkt er den Blick auf besonders gefährdete und benachteiligte junge Menschen im Rahmen von EZ-Programmen.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Siehe World Bank/OECD 2013, S. 70.

<sup>16</sup> Das „UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming“ (the Common Understanding) wurde 2003 von der United Nations Development Group (UNDG) verabschiedet.

<sup>17</sup> Siehe UNICEF: <http://www.unicef.org/policyanalysis/rights/index.html> (abgerufen 16.10.2014).

<sup>18</sup> Siehe Kindernothilfe 2008, S. 13.

Kinderrechtsbasierte Ansätze thematisieren zudem immer auch die Gleichbehandlung von Mädchen und Jungen, die sich ebenfalls aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung ergibt. Verstärkt wird dieser Grundsatz auch durch das Übereinkommen über die Rechte des Kindes zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, das keine Altersbeschränkung vornimmt und sich daher auch auf Mädchen bezieht.<sup>19</sup>

### 3.2 Good Governance und Kinderrechte: konzeptionelle Anknüpfungspunkte

Zwischen dem Menschenrechtsansatz und dem Konzept der Good Governance gibt es eine Reihe von Verbindungspunkten: Auf der einen Seite schafft Good Governance ein transparentes und auf dem Prinzip der Rechenschaftspflicht basierendes Umfeld, innerhalb dessen die oder der Einzelne ihre bzw. seine Rechte beanspruchen und ausüben kann. Good Governance beteiligt zudem die Einwohnerinnen und Einwohner an Entscheidungsprozessen und orientiert sich an ihren Bedürfnissen. Auf der anderen Seite betonen menschenrechtliche Prinzipien die Pflichten und Verantwortlichkeiten des Staates und ermöglichen es der und dem Einzelnen, Transparenz und Rechenschaft von staatlichen Akteuren einzufordern.<sup>20</sup>

Für die Praxis bedeutet dies: Good Governance und die Beachtung von Menschenrechten verstärken sich gegenseitig. Dieser Zusammenhang zeigt sich auch im Bereich der Rechte junger Menschen.

Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass es eine Verbindung gibt zwischen der Regierungsführung in einem Land und dem Grad der Beachtung von Kinderrechten. So haben Studien beispielsweise einen empirischen Zusammenhang zwischen einer geringen Kindersterblichkeit und einem geringen Korruptionsgrad in Staaten nachgewiesen, ebenso wie eine Korrelation zwischen den Überlebenschancen von Kindern und einem stabilen Rechtssystem.<sup>21</sup> Ebenso ergab ein Vergleich der Ergebnisse des Ibrahim Governance Index, der Good Governance in afrikanischen Staaten misst, mit dem Ranking des Child-Friendliness Index des African Child Policy Forum häufig einen ähnlich hohen (oder niedrigen) Wert auf beiden Skalen für die einbezogenen Staaten.<sup>22</sup>

Auch konzeptionell gibt es Verbindungspunkte zwischen dem Konzept der Good Governance und Ansätzen zur Stärkung der Rechte junger Menschen, die für beide Bereiche fruchtbar vertieft werden können<sup>23</sup>:

1. Das Good-Governance-Konzept bezieht nicht nur staatliche Einrichtungen, sondern auch die Vielfalt politischer und gesellschaftlicher Akteure ein, die für das Gelingen von Entwicklungszielen eine Rolle spielen. Es betont ferner die Notwendigkeit von politischer Kohärenz und effektiven Koordinierungsmechanismen zwischen den politischen und administrativen Ebenen. In ähnlicher Weise erfordert die Umsetzung von Kinderrechten aufgrund der großen Zahl der beteiligten Politikfelder und Pflichtenträger einen holistischen Ansatz und koordinierte Politikmaßnahmen. Beide Ansätze richten den Blick auf die Wichtigkeit funktionierender Systeme, in denen jeder Akteur und jede Akteurin seine bzw. ihre Rolle effektiv erfüllt. In diesem Sinn kann der Good-Governance-Ansatz wertvolle Ansätze für die Verwirklichung von Kinderrechten liefern.
2. Good-Governance-Ansätze untersuchen die vielfältigen Implementierungshürden, die einer effektiven Politikumsetzung von Entwicklungszielen im Wege stehen, und zeigen Methoden und Managementformen auf, um Ergebnisse politisch-staatlichen Handelns zu verbessern. Diese Erkenntnisse können gewinnbringend in die Kinderrechtsthematik eingebracht werden, um die Umsetzung der Rechte junger Menschen voranzutreiben.

#### Governance for Children

„(...) we have seen a growing understanding emerge that children's rights cannot and will not be significantly achieved without taking into consideration the governance systems in which they are implemented. (...) What do we mean by this? It is about the capacity of duty bearers to respond to children's rights, both at an individual and organisational state level. And it is about creating an environment that enables these capacities to flourish. Governance for children therefore implies examining actions of the State, through a child rights lens. (...) Signatories to the CRC need to accept the implementation of the Convention as a benchmark against which the quality of governance of the State can be assessed. And the benchmark that we are talking about here involves a combination of approaches and initiatives. Child-centered policies and laws are only as effective as the capacities of duty bearers at different levels of governance to implement and enforce these policies and laws. So what we need are effective institutions, equitable services and adequate resources, combined with political will and accountable leadership.“

Karin Hulshoff, Country Representative UNICEF in Indien, in: HAQ: Centre for Child Rights, 2012, S. 37.

19 Siehe UNICEF 2010b.

20 Siehe World Bank/OECD 2013, S. 70.

21 Siehe Save the Children 2010 sowie UNICEF Innocenti Research Centre 2011a.

22 African Child Policy Forum 2013, S. 6.

23 Vgl. zum Folgenden: UNICEF Innocenti Research Centre 2011a, S. 3 ff.

3. Die Vorgaben der Kinderrechtskonvention und die Bedeutung, die junge Menschen für die Entwicklung ihrer Gesellschaften haben, legen es nahe, die Verwirklichung von Kinderrechten zu einem Standard zu machen, an dem sich Good Governance messen lassen muss. In diesem Sinne können Kinderrechte die Kriterien für Good Governance in wertvoller Weise erweitern und verbessern.
4. Ein stärkerer Fokus auf Kinder- und Jugendrechte unterstützt Regierungshandeln bei der Einbeziehung von jungen Menschen in die Politikformulierung und der Fokussierung auf marginalisierte Gruppen innerhalb der Gesellschaft. Staat und Verwaltung werden damit in die Lage versetzt, besser auf die Bedürfnisse dieser Zielgruppen einzugehen und so insgesamt inklusiver zu handeln. Zudem bietet der kinderrechtliche Ansatz vielfältige Möglichkeiten, junge Menschen als wichtige Akteurinnen und Akteure für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse anzuerkennen und zu fördern. Damit liefert er eine Reihe von Ansatzpunkten, um Good Governance zu fördern.

In diesem Sinne weisen die Politikfelder Good Governance und Kinderrechte eine Reihe von Überschneidungen in Zielstellungen und Ansätzen auf und können daher beide von einer stärkeren Verzahnung profitieren.

Ausgehend von den hier aufgezeigten Schnittstellen ist es naheliegend, Good Governance von Staaten aus einem an Kinder- und Jugendrechten orientierten Blickwinkel zu messen sowie bei der Messung von Good Governance kinderrechtsbasierte Indikatoren einzubeziehen. Hierzu liegen Ansätze insbesondere auf regionaler und einzelstaatlicher Ebene vor.<sup>24</sup>

So hat das African Child Policy Forum einen Child-Friendliness Index zur Messung staatlichen Handelns afrikanischer Staaten in Bezug auf die Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen entwickelt. Das Ziel ist dabei auch, einen Staatenvergleich und die Analyse von Trends über längere Zeiträume zu ermöglichen. Der Child-Friendliness Index schließt dabei folgende Dimensionen ein: die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. nationale Gesetze zum Schutz von Kindern in verschiedenen Bereichen, die Existenz eines jugendgerechten Justizsystems und koordinierender Politikmaßnahmen), den Anteil der für Gesundheit und Bildung zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel sowie Eckdaten bei der Verwirklichung von Kinderrechten im Gesundheits- und Bildungsbereich wie z.B. Einschulungsraten, Zugang zu Gesundheitsleistungen

und Impfraten.<sup>25</sup> Ebenso hat das HAQ Centre for Child Rights Instrumente zur Messung staatlichen Handelns in Indien in Bezug auf Kinder und Jugendliche entwickelt, z.B. hinsichtlich der staatlichen Ausgaben, der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Verwirklichung von Kinderrechten innerhalb der Justiz.<sup>26</sup> Seit Kurzem liegt auch eine von verschiedenen NGOs unterstützte Analyse der Kinderfreundlichkeit von Staaten in Südasien vor, die auf die konzeptionellen Arbeiten des African Child Policy Forum und des HAQ Centre for Child Rights Bezug nimmt und diese durch qualitative Analysen ergänzt.<sup>27</sup>

Darüber hinaus entwickelt UNICEF derzeit ein „Child-sensitive Governance Assessment Tool“, mit der Zielstellung, bestehende Governance Assessment Tools, die von Geberorganisationen verwendet werden, aus einer kinderrechtlichen Perspektive zu ergänzen. Das Tool soll Informationen zum Grad der Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten in einem Land liefern, den politischen Dialog zwischen Geber- und Kooperationsländern in diesen Fragen unterstützen sowie zum Monitoring von Good-Governance-Reformprogrammen beitragen.<sup>28</sup>

Konzeptionell vorgeschlagen wird zum Beispiel, in der Kategorie „Political Governance, Voice and Accountability“ zu prüfen, ob es institutionalisierte Beteiligungsformen für junge Menschen auf nationaler und lokaler Ebene gibt. Die Kategorie „Rule of Law“ enthält Fragen zum Jugendstrafrecht und -vollzug. Weitere Kategorien sind u.a. „Control of Corruption“ (Gibt es Antikorruptionsmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Schutz?), „Government Effectiveness“ (z.B. Fähigkeit der Regierung, Kinderrechte als Querschnittsaufgabe wahrzunehmen) sowie „Social Governance and Socio-economic Indicators“ (z.B. Kindersterblichkeit, Einschulungs- und Schulabbruchraten, Existenz von Kinderehen). Allerdings ist die Erarbeitung eines derartigen global anwendbaren Tools mit vielen konzeptionellen Herausforderungen verbunden.

Nach diesen eher grundsätzlichen Überlegungen wird nun in den folgenden Kapiteln die Relevanz der Rechte von Kindern und Jugendlichen in einzelnen Governance-Handlungsfeldern im Einzelnen aufgezeigt. Auf dieser Basis werden sodann Anknüpfungspunkte für die Integration von Kinder- und Jugendrechten in EZ-Vorhaben in diesen Feldern dargestellt.

<sup>24</sup> Siehe z.B. den *European Union Index of Child Wellbeing* (African Child Policy Forum 2013, S. 3 f.) und den *Child and Youth Wellbeing Index* der USA, siehe *Foundation for Child Development* 2012 sowie <http://www.soc.duke.edu/~cwi/> (abgerufen 13.12.2013).

<sup>25</sup> African Child Policy Forum 2013, S. 99 ff., Mekonen 2009, siehe auch: <http://www.africanchildforum.org/africanreport/> (abgerufen 30.11.2013).

<sup>26</sup> HAQ: Centre for Child Rights, *Status of India's Children 2008*: <http://www.haqcrc.org/publications/status-indias-children-2008> (abgerufen 30.11.2013), sowie HAQ: Centre for Child Rights 2012, S. 34.

<sup>27</sup> Siehe *The South Asian Report on the Child-friendliness of Governments 2013*.

<sup>28</sup> UNICEF Innocenti Research Centre 2011a, S. 16 ff.

## 4. Recht und Justiz/Rechtsstaatlichkeit

### 4.1 Begründungszusammenhang

Die Verankerung der Rechte von Kindern und Jugendlichen im nationalen Rechtssystem eines Landes ist ein wesentliches Element ihrer Institutionalisierung. Gesetze konkretisieren die Rechte junger Menschen auf nationaler Ebene, formulieren verbindliche Standards für ihre Umsetzung in einzelnen Politikfeldern und binden damit das Handeln der Exekutive an ihre Durchsetzung und Implementierung. Zudem werden so die in der Kinderrechtskonvention formulierten Kinder- und Jugendrechte im Rahmen des nationalen Rechtssystems einklagbar.<sup>29</sup>

Die in Artikel 4 KRK formulierte Verpflichtung der Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungsmaßnahmen zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten zu treffen, wird in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 der KRK weiter ausgeführt.<sup>30</sup> Die Staaten werden darin aufgefordert, umfassende Überprüfungen ihrer nationalen Gesetze und Verordnungen vorzunehmen, um die vollständige Übereinstimmung mit den Vorgaben der Kinderrechtskonvention zu garantieren, dabei einen holistischen Ansatz zu nutzen und Überprüfungen fortlaufend durchzuführen. Überprüfungen sollen dabei nicht nur eine exekutive Angelegenheit der beteiligten Ministerien sein, sondern unabhängige Instanzen wie Parlamentsausschüsse, (unabhängige) nationale Menschenrechtsinstitutionen, NGOs, Forschungseinrichtungen und junge Menschen miteinbeziehen. Die Eingliederung der Kinderrechte in nationales Recht soll in einer Weise vorgenommen werden, dass diese rechtskräftig wirksam sind und vor Gericht geltend gemacht werden können. Auch im jeweiligen Land angewandte Gewohnheitsrechte sowie Gesetze föderaler Einheiten eines Staates müssen in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Kinderrechtskonvention gebracht werden. Die Einbeziehung von Kinderrechten im Rahmen verfassungsrechtlicher Änderungen wird begrüßt, ebenso wie die Verabschiedung umfassender Kinder- und Jugend-(schutz-)gesetze. Solche gesetzlichen Initiativen entbinden die Staaten allerdings nicht von der Pflicht, alle relevanten Fachgesetze, z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Justiz, bei der Anpassung der nationalen Gesetzgebung an kinderrechtliche Normen zu berücksichtigen.

Neben dem wichtigen Feld der Rechtsreform spielt im Bereich Recht und Justiz auch die Frage des Umgangs des Staates mit jungen Menschen im Rahmen von Strafrecht und Strafverfahren eine zentrale Rolle. Art. 37 KRK formuliert das Verbot von Folter, Todesstrafe und lebenslanger Freiheitsstrafe für Kinder und den Anspruch von Kindern, denen die Freiheit entzogen wird, auf umgehenden Rechtsbeistand und alsbaldige richterliche Überprüfung des Freiheitsentzugs. Art. 40 KRK enthält Standards zur Behandlung von Kindern in Strafrecht und Strafverfahren und legt dabei fest, dass junge Verdächtige oder Straftäterinnen und Straftäter in einer Weise behandelt werden, die ihr Alter berücksichtigt, ihre Würde nicht verletzt und die soziale Wiedereingliederung fördert. Zu den weiteren Vorgaben zählen insbesondere die Zusicherung eines zügigen Verfahrens, Festlegungen zur Befragung junger Zeuginnen und Zeugen vor Gericht sowie die Aufforderung an Staaten, ein Mindestalter festzulegen, ab dem Kinder strafmündig sind. Vertragsstaaten sind auch dazu verpflichtet, Verfahren, Behörden und Einrichtungen zu etablieren, die besonders für verdächtige oder überführte jugendliche Straftäterinnen und Straftäter zuständig sind.

Im Folgenden wird daher auf Ansätze im Bereich der Rechtsreform zur Anpassung nationaler Gesetze an die Vorgaben der Kinderrechtskonvention sowie Ansätze zur Einführung von Jugendstrafrecht und Jugendstrafvollzug im Rahmen der EZ näher eingegangen. Ebenso werden Ansätze zur Förderung des Rechtszugangs für junge Menschen erörtert, da die Frage des Zugangs zu Recht für benachteiligte Gruppen ein relevanter Bereich im Handlungsfeld Recht und Justiz der EZ ist.

<sup>29</sup> Inwieweit ein von einem Staat ratifiziertes Menschenrechtsabkommen ohne entsprechende nationale Gesetzgebung im Rahmen der nationalen Rechtsprechung geltend gemacht werden kann und somit Wirkung entfaltet, ist allerdings abhängig von der jeweiligen Rechtstradition eines Landes.

<sup>30</sup> Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, 18–23.

## 4.2 Umsetzung der Kinderrechtskonvention und Zusatzprotokolle in nationales Recht

Ausgehend von dem Grundsatz der Unteilbarkeit und wechselseitigen Bezogenheit der Menschenrechte verpflichtet die Kinderrechtskonvention Staaten zu einer umfassenden Überprüfung und Anpassung ihrer nationalen Gesetze hinsichtlich kinderrechtlicher Vorgaben. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist dabei die Durchführung einer Rechtsreform zur Einbettung der Rechte junger Menschen in die nationale Gesetzgebung keine rein technische Angelegenheit im Sinne einer schlichten Angleichung von Gesetzestexten.

### Zum „Mehrwert“ des Menschenrechtsansatzes bei einer kinderrechtsbasierten Rechtsreform:

*„Legislative reform is neither an isolated activity nor an optional activity, but rather an essential tool to develop sustainable policies in a democratic context, where the stability and continuity of social policies depend on laws and not on the discretionary decision of individuals at the executive level. (...) When a law that is in compliance with human rights norms is put in place, it will create an environment supportive of social policies compliant with international human rights norms. When such social policies are integrated into and reinforced by law, it will be difficult to dislodge or renege on them.“*

UNICEF 2008a, S. 20 und 22.

### Fallbeispiel Botswana

*„In Botswana, the law review was undertaken in a very participatory manner. A first review of the 1981 Children’s Act took place in 2000–2001. However, the recommendations that resulted from the review did not represent people’s aspirations and lacked a focus on children’s rights. Therefore, in 2003, UNICEF supported another law review, following an agreement with the government to undertake a holistic and comprehensive review of the Children’s Act based on human rights concepts and principles, and following a human rights- based process. Two reference groups were set up: a Technical Multi-sectoral Reference Group and a Children’s Reference Group. The composition of both groups reflected diversity of gender, experience and sectors. (...) Activities included meetings and retreats, discussions and focus group discussions for children. These activities involved interactions with a wide range of actors such as ministries, lawyers, judges, social workers and parliamentarians. Recommendations were finally presented to the Principal Secretary in the Ministry of Government.“*

UNICEF 2008a, S. 8

Vielmehr fordert der holistische Ansatz dazu auf, bei der Reform auch die effektive Implementierung der gesetzlichen Änderungen mitzudenken. Ausgehend von der rechtlichen Angleichung sollten sich Reformen somit auch auf Ausführungsbestimmungen, implementierende Institutionen und den Einsatz von Ressourcen erstrecken.<sup>31</sup> Zudem sollte gemäß dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung die Rechtsreform die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen beachten<sup>32</sup>, die Einbeziehung benachteiligter Kinder und Jugendlicher fördern und eine Beteiligung aller Akteurinnen und Akteure an der Reformdiskussion unterstützen. In diesem Sinne eröffnet eine Rechtsreform vielfältige Ansatzpunkte für eine effektive Verwirklichung der Rechte junger Menschen.

Die Anpassung nationaler Gesetze an die Vorgaben der Kinderrechtskonvention erfordert einen umfassenden Reformprozess, bei dem alle relevanten gesetzlichen Bestimmungen erfasst und aufeinander abgestimmt werden müssen. Um beispielsweise einen effektiven gesetzlichen Rahmen zur Verhinderung von Kinderehen zu schaffen, muss nicht nur das Mindestalter für Eheschließung heraufgesetzt werden, sondern auch mit dem Mindestalter für eine Beendigung der Schulzeit und dem Beginn der Aufnahme einer Beschäftigung übereinstimmen.

Das von UNICEF herausgegebene „Handbook on Legislative Reform“ schlägt vor, folgende Aspekte bei einer Reform mit einzubeziehen:<sup>33</sup>

- Etablierung von Grundsätzen, die die Beziehungen zwischen Staat und jungen Menschen regeln
- Gesetzliche Regelungen zur Verwirklichung von Kinderschutz, z.B. Bestimmungen gegen Kinderarbeit, sexuelle Ausbeutung, Gewalt etc.
- Gesetzliche Regelungen zum Jugendstrafrecht und Jugendstrafvollzug
- Gesetzliche Regelungen, die staatliche Leistungen für junge Menschen betreffen, z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohlfahrt, Ernährung, Wohnungsbau, wirtschaftliche Beschäftigung
- Gesetzliche Regelungen zum Familienrecht
- Gesetzliche Regelungen zu Beteiligungsrechten für junge Menschen
- Überprüfung und gegebenenfalls Reform von Behörden, Strukturen und Prozessen, die für die Implementierung von Rechten junger Menschen relevant sind
- Haushaltspläne zur Bereitstellung von Personal und Sachmitteln mit dem Ziel der Implementierung neuer Regelungen (besonders relevant bei der Schaffung neuer Institutionen oder Verwaltungseinheiten sowie Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung)
- Gesetzliche Regelungen zum Monitoring der Verwirklichung von Kinderrechten sowie Einrichtung und Ausstattung entsprechender Institutionen

<sup>31</sup> Siehe UNICEF 2008a, S. 2 ff., sowie UNICEF 2008b.

<sup>32</sup> Siehe UNICEF 2008b, S. 14.

<sup>33</sup> Siehe UNICEF 2008a, S. 41.

Beispiele für eine Umsetzung dieser Aspekte in nationales Recht sind Gesetze in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern zur Gesundheitsversorgung von Kindern und zur prä- und postnatalen Vorsorge<sup>34</sup>, die Rechtsreform gegen weibliche Genitalverstümmelung in Burkina Faso<sup>35</sup> oder die Einsetzung einer „Child Protection Unit“ im eritreischen Wohlfahrtsministerium<sup>36</sup>.

Teilweise erfolgt eine kinderrechtsorientierte Rechtsreform nicht nur im Rahmen einer Änderung relevanter Einzelgesetze, sondern stellt die Erarbeitung eines umfassenden Kinder- und Jugendgesetzes ins Zentrum des Reformvorhabens.<sup>37</sup> Reformprozesse in diesem Sinne, die sich häufig als Reaktion auf die Verabschiedung der Kinderrechtskonvention entwickelten, wurden in einer Reihe von Ländern von entwicklungspolitischen Projekten begleitet. Auch die deutsche EZ hat sich an entsprechenden Vorhaben beteiligt. So förderte das GIZ-Vorhaben „Integrated Promotion of Street Children“ in Kenia auf der Makroebene die Erarbeitung des Entwurfs des Children’s Act.<sup>38</sup>

Ein innovatives Beispiel und einen Meilenstein für die Einbeziehung von Implementierungsschritten und Kostenkalkulationen im Rahmen einer kinderrechtlichen Rechtsreform stellen die (inzwischen als Gesetze verabschiedeten) Entwürfe des „Child Justice Bill“ und des „Children’s Bill“ in Südafrika dar: Aufbauend auf den Erfahrungen mit der Erstellung eines Gesetzentwurfs zur Reform des Jugendstrafrechts und Jugendstrafvollzugs (Child Justice Bill), wurde bei der Entwicklung des Gesetzentwurfs für den Children’s Bill eine umfassende Kostenzuordnung nach Tätigkeiten vorgenommen, um die für die Implementierung erforderlichen Budgetmittel genau bestimmen zu können.<sup>39</sup> Die Vorteile dieses Ansatzes liegen dabei u.a. in einer größeren Akzeptanz gegenüber der Gesetzesreform innerhalb der Verwaltung, die die Kostenkalkulation mit technischer Unterstützung der VN erarbeitete. Außerdem machte die Kostenanalyse Unterfinanzierungen im bisherigen System deutlich und erleichterte damit die Argumentation für die geplante Rechtsreform. Schließlich unterstützte dieser Ansatz, bei der die Kosten- mit der Aufgabenanalyse verbunden wurde, die Kooperation zwischen den an der Reform beteiligten Ministerien und subnationalen Ebenen.

Abhängig von der jeweiligen Rechtstradition eines Landes sollte eine kinderrechtsorientierte Rechtsreform auch die Angleichung von Gewohnheitsrechten (customary law) einschließen. Dies kann eine enorme Herausforderung darstellen. So wurde bei der kinderrechtsorientierten Rechtsreform in Ghana, einem Land

mit einer „mixed legal tradition“, ein umfassender Reformansatz gewählt, der in drei neuen Gesetzen mündete (Children’s Act, Criminal Code (Amendment) Act, Juvenile Justice Act), Institutionen zur Überwachung der Einhaltung von Kinderrechten z.B. im Rahmen der Polizei schuf und zu Verbesserungen bei der Verwirklichung von Kinderrechten insbesondere in städtischen Gebieten führte. Dennoch stellt eine UNICEF-Studie fest, dass weiterhin traditionelle Praktiken bestehen, die zu einer eklatanten Verletzung der Rechte junger Menschen führen. Umso wichtiger sind vor diesem Hintergrund Informations- und Öffentlichkeitskampagnen, um die Ergebnisse nationaler Rechtsreformen bekannt zu machen, sowie die umfassende Weiterbildung von Verwaltungsangestellten, wie z.B. Ordnungskräften, und traditionellen Autoritäten, die eine wichtige Meinungsbildungsfunktion, gerade in ländlichen Gebieten, ausüben.<sup>40</sup>

Schließlich gilt es, eine breite öffentliche Diskussion zu dem Reformprozess herzustellen und eine umfassende Beteiligung unterschiedlicher Stakeholder unter Einschluss von jungen Menschen zu sichern, mit dem Ziel, einen möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens im Hinblick auf die Reforminhalte herzustellen.

Ebenfalls können Verfassungsreformen einen „entry point“ für die rechtliche Verankerung von Kinder- und Jugendrechten darstellen, wobei es sich hier im Vergleich zu Reformen auf gesetzlicher Ebene meist um wesentlich längere, umfassendere und politisch breiter diskutierte Prozesse handelt.<sup>41</sup> Beispiele wären hier die Verankerung des Rechts auf Vorschulbildung in der Ukraine, der Schutz von Kindern vor Sklaverei und sklaverei-ähnlichen Verhältnissen in Gambia, der Schutz von außerehelich geborenen Kindern in Timor-Leste, das Recht auf Geburtsregistrierung und weitere Rechte in der Verfassung Brasiliens sowie weitgehende und zum Teil direkt justiziable sozio-ökonomische Rechte für Kinder in der Verfassung Südafrikas.<sup>42</sup> Wenn auch die verfassungsrechtliche Integration der Rechte junger Menschen eine wichtige Signalfunktion hat und Ansatzpunkt für weitere Reformvorhaben und Implementierungsschritte sein kann, wird in der Literatur gelegentlich davor gewarnt, die Bedeutung von Verfassungsänderungen überzubewerten.<sup>43</sup> In der Praxis führen verfassungsrechtliche Anpassungen nicht notwendigerweise zu entsprechenden Implementierungsschritten. Andererseits können Rechtsreformen auch ohne verfassungsrechtlichen Bezug zu substantiellen Verbesserungen bei der Verwirklichung von Kinderrechten beitragen.

34 UNICEF Innocenti Research Centre 2007a, S. 6.

35 Siehe UNICEF 2008b, S. 11.

36 Siehe UNICEF 2008b, S. 16.

37 Einen Überblick über Stand und Formen der Umsetzung der KRR in nationales Recht in 60 Staaten liefert UNICEF Innocenti Research Centre 2007b.

38 Siehe GTZ 2008, S. 11.

39 Siehe UNICEF Innocenti Research Centre 2007a.

40 Siehe UNICEF 2008d, S. 59 und 91.

41 Siehe auch UNICEF 2008c.

42 UNICEF 2008a, S. 167.

43 UNICEF Innocenti Research Centre 2007a, S. 4.

### 4.3 Jugendstrafrecht, Jugendstrafvollzug und kinderfreundliche Justiz

Auch zu den in Art. 37 KRK und Art. 40 KRK enthaltenen Prinzipien und Standards zum Umgang des Staates mit rechtskräftig verurteilten jungen Straftäterinnen und Straftätern sowie jungen Menschen, die verdächtigt oder angeklagt werden, eine Straftat begangen zu haben, hat der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes weitere Ausführungen im Rahmen der Allgemeinen Bemerkungen erstellt.<sup>44</sup> Zu den wichtigsten Vorgaben gehören, dass im Umgang mit jungen Verdächtigen oder

Der VN-Ausschuss bekräftigt zudem eine Reihe von Vorgaben hinsichtlich der Behandlung von jungen Menschen im Rahmen von Strafverfahren. Dazu zählen neben den allgemeinen in Rechtsstaaten gültigen Prinzipien zur Garantie eines fairen Verfahrens, bspw. keine rückwirkende Anwendung von Gesetzen, keine Pflicht zur Selbstbelastung, Berufungsrecht usw., auch die Zusicherung eines zügigen Verfahrens, das Recht gehört und effektiv beteiligt zu werden, die Zusicherung eines Rechtsbeistands und, falls erforderlich, einer kostenlosen Dolmetscherin bzw. eines kostenlosen Dolmetschers auch in regionalen bzw. lokalen Sprachen, volle Garantie der Privatsphäre sowie die Beteiligung der Sorgeberechtigten.

