

Policy Paper

Kriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik

Bestandsaufnahme und Empfehlungen

Prof. Dr. Waldemar Stange
Bernward Benedikt Jansen
Claudia Brunsemann



Policy Paper: Kriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik – Bestandsaufnahme und Empfehlungen –

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	3
A. Qualitätskriterien und -standards guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik	5
1. Kurze Begriffsklärung: Qualitätskriterien, Indikatoren und Standards	5
2. Die Qualitätskriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik	7
2.1 Strukturbezogene Qualitätskriterien und -standards	7
2.2 Prozessbezogene Qualitätskriterien und -standards	9
2.3 Ergebnisbezogene Qualitätskriterien und -standards	11
3. Stolpersteine: Mögliche Hindernisse bei der Umsetzung von Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik	13
B. Grundlagen – Hintergründe	15
4. Was ist Partizipation? – Kinder- und Jugendpartizipation im Allgemeinen	15
5. Begründungen für mehr Jugendbeteiligung auf Bundesebene auch in der Umweltpolitik – Argumente	16
C. Handlungsempfehlungen	21
6. Handlungsempfehlungen für die Planung und Umsetzung von Beteiligungsangeboten zur Umweltpolitik auf der Bundesebene	21
D. Jugendbeteiligung auf Bundesebene: Status quo	23
7. Jugendbeteiligung auf Bundesebene im Allgemeinen	23
8. Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik – derzeitiger Stand im BMUV	26
E. Partizipationsangebote für Jugendliche in der Umweltpolitik planen	28
9. Partizipationsangebote für Jugendliche planen: von der Strategie zur Methode	28
9.1 Strategien der Beteiligung: Überblick	28
9.2 Methodenentscheidungen: Grundformen und Artikulationsformen (operative Methoden)	30
9.3 Welche Grundformen und Methoden des klassischen Portfolios könnten für die Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik geeignet sein?	32

F. Anhang	39
10. Ableitung: Wie sind wir zu den Qualitätskriterien gekommen?	39
10.1 Die Suche nach Qualitätskriterien und -standards mit dem Partizipationswürfel als Referenzrahmen	39
10.2 Das Verfahren der Analyse und Planung mit dem Partizipationswürfel	40
10.3 Zum Hintergrund der Kategorien und Strukturelemente des Partizipationswürfels	41
10.4 Ergänzende Informationen zu den drei Dimensionen des Würfels I	42
10.5 Ergänzende Informationen zur Funktionsweise des Würfels II	43
10.6 Beispiele für einige Arbeitsergebnisse zu den Würfel-Kategorien aus den Workshops	44
10.7 Abschluss des Such- und Definitionsprozesses für Qualitätskriterien	49
11. Weitere rechtliche Grundlagen	49
12. Anmerkungen zum Begriff „Nutzer*innen“-Partizipation: ein problematischer Begriff?	49
13. Literaturverzeichnis	51
Impressum	55

Einleitung

Im Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung gibt es eine Reihe von Kriteriensammlungen, mit denen Ansprüche an die Qualität von Beteiligung geltend gemacht werden. Gleiches gilt für die Bürgerbeteiligung Erwachsener. Solche Kriterienkataloge beziehen sich in der Regel aber auf ganz spezifische Kontexte und Arbeitsfelder (z. B. die kommunale Jugendarbeit, den Jugendverband, die Schule usw.). Man kann sie nicht einfach 1:1 auf die Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik übertragen. Hier gibt es spezifische Anforderungen und Rahmenbedingungen. In welche Richtung diesbezügliche Überlegungen gehen könnten, deutet eine bahnbrechende Entwicklung der Jugendpolitik auf Bundesebene während der Legislaturperiode 2017-2021 an. Hier hat die Bundesregierung durch die ressortübergreifende „Jugendstrategie“ wichtige Impulse gesetzt für ein starkes Beteiligungsmandat für junge Menschen auf Bundesebene. Dieses Mandat gilt es, strukturell und methodisch in konkrete Beteiligungsmöglichkeiten der Ressorts – insbesondere auch des BMUV – zu transformieren. Wenn dies nachhaltig sein soll, muss es kriterienbasiert erfolgen.

Die Verfasser*innen wählen im Weiteren überwiegend die Begriffe „Jugendliche“ (nach SGB VIII § 7, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist) oder – wenn alle, auch die Kinder – gemeint sind „Junge Menschen“ (nach SGB VIII § 7, wer noch nicht 27 Jahre alt ist). Dies entspricht am ehesten der überwiegend gelebten Beteiligungspraxis auf überregionaler und auf Bundesebene. Zur Beteiligung von Kindern auf diesen Ebenen gibt es bis auf wenige Ausnahmen (z.B. den Kindergipfel der Naturfreundjugend) kaum Erfahrungen und nur wenige Formate. Es muss jedoch festgehalten werden, dass einerseits die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) die Rechte aller Kinder (von 0-18 Jahren) beinhaltet, in Deutschland aber andererseits auch eine Erweiterung der Beteiligung junger Menschen um die Altersgruppe der jungen Volljährigen nach § 7 SGB VIII (KJHG) rechtlich und praktisch vorgesehen ist (Erweiterung auf die bis zu 27-jährigen). Insofern ist – unabhängig von der Begrifflichkeit – stets der Blick darauf zu richten, im Sinne guter Beteiligung in der Umweltpolitik auf Bundesebene ein möglichst breites Altersspektrum junger Menschen (Kinder, Jugendliche und junge Volljährige) zu berücksichtigen.

Die kontinuierlich wachsende Zahl an Beteiligungsprozessen für Jugendliche auf der Bundesebene – gerade auch in der Umweltpolitik – ist einerseits erfreulich. Andererseits fällt auf, dass diese Entwicklung selten auf der Basis explizit dokumentierter Kriterien für gute Jugendbeteiligung erfolgt. So lässt sich die Qualität der Prozesse schwer einschätzen. Auch die Evaluation solcher Beteiligungsprozesse ist deshalb noch unterentwickelt.

Es würde sich also lohnen, wenn die in der Jugendbeteiligung auf Bundesebene aktiven Akteur*innen sich stärker bewusst machen würden, nach welchen Kriterien sie eine gute Jugendbeteiligung umsetzen wollen. Aber welche Kriterien sind das genau? Und was heißt eigentlich „gut“?

Der vorliegende Kriterienkatalog für gute Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik versucht hier Antworten zu geben.

Für die Ableitung der in Kapitel 2 dargestellten dreigliedrigen Kriterienstruktur (Strukturbezogene Qualität, Prozessbezogene Qualität, Ergebnisbezogene Qualität) als Grundlage für eine gute Ordnung der Qualitätsstandards für die Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik haben die Verfasser*innen auf verschiedenste Referenzen zurückgegriffen (siehe dazu Kapitel 10):

- Eine ausführliche Literaturrecherche zu bereits vorhandenen Qualitätsstandards für Jugendbeteiligung
- Publikationen für die Beteiligung von Erwachsenen auf Bundesebene, etwa: „Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ (vgl. Birnesdörfer u.a. 2019) oder „Grundsatzpapier des BMBF zur Partizipation“ (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung o.J.) oder „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung.

Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“ des BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014)

- Sichtung der Kriterien guter Jugendbeteiligung auf der Grundlage wissenschaftlicher Studien theoretischer und empirischer Natur (aktueller repräsentativer Untersuchungen und von Fallstudien)
- Auswertung umfassender Praxiserfahrungen und -erkenntnisse. Letzteres wurde ermöglicht durch einen *partizipativen Prozess* des BMUV, bei dem relevante Akteur*innen – auch Jugendliche – aus Verbänden und Projekten der Umweltpolitik auf der Basis ihrer Erfahrungen und ihrer Nähe zu den Zielgruppen entscheidende Beiträge für dieses Policy Paper beigetragen haben. Dies geschah in *zwei Workshops*. Es werden hier also Qualitätsstandards für die Jugendbeteiligung eines Bundesministeriums formuliert, die unter Beteiligung einer breiten Basis von sachverständigen Personen aus der Jugendpolitik erarbeitet worden sind.
- Der Kriterienkatalog fußt weiterhin auf einer elaborierten Jugend-Partizipations-theorie (siehe Kapitel 10).

Diese vielfältigen Zugänge ermöglichen es, in einer systematischen und begründeten Form zentrale Kriterien für eine gute Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik zu bestimmen.

Bei der Erarbeitung der Kriterien haben die Verfasser*innen intensiv diskutiert, ob und was ein Kriterienkatalog für die Jugendbeteiligung auf Bundesebene im Unterschied zur EU-, Landes- und Kommunalebene leisten muss. Für die kommunale Ebene gibt es ja seit langem Qualitätsstandards, die im Rahmen des Nationalen Aktionsplans entwickelt worden sind (BMFSFJ, 2015).

Des Weiteren wurde die Frage erörtert, ob man nicht einfach die vorhandenen Qualitätskriterien für die Beteiligung von Erwachsenen übernehmen könne.

Es war jedoch schnell klar, dass Bürger*innenbeteiligung von Erwachsenen über besondere Merkmale verfügt: Im rechtlichen Sinne ist man ja Bürger*in, wenn man wählen darf – was bei Jugendlichen – zumindest auf Bundesebene – noch nicht der Fall ist. Damit fallen einige klassische Einflussmöglichkeiten für Jugendliche weg. Das beginnt ja schon auf kommunaler Ebene, wenn den Jugendlichen (zumindest unter 16 Jahren) bedeutende Partizipationsrechte vorenthalten werden. Ansonsten unterscheidet sich die spezifische lebensweltliche Situation von Jugendlichen von den Lebensverhältnissen der Erwachsenen so stark (z.B. Jugendkultur, Musik, Peergroups, Ausbildung, finanzielle Absicherung), dass hier – auch wenn bei den Beteiligungsformaten starke Schnittmengen vorhanden sein mögen – eigene Kriterien und Standards und auch eigenständige Beteiligungsformate, die sie bestmöglich unterstützen, sinnvoll erscheinen.

Etwas anderes war auch klar: Die Qualitätskriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik müssen auch Antworten geben können auf Fragen wie die Folgenden:

- Kann auf Grundlage des Kriterienkatalogs zeitnah eine erste, effektive und fundierte Einschätzung getroffen werden, in welchem Rahmen Jugendbeteiligung stattfinden sollte?
- Ist der Kriterienkatalog ausreichend, um wirklich eine gleichbleibend „gute“, qualitätsvolle und kriterienbasierte Jugendbeteiligung durchzuführen?
- Ist die Anwendung des Kriterienkatalogs für alle handelnden Personen in allen Abteilungen und Referaten des Ministeriums unkompliziert, schnell und ohne vertieftes Fachwissen möglich?

Das Policy Paper ist so aufgebaut, dass die Qualitätsmerkmale und Standards guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik gleich zu Beginn dieses Policy Papers im Kapitel 2. präsentiert werden, die theoretischen Hintergründe und der rote Faden des aufwendigen Ableitungsverfahrens aber erst später (in Kapitel 10). Die eiligen Leser*innen können sich diese Vertiefungen dann später in Ruhe aneignen.

A. Qualitätskriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik

1. Kurze Begriffsklärung: Qualitätskriterien, Indikatoren und Standards

Es gibt zahlreiche beispielhafte Listen zu Qualitätsmerkmalen und Qualitätskriterien guter Jugendbeteiligung. Sie sind teils aus der politischen Praxis, teils aus der Forschung heraus formuliert worden.

Wir verwenden hier nicht den Begriff *Qualitätsmerkmale*, der uns zu ungenau erscheint, weil er gewissermaßen Qualitätskriterien und Indikatoren gleichzeitig in den Blick nimmt. Wir verwenden den Begriff „*Qualitätskriterien*“. Qualitätskriterien sind sehr allgemeine, zunächst einmal recht abstrakte Kategorien, die *Maßstäbe* für eine gelingende Partizipation darstellen. Um diese allgemein formulierten *Maßstäbe* zu konkretisieren, benötigt man *Indikatoren*. Diese enthalten eine *Operationalisierung*: Woran kann man konkret, genau beobachtbar und messbar erkennen, ob das Kriterium erfüllt wird? Die im Folgenden (in Kapitel 2) beschriebenen Qualitätskriterien enthalten jedoch noch keine detaillierten Indikatoren. Sie sind dennoch gewissermaßen auch schon „Standards“ in dem Sinne, dass ihre Struktur und Auswahl schon eine Normierung darstellen, dies aber noch nicht in dem Sinne, dass damit eine Konkretisierung in der Form von operationalisierten, messbaren Indikatoren einhergeht, die in einer Checkliste mit exakten Kennwerten abhakbar wären. Diese Indikatoren müssen bei der späteren praktischen Anwendung noch jeweils kontextbezogen ausbuchstabiert werden. Die Qualitätskriterien geben genau dafür eine sehr gute Orientierung und Suchrichtung vor.

Qualitätskriterien als relativ allgemeine Maßstäbe helfen in der Praxis bei der Analyse von vorhandenen Partizipationsmaßnahmen (bei der Untersuchung ihrer Struktur, bei der Qualitätssicherung während der Durchführung, bei der *Evaluation* usw.), aber gerade auch bei der Planung von qualitativ hochwertigen Partizipationsvorhaben.

Partizipationsvorhaben unterscheiden sich natürlich immer in gewissem Grade in der konkreten Ausprägung der verschiedenen Qualitätskriterien und erfüllen einige besonders deutlich, andere weniger. Durch Qualitätskriterien ist es möglich, *gute Partizipationsmaßnahmen* von *schlechten* deutlich zu unterscheiden. Hier herrscht immer ein gewisser *Interpretationsspielraum*. Und deshalb will die in Kapitel 2 vorgestellte Liste von Qualitätskriterien natürlich kein genaues Messinstrument sein, sondern eher ein *Dialog-Instrument für Teams*, die über die Qualität ihrer Partizipationsprojekte im Rahmen der *Planung*, im Rahmen der *Qualitätssicherung* während der *Durchführung* oder später – im Rahmen der *Evaluation* – diskutieren. Die in Kapitel 2 dokumentierte Liste von Qualitätskriterien liefert für solche Reflexionen ausgezeichnete Anhaltspunkte.

Allerdings setzen derartige Betrachtungen und Reflexionen *Vergleichbarkeit* voraus. Die beschriebenen Qualitätskriterien müssen deshalb bei ihrer konkreten Anwendung auch als *Standards* verstanden werden (d. h. als Vorgabe einer *mittleren Norm* für gute Partizipation (die man ggf. auch als *Mindestnorm* interpretieren darf). Diese Standards beschreiben dann plausible *Mittelwerte*, die einen Vergleich von Partizipationsmaßnahmen ermöglichen.

Die in Kapitel 2 vorgestellten *Qualitätskriterien* sind gute Anhaltspunkte für solche *Vergleiche* und für die *dialogische Überprüfung des Niveaus* eigener und fremder Partizipationsmaßnahmen – sei es nun *retrospektiv* bei der Betrachtung vorhandener Partizipationsmodelle und -maßnahmen oder bei ihrer *Planung* und ihrer *Evaluation*.

Wir haben für die Ableitung der *Qualitätskriterien* ein theoretisches Modell zur Ordnung und Strukturierung der Grundelemente von Partizipation herangezogen, den sog. „Partizipationswürfel“ in Verbindung mit der sog. *Partizipativen Projekt-Planung (PPP)*, einem Verfahren, das zunächst die Perspektive der durchführenden Erwachsenen Projektplaner widerspiegelt aber eine integrierte *Beteiligungsspirale* enthält (aus der Betroffenen- d.h. der Jugendsicht). Diese Konstruktion und deren Herleitung werden in Kapitel 10 detailliert erläutert.

An dieser Stelle nur so viel (um anzudeuten, woher die in den Workshops mit den Akteur*innen – auch Jugendlichen – aus Verbänden und Projekten der Umweltpolitik entwickelten Kriterien herkommen): Die drei Dimensionen des Strukturwürfels erfassen

- die unterschiedlichen Kategorien der Reichweiten von Partizipation (Ziele, Zielgruppen, Handlungsfelder, Themen, den politischen Zyklus [Phasen], Partizipationsmethoden)
- die Autonomie-Niveaus von Partizipation in Form einer revidierten „Partizipationsleiter“
- die Typen der Verbindlichkeit und der strukturellen Verankerung von Partizipation.

Es gibt inzwischen mehrere Partizipationsleitern, mit denen versucht wird, das Partizipationsniveau zu erfassen. Wir verzichten darauf, diese hier vergleichend darzustellen, ebenso auf die Darstellung der bekannten und gut verständlichen Leiter von Roger Hart, die in Europa inzwischen weit verbreitet ist – nicht zuletzt über eine Publikation des Europarates (Goździk-Ormel 2015 S. 116 f)¹. Stattdessen legen wir bei der Darstellung des Partizipationswürfels in Kapitel 10 das wesentlich komplexere Modell der Lüneburger Forschungsgruppe um Waldemar Stange zugrunde.

Unterschiede zwischen guten und schlechten Partizipationsmaßnahmen

Natürlich kann man gute und schlechte Partizipationsangebote schon aufgrund ihrer *technisch guten oder schlechten Planung und Durchführung* (Projektmanagement) beurteilen. Ein gutes Niveau in diesem Bereich ist aber eine selbstverständliche *Mindestvoraussetzung*. Entscheidender – und manchmal schwieriger einzuschätzen – ist die Einhaltung der Gesamtheit der weiteren inhaltlichen Qualitätskriterien aus Kapitel 2.

Grob lässt sich feststellen: Gute Partizipationsvorhaben haben in sämtlichen der in Kapitel 2 vorgestellten Qualitätskriterien eine positive Ausprägung und erreichen hier jeweils mindestens einen *Mittelwert* (den wir auch als *Mindestwert* definieren). Die Erreichung dieses *Mittelwerts* sollte in der jeweiligen Analysesituation durch die klare Benennung von beobachtbaren und nachprüfbaren *Indikatoren* überprüft werden (Woran können wir konkret die Erfüllung dieses Qualitätsstandards belegen?) – auch wenn an dieser Stelle darauf verzichtet wird, detaillierte Checklisten vorzulegen. Durch die Benennung von Indikatoren werden die ursprünglichen Qualitätskriterien dann zu echten Standards im eigentlichen Sinne.

Wenn die erreichten Werte in einzelnen der Kriterienbereiche über eine positive mittlere Ausprägung hinausgehen, können aus *guten* Beteiligungsangeboten auch *hervorragende* werden. Wenn in einzelnen Bereichen Abstriche gemacht werden müssen, heißt das aber nicht, dass diese Angebote insgesamt schlecht sind, sondern *entwicklungsfähig*. Nur dann, wenn sie in der Mehrzahl der Qualitätskriterien Defizite aufweisen, sollten wir von *schlechten* Partizipationsmaßnahmen reden.

¹Adaptiert von: Hart, Roger (1992): *Childrens participation from tokenism to citizenship*. UNICEF Innocenti Research Centre. Florenz.

2. Die Qualitätskriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik

Um eine schnelle und einfache Aneignung der Kriterien zu ermöglichen, legen wir im Folgenden eine einfache Ordnung zugrunde, die sich grob orientiert am immer noch hilfreichen Modell von Donabedian (1980).

- *Strukturbezogene Qualitätskriterien und -standards* (Rahmenbedingungen, zur Produkterstellung notwendige Fähigkeiten der Organisation, personelle Qualifikationen, materielle Ressourcen, technische Ausstattung, Infrastruktur, Räumlichkeiten und Arbeitsmittel, effektive Organisation, Finanzen, rechtliche und vertragliche Rahmenbedingungen – z.B. als institutionelle Verankerung durch Leitlinien –, Zugangsbedingungen zum Produkt usw.)
- *Prozessbezogene Qualitätskriterien und -standards* (Art und Weise der Leistungserbringung, Aktivitäten, Tätigkeiten und Prozesse, Art und Qualität der Kommunikation usw.)
- *Ergebnisbezogene Qualitätskriterien und -standards* (Veränderungen im Output auf Seiten der Organisation – einschl. Erweiterung der Ressourcen und Veränderung im Outcome auf Seiten der Personen, Gruppen, Veränderungen in der öffentlichen Wahrnehmung, Veränderung des Gesamtklimas, Einschätzung der Veränderungen und Grad der Zielerreichung usw.)

Diese Einteilung ermöglicht es, sich in der großen Menge der Qualitätskriterien schneller zu orientieren und zugleich, auf den unterschiedlichen Ebenen, die Merkmale guter Jugendbeteiligung zügig zu erfassen und fokussiert umzusetzen. Allerdings sollte immer bedacht werden, dass es – auch wenn die meisten Kriterien durchaus trennscharf sind – im Einzelfall aber auch Überschneidungen zwischen den Kriterien und manchmal auch Querbeziehungen zwischen den drei Dimensionen geben kann.

