

HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE  
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

**Kommunale Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg –  
Eine Studie zu Qualität und Möglichkeiten der Qualitätssteigerung durch  
Anpassung des § 41a Gemeindeordnung**

**Master-Thesis**

zur Erlangung des Grades eines  
Master of Arts (M.A.)  
im Studiengang Public Management

vorgelegt von:

Helge Meyer

Studienjahr 2023/2024

Erstgutachter: Prof. Dr. Gerald G. Sander

Zweitgutachterin: Nalan Schmidt

## **Abstract**

Der § 41a GemO formuliert kommunale Jugendbeteiligung als Pflichtaufgabe für Gemeinden in Baden-Württemberg. Studien der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg zeigen jedoch, dass die Aufgabe nur von einem Teil der Kommunen umgesetzt wird. Einige Gemeinden äußern sich kritisch der Norm gegenüber und sehen Änderungsbedarfe. Jugendliche hingegen sind Unzufriedenheit über die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung. Auch sie fordern Änderungen an der Norm. Die vorliegende Arbeit untersucht auf Basis einer empirischen Studie die aktuelle Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg und die Wirkung des § 41a GemO auf ihre Qualität. Davon abgeleitet werden Möglichkeiten zur Änderung der Norm formuliert.

**Inhaltsverzeichnis**

Abstract.....	II
Inhaltsverzeichnis .....	III
Abkürzungsverzeichnis .....	V
Abbildungsverzeichnis .....	VI
Verzeichnis der Anlagen .....	VIII
1 Einleitung .....	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung .....	4
1.2 Aufbau der Arbeit.....	5
2 Partizipation .....	6
2.1 Begriffsbestimmung .....	7
2.2 Kinder- und Jugendpartizipation.....	8
2.3 Soziale und politische Partizipation .....	10
2.4 Kommunale Jugendbeteiligung.....	12
2.5 Grad der Partizipation .....	12
2.6 Informelle und formelle Partizipationsformen.....	15
3 Rechtlicher Anspruch auf Jugendbeteiligung .....	17
3.1 UN-Kinderrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta.....	17
3.2 Bundesebene.....	19
3.3 Landesebene .....	20
3.4 Kommunale Ebene .....	20
3.4.1 § 41a Gemeindeordnung Baden-Württemberg .....	21
3.4.2 Jugendbeteiligung auf Grundlage einer Satzung.....	24
3.4.3 Mitwirkungsrechte und Konkretisierung von Regelungen .....	26
3.4.4 Dokumentationspflicht .....	29
3.4.5 Benennung eines Beauftragten.....	30
4 Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung .....	30
4.1 Implementationseffektivität in Beteiligungsprozessen .....	31

4.2	Effizienzpotenziale in Bürgerbeteiligungsprozessen .....	35
4.3	Qualitätsstandards des BMFSFJ .....	37
4.4	Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung .....	38
5	Forschungsfragen und Hypothesen .....	41
5.1	Bewertung der Qualität von Jugendbeteiligung durch die Praxis .....	41
5.2	Einfluss des § 41a GemO auf die Qualität von Jugendbeteiligung.....	41
5.3	Bedarf an einer Änderung des § 41a GemO .....	44
5.4	Möglichkeiten zur Änderung des § 41a GemO.....	44
6	Methodik der Datenerhebung und Datenanalyse .....	45
6.1	Forschungsstrategie und Datenerhebungsmethode .....	46
6.2	Gütekriterien.....	49
6.3	Auswertungsmethoden .....	51
6.3.1	Datenaufbereitung .....	51
6.3.2	Statistische Auswertung .....	51
6.3.3	Skalenbildung.....	52
7	Ergebnisdarstellung und Diskussion .....	53
7.1	Stichprobenbeschreibung, Rücklaufstatistik und Repräsentativität .....	54
7.2	Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg .....	57
7.3	Quantitative Bewertung des § 41a GemO Baden-Württemberg .....	60
7.3.1	Umsetzung der Regelungsinhalte des § 41a GemO .....	60
7.3.2	Prüfung der Hypothesen.....	66
7.4	Änderungsbedarfe der Kommunen am § 41a GemO .....	73
7.5	Möglichkeiten zur Anpassung des § 41a GemO .....	76
8	Schlussbetrachtung.....	82
	Literaturverzeichnis .....	VII
	Quellenverzeichnis .....	XII
	Erklärung .....	XIII

---

**Abkürzungsverzeichnis****3. AG-KJHG - KJFöG NRW**

	Drittes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes; Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes - Kinder- und Jugendförderungsgesetz
AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AG SGB VIII	Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe -
AGKJHG	Erstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe
BauGB	Baugesetzbuch
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GemO (RP)	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GRCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HKJGB	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
JuFöG	Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
k. A. m.	Keine Angabe möglich
KSVG	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LKJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg
LpB	Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg
NAP	Nationaler Aktionsplan
SGB	VIII Achstes Buch Sozialgesetzbuch
ThürKJHAG	Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
UN-KRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes / UN-Kinderrechtskonvention

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Definition von Altersgruppen nach § 7 Abs. 1 SGB VIII (eigene Darstellung) .....	9
Abbildung 2: Soziale und politische Partizipation nach Meyers, Willems, 2016, S. 129 (eigene Darstellung) .....	11
Abbildung 3: Partizipationsleiter nach Schöder, 1996, S. 16 und Stange, 2007, S. 14 (eigene Darstellung) .....	13
Abbildung 4: Modellstruktur zur Implementationseffektivität nach Newig, 2005, S. 97 (eigene Darstellung) .....	33
Abbildung 5: Qualitätskriterien zur Bewertung kommunaler Jugendbeteiligung (eigene Darstellung) .....	40
Abbildung 6: Übersicht Interviewfragenblöcke (eigene Darstellung) .....	48
Abbildung 7: Übersicht zu Filteritems (eigene Darstellung) .....	49
Abbildung 8: Teilnahmequote nach Gemeindegröße im Vergleich zur Grundgesamtheit (eigene Darstellung).....	54
Abbildung 9: Rückläufe nach Gemeindegröße (eigene Darstellung).....	55
Abbildung 10: Angebotsquoten für kommunale Jugendbeteiligung nach Gemeindegröße (eigene Darstellung).....	56
Abbildung 11: Angebotsquoten für kommunale Jugendbeteiligung nach Gemeindegröße im Vergleich (eigene Darstellung).....	56
Abbildung 12: Messergebnisse der Items 3.1, 4.1 und 4.2 (eigene Darstellung)..	57
Abbildung 13: Messergebnisse der Skala nach Gemeindegrößen (eigene Darstellung) .....	58

---

Abbildung 14: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 1 S. 1 und 2 GemO (eigene Darstellung) .....	61
Abbildung 15: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 1 S. 3 GemO (eigene Darstellung) .....	62
Abbildung 16: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 4 S. 1 GemO (eigene Darstellung) .....	63
Abbildung 17: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 3 Hs. 1 GemO (eigene Darstellung) .....	64
Abbildung 18: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 3 Hs. 2 GemO (eigene Darstellung) .....	64
Abbildung 19: Übersicht zu Signifikanz und Effektgrößen zwischen § 41a GemO und den Qualitätskriterien (eigene Darstellung).....	67
Abbildung 20: Bewertung des § 41a GemO durch die Praxis (eigene Darstellung) .....	74
Abbildung 21: Bewertung der Wirkung des § 41a GemO auf die Qualität kommunaler Jugendbeteiligung durch die Praxis (eigene Darstellung).....	75

## Verzeichnis der Anlagen

Sämtliche Anlagen stehen ausschließlich in elektronischer Form zur Verfügung.

Anlage 1: SWP Aktuell: Erster Kreisjugendrats im Land eingerichtet;  
<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/friedrichshafen/erster-kreisjugendrat-baden-wuerttembergs-gruendet-sich-in-friedrichshafen-100.html> [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

Anlage 2: Webauftritt Projekt Jugenddialog auf Landkreisebene;  
<https://jugenddialog-landkreise.de/> [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

Anlage 3: Webartikel BMFSFJ: Kinderrechte ins Grundgesetz;  
<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz> [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

Anlage 4: Fragebogen zur Studie Kommunale Kinder und Jugendbeteiligung in BW 2023

Anlage 5: Webauftritt LpB: Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung;  
<https://www.lpb-bw.de/kinder-jugendbeteiligung#c62829> [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

Anlage 6: Webartikel BMFSFJ: Kinder- und Jugendbeteiligung;  
<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/jugendbildung/jugendstrategie/jugendbeteiligung/kinder-und-jugendbeteiligung-141880> [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

Anlage 7: Darstellung des Sondierungsprozesses zu Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung

Anlage 8: Schematische Darstellung des Überarbeitungs- und Konsolidierungsprozesses zu den sondierten Qualitätskriterien

Anlage 9: Überführung der Qualitätskriterien in Fragebogenitems



Anlage 10: Fragebogen

Anlage 11: Rohdaten der Erhebung

Anlage 12: Bereinigte Daten für statistische Auswertung

Anlage 13: Dokumentation der Auswertungsmethodik und Datenauswertung

## 1 Einleitung

Am 04. Dezember 2023 kam der erste Kreisjugendrat des Landes Baden-Württemberg in Friedrichshafen zusammen, um die konstituierende Sitzung als frisch gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Jugendlichen im Bodenseekreis abzuhalten<sup>1</sup>. Jugendbeteiligung auf Kreisebene zu erproben und die Erkenntnisse aus acht Pilotprojekten zur Etablierung von Beteiligungsstrukturen in ganz Baden-Württemberg bereitzustellen, ist das Ziel des Projekts „Jugenddialog auf Landkreisebene“ des Instituts für angewandte Sozialwissenschaften Stuttgart, durch das auch der Bodenseekreis bei der Umsetzung des Kreisjugendrats unterstützt wurde. Die Projekte werden gemeinsam mit der Servicestelle für Kinder- und Jugendbeteiligung Baden-Württemberg auf Basis von Landesmitteln durchgeführt.<sup>2</sup> Dieses Projekt ist lediglich ein Beispiel für die Dynamik, mit der von vielen Akteurinnen und Akteuren auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen in den letzten Jahren die Beteiligung junger Menschen an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen vorangetrieben wird. Nicht immer sind die Bemühungen von Erfolg gekrönt. So scheiterte 2021 eine Gesetzesinitiative zur Fixierung von Kinderrechten im Grundgesetz. Deutschland musste sich danach im September 2022 vor dem Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen in Genf für die Entscheidung rechtfertigen und erhielt die Empfehlung, sie zu überdenken und die subjektiven Rechte des Kindes auf Beteiligung und angemessene Berücksichtigung seiner Meinung gemäß Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention doch noch im Grundgesetz zu verankern.<sup>3</sup>

Die Beispiele machen deutlich, dass es sich bei Jugendbeteiligung um ein Grundsatzthema handelt, dass die politischen Akteurinnen und Akteure in den Gemeinden und Landkreisen vor Ort genauso beschäftigt wie auf Ebene völkerrechtlicher Verträge.

---

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/friedrichshafen/erster-kreisjugendrat-baden-wuerttembergs-gruendet-sich-in-friedrichshafen-100.html> (Anlage 1) [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

<sup>2</sup> Vgl. <https://jugenddialog-landkreise.de/> (Anlage 2) [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz> (Anlage 3) [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

Das haben auch die Jugendlichen erkannt und treten aktiv für ihre Rechte auf Beteiligung ein. Ein prominentes Beispiel dafür ist eine Veröffentlichung des Jugendrats der Generationen Stiftung. Mit der globalen Anklage „Ihr habt keinen Plan, darum machen wir einen!“ rechnen die Mitglieder mit der Generation „not gonna happen“ – den Babyboomern, der Generation 60plus, ihren eigenen Eltern und Großeltern – ab. Politikern auf allen Ebenen vom Europaparlament bis in die Kommunen werfen sie vor, ihre Verantwortung für die Zukunft nicht übernommen zu haben und formulieren ihrerseits einen Plan bestehend aus 10 Bedingungen und 100 Forderungen, um die Zukunft zu retten.<sup>4</sup> Verbunden mit der Bedingung, der Demokratie neues Leben einzuhauchen, fordern sie, Kinder und Jugendliche überall dort in politische Entscheidungen einzubeziehen, wo ihre Interessen berührt werden und darüber hinaus Mittel für Projekte von Kindern und Jugendlichen in den Kommunen bereitzustellen.<sup>5</sup> Empört positioniert der Jugendrat der Generationen Stiftung seinen Aufschrei, lädt aber gleichzeitig zu einem Zusammenschluss aus Jung und Alt ein<sup>6</sup>.

Dass Jugendliche aber auch einfach in ihrer Heimatgemeinde in Baden-Württemberg mitreden wollen, zeigen die Ergebnisse der Jugendstudie Kommunale Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB ) von 2019. Das Interesse, sich politisch zu beteiligen und die Vielfalt der Themen, die Jugendliche interessieren, sind hoch. Die Jugendlichen haben etwas zu sagen und wollen beteiligt werden.<sup>7</sup> Die Landespolitik hat dies vor geraumer Zeit erkannt.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat 2015 mit dem Beschluss der Neufassung des § 41a Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) einen klaren Auftrag an die Gemeinden gesendet: Jugendpolitik soll nicht nur für Jugendliche, sondern muss gemeinsam mit Jugendlichen gemacht werden<sup>8</sup>. Durch die Muss-Vorschrift sind die Kommunen seitdem verpflichtet, Jugendliche bei Themen der lokalen Gemeinschaft, die ihre Interessen berühren, zu beteiligen. Doch Jugendliche müssen nicht darauf warten, dass die Gemeinde tätig wird. Sie haben durch die

---

<sup>4</sup> Vgl. Jugendrat der Generationenstiftung, 2019, S. 19-28.

<sup>5</sup> Vgl. Jugendrat der Generationenstiftung, 2019, S. 145-164.

<sup>6</sup> Vgl. Jugendrat der Generationenstiftung, 2019, S. 27f.

<sup>7</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2020, S. 100.

<sup>8</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 2015, S. 20.

Regelung ebenfalls die Möglichkeit erhalten, selbst tätig zu werden und die Einrichtung einer Jugendvertretung zu beantragen.

Ein erstes Stimmungsbild aus den Gemeinden zur Einführung der neuen Regelung zur Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg hat die LpB 2018 mit der Studie *Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg*, im Rahmen derer kommunale Jugendreferentinnen und -referenten und Gemeindemitarbeitende befragt wurden, eingeholt. Die Originalzitate der Studienteilnehmenden sind vielfältig und zeigen, wie sehr § 41a GemO polarisiert. Die einen beschreiben die Norm als Last, die anderen als Chance. Für wieder andere ist die Regelung zu schwammig formuliert.<sup>9</sup> Darüber hinaus wurde im Rahmen der Erhebung festgestellt, dass von den 1.101 Gemeinden in Baden-Württemberg lediglich 566 (rund 50 Prozent) ein Angebot zur kommunalen Jugendbeteiligung machen.<sup>10</sup> Im Trend nimmt die Angebotsquote mit der Größe der Kommunen zu<sup>11</sup>. Rund die Hälfte der Gemeinden in Baden-Württemberg kommen also ihrer Pflicht zur Beteiligung von Jugendlichen (Stand 2018) nicht nach. Der Zweck der Norm, eine flächendeckende Jugendpartizipation zu gewährleisten, wird nicht erfüllt.

Umso wichtiger wäre es also, dass Jugendbeteiligung zumindest in den Kommunen gut funktioniert, in denen bereits ein Angebot vorgehalten wird. Schaut man aber beispielsweise in die Abschlussdokumentation *Krisenfeste Kinder- und Jugendbeteiligung des Dachverbands der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg vom Frühjahr 2023* kann davon nicht ausgegangen werden. Die Jugendlichen fordern als Expertinnen und Experten ihrer eigenen Lebenswelt anerkannt zu werden. Darüber hinaus rufen sie die Landesregierung auf, unter anderem § 41a GemO detaillierter zu fassen, die Umsetzung der Regelungsinhalte in den Gemeinden zu prüfen und für mehr Transparenz in der Jugendbeteiligung zu sorgen.<sup>12</sup> Es sind Forderungen der Jugendlichen, die als Handlungsempfehlungen getarnt einen Missstand zwischen formuliertem Recht und der Umsetzung in den Gemeinden anprangern. Es wird dadurch deutlich, dass § 41a GemO auch in den Kommunen mit einem Angebot für Jugendbeteiligung seinen Zweck offenbar nur unzureichend erfüllt.

---

<sup>9</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 84ff.

<sup>10</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 12.

<sup>11</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 19.

<sup>12</sup> Vgl. Dachverband der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e.V., 2023, S. 23.

Denn aus Sicht der Jugendlichen werden in den Gemeinden keine geeigneten Beteiligungsverfahren umgesetzt.

### **1.1 Problemstellung und Zielsetzung**

Die dargestellte Situation lässt zwei Schlüsse zu. Zum einen wird aktuell in Baden-Württemberg Jugendbeteiligung umgesetzt, die nicht den Qualitätsansprüchen der beteiligten Akteurinnen und Akteure entspricht. Zum anderen besteht sowohl durch die Gemeinden als auch die Jugendlichen Kritik an den Regelungsinhalten des § 41a GemO selbst.

Die Problematiken scheinen bekannt zu sein. Denn im Landtag selbst wurde 2022 ein Antrag der Opposition zum Themenfeld der kommunalen Jugendbeteiligung formuliert, der unter anderem Fragen zur Evaluation des § 41a GemO und dem Benchmark der Norm mit Regelungen anderer Bundesländer stellt. Die Antwort der Landesregierung verwies zur Frage nach der Evaluation auf eine aktuelle Studie der LpB, die 2023 die Erhebungen von 2018 fortführt.<sup>13</sup> Der Fragebogen zur Studie der LpB lässt jedoch keinen Schluss auf eine tiefere Analyse von Wirkungszusammenhängen zwischen der Umsetzung der Regelungsinhalte des § 41a GemO und seiner Wirkung auf die Qualität von Jugendbeteiligung zu<sup>14</sup>. Im Rahmen eines kurzen Telefonats wurde dies von einer bei der LpB arbeitenden Person bestätigt. Auch liegen ansonsten keine Studien vor, die sich flächendeckend mit der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung und den Wirkungszusammenhängen des § 41a GemO auf die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung auseinandergesetzt.

Mit dieser Masterthesis soll daher auf Basis einer empirischen Erhebung in den Gemeinden in Baden-Württemberg ein Beitrag dazu geleistet werden, diese Forschungslücke zu schließen. Ziel dieser Arbeit ist es, eine Bewertung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg vorzunehmen und darüber hinaus Möglichkeiten zu sondieren, den § 41a GemO anzupassen, um eine Steigerung der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung zu ermöglichen.

Um dies zu erreichen, wurden insgesamt sechs Forschungsfragen formuliert, die in dieser Arbeit beantwortet werden. Zur Vorbereitung der empirischen Erhebung zur

---

<sup>13</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 2023, S. 2ff.

<sup>14</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2022, (Anlage 4).

aktuellen Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung muss ein Katalog an Qualitätskriterien anhand der Literatur sondiert werden. Dieser dient als Grundlage einer Bewertung durch die Praxis. Deshalb ist zunächst die Frage stellen, anhand welcher Kriterien die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg bestimmt werden kann. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Gemeinden nicht ausschließlich nach Änderungswünschen zu befragen, sondern konkrete Vorschläge zu formulieren, die auf Grundlage eines theoretischen Vergleichs des § 41a GemO mit bestehenden Regelungen aus anderen Bundesländern sondiert werden. Es ist deshalb die Frage zu stellen, ob es in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland Regelungen zur kommunalen Jugendbeteiligung gibt, die sinnvollerweise als Möglichkeit zur Änderung des § 41a GemO herangezogen werden können.

Mit der empirischen Erhebung auf Grundlage eines Online-Fragebogens werden schließlich Daten erhoben, um die folgenden Forschungsfragen zu beantworten:

1. Wie wird die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung anhand ausgewählter Kriterien durch die Praxis bewertet?
2. Welche Regelungen des § 41a GemO wirken auf welche ausgewählten Qualitätskriterien ein und welche Kriterien werden nicht beeinflusst?
3. Kann die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung durch eine Anpassung des § 41a GemO aus Sicht der Praxis gesteigert werden?
4. Welche Möglichkeiten zur Änderung des § 41a GemO sind aus Sicht der Praxis sinnvoll und auf Basis der Untersuchungsergebnisse zielführend, um die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung zu steigern?

## **1.2 Aufbau der Arbeit**

Die Arbeit ist in acht Kapitel gegliedert, wovon Kapitel 1 die Einleitung umfasst. In Kapitel 2 werden zunächst Definitionen und Beschreibungen von Systematiken zum Themenfeld der Partizipation vorgenommen und der Begriff der kommunale Jugendbeteiligung eingeführt.

Kapitel 3 gibt einen Überblick über Rechtsnormen auf allen politischen Ebenen, die einen Anspruch auf Jugendbeteiligung begründen. Schwerpunkt ist die Vorstellung der Regelungsinhalte des § 41a GemO. Zum Ende des Kapitels werden Regelungen

anderer Bundesländer zur kommunalen Jugendbeteiligung anhand ausgewählter Themenfelder vorgestellt, dem § 41a GemO gegenübergestellt und als Möglichkeit zur Anpassung des § 41a GemO bewertet. Die sondierten Alternativen fließen als Änderungsvorschläge in die empirische Untersuchung ein.

In Kapitel 4 werden zunächst Rahmenbedingungen für qualitativ hochwertige Partizipationsprozesse vorgestellt. Insbesondere wird ein Blick auf das System der Implementationseffektivität geworfen und Effizienzpotenziale für Kommunalverwaltungen im Kontext von Partizipation werden betrachtet. Im Anschluss wird der 2022 veröffentlichte Katalog an Kriterien für Qualität in der Jugendbeteiligung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgestellt, auf dessen Basis ein neuer Katalog an Qualitätskriterien für die empirische Untersuchung zusammengestellt wird.

Eine Kontextuierung der vier empirischen Forschungsfragen und ihrer Zusammenhänge für die empirische Untersuchung wird in Kapitel 5 vorgenommen. Darüber hinaus werden Forschungshypothesen, die im Rahmen der quantitativen Bewertung des § 41a GemO in Kapitel 7.3 untersucht werden, formuliert.

Kapitel 6 gibt einen groben Überblick über die Methodik der Datenerhebung und Datenanalyse im Kontext der empirischen Studie. Ebenso wird das Forschungsdesign vorgestellt.

Kapitel 7 widmet sich der Darstellung und Auswertung der Ergebnisse der Online-Umfrage und der Beantwortung der Forschungsfragen zur empirischen Studie.

In Kapitel 8 werden die Ergebnisse dieser Arbeit zusammengefasst und weitere Forschungsansätze für nachfolgenden Arbeiten gegeben.

## **2 Partizipation**

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Begriffskombination der *kommunalen Jugendbeteiligung*. Doch was steckt hinter diesem Begriffspaar und wie ist Jugendbeteiligung oder Jugendpartizipation im Gesamtkontext von *Beteiligung* oder *Partizipation* zu verorten?

In diesem Kapitel wird ausgehend von einer Definition der Begriffe Partizipation und Beteiligung schrittweise eine Fokussierung vorgenommen, um zu einer inhaltlichen Bestimmung der kommunalen Jugendbeteiligung zu gelangen. Im

Anschluss wird zunächst mit dem Blick auf den Grad der Partizipation eine grobe Einordnung vorgenommen, wann in Beteiligungsverfahren überhaupt von Partizipation gesprochen werden kann. Die Betrachtung von informellen und formellen Partizipationsformen, die sich insbesondere anhand ihrer rechtlichen Verbindlichkeit unterscheiden lassen, bildet den Abschluss des Kapitels.

## 2.1 Begriffsbestimmung

Der Begriff *Partizipation* leitet sich vom lateinischen Wort *particeps* ab, das *Anteil haben* oder *an etwas beteiligt sein* bedeutet. *Particeps* selbst setzt sich aus den lateinischen Worten *pars* (Teil oder Anteil) und *capere* (nehmen oder fassen) zusammen. Zusammengenommen ist *particeps* also mit *Teilnahme* oder *Beteiligung* zu übersetzen.<sup>15</sup> Auch der Duden beschreibt die Bedeutung von Partizipation mit den Schlagworten *Teilhabe*, *Teilnehmen* oder *Beteiligtsein*<sup>16</sup>.

In dieser Arbeit werden die Begriffe *Partizipation* und *Beteiligung* bedeutungsgleich verwendet. Das Wort *Beteiligung* hat sich, obwohl der Begriff im Vergleich zu Partizipation als schwächer empfunden wird, umgangssprachlich als Synonym durchgesetzt. Der Begriff *Teilnahme* hingegen soll in dieser Arbeit nicht gleichbedeutend verwendet werden, da die reine Teilnahme an etwas in seiner Bedeutung zu schwach ist, um mit Partizipation gleichgesetzt zu werden. Ähnliches gilt für den Begriff der *Teilhabe*. In seiner Bedeutung fehlt es an einem Aspekt des aktiven Handelns, der immanent für Partizipation ist. Ein Einfluss auf Entscheidungen ist bei einer passiven Teilhabe nicht gegeben.<sup>17</sup>

Für den Begriff *Partizipation* sind in der Literatur vielfältige Definitionen und Beschreibungen zu finden. Für diese Arbeit soll ein breites Verständnis des Begriffs wie im Folgenden beschrieben zugrunde gelegt werden.

Partizipation beschreibt die allgemeine Forderung, diejenigen, die von Entscheidungen in Staat (z. B. Gemeinde) und Gesellschaft (z. B. Verbände, Schulen) betroffen sind, stärker an den zugrundeliegenden Entscheidungsprozessen mitwirken zu lassen<sup>18</sup>. In besonderem Maße steht Partizipation damit in Beziehung

---

<sup>15</sup> Vgl. Stange et al., 2020, S. 7.

<sup>16</sup> Vgl. Dudenredaktion, 2015, S. 1322.

<sup>17</sup> Vgl. Stange et al., 2020, S. 7.

<sup>18</sup> Vgl. Moser, 2010, S. 73.



zur Beteiligung am politischen und gesellschaftlichen Leben<sup>19</sup>. Sie ist die aktive Beteiligung betroffener Personen an Entscheidungsprozessen sowohl in ihrer unmittelbaren Lebenswelt am Wohnort (lokal) als auch auf einer globalen (regionalen, nationalen<sup>20</sup>) Ebene<sup>21</sup>. Gleichzeitig umfasst Partizipation sowohl Entscheidungen, die sich direkt auf das eigene Leben der Betroffenen auswirken, als auch solche, die die Gemeinschaft betreffen<sup>22</sup>.

Im Rahmen von Partizipationsprozessen werden Entscheidungsbefugnisse geteilt, um in der Gemeinschaft Lösungsmöglichkeiten für Problemstellungen zu entwickeln<sup>23</sup>. Durch Partizipation erhalten beteiligte Personen die Möglichkeit, Einfluss auf ihre eigene Gegenwart und Zukunft zu nehmen<sup>24</sup>. Im Zentrum der Partizipation steht daher das Interesse von betroffenen Personen, Entscheidungsprozesse verantwortungsbewusst mitzugestalten<sup>25</sup>. Dies setzt einerseits die persönliche Freiwilligkeit, die eigenen Interessen zu erkennen, in den Partizipationsprozess einzubringen und öffentlich zu vertreten voraus. Andererseits müssen die Betroffenen auch die Möglichkeit und das Recht haben, sich als unabhängige und gleichberechtigte Individuen in öffentliche Diskussions- und Entscheidungsprozesse einbringen zu können.<sup>26</sup>

## 2.2 Kinder- und Jugendpartizipation

Die Beteiligung von Personen an einem Entscheidungsprozess setzt ihre Betroffenheit voraus. Partizipationsprozesse verlangen daher eine definierte Zielgruppe.

Zur Differenzierung von betroffenen Personengruppen werden Zielgruppenaspekte herangezogen. Man unterscheidet zwischen *Popularpartizipation* und *Betroffenenpartizipation*. *Popularpartizipation* richtet sich zunächst uneingeschränkt an alle Personen. Im Kontext einer Kommune würden beispielsweise alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde beteiligt. Die

---

<sup>19</sup> Vgl. Sturzbecher / Hess, 2005, S. 41.

<sup>20</sup> Vgl. Benighaus / Wachinger / Renn, 2016, S. 35f.

<sup>21</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 3.

<sup>22</sup> Vgl. Moser, 2010, S. 71.

<sup>23</sup> Vgl. Schröder, 1995, S. 14.

<sup>24</sup> Vgl. Stange / Tiemann, 1999, S. 215.

<sup>25</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 3.

<sup>26</sup> Vgl. Moser, 2010, S. 73.

*Betroffenenpartizipation* hingegen adressiert eine abgegrenzte Personengruppe. Diese kann sich beispielsweise aus Nutzerinnen und Nutzern eines Bürgerzentrums zusammensetzen. Im Kontext der Betroffenenpartizipation wird eine Sachentscheidung auf Grundlage der individuellen Betroffenheit der Einzelpersonen angestrebt. Zusätzlich zur Zielgruppenunterscheidung am Grad der individuellen Betroffenheit können Teilgruppen auf Grund des Alters der Personen, örtlich definierter Räume, dem engen Bezug zu einer Institution oder Organisation oder der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe gebildet werden.<sup>27</sup>

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der Betrachtung von Aspekten der Jugendpartizipation. Die Jugend umfasst die Lebensphase zwischen Kindheit und Erwachsensein<sup>28</sup>. Kindheit und Jugend sind damit klar voneinander zu trennen. Kinder und Jugendliche werden im Recht jedoch häufig miteinander in Verbindung gesetzt. So wird beispielsweise die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den Gemeinden in Baden-Württemberg gemeinsam in § 41a Gemeindeordnung geregelt. Kinder- und Jugendbeteiligung sollen in dieser Arbeit, soweit es sinnvoll und logisch ist, jedoch als separate Partizipationsfelder betrachtet werden.