Im Hinblick auf international übliche und akzeptable Standards empfiehlt der VN-Ausschuss, das Mindestalter für die Strafmündigkeit von Kindern nicht unterhalb der Schwelle von zwölf Jahren anzusiedeln (Nr. 32) und jugendstrafrechtliche Regeln mindestens bis zum 18. Lebensjahr anzuwenden. Schließlich werden die Vertragsstaaten aufgefordert, Verfahren, Behörden und Einrichtungen zu installieren, die besonders für verdächtige oder überführte jugendliche Straftäterinnen und Straftäter zuständig sind. Dies gilt insbesondere für die getrennte Unterbringung straffällig gewordener Jugendlicher und Erwachsener. Zudem sollten Beschäftigte in diesen Bereichen im Hinblick auf die kinderrechtlichen Vorgaben der Konvention weitergebildet sowie effektive Überprüfungs- und Kontrollmechanismen eingerichtet werden.

Viele jugendliche Straftäterinnen und Straftäter kommen aus besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Entwicklungspolitische Initiativen zur Reform des Jugendstrafrechts und Jugendstrafvollzugs wollen insbesondere diesen jungen Menschen helfen, mit dem Ziel, ihnen traumatisierende Erfahrungen und eine weitere Verstrickung in kriminelle Aktivitäten zu ersparen und ihnen stattdessen Perspektiven für eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu eröffnen. Auch die vielerorts skandalöse Behandlung jugendlicher Straftäterinnen und Straftäter in Haftanstalten ist ein wichtiges Motiv für Jugendstrafrechtsreformen. Vorhaben können dabei auf umfassende Empfehlungen der UNICEF<sup>45</sup> oder des „United Nations Interagency Panel on Juvenile Justice“ (IPJJ)<sup>46</sup> zurückgreifen.

Ausgehend von einem menschenrechtlichen Ansatz kombinieren entwicklungspolitische Vorhaben in diesem Bereich in der Regel verschiedene Maßnahmen, z.B. eine Rechtsreform mit Präventionsmaßnahmen, Maßnahmen zur Qualifizierung von Beschäftigten in den relevanten öffentlichen Bereichen und zur Verbesserung der Unterbringung straffällig gewor-

#### Zur Einbeziehung junger Menschen in Reformen des Strafrechts und -vollzugs, Fallbeispiel Südafrika

*„The project committee on juvenile justice (...) decided to consult with children. The children’s participation project, run jointly with the National Institute for Crime Prevention and Reintegration of Offenders, involved children from a range of socio-economic backgrounds. All the participants had been accused of criminal activity, except for a control group of children who had never been in contact with the criminal justice system. The participants were asked to respond to a range of questions linked to the project committee’s recommendations, summarized in a detailed report, What the Children Said.“*

UNICEF Innocenti Research Centre 2007, S. 21.

#### Fallbeispiel Sierra Leone

*„Sierra Leone developed a National Child Justice Strategy in 2006 following consultation with community leaders, juvenile justice practitioners, children and other stakeholders. The strategy, which was developed as a framework for implementing the country’s new Child Right Act (2007), takes specific account of the CRC and other international juvenile justice standards.“*

UNICEF 2011, S. 4.

Straftäterinnen und Straftätern das Alter und ihre Würde zu berücksichtigen sind, auf jegliche Gewaltanwendung verzichtet wird und die soziale Wiedereingliederung zu fördern ist. Zudem werden Staaten aufgefordert, Maßnahmen im Bereich der Prävention von Jugendkriminalität zu ergreifen. Grundsätzlich sollen bei unter 18-Jährigen, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind, möglichst jenseits eines Strafverfahrens liegende Konfliktlösungsmechanismen angewandt und eine Inhaftierung nur als allerletztes Mittel in Erwägung gezogen werden.

<sup>44</sup> Committee on the Rights of the Child 2007: General Comment No. 10: Children’s Rights in Juvenile Justice.

<sup>45</sup> Siehe UNICEF 2011.

<sup>46</sup> <http://www.ipjj.org/> (abgerufen 13.12.2013).

dener Jugendlicher sowie Trainings zu ihrer beruflichen und gesellschaftlichen Wiedereingliederung. So führte UNICEF ein entsprechendes EU-finanziertes Programm in Albanien mit folgenden Strategieelementen durch: Advocacy für eine Rechtsreform; institutionelles Capacity Development im Strafvollzug sowie Einrichtung eines Programms für alternative Strafmaßnahmen; Schutz jugendlicher Strafgefangener und Entwicklung von Maßnahmen zur Wiedereingliederung sowie Entwicklung von Präventionsmaßnahmen auf kommunaler Ebene und im Rahmen von Schulen.<sup>47</sup> Ebenso implementierte UNICEF ein von Sida und SDC ko-finanziertes ähnlich gelagertes Programm in Bosnien und Herzegowina.<sup>48</sup> New Zealand Aid Programme (NZAID) unterstützte ein von Save the Children Australia implementiertes Projekt auf den Salomoninseln, das u.a. lokale Kriminalitätsprävention, eine Verbesserung des Umgangs mit jugendlichen Strafverdächtigen von Seiten der Polizei und Justiz sowie die Förderung der Resozialisierung straffällig gewordener Jugendlicher zum Ziel hatte.<sup>49</sup>

Im Rahmen des VN-Ansatzes „Justice for Children“ werden neben einer Reform des Strafrechts in einem umfassenden Sinn weitere kinderrechtlich relevante Aspekte des Justizwesens, wie z.B. der Schutz junger Zeuginnen und Zeugen sowie junger Opfer in Strafprozessen, der Umgang mit jungen Menschen in zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Verfahren (z.B. Anhörungsrechte<sup>50</sup>) und die Förderung des Rechtszugangs, einbezogen.<sup>51</sup> In diesem Zusammenhang sind auch die 2010 vom Europarat verabschiedeten „Guidelines on child friendly justice“ von Belang, die neben den bisher erörterten Aspekten auch Standards für die Festnahme jugendlicher Verdächtiger durch die Polizei, Vorgaben zur kinderfreundlichen Gestaltung von Gerichtsverfahren (z.B. Berücksichtigung des Sprachniveaus, kinderfreundliche Räumlichkeiten, speziell im Hinblick auf im Umgang mit Kindern ausgebildetes Personal) sowie die Forderung nach Forschung und dem Austausch von Best Practices enthalten.<sup>52</sup> Schließlich fordern insbesondere NGOs Maßnahmen zur Förderung des Rechtszugangs (Access to Justice), z.B. spezielle Einheiten bei der Polizei für die Verfolgung von Verstößen gegen Kinderschutzrechte sowie freie Rechtsberatung und Beschwerdemechanismen für junge Menschen.<sup>53</sup>

In diesen Bereich fällt auch die Förderung von Schiedsstellen bzw. Ombudspersonen zur Verwirklichung von Kinderrechten, die in Kapitel 5.3 näher erörtert wird.

Eine wichtige Rolle, z.B. im afrikanischen Kontext, spielen darüber hinaus Ansätze, die Gewohnheitsrechte und lokale Konfliktlösungsmechanismen mit einbeziehen. Hier geht es zum einen darum sicherzustellen, dass lokale oder traditionelle Rechtsverfahren und Gewohnheitsrechte Kinder- und Jugendrechte nicht verletzen. Zum anderen sollen lokale oder traditionelle Konfliktlösungsmechanismen im Sinne von jungen Menschen genutzt werden, um geringfügige Vergehen von jungen Menschen außerhalb des formalen Strafverfolgungssystems ahnden zu können. Beispiele wären hier „Children’s Justice Committees“ und Ansätze zur Peer Education durch erfolgreich reintegrierte jugendliche Straftäterinnen und Straftäter in einzelnen Kommunen auf den Philippinen oder die Einbeziehung von „Local Council Courts“ in Uganda. Auch die deutsche EZ förderte im Rahmen des GTZ-Projekts (seit 2011: GIZ) „Improvement of the legal status of women and girls“ die Sensibilisierung von Mitgliedern von „Local Courts“ in Sambia hinsichtlich nationaler gesetzlicher Bestimmungen und der Einhaltung von Kinderrechten.<sup>54</sup>

Dementsprechend fordern die 2011 im Rahmen der „Global Conference on Child Justice“ in Kampala erarbeiteten „Guidelines on Action for Children in the Justice Systems in Africa“, dass traditionelle Gerichte oder entsprechende Strukturen auf der Basis kinderrechtlicher Standards arbeiten. Gleichzeitig sollen bei jungen Straftäterinnen und Straftätern möglichst Alternativen zu einem formalen Gerichtsprozess genutzt werden wie z.B. „mediation, conciliation, restorative justice practices, and traditional dispute resolution mechanisms“. Prinzipien einer opferorientierten Justiz, die die materielle und immaterielle Wiedergutmachung des im Verhältnis zwischen dem Opfer, der Gemeinschaft und der Täterin bzw. dem Täter entstandenen Schadens in den Vordergrund stellen, kommen hierbei eine besondere Bedeutung zu.<sup>55</sup>

47 Siehe UNICEF 2009a. Ebenso finanzierte die EU ein Reformprogramm in Pakistan, siehe Pearson 2013, S. 29 ff.

48 Siehe Sida 2012b.

49 Siehe NZAID 2009.

50 Siehe z.B. UNICEF Innocenti Research Centre 2009.

51 Der UN Common Approach to Justice for Children definiert den Ansatz folgendermaßen: „The goal of the justice for children approach is to ensure that children are better served and protected by justice systems. It specifically aims at ensuring full application of international norms and standards for all children who come into contact with justice systems as victims, witnesses and alleged offenders; or for other reasons where judicial intervention is needed, for example regarding their care, custody or protection. (...) This goal also includes ensuring children’s access to justice to seek and obtain redress in criminal and civil matters. Access to justice can be defined as the ability to obtain a just and timely remedy for violations of rights as put forth in national and international norms and standards (including the CRC).“ S. 4, siehe: [http://www.unicef.org/mongolia/UN\\_Common\\_Approach\\_to\\_Justice\\_for\\_Children.pdf](http://www.unicef.org/mongolia/UN_Common_Approach_to_Justice_for_Children.pdf) (abgerufen 27.1.2014)

52 Siehe Europarat: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2010\)1098/10.2abc&Language=lanEnglish&Ver=app6&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=FS5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2010)1098/10.2abc&Language=lanEnglish&Ver=app6&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=FS5D383) (abgerufen 13.12.2013).

53 Siehe z.B. Save the Children 2013, S. 19 ff.

54 Siehe GTZ 2008, S. 13.

55 Guidelines on Action for Children in the Justice System in Africa, S. 11; siehe auch African Child Policy Forum: <http://www.africanchildforum.org/site/index.php/programme/the-african-child-law-programme/childrens-rights-in-the-juvenile-justice-system.html> (abgerufen 17.10.2014).

Insgesamt ist allerdings festzuhalten, dass es schwierig ist, Good Practices im Bereich umfassender Jugendstrafrechtsreformen zu identifizieren. Viele Länder haben bisher keine umfassenden Reformen des Jugendstrafrechts vorgenommen bzw. nur einzelne Elemente der Vorgaben der Kinderrechtskonvention in nationales Recht eingeführt. Zudem gehen Reformen oft nur langsam voran. Dies liegt zum einen daran, dass der Bereich des Jugendstrafrechts in vielen Ländern als sehr sensibel gilt. Zum anderen haben substantielle Veränderungen weit reichende Auswirkungen auf Gesetze, Strafprozessordnungen sowie die jeweils betroffenen staatlichen Einrichtungen, für deren Umsetzung häufig die benötigten Mittel fehlen.<sup>56</sup>

#### 4.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Die Unterstützung beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen ist ein zentrales Element der Förderung von Good Governance in den Kooperationsländern der deutschen EZ. Rechtsstaatlichkeit bindet die staatliche Gewalt an eine verfassungsmäßige Ordnung, fördert die Einhaltung der Menschenrechte und die Entwicklung demokratischer Strukturen und bildet den rechtlichen Rahmen für das Zusammenleben und die gewaltfreie Konfliktaustragung zwischen allen gesellschaftlichen Akteuren. Rechtsstaatlichkeit ist dabei gekennzeichnet durch eine Interdependenz von Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat und Menschenrechten und eine Verbindung der rechtlichen Bindung der Staatsgewalt mit staatsorganisatorischen, institutionenbildenden Elementen.<sup>57</sup> Ziel der deutschen EZ ist die Stärkung der Rolle des Rechts als Steuerungsinstrument in der Gesellschaft und als Schutzinstrument für die Einzelne und den Einzelnen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Reformprozesse des Rechts- und Justizwesens in den Kooperationsländern im Rahmen langfristiger und auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Prozesse auf verschiedenen Ebenen: der Rechtssetzung, der Rechtsanwendung und -umsetzung sowie des Rechtsvollzugs und des Zugangs zu Recht.<sup>58</sup> Sie unterstützt Kooperationsländer außerdem dabei, sozial gelebte Normen (customary law) in das staatliche Rechtssystem zu integrieren. Beratungsleistungen der deutschen EZ, die aus kinderrechtlicher Perspektive relevant sind, beziehen sich insbesondere auf folgende Bereiche:

- Beratung von Regierungen im Rahmen von Rechtsreformen, etwa durch die institutionelle Unterstützung bei der Organisation von Gesetzgebungsverfahren und die Strategieberatung,
  - die Unterstützung bei Justizreformen, beispielsweise durch Verbesserung von Effizienz und Rechtsstaatlichkeit bei Organisation und Verfahrensgebung der Justiz,
  - die Beratung bei Reformen des Straf- und Strafverfahrensrechts,
  - die Förderung von Rechtssicherheit für Rechtsuchende, vor allem Mädchen und Frauen,
  - die institutionelle Unterstützung von Schiedsstellen bzw. Ombudspersonen, vor allem im Bereich der Menschenrechte.
- Anknüpfungspunkte für Ansätze zur Verwirklichung der Rechte von Kindern und Jugendlichen ergeben sich daher in folgenden Bereichen:

#### Rechtsreformen

- Überprüfung, inwieweit sich die deutsche EZ in Kooperationsländern in bestehende bzw. geplante Vorhaben zur Angleichung der nationalen Gesetzgebung an die Vorgaben der KRK einbringen kann
- Überprüfung, inwieweit sich die deutsche EZ in Kooperationsländern in bestehende bzw. geplante Verfassungsreformprozesse einbringen kann mit dem Ziel einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Kinderrechten
- Überprüfung, inwieweit bei bestehenden bzw. geplanten deutschen EZ-Vorhaben, die eine Komponente zur Beratung bei der Entwicklung von Gesetzentwürfen unter anderem in den Bereichen Familienrecht, sozialer Schutz und soziale Sicherung, Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wohnungsbau sowie wirtschaftliche Beschäftigung haben, Kinder- und Jugendrechte sinnvollerweise berücksichtigt und einbezogen werden können
- Förderung von Öffentlichkeitskampagnen hinsichtlich der nationalen Gesetzgebung zu Kinderrechten, auch durch die Veröffentlichung von leser- und kinderfreundlichen Informationen zu Gesetzen sowie die Unterstützung von Übersetzungen gesetzlicher Bestimmungen in alle Landessprachen

<sup>56</sup> UNICEF Innocenti 2007a, S. 6, sowie UN Office on Drugs and Crime/Interagency Panel on Juvenile Justice 2011 und UNICEF 2006a.

<sup>57</sup> Siehe BMZ 2012b.

<sup>58</sup> Siehe GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-recht-justiz.pdf> (abgerufen 17.10.2014).

### Justizreformen

- Unterstützung bei der Einrichtung von Jugendgerichten bzw. bei der Verbesserung der Funktionsfähigkeit bestehender Jugendgerichte
- Qualifizierung von Jugendrichterinnen und -richtern und Jugendgerichtshilfen
- Einbeziehung von Kinderrechten (Anhörungsrechte) bei Reformen des Zivil- und Verwaltungsrechts
- Generelle Einbeziehung des Themas Kinderrechte und ihre Integration in die nationale Gesetzgebung bei Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Justiz
- Unterstützung bei der Einführung des Themas Kinderrechte in die juristische Ausbildung
- Unterstützung bei der Förderung einer kinderfreundlichen Justiz (z.B. altersgemäße Anhörung von Kinderzeuginnen und -zeugen, besonderer Schutz junger Belastungszeuginnen und -zeugen, angemessene Entschädigungen für junge Menschen bei Verstößen gegen ihre Schutzrechte, Einrichtung kinderfreundlicher Räume in Gerichten)

### Reform des Strafrechts, Strafverfahrens und Strafvollzugs

- Unterstützung von Vorhaben zur Einführung eines Jugendstrafrechts bzw. Reform des bestehenden Jugendstrafrechts (falls erforderlich)
- Unterstützung der Einführung eines an kinderrechtlichen Vorgaben orientierten Jugendstrafvollzugs bzw. Verbesserung des bestehenden Jugendstrafvollzugs
- Qualifizierung der Beschäftigten von Jugendstrafvollzugseinrichtungen im Hinblick auf Kinderrechte und den Umgang mit jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern
- Qualifizierung der Beschäftigten der Polizei im Hinblick auf Kinderrechte und den Umgang mit jugendlichen Verdächtigen, Einrichtung kinderfreundlicher Räume in Polizeistationen
- Unterstützung bei der Einführung des Themas Kinderrechte in die Curricula der Polizeiausbildung
- Förderung von Programmen zur Rehabilitierung und Wiedereingliederung von entlassenen jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern (Aufnahme in Pflegefamilien, Bildungs- und Berufsförderung)

### Gewohnheitsrecht und traditionelle Konfliktlösungsmechanismen

- Förderung von Studien zur Verwirklichung bzw. Verletzung von Kinder- und Jugendrechten im Rahmen des Gewohnheitsrechts sowie Förderung von Programmen zur Beachtung der Rechte von Kindern und Jugendlichen bei der Anwendung von Gewohnheitsrechten und traditionellen Strafverfolgungspraktiken
- Einbeziehung kinderrechtlicher Aspekte in Vorhaben, die die Rechtsangleichung von Gewohnheitsrecht und staatlichem Recht zum Ziel haben, insbesondere im Bereich des Familienrechts und im Bereich der Verwirklichung der Rechte von Mädchen und Frauen
- Förderung von lokalen Konfliktlösungsmechanismen jenseits der Strafverfolgung zur Ahndung nicht schwerwiegender Straftaten und geringfügiger Vergehen von jungen Menschen

### Zugang zum Recht

- Unterstützung von speziellen Einheiten bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft, die für die Verfolgung von Straftaten gegen junge Menschen bzw. Verstöße gegen Kinderschutzrechte zuständig sind
- Förderung der Beseitigung von Gebühren und Förderung von finanzieller Unterstützung bei der Hinzuziehung eines Rechtsbeistandes für junge Menschen, die die Einhaltung ihrer Rechte auf juristischem Weg einklagen
- Unterstützung von lokalen Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung für junge Menschen (z.B. „Community Legal Service Centres“) und Etablierung von Beschwerdemechanismen für junge Menschen in Kommunen, Schulen und Justizeinrichtungen
- Unterstützung von Maßnahmen, die den Rechtszugang insbesondere von Mädchen und benachteiligten jungen Menschen fördern
- Institutionelle Förderung von Schiedsstellen bzw. Ombudspersonen zur Verwirklichung von Kinderrechten (siehe auch Kapitel 5.3)

## 5. Demokratieförderung

### 5.1 Begründungszusammenhang

Entsprechend ihrer zentralen Funktion in parlamentarischen Demokratien kommt nicht nur Regierungen, sondern auch Parlamenten eine tragende Rolle bei der Verwirklichung der Rechte von Kindern und Jugendlichen zu. Demzufolge werden Parlamente in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 des VN-Ausschusses zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes neben Regierungen regelmäßig im Rahmen der Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten genannt, sei es bei der Politikformulierung, der Diskussion der Staatenberichte an den VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der Kontrolle von Implementierungsschritten sowie der Information und Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen. So heißt es u.a.: „Given that few States as yet have reduced the voting age below 18, there is all the more reason to ensure respect for the views of unenfranchised children in Government and parliament.“<sup>59</sup> Zudem werden Staaten aufgefordert, auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der Qualifizierung und dem Capacity Development für Kinderrechte einzubeziehen.

#### Zur Rolle des Parlaments bei der Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten:

*„As representatives of the people, parliaments have a particular responsibility to ensure that the interests and rights of all sectors of society are respected and promoted. They play a key role in ensuring that international commitments are translated into national realities. Parliamentarians should be frontline actors in the defence of children’s rights.“*

*Inter-Parliamentary Union/ UNICEF 2011, S. 7.*

Darüber hinaus haben unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen für Kinder, z.B. Ombudspersonen oder Kinderbeauftragte, eine wichtige Funktion bei dem Schutz, der Förderung und dem Monitoring von Kinderrechten. Der VN-Ausschuss zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes empfiehlt entweder die Einrichtung spezieller Institutionen oder eine organisatorische Verankerung im Rahmen allgemeiner nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI), zu deren Einrichtung Staaten im Rahmen weiterer menschenrechtlicher Verträge ohnehin verpflichtet sind. Zur Einrichtung und Rolle dieser speziellen Institutionen hat sich der VN-Ausschuss in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 2 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes ausführlich geäußert.<sup>60</sup>

Zentrale Elemente sind demnach ihre Unabhängigkeit von staatlichen Weisungen, ihre konstitutionelle oder legislative Verankerung, ausreichende Rechte zur Ausübung ihres Mandats wie Anhörungs-, Informations-, Untersuchungs- und Berichtsrechte, eine breite Zuständigkeit für den öffentlichen und privaten Sektor sowie die ausreichende Zurverfügungstellung von Ressourcen zur Ausübung des Mandats. Zudem sollen NMRI die Einbeziehung unterschiedlicher relevanter Organisationen inklusive Kinder- und Jugendorganisationen in ihrer Arbeit sicherstellen, über Ermittlungsbefugnisse bei individuellen Beschwerden zu kinderrechtlichen Verstößen verfügen und selbstredend für junge Menschen zugänglich sein.

In diesem Kapitel werden daher Ansätze zur Förderung kinderrechtlicher Aspekte im Rahmen der Unterstützung von Parlamenten sowie Ansätze zur Förderung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen für junge Menschen dargestellt.

### 5.2 Die Förderung der Rechte junger Menschen im Rahmen von Parlamenten

Im Rahmen der parlamentarischen Arbeit ergeben sich vielfältige Anknüpfungspunkte für die Förderung der Rechte junger Menschen. Fachausschüsse für Bildung, Gesundheit, Soziales und Familien können Themen auf die Tagesordnung setzen und beraten, die für Kinder und Jugendliche relevant sind, staatliche Umsetzungsmaßnahmen diskutieren und Prüfaufträge an die Verwaltung oder den wissenschaftlichen Dienst des Parlaments erteilen. Der Haushaltsausschuss kann insbesondere prüfen, inwieweit ausreichende Mittel für die Umsetzung von relevanten Politikmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Ebenso kann der Rechnungsprüfungsausschuss einen Schwerpunkt seiner Arbeit darauf legen, die Mittelverwendung in Bereichen der staatlichen Verwaltung zu prüfen, die für junge Menschen besonders relevant sind.

Darüber hinaus hat das Parlament die Möglichkeit, einen speziellen Ausschuss zur Förderung der Rechte junger Menschen einzurichten. So vertritt die Kinderkommission des Deutschen Bundestages, die ein Unterausschuss des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist, die Interessen von Kindern und Jugendlichen. Ein anderes Beispiel ist der Ausschuss zum Monitoring von Kinderrechten der Großen Nationalversammlung der Türkei.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, S. 4.

<sup>60</sup> Committee on the Rights of the Child 2002, General Comment No. 2: The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child.

Eine weitere Option ist die Einsetzung parlamentarischer Kommissionen oder interfraktioneller Arbeitsgruppen sowie zeitlich befristeter Untersuchungsausschüsse, z.B. zur Untersuchung gravierender Verstöße gegen die Rechte junger Menschen. Der sambische „Parliamentary Caucus on Children“ ist beispielsweise offen für alle Parlamentsabgeordneten und fördert Initiativen zur Verbesserung der Situation besonders benachteiligter Kinder sowie die Qualifizierung von Abgeordneten bezüglich der Rechte junger Menschen. Die Qualifizierung von Parlamentsabgeordneten und Capacity Development von Parlamenten kann in diesem Zusammenhang ein wichtiger Aspekt von EZ-Vorhaben sein.<sup>62</sup>

Eine wichtige Rolle spielt ebenfalls die direkte Einbeziehung von jungen Menschen und ihren Interessenvertretungen, u.a. Kinder- und Jugendorganisationen, in die Parlamentsarbeit, z.B. im Rahmen von parlamentarischen Anhörungen, bei der Beratung von Gesetzesvorhaben oder im direkten Austausch von Abgeordneten in ihren Wahlkreisen. Eine andere Form der Partizipation ist die Einrichtung eines „Kinderparlamentes“, wie z.B. in Mosambik und anderen afrikanischen Staaten.<sup>63</sup> Auch nationale und lokale Jugendräte oder -kommissionen fallen in diese Kategorie.

Eine weitere Möglichkeit der Institutionalisierung von Beteiligungsrechten für junge Menschen besteht z.B. darin, ihnen das Recht einzuräumen, dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten, mit denen sich Abgeordnete befassen müssen und über die sie gegebenenfalls entscheiden können. Beispiele wären hier das „Little Plenary“ des brasilianischen Nationalkongresses<sup>64</sup> oder der „Children’s and Youth Associations (State Support) Act“ in Georgien, der Kinder- und Jugendorganisationen das Recht einräumt, Berichte und Gesetzesvorschläge zu kinderrechtlichen Themen bei der Regierung bzw. dem Parlament einzureichen.<sup>65</sup>

Auch im Rahmen der parlamentarischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit können junge Menschen direkt angesprochen werden und in altersgemäßer Weise über zentrale, sie betreffende Themen informiert werden. Einige Parlamente, zum Beispiel in Brasilien oder Südafrika, haben zu diesem Zweck Webseiten eingerichtet, die sich direkt an junge Menschen wenden.

Schließlich gibt es Ansätze, die direkt auf die Erhöhung des Anteils jüngerer Abgeordneter in den Parlamenten selbst abzielen, z.B. durch eine Absenkung des Alters wählbarer Bürgerinnen und Bürger oder Selbstverpflichtungen/Quoten im Rahmen der Kandidatenaufstellung von Parteien.<sup>66</sup>

61 Siehe Große Nationalversammlung der Türkei: <http://www.cocukhaklari.gov.tr/en> (abgerufen 13.12.2013).

62 Siehe z.B. Save the Children Sweden 2005.

63 Siehe African Child Policy Forum 2013, S. 26 ff., mit weiteren Beispielen und kritischer Analyse der Funktion von Kinderparlamenten und anderen Beteiligungsformen im Kontext afrikanischer Länder.

64 Inter-Parliamentary Union/UNICEF 2011, S. 23.

65 UNICEF Innocenti Research Centre 2007a, S. 6.

66 Siehe UNDP 2013.

67 Siehe Peters 2012, S. 22.

### **Good Practices bei der Einbeziehung von jungen Menschen in die parlamentarische Ausschussarbeit:**

- „A publicly available register of children’s NGOs and other bodies, organized by subject interest as well as alphabetically.
- A similar register of experts.
- Effective publicity through different media giving due notice of forthcoming parliamentary bills, enquiries, public hearings, etc.
- Targeted invitations to relevant children’s organizations and experts to make submissions or to give evidence.
- Clear procedures for considering submissions from individual citizens, in particular children.
- A handbook and/or training sessions on how to make submissions or give evidence to parliamentary bodies; the handbook should be written in a child-friendly way.
- A public record available online of all submissions made.
- Public hearings arranged in local centres, with written summaries of oral evidence.“

*Inter-Parliamentary Union/ UNICEF 2011, S. 28.*

## **5.3 Unabhängige nationale Institutionen zur Förderung der Rechte junger Menschen**

Viele Vertragsstaaten haben unabhängige Institutionen zur Förderung der Rechte junger Menschen eingerichtet, häufig in der Form von Ombudspersonen oder „Commissioners for Children’s Rights“, wie z.B. Mauritius, Äthiopien, Südafrika, Guatemala, Kolumbien, Nicaragua, Ecuador, Peru und Pakistan.<sup>67</sup> Viele dieser Einrichtungen sind dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig, wie z.B. in der Ukraine oder in Namibia. Gerade in den Ländern des globalen Südens leiden diese Institutionen jedoch häufig an Unterfinanzierung, einem eingeschränkten Mandat (z.B. keine Möglichkeit, Untersuchungen gegen öffentliche Stellen einzuleiten) und einer mangelnden Unabhängigkeit von der Regierung.

Dementsprechend setzen EZ-Vorhaben zu ihrer Unterstützung sowohl beim Capacity Development und bei der Verbesserung der Koordinierung mit anderen staatlichen Stellen an als auch bei der gesetzlichen Ausgestaltung ihres Mandats, damit dieses den Vorgaben des VN-Ausschusses zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes entspricht.