2.1 Strukturbezogene Qualitätskriterien und -standards

Für eine nachhaltige Verankerung und Verstetigung guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik bedarf es übergeordneter Rahmensetzungen (z.B. personelle Qualifikationen, materielle Ressourcen, technische Ausstattung, Infrastruktur, Räumlichkeiten und Arbeitsmittel, effektive Organisation, Finanzen, rechtliche und vertragliche Rahmenbedingungen – z.B. als institutionelle Verankerung durch Leitlinien, Zugangsbedingungen zum Produkt usw.), um eine gleichbleibende Strukturqualität zu gewährleisten. Diese besteht aus Standards, die unabhängig vom konkreten Prozess oder dem Format der Beteiligung eine gelingende Partizipation junger Menschen erst ermöglichen:

Strukturbezogene Qualitätskriterien und -standards (Überblick)

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Leitlinien, Prinzipien und Rahmenbedingungen<ol style="list-style-type: none">1. Partizipationskultur2. Strukturelle Verankerung3. Jugendbeteiligung als Querschnittsaufgabe4. Verantwortlichkeiten und Ansprechpersonen5. Rahmenbedingungen | <ul style="list-style-type: none">• Bedarfsanalyse• Kooperationen und Netzwerke• Ressourcen• Öffentlichkeitsarbeit |
|---|---|

Leitlinien, Prinzipien und Rahmenbedingungen

Es sind Leitlinien für gute Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik entwickelt und entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen, die für alle Themen und Entscheidungsprozesse politischer Art anwendbar sind.

1. Partizipationskultur

Beteiligung ist weit verbreitet und bereits Alltag. Eine breite Partizipationskultur ist gewollt und wird durch die Erwachsenen, die Verantwortung tragen, unterstützt. Dabei werden die Perspektiven und Interessen der Jugendlichen bestmöglich berücksichtigt und integriert – auch schon im Prozess der Entstehung und Etablierung.

2. Strukturelle Verankerung

Es besteht der politische Wille zur langfristigen Verankerung der Jugendbeteiligung. Dieser wird durch ein starkes Mandat fundamentiert, welches dauerhaft strukturell verankert ist (z.B. in Form von verbindlichen Leitlinien, Leitbildern, Richtlinien).

3. Jugendbeteiligung als Querschnittsaufgabe

Die Beteiligung junger Menschen in der Umweltpolitik wird als wesentliches Element in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen im Sinne einer Querschnittsaufgabe und eines Querschnittsziels bestimmt. Dies betrifft sämtliche Themen der Umweltpolitik, da junge Menschen hiervon direkt oder aber indirekt als zukünftige Erwachsene in ihren Belangen betroffen sind.

4. Verantwortlichkeiten und Ansprechpersonen

Es gibt klare Verantwortlichkeiten und Ansprechpersonen für alle jungen Menschen (Kinder, Jugendliche und junge Volljährige). Es gibt Ansprechpersonen innerhalb des BMUV für Referate (hausintern) und externe Akteur*innen (Verbände, Projektträger von Drittmittelprojekten bzw. bei Projektförderungen etc.). Die Ansprechpersonen und die jeweiligen Prozessverantwortlichen sind den Beteiligten und Akteur*innen bekannt und gewährleisten entsprechende Unterstützungsstrukturen. Hierzu gehören entsprechende Verantwortlichkeiten innerhalb der Abteilungen/Referate sowie ein entsprechendes Contracting bei der Zusammenarbeit mit externen Akteur*innen.

5. Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für die Beteiligung junger Menschen sind geklärt und werden transparent gemacht.

Es gelten klare Rahmenbedingungen und Verfahrensregeln, innerhalb derer Jugendbeteiligung gelingen kann (siehe dazu Kapitel 6 „Handlungsempfehlungen“).

Bedarfsanalyse

Eine regelmäßige Bedarfsanalyse unter Beteiligung von jungen Menschen identifiziert die aktuell zur Beteiligung anstehenden Themen und Aufgabenfelder und stellt die zur Jugendbeteiligung vorzusehenden Themen zusammen. Das BMUV entwickelt hierfür eine Struktur, die diesen Anspruch gewährleistet.

Kooperationen und Netzwerke

Hausinterne Kooperationen, bestehende und neue Kooperationen mit externen Partner*innen, insbesondere auch aus dem organisierten, institutionellen Bereich der Umweltpolitik (inklusive der Jugendverbände), sind als wesentliche Säule für die nachhaltige Beteiligung junger Menschen in der Umweltpolitik etabliert und bilden ein Netzwerk für Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik. Hierzu gehört einerseits die Kooperation und Zusammenarbeit vor Ort (beispielsweise mit der Schule, der Jugendarbeit, den Jugendverbänden und den außerschulischen Bildungseinrichtungen). Auf der örtlichen Ebene gelingt es besonders gut, junge Menschen niedrigschwellig anzusprechen, die durch bisherige Beteiligungsmaßnahmen nicht erreicht werden. Andererseits sind auch Kooperationen mit den bundesweiten Strukturen etabliert (beispielsweise den Bundesjugendverbänden, Bundesschüler*innenvertretungen etc.).

Jungen Menschen werden Angebote zur eigenen Vernetzung zur Verfügung gestellt (z. B. über die sozialen Medien, Internetportale, durch das BMUV angebotene Vernetzungstreffen usw.).

Ressourcen

Zur Vorbereitung, Durchführung, Dokumentation und Evaluation (inklusive der Öffentlichkeitsarbeit) einer guten Jugendbeteiligung stehen ausreichende finanzielle als auch personelle Ressourcen und Kompetenzen im BMUV, beziehungsweise über externe Partner*innen und Akteur*innen zur Verfügung, die Beteiligungsprozesse qualifiziert durchführen können. Hierdurch werden zugleich selbstorganisierte Beteiligungsprozesse von jungen Menschen und Jugendorganisationen unterstützt. Es findet eine kontinuierliche und für das Erreichen der Qualitätsstandards ausreichende Qualifizierung aller Akteur*innen (für interessierte Erwachsene im BMUV und die jungen Menschen selber) statt.

Öffentlichkeitsarbeit

Die Themen, Zielsetzungen und Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens werden, auch über die direkt beteiligten jungen Menschen hinaus, in die gesamte Zielgruppe durch geeignete Medien und zielgruppenadäquate, niedrigschwellige Zugänge (soziale Medien, Zeitung, Rundfunk, Werbung) kommuniziert. Hierzu gehört auch die niedrigschwellige und jugendgerechte öffentliche Information über bestehende und geplante Beteiligungsmöglichkeiten.

2.2 Prozessbezogene Qualitätskriterien und -standards

Im Rahmen der Umsetzung guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik erfüllen die Prozesse (Art und Weise der Leistungserbringung, Aktivitäten, Tätigkeiten und Prozesse, Art und Qualität der Kommunikation usw.) alle wesentlichen Merkmale, um eine gute Qualität in der Beteiligung zu garantieren:

Prozessbezogene Qualitätskriterien und -standards (Überblick)

- | | |
|------------------------------|-------------------------------------|
| • Zugänge | • Anerkennungskultur |
| • Zielgruppendifferenzierung | • Anteilige Machtübergabe |
| • Haltung | • Methodenvielfalt |
| • Information | • Begleitende Öffentlichkeitsarbeit |
| • Kommunikation | • Dokumentation und Evaluation |

Zugänge

Der Zugang zu Beteiligungsangeboten in der Umweltpolitik ist eine zentrale Frage in Bezug auf eine gleichberechtigte, auf Chancengleichheit ausgelegte Beteiligung aller jungen Menschen aus allen gesellschaftlichen Bereichen und Milieus. Die Gruppe der jeweiligen Beteiligten bildet einen diversen und repräsentativen Querschnitt junger Menschen ab. Zugleich erfolgt eine Balance zwischen den verschiedenen Zugängen (Angebote sowohl für verbandlich organisierte und /oder nicht verbandlich organisierte junge Menschen). Zugangsbarrieren sind in Bezug auf Rahmenbedingungen (Uhrzeit, Ort, Informationen, technische Voraussetzungen, klare und verständliche Zielstellung) geringgehalten und an der konkreten Zielgruppe orientiert. Die Zielgruppen werden motivierend angesprochen. Teilnahmemürden sind abgebaut. Prozess- bzw. themenbedingte Zugangsvoraussetzungen sind minimiert.

Zielgruppendifersität

Als Zielgruppe für die Beteiligung kommt ein breites Spektrum junger Menschen in Frage. Umweltpolitik ist ein politisches Handlungsfeld, von dem alle jungen Menschen unmittelbar oder mittelbar betroffen sind. Deshalb ist die ausgewogene und auf Diversität der Beteiligten ausgelegte Auswahl von großer Bedeutung, um einen möglichst breiten und repräsentativen Querschnitt junger Menschen aus allen Lebenswelten zu erreichen.

Haltung

Beteiligung ist eine Frage der Haltung und Teil einer gelebten Partizipationskultur: derer, die ernsthaft beteiligen (Akteur*innen im BMUV und deren Beauftragte) und derer, die sich ernsthaft einbringen (Kinder, Jugendliche und junge Volljährige).

Dabei wird das „Expert*innen“-Wissen aller Beteiligten miteinander geteilt, sodass eine Begegnung auf Augenhöhe stattfindet und die Perspektiven der jungen Menschen aktiv in die Prozesse mit einfließen. Gelingende Beteiligung versteht sich als kooperativ, fehlerfreundlich und ist ergebnisoffen im konkreten Prozess. Die Sensibilität für die Diversität der Beteiligten und die Ermöglichung von Selbstwirksamkeit der jungen Menschen ist Kern der erforderlichen Grundhaltungen und Einstellungen. Die jeweils spezifischen Rollenprofile (zum Beispiel seitens der Mitwirkenden des Ministeriums) werden von Beginn an transparent gemacht.

Information

Es wird sichergestellt, dass die Beteiligten im Zuge des Beteiligungsprozesses auf einen vergleichbaren Informationsstand zum Themenkomplex gebracht werden, um sich auf Augenhöhe beteiligen zu können. Dies geschieht insbesondere durch Methoden im Rahmen des Beteiligungsprozesses als auch durch die Informationsphase als Teil der konsultativen Jugendbeteiligung.

Kommunikation

Eine wertschätzende, transparente, verständliche, ernsthafte und gleichberechtigte Kommunikation aller Akteur*innen (Erwachsene, Expert*innen, junge Menschen) auf Augenhöhe entspricht dem Selbstverständnis von Beteiligung. Es gibt von Beginn der Beteiligung an Klarheit über Ziele, Entscheidungswege und etwaige Entscheidungsspielräume, was zur Informationsgleichheit beiträgt. Die gelingende Beteiligung zeichnet sich zudem durch den direkten Kontakt aller Beteiligten aus.

Anerkennungskultur

Eine Kultur der Wertschätzung und Anerkennung ist etabliert. Das Engagement der jungen Menschen wird durch explizite Maßnahmen als Ausdruck der Wertschätzung durch die Erwachsenen gestärkt. Hierzu sind vielfältige Formen einer öffentlichkeitswirksamen Anerkennung entwickelt und implementiert.

Anteilige Machtabgabe

Die Ernsthaftigkeit der Beteiligung wird außer durch eine wertschätzende Anerkennung auch durch die Ermöglichung von mehr realem Einfluss für die Jugendlichen sichtbar, in anderen Worten durch eine *anteilige Machtabgabe*. Es geht bei der Jugendpartizipation nicht einfach um den kompletten „Tausch“ von Macht und Einfluss, also um die Verleihung von alleinigen *Entscheidungsrechten* in einem bestimmten Bereich, sondern um *anteilige* Gewährung von „Einfluss“ auf die jeweilige Situation. Der Anteil der Jugendlichen ist immer so groß wie nur irgendmöglich. Gegebenenfalls notwendige Differenzierungen sind immer explizit begründ- und legitimierbar.

Methodenvielfalt

Geeignete, starke und zielgruppenorientierte Methoden und Formate sind unabdingbar für erfolgreiche Beteiligung. Ein bereitstehender Methodenstrauß zur Auswahl der jeweils passenden Methoden und Formate steht zur Verfügung. Diese werden auf Grundlage der Bedürfnisse und Lebensrealitäten der jungen Menschen entwickelt. Die eingesetzten Methoden und Formate stärken die jungen Menschen in ihrer Diskussionskultur und eröffnen ihnen eigene Freiräume in der Ausgestaltung des jeweiligen Prozesses. Externe Expert*innen für Kinder- und Jugendbeteiligung unterstützen das Ministerium bei der Umsetzung methodisch anspruchsvoller Formate. Es findet zudem ausreichend Qualifizierung statt.

Begleitende Öffentlichkeitsarbeit

Begleitende Öffentlichkeitsarbeit zu den Formaten der Beteiligung junger Menschen sind selbstverständlicher Alltag. Dies fördert die Prozesse und die Unterstützung der Jugendbeteiligung durch die relevanten Stakeholder.

Dokumentation und Evaluation

Eine kontinuierliche *Dokumentation* und eine fortlaufende *Evaluation* – sowohl formativer (begleitender) als auch summativer Art – aller Maßnahmen der Jugendbeteiligung im Aufgabenfeld „Umweltpolitik“ sind eine wichtige Hilfe bei der *Reflexion* und *Bewertung* sowie kontinuierlichen Verbesserung der Partizipationsansätze. Ein wichtiges Instrument stellt die externe Evaluation dar.

2.3 Ergebnisbezogene Qualitätskriterien und -standards

Ergebnisbezogene Qualität zeichnet sich durch ein Merkmal aus, das zunächst als Widerspruch erscheinen mag: Die *Ergebnisse* und *Wirkungen* der Beteiligungsprozesse müssen nochmals in einen Prozess der Bearbeitung eingespeist werden. Hier fließen also eigentlich *Ergebnisqualität* und *Prozessqualität* zusammen und auf den ersten Blick gehören diese Maßnahmen eher in die Dimension „Prozesse“. Sie greifen allerdings erst, wenn die Ergebnisse (Wirkungen) da sind. Deshalb werden die in diesem Zusammenhang wichtigen Kriterien erst hier aufgeführt.² Es geht dabei um folgende *ergebnisbezogene Qualitätskriterien*: Veränderungen im *Output* auf Seiten der Organisation, z.B. neue Angebote, Erweiterung der Ressourcen usw., und um Veränderungen im *Outcome* (= persönliche Veränderungen) auf Seiten der Personen und Gruppen sowie im *Inpact* (bei den größeren systemischen und politischen Veränderungen in der Gesellschaft, etwa den Veränderungen des politischen Gesamtklimas).

² Dieses ist nur ein Beispiel dafür, dass man teilweise mit dem Dimensionenmodell von Donabedian flexibel umgehen kann und soll.

- **Implementation und Transfer**
- **Persönliche Veränderungen (Outcome)**
- **Wirkung und Sichtbarkeit**
- **Nachhaltigkeit und Verstetigung**
- **Pflege und Sicherung des Outputs**

Implementation und Transfer

Es erfolgen eine systematische Einschätzung der Veränderungen der Jugendbeteiligungsprozesse und eine Bewertung des Grades der *Zielerreichung*. Außerdem werden die Ergebnisse der Prozesse und Aktionen in weiteren Schritten verarbeitet und transformiert: Dabei erfolgen die *Implementation* von Konzepten und deren Umsetzung zielorientiert und begründet. Diese Prozesse sind jederzeit transparent, nachvollziehbar und legitimierbar. Die Umsetzung der Ergebnisse wird durch kontinuierliche *Feedback-Instrumente* und ein *Beschwerdemanagement* unterstützt. Es erfolgen alles in allem ein systematisches *Qualitätsmanagement* und eine bewusste *Qualitätssteuerung*, was zu einer stetigen, *qualitativen Verbesserung* der Jugendbeteiligung führt. Dabei werden auch auf der Ergebnisebene die Kriterien guter Jugendbeteiligung jederzeit beachtet.

Wirkung und Sichtbarkeit

Die jungen Menschen sind über den Einfluss ihrer Arbeitsergebnisse auf die Prozesse im BMUV verständlich und kontinuierlich informiert. Es wird öffentlich kommuniziert, dokumentiert und wahrgenommen, an welchen Stellen die Inhalte der jungen Menschen in den politischen Prozess eingeflossen sind und die Jugendbeteiligung Wirkung entfaltet hat. Die Prozesse erzeugen ein gemeinsames Beteiligungserlebnis. Die jungen Menschen erleben Selbstwirksamkeit.

Über die Ergebnisse und daraus resultierenden Prozesse wird durch umfassende *Öffentlichkeitsarbeit* des BMUV informiert. Es geht um gezielte Maßnahmen zur Sichtbarmachung der Wirkungen und Ergebnisse von Jugendbeteiligung in der Öffentlichkeit. Die Mitwirkung von jungen Menschen als wichtiges Element der politischen Willensbildung wird öffentlich erkennbar.

Pflege und Sicherung des Outputs

Partizipationsprojekte erzeugen spezifische *Leistungen (Output)*: z.B. neue Angebote und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit, Medien-Angebote, kulturelle Angebote, neue Partizipationsmaßnahmen, -methoden und -projekte. Diese Leistungen werden in die weiteren politischen Prozesse überführt und durch zusätzliche Maßnahmen nochmals verstärkt, gestützt, betreut und auf Dauer gesichert.

Persönliche Veränderungen (Outcome)

Persönliche Wirkungen der Leistungen des Partizipationssystems in der Form von individuellem politischem Wachstum aufseiten der Jugendlichen werden eingeleitet. Die kontinuierliche Pflege und systematische Absicherung dieses Outcomes der Jugendbeteiligungsprozesse werden abgesichert durch unterstützende Maßnahmen.

Nachhaltigkeit und Verstetigung

Es gibt besondere Maßnahmen zur Sicherung von Nachhaltigkeit und Verstetigung aller Ergebnisse, die Etablierung eines *Monitoring-Systems* für Partizipation und die kontinuierliche Fortschreibung von Partizipationsprogrammen.

3. Stolpersteine: Mögliche Hindernisse bei der Umsetzung von Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik

Auf dem ersten im Rahmen der Kriterienentwicklung durchgeführten Workshop (Fachgespräch) wurde nach Bedingungen gefragt, unter denen Beteiligungsformate scheitern können: „Woran können Jugendbeteiligungsformate scheitern? Was sind potenzielle Stolpersteine?“ Die Ergebnisse dieser Umfrage werden im folgenden Textabschnitt zusammengefasst dargestellt:

Fehlender Bezug zur Lebenswelt der jungen Menschen

Jugendbeteiligungsformate können aufgrund fehlender Bereitschaft, sich wirklich auf die jungen Menschen einzulassen, scheitern. Der fehlende Bezug zu ihrer Lebenswelt sowie die ernsthafte Auseinandersetzung hiermit vergrößern die Distanz.

Falsche Auswahl von Teilnehmenden

Eine „falsche“ Auswahl von Teilnehmenden (zum Beispiel bei zu großer Altersspanne innerhalb der Gruppe oder nicht ausreichender Repräsentativität in Bezug auf die Zielgruppe) kann eine Beteiligung scheitern lassen. Wichtig ist es zudem, junge Menschen in zielgruppenadäquater Weise anzusprechen.

Problematische Haltungen der Anbieter*innen von Jugendbeteiligungsformaten

Gründe für das Scheitern eines Beteiligungsformats können ein falsches Erwartungsmanagement und eine der Jugendbeteiligung nicht förderliche Grundhaltung von Anbieter*innen von Jugendbeteiligungsformaten sein, z.B.: mangelnde Offenheit gegenüber Vorschlägen und Initiativen der Jugendlichen, Unklarheit über den Grad der Bereitschaft, die Vorschläge der Jugendlichen auch umzusetzen, mangelnde Transparenz im Hinblick auf die realen Möglichkeiten der Einflussnahme für die Jugendlichen, fehlende Ergebnisoffenheit des Prozesses usw.

Der Beteiligungsprozess kann gefährdet werden, wenn die Erwartungshaltungen auf beiden Seiten nicht zu Beginn des Prozesses abgeglichen, überprüft und gegebenenfalls neu justiert werden.

Fehlendes Commitment der Politik

Fehlender Wille der Politik, sich mit den Ideen und Forderungen der jungen Menschen ernsthaft auseinander zu setzen und deren Forderungen auch wirklich umzusetzen, schadet dem Beteiligungsprozess. Dieser fehlende Wille geht meist einher mit fehlender Ernsthaftigkeit der Entscheider*innen und fehlendem Interesse der Politik, neue Impulse aufzunehmen. Wenn es an Verbindlichkeit fehlt und Versprechen nicht eingehalten werden, kann dies zum Scheitern von Jugendbeteiligungsformaten führen.

