# Die Gestaltung von Lebensbedingungen junger Menschen als gemeinsame Aufgabe von Jugendpolitik in Europa

## Bestandsaufnahme und Ausblick der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa

*Hans-Georg Wicke*


Hans-Georg Wicke

**Zusammenfassung**
Jugendpolitik und Europa – eine Verbindung, die vor Jahren noch auf heftigste Ablehnung gestoßen ist. Mit dem Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend Europas“ wurde jedoch in 2001 ein jugendpolitischer Paradigmenwechsel eingeleitet. Seitdem hat sich die europäische Zusammenarbeit im Jugendbereich in drei Säulen entwickelt: die Offene Methode der Koordinierung, der Europäische Pakt für die Jugend sowie die Jugendpolitik als Querschnittspolitik.

Seit 2006 werden grundlegende Überlegungen zur Weiterentwicklung der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa angestellt. Die Debatte um die Neugestaltung von Jugendpolitik in Europa soll 2009 abgeschlossen sein.

Der Artikel zieht im ersten Teil eine Bilanz der bisherigen jugendpolitischen Entwicklungen auf europäischer Ebene. Im zweiten Teil stellt er konkrete Überlegungen für die Gestaltung einer Jugendpolitik in Europa an, die perspektivisch auf fünf zentralen Elementen beruhen sollte:

– Die Gestaltung der Lebensbedingungen von jungen Menschen in Europa ist eine gemeinsame Verantwortung der EU und deren Mitgliedstaaten.
– Ressortpolitik und Querschnittspolitik müssen zu einer ganzheitlichen und verbindlichen Kinder- und Jugendpolitik in Europa verbunden werden.
– Die EU hat eine ergänzende aktive Rolle in der Kinder- und Jugendpolitik und benötigt dafür angepasste Strukturen und förderpolitische Programme.
– Ein europäischer Jugendbericht und Netzwerke zum Austausch bewährter Praktiken sind Schlüsselinstrumente einer Kinder- und Jugendpolitik in Europa in den nächsten Jahren.
– Die Beteiligung junger Menschen und der kinder- und jugendhilfepolitischen Strukturen auf allen Ebenen und in allen Phasen muss entwickelt werden.

*Schlagworte*: Jugendpolitik, offene Methode der Koordinierung, europäischer Pakt für die Jugend

**Abstract**: *Arranging young people's conditions of life as a common task of youth policy in Europe*
Stocktaking and prospect of political co-operation in the youth field in Europe

Youth policy and Europe – a connection that only years ago met with fierce disapproval. But with the White Paper *A New Impetus for European Youth* a political change in paradigm in the field of youth was introduced in 2001. Since then European co-operation in the youth field has developed in three pillars: the Open Method of Co-ordination, the European Pact for Youth as well as youth policy as a cross sectorial policy.

Diskurs Kindheits- und Jugendforschung Heft 4-2007, S. 405-420

Since 2006 fundamental thoughts have been given on the further development of political co-operation in the field of youth in Europe. The debate on reshaping youth policy in Europe is to be brought to an end in 2009.

In the first part the article takes stock of the previous political developments in the youth field at European level. In the second part gives concrete thoughts on shaping a youth policy in Europe that in perspective is supposed to be based on five central elements:

– Arranging young people's conditions of life in Europe is a common responsibility of the EU and its Member States.
– Specific youth policy and cross sectorial policy for young people have to be joint together to form an integrated and binding child and youth policy in Europe.
– The EU holds a complementary, active position in child and youth policy and needs suitable structures and programmes be able to fulfil its role.
– A European youth report and networks for exchanging proven practice are key instruments of child and youth policy in Europe in the next few years.
– Participation of young people and of the political structures of child and youth services at all levels and in all phases has to be developed.

*Keywords:* Youth policy, Method of Co-ordination, European Pact for Youth

Jugendpolitik und Europa – das ist eine Verbindung, die vor Jahren bei PolitkerInnen und VerbandsvertreterInnen auf heftigste Ablehnung gestoßen ist. Inzwischen ist Jugendpolitik auf europäischer Ebene konkret geworden, auch die Debatten haben sich vom Theoretischen ins Praktische gewandelt – allerdings sind sie durchaus ähnlich kontrovers geblieben.

Der Artikel will versuchen, den Kern einer Jugendpolitik in Europa herauszuarbeiten. Einleitend werden die rechtlichen Grundlagen für Aktivitäten der EU in bezug auf junge Menschen dargelegt. Anschließend widmet sich der Artikel den mit dem Weißbuch zum Thema Jugendpolitik und Europa eingetretenen Veränderungen und Folgewirkungen und setzt sich mit den drei Säulen der europäischen Zusammenarbeit im Jugendbereich und deren Implementierung auf europäischer und nationaler Ebene auseinander. Der letzte Teil wendet sich der Debatte um die Zukunftsperspektiven europäischer Jugendpolitik zu, die bis 2009 abgeschlossen sein soll und beschreibt abschließend Eckpunkte für eine Jugendpolitik in Europa.

## 1. Das Weißbuch zur Jugendpolitik in Europa – ein jugendpolitischer Paradigmenwechsel

In 2001 legt die EU-Kommission unter dem Titel „Neuer Schwung für die Jugend Europas" ihre Vorstellungen über eine Politik für junge Menschen in Europa in einem Weißbuch vor. Vor dem Hintergrund bisher kaum vorhandener rechtlicher Kompetenzen für die EU im Jugendbereich wurde hier ein jugendpolitischer Paradigmenwechsel eingeleitet

Die Kommission beschreibt darin einen neuen Rahmen der jugendpolitischen Zusammenarbeit, der auf der Grundannahme basiert, dass Jugendpolitik gemäß Subsidiaritätsprinzip im wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union fällt, aber gerade deswegen eine bessere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene notwendig ist.