Eine Orientierung geben hierbei auch die „Standards for Independent Children’s Rights Institutions“ des „European Network of Ombudspersons for Children“.<sup>68</sup> Demnach sollten die Institutionen:

- durch ein Gesetz etabliert werden,
- in Anlehnung an die Vorgaben der Kinderrechtskonvention über ein breites Mandat zum Schutz, zur Förderung und zum Monitoring der Rechte junger Menschen verfügen,
- das Recht haben, auf eigene Initiative oder Anforderung einer öffentlichen Stelle Positionen, Empfehlungen, Vorschläge und Berichte zu erarbeiten und zu veröffentlichen, insbesondere zu relevanten Gesetzentwürfen und Verordnungen, Verletzungen von Kinderrechten und in diesem Zusammenhang stehenden Positionen der Regierung,
- die Integration der Vorgaben der Kinderrechtskonvention in nationales Recht fördern,
- von der Regierung unabhängige Beiträge zu dem Staatenbericht an den VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes erstellen,
- mit internationalen und nationalen Organisationen, die die Rechte junger Menschen fördern, sowie mit jungen Menschen zusammenarbeiten,
- Initiativen zur Öffentlichkeitsarbeit, politischen Bildung und Forschung im Bereich der Rechte junger Menschen sowie auch im Bereich weiterer Menschenrechte unterstützen.

## 5.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Demokratieförderung umfasst letztlich alle Handlungsfelder im Bereich von Good Governance, von der Förderung rechtsstaatlicher Prozesse über die Unterstützung der Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung bis hin zur Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlichen Handelns und der politischen Willensbildung in der Gesellschaft. Zentrale Voraussetzung von Demokratieförderung sind institutionalisierte Verfahren und politische Teilhabe. Im Bereich der Demokratieförderung unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit daher insbesondere die Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen wie Parlamente, Gemeindevertretungen und unabhängige Kontrollbehörden, z.B. durch Trainings, Organisationsberatung und den Aufbau effektiver Arbeitsbeziehungen.<sup>69</sup> Darüber hinaus engagiert sie sich u.a. bei der Förderung rechtlicher Rahmenbedingungen (z.B. Beratung bei der Verfassungsgebung und Etablierung rechtsstaatlicher Verfahren) und der Institutionalisierung und Unterstützung von Beteiligungsprozessen der Bürgerinnen und Bürger.

Anknüpfungspunkte zur Förderung von Kinder- und Jugendrechten auf kommunaler Ebene sowie im Rahmen der politischen Teilhabe werden ausführlicher in den Kapiteln 7 und 10 erörtert. Bei der Unterstützung von Parlamenten und unabhängigen Kontrollinstanzen ergeben sich folgende Anknüpfungspunkte:

### Förderung von Kinder- und Jugendrechten in Parlamenten

- Einbeziehung der Rechte junger Menschen und der Beteiligung junger Menschen in EZ-Vorhaben, die Parlamente in Kooperationsländern unterstützen
- Qualifizierung von Mitgliedern der Haushaltsausschüsse zu Fragen des Child-friendly Budgeting sowie von Mitgliedern der Rechnungsprüfungsausschüsse bzw. Fachausschüsse beim Monitoring von Ausgaben für junge Menschen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales
- Förderung institutioneller Beteiligungsmöglichkeiten von jungen Menschen im Rahmen der Parlamentsarbeit
- Unterstützung des internationalen Erfahrungsaustausches zwischen Parlamentsabgeordneten zur Einbeziehung der Rechte junger Menschen

### Förderung unabhängiger Kontrollinstanzen

- Unterstützung für die Einrichtung unabhängiger nationaler Institutionen zur Förderung der Rechte junger Menschen bzw. Verbesserung der Kapazitäten bestehender Einrichtungen sowie Unterstützung bei der Erweiterung ihres Mandats entsprechend den Vorgaben der Kinderrechtskonvention und weiterer internationaler Standards
- Unterstützung der internationalen Vernetzung von unabhängigen nationalen Kinderrechtsinstitutionen

<sup>68</sup> Siehe *Save the Children* 2013, S. 71, sowie *Council of Europe: Network of Children’s Rights Coordinators*: [http://www.coe.int/t/dg3/children/Focal%20Points/Presentation\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/children/Focal%20Points/Presentation_en.asp) (abgerufen 10.12.2013).

<sup>69</sup> Siehe GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-demokratieforderung.pdf> (abgerufen 12.12.2013).

## 6. Reform der öffentlichen Verwaltung und Dezentralisierung

### 6.1 Begründungszusammenhang

Bei der staatlichen Implementierung der Rechte junger Menschen in vielen Ländern des globalen Südens lassen sich einige zentrale Herausforderungen ausmachen: eine oft geringe Steuerungskapazität in diesem Politikfeld auf nationaler Ebene, schwache bzw. wenig effektive Verwaltungsstrukturen im Bereich der Leistungserbringung auf subnationaler Ebene, die Konkurrenz um knappe öffentliche Mittel mit anderen ebenfalls dringlichen Politikfeldern, eine geringe Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema bei politischen Entscheidungsträger/-innen sowie ein vergleichsweise hoher Koordinierungsbedarf bei der Verwirklichung von Kinderrechten zwischen der Vielzahl der beteiligten staatlichen und kommunalen Einrichtungen und einer Fülle staatlicher und nichtstaatlicher Akteure.<sup>70</sup> Im Ergebnis besteht eine Kluft zwischen den Verpflichtungen der Staaten, die sich aus der Kinderrechtskonvention ergeben, und den konkreten Ergebnissen ihrer Umsetzung, insbesondere im Hinblick auf besonders benachteiligte Kinder und Jugendliche.<sup>71</sup>

Vor diesem Hintergrund ist das Interesse daran gewachsen, die zentralen Implementierungshürden und Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung der Rechte junger Menschen innerhalb der Verwaltung genauer zu identifizieren und staatliche Strukturen so zu reformieren, dass sie besser in der Lage sind, ihren Verpflichtungen zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten nachzukommen. Allerdings steht die Entwicklung von Ansätzen zur Reform der öffentlichen Verwaltung in diesem Bereich erst am Anfang. So unterstützt UNICEF derzeit Studien, mit dem Ziel, Implementierungsdefizite genauer zu benennen und Handlungsempfehlungen für Regierungen und weitere internationale und nationale Akteure zur konkreten Ausgestaltung staatlicher Strukturen und Prozesse für junge Menschen zu erarbeiten.<sup>72</sup>

Wenn auch Übereinstimmung herrscht, dass die Umsetzung von Kinderrechten einen holistischen Ansatz und koordinierende Politikmaßnahmen in den Verwaltungsstrukturen eines Landes erfordert, gibt es derzeit noch mehr Fragen als Antworten. So besteht beispielsweise noch Forschungsbedarf hinsichtlich folgender Aspekte:

- Welche Instrumente und institutionellen Arrangements eignen sich besonders für eine horizontale Koordinierung und Querschnittsverankerung von Kinderrechten auf ministerieller Ebene?
- Was sind entscheidende Kriterien für eine effektive vertikale Koordinierung administrativer Einheiten und Akteure im Politikfeld Kinderrechte?
- Wie lassen sich die Beziehungen zwischen öffentlichem Sektor, NGOs und Privatsektor im Bereich Kinderrechte effektiv gestalten?

Daher enthält dieses Kapitel vor allem erste Überlegungen für Anknüpfungspunkte zwischen dem Handlungsfeld Reform der öffentlichen Verwaltung und der Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten. Da das Zusammenspiel von Ministerien und nachgeordneten Behörden in der Diskussion eine wichtige Rolle spielt, werden hier die Themen Verwaltungsreform und Dezentralisierung zusammen diskutiert.

Darüber hinaus werden Ansätze zur Verbesserung der Geburtenregistrierung, eine für die Verwirklichung von Kinderrechten zentrale Leistung der öffentlichen Verwaltung, skizziert.

### 6.2 Ansatzpunkte für eine Reform von Verwaltungsstrukturen

Die in der Kinderrechtskonvention formulierten Rechte junger Menschen berühren die Zuständigkeit und Aufgabenwahrnehmung einer Vielzahl unterschiedlicher Ministerien, nachgeordneter Einrichtungen, kommunaler Verwaltungen, öffentlicher Betriebe und privater Anbieter von Leistungen der öffentlichen

*„Children’s rights span many areas of public policy. Without effective coordination mechanisms in place, the whole child is fragmented across sector-based policy-making and the multiple actors involved in the implementation process.“*

*UNICEF Innocenti Research Centre 2011b, S. 3.*

<sup>70</sup> Siehe dazu und im Folgenden UNICEF Innocenti Research Centre 2011b.

<sup>71</sup> Siehe z.B. zu den Verwaltungsdefiziten im Bereich Kinderschutz in vielen Kooperationsländern der EZ: Protect my Future. The links between Child Protection and Good Governance 2013, S. 10 ff.

<sup>72</sup> UNICEF Office of Research: Governance and Child Rights: <http://www.unicef-irc.org/research/235/> (abgerufen 11.12.2013).

Daseinsvorsorge. Dazu zählen Ministerien für Bildung, Gesundheit, Wohlfahrt und Finanzen, Justiz- und Polizeibehörden, karitative und kulturelle Einrichtungen, Meldebehörden, Verbände im Bereich der Jugendhilfe, um nur einige zu nennen. Die Herausforderung besteht darin, diese unterschiedlichen Politikfelder aus kinderrechtlicher Perspektive zusammenzudenken, Maßnahmen aufeinander abzustimmen und zu koordinieren sowie die jeweiligen Akteure davon zu überzeugen, Ressourcen für die Verwirklichung der Rechte junger Menschen einzusetzen. „All public programmes raise coordination questions (...) but they appear extreme in the case of the CRC. A number of domestic organizations do not seem to recognize the relevance of this international agreement for the day-to-day management of their programmes.“<sup>73</sup> Ebenso komplex gestalten sich das Monitoring und die Messung von Fortschritten bei der Verwirklichung von Kinderrechten.

### Kinder- und Jugendministerien

Angesichts der Bedeutung einer effektiven Politikkoordinierung für die Umsetzung der Rechte junger Menschen enthalten die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5<sup>74</sup> des VN-Ausschusses zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes die Aufforderung an Vertragsstaaten, wirksame Koordinierungsmechanismen innerhalb des Staatsapparates sicherzustellen. Wenn auch keine direkte Empfehlung für ein bestimmtes institutionelles Arrangement zur Gewährleistung von Koordinierung gegeben wird, wird auf die Vorteile spezieller Abteilungen oder Verwaltungseinheiten, die direkt der Regierungsspitze zugeordnet und ihr gegenüber berichtspflichtig sind, hingewiesen.

Häufig wird die Koordinierungsfunktion jedoch von der für Kinder und Jugendliche zuständigen Abteilung eines Ministeriums übernommen, das auch für weitere Politikfelder (z.B. Familie, Frauen, Soziales) zuständig ist. So hat beispielsweise in Ghana das Ministry of Women and Children's Affairs die Verantwortung für die Politikformulierung, sektorübergreifende Koordinierung, das Monitoring und die Evaluierung von Politiken, die den Schutz und die Entwicklung von Kindern fördern. Diese Aufgaben werden von einer Abteilung wahrgenommen.<sup>75</sup>

Insgesamt geht es bei einer erfolgreichen horizontalen Koordinierung von Ministerien ebenso wie den zuständigen Parliamentsausschüssen und weiteren unabhängigen Einrichtungen wie dem Amt der Ombudsperson im Kern um Kommunikation auf der formellen und informellen Ebene, um Überzeugungsarbeit sowie um Verhandlungskompetenz aufseiten der koordinierenden Einheit und die Fähigkeit, politische Machtverhältnisse positiv im eigenen Sinn zu beeinflussen. Nur so wird erreicht, dass andere Bereiche der Verwaltung das Ziel der Verwirklichung von Kinderrechten unterstützen, „Ownership“ innerhalb der Verwaltung hergestellt wird und die Kohärenz der staatlichen Maßnahmen erhöht wird. Erfolgreiche Koordinierung setzt persönliche Kompetenzen auf Leitungsebene wie Führungsqualitäten und Autorität ebenso voraus wie fachliches Know-how, ausreichende Ressourcen, ein klares Mandat und eine organisatorisch klar abgegrenzte Einheit, die ausschließlich für die Verwirklichung von Kinderrechten zuständig ist und auf der gleichen Ebene angesiedelt ist wie die zu koordinierenden Einheiten.<sup>76</sup>

In diesem Sinne wäre der deutlichste Ausdruck dafür, dass eine Regierung Kinder- und Jugendrechten eine hohe Priorität einräumt, die Schaffung eines nur für dieses Politikfeld zuständigen Ministeriums. Um Kosten zu sparen und die Koordinierung miteinander zusammenhängender Politikfelder zu erleichtern, wird dieser Weg allerdings häufig nicht gewählt, was dazu führen kann, dass innerhalb eines Ministeriums mit mehreren Politikfeldern die für Kinder- und Jugendrechte zuständige Abteilung um politische Aufmerksamkeit und Ressourcen konkurrieren muss. Andere organisatorische Formen, z.B. National Councils for Children oder Beauftragte, haben dagegen möglicherweise den Nachteil einer zu geringen Einbindung in die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb einer Regierung bzw. in die für die Implementierung zuständigen Strukturen.

Ziel von Verwaltungsreformen müsste es in jedem Fall sein, das nationale für Kinder und Jugendliche zuständige Ministerium bzw. eine andere hochrangig angesiedelte Verwaltungseinheit in seiner Funktion als Antriebsmotor für die Verwirklichung von Kinderrechten zu stützen, effektive Systeme zur Fortschrittskontrolle bei der Verwirklichung von Kinderrechten zu entwickeln und an dieser Stelle zu bündeln<sup>77</sup> sowie interministerielle Koordinierungsprozesse zu unterstützen.

<sup>73</sup> Peters 2012, S. 9.

<sup>74</sup> Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, 37–39.

<sup>75</sup> Siehe die Website des Ministeriums: <http://mowacghana.net/mandate.html> (abgerufen 9.12.2013). Gleichzeitig gibt es in Ghana aber auch ein Ministerium für Jugend und Sport. Diese Koexistenz stützt das Argument der zersplitterten Zuständigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik.

<sup>76</sup> Siehe UNICEF Innocenti Research Centre 2011b, S. 3.

<sup>77</sup> Siehe zum Monitoring und Performance Management und zu den Herausforderungen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik Peters 2012, S. 19. Das African Child Policy Forum schlägt allerdings in seinem jüngsten Bericht von 2013 vor, Monitoringaufgaben unabhängigen „Child Rights Observatories“ zu übertragen (African Child Policy Forum 2013, S. 7).

Voraussetzung einer effektiven Koordinierung wäre ferner, dass Klarheit darüber herrscht, welche Aufgaben von welchen Verwaltungseinheiten zur Verwirklichung von Kinderrechten erfüllt werden bzw. welche Aufgaben in welcher Weise innerhalb welcher Strukturen erfüllt werden sollten. Hier können Aufgabenanalysen ansetzen, die diejenigen Verwaltungseinheiten identifizieren, die an der Umsetzung von Kinderrechten beteiligt sind und die Ergebnisse mit den Vorgaben der Kinderrechtskonvention abgleichen. Auf dieser Grundlage ließe sich entscheiden, ob die bisherige Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung um kinderrechtliche Aspekte zu ergänzen ist, neue Aufgaben in bestehende Verwaltungseinheiten integriert werden müssen oder neue Verwaltungseinheiten aufgebaut werden müssen, um die entsprechenden Aufgaben wahrzunehmen oder schließlich Dritte, z.B. freie Träger, bei der Aufgabenerfüllung miteinbezogen werden sollen.

### Nationale Strategien zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten

Ausgangspunkt für die Programmformulierung und -implementierung durch die Verwaltung ist die Formulierung klarer politischer Ziele. Dabei kommt der Entwicklung einer nationalen Strategie zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten eine wichtige Bedeutung zu. In den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5<sup>78</sup> des VN-Ausschusses zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes werden Vertragsstaaten dazu aufgefordert, auf der Basis der Kinderrechtskonvention und der Abschließenden Bemerkungen des VN-Ausschusses, zu den jeweiligen Staatenberichten entsprechende Strategien zu entwickeln und dabei breite Konsultationen unter Einbeziehung von jungen Menschen durchzuführen. Weitere wichtige Vorgaben bei der Entwicklung dieser Strategien sind:

- Der Verbesserung der Situation besonders benachteiligter Kinder muss eine Priorität eingeräumt werden ebenso wie dem Prinzip der Nichtdiskriminierung.
- Die Strategie muss von der Regierung verabschiedet und in weiteren nationalen Planungsstrategien sowie der Haushaltsplanung berücksichtigt werden.
- Die Strategie muss substantielle Ausführungen zu erreichbaren Zielen sowie ihrer Implementierung und zum Monitoring enthalten und bei der Erstellung von Sektorplänen berücksichtigt werden („not simply a list of good intentions“).

Vertragsstaaten werden zudem aufgefordert, die Strategie über Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit bekannt zu machen. Dies schließt die Erstellung einer kinderfreundlichen Version und die Übersetzung in alle Landessprachen ein.

Die Verpflichtung von Staaten, eine nationale Strategie zu erstellen, erhielt einen verstärkenden Impuls durch die Sondergeneralversammlung zu Kindern der VN 2002 in New York (Weltkindergipfel 2002). In dem Abschlussdokument der Konferenz („A world fit for children“) legten die teilnehmenden Staaten Ziele zur Verbesserung der weltweiten Lebenssituation von Kindern fest und verpflichteten sich, nationale Aktionspläne mit zeitgebundenen und messbaren Zielen zu erstellen.

### Kommunale Ebene und Dezentralisierung

In föderalistisch organisierten Staaten werden viele Aufgaben, die für die Verwirklichung von Kinderrechten wesentlich sind, nicht von der zentralstaatlichen Ebene übernommen, sondern fallen in die Zuständigkeit der regionalen oder kommunalen Ebene. So ist in der Bundesrepublik Deutschland Bildungspolitik Ländersache und die Jugendhilfe eine Aufgabe der Kommunen. Bei der vertikalen Koordinierung der verschiedenen staatlichen Ebenen (national, regional, lokal) besteht die Herausforderung darin, eine Balance zwischen der Aufgabenerledigung auf kommunaler Ebene einerseits und den auf zentralstaatlicher Ebene formulierten politischen Zielsetzungen andererseits zu finden.

#### General Comment 5 CRC zur Dezentralisierung:

„The Committee has found it necessary to emphasize to many States that decentralization of power, through devolution and delegation of government, does not in any way reduce the direct responsibility of the State party's Government to fulfil its obligations to all children within its jurisdiction (...). In any process of devolution, States parties have to make sure that the devolved authorities do have the necessary financial, human and other resources effectively to discharge responsibilities for the implementation of the Convention. The Governments of States parties must retain powers to require full compliance with the Convention by devolved administrations or local authorities and must establish permanent monitoring mechanisms to ensure that the Convention is respected and applied for all children within its jurisdiction without discrimination.“

Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, 40–41.

<sup>78</sup> Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, 28–36.

Prinzipiell ist die kommunale Ebene aufgrund ihrer Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern am besten dazu geeignet, effektive Leistungen für Kinder und Jugendliche zu erbringen. Kommunale Verwaltungen haben den direktesten Zugang zu Informationen über die Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Hier lassen sich auch Beteiligungsformen am einfachsten verwirklichen. Insofern können Dezentralisierungsvorhaben zu einer effektiveren Verwirklichung von Kinderrechten beitragen.

Dies setzt allerdings voraus, dass kommunale Verwaltungen über die entsprechenden Ressourcen und das Know-how verfügen, um diese Leistungen zu erbringen. Zudem müssen Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten sowie Leistungs- und Wirkungsmonitoring ausreichend vorhanden sein, damit überprüft werden kann, ob sich Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung an den dafür vorgegebenen gesetzlichen Rahmen und die damit verbundenen politischen Zielsetzungen halten. Diese Voraussetzungen werden auch vom VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes betont (siehe Box zum General Comment 5). Schließlich wäre im Rahmen von Dezentralisierungsvorhaben zu klären, welche Aufgaben zur Verwirklichung von Kinderrechten auf nationaler und subnationaler Ebene überhaupt erfüllt werden und welche erfüllt werden müssen, um die Rechte junger Menschen umfassend zu verwirklichen. Hier können Verwaltungsstrukturen anderer Länder, z.B. auch Deutschlands, konzeptionelle Anregungen geben, müssen aber auf der Basis des jeweiligen Kontextes in einem Land entwickelt werden. Letztlich ist aber „ownership“ der kinder- und jugendrechtlichen Zielsetzungen auf kommunaler Ebene ebenso wichtig wie in allen anderen Verwaltungsbereichen. Kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen aus eigener Überzeugung der Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten eine Priorität einräumen.

Recherchen im Rahmen dieser Kurzstudie legen den Schluss nahe, dass es vergleichsweise wenige EZ-Vorhaben gibt, die einen holistischen Ansatz bei der Verbesserung der Steuerungsleistung und Leistungserbringung der Verwaltung in den Bereichen verfolgen, die für Kinder und Jugendliche relevant sind und auf eine Stärkung der Koordinierungsmechanismen abzielen. Eine Förderung der Verbesserung der Verwaltungsleistung beschränkt sich häufig auf Einzelthemen wie z.B. Kinderarbeit.

Beispiele für EZ-Initiativen, die Reformen öffentlicher Verwaltungseinheiten aus kinderrechtlicher Perspektive mit den hier diskutierten Zielstellungen unterstützen, wären u.a. die Hilfestellung bei der Etablierung einer „Coordination Unit“ am „Deputy Prime Minister’s Office“ in Swasiland sowie der Integration von Kinderrechten im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses in Kambodscha. Dabei förderte die UNICEF in Kambodscha im Rahmen des Local Governance for Child Rights Programme beispielsweise Trainings im Zusammenhang mit der Vergabe von Sozialleistungen auf kommunaler Ebene und unterstützte die Verbesserung der Beziehungen zwischen lokaler Ebene, Dienstleistern und Ministerien u.a. in den Bereichen kinder- und frauenspezifische Datenerhebung, Kinderschutz, Schwangerenvorsorge/Säuglingsversorgung und Trinkwasser. Eine wichtige Rolle spielten dabei neu eingeführte „Commune Committees“ für Frauen und Kinder.<sup>79</sup>

Ein weiteres Beispiel wäre das derzeit von der kanadischen Entwicklungszusammenarbeit implementierte Projekt „Strengthening Institutional Governance for the Promotion and Protection of Children’s Rights“, das in Kolumbien, Guatemala und Jamaica durchgeführt wird. Das Vorhaben integriert dabei mehrere Handlungsfelder und enthält vier Komponenten: Unterstützung bei der Revision und Umsetzung nationaler Pläne zur Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten, Verbesserung der Personenstandsregister zur Förderung der Geburtenregistrierung, Förderung der politischen Teilhabe von jungen Menschen sowie Förderung von Kommunikationsstrategien zur Sensibilisierung zum Thema Kinder- und Jugendrechte.<sup>80</sup> Eine Stärkung nationaler Planungs-, Koordinierungs- und Monitoringfunktionen verfolgt auch eine von Save the Children unterstützte Analyse des gesamten Governance-Bereichs aus kinderrechtlicher Perspektive in Bangladesch, bei der Gesetzgebung, nationale Planungsstrategien, verantwortliche Ministerien, Haushaltsansätze und weitere Aspekte umfassend daraufhin untersucht werden, wie sie zur Verwirklichung der Rechte junger Menschen beitragen. Auf dieser Basis entwickelt das Autorenteam der Studie Ansatzpunkte für Reformvorschläge.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Siehe UNICEF Cambodia, o.J., sowie: <http://unicefcambodia.blogspot.de/2013/01/> (abgerufen 28.11.2013).

<sup>80</sup> Government of Canada: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb%5Ccpo.nsf/projEn/A033024001> (abgerufen 8.11.2013).

<sup>81</sup> Siehe Save the Children 2012b.

### 6.3 Förderung von Geburtenregistrierung

Das Recht auf die Registrierung der Geburt und den Erwerb einer Staatsangehörigkeit ist ein zentrales Recht, das den Zugang zu weiteren Rechten eröffnet. Ohne Registrierung existiert eine Person aus Sicht des Staates nicht. Nichtregistrierte Personen haben oft keinen oder einen eingeschränkten Zugang zu staatlichen Leistungen, können ihr Wahlrecht und andere bürgerliche Rechte nicht wahrnehmen und tauchen nicht auf in den öffentlichen Statistiken. Ohne Geburtsregistrierung ist das Alter von Kindern schwerer zu bestimmen, was sie angreifbarer macht im Hinblick auf die Verletzung ihrer Schutzrechte, bspw. durch Kinderarbeit und Kinderehe. Außerdem erschwert die fehlende Registrierung häufig die Familienzusammenführung nach Krisensituationen. Entsprechend der Bedeutung dieses Rechts heißt es in Artikel 7 KRK unmissverständlich: „Das Kind ist unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat das Recht auf einen Namen von Geburt an, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben (...).“

In vielen Kooperationsländern der EZ wird das Recht auf Geburtenregistrierung nicht vollständig verwirklicht. Häufig arbeitet das Personenstandswesen ineffektiv, es gibt nur einen eingeschränkten Zugang für die Bevölkerung zu den zuständigen Behörden, z.B. in abgeschiedenen ländlichen Regionen, oder die Geburtenregistrierung ist mit Gebühren verbunden, die sich ärmere Bevölkerungsschichten nicht leisten können. In einigen Ländern hindern diskriminierende Praktiken den Zugang zur Geburtenregistrierung für einzelne Bevölkerungsgruppen wie z.B. Minderheiten. Auch Kriege und Fluchtsituationen erschweren die Umsetzung dieses Rechts. Studien von UNICEF haben gezeigt, dass vor allem Kinder aus ländlichen sowie armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen vom Recht auf Geburtenregistrierung ausgeschlossen sind.

Vor diesem Hintergrund fördern viele Geberorganisationen Vorhaben zur Verwirklichung des Rechts auf Geburtenregistrierung. So unterstützt die Europäische Kommission in Kooperation mit UNICEF ein breites Programm in acht Kooperationsländern unter Einbeziehung von Computerisierung und Mobilfunktechnologie.<sup>82</sup> Auch deutsche EZ-Vorhaben unterstützen die Geburtenregistrierung durch Beiträge zum Aufbau und zur Verbesserung des Einwohnermeldewesens sowie zur Qualifizierung der Verwaltungsbeschäftigten und durch Reformen auf gesetzlicher Ebene.<sup>83</sup>

#### Fallbeispiel Indonesien:

„In Indonesia, Plan worked with children’s groups to train them as child rights advocates on the issue of birth registration. Members of the groups now speak in schools and on radio broadcasts. In some districts, these children have also been involved in lobbying policy makers about their right to birth registration.“

Cody 2009, S. 81.

Wichtige Elemente von Ansätzen zur Verwirklichung des Rechts auf Geburtenregistrierung sind<sup>84</sup>:

- Unterstützung der gesetzlichen Verankerung der kostenlosen Geburtenregistrierung und des freien Zugangs aller Bevölkerungsgruppen,
- Stärkung der für die Registrierung zuständigen Behörden, z.B. durch Standardisierung und Automatisierung der Aufgaben erledigung, Qualifizierung des Personals sowie Stärkung der strategischen Planung auf nationaler Ebene,
- Unterstützung von Initiativen zur Registrierung bisher nicht registrierter Kinder, z.B. durch Outreach-Programme in ländlichen Regionen und mobile Registrierungsbüros,
- Integration von Geburtenregistrierungen im Gesundheits- und Bildungssektor, z.B. im Rahmen der Einschulung oder bei Impfprogrammen<sup>85</sup>,
- Förderung von Informationskampagnen zur Geburtenregistrierung<sup>86</sup>,
- Involvierung von jungen Menschen in Advocacy-Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>82</sup> Europäische Kommission: Birth registration – giving every child their first right : [http://ec.europa.eu/europeaid/what/children-youth/features/birth-registration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/children-youth/features/birth-registration_en.htm) (abgerufen 12.12.2013); siehe zum Stand der Realisierung des Rechts auf Geburtenregistrierung UNICEF 2013b.

<sup>83</sup> Siehe BMZ 2012a, S. 18 ff.

<sup>84</sup> Siehe auch Good Practices in: UNICEF Innocenti Research Centre 2002, S. 16 ff., sowie das UNICEF-Handbuch zur Programmarbeit, das auch „Communication for Development“-Ansätze integriert: UNICEF 2013c.

<sup>85</sup> Siehe Good Practices im Gesundheitsbereich UNICEF 2010c.

<sup>86</sup> Siehe UNICEF, u.a. mit Informationen zu statistischen Analysen zur Geburtenregistrierung und Good Practices zur Integration von Geburtenregistrierung in Gesundheitsleistungen: [http://www.unicef.org/protection/57929\\_58010.html](http://www.unicef.org/protection/57929_58010.html) (abgerufen 13.12.2013).

## 6.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Die Reform der öffentlichen Verwaltung ist ein Kernelement von Good Governance. Vorhaben der deutschen EZ zielen dabei darauf ab, durch verbesserte Verwaltungsabläufe, Prozesse und Strukturen die Steuerungsfähigkeit der Politik und Verwaltungsführung zu erhöhen sowie Integrität, Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns zu steigern. Programme setzen dabei auf unterschiedlichen Ebenen an: 1. Beratung von Regierungen zu Verwaltungsreformprozessen und Unterstützung von Verwaltungsschulen bei der Modernisierung und Qualifizierung ihres Lehrangebots, 2. Unterstützung der Reform des öffentlichen Dienstrechts und bei der Einführung moderner Personalmanagementmethoden, 3. Unterstützung bei der Reform von nationalen Beschaffungssystemen, 4. Unterstützung bei der Einführung effizienterer Verwaltungsabläufe, Qualitätsstandards und ergebnisorientierter Managementansätze.<sup>87</sup>

Dezentralisierungsvorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beziehen die drei Dimensionen der Dezentralisierung mit ein: a) Verlagerung von politischen Entscheidungsbefugnissen auf untere Ebenen (politische Dezentralisierung), b) Verlagerung von Verantwortung und Entscheidungsspielräumen bei der Erledigung staatlicher Aufgaben innerhalb der Verwaltung auf untere Ebenen, von der Aufgabenverteilung innerhalb der zentralstaatlichen Verwaltung bis zur vollständigen Integration zentralstaatlicher Verwaltungseinheiten in die kommunale Verwaltung (administrative Dezentralisierung), c) Verlagerung von Finanzmitteln und Ausgabenhoheit auf untere Ebenen gemäß dem Grundsatz „Das Geld folgt der Aufgabe“ (fiskalische Dezentralisierung).