Alibi-Beteiligung

Fehlendes Commitment kann auch dadurch zum Ausdruck kommen, dass die Beteiligung von vorneherein nur zu einer Scheinbeteiligung/Alibi-Beteiligung verkommt oder sie nur zur Instrumentalisierung der jungen Menschen dienen soll. Geschieht dies, ist der Prozess eigentlich schon vor seinem Beginn gescheitert.

Keine klare Zielsetzung

Eine fehlende klare und transparente Zielsetzung im Vorfeld stellt einen großen möglichen Stolperstein dar. „Wo kann und wo soll es hingehen?“ und „Was kann realistisch erreicht werden?“ sind Fragen, die im Rahmen der Vorbereitung genauso geklärt werden müssen, wie eine klare und transparente Verteilung von Rollen und Aufgaben.

Unzureichende Rahmenbedingungen

Jugendbeteiligungsformate können auch an problematischen Rahmenbedingungen scheitern. Wenn die Beteiligung nicht auf die Zielgruppe zugeschnitten ist, die Methoden nicht attraktiv und zielgruppenorientiert ausgerichtet sind oder der Prozess nicht ausreichend durch direkte Kontakte betreut wird, kann dies erhebliche Probleme im Prozess verursachen. Negativ wirken sich auch Prozesse aus, die sich über einen zu langen Zeitraum ziehen oder ein zu hohes Zeitinvestment von den jungen Menschen fordern.

Keine Kommunikation auf Augenhöhe

Regelmäßig erzielen Beteiligungsprozesse nicht den gewünschten Erfolg oder scheitern komplett, weil die Teilnehmenden nicht ernst genommen werden und man ihnen ihr Können und Wissen abspricht. Dies kann Adultismus sein, oder auch einfach die Anwendung von unterschiedlichen Logiken auf junge Menschen und Erwachsene. Vielleicht traut man den Jugendlichen zu wenig zu und unterfordert sie. Oder vielleicht werden sie auch überfordert (und man erwartet mehr von ihnen als von Erwachsenen).

Es hilft auch nicht, zu versuchen, die Jugendbeteiligung an Strukturen anzupassen, sondern vielmehr: Die Strukturen müssen an die Jugendbeteiligung angepasst werden. Fehlende Freiräume in diesem Zusammenhang können dazu führen, dass junge Menschen keine Selbstwirksamkeit erfahren.

Fehlende Transparenz

Ein weiterer Stolperstein auf dem Weg zu einem erfolgreichen Beteiligungsformat kann außerdem fehlende Transparenz sein. Diese Intransparenz kann sich in der fehlenden Sichtbarkeit von Ergebnissen ausdrücken, oder dadurch, dass die realen Umsetzungsmöglichkeiten schwammig bleiben und nicht klar und deutlich dargestellt werden.

Fehlende Betreuung der jungen Menschen während des Beteiligungsprozesses

Für erfolgreiche Beteiligungsprozesse ist eine kontinuierliche Betreuung und Unterstützung der jungen Menschen unabdingbar. Das setzt eine verlässliche Kontaktpflege und eine kontinuierliche, belastbare Kommunikation mit den jungen Menschen voraus. Andernfalls bestünde die Gefahr, die jungen Menschen im Laufe des Prozesses „zu verlieren“.

B. Grundlagen – Hintergründe

4. Was ist Partizipation? – Kinder- und Jugendpartizipation im Allgemeinen

Was ist Partizipation? – Definitionen

Den Begriff „*Partizipation*“ kann man auf das lateinische „*particeps*“, (also „Anteil habend, beteiligt sein an“) zurückführen. Man kann aber auch auf „*partem carpere*“ zurückgreifen, was wörtlich bedeutet „einen Teil (weg-)nehmen“.

Wenn wir im Begriff der *Partizipation* in besonderer Weise auf „*partem carpere*“ zurückgreifen, meinen wir, dass den Erwachsenen ein gewisser Teil („*pars*“) zu Gunsten der Kinder und Jugendlichen weggenommen wird.

Wichtig: Es geht hier nicht um die natürlich auch vorhandenen *selbstorganisierten und selbstverwalteten eigenen Bereiche* der Kinder und Jugendlichen, sondern um die Bereiche, in denen Erwachsene, Kinder und Jugendliche bei der „Regelung der gemeinsamen Angelegenheiten“ miteinander um Einfluss ringen, wie es in einer klassischen Definition des Politischen heißt.

„Teil“ ist nicht das Ganze. Es geht bei Partizipation also nicht einfach um den kompletten „Tausch“ von Macht und Einfluss, um die Verleihung von alleinigen *Entscheidungsrechten* in einem bestimmten Bereich, sondern um *anteilige* Gewährung von „*Einfluss*“ auf die jeweilige Situation.

Der Anteil kann je nach Situation und Thema ganz unterschiedlich sein. Aber Anteile relevanten Einflusses müssen immer vorhanden sein. Dies stellt sich bei den unterschiedlichen Bereichen, Situationen, Themen und Ebenen (Alltag, Einrichtung, Kommune, Land, Bund, EU) immer auch unterschiedlich dar. Wie groß oder klein dieser Anteil auf Bundesebene – speziell im BMUV – aussehen könnte, werden wir weiter unten klären.

Aus demokratietheoretischer Sicht („Partizipatorische Demokratie“) und aus kinder- und jugendrechtlicher Sicht (UN-KRK) sollte der Anteil der Kinder und Jugendlichen immer so groß wie nur irgendmöglich sein. Gegebenenfalls notwendige Differenzierungen müssen immer begründbar und legitimierbar sein.

Es werden also immer die weitestgehend legitimierbaren Teile auf die Kinder und Jugendlichen übertragen – in manchen Bereichen *mehr*, in anderen *weniger*. Auch mögliche Grenzen müssen begründet werden und legitimierbar sein. Partizipation heißt eben immer, angepasst und spezifisch zu „teilen“.

Das spiegelt relativ gut unser austariertes System der *repräsentativen Demokratie* mit seinen vielfältigen Ebenen und Sektoren mit unterschiedlich gestuften Einflussgraden und -möglichkeiten wieder!

Und: „Teilen“ bedeutet immer auch das Teilen von Verantwortung! Deswegen geht es einerseits um die Übernahme von Verantwortung durch die Kinder und Jugendlichen selber in möglichst vielen in Teilbereichen! Und andererseits bedeutet das gerade auch: Übergabe von Verantwortung, was natürlich immer auch heißt: „*Kindern und Jugendlichen etwas zutrauen*“.

Wichtig: Betroffenheit und Interessenswahrnehmung!

In Partizipationsprozessen nehmen *Betroffene* ihre *Interessen* selbst wahr. Begriffe wie *eigene Interessen*, *Interessenunterschiede*, *Interessenswahrnehmung* und vor allem *direkte Betroffenheit* sind integrale Definitionsbestandteile von Partizipation. Dies festzuhalten, ist wichtig, weil es uns erlaubt, echte Partizipationsprojekte von einfachen sozialen Projekten im Gemeinwesen zu unterscheiden, die nicht automatisch etwas mit Demokratie und Partizipation zu tun haben – eben weil sie diese Definitionsbestandteile von Partizipation häufig nicht aufweisen.

In der Demokratie geht es darum, dass die Betroffenen von Entscheidungen – soweit wie eben möglich – auch deren Erzeuger sind. Die aktive Mitgestaltung von Problemlösungen statt einfacher Teilnahme daran ist der Wesenskern des Demokratielernens durch demokratisches gesellschaftliches Handeln und Engagement.

Wichtig: Partizipation ist mehr als Teilhabe!

Manchmal wird der Begriff *Partizipation* mit dem Begriff *Teilhabe* gleichgesetzt – auch in vielen Publikationen. Das ist aber nicht korrekt. So argumentiert etwa Nieß (2016, S. 69 f.) in der Richtung, dass es sich bei diesem Begriff gar nicht um einen demokratietheoretischen Partizipationsbegriff handle, sondern um einen Begriff, der aus einem ganz anderen Verwendungskontext entstamme und als sozialpolitischer Leitbegriff im Kontext der Diskussion um soziale Ungleichheit, Armut und Ausgrenzung genutzt würde. Die Heimat des Teilhabebegriffes sei die Sozialgesetzgebung und er beschreibe vor allem, wovon niemand ausgeschlossen sein solle. Der fehlende demokratietheoretische und politische Bezug vernachlässige vor allem den Aspekt der Einflussnahme.

Partizipation ist dagegen immer etwas *Aktives*. Teilhabe hat aber eine eher *passive* Konnotation: Man empfängt sozusagen etwas, man bekommt einen Teil ab (zum Beispiel Sozialleistungen). Es wird einem etwas – fast mit *paternalistischem Duktus* – gewährt. Es handelt sich um eine rein *passive Teilhabe an den Ergebnissen von Entscheidungen*, ohne dass man auf die *Herstellung der Entscheidungen und Ergebnisse* Einfluss ausüben kann. Im Falle demokratischer Prozesse sollten die *Adressaten von Entscheidungen* aber immer auch mitwirken können als *Urheberinnen und Urheber an der Erzeugung von Entscheidungen*. Dieser grundsätzlich *aktive* Prozess der Partizipation ist mit *Einfluss* verbunden – mit *Selbstwirksamkeit*. Beides setzt *Freiwilligkeit* und *Freiheit* voraus.

Fazit: Es geht um die Teilnahme der Jugendlichen an der Demokratie sowie um ihre Partizipation an der Gestaltung der Gesellschaft auf allen staatlichen Ebenen und in der Zivilgesellschaft. Betroffene erlernen dabei Demokratie. Dieter Tiemann, der Spiritus Rektor der schleswig-holsteinischen „Demokratiekampagne“ im Sozialministerium, mit der die strukturelle Verankerung von Kinder- und Jugendpartizipation in den Kommunalverfassungen der Länder (inzwischen in 13 von 16 Bundesländern) ihren Anfang nahm, hat diesen Zusammenhang treffend formuliert: „Wie lernt man Demokratie? Antwort: Indem man an ihr teilnimmt!“ (Tiemann 1996, S. 5).

Es geht alles in allem darum, den Stellenwert von jungen Menschen in der gesamten Gesellschaft zu erhöhen. Letztlich wünschen wir uns ernst gemeinte *Inklusion* und die glaubhafte *Integration* von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen als *gleichwertige Mitglieder* in die Gesellschaft.

5. Begründungen für mehr Jugendbeteiligung auf Bundesebene auch in der Umweltpolitik – Argumente

Es geht darum, junge Menschen in die Vorbereitung von politischen Entscheidungsprozessen einzubinden, ihnen dabei zuzuhören, sie ernst zu nehmen und die artikulierten Belange bestmöglich zu berücksichtigen! Junge Menschen wirken dabei als Expert*innen in eigener Sache an Entscheidungen und Entwicklungen mit. Sie bringen ihre Sichtweisen und Erfahrungen in politische Prozesse ein und haben Einfluss auf die politischen Aushandlungsprozesse.

Jugendbeteiligung kann und will nicht die Beteiligungsprozesse im Erwachsenenbereich und die klassische Politikberatung an irgendeinem Punkt ersetzen. Jugendbeteiligung auf Bundesebene, insbesondere in der Umweltpolitik, hat in der Regel eine *ergänzende Funktion*: Sie ist aber immer dann relevant,

- wenn Maßnahmen *direkt für junge Menschen* beschlossen werden, die für sie bereits heute wirksam werden

- wenn heutige Maßnahmen für die *Gesamtbevölkerung* die Situation der jungen Menschen *indirekt* ebenfalls beeinflussen
- wenn politische Entscheidungen getroffen werden, die die *Zukunft* der heutigen jungen Menschen massiv beeinflussen (Stichwort „Klimawandel“).

Das ist eine Menge! Junge Menschen sind also *Betroffene* und offenbar wichtige *Nutzer*innen politischer Produkte*. Sie sind aber nicht nur Nutzer*innen politischer Produkte, sondern vor allen Dingen auch *Bürger*innen*. Sie wollen und sollen das politische Geschehen aktiv beeinflussen, sich einmischen sowie die politische Wissensgenerierung und Lösungsproduktion bereichern. Dieses *Demokratie-Argument*, das auf die partizipative Herangehensweise bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen und Maßnahmen fokussiert, nimmt den Beitrag zur politischen Kultur, zur *Integration und Inklusion der Jugend in die Erwachsenengesellschaft* in den Blick und fördert die Demokratie-Bindung von Jugendlichen.

Junge Menschen als Mitbürger*innen! Dieses Argument aus demokratie-theoretischer und demokratie-praktischer Perspektive stößt schnell auf einen hohen Grad an Akzeptanz. Aber: Junge Menschen als „Nutzer*innen“? Darf man das so sagen?

„Nutzer*innen“ (siehe dazu genauer: Kapitel 12) sind zunächst einmal Menschen, die ein Produkt (sei es ein technisches oder auch ein politisches) einfach nur nutzen, weil es ihre Bedürfnisse befriedigt. Sie sind aber an der Entwicklung der Produkte selber nicht aktiv beteiligt. Das wollen viele auch gar nicht, wollen damit lieber gar nicht „behelligt werden“. Das ist bei den meisten materiellen und technischen Produkten sicher der Fall und wohl auch bei den politischen Partizipationsprodukten, was man an den empirischen Zahlen des politischen Engagements verdeutlichen kann. Dies erreicht bei den unterschiedlichen Partizipationsformen, die es neben der Wahlbeteiligung noch gibt (Demonstrationen, Bürgerinitiativen, Konsumboykotte, Online-Proteste, Petitionen, Aktionen usw.) meistens nur Werte deutlich unter 30 %.

Aber ist das gefährlich? Wohl eher nicht und nicht per se. Was für das Funktionieren einer Demokratie erforderlich ist, sind nicht bei jedem Thema und in jeder Situation 100 % Beteiligung, sondern nur ein Mindestmaß an „kritischer Masse“, die einerseits für das Funktionieren der demokratischen Institutionen und Prozesse erforderlich ist, andererseits ausreichende Potenziale für ihre permanente Weiterentwicklung und Sicherung schafft. Dass diese kritische Masse immer vorhanden ist, ist kein Selbstläufer. Das muss immer wieder gelernt und auch permanent aktiv unterstützt und gepflegt werden.

Wenn man aber realistischerweise davon ausgehen muss, dass die meisten Menschen sich selber eher als „Nutzer*innen“ politischer Produkte verstehen, wird es umso wichtiger, dass *andere Menschen sich stellvertretend für sie an der Herstellung der Produkte beteiligen* – sei es durch repräsentative Institutionen oder auch durch punktuelle maßnahmenbezogene Beteiligungsformen. Bei Letzteren kommen – neben den Formen der Politikberatung durch Expert*innen sowie durch Verbände – die Formen der Politikberatung durch Bürgerinnen und Bürger³ ins Spiel (vgl. Bundesjugendkuratorium 2019, S. 15: „Politikberatung als zivilgesellschaftlicher Beteiligungsprozess“).

Was haben Bundesministerien von der Jugendbeteiligung auf Bundesebene in der Umweltpolitik? – Einige Thesen und Argumente

- Junge Menschen sind *Expert*innen in eigenen Angelegenheiten* – nämlich in sämtlichen Jugendfragen! Diese *spezielle Expertise* muss genutzt werden.

³ Wir benutzen hier einen erweiterten Begriff von „Jugendlichen als Mitbürgern“, der über die übliche kommunalrechtliche Definition (gebunden an das Wahlrecht in der Kommune ab 18 bzw. 16 in den Bundesländern) hinausgeht.

- Junge Menschen wollen auch – eben als *Expert*innen in eigener Sache* – an Entscheidungen und Entwicklungen mitwirken. Sie wollen ihre Sichtweisen und Erfahrungen in politische Prozesse einbringen. Sie wollen Einfluss auf die politischen Aushandlungsprozesse gewinnen, ernstgenommen werden und bei der konsultativen Vorbereitung von politischen Entscheidungsprozessen mitwirken. Sie legen großen Wert darauf, dass ihre Fragen in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen.
- Das heißt, sie wünschen sich verbesserte Zugänge zu den politischen Entscheidungsträger*innen und politischen Einfluss. Sie haben aber auch etwas zu bieten: Sie liefern Informationen, die helfen können neue Entwicklungen zu erkennen und aufzugreifen. Sie liefern Feedback, Einschätzungen und Bewertungen zu geplanten und durchgeführten Maßnahmen. Sie helfen, die Folgen von zu treffenden Entscheidungen unter der Perspektive von Jugendgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit zu reflektieren und Maßnahmen zu verbessern.
- Auch die spezifische und authentische Sichtweise und Einschätzung der jungen Menschen zu den *sonstigen*, nicht allein jugendspezifischen Themen – sei es nun die Umwelt- und Klimapolitik, die Verkehrspolitik, eine zukunftsfähige Landwirtschaftspolitik usw., sind mit einzubeziehen. Es ist *sinnvoll und klug*, wenn die Ministerien und das Parlament junge Menschen „*konsultieren*“ und ihre Expertise, die Meinungen und Argumente *auch zu solchen Fragen* in ihre Entscheidungsprozesse einfließen lassen.
- Junge Menschen helfen der Politik, *neue Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und aufzugreifen*. Die Politik braucht sie, um *Lösungen zu optimieren* oder um die *Folgen* von zu treffenden Entscheidungen abschätzen und reflektieren zu können. Sie sind *erstklassige Feedback-Geber*innen* für Maßnahmen und Angebote der Ministerien. Beteiligung jugendlicher Nutzer*innen verbessert die Leistungen und Maßnahmen der Ministerien!
- Alle politischen *Aushandlungsprozesse* können nur profitieren, wenn das *Wissen, die Ideen, die Perspektive der jungen Menschen* nachhaltig einfließen können.
- Das gilt umso mehr, als junge Menschen manchmal stärker als Erwachsene bereit sind, *Denkschablonen zu verlassen, wirklich kreative und neuartige Lösungen* zu erdenken. Sie sind viel eher als Erwachsene – das zeigen unsere langjährigen Projekterfahrungen ganz eindeutig – in der Lage, bei solchen innovativen Lösungen die „*Einschränkungen des Zeitgefängnisses*“ zu verlassen (Jungk, Müllert 1983, 46).
- Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist ein *fachliches Mittel zur Effizienzsteigerung* politischer Planungsvorhaben. Moderne Planungsverfahren verfügen immer über eine deutliche *Nutzer*innenbeteiligung* (Qualitätsverbesserung durch genauere Berücksichtigung der Wünsche und Vorstellungen von Jugendlichen). Die Planungen werden durch Beteiligung der Nutzer*innen nachweislich besser!
- *Partizipation fördert die Integration in die Gesellschaft und in die Kommune!* Der Zusammenhalt einer Gesellschaft wird gefährdet, wenn man die Teilhabe wichtiger Gruppen nicht zulässt. Gesellschaften und Sozialräume mit hohem Partizipationsgrad (einschl. intensivem Vereinsleben) weisen empirisch weniger Kriminalität (Projekt CTC – Communities That Care) und ein höheres Maß an *Lebenszufriedenheit* und *Glück* auf.
- *Die Politikdistanz der jungen Menschen wird verringert.* Die *Nähe zur Demokratie* und zum demokratischen Gemeinwesen wird gefördert. Europaweite Untersuchungen

zur Politikdistanz und Politikabstinz von Kindern und Jugendlichen zeigen immer wieder, dass Politikdistanz, die ja eigentlich eine *Politiker*innendistanz* ist, eine große Gefahr für die Zukunft der Demokratie ist.

- *Partizipation hat erhebliche Lern- und Erfahrungswirkungen! Demokratiekompetenz wird erworben!* Partizipationsprojekte eröffnen jungen Menschen umfangreiche *Selbstwirksamkeitserfahrungen* – die zentrale psychologische Voraussetzung für weiteres Engagement. Sie erwerben Kompetenzen der *Interessensvertretung* und *Aushandlung* auf dem Hintergrund einer gemeinsamen *Integrationsperspektive*. Speziell *frühe Partizipationserfahrungen* fördern die *Demokratiekompetenz* und die Bereitschaft zu späterem bürgerschaftlichem Engagement und die Bereitschaft, sich politisch – auch in Parteien – zu engagieren (Nachwuchsgewinnung). Empirisch nachgewiesen ist: Wer als junger Mensch partizipieren durfte, macht es später im Erwachsenenalter auch.

Eine besonders wichtige Begründung: Rechtliche Vorgaben

Jugendbeteiligung ist keine Spielerei, keine politische Nebensache, bei der man nach Belieben mal wohlwollend Mitwirkung gewährt oder auch nicht. Es gibt – im Gegenteil – eine Vielfalt an rechtlichen Normierungen und Vorschriften, die die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als Recht fixieren und aus der Beliebigkeit herausführen – und dies auf vielen Ebenen.

Die detaillierten diesbezüglichen Rechtsvorschriften hierzu werden im Anhang (Kapitel 11: Weitere rechtliche Grundlagen) vorgestellt.

