



## Impulsbeitrag

# Ungleich verpflichtet: Kommunen und die rechtlichen Grundlagen von Kinder- und Jugendbeteiligung

## Implikationen für das kommunale Bildungsmanagement

Maybrit Windmann, REAB Nord

### Einleitung

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist in Deutschland rechtlich auf mehreren Ebenen verankert. Auf Bundesebene geben die UN-Kinderrechtskonvention und das Grundgesetz zentrale Leitlinien vor. Mit dem SGB VIII sowie dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz hat der Bund die Beteiligung als strukturelles Prinzip der Kinder- und Jugendhilfe konkret festgeschrieben.

Auf den ersten Blick scheint damit ein einheitlicher rechtlicher Rahmen zu bestehen, der die Berücksichtigung von Interessen junger Menschen in Deutschland verbindlich vorgibt. Wirft man einen genaueren Blick in die Bundesländer, zeigt sich jedoch ein differenzierteres Bild: Wo ein junger Mensch aufwächst, ist entscheidend für seine oder ihre Möglichkeiten und Rechte zur Beteiligung. Rechtliche Vorgaben zur Beteiligung junger Menschen sind nämlich nicht einheitlich ausgestaltet. Sie unterscheiden sich deutlich sowohl zwischen den Bundesländern als auch auf kommunaler Ebene. Während Gemeinden in vielen Bundesländern ausdrücklich zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verpflichtet sind, fehlt auf Kreisebene häufig eine vergleichbare Regelung. Die Pflicht zur Beteiligung von jungen Menschen bezieht sich hier oftmals nur auf einzelne Bereiche, insbesondere auf die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe.

Dies führt dazu, dass Beteiligung in der Praxis unterschiedlich stattfindet, Zuständigkeiten uneindeutig sind und vorhandene Spielräume nicht immer voll ausgeschöpft werden. Dabei kommt gerade den Landkreisen eine wichtige Rolle zu: Sie koordinieren, vernetzen und gestalten zentrale Rahmenbedingungen – auch für

Beteiligung von jungen Menschen. Wo gesetzliche Vorgaben offenbleiben, sind sie gefordert, eigene Lösungen zu entwickeln.

Dieser Beitrag verfolgt daher zwei Ziele: Zum einen wird ein strukturierter Überblick über die relevanten rechtlichen Grundlagen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gegeben. Zum anderen wird herausgearbeitet, welche Implikationen sich daraus insbesondere für die Landkreisebene ergeben

### 1. Bundesebene

Die bundesrechtlichen Grundlagen bilden den Ausgangspunkt für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Sie setzen verbindliche Mindeststandards, bleiben jedoch in ihrer konkreten Ausgestaltung häufig offen.

Zentrale normative Grundlage ist die UN-Kinderrechtskonvention. In Artikel 12 wird festgeschrieben, dass Kinder das Recht haben, ihre Meinung in allen sie betreffenden Angelegenheiten frei zu äußern und dass diese angemessen zu berücksichtigen ist. In Deutschland hat die Konvention den Rang eines einfachen Bundesgesetzes, das heißt, sie steht rechtlich auf derselben Stufe wie andere Bundesgesetze und unterhalb des Grundgesetzes. Sie ist damit verbindlich, kann aber durch spätere Bundesgesetze eingeschränkt oder konkretisiert werden.

Bisher gibt es keine explizite Absicherung von Kinder- und Jugendbeteiligung im Grundgesetz (DKHW 2019: 12). Gleichwohl lassen sich aus den Grundrechten – insbesondere aus dem Demokratieprinzip und dem Schutz der Menschenwürde – grundlegende Anforderungen an die Berücksichtigung ihrer Interessen ableiten.