Entsprechende Vorhaben bieten dabei unterschiedliche Leistungen für Kooperationsländer an: Beratung bei der Entwicklung nationaler Dezentralisierungsstrategien, Beratung bei der Steuerung von Dezentralisierungsprozessen, Vorbereitung der Dezentralisierung in einzelnen Sektoren sowie Stärkung lokaler Regierungs- und Verwaltungsstrukturen, um die ihnen übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu können, und schließlich die Förderung der Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in Dezentralisierungsprozessen sowie die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern.<sup>88</sup>

Vor dem Hintergrund der Bedeutung effektiver Verwaltungsstrukturen für die Verwirklichung der Rechte junger Menschen ergibt sich in diesem Handlungsfeld eine Fülle von Ansatzpunkten:

### Verwaltungsreformen und Dezentralisierung

- Stärkung des für Kinder und Jugendliche zuständigen Ministeriums bzw. der zuständigen Verwaltungseinheit durch Qualifizierung der Beschäftigten, Verbesserung seiner Steuerungs- und Koordinierungsfähigkeit und Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten zur Überprüfung von Ergebnissen und Fortschritten bei der Verwirklichung von Kinderrechten
- Unterstützung bei der Entwicklung bzw. Fortschreibung nationaler Strategien, Politiken und Aktionsplänen zur Verwirklichung von Kinderrechten
- Unterstützung des für Kinder und Jugendliche zuständigen Ministeriums bzw. der entsprechenden Verwaltungseinheit bei der Initiierung von Öffentlichkeitskampagnen und dem Einsatz von Kommunikationsstrategien
- Unterstützung von Aufgabenanalysen hinsichtlich der Verwaltungseinheiten, die an der Umsetzung von Kinderrechten beteiligt sind, sowie Abgleich mit Analysen zu den Verwaltungsaufgaben, die wahrgenommen werden müssten, um die Vorgaben der Kinderrechtskonvention in einem Land umfassend zu erfüllen; falls erforderlich, Unterstützung bei der Integration neuer Aufgaben in bestehende Verwaltungseinheiten bzw. beim Aufbau neuer Verwaltungseinheiten; gegebenenfalls Neuordnung von Aufgaben zwischen Ministerien und zwischen den staatlichen Ebenen (Dezentralisierung)
- Unterstützung bei der Einführung ergebnisorientierter Managementstrategien für Verwaltungseinheiten, die mit der Verwirklichung von Kinderrechten befasst sind
- Unterstützung von Advocacy für Kinderrechte auf kommunaler Ebene sowie Förderung kommunaler Konzepte zur Verwirklichung von Kinderrechten und Ansätze zur Beteiligung von jungen Menschen an kommunalen Entscheidungsprozessen (siehe auch Kapitel 7)
- Integration des Themas Rechte junger Menschen in die Ausbildung von Beschäftigten der staatlichen und kommunalen Verwaltung

<sup>87</sup> GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2013-de-oeffentliche-verwaltung.pdf> (abgerufen 13.12.2013).

<sup>88</sup> BMZ 2012b und GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-dezentralisierung.pdf> (abgerufen 13.12.2013).

### **Geburtenregistrierung**

- Unterstützung der gesetzlichen Verankerung der kostenlosen Geburtenregistrierung und des freien Zugangs aller Bevölkerungsgruppen
- Stärkung der für die Registrierung zuständigen Behörden, Qualifizierung der Beschäftigten sowie Stärkung der strategischen Planung auf nationaler Ebene
- Unterstützung von Initiativen zur Registrierung bisher nicht registrierter Kinder, z.B. durch Outreach-Programme in ländlichen Regionen, mobile Registrierungsbüros und die Förderung von Informationskampagnen
- Untersuchung von Anknüpfungspunkten zur Integration von Geburtenregistrierungen in Vorhaben des Gesundheits- und Bildungssektors, z.B. bei Einschulungen, Impfprogrammen oder Geburtsnachsorge
- Einbeziehung von jungen Menschen in Informations- und Advocacy-Kampagnen

## 7. Kommunal- und Stadtentwicklung

### 7.1 Begründungszusammenhang

Der lokalen Ebene kommt bei der Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten eine besondere Bedeutung zu. Vielfältige öffentliche Leistungen, die für junge Menschen relevant sind, werden auf kommunaler Ebene erbracht, sei es durch die untere Ebene staatlicher Verwaltungen oder im Rahmen der eigenen Zuständigkeit der Kommunen. Aufgrund der Nähe von Politik und Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern können Bürgerengagement, transparentes Verwaltungshandeln und Ansätze zur Bürgerbeteiligung hier in besonderer Weise Möglichkeiten für junge Menschen eröffnen, sich direkt in Entscheidungsprozesse einzubringen und auf Defizite bei der Leistungserbringung aufmerksam zu machen.

*„Local government is the focal point of implementation given its proximity to children and communities.“*

UNICEF Innocenti Research Centre 2011b, S. 4.

Prinzipiell liefert die kommunale Ebene auch gute Voraussetzungen für die Einbeziehung unterschiedlicher Stakeholder in politische Prozesse und systemische Ansätze, die in verschiedenen Bereichen ansetzen, um die Situation von Kindern und

Jugendlichen zu verbessern.<sup>89</sup> In Ländern mit schwachen Staats- und Verwaltungsstrukturen auf nationaler Ebene können Ansätze zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten auf kommunaler Ebene Prozesse anstoßen und Kapazitäten entwickeln, die positiv auf die nationale Ebene ausstrahlen.

Schließlich kommen lokalen Ansätzen zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten vor dem Hintergrund eines weltweiten Trends zur Dezentralisierung staatlicher Verwaltungen sowie einer zunehmenden Urbanisierung in vielen Ländern des globalen Südens besondere Bedeutung zu. Eine wachsende Zahl der ärmsten und am meisten benachteiligten Kinder in diesen Ländern lebt schon heute in Städten. Schätzungen gehen davon aus, dass in den nächsten 30 Jahren mehr als die Hälfte der städtischen Bevölkerung in Entwicklungsländern unter 24 Jahre sein wird.

Aus diesem Grund setzen viele entwicklungspolitische Initiativen zur Förderung der Rechte junger Menschen auf kommunaler Ebene an. Dieses Kapitel liefert einen Überblick über die wichtigsten Ansätze.

### 7.2 Child Friendly Local Governance

„Child Friendly Local Governance“ ist ein strategisches Konzept, das den konzeptionellen Rahmen vieler kommunaler Ansätze zur Verbesserung der Situation von jungen Menschen bildet. Es zielt darauf ab, dass die Rechte junger Menschen umfassend im Rahmen der kommunalen Politik und Verwaltung von der politischen Planung über die Gestaltung von Strukturen und Prozessen bis hin zur Umsetzung berücksichtigt werden, und

#### Fallbeispiel Nicaragua

*„Each year, the local authorities in some municipalities invite children who are organised in child councils to a participatory lobby event, where children present their requests based on a gap analysis carried out by the children themselves in their communities.“*

*In the municipality of Ocotal, children presented their collectively decided projects selected during the lobby event. The authorities approved 10 out of 16 projects and included them in the Annual Investment Plan for the coming year. Among the children’s projects were classrooms improvements, more books in the library and a band or a dancing group in the Centre for Culture.*

*„We do this to treat our children as citizens with rights,“ says the mayor of Ocotal. According to the mayor, the process has involved integrating children into the social and political life of the municipality. The process has influenced the perception of leadership in the neighbourhoods, where children are gradually becoming more directly involved. „Adult acceptance of children’s own projects being approved and funded is a historical development,“ says the mayor.“*

Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2012, S. 49.

weist jungen Menschen dabei eine aktive Rolle bei Veränderungsprozessen zu.<sup>90</sup> Der Ansatz zielt dementsprechend nicht darauf ab, isoliert an der Verbesserung von Einzelaspekten der Situation von jungen Menschen zu arbeiten, sondern das kommunale politisch-administrative System als Ganzes einzubeziehen. Elemente umfassen daher die Entwicklung einer städtischen Gesamtstrategie für Kinder und Jugendliche auf der Basis empirischer Untersuchungen zu ihrer Situation, den Aufbau einer Kinder- und Jugendabteilung oder einer anderen koordinierenden Einheit innerhalb der Verwaltung, die kinderfreundliche Ausrichtung kommunaler Satzungen, die Erstellung kinderfreundlicher Budgets, die Einführung von Monitoring und

<sup>89</sup> UNICEF Innocenti Research Centre 2011a, S. 8 f.

<sup>90</sup> UNICEF Innocenti Research Centre 2011a, S. 9.

Evaluierungsmechanismen sowie Strategien der Öffentlichkeitsarbeit. Die Einbeziehung von jungen Menschen und Sorgeberechtigten bei der Erarbeitung all dieser Bausteine ist dabei zentrales Merkmal einer kinderfreundlichen Kommunalpolitik.

Auf der Basis dieses Konzepts entwickelte UNICEF die Child Friendly City Initiative (CFCI), die Städte weltweit darin unterstützt, kinderfreundliche Politiken und Strukturen in Zusammenarbeit mit politischen und administrativen Entscheidungsträger/-innen und der Zivilgesellschaft zu entwickeln.<sup>91</sup> Teil der Initiative ist u.a. die Entwicklung verschiedener partizipativer Instrumente, um die Kinderfreundlichkeit einer

### Fallbeispiel Äthiopien

*„Children organized in child rights clubs in 114 Guraghe schools are directly engaged in decision-making processes at school level. The child clubs in some areas have initiated child parliaments in order to reach more children and create links from the local level to higher tiers in the decentralized local administration. Children also engage in Community Conversations, a platform where the children can voice their needs and engage adults in supporting them. Often, the local Child Rights Committees participate in these conversations, and some Child Rights Committees have begun to include child representatives.*

*Having children, and especially girls, raise their voices is still a very new feature in Guraghe. Today girls are active in clubs, child parliaments and Community Conversations, where they take up taboo issues like child marriages, early pregnancies and sexual harassment. In some communities the children have convinced adult community members that they needed e.g. a bridge, water points and pre-schools. (...) In one community children and their headmaster have managed to advocate that the authorities establish a primary school.“*

*Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2012, S. 73.*

Stadt messen zu können. Die „Child Friendly Community Assessment Tools“ ermöglichen es, den Grad der Verwirklichung von Kinderrechten aus der Perspektive verschiedener Zielgruppen (Kinder, Jugendliche, Eltern, Dienstleister) und hinsichtlich unterschiedlicher Aspekte (z.B. Schularten, Berichtsformen) zu messen. Das „Governance Tool“ dient dagegen Politik und Verwaltung dazu, das lokale Governance-System aus einer

umfassenden Perspektive im Hinblick auf seine Kinderfreundlichkeit zu analysieren.

Ein weiterer Aspekt der Initiative ist der Urban Child Development Index, der in Zusammenarbeit mit der „Global City Indicators Facility“ entwickelt wird. Anhand von Indikatoren in den Bereichen Gesundheit, Strom-, Wasser- und Abwasser-versorgung, Katastrophenschutz, Bildung, soziale Gleichheit, Lebensqualität/Umwelt sowie Vernetzung mit modernen Kommunikationstechnologien können damit die Leistungen in zentralen, für Kinder relevanten Aspekten gemessen und weltweit verglichen werden.<sup>92</sup>

Initiativen zur Schaffung kinderfreundlicher Kommunen haben sich in zahlreichen Fällen als erfolgreich erwiesen und auch eine landesweite Ausstrahlung entwickelt. So haben in Nicaragua inzwischen drei Viertel aller Kommunen kinderfreundliche Ansätze entwickelt, die kommunale Entwicklungspläne und die Haushaltsplanung beeinflusst haben. Die durchschnittlichen Ausgaben für Kinder haben sich von 8,5 Prozent in den Jahren 2001–2004 auf 14,5 Prozent in den Jahren 2005–2008 erhöht.<sup>93</sup> Voraussetzung für den Erfolg war in allen Fällen, dass die Initiativen breite Unterstützung bei politischen und administrativen Entscheidungsträger/-innen fanden.

In Nepal wurde die Entwicklung durch die Unterstützung der nationalen Ebene vorangetrieben. Nach erfolgreichen Reforminitiativen in einzelnen Kommunen verabschiedete die nepalesische Regierung im Rahmen der Dezentralisierungspolitik eine „Child Friendly Local Governance Strategy“. Dabei müssen die beteiligten Kommunen zehn Prozent der staatlichen Zuweisungen für Leistungen ausgeben, die direkt den am meisten benachteiligten Kindern zugutekommen.<sup>94</sup>

Schließlich haben sich in diesem Bereich Initiativen einer Süd-Süd-Kooperation entwickelt, z.B. der „Central American Learning Circle on Children’s Rights and Local Development“ in Zentralamerika, an dem sich 200 Kommunen beteiligen, oder Erfahrungsaustausche zwischen einzelnen Ländern wie Nepal, den Philippinen und Brasilien.<sup>95</sup>

Zentrales Element all dieser Initiativen ist die Einbeziehung junger Menschen auf allen Ebenen, z.B. über spezielle Child Councils oder Child Clubs, partizipative Forschungs- und Evaluierungsmethoden oder die Beteiligung junger Menschen an Advocacy-Aktivitäten.<sup>96</sup>

91 Siehe UNICEF: Child Friendly Cities: <http://childfriendlycities.org/> (abgerufen 12.12.2013).

92 Siehe Urban Child Development Index: <http://childfriendlycities.org/u-kid/> (abgerufen 13.12.2013).

93 UNICEF Innocenti Research Centre 2011a, S. 9.

94 Siehe Subedi 2010, HAQ: Centre for Child Rights 2012, S. 54 ff., sowie Norad 2012a.

95 Siehe Central American Learning Circle on Children’s Rights and Local Development 2009 und Subedi 2010.

96 Siehe Fallbeispiele in Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2012. Siehe auch die interessante Analyse von Chancen und Schwierigkeiten von Child Councils auf lokaler Ebene in Tansania (Couzens/Mtengeti 2011).

Eine Reihe kinderrechtlich orientierter Vorhaben, die auf kommunaler Ebene ansetzen, werden von bilateralen EZ-Organisationen gefördert. Die schwedische Entwicklungsagentur Sida unterstützt bei kinderrechtsorientierten Ansätzen im Rahmen der Stadtentwicklung u.a. Child Impact Assessments und Action-Oriented Research, um die Auswirkungen städtischer Armut auf junge Menschen zu analysieren. Auch fördert sie die Entwicklung partizipativer Methoden, die junge Menschen bei Planungs- und Evaluierungsprozessen beteiligen, sowie Maßnahmen zur Stärkung lokaler Verwaltungen bei der Verwirklichung von Kinderrechten.<sup>97</sup> Ebenso arbeiten eine Reihe deutscher Vorhaben der EZ, die vom BMZ und internationalen NGOs unterstützt werden, zur Verbesserung der Situation von Kindern schwerpunktmäßig auf lokaler Ebene.<sup>98</sup>

### 7.3 Einbeziehung junger Menschen in die kommunale Haushaltsplanung

Ein wichtiger Aspekt kinderrechtsorientierter Kommunalpolitik ist die direkte Einbeziehung von jungen Menschen in die Haushaltsplanung bzw. Mittelvergabe. Dabei gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen. Junge Menschen können zum einen im Rahmen von Anhörungen oder durch Umfragen in die kommunale Finanzplanung einbezogen werden. Zum anderen können Mittel innerhalb des Haushaltsbudgets vorgesehen werden, über deren Verwendung junge Menschen direkt entscheiden (Participatory Budgeting). So stellt die Stadt Barra Mansa in Brasilien einen kleinen Teil des Haushaltsbudgets dem „Children’s Participatory Budget Council“ zur Verfügung, der sich aus 9- bis 15-jährigen Kindern zusammensetzt, die über die Vergabe von Mitteln für Zwecke entscheiden, die von jungen Menschen als besonders wichtig eingestuft werden.<sup>99</sup> Diese direkte Beteiligung fördert bei jungen Menschen auch das Verständnis für politische Zusammenhänge und ihre eigene Rolle als Bürgerinnen und Bürger eines Staates. Schließlich können junge Menschen auch im Rahmen des Monitorings lokaler Budgets beteiligt werden (siehe auch Kapitel 8). Participatory-Budgeting-Initiativen durch junge Menschen profitieren von einem politisch-administrativen Umfeld, das der Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern an kommunalen Budgetprozessen grundsätzlich offen gegenübersteht.<sup>100</sup>

Darüber hinaus gibt es kinderrechtlich orientierte Ansätze, die an der Einnahmeseite ansetzen und versuchen, über eine Erhöhung des kommunalen Budgets mehr Mittel für junge Menschen zur Verfügung zu stellen. So wurde im Rahmen des von UNICEF unterstützten „Local Policy and Institutional Development Programme“ auf den Philippinen eine Studie durchgeführt, um Ansatzpunkte zur Erhöhung kommunaler Einnahmen zu identifizieren und im Gegenzug die Mittel für soziale Leistungen, insbesondere für Kinder, zu erhöhen.<sup>101</sup>

Schließlich spielen bei kommunalen Initiativen aus kinderrechtlicher Perspektive vorgenommene Budgetanalysen (Budget for Children Analysis) und Ansätze zur kinderfreundlichen Haushaltsplanung eine wichtige Rolle. Diese Ansätze werden in Kapitel 8 ausführlicher dargestellt.

### 7.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Kommunal- und Stadtentwicklung werden vor dem Hintergrund einer wachsenden Urbanisierung in vielen Ländern des globalen Südens zunehmend wichtiger. Entsprechend den verschiedenen Dimensionen der Stadtentwicklung beziehen sich Beratungsansätze der deutschen EZ auf verschiedene Handlungsfelder: Diese erstrecken sich von der Beratung beim kommunalen Finanzmanagement und der Förderung von Umwelt- und Klimaschutzaspekten über die Verbesserung von Dienstleistungen, sozialen Leistungen und Infrastruktur für die Einwohnerinnen und Einwohner bis hin zur kommunalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie zum Erhalt historischer Bausubstanz durch behutsame Stadterneuerung. Wichtige Elemente sind die Förderung der Strategieentwicklung und die Verbesserung des Managements der Stadtentwicklung. Zentral sind dabei auch die Förderung bürgernahe Strukturen innerhalb der Verwaltung und kommunaler Unternehmen sowie die Unterstützung der Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner, z.B. durch partizipative Planungsmethoden.<sup>102</sup>

97 Sida o.J.: *The child-rights perspective in urban development, Urban Issue Paper, Stockholm.*

98 BMZ 2013, S. 7 und 12, sowie BMZ 2012a, S. 33.

99 *Save the children 2013, S. 104.*

100 *So wird Participatory Budgeting nach Angaben des Netzwerks ELLA (Evidence and lessons from Latin America) mittlerweile in 2.500 lateinamerikanischen Kommunen in insgesamt 15 Ländern Südamerikas durchgeführt (ELLA 2012).*

101 Gore 2009, S. 16.

102 BMZ 2012b und GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-kommunal-und-stadtentwicklung.pdf> (abgerufen 30.11.2013).

Anknüpfungspunkte zu Kinder- und Jugendrechten ergeben sich insbesondere in folgenden Bereichen:

- Unterstützung von Kommunen bei der Entwicklung und Umsetzung von gesamtstädtischen Konzepten zur kinderfreundlichen Ausrichtung der Kommune, Qualifizierung von Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Politik und Verwaltung und Unterstützung von Reformprozessen
- Stärkung der für die Verwirklichung von Kinderrechten zuständigen Einheiten der Verwaltung auf kommunaler Ebene
- Einbeziehung kinderrechtsorientierter Ansätze bei der Erbringung sozialer und sonstiger Leistungen durch die kommunale Verwaltung, öffentliche Betriebe und private Dienstleister (z.B. Bürgerbefragungen, Beschwerdemechanismen, Social-Accountability-Ansätze, Monitoring)
- Förderung von Child-friendly-Budgeting-Ansätzen sowie Förderung der Beteiligung junger Menschen an der Haushaltsplanung und Mittelverteilung (siehe auch Kapitel 8)
- Förderung von Ansätzen zur Beteiligung von jungen Menschen an kommunalen Entscheidungsprozessen (siehe auch Kapitel 10)
- Einbindung von lokalen Medien in Informations- und Advocacy-Kampagnen zur kinderfreundlichen Kommune
- Förderung des interkommunalen Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit bei der Verwirklichung von Kinderrechten
- Förderung von Regierungsinitiativen zur Unterstützung kinderfreundlicher Kommunen (finanzielle Zuschüsse, Awards)
- Prüfung, inwieweit das Thema Kinder- und Jugendrechte im Rahmen von Städtepartnerschaften zwischen deutschen Kommunen und Kommunen in Kooperationsländern der EZ aufgewertet werden kann und inwieweit hier Kooperationsmöglichkeiten zur „Servicestelle Kommunen in der einen Welt“ (angesiedelt bei Engagement Global) bestehen
- Prüfung, inwieweit Erfahrungen deutscher Kommunen bzw. deutscher Initiativen in diesem Bereich in entsprechende EZ-Vorhaben einbezogen werden können und ein Erfahrungsaustausch koordiniert werden kann<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Siehe z.B. Bertelsmann Stiftung: *mitWirkung! – eine Initiative zur Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung*: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/prj\\_29854.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/prj_29854.htm) (abgerufen 30.11.2013); Zentrum Eigenständige Jugendpolitik: *Lokale Allianzen für Jugend*: <http://www.allianz-fuer-jugend.de/Veranstaltungen/---LOKALE--ALLIANZEN--FuerR-JUGEND-----MITDENKEN--MITLENKEN-----/451d18/> (abgerufen 1.12.2013).

## 8. Reform öffentlicher Finanzen

### 8.1 Begründungszusammenhang

In den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 des VN-Ausschusses zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Anteil der Ausgaben in nationalen und anderen öffentlichen Haushalten, der direkt und indirekt für die Umsetzung der Rechte von Kindern vorgesehen ist, transparent darzustellen („making children visible in budgets“). Dies ist letztlich eine Grundvoraussetzung, um nachprüfen zu können, ob Staaten ihrer Verpflichtung nachkommen und alle geeigneten Maßnahmen „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ (KRK Art. 4) zur Verwirklichung der Kinderrechte ergreifen.<sup>104</sup>

#### Zur zentralen Rolle der Haushaltspolitik

*„A country’s budget is perhaps the most powerful tool a government has to implement its policies and advance the rights of its population including children and young people. Good public financial management enables a government to use public resources efficiently and promote the development of the country. Through the budget process, available resources are marshalled and policies and priorities are translated into financial commitments. Thus good public financial management is a prerequisite for democratic governance and guaranteeing human rights.“*

*Sida 2012a, S. 1. Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2012, S. 49.*

Die Formulierung „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ („to the maximum extent of their available resources“) wird vom VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes so interpretiert, dass Regierungen einerseits zwar nicht alle Kinderrechte sofort umsetzen müssen, andererseits aber auch nicht aufgrund knapper Budgets auf die Zuweisung von Ressourcen zur Erfüllung von Kinderrechten ganz verzichten dürfen. Regierungen müssen nachweisen, dass sie den Rechten von Kindern bei der Haushaltsaufstellung eine Priorität einräumen und sie so viele Mittel wie möglich in so kurzer Zeit wie möglich einsetzen und effektiv nutzen, um die Verwirklichung von Kinderrechten voranzutreiben.<sup>105</sup>

Um bei den öffentlichen Mitteln, die für junge Menschen zur Verfügung gestellt werden, Transparenz zu erreichen, wurden in der Vergangenheit verschiedene Ansätze zur Analyse der öffentlichen Ausgaben, die Kinder betreffen, entwickelt (Budget for Children Analysis).

Der Zusammenhang mit dem Handlungsfeld Reform der öffentlichen Finanzen ist aber noch weiter gespannt. Denn letztlich geht es nicht nur darum, vorhandene Ausgabenstrukturen zu untersuchen, sondern möglichst viele Ressourcen für Kinder und Jugendliche zur Verfügung zu stellen (Child-friendly Budgeting) sowie zu garantieren, dass eingesetzte Personal- und Finanzmittel auch tatsächlich zur Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten beitragen.

Daher spielen auch Fragen zur Zielsetzung und zum Haushaltsvollzug eine wichtige Rolle: Wie hoch sollten die Ressourcen sein, die im nationalen Budget für die Umsetzung der Rechte junger Menschen zur Verfügung stehen? Wie werden die Ziele im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik bei der Haushaltsaufstellung gewichtet und in haushaltspolitische Vorgaben „übersetzt“? Werden die zur Verfügung gestellten Mittel im Haushaltsvollzug effektiv und effizient eingesetzt?

Aus kinderrechtlicher Perspektive sind zudem folgende Fragen relevant: Welchen Einfluss haben junge Menschen auf Budgetentscheidungen? Erhalten sie ausreichende Informationen und Möglichkeiten, um sich an den Entscheidungen beteiligen zu können? Sind die Daten und Informationen, die der Haushaltsaufstellung zugrunde liegen, nach Altersgruppen und geschlechtsspezifisch aufbereitet? Und schließlich: Werden besonders benachteiligte Kinder und Jugendliche (z.B. Kinder ethnischer Minderheiten, Kinder mit Behinderungen, nicht eingeschulte Kinder) besonders berücksichtigt?

Ansätze im Bereich des Child-friendly Budgeting bzw. des Social Budgeting setzen an den unterschiedlichen Phasen des Haushaltszyklus (Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Kontrolle) an und greifen in der Praxis häufig ineinander. In diesem Kapitel werden zunächst Ansätze zur Analyse öffentlicher Haushalte aus kinderrechtlicher Sicht dargestellt. Im Anschluss daran geht es um die Erstellung kinderfreundlicher Budgets sowie um Ansätze zur Ausgabenkontrolle und zum Leistungsmonitoring. Zum Schluss wird erörtert, welche Relevanz Maßnahmen zur Eindämmung von Korruption für die Verwirklichung von Kinderrechten haben, insbesondere im Bereich staatlicher Leistungen, die auf lokaler Ebene erbracht werden.

<sup>104</sup> Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, 51.

<sup>105</sup> Vgl. UNICEF Innocenti Research Centre 2007a, S. 11.

In jüngster Zeit wird von zentralen internationalen Akteuren wie UNICEF und Save the Children International die Frage der Erschließung von neuen Ressourcen für junge Menschen, z.B. über Steuern und Mittel der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance), verstärkt diskutiert.<sup>106</sup> Neue Einnahmen für Ausgaben im Kinder- und Jugendbereich können zum Beispiel durch die Einführung zweckgebundener Steuern erschlossen werden. So richtete die nigerianische Regierung 1995 den Education Tax Fund ein, der sich aus einem bestimmten Prozentsatz der Steuereinnahmen von Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten speist und Bildungseinrichtungen zugutekommt.<sup>107</sup> Konzeptionelle Verbindungspunkte gibt es vor allem zu solchen Vorhaben im Bereich des Good Financial Management, die darauf abzielen, staatliche Einnahmen zu erhöhen, z.B. indem die Steuerverwaltung effektiver und effizienter gestaltet wird oder staatliche Einnahmen im Bereich des Rohstoffsektors erhöht und transparenter verwaltet werden. Allerdings gibt es noch kaum kinderrechtlich orientierte Programmbeispiele aus der Praxis. Daher wird dieses Thema im Rahmen dieser Kurzstudie nicht weiter vertieft.

## 8.2 Budget for Children Analysis

Ansätze zur Analyse öffentlicher Haushalte aus kinderrechtlicher Perspektive (Budget for Children Analysis, Child-Centred Budget Analysis) untersuchen, welche Ressourcen der öffentliche Sektor für die Verwirklichung von Kinderrechten zur Verfügung stellt, z.B. im Rahmen der jährlichen Haushaltspläne und der Mittelfristigen Finanzplanung (Medium-Term Expenditure Framework/MTEF). Dabei werden nicht nur einzelne Sektorhaushalte (z.B. des für Kinder zuständigen Ministeriums) miteinbezogen, sondern möglichst alle Haushaltstitel, die junge Menschen betreffen, sei es direkt (z.B. Schulbauten) oder indirekt (z.B. Gesundheitsvorsorge für Schwangere).<sup>108</sup> Auf diese Weise entsteht ein genaues, zielgruppenspezifisches Bild der Ausgaben eines Staates für Kinder und Jugendliche. Ein Vergleich der Ergebnisse mit den von staatlicher Seite formulierten Politikzielen im Kinder- und Jugendbereich hilft dabei, Inkonsistenzen und Unterfinanzierungen in einzelnen Themenfeldern genauer zu identifizieren.<sup>109</sup> Budgetanalysen sollten regelmäßig durchgeführt werden, um Trends sichtbar zu machen.