Der Rat der Jugendminister beschließt darauf hin im Mai 2002 neue Verfahren der jugendpolitischen Zusammenarbeit in der EU:

a) Die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich Partizipation, Information und Freiwilligentätigkeit junger Menschen, sowie besseres Verständnis und Kenntnis der Jugend;
b) Die verstärkte Berücksichtigung von Jugendbelangen in anderen Politikbereichen, insbesondere in den Bereichen Bildung, lebenslanges Lernen, Mobilität, Beschäftigung und soziale Integration, Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und Autonomie der Jugendlichen.

## 2. Die Offene Methode der Koordinierung

Seit der Entschließung der Jugendminister im Jahr 2002 ist die Offene Methode der Koordinierung (im Weiteren: OMK) als neuer Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit vorgegeben und wird seitdem in den oben genannten Bereichen in folgenden Schritten angewandt:

– Die EU-Kommission erstellt in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten für jede Priorität einen Fragebogen.
– Die Mitgliedstaaten äußern sich zu allen Prioritäten auf Grundlage einer Konsultation von Jugendlichen sowie jugendhilfepolitischen Strukturen.
– Auf Vorschlag der EU-Kommission legt der Rat der Jugendminister „Gemeinsame Zielsetzungen“ fest.
– Die Mitgliedstaaten ergreifen in Abhängigkeit ihrer spezifischen Situation Maßnahmen zur Umsetzung und legen einen nationalen Fortschrittsbericht vor.
– Die EU-Kommission erstellt einen Fortschrittsbericht und der Rat der Jugendminister beschließt bei Bedarf Anpassungen der „Gemeinsamen Zielsetzungen“.

Im Rahmen dieses Prozesses wurden im Jahr 2003 Gemeinsame Zielsetzungen und Aktionslinien zu den Bereichen Partizipation und Information Jugendlicher vereinbart. Die Umsetzungsberichte wurden von der EU-Kommission zu einem Synthesebericht zusammengefasst. Ende 2006 hat der Rat der EU-Jugendminister die Fortsetzung der OMK in diesem Bereich mit revidierten Zielsetzungen beschlossen. Der Prozess im Bereich Freiwilligentätigkeit und Mehr Wissen über die Jugend ist gleich, nur zeitlich verschoben.

### 2.1 Die OMK in Europa

Eine erste, sehr vorläufige Bilanz der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa legt de EU-Kommission 2004 in ihrer Mitteilung „Folgemaßnahmen zum Weißbuch ‚Neuer Schwung für die Jugend Europas’“ vor. Neben einer grundsätzlich positiven Bewertung fordert die EU-Kommission jedoch mit Verweis auf fehlende „Benchmarks“ und verbindliche nationale Aktionspläne, drei wesentliche Veränderungen der OMK im Jugendbereich:

– eine Neubewertung des Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Wirksamkeit der OMK;
– wirksamere Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten;
– fortlaufende, strukturierte und wirksamere Konsultation der Jugendlichen auf nationaler und europäischer Ebene.

Die Jugendminister kommen ein Jahr später in ihrer Entschließung zur „Bilanz der Maßnahmen im Rahmen der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa" zu der Einschätzung, dass die OMK unter anderem den Weg für einen regelmäßigen und strukturierten Dialog zwischen den Jugendlichen und ihren Organisationen, den Behörden und den politisch Verantwortlichen geebnet hat. Außerdem sei eine größere Öffentlichkeit für die Stärkung der Jugendbelange erzielt worden. Die Jugendminister teilen zwar darüber hinaus im Wesentlichen die Problemanalyse der EU-Kommission, schlagen aber nur zwei Neuerungen vor:

– Die OMK soll durch die Festlegung vorrangiger Aktionslinien weiter entwickelt und
– eine größere Kohärenz zwischen der OMK und dem Europäischen Pakt für die Jugend gewährleistet werden.

Laut einer Studie für das Europäische Jugendforum hat die OMK in Europa dazu geführt, dass die Angelegenheiten Jugendlicher auch noch Jahre nach dem Weißbuch auf der politischen Agenda geblieben sind und große Aufmerksamkeit genießen. (Rahja/Sell, 2006, S 41f.) Zudem habe die OMK das Bewusstsein für die Notwendigkeit und die Spezifik von Jugendpolitik geschärft und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren verbessert. Gleichzeitig allerdings sei die OMK bisher in Gestaltung und Umsetzung Angelegenheit der Regierungen geblieben, sie sei nicht in den Bereich der Zivilgesellschaft vorgedrungen und deren Beteiligung hätte nur in einem unzureichenden Maße stattgefunden. Zudem sei es weder gelungen, im Rahmen der OMK Zugang zu Informationen und ihren Verfahren zu garantieren, noch klare Strukturen und Regeln für Konsultationen festzulegen.

## 2.2 Die OMK in Deutschland

Auf Seiten der öffentlichen Träger überwiegt vor allem die Kritik an dem hohen administrativen Aufwand der OMK. So berechtigt die Kritik an der OMK auch ist, so hausgemacht ist sie allerdings auch, da sich die öffentlichen Träger bisher über die Verwaltung der OMK hinaus zu wenig um deren strukturierte Umsetzung auf nationaler Ebene bemühen. Damit verbindet sich dann auch die in Kritik gepackte Befürchtung vor Aktionsplänen, Indikatoren oder Benchmarks, die die öffentlichen Träger mehr als bisher in die Verpflichtung nehmen könnten, auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene aktiv zu werden.

Insgesamt wird auf Seiten der freien Träger der Stellenwert der OMK im Jugendbereich bei aller Kritik sehr hoch geschätzt. Die AGJ als zentraler Dachverband der Jugendhilfe analysiert in ihrem Positionspapier die bisherigen Schwächen der OMK in Deutschland (vgl. AGJ 2006):

- Die Befragungen im Rahmen der OMK werden als lästige Aufgabe angesehen, ihr Nutzwert ist nicht erkennbar und sie lassen keine hinreichenden Beteiligungsprozesse zu.
- Die Möglichkeit, mehr Kenntnis über die Situation in den Mitgliedstaaten zu erhalten, ist sehr eingeschränkt, da die nationalen Berichte selten veröffentlicht werden.
- Die vorrangige Darstellung positiver Leistungen in den Berichten verhindert eine kritische Reflektion und eine dynamische Weiterentwicklung.