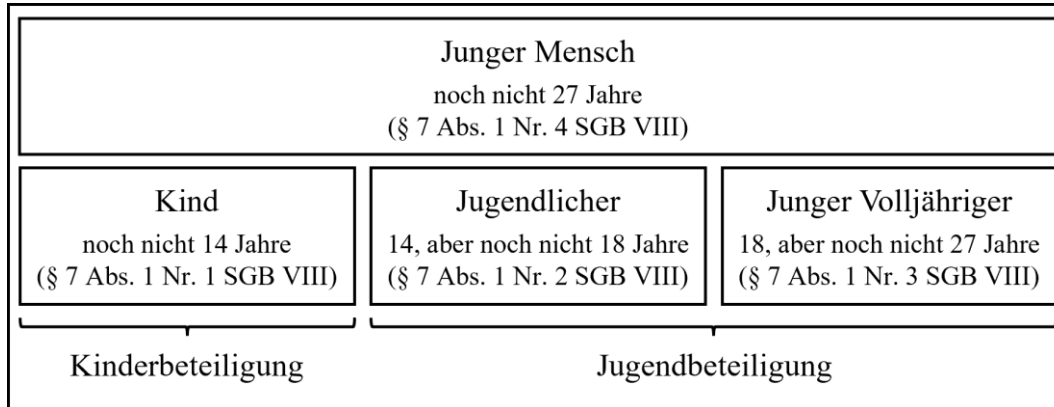


Abbildung 1: Definition von Altersgruppen nach § 7 Abs. 1 SGB VIII (eigene Darstellung)

Die Definition der Zielgruppen erfolgt in Anlehnung an das Sozialgesetzbuch. Das Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) definiert in § 7 Abs. 1 SGB VIII die Begriffe *Kind*, *Jugendlicher*, *Junger Volljähriger* und *Junger Mensch* (siehe Abbildung 1). Kinderbeteiligung adressiert nach Definition in dieser Arbeit Personen, die nach § 7 SGB VIII als Kind gelten. Ein *Kind* ist, wer nach

<sup>27</sup> Vgl. Stange 2007, S. 22f.

<sup>28</sup> Vgl. Schubert / Klein, 2021, S. 188.

§ 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII noch nicht 14 Jahre oder im Falle einer Behinderung nach § 7 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 SGB VIII noch nicht 18 Jahre alt ist. Jugendbeteiligung adressiert nach Definition in dieser Arbeit Personen, die nach § 7 SGB VIII entweder als Jugendliche oder als junge Volljährige gelten. Nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII ist *Jugendlicher*, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist. Ein *junger Volljähriger* ist nach § 7 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII, wer 18, aber noch nicht 27 Jahre alt ist. Der Einbezug der Jungen Volljährigen in die Zielgruppendefinition von Jugendbeteiligung folgt einer gelebten Beteiligungspraxis<sup>29</sup>. Insbesondere in der kommunalen Praxis in Baden-Württemberg werden im Rahmen von Jugendbeteiligungsprozessen auch Personen einbezogen, die bereits älter als 18 Jahre sind. Gleichzeitig können auch Personen unter 14 Jahren Mitglieder von Jugendvertretungen werden.<sup>30</sup>

Auf die Unschärfe zwischen gelebter Praxis und definierten Begrifflichkeiten wird an dieser Stelle hingewiesen, sie soll aber nicht weiter problematisiert werden.

### **2.3 Soziale und politische Partizipation**

Partizipation findet auf drei Ebenen in Form von Engagement statt (siehe Abbildung 2). Beteiligung auf der *Mikroebene* umfasst das *Engagement im Privaten*. Partizipation wird hier im Kontext familiärer Strukturen, des Freundeskreises oder der Nachbarschaft gelebt. Diese Ebene ist sowohl Grundlage als auch elementares Übungsfeld, um (erste) Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen zu sammeln und so Werte, Handlungsoptionen und Kompetenzen in Zusammenhang mit Partizipation zu entwickeln. Das *Bürgerschaftliche Engagement* geht über das Engagement im Privaten hinaus. Es umfasst einerseits das gesellschaftliche Engagement auf der Mesoebene und andererseits das politische Engagement auf der Makroebene. Im Kontext des *gesellschaftlichen Engagements* werden Beteiligungsprozesse gebündelt, die beispielsweise in Vereinen oder in der Schule durchgeführt werden.<sup>31</sup> Beteiligungsprozesse auf

---

<sup>29</sup> Vgl. Stange / Jansen / Brusemann, 2021, S. 3.

<sup>30</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 4.

<sup>31</sup> Vgl. Meyers / Willems, 2016, S. 128.

Mikro- und Mesoebene werden zusammengefasst als *soziale Partizipation* bezeichnet<sup>32</sup>.

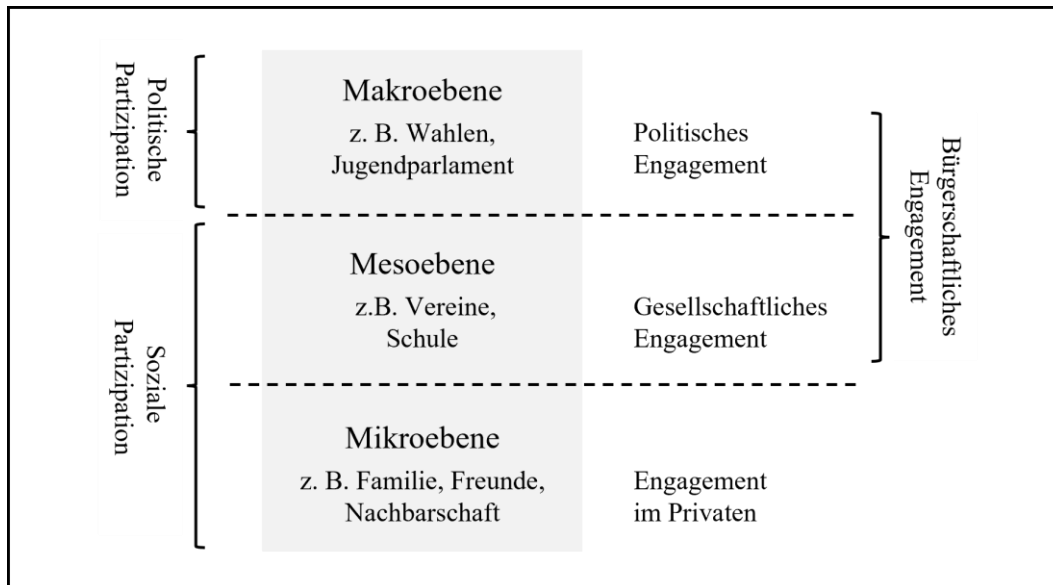


Abbildung 2: Soziale und politische Partizipation nach Meyers, Willems, 2016, S. 129 (eigene Darstellung)

Von der sozialen Partizipation wird die politische Partizipation unterschieden. Die *politische Beteiligung* findet auf der Makroebene statt.<sup>33</sup> Ihre Reichweite überschreitet damit den Nahraum einer Person. Politische Partizipation ist verbunden mit Rechten und Pflichten, die in einer breiten Öffentlichkeit zu Machtbefugnissen und damit zu Einflussmöglichkeiten auf gesellschaftliche Prozesse führen.<sup>34</sup> Sie steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Entscheidungen, die für die Öffentlichkeit bedeutsam sind und damit über die Gruppe der Beteiligten hinaus Wirkung entfalten, die ein Teilen von Macht voraussetzen und die auf Grund von gelebtem Dissens, Kontroverse und dem Mut, für Rechte einzustehen, beruhen<sup>35</sup>.

Politische Partizipation kann dabei auf Ebene der Kommune, der Bundesländer, des Bundes und der Europäischen Union Einfluss auf das politische System nehmen<sup>36</sup>. Durch die Festlegung einer Bezugsebene der Beteiligung wird eine thematische

<sup>32</sup> Vgl. Oser / Ullrich / Biedermann, 2000, S. 13.

<sup>33</sup> Vgl. Meyers / Willems, 2016, S. 128.

<sup>34</sup> Vgl. Oser / Ullrich / Biedermann, 2000, S. 15f.

<sup>35</sup> Vgl. Oser / Ullrich / Biedermann, 2000, S. 13.

<sup>36</sup> Vgl. Woyke, 2021, S. 749f.

Begrenzung vorgenommen<sup>37</sup>. Auf kommunaler Ebene werden insbesondere temporäre Formen der politischen Partizipation im Sinne von lokalen Problemlösungsprozessen durchgeführt<sup>38</sup>. Beispiele für politische Beteiligung auf kommunaler Ebene sind die Teilnahme an Wahlen, die Mitgliedschaft in einer Partei oder bei einem Jugendgemeinderat. Auch das Halten einer politischen Rede oder die Teilnahme an einer Demonstration können Handlungsformen der kommunalen politischen Partizipation sein.<sup>39</sup>

## 2.4 Kommunale Jugendbeteiligung

*Kommunale Jugendbeteiligung* verbindet die Zielgruppendefinition in Richtung Jugendlicher und junger Volljähriger mit der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene. Sie ist damit Bestandteil des bürgerschaftlichen Engagements junger Menschen auf lokaler Ebene.

Die LpB beschreibt kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung allgemein mit der Möglichkeit für Kinder und Jugendliche, in ihrer Stadt oder Gemeinde ihre Meinung zu äußern, eigene Ideen einzubringen und ganz allgemein mitbestimmen zu können.<sup>40</sup>

Im Kontext der kommunalen Jugendbeteiligung soll in dieser Arbeit der Fokus auf den Wirkungsbereich der Gemeindeordnung Baden-Württemberg und analoger gesetzlicher Normen in den anderen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland liegen.

## 2.5 Grad der Partizipation

Die bisher beschriebenen Aspekte der Partizipation wie die Betrachtung der Zielgruppe oder die thematische Begrenzung auf eine politische Ebene sind inhaltlich geprägt. Beteiligung kann jedoch auch unter formalen Aspekten betrachtet werden.<sup>41</sup> Hierzu gehört unter anderem der Grad der Partizipation<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 22.

<sup>38</sup> Vgl. Woyke, 2021, S. 749f.

<sup>39</sup> Vgl. Meyers / Willems, 2016, S. 130ff.

<sup>40</sup> Vgl. <https://www.lpb-bw.de/kinder-jugendbeteiligung#c62829> (Anlage 5) [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

<sup>41</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 7f.

<sup>42</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 13.

Richard Schröder hat unter Zusammenführung zweier Modelle von Roger Hart und Wolfgang Gernert eine Systematisierung von Stufen der Beteiligung in der Kinderpartizipation entwickelt.<sup>43</sup> Waldemar Stange hat die Systematisierung auf Jugendpartizipation übertragen<sup>44</sup>. In neun Stufen stellt Schröder unterschiedliche Grade der Beteiligung von Fremdbestimmung über Mitbestimmung bis hin zur Selbstverwaltung in Form einer Leiter dar (siehe Abbildung 3).<sup>45</sup>

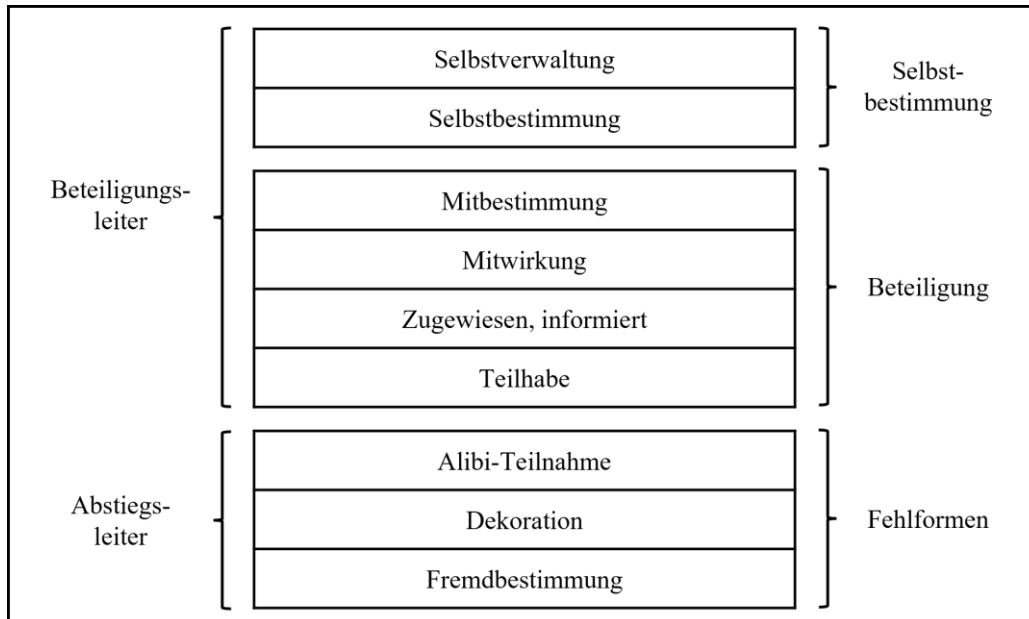


Abbildung 3: Partizipationsleiter nach Schröder, 1996, S. 16 und Stange, 2007, S. 14 (eigene Darstellung)

Die unteren drei Stufen der Partizipationsleiter sind keine Form von Beteiligung<sup>46</sup>. Sie können auch als *Fehlformen*<sup>47</sup> oder als *Abstiegsleiter*<sup>48</sup> bezeichnet werden. In der *Fremdbestimmung* werden Jugendliche angehalten, sich nach Anweisung der Erwachsenen zu verhalten. Die *Dekoration* beschreibt das Mitwirken von Jugendlichen, ohne dass diese wissen, worum es bei einer Veranstaltung eigentlich geht. Bei der *Alibi-Teilnahme* entscheiden Jugendliche selbst, ob sie an einer Veranstaltung teilnehmen. Jedoch haben sie nur scheinbar eine Stimme.<sup>49</sup>

<sup>43</sup> Vgl. Schröder, 1995, S. 15f.

<sup>44</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 13f.

<sup>45</sup> Vgl. Schröder, 1995, S. 15f.

<sup>46</sup> Vgl. Schröder, 1995, S. 17.

<sup>47</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 13f.

<sup>48</sup> Vgl. Stange / Jansen/ Brunseman, 2021, S.42.

<sup>49</sup> Vgl. Schröder, 1995, S. 16.

Die unteren vier Stufen der eigentlichen *Partizipationsleiter* bilden den Bereich der *Beteiligung* im engeren Sinne ab<sup>50</sup>. Die *Teilhabe* geht über die reine Teilnahme hinaus. Jugendliche können sich vereinzelt im Sinne von Beteiligung engagieren. Auf der Ebene zwischen *Teilhabe* und *Mitwirkung* dominieren die Erwachsenen zwar nach wie vor den Prozess (*zugewiesen, informiert*), es findet aber eine gute Informierung der Jugendlichen statt, sodass sie verstehen, worum es bei einer Veranstaltung geht. Im Rahmen der *Mitwirkung* erhalten Jugendliche die Möglichkeit, Kritik oder ihre Vorstellungen zu äußern. Eine Entscheidungsbefugnis bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen liegt jedoch nicht vor. Erst auf der Stufe der *Mitbestimmung* erhalten Jugendliche echte Beteiligungsrechte, die ein Mitentscheiden einräumen. Auch wenn Ideen für Maßnahmen auf dieser Stufe von Erwachsenen eingebracht werden, werden auf Ebene der *Mitbestimmung* Entscheidungen zur Maßnahme gemeinsam von Jugendlichen und Erwachsenen getroffen.<sup>51</sup>

Die oberen zwei Stufen der *Beteiligungsleiter* bilden den Bereich der *Selbstbestimmung* ab<sup>52</sup>. Sie können in einem engen Verständnis von Partizipation nicht mehr der *Beteiligung* zugeordnet werden, auch wenn sie Bestandteil der *Beteiligungsleiter* bleiben. Im Kontext der *Selbstbestimmung* steht das Teilen von etwas wie Ressourcen oder Macht, wie es die Bedeutung des Begriffs Partizipation voraussetzt, nicht mehr Fokus. Es geht vielmehr um Autonomie.<sup>53</sup> In der *Selbstbestimmung* wird eine Maßnahme von Jugendlichen selbst initiiert. Die Eigeninitiative, die auf eigener Betroffenheit heraus entstehen kann, wird durch Erwachsene lediglich gefördert. Jugendliche entscheiden in allen Belangen selbst. Erwachsene werden gegebenenfalls beteiligt. Auf Ebene der *Selbstverwaltung* agieren Jugendliche völlig autonom. Entscheidungen werden den Erwachsenen lediglich mitgeteilt.<sup>54</sup>

Die Stufen der *Partizipationsleiter* können Kommunen und Institutionen als Orientierung dienen, wo sie sich bezüglich der *Beteiligung* von Jugendlichen befinden. Gelingende und nachhaltige Jugendbeteiligung wird auf den obersten vier

---

<sup>50</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 13f.

<sup>51</sup> Vgl. Schröder, 1995, S. 16f.

<sup>52</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 13f.

<sup>53</sup> Vgl. Stange / Tiemann, 1999, S. 218f.

<sup>54</sup> Vgl. Schröder, 1995, S. 17.

Stufen der Partizipationsleiter erreicht.<sup>55</sup> Nur hier erfolgt eine aktive Mitnahme der Jugendlichen. Im besten Fall werden ihre Interessen berücksichtigt, indem sie mitentscheiden können.

## 2.6 Informelle und formelle Partizipationsformen

Partizipationsprozesse können in *informelle* und *formelle Verfahren* unterschieden werden.

*Informelle Partizipationsverfahren* haben keinen rechtsverbindlichen Charakter. Sie können freiwillig durch Organisationen durchgeführt werden. Auch über ihren Einsatz, ihre Form, das Thema, das mit ihnen bearbeitet werden soll, oder die betroffene Zielgruppe kann frei entschieden werden. Gleichzeitig können aber auch informelle Verfahren einen formalen und damit strukturierten Ablauf haben. Durch informelle Verfahren entsteht für Organisation gegenüber den beteiligten Personen oder Gruppen keine verpflichtende Bindung zur Übernahme der Ergebnisse. Beteiligte haben keine rechtlich fundierte Entscheidungsbefugnis. Ergebnisse von informellen Beteiligungsverfahren können daher immer nur auf freiwilliger Basis durch die beteiligende Organisation übernommen werden. Insbesondere im Rahmen von informellen Verfahren engagieren sich Bürgerinnen und Bürger häufig ehrenamtlich, um bei Planungsverfahren oder Entscheidungen mitzureden, Probleme besser zu verstehen oder ihre Ideen und Bedürfnisse einzubringen. Sie wirken damit als wertvolle Experten mit, die die Sichtweise der Kommune auf bestehende oder neue Themenfelder erweitern können. So kann eine Win-Win-Situation für Verwaltung und Bürgerschaft entstehen. Die Formen der informellen Verfahren sind vielfältig.<sup>56</sup> Schweizer hat hierzu eine Sammlung gängiger Formate zusammengestellt. Diese umfasst die Zukunftswerkstatt, den Bürgerhaushalt und Beteiligungshaushalt, das Bürgerpanel und die Bürgerbefragung, die ePartizipation, das WorldCafé und die Mediation.<sup>57</sup>

*Formelle Partizipationsverfahren* sind gesetzlich fixiert. Beispielsweise in Kommunalverfassungen, Gemeindeordnungen und Landesverfassungen werden verbindlich vorgeschriebene Handlungsregelungen in festgelegten Beteiligungs-

---

<sup>55</sup> Vgl. Schweizer, 2019, S. 39.

<sup>56</sup> Vgl. Benighaus / Wachinger / Renn, 2016, S. 47.

<sup>57</sup> Vgl. Schweizer, 2019, S. 32f.



feldern formuliert. Auch ihre Form kann festgelegt sein. Auf kommunaler Ebene sind damit beispielsweise das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid umfasst. Das Volksbegehren und die Volksentscheide sind als Beispiele auf Landes- und Bundesebene zu nennen.<sup>58</sup> Darüber hinaus sind weitere Beteiligungsverfahren in speziellen Gesetzen geregelt, die, soweit sie im Rahmen der Jugendbeteiligung relevant sind, im folgenden Kapitel genauer beschrieben werden.

Stange unterscheidet formelle Partizipation in *parlamentarische* und *vorparlamentarische* Beteiligung und hebt damit ebenfalls auf formale Aspekte der Verfahren ab. Parlamentarische Partizipationsverfahren sind demokratisch legitimiert. Personen werden als legitimierte Vertreterinnen und Vertreter zur Übernahme eines parlamentarischen Mandats gewählt und üben dieses anschließend aus. Vorparlamentarische Beteiligung findet außerhalb parlamentarischer Strukturen statt. Beteiligte werden nicht gewählt. Dennoch findet die Beteiligung auf Grundlage normierter Rechte statt, beispielsweise in Form von Informations- oder Anhörungsverfahren.<sup>59</sup>

Die LpB hat im Rahmen ihrer Studien zu kommunaler Kinder- und Jugendbeteiligung eine Kategorisierung von Beteiligungsformaten vorgenommen. Unterschieden wird zwischen *repräsentativ-parlamentarischen Verfahren mit und ohne Wahl*, *projektbezogenen Verfahren* und offenen Beteiligungsverfahren.<sup>60</sup> Insbesondere die Trennung zwischen Verfahren mit Wahl wie zum Beispiel die Beteiligung im Jugendgemeinderat und ohne Wahl wie beispielweise die Mitwirkung in einer Jugendvertretung folgt der Kategorisierung Stanges in parlamentarische und vorparlamentarische Beteiligungsformen.<sup>61</sup> Die komprimierte Kategorisierung der LpB wurde notwendig, um die vielfältigen Beteiligungsformate, für die es in der Praxis keine einheitliche Regelung über Bezeichnungen gibt, für ihre Studie quantifizierbar zu machen.<sup>62</sup> Ein Einblick in die vielfältigen Formen von Beteiligung ist bei Stange und Tiemann zu finden.<sup>63</sup> In dieser Arbeit soll dem System der LpB zur Kategorisierung von

---

<sup>58</sup> Vgl. Benighaus / Wachinger / Renn, 2016, S. 37.

<sup>59</sup> Vgl. Stange, 2007, S. 23.

<sup>60</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 4f.

<sup>61</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 93.

<sup>62</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 24.

<sup>63</sup> Vgl. Stange / Tiemann, 1999, S. 245f.

Beteiligungsformaten aus Gründen der Vergleichbarkeit der Ergebnisse, der bereits vorliegenden Kenntnis der Systematisierung in den Kommunen und der starken Verschlankung im Rahmen der empirischen Erhebung gefolgt werden. Eine Unterscheidung zwischen formellen und informellen Verfahren kann durch die Kategorisierung der LpB nicht pauschal vorgenommen werden. Die Prüfung, sofern sie notwendig wird, muss im Einzelfall erfolgen.

### **3 Rechtlicher Anspruch auf Jugendbeteiligung**

Beteiligungsrechte von Jugendlichen sind für unterschiedliche politische Ebenen normiert. Sie stehen in der Regel gemeinsam mit Beteiligungsrechten von Kindern. So vielfältig ihre Formen auch sind, sind sie in ihrer Wirkung jedoch punktuell auf einzelne Verfahren oder Entscheidungen begrenzt<sup>64</sup>. Im Folgenden werden zum Überblick einige einschlägige Regelungen im Kontext von Rechten auf Beteiligung und Berücksichtigung auf völkerrechtlicher Ebene, sowie Bundes-, Landes und kommunaler Ebene dargestellt. Im Anschluss wird ausgehend von der Regelung zur kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg ein themenspezifischer Vergleich mit Regelungsinhalten anderer Bundesländer vorgenommen.

#### **3.1 UN-Kinderrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta**

Das im Jahr 1989 beschlossene Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention; UN-KRK)<sup>65</sup> bildet eine Schlüsselnorm im Kontext der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen<sup>66</sup>. Die Konvention definiert in Artikel 1 alle jungen Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, als Kinder. Sie umfasst damit alle Personen, die nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB VIII als Kinder und Jugendliche gelten (siehe Kapitel 2.2).

Artikel 12 Abs. 1 UN-KRK sichert Kindern und Jugendlichen einen subjektiven Rechtsanspruch auf Partizipation und Berücksichtigung ihrer Meinung gegenüber dem Staat zu. Darüber hinaus wird dieses Recht in Abs. 2 im Speziellen für Gerichts- und Verwaltungsverfahren formuliert. Gleichzeitig weist die Norm über

---

<sup>64</sup> Vgl. Wapler, 2020, S. 113.

<sup>65</sup> Vgl. Schmahl, 2020, 55.

<sup>66</sup> Vgl. Wapler, 2020, S. 111.

das individuelle Recht hinaus auch Gruppen von Kindern und Jugendlichen ein Recht zur Beteiligung aus, sofern sie als Gemeinschaft in einer Sache betroffen sind. Damit legt Artikel 12 die Basis für Partizipationsprozesse, die im Kollektiv vollzogen werden wie beispielsweise im Kontext von rechtspolitischen Debatten oder Planungsverfahren. Unabhängig von subjektiven oder kollektiven Beteiligungsprozessen muss nach Art. 12 Abs. 1 für Kinder und Jugendliche jedoch eine Betroffenheit bezüglich des Beteiligungsthemas vorliegen. Die UN-KRK formuliert also kein allgemeinpolitisches, sondern ein gegenstandsspezifisches Mandat. Gleichzeitig ist die Regelung hinsichtlich der Betroffenheit aber weit auszulegen, sodass alle Angelegenheiten, die wesentlich für das Leben der Kinder und Jugendlichen sind, im Beteiligungsrecht eingeschlossen werden. Allerdings setzt Art. 12 Abs. 1 UN-KRK als Minimalvoraussetzung für Beteiligungsprozesse sowohl ein entsprechendes Alter und damit verbunden eine einschlägige Reife, als auch die individuelle Fähigkeit zur Meinungsbildung bei Kindern und Jugendlichen voraus.<sup>67</sup>

Über die reine Normierung hinaus wurden die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Kindern zu einem der vier Allgemeinen Prinzipien erklärt, die als Leitlinien zur Interpretation der UN-KRK berücksichtigt werden. Hierdurch wurde die Wichtigkeit der Beteiligungsrechte nochmal betont.<sup>68</sup>

Die Rechte des Kindes werden auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCH) in Artikel 24 festgeschrieben. In Art. 24 Abs. 1 S. 2 GRCH wird Kindern das Recht, ihre Meinung frei zu äußern, zugesprochen. Darüber hinaus ist ihre Meinung nach Art. 24 Abs. 1 S. 3 GRCH in Angelegenheiten zu berücksichtigen, die sie betreffen. Dies geschieht in einer ihrem Alter und Reifegrad entsprechenden Art und Weise. Die in der EU-Grundrechtecharta fixierten Rechte basieren in ihren Inhalten auf Artikel 12 Abs. 1 und Artikel 13 Abs. 1 der UN-KRK<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Vgl. Wapler, 2020, S: 111f.

<sup>68</sup> Vgl. Schiller, 2021, S. 85.

<sup>69</sup> Vgl. Hölscheidt, 2019, Rn. 2.

### 3.2 Bundesebene

Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen werden auf Bundesebene bereits im Grundgesetz fixiert. Beteiligungsrechte werden regelmäßig vom Bundesverfassungsgericht aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Kindes nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet.<sup>70</sup>

Konkrete Regelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sind auf Bundesebene darüber hinaus im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) und im Baugesetzbuch (BauGB) zu finden.

§ 8 Abs. 1 SGB VIII sichert Kindern und Jugendlichen ein Recht auf Beteiligung bei allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu. Sie sind dabei ihrem Entwicklungsstand entsprechend zu beteiligen. Die Regelung setzt damit die bereits verfassungs- und völkerrechtlichen Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen um. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wird nochmals fixiert. Sie verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe soweit möglich zur vom elterlichen Willen unabhängigen Beteiligung der Kinder und Jugendlichen. Ob eine Entscheidung die Kinder oder Jugendlichen betrifft, ist weit auszulegen. Im Zweifelsfall sind unter Entscheidung alle tatsächlichen Handlungen und Dienstleistungen, die das Verfahren betreffen, zu verstehen. Der Rahmen der Beteiligung ist vornehmlich vom Entwicklungsstand und der Fähigkeit zur Einsicht des Kindes oder des Jugendlichen abhängig.<sup>71</sup>

§ 3 BauGB regelt die Beteiligung der Öffentlichkeit in Bauplanungsverfahren. Kinder und Jugendliche werden nach § 3 Abs. 1 S. 2 BauGB explizit als Teil der Öffentlichkeit genannt und sind somit in Beteiligungsverfahren nach § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB einzubeziehen. Diese Klarstellung zeigt die Bedeutung, die der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen beigemessen wird. Gleichzeitig wird die Beteiligung nur dann erfolgreich sein, wenn kinder- und jugendgerechte Verfahren zur Beteiligung durchgeführt werden.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Vgl. Wapler, 2020, S. 112f.

