

# EUROPÄISCHE JUGEND- POLITIK UND PARTIZIPATION | Theoretische und empirische Betrachtungen politischer Teilhabe

Stephanie Riedle; Marit Pelzer

**Zusammenfassung** | Das Ziel, die Mitgestaltung der eigenen Lebenswelt junger Menschen zu ermöglichen, gewinnt sowohl in Deutschland als auch auf europäischer jugendpolitischer Ebene immer mehr an Relevanz. Der Beitrag nimmt eine europaorientierte Perspektive ein und diskutiert anhand theoretischer und empirischer Befunde der Evaluation der Umsetzung einer europäischen jugendpolitischen Strategie, dass Partizipation nicht gleich Partizipation ist. In der betrachteten jugendpolitischen Strategie ist politische Teilhabe einer der zentralen thematischen Schwerpunkte.

**Abstract** | Young people's participation has turned into a key concept in Germany, but also at the European youth policy level. The aim of enabling young people to participate in shaping their lifeworld increasingly gains relevance. The article takes a Europe-oriented perspective and discusses the implementation of a European youth policy strategy on the basis of theoretical and empirical findings. In this strategy, political participation is one of the central thematic focal points.

**Schlüsselwörter** ► Europäische Union ► Jugend ► Partizipation ► qualitative Inhaltsanalyse

**1 Einleitung** | Der Begriff Partizipation stellt in Deutschland einen Schlüsselbegriff dar. Das damit verfolgte Ziel, ihnen die Mitgestaltung ihrer Lebenswelt zu ermöglichen, wird zunehmend von unterschiedlichen Akteur:innen aus den Feldern Jugendarbeit und Jugendpolitik<sup>1</sup> vorangetrieben. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass junge Menschen in die Ausgestaltung pädagogischer Angebote eingebunden werden, aber auch in der Implementierung von

<sup>1</sup> Dieser Beitrag nimmt die Felder der Jugendarbeit und Jugendpolitik in Betracht, weshalb hier die Fokussierung auf genannte Akteur:innen vorgenommen wird. Dabei soll dies nicht ausschließen, dass die getroffene Aussage auch auf weitere Akteur:innen zutrifft.

Projekten, die ihnen eine politische Stimme geben sollen. Dass sie selbst auch bewusst nach mehr Mitbestimmung streben, zeigt zum Beispiel die „Fridays for Future“-Bewegung. Junge Menschen wollen aktiv ihre Lebenswelten über den eigenen Sozialraum hinaus auch bundes- und europapolitisch mitgestalten. Das Streben nach und die Bemühungen um Partizipation sind dabei kein neues Phänomen und bilden eines der Grundelemente einer lebendigen Demokratie. Die Lebenswelt junger Menschen in Deutschland ist eingebunden in ein globalgesellschaftliches und europäisches Gefüge, wodurch die Frage nach politischer Partizipation junger Menschen aktueller denn je geworden ist.

Im Folgenden werden zunächst Partizipationsformen dargestellt und erläutert, wie mit dem Thema Partizipation junger Menschen in jugendpolitischen Papieren der EU umgegangen wird. Anschließend folgen empirische Befunde der Evaluation der Umsetzung einer europäischen jugendpolitischen Strategie in Deutschland, in der politische Teilhabe<sup>2</sup> einer der zentralen thematischen Schwerpunkte war. Der Fokus dieser empirischen Befunde liegt dabei darauf, wie politische Teilhabe von politischen Akteur:innen gesehen wird und wie sie in der Programmumsetzung für sie möglich war. Abschließend werden anhand dieser Erkenntnisse Chancen und Grenzen im Bemühen um politische Teilhabe junger Menschen aufgezeigt.

**2 Theoretischer Bezug des Begriffs politische Partizipation und Teilhabe junger Menschen in der EU** | Im Rahmen von Partizipation als Teil demokratischen Handelns wird zwischen sozialer und politischer Partizipation unterschieden. Erstere bezieht sich auf „unterschiedliche Spielarten der Beteiligung in der Zivilgesellschaft“ (unter anderem Ehrenamt, bürgerschaftliches Engagement, Freiwilligenarbeit, freiwilliges Engagement) (BMFSFJ 2013, S. 231). Es handelt sich um bürgerschaftliches Bestreben, das sich im überwiegend kulturellen oder sportlichen Freizeitbereich ansiedelt und oftmals in Vereinen, Verbänden, Initiativen und bürgerschaftlichen Netzwerken stattfinden (Sass; Lange 2015, Schmidt 2015, Walther 2019).

<sup>2</sup> Im Zusammenhang mit der Darlegung der Inhalte der europäischen jugendpolitischen Dokumente und der Ergebnisse der Evaluation der Umsetzung der europäischen jugendpolitischen Strategie wird sich am in der EU vorherrschenden Begriff (politischer) Teilhabe orientiert, der anstatt des Begriffs Partizipation verwendet wird.

Soziale Partizipation grenzt sich von politischer Partizipation dadurch ab, dass sie weniger darauf abzielt, Wirkung auf politische Entscheidungsprozesse zu haben. Aktivitäten sozialer Partizipation können als Vorstufe gelten oder zu politischer Partizipation führen (Schöttle 2019, Schmidt 2015).