Der Deutsche Bundesjugendring kommt zu einer ähnlichen Analyse und fordert unter dem Motto „Ganz oder gar nicht!“ umfassende Veränderungen in der Anwendung der OMK (vgl. DBJR 2006). Es müssten

- thematische Schwerpunktsetzungen auf nationaler Ebene und damit verbundene lokale, regionale und nationale Aktivitäten initiiert,
- ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen den verschiedenen Trägern und Ebenen der Kinder- und Jugendhilfe verabredet und Zeitpläne festgelegt und
- mit dem Ziel größerer Transparenz und mehr Verbindlichkeit ein wirksames Monitoring auf nationaler Ebene eingeführt werden.

## 3. Der Europäische Pakt für die Jugend

Der Europäische Pakt für die Jugend tritt in 2004 durch einen Brief von Bundeskanzler Schröder, dem französischen Präsidenten Chirac, dem spanischen Premierminister Zapatero und dem schwedischen Premierminister Persson hinzu. Gemeinsam setzen sie sich dafür ein, der Jugend im Rahmen der Lissabon-Strategie mehr Bedeutung beizumessen. Ziele des Paktes sollen sein:

- mehr und gezieltere Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und für soziale und berufliche Integration junger Menschen zu ergreifen,
- die Abstimmung von politischen Maßnahmen auf EU-Ebene zu verbessern, die junge Menschen betreffen (Ausbildung, Forschung, Bildung, Unternehmergeist, Mobilität, Kultur etc.),
- neue Maßnahmen zu ergreifen, um in Europa die Bevölkerungsentwicklung zu verbessern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern.

Auf ihrem Gipfeltreffen am 22./23. März 2005 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU den Europäischen Pakt für die Jugend (im Weiteren: Pakt) als Teil der erneuerten Lissabonstrategie.

Darauf basierend liefert die EU-Kommission zwei Monate später in einer Mitteilung Vorschläge zur „Umsetzung des Paktes für die Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft“ in konkret umrissenen Aktionslinien in den drei Pakt-Bereichen. Seitdem folgt die Umsetzung des Paktes den jährlichen Verfahren und Zeitläufen des Lissabonprozesses:

- Vorlage der nationalen Reformprogramme durch die Mitgliedstaaten;
- Analyse der nationalen Reformprogramme durch die EU-Kommission und Erstellung eines Syntheseberichtes;

- Empfehlungen des Europäischen Gipfels an die EU-Länder zum Umsetzung der Lissabon-Reformprogramme;
- Vorlage nationaler Fortschrittsberichte zur Umsetzung der Reformprogramme;
- Analyse der nationalen Fortschrittsberichte durch die EU-Kommission.

## 3.1 Der Pakt in Europa

Erstmals im Februar 2006 beschäftigen sich die europäischen Jugendminister mit der „Umsetzung des Europäischen Paktes für die Jugend". Sie ersuchen die Staats- und Regierungschefs

- die Einbeziehung des Pakts in die Lissabon-Strategie zu fördern;
- die Querverbindungen zwischen den politischen Maßnahmen zu stärken und wirksamere sektorübergreifende Strategien zu entwickeln;
- in den Lissabon-Reformprogrammen und -berichten systematischer und sichtbarer über den Pakt zu berichten,
- die jungen Menschen und die Jugendorganisationen auf allen Ebenen in die Umsetzung des Pakts einzubeziehen.

Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU am 23./24. März 2006 mahnt Fortschritte bei der Umsetzung des Pakts an. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, die Verbindungen der Politikbereiche Bildung, Ausbildung, Beschäftigung, soziale Integration und Mobilität zu verstärken und mehr bereichsübergreifende Strategien zu entwickeln. Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, junge Menschen und Jugendorganisationen in die Umsetzung des Pakts einzubeziehen.

Im Frühjahr 2007 formulieren die Jugendminister der EU in einer ersten Zwischenbilanz der Umsetzung des Paktes aus jugendpolitischer Sicht Kernbotschaften für den Europäischen Rat. Trotz einiger Verbesserungen sei bei Prüfung der nationalen Reformprogramme klar geworden, dass junge Menschen weniger stark profitieren als Erwachsene. Folgende Eckpunkte für eine focussiertere Ausrichtung des Paktes seien zu beachten:

- Die Mitgliedstaaten sollen die sektorübergreifende Abstimmung ihrer Strategien und Maßnahmen auf allen Ebenen und mit allen relevanten Akteuren verstärken.
- Lokale und regionale Strukturen und Initiativen zur Umsetzung des Paktes sollen gestärkt und vermehrt gefördert werden
- Mit Hilfe von maßgeschneiderten Maßnahmen sollen allen Jugendlichen gleiche Chancen auf soziale und berufliche Eingliederung geboten werden.
- Um die soziale und berufliche Eingliederung junger Menschen zu verbessern, bedarf es bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie einer sichtbareren Jugenddimension.

## 3.2 Der Pakt in Deutschland

Über diese Position der Jugendminister hinaus macht die Umsetzung des Paktes aus Sicht der Bundesregierung keine Neuauflage von Strategien und Programmen in Deutschland erforderlich. Der Pakt soll vor allem einen sektor- und ebenenübergreifenden jugendpolitischen Austausch anstoßen, der Vorhandenes zusammenbringt und unter den Zielen des europäischen Paktes neu gewichtet und ausrichtet. Faktisch hat der Pakt jedoch kaum praktische und politische Initiativen in Deutschland ausgelöst. Im nationalen Reformprogramm des Lissabonprozesses in Deutschland, dessen Federführung nicht beim BMFSFJ liegt, hat er bisher kaum Erwähnung gefunden.