Bei einer kinderrechtsorientierten Budgetanalyse können u.a. folgende Elemente miteinbezogen werden:<sup>110</sup>

- Analyse der Ausgaben zur Umsetzung der Rechte von jungen Menschen, z.B. in Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Kinderschutz etc., sowie Vergleich mit der Mittelallokation im Gesamthaushalt
- Analyse der Ausgaben für bestimmte Politikziele eines Staates, z.B. Einführung freier Grundschulbildung zu einem bestimmten Datum, Abbau von Jugendarbeitslosigkeit
- Analyse der Mittelverwendung für Kinder innerhalb eines Sektorbudgets, z.B. Mittel für Säuglingsvorsorge, Bekämpfung von Infektionskrankheiten bei Kindern usw. im Gesundheitsbudget
- Analyse und Vergleich der verwendeten Mittel für bestimmte Politikziele hinsichtlich der Frage, ob die eingesetzten Ressourcen adäquat sind, sie die Bedürfnisse junger Menschen angemessen reflektieren, ob sie alle Kinder gleichermaßen erreichen und benachteiligte Kinder besonders berücksichtigen
- Vergleich der bereitgestellten mit den tatsächlich ausgegebenen Mitteln
- Analyse des Outputs hinsichtlich der Qualität von Programmen und Leistungen im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln
- Trendanalyse, u.a. hinsichtlich der Zu- oder Abnahme von eingesetzten Mitteln in bestimmten Feldern

### Fallbeispiele Peru und Zambia

*„Budget input analysis deals with the funding being allocated to and spent on children. An example is a Peruvian child rights budget study in 2001 that provided a broad and detailed picture of public budgeting for children. Its aim was to reveal the extent to which the government regarded children as a priority.*

*The gaps between allocated and actual expenditures are another important area for analysis. One study that effectively analyses the gaps is „Children and the Budget in Zambia. The analysis showed that the amount spent on education, health and child welfare programmes was considerably lower than the amounts allocated, and that the gap had grown between 1991 and 2001.“*

*UNICEF Innocenti Research Centre 2007a, S. 16.*

<sup>106</sup> Siehe Ortiz et al. 2011, ODI 2011.

<sup>107</sup> ODI 2011, S. 40.

<sup>108</sup> Voraussetzung der Haushaltsanalyse ist eine Analyse der oft zersplitterten Zuständigkeiten einzelner Ministerien für kinder- und jugendrelevante Aufgaben. Eine Studie zu Child Responsive Budgeting in dem eher kleinen Karibikstaat Trinidad und Tobago bezog zum Beispiel die Ausgaben von insgesamt zwölf Ministerien ein (siehe Pantin et al. 2010). Auch die Abgrenzung innerhalb einzelner Sektorbudgets kann methodische Herausforderungen enthalten (siehe The African Child Policy Forum 2011, S. 42). Ein weiteres Beispiel ist die Analyse des nationalen Budgets in Bangladesch (siehe Islam et al. 2012).

<sup>109</sup> UNICEF Innocenti Research Centre 2011b, S. 2.

<sup>110</sup> Save the Children 2013, S. 105.

Kinderorientierte Budgetanalysen sind ein schlagkräftiges Instrument im Rahmen von Advocacy-Aktivitäten für Kinderrechte. Idealerweise fließen die Ergebnisse der Analyse in zukünftige Haushaltsplanungen ein und werden, wie in Indien, von dem zuständigen Fachministerium im Zusammenspiel mit dem Finanzministerium als Standardinstrument im Rahmen der Haushaltsaufstellung genutzt.<sup>111</sup>

Kinderorientierte Budgetanalysen können auf nationaler oder subnationaler Ebene durchgeführt werden. Tatsächlich waren Vorreiter bei der Entwicklung des Instruments Initiativen, die auf kommunaler Ebene ansetzten, wie zum Beispiel CEDECA-CEARA, eine zivilgesellschaftliche Organisation in Fortaleza in Brasilien. Diese führte in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre erstmals eine auf Kinder bezogene städtische Budgetanalyse durch und beteiligte dabei junge Menschen, mit dem Resultat, dass die Ausgaben für Kinder und Jugendliche erhöht wurden.

In einer Reihe von Ländern (z.B. Vietnam, Kenia, Surinam, Palästina) wurden kinderorientierte Budgetanalysen für einzelne Sektoren, wie z.B. Gesundheit und Bildung, oder für spezifische Zielgruppen, wie z.B. Kinder mit Behinderungen, durchgeführt.<sup>112</sup>

### Fallbeispiel Jordanien

„UNICEF found an entry point when the Ministry of Finance implemented results-oriented budgeting (ROB) in 2008. The ROB enabled a restructuring of the way budgets are formulated, integrating these with, among others, child-specific indicators and activities. Prior to the implementation of the ROB, child-specific expenditures and targets were not always identifiable. UNICEF took advantage of the ROB by initiating a Child Budget Analysis (CBA) project of its own (...). While the ROB has, since 2008, already integrated program indicators and targets into the National Budget, the CBA introduces improvements, providing Ministries to also take into consideration child-specific activities and targets. The CBA and Jordan's adoption of ROB is a starting point to a longer-term engagement strategy, which will make use of analysis results to develop a monitoring tool which could help influence programs, targets and budgets for children in the future. (...) The CBA also involved capacity-building activities to train a local research team and reference group, as well as partners in the government, in using the CBA's methodology.“

Deles et al. 2010, S. 144 ff.

Pionierarbeit bei der Entwicklung leistete auch die Children's Budget Unit des inzwischen nicht mehr existierenden Institute for Democracy in Africa (IDASA) in Kapstadt, Südafrika, die mit dem Ziel eingerichtet worden war, über Recherche und Trainings öffentliche Haushalte stärker auf Kinderrechte auszurichten. Die Budgetanalysen zielten dabei insbesondere auf die sozio-ökonomischen Rechte von Kindern, die auch in der Verfassung Südafrikas verankert sind, und enthielten Maßnahmen zur Beteiligung von Kindern.

Viele Vorhaben zu kinderrechtlich orientierten Budgetanalysen haben Ansätze zu einer Beteiligung junger Menschen entwickelt. Dies setzt voraus, dass Kinder und Jugendliche ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt bekommen, ihre Rechte kennen und über das Know-how verfügen, um entsprechende Untersuchungen öffentlicher Haushalte vornehmen zu können. Um diese Ziele zu erreichen, hat beispielsweise das Institute for Socioeconomic Studies (INESC), eine zivilgesellschaftliche Organisation in Brasilien, ein Projekt zur Integration von Menschenrechten und Haushaltsfragen in die Lehrpläne von Schulen durchgeführt. Im Kern geht es dabei darum, junge Menschen an den Zusammenhang zwischen Rechten, bürgerschaftlichem Engagement und Budgetfragen heranzuführen.<sup>113</sup>

Zudem trägt die Beteiligung von jungen Menschen an Haushaltsanalysen dazu bei, auf ihre Bedürfnisse aufmerksam zu machen und diese in haushaltspolitische Entscheidungen einfließen zu lassen. Auf diese Weise werden auch Finanzierungslücken und Probleme bei der Zurverfügungstellung öffentlicher Dienstleistungen identifiziert. Die Beteiligung junger Menschen leistet somit auch einen Beitrag zur Beurteilung der Auswirkungen budgetrelevanter Maßnahmen, ein Zusammenhang, auf den in Kapitel 8.4 noch einmal eingegangen wird.<sup>114</sup>

Eine an Kinderrechten ausgerichtete Budgetanalyse ist ebenfalls ein sinnvolles Instrument im Rahmen eines internationalen Staatenvergleiches. So überprüfte das African Child Policy Forum 2011 die Budgets aller afrikanischen Staaten hinsichtlich ihrer Ausgaben für Kinderrechte und Kindeswohl und erstellte auf dieser Basis ein Ranking der Staaten, das Auskunft darüber gibt, inwieweit diese das Maximum der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Verwirklichung von Kinderrechten einsetzen.<sup>115</sup>

Schließlich dient die Budgetanalyse als Grundlage für die Erstellung eines an Kinderrechten ausgerichteten Haushaltsplans. Um diesen Aspekt soll es im folgenden Abschnitt gehen.

111 So hat die vom HAQ: Centre for Child Rights in New Delhi entwickelte Methodologie zur Budget for Children Analysis Eingang in die Haushaltsplanung des Ministeriums für Frauen und Kinder und weiterer Ministerien in Indien gefunden, vgl. Save the Children/Centre for Child Rights 2010, S. 7, sowie ODI 2011, S. 19 f. Das HAQ: Centre for Child Rights analysiert mittlerweile nicht nur das Bundesbudget Indiens, sondern auch die Budgets von Einzelstaaten, u.a. in Verbindung mit einer Financial Tracking Analysis eines bedeutenden Bundesprogramms im Bildungsbereich, siehe HAQ: Centre for Child Rights 2010.

112 Save the Children/Centre for Child Rights 2010, S. 10.

113 Siehe UNICEF 2010a, S. 51. Siehe auch Auswertung der Erfahrungen von IDASA aus der Planungsphase des Projekts „Budget Monitoring: Children Participating in Governance“ (Nomdo o.J.).

114 Vgl. International Budget Partnership: Children and Youth mit vielen Fallbeispielen und Ressourcen: <http://internationalbudget.org/budget-analysis/sectors-issues-demographic/children-youths/> (abgerufen 12.12.2013).

115 The African Child Policy Forum 2011 und 2013.

### 8.3 Child-friendly Budgeting, Social Budgeting

Ansätze zu einer an den Rechten junger Menschen orientierten Haushaltsplanung werden unter einer Vielzahl ähnlicher Begrifflichkeiten geführt: Child-friendly Budgeting, Child Budgeting, Child-Centric Budgets, Children's Budgets. Der Begriff Participatory Budgeting bezeichnet dabei insbesondere Vorhaben, die auf eine aktive Beteiligung von Stakeholdern und insbesondere jungen Menschen bei allen Stationen des Budgetzyklus von der Haushaltsaufstellung bis zur Mittelverwendung abzielen.

Haushalte werden als kinderrechtsorientiert (oder child-friendly) bezeichnet, wenn sie u.a. folgende Voraussetzungen erfüllen:<sup>116</sup>

- Sie enthalten Maßnahmen, die zum Schutz und zur Verwirklichung von Kinderrechten und zu einer Verbesserung des Kindeswohls beitragen.
- Sie enthalten relevante Mittelzuweisungen für Programme, die direkt Kindern zugutekommen.
- Sie fördern die Chancengleichheit von Kindern unabhängig von der sozialen Herkunft sowie gleiche Rechte von Mädchen und Jungen und stellen sicher, dass die angebotenen Leistungen jungen Menschen in allen Regionen eines Landes gleichermaßen zur Verfügung stehen (equity).
- Sie stellen Mittel für besonders benachteiligte Kinder zur Verfügung.
- Sie stellen einen effizienten und transparenten Abfluss der Mittel sicher und minimieren Verwaltungskosten und Vergeudung von Ressourcen (efficiency).
- Entsprechende Fachministerien, zivilgesellschaftliche Organisation sowie junge Menschen selbst werden bei der Haushaltsaufstellung beteiligt.

UNICEF hat in diesem Zusammenhang den Begriff Social Budgeting geprägt und zu Budgetfragen insbesondere in den letzten zehn Jahren in zahlreichen Länderbüros gearbeitet.<sup>117</sup> Eines der ersten Programme wurde Ende der 90er-Jahre in Ecuador durchgeführt, mit dem Ziel, über die Diskussion des nationalen Budgets Entscheidungsträgerinnen und -träger und die Gesellschaft dafür zu sensibilisieren, mehr Ressourcen für Kinder und Sozialausgaben zur Verfügung zu stellen.<sup>118</sup>

#### Beispiel Brasilien

*„The city of Barra Mansa, located in the state of Rio de Janeiro, launched the first Children's Participatory Budget Council (CPBC) in 1998, to foster citizenship among children and teenagers aged 9–15 and strengthen the accountability of the municipal budget towards children. The initiative was supported by the Municipal Secretariat of Education through teachers and head teachers, neighbourhood residents' associations, church groups and delegates and councillors of the adult participatory budget council (...). The CPBC was based on a participatory electoral approach. Children and teenagers participated in neighbourhood assemblies electing delegates, who in turn participated in district assemblies and elect district delegates. Children were trained by facilitators to be better able to engage in this process. This initiative continued for over four years (...). Although the total investment in these projects was small in relation to the total municipal budget, the projects became quite significant in the context. After its successful start, each year more than 6,000 young people attended the CPBC assemblies.“*

*ODI 2011, S. 32.*

Social Budgeting lässt sich zusammenfassend als Ansatz beschreiben, der darauf abzielt, über Analyse, Advocacy und/ oder Capacity Development die Ressourcenzuweisung in öffentlichen Haushalten für Kinder, Frauen sowie besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu erhöhen.<sup>119</sup> Der Begriff „sozial“ reflektiert dabei, dass viele Programme typischerweise in sozialen Politikfeldern ansetzen und darauf abzielen, Finanz- und Personalmittel gerecht, effektiv, transparent und inklusiv einzusetzen.<sup>120</sup>

Die Arbeit von UNICEF zu Budgetfragen konzentrierte sich zunächst eher auf die Bereiche Mittelallokation, Mittelverwendung und Public Financial Management, weniger auf Fragen der Steuerpolitik und Ressourcenmobilisierung. Aktivitäten in diesen Themenfeldern umfassen insbesondere vier Bereiche: a) Budgetanalyse, b) transparente und partizipative Gestaltung von Haushaltsprozessen, c) Beeinflussung der Mittelallokation im Sinne einer Erhöhung der Ausgaben für Kinder, d) besseres Monitoring und Stärkung von Kontrollmechanismen zur effektiveren Mittelverwendung.

<sup>116</sup> Save the Children 2013, S. 104, und UNICEF 2010a, S. 3 ff.

<sup>117</sup> Siehe Gore 2009, S. i., sowie [http://www.unicef.org/socialpolicy/index\\_socialbudgeting.html](http://www.unicef.org/socialpolicy/index_socialbudgeting.html) (abgerufen 19.11.2013). Eine ausführliche Liste mit Fallbeispielen enthält UNICEF 2010a, S. 46 ff.

<sup>118</sup> World Bank/OECD 2013, S. 148.

<sup>119</sup> Vgl. dazu und im Folgenden Gore 2009, S. 7. Letztlich gibt es bisher noch keine allgemeinverbindliche Definition dieses Begriffs.

<sup>120</sup> Siehe UNICEF 2010a, S. 2.

Teilweise wurden Budgetansätze mit Programmen in anderen Themenfeldern wie Dezentralisierung oder soziale Sicherheit verknüpft. So unterstützte UNICEF im Rahmen des „Integrated Local Development Programme“ in Bolivien zunächst die Umsetzung von fiskalischen Dezentralisierungsvorhaben in kinderrelevanten Feldern auf subnationaler Ebene – also den Transfer von Mitteln nationaler staatlicher Einrichtungen und Ausgabenhoheit zu lokalen Verwaltungseinheiten. Das Kinderhilfswerk förderte dann aber auch Kommunen bei der Erarbeitung von Fünfjahresplänen zur Umsetzung von Kinderrechten, die mit einer entsprechenden Ressourcenzuteilung verknüpft wurden, und unterstützte auf nationaler Ebene die Entwicklung von kohärenten Dezentralisierungsstrategien im Bereich der Ausgaben für Kinder.<sup>121</sup>

Auffällig ist, dass kinderrechtsorientierte Budgetansätze auch in Ländern mit einem schwierigen politischen Umfeld zum Teil mit einigem Erfolg initiiert werden. Dies gilt beispielsweise für die Child Friendly National Budget Initiative in Simbabwe<sup>122</sup> oder UNICEF-Vorhaben in islamischen Ländern, wo der Zugang zu Budgetinformationen und zu dem Budgetprozess eher schwierig ist.<sup>123</sup>

## 8.4 Kontrolle des Haushaltsvollzugs und Leistungsmonitoring

Ein Teil der Ansätze zur Analyse öffentlicher Haushalte aus kinderrechtlicher Perspektive widmet sich insbesondere der Untersuchung des Outputs der für junge Menschen eingesetzten Ressourcen und fragt nach der Qualität von Programmen und

Leistungen im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln. Dabei geht es nicht nur um einen effizienteren Einsatz von Ressourcen sowie um Mittelvergeudung und Verschwendung, sondern in einem weiteren Sinne um eine Outputanalyse, bei der untersucht wird, welche Leistungen wie viele junge Menschen in welcher Qualität tatsächlich erreicht haben.<sup>124</sup> Hierbei spielt die Kontrolle durch Rechnungsprüfungsbehörden (Auditor General) und entsprechende Parlamentsausschüsse (Public Accounts Committee) ebenso eine Rolle wie zivilgesellschaftliche Initiativen und die Medienberichterstattung.

Rechnungsprüfungsbehörden prüfen zum einen, ob Haushaltsmittel ordnungsgemäß, also unter Beachtung rechtlicher Vorschriften und Vorgaben des Haushaltsplans, eingesetzt werden. Zum anderen prüfen sie die Wirtschaftlichkeit, d.h. die Frage, ob die Mittel effizient und effektiv genutzt und nicht verschwendet werden und ob staatliche Aufgaben mit einem geeigneten Einsatz von Personal und Finanzmitteln wirksam erfüllt werden. Die Prüfung der Ergebnisse staatlichen Handelns, d.h. die Frage, ob staatliche Programme ihre Ziele erreichen, ist dabei in der Vergangenheit immer stärker in den Vordergrund getreten.<sup>125</sup> Dementsprechend fördern zahlreiche EZ-Vorhaben Capacity Development für entsprechende Behörden und Parlamentsausschüsse.

Zu den Ansätzen im Bereich der Finanzkontrolle und des Monitorings von Leistungen für die Verwirklichung von Kinderrechten zählen u.a.:

- Verbesserung der Kontrolle öffentlicher Ausgaben durch nationale und lokale Rechnungskontrollbehörden und Rechnungsprüfungsausschüsse (public sector auditing), um festzustellen, ob die im Haushaltsplan eingestellten Mittel tatsächlich in der vorgesehenen Weise ausgegeben bzw. an nachgeordnete Behörden weitergeleitet wurden sowie effizient, effektiv und auf der Grundlage gesetzlicher Vorgaben verwendet wurden
- Durchführung von Performance-Evaluierungen, um zu untersuchen, welche Ergebnisse und Wirkungen die haushaltspolitischen Maßnahmen im Vergleich zu den politischen Zielstellungen haben

### Fallbeispiel Bangladesh

*„In Bangladesh, national civil society organizations have sought to build the capacity of community audit groups to monitor the allocation of resources at the district level and service delivery in schools. These district-based community audit groups were formed to assist the government with decentralisation and to hold it accountable for policy and budget commitments. Findings from budget monitoring conducted by community audit groups have been linked up to national level advocacy by Bangladesh’s first parliamentary caucus on education. The caucus has lobbied the government for education to be recognised as a right, and for an increase in resources to be allocated to the education sector. The parliamentary caucus challenged the government about the share of GDP committed to education, and was successful in achieving a small but significant increase in education expenditure.“*

*Save the Children/Centre for Child Rights 2010, S. 10.*

<sup>121</sup> Gore 2009, S. 16.

<sup>122</sup> Siehe World Bank 2010, S. 109 ff., sowie die unabhängige Evaluierung von Alexander/Matiza 2012.

<sup>123</sup> Gore 2009, S. 32.

<sup>124</sup> Siehe UNICEF 2010a, S. 7 ff.

<sup>125</sup> Siehe Peters 2012, S. 21.

- Unterstützung von Ausgabenkontrolle und Leistungsmonitoring auf lokaler Ebene durch „Kontrolle von unten“, um zu untersuchen, ob die eingestellten Mittel tatsächlich die öffentlichen Einrichtungen, für die sie bestimmt waren, erreicht haben und in welcher Qualität die Leistungen zur Verfügung gestellt wurden. Instrumente sind z.B. Erhebungen zur Rückverfolgung von Ausgaben (public expenditure tracking surveys), partizipatives Monitoring von Projekten und Leistungen durch Bürgerkomitees, öffentliche Anhörungen, Erhebungen (Quality of Service Delivery Surveys/QSDS) und Bürgerbefragungen (z.B. Citizen Report Card, score cards).<sup>126</sup>

## 8.5 Korruptionsprävention

Die Verwirklichung sozialer und wirtschaftlicher Kinderrechte ist untrennbar mit der Erbringung qualitativ guter staatlicher Leistungen im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich verbunden. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel für soziale Leistungen in vielen Ländern des globalen Südens ist es daher besonders wichtig, dafür zu sorgen, dass diese so effizient und effektiv wie möglich erbracht werden. Korruption untergräbt die Fähigkeit staatlicher Einrichtungen, Leistungen für junge Menschen effektiv zur Verfügung zu stellen und damit die Rechte von jungen Menschen zu verwirklichen.<sup>127</sup>

Korruption ist im Bereich sozialer Leistungen wie Gesundheit und Bildung und auch in anderen Bereichen wie der Strom- und Wasserversorgung in einer Reihe von Kooperationsländern der EZ verbreitet, sowohl auf nationaler Ebene als auch im Rahmen der lokalen Leistungserbringung. Dies hat gravierende Folgen gerade für ärmere Bevölkerungsschichten. So haben Studien von Transparency International (TI) aufgezeigt, dass Korruption im Gesundheits- und Bildungsbereich die Qualität der in diesen Sektoren erbrachten Leistungen und den Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu diesen Leistungen erheblich beeinträchtigen können.<sup>128</sup>

Korrupte Praktiken im Bildungsbereich können zum Beispiel folgende Gebiete betreffen: unzureichende Weitergabe von Haushaltsmitteln an Bildungseinrichtungen, der private Verkauf von Schulmaterialien, die Erhebung nicht autorisierter Gebühren, Bestechungsgelder an Lehrerinnen und Lehrer für die Aufnahme in Schulen oder zur Erreichung guter Noten bzw. an Schulinspektorinnen und -inspektoren für die Verfassung positi-

ver Berichte, Lehrkräfte, die während der Unterrichtszeit private Angelegenheiten erledigen. All diese Faktoren begrenzen die Lernfähigkeit von Kindern, machen den Schulbesuch teurer, vermindern die Qualität von Schulen und beeinträchtigen somit die Wahrnehmung des Rechts auf Bildung für junge Menschen.<sup>129</sup>

Umso wichtiger ist es, Institutionen und Mechanismen zur Kontrolle von Verwaltungshandeln zu stärken. Hierbei spielt die Kontrolle durch Rechnungsprüfungsbehörden und entsprechende Parlamentsausschüsse eine zentrale Rolle ebenso wie die Verbesserung von Ausgabenkontrolle und Leistungsmonitoring auf lokaler Ebene durch „Kontrolle von unten“ (siehe auch vorheriges Kapitel). Ein weiterer wichtiger Ansatz ist zudem die Einbeziehung von jungen Menschen in Ansätze zur Korrupti-

### **Korruptionsbekämpfung auf lokaler Ebene: Fallbeispiel Uganda**

*„In Uganda, the objective of child-led budget monitoring and anti-corruption initiatives in the education sector has been to ensure that expenditure is made according to plan, and not misappropriated. Child budget monitors in schools uncovered cases of corruption by school officials, which were reported to the district education office and resulted in the dismissal of the guilty officials. In 2007, there was a focus on tackling corruption in the education sector, with organizations working to create awareness of corruption in government service delivery. Corrupt district education officials, head teachers and building contractors have been exposed for misappropriating public funds as a result of budget work initiatives.“*

*Save the Children/Centre for Child Rights 2010, S. 12.*

onsprävention. In diesem Zusammenhang hat Transparency International eine interessante Sammlung mit elf Beispielen im Bereich Ethic and Anti-Corruption Education herausgegeben, die zum großen Teil von TI-Landesbüros erarbeitet bzw. umgesetzt wurden.<sup>130</sup>

<sup>126</sup> In Uganda wurde eine Kombination dieser Methoden (public expenditure tracking surveys, lokales Budgetmonitoring durch NGOs sowie Monitoring der Schulfinanzen durch Kinder) erfolgreich eingesetzt, um Mittelschwund und Korruption zu bekämpfen, die nach Einführung der allgemeinen Grundschulbildung bei dem Transfer von Ressourcen von der nationalen auf die lokale Ebene auftraten und die Umsetzung des Programms behinderten. Vgl. ODI 2011, S. 35. Siehe auch ActionAid 2011 mit Ansätzen für zivilgesellschaftliche Gruppen sowie UNICEF South Africa 2010 als Beispiel für eine Studie, die „public expenditure tracking“ mit Qualitätskontrolle im Vorschul- und Grundschulbereich kombiniert.

<sup>127</sup> ODI 2011, S. 28 ff.

<sup>128</sup> Siehe UNICEF Innocenti Research Centre 2011a, S. 8.

<sup>129</sup> Siehe ODI 2011, S. 29 ff.

<sup>130</sup> Siehe Transparency International 2004.

## 8.6 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Good Financial Governance zielen darauf ab, in Zusammenarbeit mit Finanzministerien, Parlamenten, Rechnungshöfen und nachgeordneten Behörden der Kooperationsländer das staatliche Finanzwesen zu reformieren.<sup>131</sup> Damit sollen transparente politische Entscheidungsprozesse und administrative Verfahren unter angemessener Beteiligung der Bevölkerung gestärkt werden, um die Mobilisierung eigener Ressourcen und die Verwendung öffentlicher Finanzmittel zu verbessern.

Beratungsschwerpunkte liegen dabei in der Reform der Steuerpolitik und -verwaltung, der Reform des Systems der öffentlichen Haushalte sowie der Stärkung der externen Finanzkontrolle z.B. durch Rechnungshöfe. Zudem soll durch eine Verbesserung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen eine effektivere Verknüpfung zwischen finanziellen Ressourcen und den damit zu erledigenden Aufgaben erreicht werden.

Korruptionsprävention im Rahmen der deutschen EZ ist eingebettet in die Förderung transparenten und partizipativen Regierungshandelns und die Stärkung der Rechenschaftspflicht auf allen staatlichen Ebenen. Korruptionspräventive Maßnahmen zielen insbesondere auf systemische, institutionelle Veränderungen, z.B. durch die Identifizierung korruptionsfördernder Systeme und Anreize, Capacity Development für Rechnungsprüfungsbehörden und Einrichtungen zur Korruptionsprävention auf nationaler und subnationaler Ebene, Beratung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in öffentlichen Einrichtungen, Entwicklung von Verhaltenskodizes für Amtsträgerinnen und Amtsträger sowie Mitarbeitende in der öffentlichen Verwaltung, Förderung von Informations- und Monitoringsystemen sowie die Stärkung gesellschaftlicher Kontrollmechanismen.<sup>132</sup>

Ansatzpunkte für die Einbeziehung kinderrechtlicher Aspekte ergeben sich insbesondere in den folgenden Bereichen:

### Stärkung des öffentlichen Haushalts als zentrales Instrument zur Steuerung von Kinder- und Jugendpolitik

- Unterstützung von Ministerien und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Durchführung von kinderrechtsorientierten Budgetanalysen und Child-friendly Budgeting: Die Analysen können das nationale Budget umfassen, aber auch einzelne Sektoren wie Gesundheit oder kommunale Budgets.
- Einbeziehung von Kinderrechten im Rahmen von Public Financial Management-Reformen, die die Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug betreffen, z.B. durch Unterstützung bei der Formulierung von kinderrechtsrelevanten Zielen und Indikatoren im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung (MTEF), des jährlichen Budgets und des Programme Assessment Framework. Dabei sollten nicht nur die „klassischen“ Bereiche Bildung und Gesundheit, sondern auch weitere Verpflichtungen, die in der Kinderrechtskonvention enthalten sind, wie z.B. Kinderschutz und Programme für besonders benachteiligte Kinder, miteinbezogen werden. Die in der nationalen Strategie zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten formulierten Ziele sollten dabei berücksichtigt werden.
- Unterstützung von Ministerien bei der Erstellung und Aufbereitung von Daten für Programme, die Kinder betreffen: Daten sollten hinsichtlich Altersgruppen, Geschlecht, Regionen sowie Familieneinkommen differenziert aufbereitet werden.
- Capacity Development bei der Entwicklung von partizipativen Budgetaufstellungsverfahren in Bezug auf Kinderrechte auf nationaler Ebene bzw. Einbeziehung von jungen Menschen und Kinder- und Jugendorganisationen in bestehende partizipative Ansätze und Verfahren; Unterstützung von Ministerien bei der Bereitstellung von Informationen über Haushaltsmittel und Politikmaßnahmen für junge Menschen, z.B. über moderne Kommunikationstechnologien

<sup>131</sup> Siehe BMZ 2012b und GIZ: <http://www.giz.de/de/leistungen/251.html> (abgerufen 18.10.2014).

<sup>132</sup> Siehe BMZ 2012b und GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-korruptionspraevention.pdf> (abgerufen 25.11.2013).