Politische Partizipation strebt an, Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen zu nehmen (vgl. u. a. Kersting; Hocks 2019, Schmidt 2015, van Deth 2009, Gabriel 2004, Kaase 1992 und 2000). Sie findet freiwillig statt und ist individuumsbezogen (Schöttle 2019, Kaase 2000). In der Literatur werden unterschiedliche Formen politischer Partizipation beschrieben (Schöttle 2019).<sup>3</sup> Im Folgenden werden überwiegend konventionelle und unkonventionelle Formen dargestellt. Van Deth und Stark definieren konventionelle Formen als „Teilnahme an Wahlen, Wahlkampagnen und Mitarbeit in politischen Parteien, Kontakte zwischen Bürger(innen) und Behörden“ (van Deth 2009, S. 146) sowie als „Kampagnenmitarbeit und Kontakt zu Politikern“ (Stark 2019, S. 6). Van Deth bezeichnet diese Formen als Beteiligungsformen, die gesellschaftlich akzeptiert werden (2009). Als unkonventionelle Formen beschreibt Stark „Demonstrationen, Sit-ins und Diskussionsrunden“ (2019, S. 6), van Deth (2009) nennt zusätzlich Protest. Kersting und Hocks (2019) hingegen sprechen von repräsentativen, „formalisierten von oben organisierten Partizipationsformen“ (top-down) und „bottom-up Partizipationsverfahren“ (ebd., S. 413). Erstgenannte Form entspricht der von van Deth und Stark genannten konventionellen Form.

Im Folgenden wird eine kursorische Einführung in die Thematik der Teilhabe junger Menschen<sup>4</sup> in der EU<sup>5</sup> gegeben. Anfang der 2000er Jahre konkretisierten sich Aktivitäten der EU im jugendpolitischen Bereich

**3** Da an dieser Stelle verdeutlicht werden soll, dass innerhalb politischer Partizipation in der Literatur unterschiedliche Formen aufgezeigt werden, können keinesfalls alle Formen wiedergegeben werden, sondern nur ein kleiner Ausschnitt. Schöttle weist darauf hin, dass in der Forschung viele Debatten zu Definition und Inhalt des Begriffs politischer Partizipation herrschen (Schöttle 2019).

**4** In den Originaldokumenten werden diverse Begriffe verwendet, die Partizipation beschreiben (beispielsweise Teilhabe, Beteiligung, Einbezug). Aufgrund der Übersetzung aus dem Original ins Deutsche wird von den Autorinnen davon abgesehen, auf mögliche Bedeutungsunterschiede einzugehen. Die Begriffe werden im Beitrag als Synonyme für Partizipation behandelt.

in einer eigenen EU-Jugendpolitik. Als primäre Handlungsinstrumente stehen der EU im Jugendsektor aufgrund ihrer formalen Kompetenzen die Veröffentlichung politischer Dokumente und das damit einhergehende Setzen inhaltlicher Impulse für ihre Mitgliedsstaaten zur Verfügung (Europäische Union 2012). Aus diesem Grund stellen diese politischen Dokumente den wichtigsten Bezugsrahmen für jugendpolitische Entwicklungen in der EU dar.

Mit der Lissabon-Strategie 2000 und dem in diesem Zusammenhang 2001 veröffentlichten Weißbuch für Jugend wurde ein gemeinsamer Arbeitsprozess der EU-Mitgliedsstaaten im Bereich der Jugendpolitik angestoßen (KOM 2001). 2009 folgten weitere Reaktionen der EU-Kommission auf die damalige weltweite Wirtschaftskrise mit einer Priorisierung von Jugendpolitik und dem Ziel einer EU-Strategie für die Jugend (KOM 2009). Die Verabschiedung der EU-Jugendstrategie (EU-JS) 2010-2018, sowie 2018 die Weiterentwicklung zur EU-JS 2019-2027 (Rat der Europäischen Union 2009 und 2018) sind hier exemplarisch zu nennen. Die Teilhabe junger Menschen spielt in den skizzierten Entwicklungen eine wichtige Rolle: Ihnen wird eine außerordentliche Relevanz in der Gesellschaft zugeschrieben.

Die Förderung einer stärkeren Beteiligung junger Menschen am demokratischen Leben wird als explizites Ziel im Vertrag über die Arbeitsweise der EU genannt (Europäische Union 2012). Das dahinterliegende politische Ziel ist es, über Teilhabe den europäischen Gedanken, damit verbundene demokratische Werte, aber auch eine fortlaufende Entwicklung der Gesellschaft im Allgemeinen sicherzustellen (KOM 2001, Rat der Europäischen Union 2009 und 2018).

In den europäischen Dokumenten wird sowohl gesellschaftliche als auch politische Teilhabe thematisiert. Politische Teilhabe wird im Sinne der „Vertretung junger Menschen in den Strukturen der repräsentativen Demokratie, d. h. [der] Teilnahme an Wahlen als Wähler und als Kandidaten sowie [der] Mitwirkung in politischen Parteien“ beschrieben (Rat der Europäischen Union 2015, S. 11). Dies entspricht der nach

**5** Wird von europäischer Jugendpolitik gesprochen, ist in der Regel von der Europäischen Union und dem Europarat die Rede, in der deutschen Debatte wird europäische Jugendpolitik meist mit EU-Jugendpolitik gleichgesetzt.

van Deth und Stark als konventionell bezeichneten Form der Partizipation sowie der nach Kersting und Hocks als repräsentative Partizipation mit einer „top down“-Organisation benannten Partizipationsform (van Deth 2009, Stark 2019, Kersting; Hocks 2019).