In der Jugendhilfe wird der Pakt allgemein begrüßt und als Chance für die Weiterentwicklung sektorübergreifender jugendhilfepolitischer Angebote begriffen. So bietet der Pakt aus Sicht der AGJ die Chance, mit einem integrierten strategischen Konzept einen jugendpolitischen Querschnittsansatz auf EU-Ebene zu stärken und politisch zu verankern. Die Einbeziehung der Jugend bei der Umsetzung der nationalen Lissabon-Reformprogramme kann aus Sicht der AGJ dazu beitragen, eine stärker an den Bedürfnissen junger Menschen orientierte europäische Gesellschaft zu entwickeln (vgl. AGJ 2005).

Jedoch ist der Pakt in den jugendhilfepolitischen Strukturen in Deutschland noch nicht angekommen. Einer der wesentlichen Gründe ist sicherlich, dass die jugendhilfepolitischen Strukturen lange gebraucht haben, bis sie das Potential des Paktes erkannt haben. Der Pakt ist mit seinem sektorübergreifenden Ansatz nicht einfach zu verstehen, es ist für die Beteiligten schwierig, darin ihre eigenen Möglichkeiten und den Mehrwert zu sehen. Es fehlt an verständlichen Informationen, es gibt zu wenig strukturierte Diskussionen und Auseinandersetzungen. Niemand koordiniert den Prozess spürbar, es findet keine Beratung und Unterstützung für Interessierte statt.

So fordert z.B. die AGJ in ihrer Stellungnahme (vgl. AGJ 2005) unter anderem:

- effektive Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zwischen den Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und Strukturen der Jugendhilfe,
- verbesserte Beteiligung der Bundesländer an der Umsetzung des Paktes,
- Stärkung der ressort- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit,
- Entwicklung wirksamer Partizipationsformen mit Jugendlichen, Verbänden, Organisationen und Einrichtungen,
- Beteiligung der Strukturen der Kinder- und Jugend(hilfe)politik an der Umsetzung des Paktes und der Überprüfung der Umsetzungsfortschritte.

# 4. Jugendpolitik als Querschnittspolitik

Die Entschließung der EU-Jugendminister aus dem Jahr 2002 zu dem „Rahmen der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa“ sieht die verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse der Jugendlichen in den anderen Politikbereichen, nämlich in den Feldern Beschäftigung, soziale Integration, lebenslanges Lernen, Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und Autonomie vor.

In ihrer Mitteilung von 2005 beschreibt die EU-Kommission die verstärkte Berücksichtigung jugendpolitischer Belange in den anderen Politikbereichen als die dritte Säule im Rahmen der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa. Sie benennt neben den Maßnahmen des Paktes die aus ihrer Sicht für Jugendliche relevanten politischen Bereiche und Maßnahmen:

– Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung,
– Gesundheit Jugendlicher und Förderung eines gesunden Lebensstils,
– spezifische Jugendforschung, sowie der
– erzieherische und soziale Wert des Sports.

Die Kommission empfiehlt aber auch, sich vorrangig auf die Politikbereiche des Pakts zu konzentrieren und sich damit in den Lissabonprozess einzuordnen, dessen Ziele und Maßnahmen den generellen Rahmen für die meisten europäischen Politikfelder definieren. Die Jugendminister folgen dem Vorschlag der EU-Kommission und bestätigen die Aufnahme einer jugendpolitischen Dimension in andere einschlägige Politikbereiche.

Insofern erstaunt es nicht, dass bisher in diesem Bereich kaum Erwähnenswertes über die Aktivitäten im Rahmen des Paktes hinaus geschehen ist.

Die Idee einer Jugendpolitik als Querschnittspolitik ist zwar insbesondere in Deutschland vielfach diskutiert worden, die Umsetzung jedoch hat sich als ein schwieriges Unterfangen erwiesen: Tendenziell wird eher Jugendpolitik von anderen Ressorts gemacht, als dass der Jugendpolitik eine Einmischung in die Politik anderer Ressorts zugestanden wird. Es existieren kaum Instrumente und Verfahren für einen tatsächlichen sektorübergreifenden Dialog – weder auf Ebene der Verwaltungen, noch zwischen den öffentlichen und freien Einrichtungen und Verbänden. Dies betrifft alle Ebenen – europäisch, national, regional, lokal. Je weiter von der lokalen Ebene entfernt, desto schwieriger scheint eine aus jugendpolitischer Sicht erfolgreiche Einmischungsstrategie zu sein.

Um jugendpolitische Anliegen nicht zu einem bloßen Anhängsel europäischer Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik werden zu lassen, ist es notwendig, eigenständige Ziele formulieren, die auf die besonderen Lebenslagen junger Menschen in Europa Bezug nehmen. Ein wichtiger Schritt zu diesem Ziel ist die Identifizierung und Ausgestaltung von jugendrelevanten Anknüpfungspunkten in den für eine Querschnittspolitik relevanten Bereichen, so z.B. (vgl. WISSER 2006) in

– Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz,
– Binnenmarkt,
– Grundrechte und europäische Bürgerschaft,
– Strafrechtliche und zivilrechtliche Zusammenarbeit,
– Migration und Asyl,
– Medien und Informationsgesellschaft,
– Gesundheit und Verbraucherschutz,
– Umwelt,
– Außenbeziehungen und Entwicklungshilfe.

## 5. Zukunftsperspektiven für eine Jugendpolitik in Europa

Die EU-Kommission hat im August 2006 den Anstoß für eine Debatte über die Zukunft von Jugendpolitik in Europa in den nächsten 10 Jahren gegeben, die bis 2009 zu Ende geführt werden soll. Im April 2007 veröffentlicht das Bureau of European Policy Advisors, das als Think-Tank für die EU-Kommission arbeitet, einen Bericht zu jugendpolitischen Fragestellungen in Europa (vgl. BEPA 2007) auf dem die Jugendminister und die EU-Kommission ihre folgenden Überlegungen basieren.