<sup>71</sup> Vgl. Wapler, 2022, Rn. 32ff.

<sup>72</sup> Vgl. Wapler, 2020, S. 113.

### 3.3 Landesebene

Allgemeine Kinderrechte sind zum Teil in den Landesverfassungen festgeschrieben. Das Deutsche Kinderhilfswerk hat hierzu 2019 eine Zusammenstellung veröffentlicht. Konkrete Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen hingegen wurden auf der Ebene der Landesverfassungen bisher nur in Hessen fixiert. In Art. 4 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen wird bestimmt, dass der Wille des Kindes zu berücksichtigen ist in allen es betreffenden Angelegenheiten. Hierbei sind Alter, Reife und die geltenden Verfahrensvorschriften zu berücksichtigen.

Ergiebiger als die Landesverfassungen sind die Kinder- und Jugendhilfegesetze bzw. die Ausführungsgesetze der Länder zum SGB VIII. In acht der 16 Länder lassen sich entsprechende Regelungen finden, die die Beteiligung von Kindern und / oder Jugendlichen über die allgemeine Regelung im SGB VIII hinaus stärken: Baden-Württemberg (§§ 9, 12 LKJHG, Berlin (§ 5 AG KLHG), Brandenburg (§ 17a AGKJHG), Hamburg (§ 9 AG SGB VIII), Hessen (§§ 1, 2 HKJGB), Nordrhein-Westfalen (§ 6 3. AG-KJHG - KJFöG NRW), Schleswig-Holstein (§ 4 JuFöG), Thüringen (§ 15a ThürKJHAG).

An dieser Stelle soll besonders auf die Regelung innerhalb des § 6 3. AG-KJHG - KJFöG NRW in Nordrhein-Westfalen hingewiesen werden. Denn der Regelungsinhalt geht über den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hinaus und umfasst auch Aspekte des Wohnumfeldes, der Verkehrsplanung, von Spielflächen sowie der baulichen Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen.

### 3.4 Kommunale Ebene

Regelungen zur Jugendpartizipation auf kommunaler Ebene werden in der Regel in den Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungsgesetzen der Länder verankert. Vom Land beschlossen werden in ihnen Normen für die Arbeit in den Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung festgelegt.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. Schiller, 2021, S. 86.

Aktuell sind in 13 Bundesländern Regelungen zur Beteiligung von Jugendlichen auf kommunaler Ebene normiert. Das Deutsche Kinderhilfswerk hat hierzu 2019 eine Übersicht veröffentlicht<sup>74</sup>. Die Norm für Baden-Württemberg ist § 41a GemO. Ausgehend von den Forschungsfragen, ob durch eine Anpassung des § 41a GemO die Qualität kommunaler Jugendbeteiligung gesteigert werden kann und ob dies zielführend durch Entlehnung von Regelungen aus anderen Bundesländern erreicht werden könnte, muss zunächst ein allgemeines Verständnis des § 41a GemO erarbeitet werden. Anschließend können dann über Vergleiche mit den einschlägigen Normen anderer Bundesländer Potenziale zur Anpassung sondiert werden, um so die Forschungsfrage zu beantworten, ob es in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland Regelungen zur kommunalen Jugendbeteiligung gibt, die sinnvollerweise als Möglichkeit zur Änderung des § 41a GemO herangezogen werden könnten.

Im Folgenden werden daher Regelungsinhalte zur Jugendbeteiligung pointiert themenspezifisch vorgestellt und einander gegenübergestellt. Ausgangspunkt der Betrachtungen ist § 41a Gemeindeordnung Baden-Württemberg, der die zentrale Norm zur kommunalen Kinder- und Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg bildet. Im Anschluss werden Regelungsinhalte anderer Landesnormen anhand ausgewählter Themenfelder dargestellt. Die Themenfelder bilden Inhalte ab, die nicht explizit im Text des § 41a GemO geregelt sind, in den Ländern wesentlich anders geregelt werden oder wesentlich über die Regelungen in Baden-Württemberg hinaus gehen. Anschließend werden die Änderungspotenziale beschrieben und bewertet. Eine Auswahl von Inhalten musste vorgenommen werden, um im Rahmen dieser Arbeit bearbeitbar zu bleiben.

### **3.4.1 § 41a Gemeindeordnung Baden-Württemberg**

§ 41a GemO regelt die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Kommunen in Baden-Württemberg. Nach dem Willen der Landesregierung soll mit der Norm erreicht werden, dass Kinder- und Jugendpolitik nicht *ausschließlich für*, sondern *verbindlich mit* jungen Menschen gemacht wird<sup>75</sup>. Der gesamte Text der Norm

---

<sup>74</sup> Vgl. Deutsches Kinderhilfswerk e.V., 2019.

<sup>75</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 2015, S. 20.

regelt Aspekte der Jugendbeteiligung. Beteiligung von Kindern wird lediglich in Absatz 1 Sätze 1 und 2 adressiert.

Kinder sollen, Jugendliche müssen nach § 41 Abs. 1 S. 1 GemO an Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, von der Gemeinde beteiligt werden. Die Definition der Begriffe *Kinder* und *Jugendliche* folgt der in Kapitel 2.2 Beschriebenen<sup>76</sup>. Die Interessen von Kindern und Jugendlichen sind dann berührt, wenn offensichtliche Berührungspunkte zwischen ihnen und einer Planung oder einem Vorhaben bestehen, die keiner tiefergehender Nachforschung bedürfen. Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen müssen dementsprechend unmittelbar berührt sein.<sup>77</sup>

Die Beteiligung hat dabei nach Satz 1 in angemessener Art und Weise zu erfolgen und ist nach Satz 2 mit geeigneten Beteiligungsverfahren, die die Gemeinde entwickeln muss, durchzuführen. Der Gemeinde wird ein Gestaltungsspielraum zu Form und Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren eingeräumt, der sich an den örtlichen Gegebenheiten orientiert.<sup>78</sup> Als geeignete Verfahren werden nach Satz 3 der Jugendgemeinderat oder eine andere Jugendvertretung beschrieben.<sup>79</sup> Aber auch andere Beteiligungsformen können als geeignet gelten<sup>80</sup>. Der Gesetzgeber hat die Norm an dieser Stelle offen formuliert, um die Form der Beteiligung nicht zu beschränken. Können Jugendgemeinrat oder Jugendvertretung aufgrund von fehlender Beteiligung der Jugendlichen nicht umgesetzt werden, ist die Gemeinde verpflichtet, alternative und damit tatsächlich geeignete Verfahren zu entwickeln, um die Jugendlichen für die Beteiligung zu aktivieren.<sup>81</sup> Damit liegt eine (Pflicht-)Aufgabe, kinder- und jugendgerechte Formate zu entwickeln und umzusetzen, bei der Kommune vor.

Nach Abs. 1 Satz 4 sind die Mitglieder der Jugendvertretung ehrenamtlich tätig. Jugendlichen steht nach Abs. 2 S. 1 die Möglichkeit zu, unter Bedingungen, die in Satz 2 ausformuliert sind, eine Jugendvertretung zu beantragen. Je nach Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde, ist der Antrag durch eine

---

<sup>76</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 2, 4.

<sup>77</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 6.

<sup>78</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 7.

<sup>79</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 8.

<sup>80</sup> Vgl. Pautsch, 2023, Nr. 1.

<sup>81</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 9.

Mindestzahl von in der Gemeinde wohnenden Jugendlichen, die nach Satz 2 definiert ist, zu stellen. Die Mindestzahl der unterstützenden Jugendlichen gewährleistet die Ernsthaftigkeit des Antrags.<sup>82</sup> Im Anschluss muss der Gemeinderat nach Satz 3 innerhalb von drei Monaten über den Antrag entscheiden. Im Entscheidungsprozess muss er Vertreterinnen und Vertreter der Jugendlichen anhören. Die Entscheidung des Rates erfolgt in Abwägung der örtlichen Verhältnisse und kann die Vorstellungen der Jugendlichen berücksichtigen. Eine Ablehnung des Antrags kann erfolgen, wenn der Rat die Einrichtung einer Jugendvertretung als nicht geeignetes Format einer lokalen Jugendbeteiligung ansieht.<sup>83</sup>

Die Absätze 3 und 4 stehen in Abhängigkeit von der Einrichtung einer Jugendvertretung nach Abs. 1. Wird eine Jugendvertretung eingerichtet, muss der Gemeinderat nach Abs. 3 in seiner Geschäftsordnung regeln, wie Mitglieder der Jugendvertretung an den Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse in Jugendangelegenheiten, also in Angelegenheiten, die nach Abs. 1 S. 1 die Interessen der Jugendlichen berühren, beteiligt werden. Regelungen zur Anzahl der teilnehmenden Mitglieder der Jugendvertretung an den Gremien des Gemeinderats sind in der Geschäftsordnung zu fixieren. Darüber hinaus sind der Jugendvertretung mindestens Rede-, Anhörungs- und Antragsrechte einzuräumen. Durch Rede- und Anhörungsrechte können die Jugendlichen die Meinung der Jugendvertretung vorbringen. Das Antragsrecht verpflichtet den Gemeinderat, sich mit den Anträgen der Jugendlichen auseinander zu setzen. Weitere Rechte, wie beispielsweise ein Vorschlagsrecht<sup>84</sup>, können eingeräumt werden, dürfen aber nicht Zuständigkeiten oder Rechte von Gemeinderat oder Bürgermeister berühren oder einschränken.<sup>85</sup> Entscheidungskompetenzen dürfen nicht auf Jugendgemeinderat oder Jugendvertretung übertragen werden, da diese Gremien keine Ausschüsse im Sinne des § 39 GemO sind<sup>86</sup>.

Nach Abs. 4 sind der Jugendvertretung angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Bewirtschaftung der Mittel kann durch die Gemeinde

---

<sup>82</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 13.

<sup>83</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 14.

<sup>84</sup> Vgl. Pautsch, 2023, Nr. 3.

<sup>85</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 15.

<sup>86</sup> Vgl. Pautsch, 2023, Nr. 2.



erfolgen. Verwaltet die Jugendbeteiligung die Mittel selbst, muss über die Verwendung ein einfacher Nachweis erfolgen. Über die Höhe der Mittel und eine Beschränkung der Verwendung auf bestimmte Zwecke entscheidet der Gemeinderat.<sup>87</sup>

Sonstige Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche außerhalb des § 41a GemO bleiben von den Regelungen unberührt.<sup>88</sup>

### **3.4.2 Jugendbeteiligung auf Grundlage einer Satzung**

In sechs Bundesländern wird kommunale Jugendbeteiligung im Kontext einer Satzung regelt.

Satzungen sind örtliche Rechtsquellen, die von Gemeinden als Mittel eingesetzt werden, um ihre verfassungsgegebene Rechtsetzungsbefugnis in Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft betreffen, auszuüben<sup>89</sup>.

In Brandenburg besteht nach § 18a Abs. 2 S. 1 BbgKVerf für Kommunen eine Verpflichtung, in der Hauptsatzung zu regeln, welche Partizipationsformen eingerichtet werden, um Kinder und Jugendliche aktiv zu beteiligen. Durch die Verankerung in der Hauptsatzung werden unterschiedliche Effekte erhofft. Jugendbeteiligung soll unabhängig von kommunalparlamentarischen Zusammensetzungen stetig weiterbetrieben werden, ohne dass neue Bemühungen durch Akteure erfolgen müssen, neu zusammengesetzte kommunalpolitische Gremium von der Sinnhaftigkeit zu überzeugen.<sup>90</sup> Andererseits wird die formale Fixierung in der Hauptsatzung auch als Nachteil beschrieben, da während der Amtsperiode wenig Spielraum für Anpassungen für neue Beteiligungsformate oder -themen bestehen.<sup>91</sup> Als Argument gilt auch, dass durch eine kommunalpolitische Fixierung Jugendbeteiligung losgelöst vom Engagement einzelner Mitarbeitender gemacht und damit flächendeckend in der Gemeinde umgesetzt werden kann.<sup>92</sup>

Auch in Thüringen und Sachsen-Anhalt ist durch die Gemeinden die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen über eine Satzung zu fixieren. § 26 S. 3 ThürKO

---

<sup>87</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 16ff.

<sup>88</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023, Rn. 23f.

<sup>89</sup> Vgl. Waibel / Pautsch / Pflumm, 2021, S. 33f.

<sup>90</sup> Vgl. Landtag Brandenburg, 2018, S. 10.

<sup>91</sup> Vgl. Landtag Brandenburg, 2018a, Anlage 2, S. 1.

<sup>92</sup> Vgl. Landtag Brandenburg, 2018, S. 32.

bestimmt, dass Details zu angemessener Weise und geeigneten Verfahren der Beteiligung in der Hauptsatzung geregelt werden müssen. In Sachsen-Anhalt wird über § 80 S. 3 KVG LSA festgelegt, dass das Nähere zu angemessener Weise, geeigneten Verfahren, der Bildung eines Beirats, dessen Aufgaben und Mitgliedern oder der Bestellung von Beauftragten über eine kommunale Satzung bestimmt wird. Allerdings stehen die Regelungen in Thüringen und Sachsen-Anhalt in Abhängigkeit von Soll-Vorschriften zur Kinder- und Jugendbeteiligung. Sie greifen erst, wenn die Gemeinde eine Beteiligung umsetzt.

Eine ähnliche Konstruktion ist im Saarland zu finden. § 26 Abs. 2 S. 2 KSVGgesetz fest, dass durch Satzung entsprechende Regelungen zu Gremien, die zur Beteiligung von Jugendlichen eingerichtet werden, näher bestimmt werden müssen. Dies gilt insbesondere für Zusammenarbeit, Wahl, Amtszeit, Rechtsstellung, Arbeitsweise und Entschädigung. Diese Satzung steht in doppelter Abhängigkeit von Kann-Vorschriften. Zunächst hat die Gemeinde Ermessensspielraum, ob sie Jugendliche nach Abs. 1 überhaupt beteiligen möchte. Darüber hinaus steht es ihr nach Abs. 2 S. 1 frei, ein Gremium zur Beteiligung von Jugendlichen einzurichten. § 56b Abs. 1 GemO (RP) eröffnet Gemeinden in Rheinland-Pfalz über eine Kann-Bestimmung die Möglichkeit, eine Jugendvertretung auf Grundlage einer Satzung einzurichten.

Ein Vergleich der Normen mit Fokus auf Satzungen zeigt, dass aktuell in Brandenburg die verbindlichste Regelung besteht. Jugendbeteiligung muss über die Hauptsatzung geregelt werden. Sie gilt damit in ihrer Qualität als ein für die Organisation der Gemeinde wesentlicher Inhalt.<sup>93</sup>

Bereits die Regelung über eine einfache Satzung, wie sie in den anderen Ländern erfolgt, hebt Jugendbeteiligung formal in den Rang einer lokal wirksamen Rechtsnorm, auf deren Einhaltung Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch haben. Die Fixierung von Rechten der Jugendvertretung in der Geschäftsordnung des Gemeinderats, wie es in Baden-Württemberg nach § 41a Abs. 3 GemO Pflicht ist, erreicht diese Rechtsqualität nicht.<sup>94</sup> Sie regelt lediglich die inneren

---

<sup>93</sup> Vgl. Waibel / Pautsch / Pflumm, 2021, S. 51.

<sup>94</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023a, Rn. 27.

Angelegenheiten des Gemeinderats<sup>95 96</sup>. Zudem werden aktuell lediglich die Rechte einer Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO in der Geschäftsordnung des Gemeinderats erfasst. Diese muss eingerichtet sein, um in der Geschäftsordnung erfasst zu werden. Alle anderen Regelungen des § 41a Abs. S. 1 und 2 zu „allgemeinen Formen“ der Jugendbeteiligung werden davon nicht erfasst. Durch eine Regelung der Jugendbeteiligung über eine Satzung ließe sich also mehr und bereitere Verbindlichkeit für Jugendbeteiligung herstellen und Rechtssicherheit für die Jugendlichen erwirken. Da es sich bei Jugendbeteiligung um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe nach § 4 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 und 3 GemO handelt, ist die Fixierung von Jugendbeteiligung bereits jetzt rechtlich möglich.

### **3.4.3 Mitwirkungsrechte und Konkretisierung von Regelungen**

In den Regelungen der Länder werden Jugendlichen unterschiedliche Rechte im Kontext der Beteiligungsverfahren eingeräumt. Diese unterscheiden sich darüber hinaus auch in ihrer Konkretisierung.

Nach § 18a Abs. 1 BbgKVerf muss die Gemeinde Kindern und Jugendlichen in allen Gemeindeangelegenheiten, die sie berühren, Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte sichern. Brandenburg ist das einzige Bundesland, in dem Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte in dieser Form formuliert werden. Eine Unterscheidung der Begriffe ist in den einschlägigen Landtagsunterlagen und zur Verfügung stehenden Kommentaren nicht zu finden. Es wird daher an dieser Stelle auf das in Kapitel 2.5 dargestellte Verständnis der Begriffe Beteiligung und Mitwirkung im Rahmen der Partizipationsleiter abgehoben. Durch Mitwirkungsrechte können Jugendliche Kritik oder ihre Vorstellungen äußern. Eine Entscheidungsbefugnis bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen liegt jedoch nicht vor. Beteiligungsrechte wären breiter zu verstehen. Bereits durch eine einfache Teilhabe wären Beteiligungsrechte nach diesem Verständnis erfüllt.

Eine inhaltlich ähnliche Regelung für Baden-Württemberg ist in § 41a Abs. 1 S. 1 GemO zu finden. Auch hier wird die Gemeinde zu Beteiligung von Jugendlichen verpflichtet. Jedoch werden Mitwirkungsrechte nicht explizit formuliert. Ob jedoch

---

<sup>95</sup> Vgl. Brenndörfer, 2023a, Rn. 22.

<sup>96</sup> Vgl. Pautsch, 2021, Nr. 3.

durch Übernahme des Begriffs der Mitwirkungsrechte ein wesentlicher Mehrwert für die Wirkung des § 41a GemO geschaffen werden kann ist fraglich. Hierzu müsste eine Definition der Begriffe nach den jeweiligen Landesregelungen vorliegen.

In der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) wird in § 8c Abs. 1 den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, Jugendlichen, die als Vertreter von Jugendinitiativen tätig werden, Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten in den Organen der Gemeinde, ihren Ausschüssen und Ortsbeiräten einzuräumen. Die Fixierung dieser Mitwirkungsrechte, sofern sie gewährt werden sollen, setzt voraus, dass sich die Gemeinde dazu entscheidet, ein entsprechendes Beratungsgremium einzurichten<sup>97</sup>. Die Mitwirkungsrechte nach § 8c HGO wirken lediglich im Rahmen der Funktion dieses Jugendgremiums. Sie bleiben damit zum Teil hinter dem in § 4c Abs. 1 HGO fixierten Anwendungsbereich zurück, der Rechte für alle Jugendlichen adressiert.<sup>98</sup> Trotz der allgemeineren Formulierung werden in der Interpretation des § 4c HGO bereits allgemeine Mitwirkungsrechte in Form von Anhörungs- und Initiativrechten gewährt, um die Beteiligung von Jugendlichen zu ermöglichen.<sup>99</sup>

Die Gewährung von Rede-, Anhörungs- und Antragsrecht stehen nach § 41a Abs. 3 GemO auch in Baden-Württemberg zunächst in Abhängigkeit von der Einrichtung einer Jugendvertretung. Weitere Rechte wie beispielsweise ein Vorschlagsrecht können gewährt werden.<sup>100</sup> Es bestehen Analogien zur hessischen Regelung. Da sich darüber hinaus § 41a Abs. 1 S. 1 und 2 GemO und § 4c S. 1 und 2 HGO im weitesten Sinne entsprechen, sollte angenommen werden, dass die in Hessen vorgenommene weite Auslegung zu Anhörungs- und Initiativrechten auf Grundlage der allgemeiner formulierten Norm auch in Baden-Württemberg Anwendung finden sollte. Ein entsprechender Vermerk ist in den einschlägigen Kommentaren für Baden-Württemberg jedoch nicht zu finden. Eine Anpassung des Textes des § 41a GemO ist nicht vorzunehmen. Jedoch sollte eine rechtliche Prüfung erfolgen, ob das hessische Verständnis des § 4c S. 1 und 2 HGO auf die Regelung in Baden-Württemberg übertragbar ist.

---

<sup>97</sup> Vgl. Dünchheim, 2023a, Rn. 4.

<sup>98</sup> Vgl. Dünchheim, 2023a, Rn. 7.

<sup>99</sup> Vgl. Dünchheim, 2023, Rn. 11-14.

<sup>100</sup> Vgl. Pautsch, 2023, Nr. 3.

§ 49a Abs. 2 S. 2 KSVG konkretisiert im Saarland die Regelungsinhalte, die bei Einsetzen eines Jugendgremiums in einer Satzung festzulegen sind. Der Vorgang steht in Abhängigkeit von der Entscheidung der Gemeinde, ein Jugendgremium nach S. 1 einzurichten. Insbesondere sind in der Satzung Inhalte zu Zusammensetzung, Wahl, Amtszeit, Rechtstellung, Arbeitsweise und Entschädigung zu regeln. Die Aufzählung stellt ein Mindestmaß an Regelungsinhalten dar. Der Gemeinde steht es frei, weitere Inhalte zu regeln.<sup>101</sup> Der Gesetzgeber möchte durch § 49a KSVG einen Rahmen für Jugendbeteiligung stecken, gleichzeitig aber den Kommunen einen großen Freiraum bei der Ausgestaltung lassen<sup>102</sup>.

Eine gleich gelagerte Konkretisierung von Regelungsinhalten, die zu einer Jugendvertretung zu fixieren sind, ist in § 41a GemO in Baden-Württemberg nicht zu finden. Zwar müssen auf Grundlage von Abs. 3 Mitwirkungsrechte in der Geschäftsordnung des Gemeinderats geregelt werden und Abs. 4 konkretisiert Vorgehensweisen zu Finanzmitteln, die der Jugendvertretung zur Verfügung gestellt werden müssen. Jedoch sind keine weiteren Regelungen zu Zusammensetzung, Wahl, Amtszeit, Arbeitsweise oder Entschädigung zu formulieren. Eine verpflichtende Ergänzung um diese Rahmenbedingungen zur Arbeit der Jugendvertretung – auch unabhängig von einer Satzung – könnte allgemein zu mehr Verbindlichkeit und Klarheit über Rechte und Pflichten der Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO führen.

Nach § 18a Abs. 2 S. 2 BbgKVerf sind Kinder und Jugendliche in Brandenburg bereits an der Entwicklung von Beteiligungsformen, die nach S. 1 in der Hauptsatzung fixiert werden, angemessen zu beteiligen. Sie werden damit in einem frühen Stadium eingebunden und sind an der Entscheidung zu beteiligen, über welche Formate sie beteiligt werden wollen.

Der konkrete Auftrag an die Gemeinden, Jugendliche bereits bei der Entwicklung der Partizipationsformen, also im Zweifelsfall vor der eigentlichen Durchführung von Beteiligungsverfahren zu beteiligen, ist in § 41a GemO nicht zu finden. Die Umsetzung einer analogen Regelung in Baden-Württemberg wäre aber denkbar,

---

<sup>101</sup> Vgl. Lehné / Weirich, 2016, Nr. 2.

<sup>102</sup> Vgl. Lehné / Weirich, 2016, Nr. 1.1.

wenn gleich die Formen zur Jugendbeteiligung aktuell nicht in einer Satzung oder einer ähnlichen Grundlage wie einem Leitbild oder Konzept festgeschrieben werden müssen. Insbesondere im Kontext der Einrichtung einer Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO erscheint es sinnvoll, Jugendliche bei der Entwicklung des Formats zu beteiligen. Dies könnte zu mehr Klarheit und Akzeptanz auf beiden Seiten führen.

#### **3.4.4 Dokumentationspflicht**

In Schleswig-Holstein und Brandenburg wird in den einschlägigen Normen eine Verpflichtung der Gemeinden zur Dokumentation von Beteiligungsprozessen formuliert.

Nach § 47f GO HGO müssen in Schleswig-Holstein die Gemeinden in geeigneter Weise darlegen, wie sie bei der Durchführung von Prozessen, bei denen Kinder und Jugendliche beteiligt werden, deren Interessen berücksichtigen. Einerseits soll so sichergestellt werden, dass die Gemeinden die Gesichtspunkte, die durch die Kinder und Jugendlichen eingebracht werden, ernsthaft zu prüfen. Andererseits wird auch eine Pflicht zur Offenlegung und Dokumentation des Prozesses festgeschrieben.<sup>103</sup>

Eine fast analoge Regelung findet sich für Brandenburg in § 18a Abs. 4 BbgKVerf. Hier besteht jedoch keine Verpflichtung der Kommune, ihr Vorgehen darzulegen, sondern lediglich über eine Soll-Bestimmung die Aufgabe, ihr Vorgehen zu vermerken. Der Sinn und Zweck der Regelung ist vielfältig. Die Dokumentation soll die konsequente Umsetzung von Beteiligung sichergestellt werden und dafür sorgen, dass die in Beteiligungsverfahren durch die Jugendlichen vorgetragenen Inhalte durch die Gemeinde ernsthaft geprüft werden. Auf der Datenlage können auch Evaluationen, Lern- und Reflexionsprozesse vorgenommen werden. Erst durch die Dokumentation wird Jugendbeteiligung überprüfbar.<sup>104</sup> Darüber hinaus kann eine Dokumentation für mehr Klarheit sorgen, wenn das kommunale Personal wechselt und so bereits durchgeführte Prozesse in Vergessenheit geraten könnten.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Vgl. Dehn / Wolf, 2023, S. 525.

<sup>104</sup> Vgl. Landtag Brandenburg, 2018a, Anlage 6, S. 1f.

<sup>105</sup> Vgl. Landtag Brandenburg, 2018, S. 20.

Eine Regelung zur Dokumentation oder Offenlegung von Beteiligungsprozessen und dem Einbezug der Interessen von Jugendlichen ist aktuell in Baden-Württemberg nicht in der Gemeindeordnung festgeschrieben. Insbesondere für Evaluationsprozesse und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erscheint sie ein probates Mittel, das auch die Qualität von Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg steigern könnte.

### **3.4.5 Benennung eines Beauftragten**

§ 18c Abs. 3 BbgKVerf formuliert die Möglichkeit für die Gemeinde, Beauftragte für Kinder- und Jugendangelegenheiten zu benennen. Die Aufgaben dieser Personen werden in den vorliegenden Kommentaren und Landtagsunterlagen nicht weiter bestimmt. Es wird lediglich darauf abgehoben, dass sich Beauftragte in der Praxis bewährt haben. Sie unterstützen die Jugendlichen und begleiten die langfristige Implementierung von Prozessen zur Jugendbeteiligung auf kommunaler Ebene.<sup>106</sup>

Eine entsprechende Regelung ist in § 41a GemO für Baden-Württemberg nicht zu finden. Der Bedarf für eine Einführung kann geprüft werden.

## **4 Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung**

Verwaltungshandeln kann nicht ohne Sinn und Zweck erfolgen. Schlussfolgernd kann eine Beteiligung von Jugendlichen in den Kommunen nicht zum Selbstzweck erfolgen, sondern ist auf ein spezifisches Ziel ausgerichtet. Mit der Entscheidung des Landtags von Baden-Württemberg, Jugendbeteiligung in § 41a GemO als kommunale Pflichtaufgabe zu verankern, wurde der spezifische Zweck formuliert, Jugendpolitik gemeinsam mit Jugendlichen zu betreiben, da die Entwicklung von Jugendlichen und ihre Zukunftschancen direkt von zahlreichen kommunalen Themenfeldern abhängen<sup>107</sup>. Um den definierten Zweck zu erfüllen und entsprechende Ergebnisse zu produzieren, müssen Beteiligungsprozesse Standards erfüllen. Diese Standards sind Indikatoren zur Bestimmung der Qualität von

---

<sup>106</sup> Vgl. Landtag Brandenburg, 2018, S. 9.

<sup>107</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 2015, S. 20.

Beteiligungsverfahren. Qualität ist entsprechend als Grad der Eignung von (Partizipations-)Prozessen zu verstehen, den definierten Zweck zu erfüllen<sup>108</sup>.

In der Literatur sind viele Diskussionen zu finden, wie Qualität von Jugendbeteiligung beschrieben werden kann und welche Standards erfüllt sein müssen, damit die Qualität von Beteiligungsprozessen als hoch gelten kann.

Ein Ziel dieser Arbeit ist daher die Erstellung eines konsolidierten Katalogs an Qualitätskriterien, der Grundlage für die empirische Erhebung sein soll.

Im folgenden Kapitel wird zunächst die *Implementationseffektivität* als wichtige Zielgröße für Partizipation aus Sicht der beteiligenden Organisation eingeführt. Im Anschluss an die Betrachtung von Effektivitätsaspekten werden Handlungsfelder vorgestellt, die die Effizienz der Durchführung von Beteiligungsverfahren beeinflussen. Nach dieser Betrachtung systemrelevanter Aspekte von Beteiligungsverfahren werden im dritten Abschnitt des Kapitels schließlich konkrete Qualitätsstandards für Jugendbeteiligung vorgestellt, die zu einem neuen Katalog zusammengeführt wurden.