In den jugendpolitischen Dokumenten wird entsprechend der unkonventionellen Form nach Stark eine individualisierte Teilhabe beschrieben (Stark 2019, KOM 2001). Diese äußert sich im EU-Kontext in Teilhabebereichen wie „Kampagnen, Petitionen, Demonstrationen sowie spontanen Veranstaltungen, mit denen sie für ein bestimmtes Anliegen und eine spürbare Veränderung in ihrem Leben eintreten“ (Rat der Europäischen Union 2015, S. 10).

Darüber hinaus schließt politische Teilhabe junger Menschen im Sinne der EU auch Teilhabe an politischen Debatten, Meinungsbildungsprozessen, die Mitgliedschaft in Jugendorganisationen und Aktivitäten politischer Bildung ein (Rat der Europäischen Union 2015). Diese Ausprägung von Teilhabeprozessen definieren Schöttle (2019) und Schmidt (2015) als soziale Partizipation und damit als eine Vorstufe zur politischen Partizipation. Die Differenzierung zwischen politischer und sozialer Partizipation beziehungsweise Teilhabe, wie sie in der Fachdebatte vorgenommen wird, findet sich in den Diskursen der EU nicht wieder.

Neben den Beschreibungen diverser Teilhabeformen werden in den jugendpolitischen Dokumenten der EU auch Gelingensbedingungen politischer Teilhabeprozesse benannt. Diese lassen sich nicht in politische Partizipationsformen nach van Deth und Stark oder Kersting und Hocks einordnen. Die Forderung nach „substanzielle[r] und nachhaltige[r] Beteiligung aller jungen Menschen an Entscheidungsprozessen“ (Rat der Europäischen Union 2020, S.19) ist beispielsweise für konventionelle oder repräsentative Formen der Teilhabe konsequent. Aber auch andere Voraussetzungen für gelingende politische Teilhabe, die in den politischen Dokumenten der EU formuliert werden, wie die Relevanz einer Thematik für die Lebenswelt junger Menschen, „verständliches Feed-Back und Follow-up seitens der Entscheidungsträger“ oder ein gleichberechtigter Zugang zu Beteiligungsmöglichkeiten (Rat der Europäischen Union 2015, S. 11), lassen vermuten, dass hier weitere Begriffsverständnisse politischer Teilhabe als die in der Theorie dargelegten von der EU beschrieben werden.

Neben politischer wird in den europäischen Dokumenten auch die Relevanz gesellschaftlicher Teilhabe betont (Rat der Europäischen Union 2015). Die Beschreibung gesellschaftlicher Partizipation, wie es die EU vornimmt, weist Ähnlichkeiten mit sozialer Partizipation nach Sass und Lange (2015), Schmidt (2015) und Walther (2019) auf.

Neben der politischen Agendasetzung, in der, wie vorangehend dargestellt, unterschiedliche Formen der Partizipation gefördert und betont werden, unternimmt die EU auch eigene Bemühungen zur Teilhabe junger Menschen, wie beispielsweise über den EU-Jugenddialog<sup>6</sup> (ehemals Strukturierter Dialog) oder die EU-Jugendkonferenzen. Über diese initiiert die EU eigene Teilhabeinstrumente.

Für politische Entscheidungsträger:innen ist es nicht einfach, Teilhabeprozesse umzusetzen. Um dies zu veranschaulichen, wird im nächsten Kapitel anhand empirischer Befunde betrachtet, wie sich politische Teilhabe in der Programmumsetzung der beteiligten Akteur:innen an einer europäischen jugendpolitischen Strategieumsetzung in Deutschland zeigt.

**3 Politische Teilhabe in der Umsetzung einer europäischen jugendpolitischen Strategie in Deutschland** Ein besonders wichtiges europäisches jugendpolitisches Dokument ist das strategische Papier zur Umsetzung der EU-JS 2010-1018. In Deutschland wurde die Umsetzung der EU-JS von dem für das Thema Jugend verantwortlichen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) koordiniert und umgesetzt. Dies führte dazu, dass die Themenzuschnitte und die Auswahl der an der Umsetzung beteiligten Akteur:innen sich vor allem auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe konzentrierten.<sup>7</sup> Eine Entscheidung von besonderer Relevanz für den Umsetzungsprozess war die Fokussierung auf die Bearbeitung von drei Themenbereichen innerhalb der acht Aktionsfelder<sup>8</sup> der EU-JS: Soziale Integration und gelingende Übergänge in Arbeit, Aufwertung und

<sup>6</sup> Mehr Informationen zum EU-Jugenddialog: <https://jugenddialog.de/jugenddialog/>

<sup>7</sup> In Baumbast et al. (2015) findet sich eine detaillierte Beschreibung des Umsetzungsprozesses.

<sup>8</sup> Allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung und Unternehmergeist, Gesundheit und Wohlbefinden, Teilhabe, Freiwilligentätigkeit, soziale Eingliederung, Jugend in der Welt sowie Kreativität und Kultur.

Anerkennung non-formaler Bildung unter Wahrung der Standards und Konzepte der Jugendarbeit sowie Förderung der Teilhabe junger Menschen.