Gefördert vom:

Konkret festgelegt ist Kinder- und Jugendbeteiligung bisher hauptsächlich im SGB VIII, wo Leistungen für Kinder, junge Menschen und deren Familien geregelt werden. Das SGB VIII setzt einen gesetzlichen Rahmen, der über die einzelnen Landesausführungsgesetze zum SGB VIII weiter ausgeformt wird. Zwar wird in § 8 Abs. 1 beschrieben, dass Kinder und Jugendliche „entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen“ sind. Diese Beteiligungsrechte wurden mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) von 2021 auch noch einmal deutlich gestärkt. Dies bedeutet aber, dass die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nur in Bezug auf die öffentliche Jugendhilfe sichergestellt ist (DKHW 2019: 13). Für andere kommunale Handlungsfelder – etwa Bildung, Stadtentwicklung oder Mobilität – ergeben sich daraus keine unmittelbar gleichwertigen Beteiligungspflichten.

Eine fachrechtliche Erweiterung stellt das Baugesetzbuch (BauGB) dar. Nach § 1 Abs. 6 sind bei der Bauleitplanung auch die sozialen und kulturellen Bedürfnisse junger Menschen zu berücksichtigen. Das bedeutet, die Kommune muss die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen ermitteln, sie in die Planung einbeziehen und bei einer Entscheidung mit abwägen. Relevanz besitzt dies vor allem für kreisfreie Städte und Gemeinden, da sie im Gegensatz zu Landkreisen selbst Bauleitplanung betreiben. Dies kann zum Beispiel beinhalten zu erheben, wo junge Menschen Räume brauchen (Schulwege, Freizeitflächen, Treffpunkte etc.) und wie diese gestaltet werden sollen.

## 2. Landesebene

Während das Bundesrecht Beteiligung grundsätzlich vorgibt, übernehmen die Länder eine zentrale Rolle bei der Konkretisierung der bundesrechtlichen Vorgaben. Auf Landesebene ergeben sich Rechte zur Beteiligung erstens aus den Kinder- und Jugendhilfegesetzen sowie den Ausführungsgesetzen zum SGB VIII der Länder und zweitens aus dem Kommunalrecht, insbesondere den Landkreisordnungen und Gemeindeordnungen. Diese landesrechtlichen Regelungen zur Kinder- und Jugendbeteiligung sind jedoch uneinheitlich ausgestaltet. Während einige Bundesländer Beteiligungsrechte ausdrücklich in Verfassungen oder Ausführungsgesetzen zum SGB VIII verankern, bleiben sie in anderen Ländern deutlich offener. Die Gemeindeordnungen und Landkreisordnungen liegen ebenfalls in der Zuständigkeit der Bundesländer. Ihre Ausgestaltung entscheidet maßgeblich über Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in den Kommunen (DKHW 2019: 15 ff.).

Für die kommunale Praxis bedeutet dies: Da die rechtlichen Pflichten zur Beteiligung junger Menschen je nach Bundesland erheblich variieren – sowohl hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit als auch hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung (s. Kapitel 3) – entstehen unterschiedliche Handlungsspielräume: In einigen Ländern werden Beteiligungsstrukturen stärker normiert, in anderen hängt ihre Umsetzung stärker von kommunaler Initiative ab.

## 3. Kommunale Ebene

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Raum ist auf kommunaler Ebene verbindlich in den Gemeindeordnungen (bzw. Kommunalverfassungen) und Landkreisordnungen der Bundesländer geregelt. Für Hamburg und Berlin gelten für die Arbeit der Bezirke Bezirksverwaltungsgesetze, für die Stadt Bremen Ortsgesetze sowie für Bremerhaven eine eigene Kommunalverfassung. In vielen Gemeindeordnungen und vereinzelt auch in Landkreisordnungen der Länder sind Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen mittlerweile normiert (DKHW 2019: 19). Diese legen fest, ob die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verpflichtend und wie verbindlich sie ist. Hier treten die Unterschiede zwischen den Bundesländern besonders deutlich hervor.