Am 24.5.2007 verabschiedet der Europäische Rat der Jugendminister Schlussfolgerungen zu den „Zukunftsperspektiven für eine jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa". Folgende Bereiche und Elemente werden dort als für die Zukunft besonders relevant beschrieben:

a) Eine der Aufgaben der europäischen Jugendpolitik ist die Förderung der Lebensbedingungen Jugendlicher in Europa mittels spezifischer jugendpolitischer Instrumente, aber auch durch ein verbessertes sektorübergreifendes Zusammenwirken mit angrenzenden Politikbereichen, wie z.B. soziale Integration und Autonomie, interkulturelle Fähigkeiten, Menschenrechte, gesundes Leben, kulturelles Engagement, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Sozialraum bezogene Arbeit.
b) Es ist von größter Wichtigkeit, dass die Jugendpolitik sektorübergreifend und in enger Partnerschaft mit den Jugendlichen entwickelt wird. Die bestehenden Instrumente des strukturierten Dialogs sollen genutzt werden. Vertreter der Jugendlichen sollen von Anfang an in die Planung und Durchführung einbezogen und benachteiligte Jugendliche dabei besonders berücksichtigt werden.
c) Die regelmäßige Erstellung eines gemeinsamen Europäischen Jugendberichts über die Situation der Jugendlichen in Europa kann dazu beitragen, die Lebensbedingungen von Jugendlichen zu analysieren und darauf basierend jugendpolitische Konzepte in Europa zu entwickeln. Als Grundlage hierfür können die Informationen aus den Mitgliedstaaten, von Jugendverbänden, der Forschung und der OMK dienen.
d) Zur Verbesserung der Kontinuität, Kohärenz und Sichtbarkeit im Jugendbereich soll die Zusammenarbeit zwischen drei Vorsitzen auf der Grundlage von Achtzehnmonatsprogrammen optimal genutzt und die thematischen Prioritäten für die kommenden drei Jahre eindeutig festgelegt werden.
e) Ein Rahmen für den Austausch bewährter Vorgehensweisen zwischen lokalen und regionalen Akteuren der Jugendpolitik soll eingerichtet werden, bei dem die besondere Betonung auf wechselseitigem Lernen in Bezug auf lokale Umsetzungsstrategien für den Pakt liegt. Der Austausch sollte von einer Reihe von Leitlinien für die Planung, Strukturierung und Bewertung sowie von europäischen und nationalen Ressourcen flankiert werden.

Im September 2007 hat die EU-Kommission schließlich in einer Mitteilung zur „Förderung der umfassenden Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft" ihre Vorstellungen für die Zukunft von Jugendpolitik in Europa veröffentlicht.

Kernpunkte der Vorstellungen der EU-Kommission sind

- eine übergreifende Jugendstrategie zu schaffen, die auf der Zusammenarbeit zwischen Politik und Interessengruppen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene basiert,
- mit dem Ziel einer Politik besserer, umfassenderer und früherer Investitionen in junge Menschen in einem den gesamten Lebenszyklus berücksichtigenden Ansatz, für bessere und mehr Bildung für alle jungen Menschen, Verbesserung des Übergangs junger Menschen in den Arbeitsmarkt, Förderung des Unternehmertums, soziale Eingliederung, bessere Gesundheit und aktive Bürgerschaft durch Beteiligung junger Menschen und freiwillige Aktivitäten.
- Erforderlich ist eine engere bereichsübergreifende Zusammenarbeit zwischen Politikbereichen, die Auswirkungen auf die Jugend haben, und eine deutlichere Ausrichtung dieser Bereiche auf die Jugend.
- Die Mitgliedstaaten werden zu diesem Zweck ersucht, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbindungen zwischen bestehenden Prozessen, wie Lissabon-Strategie, Gesundheitsstrategien und die verschiedenen offenen Koordinierungsmethoden, zu intensivieren.
- Die EU-Kommission selbst schlägt eine Reihe von neuen Initiativen in diese Richtung vor, wie z.B. eine Initiative für eine europäische Qualitätscharta für Praktika, eine Pilotinitiative „Dein erster Arbeitsplatz im Ausland“, die in Vorbereitung befindliche neue Gesundheitsstrategie, eine Folgenabschätzung zu freiwilligen Aktivitäten Jugendlicher, eine Studie zum Zugang Jugendlicher zur Kultur und darüber hinaus einen alle drei Jahre erscheinenden EU-Bericht zur Jugend vorzulegen.

## 6. Eckpunkte für die Gestaltung einer Jugendpolitik in Europa

Wie könnte perspektivisch eine Jugendpolitik in Europa aussehen? Mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen, die Notwendigkeiten und Möglichkeiten werden im Folgenden Überlegungen für eine Jugendpolitik in Europa angestellt und deren Grundelemente beschrieben.

*Die Gestaltung der Lebensbedingungen von jungen Menschen in Europa ist eine gemeinsame Verantwortung der EU und deren Mitgliedstaaten.*

Es gibt nach wie vor keine europäische Jugendpolitik und keine ausreichende Rechtsgrundlage dafür. Es ist auch nicht absehbar, dass sich dies verändert, denn dafür sind die Interessen zwischen und in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlich und die Ablehnung eines weitergehenden europäischen Engagements im Jugendbereich zu verbreitet.

Aber die Gestaltung der Lebensbedingungen von jungen Menschen in Europa ist eine Verantwortung, die gemeinsam von der EU und den Mitgliedstaa-

ten zu tragen ist. Im Vordergrund muss die Stärkung von jungen Menschen stehen mit dem Ziel, ihnen gleiche Chancen zur Teilhabe zu eröffnen und sie in die Lage zu versetzen, mit den Folgen und zukünftigen Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels umgehen, die Chancen der europäischen Einigung nutzen und aktiv zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen zu können. Gleichzeitig bedarf es der Begrenzung der Risiken für junge Menschen, vor allem für diejenigen, die besonderer Unterstützung bedürfen.