**3-1 Methodisches Vorgehen** | Um den Prozess in der Entwicklung zu begleiten und wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über den Umsetzungsprozess zu erhalten und diesen weiterzuentwickeln, wurde die Umsetzung der EU-JS vom Deutschen Jugendinstitut e.V. (DJI) evaluiert. Für die Umsetzung eines Programms wie der EU-JS konnte nicht auf vorhandenes Vorwissen sowohl für die Umsetzung als auch für die Evaluation zurückgegriffen werden. Die – auch politisch gewollte – Entwicklungsdynamik führte dazu, dass für die Evaluation ein dafür geeigneter methodologischer Ansatz benötigt wurde. Im Rahmen der oben beschriebenen Bedingungen der Programmumsetzung und Erwartungen an die Evaluation schien vor allem das Konzept der interaktiven Evaluation nach Owen (2006) mit formativen und interaktiven Momenten passend. Im Zentrum dieses Ansatzes steht das Interesse, Informationen über in der Entwicklung befindliche Programme bereits während der Evaluation bereitzustellen, um auf diesem Weg eine Weiterentwicklung des Programms zu ermöglichen (ebd., S. 61, Haubrich; Lüders 2004, S. 329, King; Stevahn 2013).<sup>9</sup>

Im Mittelpunkt der Evaluation standen u.a. die inhaltliche Umsetzung der EU-JS auf den unterschiedlichen Ebenen durch die politischen Akteur:innen, insbesondere der Bundes- und Länderebene, im Themenbereich Förderung der politischen Teilhabe junger Menschen. Untersucht wurde, wie das Themenfeld Teilhabe in der Gremienarbeit wahrgenommen wird und wie das Thema innerhalb der Umsetzung der EU-JS in Deutschland verstanden wurde.

**9** Das Evaluationsdesign wird an dieser Stelle aufgrund des Fokus auf empirische Befunde über Teilhabeprozesse zur Vollständigkeit erwähnt, aber nicht erläutert. Weitere Informationen über das Evaluationsdesign sind im Abschlussbericht der ersten Projektphase der wissenschaftlichen Begleitung der Umsetzung der EU-JS in Deutschland verfügbar (Baumbast et al. 2015).

**10** Weitere Informationen über das abgeschlossene Projekt sind unter [www.dji.de/eu-jugendstrategie](http://www.dji.de/eu-jugendstrategie) abrufbar.

**11** Befragt wurden ausschließlich politische Akteur:innen, die in die Koordination der Umsetzung der EU-JS über die Gremien einbezogen waren.

Im Folgenden werden empirische Befunde des Projekts „Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung der EU-JS in Deutschland“<sup>10</sup> dargestellt und erörtert, wie politische Teilhabe in der Programmumsetzung der EU-JS für die politischen Akteur:innen möglich war. Grundlage der empirischen Befunde sind die inhaltsanalytischen Auswertungen von etwa 60 qualitativen Interviews der Mitglieder der vier zentralen Gremien im Umsetzungsprozess<sup>11</sup> (Zeitraum 2011 bis 2015) (Mayring 2013).<sup>12</sup> Diese Interviews wurden unter der Fragestellung „Was ist das implizite Verständnis der Befragten von Partizipation“ ausgewertet und analysiert. Basierend auf dieser Datengrundlage wurde ein Schema entwickelt, das die Wahrnehmung politischer Teilhabe aus Sicht der beteiligten Gremienmitglieder beschreibt. Es handelt sich bei den Aussagen um die Darstellung von Expert:innenmeinungen der beteiligten politischen Akteur:innen.

Zunächst wurde im Datenmaterial alles, was unter den Begriff Teilhabe gefasst werden kann, inhaltsanalytisch codiert (Mayring 2013). Dem ausgewerteten Datenmaterial wurde der Partizipationskreis, den Pluto<sup>13</sup> (2007, nach Brückner 2001) beschreibt, als theoretische Basis zugrunde gelegt. Dieses Modell beschreibt Anforderungen an Partizipation, die keiner Reihenfolge unterliegen. In der Literatur werden unterschiedliche Stufenmodelle von Partizipation beschrieben<sup>14</sup>, die suggerieren, man müsse eine Stufe nach der anderen erklimmen, um von erfolgreicher Partizipation sprechen zu können. Durch diese Metapher ist der oder die Leser:in geneigt, die einzelnen Stufen von niedriger bis hoher Bedeutung zu interpretieren. Diese Interpretation lässt wenig Spielraum zu, Abstufungen und Mischformen der einzelnen Stufen sind nahezu ausgeschlossen. Es kann daher zum Eindruck von Stagnation beim Erklimmen der Partizipationsleiter

**12** In diesem Beitrag wird nur auf einen Teil der im Laufe der Evaluation der Umsetzung der EU-JS in Deutschland erarbeiteten empirischen Befunde eingegangen. Die Mitglieder der vier zentralen Gremien im deutschen Umsetzungsprozess sind Akteur:innen des BMFSFJ, der Landesministerien (überwiegend Sozialministerien) sowie aus Trägerlandschaft und Verbandsarbeit.

**13** Das Modell von Pluto bezieht sich inhaltlich auf Hilfen zur Erziehung und wir hier nur als Rahmung für die Einordnung der einzelnen Partizipationselemente zugrunde gelegt.