### Verbindlichkeit: Muss-, Soll- und Kann-Regelungen

Die rechtliche Verankerung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den Bundesländern erfolgt in unterschiedlicher Verbindlichkeit. Für die kommunale Praxis – insbesondere in Landkreisen und kreisfreien Städten – ist die Unterscheidung zwischen **Muss-, Soll- und Kann-Regelungen** (vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit) zentral, da sie den Handlungsspielraum und die Verbindlichkeit maßgeblich bestimmt.

» **Muss-Vorschriften** verpflichten Kommunen eindeutig zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Die Beteiligung bei Planungen und Vorhaben ist hier rechtlich zwingend vorgeschrieben. Ein Unterlassen führt in der Regel zur Rechtswidrigkeit von Entscheidungen. Damit besteht auch ein erhöhter Bedarf an struktureller Verankerung (z. B. Beteiligungskonzepte, festgeschriebene Verfahren). Muss-Vorschriften begründen eine klare Pflichtaufgabe im kommunalrechtlichen Sinne.

» **Soll-Vorschriften** definieren Beteiligung als gesetzlichen Normalfall, erlauben jedoch vereinzelte Abweichungen. Juristisch handelt es sich um *intendiertes Ermessen*: Die Beteiligung ist grundsätzlich durchzuführen, Abweichungen sind jedoch möglich, wenn sie sachlich begründet werden können. Soll-Regelungen bewegen sich damit zwischen Pflicht und Ermessen: Sie begründen eine regelhafte Verpflichtung, erlauben jedoch mehr Flexibilität in atypischen Situationen.

» **Kann-Vorschriften** eröffnen die Möglichkeit zur Beteiligung, ohne eine Verpflichtung zu begründen. Die Entscheidung liegt im *pflichtgemäßen Ermessen* der zuständigen Stellen. Das bedeutet Beteiligung ist rechtlich optional und es besteht keine Begründungspflicht für ein Unterlassen. Damit wird die Beteiligung junger Menschen zur freiwilligen Aufgabe der Kommunen. Die Umsetzung hängt also stark von politischem Willen, Ressourcen und Verwaltungskultur ab.

Je schwächer die gesetzliche Verbindlichkeit, desto stärker ist die Umsetzung auf kommunale Initiative angewiesen.

## Gemeinde- und Kreisebene im Vergleich

Ein zentraler Befund zeigt sich im Vergleich der kommunalen Ebenen. In vielen Bundesländern sind Gemeinden durch ihre Gemeindeordnungen ausdrücklich zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verpflichtet – jedoch nicht in allen. In welchen Bundesländern welche Regelungen gelten, wurde in diesem Artikel des Deutschen Kinderhilfswerks e.V. (2019) detailliert dargestellt. Eine Übersicht inkl. der zugehörigen Gesetzestexte bietet auch die Übersicht am Ende dieses Impulspapiers.

Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen finden sich in nur vier Bundesländern in den Landkreisordnungen: In Hessen, Sachsen, Rheinland-Pfalz (jeweils „Soll-Bestimmungen“) und Brandenburg („Muss-Bestimmung“). Für die Mehrheit der Bundesländer gilt, dass in den Landkreisordnungen entsprechende ausdrückliche Beteiligungspflichten fehlen.

Da kreisfreie Städte die Aufgaben von Gemeinde und Landkreis in einer Gebietskörperschaft vereinen – also Städte ohne umgebenes Kreisgebiet sind –, greifen für sie in der Regel die Beteiligungspflichten der Gemeindeordnungen. Zudem verfügen sie über eigene Hebel wie die Bauleitplanung (vgl. Kapitel 1), mit denen Bedarfe junger Menschen direkt in die Stadtentwicklung einfließen können. Die im Folgenden beschriebene strukturelle Verantwortungslücke betrifft daher primär die Landkreise, in denen die Zuständigkeiten zwischen kreisangehörigen Gemeinden und der Kreisverwaltung oft fragmentiert sind.