- Verbesserung der verwaltungsinternen vertikalen Finanzbeziehungen zwischen nationaler, subnationaler und lokaler Ebene und Stärkung der Kohärenz von Politikformulierung, Ressourcenallokation und Programmimplementierung im Kinder- und Jugendbereich. Hier besteht ein enger Zusammenhang zu Verwaltungsreformen und Dezentralisierungsvorhaben.
- Prüfung, inwieweit Vorhaben im Bereich der Rohstoffgovernance Vorschläge zur Verwendung eines bestimmten Teils der erzielten staatlichen Einnahmen im Rohstoffsektor für die Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten einbringen können

### **Stärkung der Kontrolle des Haushaltsvollzugs von öffentlichen Ausgaben für junge Menschen**

- Einbeziehung von kinderrechtlich relevanten Ansätzen in EZ-Vorhaben, die Rechnungsprüfungsbehörden und parlamentarische Haushaltskontrollausschüsse unterstützen (z.B. Gesundheit und Bildung als ein Schwerpunktprüfbereich, Capacity Development)
- Stärkung der Zivilgesellschaft sowie der Rolle von jungen Menschen bei der Kontrolle des Haushaltsvollzugs und der Evaluierung staatlicher Leistungen für Kinder und Jugendliche

### **Unterstützung partizipativer Haushaltsplanung und Monitoring auf kommunaler Ebene**

- Capacity Development bei der Entwicklung von partizipativen Budgetaufstellungsverfahren in Bezug auf Kinderrechte auf kommunaler Ebene
- Unterstützung von Kommunalverwaltungen bei der Bereitstellung von Informationen über Haushaltsmittel und Politikmaßnahmen für junge Menschen, z.B. über moderne Kommunikationstechnologien, verständlich formulierte Bürgerhaushalte, Citizens' Charters für Kinder und Jugendliche
- Stärkung der Rolle von Zivilgesellschaft und jungen Menschen bei der Kontrolle des Haushaltsvollzugs sowie beim Leistungsmonitoring auf kommunaler Ebene

### **Training und Ausbildung**

- Training von Kinder- und Jugendorganisationen in der Analyse von Budgets und der Beteiligung an der Budgetaufstellung („Budget Literacy Work“), Einführung entsprechender Inhalte in Schulcurricula
- Training von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, die mit der Finanzplanung in Fachministerien bzw. im Finanzministerium sowie mit Kommunalplanung befasst sind im Hinblick auf kinderorientierte Budgetverfahren; Einführung entsprechender Inhalte in die Curricula von Verwaltungshochschulen und kommunalen Ausbildungsinstitutionen

### **Korruptionsprävention**

- Unterstützung von Studien zur Korruption im Bildungs- und Gesundheitsbereich unter Einbeziehung von Methoden, die junge Menschen beteiligen
- Überprüfung, inwieweit kinderrechtlich relevante Aspekte in EZ-Vorhaben zur Korruptionsprävention und -bekämpfung einbezogen werden bzw. verstärkt werden können (z.B. im Bildungs- und Gesundheitsbereich, Entwicklung von Kodizes für Lehrerinnen und Lehrer und andere Berufsgruppen, Öffentlichkeitsarbeit, Trainings in Schulen und Jugendorganisationen)

## 9. Armutsorientierte Regierungsführung

Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nimmt der Menschenrechtsansatz eine konzeptionelle Schlüsselrolle bei der Armutsbekämpfung ein. So formuliert das Menschenrechtskonzept des BMZ: „Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist es, durch bessere Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der Entwicklungsländer zu Armutsreduzierung und nachhaltiger Entwicklung beizutragen. (...) Der Menschenrechtsansatz legt den Fokus auf die strukturellen Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Er trägt bei zur gerechteren Gestaltung gesellschaftlicher Machtverhältnisse und zu nachhaltiger Armutsreduzierung.“<sup>133</sup>

### Zur Integration von Kinderrechten in PRSPs

*„More coordination from national governments, child rights advocates and donors is needed urgently to ensure that child rights are integrated into PRSPs. There is compelling evidence that childhood poverty is greater than that for adults and that it is analytically distinct. This should be reflected in national poverty situational assessments and translated into measurable, actionable targets and indicators to strengthen accountability mechanisms that track progress on child wellbeing.“*

ODI 2009, S. 3.

Extreme Armut ist eine der Hauptursachen für die Verletzung von Kinderrechten. Sie führt dazu, dass junge Menschen wesentliche Rechte wie das Recht auf Bildung und Gesundheitsversorgung nicht realisieren können, und steht häufig in einem Zusammenhang mit der Beeinträchtigung wichtiger Schutzrechte von Kindern und Jugendlichen. „Child poverty is compounded by exposure to violence and exploitation whether as a result of violence in the home, homelessness, trafficking and sexual exploitation, child labour or migration. It is aggravated when children live in institutions such as care homes or orphanages or experience ill-health or disability.“<sup>134</sup> Dementsprechend sollte Kinderrechten ein zentraler Stellenwert zukommen bei dem Einsatz von Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit, die zur Armutsbekämpfung beitragen.

Dieses Kapitel thematisiert daher kinderrechtliche Ansätze im Rahmen von Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers) und armutsorientierten Wirkungsanalysen (Poverty Impact Assessments).

### 9.1 Armutsbekämpfungsstrategien

Vor dem Hintergrund der Defizite früherer Strukturanpassungsprogramme (SAPs) und als Reaktion auf Forderungen nach einer besseren Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit spielen Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers/PRSPs) seit mehr als zehn Jahren eine zentrale Rolle als Instrument zur mittelfristigen Entwicklung von Strategien gegen Armut und zur Steuerung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in vielen Kooperationsländern der EZ. PRSPs betonen die Eigenverantwortung der Regierungen von Entwicklungsländern (Ownership), die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an der Strategieentwicklung sowie ergebnisorientierte Steuerungsansätze.<sup>135</sup>

Aufgrund der zentralen Bedeutung für die Politikformulierung und -umsetzung in Entwicklungsländern hat der VN-Ausschuss in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5<sup>136</sup> zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes Regierungen, Geber und zivilgesellschaftliche Organisationen dazu aufgefordert, den Rechten von Kindern einen zentralen Platz bei der Formulierung von PRSPs und Sektorstrategien (Sector-Wide Approaches/SWAPs) einzuräumen. „Both PRSPs and SWAPs should reflect children’s rights principles, with a holistic, child-centred approach recognizing children as holders of rights and the incorporation of development goals and objectives which are relevant to children.“

Kinderrechte sollten jedoch nicht nur in PRSPs, sondern auch in den entsprechenden Progress Reports sowie im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe berücksichtigt werden. Das ODI schlägt zum Beispiel vor, genauer zu analysieren, inwieweit Fortschritte bei der Realisierung von Kinderrechten als Indikatoren verwendet und als Trigger für eine Auszahlung der performanceabhängigen Komponente der Budgethilfe eingesetzt werden bzw. eingesetzt werden können.<sup>137</sup>

<sup>133</sup> BMZ 2011a, S. 7. Siehe auch World Bank/OECD 2013, S. 78: „Many studies highlight the analytical value of human rights for identifying the structural and root causes of poverty. Instead of a needs-based framework, programming based on a human rights analysis looks at states’ ability to meet their obligations, as well as at their capacity and political will constraints.“ Siehe auch zum Zusammenhang von Armut, ökonomischem Wachstum und der Verwirklichung von Menschenrechten ODI 2010, S. 2.

<sup>134</sup> Sheaham 2011, S. 3.

<sup>135</sup> ODI 2009, S. 3.

<sup>136</sup> Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, 62.

<sup>137</sup> ODI 2011, S. 54.

### Fallbeispiel Lesotho

*„The only African country where the PRSP has a specific focus on children is Lesotho. (...) In 2001, the Lesotho government developed a technical working group (TWG) for the PRSP. Ten sectoral working groups (SWG) also were organized (...). Moreover, members of the TWG, UNICEF and other counterparts, were initiated to establish the Children and Youth Thematic Group. This group had six members who were 11-18 years old. These children prepared a position paper that included real stories of children from the 2002 Children's Forum of the UN Special Session and other resources. The Children and Youth Thematic group presented their position paper to the PRSP technical group. The issues that children reported to them struck members of the PRSP technical group and some could not believe that children in the country could experience such hardships. At the end of reporting, children asked UNICEF and other partners to help with the drafting of children and youth chapter of the Lesotho PRSP. (...) These strategies imply an understanding of the specific and unique aspects of poverty for Lesotho younger citizens, and how their situation relates to broader factors that cause poverty.“*

*UNICEF 2009, S. 9 f.*

Untersuchungen zeigen allerdings, dass umfassende Kinderrechtsansätze bisher bei der Formulierung von PRSPs nur eine geringe Rolle gespielt haben, wenn auch einzelne, für die Umsetzung von Kinderrechten zentrale Bereiche wie Bildung und gesundheitliche Grundversorgung in vielen Dokumenten einen prominenten Platz einnehmen.<sup>138</sup> Damit bleiben die spezifischen Erscheinungsformen von Kinderarmut weitgehend unbeachtet und werden nicht ausreichend bei der Formulierung von Politikzielen und Indikatoren sowie dem Monitoring der Implementierung berücksichtigt. Dass Kindeswohl und Entwicklungsmöglichkeiten und damit auch Armutsreduzierung für junge Menschen von dem Zusammenspiel mehrerer Dimensionen wie Nahrung, Schutz, Pflege, Fürsorge, Gesundheit, Bildung und Freiräumen der Meinungsäußerung abhängen, bleibt weitgehend ausgeblendet.<sup>139</sup>

Studien verweisen ebenfalls auf die Notwendigkeit, die Verbindung zwischen programmatischen Planungsdokumenten wie den PRSPs und der Haushaltsplanung zu stärken, damit sich eine Pro-Poor-Orientierung auch tatsächlich im Budget widerspiegelt.<sup>140</sup> Begrenzte Auswirkungen von PRSPs auf eine

Reduzierung von Kinderarmut sind zum Teil auch in verwaltungsinternen Defiziten begründet: Zuständigen Ministerien fehlen zum Teil die Kapazitäten, um entsprechende Ziele scharf genug zu formulieren und mit Indikatoren zu unterfüttern.<sup>141</sup>

Wie in anderen Governance-Handlungsfeldern kann die Beteiligung von jungen Menschen an PRSPs sowie weiteren nationalen und sektoralen Planungsstrategien wertvolle Beiträge für die Formulierung von Zielen sowie für ihre Umsetzung liefern.<sup>142</sup> Die Erfahrungen von Kindern sind wichtig für das Verständnis der Auswirkungen von Armut auf die Situation in Familien, z.B. hinsichtlich der Bildungsentscheidungen für Kinder, aber auch hinsichtlich der Schädigung von Kindern durch Familiengewalt oder Drogenmissbrauch. Beteiligungsformen können die Teilnahme an lokalen Foren ebenso einbeziehen wie Konsultationen auf regionaler oder nationaler Ebene.

UNICEF und internationale NGOs haben Initiativen gestartet, um junge Menschen an der Entwicklung von PRSPs und sektorbezogenen Strategien zu beteiligen. So führte Save the Children größere Konsultationen in Honduras durch, an denen sich bis zu 3.000 junge Menschen beteiligten, mit dem Ergebnis, dass Ziele zur Reduzierung von Kinderarbeit in die PRSPs aufgenommen wurden. Häufig wurden diese Ansätze jedoch in einem kleineren Maßstab durchgeführt.<sup>143</sup>

## 9.2 Child Rights Impact Assessments

Zu den Verpflichtungen, die sich für Staaten aus der Kinderrechtskonvention ergeben, zählt, die Interessen von jungen Menschen bei allen politischen Entscheidungen und Maßnahmen, die sie betreffen bzw. Auswirkungen auf die Realisierung ihrer Rechte haben, zu berücksichtigen. Um dieser Verpflichtung nachkommen zu können, brauchen Regierungen adäquate Mechanismen, um die Auswirkungen politischer Entscheidungen beurteilen zu können. Dabei kommt dem Instrument des Child Rights Impact Assessment (CRIA/Kinderorientierte Wirkungsanalyse) eine wichtige Bedeutung zu.

Dementsprechend verlangt der VN-Ausschuss des Übereinkommens über die Rechte des Kindes in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5<sup>144</sup> von Regierungen, kontinuierlich CRIAs auf allen staatlichen Ebenen durchzuführen, und zwar insbesondere bei Gesetzentwürfen, der Entwicklung politischer Richtlinien und Etatentscheidungen. Zusätzlich empfiehlt der VN-Ausschuss, Child Impact Evaluations durchzuführen, um die Wirkungen politischer Maßnahmen abschätzen zu können.

<sup>138</sup> Siehe z.B. Rodenberg 2009.

<sup>139</sup> ODI 2010, S. 3.

<sup>140</sup> Gore 2009, S. 13.

<sup>141</sup> Siehe MacAuslan/Salam Fall 2010.

<sup>142</sup> Siehe Save the Children 2013, S. 36 ff.

<sup>143</sup> Siehe UNICEF 2009.

<sup>144</sup> Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5, 45.

### Fallbeispiel Bosnien und Herzegowina

„In 2007 the government of BiH, Save the Children UK and UNICEF implemented the Child Rights Impact Assessment (CRIA). The methodology was (...) intended as a cost-effective tool for policymakers to use to assess the potential impacts of new policies on families with children and child-supporting services and institutions. The methodology was developed with the intention both to strengthen national monitoring and evaluation capacities and to address the overall lack of scientifically sound data on child poverty and well-being. (...) The methodology was (...) tested via pilot research focused on the privatisation of the energy sector, which was expected to substantially increase the prices of electricity and the economic burden on families with children. (...) The CRIA pilot exposed the potential negative impact of electricity price rises on children's access to health, education and social protection and highlighted the negative impact of household coping strategies on children's health, child labour, children's access to information and girls' and women's workload. The pilot proposed child well-being/rights indicators for monitoring purposes and reinforced the need for mitigation measures.“

ODI 2011, S. 22.

In der Praxis stößt diese Forderung insbesondere in Entwicklungsländern schnell an ihre Grenzen aufgrund der knappen Ressourcen, die für solche Vorhaben zur Verfügung stehen. Prioritär sollten daher CRIAs für staatliche Entscheidungen durchgeführt werden, die einen signifikanten Einfluss auf die Wahrnehmung von Kinderrechten haben, wie z.B. Gesundheitspolitik für Kinder oder ökonomische Reformen, die das Einkommen von Familien entscheidend beeinflussen. Auch humanitäre Maßnahmen, z.B. infolge einer Naturkatastrophe, können Thema eines CRIA sein.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gibt es vielfältige analytische Methoden und Instrumente zur Untersuchung der sozialen Auswirkungen von politischen Reformen und auch allgemeiner zu den Wirkungen ökonomischer und anderer Krisen auf die Armutsentwicklung in den betroffenen Ländern. Diese wurden und werden zum Teil auch genutzt, um die Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf die Situation junger Menschen zu analysieren.<sup>146</sup> So haben zum Beispiel UNICEF und die Weltbank ein Ressource Pack veröffentlicht, das Beispiele

für die Einbeziehung von kinderrelevanten Aspekten in PSIA und Poverty Impact Assessments (PIAs) enthält. Einige dieser Studien wurden im Rahmen von GIZ-Programmen durchgeführt.<sup>147</sup> Vor diesem Hintergrund scheint die Herausforderung insbesondere darin zu liegen, diese Ansätze zu vertiefen, systematisch auf die Anforderungen von kinderrechtsorientierten Wirkungsanalysen zu beziehen und anhand von Good Practices Maßstäbe für kinderrechtsorientierte Wirkungsanalysen zu etablieren.

Selbstredend ist die Beteiligung von jungen Menschen bei der Durchführung von CRIAs ein wichtiger Bestandteil des Verfahrens. Dabei sollten bestimmte Standards beachtet werden, die ausführlicher in Kapitel 10 erörtert werden, wie z.B. ethische Standards, die auf die Position und Lebenswirklichkeit von jungen Menschen Rücksicht nehmen. Ebenso wichtig ist die Einbeziehung von Forschungs- und Erhebungsmethoden, die speziell auf junge Menschen abzielen, wie z.B. visuelle Methoden oder Peer Research.<sup>148</sup>

### 9.3 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Kooperationsländer bei der Entwicklung von Strategien zur armutsorientierten Regierungsführung und ihrer Umsetzung. Sie fördert dabei die Entwicklung nationaler und sektoraler Strategien zur Reduzierung von Armut, die effektivere Verwendung öffentlicher Finanzmittel, die Stärkung lokaler Planungsmechanismen sowie die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen. In diesem Rahmen unterstützt sie die gemeinschaftliche Budgethilfe und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungskooperation wie Ausrichtung an die Strukturen der Kooperationsländer (alignment) und Geberharmonisierung. Im Rahmen der von ihr unterstützten Reformen nutzt sie innovative Instrumente wie zum Beispiel Ex-ante-PIAs.<sup>149</sup>

<sup>145</sup> Save the Children 2013, S. 28 ff.

<sup>146</sup> Siehe z.B. gemeinsame Website von UNICEF/UNICEF Innocenti Research Centre zu Economic Policies and Child Wellbeing: <http://www.childimpact.unicef-irc.org/> (abgerufen 13.12.2013).

<sup>147</sup> World Bank/UNICEF 2011a und 2011b (Guidance Note und Ressource Pack).

<sup>148</sup> Siehe ebd., S. 27 ff.

<sup>149</sup> Siehe GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-armutsorientierte-regierungsfuehrung.pdf> (abgerufen 20.11.2013).

Dabei ergeben sich folgende Anknüpfungspunkte für die Einbeziehung kinderrechtlicher Aspekte:

### Armutsbekämpfungsstrategien

- Einbeziehung von kinderrechtsorientierten Zielen und Indikatoren bei der Förderung der Erarbeitung von PRSPs, National Development Plans und SWAPs; Einbeziehung kinderrechtlicher Aspekte im Rahmen des Monitorings und der Evaluierung; Einbeziehung nationaler Strategien, Politiken und Aktionspläne für Kinder und der länderspezifischen Abschließenden Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes bei der Formulierung entsprechender Ziele
- Einbeziehung von kinderrechtsorientierten Zielen und Indikatoren im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe und Prüfung, inwieweit Fortschritte bei der Realisierung von Kinderrechten als Trigger für eine Auszahlung der performanceabhängigen Komponente der Budgethilfe eingesetzt werden bzw. verstärkt eingesetzt werden können
- Capacity Development für das für Kinder und Jugendliche zuständige Ministerium, damit dies in die Lage versetzt wird, kinderrechtlichen Ansätzen in PRSPs, kohärenten Sektorstrategien und weiteren nationalen Planungsstrategien Geltung zu verschaffen
- Förderung von Ansätzen, zivilgesellschaftliche Jugendorganisationen sowie junge Menschen bei der Formulierung und Evaluierung von nationalen Planungsstrategien und sektoralen Ansätzen, die Kinder und Jugendliche betreffen, einzubeziehen
- Verbesserung der Verbindung zwischen programmatischen Planungsdokumenten, wie den PRSPs, und der Haushaltsplanung sowie der Implementierung in nachgeordneten Behörden in den Politikfeldern und Leistungen, die junge Menschen betreffen. Hier besteht ein enger Zusammenhang zu Verwaltungsreformen und Dezentralisierungsvorhaben.
- Förderung der Geberkoordination im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik, mit dem Ziel, diesem Politikfeld mehr Gewicht zu geben sowie Programme zu konzentrieren und stärker aufeinander abzustimmen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen

### Armutorientierte Wirkungsanalyse

- Systematische Einbeziehung der Zielgruppe Kinder und Jugendliche in Ex-ante-PIAs sowie Weiterentwicklung von Methoden und Standards in diesem Bereich im Sinne kinderrechtsorientierter Wirkungsanalysen
- Verbesserung der verfügbaren Informationen und Daten zur Situation von Kindern und Jugendlichen, z.B. durch die Unterstützung von Statistikämtern, Jugendsurveys, qualitative und partizipative Forschung von und mit jungen Menschen (Peer-led Research)
- Qualifizierung innerhalb von Ministerien im Bereich Child Rights Impact Assessments (CRIAs)

## 10. Förderung politischer Teilhabe

### 10.1 Begründungszusammenhang

Kinder bleiben im politischen Geschehen häufig unsichtbar. Dies liegt auch daran, dass sie kein Wahlrecht haben und somit als politische Größe nicht ins Gewicht fallen. Umso wichtiger ist das in der Kinderrechtskonvention formulierte Recht junger Menschen auf politische Beteiligung. In Artikel 12 der KRK heißt es: „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.“

Das Recht von Kindern auf politische Beteiligung ist einer der allgemeinen Grundsätze der Kinderrechtskonvention und steht in einem engen Zusammenhang mit anderen bürgerlichen Rechten von Kindern, wie dem Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 13), dem Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14) und dem Recht auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 15). Eine wichtige Bedeutung hat in diesem Zusammenhang auch die Verpflichtung von Staaten, die Grundsätze und Bestimmungen der Kinderrechtskonvention „durch geeignete und wirksame Maßnahmen bei

Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen“ (Art. 42), denn die Wahrnehmung von Rechten setzt voraus, dass junge Menschen über sie ausreichend informiert sind.

Wie die Ausführungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Artikel 12 deutlich machen (siehe Box zu den Ausführungen des VN-Ausschusses zu Art. 12 KRK), ist die Beteiligung von Kindern an politischen Prozessen kein Selbstzweck, sondern dient dazu, Entscheidungsträgerinnen und -träger in Politik und Verwaltung über die Situation und Perspektiven von jungen Menschen zu informieren und sie damit in die Lage zu versetzen, bessere und stärker an der Lebenswirklichkeit von jungen Menschen ausgerichtete Entscheidungen zu treffen. Dieser Zusammenhang ist auch im Rahmen der Entwicklungskooperation relevant.

So begründet die für die schwedische Entwicklungszusammenarbeit zuständige Organisation Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) ihr Engagement für die Partizipation junger Menschen neben der legalen Verpflichtung folgendermaßen: Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verbessert die politische Entscheidungsfindung, liefert Informationen über die Bedürfnisse und Erfahrungen der Zielgruppe und beeinflusst damit positiv staatliche Leistungen für diese Gruppe. Zudem werden so demokratische Prozesse gefördert und die Fähigkeiten junger Menschen gestärkt, sich auszudrücken, zu verhandeln und sich zu organisieren. Schließlich speist sich die Betonung der Rolle junger Menschen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch aus der Hoffnung, dass sie in besonderer Weise als „agents for change“ in ihren Gesellschaften wirken können.<sup>150</sup>

Das Recht von jungen Menschen auf Partizipation sollte sich in allen Ansätzen und Programmen, die für die Verwirklichung von Kinderrechten relevant sind, widerspiegeln. Dementsprechend finden sich vielfältige Beispiele zur Einbeziehung junger Menschen im Rahmen entwicklungspolitischer Vorhaben, die sich nicht nur auf den Governance-Sektor beschränken.<sup>151</sup> Einige dieser Beispiele wurden schon in den vorhergehenden Abschnitten dieser Kurzstudie vorgestellt. In diesem Kapitel soll es daher vorrangig um Besonderheiten, Standards und Prinzipien von Partizipationsvorhaben mit jungen Menschen gehen und um die für den Bereich der Unterstützung politischer Teilhabe besonders relevanten Fragen nach der Institutionalisierung von Beteiligungsrechten und der Unterstützung für Jugendorganisationen.

#### Ausführungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Art. 12 KRK:

„This principle, which highlights the role of the child as an active participant in the promotion, protection and monitoring of his or her rights, applies equally to all measures adopted by States to implement the Convention. Opening government decision-making processes to children is a positive challenge. (...) If consultation is to be meaningful, documents as well as processes need to be made accessible. (...) Listening to children should not be seen as an end in itself, but rather as a means by which States make their interactions with children and their actions on behalf of children ever more sensitive to the implementation of children's rights. One-off or regular events like Children's Parliaments can be stimulating and raise general awareness. But article 12 requires consistent and ongoing arrangements. Involvement of and consultation with children must also avoid being tokenistic and aim to ascertain representative views. (...) It is important that Governments develop a direct relationship with children, not simply one mediated through non-governmental organizations (NGOs) or human rights institutions.“

Committee on the Rights of the Child 2003: General Comment No. 5.

<sup>150</sup> Sida 2010b.

<sup>151</sup> Siehe Literaturüberblick zu diversen Aspekten der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen UNICEF 2006b.

## 10.2 Standards zur Beteiligung junger Menschen an politischen Prozessen

Die Förderung der Beteiligung von jungen Menschen an politischen Prozessen in Kooperationsländern der EZ unterscheidet sich in einer Reihe von Aspekten von der Unterstützung politischer Teilhabe durch Erwachsene. Zu berücksichtigen ist, dass Kinder grundsätzlich verletzlich sind als Erwachsene und altersabhängig in unterschiedlicher Weise in der Lage sind, sich auszudrücken und ihre Sichtweise zu vertreten. Wichtig ist ebenfalls, dass Beteiligungsverfahren zu aussagekräftigen Ergebnissen führen und nicht nur eine Alibifunktion erfüllen. Relevant ist auch die Frage, inwieweit Sorgeberechtigte einzu beziehen sind.

Eine besondere Rolle bei der Auswahl von Beteiligungsformen und der Umsetzung von Partizipationsprozessen spielt zudem das spezifische Verständnis der gesellschaftlichen Rolle von Kindern und Jugendlichen in den jeweiligen Kooperationsländern. Einerseits dominiert in einer Reihe von Kooperationsländern noch ein traditionelles Verständnis der Mitsprachemöglichkeiten von jungen Menschen („Children should be seen and not heard.“). Andererseits verändert sich dieses Rollenverständnis permanent aufgrund gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse und wird auch von vielen Jugendlichen selbst infrage gestellt. Es geht also darum, den gesellschaftlichen Kontext zu berücksichtigen, Allianzen zu bilden und den „Mehrwert“ partizipativer Verfahren zu betonen.

Vor dem Hintergrund dieser Besonderheiten haben internationale Organisationen, die sich mit jungen Menschen im Rahmen von Entwicklungskooperationen befassen, ethische Standards zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen erstellt.<sup>152</sup> Zu den wichtigsten Aspekten gehören dabei:

- **Transparenz:** Ausreichende Information für junge Menschen über Ziel und Nutzen der Beteiligung
- **Freiwilligkeit:** Junge Menschen beteiligen sich aus eigenem Willen und mit Einverständnis der Erziehungsberechtigten und haben jederzeit die Möglichkeit, ihre Beteiligung zu beenden
- **Respekt:** Respektvoller Umgang, Redefreiheit, Würdigung der Beiträge aller Teilnehmenden, Berücksichtigung des sozialen Kontextes der Teilnehmenden, keine Beeinträchtigung anderer Verpflichtungen (Schule, einkommensgenerierende Tätigkeiten), Entschädigung für finanzielle Aufwendungen
- **Relevanz:** Junge Menschen sollten nur beteiligt werden, wenn das Thema für sie relevant ist, und sie sollten die Möglichkeit erhalten, eigene Themen einzubringen
- **Förderung:** Training zu Beteiligungsmethoden, Erfahrungsaustausch, Förderung des Selbstbewusstseins der Teilnehmenden
- **Kinderfreundlichkeit:** Altersgemäße Methoden, Informationen und Diskussionsformen
- **Inklusion:** Einbeziehung von Mädchen und Jungen gleichermaßen ebenso wie von besonders marginalisierten jungen Menschen wie bspw. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen
- **Sicherheit:** Die Beteiligung darf für junge Menschen in keiner Weise negative Konsequenzen nach sich ziehen und es müssen klare Regeln existieren, für den Fall, dass die Beteiligung zu Nachteilen für Teilnehmende führt
- **Follow-up:** Es muss klare Vereinbarungen zur Auswertung und Weiterführung der Beteiligung geben
- **Professionalität:** Verfahren sollten unter Beteiligung von Erwachsenen durchgeführt werden, die professionelle Erfahrungen im Umgang mit jungen Menschen haben

### Fallbeispiel Philippinen:

„The Philippines' National Anti-Poverty Commission Children Basic Sector (NAPC-CBS) is mandated by law to ensure that the opinions of marginalized groups of children are presented in the public policy arena. A children's council was constituted to offer a regular, institutionalized mechanism for children to influence government policies and decisions on issues affecting children. For over six years, the children's council raised concerns of poor children in the country. As a result of these efforts, pupil-to-book ratio improved and violence against children in school has been given greater attention. NAPC-CBS is also monitoring government commitments to the achievement of the MDGs using a monitoring tool developed by the children.“

Inter-Agency Working Group on Children's Participation 2008, S. 69.

<sup>152</sup> Siehe Save the Children 2003, S. 11 f.; Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2012, S. 8; World Bank/UNICEF 2011, S. 28 f., sowie Inter-Agency Working Group on Children's Participation 2007.

### 10.3 Ansätze zur Beteiligung junger Menschen an EZ-Vorhaben

Wie in den bisherigen Kapiteln deutlich wurde, haben entwicklungspolitische Organisationen die politische Beteiligung junger Menschen in sehr unterschiedlicher Weise und in diversen thematischen Zusammenhängen unterstützt.<sup>153</sup> Auch die deutsche EZ förderte Vorhaben in diesem Bereich, z.B. zur Beteiligung von jungen Menschen in Schulparlamenten und im Rahmen von Jugendbüros auf kommunaler Ebene in Serbien. Grundsätzlich lassen sich dabei sehr unterschiedliche Partizipationslevel und Organisationsformen unterscheiden: von der reinen Teilnahme ohne Mitsprachemöglichkeiten über verschiedene Konsultationsformen und die Anhörung oder Mitsprache in Gremien und Ausschüssen bis hin zur Beteiligung von jungen Menschen an Entscheidungen bzw. der selbstverantwortlichen Durchführung von Projekten.<sup>154</sup> Zudem gibt es zahlreiche Erfahrungen mit der Einbeziehung junger Menschen im Rahmen von Planungsprozessen, Assessments und Evaluierungen.