**14** Eine Übersicht verschiedener Partizipationsmodelle ist hier verfügbar: [https://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2012/11/Participation\\_Models\\_20121118.pdf](https://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2012/11/Participation_Models_20121118.pdf)

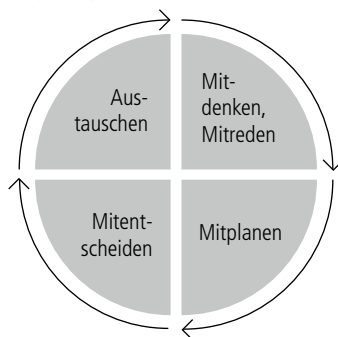
kommen, was ein vermeintliches „Hängen-bleiben“ begünstigt und somit als Scheitern des Partizipationsprozesses wahrgenommen werden könnte. Diese Interpretation liegt unter anderem auch an den großen Unschärfen, die im Zusammenhang mit dem Begriff Partizipation bestehen. Da der Begriff in den unterschiedlichsten Zusammenhängen und Debatten verwendet wird, kann die vermeintliche Klarheit bezüglich des Begriffs irreführend sein (Betz et al. 2010). Eine solch breite Begriffsdefinition erschwert es zudem, ihn empirisch fassen zu können.

**3-2 Ergebnisdarstellung entlang des Teilhabeschemas** | Das im Folgenden beschriebene Teilhabeschema basiert auf empirischen Befunden, die aufzeigen, welche Teilhabeformen aus Sicht der Gremienmitglieder der vier zentralen Umsetzungsgremien in einem politischen Umsetzungsprozess in Deutschland möglich sind. Wie beschrieben eignet sich ein Schema in Anlehnung an das von *Pluto* (2007) beschriebene, das keine Stufen wiedergibt, sondern die einzelnen Elemente beschreibt und nebeneinanderstellt. Die Auswertungsergebnisse wurden, dem von *Pluto* beschriebenen Partizipationsmodell entsprechend, einzelnen Teilhabeelementen zugeordnet. Da die Evaluationsergebnisse nicht alle in den Partizipationskreis, den *Pluto* beschreibt, eingeordnet werden konnten, wurde das Schema um ein neues Element erweitert. Das Teilhabeschema (Abbildung) besteht aus vier Elementen: (1) Austausch, (2) Mitdenken/Mitreden, (3) Mitentscheiden und (4) Mitplanen.<sup>15</sup>

(1) *Austausch* wurde im Allgemeinen als reiner Austausch von Informationen ohne Diskussion einzelner Themen oder Aspekte verstanden. Es konnten zwei Arten von Austausch beschrieben werden: der Austausch von Informationen über die aktuellen Geschehnisse in den einzelnen Organisationen einerseits und der Austausch über inhaltliche Themen innerhalb des Umsetzungsprozesses andererseits. Die erste Art des Austauschs konnte als Grundlage für oder als Einstieg in Teilhabeprozesse genutzt werden. Zudem konnten Informationen und Positionen weiterer Akteur:innen für die eigene Umsetzung eingeholt werden. Die zweite Art des Austauschs beinhaltete das Einbringen von eigenen Gedanken, Erfahrungen und Positionen. Diese Art des Austauschs diente der gemeinsamen Verständigung, wie beispielsweise auf gemeinsame Begriffe oder Vorhaben. Die Akteur:innen konnten sich aktiv in den Austausch einbringen.

<sup>15</sup> Die Schritte bauen aufeinander auf. Das bedeutet aber nicht, dass ein Schritt durchlaufen werden muss, um den nächsten zu erreichen.

**Abbildung: Das Teilhabeschema in Anlehnung an *Pluto* (2007)**



Quelle: DJI, Projekt Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung der EU-Jugendstrategie in Deutschland, 2015

(2) Das zweite Element ist *Mitdenken/Mitreden*. Es zeichnet sich durch Diskussionen aus – jedoch ohne Beschlussfassung. Merkmal dieses Elements ist der Dialog mit den an den Entscheidungen beteiligten Akteur:innen. Im Vergleich zum Austausch, in dem Informationen geäußert wurden, konnten hier Gedanken, Kommentare und Ideen eingebracht und im Dialog mit den anderen Beteiligten diskutiert werden. Es fand eine Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Vorstellungen der Akteur:innen statt. *Mitdenken/Mitreden* diente der inhaltlichen Weiterentwicklung, der Bearbeitung eines gemeinsamen Themas sowie der Konzeptentwicklung für die weitere Umsetzung. Um sich am Dialog beteiligen zu können, war nach Meinung der Befragten eine gewisse Expertise über den Umsetzungsprozess notwendig.

(3) Zentrales Merkmal des Elements *Mitplanen* ist es, dass der Prozess durch das Einbringen von Wissen der beteiligten Akteur:innen gemeinsam vorangebracht werden konnte. Allerdings waren nicht alle Akteur:innen entscheidungsberechtigt. Da Vorschläge für mögliche Verfahren gemacht wurden, geht dieses Element über *Mitdenken/Mitreden* hinaus. Alle Akteur:innen wurden von Anfang an über alle anstehenden Schritte informiert, in dessen Folge Aushandlungsprozesse stattfanden. Diese wurden dialogisch zur Vorbereitung von Entscheidungsfindungen erarbeitet.