Diese unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung führt zu einer strukturellen Verantwortungslücke auf Landkreisebene. Beteiligung ist hier häufig nicht als umfassende Pflichtaufgabe definiert, sondern ergibt sich nur indirekt aus fachrechtlichen Vorgaben – insbesondere aus dem SGB VIII. In der Praxis bedeutet das: Beteiligung junger Menschen ist häufig auf einzelne Handlungsfelder, insbesondere die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe, beschränkt und sie ist stärker abhängig von politischen Prioritäten. In der Konsequenz bedeutet das: Die konkrete Ausgestaltung von Beteiligung über die Jugendhilfe hinaus wird zur aktiven Steuerungsaufgabe der Landkreise selbst. Sie können (und müssen oft) eine impulsgebende und koordinierende Rolle übernehmen, indem sie eigene Leitlinien und Beteiligungskonzepte entwickeln, wenn Sie die Rechte von Kindern und Jugendlichen im Kreisgebiet stärken und verbindlich verankern wollen.

Dies kann unter anderem erfolgen durch:

- » die Entwicklung kommunaler Leitlinien zur Kinder- und Jugendbeteiligung
- » die Verankerung von Beteiligung in Planungsprozessen (z. B. Bildungs- oder Jugendhilfeplanung)
- » die Beteiligung an Gremien wie dem Jugendhilfeausschuss oder dem Bildungsausschuss
- » den Aufbau koordinierender Strukturen innerhalb der Verwaltung

» sowie die Förderung eigenständiger Jugendstrukturen und Interessenvertretungen (finanziell oder koordinierend).

Als schon bestehende Schnittstelle zwischen den verschiedenen Ressorts der Kommunalverwaltung, der Politik und externen Akteuren bietet das datenbasierte kommunale Bildungsmanagement Strukturen, die gezielt zur Stärkung von Kinder- und Jugendbeteiligung genutzt werden können. Das funktioniert allerdings nur, wenn die Beteiligung junger Menschen als Ziel aktiv definiert wird. Zum Beispiel eröffnen kommunale Bildungsleitbilder einen strategischen Zugang: Werden Kinder und Jugendliche aktiv in den Entwicklungsprozess (zum Beispiel durch Workshops oder Befragungen) einbezogen, können ihre Perspektiven nicht nur inhaltlich berücksichtigt, sondern Kinder- und Jugendbeteiligung selbst als Ziel im Leitbild verankert werden. Mit dem politischen Beschluss eines solchen Leitbilds erhält Kinder- und Jugendbeteiligung zugleich ein institutionelles Mandat.

## 4. Praxisbeispiel: Landkreis Leipzig

Ein Beispiel für eine aktive Ausgestaltung von Kinder- und Jugendbeteiligung bietet der Landkreis Leipzig. Auch wenn im Freistaat Sachsen die Beteiligung durch eine „Soll“-Bestimmung auf Landkreisebene rechtlich stark normiert ist, erfordert auch dies die konkrete Ausgestaltung der Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen. Ausgangspunkt im Landkreis Leipzig war daher ein politischer Beschluss des Kreistags, der die Verwaltung mit der Entwicklung eines landkreisweiten Beteiligungskonzepts beauftragte, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Ziel war es, gemeinsam mit jungen Menschen und erwachsenen Expert:innen geeignete Verfahren zu entwickeln, wie Kinder und Jugendliche auf Landkreisebene an den für sie relevanten Entscheidungsprozessen beteiligt werden können. Bereits bestehende kommunale Projekte und Strukturen sollten dabei unterstützt und gebündelt werden. Es entstand ein partizipativer Entwicklungsprozess, in dem junge Menschen gemeinsam mit Verwaltungsmitarbeitenden, politischen Vertreter:innen, Fachkräften der freien Jugendhilfe und Jugendverbänden sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren zentrale Inhalte des Konzepts erarbeiteten.

