

An alle Fraktionen des Passauer Stadtrates

Warum eine direkt-partizipative Jugendbeteiligung wirkt

**Sachdarstellung der FDP-Fraktion im Stadtrat Passau zur Sitzung des Ausschusses für
Kinder, Jugend und Familie am 7. Juli 2026**

Forschungslage, rechtlicher Rahmen, Vergleichsmodelle und Begründung des
FDP-Änderungsantrags

Stand: 30. Juni 2026

1. Zusammenfassung

Die kommunalpolitische und sozialwissenschaftliche Forschung zur Jugendbeteiligung ist sich seit über zwanzig Jahren in einer zentralen Frage einig: Nur Beteiligungsformen, die jungen Menschen echte Entscheidungsmacht geben, demokratisch legitimiert sind und strukturell verankert werden, wirken nachhaltig. Reine Vertretungs- oder Sprecherfunktionen ohne Wahl durch die Jugendlichen selbst bleiben in der Mehrzahl der Fälle symbolisch und erreichen die Zielgruppe, die sie eigentlich gewinnen wollen, gerade nicht. Dieser Befund stützt sich auf vier zentrale Quellenstränge: die Stufenmodelle von Hart und Shier, die bundesweite Roth/Stange-Studie für das Deutsche Kinderhilfswerk, die Bertelsmann-Untersuchung „mitWirkung!“ sowie die Positionen des Deutschen Bundesjugendrings und des Bayerischen Jugendrings. Aus dieser Forschungslage leitet sich der Vorschlag der FDP-Fraktion ab, die jugendpolitische Sprecherin bzw. den jugendpolitischen Sprecher in Passau nicht zu benennen, sondern von den Jugendlichen wählen zu lassen.

2. Forschungsstand

2.1 Roth/Stange-Studie für das Deutsche Kinderhilfswerk (2020)

Die bislang umfangreichste empirische Untersuchung zu Kinder- und Jugendparlamenten in Deutschland wurde von Prof. Dr. Roland Roth (Hochschule Magdeburg-Stendal) und Prof. Dr. Waldemar Stange (Leuphana Universität Lüneburg) verantwortet. Grundlage war eine Online-Befragung von 202 begleitenden Fachkräften aus einer Grundgesamtheit von 520 bundesweit bekannten Kommunen mit Kinder- und Jugendparlamenten, ergänzt um qualitative Interviews und Fallstudien. Bayern lag mit 68 Gremien bundesweit im oberen Mittelfeld.

Die Studie hat aus dieser Datenbasis zwanzig Qualitätsmerkmale für wirksame Jugendbeteiligung abgeleitet, von denen die ersten sieben als unverzichtbare Kernmerkmale gelten:

1. ein starkes politisches Mandat
2. strukturelle Verankerung (Ratsbeschluss, Satzung)
3. eine betreuende, unterstützende, moderierende Fachkraft
4. ein eigenes Budget und eigene Gestaltungsmöglichkeiten
5. Repräsentativität und Diversität
6. eine kooperative Haltung von Politik und Verwaltung
7. erfahrbare Selbstwirksamkeit und politischer Einfluss

Eine zentrale empirische Erkenntnis der Studie für die Passauer Debatte: Die häufig vorgetragene Sorge, ein gewähltes Gremium würde niedrigschwellige oder offene Beteiligungsformate verdrängen, hat sich nicht bestätigt. Im Gegenteil – gewählte Kinder- und Jugendparlamente sind in der Regel in vielfältige Beteiligungslandschaften eingebettet und stärken offene Formate, statt sie zu ersetzen.

2.2 Bertelsmann-Untersuchung „mitWirkung!“ (2005–2008)

Das Projekt der Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit UNICEF und dem Deutschen Kinderhilfswerk war zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung die umfangreichste Partizipationsuntersuchung in Deutschland. Wissenschaftlich verantwortet von Prof. Dr. Reinhard Fatke (Universität Zürich) und PD Dr. Dr. Helmut Schneider (Universität Münster), umfasste das Projekt eine repräsentative Befragung von Kindern, Jugendlichen, Eltern und kommunalen Praktikern.