Allerdings beziehen sich die meisten dieser Vorschriften auf die Länderebene und die kommunale Ebene. Und man könnte nun vorschnell argumentieren, dass die Gesetze für die Länder- und die kommunale Ebene auf der Bundesebene nicht relevant seien – gerade auch dann nicht, wenn es sich um solche Bundesgesetze handele, die ihre Wirkung aber nur auf der Länder- oder kommunalen Ebene entfalten würden. Gibt es denn keine rechtlichen Vorgaben für die Beteiligung von jungen Menschen auf der staatlichen Ebene des Bundes?

Es fällt zunächst schwer, für die staatlichen Organe auf Bundesebene entsprechende Rechtsvorschriften zu entdecken. Leitbilder und Leitlinien für die Partizipation in einzelnen Ministerien entfalten nur eine schwache rechtliche Bindung. Ableitungen direkt aus dem Grundgesetz, dessen Grundrechte selbstverständlich auch für junge Menschen gelten, sind kaum möglich.

Aber es könnte doch zwei interessante Zugänge geben, nämlich die UN-Kinderrechtskonvention und den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimawandel.

Zur UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)

Die UN-KRK ist geltendes Recht in Deutschland (mit „Kindern“ sind in der UN-KRK Menschen bis 18 Jahre, also auch Jugendliche gemeint). Nach der UN-KRK sind die Interessen von Kindern immer dann zu beachten, wenn Maßnahmen Interessen von Kindern betreffen. Entscheidend ist, dass sich die UN-KRK an alle staatlichen Ebenen wendet, also auch die Bundesebene. Es wird aber vielfach verkannt – und das gilt auch für die Umweltpolitik – (siehe Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimawandel), dass die UN-KRK eine ernstzunehmende rechtliche Norm ist. Sie wendet sich an alle staatlichen Instanzen, die mit Kindern und Jugendlichen zu tun haben:

„Demnach sind die deutschen Behörden und Gerichte sowie andere staatliche Akteure verpflichtet, bei ihren Handlungen und Entscheidungen die Rechte aus Art. 12 Abs. 1 KRK zu beachten und im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten zu verwirklichen“ (Wapler 2019, S. 54). Dieser Sachverhalt ist mittlerweile durch einige Rechtsgutachten gut untermauert (vgl. Wapler 2019 und Donath 2019).

Die Kinderrechtskonvention besteht aus 54 Artikeln, von denen vier Artikel besonders hervorzuheben sind:

- Art. 3 KRK: Vorrang des Kindeswohls,
- Art. 12 KRK: Recht der Kinder auf Beteiligung
- Art. 2 KRK: Diskriminierungsverbot,
- Art. 6 KRK: Recht auf Entwicklung einer eigenständigen Persönlichkeit

Besonders wichtig sind in unserem Zusammenhang Art. 3 und Art. 12 der KRK (Recht auf Beteiligung, Berücksichtigung und Gehör). Artikel 12 hat folgenden Wortlaut:

(1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

Seine besondere Brisanz gewinnt Art. 12 im Zusammenhang mit Art. 3 der UN KRK.

Philipp B. Donath von der Universität Frankfurt hat den Art. 3 in verschiedenen Rechtsexpertisen (nicht zuletzt zum Vorhaben der Bundesregierung, die Kinderrechte explizit in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen) stark hervorgehoben. Er weist darauf hin, dass in Art. 3 festgehalten sei, dass das Kindeswohl bei staatlichen Maßnahmen „vorrangig“ zu berücksichtigen sei. Wesentlich sei hier auch, dass das Kindeswohl im „positiven Bedeutungssinn“ und nicht erst ab „Nicht-Vorhandensein von Kindeswohl“ auszulegen sei und schon jetzt völker- und verfassungsrechtlichen Rang besäße und daher immer im Gesetzgebungs- und Verwaltungshandeln zu berücksichtigen sei (vgl. Donath 2021 7 ff. und Hofman/Donath 2017, S. 7 ff.; vgl. auch Walper 2017).

Bei der konkreten Ausgestaltung von Maßnahmen für Jugendliche von staatlichen Organen auf Bundesebene sind nicht nur die oben aufgeführten Artikel der KRK zu berücksichtigen, sondern auch weitere in der KRK niedergelegte Kinderrechte (i. S. der UN KRK für Menschen bis 18 Jahre) zu beachten und zur Orientierung heranzuziehen. Dies sind insbesondere:

- Artikel 13 Meinungs- und Informationsfreiheit
- Artikel 14 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Artikel 23 Förderung behinderter Kinder
- Artikel 28 Recht auf Bildung; Schule; Berufsausbildung
- Artikel 30 Minderheitenschutz
- Artikel 31 Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben, staatliche Förderung

Das bedeutet beispielweise auch, dass wegen des Diskriminierungsverbots, der besonderen Förderung von Kindern mit Behinderung und des Minderheitenschutzes die Zielgruppenbestimmung für partizipative Maßnahmen in hohem Maße divers sein muss.

Ein sehr wichtiges rechtliches Dokument mit großer Folgewirkung gerade im Bereich der Umweltpolitik ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz. Das Gericht hat das Klimaschutzgesetz der Bundesregierung als in Teilen verfassungswidrig erklärt. Das Gesetz musste nachgebessert werden. Interessant an dem Beschluss ist der Fokus auf junge Menschen: „Die zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführenden sind durch die angegriffenen Bestimmungen ... in ihren Freiheitsrechten verletzt“ (Bundesverfassungsgericht - Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29.4.2021). Mit weiteren Beschlüssen mit ähnlicher politischer Sprengkraft muss man nun jederzeit rechnen. Hier kann in Verbindung mit den obigen Ausführungen zur UN-Kinderrechtskonvention ein starker rechtlicher Druck zugunsten der jungen Menschen entstehen.

C. Handlungsempfehlungen

6. Handlungsempfehlungen für die Planung und Umsetzung von Beteiligungsangeboten zur Umweltpolitik auf Bundesebene

In der Einleitung dieses Policy Papers haben die Verfasser*innen für den Kriterienkatalog die Zielsetzung formuliert, für die Praxis anwendbare Qualitätskriterien und -standards zu entwickeln. Um die Nutzung dieser Qualitätskriterien nachhaltig zu fördern, empfehlen die Verfasser*innen dem BMUV die folgenden Maßnahmen:

- **Entwicklung und strukturelle Verankerung von „Verbindlichen Leitlinien für eine gute Beteiligung junger Menschen in der Umweltpolitik“** für Mitarbeiter*innen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie Kooperationspartner*innen und Fördermittelempfänger*innen von Programmgebern

Die Beteiligung junger Menschen kann durch dieses Instrument aus einer teils noch intransparent und von außen betrachtet zufällig wirkenden Nische strategisch neu aufgestellt werden. Erstmals werden auf Bundesebene gleichbleibend „gute“, qualitativ hochwertige, auf Kriterien basierende Standards für die Beteiligung junger Menschen platziert. Zugleich wird hierdurch der Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung an den sie berührenden Belangen auf der Basis der UN-Kinderrechtskonvention gewährleistet.

Im Rahmen der Leitlinien sollten die Rahmenbedingungen, unter denen die Beteiligung junger Menschen in der Umweltpolitik zukünftig stattfinden wird, eindeutig und transparent herausgearbeitet werden. Auch die Einrichtung eines Beschwerdemanagements als niedrigschwellige Möglichkeit der Einflussnahme wäre hilfreich.

- **Bereitstellung eines Methodenportfolios** mit geeigneten und vielfältigen Methoden und Formaten zur Beteiligung von jungen Menschen auf Bundesebene

Geeignete, starke und zielgruppenorientierte Methoden und Formate sind unabdingbar für eine erfolgreiche Beteiligung. Ein Methodenstrauß zur situationsgerechten Auswahl sollte differenziert ausbuchstabiert werden. Dieses Methodenportfolio muss natürlich auf Grundlage der Bedürfnisse und Lebensrealitäten der jungen Menschen entwickelt und regelmäßig fortgeschrieben werden.

- **Zusätzliche anwender*innenfreundliche Aufbereitung der Leitlinien, Kriterien und Standards**, um in sämtlichen Themenfeldern der Umweltpolitik allen Mitarbeiter*innen im BMUV sowie Kooperationspartner*innen und Fördermittelempfänger*innen von Programmgebern eine schnelle, effektive und fundierte Einschätzung zu ermöglichen, in welchem Rahmen die jeweilige Beteiligung junger Menschen stattfinden sollte.

Mögliche Formen sind beispielsweise eine *zusammenfassende Kurzübersicht* der Standards aus den Leitlinien mit knappen stichwortartigen Erklärungen. Auch *kurzgefasste Checklisten für die einzelnen Schritte und Phasen der Beteiligung und des politischen Zyklus* sowie *Hinweise auf Kooperationspartner*innen und externe Expert*innen*.

Außerdem wird die Anwendung der Leitlinien und Checklisten auch für unter großem Zeitdruck handelnde Personen in allen Abteilungen und Referaten des Ministeriums ohne Rekurs auf vertiefendes Fachwissen leichter ermöglicht.

- **Implementierung einer öffentlichen Informationskampagne zu Beteiligungsmöglichkeiten und Beteiligungsprozessen in der Umweltpolitik.** Auch regelmäßige, sich wiederholende BMUV-interne Bekanntmachungen und Informationsveranstaltungen zur Beteiligung junger Menschen sind hier wichtig. Die Beteiligung junger Menschen wird durch diese Instrumente zum einen stärker in den Fokus einer breiten Öffentlichkeit gerückt und zum anderen als konkreter Anknüpfungspunkt im alltäglichen Handeln der Mitarbeiter*innen im BMUV. Zugleich können hierdurch (berechtigte) Vorbehalte unter den Mitarbeiter*innen im BMUV abgebaut und die Anwendung der Leitlinien und Checklisten für alle handelnden Personen in allen Abteilungen und Referaten des Ministeriums ohne vertieftes Fachwissen ermöglicht werden.
- **Abteilungsunabhängige Qualifikationsbausteine im Bereich der Partizipation** für eine Mindestanzahl von Mitarbeiter*innen in jeder Abteilung des BMUV. Dies ist beispielsweise durch spezielle Qualifizierungsmaßnahmen für die Anwender*innen des oben erwähnten Methodenportfolios erreichbar.

Die Implementierung von Beteiligungsprozessen im Alltag ministeriellen Handelns wird durch Qualifikationsbausteine für einzelne Mitarbeiter*innen aus allen Abteilungen das Verständnis für Beteiligung in der Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe (im Sinne einer Beteiligung aller Generationen). Hier könnte ein weiterer Impuls gesetzt werden über die reine Informiertheit der Mitarbeiter*innen hinaus.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das BMUV durch das Policy Paper im Allgemeinen und diese Handlungsempfehlungen im Besonderen eine wichtige Orientierung erhält,

- in welchem Rahmen die Beteiligung junger Menschen zukünftig eingebettet und erfolgreich realisiert werden kann,
- wie eine gleichbleibend „gute“, qualitätsvolle Beteiligung junger Menschen kriterienbasiert und nachhaltig implementiert werden kann,
- wie die Umsetzung einer guten Beteiligung junger Menschen in der Umweltpolitik auf Grundlage der zu entwickelnden „verbindlichen Leitlinien“ für alle handelnden Personen in allen Abteilungen und Referaten des Ministeriums zukünftig unkompliziert, schnell und ohne aufwändige vertiefende fachwissenschaftliche Recherche-schleifen möglich werden kann.

D. Jugendbeteiligung auf Bundesebene: Status quo

7. Jugendbeteiligung auf Bundesebene im Allgemeinen

Die derzeitige Lage im Bereich der Jugend-Beteiligung auf Bundesebene

In auffälligen Kontrast zur kommunalen Ebene gibt es nur relativ wenige strukturell und formal verankerte Beteiligungsformate auf Bundesebene. Hier ist z.B. die Kinderkommission im Deutschen Bundestag zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kiko) zu nennen – seit 1988 ein Unterausschuss des Ausschusses für Familie, Senioren Frauen und Jugend mit der Aufgabe der Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche. Darüber hinaus gibt es lediglich eine Reihe von Verbänden und freien Zusammenschlüssen, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen auf Bundesebene vertreten, z.B. den Deutschen Bundesjugendring und seine auf Bundesebene agierenden Mitgliedsverbände, die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunale Kinder-Interessenvertretung (Netzwerk zur Umsetzung der Rechte des Kindes auf kommunaler Ebene, das auch Qualitätsstandards für Kinder-Interessenvertretungen entwickelt hat), das Deutsche Kinderhilfswerk und der Deutsche Kinderschutzbund (beide fördern sehr stark die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen und sehen sich als deren Interessenvertretung gegenüber der Politik und der Gesellschaft) und schließlich die Bundesschülerkonferenz (BSK) als ständige Konferenz der Landeschüler*innenvertretungen der Länder.

Es gibt aber eine Reihe von durch die Ministerien freiwillig gewährten Beteiligungsformaten auf Bundesebene – nicht zuletzt im Rahmen der Jugendstrategie der Bundesregierung (dokumentiert durch die Broschüre „In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend. Die Jugendstrategie der Bundesregierung“, Berlin 2019 – durch Kabinettsbeschluss verkündet im November 2019). Der Broschüre ist zu entnehmen, dass viele Ressorts sich bemühen, Beteiligungsangebote für Jugendliche vorzuhalten. Eines der Ministerien, das traditionell in diesem Bereich sehr aktiv gewesen ist, ist das BMUV. Allerdings ist auch dieses Angebot noch ausbaufähig, weil das entsprechende Portfolio durchaus noch durch gewisse Begrenzungen gekennzeichnet ist. Der diesbezügliche Status quo und die Entwicklungspotenziale werden weiter unten (5.2) ausführlicher skizziert.

Darüber hinaus gibt es punktuell weitere Beispiele für Projekte der Beteiligung auf Bundesebene – etwa:

- die Jugendpolitiktage
- das Projekt „JDD-Jugend-Demografie-Dialog“ im Rahmen einer der Arbeitsgruppen zur Demografiestrategie der Bundesregierung („Jugend gestaltet Zukunft“) aus der vorangegangenen Legislaturperiode
- die Jugendbroschüre des 15. Kinder- und Jugendberichts
- die Jugend-Audits im Rahmen der Jugendstrategie
- die BMUV-Jugendstudie
- den in Gründung befindlichen Beirat des BMZ
- das Austauschformat des BMAS zur „Digitalen Arbeitsgesellschaft“
- der YOU:KO-Jugendkongress 2019 „Vernetzt“ des BMI

- das BMEL-Projekt „Jugend ernst nehmen – das Modellprojekt zur Jugendbeteiligung: Junge Menschen im Gemeinwesen verwurzeln als Standortfaktor im ländlichen Raum“
- youpaN, ein Jugendgremium zur Beteiligung junger Menschen an der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans BNE

Alle diese Formate sind jungen Menschen als Angebot freiwillig gewährt und nicht strukturell (rechtlich) verankert. Dass hier offenbar – trotz aller nachweislichen Anstrengungen etlicher Ministerien – nach wie vor davon ausgegangen wird, dass es sich hier in erster Linie um zwar sehr hilfreiche und gewünschte, aber rechtlich nicht notwendige Angebote handle, ist nach den Ausführungen im Abschnitt 3. im Zusammenhang mit der UN-KRK sicher fragwürdig.

Dennoch müssen alle diese Angebote eindeutig als Partizipationsformate eingeordnet werden. Sie können vor dem Hintergrund des prinzipiell möglichen Methoden-Portfolios der Jugendpartizipation weniger als Beitrag zur *Beteiligung an Entscheidungen*, sondern eher als Beitrag zur sogenannten „*konsultativen Jugend-Politikbeteiligung*“ interpretiert werden. Diese Einordnung ins Gesamtsystem der Jugendbeteiligungsformate wird im nächsten Abschnitt 6. herausgearbeitet.

Allerdings wird gelegentlich doch ein erheblicher Mangel an Konzepten und valider Praxis im Bereich Jugendbeteiligung auf Bundesebene – insbesondere im Feld Politikberatung – beklagt (Bundesjugendkuratorium 2019) und dringend Maßnahmen und Angebote für die *Nutzer*innen* unter den Jugendlichen und die *jugendlichen Mitbürger*innen* angemahnt (Nachholbedarf).

Auf der anderen Seite gibt es auch viele positive Entwicklungen: Das zeigen die international beachtete *Jugendstrategie der Bundesregierung* und die beindruckende Fülle der Maßnahmen sämtlicher Ressorts wie sie in der Broschüre zur Jugendstrategie dokumentiert werden.

Wenn man sich dort die Fülle der Maßnahmen ansieht, dann kann man bei den Jugendbeteiligungsangeboten der Bundesministerien für Jugendliche *drei Typen* erkennen:

1. Viele gute Maßnahmen, die *Leistungen für junge Menschen* direkt erbringen, aber selber zunächst einmal *keine eigene Partizipationskomponente* enthalten (eher als „Teilhabe“ einzuordnen)
2. Spannende Maßnahmen, die Leistungen erbringen, die *auf der lokalen und regionalen Ebene* den jungen Menschen ganz klar Partizipation ermöglichen.
3. Es gibt deutlich weniger Maßnahmen, die *als Beteiligungsformate direkt auf der Bundesebene* einzuordnen wären.

Eine Ausnahme dürfte das Projekt „JPB – JugendPolitikBeratung“ des BMFSFJ sein, das die Bundesministerien bei der Konzeptions- und Projektentwicklung für konsultative Jugendbeteiligung auf der Bundesebene berät (mit Projekten zum Beispiel des BMEL, des BMFSFJ und des BMUV).

Insgesamt sind die klassischen Formate der Jugendbeteiligung auf Bundesebene (insbesondere bei der Beteiligung im Feld der Politikberatung) eher *erwachsenenzentriert*. Viele Beteiligungsformate sind reine Erwachsenenformate. In vielen sind *gar keine Jugendlichen vertreten* – auch nicht anteilig! Die *Zugänge* zu den Entscheidungsträgern und zur politischen Macht sind für die Jugendlichen eindeutig *schwieriger* als für Erwachsene.

Die bisherigen Formate der Jugendbeteiligung und der Jugend-Politikberatung auf Bundesebene sind *nicht niedrigschwellig genug*, kaum *zugänglich* für Jugendliche und an zu viele *Voraussetzungen und Bedingungen gebunden* (an Bildung, an umfassendes Institutionswissen, an die Verfügbarkeit über durchsetzungsstarke Beziehungsnetze, die die wenigsten Jugendlichen haben usw.).

Zur Einordnung derzeitiger Defizite der Jugendbeteiligung auf Bundesebene mag ein Blick auf die Unterschiede zwischen der Jugendbeteiligung (insb. der konsultativen Jugend-Politikberatung) *auf Bundesebene und auf kommunaler Ebene* helfen:

Zunächst einmal muss festgehalten werden, dass es – wenn wir von Jugendbeteiligung auf Bundesebene reden – nicht um die Beteiligung im Sinne von Verbandsbeteiligung geht, sondern gerade um *die Einbeziehung von individuellen, aber repräsentativen Jugendlichen*, deren ehrliches Feedback und deren Anregungen und Vorschläge erhofft werden.

Ein wesentlicher Unterschied der Jugendbeteiligung auf der *Bundesebene* und auf der *kommunalen Ebene* vor Ort: Für Jugendliche gibt es auf Bundesebene tendenziell weniger „direkten“ Einfluss im Sinne von Mitbestimmung und Mitentscheidung. Bei den kommunalen Beteiligungsformaten (z.B. über Kinder- und Jugendparlamente, -beiräte, Zukunftswerkstätten, Projekte zur Stadtplanung) ist der Einfluss bei Jugendthemen meistens viel direkter möglich.

Auf der Bundesebene geht es weniger um die letztendlichen politischen Entscheidungsprozesse, sondern darum, einen gewissen Einfluss auf politische Aushandlungsprozesse zu gewinnen, im Kern also um die *Konsultation bei der Vorbereitung* von politischen Entscheidungsprozessen.

Das bedeutet nun aber nicht, dass Jugendbeteiligung auf Bundesebene keinen Einfluss entfalten könnte, der Einfluss ist nur anders. Dieser Einfluss ist in den allermeisten Fällen (von einigen unter 6.3 genannten Ausnahmen abgesehen) eher konsultativer Art: Es dominiert die Funktion der Jugendbeteiligung als konsultative Jugend-Politikberatung.