Zentrales Element des Beteiligungskonzepts ist die Einrichtung einer landkreisweiten Jugendgruppe, die sich als Stellvertretung für alle jungen Menschen im Landkreis verstehen und als zuverlässiges Bindeglied zwischen Kindern und Jugendlichen und der Landkreisverwaltung agieren soll. Ergänzend wurde im Stellenplan des Jugendamts eine halbe Personalstelle eingerichtet, die Beteiligungsprozesse koordiniert und als Vermittlungsinstanz dient. Darüber hinaus sind regelmäßige Formate wie Jugendkonferenzen sowie digitale Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen, um unterschiedliche Zugänge zu schaffen.

Beteiligung wird aber auch im Verwaltungshandeln selbst verankert: Die landkreisweite Jugendgruppe soll zeitnah nach den Gre-

miensitzungen über die öffentlichen Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses und des Kreistags informiert werden und den Raum für Fragen und Anmerkungen der jungen Menschen eröffnen. Durch einen standardisierten Prüfprozess wird systematisch hinterfragt, ob und wie Jugendliche bei Vorhaben einzubeziehen sind. Der Jugendhilfeausschuss hat die Möglichkeit, junge Menschen zur Beratung von Angelegenheiten hinzuziehen. Außerdem findet zu Beginn jeder öffentlichen Sitzung des Jugendhilfeausschusses eine Fragerunde statt, bei der junge Menschen Anregungen und Vorschläge zu Angelegenheiten des Jugendhilfeausschusses unterbreiten können. Jugendlichen wird zudem das Recht eingeräumt, im Jugendhilfeausschuss bei der Vorbereitung wichtiger Entscheidungen ihre Meinung zu äußern. Das Konzept des Landkreises soll – auch unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – stetig weiterentwickelt werden.

Das Beispiel macht auch deutlich, dass rechtliche Vorgaben allein keine systematische Umsetzung von Beteiligung garantieren. Erst durch administrative Konkretisierung, institutionelle Verankerung und politische Priorisierung werden die Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen wirksam.

#### Fazit

Die rechtlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland sind auf mehreren Ebenen verankert, jedoch uneinheitlich ausgestaltet. Auf kommunaler Ebene zeigen sich insbesondere zwischen Gemeinden und Landkreisen deutliche Unterschiede in der Verbindlichkeit. Besonders auf Landkreisebene besteht eine strukturelle Verantwortungslücke.

Gleichzeitig liegt darin ein zentraler Ansatzpunkt für kommunales Handeln: Gerade dort, wo rechtliche Vorgaben offenbleiben – egal ob auf Landkreis- oder Gemeindeebene –, kommt Kommunen eine aktive Gestaltungsrolle zu. Kommunen sind nicht nur Umsetzer rechtlicher Anforderungen, sondern zentrale Akteure, die Beteiligung vor Ort konkretisieren und institutionell verankern können. Je schwächer die gesetzliche Regelung, desto stärker wird Beteiligung zur Gestaltungsaufgabe der Kommune selbst.

Für das kommunale Bildungsmanagement bedeutet dies, Beteiligung nicht allein als rechtliche Pflicht zu verstehen, sondern als strategische Aufgabe, die aktiv gestaltet werden muss. Nur so können die bestehenden Spielräume genutzt und gleichwertige Beteiligungschancen für junge Menschen geschaffen werden.

## Ihre Ansprechperson



**Maybrit Windmann**

*Qualifizierung und Vernetzung*

Telefon: 0431 66 87 08-16

E-Mail: [maybrit.windmann@dkjs.de](mailto:maybrit.windmann@dkjs.de)

## Über uns

Die REAB Nord berät und begleitet Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie die Städte Hamburg und Bremen/Bremerhaven, die ihre Bildungslandschaft durch datenbasierte Steuerung weiterentwickeln und dabei Antworten auf drängende Herausforderungen im Bildungsbereich finden möchten.