Das zentrale Ergebnis der Studie für die hiesige Debatte lautet sinngemäß: Beteiligung trägt nur dann zur Persönlichkeitsbildung junger Menschen bei und stärkt deren Vertrauen in demokratische Institutionen, wenn die Mitwirkung zu konkreten Ergebnissen führt und nicht Dekoration oder Alibi bleibt. Symbolische Beteiligungsformate ohne Entscheidungsbefugnis bewirken empirisch eher das Gegenteil dessen, was sie intendieren – sie erzeugen Enttäuschung und politische Distanz.

2.3 Deutscher Bundesjugendring (DBJR)

In seiner Position „Generationengerechtigkeit neu denken“ (Vollversammlung Oktober 2025) warnt der DBJR ausdrücklich davor, Jugendbeteiligung auf die Einsetzung einzelner Personen zu reduzieren. Sinngemäß heißt es: Eine Beteiligung einzelner junger Menschen ohne Verankerung in tragfähigen Strukturen bilde „die Jugend“ nicht in ihrer Vielfalt ab und berge die Gefahr institutioneller Abhängigkeiten; Beteiligung gewinne ihre Legitimität erst dann, wenn die beteiligten Personen von jungen Menschen selbst demokratisch legitimiert seien.

Wichtig zur Einordnung: Diese DBJR-Position bezieht sich auf die Bundesebene und kritisiert dort von Ministerien eingesetzte Beiräte. Für die kommunale Ebene empfiehlt der DBJR ausdrücklich gewählte Gremien als geeignetes Format, weil dort Beteiligungsgegenstände konkreter sind und durch Wahlen eine breitere Vertretung möglich wird.

2.4 Bayerischer Jugendring (BJR)

Der Bayerische Jugendring fordert seit Jahren, kommunale Jugendbeteiligung verbindlich zu verankern, und betont (Präsident Matthias Fack), dass ernstgemeinte Jugendbeteiligung lebensweltbezogen sein, Macht abgeben und ausreichende Ressourcen zur Verfügung stellen müsse. Beim BJR ist seit 2023 die landesweite Fach- und Servicestelle Kinder- und Jugendbeteiligung angesiedelt.

3. Theoretischer Rahmen: die Stufenmodelle

Zwei international rezipierte Modelle ordnen ein, wann Beteiligung tatsächlich Beteiligung ist – und wann sie lediglich Symbolik bleibt.

Roger Hart, Ladder of Participation (UNICEF Innocenti, 1992), unterscheidet acht Stufen. Die untersten drei – Fremdbestimmung, Dekoration und Alibi-Teilnahme – sind ausdrücklich keine

echte Partizipation. Echte Beteiligung beginnt erst dort, wo junge Menschen verlässlich informiert werden, konsultiert werden und schließlich selbst mitentscheiden bzw. eigenverantwortlich gestalten.

Harry Shier, Pathways to Participation (Children & Society, 2001), verfeinert dies durch fünf Stufen und drei Festigungsgrade (openings, opportunities, obligations). Entscheidend ist: Erst wenn Beteiligung verbindlich in der Organisation oder Satzung festgeschrieben ist (obligation), greift sie dauerhaft.

Übersetzt auf die Passauer Debatte: Eine vom Oberbürgermeister benannte Einzelperson, die für junge Menschen spricht, ohne von ihnen gewählt zu sein, befindet sich nach beiden Modellen auf den unteren Stufen – informiert, vermittelt, repräsentiert, aber sie überträgt keine Entscheidungsmacht an die Jugendlichen selbst. Eine vom Jugendbeirat gewählte und vom Stadtrat bestellte Sprecherin oder ein gewählter Sprecher erreicht die oberen Stufen, weil junge Menschen über ihre eigene politische Vertretung mitentscheiden.