(4) Merkmal des Elements *Mitentscheiden* ist es, dass alle Akteur:innen im Umsetzungsprozess eine eigene Stimme hatten und Einfluss auf die gemeinsamen Entscheidungen nehmen konnten. Es fanden

Aushandlungen statt, beispielsweise die Abstimmung von Beiträgen. Im Ergebnis trugen alle Beteiligten die Entscheidung mit, vertraten diese und setzten die EU-JS dementsprechend in den eigenen Strukturen um. Es wurden Vereinbarungen, zum Beispiel in Bezug auf gemeinsame Ziele, getroffen. Ferner wurden weitere Schritte diskutiert sowie festgelegt und somit ein Konsens erarbeitet, an dem alle beteiligten Akteur:innen gleichberechtigt mitwirkten. Das Element Mitentscheiden stellt das schwächste im Teilhabeschema dar.

Resümierend kann aus Sicht der Autorinnen festgehalten werden, dass vor dem Hintergrund der Umsetzung der EU-JS eine Teilhabe der Akteur:innen in unterschiedlichen Formen grundsätzlich möglich war. Dennoch sind deutliche Grenzen zu erkennen. Die Akteur:innen brauchten eine gewisse Grundkenntnis über den Umsetzungsprozess und mussten eine bestimmte Funktion in der eigenen Organisation einnehmen. Zudem lagen Grenzen in den Rahmenbedingungen des Umsetzungsprozesses. Die Gremiensitzungen, waren stark formalisiert. Es erfolgte eine offizielle Einladung, die meist bereits eine Tagesordnung beinhaltete. Grundsätzlich konnten zwar alle Akteur:innen Punkte auf die Tagesordnungen setzen, wurden aber nicht direkt in diesen Prozess mittels einer Abfrage über mögliche Punkte einbezogen.

**4 Chancen und Grenzen politischer Teilhabe** | Im Folgenden wird aus Sicht der Autorinnen diskutiert, was die bisher beschriebenen Erkenntnisse für das politische Ziel der Teilhabe junger Menschen bedeuten kann. Dazu werden die empirischen Befunde mit dem theoretischen und jugendpolitischen Verständnis der EU von Partizipation junger Menschen in Bezug gesetzt, um darüber Chancen aber auch bisherige Grenzen politischer Teilhabe zu identifizieren.

Die Analyseergebnisse zeigen, dass sich die Aussagen der Befragten auf Gelingensbedingungen für die Teilhabe junger Menschen fokussieren. Dabei werden, ebenso wie in den jugendpolitischen Dokumenten der EU, die Information junger Menschen über Teilhabeprozesse und der Dialog zwischen jungen Menschen und politischen Akteur:innen hervorgehoben. Auch werden diverse Formate genannt: Befragungen (schriftlich oder mündlich), Dialog mit (politischen) Entscheidungsträger:innen, die Absenkung des Wahlrechts auf 16 Jahre oder digitale Beteiligungs-

formate. Ähnliche Formate lassen sich in den theoretischen und europäischen Teilhabeformen finden, wobei die Analyse einen bewussten Fokus der politischen Akteur:innen auf Formate der Meinungsabfrage hervorgebracht hat.

Betrachtet man europäische jugendpolitische Aktivitäten seit Beginn der 2000er-Jahre wird deutlich, dass auch hier die Meinungsabfrage junger Menschen als Form der Teilhabe bedeutend war. So wurden zur Erarbeitung des „Weißbuchs für die Jugend“ 2000 und 2001 breit angelegte Konsultationen junger Menschen durchgeführt und eine dauerhafte Struktur zur Konsultation junger Menschen vorgeschlagen (KOM 2001). Diese wurde vom Rat der *Europäischen Union* als eines der Durchführungsinstrumente in der Umsetzung der EU-JS 2010-2019 aufgegriffen, als „Strukturierter Dialog mit jungen Menschen und Jugendorganisationen“ vereinbart und im Laufe der Jahre zum EU-Jugenddialog<sup>16</sup> weiterentwickelt (Rat der *Europäischen Union* 2009 und 2018). In den europäischen jugendpolitischen Aktivitäten stellt der EU-Jugenddialog das relevanteste Jugendbeteiligungsformat dar.

Rieker (2016) bewertet den Befund, dass politische Akteur:innen keine Möglichkeit der Teilhabe über eine Meinungsabfrage junger Menschen hinaus sehen, als Diskrepanz in der Wahrnehmung politischer Akteur:innen und junger Menschen. Die Jugendlichen fühlen sich demnach von politischen Entscheidungsträger:innen nicht ernst genommen und letztlich demotiviert. Diese Diskrepanz stellt eine große Herausforderung für die politische Teilhabe junger Menschen dar. Eine reine Meinungsabfrage kann nur der Beginn von politischer Teilhabe sein. Dass für diese Problematik bereits durchaus ein Bewusstsein besteht, zeigt sich in den jugendpolitischen Dokumenten der EU, in denen zu einer stärkeren Teilhabe junger Menschen aufgerufen wird (KOM 2001).