#### Aus den Erfahrungen der kanadischen EZ:

*„Because children and young people’s participation is a new and rapidly evolving field, the learning process is still a prominent element in all aspects of the project cycle. Experience has shown that openness, adaptation, flexibility, relationship building, shared understandings and realistic expectations are important success factors. Key to the smooth functioning of any initiative are capacity building of all actors, a willingness to experiment, and the patience to allow processes sufficient time to develop and mature.“*

Quelle: <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/NIC-626105915-KL4#a1> (abgerufen 1.12.2013).

Viele Vorhaben zur politischen Teilhabe setzen auf kommunaler Ebene an, da hier in besonderer Weise ein direkter Austausch zwischen den politischen und administrativen Entscheidungsträger/-innen auf der einen Seite und jungen Menschen auf der anderen Seite möglich ist. Zudem eignen sich der Inhalt und die Reichweite kommunaler Entscheidungen häufig dazu, in direkten Aushandlungsprozessen mit der Bevölkerung einschließlich junger Menschen diskutiert zu werden.

Ein Beispiel wäre das „Children Rights Governance Program“ von Save the Children Zimbabwe. Das Projekt unterstützte ca. 50 von jungen Menschen selbst geleitete Schulgruppen (child-led groups) bei einer Reihe unterschiedlicher Aktivitäten, die sich gegenseitig ergänzten und in ihrer Gesamtheit zu beeindruckenden Ergebnissen hinsichtlich der Sensibilisierung für Kinderrechte führten. Die Schulgruppen organisierten Einkommengenerierende Maßnahmen, um Waisenkinder bei den Schulgebühren zu entlasten, engagierten sich in der Lobbyarbeit auf kommunaler Ebene sowie bei dem nationalen Child Welfare Council und beteiligten sich über die Kontakte zu NGOs an der Diskussion des nationalen Haushaltsbudgets.<sup>155</sup>

Es gibt aber auch eine Reihe erfolgreicher Beispiele zur Beteiligung von jungen Menschen auf nationaler Ebene. So unterstützte UNICEF junge Menschen und zivilgesellschaftliche Organisationen bei Advocacy-Aktivitäten im Hinblick auf die Verabschiedung des Children’s Act in Mosambik.<sup>156</sup>

Junge Menschen können direkt, d.h. ohne organisatorische Einbindung in eine zivilgesellschaftliche Organisation, beteiligt werden (z.B. im Rahmen von Schulbeiräten) oder als Mitglieder organisierter Gruppen, wozu Kindergewerkschaften ebenso zählen können wie Jugendclubs. Häufig erhalten Kinder- und Jugendorganisationen Unterstützung durch Erwachsene. Entscheidend für eine Einordnung als Kinder- und Jugendorganisation ist jedoch, dass Erwachsene keine dominierende Rolle spielen oder die Organisation für eigene, z.B. politische Zwecke benutzen. In diesem Zusammenhang hat Save the Children ein Assessment-Tool für Jugendorganisationen entwickelt, das sowohl als Analyse- als auch als Planungsinstrument eingesetzt werden kann.<sup>157</sup> Die Einbeziehung von NGOs, die Kinder- und Jugendinteressen vertreten, aber im Wesentlichen von Erwachsenen geleitet werden, sollte die Beteiligung von Jugendorganisationen nicht ersetzen. Wie sonst bei der Beteiligung der Zivilgesellschaft stellt sich auch bei der Partizipation von Kindern und Jugendlichen jeweils die Frage der Repräsentativität der beteiligten jungen Menschen bzw. Jugendorganisationen, die sorgfältig beantwortet werden muss.

<sup>153</sup> Siehe auch UNICEF: *Child and Youth Participation Resource Guide mit vielfältigen Praxisbeispielen, Training Toolkits, auch zur Einbeziehung junger Menschen in Monitoring und Evaluierungsprozesse*: [http://www.unicef.org/adolescence/cypguide/resourceguide\\_intro.html](http://www.unicef.org/adolescence/cypguide/resourceguide_intro.html) (abgerufen 10.12.2013); *Save the Children 2012a*, mit Fallbeispielen zu „Child Participation and Accountability“; *Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2012* mit Fallbeispielen zu „Children in politics“; *International Institute for Environment and Development 2011* mit inspirierenden Praxisbeispielen aus diversen afrikanischen Ländern, siehe auch den *Youth Participation Guide* von *Family Health International 2008*.

<sup>154</sup> Siehe *CIDA 2006*, S. 10.

<sup>155</sup> Siehe *Makoni 2012*.

<sup>156</sup> *World Bank/OECD 2013*, S. 148.

<sup>157</sup> Siehe *Feinstein/O’Kane 2005*.

Bestandteil von Programmen ist nicht selten eine Stärkung der institutionellen Kapazität von Jugendorganisationen, z.B. durch Trainings, die Beteiligung von Jugendlichen im Rahmen von Delegationen oder die Förderung von Austauschprogrammen. Hinzu kommen Informations- und Bildungsprogramme, die Kinderrechte und Partizipationsmöglichkeiten junger Menschen thematisieren. Jugendliche lassen sich auch erfolgreich durch die Förderung von Freiwilligenprogrammen, Peer-Education-Initiativen, Kultur- und Medienprogramme mobilisieren.<sup>158</sup> Hier eröffnen neue Kommunikationstechnologien und soziale Medien innovative und interessante Optionen. Insgesamt gibt es in vielen Kooperationsländern der EZ vielfältige und aktive Jugendorganisationen, deren Engagement gewinnbringend in die Entwicklungszusammenarbeit eingebracht werden kann.<sup>159</sup>

Allerdings kann die Beteiligung von jungen Menschen auch mit Herausforderungen für die herkömmliche Praxis der Entwicklungskooperation verbunden sein. In einer Auswertung der kanadischen Entwicklungsagentur CIDA<sup>160</sup> von verschiedenen Pilotprojekten, deren Zielgruppe junge Menschen waren und die mit einem ergebnisorientierten Managementansatz arbeiteten, ergaben sich u.a. folgende „lessons learned“<sup>161</sup>:

- Vorhaben sollten über ein breiter gefasstes Projektdesign verfügen, Entscheidungen über partizipative Elemente schon in der Projektplanungsphase treffen und dazu Konsultationen mit jungen Menschen durchführen und umfassend auf die Einbeziehung lokaler Expertise und Kontexte achten.
- Projekte brauchen einen längeren Zeitrahmen für die Implementierung und einen flexiblen Planungsrahmen, der Raum lässt für Anpassungen und Innovationen. Über Ziele und Formen der Umsetzung der Beteiligung von Jugendlichen sollte bei allen Stakeholdern Klarheit herrschen und sie sollten von allen Stakeholdern unterstützt werden.
- Wichtig ist die Einbeziehung von Gender-Aspekten, Capacity Development der Jugendorganisationen sowie sorgfältige Stakeholder-Analysen, da oft viele Partner aus unterschiedlichen Sektoren beteiligt sind. Der einmalige Einsatz von Kurzzeitgutachterinnen und -gutachtern sollte vermieden werden.
- Innovative Methoden bei der Auswertung des Projekts durch die beteiligten Jugendlichen sollten einbezogen werden. Dies erfordert ebenfalls mehr Zeit und Ressourcen.

In einer ausführlichen Analyse von Partizipationsansätzen im Rahmen der Arbeit von Save the Children Sweden wurde außerdem auf die Schwierigkeit hingewiesen, marginalisierte Jugendliche (z.B. Kinder mit Behinderungen, Kinder aus Minderheiten) im Rahmen von Beteiligungsprozessen zu erreichen.<sup>162</sup> Zusammenfassend formuliert die Inter-Agency Working Group on Children's Participation:

„There are many challenges. No approach to the involvement of children in public decision making is guaranteed to succeed. It takes hard work, persistence, innovation, flexibility and attention to detail to build the capacities, commitment, resources, standards and structures needed for children's views to be reflected in policy decisions.“<sup>163</sup>

## 10.4 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in diesem Handlungsfeld ist die Förderung von zivilgesellschaftlicher Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen in Kooperationsländern, um die Verankerung demokratischer Strukturen zu fördern, die Legitimität staatlichen Handelns zu erhöhen und über Rückkopplungsprozesse zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung die Leistungsfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu erhöhen. Ein wichtiges Anliegen ist dabei, die Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen zu fördern.

Die Unterstützung erfolgt auf drei Ebenen. Erstens wird die Ausgestaltung institutioneller Rahmenbedingungen unterstützt, z.B. durch die Verankerung von Anhörungs- und Beteiligungsrechten auf gesetzlicher Ebene, die Institutionalisierung von Verfahren der Bürgerbeteiligung innerhalb der Verwaltung und die Begleitung von Partizipationsprozessen in einzelnen Vorhaben. Zweitens werden zivilgesellschaftliche Organisationen gestärkt, um ihre Interessenartikulation und ihre Verhandlungsfähigkeit zu verbessern. Dies umfasst u.a. die Vermittlung von Fachwissen, Unterstützung bei der Organisationsentwicklung und Vernetzung. Drittens werden Kompetenzen von Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Politik und Verwaltung im Hinblick auf eine teilhabeorientierte Politikgestaltung gestärkt.<sup>164</sup>

<sup>158</sup> Siehe Inter-Agency Working Group on Children's Participation 2008, S. 50 ff.

<sup>159</sup> Siehe z.B. die 5th African Youth and Governance Conference 2013 in Accra: <http://www.aygconference.org/> (abgerufen 13.12.2013).

<sup>160</sup> Jetzt eingegliedert in das kanadische Außenministerium.

<sup>161</sup> Die Projekte umfassten u.a. Bildung und Friedenssicherung für Kinder, die in Kolumbien von bewaffneten Konflikten betroffen waren, für Kinderrechte in Sri Lanka und Kinderarbeit in Ägypten; siehe CIDA 2006 und CIDA 2007.

<sup>162</sup> Save the Children 2008, S. 37.

<sup>163</sup> Inter-Agency Working Group on Children's Participation 2008, S. 71.

<sup>164</sup> Siehe BMZ 2012b und GIZ: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-foerderung-politischer-teilhabe.pdf> (abgerufen 22.11.2013).

Für eine Integration kinderrechtsbasierter Ansätze ergibt sich hier eine Fülle von Anknüpfungspunkten:

### **Institutionalisierung und Begleitung von Beteiligungsverfahren für junge Menschen**

- Durchführung von Untersuchungen in Kooperationsländern zu den Beteiligungsmöglichkeiten junger Menschen: Wo und wie beteiligen sich junge Menschen am politischen Prozess? In welche bestehenden Beteiligungsprozesse sollten junge Menschen einbezogen werden? Wo wäre die Einführung neuer Beteiligungsverfahren für junge Menschen sinnvoll? In welchen Bereichen wäre eine gesetzliche Institutionalisierung von Beteiligungsverfahren für junge Menschen sinnvoll?
- Erarbeitung von Standards bei der Beteiligung von jungen Menschen in EZ-Vorhaben und Entwicklung von Best Practices
- Initiierung und Begleitung von partizipativen Prozessen mit jungen Menschen sowie Kinder- und Jugendorganisationen in Programmen, die auf kommunaler Ebene ansetzen; Initiierung von kinderrechtsorientiertem Community-Based-Monitoring
- Initiierung und Begleitung von partizipativen Prozessen mit jungen Menschen sowie Kinder- und Jugendorganisationen in Sektorprogrammen, bei denen junge Menschen eine wichtige Zielgruppe darstellen (z.B. Bildung, Gesundheit<sup>165</sup>)
- Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten mit den Sektoren Bildung sowie Wirtschaft und Beschäftigung zur Frage, inwieweit die Rechte junger Menschen in bestehende Curricula an Schulen und in Programme der beruflichen Bildung integriert werden können

### **Capacity Development innerhalb von Politik und Verwaltung zur Einbeziehung von jungen Menschen**

- Training von relevanten Entscheidungsträgerinn und -trägern in Politik und Verwaltung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zu Formen, Methoden und Umsetzung der Beteiligung junger Menschen
- Unterstützung bei der Erarbeitung kinderfreundlicher Informationsmaterialien und Kommunikationsstrategien (Print, Radio, TV, Video, Online) zu Kinderrechten und Möglichkeiten der politischen Teilhabe von jungen Menschen

### **Stärkung zivilgesellschaftlicher Jugendorganisationen**

- Förderung der Professionalisierung und Vernetzung von Jugendorganisationen, z.B. durch Unterstützung von Trainings zu Advocacy, Verhandlungs- und Dialogkompetenzen, Fund-raising und der Nutzung von neuen Medien
- Förderung von Youth-Leadership-Programmen, Bildungsprogrammen und Peer-Education-Programmen zum Thema Kinderrechte
- Prüfung der Möglichkeiten von Kooperationen zu den Themen Kinderrechte und Partizipation mit Austauschprogrammen und EZ-Initiativen in Deutschland, z.B.:
  - Jugendaustauschprogramme im Rahmen der EZ, z.B. ENSA – Entwicklungspolitischer Schulaustausch (angesiedelt bei Engagement Global), Freiwilligendienst weltweit
  - EZ-Initiativen, die insbesondere auf junge Menschen abzielen, z.B. Partnerschaft mit Afrika
  - Zivilgesellschaftlich organisierte Schüleraustauschprogramme
- Unterstützung von Programmen, die neue Medien sowie innovative Kommunikationsstrategien nutzen, um Kinderrechte und ihre Umsetzung zu thematisieren und junge Menschen an politischen Prozessen zu beteiligen (siehe auch Kapitel 11)

<sup>165</sup> Siehe z.B. den Bereich der Sexualaufklärung und der Prävention sexuell übertragbarer Infektionen, wo schon jetzt zahlreiche praxiserprobte Ansätze zur Einbeziehung von jungen Menschen existieren.

# 11. Medien

## 11.1 Begründungszusammenhang

Für eine kinderrechtsorientierte EZ im Medien- und Kommunikationsbereich sind Artikel 13 und 17 der KRK besonders relevant. Artikel 13 garantiert jungen Menschen das Recht auf freie Meinungsäußerung und freien Zugang zu „Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere vom Kind gewählte Mittel“ (in den Grenzen klar umrissener Bestimmungen wie Persönlichkeitschutz oder Schutz öffentlicher Sittlichkeit). Artikel 17 fordert die Vertragsstaaten im Hinblick auf die wichtige Rolle von Massenmedien u.a. dazu auf, „die Massenmedien [zu] ermutigen, Informationen und Material zu verbreiten, die für das Kind von sozialem und kulturellem Nutzen sind“, „die internationale Zusammenarbeit bei der Herstellung, beim Austausch und bei der Verbreitung dieser Informationen und dieses Materials aus einer Vielfalt nationaler und internationaler kultureller Quellen [zu] fördern“ sowie „die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, [zu] fördern“.

Damit sind wichtige Aspekte einer entwicklungspolitischen Medienarbeit aus kinderrechtlicher Perspektive formuliert: Junge Menschen sollen sich in bestehenden Medien oder durch die Erstellung eigener Medien frei äußern können und sollen Medien frei nutzen können, soweit dies nicht ihren Schutz verletzt. Massenmedien haben eine Verantwortung, jungen Menschen relevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Regierungen sollen die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Zurverfügungstellung von Informationen für junge Menschen fördern und sind verpflichtet, Richtlinien zum Schutz von Kindern im Rahmen der Berichterstattung von Massenmedien zu erlassen.

Entsprechend ihrer Aufgabe im Rahmen pluralistischer Demokratien spielen Medien aus kinderrechtlicher Perspektive zudem eine wichtige Rolle in ihrer Watchdog-Funktion bei der Überwachung der Einhaltung und Verwirklichung von Kinderrechten (bzw. bei Verstößen dagegen). Außerdem sind Medien unerlässlich bei Advocacy-Aktivitäten, indem sie jungen Menschen und ihren Belangen eine Stimme verleihen und über Themen zu berichten, die für sie relevant sind.

### Zur Rolle der Medien

*„Media are (almost) everywhere and are a powerful force in forming, influencing and changing public opinions. For the most part, the media project images of children either as helpless victims in need of protection or as troublemakers, juvenile offenders and problems for society. The media are not only powerful and pervasive tools for change, they also transmit strong role models for children and childhood. Broadcast media have important roles to play in challenging stereotypes, projecting children as positive forces and active citizens in society, and in building young people’s citizenship. Children’s involvement in the media can have a tremendous symbolic role because it can show a wide public that children have much greater capacity than most adults give them credit for. This idea can strengthen public acceptance of children’s rights generally. (...) [This] can help other children to visualize empowered roles for themselves.“*

*Inter-Agency Working Group on Children’s Participation 2008, S. 59.*

Nicht zu unterschätzen ist schließlich der Einfluss, den Medien auf die öffentliche Wahrnehmung von jungen Menschen haben. Medien porträtieren junge Menschen in ihrer Berichterstattung häufig entweder als schutzlose Opfer oder als Problemgruppe, können aber auch durch die Darstellung junger Menschen als positive Rollenträgerinnen und -träger inspirierend für Gleichaltrige wirken (siehe Box zur Rolle der Medien).

## 11.2 Junge Menschen, Medien und Kommunikation – entwicklungspolitische Ansätze

Ansätze und Methoden zur Nutzung von Medien und Kommunikationsstrategien im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden international unter dem Begriff Communication for Development (C4D) zusammengefasst. Die VN definieren C4D als „a social process based on dialogue using a broad range of tools and methods. It is also about seeking change at different levels, including listening, building trust, sharing knowledge and skills, building policies, debating and learning for sustained and meaningful change“<sup>166</sup>. C4D wird klar abgegrenzt von Strategien der Öffentlichkeitsarbeit oder der Unternehmenskommunikation, da es nicht um die Selbstdarstellung von entwicklungspolitischen Organisationen geht, sondern um die Frage, wie Medien und Kommunikation eingesetzt werden können, um gesellschaftliche Veränderungsprozesse zu unterstützen.

<sup>166</sup> Siehe 11th UN Inter-Agency Round Table on Communication for Development: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=28939&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28939&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (abgerufen 18.10.2014).

Im Rahmen von C4D werden im Wesentlichen drei zentrale Ansätze verfolgt: , Behaviour and Social Change und Media Development. Abhängig vom jeweiligen Kontext, den jeweils formulierten Kommunikationszielen und der Zielgruppe kommen dabei unterschiedliche Methoden, Formate und Kommunikationskanäle zum Einsatz (z.B. Community-Medien, Edutainment, Empowerment, Nutzung von Information and Communication Technology (ICT), Participatory Communication, Social Mobilisation vermittelt über audiovisuelle Kanäle, Print, digitale Medien, Mobilkommunikation, interpersonelle Kommunikation, Geographical Information Systems).<sup>167</sup>

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit hat eine Fülle unterschiedlicher Initiativen zur Nutzung von Medien und Kommunikationsstrategien für junge Menschen hervorgebracht. Verschiedene webbasierte Informationsnetzwerke geben einen Überblick über die Vielfalt der Projekte, wobei insbesondere die Datenbanken der „Communication Initiative“ umfassende Informationen zu Fallbeispielen, Ansätzen und Evaluierungen im Rahmen unterschiedlicher Themenfelder wie Gesundheit, Bildung, kommunale Entwicklung, Friedenssicherung, politische Teilhabe etc. enthalten.<sup>168</sup> Im Folgenden sollen daher nur einige Beispiele herausgegriffen werden.

### Fallbeispiel Uganda

„UReport is a free SMS social monitoring platform developed by UNICEF Uganda and designed to identify and address issues that children and youth in Uganda care about. By texting ‚join‘ to 8500, a person can become a Ureporter. Via SMS, the project’s 221,218 Ureporters (almost two-thirds female), receive questions and collect real-time information in their communities. Some of the issues that children have been polled on include gender violence, water, inflation, early marriage, HIV/AIDS, and justice for children. Use of SMS allows qualitative data to be analyzed and quickly acted upon. One poll, for example, asked ‚What effect has the heavy rain had on the health of children and youth? A high frequency of the word ‚mosquitoes‘ in responses prompted project organizers to send out a second question asking ‚Last time you had malaria did you take medicine? Answer YES or NO. These responses were immediately mapped on the UReport website, and shared with the Ministry of Health for follow up. Project organizers suggest that UReport could help to create community dialogue (...) and help verify the impact and quality of donor and government projects. (...) By collecting information from participants (age, sex, community groups they’re active in, health facility they report to, school they go to) project staff can tag demographic, location-specific data to a phone number, essentially ‚turning a dumb phone into a smartphone.‘“

UNICEF 2013a, S. 18 f.

Eine Reihe von Projekten nutzt Kommunikationsstrategien, bei denen junge Menschen selbst beteiligt sind, als Advocacy-Tool. Junge Menschen werden z.B. dabei unterstützt, TV-Beiträge, Radioprogramme oder Zeitungen zu gestalten.<sup>169</sup> Diese „child-led media initiatives“ können ein sehr effektives Mittel bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Kinderrechte sein. So unterstützte Save the Children im Distrikt Gulu von Uganda die Teilnahme von Kindern an Radioprogrammen, um auf deren Situation und deren Beitrag im Rahmen von Maßnahmen zur Friedenssicherung aufmerksam zu machen<sup>170</sup>. Auf den Philippinen unterstützt UNICEF junge Menschen bei der Erarbeitung und Verbreitung von TV-Beiträgen in nationalen Fernsehkanälen in Zusammenarbeit mit der „Probe Media Foundation Inc“.<sup>171</sup>

Erfolgreich werden neue Medien auch zur sozialen Mobilisierung und Beteiligung von Jugendlichen an Meinungsbildungsprozessen genutzt. Diese Ansätze greifen die Chancen auf, die die digitale Revolution bietet, und beziehen neue Kommunikationsformen ein, die von vielen Jugendlichen weltweit zunehmend genutzt werden und deren Kosten erheblich unter der Beteiligung im Rahmen klassischer Medien liegen. Soziale Medien eröffnen vielfältige neue Wege für junge Menschen, sich über Blogs, Twitter, YouTube-Videos, Facebook-Seiten und andere Kommunikationsplattformen aktiv einzubringen.<sup>172</sup>

Das Potenzial der neuen Medien wird zunehmend auch im Rahmen von Vorhaben der deutschen Entwicklungskooperation und internationalen Zusammenarbeit genutzt.<sup>173</sup> So unterstützte das Auswärtige Amt ein Social-Media-Projekt zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Dialog in Bolivien, bei dem eine Komponente die Vermittlung rechtsstaatlicher und demokratischer Werte an Jugendliche durch Social-Media-Plattformen betraf.<sup>174</sup>

167 Siehe United Nations Inter-agency Group on Communication for Development 2011.

168 The Communication Initiative: Children, Equity, and Development: <http://www.comminit.com/children/>; The Communication Initiative: Adolescent Development and Participation: <http://www.comminit.com/adolescent-development/category/sites/global/adolescent-development>; siehe auch The International Clearinghouse on Children, Youth & Media des Nordic Information Centre for Media and Communication Research: <http://www.nordicom.gu.se/clearinghouse.php?portal=about>; sowie die UNICEF-Initiative MAGIC (Media Activities and Good Ideas by, with and for Children): <http://www.unicef.org/magic/index.html> (alle abgerufen 13.12.2013).

169 Siehe Asthana 2006 und Plan International 2007.

170 Siehe Save the Children 2013, S. 89.

171 Siehe Inter-Agency Working Group on Children’s Participation 2008, S. 60.

172 Siehe u.a. The International Clearinghouse on Children, Youth and Media 2013.

173 Siehe z.B. GIZ 2013; siehe auch die UNICEF-Initiative Voices of Youth: <http://www.voicesofyouth.org/> (abgerufen 18.10.2014).

174 Siehe: <http://www.giz-good-governance.de/good-governance-2-0-ein-wirkungsorientierter-blick-auf-chancen-und-risiken-von-sozialen-medien/> (abgerufen 4.11.2013).

Die Herausforderung besteht dabei u.a. darin, dass viele Jugendliche gerade in den ländlichen Gebieten des globalen Südens nicht ans digitale Netz angeschlossen sind (digital divide) und junge Menschen in besonderer Weise dem Risiko von Missbrauch durch sexuelle Belästigung und Cyber-Kriminalität ausgesetzt sind.

Dementsprechend wichtig ist es, bei der Entwicklung von C4D-Ansätzen, die neue Kommunikationstechnologien nutzen, das Augenmerk besonders auf den Zugang für benachteiligte junge Menschen zu richten. So hat z.B. UNICEF eine Reihe von Fallstudien, bei denen ICT-Instrumente genutzt wurden, im Hinblick auf ihren Nutzen bei der Förderung von marginalisierten jugendlichen Mädchen analysiert. Auffällig war, dass die meisten Projekte nicht Internet-Medien nutzten, sondern Mobiltechnologie, um die Zielgruppe einzubeziehen (siehe Box zum Fallbeispiel Uganda).<sup>175</sup> Ein interessantes Beispiel ist auch die Kooperation der NGO Plan International mit dem Telekommunikationskonzern Nokia, da hier unterschiedliche Themenfelder einbezogen werden. Im Rahmen der Kooperation wurden in verschiedenen afrikanischen Ländern Medienprojekte mit jungen Menschen zur Advocacy-Arbeit für Kinderrechte unterstützt ebenso wie Telefon-Helplines für junge Menschen und der Einsatz von Mobiltechnologie zur Verbesserung von Leistungen im Bildungssystem.<sup>176</sup>

Von Bedeutung sind auch Projekte, die bei der Verbesserung von Berichten über junge Menschen in Medien ansetzen. Basis dieser Ansätze sind von UNICEF erarbeitete Richtlinien für die Berichterstattung über Kinder, z.B. zum Schutz der Persönlichkeit in Missbrauchsfällen, der Vermeidung von stereotypen Darstellungen oder zum Umgang mit Kindern im Rahmen von Interviews.<sup>177</sup> Ebenso hat die „International Federation of Journalists“ umfangreiche Regeln und Vorschläge vorgelegt, die nicht nur den Umgang mit jungen Menschen als Protagonistinnen und Protagonisten einer Story betreffen, sondern auch Nachrichten und Reportagen über Kinderrechte und die Situation von jungen Menschen insgesamt fördern sollen.<sup>178</sup>

In der Praxis werden unterschiedliche Ansätze oft miteinander verbunden. So fördert die Europäische Kommission zusammen mit Save the Children und Sida die Initiative „Media Monitoring Africa“ in Südafrika, um ethische Standards bei der Berichterstattung über junge Menschen zu integrieren und Nachrichten zu kinderrelevanten Themen in die Medien einzuspeisen. Junge Menschen werden bei der Erstellung von Berichten sowie beim

Monitoring der Medienarbeit miteinbezogen. Die Initiative vernetzt dabei 570 Kinder, 500 Journalistinnen und Journalisten sowie 25 Medienhäuser, die täglich mehr als neun Millionen Mediennutzerinnen und -nutzer erreichen.<sup>179</sup>

„ANDI Latin America Network“, ein Netzwerk von zwölf Kinderrechts- bzw. Medienorganisationen in Lateinamerika, verbindet umfassende Analysen zur Berichterstattung über junge Menschen mit Weiterbildungen für Journalistinnen und Journalisten und der sozialen Mobilisierung zu zentralen kinderrechtlichen Themen (z.B. Kinderarbeit, sexuelle Ausbeutung u.a.). Das Netzwerk arbeitet aber auch zu weiteren Themen, wie Medienausbildung in Schulen, der Einführung qualitativer Standards bei Programminhalten für junge Menschen, der Förderung regionaler Programminhalte und dem Schutz von jungen Menschen im Rahmen kommerzieller Medienwerbung.<sup>180</sup>

### 11.3 Anknüpfungspunkte im Rahmen der deutschen EZ

Vorhaben zur Unterstützung von Presse- und Meinungsfreiheit und einer pluralistischen und unabhängigen Medienlandschaft sind ein zentraler Baustein bei der Förderung von Good Governance in vielen Kooperationsländern der deutschen EZ.<sup>181</sup> Unabhängige Medien und Pressefreiheit sind unabdingbar für die Entwicklung einer pluralistischen politischen Kultur und in ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Regierung einer der Eckpfeiler des Systems der Checks and Balances. Sie geben oppositionellen und benachteiligten Gruppen eine Stimme und spielen eine tragende Rolle bei der Vermittlung von Information und Bildungsinhalten.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt im Medienbereich verschiedene Strategien. Sie fördert die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für unabhängige Medien, die journalistische Aus- und Weiterbildung sowie die Medienentwicklung. Ebenso setzt sie sich ein für Initiativen zur Stärkung der Informationsfreiheit und unterstützt Ansätze zur Verbesserung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien „für die gesamte Bevölkerung“. Schließlich fördert sie die „Menschenrechtsbildung und Beteiligung der Zivilgesellschaft in politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen durch den Einsatz basisnaher Medien“, insbesondere um benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu unterstützen.<sup>182</sup>

<sup>175</sup> UNICEF 2013.

<sup>176</sup> Siehe Plan International: <http://plan-international.org/about-plan/resources/videos/plan-and-nokia-giving-children-a-voice> (abgerufen 10.12.2013).