4. Rechtliche Grundlagen

- UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 12: Recht des Kindes, seine Meinung in allen es berührenden Angelegenheiten frei zu äußern. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 des UN-Ausschusses stellt klar, dass bloßes Zuhören nicht genügt – die Meinung muss ernsthaft berücksichtigt werden.
- § 8 SGB VIII: Kinder und Jugendliche sind an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen.
- Art. 16 Abs. 2 AGSG (Bayern): Verpflichtung kommunaler Träger, Kinder und Jugendliche bei der Planung und Ausgestaltung von Angeboten der Jugendhilfe altersgemäß zu beteiligen.
- Art. 23 Bayerische Gemeindeordnung (BayGO): Rechtsgrundlage für kommunale Satzungen – exakt jene Norm, auf die Regensburg, Erlangen und Ingolstadt ihre Jugendgremien stützen.
- Geschäftsordnung des Stadtrats Passau (Fassung vom 24.04.2023) sowie Hauptsatzung der Stadt Passau (vom 06.05.2020): Die Bestellung von Beauftragten ist Sache des Stadtrats als Kollegialorgan, nicht eine Einzelentscheidung des Oberbürgermeisters. Der Stadtrat kann das Verfahren der Auswahl selbst bestimmen und an ein Votum der Jugendlichen binden.

Eine ausdrückliche landesrechtliche Pflicht zur kommunalen Jugendbeteiligung existiert in Bayern – anders als etwa in Baden-Württemberg (§ 41a GemO BW) – nicht. Genau deshalb steht es der Stadt Passau frei, hier freiwillig zum Vorbild zu werden.

5. Vergleichsmodelle aus Bayern

Regensburg richtete 2015 per Satzung nach Art. 23 BayGO einen Jugendbeirat ein, der seit Januar 2016 alle zwei Jahre direkt von den 14- bis 17-Jährigen gewählt wird. Der Beirat besteht aus bis zu 25 stimmberechtigten Mitgliedern (21 gewählt, 4 vom Stadtjugendring entsandt), verfügt über ein Erläuterungsrecht im Stadtrat, eine geschäftsführende Stelle im Amt für kommunale Jugendarbeit und Sitzungsgelder. Bei der Wahl 2025 waren rund 4.800 Jugendliche wahlberechtigt.

Erlangen betreibt seit Mai 2002 ein Jugendparlament mit 15 ehrenamtlichen Mitgliedern im Alter von 12 bis 18 Jahren, zwei Jahren Amtszeit, einem Jahresbudget von 5.000 Euro und einem Antragsrecht im Stadtrat mit einer verbindlichen Behandlungsfrist von drei Monaten. Bei der Neuwahl 2025 waren rund 7.000 Jugendliche wahlberechtigt. Konkrete Anträge, die so umgesetzt wurden, reichen von Sportplatzbeleuchtung über kostenlose Hygieneartikel an Schulen bis hin zu Calisthenics-Anlagen.

Ingolstadt beschloss im Februar 2021 die Einrichtung eines Jugendparlaments mit 25 Mitgliedern im Alter von 14 bis unter 21 Jahren – einbezogen sind ausdrücklich auch Schülerinnen und Schüler sowie Studierende der Region 10 ohne Hauptwohnsitz. Die erste Wahl im Juni 2021 war die erste Online-Jugendwahl Bayerns; die Wahl ist kombiniert per Wahllokal, Brief- und Online-Wahl möglich. Das Jugendparlament verfügt über das mit 30.000 Euro pro Jahr größte Budget einer bayerischen Jugendvertretung.