Teilhabeprozesse junger Menschen im Rahmen politischer Strategieumsetzungen werden flankiert von Chancen und Grenzen. Die Analysen, die dem dargestellten Teilhabeschema zugrunde liegen, haben gezeigt, dass bereits die Möglichkeiten der tatsächlichen Einflussnahme politischer Akteur:innen im gemeinsamen Umsetzungsprozess an Grenzen stoßen. Aufgrund unterschiedlich intensiver Beteiligung am Austausch, verschiedener Funktionen, die die Akteu-



r:innen in den eigenen Organisationen innehalten und den damit verbundenen unterschiedlichen Befugnissen, Entscheidungsprozesse zu gestalten, wurde die Form von Teilhabe im Umsetzungsprozess der EU-JS geprägt. Hinzu kamen die Grenzen, die durch Rahmenbedingungen vorgegeben waren, indem bereits zu Beginn eine Zuständigkeit für den Umsetzungsprozess auf Bundesebene bestimmt werden musste. Dennoch kann diese partizipative Herangehensweise als großer Fortschritt in der jugendpolitischen Zusammenarbeit betrachtet werden.

Die Form der Teilhabe über eine Abfrage von Meinungen birgt jedoch Risiken. Herausforderungen bestehen darin, alle am Prozess Beteiligten ausreichend zu begleiten und zu qualifizieren, um einen erfolgreichen Prozess zu ermöglichen. Es liegt nicht an einer fehlenden Motivation junger Menschen, sich an diesen Prozessen zu beteiligen, sondern vielmehr an der Verantwortung politischer Akteur:innen, sich darauf einzulassen, junge Menschen auch tatsächlich an Entscheidungsprozessen partizipieren zu lassen.

**Stephanie Riedle** ist Diplom-Erziehungswissenschaftlerin und als wissenschaftliche Referentin am DJI tätig, seit 2019 in der Arbeitsstelle *europäische Jugendpolitik*. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind *europäische Jugendpolitik, Jugendpartizipation, non-formales und informelles Lernen und Evaluation*. E-Mail: [riedle@dji.de](mailto:riedle@dji.de)

**Marit Pelzer**, M.A. Erziehungswissenschaften, ist Referentin am DJI und seit 2019 Mitarbeiterin in der Arbeitsstelle *europäische Jugendpolitik*. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind *europäische Jugendpolitik, Inklusion, Partizipation und Demokratieförderung*. E-Mail: [mpelzer@dji.de](mailto:mpelzer@dji.de)

Dieser Beitrag wurde im Rahmen einer double-blind Peer Review begutachtet und am 17.3.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

## Literatur

- Baumbast**, Stephanie; Hofmann-van de Poll, Frederike; Rink, Barbara: Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung der EU-Jugendstrategie in Deutschland. Abschlussbericht der ersten Projektphase. München 2015
- Betz**, Tanja; Gaiser, Wolfgang; Pluto, Liane (Hrsg.): Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Forschungsergebnisse, Bewertungen, Handlungsmöglichkeiten. Schwalbach am Taunus 2010

**BMFSFJ** – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin 2013

**Brückner**, Heide-Rose: Beteiligung in der Schule. Welchen Rahmen bietet die Schule für die Beteiligung von Schülerinnen und Schülern? In: BMFSFJ (Hrsg.): Partizipation von Kindern und Jugendlichen als gesellschaftliche Utopie? Berlin 2001, S. 149-154

**KOM** – Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weißbuch der Europäischen Kommission. Neuer Schwung für die Jugend Europas. In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0681&from=DE> (veröffentlicht 2001, abgerufen am 20.1.2021)

**KOM** – Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment. Eine neue offene Methode der Koordinierung, um auf die Herausforderungen und Chancen einzugehen, mit denen die Jugend konfrontiert ist. In: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0200:FIN:DE:PDF> (veröffentlicht 2009, abgerufen am 20.1.2021)

**Europäische Union**: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. L 112. In: <https://dejure.org/gesetze/AEUV> (veröffentlicht 2012, abgerufen am 4.12.2020)

**Gabriel**, Oscar W.: Politische Partizipation. In: Van Deth, Jan W. (Hrsg.): Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002-2003. Wiesbaden 2004, S. 295-316

**Haubrich**, Karin; Lüders, Christian: Evaluation – mehr als ein Modewort? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugend-erziehung 3/2004, S. 316-337

**Kaase**, Max: Politische Beteiligung. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 3. Die westlichen Länder. München 1992, S. 339-346

**Kaase**, Max: Politische Beteiligung/Politische Partizipation. In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000

**Kersting**, Norbert; Hocks, Phillip: Politische Online- und Offline-Partizipation junger Menschen. In: Drerup, Johannes; Schweiger, Gottfried (Hrsg.): Handbuch Philosophie der Kindheit. Stuttgart 2019, S. 413-418

**King**, Jean A.; Stevahn, Laurie: Interactive Evaluation Practice. Mastering the Interpersonal Dynamics of Program Evaluation. Los Angeles u.a. 2013

**Mayring**, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, Uwe; von Kardorff, Ernst; Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Reinbek bei Hamburg 2013, S. 468-475

**Owen**, John M.: Program Evaluation. Forms and Approaches. New York, London 2006

**Pluto**, Liane: Partizipation in den Hilfen zur Erziehung. Eine empirische Studie. München 2007

**Rat der Europäischen Union**: Entschließung des Rates vom 27. November 2009 über einen erneuerten Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (2010-2018). Amtsblatt 2009/C 311/01. In: <https://eur-lex.europa.eu>