Jugendbeteiligung auf Bundesebene muss hier ehrlich sein: Sie darf keine falschen Hoffnungen wecken. Sie muss die realen Einflusschancen und auch die Grenzen von Selbstwirksamkeit der jungen Menschen transparent machen. Jugendbeteiligung darf nicht den Eindruck erwecken, dass es hier schon um die eigentlichen Entscheidungsprozesse geht, sondern es muss deutlich werden, dass es um die Vorbereitung und Beeinflussung von Entscheidungsprozessen geht, dass also der konsultative Charakter im Fokus steht, was durchaus ein sehr bedeutsamer Beitrag zur demokratischen Planung und Gestaltung sein kann. Dabei muss die Jugendbeteiligung die jungen Menschen befähigen, ihre Einflussmöglichkeiten offensiv zu nutzen.

Jugendbeteiligung auf Bundesebene verfügt auch dann, wenn sie „nur“ in konsultativer Funktion realisiert wird, über ein eigenes hochentwickeltes Methodenarsenal (siehe dazu Abschnitt 6), das sogar das bekannte Methodenspektrum der allgemeinen Partizipationsmethoden kreativ erweitert. Es gibt inzwischen eindrucksvolle Good-Practice-Beispiele, die belegen, dass die Ansätze der Jugendbeteiligung auf Bundesebene hervorragend funktionieren können und Wirkung zeigen.

Jugendbeteiligung in der Funktion als konsultative Jugendbeteiligung (gerade auch in der Form der Jugend-Politikberatung) kann mittlerweile die klassischen Verfahren der Politikberatung um innovative jugendgerechte Formate ergänzen. Auf kommunaler Ebene existieren schon viele erprobte Beteiligungsformate (z.B. durch Kinder- und Jugendparlamente, -beiräte, Zukunftswerkstätten, Projekte der Stadtentwicklung usw.), bei denen junge Menschen in Form von Information, Mitwirkung und Mitbestimmung direkten Einfluss auf Vorhaben, Planungen und Projekte nehmen können.

Diese neuen Formate der Jugendbeteiligung auf Bundesebene leisten schon jetzt einen Beitrag zur partizipativen Kommunikation der Bundesministerien mit der Jugend. Das ist deshalb so wichtig, weil die Entscheidungen, die in den Ministerien getroffen werden, sehr konkrete Auswirkungen auf den Alltag und die Lebenswirklichkeit von Jugendlichen haben.

8. Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik – derzeitiger Stand im BMUV

Das BMUV hat mittlerweile eine lange Tradition der Jugendbeteiligung an der Umweltpolitik. Im Folgenden wird eine exemplarische Auswahl von Jugendbeteiligungsformaten des BMUV vorgestellt.

Die Bestandsaufnahme zeigt die Vielfalt der bereits durchgeführten Jugendbeteiligungsformate im BMUV. Hierbei stellen die 13 aufgeführten Formate teils umfangreiche, aus mehreren Einzel-Maßnahmen bestehende Beteiligungen dar und sind nicht abschließend.

Nicht deutlich wird, nach welchen Kriterien beziehungsweise Standards diese Beteiligungsprozesse und -formate durchgeführt worden sind. Eine entsprechende „Transparenz“ besteht nicht. Die Recherche hat ergeben, dass die bisher durchgeführten Beteiligungsprozesse und -formate trotzdem mehreren der Kriterien aus Kapitel 2 genügen. In der differenzierten Betrachtung stellt sich jedoch die Frage, inwieweit aufgrund bisher fehlender Kriterien wichtige Parameter ggf. nicht berücksichtigt worden sind.

Übersicht über Beteiligungsmaßnahmen des BMUV in der Umweltpolitik (Auswahl)

1. **BMUV-Jugendseite**

Das Bundesumweltministerium bietet auf dieser Seite jugendgerecht Wissen zu Umweltthemen, Aktionen für junge Menschen und Informationen zur Finanzierung von Umweltprojekten.

2. **Beteiligung an Klimaschutzgesetz und Maßnahmenprogramm Klimaschutz 2030 (Jugendbank)**

Seit November 2019 sind Vertreter*innen von Jugendverbänden in der sogenannten „Jugendbank“ im Aktionsbündnis Klimaschutz vertreten.

3. **BMUV-Jugendstudien, inkl. Jugendbeirat**

Befragung von Jugendlichen zum Umweltbewusstsein und Umweltverhalten und zu ihrem Leben in der Stadt; unter Beteiligung eines Jugendbeirats.

4. **Jugendkongress „wandel:bar“**

Zukunftswerkstatt mit knapp 100 jungen Menschen mit dem Ziel, über einen sozioökonomischen Wandel zu diskutieren; inkl. Erarbeitung von Forderungen.

5. **Junge Werkstatt „Wir schafft Wunder“**

Diskussion von jungen Expert*innen mit der Bundesumweltministerin zu Zukunftsbildern im Rahmen der Dialogreihe „Wir schafft Wunder – Fortschritt sozial und ökologisch gestalten“.

6. **Planspiele „Jugendliche übernehmen das Ministerium“**

Planspiele für junge Menschen im Bundesumweltministerium, wobei die Teilnehmenden in die Rolle unterschiedlicher Referate im BMUV schlüpfen.

7. **Beiträge zur gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung**

Z.B. die Erstellung eines eigenen Umwelt-Jugend-Kapitels für die Bundesstrategie.

8. **Jugend/Zukunft/Vielfalt – Jugendkongress Biodiversität**

Beim Jugendkongress können die Teilnehmenden ihre Ideen, Pläne, Projekte und Gedanken zur biologischen Vielfalt austauschen und in Workshops und Exkursionen einbringen.

9. Jugenddialog anlässlich der 23. Weltklimakonferenz in Bonn

Anlässlich der 23. Weltklimakonferenz wurde zuvor ein Jugenddialogprozess angestoßen; inkl. Dialogveranstaltungen mit insgesamt 200 Jugendlichen in drei Städten, Workshop der Jugendbotschafter*innen, Übergabe des Jugendreports ans BMUV, Vorstellung des Jugendreports auf der Weltklimakonferenz, Abschlusskonferenz.

10. ESF-Förderprogramm mit Schwerpunkt Klimaschutz und Beruf

Förderung von nicht-investiven Projekten, die klimabezogene Maßnahmen im Bereich beruflicher Orientierung und der Kompetenzentwicklung mit Klimaschutzbezug durchführen.

11. Local Conference of Youth (LCOY Deutschland)

Konferenz als Plattform zum Austausch und zur Vernetzung von jungen Menschen, die im Klimaschutz aktiv sind.

12. StartGreen@School

Auszeichnung von besonders nachhaltigen Schüler*innenfirmen mit dem StartGreen@School-Award; zudem Vernetzung, Mentoring und kostenlose Bildungsangebote im Bereich Nachhaltigkeit, zukunftsfähiges Wirtschaften und Klimaschutz.

13. Hackathon „Code4Green“

Der Wettbewerb „Code4Green“ soll die besten datenbasierten Prototypen für dringende Umwelt-Herausforderungen wie den Klimawandel, den Schutz der Artenvielfalt sowie die Kreislaufwirtschaft liefern.

Darüber hinaus führt das BMUV regelmäßig bei Bürger*innenbeteiligungsformaten eigene altersgemäße Jugendbeteiligungen zu den verschiedenen Politikfeldern des BMUV durch.

Wir haben die hier vorgestellten Beteiligungsmodelle anhand unserer Kategorien aus dem Abschnitt 9.2 (Grundformen der Partizipation) und 10. (Beteiligungswürfel und Projektspirale) geprüft. Danach lassen sich die Beteiligungsmodelle des BMUV wie folgt einordnen:

Grundformen der Beteiligung (Methoden):

- Projekte durch Jugendliche: 1
- Gremium: 1
- Veranstaltungsreihen: 6
- Einmalige Veranstaltungen (Konferenz, Workshop o.ä.): 3
- Publikationen (Website, Studie): 3

Ein Vergleich ergibt: Die meisten der eingesetzten Methoden erfüllen im Ansatz die Funktion der *konultativen Jugendbeteiligung im Feld der Politikberatung*, aber dies noch nicht besonders überzeugend. Es fehlen die wirklichen deliberativen Elemente mit Lösungsorientierung!

Beteiligungsgrad auf der Beteiligungsleiter (Kapitel 10, Beteiligungswürfel – 2. Autonomie dimension):

- Stufe 4. Mitwirkung, Konsultation: 7
- Stufe 2. Indirekte, advokatorische Beteiligung (Stellvertretung): 1
- Stufe 1. Schwacher punktueller Einfluss: 5
- Stufe 0. keine Partizipation: 1

Dass bei einem Ministerium auf Bundesebene kein Projekt die Stufe der Mitentscheidung erreicht, ist nicht verwunderlich. Dass auf Bundesebene im Kern eher konsultative Beteiligung erfolgt, ist sicher sinnvoll und realistisch. Dies führt auch dazu, dass die Hälfte der Projekte auf der Stufe 4. Mitwirkung, Konsultation liegt.

Themen der Beteiligung:

Die Themen waren Bildung (1), Landwirtschaft (1), Konsum (2), Mobilität (2), Artenvielfalt (2), grüne Unternehmen (2), Arbeit (3), Umweltthemen allg. (4), Klimaschutz (6). Auch dies liegt im BMUV aufgrund des Themenspektrums nahe.

Zielgruppen:

Die Zielgruppen hatten folgendes Alter:

16-23: 1, 16-27: 3, 18-29: 1, alle: 6, Jugendliche und Erwachsene: 1, Einladung von Verbänden durch das BMUV: 2.

Die Zielgruppen liegen eindeutig im älteren Segment der Jugendlichen. Hier wäre zu überlegen, ob nicht verstärkt Angebote für jüngere Zielgruppen (im Sinne der Vorgaben der UN-KRK) entwickelt werden könnten.

E. Partizipationsangebote für Jugendliche in der Umweltpolitik planen

9. Partizipationsangebote für Jugendliche planen: von der Strategie zur Methode

9.1 Strategien der Beteiligung: Überblick

Wer Partizipationsangebote plant – ob auf kommunaler Ebene, Landesebene oder Bundesebene –, muss sich zunächst über seine grundsätzliche Strategie klar werden und schrittweise so vorgehen:

1. Grundrichtung der Strategie wählen: strukturelle Partizipation (dauerhafte Partizipationsstrukturen) oder punktuelle, anlassbezogene Partizipation?

A) Strukturelle Partizipation mit dauerhaften Partizipationsstrukturen zeichnet sich durch folgende Merkmale aus: Sie ist verfasst, formell konstruiert, auf Dauer und langfristig angelegt. Sie ist ständig und kontinuierlich vorhanden. Sie hat häufig ein repräsentatives Format. Es gibt eine strukturelle, insb. rechtliche Verankerung (formelle Rechtsansprüche), z.B. durch Beschlüsse der Gremien. Häufig besteht eine Querschnittsfunktion für die gesamte Palette der Themen und Zielgruppen (wie z.B. bei Kinder- und Jugendparlamenten).

B) Punktuelle, anlassbezogene Partizipation lässt sich durch die folgenden Merkmale kennzeichnen:

Es besteht punktuell – bezogen auf die Zeitschiene – ein einmaliges, statt ein ständiges Angebot. Punktuelle Partizipation ist kurzfristig und vorübergehend angelegt. Sie nutzt in der Regel keine repräsentativen Formate. Die Reichweite bezieht sich auf einzelne, stark eingegrenzte punktuelle Themen und konkrete spezifische Zielgruppen (Nutzergruppen) – wie etwa bei den Projekten. Punktuelle, anlassbezogene Partizipation ist nicht verfasst. Sie ist eher informell angelegt, ohne strukturelle, insb. rechtliche Verankerung (ohne formelle Rechtsansprüche, nur freiwillig gewährt).

2. Ziele festlegen

Hier geht es um die unterschiedlichen Ziele der einzelnen Gruppen von Akteur*innen (Politisch Verantwortliche, Planer*innen sowie Betroffene). Insofern geht es hier um so unterschiedliche Ziele wie Outcome-Ziele (individuelle Veränderungen auf Seiten der Betroffenen), systemische Ziele (Impact) und Output-Ziele (Produkte).

Auf Seiten *Politisch Verantwortlicher, Entwickler*innen, Pädagog*innen* usw.: Nachhaltigkeit (Partizipation auf Dauer absichern, Strukturen schaffen, schnelles und effektives Handeln, konkrete Modelle implementieren, die Reichweite der Partizipation kontinuierlich erweitern, das Partizipationsniveau kontinuierlich steigern, Gesellschaft dauerhaft politisch beeinflussen, Motivation von Kindern und Jugendlichen, Demokratiebildung (Demokratiekompetenz) vermitteln).

Betroffene (Jugendliche): Erleben von Partizipation (Selbstwirksamkeit), Motivation, realen Einfluss in der Erwachsenenwelt gewinnen außerhalb der Kinder- und Jugendreservate, Einfluss auf die Gestaltung der eigenen Lebenswelt gewinnen, Erleben von Selbstwirksamkeit, in Teilen auch Selbstverwaltung der Lebensbedingungen der Jugendlichen (Kontrolle über die eigene Lebenswelt gewinnen).

3. Strategische Grundmuster wählen

a) Kooperation in Erwachsenen-Strukturen

Z.B. Kinder- und Jugendbeauftragte, strukturierte Aushandlung, Jugend-Politikberatung (Konsultation), Beteiligung in Erwachsenengremien

b) Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen in eigenen Strukturen

Z.B. Kinder- und Jugendparlamente, direkte Demokratie in der Jugend-Einwohner*innenversammlung, selbstverwaltete Jugendorganisationen

c) Selbstorganisierte punktuelle Lösungsproduktion zu Einzelthemen

Z.B. Jugendhaushalt und Jugendfonds, kollaboratives Arbeiten (z.B. im Hackathon), Projektansatz

d) Informelle Alltags- und Lebensweltpartizipation

Z.B. informelle Formen der Gestaltung der eigenen Lebenswelt (Sozialraumaneignung), Alltagspartizipation durch dialogische Gesprächsformen

4. Reichweite festlegen (groß, gering, umfassend vs. punktuell)

Z.B. Handlungsfelder, Ziele, Zielgruppen, Themen-Spektrum, Phasen (politischer Zyklus), Partizipationsmethoden

5. Partizipationsniveau identifizieren (Grade der Autonomie)

Z. B. Indirekte (advokatorische) Beteiligung, Mitwirkung und Mitentscheidung oder Selbstverwaltung und Selbsthilfe

6. Art der Verankerung festlegen

Z.B. Strukturelle Verankerung über rechtliche Normen oder Schaffung dauerhafter Ressourcen oder soziale und kulturelle Verankerung

9.2 Methodenentscheidungen: Grundformen und Artikulationsformen (operative Methoden)

Die Grundformen der Beteiligung festlegen

Die Methodenebene sollte man aufgrund ihrer Vielfalt ordnen im Sinne von „kategorialen Grundformen“. Bisher dominiert hier die übliche Kategorisierung in „Repräsentative Formate“, in „Direkte Demokratie in offenen Versammlungsformen“ und die „Projektmethode“.

Erweitert man hier den Blick auf eine eher wissenschaftliche Ebene – sowohl was die empirische Forschung mit ihren reichhaltigen statistischen Erhebungen und Fallstudien (vgl. Groß/Schilling/Badedda 2017 S.16 ff.; Roth/Stange 2020, S. 16), als auch die Theorie betrifft (vgl. z. B. Kersting 2008, S. 23 ff.; Decker/Lewandowsky/Solar 2013. S. 36 ff.; Kersting, 2016, S. 255 ff.) –, stellt sich das Bild durchaus vielfältiger dar als in der klassischen Einteilung. Auf der Basis der empirischen Studien – ergänzt um praxisnahe Fallstudien – ergibt sich nämlich ein anspruchsvolleres, kategorial gut strukturiertes Gesamtsystem von zehn Grundformen, die sich darüber hinaus noch in eine Vielzahl ganz konkreter und praxisnaher Unterformen (sog. „Artikulationsformen“) untergliedern lassen⁴ (vgl. zum Folgenden Stange 2021; Groß/Schilling/Badedda 2017, S. 16; Roth/Stange 2020, S. 20; Bertelsmann Stiftung 2005; 17 f.).

A. Kooperation in Erwachsenenstrukturen

1. Stellvertretende Formen der Interessenswahrnehmung

- 1.1 *Advokatorische Partizipation*
Z.B. Kinder- u. Jugendbeauftragte
- 1.2 *Ombuds- und Beschwerdestellen*

2. Co-Produktion und Co-Management

- 2.1 *Beteiligung an den Institutionen der Erwachsenen*
Z.B. Sitz und Stimme einzelner Jugendlicher in kommunalen Erwachsenenausschüssen (z.B. im Jugend- und Sportausschuss), auch Nutzung der Rechte der Gemeindeordnungen (z.B. Informationsrechte, Einwohner*innenanträge mit 14 Jahren in einigen Bundesländer)
- 2.2 *Strukturierte Deliberation und Aushandlung*
Z.B. Lösungen finden in Arbeitsgruppen, Workshops oder Jugendkonferenzen
- 2.3 *Jugend-Politikberatung*
Kinder und Jugendliche sind beratend für Erwachsene tätig (z.B. durch ein Jugendgutachten im Rahmen einer Planungszelle, aber auch im Rahmen von Jugendanhörungen, Hearings, Jugend-Audits usw.)

B. Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen in eigenen Strukturen

3. Repräsentative Beteiligungsformate:

Z.B. Kinder- und Jugendparlamente, Jugendbeiräte als „Kleines Parlament“ usw.

4. Direkte Demokratie

- 4.1 *Offene Versammlungsformen*
Z.B. Jugend-Einwohner-Versammlung, Offenes Jugendforum, Kinderkonferenz

⁴ Methoden wie die Zukunftswerkstatt, Open Space und insbesondere die E-Participation sind selber keine Grundformen, weil sie keinem bestimmten Grundformat zugeordnet sind, sondern zu ganz verschiedenen Anlässen flexibel eingesetzt werden können.

4.2 *Referendum/Volksabstimmung durch Kinder und Jugendliche*

Z.B. über Internet-Abstimmungen oder durch einen von Jugendlichen initiiertem Einwohner*innenantrag (z.T. ab 16 Jahren)

5. **Formen der Selbstorganisation und Selbstverwaltung der Jugend in eigenen Organisationen**

Z.B. Kinder- und Jugendverbände, Jugendringe usw.

6. **Selbstorganisierte Bewegungen und Initiativen**

6.1 *Unkonventionelle alternative Partizipationsformen*

Z.B. Jugendkampagnen, bundesweite Protestbewegungen wie „Fridays for Future“

6.2 *Punktuelle Einzelhandlungen*

Z.B. Demonstrationen, Petitionen, Warenboykott

C. **Selbstorganisierte punktuelle Lösungsproduktion zu Einzelthemen**

7. **Jugendhaushalt – Jugendfonds**

Jugendliche entscheiden über Finanzmittel, z.B. im Schüler-Haushalt, bei der Förderung durch eine Youth Bank

8. **Kollaboratives Arbeiten**

Gemeinsames, simultanes, Arbeiten bei der Ideenfindung und Problemlösung für Konzepte und Maßnahmen, z.B. digital wie bei einem Hackathon (digitaler Ideen-Wettbewerb konkurrierender, synchron arbeitender Teams)

9. **Projektansatz**

Selbstbestimmte Peer-Projekte oder in kooperativen Projekten gemeinsam mit Erwachsenen (z.B. Projekte zur Spielplatzentwicklung, Umbau eines Jugendhauses, Projektmesse usw.)

D. **Selbstbestimmte, informelle Gestaltung der eigenen Lebenswelt**

10. **Informelle Alltags- und Lebensweltpartizipation**

10.1 *Informelle Peer-to-Peer-Partizipationsprozesse in der Lebenswelt*

Z.B. Selbstorganisation in der Freizeit, Sozialraum-Aneignung in der Freizeit

10.2 *Alltagspartizipation in Institutionen*

Einfache informelle, dialogische Aushandlungs- und Gesprächsformen mit Erwachsenen in pädagogischen Einrichtungen (z. B. bei Konflikten, Absprachen, beim Entwickeln und Einhalten von Regeln), Mitbestimmung und Mithandeln im Alltag

Die Wahl einer dieser oder mehrerer Grundformen der Partizipation und ihre konkreten Artikulationsformen (Beispiele) stellen die erste und wichtigste Methodenentscheidung dar. Es folgen aber noch weitere sekundäre Methoden-Entscheidungen: Zum einen gibt es eine Reihe von sog. „Querschnitts- und Assistenzmethoden“ komplexerer Art, die innerhalb jeder der Grundformen eine Rolle spielen können – wie z.B. die *digitalen Partizipationsmethoden* oder die *Zukunftswerkstatt*, das *World Café* oder der *Open Space*. Zum anderen sind Entscheidungen über eine Reihe *einfacher Partizipationstools* (*Mikro-Methoden*) innerhalb der Grundformen und der Querschnittsmethoden zu treffen (z.B. Entscheidungs- und Auswahlverfahren, Modellbau, Ideenfindungsmethoden). Zu guter Letzt sind immer auch einige allgemeinere „*Hilfsmethoden*“, die nicht per se Partizipationsmethoden sind, festzulegen, z.B. Präsentationstechniken, Spiele, Video-Methoden oder die sozialen Medien.