Pfaffenhofen a. d. Ilm zeigt, dass sich ein gewähltes Gremium und eine kommunale Schnittstelle hervorragend ergänzen: Das seit 1998 bestehende Jugendparlament wird von einer städtischen Fachstelle und einer Jugendreferentin begleitet. In einer Anhörung des Bayerischen Landtags wurde das Modell als Best Practice mit „pädagogisch geschultem Fachpersonal“ hervorgehoben.

Allen vier Modellen ist gemeinsam: Die Jugendlichen wählen selbst, das Gremium hat ein eigenes Antragsrecht, es verfügt über Budget und Geschäftsstelle, und es ist per Satzung dauerhaft verankert.

6. Bewertung des OB-Vorschlags

Der Vorschlag von Oberbürgermeister Andreas Rother, eine jugendpolitische Sprecherin oder einen jugendpolitischen Sprecher einzurichten, enthält richtige und wertvolle Elemente. Das Ziel niedrigschwelliger, moderner, digitaler wie persönlicher Ansprache und insbesondere das ausdrückliche Anliegen, auch jene jungen Menschen zu erreichen, die bislang keine Berührungspunkte mit Kommunalpolitik hatten, deckt sich mit den Qualitätskriterien der Forschung. Dass mit Frau Stadträtin Johanna Seitz eine engagierte, glaubwürdige junge Persönlichkeit für diese Aufgabe in Aussicht genommen ist, würdigt die FDP-Fraktion ausdrücklich.

Strukturell unterlegen ist der Vorschlag dort, wo er die Funktion als reine Personalentscheidung des Oberbürgermeisters konstruiert. Eine vom Oberbürgermeister benannte Sprecherin bezieht ihre Legitimation aus dem Vertrauen des OB, nicht aus dem Vertrauen der Jugendlichen, die sie vertreten soll. Daraus ergeben sich drei strukturelle Defizite, die der Forschungslage widersprechen:

1. Fehlende demokratische Legitimation: Die zentrale Erkenntnis aller einschlägigen Studien lautet, dass Jugendbeteiligung Legitimation durch Wahl der Jugendlichen selbst benötigt.
2. Schwache Rückbindung an die Zielgruppe: Eine benannte Sprecherin ist primär dem OB rechenschaftspflichtig, eine gewählte Sprecherin den Jugendlichen.
3. Verzicht auf demokratische Bildung: Eine Benennung verschenkt das Bildungspotenzial eines echten Wahlverfahrens – mit Kandidaturen, Programmen, Abstimmung und Verantwortung.

7. Der Vorschlag der FDP-Fraktion: zweistufiges Verfahren

Die FDP-Fraktion schlägt ein zweistufiges Verfahren vor, das den Grundgedanken des Oberbürgermeisters aufgreift und um den demokratischen Baustein ergänzt:

Stufe 1: Auf Grundlage von Art. 23 BayGO wird per Satzung ein Jugendbeirat eingerichtet. Die Mitglieder werden von den 14- bis 21-jährigen Passauer Jugendlichen direkt gewählt, mit Stimmabgabe an Schulen, per Briefwahl und online (nach dem Ingolstädter Vorbild).

Stufe 2: Der so gewählte Jugendbeirat wählt aus dem Kreis der bewerbenden Stadtratsmitglieder die jugendpolitische Sprecherin oder den jugendpolitischen Sprecher. Bewerben können sich alle interessierten Mitglieder des Stadtrats aus allen Fraktionen. Die Bewerbungen erfolgen schriftlich mit einem Kurzkonzept; vor der Wahl stellen sich die Bewerberinnen und Bewerber in einem öffentlichen Jugendforum persönlich vor. Der Stadtrat bestellt die vom Jugendbeirat gewählte Person anschließend formal.