# JUGENDPARTIZIPATION IN LÄNDLICHEN RÄUMEN | Divergierende Leitperspektiven von Akteur:innengruppen

Jan Schameta; Alexandra Engel;

Sascha Schenk

**Zusammenfassung** | Jugendliche in ländlich-peripheren Räumen werden seit einiger Zeit auch in regionalen Entwicklungsprozessen als Zielgruppe behandelt und im Rahmen formaler Partizipationsprozesse einzubinden versucht. Im Akteur:innendreieck Jugendliche-Sozialarbeitende-Verwaltungsfachkräfte treffen wir jedoch auf divergierende Perspektiven auf den Gegenstand der Partizipation, die im vorliegenden Artikel durch eine multisequenzielle Rahmenanalyse aufgedeckt werden.

**Abstract** | For some time now, young people in rural peripheral areas in Germany have been treated as a target group of regional development processes and it has been tried to include them in formal processes of participation. However, in the triangle of young people, social workers and administration professionals, areas of conflict arise due to diverging perspectives on the subject of participation. In this article, we reveal these perspectives using a multi-sequential framework analysis.

**Schlüsselwörter** ► Partizipation  
► Jugendlicher ► Soziale Arbeit  
► Verwaltung

**1 Einleitung** | Als „endogene Ressource“ werden derzeit vor allem Jugendliche in ländlich-peripheren Regionen (BBSR 2018) für die Regionalentwicklung (zum Beispiel Fachkräftemangel) entdeckt und im Rahmen von Partizipationsprozessen zur Zielgruppe (regional)politischer Agenden (Bitzan 2017, Moser 2010). Dabei sind Gelingensfaktoren von Jugendpartizipation seit Langem bekannt und Handlungsempfehlungen erscheinen in einer gewissen Regelmäßigkeit (zum Beispiel BBE Geschäftsstelle GmbH 2016, Bertelsmann Stiftung 2017). Es gelingt jedoch nach wie vor selten, zufriedenstellende Strategien und Konzepte zu finden (Voigts 2017). Deibel und Wagner (2017) kommen zudem auch für die Praxis Sozialer

eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:311:0001:0011:DE:PDF (veröffentlicht 2009, abgerufen am 20.1.2021)

**Rat der Europäischen Union:** Entschließung des Rates zur Förderung der politischen Teilhabe junger Menschen am demokratischen Leben in Europa. In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2015:417:FULL&from=DE> (veröffentlicht 2015, abgerufen am 4.12.2020)

**Rat der Europäischen Union:** Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa: die EU-Jugendstrategie 2019-2027. In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN> (veröffentlicht 2018, abgerufen am 4.12.2020)

**Rat der Europäischen Union:** Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Förderung des Demokratiebewusstseins und des demokratischen Engagements junger Menschen in Europa. In: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_2020\\_415\\_R\\_0009&qid=1606811302038&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2020_415_R_0009&qid=1606811302038&from=EN) (veröffentlicht 2020, abgerufen am 10.12.2020).

**Rieker, Peter:** Politische Partizipation im Jugendalter: Herausforderungen und Ansätze der Förderung. In: Mörgen, Rebecca; Rieker, Peter; Schnitzer, Anna (Hrsg.): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in vergleichender Perspektive. Weinheim und Basel 2016, S. 202-2016

**Sass, Erich; Lange, Mirja:** Politische Partizipation Jugendlicher im Web 2.0. Eine Einführung. In: Technische Universität Dortmund (Hrsg.): Politische Partizipation Jugendlicher im Web 2.0. Dortmund 2015, S. 5-10 ([http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Freiwilliges\\_Engagement/2015-01\\_Expertisen\\_Polit\\_Partizipation\\_WEB\\_2-0.pdf](http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Freiwilliges_Engagement/2015-01_Expertisen_Polit_Partizipation_WEB_2-0.pdf)); abgerufen am 3.12.2020)

**Schmidt, Jan-Hinrik:** Politische Sozialisation und Partizipation von Jugendlichen im Internet. In: Technische Universität Dortmund (Hrsg.): Politische Partizipation Jugendlicher im Web 2.0. Dortmund 2015, S. 11-38 ([http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Freiwilliges\\_Engagement/2015-01\\_Expertisen\\_Polit\\_Partizipation\\_WEB\\_2-0.pdf](http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Freiwilliges_Engagement/2015-01_Expertisen_Polit_Partizipation_WEB_2-0.pdf)); abgerufen am 3.12.2020)

**Schöttle, Sabrina:** Politische Online-Partizipation und soziale Ungleichheit. Eine empirische Studie mit Gender-Fokus. Wiesbaden 2019

**Stark, Toralf:** Demokratische Bürgerbeteiligung außerhalb des Wahllokals. Umbrüche in der politischen Partizipation seit den 1970er-Jahren. Wiesbaden 2019

**van Deth, Jan W.:** Politische Partizipation, In: Kaina, Viktoria; Römmele, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden 2009, S. 141-161

**Walther, Andreas:** Teilhabe als Partizipation – und als Problem. In: Kommission Sozialpädagogik (Hrsg.): Teilhabe in: trotz:durch Sozialpädagogik. Weinheim und Basel 2019, S. 48-64