#### **4.1 Implementationseffektivität in Beteiligungsprozessen**

Zwei zentrale Begründungen für Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext politischer Entscheidungen beschreibt Jens Newig in einem Beitrag zur Fragestellung inwiefern Partizipation zu einer verbesserten Umsetzung von (Umwelt-) Politik und damit zu einem stärker nachhaltigen Umgang mit der natürlichen Umwelt führen kann<sup>109</sup>. Newig ordnet unterschiedliche Begründungen für Partizipation aus dem Kontext des Umweltrechts den Kategorien *Effektivität* in der materiellen Umsetzung der beschlossenen Maßnahme und *Legitimität* der Entscheidungsfindung zu<sup>110</sup>. Zwischen beiden Kategorien bestehen inhaltliche Querbeziehungen<sup>111</sup>.

Im Kontext der *Legitimität*serwägungen erhöht Öffentlichkeitsbeteiligung die Transparenz der politischen Entscheidungsfindung. Es besteht durch Beteiligung für die nicht-staatlichen Akteure die Möglichkeit zur Kontrolle der staatlichen

---

<sup>108</sup> Vgl. Helmold / Dathe, 2023, S. 3.

<sup>109</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 89.

<sup>110</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 93.

<sup>111</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 96.



Entscheidenden. Darüber hinaus erreicht eine Entscheidung, die durch Beteiligung gefällt wurde, eine Stärkung der demokratischen, direkten und gegebenenfalls lokalen Willensbildung.<sup>112</sup> Die Legitimität der Entscheidung wird erhöht.

*Effektivität* beschreibt die Eignung einer politisch-administrativen Entscheidung zur Erreichung eines vorgegebenen Ziels. Die Effektivität wird ihrerseits durch die Qualität der Entscheidung und die Qualität der Umsetzung bestimmt. Im Zusammenhang mit der Effektivität können Qualitätsaspekte somit als weitere Begründung für Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden werden. Die Qualität der Entscheidung steigt dann an, wenn durch Öffentlichkeitsbeteiligung Wissen in die Entscheidungsfindung einfließt, auf das die staatlichen Akteure sonst keinen Zugriff hätten. Auch Wissen darüber, wie eine Regelung gestaltet sein muss, damit sie von der Peer-Group akzeptiert wird, kann die Qualität der Entscheidung steigern. Die Qualität der Umsetzung hingegen adressiert den Vollzug der beschlossenen Regelung. Öffentlichkeitsbeteiligung führt bei beteiligten Personen zu einem größeren Bewusstsein und einer besseren Informationslage bezüglich der bearbeiteten Thematik. Auch wird potenziell die Akzeptanz gegenüber der Entscheidung und die Identifikation mit der Entscheidung gestärkt. Eine daraus resultierende erleichterte Umsetzung der Regelung wird erwartet, da Vertrauen zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aufgebaut und Konfliktpotenziale durch den Ausgleich der Interessen abgebaut werden.<sup>113</sup>

Zentraler Begriff im Kontext der Effektivitätsbetrachtungen von Beteiligungsverfahren ist die *Implementationseffektivität*. Sie beschreibt den Grad der Effektivität, mit der beschlossene politische Maßnahmen umgesetzt werden.<sup>114</sup> Die Implementationseffektivität kann beschrieben werden, indem auf die Geeignetheit des Entscheidungsergebnisses zur Zielerreichung der Regelung, die Umsetzung oder Befolgung der Regelung durch den Rechtsadressaten oder die Peer-Group und schließlich die materielle Wirksamkeit der Regelung selbst abgehoben wird. Sie ist neben den direkten Ergebnissen der Beteiligung wie dem Informationsgewinn der staatlichen Akteure, sondierten Konfliktlösungen, Akzeptanz des Ergebnisses durch die nicht-staatlichen Akteure oder Stärkung des Vertrauensverhältnisses

---

<sup>112</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 95f.

<sup>113</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 93ff.

<sup>114</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 96.

zwischen den beteiligten Akteuren als Indikator Teil des (Gesamt-) Ergebnisses des Beteiligungsprozesses (siehe Abbildung 4).<sup>115</sup>

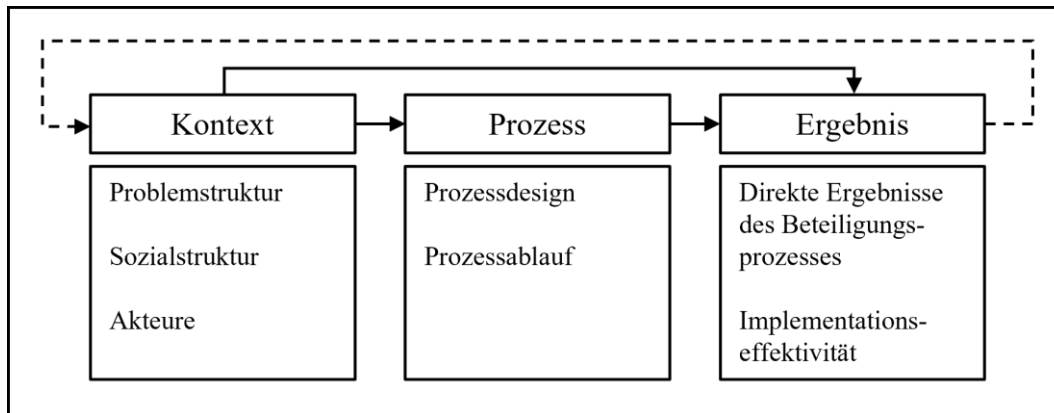


Abbildung 4: Modellstruktur zur Implementationseffektivität nach Newig, 2005, S. 97 (eigene Darstellung)

Beeinflusst wird das (Gesamt-) *Ergebnis* durch den (Entscheidungs-) *Prozess* – das eigentliche Beteiligungsverfahren. Der Prozess wird durch das Prozessdesign und den Prozessablauf bestimmt. Das *Prozessdesign* umfasst die von den staatlichen Akteuren vorgegebenen Partizipationsmöglichkeiten der nicht-staatlichen Beteiligten (Verfahrenstyp, z.B. Informationsveranstaltung, Anhörung, Austausch<sup>116</sup>) und dem Aspekt der Fairness. Der *Prozessablauf* beinhaltet die Informationsflüsse zwischen den Akteuren und die tatsächlich vorgenommene Beteiligung und Einflussnahme auf das Ergebnis durch die nicht-staatlichen Beteiligten.<sup>117</sup> Newig hat darüber hinaus beispielhaft Erfolgskriterien für die Prozessgestaltung genannt. Hierzu zählen Transparenz des Verfahrens, offene Kommunikation, frühzeitige Beteiligung, gemeinsame Festlegung von Verfahrensregeln, Über- bzw. Allparteilichkeit der Moderation, Offenheit in der Entscheidungsfindung.<sup>118</sup>

Der *Prozess* wiederum findet im gesellschaftlichen *Kontext* statt. Die Problemstruktur nimmt Einfluss auf den Beteiligungsprozess. Sie beinhaltet die Komplexität des Problems, die räumliche Skala oder die verfügbaren / realisierbaren Lösungsoptionen.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 97.

<sup>116</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 105.

<sup>117</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 97.

<sup>118</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 105.

<sup>119</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 97.

In besonderem Maße problematisiert Newig den Einfluss der verfügbaren Lösungsoptionen auf das gesamte System. Sie beeinflussen sowohl den für den Prozess festgelegten Verfahrenstyp als auch die Ausgestaltung des Ergebnisses. Wenn wenig Lösungsoptionen aufgrund technischer oder struktureller Umsetzungshindernisse vorliegen, verringern sich zum einen die Beteiligungsmöglichkeiten der nicht-staatlichen Akteure an der Ergebnisfindung. Zum anderen sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass das Ergebnis der Beteiligung auf Basis eines Konsens<sup>120</sup> erreicht werden kann.

Auch die Sozialstruktur wirkt auf den *Prozess* ein. Hierunter sind die öffentliche Aufmerksamkeit der zu regelnden Thematik gegenüber, das Sozialkapital und Sozialnormen zu fassen<sup>121</sup>.

Neben der Problemstruktur und der Sozialstruktur beeinflusst die Partizipationsneigung, die individuell geprägte Bereitschaft der nicht-staatlichen Akteure, sich überhaupt am Prozess zu beteiligen, den Beteiligungsprozess. Sie beschreibt, ob überhaupt Interesse an der zu regelnden Thematik oder eine Betroffenheit der potenziell zu beteiligenden Personen besteht. Auch die Fragen, ob ausreichend Ressourcen (zeitlich / finanziell) zur Teilnahme am Prozess zur Verfügung stehen und ob relevante Informationen verfügbar sind beziehungsweise ein Verständnis für die Problemlage besteht, beeinflusst die Partizipationsneigung. Und letztendlich besteht die Frage, ob die nicht-staatlichen Akteure aktuell überhaupt bereit sind, sich zu beteiligen.<sup>122</sup>

Schlussendlich können auch die Ergebnisse eines aktuellen Beteiligungsprozesses Einfluss auf den Kontext künftiger Beteiligungsverfahren nehmen<sup>123</sup>.

Insgesamt bleibt bei der Betrachtung von Newigs System die Frage, welche Möglichkeiten durch Rechtsnormen bestehen, Einfluss auf die Güte der Implementationseffektivität und damit der Effektivität der beschlossenen Regelung zu nehmen. Einflussmöglichkeiten können sicherlich allgemein festgelegte Regelungen sein, die Einfluss auf die Kontext- und Prozessvariablen nehmen. Regelungen können in gesetzlich festgelegten Bestimmungen oder in durch die

---

<sup>120</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 98, 109.

<sup>121</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 97.

<sup>122</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 106ff.

<sup>123</sup> Vgl. Newig, 2005, S. 97.

Verwaltungen selbst festgesetzten Regelungen bestehen. Eine Rechtsnorm, die maßgeblich auf das System zur Durchführung von Partizipationsprozessen mit Jugendlichen einwirkt, ist § 41a Gemeindeordnung. Die Regelungsinhalte selbst können also als Variable die Implementationseffektivität beeinflussen. Umso relevanter ist es daher, dass die zentrale Rechtsnorm in ihrer Wirkung dazu beiträgt, Prozesse im Kontext der kommunalen Jugendbeteiligung positiv zu beeinflussen und so die Implementationseffektivität zu steigern.

#### **4.2 Effizienzpotenziale in Bürgerbeteiligungsprozessen**

Während Newig die Implementationseffektivität und damit den Wirkungsgrad einer Regelung in den Fokus seiner Betrachtung stellt, beschreibt Mauch in seinem Buch zur Bürgerbeteiligung sieben Handlungsfelder, um Bürgerbeteiligung im Verwaltungshandeln effektiver umzusetzen. Mauch sieht Handlungspotenziale in den Feldern Strategie, Organisation, Prozesse, Kultur, Qualifikation, Leistungserbringung und Steuerung, die im Folgenden kurz beschrieben werden.<sup>124</sup>

Für Beteiligung sollten Verwaltungen eine *Strategie* erarbeiten, die Handlungsrountinen für Beteiligungsprozesse fixiert. Ah-hoc-Beteiligungen und damit verbundener Mehraufwand können so vermieden werden. Zur Koordination von Partizipationsprozessen sollte eine zentrale *Organisationseinheit* gebildet werden. In dieser werden Kompetenzen im Themenfeld der Beteiligung zentralisiert. Andere Organisationseinheiten werden von dieser beratend unterstützt. Auch Moderationsleistungen können übernommen werden. Gleichzeitig sollten auf *prozessualer* Ebene dezentrale Beteiligungslotsen eingerichtet werden, um Partizipation in größeren Organisationen in der Breite zu verankern. Ebenso sollte Beteiligung möglichst frühzeitig vorgenommen werden, um das Risiko von Fehlplanungen, Fehlansgaben und Verzögerungen zu verringern. Nicht für jede Aufgabe oder jedes Thema eignet sich ein Beteiligungsprozess. Es muss vor Beginn einer Partizipation genau sondiert werden, wie sich die Betroffenheit von Bürgerinnen und Bürgern und die Konflikthaftigkeit einer Thematik darstellt, um einen in seiner Verhältnismäßigkeit angemessen Beteiligungsprozess zu gestalten oder im Fall fehlender Wesentlichkeit

---

<sup>124</sup> Vgl. Mauch, 2014, S. 191

auf eine Beteiligung zu verzichten. Der zu betreibende Aufwand ist jeweils entsprechend anzupassen. Die Einschätzungen setzen bestenfalls auf ein Set standardisierter Beteiligungsrhythmen, -pfaden und -formaten auf. Beteiligung sollte in allen Leistungserstellungsprozessen standardisiert mitgedacht und umgesetzt werden. Dazu muss sie in der Organisationskultur verankert werden, beispielsweise indem Fortbildungs- und *Qualifizierungsangebote* auf Ebene der politischen Entscheiderinnen und Entscheider, auf Führungsebene und auf Ebene der Mitarbeitenden gezielt und bedarfsgerecht angeboten und durchgeführt werden. Zusätzlich sollte die Beteiligungsthematik strukturell in die dienstliche Beurteilung aufgenommen und breit in innerbehördlichen Gesprächsformaten integriert sein. Im Sinne einer Fehlerkultur sollten Beteiligungsprozesse standardmäßig bewertet werden, sodass Problematiken, Grenzen und Risiken aufgenommen, bewertet und in künftigen Verfahren berücksichtigt werden. Die dabei entstehenden Erkenntnisse werden veröffentlicht. Im Kontext der *Leistungserbringung* können Träger von Vorhaben gebeten werden Informationen in einem standardisierten Format bei der Behörde einzureichen. Zur Verbesserung der operativen und strategischen *Steuerung* von Beteiligungsprozessen sollte die Thematik in Leistungsabsprachen, Zielvereinbarungen und Prozessabsprachen integriert werden.<sup>125</sup>

Mauch weist im Kontext der *Steuerung* auch auf eine Anpassung des rechtlichen Rahmens zu Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung hin.<sup>126</sup> Allerdings hat er seinen Text noch vor der Gesetzesnovelle zur Gemeindeordnung Baden-Württemberg 2015 verfasst. Im Zuge der Novelle wurden unter anderem die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen über den § 41a GemO ausgeweitet.<sup>127</sup> Ob weitere Anpassungen vorgenommen werden müssen, um Verwaltungen dabei zu unterstützen, die Effizienz ihrer Beteiligungsprozesse zu steigern, gilt es unter anderem im Rahmen dieser Thesis zu sondieren. Dabei kann es aber nicht darum gehen, die einzelnen von Mauch genannten Handlungsfelder zu untersuchen und separierte Empfehlungen für die öffentliche Verwaltung zu formulieren. Vielmehr soll die Wirkung des § 41a GemO auf allgemeine Qualitätskriterien für

---

<sup>125</sup> Vgl. Mauch, 2014, S. 191ff.

<sup>126</sup> Vgl. Mauch, 2014, S. 193.

<sup>127</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 2015, S. 18ff.

Jugendbeteiligung untersucht und Möglichkeiten für Ansätze zur Anpassung des § 41a GemO sondiert werden.

### 4.3 Qualitätsstandards des BMFSFJ

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindgerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP) wurde 2010 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die erste Auflage einer richtungsweisenden Handreichung zu Qualitätsstandards für Beteiligung von Kindern und Jugendlichen veröffentlicht<sup>128</sup>. Die Handreichung sollte eine Grundlage für Akteurinnen und Akteure darstellen, sich mit Qualitätsstandards und der Gestaltung qualitativ hochwertiger Kinder- und Jugendbeteiligung auseinanderzusetzen. Entwickelt wurden die Inhalte durch einen Arbeitskreis von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Stiftungen, Verbänden und Politik, die alle zentralen Lebensbereiche von Kindern und Jugendlichen berührten. Die Ergebnisse des Arbeitskreises wurden 2009 im Rahmen einer bundesweiten Themenveranstaltung präsentiert und im Anschluss um Anregungen durch die anwesende Fachwelt und beteiligten Jugendlichen erweitert.<sup>129</sup> Die dritte und letzte Auflage der Handreichung wurde 2015 veröffentlicht<sup>130</sup>.

Das BMFSFJ benennt in der Handreichung insgesamt fünf Qualitätsdimensionen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen und definiert 14 allgemeine Qualitätsstandards sowie jeweils spezifische Qualitätsaspekte für fünf Handlungsfelder der Kinder- und Jugendpartizipation – darunter die kommunale Ebene<sup>131</sup>.

Im November 2022 veröffentlichte das BMFSFJ unter dem Titel *Mitwirkung mit Wirkung – Qualitätsstandards für Kinder- und Jugendbeteiligung* ein völlig überarbeitetes Dokument, das auf den Inhalten der Handreichung von 2015 aufbaut. Die Publikation wurde in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bundesjugendring entwickelt und ist das Ergebnis einer Überprüfung und Überarbeitung der 2009 veröffentlichten Qualitätsstandards für Kinder- und Jugendbeteiligung. Beteiligt an

---

<sup>128</sup> Vgl. BMFSFJ, 2010, S. 4.

<sup>129</sup> Vgl. BMFSFJ, 2010, S. 4.

<sup>130</sup> Vgl. BMFSFJ, 2015, S. 56.

<sup>131</sup> Vgl. BMFSFJ, 2015, S. 8f.

der Weiterentwicklung der Standards waren Expertinnen und Experten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Politik und Wissenschaft.<sup>132</sup>

Zu den neu hinzugefügten Inhalten gehören unter anderem zusätzlich betrachtete Handlungsfelder der Kinder- und Jugendpartizipation, die Beschreibung der Ebenen der Landes-, Bundes- und Europapolitik und die Einbeziehung digitaler Beteiligungsformate. Auch wurden für jedes Handlungsfeld inklusive der kommunalen Kinder- und Jugendbeteiligung spezifische Qualitätskriterien abgeleitet<sup>133</sup>.

Zusätzlich zu den inhaltlichen Neuerungen wurden die Systematik der Darstellung der allgemeinen Qualitätsstandards völlig überarbeitet. Die in der Handreichung von 2015 genannten fünf Qualitätsdimensionen sind in der Publikation von 2022 nicht mehr zu finden. Auch die 14 allgemeinen Qualitätsstandards wurden aufgelöst. Die Darstellung wurde in eine Systematik bestehend aus fünf handlungsfeldübergreifenden Qualitätsstandards überführt, die durch insgesamt 23 Sub-Qualitätsstandards inhaltlich beschrieben werden. Die Qualitätsstandards sind:

1. Beteiligung braucht förderliche institutionelle und gesellschaftliche Rahmenbedingungen
2. Beteiligung schließt alle jungen Menschen ein
3. Beteiligung braucht Qualifikation
4. Beteiligung ist transparent
5. Beteiligung wird überprüft.<sup>134</sup>

#### **4.4 Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung**

Aufbauend auf dem Katalog von Qualitätskriterien des BMFSFJ von 2022 wurde für die empirische Erhebung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg ein neuer Katalog erstellt. Hierzu wurden in einem ersten Schritt den Qualitätskriterien die 14 Qualitätsstandards des BMFSFJ von 2015 und weitere Kataloge gegenübergestellt. Christine Schweizer hat eine Übersicht einschlägiger Qualitätskriterien zu Partizipationsprozessen zusammengestellt, die

---

<sup>132</sup> Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/jugendbildung/jugendstrategie/jugendbeteiligung/kinder-und-jugendbeteiligung-141880> (Anlage 6) [zuletzt geöffnet am 11.12.2023].

<sup>133</sup> Vgl. BMFSFJ, 2022, S. 6.

<sup>134</sup> Vgl. BMFSFJ, 2022, S. 29ff.

diverse Kataloge, die im Zeitraum von 2005 bis 2017 veröffentlicht wurden, vereint<sup>135</sup>. Waldemar Stange und Team haben 2021 einen Katalog zu Kriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik veröffentlicht<sup>136</sup>. Schließlich flossen auch die oben beschriebenen Aspekte zu Effektivität nach Newig und Effizienz nach Mauch mit in die Zusammenstellung ein. Für eine Darstellung des Vergleichsprozesses und des Ergebnisses wird auf Anlage 7 verwiesen. Zur Erstellung des konsolidierten Kriterienkatalogs wurden die sondierten Qualitätskriterien in einem weiteren Schritt nach inhaltlich Aspekten sortiert und um Dopplungen bereinigt. Das Ergebnis war eine Liste von 39 Qualitätskriterien. Anschließend wurden einzelne Kriterien überarbeitet, indem sie ausgeschlossen oder zusammengefasst wurden. Eine Gegenüberstellung der Listen zuzüglich der Begründungen für die Bearbeitung ist als Anlage 8 dieser Arbeit beigelegt. Das Ergebnis war eine Liste von 30 Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung (siehe Abbildung 5), die einen Teil der Grundlage für die empirische Erhebung dieser Arbeit darstellt und die Forschungsfrage anhand welcher Kriterien die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg bestimmt werden kann beantwortet.

	Qualitätskriterium
1	Es findet eine Auseinandersetzung mit der Qualität von Jugendbeteiligung statt.
2	Jugendbeteiligung ist politisch gewollt und in einem Leitbild fixiert.
3	Jugendbeteiligung ist in der Organisation gewünscht und wird unterstützt (Partizipationskultur).
4	Beteiligung basiert auf einer von allen Beteiligten getragenen verbindlichen Grundlage, die strategische Schritte und überprüfbare Ziele formuliert.
5	Jugendliche werden bei allen Sie betreffenden kommunalen Entscheidungen beteiligt.
6	Jugendliche entscheiden bei der Wahl der Themen, für die eine Beteiligung durchgeführt wird, mit.
7	Angebote zur Beteiligung sind so gestaltet, dass Jugendliche, die sich für eine Teilnahme am Beteiligungsprozess entscheiden, Gelegenheit dazu erhalten.
8	Bei beschränkten Beteiligungsmöglichkeiten werden transparente (Aus-) Wahlverfahren durchgeführt.

<sup>135</sup> Vgl. Schweizer, 2019.

<sup>136</sup> Vgl. Stange / Jansen / Brunsemann, 2021.



	Qualitätskriterium
9	Beteiligungsprozesse haben einen fixen Anfangs- und Endpunkt.
10	Alle Beteiligten sind von Anfang bis Ende in den Prozess einbezogen.
11	Beteiligungsprozesse werden nach Abschluss gemeinsam mit beteiligten Jugendlichen evaluiert.
12	Alle Beteiligten werden oder sind für die Umsetzung von Beteiligungsverfahren qualifiziert.
13	Beteiligungsprozesse und ihre Ergebnisse werden dokumentiert und öffentlich zugänglich gemacht.
14	Beteiligungsprozesse werden flankierend durch Öffentlichkeitsarbeit begleitet.
15	Ziele und Teilziele werden regelmäßig überprüft und bei Bedarf aktualisiert.
16	Es besteht von Anfang an und jederzeit bei allen Beteiligten Transparenz über alle Aspekte des Beteiligungsprozesses.
17	Jugendliche haben zu jeder Zeit Klarheit darüber, welche Einflussmöglichkeiten sie haben.
18	Jugendliche haben zu jeder Zeit Klarheit darüber welche Erwartungen an sie gestellt werden.
19	Anhörungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen bestehen und werden anerkannt.
20	Alle am Prozess beteiligten werden gleichermaßen ernst genommen. Ihre Stimmen sind gleichberechtigt.
21	Ausreichend Ressourcen zur organisatorischen Durchführung und zur Stärkung der Selbstorganisationfähigkeit stehen zur Verfügung.
22	Es findet eine zielgruppengerechte Ansprache und Information aller Beteiligten statt.
23	Kommunikation zwischen allen Beteiligten findet auf Augenhöhe statt.
24	Institutionelle und strukturelle Offenheit ist gegeben, sodass Beteiligungsprozesse flexibel auf sich verändernde Bedürfnisse der Jugendlichen angepasst werden können.
25	Jugendliche erhalten Unterstützung durch zuständige, neutrale Ansprechpersonen.
26	Die eingesetzten Methoden sind inklusiv gestaltet.
27	Die eingesetzten Methoden sind geeignet, Jugendliche zu aktivem Handeln innerhalb des Beteiligungsprozesses zu bewegen.
28	Beteiligungsprozesse und die Umsetzung ihrer Ergebnisse finden in einem für Jugendliche überschaubaren Zeitraum statt.
29	Es besteht ein Netzwerk für Beteiligung.
30	Durch Beteiligungsprozesse erleben Jugendliche Selbstwirksamkeit und erfahren persönlichen Zugewinn.

Abbildung 5: Qualitätskriterien zur Bewertung kommunaler Jugendbeteiligung (eigene Darstellung)

## **5 Forschungsfragen und Hypothesen**

Im Rahmen dieser Arbeit sollen die sechs in der Einleitung benannten Forschungsfragen beantwortet werden. Die ersten beiden Fragen wurden bereits im Rahmen theoretischer Untersuchungen in den Kapiteln 3 und 4 beantwortet. Um die restlichen Fragestellungen für die in Kapitel 6 beschriebene Untersuchung herunterzubrechen und weitestgehend messbar zu machen, mussten Annahmen getroffen und Hypothesen aufgestellt werden. Im Folgenden werden diese anhand von 4 Themenfeldern beschrieben.

### **5.1 Bewertung der Qualität von Jugendbeteiligung durch die Praxis**

In Kapitel 4 wurde ein Katalog von Kriterien erarbeitet, deren Erfüllung ein Indikator für qualitativ hochwertige kommunale Jugendbeteiligung darstellt. Die erste Forschungsfrage, nach welchen Kriterien die Qualität von Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg bestimmt werden kann, konnte somit auf theoretischer Ebene beantwortet werden.

Im Rahmen der empirischen Untersuchung galt es nun zu erheben, wie die Kommunen den Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien und damit die Qualität kommunaler Jugendbeteiligung vor Ort einschätzen. Aufgrund der vielfältigen und durch jede Kommune individuell festzulegenden Formen der Jugendbeteiligung und der stetig anhaltenden Diskussionen über die eine wirkungsvolle Umsetzung von Jugendpartizipation in unterschiedlichen Institutionen und Verbänden, wird insgesamt ein gemischtes Stimmungsbild erwartet, das auch im Vergleich der einzelnen Indikatoren untereinander heterogen ist. Unabhängig vom Ergebnis soll über die Erhebung ein Eindruck gewonnen werden, wie es aus Sicht der Kommunen um die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg steht.

### **5.2 Einfluss des § 41a GemO auf die Qualität von Jugendbeteiligung**

Es wird grundsätzlich in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass die Regelungsinhalte des § 41a GemO Einfluss auf die gesamte Qualität oder auf einzelne Qualitätsindikatoren von Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg nehmen. Zur Beantwortung der Forschungsfrage, welche Möglichkeiten zur Änderung des § 41a GemO sondiert werden können, sind diese Zusammenhänge

erste wichtiger Anhaltspunkte. Sollte ein signifikanter mittlerer bis hoher positiver Effekt zwischen der Umsetzung der Regelungsinhalte des § 41a GemO und der Bewertung des Erfüllungsgrades der Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung messbar werden, kann dies ein Indikator dafür sein, dass eine Änderung des bestehenden Gesetzestextes nicht notwendigerweise erfolgen muss. Eine Umsetzung der bestehenden Regelungsinhalte wäre in diesem Fall bereits ein probates Mittel zur Steigerung der Qualität.

Von der Untersuchung ausgenommen sind § 41a Abs. 1 S. 4, Abs. 2 und Abs. 4 S. 2 und 3 GemO. Absatz 2 umfasst einen Vorgang, der bei Einsetzung oder Ablehnung der Jugendvertretung abgeschlossen ist und damit nicht langfristig auf Qualitätsaspekte einwirkt. Absatz 1 Satz 4 und Absatz 4 Sätze 2 und 3 formulieren lediglich verwaltungstechnische Vorschriften oder Vorgehensweisen für den Gemeinderat oder die Jugendvertretung.

Um die Wirkungszusammenhänge gezielt zu untersuchen, wurden Hypothesen aufgestellt, die im Rahmen der empirischen Untersuchung bearbeitet werden. An dieser Stelle werden lediglich die Forschungshypothesen<sup>137</sup> H<sub>1</sub> bis H<sub>5</sub> ohne die dazugehörigen Nullhypothesen, die von keinem Zusammenhang zwischen den Messgrößen ausgehen, dargestellt.

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die Umsetzung des § 41a GemO durch die Kommunen insgesamt zu einem höher bewerteten Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien führt. Dadurch kann auf eine Wirkung der Norm auf die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung geschlossen werden. Hypothese H<sub>1</sub> lautet entsprechend:

*H<sub>1</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a GemO bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien insgesamt bewertet.*

Dieser Zusammenhang kann hypothetisch auch zwischen einzelnen Regelungsinhalten des § 41a GemO und einzelnen Qualitätskriterien bestehen. Es lassen sich Hypothesen zu inhaltlichen Zusammenhängen formulieren, wenn der Gesetzestext des § 41a GemO konkrete Vorgaben macht.