Eine Anmerkung am Rande: Wir reden hier bewusst von „Methoden“ und nicht von „Formaten“, was gerne verwechselt wird. Wir verstehen unter „Methoden“ immer verallgemeinerte Konzepte, die in ganz unterschiedlichen Anwendungssituationen zum Tragen kommen. „Formate“ in unserem Verständnis enthalten bereits Festlegungen in Bezug auf eine konkrete Anwendungssituation, z.B. zu einer bestimmten Zielgruppe oder einem Thema.

Eine weitere Anmerkung zu den Methoden: Bei Jugendlichen gibt es repräsentative Formen der Politikberatung vor allem auf kommunaler Ebene (Politikberatung durch Kinder- und Jugendparlamente, Kinder- und Jugendbeiräte, Mitgliedschaften in Ausschüssen, Kinder- und Jugend Bürgermeister*innen, repräsentativ gestellte Anhörungen usw.). Auf der Bundesebene gibt es sie ansatzweise und punktuell nur in der Form von Beiräten und einzelnen Sitzen in Kommissionen, Arbeitsgruppen, über die natürlich auch Jugendbeteiligung erfolgt. Hier dominieren aber die maßnahmen- und anlassbezogenen Formen der Jugendbeteiligung mit der Funktion der Jugend-Politikberatung, die allerdings eine beeindruckende Methodenvielfalt aufweisen.

9.3 Welche Grundformen und Methoden des klassischen Portfolios könnten für die Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik geeignet sein?

Einschätzungen und Empfehlungen

Da es sowohl auf bundes- als auch landespolitischer Ebene bisher viele der in der klassischen Gesamtstruktur der Methoden (der zehn Grundformen im Kapitel 9.2) noch gar nicht gibt, soll im Folgenden kurz geprüft werden in welchen Bereichen mögliches Entwicklungspotenzial liegen könnte und welche von vornherein entfallen dürften.

Hier sind sicher passgenau Methoden erforderlich. Insbesondere ist die Situation auf Bundesebene grundsätzlich anders einzuordnen als die in der Jugendarbeit auf kommunale Ebene. Da auf Bundesebene besonders komplexe Aufgabenstellungen zu bearbeiten sind, ist in solchen *Jugendbeteiligungsformaten* diese Komplexität unbedingt zu erhalten. Gleichzeitig sind die Inhalte allerdings jugendgerecht zu vermitteln und der Implementationsprozess muss mit motivierenden Beteiligungsmethoden verbunden werden. Es wird ein besonderes Augenmerk auf die zu erreichende Zielgruppen zu legen sein, damit auch junge Menschen mit einem niedrigeren Engagement-Hintergrund themenspezifisch zur Mitwirkung gewonnen werden können. Insbesondere werden Anstrengungen unternommen werden müssen, auch bisher beteiligungsunerfahrene Jugendliche einzubinden und mehr junge Menschen für Politik zu interessieren, die bisher eher distanziert und uninteressiert in Bezug auf Beteiligung sind.

Im BMUV-Workshop zu den Kriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik haben die Teilnehmenden interessante Vorschläge geeigneter Methoden erarbeitet:

- langfristige Projekte
- Peer-to-Peer Ansätze
- Festivals Politik und Jugendkultur
- Jugend- und zeitgemäße Methoden mit allen Sinnen
- Methoden für generationenübergreifende Beteiligung
- dialogische Methoden fördern
- Forschungsprojekte, Studien, Umfragen
- Wettbewerbe

- Beteiligungscoaching für Institutionen
- Mobile Beteiligungs- und Beratungsstellen
- Aufbau von Jugendräten
- Multimediale und interaktive Methoden und Formate

Im Rahmen der durchgeführten Fachgespräche wurden dabei folgende Methoden und Formate als besonders wichtig herausgestellt:

- Austauschformate, Jugendkonferenzen usw.
- Jugendbefragungen und -studien
- Jugend-Assessments und -Audits
- Gremien
- Punktuelle Workshops
- Jugendbudgets
- Bürger*innen-Dialoge mit Jugendformaten
- Online-Verfahren
- Spezifische Formate von Organisationen
- Anhörungen, Hearings
- Social Entrepreneurship
- Aktions-Bündnisse
- Öffentlich geförderte Projekte vor Ort
- Bildung Lernen

Über diese Methoden hinaus kann man aus der Fachliteratur und der Wissenschaft noch weitere Vorschläge für geeignete Beteiligungsmethoden generieren. Sie werden zur Verdeutlichung des Ansatzes gleich in die bereits vorgestellte 10er-Methodenstruktur eingeordnet.

1. Stellvertretende Formen der Interessenswahrnehmung

- 1.1 *Advokatorische Partizipation*, z.B. Kinder- und Jugendbeauftragte. Hier wäre zu überlegen, ob eine derartige Instanz im Bereich der Umweltpolitik geschaffen werden könnte, zumindest in Form einer herausgehobenen Informations- und Beratungsstelle, an die sich Kinder und Jugendliche niedrigschwellig wenden können (online).
- 1.2 *Ombuds- und Beschwerdestellen*. Eine derartige Stelle ließe sich online mit relativ geringem Aufwand einrichten.

2. Co-Produktion und Co-Management

2.1 Beteiligung an den Institutionen der Erwachsenen

Z.B. Sitz und Stimme einzelner Jugendlicher in kommunalen Erwachsenenausschüssen (z.B. im Jugend- und Sportausschuss), auch Nutzung der Rechte der Gemeindeordnungen (Informationsrechte, Einwohneranträge mit 14 Jahren in einigen Bundesländern)

- Die Beteiligung in den einschlägigen Gremien, Kommissionen und Sachverständigenräten ließe sich ohne größeren Aufwand organisieren und war in der Vergangenheit teilweise auch schon Praxis.
- Weiterhin sollte verstärkt drauf geachtet werden, dass die Mitgliedschaft von Jugendlichen in den von Ministerien organisierten informellen Netzwerken organisiert wird.
- Das gleiche gilt für die Mitarbeit in Diskussionsforen des Ministeriums. Beispiele für solche Verfahren, losgelöst von Verbandsstrukturen (mit dem Ziel, Anregungen zu Maßnahmen und Rechtssetzung zu geben gibt es zum Beispiel im BMEL (Praktiker*innennetzwerk)
- Möglichkeiten zur Eingabe von *Anregungen und Beschwerden*, analog zu den Rechten auf kommunaler Ebene auf der Basis der Gemeindeordnungen
- Nutzung der Petitionsrechte auf nationaler Ebene (insbesondere online)
- Beratung bei Kinderrechtsbeschwerden beim UN-Kinderrechtsausschuss (Zusatzprotokoll zum Individualbeschwerdeverfahren) bei möglichen Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte usw.

2.2 Strukturierte Deliberation und Aushandlung

Z.B. Lösungen finden in Arbeitsgruppen, Workshops oder Jugendkonferenzen.

Der Aspekt *Deliberation und Aushandlung* könnte im Sinne der Produktion neuer kreativer und innovativer Problemlösungen und Vorschläge verstärkt ins Jugendbeteiligungsportfolio des Bundesministeriums übernommen werden. Hier würden sich folgende Methoden und Formate anbieten:

- Planungszelle/Citizen Jury (sog. „Informierte Beteiligung“: Jugendliche eignen sich Informationen selber an und entwickeln ein Jugendgutachten)
- alle Workshop-Formate
- Zukunftswerkstätten
- Design Thinking (Ideenentwicklungskonzept mit starkem Nutzerblick und der Herstellung von sozialen Prototypen)
- Lego Serious Play
- AI – Appreciative Inquiry (Wertschätzende Erkundung und Befragung)
- Szenario-Workshop (bzw. Trend-Workshop mit einer SWOT-Analyse, was auch mit Jugendlichen sehr gut funktioniert)
- WEDECIDE

- Problemlösebaukästen (Nutzung der umfangreichen Sammlung bewährter Lösungsvorschläge: digitale Karteikästen)
- Gibson-Zukunfts- und Stadtplanungsspiel (Baukasten aus großen Karton-Würfeln zum Zusammenstellen und „Bauen“ von Zukünften)
- sämtliche Varianten großer und kleiner Dialog-Formate und Austauschmethoden
- Pro- und Contra-Diskussionen
- Strukturierte Dialoge
- Austausch-Formate zwischen Jugendlichen und Politik (Jugendkonferenz)

2.3 Jugend-Politikberatung

Kinder und Jugendliche sind beratend für Erwachsene tätig – z.B. durch ein Jugendgutachten im Rahmen einer Planungszelle, aber auch im Rahmen von Jugendanhörungen, Hearings, Jugend-Audits usw.

- Expertinnen- und Experten-Befragung und E-Befragung (Jugendliche als Expert*innen!)
- Jugendanhörungen/Hearings
- Fest institutionalisierte, auf Dauer gestellte Formen der konsultativen Jugendbeteiligung (in aktiver Ausrichtung): Beiräte allgemein, insb. Jugend-Beiräte, Team „Jugend-Berater*innen“ („JunEx“ – Junge Experten)
- Stellungnahmen und Beschwerden (in **aktiver** Ausrichtung)
- Schriftliche Stellungnahmen, Jugendexpertisen
- Assessment-Formate für Jugendliche (in **passiver** Ausrichtung)
- Jugend-Assessments: a) Durch schnelle, einfache Checklisten: digital und analog (A4-Papiere oder Poster mit Punkte-Rastern). b) Jugendspezifisch abgewandelte Verfahren aus der Politikfolgenabschätzung und Technikfolgenabschätzung
- Jugend-Audits (Kurz-Workshops mit Bewertungen und Einschätzungen)
- Stellvertretende Partizipationsform „Jugendcheck“
- Feedback und Evaluation“ (in **passiver** Ausrichtung)
- Online-Verfahren: App „m-participation“ (asynchrones Feedback zu Maßnahmen und Vorschlägen des Ministeriums, mobile Partizipation – eine neue App für den schnellen Dialog!)
- Partizipative Evaluation von Vorhaben und Projekten
- Befragungen (zu Einschätzungen, Bewertungen, Empfehlungen)
- Evaluationen von Maßnahmen und Projekten

3. Repräsentative Beteiligungsformate:

Z.B. Kinder- und Jugendparlamente, Jugendbeiräte als „Kleines Parlament“ usw.

- Diese repräsentative Form ist auf Bundesebene nicht zu empfehlen (siehe entsprechende Überlegung im BMFSFJ)

4. Direkte Demokratie

4.1 Offene Versammlungsformen

Z.B. Jugend-Einwohner-Versammlung, Offenes Jugendforum, Kinderkonferenz

- Jugendforen/Jugendkonferenzen (Offene, punktuelle Formen der konsultativen Jugendbeteiligung)

4.2 Referendum/Volksabstimmung durch Kinder und Jugendliche

Z.B. über Internet-Abstimmungen oder durch einen von Jugendlichen initiierten Einwohnerantrag (z.T. ab 16 Jahren)

- Diese Form ist auf Bundesebene nicht zu empfehlen.

5. Formen der Selbstorganisation und Selbstverwaltung der Jugend in eigenen Organisationen

Z.B. Kinder- und Jugendverbände, Jugendringe usw.

- Hier kann das Ministerium keine eigenen Formate anbieten. Lediglich die enge Kooperation mit den Jugendorganisationen der Umwelt- und Naturschutz-Verbände muss intensiv (wie bisher) genutzt werden.

6. Selbstorganisierte Bewegungen und Initiativen

6.1 Unkonventionelle alternative Partizipationsformen

Z.B. Jugendkampagnen, bundesweite Protestbewegungen wie „Fridays for Future“

6.2 Punktuelle Einzelhandlungen

Z.B. Demonstrationen, Petitionen, Warenboykott

- In diesen Bereichen der Umweltpolitik sind dem Ministerium in Bezug auf aktives Handeln in der Regel die Hände gebunden. Eine positiv strukturierte Kommunikation ist aber dringend erforderlich. Hier würde es sich lohnen, intensiver eine eigene moderne Strategie zu entwickeln.

7. Jugendhaushalt – Jugendfonds

Jugendliche entscheiden über Finanzmittel, z.B. im Schüler*innen-Haushalt, bei der Förderung durch eine Youth Bank

- Das BMUV sollte überlegen, analog zum Jugendhaushalt des BMBF (Hackathon plus Prämierung) ein größeres Projekt aufzulegen.

8. Kollaboratives Arbeiten

Gemeinsames, simultanes Arbeiten bei der Ideenfindung und Problemlösung für Konzepte und Maßnahmen, z.B. digital wie bei einem Hackathon (digitaler Ideen-Wettbewerb konkurrierender, synchron arbeitender Teams)

- Hier bieten sich größere digitale Veranstaltungen (z.B. nach dem Muster des Planathons „Strukturwandel Kohle“) an.

9. Projektansatz

Selbstbestimmte Peer-Projekte (z.B. Projekte zur Spielplatzentwicklung, Umbau eines Jugendhauses, Projektmesse usw.)

- Hier könnten sich eigene *Förderprogramme für Einzelprojekte* im regionalen Bereich in Verbindung mit modernen Konzepten wie der *Projektschmiede*, „Design for Wisser Action“ oder „Pro Action Café“ (Beratung von Jugendlichen bei der Entwicklung von eigenen Projekten) usw. anbieten.

10. Informelle Alltags- und Lebensweltpartizipation

10.1 Informelle Peer-to-Peer-Partizipationsprozesse in der Lebenswelt:

Selbstorganisation in der Freizeit, Sozialraum-Aneignung in der Freizeit

10.2 Alltagspartizipation in Institutionen

Einfache informelle, dialogische Aushandlungs- und Gesprächsformen mit Erwachsenen in pädagogischen Einrichtungen (z.B. bei Konflikten, Absprachen, beim Entwickeln und Einhalten von Regeln), Mitbestimmung und Mithandeln im Alltag.

- Diese Formate sind für die Ebene der Umwelt-Bundespolitik nicht geeignet.

11. Querschnittliche Hilfsmethoden

Sämtliche Online-Verfahren, z.B.

- votesUP!
- Antragsgrün
- Online-Metaplan (eViPP): Kommunikation über große Entfernungen hinweg – unter Nutzung aller bekannten Visualisierungstools

Weiterhin in vielen der anderen Verfahren einsetzbar:

- diverse Varianten des Aleatorischen Prinzips (Losverfahren)

F. Anhang

10. Ableitung: Wie sind wir zu den Qualitätskriterien gekommen?

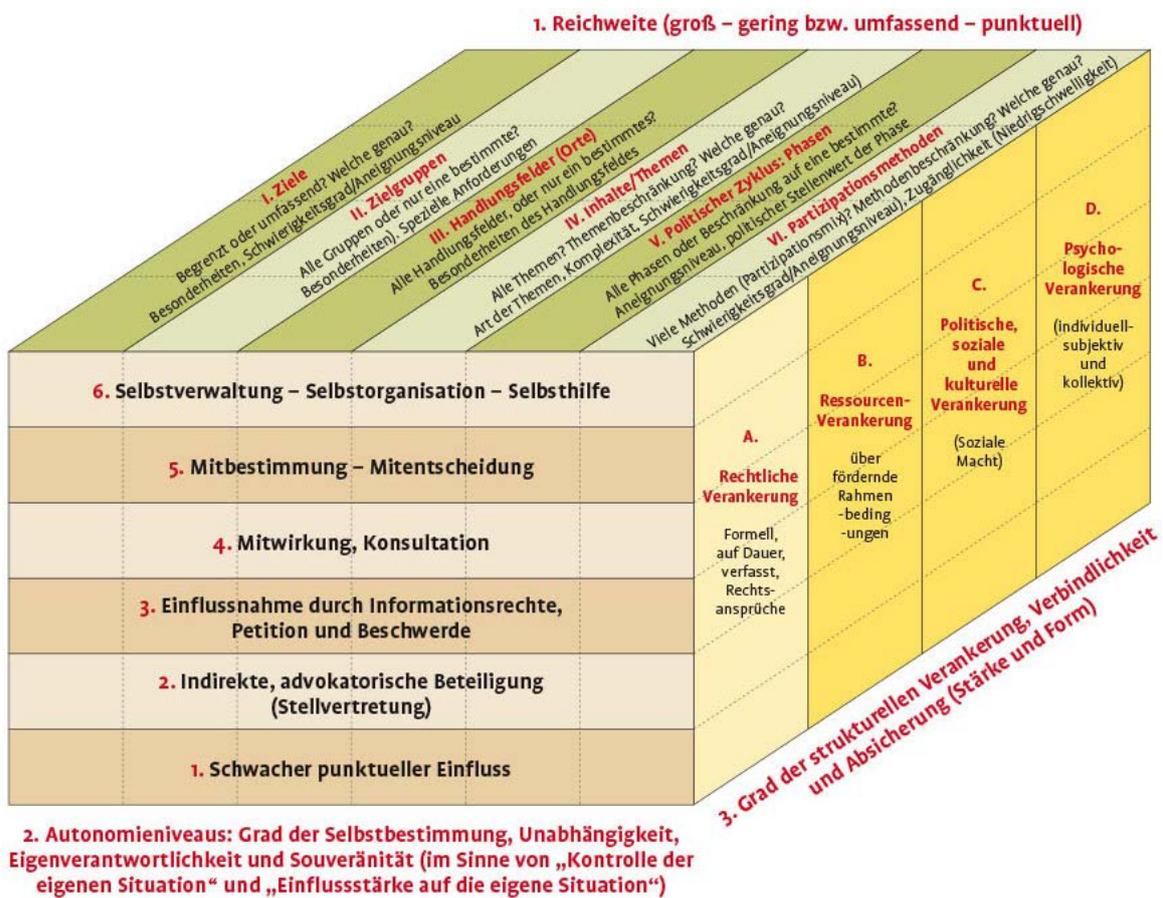
10.1 Die Suche nach Qualitätskriterien und -standards mit dem Partizipationswürfel als Referenzrahmen

Die üblichen Kataloge für Qualitätskriterien und Standards der Jugendbeteiligung wurden in der Vergangenheit meistens aus Praxiserfahrungen in bestimmten Arbeitsfeldern – oder seltener aus einzelnen empirischen Untersuchungen – heraus abgeleitet. Gerade letztere haben aber selten eine Gesamtsicht und ein Gesamtmodell der Partizipation zugrunde gelegt, sondern eher einzelne isolierte Teilaspekte.

Die im Kapitel 2 vorgestellten Qualitätskriterien folgen einer anderen Konzeption. Erstmals wird hier ein umfassendes Gesamtsystem vorgestellt, in dem sämtliche *Strukturelemente* einer ganzheitlichen Sicht von Partizipationsmodellen und -prozessen folgen.

Diese *Gesamtsicht* wird grafisch sichtbar gemacht durch das System eines *Partizipationswürfels* mit drei trennscharfen Dimensionen, wobei die Schnittflächen der drei Würfeldimensionen nur in der Zusammenschau und durch Bezug aufeinander eine sinnvolle Interpretation ergeben.

A. Der Partizipationswürfel – ein Analyse- und Dialoginstrument



Hauptfunktionen des Partizipationswürfels und seine Bedeutung für die Suche von Qualitätskriterien

Der Partizipationswürfel hat zunächst einmal die folgenden drei Funktionen:

1. *Planungshilfe* für neue Partizipationsmaßnahmen und -angebote (Projekte) oder eine Konzeptentwicklung für Partizipationsmodelle
2. *Analysehilfe*: Der Würfel kann auch genutzt werden für eine erste Einschätzung (Systematisierung und Einordnung) von bereits vorhandenen konkreten Partizipationsmaßnahmen und -angeboten (aber auch von größeren Gesamtkonzepten für Jugendbeteiligung).
 - Der Würfel ist zwar ein „Analyse- und Planungsinstrument“, dies aber im Sinne eines reinen „Dialoginstrumentes“, das der gegenseitigen Verständigung dient, aber kein Messinstrument darstellt! Der Würfel ist also kein mathematisches Modell, mit dem man einen bestimmten Gesamtwert errechnen will. Es geht um eine diskursiv vorgenommene Einordnung eines bestimmten Partizipationsmodells oder -projekts. Es geht um Verständigung, um die Herstellung eines gemeinsamen Bildes.
3. *Eine dritte Funktion*: Der Würfel kann auch als *Hilfe bei der Evaluation* von Partizipationsprojekten und -konzepten herangezogen werden. Der Würfel dient also im Vorfeld empirischer Untersuchungen auch als Suchraster für die Konstruktion von Evaluationsfragen und Evaluationsinstrumenten und führt somit indirekt auch wieder zur Entwicklung weiterer Kriterien und Standards guter Jugendbeteiligung.