Die rechtliche Letztentscheidung – die Bestellung des Beauftragten – bleibt damit beim Stadtrat als Kollegialorgan, wie es die Bayerische Gemeindeordnung und die Geschäftsordnung des Stadtrats Passau vorsehen. Sie ist aber an das demokratische Votum der Jugendlichen gebunden. Die Konstruktion ist verfassungs- und kommunalrechtlich tragfähig und nimmt verbreitete Modelle der Beiratspraxis auf (in zahlreichen Seniorenbeiräten wählt das Gremium aus seiner Mitte einen Vorstand und benennt Schnittstellen, und in Regensburg entsendet der Stadtjugendring verbindlich Mitglieder in den Jugendbeirat).

8. Politische Einordnung

Die FDP-Fraktion versteht ihren Änderungsantrag ausdrücklich nicht als Frontstellung gegen den Oberbürgermeister, sondern als demokratische Weiterentwicklung seines Vorschlags. Auch richtet sich der Vorschlag gegen niemanden persönlich. Jede bislang ins Gespräch gebrachte Kandidatin und jeder Kandidat hätte in einem offenen Wahlverfahren beste Chancen – im Gegenteil: Eine gewählte jugendpolitische Sprecherin geht mit einem deutlich stärkeren Mandat in ihr Amt als eine benannte.

Bei sinkender Wahlbeteiligung gerade in jungen Altersgruppen und wachsender politischer Polarisierung ist institutionalisierte, demokratisch legitimierte Jugendbeteiligung eine demokratiepolitische Investition. Die Stadt Passau kann hier auf kommunaler Ebene Anschluss an die führenden bayerischen Modelle finden und gleichzeitig einen eigenständigen Akzent setzen, indem sie die Schnittstellenfunktion zwischen Jugendbeirat und Stadtrat erstmals demokratisch wählen lässt.

9. Quellen

[1] Roland Roth / Waldemar Stange: Starke Kinder- und Jugendparlamente. Kommunale Erfahrungen und Qualitätsmerkmale. Hrsg. Deutsches Kinderhilfswerk e. V., 2020.

[2] Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten,

Fakten, Perspektiven / Initiative „mitWirkung!\", 2008 (wiss. Leitung R. Fatke, H. Schneider).

[3] Deutscher Bundesjugendring: Generationengerechtigkeit neu denken – Für eine Politik der intergenerationellen Solidarität, Beschluss der Vollversammlung Oktober 2025.

<https://www.dbjr.de>

[4] Roger Hart: Children's Participation. From Tokenism to Citizenship. UNICEF Innocenti Essays No. 4, Florenz 1992.

[5] Harry Shier: Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligations. In: Children & Society 15 (2001), S. 107–117.

[6] Bayerischer Jugendring: Jugendgerechte Kommune – Empfehlungen und Qualitätskriterien. <https://www.bjr.de>

[7] UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 12 und Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes). <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de>

[8] § 8 SGB VIII; Art. 16 Abs. 2 AGSG (Bayern); Art. 23 BayGO. <https://www.gesetze-bayern.de>

[9] Satzung der Stadt Regensburg für den Jugendbeirat (01.07.2015) sowie Wahlordnung (30.04.2015). <https://www.regensburg.de/stadtrecht>

[10] Satzung der Stadt Erlangen für das Jugendparlament. <https://erlangen.de>

[11] Satzung der Stadt Ingolstadt für das Jugendparlament; Wahlordnung. <https://jupa-ingolstadt.de/wissenswertes>

[12] Geschäftsordnung des Stadtrats der Stadt Passau (Fassung vom 24.04.2023); Hauptsatzung der Stadt Passau (06.05.2020). <https://www.passau.de/rathaus-buergerservice/politik/stadtrecht-satzungen-verordnungen/>

[13] Stadt Pfaffenhofen a. d. Ilm: Jugendparlament. <https://pfaffenhofen.de/artikel/jugendparlament/>

Für die FDP Fraktion

Prof. Dr. Holm Putzke LL.M. (Fraktionsvorsitzender)
Prof. Georg Steiner (stv. Fraktionsvorsitzender)
Sebastian Frankenger (stv. Fraktionsvorsitzender)