Ein direkter Zusammenhang lässt sich zwischen Abs. 1 S. 1 (Die Gemeinde [...]) muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in

---

<sup>137</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 53.

angemessener Weise beteiligen.) und dem Qualitätskriterium 5 (Jugendliche werden bei allen sie betreffenden kommunalen Entscheidungen beteiligt) erkennen. Bei beiden Inhalten wird die allgemeine Möglichkeit der Jugendlichen, sich zu beteiligen, in den Fokus genommen. Hypothese H<sub>2</sub> wird entsprechend wie folgt formuliert:

*H<sub>2</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 1 S. 1 GemO (Die Gemeinde [...] muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen.) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 5 (Jugendliche werden bei allen sie betreffenden kommunalen Entscheidungen beteiligt.) bewertet.*

Auch Absatz 3 gibt Ankerpunkte für Zusammenhänge zwischen den Regelungsinhalten des § 41a GemO und den Qualitätskriterien. Nach Halbsatz 1 ist in der Geschäftsordnung des Gemeinderats die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats zu regeln. Nach Halbsatz 2 sind in diesem Kontext insbesondere Rede-, Anhörungs- und Antragsrechte zu fixieren. Es wird davon ausgegangen, dass die Umsetzung der Regelungsinhalte sich positiv auf den Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 19 (Anhörungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen bestehen und werden anerkannt) auswirkt. Die Hypothesen H<sub>3</sub> und H<sub>4</sub> werden entsprechend formuliert:

*H<sub>3</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 3 Hs. 1 GemO (In der Geschäftsordnung ist die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten zu regeln; [...]) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 19 (Anhörungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen bestehen und werden anerkannt.) bewertet.*

*H<sub>4</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 3 Hs. 2 GemO ([...] insbesondere sind [in der Geschäftsordnung des Gemeinderats] ein Rederecht, ein Anhörungsrecht und ein Antragsrecht vorzusehen.) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 19 (Anhörungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen bestehen und werden anerkannt.) bewertet.*

Ebenso ist zu erwarten, dass der Erfüllungsgrad von Qualitätskriterium 21 (Ausreichend Ressourcen zur organisatorischen Durchführung und zur Stärkung der Selbstorganisationfähigkeit stehen zur Verfügung) bei Umsetzung des Absatzes 4 und dem damit verbundenen Verfügbarmachen angemessener finanzieller Mittel ebenfalls höher ausfällt. Hypothese H<sub>5</sub> lautet entsprechend:

*H<sub>5</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 4 S. 1 GemO (Der Jugendvertretung sind angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 21 (Ausreichend Ressourcen zur organisatorischen Durchführung und zur Stärkung der Selbstorganisationfähigkeit stehen zur Verfügung.) bewertet.*

### **5.3 Bedarf an einer Änderung des § 41a GemO**

Je nach Bewertung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung durch die Praxis können Themenfelder sondiert werden, die aktuell einen hohen oder einen niedrigen Erfüllungsgrad aufweisen. Im Falle von hohen Erfüllungsgraden ist nicht anzunehmen, dass das System der kommunalen Jugendbeteiligung angepasst werden sollte. Bei niedrigen Erfüllungsgraden ist unter Umständen eine Anpassung vorzunehmen. Diese kann lokal im Kontext der Selbstverwaltung der Kommunen erfolgen. Aber auch eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen, die den allgemeinen Rahmen für kommunale Jugendbeteiligung vorgeben, ist denkbar. Zur Beantwortung der Frage, ob § 41a GemO angepasst werden sollte, spielen zwei Faktoren eine Rolle. Zunächst geben die Ergebnisse der Prüfung der Hypothesen H<sub>1</sub> bis H<sub>5</sub> Hinweise zu Wirkungszusammenhängen. Werden keine oder nur niedrige Effekte zwischen der Umsetzung des § 41a GemO und der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung ermittelt, ist von einem Änderungsbedarf an der Norm auszugehen, da sie nicht dazu beiträgt, die gewünschte Wirkung zu erzielen, Jugendliche angemessen an kommunalen Themen zu beteiligen. Wie eine Änderung aussehen könnte, wäre dann im Einzelnen zu untersuchen. Gleichzeitig bleibt bei einem ermittelten Änderungsbedarf aber zu hinterfragen, ob die Praxis selbst Bedarfe an der Modifikation des § 41a GemO sieht oder ob zukünftige Schritte zur Steigerung der Qualität ohne eine Änderung der gesetzlichen Vorgaben selbständig in den Kommunen vorgenommen werden sollen.

### **5.4 Möglichkeiten zur Änderung des § 41a GemO**

Kann ein grundsätzlicher Änderungsbedarf an § 41a GemO sondiert werden, ist die Frage zu stellen, wie inhaltliche Änderungen aussehen könnten. In Kapitel 3 wurden Regelungen anderer Bundesländer sondiert, die potenzielle Möglichkeiten für eine Erweiterung des Portfolios des § 41a GemO darstellen. Grundsätzlich ist jedoch im Einzelnen zu bestimmen, ob die Änderungsmöglichkeiten aufgrund der

Bewertung der Qualitätskriterien sinnvoll wären. Dazu sollte zunächst bei einzelnen Qualitätsmerkmalen ein explizierter Handlungsbedarf vorliegen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Änderungsvorschläge auch aus Sicht der Praxis als grundsätzlich geeignet angesehen werden. Eine Diskussion muss anhand der Ergebnisse der Erhebung vorgenommen werden.

## **6 Methodik der Datenerhebung und Datenanalyse**

Die Forschungsfragen, die dieser Arbeit zugrunde liegen, bilden den Rahmen für die Ausgestaltung der Methodik zur Datenerhebung, die in diesem Kapitel beschrieben wird. Ziel der Erhebung ist es, empirische Daten zu generieren, die ergänzend zu den in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen theoretischen Inhalten zur Beantwortung der Forschungsfragen beitragen.

In Kapitel 4 wurde ein Katalog von Kriterien erarbeitet, der zur Beschreibung der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung herangezogen werden kann. Dieser wurde für die empirische Datenerhebung operationalisiert und dient als Grundlage zur Bestimmung des aktuellen Qualitätslevels aus Sicht der Gemeinden in Baden-Württemberg.

In Kapitel 3 wurden die Regelungsinhalte des § 41a GemO dargestellt. Die beschriebenen Inhalte sind Grundlage, um den aktuellen Umsetzungsstand der Norm in der Praxis zu erheben und zu bewerten. Darüber hinaus wurde eine Auswahl an Regelungen, die in anderen Bundesländern den gesetzlichen Rahmen für kommunale Jugendbeteiligung bilden, beschrieben. Ausgewählte Regelungen dienen als Vorschläge für Möglichkeiten zur inhaltlichen Anpassung des § 41a GemO und werden ebenfalls durch die Praxis bewertet.

Im Folgenden wird ein Überblick zum methodischen Vorgehen der empirischen Untersuchung gegeben. Um einen grundsätzlichen Überblick zu ermöglichen, werden im ersten Abschnitt der Forschungsansatz und die Forschungsmethode beschrieben. Der zweite Abschnitt umreißt die Auswertungsmethode.

## 6.1 Forschungsstrategie und Datenerhebungsmethode

Zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfragen wurde ein quantitativer Mono-Method-Ansatz gewählt<sup>138</sup>. Die erstellte empirische Studie<sup>139</sup> dient der primären Datenerhebung<sup>140</sup>. Zum einen gibt es zwar eine Vielzahl an Katalogen zu Kriterien zur Beschreibung von qualitativ hochwertiger Jugendbeteiligung, jedoch wurde bisher keine Erhebung vorgenommen, die konkret die quantitative Bestimmung der Qualität auf kommunaler Ebene für ganz Baden-Württemberg in den Fokus nimmt. Zum anderen liegen keine Ergebnisse einer großflächigen quantitativen Abfrage vor, die den Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a GemO zum Inhalt hat. Gleiches gilt für die Bewertung alternativer Regelungsinhalte auf kommunaler Ebene. Zur Bearbeitung der Forschungsfragen war die Erhebung dieser grundlegenden Daten in den Kommunen in Baden-Württemberg somit vorzunehmen. Entsprechend wurde die Zielgruppe der Erhebung auf die jeweiligen Expertinnen und Experten für kommunale Jugendbeteiligung in den 1.101 Kommunen in Baden-Württemberg fixiert.

Die Datenerhebung erfolgte mittels eines standardisierten Online-Fragebogens<sup>141</sup>, der über eine E-Mail bei den Kommunen einging. Die Erhebung mittels Online-Fragebogen wurde vorgenommen, um einerseits unkompliziert eine große Zahl an Kommunen über etablierte Kommunikationskanäle zu erreichen. Andererseits sollte in kurzer Zeit eine möglichst hohe Zahl an Rückmeldungen generiert werden. Da der Zeitaufwand für die befragten Personen im Vergleich zu einem Experteninterview stark verringert war, konnte dies erreicht werden. Darüber hinaus konnten auch Aspekte der Diskretion und der Anonymität, sofern sie für die Befragten von Bedeutung waren, insgesamt besser gewahrt werden.<sup>142</sup>

Die Erstellung und Bearbeitung des Fragebogens (siehe Anlage 10) erfolgte über das Onlinebefragungssystem Evasys der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Der Vorteil dieses Systems besteht unter anderem

---

<sup>138</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 186.

<sup>139</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 188.

<sup>140</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 193.

<sup>141</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 393ff.

<sup>142</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 393.

darin, dass die Bearbeitung des Fragebogens auf unterschiedlichen Endgerätetypen (Responsivität) möglich ist<sup>143</sup>.

Vor dem Versand des Fragebogens an die Kommunen wurde ein qualitativer Pretest<sup>144</sup> mit drei nicht-zielgruppenrelevanten Personen durchgeführt. Der Fokus lag hierbei auf Verständlichkeit und logischer Konsistenz der Inhalte.

Der Versand des Fragebogens per E-Mail an die Kommunen konnte ebenfalls über Evasys abgewickelt werden. Die weitere Kommunikation (beispielsweise Rückmeldungen und -fragen der angeschriebenen Kommunen, Fehlermeldungen zu Irrläufern, etc.) erfolgte über die hinterlegte studentische E-Mailadresse.

Der Fragebogen wurde am 02.11.2023 an die Kommunen versendet. Hierzu wurde einerseits auf die öffentlich zugänglichen Kontaktdaten des Städtetags und andererseits auf eine Liste mit Funktionspostfächern der Kommunen zurückgegriffen. Am 09.11.2023 erfolgte eine weitere Bitte um Teilnahme an die Kommunen, die bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht teilgenommen hatten. Darüber hinaus wurde die Bitte um Teilnahme am 11.11.2023 über eine Mitarbeiterin der Servicestelle Kinder- und Jugendbeteiligung an 60 kommunale Fachkräfte für Jugendbeteiligung weitergeleitet. Die Onlineumfrage wurde am 19.11.2023 geschlossen.

Um ein umfassendes und differenziertes Bild zur Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg zu erhalten, wurde im Sinne einer passiven Stichprobenziehung<sup>145</sup> aus der Gesamtheit aller Kommunen in Baden-Württemberg keine Vorauswahl vorgenommen. Auch die Experten vor Ort wurden nicht einzeln benannt, sondern die Zuordnung blieb den Kommunen überlassen. Dadurch konnte jedoch weder kontrolliert werden, ob die Onlineumfrage alle zuständigen Personen in den Kommunen erreicht hat, noch ob die Personen, die an der Umfrage teilgenommen haben, fachlich für die Beantwortung der Inhalte qualifiziert waren.

Der Online-Fragebogen umfasst insgesamt 60 Items (Frage oder Aufgabe<sup>146</sup>). Davon sind 2 Items (2.1-2.2) den statistischen Angaben und ein Item (10.1) dem

---

<sup>143</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 411f.

<sup>144</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 406.

<sup>145</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 395.

<sup>146</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 231.



Fragebogen-Feedback zuzuordnen. Die restlichen 57 Items sind in vier inhaltliche Fragenblöcke gegliedert (siehe Abbildung 6).<sup>147</sup>

Fragenblock 1	Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung	34 Items	3.1-3.4, 4.1-4.10, 5.1-5.10, 6.1-6.10
Fragenblock 2	Umsetzung des § 41a GemO	10 Items	2.3-2.4, 7.1-7.8
Fragenblock 3	Bewertung des § 41a GemO	5 Items	8.1-8.5
Fragenblock 4	Alternative Regelungen	8 Items	9.1-9.8

Abbildung 6: Übersicht Interviewfragenblöcke (eigene Darstellung)

Fragenblock 1 umfasst die in Kapitel 4 entwickelten Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung. Zur Verwendung im Fragebogen wurde ihre Formulierung teilweise angepasst oder sie wurden im Sinne einer klareren inhaltlichen Abgrenzung in mehrere Fragen aufgeteilt. Siehe hierzu Anlage 9.

Mit Fragenblock 1 soll insgesamt eine Bewertung der aktuellen Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung vor Ort in den Kommunen vorgenommen werden. Fragenblock 2 beinhaltet zum einen Fragestellungen zu den in Kapitel 3 beschriebenen Regelungsinhalten des § 41a GemO (7.1-7.8). Es soll bewertet werden, wie der Umsetzungsstand der Regelungsinhalte in den Kommunen ausfällt. Zum anderen wird mit den Items 2.3 und 2.4 bereits eine grundsätzliche Angabe zum Angebot von kommunaler Jugendbeteiligung in den Kommunen abgefragt. Item 2.3 dient als Filter (siehe Abbildung 7). Nur Kommunen, in denen keine kommunale Jugendbeteiligung angeboten wird, können folglich die weiteren Items in Fragenblock 1 und 2 nicht bewerten. Mit Frageblock 3 wird ein allgemeines Stimmungsbild zum § 41a GemO erhoben. Die grundsätzliche Frage ist, ob in der Praxis überhaupt Bedarf an der Änderung der Rechtsnorm gesehen wird. In Fragenblock 4 werden Regelungshalte vorgeschlagen, die in Kapitel 3 als Möglichkeiten zur Änderung des § 41a GemO in den Regelungen der anderen Bundesländer sondiert wurden. Diese sollen durch die Expertinnen und Experten in den Gemeinden bewertet werden, um ebenfalls ein Meinungsbild zu erhalten.

<sup>147</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 402.

Die Filterung von Fragen, die für Teilgruppen aufgrund ihrer Antworten nicht relevant waren, sorgte für mehr Übersichtlichkeit. Filter-Items, Antworten, die einen Filter auslösen und gefilterte Items sind in Abbildung 7 dargestellt. Gefilterte Items wurden im Fragebogen automatisch ausgegraut und konnten nicht mehr bearbeitet werden.

Item Nr.	Antwort	Gefilterte Items
2.3	Nein	2.4, 3.1-3.4, 4.1-4.10, 5.1-5.10, 6.1-6.10, 7.1-7.8
3.1	Ja	3.2
3.1	Ja	3.3-3.4
7.4	Nein	7.5-7.8
7.7	keine	7.8

Abbildung 7: Übersicht zu Filteritems (eigene Darstellung)

Um darüber hinaus die Handhabbarkeit des Fragebogens für die ausfüllenden Personen möglichst hoch zu halten, wurde bei der Formulierung der Items darauf geachtet, möglichst viele geschlossene Items zu verwenden. Nur zum Teil musste auf offene qualitative Items zurückgegriffen werden (Items 2.1, 3.2, 3.4, 7.8, 9.7, 9.8 und 10.1).<sup>148</sup> Darüber hinaus wurde darauf geachtet, unterschiedliche Item-Arten und Antwortformate möglichst wenig zu mischen<sup>149</sup>.

## 6.2 Gütekriterien

Den Hauptgütekriterien des empirischen Forschens wie Objektivität, Reliabilität, Validität soll entsprochen werden.

Objektivität wird in der vorliegenden Studie durch die Nutzung eines vollstandardisierten Online-Fragebogens gewährleistet, der das Vorgehen bei der Testdurchführung vorgibt. Durch die elektronische, computergestützte Auswertung werden alle eingegangenen Ergebnisse gleichartig ausgewertet.<sup>150</sup>

Reliabilität bildet ab, wie stark eine Messung durch Messfehler verzerrt wird. Ist die Reliabilität hoch, werden die Merkmalsausprägungen einer Testperson genau abgebildet. Objektivität ist hierfür eine Voraussetzung. Die Reliabilität kann

<sup>148</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 403.

<sup>149</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 401.

<sup>150</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 438.

beispielsweise sinken, wenn die Testperson eine Frage nicht korrekt versteht.<sup>151</sup> Bei der Entwicklung der Fragestellungen wurde darauf geachtet, möglichst verständliche Formulierungen zu verwenden. Ein Pretest mit Fokus auf Verständlichkeit und logische Konsistenz der Inhalte wurde durchgeführt. Die Inhalte der Fragebogen-Items wurden aus Inhalten der aktuellen Forschung abgeleitet. Durch die Verwendung eines Online-Fragebogens entstanden keine direkten Interaktionen zwischen Forschendem und den Befragten, die Einfluss auf die Ausprägung der Items oder dem Antwortverhalten nehmen konnten<sup>152</sup>. Die Auswertung der Items erfolgt auf Grundlage standardisierter Mess- und Analysemethoden unter Verwendung der Statistiksoftware SPSS®. Die Überprüfung der Reliabilität konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht mit der Testwiederholungs-Reliabilität oder der Paralleltest-Reliabilität erhoben werden. Im Rahmen der Skalenbildung (siehe 6.3.3) wurde zur Sicherstellung der internen Konsistenz auf das Cronbachs  $\alpha$  zurückgegriffen.<sup>153</sup>

Validität ist ein Maß dafür, ob die Erhebung auch tatsächlich das misst, was sie messen soll. Eine hohe Reliabilität ist Voraussetzung für die Validität.<sup>154</sup> Unter Verwendung einer standardisierten Onlineumfrage und einschlägiger statistischer Auswertungsmethoden, die zum großen Teil mit der Statistiksoftware SPSS® durchgeführt wurden, kann die interne Validität und die Konstruktvalidität als erfüllt angesehen werden. Die externe Validität wird unter anderen über die Repräsentativität der Erhebung bestimmt. Repräsentativität besteht dann, wenn die Stichprobe ein Miniaturbild der Grundgesamtheit zeichnet.<sup>155</sup> Durch die Vollerhebung wurde versucht, die Verzerrung durch eine Stichprobenziehung zu minimieren.<sup>156</sup> Da der Rücklauf der Fragebögen keine Vollerhebung abbildet, muss das Vorliegen einer Gelegenheitsstichprobe angenommen werden. Bei der Gelegenheitsstichprobe bildet die Stichprobe die Grundgesamtheit im Zweifelsfall nicht oder nur stark verzerrt ab. Auch wenn dieses Vorgehen in der Forschungspraxis aufgrund fehlender Ressourcen weit verbreitet ist, kann es dazu

---

<sup>151</sup> Ebd.

<sup>152</sup> Vgl. Bühner, 2021, S. 598.

<sup>153</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 438ff.

<sup>154</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 440ff.

<sup>155</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 300.

<sup>156</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 294f.

führen, dass die Aussagekraft der Daten auf die Stichprobe beschränkt bleibt. Es muss vor einer Überinterpretation der Ergebnisse gewarnt werden. Die Ergebnisse können nicht zur Beschreibung der Grundgesamtheit herangezogen werden.<sup>157</sup> Die Beurteilung der externen Validität für die Studie wird gemeinsam mit der Beschreibung der Stichprobe in Kapitel 7.1 vorgenommen.

### **6.3 Auswertungsmethoden**

Zur Auswertung der erhobenen Daten wurden Verfahrensschritte durchgeführt, die im Folgenden in aller Kürze erläutert werden.

#### **6.3.1 Datenaufbereitung**

Die über Evasys erhobenen Datensätze wurden zunächst in Microsoft Excel<sup>TM</sup> überführt und für die Aufbereitung der Rohdaten vorbereitet (siehe Anlage 11). Die Daten wurden auf doppelte Datensätze (mehrere Antworten aus einer Gemeinde) untersucht. Anschließend wurden die Namen der Gemeinden zur Anonymisierung entfernt. Da bei allen Fragebogenitems die Möglichkeit bestand, die Antwortoption *Keine Angabe möglich* (k. A. m.) auszuwählen, wurden die Ergebnisse auf Datensätze untersucht, bei denen sich die Auswahl dieser Antwortoption häufte. Diese Datensätze wurden für die weitere Auswertung ausgeschlossen. Nach der Bereinigung blieben  $n_{\text{Gesamt}} = 180$  Datensätze bestehen (siehe Anlage 12).<sup>158</sup> Eine Dokumentation zum Prozess der Datenbereinigung ist in Anlage 13 Abschnitt 1 zu finden. Die Datensätze wurden anschließend zur weiteren Bearbeitung und Auswertung in das Statistikprogramm SPSS<sup>®</sup> überführt.

#### **6.3.2 Statistische Auswertung**

Zur Auswertung der erhobenen Daten wurden Methoden der deskriptiven, konfirmatorischen und explorativen Analyse<sup>159</sup> angewendet. Aufgrund der Vielfalt der eingesetzten Methoden wird an dieser Stelle auf einen Überblick verzichtet. Auf das jeweilige Vorgehen wird im Kontext der Ergebnisdarstellung in Kapitel 7 verwiesen. Eine Ausnahme davon ist die Bildung einer Skala bestehend aus Items

---

<sup>157</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 307f.

<sup>158</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 572ff.

<sup>159</sup> Vgl. Backhaus, et al., 2018, S. 5.

zur Bestimmung des Qualitätslevels der kommunalen Jugendbeteiligung. Das methodische Vorgehen wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

### 6.3.3 Skalenbildung

Zur Bestimmung des Qualitätslevels von kommunaler Jugendbeteiligung wurde in Kapitel 4 ein neuer Katalog an Qualitätskriterien als Grundlage für die Untersuchung zusammengestellt. Die Kriterien wurden in insgesamt 31 Items (3.1, 4.1.-4.10, 5.1-5.10, 6.1-6.10) überführt (siehe auch Anlage 9). Die Items 3.1, 4.1 und 4.2 wurden als dichotome Nominalskalen mit den Antwortmöglichkeiten *Ja*, *Nein* und der Option *Keine Angabe möglich* entwickelt. Die restlichen Items wurden als 5-stufige ordinale Intervallskalen angelegt, deren Pole mit *Stimme überhaupt nicht zu* und *Stimme völlig zu* definiert wurden. Zudem stand auch hier die Option *Keine Angabe möglich* zur Wahl.<sup>160</sup>

Zur statistischen Abbildung und Messung des latenten Merkmals *Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung* wurden entsprechend die reflektiven Indikatoren (Fragebogen-Items) zu einer Skala zusammengezogen. Im Vergleich zur Betrachtung der einzelnen Items können so potenziell Validität und Reliabilität der Messung gesteigert werden. Gleichzeitig werden hohe Anforderungen an Skalen bezüglich allgemeiner Gütekriterien und ihrer Skalierbarkeit gesetzt.<sup>161</sup>

Die Gütekriterien der Skala und damit ihre Aussagekraft sind im vorliegenden Fall kritisch zu betrachten. Ziel der Messung ist eine konsolidierte Aussage zur aktuellen Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg auf Basis der 30 sondierten Qualitätskriterien. Dieses Ziel kann mit der Skala allein nicht erfüllt werden. Durch die unterschiedlichen Skalenniveaus der 31 Items können lediglich die 28 intervallskalierten Items in der Skala zusammengezogen werden. Die Items 3.1, 4.1 und 4.2 müssen in der Ergebnisdiskussion separat betrachtet und anschließend zu einem Gesamtergebnis zusammengezogen werden. Darüber hinaus muss die Skala weitere Standards erfüllen. Reliabilität, Item-Schwierigkeit und Item-Trennschärfe sind zu betrachten. Die einschlägigen

---

<sup>160</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 235f.

<sup>161</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 269f.

Prüfschritte und Prüfdaten sind in Anlage 13 Abschnitt 2 beschrieben und dokumentiert.

Als Wert für die interne Konsistenz der Gesamtskala wurde auf Basis der Messergebnisse des Fragebogens der Konsistenzkoeffizient Cronbachs  $\alpha_{\text{Skala}} = .939$  ermittelt. Mit dem Ergebnis konnte die Reliabilität der Gesamtskala (Cronbachs  $\alpha > .80$ )<sup>162</sup> nachgewiesen werden. Ebenfalls konnte über den Koeffizienten die Eindimensionalität der Skala und damit die Rechtfertigung zur Berechnung eines Gesamtscores bestätigt werden. Die Item-Schwierigkeit ist bei Item 4.3 (Jugendbeteiligung ist politisch gewollt) mit einem Mittelwert von  $M_{4.3} = 4,32$  und einer Irrtumswahrscheinlichkeit von  $p_{4.3} = .83$  am geringsten und bei Item 5.8 (Alle am Prozess beteiligten Jugendlichen werden für die Umsetzung des Beteiligungsprozesses qualifiziert) mit einem Mittelwert von  $M_{5.8} = 2,57$  und einer Irrtumswahrscheinlichkeit von  $p_{5.8} = .39$  an höchsten. Die Item-Trennschärfe ist bei Item 6.1 (Alle beteiligten Jugendlichen und Erwachsenen haben jederzeit Transparenz über alle Aspekte des Beteiligungsprozesses) mit  $r_{6.1} = .734$  am höchsten und bei Item 4.8 (Jugendliche entscheiden mit, zu welchen Themen eine Jugendbeteiligung stattfindet) mit  $r_{4.8} = .332$  mit Abstand am niedrigsten. Trotz der geringen Item-Trennschärfe würde durch Entfernung des Items 4.8 Cronbachs  $\alpha$  lediglich um  $.001$  steigern. Sie ist entsprechend nicht sinnvoll.<sup>163</sup> Die Skala erfüllt alle statistischen Anforderungen.

## 7 Ergebnisdarstellung und Diskussion

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Onlineumfrage in fünf Abschnitten zunächst dargestellt und anschließend diskutiert. Aufgrund der Fülle an Daten wird nicht auf jedes Item der Befragung eingegangen, sondern gezielt auf die Beantwortung der Forschungsfragen und Hypothesen abgehoben. Zunächst wird eine Stichprobenbeschreibung vorgenommen und der Rücklauf der bewertet. Die anschließenden Abschnitte behandeln nacheinander die Ergebnisse zur Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung, die Bewertung des § 41a GemO und seinen Einfluss auf die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung und abschließend die

---

<sup>162</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 439.

<sup>163</sup> Vgl. Döring, 2023, S. 273f.

Möglichkeiten zur Anpassung des § 41a GemO auf Grundlage alternativer Regelungen aus anderen Bundesländern.

### 7.1 Stichprobenbeschreibung, Rücklaufstatistik und Repräsentativität

Im Erhebungszeitraum vom 02. - 19.11.2023 gingen 193 ausgefüllte Fragebögen ein. Aus drei Gemeinden gingen doppelte Antworten ein, sodass insgesamt 190 Kommunen an der Umfrage teilgenommen haben. Insgesamt wurde mit einer Rücklaufquote von 17,3 Prozent der erwartete Rücklauf, der zwischen zehn bis 15 Prozent angenommen wurde, leicht übertroffen. Aufgrund der Antwortoption *Keine Angabe möglich* waren zwar alle Datensätze vollständig ausgefüllt. Allerdings wurde die Option in nahezu allen Datensätzen gezogen. Datensätze, die eine starke Häufung der Option enthalten, wurden für die quantitative Auswertung entfernt. Im Rahmen der Datenaufbereitung (siehe 6.3.1) wurde die Zahl der verwerteten Datensätze auf  $n = 180$  korrigiert, wodurch die Rücklaufquote auf 16,3 Prozent gedrückt wurde (zum zeitlichen Verlauf der Eingänge siehe Anlage 13 Abschnitt 3).

Von den teilnehmenden Gemeinden werden insbesondere die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von  $> 10.001$  überdurchschnittlich in den Ergebnissen repräsentiert (siehe Abbildung 8). Zwischen rund 31 und 44 Prozent der Gemeinden dieser Größenklassen haben teilgenommen.

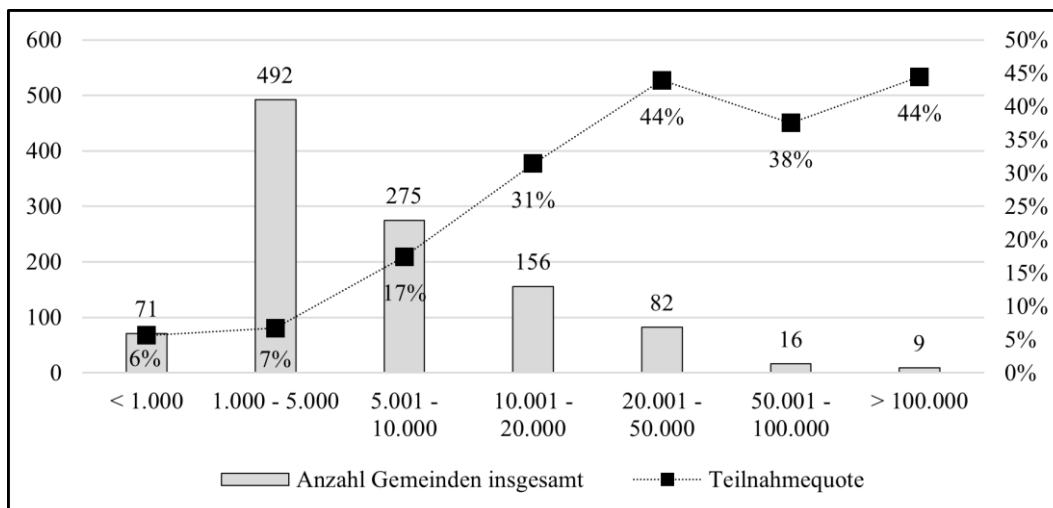


Abbildung 8: Teilnahmequote nach Gemeindegröße im Vergleich zur Grundgesamtheit (eigene Darstellung)

Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen mit 17 Prozent sehr genau auf dem Wert der Rücklaufquote. Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis 5.000 sind mit einer Teilnahmequote von sechs und sieben Prozent der Gesamtzahl der Gemeinden in Baden-Württemberg von dieser Größe deutlich unterrepräsentiert. Insgesamt machen Gemeinden bis 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern rund 50 Prozent der Gemeinden in Baden-Württemberg aus. In der Stichprobe sind sie mit 37 Datensätzen lediglich mit rund 20 Prozent vertreten (siehe Abbildung 9). Aufgrund der vorliegenden Diskrepanz muss zunächst davon ausgegangen werden, dass die Stichprobe die Grundgesamtheit damit nicht korrekt abbildet und die Ergebnisse der Studie nicht repräsentativ sind.