Die Bedeutung des Partizipationswürfels für Qualitätskriterien und -standards

4. Eine vierte, sehr wichtige – und in unserem Zusammenhang entscheidende – Funktion kann der Partizipationswürfel erfüllen, indem er als Suchraster für die Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards dient. Die Kategorien in den drei Dimensionen bilden alle wichtigen Strukturelemente von Partizipationsmodellen und -maßnahmen ab. In jeder der Kategorien in den drei Dimensionen kann man jeweils unter Bezug auf die Merkmale der beiden anderen diskutieren, was hier Qualität ausmachen könnte.

10.2 Das Verfahren der Analyse und Planung mit dem Partizipationswürfel

In jeder der drei Dimensionen müssen ein oder mehrere Merkmale für das betrachtete Partizipationsmodell oder -projekt festgelegt werden und in der Kombination kreativ miteinander verbunden werden.

Es gibt immer mehrere spiralförmige Durchgänge entlang der Würfelseiten: Es geht um eine „Triangulation“ im Modell! Es ist immer ein „iterativer Prozess“! Im Zuge dieser diskursiven und dialogischen Verständigung der Sichtweisen kann auch ein gewisser Selbstreflexionsprozess stattfinden: Man bezieht sich in der Kategorie „Ziele“ aus dem Spektrum der dort gelisteten Ziele und wird sich z.B. bewusst, dass man eigentlich nur eine rein punktuelle Partizipationsmaßnahme benötigt, weil in der Reichweiten-Dimension „Handlungsfeld“ nicht das ganze Spektrum der Handlungsfelder, sondern nur ein ganz eingeschränktes einzelnes im Blickfeld ist, das für einen klar eingegrenzten einzelnen Themenbereich gelten soll, auf der Autonomieleiter auf Stufe 4. (Mitwirkung) liegen soll, aber dennoch großen Einfluss entfalten kann, weil im Bereich der politischen Verankerung ein sehr starkes Mandat und öffentlicher Druck vorhanden sind.

10.3 Zum Hintergrund der Kategorien und Strukturelemente des Partizipationswürfels

Die Kategorien in den drei Dimensionen sind nicht willkürlich, sondern gut belegt. Wo kommen sie her?

- Die Reichweitenkategorien (z.B. zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den Phasen des politischen Zyklus) sind in den letzten Jahren empirisch gut untersucht und auch theoretisch fundiert (Fatke/Schneider 2007, Bertelsmann Stiftung 2008, Schneider/Stange/Roth 2009, Groß/Schilling/Badeda 2017, Sturzenhecker 2016, Kersting 2008 und 2016, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2018, LBS/PROKIDS 2016 und 2018, Roth/Stange 2020, Weigel 2020).
- Die neue Beteiligungsleiter bezieht sich ursprünglich zwar auf die vielfach zitierten Leitermodelle, dem ursprünglichen Modell von Roger Hart (Florenz 1992) und den adaptierten von Wolfgang Gernert 1993, Richard Schröder 1995, Goździk-Ormel 2015. Sie geht aber in der Neuentwicklung im Wesentlichen auf rechtswissenschaftliche Forschungen zur Kommunalverfassungsgesetzgebung und auf Fallstudien zurück.
- Die Dimension der strukturellen Verankerung und Verbindlichkeit dieses Würfels ist durch empirische Untersuchungen (z.B. Roth/Stange 2020, Weigel 2020) und kommunale Fallstudien gut beschrieben.
- Die Qualitätskriterien und Standards selber sind eine qualitative Füllung der Kategorien der drei Dimensionen des Würfels und werden häufig gewonnen auf der Grundlage von reflexiven Praxiserfahrungen, gehen aber in ihrer höher entwickelten Form eher auf systematische qualitative lokale Fallstudien und repräsentative empirische Untersuchungen zur Kinder- und Jugend-Partizipation zurück, die eine Antwort suchen auf die Frage: Welche Qualität haben die Strukturelemente erfolgreicher Kinder- und Jugendpartizipation?
- Hier verfügen wir inzwischen über ausreichend empirisches Wissen (vgl. z.B. Fatke/Schneider 2007, Bertelsmann Stiftung 2008, Schneider/Stange/Roth 2009, Groß/Schilling/Badeda 2017, LBS/PROKIDS 2016 und 2018, Roth/Stange 2020, Weigel 2020).

Und genauso wie in den vorangegangenen Ausführungen sind wir bei Entwicklung der in Kapitel 2 dargestellten Qualitätsmerkmale und -standards vorgegangen: Wir haben die Praxis und die wissenschaftliche Literatur in einer Recherche entlang der drei Würfeldimensionen abgescannt, um zu belastbaren, empirisch haltbaren Aussagen zu jeder der Kategorien der drei Würfeldimensionen im Hinblick auf sinnvolle Qualitätsmerkmale und Standards zu kommen (insb. Fallstudien und repräsentative empirischen Untersuchungen). Wir haben auch Erkenntnisse der eigenen reichhaltigen Partizipationspraxis berücksichtigt. Vor allem aber haben wir in einem partizipativen Prozess mit Jugendlichen und Stakeholder*innen aus der Umweltpolitik in zwei Workshops die Würfeldimensionen vorgelegt und entlang dieser Struktur Vorschläge für Qualitätsmerkmale, -kriterien und -standards generiert und sind so – alles in allem – zu sehr validen Ergebnissen gekommen.

10.4 Ergänzende Informationen zu den drei Dimensionen des Würfels I

A. Die erste Würfel-Dimension: Reichweiten-Einschätzung

1. Reichweite (groß – gering bzw. umfassend – punktuell)

I. Ziele

Spektrum: Begrenzt oder umfassend? Welche genau?

Typus: Besonderheiten, Schwierigkeits- und Erreichbarkeitsgrad (Anforderungs-/Aneignungsniveau)

II. Zielgruppen

Spektrum: Alle Gruppen, eine Auswahl (Anzahl), nur eine bestimmte?

Typus: Art der Zielgruppe (Besonderheiten). Spezielle Anforderungen

III. Handlungsfelder (Orte)

Spektrum: Alle Handlungsfelder, eine Auswahl oder nur ein bestimmtes?

Typus: Art des Handlungsfeldes (Besonderheiten), Anforderungs-/Aneignungsniveau

IV. Reichweite der Themen

Spektrum: Alle Themen? Themenbeschränkung? Welche genau?

Typus: Art der Themen, Komplexität, Schwierigkeitsgrad (Aneignungsniveau)

V. Politischer Zyklus: Phasen-Reichweite

Spektrum: Alle Phasen (Problem- und Zieldefinition, Ideen, Planung, Entscheidung, Umsetzung, Evaluation) oder Beschränkung auf eine bestimmte?

Typus: Schwierigkeitsgrad (Aneignungsniveau) der Phasen, politischer Stellenwert der Phase

VI. Partizipationsmethoden

Spektrum: Viele Methoden (Partizipationsmix)? Methodenbeschränkung? Welche genau?

Typus: Schwierigkeitsgrad (Aneignungsniveau), Motivationspotenzial, Zugänglichkeit (Niedrigschwelligkeit)

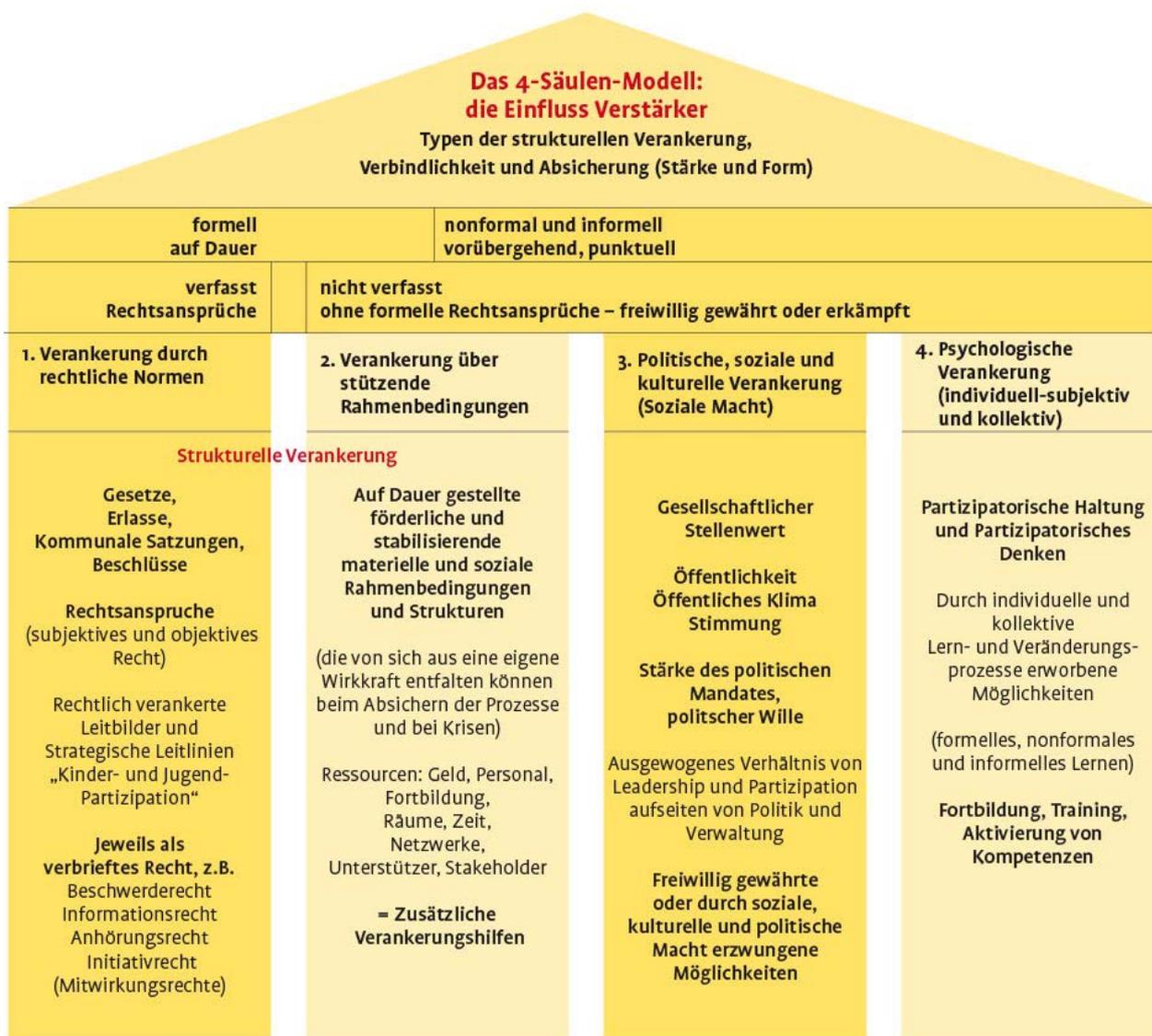
B. Die zweite Würfel-Dimension: Autonomieniveaus (die neue Partizipationsleiter: Einflussstärken – Beteiligungsgrade - Grad der Selbstbestimmung - Intensitätsstufen)

2. Die Beteiligungsleiter

Partizipationsniveaus (Beteiligungsgrade) – Stufen der Autonomie und der Einflussstärke



C. Die dritte Würfel-Dimension: Typen der Verbindlichkeit und strukturellen Verankerung (Einflussverstärker)



10.5 Ergänzende Informationen zur Funktionsweise des Würfels II

Der Würfel soll vor einer vorschnellen Bewertung und Einstufung in einer der drei Dimensionen (den Seiten des Würfels) im Sinne von „besser“ oder „bedeutender“ auf den „höheren Stufen“ schützen. Das Level auf der Leiter z.B. bildet also nicht automatisch eine höhere Qualität ab!

- **Beispiel 1:** Selbstorganisierte Theatergruppe (hohes Autonomie-Niveau), Thema eher klein: Verschmutzung des Dorfteichs als Mini-Skandal. 6 Jugendliche. Publikum: 12 Jugendliche im JuZ. Aber in der 3. Verankerungsdimension ist die psychologisch-individuelle Verankerung sehr groß!
- **Beispiel 2:** Jugendverbände (hoher Grad an Selbstorganisation und Selbstverwaltung). Zielgruppe eingegrenzt auf Organisierte (Verbandsmitglieder). Im Handlungsfeld nach innen eine starke Wirkung, nach außen hin aber vielleicht eine geringere (z.B. auf kommunaler Ebene bei gelegentlich schwächeren Ortsjugendringen).

Weiterhin: Oft schwache rechtliche Verankerung auf kommunaler Ebene. Politischer Zyklus: Die Einflusschancen hängen von der Ebene des Handlungsfeldes ab (Kommune, Land, Bund).

Der Würfel macht andererseits auch deutlich, dass Maßnahmen, die z.B. auf der neuen Beteiligungsebene (Autonomiedimension) zunächst einmal als **niedrig** eingeordnet werden (z.B. das reine Informationsrecht) in Verbindung mit einem ganz bestimmten einzelnen sehr brisanten Thema (Reichweiten-Dimension) und einer starken politisch-kulturellen Verankerung (Soziale Macht usw.) dennoch hochbedeutsam sein können.

- **Beispiel 3:** Schließung des JuZ (Jugendzentrum) oder der Eishalle. Informationsrecht für Einwohnerinnen und Einwohner nach der Kommunalverfassung: große Zielgruppenreichweite. Einzelnes, sehr eingegrenztes, aber brisantes Thema. Politischer Zyklus: Beeinflussung der Entscheidung durch Bürgerentscheid von 16-Jährigen.
- **Beispiel 4:** Einfache Anregungen und Beschwerden lt. Kommunalverfassung sind vielleicht vom Thema her geringfügig. Die Zielgruppe ist aber möglicherweise groß.
- **Beispiel 5:** Jugendparlament. Hoher Autonomiegrad bei der Selbstverwaltung, aber ein niedriger bei der Mitwirkung im Rahmen der Kooperation mit dem Erwachsenenparlament. Zielgruppenumfang je nach Handlungsfeld unterschiedlich: nach innen gering, nach außen groß. Rechtliche Verankerung auf kommunaler Ebene: Kann stark oder schwach sein.

Fazit: Erst in der interpretativen Kombination der drei Dimensionen und der Einbindung in den Kontext kann eine Gesamteinordnung und Einschätzung vorgenommen werden. Der Würfel verhindert also die vorschnelle und oberflächliche Etikettierung und Bewertung von Teilhabe- und Partizipationsmaßnahmen! Und: Es können Lücken und potenzielle Defizite aufgespürt werden. Gerade diese Funktion spielt eine wichtige Rolle beim Aufspüren von Qualitätskriterien

Der Würfel definiert jedoch selbst *keine Qualitätsstandards*. Er gibt aber relevante *Suchrichtungen* durch bestimmte Kategorien (Strukturelemente) vor. Er hat also eine wichtige Funktion im *Vorfeld* der Entwicklung und Festlegung von Qualitätsstandards.

Der Würfel ist alles in allem ein **heuristisches** Dialog-Instrument

- zur Einschätzung des gesellschaftlichen Stellenwertes sowie zur Feststellung des Gewichts und der Bedeutung einer Partizipationsmaßnahme
- und zur Abschätzung der möglichen Einflussstärke und der Wirkungschancen eines Partizipationsmodells für das jeweilige gesellschaftliche Teilsystem.

Zusammengefasst geht es letztlich um den Grad des Einflusses und die „**anteilige Macht**“ im jeweiligen Teilsystem!

Der Würfel lässt sich prinzipiell sowohl für ein einzelnes Projekt als auch für Gesamtkonzepte von Kommunen oder Organisationen nutzen (in der retrospektiven Analyse, aber eben auch in der Planung).

10.6 Beispiele für einige Arbeitsergebnisse zu den Würfel-Kategorien aus den Workshops

In den bereits erwähnten Workshops (Fachgesprächen) mit Jugendlichen und Stakeholder*innen aus den Verbänden im BMUV sind wir zur gemeinsamen Entwicklung von Kriterien guter Jugendbeteiligung in der Umweltpolitik anhand der Strukturelemente des Partizipationswürfels schrittweise vorgegangen.

Aus der Würfeldimension „3. Grad der Verbindlichkeit und strukturellen Verankerung“ haben wir z.B. die Qualitätsmerkmale

- Ausreichende Ressourcen
- Qualifizierung aller Beteiligten
- Strukturelle Verankerung der Jugendbeteiligung durch rechtliche Fixierung abgeleitet.

Besonders intensiv und ertragreich war aber die gemeinsame Entwicklungsarbeit entlang der Reichweiten-Kategorien: Zielgruppen, Ziele, Themen/Inhalte, Orte/Handlungsfelder, politischer Zyklus und Methoden. Hier haben wir eine Vielzahl an Stichworten mit Relevanz zu den Qualitätskriterien gewonnen.

Aus der Reichweitendimension des Würfels haben wir zum Beispiel Qualitätsmerkmale gewonnen wie:

- Themenhoheit für die Jugendlichen
- Diversität
- Attraktive Methoden

Zur Frage „Ziele: Was soll mit den Beteiligungsangeboten des BMUV erreicht werden? Mögliches Spektrum“ haben die Beteiligten folgende **Ziele** generiert:

- Politik und Maßnahmen verbessern
- Mehr Zukunftsorientierung durch Jugendbeteiligung
- Die Perspektive und Interessen junger Menschen wahrnehmen und berücksichtigen
- Einflussnahme in Entscheidungsprozessen
- Beteiligung ermöglichen
- Stärkung der Demokratie
- Verwaltungsmodernisierung
- Gesellschaftliche Verständigung innerhalb einer Generation, aber auch zwischen den Generationen
- Beteiligung auch „unterrepräsentierte“ junge Menschen ermöglichen
- Generationengerechtigkeit
- Stärkung der demokratisch organisierten Jugendverbandsarbeit
- Vernetzung der jungen Menschen unterstützen
- Multiplikationseffekte ermöglichen
- Selbstwirksamkeitserfahrungen ermöglichen
- Umwelt- und politische Bildung
- Fit machen für demokratische und gesellschaftliche Prozesse
- Jeweilige(n) Zielgruppe(n) berücksichtigen
- Zum eigenen Handeln aktivieren
- Interesse an Politik wecken

- Verständnis und Transparenz für Maßnahmen schaffen
- Beteiligung auch für U16 ermöglichen

Besonders empfohlen:

- Die Perspektive und Interessen junger Menschen berücksichtigen
- Selbstwirksamkeitserfahrungen ermöglichen
- Mehr Zukunftsorientierung durch Jugendbeteiligung
- Fit machen für demokratische und gesellschaftliche Prozesse
- Auf Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen
- Verständnis für Maßnahmen schaffen

Zur Reichweiten-Kategorie „**Themen/Inhalte**“ gab es die Leitfrage: „Welche Inhalte [Themen] sollten im Rahmen der Beteiligungsmaßnahmen und -angebote zur Umweltpolitik aufgegriffen werden?“

Es wurde ein sehr aktuelles und umfangreiches Themenspektrum vorgeschlagen und für die Jugendbeteiligung als relevant eingeschätzt, unter anderem:

- Politik, Bildung und Gesellschaft
- Themen an die Zielgruppe angepasst
- Umweltbewusstsein und Umweltverhalten
- Klimawandel, Klimaschutz
- Umwelt- und Naturschutz
- Zukunftsvisionen und sozial-ökologische Transformation
- Mobilität
- Gesundheitsschutz und Konsum
- Kommunalentwicklung
- Industriepolitik

Folgende Themen und Inhalte wurden als besonders wichtig herausgestellt:

- Sozial-ökologische Transformation der Gesellschaft
- Nachhaltige Entwicklung
- Sozial-ökologischer Transformationsprozess
- Wie kann das Leben in Zukunft aussehen und Anpassung (bzgl. Klimawandel, Krisen, etc.)
- Generationengerechtigkeit (Belange der zukünftigen Generationen mitdenken)
- Diverse Nachhaltigkeitsdilemmata (Ernährung/Biodiversität/Landnutzung/Erneuerbare Energien/Wassernutzung etc.)
- Politische Bildung für nachhaltige Entwicklung

Zur Reichweitenkategorie „**Orte/Handlungsfelder**“ wurden zu folgender Leitfrage Ideen gesammelt: „In welchen konkreten Handlungsfeldern (an welchen Orten) sollen die Beteiligungsmaßnahmen und -angebote stattfinden? Mögliches Spektrum“. gab es z. B. folgende Vorschläge:

- Im Ministerium und in der Bundespolitik
- Dort, wo die Zielgruppe ist (vor Ort in der Kommune)
- In Jugendverbänden
- Auch über Deutschland hinaus
- Dort, wo die angesprochene Politik sitzt (Bund, Land, Kommune)
- An Orten, an denen sich Jugendliche aufhalten
- Online
- In Schulen, Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen
- Bei Festivals und anderen Jugendevents
- Mobiles Angebot
- Politische Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)

Besonders empfohlen:

- Bildungshäuser (außerschulische Jugend- und Erwachsenenbildung)
- Schulen (BNE als Querschnittsaufgabe)

Die sehr wichtige Reichweitenkategorie „**Zielgruppen**“ ergab u. A. folgende Vorschläge:

- Schüler*innen, Schule, Schülersprecher*innen
- Junge Menschen aus der Berufs- und Arbeitswelt
- Möglichst diverse Zielgruppe
- Alle Jugendliche
- Engagierte Jugendliche aus unterschiedlichen Bereichen
- Jugendverbände und Initiativen
- Studierende
- Kinder und Jugendliche aus der Jugendarbeit und Jugendhilfe
- Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen
- Noch „unengagierte“ Jugendliche
- Medienaffine Jugendliche
- Jugendliche mit Migrationshintergrund und sozioökonomisch benachteiligte Zielgruppen
- Jugendliche aus schwerer zu erreichenden Milieus
- Je nach Zielsetzung differenzierte Angebote und Zielgruppen
- Parteipolitisch engagierte junge Menschen

- Kritische Jugendgruppen
- Zufallsauswahl in repräsentativen Beteiligungsverfahren
- Umweltinteressierte Jugendliche

Dabei wurden folgende Zielgruppen als besonders wichtig herausgestellt:

- Jugendliche aus Umweltverbänden
- Jugendverbände
- Gewerkschaftsjugendliche
- Jugendliche aus eher bildungsfernen Haushalten
- Jugendliche mit Migrationshintergrund und sozio-ökonomisch benachteiligte Zielgruppen
- Kinder und Jugendliche auch unter 16 Jahren
- Schüler*innen
- Betroffene Jugendliche
- Jugendliche, die sich nicht zu Umweltthemen engagieren
- Kinder und Jugendliche aus der offenen Kinder- und Jugendarbeit
- Jugendliche mit diversen kulturellen Hintergründen
- Zielgruppendifferenzierung
- „Politikferne“ Jugendliche

Die Ergebnisse des partizipativen Workshops zum Thema „**Methoden**“ wurden bereits im Kapitel 9.3 dokumentiert.