BEPA hat in seiner Studie aufgezeigt, dass es Verantwortung der Jugendpolitik ist, die jungen Menschen mit den notwendigen Ressourcen auszustatten, die sie für die Bewältigung der Zukunft benötigen. Jugendpolitik muss demnach einerseits diesen Wandel aus Sicht der Zukunftsperspektiven von Kindern und Jugendlichen gestalten aber auch sicher stellen und die jungen Menschen darin stärken, ihre eigenen Möglichkeiten und vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen, um diese Verantwortung wahrnehmen zu können. Auch die Jugendminister der EU haben die Förderung der Lebensbedingungen junger Menschen als Ziel von Jugendpolitik in Europa definiert. Sehr konkret fordern sie z.B. in einer Entschließung im Mai 2007 zu „Gleiche Chancen und uneingeschränkte gesellschaftliche Beteiligung für alle junge Menschen“, Maßnahmen und Strategien zu ergreifen, um das Recht auf Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung, zu Wohnraum, auf angemessene Arbeitsbedingungen und zu den sozialen Sicherungs- und Beschäftigungssystemen ebenso sicher zu stellen, wie auch das Recht junger Menschen auf Mitwirkung an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen, auf eine gesunde Lebensweise und ein selbstbestimmtes Leben. Vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie, mit der die EU zum wettbewerbfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden soll, kann eine auf Chancengleichheit ausgerichtete jugendpolitische Strategie nicht nur auf einzelne Mitgliedstaaten bezogen sein, sondern muss sich auch auf gleiche Chancen für junge Menschen innerhalb der EU fokussieren. Wie europaweite Untersuchungen und Statistiken zeigen, sind die gegenwärtigen Realitäten sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten, als auch auf Ebene der EU weit entfernt von einem solchen Zustand.

Eine sinnvolle Politik für junge Menschen in Europa kann auf längere Sicht nicht mehr von Kinderpolitik getrennt werden. Über das Thema Kinderrechte und -schutz hinaus geht es perspektivisch darum, Kinderpolitik und Jugendhilfepolitik effektiv miteinander zur möglichst frühzeitigen und ganzheitlichen Gestaltung von Lebensbedingungen junger Menschen in Europa zu verbinden und Instrumente zur Umsetzung zu entwickeln.

Gleichzeitig müssen die Themenbereiche beschrieben und definiert werden, in denen die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten agieren will. Im Vordergrund stehen die soziale Integration und das Wohlergehen junger Menschen, deren Autonomie und Gesundheit. Es geht natürlich um Fragen des lebenslangen Lernens in allen Bereichen und die Entwicklung von Unternehmergeist. Aber mindestens genauso wichtig ist die aktive Beteiligung junger Menschen an der Gestaltung der Zivilgesellschaft: Bürgerschaftliches Engagement, gesellschaftliche und politische Beteiligung, kulturelle Vielfalt, Menschenrechte und Demokratie sowie Kultur und Kreativität. Mehr und mehr müssen auch Zukunftsfragen in Europa mit dem Blick auf die Folgen für die aufwachsenden Generatio-

nen betrachtet werden. Der demografische Wandel und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stehen mit Blick auf eine zukunftsfähige, den Bedürfnissen junger Menschen besser angepasste Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme und die bessere soziale und berufliche Integration junger Menschen bereits jetzt auf der Tagesordnung. Umweltschutz hat durch den Klimawandel eine noch viel größere Bedeutung erhalten. Die Informationsgesellschaft und die Medien werden weitere Chancen und Gefahren für junge Menschen in Europa aufwerfen.

*Ressortpolitik und Querschnittspolitik muss zu einer ganzheitlichen und verbindlichen Kinder- und Jugendpolitik in Europa verbunden werden.*

Die Umsetzung einer solchen Politik für junge Menschen in Europa verlangt nach einem effektiven Instrument. Die aufwändige Parallelität der Verfahren der bisherigen drei Säulen der Zusammenarbeit wird in dieser Form weder auf EU-Ebene, noch in den Mitgliedstaaten lange aufrecht zu erhalten sein. Es bedarf eher früher als später eines ganzheitlichen Konzeptes für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik in Europa.

Zentraler Eckpfeiler wird sein, dass sich Kinder- und Jugendpolitik in Europa in Richtung einer sektorübergreifenden Politik weiter entwickeln muss. Nur dadurch werden Themenbereiche tangiert, die die Lebenslagen von jungen Menschen in Europa unmittelbar berühren. Da solche Konzepte gar nicht oder nur unzureichend existieren, würde die Entwicklung einer Jugendpolitik als Querschnittspolitik auf EU-Ebene und für viele EU-Staaten einen konkreten jugendpolitischen Fortschritt bedeuten. Allerdings stellt ein solcher Ansatz auch eine besondere Herausforderung dar. Ohne festgelegte Verfahren zur Beteiligung der jugendpolitisch Verantwortlichen in der EU und den Mitgliedstaaten in den relevanten Themenbereichen bleibt die Gefahr einer unter kinder- und jugendpolitischen Gesichtspunkten unzureichenden Einmischungspolitik.

Zudem verlangt die Entwicklung einer Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittspolitik gleichzeitig die Stärkung jugendpolitischer Ressorts. Je stärker das Ressort, desto erfolgreicher die Einmischungspolitik. Ressortpolitik auf europäischer Ebene ist bisher mit der OMK verbunden. Die Themen und Zielsetzungen der OMK sind die bisher einzigen originär jugendpolitisch definierten Bereiche auf europäischer Ebene. Die OMK eröffnet trotz fehlender Kompetenzen auf europäischer Ebene Handlungsspielräume in jugendpolitischen Fragen und zeigt trotz aller hausgemachter Mängel und Beschränkungen erhebliche Wirkungen. Ein Scheitern der OMK würde Jugendpolitik als Ressortpolitik schwächen und hätte jugendpolitisch weitergehende Folgen als den Wegfall ungeliebter Berichte und nicht transparenter Verfahren. Auf ihre Weiterentwicklung kann unter dem Gesichtspunkt der Stärkung von Jugendpolitik nicht verzichtet werden.