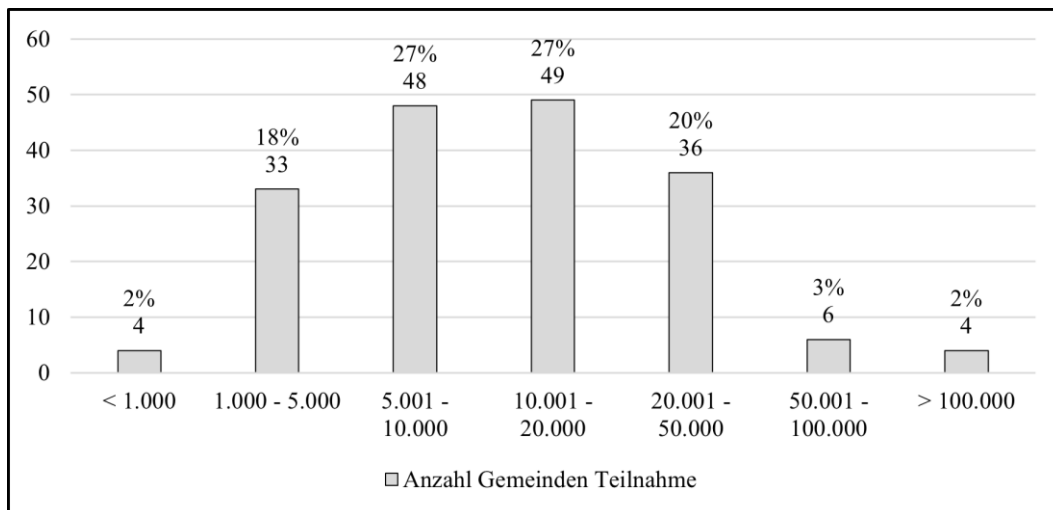


Abbildung 9: Rückläufe nach Gemeindegröße (eigene Darstellung)

Der Rückschluss gilt jedoch zunächst nur für die Fragebogen-Items 2.1, 2.2, 8.1-8.5 (Bewertung des § 41a GemO), 9.1-9.8 (Alternative Regelungen) und 10.1 (Ende der Umfrage). Der Auswertung für die Items 2.4, 3.1-6.10 (Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung) und 7.1-7.8 (Umsetzung des § 41a GemO) liegt eine angepasste Stichprobe zugrunde. Eine Voraussetzung für die Beantwortung und damit die Auswertung dieser Items ist die Frage, ob in der jeweiligen Gemeinde aktuell kommunale Jugendbeteiligung stattfindet oder nicht. Item 2.3 fungiert als Filteritem. Lediglich Gemeinden, die hier mit *Ja* oder *Keine Angabe möglich* geantwortet haben, werden in die Auswertung einbezogen. Abbildung 10 zeigt, dass in insgesamt 143 Gemeinden (rund 80 Prozent) kommunale Jugendbeteiligung angeboten wird. In zwei Gemeinden konnte keine Angabe gemacht werden. Die



Antwortquoten zeigen zudem, dass das Angebot flächendeckender wird, je höher die Einwohnerzahl in den Gemeinden ist.

Einwohnerzahl	Ja	Nein	k. A. m.	Gesamt
< 1.000	1; 25,0%	3; 75,0%	0; 0,0%	4
1.000 - 5.000	33; 57,6%	13; 39,4%	1; 3,0%	33
5.001 - 10.000	46; 68,8%	15; 31,1%	0; 0%	48
10.001 - 20.000	34; 93,9%	3; 6,1%	0; 0%	49
20.001 - 50.000	6; 94,4%	1; 2,8%	1; 2,8%	36
50.001 - 100.000	4; 100,0%	0; 0,0%	0; 0,0%	6
> 100.000	4; 100,0%	0; 0,0%	0; 0,0%	4
Gesamt	143; 79,4%	35; 19,4%	2; 1,1%	180

Abbildung 10: Angebotsquoten für kommunale Jugendbeteiligung nach Gemeindegröße (eigene Darstellung)

Um zu bestimmen, ob die Stichprobe repräsentativ für Gemeinden mit einem Angebot zur Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg ist, wurden die Teilnahmezahlen mit den Ergebnissen der Studie „Kommunale Kinder und Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg 2018“ der LpB verglichen.

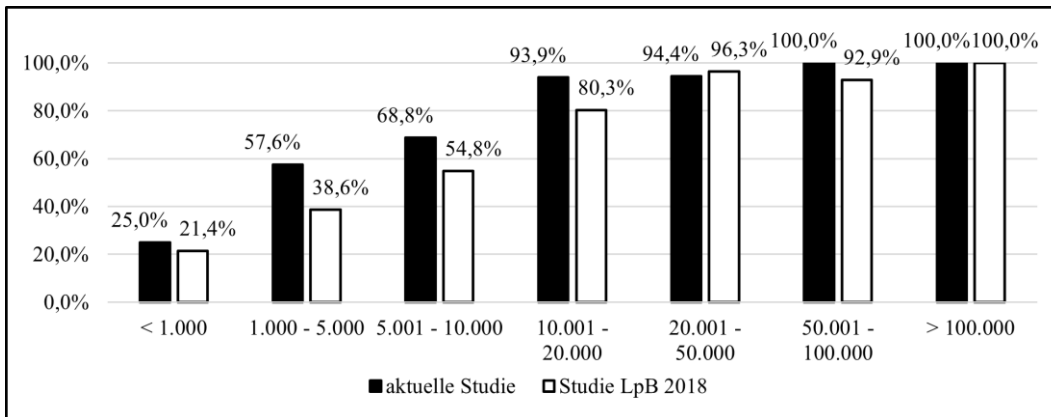


Abbildung 11: Angebotsquoten für kommunale Jugendbeteiligung nach Gemeindegröße im Vergleich (eigene Darstellung)

Abbildung 11 zeigt die prozentuale Verteilung der Gemeinden mit Jugendbeteiligung anhand ihrer Größe der aktuellen Studie und der Studie der LpB von 2018. Trotz einiger Abweichungen gibt die vorliegende Stichprobe die Verteilung der Gemeinden, wie sie 2018 flächendeckend erhoben wurde, in den Grundsätzen gut wieder. Die Verteilung der Anteile folgt der gleichen Struktur. Mit

25,3 Prozent konnten zudem in der Stichprobe 143 der 566 Gemeinden mit einem Angebot zur Jugendbeteiligung befragt werden.<sup>164</sup> Diese Quote ist solide.

Zusammengefasst bildet die Stichprobe für Gemeinden, in denen ein Angebot für Jugendbeteiligung gemacht wird, ein gutes Bild der Grundgesamtheit ab. Damit können die Forschungsfragen, die auf die Erhebung des Qualitätsgrades der kommunalen Jugendbeteiligung (Kapitel 7.2) und den Umsetzungsgrad des § 41a GemO (Kapitel 7.3) abheben, mit hoher Wahrscheinlichkeit repräsentativ beantwortet werden. Die Ergebnisse der Forschungsfragen zur Bewertung des § 41a GemO durch die Praxis (Kapitel 7.3.3) und nach alternativen Regelungsinhalten (Kapitel 7.4) müssen kritisch betrachtet werden, da die Stichprobe sowohl zu wenige kleine Kommunen (< 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner) und insgesamt zu wenige Kommunen, die aktuell kein Angebot zur kommunalen Jugendbeteiligung machen, enthält. Die Ergebnisse sind relativ zu sehen und vorrangig für die Stichprobe gültig. Durch den vorrangig explorativen Ansatz zur Auswertung dieser Fragen können aber dennoch Ergebnisse dargestellt werden.

## 7.2 Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg

Die Abfrage zur Bewertung der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung wurde im Fragebogen durch insgesamt 31 Items vorgenommen. Hiervon wurden 28 Items zu einer Skala zusammengezogen (siehe 6.3.3). Die drei Items 3.1, 4.1 und 4.2 verblieben aufgrund ihres nominalen Skalenniveaus separat. Insgesamt wurden die Items zur Qualität von n = 145 Gemeinden ausgefüllt.

Item	Ja	Nein	k. A. m.
3.1 Findet in Ihrer Kommune eine aktive Beschäftigung mit der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung statt?	93; 64,1%	34; 23,4%	18; 12,4%
4.1 Jugendbeteiligung ist in einem Leitbild fixiert.	44; 30,3%	81; 55,9%	20; 13,8%
4.2 Jugendbeteiligung basiert auf einer verbindlichen Grundlage wie einem Konzept.	80; 55,2%	57; 39,3%	8; 5,5%

Abbildung 12: Messergebnisse der Items 3.1, 4.1 und 4.2 (eigene Darstellung)

<sup>164</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 20.

Abbildung 12 gibt die Ergebnisse für die drei separaten Items wieder. Es zeigt sich, dass nach den Ergebnissen lediglich in 64,1 Prozent der teilnehmenden Gemeinden eine aktive Beschäftigung mit der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung vorgenommen wird. In 23,4 Prozent der Gemeinden wird dies sogar verneint. Die Fixierung der kommunalen Jugendbeteiligung in einem Leitbild der jeweiligen Gemeinde bestätigen lediglich 30,3 Prozent. In 55,9 Prozent wird dies verneint. Die Frage nach dem Vorhandensein einer verbindlichen Grundlage für Jugendbeteiligung beantworten 55,2 Prozent der Gemeinden positiv. 39,3 Prozent geben an, dass keine Grundlage vorhanden sei. Bei Betrachtung der Antworten nach Gemeindegröße (siehe Anlage 13 Abschnitt 4.1) ist ersichtlich, dass mit zunehmender Einwohnerzahl die aktive Beschäftigung mit der Qualität kommunaler Jugendbeteiligung nach Item 3.1 prozentual höher ausfällt. Ähnliche Tendenzen sind auch für die Items 4.1 und 4.2 zu erkennen. Lediglich die Gemeindegröße zwischen 50.001 - 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern weicht schwach von diesem Trend ab. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass die Antwortoption *Keine Angabe möglich* bei Item 4.1 ebenfalls mit der Gemeindegröße prozentual ansteigt.

Abbildung 13 stellt einige statistische Kennzahlen zu den Messergebnissen der Skala zur Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung dar.

Einwohnerzahl	n	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median	Standardabweichung
< 1.000	1	2,61	2,61	2,6087	2,6087	-
1.000 - 5.000	20	2,21	4,57	3,2562	3,2229	0,71452
5.001 - 10.000	33	1,11	4,56	3,4154	3,3374	0,71421
10.001 - 20.000	46	2,15	4,80	3,6180	3,6470	0,60036
20.001 - 50.000	35	2,00	4,50	3,6492	3,7231	0,57806
50.001 - 100.000	6	2,68	4,23	3,3704	3,1566	0,68830
> 100.000	4	3,11	3,64	3,4097	3,4444	0,25312
Gesamt	145	1,11	4,80	3,5066	3,5714	0,64512

Abbildung 13: Messergebnisse der Skala nach Gemeindegrößen (eigene Darstellung)

Mit einem Gesamtmittelwert von  $M_{Skala} = 3,5066$  wird die Erfüllung der Qualitätskriterien insgesamt zwar eher positiv eingeschätzt, der Wert liegt aber

nicht weit entfernt vom rechnerischen Mittel von 3,00. Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.001 und 50.000 schätzen die Qualität mit einem Mittelwert von  $M \approx 3,6$  überdurchschnittlich ein. Alle anderen Gruppen liegen mit dem Mittelwert unter  $M_{\text{Skala}}$ . Sie schätzen die Qualität eher kritisch ein. Insbesondere die Bewertung der Gemeinden mit  $< 1.000$  Einwohnerinnen und Einwohnern liegt mit  $M = 2,6087$  weit unter Durchschnitt. Spannweite und Standardabweichung sind bei Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern am geringsten. Sie bewerten mit einem Minimum von 3,11 insgesamt die Qualität am unteren Ende am positivsten, gleichzeitig aber mit einem Maximum von 3,64 neben den Gemeinden mit  $< 1.000$  Einwohnerinnen und Einwohnern am kritischsten.

Der Blick in die Messergebnisse der einzelnen Skalen-Items (siehe Anlage 13 Abschnitt 4.2) zeigt, dass lediglich fünf Kriterien überhaupt einen Mittelwert von  $M \geq 4,0$  erreichen. 15 der 28 Kriterien liegen mit ihrem Mittelwert unterhalb des Gesamtmittelwerts von  $M_{\text{Skala}} = 3,5066$ . Die beiden Kriterien zur Qualifikation der Beteiligten (5.8 und 5.9) liegen mit  $M_{5,8} = 2,57$  und  $M_{5,9} = 2,67$  sogar unterhalb des neutralen Werts von 3,00. Das Item 4.7 (Jugendliche werden bei allen sie betreffenden kommunalen Entscheidungen beteiligt.) liegt mit einem Mittelwert von  $M_{4,7} = 3,00$  direkt auf dem neutralen Wert. Am positivsten wird mit einem Mittelwert von  $M_{4,3} = 4,32$  Item 4.3, das Bezug auf den politischen Willen zur Jugendbeteiligung nimmt, gesehen. Dieses Kriterium hat als einziges einen Minimalwert von 2. Der Stichprobenumfang  $n$  differiert aufgrund der Antwortoption *Keine Angabe möglich* zwischen 83 (Item 4.6) und 145 (Items 4.3 und 4.5). 12 Items liegen bei  $n \geq 140$ , 24 liegen bei  $n \geq 130$ . Lediglich 4 Items liegen bei  $n \leq 130$ , davon eines bei  $n < 90$ .

Die Messwerte geben einen Eindruck über den Erfüllungsgrad der Qualität, wie er von der Praxis gesehen wird. Ein Herunterbrechen der Messwerte der einzelnen Items auf die Gemeindegröße kann an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Die Einzelnen Ergebnisse sind jedoch in Anlage 13 Abschnitt 4.3 aufgeführt.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, wie die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg durch die Praxis beurteilt wird, bleibt festzuhalten, dass ein vielfältiges und heterogenes Bild aufgezeigt wird. Insgesamt

verdeutlichen die Messergebnisse der Skala, dass der Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien im Schnitt von mittlerer bis partiell leicht positiver Ausprägung gesehen wird, bei einzelnen Items aber eher schlechter. Objektiv betrachtet bestehen daher insgesamt und partiell für einige Items ausgeprägte Möglichkeiten zur Steigerung des Erfüllungsgrades der Qualitätsindikatoren und damit der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung selbst. Auch die drei separaten Items 3.1, 4.1 und 4.2 weisen mit Zustimmungswerten von maximal 64,1 Prozent Möglichkeiten zur Steigerung der Qualität auf.

Die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg wird insgesamt kritisch bewertet. Es bleibt festzuhalten, dass zur Erreichung des Ziels einer flächendeckend qualitativ hochwertigen kommunalen Jugendbeteiligung Handlungsbedarfe bestehen. Es ist anzunehmen, dass aktuelle Einflussfaktoren im Durchschnitt nicht optimal auf die definierten Qualitätskriterien wirken. Welche Faktoren dies im Einzelnen sind, wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht erhoben. Einzig die Effekte des § 41a GemO können im Rahmen der Untersuchung dargestellt werden.

### **7.3 Quantitative Bewertung des § 41a GemO Baden-Württemberg**

Eine zentrale Annahme dieser Arbeit ist, dass die Umsetzung der Regelungsinhalte des § 41a GemO einen Einfluss auf die Bewertung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung durch die Gemeinden hat. Die Hypothese ist, dass der Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien in den Gemeinden höher eingeschätzt wird, wenn § 41a GemO umgesetzt wird. Um einen Zusammenhang zu prüfen, wurde der Umsetzungsstand der Regelungsinhalte in den Kommunen mit den Fragebogen-Items 7.1 bis 7.8 erhoben. Diese Items konnten nur Kommunen beantworten, die aktuell ein Angebot zur kommunalen Jugendbeteiligung machen. Sie haben Item 2.3 mit *Ja* oder *Keine Angabe möglich* beantwortet.

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der Items 7.1 bis 7.8 dargestellt. Anschließend werden die in Kapitel 5.2 formulierten Hypothesen überprüft.

#### **7.3.1 Umsetzung der Regelungsinhalte des § 41a GemO**

Die Items 7.1 (Jugendliche werden bei allen Planungen, die ihre Interessen berühren beteiligt), 7.2 (Zur Beteiligung von Jugendlichen wurden geeignete Beteiligungs-

verfahren und Methoden entwickelt) und 7.3 (Zur Beteiligung von Jugendlichen werden geeignete Beteiligungsverfahren und Methoden umgesetzt) adressieren § 41a Abs. 1 S. 1 und 2 GemO. Sie beziehen sich damit auf die Regelungsinhalte der Norm, deren Umsetzung durch die Kommunen obligatorisch sind. Eine hohe Zustimmungquote war also zu erwarten.

Antwortoption	Item 7.1		Item 7.2		Item 7.3	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Stimme überhaupt nicht zu	7	4,8%	11	7,6%	10	6,9%
<i>[Stimme eher nicht zu]</i>	27	18,6%	16	11,0%	13	9,0%
<i>[Stimme weder zu noch stimme nicht zu]</i>	42	29,0%	30	20,7%	39	26,9%
<i>[Stimme eher zu]</i>	48	33,1%	42	29,0%	45	31,0%
Stimme völlig zu	19	13,1%	35	24,1%	30	20,7%
k. A. m.	2	1,4%	11	7,6%	8	5,5%
Gesamt	145	100,0%	145	100,0%	145	100,0%

Abbildung 14: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 1 S. 1 und 2 GemO (eigene Darstellung)

Abbildung 14 gibt einen Überblick über die Antworten zu den drei Items. Zur vereinfachten Darstellung wurden die Antwortoptionen, die im Fragebogen nicht durch eine Beschreibung fixiert wurden, hilfsweise mit *Stimme eher nicht zu*, *Stimme weder zu noch nicht zu* und *Stimme eher zu* benannt.

Insgesamt lässt sich erkennen, dass bei allen drei Items rund 50,0 Prozent der Kommunen, die aktuell ein Angebot zur Jugendbeteiligung machen, der jeweiligen Aussage eher oder völlig zustimmen und damit tendenziell die Regelungsinhalte des § 41a Abs. 1 S. 1 und 2 GemO eher bis völlig umgesetzt sehen. Die Bewertung durch die Praxis fällt positiv aus. Rund 20,0 bis 30,0 Prozent weitere Gemeinden sehen die Regelungsinhalte zumindest teilweise als umgesetzt an, da sie weder widersprechen noch zustimmen. Zwischen rund 16,0 und 23,0 Prozent der Gemeinden stimmen den Aussagen nicht oder eher nicht zu. Bei aller positiven Tendenz bedeutet das Ergebnis auch, dass ein wesentlicher Teil der Kommunen, die an der Umfrage teilgenommen haben, aus Sicht der Praxis nicht oder nur unzureichend ihrer Pflicht zur Jugendbeteiligung nachkommt. Zusätzlich darf nicht

vergessen werden, dass die Ergebnisse zu den Items 7.1, 7.2 und 7.3 lediglich 145 der insgesamt 180 betrachteten Kommunen umfassen. 35 Kommunen, die bei der Beantwortung des Items 2.3 angegeben haben, gar kein Angebot zur Jugendbeteiligung zu machen, sind in Abbildung 14 nicht enthalten. Diese Gruppe macht rund 20 Prozent der gesamten Stichprobe aus. Werden diese ebenfalls in der Gesamtschau berücksichtigt, sinken die Werte für völlige und teilweise Zustimmung zur Aussage der drei dargestellten Items auf rund 36,0 bis 41,0 Prozent ab. Zusammen genommen würden die Werte für völligen Widerspruch und der Fehlanzeige aus Item 2.3 zwischen rund 23,0 und 25,0 Prozent der Gemeinden umfassen. Damit gilt für gut ein Viertel aller an der Studie teilnehmenden Gemeinden, dass die Umsetzung der obligatorischen Regelungsinhalte der kommunalen Jugendbeteiligung als nicht oder mindestens unzureichend erfüllt angesehen werden muss.

Die Items 7.4 bis 7.8 nehmen Bezug auf die in § 41a Abs. 1 S. 3 GemO formulierte Jugendvertretung. Über die Regelung wird den Gemeinden ein Vorschlag zur Umsetzung der Sätze 1 und 2 des Absatzes 1 gemacht. Die Kann-Regelung nennt den Jugendgemeinderat und die Jugendvertretung als geeignete Mittel zur Jugendbeteiligung.

Item	Ja	Nein	k. A. m.
7.4 Eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO (Jugendgemeinderat oder andere Jugendvertretung) ist eingerichtet.	69; 47,6%	75; 51,7%	1; 0,7%

Abbildung 15: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 1 S. 3 GemO (eigene Darstellung)

Von den  $n = 145$  Gemeinden, die bei Item 2.3 angegeben haben, aktuell ein Angebot zur kommunalen Jugendbeteiligung vorzuhalten oder keine Angabe diesbezüglich machen konnten, bestätigten mit 47,6 Prozent insgesamt 69 Kommunen, eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO eingerichtet zu haben. Dem Vorschlag des Gesetzgebers wird also in der Stichprobe von fast jeder zweiten Gemeinde, die ein Angebot zur Jugendbeteiligung macht, gefolgt. Das Format scheint von den Kommunen als geeignet angesehen zu werden. Ein differenzierter Blick in die Angebotsstrukturen, die über Item 2.4 erhoben wurden,

erfolgt an dieser Stelle nicht. Hierfür wird auf eine Darstellung der Ergebnisse in Anlage 13 Abschnitt 5.1 verwiesen.

Item 7.4 (Eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO (Jugendgemeinderat oder Jugendvertretung) ist eingerichtet) dient in der Datenerhebung als Filter-Item. Lediglich bei Wahl der Antwortoptionen *Ja* oder *Keine Angabe möglich* konnten die Items 7.5 bis 7.8 bearbeitet werden. Durch den Filter reduzierte sich die Anzahl der ausfüllenden Gemeinden für diese Items auf  $n = 70$ .

Item 7.5 (Der Jugendvertretung stehen angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung.) nimmt Bezug auf die Muss-Vorschrift des § 41a Abs. 4 S. 1 GemO. Hiernach sind der Jugendvertretung angemessene Mittel zur Verfügung zu stellen.

Item 7.5		
Antwortoption	Häufigkeit	Prozent
Stimme überhaupt nicht zu	1	1,4%
<i>[Stimme eher nicht zu]</i>	0	0,0%
<i>[Stimme weder zu noch stimme nicht zu]</i>	8	11,4%
<i>[Stimme eher zu]</i>	19	27,1%
Stimme völlig zu	41	58,6%
k. A. m.	1	1,4%
Gesamt	70	100,0%

Abbildung 16: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 4 S. 1 GemO (eigene Darstellung)

Abbildung 16 zeigt, dass eine Mehrheit der Gemeinden (85,7 Prozent) der Aussage des Items 7.5 eher oder völlig zustimmt. Nur 11,4 Prozent stimmen weder zu noch stimmen sie nicht zu und lediglich 1,4 Prozent können der Aussage gar nicht zustimmen. Es ist folglich davon auszugehen, dass der Großteil der teilnehmenden Kommunen, die eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO eingerichtet haben, die Finanzmittel, die ihrer Jugendvertretung zur Verfügung gestellt werden, als angemessen ansehen. Es muss geschlossen werden, dass ein sehr großer Teil der Gemeinden mit Jugendvertretung folglich die Muss-Vorschrift des Absatzes 4 Satz 1 erfüllt.

Die Items 7.6 bis 7.8 beziehen sich auf die Muss-Vorschrift des § 41a Abs. 3 GemO. Nach Halbsatz 1 muss die Beteiligung der Mitglieder der Jugendvertretung



an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten in der Geschäftsordnung des Gemeinderats geregelt werden. Insgesamt stimmen 55,7 Prozent der Gemeinden, die eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO eingerichtet haben, zu, Jugendbeteiligung in der Geschäftsordnung des Gemeinderats zu regeln (siehe Abbildung 17). 27,1 Prozent widersprechen der Aussage und 17,1 Prozent können keine Angabe über eine Regelung in der Geschäftsordnung machen. In der Konsequenz handeln also nach der Selbstauskunft lediglich etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden rechtskonform.

Item	Ja	Nein	k. A. m.
7.6 In der Geschäftsordnung des Gemeinderats ist die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendbeteiligung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten geregelt.	39; 55,7%	19; 27,1%	12; 17,1%

Abbildung 17: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 3 Hs. 1 GemO (eigene Darstellung)

§ 41a Abs. 3 Hs. 2 GemO spezifiziert die in der Geschäftsordnung des Gemeinderats zu regelnden Inhalte. Es müssen unter anderem ein Rede-, Anhörungs- und Antragsrecht vorgesehen werden. Die Norm ist offen formuliert, sodass weitere Rechte durch die Gemeinde eingeräumt werden können.

Item 7.7		
Fixierte Rechte	Häufigkeit	Prozent
Rechte nach § 41a Abs. 3 Hs. 2 GemO zzgl. anderer Rechte	3	5,9%
Rechte nach § 41a Abs. 3 Hs. 2 GemO	31	60,8%
Rede- und Anhörungsrecht	7	13,7%
Rede- und Antragsrecht	3	5,9%
Anhörungs- und Antragsrecht	2	3,9%
Anhörungsrecht und andere Rechte	1	2,0%
Rederecht oder Anhörungsrecht	2	3,9%
k. A. m.	2	3,9%
Gesamt	51	100,0%

Abbildung 18: Messergebnisse zur Umsetzung von § 41a Abs. 3 Hs. 2 GemO (eigene Darstellung)

Abbildung 18 gibt einen Überblick über die Angaben, die die Kommunen mit der Beantwortung des Items 7.7 (In der Geschäftsordnung des Gemeinderats sind zur Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten folgende Rechte geregelt:) gemacht haben.

Zusammengefasst erfüllen 66,7 Prozent der Gemeinden, die eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO eingerichtet haben, die gesetzlichen Vorgaben zur Fixierung von allen drei Beteiligungsrechten in der Geschäftsordnung des Gemeinderats. 23,5 Prozent der Kommunen erfüllen die Vorgaben mit zwei von drei fixierten Rechten zum größeren Teil. Bei 5,9 Prozent der Kommunen ist lediglich ein vorgeschriebenes Recht in der Geschäftsordnung des Gemeinderats festgeschrieben. Die Angabe, dass keine Rechte fixiert wurden, hat keine der Kommunen gemacht. Der Grad der Umsetzung durch die Kommunen ist insgesamt positiv zu bewerten. Gleichzeitig kann allerdings nicht nachvollzogen werden, warum in einigen Kommunen lediglich ein Teil der zu regelnden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden. Item 7.7 fragt explizit nach Rechten, die in der Geschäftsordnung des Gemeinderats fixiert sind. Es besteht also die Möglichkeit, dass Beteiligungsrechte ebenfalls an anderer Stelle geregelt sind und damit eine Dunkelziffer besteht.

Mit Item 7.8 (Welche anderen Rechte sind in der Geschäftsordnung des Gemeinderats geregelt) erhielten die vier Kommunen, die bei Item 7.7 die Antwortoption *Andere* ausgewählt haben, die Möglichkeit, diese anderen eingeräumten Rechte zu beschreiben. Genannt wurden die Gewährung eines Vorschlagsrechts der Jugendvertretung, eine regelmäßige Berichterstattung der Jugendvertretung im Gemeinderat, die Teilnahme an interfraktionellen Gesprächen zum Haushalt inklusive der Möglichkeit in diesem Rahmen Anträge zu stellen und die Teilnahme des Stadtschülerrats am Jugendbeirat (Gemeinderats-Ausschuss) mit Rede-, Antrags- und Anhörungsrecht.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a GemO bereits in vielen Kommunen als eher bis völlig positiv beschrieben wird. Gleichzeitig muss aber auch hervorgehoben werden, dass die Umsetzung nicht flächendeckend erfolgt. Der Pflichtaufgabe zur Jugendbeteiligung wird nicht wie vom Gesetzgeber gewünscht von allen Kommunen nachgekommen. Was die

Gründe dafür sind, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Ersichtlich wird lediglich, dass diverse Potenziale zur Steigerung des Umsetzungsgrades des § 41a GemO in den Kommunen bestehen.

### **7.3.2 Prüfung der Hypothesen**

Die Darstellung der Ergebnisse zur Einschätzung des Umsetzungsstandes der Regelungsinhalte des § 41a hat gezeigt, dass ähnlich der Bewertung der Qualitätskriterien zum Teil große Unterschiede zwischen den Antworten der Kommunen bestehen. Es wird daher angenommen, dass über einen Vergleich der Items zur Erhebung der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung und den Items zur Untersuchung des Umsetzungsgrades der Regelungsinhalte des § 41a GemO Wirkungszusammenhänge zwischen den Variablen erkennbar werden. Um Aussagen über Zusammenhänge treffen zu können und so die in Kapitel 5.2 formulierten Hypothesen H<sub>1</sub> bis H<sub>5</sub> zu verifizieren oder zu falsifizieren, werden im Folgenden die für jede Hypothese einschlägigen Effekte der Items aufeinander zunächst beschrieben und anschließend statistisch bewertet. Für Methodik und Dokumentation der statistischen Vorgehensweise wird auf Anlage 13 Abschnitt 6 verwiesen.