Die Nutzung der Würfeldimensionen und -kategorien als Suchraster hat allerdings auch Grenzen. So wird die Suchrichtung „Qualität der Prozesse“ durch dieses Modell nicht ausreichend abgebildet. Deshalb wird der Würfel i.d.R. zusätzlich noch in ein Rahmenmodell zu den Prozessen im Rahmen der Implementation und des Projektmanagements eingebunden, was hier aus Platzgründen nicht referiert werden kann. Wenn man den Würfel ergänzt um einen Rahmenumfeld, in dem der Würfel bezogen wird auf die Phasen- und Prozessstruktur der Implementation und des des Projektmanagements von Partizipationsmaßnahmen und in diesem Rahmen die Kategorien „Strategiewahl“, Kontext/Situation, Prozess und Wirkung ergänzt, kann man auf diesem Wege auch noch prozessuale Qualitätsmerkmale gewinnen wie die folgenden, die in den Workshops gefundenen wurden:

- Kommunikation auf Augenhöhe
- Wirkungen: politischer Einfluss (Selbstwirksamkeitserfahrungen)
- Offenheit für Veränderungen
- Fehlerfreundlichkeit
- Dokumentationspflicht (Umsetzung)
- Evaluation der Prozesse
- Zeitnahe Umsetzung der Ergebnisse
- Anerkennungskultur

10.7 Abschluss des Such- und Definitionsprozesses für Qualitätskriterien

Die Such- und Fragerichtungen des Würfels generieren eine große Menge an qualitativ hochwertigen Stichworten wie sie oben dokumentiert wurden. Deswegen haben wir die Gesamtmenge geclustert, gebündelt und komprimiert. Damit sind wir dann abschließend zu einer überschaubaren Menge an Qualitätskriterien und -standards gekommen, wie sie im Kapitel 2 dokumentiert werden.

11. Weitere rechtliche Grundlagen

- **Internationale Ebene:** neben der UN-Kinderrechtskonvention – insb. Art. 12 u. 13 – sind viele internationale Abkommen, insbesondere zum Klimaschutz zu beachten.
- **Europäische Ebene:** z.B. Europäische Charta der Rechte des Kindes, Vertrag von Lissabon
- **Nationale Ebene:** z.B. im Grundgesetz, im BGB und SGB VIII/KJHG (Beteiligungsparagraf § 8 Abs. 1, Beteiligung in der Jugendarbeit § 11 Abs. 1, Partizipation, Kinderrechte und Beschwerdestellen als Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII) und – für die Umweltpolitik von besonderer Bedeutung: das BauGB (Baugesetzbuch) in § 1 (6) Nr.3 und § 3: (1) (Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit)
- **Länderebene:** z.B. Absenkung des aktiven Wahlrechtes auf 16 Jahre, Schulgesetze, Kindertagesstättengesetze usw.
- **Gemeindeebene:** Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen mit Beteiligungsvorschriften für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen (z.B. erstmals in Schleswig-Holstein im § 47f, inzwischen in zwölf von 16 Bundesländern), weitere relevante Bestimmungen der Kommunalverfassungen für „Einwohner*innen“, also auch Kinder- und Jugendliche – am Beispiel Niedersachsen: § 31 Einwohnerantrag (Einwohnerinnen und Einwohner, die mindestens 14 Jahre sind), § 33 Bürgerentscheid (ab 16 Jahren), § 34 Anregungen, Beschwerden (gilt für alle Personen)

Nun könnte man vorschnell argumentieren, dass die Gesetze für die Länder- und die kommunale Ebene auf der Bundesebene nicht relevant seien – gerade auch dann nicht, wenn es sich um solche Bundesgesetze handele, die ihre Wirkung aber nur auf der Länder- oder kommunalen Ebene entfalten würden. Gibt es denn keine rechtlichen Vorgaben für die Beteiligung von Jugendlichen auf der staatlichen Ebene des Bundes?

Es fällt zunächst schwer, für die staatlichen Organe auf Bundesebene entsprechende Rechtsvorschriften zu entdecken. Leitbilder und Leitlinien für die Partizipation in einzelnen Ministerien entfalten nur eine schwache rechtliche Bindung. Ableitungen direkt aus dem Grundgesetz, dessen Grundrechte selbstverständlich auch für Jugendliche gelten, sind kaum möglich.

12. Anmerkungen zum Begriff „Nutzer*innen“-Partizipation: ein problematischer Begriff?

Noch ein ergänzendes Wort zu einem Argument im Kapitel 5, nämlich dem Nutzer*innenargument, einer zweiten Argumentationslinie neben dem Demokratie- und Partizipationsargument: Darf man den Nutzer*innenbegriff in unserem Zusammenhang der Jugendpartizipation verwenden?

Zunächst einmal: Man sollte den Nutzer*innenbegriff möglichst nicht verkürzt benutzen – wie dies gelegentlich geschieht:

1. Es gibt zunächst einmal eine durchaus honorige Verwendung dieses Begriffs in der Theorie und Praxis moderner Planungskonzeptionen: Der Nutzer*innenbegriff ist in der modernen Planungstheorie im Bereich der Stadtplanung, Architektur Regionalentwicklung nicht nur weit verbreitet, sondern wird dort auch durchaus anspruchsvoll interpretiert – mit vielen Bezügen zur Partizipationstheorie. Denkrichtung: Wenn man will, dass z.B. ein Produkt der kommunalen Planung (etwa die Gestaltung eines öffentlichen Platzes, ein Bebauungsplan oder die Radwegeplanung) von den Betroffenen optimal genutzt wird, muss man vorher die späteren *Nutzer*innen beteiligen*. Auch die allgemeineren theoretischen Diskurse zu Dienstleistungen der Kommune argumentieren ähnlich.
2. Im Bereich der sozialen Arbeit und Jugendhilfe hat es eine intensive Diskussion um den Nutzer*innenbegriff und zur Ko-Produktion von Leistungen gegeben: Der Begriff „Nutzer*innen-Partizipation“ hat hier eine Schlüsselrolle eingenommen: Es ging um die Co-Produktion personenbezogener sozialer Dienstleistungen (z.B. im Bereich der Hilfen zur Erziehung):

Es „... ist die Partizipation und Mitwirkung der Klienten/Nutzer eine Strukturvoraussetzung und Erfolgsbedingung personenbezogener sozialer Dienstleistungen (Olk 1986; 1994; Flösser 1994; Schaar-schuch 1999). ‚Nutzerpartizipation‘ wird zu einer Erfolgs- und effizienzkritischen Größe und zwar sowohl auf der Ebene der Planung und Gestaltung des bereitzustellenden Leistungsangebots (Ebene der Sozialpolitik) als auch auf der Ebene der unmittelbaren Erbringung durch die Angehörigen von Dienstleistungsprofessionen (Ebene der Sozialarbeiter/Klient-Beziehung und der Organisation, in die sie eingebettet ist).“ (Schnurr 2011. S. 1071)

Dass der Nutzer*innenbegriff in unserem Diskussionszusammenhang oft so missverständlich und manchmal mit diskreditierendem Impetus interpretiert wird, liegt vielleicht daran, dass wir natürlich auch eine technokratische und instrumentalisierende Variante des Nutzer*innenbegriffs in der Wirtschaft beobachten können:

Bei *technischen* Entwicklungen beteiligt jede erfolgreiche Firma in der Wirtschaft selbstverständlich die Nutzer*innen. Kein Handy geht in die Produktion, das nicht mit den Nutzerbedürfnissen abgeglichen ist. *Beteiligung der Nutzer*innen optimiert offenbar das Produkt.*

Die Tatsache, dass in der Wirtschaft diese (zugegebenermaßen reduzierte Form von) Nutzer*innenbeteiligung so weit verbreitet ist, darf nicht zu Diskreditierung des Begriffs in anderen Arbeitsfeldern führen. Es sollte uns vielmehr beschämen, dass man in diesem Bereich mit der Beteiligung von Nutzer*innen manchmal vielleicht schon weiter ist als in der Politik!

Es bleibt dabei: Nutzer*innenbeteiligung bleibt der Herstellung von politischen Produkten eine absolute Notwendigkeit – auch wenn dies zunächst einmal nur als ganz pragmatisches Argument gemeint sein sollte: Wenn man will, dass ein *politisches Produkt* von den Betroffenen optimal genutzt wird, muss man *die Nutzer*innen beteiligen!* Das demokratiethoretische Argument wird dadurch ja nicht relativiert.

Wir müssen unter demokratiethoretischer Perspektive („Partizipation“) nur für die eingangs konstatierte Tatsache, dass auch viele Jugendliche sich eher als einfache Nutzer*innen politischer Produkte sehen, eine demokratisch legitimierbare Konstruktion finden, damit die gesellschaftliche Teilgruppe „Jugend“ dennoch ernsthaft beteiligt werden kann. Das geht nur über die eingangs postulierte Konstruktion, dass andere Jugendliche *sich stellvertretend für sie an der Herstellung der Produkte beteiligen*.

13. Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn (2014): Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn. Hg. v. Stadt. City. Ville. Bonn und Stiftung Mitarbeit. Bonn. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 28.11.2021.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2007): Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland. Entwicklungsstand und Handlungsansätze. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2008): mitWirkung! Berichtsband (Kurzfassung). Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Birmesdörfer, Kathrin; Gobert, Jonas; Keil, Silke I.; Ziekow, Jan (2019): Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Unter Mitarbeit von Bettina Engewald, Ingo Hamann und Marius Herr. Hg. v. IFOK GmbH und Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Berlin und Speyer. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 28.11.2021.

Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunale Kinderinteressenvertretungen (2015): Qualitätsstandards für kommunale Kinderinteressenvertretungen. Eigenverlag. Neustadt a. d. Aisch.

Bundesjugendkuratorium (2019): Junge Menschen in der Politikberatung. Empfehlungen für mehr Beteiligung der jungen Generation auf Bundesebene. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums. Deutsches Jugendinstitut. München.

Bundesjugendkuratorium (2021): Beteiligung junger Menschen in der Politikberatung. Merkmale und Szenarien guter Praxis. Beratungspapier. Deutsches Jugendinstitut. München.

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Grundsatzpapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Partizipation. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 28.11.2021.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018): Jugend ermöglichen! Die Jugendbroschüre zum 15. Kinder- und Jugendbericht. 3. Aufl. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin, Rostock.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend. Die Jugendstrategie der Bundesregierung. 2. Aufl. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin, Rostock

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 28.11.2021.

Bundesverfassungsgericht (2021): Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021. Hg. v. Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 25.11.2021.

Decker, Frank; Lewandowsky, Marcel; Solar, Marcel (2013): Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation. Dietz. Bonn.

- Donabedian, Avedis (1980): The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment, Explorations in Quality Assessment and Monitoring. Band 1, Health Administration Press.
- Donath, Philipp B. (2019): Gutachten Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln. Schriftenreihe des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. (6). Berlin
- Donath, Philipp B. (2021): Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verankerung der Kinderrechte, BT-Drucksache 19/28138. Europäische Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main. Leipzig. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 28.11.2021.
- Etzkorn, Nadine (o. J.): Executive Summary. Jugendbeteiligung für Bildung für nachhaltige Entwicklung fördern - Wie können junge Menschen wirksamer beteiligt werden? Hg. v. Institut Futur. Freie Universität Berlin. Berlin. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 27.07.2021.
- Fatke, Reinhard; Schneider, Helmut (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Fatke, Reinhard; Schneider, Helmut (2007): Die Beteiligung junger Menschen in Familie, Schule und am Wohnort. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland. Entwicklungsstand und Handlungsansätze. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 59–84.
- Flösser, Gaby (1994): Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie. Über das Management des Sozialen. Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 1993. Luchterhand. Neuwied, Kriftel, Berlin.
- Gernert, Wolfgang (1993): Jugendhilfe. Einführung in d. sozialpädagogische Praxis. 4., völlig neubarb. Aufl. Reinhardt Verlag. München, Basel.
- Goździk-Ormel, Żaneta (2016): Bring' Dich Ein! Handbuch zur revidierten Europäischen Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und Region. Hg. von Europarat.
- Groß, Johanna; Schilling, Jan; Badeda, Nele (2017): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in niedersächsischen Kommunen - Ergebnisse einer Befragung. Ergebniszusammenfassung zu der von der Kinderkommission in Auftrag gegebenen Studie. Unter Mitarbeit von Jennifer Düker. Zentrum für Organisationsdiagnostik (ZOD) der Kommunalen Hochschule für Verwaltung (HSVN) im Auftrag der Niedersächsischen Kinderkommission. Hannover.
- Hart, Roger (1992): Children's Participation: From tokenism to citizenship. UNICEF Innocenti Research Centre. (Inocenti Essays No. 4) Florenz.
- Hofmann, Rainer; Donath, Philipp B. (2017): Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention. Hg. v. Deutsches Kinderhilfswerk e.V. Berlin. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 28.11.2021.
- Jungk, Robert; Müllert, Norbert R. (1983): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. Goldmann. München
- Kersting, Norbert (2008): Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer eBook Collection Humanities, Social Science). Wiesbaden. S. 11–39.

Kersting, Norbert (Hg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer eBook Collection Humanities, Social Science). Wiesbaden.

Kersting, Norbert (2015): Jugend und politische Partizipation: Online- oder Offline-Beteiligung? In: Jörg Tremmel und Markus Rutsche (Hg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Grundlagen - Perspektiven - Fallstudien. Springer VS. Wiesbaden. S. 253-269.

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

Negt, Oskar (2010): Der politische Mensch. Demokratie als Lebensform. 2. Aufl. Steidl (Schriften / Oskar Negt, Bd. 4). Göttingen.

Nieß, Meike (2016): Partizipation aus Subjektperspektive. Zur Bedeutung von Interessenvertretung für Menschen mit Lernschwierigkeiten. Springer VS. Wiesbaden.

Olk, Thomas (1986): Abschied vom Experten. Sozialarbeit auf dem Weg zu einer alternativen Professionalität. Juventa-Verlag. Weinheim.

Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hg.) (2001): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Luchterhand. Neuwied, Kriftel

PROKIDS (2016): LBS-Kinderbarometer 2016. So sehen wir das! Stimmungen, Meinungen, Trends von Kindern und Jugendlichen. Hg. v. LBS. Münster, Herten.

PROKIDS (2018): LBS-Kinderbarometer Deutschland 2018. Stimmungen, Trends und Meinungen von Kindern aus Deutschland. Hg. v. LBS. Münster, Herten.

Quesel, Carsten; Oser, Fritz (Hg.) (2006): Die Mühen der Freiheit. Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Rüegger Verlag. Zürich, Chur.

Rieg, Timo: Qualitätskriterien für ausgeloste Bürgerversammlungen. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2020 vom 02.07.2020. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 02.08.2021.

Roth, Roland; Stange, Waldemar (2020): Starke Kinder- und Jugendparlamente. Kommunale Erfahrungen und Qualitätsmerkmale. Hg. v. Deutsches Kinderhilfswerk e.V. Berlin.

Schaarschuch, Andreas (1999): Theoretische Grundelemente sozialer Arbeit als Dienstleistung. In: Neue Praxis, Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik 29, 1999, S. 543-560.

Schneider, Helmut; Stange, Waldemar; Roth, Roland (2009): Kinder ohne Einfluss? Eine Studie des ZDF zur Beteiligung von Kindern in Familie, Schule und Wohnort in Deutschland 2009. Mainz. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 24.11.2021.

Schnurr, Stefan (2001): Partizipation. In: Hans-Uwe Otto und Hans Thiersch (Hg.): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Luchterhand. Neuwied, Kriftel. S. 1330-1345.

Schröder, Richard (Hg.) (1996): Freiräume für Kinder(t)räume! Kinderbeteiligung in der Stadtplanung. Beltz. Weinheim, Basel.

Schröder, Richard; Fthenakis, Wassilios E. (Hg.) (1995): Kinder reden mit! Beteiligung an Politik, Stadtplanung und Stadtgestaltung. Beltz. Weinheim, Basel.

Stange, Waldemar (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum I. Grundlagen. Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat (Beteiligungsbausteine, Band 1). Münster.

Stange, Waldemar (Hg.) (2009): Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum II. Beteiligungsmodelle implementieren: Sozialraumanalyse, Ziel- und Konzeptentwicklung, Gesamtstrategie. Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat (Beteiligungsbausteine, Band 2). Münster.

Stange, Waldemar; Meinhold-Henschel, Sigrid; Schack, Stephan (Hg.) (2012): Mitwirkung (er)leben. Handbuch zur Durchführung von Beteiligungsprojekten mit Kindern und Jugendlichen. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Stange, Waldemar u.a. (2020): Handbuch Partizipation. DRA - Deutsch-Russischer Austausch. Berlin.

Sturzenhecker, Benedikt; Schwerthelm, Moritz (2020): Konzeptionelle Grundlagen für die Offene Kinder- und Jugendarbeit. 3. Aufl. Verlag Bertelsmann Stiftung (Gesellschaftliches Engagement von Benachteiligten fördern. Band 1). Gütersloh.

Tiemann, Dieter (1996): Alltagsdemokratie und Kinderfreundlichkeit. Plädoyer für eine partizipatorische Kinder- und Jugendpolitik. In: Unsere Jugend 9/1996.

Vereinte Nationen. Generalversammlung (2015): Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015. 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 27.07.2021.

Vereinten Nationen (20.11.1989): Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child, CRC). UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK). [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 25.11.2021.

Wapler, Friederike (2017): Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unter Mitarbeit von Nadja Akarkach und Miriam Zorob. [Hier online verfügbar](#), zuletzt geprüft am 24.11.2021.

Weigel, Brenda (2020): Children's Perspectives on their Communities. An Exploration of the Childfriendliness of German Cities. Master-Thesis. University of Applied Sciences Potsdam. Potsdam.

Wapler, Friederike (2017): Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unter Mitarbeit von Nadja Akarkach und Miriam Zorob. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/120474/a14378149aa3a881242c-5b1a6a2aa941/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf>, zuletzt geprüft am 24.11.2021.

Weigel, Brenda (2020): Children's Perspectives on their Communities. An Exploration of the Childfriendliness of German Cities. Master-Thesis. University of Applied Sciences Potsdam, Potsdam.

Impressum:

Auftraggeber:

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz**

Referat G III 2 (Umweltbildung & Jugendpolitik, DBU)
11055 Berlin



Auftragnehmer:

IPK Institut für Partizipation und Kommunalberatung
IPK Stange Brunseman Jansen GbR

Großer Glinder Berg 16
21509 Glinde

Verfasser:

Prof. Dr. Waldemar Stange, Leuphana Universität Lüneburg
Bernward Benedikt Jansen
Claudia Brunseman

Abbildungen:

Titelbild: IStock Lizenz, 2021

Grafiken: Waldermar Stange, 2020