Allerdings wird ohne mehr Verbindlichkeit durch Aktionspläne, Indikatoren, Benchmarks, Monitoringsysteme und nationale Fortschrittsberichte die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene zu unverbindlich sein und nur geringen zusätzlichen Nutzen erzielen. Ist Kinder- und Jugendpolitik in Europa ernst gemeint, gibt es keinen Grund, nicht auf solche Instrumente zurück zu greifen. Ein Verzicht darauf be-

deutet nichts Anderes, als die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa nicht mit den für den Erfolg notwendigen Verbindlichkeiten auszustatten.

Es bedarf konkreter Mechanismen und Maßnahmen zur Umsetzung der auf europäischer Ebene getroffenen jugendpolitischen Vereinbarungen in den Mitgliedstaaten, sowohl auf nationaler, als auch auf regionaler und lokaler Ebene. Die Ministerien müssen ihrer Verantwortung gerecht werden und diese Prozesse unterstützen und koordinieren. Dies bezieht sich auf die zielgerichtete Verbreitung von Informationen, das Entwickeln von Beteiligungsprozessen, die aktive Unterstützung von Maßnahmen, die Bildung von Netzwerken, sowie die Sicherstellung eines Monitorings in der Umsetzung.

*Die EU hat eine ergänzende aktive Rolle in der Kinder- und Jugendpolitik und benötigt dafür angepasste Strukturen und förderpolitische Programme.*

Wenn die Gestaltung von Lebensbedingungen junger Menschen in Europa eine gemeinsame Verantwortung von EU und Mitgliedstaaten ist, müssen klare Verantwortungsbereiche für ein kinder- und jugendpolitisches Handeln in der EU definiert werden, die ergänzend zu nationalen, regionalen oder lokalen kinder- und jugendpolitischen Aufgaben stehen. Nur so kann ein politischer Mehrwert zugunsten von jungen Menschen auf EU-Ebene geschaffen und politisches Kompetenzgerangel vermieden werden. Und nur so wird Europa in seiner Rolle ernst genommen und akzeptiert werden.

Insbesondere wird es darum gehen, die Rolle der EU exakt zu beschreiben und abzugrenzen. Laut BEPA könnte diese darin liegen,

- Bewusstsein zu schaffen, Diskussionen zu stimulieren und politische Impulse für die Bewältigung der politischen Herausforderung zu kreieren;
- unter Beibehaltung der Verschiedenheit von Lösungen in den Mitgliedstaaten gemeinsame Herausforderungen zu benennen und Jugendpolitik in ausgewählten Bereichen über weiche Gesetze und andere Regelungsmechanismen wie z. B. der OMK zu koordinieren;
- mit einem wissensbasierten Ansatz den Austausch von guter Praxis zur Weiterentwicklung von Jugendpolitik voran zu treiben;
- EU-Programme und Fördermechanismen für die Umsetzung von Jugendpolitik zu mobilisieren.

Ist Jugendpolitik auch auf europäischer Ebene gewünscht, bedarf es dafür angepasster Strukturen und Verfahren in den europäischen Institutionen. Ohne dass strukturell nachvollzogen wird, was politisch beabsichtigt ist, wird Kinder- und Jugendpolitik in Europa nicht erfolgreich sein. Auch wenn die Bedeutung des Rates der Jugendminister der EU als politisch bestimmendes Gremium der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa sicherlich gestiegen ist, bleiben dennoch sein Stellenwert und seine Eigenständigkeit weiterhin unzureichend für eine weitergehende politische Bedeutung des Kinder- und Jugendbereiches in Europa. Insbesondere bestehen Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit des Rates, aber auch der EU-Kommission bei einer verstärkten sektorübergreifenden Kinder- und Jugendpolitik ohne konkrete Verfahren und Instrumente. Die gewachsene Verantwortung der EU-Kommission für die Weiterentwicklung und

Umsetzung europäischer Kinder- und Jugendpolitik spiegelt sich bei weitem nicht strukturell in der betreffenden Generaldirektion wieder. Wenn einmal eingeübt, wird sich die von den Jugendministern beschlossene Einrichtung von 18 monatigen Teampräsidentschaften und deren Verbindung zu einem dreijährigen Gestaltungshorizont positiv auf die kontinuierliche Weiterentwicklung von Jugendpolitik auf europäischer Ebene auswirken.

Will zudem Kinder- und Jugendpolitik in Europa handlungsfähig sein, benötigt sie eigenständige, in ihrer eigenen Verantwortung liegende Förderinstrumente, die inhaltlich entsprechend ausgerichtet und budgetär ausreichend ausgestattet sind. Das neue EU-Programm JUGEND IN AKTION hat von daher vor allem im Bereich der kinder- und jugendpolitischen Entwicklung und Vermittlung, des Austausches, Dialogs und der Unterstützung eine herausragende Bedeutung.

Das Jugendprogramm selbst wird allerdings auch in Zukunft budgetär zu beschränkt sein, als dass es ausreichend Maßnahmen im Kinder- und Jugendbereich fördern könnte. Deswegen gilt es, die vorhandenen Förderinstrumente auf EU-Ebene für kinder- und jugendpolitische Maßnahmen zu öffnen. Die Strukturfonds, insbesondere der Europäische Sozialfonds, müssen aufgrund ihrer Förderstruktur und Methodik mehr als bisher eingesetzt werden, um die Umsetzung der Prioritäten der Jugendpolitik in Europa gezielt finanziell zu unterstützen.