#### **7.3.2.1 Gesamtwirkung des § 41a GemO**

Zunächst wird geprüft, ob sich die Umsetzung der Regelungsinhalte des § 41a GemO auf die Bewertung der Gesamtqualität der kommunalen Jugendbeteiligung auswirkt. Hierzu wurde Hypothese H<sub>1</sub> aufgestellt:

*H<sub>1</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a GemO bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien insgesamt bewertet.*

Zur Verifizierung der ersten Hypothese wurden nacheinander die Items 7.1 bis 7.7 (Items zur Bewertung des Umsetzungsgrades der Regelungen des §41a GemO) den Items 3.1, 4.1, 4.2 und der Skala (Items zur Bewertung der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung) gegenübergestellt. Für die Dokumentation der statistischen Vorgehensweise zur Überprüfung der Hypothese H<sub>1</sub> wird auf Anlage 13 Abschnitt 6.2.1 verwiesen.

Abbildung 19 stellt die Ergebnisse der beiden wichtigsten Messgrößen zur Untersuchung der Hypothese  $H_1$  dar. Es wird für jede Item-Kombination die Signifikanz und die Effektstärke abgebildet.

Die Abbildung zeigt zunächst, dass zwischen den Items 3.1, 4.1 und 4.2 und den Items 7.2, 7.3 und 7.4 ein signifikanter Zusammenhang besteht. Darüber hinaus ist ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Skala und den Items 7.1, 7.2, 7.3, 7.4 und 7.5 zu erkennen. Für die anderen Paarungen konnte keine Signifikanz festgestellt werden. Die Hypothese  $H_1$  kann daher nicht bestätigt werden. Die Nullhypothese, dass kein signifikanter Zusammenhang besteht, muss angenommen werden.

	Item 3.1		Item 4.1	
	Signifikanz	Effektstärke	Signifikanz	Effektstärke
Item 7.1	Nein	klein	Nein	klein
Item 7.2	Ja	mittel	Ja	groß
Item 7.3	Ja	mittel	Ja	mittel
Item 7.4	Ja	klein	Ja	klein
Item 7.5	Nein	-	Nein	klein
Item 7.6	Nein	-	Nein	klein
Item 7.7	Nein	klein	Nein	-

	Item 4.2		Skala	
	Signifikanz	Effektstärke	Signifikanz	Effektstärke
Item 7.1	Nein	klein	Ja	groß
Item 7.2	Ja	groß	Ja	groß
Item 7.3	Ja	groß	Ja	groß
Item 7.4	Ja	groß	Ja	mittel
Item 7.5	Nein	groß	Ja	mittel
Item 7.6	Nein	klein	Nein	-
Item 7.7	Nein	klein	Nein	-

Abbildung 19: Übersicht zu Signifikanz und Effektgrößen zwischen § 41a GemO und den Qualitätskriterien (eigene Darstellung)

Da die Signifikanz jedoch nicht für alle Paarungen verworfen werden muss, zeigen sich zumindest partiell signifikante Einflusststrukturen der Regelungsinhalte des § 41a GemO auf die Bewertung der Gesamtqualität der kommunalen Jugendbeteiligung. Die Items 7.2 und 7.3, die sich auf § 41a Abs. 1 S. 2 GemO (‚Geeignete Beteiligungsverfahren sind zu entwickeln‘) beziehen, zeigen signifikante mittlere bis große Effekte auf alle Teilaspekte der Qualitätskriterien.

Auch Item 7.4 (Eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO ist eingerichtet.) zeigt abhängig vom jeweiligen Item kleine bis große signifikante Effekte. Insbesondere scheint das Einsetzen einer Jugendvertretung sich nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO positiv auf die Bewertung auszuwirken, ob Jugendbeteiligung auf einer verbindlichen Grundlage wie einem Konzept basiert (Item 4.2). Dieser Zusammenhang erscheint logisch, da für das Einsetzen einer Jugendvertretung formale Regelungen nötig werden.

Einen signifikant großen Effekt haben die Items 7.1 (Jugendliche werden bei allen Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, beteiligt.), 7.2 und 7.3 (,Geeignete Beteiligungsverfahren sind zu entwickeln‘) auf die Skala. Die Items umfassen die Sätze 1 und 2 des Absatzes 1 und sind als Muss-Vorschrift zur Umsetzung der kommunalen Jugendbeteiligung wesentlicher Kern des § 41a GemO. Der große Effekt auf die Skala kann somit als besonders positiv betrachtet werden. Item 7.4 (,Einsetzen einer Jugendvertretung‘) hat einen mittleren Effekt auf die Skala. Der Effekt schließt sich damit aber an die bereits oben berichteten Effekte des Items an. Auch Item 7.5 (Der Jugendvertretung stehen angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung.) zeigt einen signifikant mittleren Effekt auf die Skala. Die finanzielle Absicherung der Jugendvertretung kann also Einfluss für die allgemeine Bewertung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung nehmen. Einen großen, aber nicht signifikanten Effekt, hat Item 7.5 zudem auf die Bewertung des Items 4.2 (Jugendbeteiligung basiert auf einer Grundlage wie einem Konzept). Auch bei diesem Zusammenhang kann gemutmaßt werden, dass die Fixierung von Budgets formale Regelungen voraussetzt.

Zusammengefasst ist davon auszugehen, dass durch die signifikanten Effekte der Items 7.2 und 7.3 bereits die Umsetzung der Regelungsinhalte von § 41a Abs. 1 S. 2 GemO (,Geeignete Beteiligungsverfahren sind zu entwickeln‘) zu einer Steigerung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung führen kann. Das Gleiche gilt, wenn auch in weniger hohem Maße, über Item 7.4 durch die Einrichtung einer Jugendvertretung oder eines Jugendgemeinderats nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO. Die Regelungen entfalten in ihrer aktuellen Formulierung eine positive Wirkung auf die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung.

Differenzierter betrachtet werden müssen die Items 7.1 und 7.5. Sie haben zwar signifikante Effekte auf die Skala, es bleibt aber zu bewerten, ob sich diese auch auf einzelne Skalenitems auswirken oder ob durch die Skalenbildung Mittelwerte entstanden sind, die zufälligerweise mit den Items signifikant korrelieren. Die Übersichtstabelle in Anlage 13 Abschnitt 6.2.1.5 gibt einen Gesamtüberblick über Signifikanz und Effektstärke (Korrelationen und Cohens  $d$ ) der Items 7.1, 7.2, 7.3, 7.4 und 7.5. Für Item 7.1 ist dort abzulesen, dass für fast alle Skalen-Items signifikante Effekte bestehen. Lediglich für Item 5.1 (Beteiligungsprozesse haben einen fixierten Anfangs- und Endpunkt.) und 6.5 (Kommunikation findet auf Augenhöhe statt.) besteht keine Signifikanz. Die Effekte auf diese Items sind ebenfalls zu vernachlässigen. Anders sieht es für Item 7.5 aus. Signifikant kleine bis zum Teil mittlere Effekte können nur für die Items 5.4 (Die eingesetzten Methoden sind inklusiv gestaltet.), 6.2 (Jugendliche haben jederzeit Klarheit darüber, welche Einflussmöglichkeiten sie im Beteiligungsprozess haben.), 6.7 (Es stehen ausreichend Ressourcen (finanziell, personell, sachlich) zur Durchführung von Prozessen der Jugendbeteiligung zur Verfügung.) und 6.8 (Jugendliche haben im Beteiligungsprozess Unterstützung durch eine neutrale Ansprechperson.) ermittelt werden. Item 7.5 wirkt damit zum einen wesentlich fokussierter auf einzelne Qualitätskriterien, während Item 7.3 ähnlich wie die Items 7.1 und 7.2 in die Breite wirkt, und zum anderen mit insgesamt geringeren Effekten. Dies muss nicht überraschen, da auch die Inhalte der Regelung, verstärkt spezielle Qualitätskriterien ansprechen sollten. Auch Item 7.4, das einen mittleren Effekt auf die Skala zeigt, hat nicht auf alle Skalen-Items eine signifikante Wirkung. Insbesondere ist ein signifikant hoher Effekt auf die Items 4.8 (Jugendliche entscheiden mit, zu welchen Themen eine Jugendbeteiligung stattfindet) und 4.9 (Jugendliche haben Anhörungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen.) zu erkennen. Eine fokussierte Wirkung ist hier nicht überraschend, da Item 7.4 die Regelungsinhalte von Absatz 1 Satz 3 zur Einrichtung einer Jugendvertretung umfasst. Signifikante Effekte auf eine Vielzahl der Skalenitems können aber dennoch festgestellt werden, sodass die Regelung eher als generell wirksam betrachtet werden kann.

Das Zusammenspiel der vier Items 7.1, 7.2, 7.3 und 7.4 zeigt bereits eine hohe Abdeckung signifikanter mittlerer und hoher Effekte auf die Items zur Einschätzung der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung. Lediglich auf die Items 4.5 (Jeder und jede Jugendliche, der oder die sich beteiligen möchte, erhält die Gelegenheit dazu.) und 5.3 (Die Prozesse sind flexibel gestaltet, sodass auf sich ändernde Bedürfnisse der Jugendlichen reagiert werden kann.) können für alle vier Items maximal kleine Effekte gemessen werden. Item 7.5 wirkt ergänzend auf einzelne Qualitätsindikatoren. Für die Items 7.6 (,Reglung zur Teilnahme der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats‘) und 7.7 (,in der Geschäftsordnung fixierte Rechte‘), die die Regelungsinhalte des § 41a Abs. 3 GemO beschreiben, konnten keine signifikanten und zum Teil gar keine Effekte auf die Items zur Bewertung der Qualität der Jugendbeteiligung festgestellt werden. Insgesamt kann statistisch davon ausgegangen werden, dass die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung bereits durch die Erfüllung der Regelungsinhalte der Absätze 1 Sätze 1 bis 3 des § 41a GemO signifikant gesteigert werden kann. Eine gewissenhafte Umsetzung in der Praxis sollte daher angestrebt werden.

### **7.3.2.2 Partielle Wirkung des § 41a GemO**

Im Folgenden werden weitere Zusammenhänge zwischen den Regelungsinhalten des § 41a GemO und ausgewählten Qualitätskriterien anhand der aufgestellten Hypothesen H<sub>2</sub> bis H<sub>5</sub> bewertet. Zur Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den jeweils einschlägigen Items wurden die Messwerte zu Signifikanz und Effektstärke ermittelt. Für eine Darstellung der Methodik und der Messwerte wird auf Anlage 13 Abschnitt 6.2.2 verwiesen.

Hypothese H<sub>2</sub> steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den vorhergehend in Kapitel 7.3.2.1 diskutierten Inhalten.

*H<sub>2</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 1 S. 1 GemO (Die Gemeinde [...] muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen.) (Items 7.1) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 5 (Jugendliche werden bei allen sie betreffenden kommunalen Entscheidungen beteiligt.) (Item 4.7) bewertet.*

In der Auswertung wurden die Zusammenhänge zwischen Item 7.1 (Jugendliche werden bei allen Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, beteiligt.)

und Item 4.7 (Jugendliche werden bei allen sie betreffenden kommunalen Entscheidungen beteiligt.) statistisch ausgewertet.

Es kann für Item 7.1 ein signifikant großer Effekt auf Item 4.7 festgestellt werden. Die Nullhypothese  $H_0$  kann verworfen werden. Da sich die Inhalte der beiden Items unmittelbar aufeinander beziehen, ist dieses Ergebnis äußerst positiv zu bewerten. Die Umsetzung der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 1 S. 1 GemO führen somit statistisch zur vom Gesetzgeber gewünschten Wirkung.

Die Hypothesen  $H_3$  und  $H_4$  gehen von einem Zusammenhang zwischen den Items 7.6 (In der Geschäftsordnung des Gemeinderats ist die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten geregelt.) und 7.7 (In der Geschäftsordnung des Gemeinderats sind zur Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an Sitzungen des Gemeinderats folgende Rechte geregelt) jeweils mit Item 4.9 (Jugendliche haben Anhörungs-, Gestaltungs-, und Entscheidungsoptionen) aus.

*H<sub>3</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 3 Hs. 1 GemO (In der Geschäftsordnung ist die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten zu regeln; [...]) (Item 7.6) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 19 (Anhörungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen bestehen und werden anerkannt.) (Item 4.9) bewertet.*

Für die Item 7.6 konnte ein signifikant hoher Effekt auf die Bewertung des Items 4.9 ermittelt werden. Die Nullhypothese  $H_0$  kann damit verworfen werden. Es zeigt sich, dass die Fixierung von Regelungen zur Beteiligung der Jugendvertretung an Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten einen signifikant hohen Effekt auf die Bewertung nach dem Vorhandensein von Beteiligungsrechten hat. Es ist zu vermuten, dass ein formalisiertes und fixiertes Format zur Jugendbeteiligung positive Wirkung auf die Verbindlichkeit und das Einräumen von Rechten der Jugendlichen haben kann.

*H<sub>4</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 3 Hs. 2 GemO ([...] insbesondere sind [in der Geschäftsordnung des Gemeinderats] ein Rederecht, ein Anhörungsrecht und ein Antragsrecht vorzusehen.) (Item 7.7) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 19 (Anhörungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen bestehen und werden anerkannt.) (Item 4.9) bewertet.*

Signifikante Effekte sind jedoch für Item 7.7 nicht zu erkennen. Die Nullhypothese  $H_0$  kann somit nicht verworfen werden. Das Einräumen von Rede-, Anhörungs- und



Antragsrecht führt nicht zu einer Erhöhung der Optionen der Jugendlichen. Wie bereits bei der Wirkung auf die gesamte Skala kann auch hier für Item 7.7 kein signifikanter Effekt ermittelt werden.

Mit Hypothese H<sub>5</sub> wird ein Wirkungszusammenhang zwischen den Items 7.5 (Der Jugendvertretung sind angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.) und Item 6.7 (Es stehen ausreichend Ressourcen (finanziell, personell, sachlich) zur Durchführung von Prozessen der Jugendbeteiligung zur Verfügung.) vermutet.

*H<sub>5</sub>: Je höher der Umsetzungsgrad der Regelungsinhalte des § 41a Abs. 4 S. 1 GemO (Der Jugendvertretung sind angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.) (Item 7.5) bewertet wird, desto höher wird der Erfüllungsgrad des Qualitätskriteriums 21 (Ausreichend Ressourcen zur organisatorischen Durchführung und zur Stärkung der Selbstorganisationsfähigkeit stehen zur Verfügung.) (Item 6.7) bewertet.*

Ein signifikant kleiner bis mittlerer Effekt von Item 7.5 kann ermittelt werden. Die Nullhypothese H<sub>0</sub> kann somit verworfen werden. Der signifikante Effekt der Umsetzung des § 41a Abs. 4 S. 1 GemO ist positiv zu bewerten, da die Regelungsinhalte in direktem Zusammenhang mit Qualitätskriterium 21 stehen. Es ist somit davon auszugehen, dass bereits die Umsetzung der Regelungsinhalte zu einer Steigerung der Einschätzung des Erfüllungsgrades führen kann.

Nach der Überprüfung der Hypothesen H<sub>1</sub> bis H<sub>5</sub> ist festzuhalten, dass bereits die Umsetzung des Absatzes 1 Sätze 1 bis 3 des § 41a GemO einen signifikanten Einfluss auf die Bewertung des Umsetzungsgrades aller Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung haben kann. Gleichzeitig ist jedoch anzumerken, dass die gemessenen Effekte dieser Regelungen auf die einzelnen Qualitätskriterien sehr unterschiedlich ausfallen. Das gesamte Spektrum von kleinen bis großen Effekten liegt vor. Insbesondere für Absatz 1 Satz 2 hat sich ein flächendeckender Effekt gezeigt. Dieser konnte für Satz 1 nicht in gleicher Weise festgestellt werden. In der Regel besteht jedoch über die Sätze 1 bis 3 für jedes Qualitätskriterium ein Regelungsinhalt mit mindestens signifikant mittlerem Effekt, sodass die Wirkung der Regelung als gesichert angenommen werden kann.

Ausnahmen hiervon bilden lediglich die Qualitätskriterien 4.5 (Jeder und jede Jugendliche, der oder die sich beteiligen möchte, erhält die Gelegenheit dazu.) und 5.3 (Die Prozesse sind flexibel gestaltet, sodass auf sich ändernde Bedürfnisse der

Jugendlichen reagiert werden kann.). Für diese liegen Items lediglich signifikant kleine Effekte vor. Ob zur Steigerung der Bewertung der Qualität dieser Kriterien eine Änderung des § 41a GemO vorgenommen werden sollte, ist jedoch höchst fraglich. Die Bewertung des Erfüllungsgrades der Qualitätskriterien 7 und 24 durch die Kommunen hat Mittelwerte von  $M_{4.5} = 4,23$  und  $M_{5.3} = 3,68$  ergeben. Die Qualität wird somit für beide Kriterien als überdurchschnittlich positiv bewertet. Die Erfüllung dieser Kriterien findet somit auch auf Basis kleiner Effekte des § 41a GemO statt. Andere Faktoren als die gesetzliche Grundlage wirken sich positiv aus. Es wird daher davon abgesehen, eine Änderung des § 41a GemO zu empfehlen.

Die Untersuchung der Korrelationen einzelner Regelungsinhalte mit einzelnen Qualitätskriterien im Rahmen der Überprüfung der Hypothesen H<sub>2</sub> bis H<sub>5</sub> konnte insbesondere dort signifikante Effekte belegen, wo Regelungsinhalte und Qualitätskriterien inhaltlich eng zusammenhängen. Insbesondere die punktuelle Wirkung von Absatz 3 Halbsatz 1 und Absatz 4 Satz 1 konnte nachgewiesen werden. Die Wirkung von Absatz 3 Halbsatz 2 ist jedoch in Frage zu stellen.

Schlussendlich wird zur Annäherung der Beantwortung der Forschungsfrage, welche Regelungsinhalte des § 41a GemO eine nachweisbare Wirkung auf welche Qualitätskriterien haben, auf die oben beschriebenen statistischen Zusammenhänge verwiesen. Zusammenfassend wird die Aussage gewagt, dass die aktuell bestehende gesetzliche Regelung zur kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg statistisch eine solide Grundlage darstellt. Bereits die gewissenhafte Umsetzung von § 41a Abs. 1 S. 1 bis 3 GemO kann zu einer Steigerung der Bewertung des Erfüllungsgrades aller Qualitätskriterien und damit der zu einer Steigerung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung selbst führen. Darüber hinaus ergänzen die Absätze 3 und 4 durch Wirkung auf einzelne Qualitätskriterien.

#### **7.4 Änderungsbedarfe der Kommunen am § 41a GemO**

Auch wenn in Kapitel 7.3 die Wirkung des § 41a GemO auf die Einschätzung des Erfüllungsgrades der Qualitätskriterien grundlegend eine positive Bewertung der Regelungsinhalte zulässt, soll diesem Ergebnis nun die allgemeine Bewertung der Regelung durch die Kommunen gegenübergestellt werden. Sie zeigt, ob im Allgemeinen ein Änderungsbedarf am § 41a GemO aus Sicht der Praxis besteht.

Wie bereits in Kapitel 7.1 dargestellt wurde, sind diese Ergebnisse dieses Abschnitts mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht repräsentativ für alle Gemeinden in Baden-Württemberg.

Mit den Fragebogen-Items 8.1.bis 8.5 wurden alle an der Erhebung teilnehmenden Kommunen gebeten, einerseits eine allgemeine Bewertung des § 41a GemO vorzunehmen und andererseits eine Position zur Einschätzung zu geben, ob die bestehende Norm ausreichend ist, um qualitativ hochwertige Jugendbeteiligung zu ermöglichen.

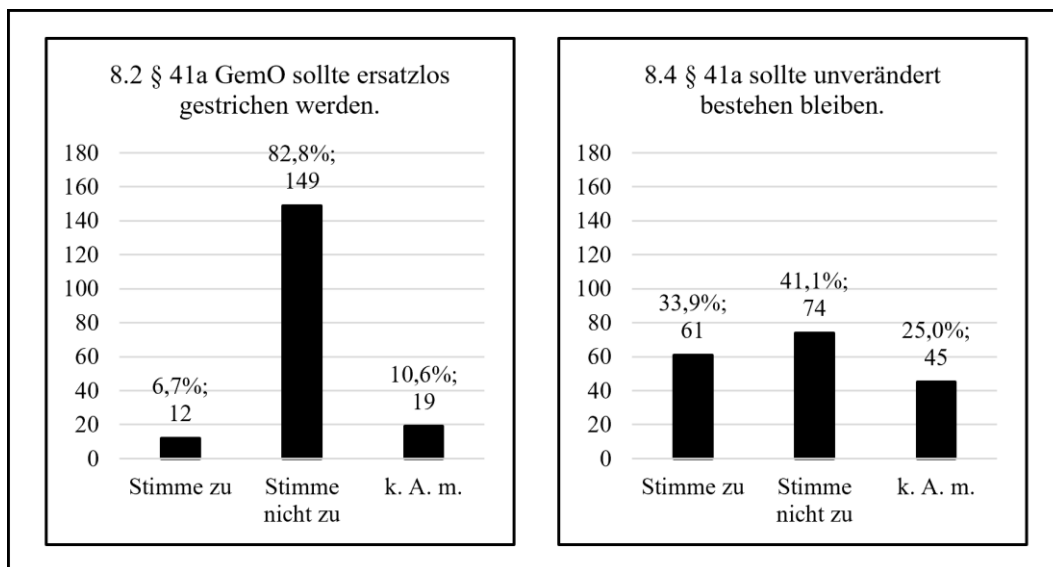


Abbildung 20: Bewertung des § 41a GemO durch die Praxis (eigene Darstellung)

Abbildung 20 zeigt mit den Ergebnissen zu Item 8.4, dass die Kommunen sich uneins darüber sind, ob § 41a GemO weiterhin unverändert bestehen bleiben oder ob eine Änderung vorgenommen werden sollte. Eine knappe Mehrheit ist für eine Änderung. Ein Viertel der Kommunen konnte keine Angabe machen. Änderungen am Gesetzestext können unterschiedlich stark ausfallen. Die stärkste Ausprägung wäre ein ersatzloses Streichen der Norm. Dagegen sprechen sich die Gemeinden allerdings mit großer Mehrheit aus (Item 8.2). Es ist also anzunehmen, dass grundsätzlich ein Mehrwert in § 41a GemO gesehen wird. Für die Ergebnisse zu den Items 8.2 und 8.4 nach Gemeindegröße wird auf Anlage 13 Abschnitt 7 verwiesen

Bei der Einschätzung des Einflusses von § 41a GemO auf die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung zeigt sich ein heterogenes Bild. Item 8.1 (§ 41a GemO hat in der Praxis keinen Einfluss auf die Qualität von kommunaler

Jugendbeteiligung.) stimmen 45,6 Prozent der Kommunen zu. Die Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung würde also aus ihrer Sicht auch ohne die gesetzliche Regelung den aktuellen Level erreichen. Gleichzeitig sehen mit 42,8 Prozent nur leicht weniger Kommunen einen Einfluss als gegeben.

hochwertige kommunale Jugendbeteiligung in der Praxis zu ermöglichen.) stimmt mit 47,2 Prozent eine Mehrheit zu. 31,1 Prozent sehen dies nicht so. 21,7 Prozent können gar keine Angabe machen.

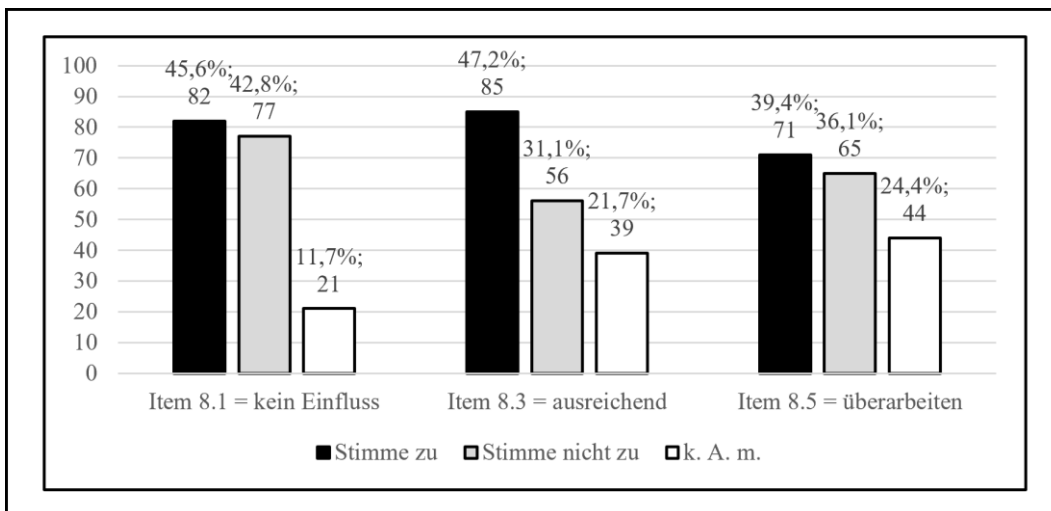


Abbildung 21: Bewertung der Wirkung des § 41a GemO auf die Qualität kommunaler Jugendbeteiligung durch die Praxis (eigene Darstellung)

Item 8.3 (§ 41a GemO ist in der aktuellen Fassung ausreichend, um qualitativ Auch die Antworten zu Item 8.5 (§ 41a GemO sollte überarbeitet werden, um qualitativ hochwertige kommunale Jugendbeteiligung in der Praxis zu ermöglichen.) zeigen lediglich eine leichte Tendenz in Richtung überwiegender Zustimmung. Mit 39,4 Prozent und 36,1 Prozent halten sich Ablehnung und Zustimmung fast die Waage. Auch bei diesem Item ist zudem die hohe Zahl der Antworten ohne eine Angabe mit 24,4 Prozent bemerkenswert.

Insgesamt gehen die Meinungen zu Güte und Wirkung des § 41a GemO stark auseinander. Das heterogene Ergebnis deckt sich allerdings mit den Erhebungsdaten der Studie „Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg 2018“ der LpB. Dort wurde der § 41a GemO von einigen Stimmen als *überflüssig* oder *als Bürde* beschrieben, während andere in ihm eine *Chance für mehr Jugendbeteiligung* sehen. Einerseits wird er als Zwang zur Jugendbeteiligung, wo die Kommune selbst entscheiden sollte, ob sie beteiligen möchte, und als von der

Landesregierung oktroyiert angesehen. Andererseits wird betont, dass die Regelung viele Spielräume lässt. Wieder andere kritisieren die Regelung als zu pauschal oder zu schwammig. Oft wird betont, dass Jugendbeteiligung auch vor Einführung des § 41a GemO in den Kommunen durchgeführt wurde und die Befragten zeigen wenig Verständnis für die Norm. Andere fühlen sich durch die Regelung wiederum in ihrem Vorgehen zur Jugendbeteiligung durch die Landespolitik bestätigt.<sup>165</sup>

Die Forschungsfrage, ob die Praxis durch Änderungen des § 41a GemO eine Möglichkeit zur Steigerung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung sieht, muss mit einem Hinweis auf eine mit hoher Wahrscheinlichkeit fehlende Repräsentativität mit einem „Jein“ beantwortet werden. Die Beispiele zeigen wie divers die Meinungen zum § 41a GemO sind. Daher müssen als Ergebnis dieser Erhebung beide Seiten berücksichtigt und der Bedarf zur Änderung des § 41a GemO gleichzeitig verneint und bestätigt werden. Abschließend lässt sich aber ein positiver Aspekt herausstellen: 82,8 Prozent der Kommunen, die an der Umfrage teilgenommen haben, wollen nicht, dass § 41a GemO ersatzlos gestrichen wird.

### **7.5 Möglichkeiten zur Anpassung des § 41a GemO**

Die in Kapitel 3 sondierten Möglichkeiten zur Anpassung des § 41a GemO wurden den Kommunen mit den Items 9.1 bis 9.6 zur inhaltlichen Bewertung vorgelegt. Für eine Darstellung der Messergebnisse wird auf Anlage 13 Abschnitt 8.1 verwiesen. Die Ergebnisse der Bewertung sind durchweg positiv zu bewerten. Sie lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: Die erste Gruppe besteht aus Items 9.1 (Die Gemeinde sichert Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte.) und Item 9.2 (Wenn eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 Satz 3 GemO eingerichtet wird, geschieht dies auf Grundlage einer Satzung.). Die Bewertung der hinter den Items liegenden Regelungsvorschlägen zur Steigerung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung ist weniger positiv als die der anderen vier Items. Dennoch wird Item 9.1 mit 49,4 Prozent als eher bis völlig geeignet zur Qualitätssteigerung bewertet. Für Item 9.2 sind es 47,8 Prozent. Mit Mittelwerten von  $M_{9,1} = 3,44$  für Item 9.1 und  $M_{9,2} = 3,45$  für Item 9.2 zeigt sich aber ein ähnlich gespaltenes Bild in der

---

<sup>165</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2019, S. 84ff.