<sup>177</sup> UNICEF o.J.: *Principles and Guidelines for Ethical Reporting Children and Young People under 18 years old*.

<sup>178</sup> International Federation of Journalists 2002; siehe auch UNESCO 2013.

<sup>179</sup> Siehe Save the Children 2013, S. 135, sowie Media Monitoring Africa: <http://www.mediamonitoringafrika.org/index.php/programmes/category/children/> (abgerufen 12.12.2013).

<sup>180</sup> Siehe ANDI – *Communication and Rights* 2012.

<sup>181</sup> Siehe BMZ 2012b.

<sup>182</sup> BMZ 2012b, Kapitel: *Medienförderung im Kontext von Demokratieförderung*, S. 13.

Außerdem nutzen viele EZ-Vorhaben zunehmend unterschiedliche Kommunikationsstrategien, um Zielgruppen zu erreichen und ihre Programmziele erfolgreicher umzusetzen (Entwicklungskommunikation/C4D). Dies schließt die Nutzung innovativer Strategien, z.B. Edutainment-Ansätze oder partizipative Ansätze, ein. Dabei werden zunehmend nicht nur die klassischen Medien im Print, Radio, TV und Online-Bereich unterstützt oder genutzt, sondern auch neue und soziale Medien sowie mobile Kommunikationstechnologien.

Für die Verwirklichung von Kinderrechten ergeben sich hier vielfältige Ansatzpunkte:

### **Reformierung rechtlicher Rahmenbedingungen**

- Verankerung von kinderschutzrechtlichen Regelungen (ethical codes) in selbstverpflichtenden Verhaltenskodizes der Medienbranche
- Unterstützung bei der Entwicklung von rechtlichen Regeln zum Kinderschutz in Medien, insbesondere im TV- und Internetbereich

### **Journalistenausbildung**

- Förderung journalistischer Weiterbildung zu den Themen Kinderrechtskonvention, ethische Standards bei der Berichterstattung über Kinder, Berichterstattung über zentrale Themen, die die Verwirklichung von Kinderrechten und die Lebenswirklichkeit von jungen Menschen (insbesondere benachteiligte Gruppen) betreffen
- Förderung journalistischer Weiterbildung zur Einbeziehung und Beteiligung von jungen Menschen in Programmen, z.B. als Jungautorinnen und -autoren, Moderatorinnen und Moderatoren, Redakteurinnen und Redakteure, Bloggerinnen und Blogger
- Initiierung von Media Awards für gelungene kinderrechtsorientierte Berichterstattung in Medien

### **Förderung von Medienkompetenz und Zugang zu Kommunikationstechnologien**

- Ausbildung junger Menschen/Jugendorganisationen im Umgang mit Medien und Trainings zur Erstellung von Print-, Radio-, Video- und Onlinebeiträgen und Fotografien als Advocacy-Tools
- Ausbildung von jungen Menschen/Jugendorganisationen zur Nutzung neuer und sozialer Medien und mobiler Kommunikationstechnologie, um sich zu vernetzen und politische Beteiligungsprozesse zu stützen
- Initiierung von Programmen, die innovative C4D-Ansätze nutzen, um Kinderrechte und ihre Umsetzung zu thematisieren und junge Menschen an politischen Prozessen zu beteiligen

### **Menschenrechtsbildung**

- Unterstützung von Medienprogrammen in den Bereichen Print, Radio, TV, Online zu Kinderrechten und der Lebenswirklichkeit junger Menschen

## 12. Weiterführende Thesen zur Querschnittsverankerung von Kinderrechten in Governance-Handlungsfeldern

1. Im Rahmen der vorliegenden Kurzstudie wurde eine Reihe von Ansatzpunkten für die Einbeziehung von Kinder- und Jugendrechten in den verschiedenen Governance-Handlungsfeldern aufgezeigt, bei denen Handlungsansätze und Projekterfahrungen im Rahmen der Entwicklungskooperation vorliegen. Auf diesen können Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufbauen. Zu prüfen wäre, in welchen Feldern kinderrechtliche Ansätze z.B. im Rahmen von Pilotprojekten erprobt bzw. in bestehende Programme integriert werden könnten und in welchen Feldern/bei welchen Vorhaben der deutschen EZ im Governance-Bereich Kinder- und Jugendrechte regelmäßig berücksichtigt werden sollten.
2. Vorhaben, die Kinder- und Jugendrechte einbeziehen bzw. bei denen die Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten einen Schwerpunkt des Programms bilden, sollten auf der Grundlage eines kinderrechtsbasierten Ansatzes entwickelt werden. Dies schließt ein, dass Genderfragen und Beteiligungsformen von jungen Menschen schon bei der Projektkonzeption umfassend berücksichtigt werden.
3. Vorhaben zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten sollten – ausgehend von einem holistischen Ansatz – möglichst an mehreren Schaltstellen ansetzen. So sollten sie z.B. die Stärkung der Politikformulierung und Steuerungsfähigkeit auf nationaler Ebene (z.B. Förderung der Entwicklung bzw. Revision nationaler Aktionspläne und der koordinierenden Verwaltungseinheit) verbinden mit Ansätzen im Bereich der Haushaltsplanung sowie Ansätzen zur Stärkung der Kontrollfunktion von Organisationen (z.B. Parlament, Ombudsperson, Zivilgesellschaft) und Kommunikationsstrategien zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit (multidimensionaler Ansatz). Dabei sollte auf eine Einbeziehung aller relevanten Stakeholder geachtet werden (Multi-Akteurs-Ansatz).
4. Um die Wirksamkeit von Vorhaben zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten sichtbar zu machen, wäre es sinnvoll, Ansätze in Governance-Handlungsfeldern einzubetten bzw. mit Programmen zu verbinden, die zur Verwirklichung von Kinderrechten in den Bereichen Gesundheit, Bildung, soziale Sicherung, Kinderschutz, Berufliche Bildung/ Economic Empowerment beitragen. Die Stärkung von Steuerungs-, Planungs- und Kontrollkapazitäten für Kinder- und Jugendrechte in Governance-Handlungsfeldern ist kein Selbstzweck, sondern soll dazu beitragen, Schutzrechte junger Menschen zu verwirklichen und Leistungen für junge Menschen zu verbessern. Diese Verbindung sollte sich daher auch in der Programmkonzeption widerspiegeln („Twin Track“-Ansatz).
5. Gute Ansatzpunkte bietet die Förderung lokaler Prozesse zur Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten in Verbindung mit strategischen Schritten und komplementären Strategien zur Einbeziehung regionaler und nationaler Strukturen und Ebenen (Mehr-Ebenen-Ansatz).
6. Zu prüfen wäre, inwieweit Vorhaben zur Förderung von Kinder- und Jugendrechten zu einer Verbesserung der Daten zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Kooperationsländern der EZ beitragen können ebenso wie zur Entwicklung von Indikatoren und Monitoringsystemen, die Fortschritte bei der Verwirklichung von Kinderrechten messen.
7. Vorhaben zu Kinder- und Jugendrechten sollten Gebrauch machen von den Möglichkeiten, die partizipative C4D -Ansätze insbesondere in den Bereichen Social Media, Mobilfunktechnologie, Musik, Film, Theater, Radio, TV bieten, um junge Menschen altersgerecht zu erreichen und für diese Zielgruppe attraktive Beteiligungsformen zu entwickeln.
8. Die Verknüpfung von kinderrechtsbasierten Ansätzen mit Ansätzen zur Förderung von Good Governance ist ein innovatives und verhältnismäßig junges Feld im Rahmen der internationalen Entwicklungskooperation. Dementsprechend fruchtbar sind der Erfahrungsaustausch und die Kooperation mit weiteren Organisationen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, die in diesem Bereich arbeiten.<sup>183</sup> Darüber hinaus sollten Vorhaben darauf abzielen, zur Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Best Practices beizutragen und die Süd-Süd-Kooperation zu diesen Fragen zu fördern.
9. Zu prüfen wäre, inwieweit Indikatoren zur Verwirklichung von Kinderrechten in bestehende Governance Assessment Tools der deutschen EZ und die Bewertung des Governance-Niveaus und der Entwicklungsorientierung von Kooperationsländern der EZ einbezogen werden bzw. in Zukunft einbezogen werden können.

<sup>183</sup> So entwickelt UNICEF derzeit mit finanzieller Unterstützung der EU (Development Co-operation Instrument, „Investing in People“-Komponente) umfassende Instrumente u.a. zur Einbeziehung von Kinderrechten in Armutsbekämpfungsstrategien, der Haushaltsplanung, Gesetzesreformen und der Beteiligung von jungen Menschen (A Comprehensive Toolkit to Address Children's Rights in Development Cooperation and Government Planning).

## Literatur

- ActionAid 2011: Just and Democratic Local Governance Accountability, Quality and Equity in Public Service Provision, ELBAG Handbook Series, o.O.
- African Child Policy Forum 2011: The African Report on Child Wellbeing 2011: Budgeting for Children, Addis Abeba.
- African Child Policy Forum 2013: The African Report on Child Wellbeing 2013. Towards greater Accountability to Africa's Children, Addis Abeba.
- Alexander, Jane/Matiza, Girlmerina 2012: Independent Evaluation of the Child Friendly National Budget Initiative, Final Report, Save the Children Zimbabwe.
- ANDI – Communication and Rights 2012: The Rights of Children and the Right to Media. Strengthening convergences in legal frameworks and public policies, ANDI Latin America Network, Brazilia.
- Asthana, Sanjay 2006: Innovative Practices of Youth Participation in Media. A research study on twelve initiatives from around the developing and underdeveloped regions of the world, UNESCO, Paris.
- Berman, Gabrielle 2008: Undertaking a Human Rights-Based Approach: Lessons for Policy, Planning and Programming – Documenting Lessons Learned for the Human-Rights-Based Approach to Programming: An Asia-Pacific Perspective – Implications for Policy, Planning and Programming, UNESCO Bangkok, Bangkok.
- BMZ 2011a: Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier 4/2011, Bonn/Berlin.
- BMZ 2011b: Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen: Ein Positionspapier des BMZ, BMZ-Strategiepapier 12/2011, Bonn/Berlin.
- BMZ 2012a: Kinder- und Jugendrechte konkret: Fact Sheets zu den Rechten junger Menschen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, BMZ-Informationsbroschüre 3/2012, Bonn/Berlin.
- BMZ 2012b: Gute Regierungsführung konkret, Ansätze und Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis, BMZ-Informationsbroschüre 4/2012, Bonn/Berlin.
- BMZ 2013: Kinder- und Jugendrechte konkret, Beispiele aus der Praxis, BMZ-Informationsbroschüre 2/2013, Bonn/Berlin.
- British Council 2011: Youth Survey of Nepal, Kathmandu.
- Central American Learning Circle on Children's Rights and Local Development 2009: Central American Guide for Municipal Public Policymaking for Children and Adolescents, o.O.
- Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2010: Thematic planning guidance, Programming in Child Rights Governance, Kopenhagen.
- Child Rights Governance Global Initiative/Save the Children 2012: Children in politics. A collection of 11 inspiring, motivating and suggestive case studies on children's engagement in governance, Kopenhagen.
- Child Rights Information Network (CRIN) 2010: Universal Periodic Review: The Status of Children's Rights. An Analysis of Trends/ Review of NGO Participation, London.
- CIDA 2006: RBM and Children's Participation: A Guide to Incorporating Child Participation Results into CIDA Programms, Quebec.
- CIDA 2007: Lessons Learned on Children and Young People's Participation in Development, Quebec.
- CIDA 2009: Securing the Future of Children and Youth: CIDA's Children and Youth Strategy, Quebec.
- Cody, Claire 2009: Count Every Child. The Right to Birth Registration, Plan Ltd., Woking.
- Committee on the Rights of the Child, prepared by Early Childhood Rights Indicators Group, Genf.
- Committee on the Rights of the Child 2002, General Comment No. 2: The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child.
- Committee on the Rights of the Child 2003, General Comment No. 5: General Measures of Implementation of the CRC.
- Committee on the Rights of the Child 2007, General Comment No. 10: Children's Rights in Juvenile Justice.
- Couzens, Meda/Mtengeti, Koshuma 2011: Creating Space for Child Participation in Local Governance in Tanzania: Save the Children and Children's Councils, Research on Poverty Alleviation, Research Report 11/1, Dar es Salaam.
- Deles, Paola/Mendoza, Ronald/Vergara, Gabriel 2010: Social Budgeting Initiatives and Innovations: Insights using a Public Finance Lens, o.O.
- ELLA 2012: Participatory Budgeting: Citizen Participation for Better Public Policies, Policy Brief, ELLA Area: Governance, ELLA Theme: Budget and Public Policies, (Evidence and lessons from Latin America, knowledge sharing platform funded by DfID, <http://ella.practicalaction.org/>).

- Family Health International 2008: Youth Participation Guide: Assessment, Planning, and Implementation, published in collaboration with Advocates for Youth, Research Triangle Park.
- Feinstein, Clare/O’Kane, Claire 2005: The Spider Tool. A self assessment and planning tool for child led initiatives and organizations, Save the Children Sweden, Regional Programme for South & Central Asia, Kathmandu.
- Foundation for Child Development 2012: Investing in Public Programs Matter: How State Policies Impact Children’s Lives, 2012 STATE Child and Youth Well-Being Index (CWI), New York.
- GIZ 2013: Titelthema: Neue Medien, nah dran, 1/2013, Eschborn.
- Gore, Radhika 2009: A Review of UNICEF’s Social Budgeting Initiatives, UNICEF Policy and Practice, o.O.
- GTZ 2008: Toolkit „Get Youth on Board“, International Commitments, Eschborn.
- Guidelines on Action for Children in the Justice System in Africa, Draft, o.J., o.O.
- HAQ: Centre for Child Rights 2010: Budget for Children. A Summary Report 2004–05 to 2008-09, New Delhi.
- HAQ: Centre for Child Rights 2012: Children and Governance, New Dehli.
- Inter-Agency Working Group on Children’s Participation 2007: Minimum Standards for Consulting with Children, Bangkok.
- Inter-Agency Working Group on Children’s Participation 2008: Children as Active Citizens. A Policy and Programme Guide. Commitments and Obligations for Children’s Civil Rights and Civic Engagement in East Asia and the Pacific, Bangkok.
- International Federation of Journalists 2002: Child Rights and the Media. Putting Children in the Right. Guidelines for Journalists and Media Professionals, mit Unterstützung der Europäischen Kommission, Brüssel.
- International Institute for Environment and Development 2011: Participatory Learning and Action 64, Young Citizens: Youth and Participatory Governance in Africa, London.
- Inter-Parliamentary Union/UNICEF 2011: A Handbook on Child Participation in Parliament, Handbook for Parliamentarians, No. 18 – 2011, Genf.
- Islam, Kazi Maruf/Faruque, Abul Bashar Mohammad Omor/Emran, Jafar 2012: Investing in Children: Responsibility and Response of the State, Reflection on 2012–13 National Budget, Department of Development Studies, University of Dhaka/Save the Children Bangladesh, August 2012, Dhaka.
- Kindernothilfe 2008: Der Kinderrechtsansatz in der In- und Auslandsarbeit der Kindernothilfe, Duisburg.
- MacAuslan, Ian/Salam Fall, Abdou 2010: Children in Poverty Reduction Strategy Papers and Budgets: Senegal Perspectives, UNICEF Bureau Pays Senegal.
- Makoni, Kudzai 2012: Children in Governance Project. End of Term Evaluation Report, Save the Children Zimbabwe, Februar 2012.
- Mekonen, Yehualashet 2009: The Child-Friendliness Index. A New Tool to Assess Government Performance, The African Child Policy Forum, Addis Abeba.
- Nomdo, Christina o.J.: Reflection for the Children’s Participating in Governance Project: Budget monitoring within a rights-based framework, IDASA, Kapstadt.
- Norad 2012a: Realising the Rights of Children: Integration of Decentralised Action for Children and Women (DACAW) into Local Governance and Community Development Program (LGCDP), Norad Report 5/2012 Discussion, Oslo.
- Nordic Trust Fund/Save the Children Sweden (2012): Rights-Based Programming for Children in Conflict-Affected Areas, Operational Experience from the Middle East Region.
- NZAID 2009: Report of the Evaluation of Children and Youth in Conflict with the Law Project, Solomon Islands, o.O., November 2008.
- ODI 2009: Raising the game: mainstreaming children’s rights, Overseas Development Institute Briefing Paper No 56, November 2009, London.
- ODI 2010: Improving the prominence of child rights in poverty reduction strategy processes, Overseas Development Institute Background Note, June 2010 by Jessica Espey et al, London
- ODI 2011: Investment in children. Report commissioned by Save the Children Child Rights Governance Initiative, London.
- Ortiz, Isabel/Chai, Jingqing/Cummins, Matthew 2011: Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries, UNICEF Social and Economic Working Paper, Policy, Advocacy and Knowledge Management, Division of Policy and Practice, New York.
- Pantin, Dennis A./Ramjattan, Donna/Francis, Joy 2010: Child Responsive Budgeting: The Case of Trinidad and Tobago, University of the West Indies/Trinidad and Tobago, St. Augustine.

- Pearson, Gosia 2013: Linking Policy and Practice: The Case of EU-UNICEF Cooperation on the Rights of the Child in Third Countries, Institute for European Studies, Working Paper 4/ 2013, Brüssel.
- Peters, Guy B. 2012: Governance and the Rights of Children: Policy, implementation and monitoring, Working Paper 2012–11, UNICEF Office of Research, Florenz, June 2012.
- Plan International 2007: Turn Up the Volume. Children and youth advance their rights in media, Woking.
- Protect my Future. The links between Child Protection and Good Governance in the post-2015 Development Agenda, hrsg. von Better Care Network, Family for every child, Consortium for Street Children, Save the Children, SOS Children's Villages International, Terre des Hommes International, World Vision, Februar 2013.
- Rodenberg, Birte 2009: Kinderrechte in Armutsstrategiepapieren. Evaluation zu den PRSP-Vorhaben der Kindernothilfe, Kindernothilfe, Duisburg.
- Salazar-Volkman 2004: A Human Rights-Based Approach to Programming for Children and Women in Viet Nam: Key Entry Points and Challenges, UNICEF, Hanoi.
- Save the Children 2003: So you want to consult with children? A toolkit of good practice, London.
- Save The Children 2010: Why law matters for children's survival, Policy brief, London.
- Save the Children 2012a: Case Studies, Child Participation and Accountability 2012, London.
- Save the Children 2012b: A Study on Child Rights Governance Situation in Bangladesh. Child Rights Governance Save the Children in Bangladesh, Dhaka.
- Save the Children 2013: Programming in Child Rights Governance. A technical Guide for Practitioners, mit finanzieller Unterstützung der EU, London.
- Save the Children/Centre for Child Rights 2010: Budget for Children Analysis. A Beginners' Guide.
- Save the Children Sweden 2005: Promoting and protecting the Rights of the Child with Parliamentarians in West Africa, Workshop-Report, Stockholm.
- Save the Children Sweden 2008: 'Participation is a virtue that must be cultivated', An analysis of children's participation working methods and materials within Save the Children Sweden, Stockholm.
- Sheaham, Frances 2011: Child rights governance and poverty reduction measures: what are the connections?, Save the Children Sweden, o.O.
- Sida o.J.: The child-rights perspective in urban development, Urban Issue Paper, Stockholm.
- Sida 2010a: The Rights of Children and Young People. Conducting a Dialogue, Part 1, Stockholm.
- Sida 2010b: Young People's Political Participation. Conducting a Dialogue, Part 2, Stockholm.
- Sida 2010c: Child Protection. Conducting a Dialogue, Part 3, Stockholm.
- Sida 2012a: Public Financial Management for the Rights of Children and Young People: Conducting a Dialogue, Part 4, Stockholm.
- Sida 2012b: Evaluation of the Project „Protection of Children at Risk and Children in Contact with the Justice System in Bosnia and Herzegovina“, Sida Decentralised Evaluation 2012:23, Stockholm.
- Simon, Uta 2012: (K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, März.
- South-South Cooperation in Child-Friendly Local Governance 2010: Nepal paper on Child-Friendly Local Governance for Beijing Meeting on Child Rights in the Asia Pacific Region, o.O., o. Hrsg.
- Subedi, Somlal 2010: Child Friendly Local Governance, Presentation im Rahmen des High Level Meeting on Cooperation for Child Rights in the Asia Pacific Region, Beijing/China, 4.–6. November 2010.
- The International Clearinghouse on Children, Youth and Media 2013: Speaking Up and Talking Back? Media, Empowerment and Civic Engagement among East and Southern African Youth, Yearbook 2012/2013, published by Nordicom, Göteborg.
- The South Asian Report on the Child-friendliness of Governments 2013, hrsg. von Save the Children, HAQ: Centre for Child Rights, Plan International, CRY: Child Rights and You, Terre des Hommes Germany.
- Transparency International 2004: Teaching Integrity to Youth. Examples from 11 Countries, Corruption Fighters' Tool Kit Special Edition, Berlin.
- UN Common Approach to Justice for Children 2008, o.O.
- UNDP 2013: Enhancing Youth Political Participation throughout the Electoral Cycle. A Good Practice Guide, New York.
- UNESCO 2013: Linking Generations Through Radio. A Toolkit from Africa for radio producers working with children and youth, Paris.
- UNICEF o.J.: Local Governance for Child Rights, UNICEF Cambodia, Phnom Penh.
- UNICEF o.J.: Principles and Guidelines for Ethical Reporting Children and Young People under 18 years old, o.O.

UNICEF 2006a: Juvenile Justice in South Asia, Improving Protection for Children in Conflict with the Law, UNICEF, Regional Office for South Asia.

UNICEF 2006b: Child and Youth Participation Resource Guide, UNICEF East Asia and Pacific Regional Office, Bangkok.

UNICEF 2008a: Handbook on Legislative Reform: Realising Children's Rights, Vol. 1, New York.

UNICEF 2008b: Comprehensive and Holistic Legislative Reform on Behalf of Children's Rights, Autorin: Nadine Perrault, Genf.

UNICEF 2008c: Constitutional Reforms in Favor of Children, Autorin: Beatrice Duncan, Genf.

UNICEF 2008d: Legislative Reform Related to the Convention of the Rights of the Child in Diverse Legal Systems, National Case Studies: Armenia, Barbados and Ghana, Gender, Rights and Civic Engagement Section, Division of Policy and Practice, Legislative Reform Initiative Paper Series, New York.

UNICEF 2009: Youth Participation in Poverty Reduction Strategies & National Development Plans, ADAP Learning Series No. 4, New York.

UNICEF 2009a: Assessment of Juvenile Justice Reform Achievements in Albania, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe/Commonwealth of Independent States, Juli 2009, Genf.

UNICEF 2010a: Advancing the Rights of Children, Women and Poor Families through Better Public Finance Policies. Discussion Draft Version for Comments, Social and Economic Policy Working Paper, UNICEF Social Policy and Economic Analysis Unit, New York.

UNICEF 2010b: Working for an Equal Future, UNICEF Policy on Gender Equality and the Empowerment of Girls and Women, New York.

UNICEF 2010c: UNICEF Good Practices in Integrating Birth Registration into Health Systems (2000–2009), Case Studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia, and Delhi, India, Working Paper, New York.

UNICEF 2011: Guidance for Legislative Reform on Juvenile Justice, Children's Legal Centre and UNICEF, Child Protection Unit, New York.

UNICEF 2013a: Integrating Information and Communication Technologies into Communication for Development Strategies to Support and Empower Marginalized Adolescent Girls, New York.

UNICEF 2013b: Every Child's Birth Right. Inequalities and trends in birth registration, New York.

UNICEF 2013c: A Passport to Protection. A Guide to Birth Registration Programming, New York.

UNICEF Cambodia o.J.: Local Governance for Child Rights, Phnom Penh.

UNICEF/EU o.J.: Child Rights Toolkit. Comprehensive Toolkit to Address Children's Rights in Development & Humanitarian Cooperation and Government Programming, PowerPointPresentation.

UNICEF Innocenti Research Centre 2002: Birth Registration. Right From the Start, Innocenti Digest, No. 9, March 2002, Florenz.

UNICEF Innocenti Research Centre 2007a: Reforming Child Law in South Africa: Budgeting and Implementation Planning, Innocenti Case Studies, Florenz.

UNICEF Innocenti Research Centre 2007b: Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child, Florenz.

UNICEF Innocenti Research Centre 2009: The Right of Children to Be Heard: Children's Right to Have their Views Taken into Account and to Participate in Legal and Administrative Proceedings, Autor: Daniel O'Donnell, Florenz.

UNICEF Innocenti Research Centre 2011a: Child Rights and Governance Roundtable, London 26–27 April 2011, Report and Conclusions, Florenz, September 2011.

UNICEF Innocenti Research Centre 2011b: Public Sector Reform for Children: Government Structures and Processes, Expert Consultation, Summary Conclusions, Florence, 22–23 November 2011.

UNICEF South Africa 2010: Tracking Public Expenditure and Assessing Service Quality in Early Childhood Development in South Africa, o.O.

United Nations Inter-agency Group on Communication for Development 2011: Resource Pack on Research, Monitoring and Evaluation in Communication for Development: Trends, Challenges and Approaches, New York, February.

UN Office on Drugs and Crime/Interagency Panel on Juvenile Justice 2011: Criteria for the Design and Evaluation of Juvenile Justice Reform Programmes, New York.

World Bank 2010: Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa, hrsg. von Mary McNeil und Carmen Malena, Washington.

World Bank/OECD 2013: Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges, 2nd ed., Washington, DC.

World Bank/UNICEF 2011a: Integrating a Child Focus into Poverty and Social Impact Analysis, Washington.

World Bank/UNICEF 2011b: Ressource Pack on Integrating a Child Focus into PSIA, Washington.

## Abkürzungsverzeichnis

<b>ACERWC</b> .....	African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child
<b>ACRWC</b> .....	African Charter on the Rights and Welfare of the Child
<b>ADA</b> .....	Austrian Development Agency
<b>AYC</b> .....	African Youth Charter
<b>BMZ</b> .....	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>CEDECA-CEARA</b> .....	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
<b>CFCI</b> .....	Child Friendly City Initiative
<b>C4D</b> .....	Communication for Development (Entwicklungskommunikation)
<b>CIDA</b> .....	Canadian International Development Agency,
<b>CRIA</b> .....	Child Rights Impact Assessment (Kinderorientierte Wirkungsanalyse)
<b>CRIN</b> .....	Child Rights Information Network
<b>CRC</b> .....	Convention on the Rights of the Child
<b>DANIDA</b> .....	Danish International Development Agency
<b>DfID</b> .....	Department for International Development, UK
<b>EU</b> .....	Europäische Union
<b>EZ</b> .....	Entwicklungszusammenarbeit
<b>GIZ</b> .....	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GTZ</b> .....	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
<b>ICT</b> .....	Information and Communication Technology
<b>ILO</b> .....	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
<b>INESC</b> .....	Institute for Socioeconomic Studies
<b>KRK</b> .....	Kinderrechtskonvention
<b>MTEF</b> .....	Medium-Term Expenditure Framework (Mittelfristige Finanzplanung)
<b>NGO</b> .....	Nichtregierungsorganisation
<b>NMRI</b> .....	Nationale Menschenrechtsinstitution
<b>NORAD</b> .....	Norwegian Agency for Development Cooperation
<b>NZAID</b> .....	New Zealand Aid Programme
<b>OECD/DAC</b> .....	Organisation for Economic Cooperation and Development/ Development Assistance Committee
<b>OHCHR</b> .....	Office of the High Commissioner for Human Rights
<b>PIA</b> .....	Poverty Impact Assessment
<b>PRSP</b> .....	Poverty Reduction Strategy Papers
<b>PSIA</b> .....	Poverty and Social Impact Analysis
<b>QSDS</b> .....	Quality of Service Delivery Surveys
<b>ROB</b> .....	Results-oriented Budgeting
<b>SAP</b> .....	Strukturanpassungsprogramm
<b>SDC</b> .....	Swiss Agency for Development and Cooperation
<b>Sida</b> .....	Swedish International Development Cooperation Agency
<b>SNV</b> .....	Netherlands Development Organisation

- SWAP** ..... Sector-Wide Approaches  
**TI** ..... Transparency International  
**UNDP** ..... United Nations Development Programme  
**UNESCO** ..... United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
**UNICEF** ..... United Nations Children’s Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)  
**USAID** ..... U.S. Agency for International Development  
**VN** ..... Vereinte Nationen

#### Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

#### Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

#### Sektorvorhaben „Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 44 60 - 0

Fax +49 (0) 228 44 60 - 1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

65760 Eschborn

Tel. +49 (0) 6196 79 - 0

Fax +49 (0) 6196 79 - 1115

[info@giz.de](mailto:info@giz.de)

[www.giz.de/kinderrechte](http://www.giz.de/kinderrechte)

#### Autor

Dr. Griet Newiger-Addy

#### Lektorat

Dr. Birgit Gottschalk, [www.die-korrektorin.de](http://www.die-korrektorin.de)

#### Gestaltung

Nikolai Krasomil, Wiesbaden, [www.design-werk.com](http://www.design-werk.com)

#### Druck

Aksoy Print & Projektmanagement

Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier

#### Bildnachweis

Titel: © GIZ

#### Stand

November 2014

#### Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),

Referat Menschenrechte; Religionsfreiheit; Gleichberechtigung der Geschlechter; Kultur und Entwicklung

#### Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0

Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

[poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)

[www.bmz.de](http://www.bmz.de)