*Ein europäischer Jugendbericht und Netzwerke zum Austausch bewährter Praktiken sind Schlüsselinstrumente einer Kinder- und Jugendpolitik in Europa in den nächsten Jahren.*

Ein regelmäßiger europäischer Jugendbericht kann ein zentrales Instrument der Zusammenarbeit sein. Dieser wird dann interessant und jugendpolitisch wirksam, wenn er als – zumindest zum Teil – wissenschaftlich basiertes Referenzdokument für die politische und praktische Gestaltung und Weiterentwicklung von Jugendpolitik in Europa dient und nicht als formales Berichtsinstrument gestaltet wird. Die Beteiligung von jungen Menschen und ihren Organisationen ist auch hierbei unerlässlich.

Dem Forschungsbereich kommt eine besondere Bedeutung zu. Er kann hier einerseits notwendiges Basismaterial für die Analyse von Lebensbedingungen junger Menschen in Europa liefern. Andererseits könnte er wichtige Hinweise für die Gestaltung von Politik geben, vor allem dann, wenn es darum geht, aus den Konzepten und praktischen Erfahrungen der Nachbarländer zu lernen.

Die Entwicklung von Netzwerken zum Austausch bewährter Praktiken deutet sich als ein neues Element im Rahmen der jugendpolitischen Zusammenarbeit an. Durch den Austausch guter Praxis kann Jugendpolitik in den Mitgliedstaaten weiter entwickelt und insbesondere die lokale Ebene mit einem konkreten Erkenntniszugewinn erreicht werden. Dies ist praktisch unproblematisch umzusetzen. Wichtig wäre es jedoch, dies zu einem politisch weiterführenden Instrument auszubauen. Im Bildungsbereich wurden z.B. auf europäischer Ebene sogenannte „Peer Learning Cluster“ eingerichtet, die nicht nur den Zweck des wechselseitigen Kennenlernens und Beratens haben, sondern auch der konkreten Weiterentwicklung europäischer Politik in bestimmten thematischen Feldern dienen.

*Die Beteiligung junger Menschen und der kinder- und jugendhilfepolitischen Strukturen auf allen Ebenen und in allen Phasen muss weiter entwickelt werden.*

Um die europäische Kinder- und Jugendpolitik von der Ebene der öffentlichen Verwaltungen in der Jugendarbeit und -politik zu verankern, ist es notwendig, Strategien und Maßnahmen zur Beteiligung von Jugendlichen und von Trägern und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln.

Junge Menschen müssen auf allen Ebenen und in allen Phasen an der Gestaltung und Umsetzung europäischer Jugendpolitik aktiv beteiligt werden. Mit diesem Ziel ist der sogenannten „Strukturierte Dialog" eingerichtet worden, der sich in der Erprobungsphase befindet. Trotz der Defizite, die bereits deutlich werden, ist es richtig, neue Wege auszuprobieren, Jugendliche, und insbesondere benachteiligte, an europäischer Jugendpolitik aktiv zu beteiligen. Neben der Konsultation von jungen Menschen in kinder- und jugendpolitischen Fragen ist ihre ist aktive und praktische Beteiligung an der Umsetzung der kinder- und jugendpolitischen Zusammenarbeit mindestens ebenso wichtig.

Zentral für den Erfolg und die Akzeptanz einer Kinder- und Jugendpolitik in Europa ist die Beteiligung der kinder- und jugendhilfepolitischen Strukturen auf allen Ebenen, in allen Bereichen und in allen Phasen der Entwicklung und Umsetzung von kinder- und jugendpolitischen Strategien und Maßnahmen. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung von Akteuren auf regionaler und lokaler Ebene, die bisher kaum stattfindet..

Die Träger der Kinder- und Jugendhilfe werden sich in diesen Dialog allerdings nur dann erfolgreich einmischen können, wenn sie die Rolle Europas im Bereich der Jugendpolitik anerkennen und sich mir ihr auseinandersetzen. Tun sie es nicht, verspielen sie eine gewichtigen Gestaltungsspielraum für die Gestaltung von Lebenslagen junger Menschen in Deutschland und Europa. Dafür bedarf es aber eines Umdenkens auf allen Ebenen der jugendhilfepolitischen Strukturen, insbesondere den lokalen und regionalen, für die Europa nach wie vor viel zu weit weg ist.

## Literatur

*Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe – AGJ*, Der Europäische Pakt für die Jugend als Teil der Lissabonstrategie – Stellungnahme der AGJ, Berlin, 16.08.2005

*Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe – AGJ*, Weiterentwicklung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Jugendbereich, Berlin, 28. September 2006

*Bureau of European Policy Advisors – BEPA* (2007), Investing in Youth: an empowerment strategy

*Deutscher Bundesjugendring* (DBJR), Stellungnahme zur Offenen Methode der Koordinierung (OMK), Beschluss der 79. Vollversammlung 27./28.10.2006 in Berlin

*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch der Europäischen Kommission – Neuer Schwung für die Jugend Europas, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, KOM(2001) 681 endgültig

*Rahja, N./Sell, A.* (2006), Evaluation study on the Open Method of Coordination in the youth field

*Wicke, H.-G.*, Neuer Schwung für die Jugend Europas? Das Weißbuch der Europäischen Kommission zur Jugendpolitik in der EU, in: IJAB (Hrsg.), Forum Jugendarbeit International 2002

*Wicke, H.-G.*, Erweiterte jugendpolitische Kompetenzen der EU – Die folgen für Jugendpolitik und Jugendarbeit in Europa, in: IJAB (Hrsg.), Forum Jugendarbeit International 2004/05

*Wisser, U.*, Kinder- & Jugend(hilfe)politik in Europa, online unter www.nabuk-europa.de

Sämtlich erwähnten Dokumente zum Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften nachzulesen unter www.jugendpolitikineuropa.de