Einschätzung der Wirkung, wie es sich bereits bei der Bewertung des § 41a GemO in Kapitel 7.4 gezeigt hat. Die zweite Gruppe besteht aus den Items 9.3 (Wenn eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 Satz 2 GemO über eine Satzung eingerichtet ist, sind in der Satzung insbesondere Regelungen über die Zusammensetzung, Wahl, Amtszeit, Rechtstellung, Arbeitsweise und Entschädigung zu treffen.), 9.4 (Wenn eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 Satz 2 GemO eingerichtet wird (auch unabhängig von einer Verankerung in einer Satzung), sind Jugendliche bei der Entwicklung insbesondere der Regelungen über Zusammensetzung, Wahl, Amtszeit, Rechtstellung, Arbeitsweise und Entschädigungen angemessen zu beteiligen.), 9.5 (Die Gemeindevertretung kann einen Beauftragten für Angelegenheiten von Jugendlichen benennen.) und 9.6 (Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Jugendlichen berühren, muss die Gemeinde in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung durchgeführt hat.). Diese Items werden jeweils mit rund 60 Prozent als eher oder völlig geeignet bewertet, für mehr Qualität in der kommunalen Jugendbeteiligung zu sorgen. Mit einer so positiven Bewertung konnte nach dem heterogenen Ergebnis zu Änderungsbedarfen am § 41a GemO nicht gerechnet werden. Sie sollte auch deshalb mit Vorsicht betrachtet werden, da durch die Bewertung nicht auch direkt auf einen tatsächlichen Bedarf der zusätzlichen Regelungen geschlossen werden kann.

Über Item 9.8 hatten die Gemeinden Gelegenheit, Regelungen anderer Länder zu nennen, die sie als besonders gelungen ansehen. Die einzige relevante Regelung, die genannt wurde, betraf die Einrichtung eines Jugendbeirats nach § 8c HGO. Diese Regelung wurde aber bereits in der theoretischen Sondierung von Änderungsmöglichkeiten des § 41a GemO in Kapitel 3 ausgeschlossen. Für eine Darstellung der sonstigen Antworten wird auf Anlage 13 Abschnitt 8.3 verwiesen. Einen Hinweis auf tatsächliche Bedarfe der Kommunen können die Antworten des Items 9.7 (Welche konkreten Änderungen am § 41a GemO würden Sie sich wünschen, um die Qualität kommunaler Jugendbeteiligung in der Praxis zu erhöhen?) geben. Die Antworten wurden zur besseren Übersichtlichkeit zunächst um Fehlanzeigen bereinigt und dann zu Kategorien geclustert. Für eine Übersicht der Antworten wird auf Anlage 13 Abschnitt 9.7 verwiesen. Bei der Durchsicht der

Liste ist festzustellen, dass eine große Zahl der genannten Aspekte Inhalte umfassen, die sich in ihrer Spezifität mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht über eine abstrakt-generelle gesetzliche Regelung abbilden lassen. Sie bilden unter anderem in einer großen Zahl Aspekte ab, die die konkrete Umsetzung von Jugendbeteiligung in der Gemeinde beschreiben. Daneben gibt es auch hier eine große Zahl an Antworten, die den Bedarf an weiteren Regelungen verneinen. Auch das ersatzlose Streichen des § 41a GemO wird genannt. Daneben lassen sich zum Teil gegenläufige Inhalte sondieren. Ein Teil spricht sich dafür aus, dass die individuelle Situation vor Ort zu achten ist und fordert den Gesetzgeber indirekt auf, für mehr Freiheit in der Umsetzung der Jugendbeteiligung zu sorgen. Ein ähnlich großer anderer Teil wünscht sich dagegen mehr konkrete Vorgaben und Standards, wie kommunale Jugendbeteiligung in der Praxis umgesetzt werden kann und soll. Dies geht einher mit dem Wunsch nach mehr Klarheit über die Bedeutung der aktuellen Regelungsinhalte und nach Legaldefinitionen für unbestimmte Rechtsbegriffe. Einige Nennungen kritisieren die Fokussierung des § 41a GemO auf institutionelle Formate wie Jugendgemeinderat und Jugendvertretung.

Neben diesen neuen Inhalten wurden auch die Inhalte der Items 9.5 („Beauftragter für Angelegenheiten der Jugendlichen“) und 9.6 („Dokumentationspflicht“) wieder aufgegriffen. Ob an dieser Stelle bereits vor der Beantwortung dieser Items ein Bedarf bestand oder nicht oder ob die Items für Inspiration gesorgt haben, kann nicht nachvollzogen werden. Insbesondere der Einsatz eines Beauftragten oder von hauptamtlichem Fachpersonal für Jugendbeteiligung nimmt großen Raum in den Antworten ein. Damit verbunden ist auch Wunsch nach einem Vorschlag für einen Personalschlüssel für diese Aufgabe und nach ausreichenden finanziellen Mitteln. Die Dokumentationspflicht wird mit einer Kontrollfunktion verwoben. Durch die Dokumentation sollen die Gemeinden darlegen, wie die Interessen der Jugendlichen im Beteiligungsprozess berücksichtigt wurden.

Die Ergebnisse der Bewertung und die Auflistung der Änderungswünsche bestätigen, dass neben der theoretischen Betrachtung von Änderungsmöglichkeiten des § 41a GemO in Kapitel 3 auch die Gemeinden maßgeblich das Einsetzen von Beauftragten für Jugendbeteiligung, wie sie in Brandenburg fixiert ist, und eine Dokumentationspflicht nach den Vorbildern von Schleswig-Holstein und

Brandenburg befürwortet. Doch auch die anderen im Fragebogen vorgeschlagenen alternativen Regelungsinhalte wurden grundsätzlich positiv bewertet und können aus Sicht der Kommunen grundsätzlich als Möglichkeiten zur Überarbeitung des § 41a GemO herangezogen werden.

Dennoch bleibt die Frage, in welcher Form neben dieser subjektiven und zusätzlich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht repräsentativen Einschätzung der Kommunen auf inhaltlicher Ebene nachweislich Bedarf an Maßnahmen zur Qualitätssteigerung der kommunalen Jugendbeteiligung besteht. Hinweise darauf können die Ergebnisse der Bewertung des Erfüllungsgrades der Qualitätskriterien (siehe auch Kapitel 7.2) geben. Alle Mittelwerte der einzelnen Items 4.3 bis 6.10, die unterhalb des Mittelwertes der Skala von  $M_{\text{Skala}} = 3,5066$  liegen, sind entsprechend unterdurchschnittlich und sollten kritisch betrachtet werden. Es ist anzumerken, dass bereits der Mittelwert von  $M_{\text{Skala}} = 3,5066$  insgesamt auf Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung hinweist. Ganz besonders ins Auge fallen in der Gesamtbetrachtung der Ergebnisse die Items 5.8 (Alle am Prozess beteiligten Jugendlichen werden für die Umsetzung des Beteiligungsprozesses qualifiziert.) mit einem Mittelwert von  $M_{5,8} = 2,57$  und 5.9 (Alle am Prozess beteiligten Erwachsenen werden für die Umsetzung des Beteiligungsprozesses qualifiziert.) mit einem Mittelwert von  $M_{5,9} = 2,67$ . Diese Items liegen als einzige und mit Abstand unter dem neutralen Wert von 3,00 und werden damit im Schnitt der gesamten Stichprobe als eher nicht erfüllt bewertet. Auch der Blick in die Mittelwerte dieser Items nach Gemeindegröße (siehe Anlage 13 Abschnitt 4.3) zeigt, dass sich lediglich für Item 5.9 in der Größenklasse 50.000 - 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner ein Mittelwert von über 3,00 ergibt. Der aktuelle Grad der Qualifizierung der Jugendlichen und des Gemeindepersonals für die Umsetzung von Partizipationsprozessen ist flächendeckend kritisch zu sehen. Das Ergebnis muss aufhorchen lassen, wird Qualifizierung der am Prozess beteiligten Personen doch sowohl bei Mauch im Kontext der Effizienz von Beteiligungsprozessen als auch im Kriterienkatalog des BMFSFJ als besonders relevant für die Qualität von (Jugend)Partizipation genannt.

Schlussendlich kann qualitativ hochwertige Jugendbeteiligung nur umgesetzt werden, wenn in den Kommunen auch ein Verständnis davon vorhanden ist. Um



ein Verständnis zu entwickeln, ist wiederum die aktive Beschäftigung mit der Qualität selbst erforderlich. Mit Item 3.1 (Findet in Ihrer Kommune eine aktive Beschäftigung mit der Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung statt?) wurden die Kommunen, die aktuell ein Angebot zur Jugendbeteiligung machen, genau danach befragt. verwiesen. Stellt man den Mittelwert aus den Items 4.3 bis 6.10 (Skala) der Gruppe der Kommunen, die mit *Ja* geantwortet haben, dem Mittelwert der Gruppe, die mit *Nein* geantwortet hat, gegenüber, lässt sich ein klarer Unterschied hinsichtlich der Bewertung des Umsetzungsgrades der Kriterien zur kommunalen Jugendbeteiligung erkennen. Der Mittelwert der Gruppe *Ja* liegt mit  $M_{Ja} = 3,622$  über dem Gesamtdurchschnitt von  $M_{Skala} = 3,5066$ , während der Mittelwert der Gruppe *Nein* mit  $M_{Nein} = 3,1536$  klar darunter liegt. Es wird deutlich, dass die Qualität von Jugendbeteiligung in den Kommunen signifikant besser eingeschätzt wird, die eine Beschäftigung mit der Qualität bestätigen. (Für die statische Prüfung wird auf Anlage 13 Abschnitt 8.4 verwiesen) Durch die Beschäftigung mit der Qualität wird Fachwissen aufgebaut.

Der Bedarf nach Fachwissen und Qualifikation wurde bereits durch die freien Änderungswünsche der Gemeinden deutlich. Er wird durch die dargestellten Zusammenhänge auch statistisch repräsentativ bestätigt. Eine gesetzliche Verankerung einer Pflicht zur Qualifizierung aller an Beteiligungsprozessen beteiligter Personen erscheint jedoch wenig sinnvoll. Es kann vielmehr davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden über § 41a Abs. 1 S. 2 GemO bereits verpflichtet sind, für fachliches Wissen in der Kommune zu sorgen. Denn ohne einschlägiges Fachwissen können der Logik nach keine geeigneten Verfahren zur Jugendbeteiligung entwickelt werden. Die Kommunen sollten schnellstmöglich nachsteuern.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage nach Möglichkeiten der Anpassung des § 41 GemO zur Steigerung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg müssen die Ergebnisse der einzelnen Abschnitte des Kapitels 7 zusammengezogen werden.

Die statistische Untersuchung der Zusammenhänge und Effekte der Regelungsinhalte des § 41a GemO mit den Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung hat gezeigt, dass die Umsetzung der untersuchten Inhalte der Norm

nahezu flächendeckend signifikant positive mittlere bis große Effekte auf die Einschätzung des Erfüllungsgrades der Qualitätskriterien haben. Bereits die gewissenhafte Umsetzung von § 41a Abs. 1 S. 1 bis 3 GemO kann zu einer Steigerung der Bewertung des Erfüllungsgrades aller Qualitätskriterien und damit zu einer Steigerung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung selbst führen. Darüber hinaus ergänzen Absatz 3 Hs. 1 und Absatz 4 Satz 1 durch weitere Wirkung auf einzelne Qualitätskriterien. Die Items 4.5 (Jeder und jede Jugendliche, der oder die sich beteiligen möchte, erhält die Gelegenheit dazu.) und 5.3 (Die Prozesse sind flexibel gestaltet, sodass auf sich ändernde Bedürfnisse der Jugendlichen reagiert werden kann.), für die ein geringer Effekt des § 41a GemO nachgewiesen wurde, werden durch die Kommunen überdurchschnittlich bewertet. Entweder sind die Effekte von § 41a GemO ausreichend, um diesen Grad der Umsetzung herbeizuführen oder andere Faktoren bedingen die positive Bewertung. Es kann somit insgesamt auf Grundlage der statischen Erhebungen kein Änderungsbedarf am § 41a GemO begründet werden. Die Norm zeigt bei gewissenhafter Umsetzung die von der Landesregierung beabsichtigte Wirkung. Über die statistische Untersuchung hinaus, haben ein Teil der teilnehmenden Gemeinden selbst Änderungsbedarfe am § 41a GemO bestätigt. Mit der Frage nach konkreten Änderungswünschen konnten zwei auf Basis der theoretischen Untersuchung sondierte Themenfelder bestätigt werden. Diese können, wenngleich die Erhebung für die Änderungswünsche nicht repräsentativ ist, als Möglichkeiten zu Anpassung des § 41a GemO herangezogen werden. Eine positive Wirkung auf die Qualität der Jugendbeteiligung kann jedoch nicht statistisch antizipiert werden. Zunächst wird von den Gemeinden die Aufnahme einer Regelung zum Einsatz eines Beauftragten für Angelegenheiten der Jugendlichen betont (Item 9.5). Diese Regelung wird bereits in Brandenburg über § 18a Abs. 3 S. 1 BbgKVerf umgesetzt. Des Weiteren wird die Einrichtung einer Dokumentationspflicht (Item 9.6) positiv bewertet und in ihrer Sinnhaftigkeit betont. Diese Regelung gibt es bereits in Schleswig-Holstein über § 47f Abs. 2 GO und Brandenburg mit § 18a Abs. 4 BbgKVerf. Die weiteren theoretisch sondierten Änderungsvorschläge werden zwar durch die Kommunen positiv bewertet, jedoch ist der Bedarf dieser zusätzlichen Regelungen insgesamt nicht nachweisbar. Daher werden sie an dieser Stelle nicht

explizit als Möglichkeiten zur Anpassung des § 41a GemO zur Steigerung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung empfohlen.

## **8 Schlussbetrachtung**

Ziel dieser Arbeit ist es, eine Bewertung der Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg vorzunehmen und darüber hinaus Möglichkeiten zu sondieren, den § 41a GemO – die zentrale Norm zur Regelung von Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg – anzupassen, um eine Steigerung der Qualität zu ermöglichen.

Es konnten in der inhaltlichen Vorbereitung der empirischen Studie ein Katalog bestehend aus 30 Qualitätskriterien für kommunale Jugendbeteiligung und potenzielle Regelungsinhalte zur Anpassung des § 41a GemO aus anderen Landesregelungen sondiert werden.

Die Ergebnisse der empirischen Erhebung, deren Zielgruppe die Gesamtheit aller Gemeinden in Baden-Württemberg war, zeigen insgesamt ein heterogenes Bild innerhalb der Stichprobe. Die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung wird im Schnitt kritisch durch die Praxis bewertet. Es bestehen für viele Qualitätskriterien Handlungsbedarfe, um das Ziel einer flächendeckend qualitativ hochwertigen kommunalen Jugendbeteiligung zu erreichen.

Gleichzeitig konnte mithilfe statistischer Auswertungsmethoden nachgewiesen werden, dass mit § 41a GemO eine Norm besteht, die viel Potenzial hat, sich genau diesem Ziel anzunähern. Mit hoher Wahrscheinlichkeit müssen die Kommunen die Norm lediglich gewissenhaft umsetzen. Insbesondere die obligatorischen Regelungsinhalte von § 41a Abs. 1 S. 1 und 2 GemO können einen signifikant positiven Effekt auf die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung haben. Wird zudem eine Jugendvertretung nach § 41a Abs. 1 S. 3 GemO eingerichtet, besteht statistisch betrachtet bereits eine solide Grundlage für Jugendbeteiligung. Die weiteren Inhalte der bestehenden Norm ergänzen punktuell die positiven Effekte auf die Qualitätskriterien. Aus statistischer Sicht bestehen damit keine Änderungsbedarfe an der Norm.

Die Frage nach der Zufriedenheit mit dem § 41a GemO spaltet die Gemeinden ebenso sehr wie die Fragen nach einer Wirkung auf die Qualität in der Praxis und

nach Änderungsbedarfen am Gesetzestext. Die Antworten sind vielfältig. Lediglich vom ersatzlosen Streichen der Norm distanziert sich eine große Mehrheit.

Am Ende konnten aufgrund der vielfältigen Nennungen durch die Gemeinden in Kombination mit hohen Zustimmungswerten für vorgeschlagene Änderungen zwei potenzielle Möglichkeiten zur Anpassung des § 41a GemO sondiert werden. Diese sollten additiv verstanden werden und die bestehende Norm lediglich bei Bewährung ergänzen. Möglichkeiten zur Anpassung des § 41a GemO bestehen einerseits in der gesetzlichen Fixierung des Einsatzes eines Beauftragten für die Angelegenheiten der Jugendlichen nach dem Vorbild der Regelung in § 18a Abs. 3 S. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg. Andererseits ist die Einführung einer Dokumentationspflicht wie sie bereits in § 47f Abs. 2 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein und § 18a Abs. 4 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg fixiert ist.

Wesentlich notwendiger als eine Anpassung des § 41a GemO erscheint jedoch die Qualifizierung von Mitarbeitenden der Gemeinden und den beteiligten Jugendlichen für die Durchführung von Partizipationsprozessen. Der Bedarf an Informationen und Unterstützung äußert sich nicht nur in der Bewertung der entsprechenden Qualitätsmerkmale, sondern ebenfalls in den Wünschen der Gemeinden nach mehr Klarheit und Wissen beziehungsweise Vorgaben darüber, wie Partizipationsprozesse richtig umgesetzt werden können und sollen. Diesem Bedarf nach Fachwissen muss begegnet werden. Ansonsten ist es fraglich, wie in den entsprechenden Gemeinden überhaupt qualitativ hochwertige Jugendbeteiligung umgesetzt werden kann.

Im Ausblick auf Forschungen, die sich an diese Studie anschließen können, besteht eine Vielzahl an Möglichkeiten. Auf Grundlage des Kriterienkatalogs zur Qualität von kommunaler Jugendbeteiligung sind weitere Erhebungen möglich, um Quervergleiche vorzunehmen oder über einen längeren Zeitraum Veränderungen zu messen. Die erhobenen Daten lassen zudem weitere Interpretationen zu. Insbesondere ließen sich ggf. tiefergehende Schlüsse zu den Bedarfslagen der Gemeinden aus den qualitativen Items entwickeln. Auch eine tiefergehende Untersuchung der Studienergebnisse bezüglich einzelner Gemeindegröße kann

weitere Erkenntnisse liefern. Zudem wurde mit der Studie bewusst die Sicht der Gemeinden erhoben. Für ein umfassendes Bild auf die Qualität der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg sollten auch die Jugendlichen zu Wort kommen und ihre Wünsche äußern können.

Die Landesregierung hat den Zweck des § 41a GemO mit seiner Einführung 2015 klargestellt: Jugendpolitik soll nicht nur für Jugendliche, sondern gemeinsam mit Jugendlichen gemacht werden. Was als Auftrag an die Gemeinden formuliert ist, muss auch auf Landesebene beherzigt werden. Ohne eine Beteiligung von Jugendlichen an zukünftigen Diskussionen und Entscheidungen zu möglichen Änderungen des § 41a GemO würde das selbst formulierte Ziel verfehlt.

## Literaturverzeichnis

**Backhaus, Klaus, Erichson, Bernd, Gensler, Sonja, Weiber, Rolf, Weiber, Thomas:** Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, 17. Auflage, Berlin, 2018.

**Benighaus, Christina / Wachinger, Gisela / Renn, Ortwin:** Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis, Frankfurt am Main, 2016.

**Bertelsmann Stiftung (Hrsg.):** Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven, Gütersloh, 2005.

**Bertelsmann Stiftung (Hrsg.):** Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven, Gütersloh, 2007.

**Brenndörfer, Bernd:** § 36 GemO, in: Dietlein, Johannes (Hrsg.) / Pautsch, Arne (Hrsg.): BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 22. Edition, München, Stand 01.08.2023. (Zitiert als Brenndörfer, 2023a)

**Brenndörfer, Bernd:** § 41a GemO, in: Dietlein, Johannes (Hrsg.) / Pautsch, Arne (Hrsg.): BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 22. Edition, München, Stand 01.08.2023. (Zitiert als Brenndörfer, 2023)

**Bühner, Markus:** Einführung in die Test- und Fragebogenkonstruktion, 4., korrigierte und erweiterte Auflage, München, 2021.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.):** Qualitätsstandards für Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Allgemeine Qualitätsstandards und Empfehlungen für die Praxisfelder Kindertageseinrichtungen, Schule, Kommune, Kinder- und Jugendarbeit und Erzieherische Hilfen, Berlin, 2010.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.):**

Qualitätsstandards für Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Allgemeine Qualitätsstandards und Empfehlungen für die Praxisfelder Kindertageseinrichtungen, Schule, Kommune, Kinder- und Jugendarbeit und Erzieherische Hilfen, 3. Auflage, Berlin, 2015.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.):**

Mitwirkung mit Wirkung. Qualitätsstandards für Kinder- & Jugendbeteiligung. Impulse zur Weiterentwicklung in Theorie und Praxis, 2. Auflage, Berlin, 2022.

**Dehn, Klaus-Dieter / Wolf, Thorsten Ingo:** Gemeindeordnung Schleswig-Holstein. Kommentar, 18. Auflage, Wiesbaden, 2023.

**Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.):** Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Eine Zusammenstellung der gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene und ein Vergleich der Bestimmungen in den Bundesländern und auf kommunaler Ebene, 3., komplett überarbeitete Auflage, Berlin, 2019.

**Döring, Nicola:** Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 6., vollständig überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Auflage, Berlin, 2023.

**Dünchheim, Thomas:** § 4c HGO, in: Dietlein, Johannes (Hrsg.) / Ogorek, Markus (Hrsg.): BeckOK Kommunalrecht Hessen, 24. Edition, Stand 01.08.2023 (Zitiert als Dünchheim, 2023).

**Dünchheim, Thomas:** § 8c HGO, in: Dietlein, Johannes (Hrsg.) / Ogorek, Markus (Hrsg.): BeckOK Kommunalrecht Hessen, 24. Edition, Stand 01.08.2023 (Zitiert als Dünchheim, 2023a).

**Helmold, Marc / Dathe, Tracy:** Qualität: Gegenstand, Definition und Begriffe, in: Helmold, Marc / Laub, Torsten / Flashar, Bernd / Fritz, Jürgen / Dathe, Tracy: Qualität neue denken. Innovative, virtuelle und agile Ansätze entlang der Wertschöpfungskette, Wiesbaden, 2023, S. 3-12.

**Hölscheidt, Sven:** Art. 24 GRCh, in: Meyer, Jürgen / Hölscheidt, Sven (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage, 2019.

**Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.):** Studie. Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg 2018, Stuttgart, 2019.

**Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.):** Jugendstudie. Kommunale Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg 2019, Stuttgart, 2020.

**Lehné, Herrmann / Weirich, Rainer:** § 49a KSVG, in: Lehné, Herrmann / Weirich, Rainer: Beck OK Saarländisches Kommunalrecht, 23. Ergänzungslieferung, Stand 2016.

**Mauch, Siegfried:** Bürgerbeteiligung. Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen, Stuttgart, 2014.

**Meyers, Christiane / Willems, Helmut:** Soziale und politische Partizipation Jugendlicher in Luxemburg: Strukturen, Angebote und Formen, in: Mörgen, Rebecca / Rieker, Peter / Schnitzler, Anna (Hrsg.): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in vergleichende Perspektive. Bedingungen – Möglichkeiten – Grenzen, Weinheim, 2016, S. 128-151.

**Moser, Sonja:** Beteiligt sein. Partizipation aus Sicht von Jugendlichen, 1. Auflage, Wiesbaden, 2010.

**Newig, Jens:** Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität, in: Feindt, Peter / Newig, Jens (Hrsg.): Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie, Marburg, 2005, S. 89-116.



- Oser, Fritz / Ullrich, Manuela / Biedermann, Horst:** Partizipationserfahrungen und individuelle Kompetenzen. Literaturbericht und Vorschläge für eine empirische Untersuchung im Rahmen des Projekts „Education à Citoyenneté Democratique (ECD)“ des Europarats, Fribourg, 2000.
- Pautsch, Arne:** § 41a GemO, in: Ade, Klaus / Pautsch, Arne / Weber, Christian: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar, 8. Fassung, 2023.
- Richter, Ingo / Krappmann, Lothar / Wapler, Friedericke (Hrsg.):** Kinderrechte. Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts, Baden-Baden, 2020.
- Schiller, Sebastian:** Beteiligungsrechte in den Kommunalverfassungen im Vergleich, in: Bär, Dominik, Roth, Roland, Csaki, Friederike (Hrsg.): Handbuch kinderfreundliche Kommunen. Kinderrechte kommunal verwirklichen, Frankfurt am Main, 2021, S. 82-99.
- Schmahl, Stefanie:** Kinderrechte im internationalen Recht in Geschichte und Gegenwart, in: Richter, Ingo / Krappmann, Lothar / Wapler, Friedericke (Hrsg.): Kinderrechte. Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts, Baden-Baden, 2020, S. 55-67.
- Schröder, Richard:** Kinder reden mit! Beteiligung an Politik, Stadtplanung und Stadtgestaltung, Weinheim, 1995.
- Schweizer, Christine:** Kinder- und Jugendpartizipation. Eine Evaluation kommunaler Pilotprojekte im Regierungsbezirk Freiburg, Norderstedt, 2019.
- Stange, Waldemar:** Was ist Partizipation? Definitionen – Systematisierungen, Veröffentlichung im Rahmen der Beteiligungsbausteine des Deutschen Kinderhilfswerks e.V., 2007, [https://www.spielmobil-bayreuth.de/wp-content/uploads/2016/06/Baustein\\_A\\_1\\_1partizipation-dkhw.pdf](https://www.spielmobil-bayreuth.de/wp-content/uploads/2016/06/Baustein_A_1_1partizipation-dkhw.pdf) (Stand 03.11.2023)

**Stange, Waltemar / Hrynova, Mariia / Popova, Alena / Tavshavadze, Tsira:** Handbuch Partizipation, Berlin, 2020.

**Stange, Waldemar / Jansen, Benedikt / Brunsemann, Claudia:** Policy Paper: Kriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik. Bestandsaufnahme und Empfehlungen, Berlin, 2021.

**Stange, Waldemar / Tiemann, Dieter:** Alltagsdemokratie und Oartzipation: Kinder vertreten ihre Interessen in der Kindertagesstätte, Schule, Jugendarbeit und Kommune, in: Glinka, Hans-Jürgen / Neuberger, Christa / Schorn, Brigitte / Stange, Waldemar / Tiemann, Dieter / Dahrendorf, Malte / Moench, Thomas / Zacharias, Wolfgang: Kulturelle und politische Partizipation von Kindern. Interessenvertretung und Kulturarbeit für und durch Kinder, München, 1999, S. 211-332.

**Sturzbecher, Dietmar / Hess, Markus:** Partizipation im Kindesalter, in: Hafener, Benno / Jansen, Mechthild M. / Niebling, Torsten (Hrsg.): Kinder- und Jugendpartizipation. Im Spannungsfeld von Interessen und Akteuren, Opladen, 2005, S. 41-62.

**Waibel, Gerhard / Pautsch, Arne / Pflumm, Heinz:** Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 6., überarbeitete Auflage, Stuttgart, 2021.

**Wapler, Friederike:** Rechtliche Handlungsfähigkeit und Verantwortlichkeit, in: Richter, Ingo / Krappmann, Lothar / Wapler, Friedericke (Hrsg.): Kinderrechte. Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts, Baden-Baden, 2020, S. 101-118.

**Wapler, Friederirike:** § 8 SGB VIII, in: Wiesner, Reinhard / Wapler, Friederike: SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 6. Auflage, 2022.

**Woyke, Wichard:** Politische Partizipation, in: Andersen, Uwe / Bogumil, Jörg / Marschall / Stefan / Woyke, Wichard (Hrsg): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8., überarbeitete Auflage, Wiesbaden, 2021, S. 749-754.

## Quellenverzeichnis

**Dachverband der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e.V (Hrsg.):**

Abschlussdokumentation Krisenfeste Kinder- und Jugendbeteiligung, Sersheim, 2023

**Dudenredaktion (Hrsg.):** Partizipation, in: Duden. Deutsches

Universalwörterbuch, 8., überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, 2015.

**Jugendrat der Generationen Stiftung:** Ihr habt keinen Plan. Darum machen wir

einen. 10 Bedingungen für die Rettung unserer Zukunft, 2. Auflage, München, 2019.

**Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg:** Studie 2023.

Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung in BW. Fragebogen zur Ansicht, Stuttgart, 2022.

**Landtag von Baden-Württemberg:** Drucksache 15/7265 vom 03.08.2015.

Gesetzesentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, Stuttgart, 2015.

**Landtag von Baden-Württemberg:** Drucksache 17/4579 vom 04.04.2023. Antrag

der Abg. Dennis Birnstock und Julia Goll u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, Stuttgart, 2023.

**Landtag Brandenburg:** Drucksache 6/9035, Potsdam, 2018. (Zitiert als Landtag

Brandenburg, 2018a)

**Landtag Brandenburg:** P-ABJS 6/39, Potsdam, 2018. (Zitiert als Landtag

Brandenburg, 2018)

**Schubert, Klaus / Klein, Martina:** Das Politiklexikon, 8., vollständig

überarbeitete Auflage, Bonn, 2021.

**Erklärung**

„Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.“

---

Datum

---

Unterschrift