**Dieses Vorhaben wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.**

**Bildnachweis:** ©iStock (akindo)

## Kontakt

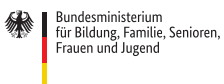
Haben Sie Fragen zu unserer Arbeit? Haben Sie ein konkretes Anliegen oder benötigen Sie weitere Informationen? Sprechen Sie uns gerne an!

Das Team der REAB Nord steht Ihnen gerne zur Verfügung und freut sich darauf, Sie zu unterstützen.

Tel.: 0431 66 87 08-0

[www.reab-nord.de](http://www.reab-nord.de)

Gefördert vom:



# Übersicht: Regelungen der Kinder- und Jugendbeteiligung

Darstellung der Verbindlichkeit („Kann“- , „Soll“- bzw. „Muss“-Bestimmung) und die zugehörigen Gesetze nach Bundesländern

Bundesland	Gemeindeordnung		Landkreisordnung	
Baden-Württemberg	muss (für Jugendliche) / soll (für Kinder)	§ 41a GemO	--	
Bayern	--		--	
Berlin	--			
Brandenburg	muss	§ 18 BbgKVerf	muss	§ 131 BbgKVerf*
Bremen	kann (muss für Bremer- haven)	Bremen: § 6 OBG Bremerhaven: § 18 VerfBrhv		
Hamburg	muss	§ 33 BezVG		
Hessen	soll	§ 4c HG § 8c HGO	soll	§ 4c HKO
Mecklenburg-Vorpommern	--		--	
Niedersachsen	soll	§ 36 NKomVG	--	
Nordrhein-Westfalen	kann	§ 27a GO NRW	--	
Rheinland-Pfalz	soll	§ 16c GemO § 56b GemO	soll	§ 11c LKO § 49 c LKO
Saarland	kann	§ 5 Abs. 2 KSVG § 49a Abs. 1-3 KSVG	--	
Sachsen	soll	§ 47a SächsGemO	soll	§ 43a SächsLKro
Sachsen-Anhalt	soll	§ 80 KVG LSA	--	
Schleswig-Holstein	muss	§ 47f GO	--	
Thüringen	--		--	

\* Besagt, dass Regelungen der Gemeinden auch für Landkreise gelten, sofern keine abweichende Regelung getroffen wurde.

Eigene Darstellung in Anlehnung an Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (2019), S. 24

## Literatur

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz:** *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, <https://hdr4.bmj.de/Webs/HDR/DE/Inhaltsuebersicht/Teil-B/Abschnitt-III/5/5.html?nn=167640> (letzter Aufruf: 08.06.2026)

**Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (2019):** *Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Eine Zusammenstellung der gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene und ein Vergleich der Bestimmungen in den Bundesländern und auf kommunaler Ebene*, 3. komplett überarbeitete Auflage, [https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1\\_Unsere\\_Arbeit/1\\_Schwerpunkte/3\\_Beteiligung/3.11\\_Studie\\_Beteiligungsrechte/Studie\\_Beteiligungsrechte\\_von\\_Kindern\\_und\\_Jugendlichen.pdf](https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/3_Beteiligung/3.11_Studie_Beteiligungsrechte/Studie_Beteiligungsrechte_von_Kindern_und_Jugendlichen.pdf) (letzter Aufruf: 08.06.2026)

**Landkreis Leipzig (2023):** *Jugendbeteiligung im Landkreis Leipzig. Konzept zur Etablierung von Beteiligungsformaten auf Landkreisebene*, [https://www.landkreisleipzig.de/files/user\\_upload/Anliegen/2\\_Dezernat\\_2/Jugendamt/Jugendhilfeplanung/Konzept\\_landkreisweite\\_Jugendbeteiligung.pdf](https://www.landkreisleipzig.de/files/user_upload/Anliegen/2_Dezernat_2/Jugendamt/Jugendhilfeplanung/Konzept_landkreisweite_Jugendbeteiligung.pdf) (letzter Aufruf: 08.06.2026)

Gefördert vom:

