

Zur Neupositionierung von Jugendpolitik: Notwendigkeit und Stolpersteine

Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums

1. Einführung und Problemskizze

In den letzten Jahren wird in der einschlägigen fachpolitischen und wissenschaftlichen Diskussion zunehmend darauf hingewiesen, dass es dringend verstärkter Anstrengungen bedürfe, Jugendpolitik neu zu profilieren. Während ökonomische, politische und soziale Umbrüche längst die Lebenslage Jugend erreicht und neue politische Herausforderungen erzeugt hätten, führe Jugendpolitik nach wie vor eher ein Schattendasein. Soweit überhaupt jugendpolitische Themen in Öffentlichkeit und Politik diskutiert würden, handele es sich nahezu ausschließlich um spezifische Problemlagen einzelner Gruppen von Heranwachsenden. Dagegen mangle es an einem umfassenden Konzept von „Jugendpolitik aus einem Guss“, die sich auf eine Vorstellung von der Rolle und Bedeutung von Jugend für die Gesellschaft gründe und sich auf zentrale Entwicklungs- und Bewältigungsaufgaben sowie Problemlagen der Bevölkerungsgruppe der jungen Menschen im Ganzen beziehe.¹

In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Forderung nach einer kohärenten und ressortübergreifenden Jugendpolitik erhoben. Diese Forderung richtet sich auf grundsätzliche konzeptionelle Defizite und institutionell-strategische Grenzen einer jugendpolitischen Praxis, die den aktuellen vielschichtigen Herausforderungen grundsätzlich nicht mehr entspricht.

An diesem Punkt setzt das Bundesjugendkuratorium (BJK) an. Das BJK will mit seiner Stellungnahme insbesondere die folgenden Fragen klären:

- Inwiefern erfordern die beobachtbaren Veränderungen der Lebenslage Jugend die Entwicklung einer „kohärenten und ressortübergreifenden“ Jugendpolitik?
- Was könnte in diesem Zusammenhang konzeptionelle Kohärenz bedeuten?
- Welche institutionellen und prozeduralen Anknüpfungspunkte des bestehenden politisch-administrativen Systems können identifiziert werden, um Elemente einer konzeptionellen Kohärenz und ressortübergreifenden Strategiefähigkeit von Jugendpolitik in Deutschland zu verstärken?
- Wie können die zum Teil widersprüchlichen jugendpolitischen Implikationen von Entscheidungen z. B. in der Familien-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Integrations- oder Sozialpolitik – also

¹ Vgl. die Kommentare und Stellungnahmen von Walter Hornstein (Hornstein, Walter (2004): Jugendpolitik – wider ihren Ruf verteidigt. Walter Hornstein im Gespräch mit Werner Schefold und Wolfgang Schröder. In: Diskurs, Jg. 14, Heft 2, S. 45-55 sowie Hornstein, Walter (2007): Jugend – Gesellschaft – Politik. Argumente für die Ablösung der traditionellen Jugendpolitik durch eine Generationenpolitik als zukunftsorientierte Gesellschaftspolitik und -gestaltung. Manuskript Gauting; vgl. auch Schröder, Wolfgang (2004): Befreiung aus dem Moratorium? Zur Entgrenzung von Jugend. In: Lenz, Karl / Schefold, Werner / Schröder,

implizite Jugendpolitiken – herausgearbeitet werden und deren fördernde und unterstützende Intentionen im Konzept einer ressortübergreifenden Jugendpolitik in einen aufeinander abgestimmten politischen Handlungsrahmen integriert werden?

Bei den folgenden Überlegungen zu den Chancen einer Neupositionierung von Jugendpolitik ist dem BJK bewusst, dass die Widerstände und Barrieren gegen ein solches Vorhaben nicht zu unterschätzen sind, auch angesichts der Tatsache, dass sich Jugendpolitik in der Praxis als „ein hoch diffuser Politikbereich“² darstellt. Zudem gerät Jugendpolitik häufig in eine nachrangige Funktion, indem sie sich auf einzelne Problemlagen Jugendlicher bezieht und sich letztlich nur im Rahmen des KJHG/SGB VIII bewegt. Wichtige Entscheidungen, die die Lebensbedingungen und Anliegen von Kindern und Jugendlichen betreffen, werden jedoch in anderen Politikfeldern getroffen.

Das BJK will mit dieser Stellungnahme die aktuelle Debatte um die Notwendigkeit einer kohärenten und ressortübergreifenden Jugendpolitik aufgreifen, einen konzeptionellen Rahmen und die notwendigen Elemente eines solchen Ansatzes von Jugendpolitik näher bestimmen, auf mögliche Schritte seiner Umsetzung hinweisen und somit einen weiterführenden Beitrag zur Orientierung und künftigen Praxis einer ressortübergreifenden Jugendpolitik leisten.

Hierzu wird zunächst geprüft, welche Ansatzpunkte vorliegende Fachdokumente aus dem nationalen und europäischen Bereich für eine Weiterentwicklung von Jugendpolitik in dem angesprochenen Sinne bieten (2). Sodann wird herausgearbeitet, welchen Veränderungen die Lebenslage Jugend gegenwärtig unterliegt und welcher jugendpolitische Handlungsbedarf sich hieraus ableiten lässt (3). In Abschnitt 4 werden die gegenwärtigen Typen von Jugendpolitik differenziert und ihre Passung im Hinblick auf das Politikmodell einer kohärenten Jugendpolitik geprüft. Die Chancen ressortübergreifender Handlungspotenziale werden in Abschnitt 5 ausgelotet. Abschließend werden Fragen der politischen Umsetzung und Ausgestaltung einer ressortübergreifenden Jugendpolitik diskutiert und in Prüfkriterien konkretisiert (6).

2. Ansatzpunkte für konzeptionelle Kohärenz und ressortübergreifende Strategiefähigkeit in vorliegenden Politikkonzepten

In den vergangenen Jahren wurden von Seiten der Bundesregierung, von Fachverbänden und auf europäischer Ebene verschiedene Fachdokumente vorgelegt, die zumindest partiell den Anspruch erheben, einen Beitrag zu einer Neuprofilierung von Jugendpolitik zu leisten:

Wolfgang (Hrsg.): Entgrenzte Lebensbewältigung. Jugend, Geschlecht und Jugendhilfe. Weinheim, S. 31-32; Borsche, Sven / Pingel, Andrea (2006): Jugendpolitik: gefragt – aber nicht in der Diskussion? In: Sozial Extra, Jg. 30, Heft 2, S. 8-12

² Betz, Tanja / Rauschenbach, Thomas (2009): Bildungs- und Jugendpolitik. In: Gawrich, Andrea / Knelangen, Wilhelm / Windwehr, Jana (Hrsg.): Sozialer Staat – soziale Gesellschaft? Stand und Perspektiven deutscher und europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit. Leverkusen, S. 169-187

- Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN³

Die Bundesregierung räumt der Jugendpolitik einen hohen Stellenwert in ihrer Arbeit ein. Die Förderung und Unterstützung von Jugendlichen und ihren Familien stehe im Mittelpunkt ihres Handelns. Ziel der Bundesregierung ist es, „die Rahmenbedingungen für das Aufwachsen der nachfolgenden Generationen zu verbessern. Die Bundesregierung versteht Jugendpolitik als aktivierende Politik, die auf eine verlässliche und langfristig wirksame Unterstützung und individuelle Förderung aller Jugendlichen, die Entwicklung eigenständiger Persönlichkeiten sowie die Ermöglichung von Chancengerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe gerichtet ist“.

Diese Ausführungen stehen in scharfem Kontrast zur gegenwärtigen Wirklichkeit von Jugendpolitik. Die hohe politische Priorität ist nicht erkennbar, zudem erweist sich Jugendpolitik als ein Flickenteppich unabgestimmter Maßnahmen, Programme und Aktivitäten unterschiedlicher Ministerien. Ein integrierendes Gesamtkonzept, das gemeinsame Ziele solcher Aktivitäten und eine aufeinander abgestimmte Gesamtstrategie enthalten würde, existiert dagegen nicht. Als Ressortpolitik beschränkt sich Jugendpolitik im Wesentlichen auf Jugendhilfepolitik mit den Schwerpunkten Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Jugend- und Medienschutz, erzieherische Hilfen für benachteiligte Kinder, Jugendliche und ihre Eltern, sowie Jugendförderungs politik im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes und der Landesjugendpläne.

- Nationaler Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland“ 2005 – 2010 (NAP)⁴

Im Jahr 2006 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den NAP vorgelegt, der sich auf die Lebensbedingungen der unter 18-Jährigen bezieht. Die damit auf den Weg gebrachten Aktivitäten richten sich darauf, ein Gemeinwesen zu schaffen, das seine Kinder fördert, schützt und ernst nimmt. Es gehe darum, die Lebens- und Entwicklungschancen für alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu verbessern. Seit Dezember 2008 liegt der erste Zwischenbericht⁵ vor. Unter dem Stichwort „Kindergerechtigkeit“ werden in den Handlungsfeldern Chancengerechtigkeit durch Bildung, Aufwachsen ohne Gewalt, Förderung gesunden Lebens und gesunder Umweltbedingungen, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder und internationale Verpflichtungen die in Angriff genommenen politischen Ziele und Aktionen bilanziert und nächste Schritte präzisiert.

Der NAP, der sich primär als Instrument der Kinderpolitik begreift, kann eine konzeptionelle und strategische Grundlegung einer Jugendpolitik nicht ersetzen. Jugendliche werden zwar teilweise implizit mitgedacht, sind jedoch kaum explizit mit ihren jugendspezifischen Entwicklungsaufgaben, Problemlagen und Handlungsoptionen angesprochen und werden auch in den politischen Handlungszielen des NAP kaum berücksichtigt.

- „Gerechtes Aufwachsen ermöglichen!“

Unter dieser Überschrift hat die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) im Jahr 2008 ein kinder- und jugendpolitisches Leitpapier vorgelegt. Gerechtigkeit dient in diesem Papier „als

³ Deutscher Bundestag (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Drucksache 16/4818. Jugendliche in Deutschland: Perspektiven durch Zugänge, Teilhabe und Generationengerechtigkeit. Berlin, S. 3

⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2006): Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 – 2010. Berlin

⁵ BMFSFJ (2008): Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010. Zwischenbericht. Berlin

Leitbegriff für eine Gesellschaft, die sich zum Ziel setzt, Chancengleichheit, Integration und Teilhabe für alle gleichermaßen zu gewährleisten“⁶. Ein ausdifferenzierter Gerechtigkeitsbegriff fungiert als handlungsleitende Orientierung für die Kinder- und Jugendhilfe.

Dieses Papier eröffnet mit der Einführung der Kategorie der Gerechtigkeit interessante Perspektiven auf die Begründung einer Politik für Kinder und Jugendliche. Allerdings beschränkt sich die AGJ auf der Ebene der praktischen Vorschläge dann doch auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfepolitik im Rahmen des KJHG/SGB VIII und verlässt sich auch konzeptionell viel zu sehr auf das zukunftsbezogene Konzept der Chancengleichheit. Vernachlässigt wird die Gegenwart einer „guten“ Kindheit und Jugend im Hier und Jetzt. Dass Jugendliche – ebenso wie Kinder – ein Recht auf gesellschaftliche Anerkennung ihrer jugendspezifischen Aktivitäten und produktiven Beiträge zur Gesellschaft und ein Recht auf eine faire Beteiligung an den gesellschaftlichen Ressourcen *als Jugendliche* haben, wird in dem stark auf Entwicklung und Befähigung abzielenden Papier weitgehend ausgeblendet.

- „Investing in Youth: An Empowerment Strategy“

Eine Studie unter diesem Titel wurde im Jahr 2007 vom Bureau of European Policy Advisers (BEPA) im Auftrag der EU-Kommission veröffentlicht. Sie stellt eine wichtige Grundlage für die Gestaltung künftiger jugendpolitischer Schwerpunkte auf europäischer Ebene dar. Für die Bereiche Wohlergehen (Lebensbedingungen), Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Integration sowie Bürgerschaft und Partizipation werden jugendpolitisch relevante Empfehlungen formuliert. Damit zeigt sich die EU erneut als weiterer jugendpolitischer Akteur. Zudem hat sie sich mit dem Europäischen Pakt für die Jugend, der Methode der offenen Koordinierung (OMK) und einem deutlichen Plädoyer für Jugendpolitik als Querschnittspolitik in den jugendpolitischen Diskurs eingebracht. Darüber hinaus hat sich der Jugendministerrat in mehreren Erklärungen für eine Stärkung der Kohärenz der jugendpolitischen Zusammenarbeit und für die eines Konzepts einer integrierten Jugendpolitik ausgesprochen.⁷

Obwohl es zu begrüßen ist, dass sich die EU am Diskurs über jugendpolitische Ziele und Strategien beteiligt, ist die weit reichende Ambivalenz der Konzepte nicht zu übersehen. Die jugendpolitischen Überlegungen der EU sind ein Element der Lissabon-Strategie, die darauf zielt, Europa zur dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsregion der Welt zu entwickeln. Die jugendpolitischen Aktivitäten und Programme zielen in erster Linie darauf ab, die nachwachsende Generation auf die Anforderungen der globalisierten wissensbasierten Wirtschaft vorzubereiten. In junge Menschen investieren heißt primär, in ihr Arbeitsvermögen zu investieren; sie frühzeitig und umfassend als „Arbeitsbürger der Zukunft“ zu qualifizieren. Teilhabe und Partizipation sind politisch nachrangig; vorrangig stehen „Beschäftigungsfähigkeit“ und die Schaffung flexibler, anpassungsfähiger und selbstgesteuerter Arbeitskraftunternehmer auf der politischen Agenda.

⁶ Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) (2008): Gerechtes Aufwachsen ermöglichen! Kinder- und jugendpolitisches Leitpapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. Berlin

⁷ Vgl. z. B. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (2007): Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten zu einem übergreifenden Konzept für die Jugendpolitik, das den Jugendlichen die Möglichkeit zur Ausschöpfung ihres Potenzials und zur aktiven Teilhabe an der Gesellschaft bieten soll. Dokumentennummer 14426/07. Brüssel oder Vorsitz des Rates der Europäischen Union (2007): Stärkere Berücksichtigung von Jugendfragen bei der Umsetzung der Lissabonner Strategie. Dokumentennummer 13686/07. Brüssel

Dieser kursorische Durchgang durch aktuelle jugendpolitische Dokumente macht deutlich, dass sich Jugendliche in konzeptioneller Hinsicht – im Gegensatz zu Kindern – angesichts der Dominanz einer Politik der Nachwuchssicherung als Zielgruppe mit eigenen Anliegen und Bedürfnissen verflüchtigen oder dass sie vorwiegend in ihrer ökonomischen Funktion als zukünftige produktive Arbeitsbürger thematisiert werden. Darüber hinaus wird das Problem der fehlenden ressortübergreifenden Handlungsfähigkeit von Jugendpolitik und ihre Reduzierung auf operative Kinder- und Jugendhilfepolitik in keinem der aktuellen Positionspapiere überzeugend problematisiert. Die Forderung nach einer kohärenten und ressortübergreifenden Jugendpolitik wird nicht eingelöst.

3. Jugend – eine eigenständige Lebensphase mit jugendpolitischem Handlungsbedarf

Die gegenwärtige relative Bedeutungslosigkeit von Jugendpolitik wird nicht zuletzt mit der Schwierigkeit erklärt, Jugend unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen überhaupt noch als Gegenstand politischen Handelns begrifflich genau zu fassen. Jugend als klar umrissene Lebensphase, als Übergangsphase vom Status der Kindheit in den des Erwachsenen scheint sich weitgehend verflüchtigt zu haben. Es wird daher zunehmend begründungsbedürftig, Jugendpolitik als eigenes Handlungsfeld sowohl gegenüber einer Politik für Kinder als auch einer Politik für (junge) Erwachsene abzugrenzen.

Hinsichtlich des Übergangs von Kindheit zu Jugend ist feststellbar, dass bestimmte, früher als jugendspezifisch beschriebene Verhaltensformen wie Ablösung vom Elternhaus, Identitätsentwicklung, Selbstinitiierung etc. sich biographisch in das Alter zwischen zehn und vierzehn Jahren vorzuverlagern scheinen. Auch machen junge Menschen relativ früh eigene sexuelle Erfahrungen; im Konsum- und Freizeitsektor werden sie immer früher als autonome Akteure behandelt. Andererseits verzögern sich die Übergänge in das Erwachsenenleben mit der Folge, dass sich Jugend bis in das dritte Lebensjahrzehnt hinein ausdehnt. Diese Verlängerung der Jugendphase ist nicht nur ein Resultat der Bildungsexpansion und der immer später erfolgenden Übergänge in Arbeitsmarkt und Beschäftigung, sondern lässt sich auch bei den Übergängen in die Mutter- oder Vaterrolle oder beim Auszug aus dem Elternhaus beobachten. Damit zerfällt die einheitliche kollektive Statuspassage Jugend – in unterschiedliche, einer je eigenen zeitlichen Logik folgenden Teilübergänge – wie es die These von der „Entstrukturierung“ behauptet. Zudem streuen diese Teilübergänge biographisch immer weiter.⁸ Hinter diesen Entwicklungen stehen sowohl Prozesse der Individualisierung von Lebenslagen und der Pluralisierung von Lebensstilen als auch neue Formen der Ungleichheit und Ausgrenzung in Folge von institutionellen Veränderungen (Massenarbeitslosigkeit, Arbeitsmarktkrise) im

⁸ Olk, Thomas (1985): Jugend und gesellschaftliche Differenzierung – Zur Entstrukturierung der Jugendphase. In: Heid, Helmut / Klafki, Wolfgang (Hrsg.): Arbeit – Bildung – Arbeitslosigkeit. Beiträge zum 9. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. 19. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim, S. 290-301.

Übergangssystem von Bildung in Ausbildung und Beschäftigung. Damit werden zumindest im späteren Jugendalter die Konturen der Jugendphase, die jugendspezifischen Entwicklungs- und Bewältigungsaufgaben sowie die Rolle und Bedeutung von Jugend für die Gesellschaft unscharf. Jenseits der Ausdifferenzierung von Übergangsprozessen und Lebenslagen nach Alter, Milieuzugehörigkeit, Geschlecht, Region und ethnischer Zugehörigkeit wird immer undeutlicher, was unterschiedliche Gruppen von jungen Menschen überhaupt noch in ihrer Eigenschaft als Jugendliche gemeinsam haben.

Man könnte – wie einige Jugendforscher/innen dies tun – vom „Verschwinden“ bzw. „Ende“ der Jugend sprechen. Auch ist es angesichts der zeitlichen Zerfaserung und Ausdehnung der Jugendphase objektiv schwieriger geworden, die „Architektur“ und den gesellschaftlichen „Sinn“ von Jugend zu erkennen. Die Schwierigkeiten vergrößern sich noch, wenn man bedenkt, dass die Abgrenzung von Lebensphasen nicht einfach mit Bezug auf biologische Merkmale (wie etwa Pubertät) oder das chronologische Alter erfolgen kann. Von einer eigenständigen Lebensphase Jugend zu sprechen, ist nur dann sinnvoll, wenn mit dem Sozialstatus Jugend bestimmte, gegenüber anderen Lebensphasen unterscheidbare Rechte und Pflichten sowie Handlungsanforderungen und -chancen verbunden sind. Es ist also eine bestimmte gesellschaftliche Praxis, die das Strukturmuster Jugend erzeugt und nicht etwa die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Lebensaltersgruppe.⁹ Danach können wir Jugend nach wie vor als eine biographische Phase zwischen Kindheit und Erwachsensein betrachten, die mit bestimmten „Entwicklungsaufgaben“ befasst und mit bestimmten, gegenüber der Kindheit deutlich erhöhten Freiräumen und Handlungschancen ausgestattet ist, zugleich aber auch mit Restriktionen (u. a. ökonomische Abhängigkeit) insbesondere im Vergleich zu Erwachsenen verbunden ist. Dieses historisch entstandene, gesellschaftliche Konstrukt von Jugend bedeutet vor allem, sich für später zu qualifizieren, sich auf die spätere Handlungsfähigkeit in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen vorzubereiten. Der gesellschaftliche Sinn von Jugend liegt also einerseits darin, eine stabile, selbststeuerungsfähige Persönlichkeit sowie die hiermit zusammenhängenden sozialen Fähigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln. Andererseits ist er darin zu sehen, sich für die Anforderungen u. a. in Arbeit und Beruf vorzubereiten; er schließt auch die Entwicklung von Humanvermögen zur Vorbereitung auf die kompetente Erfüllung der Staatsbürgerrolle, der Mutter- bzw. Vaterrolle, der Konsumentenrolle etc. ein. Vor diesem Hintergrund lässt sich Jugend nach wie vor sowohl gegenüber Kindsein als auch gegenüber Erwachsensein abgrenzen.

Wenn also nach wie vor gilt, dass Jugend andere Entwicklungsaufgaben, Rechte, Handlungschancen und -restriktionen vorfindet als Kindheit und Erwachsensein, dann ist es aus der Sicht des BJK erforderlich, Jugendpolitik sowohl von einer Politik für Kinder als

⁹ Münchmeier, Richard (2008): Jugend im Spiegel der Jugendforschung. In: Bingel, Gabriele / Nordmann, Anja / Münchmeier, Richard (Hrsg.): Die Gesellschaft und ihre Jugend. Strukturbedingungen jugendlicher Lebenslagen. Opladen, S. 13-26.

auch von einer Politik für Erwachsene abzugrenzen und die Ziele und Instrumente einer solchen Jugendpolitik mit Bezug auf die tatsächliche Verfasstheit der Lebenslage Jugend unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen zu formulieren.

Eine derart verstandene Jugendpolitik beschränkt sich weder auf einzelne problembelastete Teilgruppen von jungen Menschen, noch akzeptiert sie die historisch gewachsene institutionelle Verengung von operativer Politik für junge Menschen auf Jugendhilfepolitik. Vielmehr bedarf es einer jugendpolitischen Konzeption, die eine Thematisierung der Gesamtsituation von Jugendlichen, ihrer Sichtweisen, Erfahrungen und Lebenslagen unter aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen ins Auge fasst. Eine solche umfassende Sicht auf die Situation und gesellschaftliche Position von Jugendlichen muss die erwähnte Vorverlagerung des Beginns der Jugendphase einerseits, wie auch die hinausgeschobenen Übergänge ins Erwachsenenalter andererseits berücksichtigen. Wenn im Folgenden von Jugend gesprochen wird, dann sind daher zwei aufeinander folgende Phasen gemeint. In einer „ersten Jugendphase“, die primär durch die Institution der Schule bestimmt ist, bedeutet Jugendliche/r-Sein im Wesentlichen Schüler/in sein; die eigene Rolle sowie die Handlungschancen und -restriktionen werden in hohem Maße durch die Institution Schule – bzw. das Bildungssystem – definiert. Hierauf folgt eine zweite nachschulische Phase, die insbesondere durch offene und riskante Übergangsprozesse in Arbeit und Beruf, aber auch durch Familiengründung und Vorbereitung auf die Elternschaft sowie durch jugendkulturelles Experimentierverhalten geprägt ist. Insbesondere diese „zweite Jugendphase“ ist gesellschaftlich relativ unbestimmt, in ihrem Verlauf schwer kalkulierbar und durch hohe Risiken, aber auch neue Chancen und Freiräume geprägt. Die Zielgruppe einer Jugendpolitik, die beide Teilphasen umschließt, umfasst also die Altersspanne von ca. 12 bis ca. 27 Jahren.

Um ein solches umfassendes Konzept von Jugendpolitik zu konturieren ist es erforderlich, einen mehrperspektivischen Blick auf Jugend zu entfalten.

3.1 Jugend als Element der generationalen Ordnung

Jugend muss – so lassen sich die bisherigen Ausführungen zusammenfassen – als ein integrales Element einer *generationalen Ordnung* der Gegenwartsgesellschaft verstanden werden. Jugend ist eine Phase der Vorbereitung „auf später“, des Erwerbs von persönlichkeitsbezogenen und fachlichen Kompetenzen und des Austestens unterschiedlicher Lebensformen. Allerdings haben sich die generationalen Beziehungen angesichts weit reichender ökonomischer, politischer und sozialer Umbrüche verändert. Bislang ergab sich der gesellschaftliche Sinn der Lebenslage Jugend aus einer klar strukturierten Kombination von Ausgliederung und Integration: Junge Menschen wurden im Lauf der historischen Entwicklung immer länger aus der Erwerbsarbeit ausgegliedert, um in einem ‚Bildungsmoratorium‘ die für die spätere Integration in das Erwachsenenleben erforderlichen Qualifikationen zu erwerben. Rechtlich wird dieses Spannungsfeld von (partieller)

Ausgliederung und (späterer) Integration durch an das chronologische Alter geknüpfte Teilhabechancen reguliert. Dementsprechend ist die selbst bestimmte Teilnahme an wirtschaftlichen Transaktionen (der Kauf von Gütern und Dienstleistungen), am Arbeitsmarkt (Jugendarbeitsschutz etc.), am Familiensystem (das Recht, eine eigene Familie zu gründen), am Straßenverkehr (Führerschein), an sozialstaatlichen Leistungen (an das Alter gebundene Antragsrechte), an Religion (Religionsmündigkeit) sowie an Politik (aktives und passives Wahlrecht) in allen Gesellschaften an bestimmte Mindestaltersgrenzen gebunden. Die meisten dieser altersgradierten Zugangsbeschränkungen verlieren mit dem Erreichen der Volljährigkeit (in Deutschland mit 18 Jahren) ihre Gültigkeit. Solche Beschränkungen des Zugangs werden in der Regel mit Verweis auf die noch nicht voll ausgebildeten Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Verantwortungsübernahme und kompetenten Rollenausführung der Minderjährigen begründet.

Mit dieser phasenspezifischen Ausgrenzung ist das Versprechen auf spätere Integration verbunden. Der enge Zusammenhang zwischen Ausgliederung und Integration ist aber mit der Globalisierung der Wirtschaft, dem Trend zur Wissensgesellschaft und der Veränderung in den Leitbildern sozialstaatlichen Handelns brüchig und unsicher geworden.

In Folge der Globalisierung sind Unternehmen immer weniger auf die regionale Verfügbarkeit bestimmter Arbeitskraftpotenziale angewiesen und gewisse Anteile des angebotenen Arbeitskraftpotenzials werden eventuell sogar überflüssig. Parallel hierzu haben sich die Leitbilder und Instrumente staatlicher Sozial- und Arbeitsmarktpolitik grundlegend verändert. Während herkömmliche Sozialpolitik vorwiegend darauf abzielte, prekäre Soziallagen (wie Arbeitslosigkeit, Armut etc.) durch Zuteilung von Rechtsansprüchen auf Geldeinkommen (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe etc.) materiell abzusichern, zielt ein verändertes Verständnis von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im „aktivierenden Staat“ zusätzlich darauf, Individuen durch personenbezogene Förderung in die Lage zu versetzen, sich durch intensiverte eigene Bemühungen in die Arbeitsmärkte zu integrieren. Hiermit sind sowohl neue Unwägbarkeiten und Risiken als auch neue Chancen verbunden. Dies zeigen auch die empirischen Befunde verschiedener Shell-Jugendstudien: Es sind nicht mehr die klassischen Probleme der Identitätsfindung, Partnerwahl und Verselbstständigung, mit denen sich junge Menschen vor allem beschäftigen, sondern die Probleme der Arbeitswelt.¹⁰ Insbesondere sind Jugendliche besorgt darüber, dass Probleme wie Massenarbeitslosigkeit, Lehrstellenmangel und Verarmungsprozesse aus ihrer Sicht von der Politik nicht wirksam angegangen werden; sie fühlen sich von der Politik und den Erwachsenen im Stich gelassen.

Angesichts technologischer Umbrüche und des Strukturwandels der Arbeitsgesellschaft sind die jeweils konkreten Qualifikationsanforderungen vorab nicht absehbar und zukunftsbezogene Ungewissheiten steigen. Daher ist die Lebenslage Jugend von der un-

¹⁰ Shell Deutschland Holding (2006): Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. Bonn

abweisbaren Anforderung geprägt, fortlaufend an der Vervollkommnung arbeitsmarktrelevanter Fähigkeiten und Fertigkeiten zu arbeiten, ohne sicher prognostizieren zu können, welche konkreten Kompetenzen nachgefragt werden. Die Verantwortung für die erfolgreiche Bewältigung des Übergangs vom Jugend- in das Erwachsenenalter wird individualisiert und den jungen Menschen in ihrer Eigenschaft als Träger flexibel einsetzbarer Kompetenzen und Persönlichkeitsmerkmale zugewiesen. Auf diese Weise verliert die Jugendphase ihren Charakter als ein von den Anforderungen der Erwachsenenengesellschaft relativ geschützter Schonraum. Sie erweist sich als Lebensphase, die immer intensiver von den Anforderungen der Arbeitsgesellschaft durchdrungen wird. Entscheidend ist, dass die zeitliche Ausdehnung der jugendspezifischen Phase (partieller) ökonomischer Abhängigkeit heute nicht mehr einfach als Ausdruck funktionaler Qualifizierungserfordernisse verstanden werden kann. Da – wie skizziert – die konkreten Anforderungen nicht im Vorhinein prognostiziert werden können, erweist sich die Vorbereitung auf eine spätere Arbeitsmarktintegration als grundsätzlich nicht begrenzbarer Prozess der Anhäufung potentiell nützlichen Wissens und der Herausbildung bestimmter generalisierter Verhaltensdispositionen („Schlüsselqualifikationen“).

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich dies in einer Verlängerung der Bildungsbiographien der nachwachsenden Generationen niedergeschlagen – und auch das Bildungssystem hat seinerseits längere Ausbildungszeiten propagiert, was von unterschiedlichen Akteursgruppen in Politik und Wirtschaft auch begrüßt wird. Angesichts niedriger Geburtenraten und einer hieraus resultierenden Verknappung des nachwachsenden Arbeitskräftepotentials der Zukunft wirft dies allerdings auch neue Probleme auf. Befürchtet wird, dass ein längeres Verweilen in den Institutionen des Bildungssystems und verzögerte Übertritte in das Beschäftigungssystem die demografisch bedingte Verknappung von Arbeitskräften verschärfen und die Wachstumschancen der Wirtschaft begrenzen könnte. Um den Durchlauf nachwachsender Schüler/innenkohorten durch das Bildungs- und Ausbildungssystem zu beschleunigen, sollen junge Menschen daher ihre auch in Zukunft erforderlichen hohen Qualifikationen in immer kürzeren Zeiten erwerben, ohne dass sichergestellt ist, dass diese verstärkten Anstrengungen in erfolgreiche Eintritte in das Beschäftigungssystem münden.

Aus dieser Gemengelage resultierten – wie ein Blick auf die politischen Entwicklungen der letzten Jahre bestätigt – eine ganze Reihe von bildungs-, ausbildungs- und beschäftigungspolitischer Entscheidungen, die insgesamt zu einer Verdichtung der Jugendphase beigetragen haben, ohne dass diese latenten jugendpolitischen „Nebenwirkungen“ bei der Begründung dieser Entscheidungen ausreichend mitreflektiert wurden. Hierzu gehören etwa die Ausweitung ganztags-schulischer Angebote, die Verkürzung der Gymnasialzeit auf 12 Jahre (G8) und die Einführung von modularisierten Studiengängen. Tendenzen zu erhöhten Bildungsanforderungen, Verkürzungen von Bildungsgängen und Ver-

dichtungen der Anforderungen führen insgesamt zu einer Durchsetzung „stromlinienförmiger“ Karrierewege durch das Jugendleben, die letztlich zulasten jugendspezifischer Bedürfnisse nach unreglementierten Experimentierräumen, lebensbiographischen Reflexionsphasen und Spielräumen für das Ausleben jugendspezifischer Selbstinitiiierungen gehen. Problematisch sind solche Ausweitungen und Verdichtungen von Anforderungen an die Jugendphase vor allem deshalb, weil die Ressourcen zur Bewältigung solcher Anforderungen bei unterschiedlichen Gruppen von Jugendlichen höchst ungleich verteilt sind mit der Folge, dass insbesondere benachteiligte Jugendliche an diesen Anforderungen in erhöhtem Maße scheitern. Hier hätte eine umfassend angelegte Jugendpolitik die Aufgabe, solche Prozesse der Ausweitung und Verdichtung der Anforderungen durch Bereitstellung von Ressourcen politisch zu rahmen, um Überforderungen insbesondere bei bestimmten Gruppen von Jugendlichen von vornherein zu vermeiden.

Vergleichbare politische Handlungsbedarfe lassen sich auch in anderen Bereichen benennen. So trägt etwa das deutsche System der an die Eltern adressierten Kindergeldzahlungen und Unterhaltsregelungen dazu bei, die materielle Abhängigkeit junger Menschen von ihren Eltern bis weit in das dritte Lebensjahrzehnt hinein zu verlängern. Dies entspricht der bisherigen deutschen Tradition eines „beschützenden“ und familienorientierten Modells von Jugendpolitik. Wie insbesondere der Siebte Familienbericht¹¹ hervorhebt, ist diese verlängerte Abhängigkeit junger Menschen von ihren Eltern mit für den Prozess des Hinausschiebens von Familiengründung und Elternschaft verantwortlich und trägt daher letztlich zu den niedrigen Geburtenraten bei. Vermeintliche Detailregelungen wie das Kinder- oder Wohngeld, die Förderung entsprechend des Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder die Ausgestaltung einer Kinder- bzw. Jugendgrundsicherung erweisen sich so als Maßnahmen mit erheblicher jugendpolitischer Relevanz. Sie sind daran beteiligt, die Lebenslage Jugend in unterschiedlicher Art und Weise zu konstruieren, was wiederum mit bestimmten Verhaltensweisen und Sichtweisen junger Menschen einhergeht. Diese Maßnahmen werden zumeist im politischen Prozess aus ihrer bereichsspezifischen Logik heraus begründet – nämlich bildungs-, arbeitsmarkt- und beschäftigungs- oder sozialpolitisch. Dass solche Entscheidungen Auswirkungen auf die Gestalt der Lebenslage Jugend haben sowie Veränderungen in den Generationenbeziehungen auslösen, wird zumeist nicht (offen) mitreflektiert.

Eine Jugendpolitik, die das Generationenverhältnis in seiner Gesamtheit in den Blick nimmt, hat daher die Aufgabe, die Auswirkungen solcher bereichsspezifischer politischer Entscheidungen auf die Handlungschancen und Lebenslagen junger Menschen insgesamt ins Gespräch zu bringen und unter dem Gesichtspunkt der Problemangemessenheit und Generationengerechtigkeit zu thematisieren.

¹¹ BMFSFJ (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin

3.2 Jugend als Abschnitt der persönlichen Biographie

Die bisherigen Überlegungen haben deutlich gemacht, dass die Lebenslage und Lebensphase Jugend unter heutigen Bedingungen durch Optionalität und Zumutungen gekennzeichnet ist. Jugendliche können – und müssen – zwischen unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich entscheiden, also im Hinblick auf Familiengründung, Lebensstil, Berufslaufbahn etc., zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten wählen und eigene Festlegungen treffen. Die hiermit verbundenen Zumutungen bergen ungeahnte Handlungsspielräume und Entscheidungsfreiheiten, erfordern allerdings bestimmte Kompetenzen und Planungsfähigkeiten und sind stets mit dem Risiko des Scheiterns verbunden. Angesichts der durchaus auch zukünftig vorhandenen Einschränkungen ihrer Handlungschancen erweist sich die Lebenslage Jugend als geprägt durch die Spannung des „Wählenkönnens“ einerseits und des „noch nicht Dürfens“ bzw. des aufgeschobenen Zugangs zu den vollständigen Teilhabechancen des Erwachsenenlebens andererseits.

Betrachtet man die Lebensphase Jugend als Abschnitt der persönlichen Biographie, dann wird zweierlei deutlich: während einerseits die „institutionellen Geländer“ einer standardisierten „Normaljugend“ im Verlaufe von Individualisierungs- und Pluralisierungsprozessen zerbröseln, sind junge Menschen andererseits in wachsendem Maße dazu angehalten, biographisch folgenreiche Entscheidungen selbsttätig zu treffen und Übergangsprozesse mit ungewissem Ausgang weitgehend selbstständig zu gestalten. Für Jugendliche eröffnen sich im Prozess des Erwachsenwerdens neue Gestaltungsmöglichkeiten. Sie sind mit einer Vielzahl an Handlungsoptionen konfrontiert, die sie in Abhängigkeit von sozialem Milieu, ethnischer Community, Geschlechtszugehörigkeit und dem jeweiligen Sozialraum wahrnehmen. Doch diese neue Konstellation ist mit Chancen und Risiken verbunden. Während es zum einen Verschiebungen in der Machtbalance zwischen Erwachsenen und jungen Menschen gibt, die Jugendlichen neue Möglichkeiten bieten, ihre Vorstellungen und Interessen in Verhandlungen mit Erwachsenen (Eltern, Lehrer/innen, Ausbilder/innen etc.) zu verwirklichen, müssen sie andererseits ihre Wege durch die Jugendbiographie weitgehend selbst finden. Vor dem Hintergrund der Individualisierung der Verantwortung für die eigene gesellschaftliche Integration können sie sich immer weniger auf Vorbilder und Empfehlungen von Angehörigen der Erwachsenengeneration verlassen. Weitgehend standardisierte und planbare biographische Verläufe im Übergang zum Erwachsenenalter verwandeln sich zunehmend in „Yo-Yo-Effekte“, die nicht nur durch die Abfolge vielfältiger Fort- und Rückschritte sowie Umwege und Warteschleifen, sondern auch durch Entscheidungen und notwendig gewordene Revisionen von Entscheidungen geprägt sind.¹²

¹² Vgl. Biggart, Andy / Walther, Andreas (2006): Coping with Yo-Yo Transitions. Young Adults' Struggle for Support, between Family and State in Comparative perspective. In: Leccardi Carmen / Ruspini Elisabetta (Hrsg.): A New Youth? Young People, Generations and Family Life. Aldershot, S. 41-62; Stauber, Barbara (2008): Übergänge in die Elternschaft unter der Gender-

Bei der Entwicklung solcher riskanter Biographien können junge Menschen nicht einfach auf die Orientierungsangebote des formalen Bildungssystems zurückgreifen. Um unter Bedingungen verzögerter Übergänge in die Erwachsenengesellschaft und der Anforderung, das eigene Lebensskript möglicherweise mehrfach umschreiben zu müssen, erfolgreich sein zu können, müssen sie die sich ihnen bietenden formellen und informellen Lernchancen optimal nutzen. Dabei erweisen sich vor allem diejenigen jungen Menschen als erfolgreich, die über entsprechende ökonomische und kulturelle Ressourcen sowie soziale Kontakte verfügen. Die Risiken für diejenigen Teilgruppen von jungen Menschen steigen, die über die erforderlichen Ressourcen zur Lebensführung nicht oder nicht in gefordertem Maße verfügen. So lässt sich mit dem zweiten nationalen Bildungsbericht¹³ anschaulich dokumentieren, dass die Übergänge in die Berufsausbildung für Jugendliche mit Migrationsgeschichte überwiegend verzögert und weniger erfolgreich verlaufen als für Jugendliche ohne Migrationsgeschichte. Ähnliche Verzögerungen und Probleme ergeben sich für junge Menschen aus bildungsbenachteiligten Milieus und unterprivilegierten Soziallagen. Sie werden zu einem überwiegenden Teil in Einrichtungen und Maßnahmen geleitet und zusammengefasst, die zumindest teilweise nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung sondern Verschlechterung der Integrationschancen beitragen („Maßnahmekarrieren“). Ebenso zeigen sich solche Unterschiede in den Teilhabechancen und individuellen Aneignungsstrategien in Bereichen wie dem freiwilligen Engagement und der Übernahme der Staatsbürgerrolle: Unterprivilegierte Jugendliche sind sowohl im bürgerschaftlichen Engagement unterrepräsentiert und daher von informellen Lernerfahrungen und sozialen Kontakten in non-formalen Settings häufiger ausgeschlossen¹⁴, als auch weniger politisch interessiert und in unterschiedliche Formen der politischen Partizipation involviert¹⁵.

Für die Jugendpolitik ergeben sich aus solchen Entwicklungen völlig neue Anforderungen. Mit ungewissheitsbelasteten Übergangspassagen, dem Zwang zum Erwerb möglichst hoher formaler Bildungszertifikate ohne Garantie auf deren Einlösung und dem immer längeren Hinausschieben eigener Erwerbschancen, mutet die Gesellschaft jungen Menschen eine lang andauernde und in ihren Ausgängen ungewisse Phase der ökonomischen Prekarität, des individualisierten gesellschaftlich produzierten Risikos und des Zwangs zum mehrfachen Umschreiben der eigenen Biographie zu, die der gesellschaftlichen Absicherung und Rahmung bedürfen. Hieraus erwächst für die Jugendpolitik eine gesellschaftliche Verantwortung bezüglich der Sicherung von Teilhabechancen für alle

perspektive: (Inter-)Nationale Befunde und Konsequenzen für die Jugendpolitik in Deutschland. Vortragsmanuskript einer Anhörung des BJK zur Jugendpolitik im Februar 2008.

¹³ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld

¹⁴ Düx, Wiebken / Prein, Gerald / Sass, Erich / Tully, Claus (2008): Kompetenzerwerb im freiwilligen Engagement. Eine empirische Studie zum informellen Lernen im Jugendalter. Wiesbaden

Jugendlichen durch die Bereitstellung erforderlicher Räume, Ressourcen und Unterstützungsleistungen.

Bei der Entwicklung entsprechender Angebote, Maßnahmen und Strategien muss eine umfassend konzipierte Jugendpolitik zwei Teilziele ausbalancieren: Sie muss einerseits darauf hinwirken, für die Bevölkerungsgruppe der Jugendlichen im Ganzen die Bedingungen dafür zu verbessern, sowohl eine „gute Jugend“ im Hier und Jetzt leben, als auch zukunftsbezogen agieren zu können, um die skizzierten risikobehafteten Übergangsprozesse nach Maßgabe individueller Lebenspläne und Wünsche ausgestalten zu können. Sie muss andererseits auch weiterhin spezifische Angebote, Maßnahmen und Programme anbieten, die es benachteiligten jungen Menschen ermöglichen, ihr Recht auf Bildung, Teilhabe und Partizipation an allen Bereichen der Gesellschaft zu verwirklichen.

4. Typen von Jugendpolitik

Jugend kann als Strukturmuster von Gesellschaft, als eine historisch herausgebildete und gesellschaftlich geprägte Lebensform verstanden werden, die den Zweck hat, bestimmte gesellschaftliche Erfordernisse und Funktionen des Erwachsenwerdens zu gewährleisten. Jugend als biografischer Phase zwischen Kindheit und Erwachsensein kommt die Aufgabe der Herausbildung stabiler, selbststeuerungsfähiger Persönlichkeiten sowie von sozialen Fertigkeiten und Kompetenzen für das Leben in einer pluralen und demokratischen Gesellschaft zu¹⁵. Alle Jugendlichen sind entlang von milieu-, geschlechts-, ethnische- und regionalspezifischen Differenzierungen, die auf komplexe Weise ineinander verflochten sind, mit diesen Anforderungen konfrontiert. Gleichzeitig ist Jugend eine alltägliche Erfahrung für die Personen, die sich in dieser Lebensphase befinden, sich in relativer Eigenständigkeit auf ihre Zukunft vorbereiten und zugleich ihr gegenwärtiges „Jugendleben“ gestalten. Trotz der unscharfen Übergänge zwischen Kindheit, Jugend- und Erwachsensein begründen diese Aspekte auch weiterhin die Notwendigkeit einer eigenständigen, auf die Lebensphase und das Strukturmuster Jugend bezogenen Jugendpolitik.

Eine Neupositionierung von Jugendpolitik als aufeinander abgestimmtes und ressortübergreifendes politisches Handlungsfeld hat nicht nur auf unterschiedliche Lebenslagen Jugendlicher, auf ausdifferenzierte Bewältigungsstrategien und vielfältige, sich verändernde Lebenskonzepte zu reagieren. Sie sieht sich auch mit der Anforderung konfrontiert, bislang vorherrschende, praktizierte Formen von Jugendpolitik aufzunehmen und in einem neuen Konzept zu bündeln.

¹⁵ Schäfer, Julia (2006): Sozialkapital und politische Orientierungen von Jugendlichen in Deutschland. Wiesbaden

¹⁶ Vgl. Fußnote 9, ebd., S. 15

4.1 Jugendpolitik als Ressortpolitik

Jugendpolitik in Deutschland hat eine lange Tradition als Ressortpolitik. Die thematische Zuständigkeit ist sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene in den jeweiligen Ressorts mit weiteren Themen und unterschiedlichen Adressat/innengruppen kombiniert. In der Praxis stellt sich dieser Typus von Jugendpolitik im Rahmen des KJHG/SGB VIII als Kinder- und Jugendhilfepolitik in den Dimensionen Jugendförderung, Jugendhilfe und Jugendschutz ergänzt um Elemente einer Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen dar. Jugendpolitik als Ressortpolitik hat den Vorteil, dass sie sich im Kontext rechtlicher und institutioneller Handlungsmöglichkeiten bewegt, über in Haushaltsplänen enthaltene finanzielle Mittel verfügt und damit gestaltende Qualität erlangen kann. Die Themen, die Jugendliche betreffen und die Fragen, die im Hinblick auf die Gestaltung der Lebensphase Jugend zu beantworten sind, greifen jedoch nicht nur im Kontext von Bildung und Ausbildung weit über diesen Rahmen hinaus. Jugendpolitik, die wesentliche Aspekte der Lebenslage Jugend nicht in den Blick nimmt, kann jedoch dem Anspruch einer Gestaltung der Bedingungen des Erwachsenwerdens und einer „guten Jugend“ im Hier und Jetzt vor dem Hintergrund der in Abschnitt 3 beschriebenen Entwicklungen nicht hinreichend gerecht werden.

4.2 Jugendpolitik als Querschnittspolitik

Eine Lösung dieser Problematik wird seit Jahren als Forderung nach bzw. im Programm einer Jugendpolitik als Querschnittspolitik diskutiert. In allen politischen Entscheidungen, die Jugendliche betreffen, sollen die Interessen von Jugendlichen berücksichtigt und zur Geltung gebracht werden. Dieser Typus von Jugendpolitik führt zu einer enormen Erweiterung ihrer Zuständigkeit; sie hätte sich fast in alle politischen Entscheidungen einzumischen, denn welche Entscheidungen, die unterschiedliche Aspekte der Zukunft der Gesellschaft betreffen, haben keine Implikationen für Gegenwart und Zukunft von Jugendlichen? Jugendpolitik als Querschnittspolitik unterliegt daher der Gefahr ihrer Auflösung; eine spezielle auf Jugend gerichtete Politik wird überflüssig. Zudem besteht das Risiko der eindeutigen Verantwortlichkeit, wenn alle für alles zuständig sein sollen. Auch Jugendpolitik als Querschnittspolitik ist jedoch davon abhängig, dass Verantwortlichkeiten geklärt, Verfahren verabredet und Formen der Beteiligung institutionalisiert sind, da sie sonst ins Leere läuft.

4.3 Jugendpolitik als Interessenpolitik

Jugendpolitik erweist sich immer auch als Interessenpolitik. Zum einen im Sinne einer von unterschiedlichen (erwachsenen) Akteuren praktizierten anwaltschaftlichen Wahrnehmung der Interessen von Jugendlichen, zum anderen durch politisches Handeln von Jugendlichen selbst. Eine neu positionierte Jugendpolitik hat danach zu fragen, wie die spezifischen Interessen und Belange von Jugendlichen zu einem der zentralen Bezugs-

punkte werden können, denn Jugendliche können nicht nur als Adressaten oder Klientel einer insbesondere auf Zukunft gerichteten Ressort- und Querschnittspolitik verstanden werden, die im Prinzip ohne eine Beteiligung von Jugendlichen auskommt. Jugendliche selbst sind Subjekte (jugend-)politischen Handelns. Sie wirken an der Definition der jugendpolitisch relevanten Ziele, Themenfelder und politischen Instrumente mit. Jugendpolitik hätte einerseits Räume zur Klärung eigener Interessen und Formen der Selbstbestimmung zu schaffen und andererseits Möglichkeiten der Partizipation von Jugendlichen zu erweitern und zu institutionalisieren. Jugendpolitik kann jedoch auch in einer neuen Gestalt nicht einfach die Umsetzung der artikulierten oder interpretierten Interessen von Jugendlichen sein; das Engagement von Jugendlichen und die Wahrnehmung ihrer Interessen ist allerdings ein wichtiges Element in einem umfassenden Konzept.

4.4 Jugendpolitik als Rhetorik

Jugendpolitik ist nicht zuletzt Diskurspolitik und damit auch eine Form der Jugendrhetorik. Dies hängt damit zusammen, dass im Feld der Jugendpolitik immer auch die Beziehungen zwischen Jugend und Gesellschaft – und hier insbesondere auch der Zukunft der Gesellschaft – auf dem Prüfstand stehen. Zur Versinnbildlichung und Legitimierung divergierender gruppenspezifischer und auch medialer Interessen und Erwartungen an Jugend wird auf bestimmte „Bilder“ bzw. „soziale Konstruktionen“ von Jugend zurückgegriffen.

Welche der Vielzahl von Jugendbildern und Konstruktionen im Diskursraum einer Gesellschaft eine dominante Wirkung etwa im politischen Raum entfalten kann, hängt von den jeweiligen konkreten gesellschaftlichen Konstellationen und Problemen ab. Unter den Bedingungen eines politischen Reformklimas und des Wertewandels dominierte etwa in den 1970er-Jahren die Konstruktion von Jugend als Faktor sozialen Wandels, in den 1980er-Jahren dagegen wurde Jugend im Kontext ökonomischer Krisenerscheinungen als soziales Problem stilisiert. Jugend mutierte vom Hoffnungsträger zum Sozialfall. Mit der gegenwärtig wie zukünftig demographisch bedingten „Verknappung der jungen Menschen“ ist zu erwarten, dass eine Diskussion um die angemessene Investition in die Jugend folgen wird.

In solchen Jugendbildern bündeln sich Erwartungen und Zumutungen, aber auch Befürchtungen und Ängste der Erwachsenengeneration gegenüber den Mitgliedern der Jugendgeneration. Dies wird nicht zuletzt auch in sozialen Konstruktionen wie „Jugend als Bedrohung der gesellschaftlichen Ordnung“ bzw. „gefährliche Jugend“ deutlich. Im Kontext einer kohärenten und ressortübergreifenden Jugendpolitik müssen solche Jugendbilder und -rhetoriken hinsichtlich ihrer Einseitigkeiten und Ausblendungen dekonstruiert und im Hinblick auf die zentralen Interessen, Anliegen und Problemlagen der Jugendgeneration im Ganzen reflektiert werden.

5. Kriterien einer konzeptionellen Kohärenz von Jugendpolitik

Eine Jugendpolitik, die den heutigen Anforderungen an die politische Gestaltung der Lebenslage Jugend gerecht werden will, muss mehrere Dimensionen gleichzeitig einbeziehen: Zum einen ist die zeitliche, zum anderen die sachliche Dimension zu berücksichtigen. Eine dritte Dimension, die operative Dimension, beinhaltet Überlegungen, wie und mit welchen Strukturen die konzeptionelle Kohärenz politisch umzusetzen ist (vgl. Abschnitt 6).

In der *zeitlichen Dimension* muss die Spannung zwischen Zukunfts- und Gegenwartsorientierung aufgegriffen werden. In der überwiegenden Mehrzahl der vorliegenden jugendpolitischen Konzeptionen und Programme dominiert die Zukunftsperspektive. Ziele und Maßnahmen laufen auf eine Verbesserung der Chancen junger Menschen auf ihre spätere Teilhabe an unterschiedlichen Bereichen des Erwachsenenlebens und/oder auf deren optimale Vorbereitung für eine Integration in die spätere Erwachsenenexistenz hinaus. Auch in Ansätzen, die Jugendliche vor allem als Faktor sozialen Wandels thematisieren, dominiert der Zukunftsbezug. Mindestens ebenso wichtig ist allerdings die Bezugnahme auf die Gegenwart von Jugend. Jugendpolitik hat immer auch die Aufgabe, Räume für die Realisierung jugendspezifischer Interessen, für jugendspezifische Orientierungen und Handlungsformen zu eröffnen und zu sichern und damit die Lebensphase und Lebenslage Jugend in ihrem Eigenwert zu stärken. Angesichts der unübersehbaren Tendenzen zur Beschleunigung und Verdichtung der Jugendphase unter dem Aspekt der „optimalen Vorbereitung“, hat Jugendpolitik auch die Aufgabe, jungen Menschen Freiräume für jugendspezifisches Handeln, für das Experimentieren mit vielfältigen Lebensentwürfen und für das Ausagieren jugendspezifischer Bedürfnisse zu schaffen.

In einer *sachlichen Dimension* muss Jugendpolitik umfassend genug angelegt sein, um die Differenziertheit jugendspezifischer Interessen, Bedürfnisse und Anliegen berücksichtigen und aufgreifen zu können. Hierbei geht es sowohl darum, die Rolle und Bedeutung von Jugend für die Gesellschaft und die Anliegen und Interessen der Gruppe der Jugendlichen insgesamt im Auge zu behalten als auch darum, die unterschiedlichen Belange und Probleme einzelner Teilgruppen junger Menschen zu fokussieren. Da es immer um die Aushandlung von Interessen geht, die verschiedene gesellschaftliche Gruppen an Jugendliche richten und auch um die Interessen und Anliegen der jungen Menschen selbst, erschöpft sich Jugendpolitik keineswegs in Klientelpolitik, also in einer Politik der Interessenvertretung junger Menschen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die zentralen Anliegen und Probleme der jungen Menschen längst Zukunftsthemen der Gesellschaft insgesamt berühren, so dass Jugendpolitik immer auch Bestandteil von Gesellschaftspolitik ist. Die konzeptionelle Kohärenz einer Jugendpolitik muss sich also daran messen lassen, ob sie in der Lage ist, diese unterschiedlichen Dimensionen in einen einheitlichen Entwurf von Jugendpolitik zu integrieren.

Das BJK schlägt ein aufeinander abgestimmtes Konzept von Jugendpolitik vor, das vier Dimensionen bzw. Typen von Jugendpolitik in einem einheitlichen Gesamtentwurf integriert:

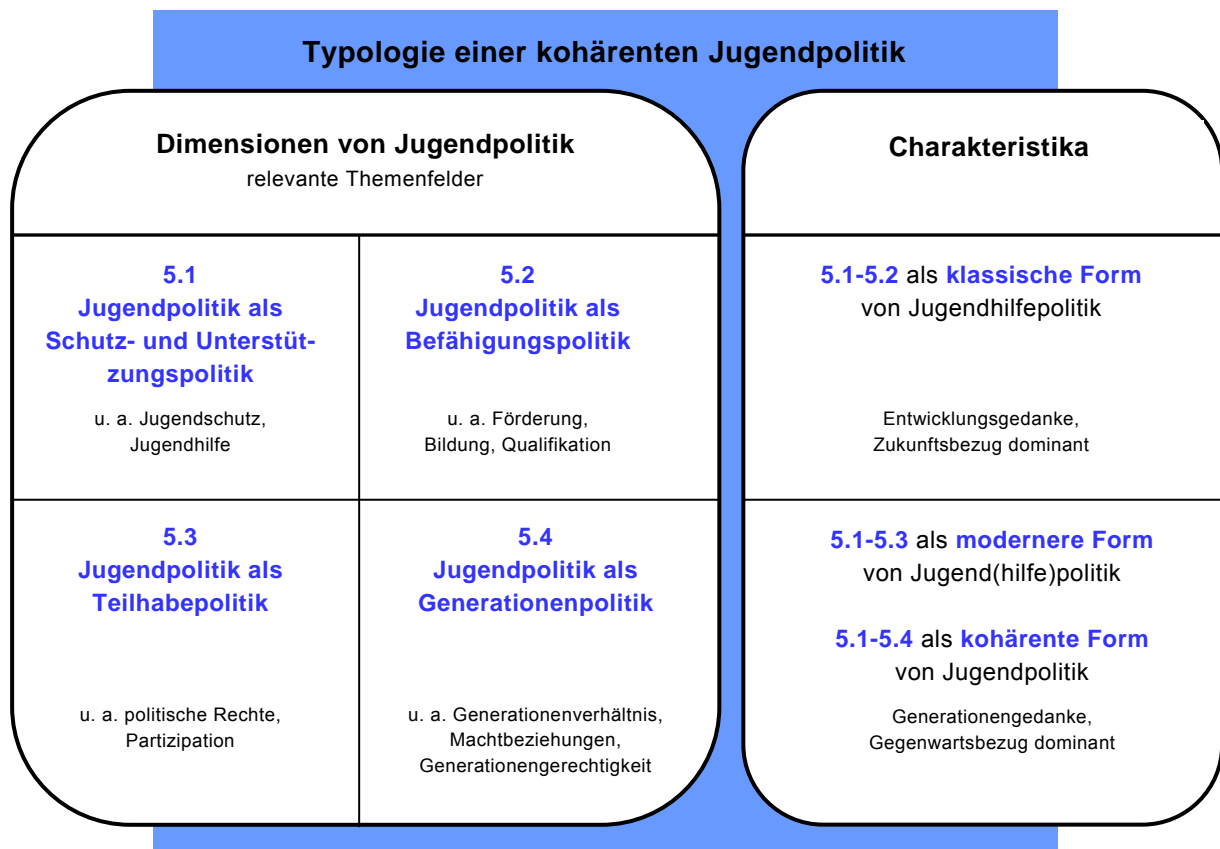
5.1 Jugendpolitik als Schutz- und Unterstützungspolitik

5.2 Jugendpolitik als Befähigungspolitik

5.3 Jugendpolitik als Teilhabepolitik

5.4 Jugendpolitik als Generationenpolitik

Die typologische Untergliederung wird in der Grafik veranschaulicht. Deutlich wird, dass der Anspruch der Kohärenz konzeptionell begründet, Jugendpolitik mehrdimensional angelegt ist und das politische Handeln in Hinblick auf die Lebenslage und die Lebensphase Jugend explizit als Jugendpolitik gestaltet sein muss.



Im Folgenden geht es darum, die vier Kernbestandteile zu erläutern und an Beispielen zu konkretisieren.

5.1 Jugendpolitik als Schutz- und Unterstützungspolitik

Jugendpolitik ist nach wie vor u. a. als Schutz- und Unterstützungspolitik zur Förderung und Begleitung des Erwachsenwerdens junger Menschen zu konzipieren. Sie nimmt ihren Ausgangspunkt in unterschiedlichen Lebenslagen von Jugendlichen und versucht auf die Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse Einfluss zu nehmen. Im Mittelpunkt steht die

Schaffung fördernder und unterstützender Bedingungen für die Entwicklung der Persönlichkeit auf der Grundlage eines differenzierten Konzepts sozialer Ungleichheit. Parallel zum Bezug auf die Lebenslagen Jugendlicher zielt Schutz- und Unterstützungspolitik darauf, die mannigfaltigen biographischen Wege der Jugendlichen durch eine gegenwärtig wenig konturierte Jugendphase zu rahmen und zu begleiten.

Der individuelle Weg durch die Jugendphase ist durch vielfältige Anforderungen geprägt (vgl. Abschnitt 3). In der Bewältigung dieser gesellschaftlichen Anforderungen und der sich durch gesellschaftliche Veränderungen eröffnenden Möglichkeitsräume gestalten Jugendliche ihre eigene Entwicklung mit und sind mit individuellen und strukturellen Risiken konfrontiert. Im Hinblick auf die Entwicklung beruflicher Perspektiven müssen sie prekarierte Übergänge bewältigen. Sie testen in unterschiedlicher Weise eigene Grenzen aus und suchen z. B. Abenteuer oder Mutproben und gehen zum Teil gravierende Risiken ein. Jugendliches Risikoverhalten ist Problemverhalten wie Delinquenz oder Substanzmissbrauch, aber auch das Scheitern an sozialen Erwartungen wie z. B. schlechte Schulleistungen. Dieses Verhalten kann mittelbar oder unmittelbar ihr Wohlbefinden, ihre Gesundheit und ihre Persönlichkeitsentwicklung beeinträchtigen.

Das BJK geht bei seinen Überlegungen davon aus, dass diese eher traditionellen Risiken und Probleme sich durch den Wandel der Jugendphase nicht einfach erledigt haben. Eine Neupositionierung von Jugendpolitik muss jedoch berücksichtigen, dass neue Schwierigkeiten und Situationen einer möglichen Gefährdung hinzugekommen sind. Themen wie Sucht und Drogen, seelische und körperliche Misshandlung, mögliche Vernachlässigung oder Jugendarbeitsschutz sind im Blick zu behalten. Die Aufmerksamkeit ist jedoch auch auf neue oder sich in den vergangenen Jahren verschärfende Problemlagen wie Jugendarmut, Gefährdungen durch das Internet, Gewalt, Gesundheit und prekarierte Übergänge zu richten.

Beispielsweise ist das Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen in Deutschland im Zeitraum zwischen 1996 und 2006 deutlich gestiegen.¹⁷ Je älter Jugendliche werden, desto häufiger sind sie von Armut betroffen. 14% der unter 6-Jährigen und 16% der 6- bis unter 15-Jährigen, jedoch 24% der 15- bis 18-Jährigen in Deutschland leben in Armut.¹⁸ Die nähere Betrachtung zeigt, dass die Armutsrisikoquote bei Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren mit Migrationsgeschichte 33% beträgt, während diese Quote bei Kindern und Jugendlichen ohne Migrationsgeschichte „nur“ bei 14% liegt.¹⁹ Die Zahlen belegen, dass Jugendarmut verbreiteter ist als die in der Öffentlichkeit wesentlich aufmerksamer wahrgenommene Kinderarmut.²⁰

¹⁷ BMFSFJ (Hrsg.) (2008): Dossier Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ, S. 8.

¹⁸ Vgl. Fußnote 17, ebd., S. 13.

¹⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin, S. 141

²⁰ Mit diesem gesellschaftspolitischen Problem beschäftigt sich das BJK in einer eigenen für 2009 geplanten Stellungnahme.

Weiterhin verfügen Jugendliche in hohem Maße über eine mobile Kommunikationsinfrastruktur. Über 95% der 12- bis 19-Jährigen in Deutschland besitzen ein eigenes Handy, 97% nutzen zumindest gelegentlich das Internet. Etwa 60% dieser Altersgruppe verfügen über einen eigenen Internetzugang. In Verbindung mit der intensiven Nutzung des Internets sind Jugendliche mit neuen Risiken konfrontiert. Sowohl die unvorsichtige Preisgabe persönlicher Daten sowie die Praxis des Cyber-Bullying, einer Form des durch die elektronischen Medien ermöglichten Mobbings, stellen qualitativ neue Gefahren für Jugendliche dar. In der JIM-Studie bestätigen knapp 40% der Befragten, dass z. B. ohne ihr Wissen Fotos online gestellt wurden. Etwa 20% geben an, dass über sie fehlerhafte oder beleidigende Angaben öffentlich zugänglich oder Einträge in Foren gemacht wurden und ca. ein Viertel berichtet, dass im persönlichen Freundeskreis schon einmal jemand von Mobbing in einer Community betroffen war.²¹

Die Vermittlung von Medienkompetenzen und die Auseinandersetzung mit Fragen des Datenschutzes erhalten für die Jugendpolitik vor diesem Hintergrund neue Relevanz.

Aspekte der Gesundheit machen einen weiteren Bereich neuer Risiken im Leben von Jugendlichen aus. Verschiedene Studien zeigen, dass Jugendliche aus sozial schwächeren Milieus häufiger über psychosomatische Beschwerden klagen als Jugendliche aus privilegierten sozialen Milieus. Nach den Ergebnissen des vom Robert-Koch-Institut durchgeführten bundesweiten Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS)²² wiesen Kinder und Jugendliche aus Familien mit niedrigem Sozialstatus zu 32% einen sehr guten allgemeinen Gesundheitszustand auf im Vergleich zu 38% bzw. 48% derer aus Familien mit mittlerem bzw. hohem Sozialstatus. Von Übergewicht sind Kinder und Jugendliche aus der niedrigen im Vergleich zur höchsten Statusgruppe 2,3-mal häufiger betroffen; psychische Auffälligkeiten sowie Verhaltensauffälligkeiten sind bei ihnen sogar 3,8-mal häufiger. Der KiGGS zeigt jedoch auch, dass eine benachteiligte Lebenslage nicht notwendigerweise mit einem riskanteren Gesundheitsverhalten einhergehen muss. Offensichtlich bestehen enge Wechselwirkungen – und das macht diese Thematik für jugendpolitisches Handeln besonders relevant – zwischen dem Wohlbefinden von Jugendlichen, ihren Kompetenzen zur Bewältigung altersspezifischer Risiken und dem Grad ihrer gesellschaftlichen Integration. Eine Verstärkung von Aktivitäten im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung, die Förderung körperlicher Aktivitäten und einer

²¹ Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.) (2008): JIM-Studie 2008. Jugend, Information, (Multi-) Media. Eine Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger. Stuttgart, S. 57

²² Kurth, Bärbel-Maria / Schaffrath Rosario, Angelika (2007): Die Verbreitung von Übergewicht und Adipositas bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des bundesweiten Kinder- und Jugendgesundheitsurveys (KiGGS). In: Bundesgesundheitsblatt, Bd. 50, Heft 5/6, S. 736-743; Hölling, Heike / Erhart, Michael / Ravens-Sieberer, Ulrike / Schlack, Robert (2007): Verhaltensauffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen. Erste Ergebnisse aus dem Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS). In: Bundesgesundheitsblatt, Bd. 50, Heft 5/6, S. 784-793

gesunden Ernährung sind wesentliche Aspekte einer ressortübergreifenden Jugendpolitik.

Die Jugendphase ist in besonderer Weise durch eine Reihe von Übergängen geprägt. Als eine Folge des strukturellen Wandels dieser Lebensphase verlaufen diese Prozesse nicht mehr chronologisch oder synchron mit bestimmten Ereignissen im Lebenslauf, sondern in ihrer jeweiligen Eigenlogik zum Teil gleichzeitig, teilweise entzerrt oder sie dehnen sich über eine längere Lebensphase aus und sind – das ist ihre neue Qualität – teilweise umkehrbar. Besonders junge Frauen und junge Männer in schwierigen Lebensverhältnissen durchleben so genannte Yo-Yo-Übergänge, die typisch für prekäre Übergangssituationen sind.²³ Dies betrifft z. B. die Entwicklung eigener Lebensentwürfe und Lebensformen, die Ablösung von der Herkunftsfamilie, die Aneignung der Rolle des politischen Bürgers bzw. der Bürgerin oder der Konsument/innenrolle und vor allem die Fragen von Ausbildung und Qualifizierung sowie der beruflichen Integration. Zwar bringen Prozesse der Individualisierung und der Erosion der traditionellen Jugendphase einer Erweiterung der Optionsvielfalt mit sich, doch andererseits stehen junge Menschen vor der Herausforderung, die fragmentierten und teilweise widersprüchlichen Übergangsprozesse zu gestalten, ohne sich insgesamt auf tradierte Orientierungen und bewährte Muster beziehen zu können.

Jugendpolitik als Schutz- und Unterstützungspolitik hätte in diesem Kontext allen Jugendlichen Zugänge zu gesellschaftlichen Ressourcen zu ermöglichen, um Prozesse der Selbstständigkeit zu fördern und den strukturellen Rahmen zu schaffen, damit Jugendliche sich die Grundlagen einer eigenständigen Lebensführung aneignen können. Um dieses Ziel zu erreichen, ist das Zusammenwirken unterschiedlicher Politikbereiche erforderlich. Es ist offenkundig, welche Relevanz in Hinblick auf die Bewältigung der Herausforderungen von Übergängen in der Jugendphase eine übergreifende Familien-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Integrations- und Jugendpolitik hat.

Grundsätzlich hätte Jugendpolitik als Schutz- und Unterstützungspolitik somit einen Rahmen zu schaffen, dass Jugendliche die Gestaltungsmöglichkeiten sowie die Anforderungen und Risiken dieser Lebensphase produktiv bewältigen und ihre persönliche Entwicklung selbst gestalten können. Für kritische Situationen und in Hinblick auf ein drohendes Scheitern in diesen Prozessen hätte sie vernetzte Unterstützungssysteme bereitzustellen. Eine Schutz- und Unterstützungspolitik in diesem Sinn gibt Raum, damit Jugendliche selbstgesteuert und kreativ agieren können und angesichts einer ungewissen Zukunft und sich stetig verändernder Lebensbedingungen ihre Handlungsfähigkeiten erweitern, falls erforderlich, auch völlig neue Wege einschlagen und die sich ergebenden Chancen erkennen und wahrnehmen können.

5.2 Jugendpolitik als Befähigungspolitik

Schulische Bildung hat in der öffentlichen und politischen Debatte im Anschluss an internationale Vergleichsstudien (PISA, TIMSS) und vor dem Hintergrund der allgemeinen Globalisierungsdebatte wieder große Aufmerksamkeit erlangt. Aus der Sicht von Wirtschaft und Politik steht dabei die Sorge im Mittelpunkt, ob das Bildungssystem in Deutschland den Heranwachsenden die notwendigen Kompetenzen vermitteln kann, die für die Bewältigung der Herausforderungen einer Wissensgesellschaft erforderlich sind. Verstärkte Investitionen in Bildung erscheinen aus dieser Perspektive als eine notwendige Voraussetzung, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu sichern.

Jugendpolitik als Befähigungspolitik hätte in diesem Zusammenhang die Aufgabe, das Interesse von jungen Menschen an umfassender Bildung einzubringen. Sie hätte den Auftrag, eine umfassende Befähigung junger Menschen zur reflexiven und selbstgesteuerten Auseinandersetzung mit den Anforderungen und Zumutungen der Gesellschaft zu sichern und sich für Bildung als Bürgerrecht einzusetzen. In diesem Sinne klagt Jugendpolitik ein, dass Bildung mehr ist als Schule. In eine Gesamtbetrachtung des Zusammenhangs von Bildung und Befähigung gehören daher die vielfältigen Beziehungen zwischen formeller, non-formaler und informeller Bildung, die Verknüpfung unterschiedlicher Lernorte in ihren Auswirkungen auf die Bildungsbiographie junger Menschen und die Sicherung ihrer Teilhabechancen in unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft – ein Verständnis, bei dem sich das BJK an einem erweiterten Bildungsverständnis orientiert, wie es im Zwölften Kinder- und Jugendbericht entwickelt worden ist.²⁴

Jugendpolitik als Befähigungspolitik ist darauf ausgerichtet, junge Menschen in ihrer Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten optimal zu fördern und sie darin zu unterstützen, die Kompetenzen für eine aktive und gestaltende Teilhabe am Leben in einer demokratischen Gesellschaft zu erwerben. Jugendliche haben das Recht auf Befähigung zur Teilhabe an Gesellschaft.

Diese Bildungsaufgaben kann Schule allein nicht bewältigen. Schon ein Blick auf einige Unzulänglichkeiten des formalen Bildungssystems zeigt, dass es nicht in der Lage ist, allen Jugendlichen gegenüber die eigenen Versprechen einzulösen. So haben im Jahr 2006 76.000 Schüler/innen (8%) die Schule verlassen, ohne zumindest über einen Hauptschulabschluss zu verfügen.²⁵ Differenziert nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit zeigt sich, dass mehr Jungen als Mädchen in der Schule keinen Hauptschulabschluss erwerben und sowohl bei den männlichen (19%) als auch bei den weiblichen

²³ Vgl. Fußnote 9

²⁴ BMFSFJ (2006): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen in Deutschland und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe: Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule. Berlin, S. 23ff.

²⁵ Vgl. Fußnote 13, ebd., S. 88

(13%) Jugendlichen die Quote der ausländischen Jugendlichen jeweils mehr als doppelt so hoch ist wie bei den deutschen.²⁶

Probleme von Jugendlichen, sich die gewünschten bzw. die in Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit erforderlichen Qualifikationen anzueignen, zeigen sich auch beim Übergang von einer allgemeinbildenden Schule in das berufsqualifizierende System. So mündeten im Jahr 2006 44% der Schulabgänger/innen in das duale System, 17% nehmen eine vollqualifizierende Berufsausbildung im schulischen Bereich auf. Jedoch 40% der Jugendlichen landen nach dem Abschluss einer allgemeinbildenden Schule in den zahlreichen Maßnahmen des Übergangssystems (BVJ, berufsvorbereitende Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit oder verschiedene Jugendsofortprogramme von Bund, Ländern und Kommunen).²⁷ Der Weg durch das Übergangssystem bedeutet für die Jugendlichen einerseits eine Form der Nachqualifikation, andererseits verlängert er die Phase bis zum Eintritt in die Arbeitswelt. Wird berücksichtigt, dass lediglich etwa 50% der Jugendlichen aus dem Übergangssystem anschließend in eine vollqualifizierende Ausbildung wechseln, dann stellt sich die Frage nach dem Ressourceneinsatz und der Effektivität hinsichtlich dieser Maßnahmen. Zur Kenntnis zu nehmen ist auch, dass es für immer weniger Jugendliche mit oder ohne Hauptschulabschluss einen Platz im vollqualifizierenden System gibt und dass sich die Situation für Jugendliche mit Migrationsgeschichte, darunter insbesondere derjenigen mit ausländischem Pass, wesentlich schwieriger darstellt als für deutsche. Als besonders prekär erweist sich die Lage von jugendlichen Flüchtlingen mit Duldungsstatus.

Während sich einerseits die Anforderungen an die Bildungsabschlüsse der Jugendlichen infolge des Strukturwandels der Wirtschaft, der wissenschaftlich-technologischen und auch der demografischen Entwicklung erhöht haben, verdeutlichen die wenigen Zahlen, dass die Gesellschaft ihrer Verantwortung, alle Jugendlichen für ein Leben in einer sich gravierend verändernden Gesellschaft zu bilden, nur sehr unzureichend nachkommt. Es öffnet sich eine massive Gerechtigkeitslücke, die bei Jugendlichen zu hoher Skepsis gegenüber der gesellschaftlichen Zukunft und gegenüber der Problemlösungsfähigkeit demokratischer Gesellschaften führt. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, wie die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte, Staat, Wirtschaft, Verbände und Organisationen ihren Anteil einer öffentlichen Gesamtverantwortung für Bildung als Bürgerrecht wahrnehmen.

Vor diesem Hintergrund hätte Jugendpolitik als Befähigungspolitik zunächst die sicherlich nicht einfache Aufgabe, einen Prozess des Zusammenwirkens einer Vielzahl gesellschaftlicher Kräfte im Interesse einer öffentlichen Gesamtverantwortung für Bildung so-

²⁶ Bei den männlichen deutschen Jugendlichen liegt die Quote der Abgänger ohne Hauptschulabschluss bei 9% und bei den weiblichen deutschen Jugendlichen bei 5% (vgl. Fußnote 13, ebd., Tabelle D7-6A, S. 274)

wie Begleitung und Rahmung des Erwachsenwerdens von Jugendlichen zu initiieren, ein erweitertes Verständnis von Bildung in die gegenwärtige Schulreformdebatte einzubringen und sich für die Einlösung des Bürgerrechts auf Bildung für alle Jugendlichen zu engagieren.

Ein erster Schritt müsste die Entwicklung hin zu einer engeren Verknüpfung von Bildungs-, Jugend-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sein, um z. B. die Effektivität des Übergangssystems zu verbessern, vor allem eine Abstimmung der unterschiedlichen Angebote zu erreichen und bestehende Diskriminierungen abzubauen. Zentral wäre hierfür der Abbau struktureller Barrieren zwischen verschiedenen, historisch auf unterschiedlichen Pfaden sich entwickelten Politikbereichen, die jeweils nahezu autonom ihrer eigenen bereichsspezifischen Logik folgen.²⁸

Im Rahmen des Ausbaus von Ganztagschulen hätte eine Befähigungspolitik die Voraussetzungen für eine bessere Vernetzung unterschiedlicher Bildungsorte zu schaffen, damit z. B. die Kinder- und Jugendhilfe ihren Beitrag zu einer umfassenden Bildung der Heranwachsenden leisten kann. So könnte die partnerschaftliche Kooperation zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Schule ausgebaut werden und die Kinder- und Jugendhilfe könnte sich auf der Basis ihrer eigenen Konzepte und Vorstellungen offensiv in die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften einbringen.

Eine zukunftsfähige, demokratische und plurale Gesellschaft benötigt nicht nur gut qualifizierte Arbeitskräfte bzw. unternehmerisch denkende und handelnde Menschen, sondern auch mündige, urteilsfähige und politisch aktive sowie handlungsfähige Bürgerinnen und Bürger. Jugendpolitik als Befähigungspolitik heißt für das BJK, sich für die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich einzusetzen und Bildung als umfassende Befähigung, als Faktor sozialer Inklusion und als Schlüssel zu gesellschaftlicher Teilhabe zu begreifen.

5.3 Jugendpolitik als Teilhabepolitik

Jugendpolitik als Teilhabepolitik zielt sowohl auf die Verbesserung der Teilhabe junger Menschen an den Chancen und Möglichkeiten der Gesellschaft als auch auf die Stärkung der Partizipation junger Menschen im Sinne von Mitbestimmung und Selbstorganisation. Im Unterschied zur Jugendpolitik als Befähigungspolitik liegt hier der Fokus stärker (wenn auch nicht ausschließlich) auf den Teilhabe- bzw. Mitbestimmungschancen in der Gegenwart. Die entscheidende Frage lautet: Wo lassen sich Barrieren der Teilhabe und Partizipation junger Menschen in spezifischen Bereichen der Gesellschaft identifizieren, wie werden diese gegebenenfalls legitimiert und inwiefern sind diese Einschränkungen

²⁷ Vgl. Fußnote 13, ebd., S. 96

²⁸ Vgl. Fußnote 2

vor dem Hintergrund des Strukturwandels von Jugend unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen obsolet geworden?

Bereits in Abschnitt 3 wurde darauf verwiesen, dass die Durchsetzung von Jugend als eine Phase der Vorbereitung auf später eine gesellschaftliche Konstruktion darstellt, die unter jeweils konkreten ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen im Generationenverhältnis ausgestaltet wird. Dabei erweist sich das Recht als ein zentrales Instrument der Etablierung des Minderjährigen- bzw. Jugendstatus in Abgrenzung vom Erwachsenenstatus. Indem die Teilhabe an bestimmten Handlungsfeldern der Gesellschaft (Religion, Wirtschaft, Familie, Politik, Sozialleistungen) an das Erreichen eines bestimmten chronologischen Alters geknüpft wird, werden die Grenzen zwischen „Jungsein“ und „Erwachsensein“ markiert. Solche Beschränkungen des Zugangs werden in der Regel mit Verweis auf die noch nicht voll ausgebildeten Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Verantwortungsübernahme und kompetenten Rollenausführung der „Minderjährigen“ begründet.

Historisch durchgesetzt wurde der so genannte Sozialstatus Jugend zunächst vor allem durch die Begrenzung von Arbeitszeiten und die Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht. Zugleich wurde die Bevölkerungsgruppe der Jugendlichen als besonders schutzbedürftig konstituiert. Insbesondere unter Verweis auf diese besondere Schutzbedürftigkeit wurden – und werden – junge Menschen von bestimmten Rollenanforderungen und Pflichten freigestellt und auf Institutionen verwiesen, wie etwa die Schule oder Jugendeinrichtungen, die als ausdifferenzierte Jugendinstitutionen ausgestaltet sind. Die Ambivalenz dieses Prozesses liegt auf der Hand: Zum einen wird auf diesem Wege Jugend als eine Phase mit eigenen Handlungsanforderungen und -möglichkeiten ausdifferenziert, zum anderen werden die hiervon betroffenen jungen Menschen von bestimmten Zugangsrechten zu zentralen gesellschaftlichen Teilbereichen suspendiert. Da in der modernen Gesellschaft schon aus Gründen der einfachen Handhabbarkeit mit starren Altersgrenzen gearbeitet wird, bedeutet dies, dass junge Menschen unabhängig von tatsächlichen vorhandenen Handlungskompetenzen, Orientierungen und Interessen und einzig aufgrund ihrer Alterszugehörigkeit von bestimmten gesellschaftlichen Handlungsbereichen ausgeschlossen werden. Außerdem führt dies dazu, dass junge Menschen von einem Tag auf den anderen – nur weil sie etwa das 18. Lebensjahr erreicht haben – aus dem Status der Exklusion in den Status der Inklusion überwechseln, wie dies am Beispiel des Wahlrechts deutlich wird.

Eine explizite Jugendpolitik hätte die Aufgabe, solche altersbezogenen rechtlichen Teilhabebeschränkungen kritisch auf ihre Legitimation und ihre Sinnhaftigkeit unter den jeweils gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen und der konkreten Ausformung der Jugendphase zu hinterfragen und gegebenenfalls deren Veränderung oder Abschaffung einzufordern. Dabei geht es nicht immer um im engeren Sinne rechtlich definierte Zu-

gangsbeschränkungen. Vielfach sind Einschränkungen von Teilhaberechten beobachtbar, die an routinisierte Abläufe, Traditionen und gängige Praxen in Institutionen gekoppelt sind. Ein besonders prägnantes Beispiel sind die eingeschränkten Mitbestimmungsrechte von Schüler/innen in der Schule. Empirische Studien belegen einhellig, dass Mitgestaltung und Mitbestimmung im deutschen Bildungssystem eng begrenzt sind und dass dies nicht ausschließlich mit rechtlichen Regelungen zu tun hat.²⁹

Diese eingeschränkten Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsrechte stehen auch in eindeutigem Widerspruch zu den Forderungen der UN-Konvention (UN-KRK) über die Rechte des Kindes.³⁰ Diese betont bewusst den Status von Minderjährigen als Mitglieder der politischen Gemeinschaft und damit als Träger von Teilhabe- und Partizipationsrechten. Insbesondere in den Artikeln 12 bis 16 (Meinungsfreiheit, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Versammlungsfreiheit sowie Schutz der Privatsphäre des Kindes) werden differenzierte Autonomie- und Teilhaberechte formuliert. Damit knüpft die UN-KRK an die Verkündung von Grundfreiheiten und Menschenrechten für alle Bürger an und erkennt diese Rechte auch Minderjährigen zu. Die UN-KRK geht von der Vorstellung der „evolving capacities“ aus.³¹ Demnach gibt es eine enge Wechselbeziehung zwischen Teilhabechancen einerseits und dem Aufbau von Kompetenzen andererseits. Personen, die von bestimmten gesellschaftlichen Handlungsbereichen ausgeschlossen sind, haben weder die Motivation noch die Gelegenheit, die erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln. Umgekehrt entwickeln Menschen die für die Ausfüllung bestimmter Rollenanforderungen erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten am ehesten im Vollzug dieser Rollenanforderungen. So interessieren sich etwa viele junge Menschen schon deshalb nicht für Politik, da sie ohnehin nicht wählen gehen dürfen. Umgekehrt vernachlässigen Politiker/innen und politische Institutionen nicht zuletzt deshalb die Anliegen und Interessen junger Menschen, weil diese kein Wählerpotential darstellen und es sich daher vermeintlich politisch nicht lohnt, sich mit dieser Bevölkerungsgruppe zu beschäftigen.

Die Überprüfung von Einschränkungen des aktiven Wahlrechts mit Bezug auf das Alter ist ein zentrales Anliegen einer umfassend verstandenen Jugendpolitik. Denn entgegen dem Alltagsverstand sind die juristischen Argumente für die Beibehaltung von Altersdiskriminierungen im Wahlrecht keineswegs zwingend, so dass die Befürworter/innen solcher Einschränkungen auf andere Begründungen verwiesen sind.³² Auch zeigen Entwicklungen wie die Einräumung eines Wahlrechts ab 16 Jahren auf kommunaler Ebene in einigen Bundesländern, dass es längst eine partielle Einräumung politischer Partizipationsrechte für die unter 18-Jährigen gibt. Das BJK tritt dafür ein, eine Herabsetzung des

²⁹ Schmidt, Ralf (2001): Partizipation in Schule und Unterricht. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 45, S. 24-30; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007): *Mehr Partizipation wagen. Argumente für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen*. Gütersloh

³⁰ BMFSFJ (2007): *Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN-Kinderrechtskonvention im Wortlauf mit Materialien*. Berlin

³¹ Lansdown, Gerison (2005): *The Evolving Capacities of the Child*. Innocenti Insight 11. Florenz

Wahlalters für junge Menschen zu prüfen und sich bei der Neubestimmung dieses Wahlalters weniger an willkürlich gewählten Altersgrenzen als vielmehr an inhaltlichen Kriterien zu orientieren. Dabei wendet sich das BJK eindeutig gegen die Einführung eines Familienwahlrechts, weil damit erneut junge Menschen nur in ihrer Abhängigkeit von der Herkunftsfamilie definiert würden.

Bei der Bewertung solcher Vorschläge ist zu berücksichtigen, dass die verzögerten Übergänge in Arbeit und Beruf zu einer Verlängerung der Jugendphase beigetragen haben, die weit über das 18. Lebensjahr – und damit dem Volljährigkeitsalter – hinausreicht. Gesellschaftliche Prozesse und Anforderungen haben die heutige Form einer verlängerten Jugendphase hervorgerufen. Im Hinblick auf die jungen Menschen zwischen 12 und 27 Jahren ist es kaum mehr gerechtfertigt, undifferenziert von „Menschen in Entwicklung“ bzw. von Individuen mit eingeschränkten Fähigkeiten zur Verantwortungsübernahme zu sprechen. Da diese jungen Menschen mit der Anforderung konfrontiert sind, erhöhte Lern- und Bildungsanforderungen zu meistern und den Übergang in das Erwachsenenalter weitgehend selbsttätig zu gestalten, trifft der in jugendhilfepolitischen Papieren verbreitete Begriff des „Aufwachsens“ die hiermit angesprochenen Lebenslagen und Handlungsanforderungen immer weniger. Gerade vor dem Hintergrund der Beschleunigung und Verdichtung der Jugendphase ist daher eine Verweigerung von Teilhabechancen für diese jungen Menschen unter Verweis auf ihr chronologisches Alter immer weniger plausibel.

Zusammenfassend hält es das BJK für legitim, Rechte und Pflichten junger Menschen altersmäßig zu gliedern. Dies scheint der Zerfaserung der Jugendphase am besten zu entsprechen. Allerdings ist es illegitim, Einschränkungen von Teilhaberechten mit Bezug auf die aktuelle Praxis vorzunehmen, also etwa mit Bezugnahme auf aktuelle Beteiligungskompetenzen konkreter Gruppen junger Menschen. Vielmehr muss durch eine systematische Verknüpfung von Jugendpolitik als Teilhabe- und Befähigungspolitik dafür gesorgt werden, dass junge Menschen die Fähigkeiten und Fertigkeiten tatsächlich entwickeln können, um an verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen teilhaben zu können.

5.4 Jugendpolitik als Generationenpolitik

Wenn Jugendpolitik sich dem Anspruch stellt, die gesellschaftlichen Prozesse zu analysieren, in denen Jugend als Lebensphase und Lebenslage durch gesellschaftliche Einflüsse neu und umgestaltet wird, dann rückt auch die Frage nach den Generationenverhältnissen in den Aufmerksamkeitshorizont einer neu positionierten Jugendpolitik. Rele-

³² Merk, Peter (1998): Wahlrecht ohne Altersgrenze? In: Palentien, Christian / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Jugend und Politik. Neuwied / Kriftel / Berlin, S. 260-279

vant ist dann, ob junge Menschen in gerechter Weise Zugang zu den gesellschaftlichen Ressourcen haben oder ob sie in dieser Hinsicht gegenüber den Erwachsenen benachteiligt werden. In erster Linie geht es hierbei um materielle Ressourcen (Geld), allerdings gibt es auch weitere knappe Ressourcen, die intergenerational ungleich verteilt sein können, wie etwa Raum und Zeit.

Das Konzept der Generationengerechtigkeit wird in der jugendpolitischen Diskussion indessen zumeist verkürzt verwendet. Eine einflussreiche Deutung des Problems der Generationengerechtigkeit bezieht sich auf die Rechte der kommenden Generationen. Vorwiegend mit Verweis auf die umfassenden Beeinträchtigungen und Beschädigungen der Umwelt wird argumentiert, dass die heutige Generation eine Verantwortung dafür hat, kommenden Generationen eine lebenswerte natürliche Umwelt zu hinterlassen. Dieses Argument wird auch im Hinblick auf den exorbitanten Schuldenstand der öffentlichen Haushalte als Begründung für ein sparsameres Wirtschaften und eine Reduzierung von Schulden genutzt. Dieses Verständnis von Generationengerechtigkeit ist für Jugendpolitik wenig instruktiv. Es sind hier grundsätzlich alle noch nicht geborenen künftigen Geburtskohorten gemeint, die selbst wiederum alle Lebensalter von der Kindheit über die Jugend bis zum hohen Alter einschließen. Eine spezifische Jugendpolitik lässt sich aus diesem Generationenverständnis also nicht ableiten. Auch die sozialpolitische Debatte über die unterschiedliche Belastung und Bevorzugung aufeinander folgender Geburtskohorten durch das soziale Sicherungssystem führt nicht weiter. Dieses Verständnis von Generationengerechtigkeit zielt vor allem auf den Nachweis, dass die heute jungen Menschen sowie die kommenden Geburtskohorten eine wesentlich schlechtere „Rendite“ aus ihren Beiträgen in das soziale Sicherungssystem (Renten- und Krankenversicherung) erwirtschaften werden als die jetzige Generation der Ruheständler.

Bedeutsam für jugendpolitisches Handeln ist das Konzept der „produktiven Gerechtigkeit“, das vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des Trends zur Wissensgesellschaft immer mehr Einfluss gewinnt. Aus dieser Sicht ist es für die jetzt mittlere und ältere Generation rational, einen Teil der zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht selbst zu verbrauchen, sondern in die kommende Generation zu „investieren“. Eine Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten der jüngeren Generation könne zu einer Verbesserung des Humankapitals der Angehörigen dieser Generation führen, was zu einer Erhöhung der Produktivität der künftigen Arbeitskräfte beitrage und die Finanzierung der Renten der dann älteren Generation sicher stelle. Dieses Verständnis von Generationengerechtigkeit wird – wie in Abschnitt 3 angesprochen – insbesondere durch verschiedene Organe der EU unter der Überschrift „Investing in Youth“ propagiert und spielt auch in der Bildungspolitik hierzulande eine wachsende Rolle.

Während dieses Verständnis von generationaler Verteilungsgerechtigkeit durchaus jungen Menschen zugute kommen kann, ist es doch ausschließlich zukunftsorientiert. Dass

Kinder und Jugendliche aber ein Recht darauf haben, als junge Menschen am gesellschaftlichen Reichtum zu partizipieren, kommt in dieser Perspektive nicht in den Blick. Es bedarf also zusätzlich eines Verständnisses von Generationengerechtigkeit, das die Verteilung von Ressourcen zwischen Jung und Alt zu einem gegebenen Zeitpunkt zum Maßstab erhebt (synchrone Generationengerechtigkeit). Legt man dieses Konzept zu Grunde, dann werden die Ungerechtigkeiten in der intergenerationalen Verteilung von Ressourcen offensichtlich.

Empirische Analysen zum altersspezifischen Zugang zu gesellschaftlichem Reichtum (Einkommen) belegen, dass in der überwiegenden Mehrzahl der entwickelten Industrieländer die mittlere Generation, also die aktiv Erwerbstätigen, über das relativ höchste Pro-Kopf-Einkommen verfügen, wobei die Gruppe der 55- bis 65-Jährigen in der Regel in dieser Hinsicht besonders gut ausgestattet ist.³³ Das Pro-Kopf-Einkommen der „abhängigen“ Altersgruppen, also sowohl der Ruheständler als auch der jungen Menschen, fällt dagegen im Durchschnitt niedriger aus. Damit ist der Zugang zum gesellschaftlichen Reichtum im Hinblick auf die drei großen Generationsgruppen ungleich verteilt. Diese Situation wird mit Blick auf die altersspezifischen Armutsquoten noch verstärkt. In der Mehrzahl der untersuchten entwickelten Industrienationen ist die Gruppe der jungen Menschen überproportional von Armut betroffen (vgl. Abschnitt 5.2). Jugendpolitik als Generationenpolitik trägt hier eine Verantwortung dafür, solche Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten im Hinblick auf die Teilhabechancen am materiellen Reichtum der Gesellschaft auf ihre Legitimation hin zu befragen und verbesserte Zugänge zu den finanziellen Ressourcen der Gesellschaft einzuklagen.

Ähnliche Einschränkungen ergeben sich im Hinblick auf die Zugänge (zu öffentlichen) Räumen. Im Zuge der Funktionalisierung der Raumnutzung insbesondere in den Städten werden junge Menschen mit ihren jugendspezifischen Aktivitäten und Interessen und spezifischen Formen der Raumnutzung immer mehr aus dem öffentlichen Raum verdrängt. Diese Entwicklung wird aber keineswegs durch die Eröffnung jugendspezifischer Räume (Jugendklubs, Skaterbahnen, Sportplätze etc.) kompensiert. Um den Interessen von jungen Menschen nach (öffentlichen) Räumen – insbesondere im städtischen Bereich – gerecht zu werden, gilt es Jugendliche konkret und lebensnah in die Sozialraumplanung einzubinden. Auch hier hat Jugendpolitik als Generationenpolitik die Aufgabe, rücksichtslose Raumnutzungsmuster und eine an rein wirtschaftlicher Verwertbarkeit öffentlicher Räume orientierte Politik zuungunsten von jungen Menschen zu problematisieren und angemessene Zugänge zu öffentlichen Räumen für junge Menschen zu eröffnen.

³³ Becker, Irene / Hauser, Richard (2004): Verteilung der Einkommen 1999-2003. Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Frankfurt / Main

6. Jugendpolitik und Governance

Mit Jugendpolitik als Schutz- und Unterstützungs-, Befähigungs-, Teilhabe- und Generationenpolitik sind die vier Kernelemente einer konzeptionell kohärenten, mehrdimensionalen und expliziten Jugendpolitik beschrieben. Es liegt auf der Hand, dass einzelne konkrete Maßnahmen bzw. an spezifische Gruppen von Jugendlichen adressierte Programme nicht immer alle vier Elemente bzw. Kriterien in gleicher Weise erfüllen, sondern als Bestandteile von Befähigungspolitik, Generationenpolitik etc. verstanden werden können. Allerdings müssen sie in ihrem Zuschnitt stets so ausgelegt sein, dass ihr Stellenwert im Gesamtkonzept einer konzeptionell kohärenten jugendpolitischen Strategie erkennbar bleibt. So ist z. B. ein konkretes Programm bzw. Bildungsangebot nur dann in dem hier gemeinten Sinn Bestandteil einer übergreifenden und abgestimmten Politikstrategie, wenn es sowohl den Gütekriterien einer jugendbezogenen Befähigungspolitik entspricht, als auch nicht gegen zentrale Gütekriterien der anderen Teilelemente verstößt. Um einschätzen zu können, ob ein konkretes Programm den hier vorgeschlagenen Kriterien einer expliziten Jugendpolitik entspricht, ist es zweckmäßig, Prüfkriterien einer kohärenten Jugendpolitik zu entwickeln. Diese lassen sich aus den genannten vier Teilbereichen von Jugendpolitik ableiten und zu einem Katalog verdichten. Folgende Kriterien, die sich jeweils auf eine konkrete Maßnahme bzw. ein konkretes Programm beziehen, seien beispielhaft genannt:

- Inwiefern leistet die Maßnahme einen Beitrag zur Verbesserung des Schutzes von Jugendlichen gegenüber Risiken und Gefährdungen in unterschiedlichen Lebens- und Erfahrungsbereichen?
- Wie wird sichergestellt, dass die Maßnahmen und Regelungen zum Schutz vor Gefährdungen und Risiken nicht die Teilhabe- und Partizipationschancen junger Menschen unzumutbar beeinträchtigen?
- In welcher Weise wird durch die befähigende Maßnahme gewährleistet, dass eine umfassende emotionale, soziale und kognitive Förderung der Fähigkeiten und Fertigkeiten junger Menschen und damit eine umfassende Befähigung zur Teilhabe und Gestaltung in unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft ermöglicht wird?
- Wie wird garantiert, dass auch junge Menschen mit schlechteren Startchancen von der Maßnahme bzw. dem Programm profitieren und herkunftsbedingte Ungleichheiten und Benachteiligungen abgebaut werden?
- Inwiefern ist das Programm geeignet, die besonderen Erfahrungen, Stärken und Kompetenzen der jeweiligen Teilgruppen junger Menschen aufzugreifen?
- In welcher Weise ist die Maßnahme zweckmäßig, um die strukturellen Voraussetzungen für die Teilhabe junger Menschen an unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft zu verbessern und altersspezifische Diskriminierungen abzubauen?
- Inwieweit werden die Teilhabewünsche und -strategien junger Menschen in unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft unterstützt und ihre Teilhabechancen gestärkt?

- Inwiefern ist die Maßnahme geeignet, die Anspruchsrechte junger Menschen auf sozialstaatliche Leistungen zu verbessern und altersspezifische Diskriminierungen und Hemmnisse abzubauen?
- In welcher Weise trägt das Programm dazu bei, mögliche altersspezifische Benachteiligungen junger Menschen im Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen abzubauen und den Zugang junger Menschen zu den gesellschaftlichen Ressourcen zu verbessern?
- In welchem Umfang kann es durch diese Maßnahme gelingen, ungerechtfertigte Benachteiligungen junger Menschen jedweder Art abzubauen und die Bürgerrechte junger Menschen zu stärken?
- In welcher Weise ist die Maßnahme geeignet, den Prozess der Verselbstständigung Jugendlicher zu unterstützen und einen Beitrag dazu zu leisten, die Grundlagen für eine eigenständige und selbstverantwortliche Lebensführung zu schaffen?

Die bisherigen Ausführungen des BJK haben sich bewusst auf die konzeptionelle Ebene von Jugendpolitik konzentriert. Damit soll nicht ein weiteres Mal die langjährige Erfahrung bestätigt werden, wonach Jugendpolitik immer schon durch einen Überschuss an Konzepten, Programmen und Diskursen geprägt war. Vielmehr soll deutlich gemacht werden, dass sich konkrete Programme und Maßnahmen nicht schon dadurch als Bestandteile von Jugendpolitik qualifizieren, dass sie sich auf die Zielgruppe junger Menschen beziehen. Sie werden erst dann zu zentralen Bestandteilen einer konzeptionell kohärenten Jugendpolitik, wenn sie die genannten Gütekriterien tatsächlich erfüllen.

Allerdings ist dem BJK sehr bewusst, dass auch in Zukunft jugendpolitische Strategien, Maßnahmen und Programme in einem politischen Institutionensystem umgesetzt werden müssen, das durch unterschiedliche vertikale Ebenen im föderalen System, ressortspezifische Zuständigkeitsabgrenzungen, institutionelle Partikularismen und eine Pluralität von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren geprägt ist. Es stellt sich daher die Frage, wie der Ansatz einer konzeptionell kohärenten Jugendpolitik unter den realen Bedingungen des politisch-administrativen Systems mit seinen Zuständigkeitsabgrenzungen und Fragmentierungen wirksam werden kann. Darüber hinaus ist in die Überlegungen einzubeziehen, dass gerade im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in Orientierung am Subsidiaritätsprinzip öffentliche und freie Träger, zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen in der Wahrnehmung jugendpolitischer Aufgaben partnerschaftlich zusammenwirken. Grundsätzlich geht das BJK davon aus, dass die Verwirklichung eines solchen Politikmodells nicht ohne die Entwicklung eines neuen Verständnisses jugendpolitischen Handelns bei allen beteiligten Akteuren nach dem Muster einer kooperativen Politik realisiert werden kann.

In Abschnitt 3 wurde herausgearbeitet, dass der Strukturwandel der Jugendphase zu neuen Herausforderungen und Risiken geführt hat, die politisch gerahmt werden müssen. Dieser erhöhte politische Handlungsbedarf wird von den beteiligten Akteuren in der Re-

gel nicht bestritten. Was allerdings meist fehlt, ist ein Bewusstsein dafür, dass es sich bei den einzelnen Maßnahmen und Programmen – etwa im Bereich der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – nicht nur um spezialisierte Teilpolitiken, sondern immer auch um Bestandteile von Jugendpolitik handelt.

In einem ersten Schritt geht es daher darum, diese konzeptionelle Diskrepanz aufzugreifen und bei allen beteiligten politischen Akteuren in den jeweiligen Fachbereichen ein Bewusstsein dafür zu wecken, dass es sich bei diesen Maßnahmen und Programmen immer auch um eine *kooperative Gestaltung der öffentlichen Verantwortung für die Lebenslage Jugend* im Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure und Ressorts handelt. In einem zweiten Schritt ist dann deutlich zu machen, dass politische Maßnahmen und Initiativen zur Gestaltung der Lebenslage Jugend in wachsendem Maße ressortübergreifendes und vernetztes Handeln erfordern. Eine weitere Herausforderung wird sein, die Jugendlichen und ihre Organisationen in eine Gesamtstrategie konzeptionell kohärenter Jugendpolitik einzubeziehen, so dass aus einer Politik *für* Jugendliche oder stellvertretend in ihrem Interesse auch eine Politik *mit* und *von* Jugendlichen wird.

Die Anknüpfungspunkte für eine solche ressortübergreifende Politik der Verantwortungsübernahme für die Lebenslage Jugend sind zwar im politischen Institutionensystem nicht besonders stark ausgebaut, aber sie fehlen keineswegs gänzlich. So hat die eng begrenzte Zuständigkeit und operative Handlungsfähigkeit der Jugendhilfepolitik zu der Forderung geführt, Jugendpolitik auch als „Querschnittsaufgabe“ zu fassen und ihre spezifischen Gütekriterien auch in anderen Politikbereichen zur Geltung zu bringen. Dieser Grundgedanke der „Einmischung“ ist im KJHG/SGB VIII in §1 Abs. 3 Nr. 4 verankert. Die Politik der Einmischung muss auf den unterschiedlichen Ebenen des föderalen Staates jeweils aus dem Jugendressort heraus formuliert und umgesetzt werden, also auf Bundesebene durch das BMFSFJ, auf der Länderebene durch die Jugendministerien und auf der kommunalen Ebene durch das Jugendamt und den Jugendhilfeausschuss. Um die übergreifende jugendpolitische Perspektive mit den jeweiligen Ressortpolitiken besser verzahnen zu können, müssen allerdings die institutionellen Voraussetzungen für gemeinsame Strategiebildung, Kooperation und Vernetzung verbessert werden. Beispiele hierfür wären ressortübergreifende Arbeits-, Koordinations- und Steuerungsgruppen auf Bundes-, Landes- und auf kommunaler Ebene.

An dieser Stelle wird die besondere Bedeutung konzeptioneller Kohärenz deutlich. Wenn es gilt, das additive Nebeneinander von Ressort- und Querschnittspolitik zu überwinden und die Perspektiven konzeptionell und strategisch zu integrieren, dann wird dies ohne eine umfassende Analyse der gesellschaftlichen Kontextbedingungen der Lebenslage und Lebensphase Jugend in einer modernen, pluralen, wissensbasierten und demokratischen Gesellschaft und einer daran ansetzenden übergreifenden Politikstrategie nicht gelingen. Die Strategie der Einmischung setzt also zunächst einmal eine überzeugende

Botschaft bzw. eine kohärente Konzeption voraus, der sich auch andere Politikressorts vor dem Hintergrund ihrer Kriterien und Loyalitäten anschließen können.

Jugendpolitik hat also in der Zusammenarbeit mit Familien-, Bildungs-, Arbeits-, Integrations- oder auch Gesundheitspolitik etc. stets die besonderen Interessen und Belange junger Menschen einzubringen. Eine solche Jugendpolitik muss sowohl in ihrem eigenen Ressort gestärkt, als auch in ihrer Kommunikationsfähigkeit gegenüber anderen Ressorts qualifiziert werden, um als kompetenter Partner in kooperativen Aktivitäten wahrgenommen zu werden (operative und kommunikative Ebene). Zugleich benötigt eine ressortübergreifende Jugendpolitik eine breite Öffentlichkeit, die für jugendspezifische Belange sensibilisiert wird (öffentliche Ebene). Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich auf allen drei Ebenen aus Sicht des BJK die folgenden Beispiele als Handlungsansätze und Implementierung neuer Instrumente einer ressortübergreifenden und kohärenten Jugendpolitik nennen:

**Erweiterung der ressortübergreifenden
Zuständigkeit beim BMFSFJ:
Stärkung des Fachministeriums und Ausbau
der interministeriellen Zusammenarbeit**

Die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) vorgesehene Beteiligung der Bundesministerien an der Gesetzgebung sollte in der Weise erweitert werden, dass das Jugendministerium an allen politischen Entscheidungen, die Jugendliche betreffen, beteiligt wird. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob und in welcher Form eine ressortübergreifende Zuständigkeit des Jugendministeriums für sämtliche Jugendfragen in der GGO verankert werden kann. Die bisherige Regelung zur interministeriellen Zusammenarbeit erscheint aus der Sicht des BJK deutlich ausbaufähig³⁴.

³⁴ In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist in Anlage 8 zu § 45 Abs. 1, § 74 Abs. 5 festgehalten, dass das BMFSFJ u. a. an einem Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist, „wenn Belange der Kinder- und Jugendpolitik berührt werden, insbesondere wenn eine Prüfung geboten erscheint, ob die vorgesehenen Rechtsnormen mit dem Wohl von Kindern vereinbar sind“ (Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.) (2006): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin, S. 66).

Entwicklung strategisch angelegter akteursübergreifender Projekte

Es ist an mehreren Stellen hervorgehoben worden, dass politische Maßnahmen und Programme im Rahmen einer expliziten Jugendpolitik in den meisten Fällen ressortübergreifend und kooperativ angelegt sein müssen. Dieser Bedarf an Kooperation und Vernetzung ist insbesondere im Bereich der Befähigungspolitik deutlich geworden. Eine Befähigungspolitik, die von den Bildungsnotwendigkeiten junger Menschen ausgeht, konzeptionalisiert Bildung bzw. Lernen als einen umfassenden Prozess, der an unterschiedlichen Orten und in unterschiedlichen Kontexten stattfindet und in der Biographie der Jugendlichen miteinander verknüpft werden muss. Institutionell bedeutet dies insbesondere, dass Schulen sowie die Einrichtungen und Dienste der Kinder- und Jugendhilfe eng zusammenarbeiten müssen. Vor allem die Diskussion um kommunale Bildungslandschaften hat aber auch gezeigt, dass solche Formen der Vernetzung weitere Partner wie etwa Volkshochschulen, Betriebe, Jugendverbände, Einrichtungen außerschulischer Bildung, Sport und Kultur einbeziehen müssen. Die Entwicklung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen bildungsrelevanten Institutionen und Akteuren auf lokaler Ebene sowie die in diesem Zusammenhang in einigen Kommunen zu beobachtenden ressortübergreifenden Kooperationsformen können ein wichtiger Startpunkt sowohl für die konzeptionell-strategische als auch für die institutionelle Realisierung ressortübergreifender Konzepte sein. So wird nicht nur mit der engen Kooperation von Kinder- und Jugendhilfeausschüssen und Bildungsausschüssen, sondern auch mit der Integration von Bildung sowie Kinder- und Jugendhilfe in gemeinsamen Fachbereichen auf gleichberechtigter Basis experimentiert. Solche Entwicklungen sind zum Teil auch in den Bundesländern zu beobachten. Diese Entwicklungen wertet das BJK als erste, in ihren Wirkungen zu prüfenden Schritte für die Entwicklung ressortübergreifender Politikstrategien. Es wird also in Zukunft verstärkt darauf ankommen, gerade auf kommunaler und regionaler Ebene im Übergangsbereich von Jugend-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik neue Formen ressortübergreifender Verknüpfungen und Vernetzungen zu entwickeln und auf der Grundlage solcher projektbezogener Erfahrungen Formen der ressortübergreifenden Kooperation zu entwickeln.

Jugendmonitor

Um die erforderliche Wissensbasis für eine kohärente und ressortübergreifende Jugendpolitik bereitstellen zu können, soll ein regelmäßig durchzuführendes Jugendmonitoring eingeführt werden. Ein Jugendmonitor würde einem anderen Ansatz folgen, als die pro Legislaturperiode zu erstellenden Kinder- und Jugendberichte, die im KJHG/SGB VIII gesetzlich verankert sind. Nach den geltenden Regelungen ist lediglich jeder dritte Bericht als Gesamtbericht zu erstellen. Der Jugendmonitor hingegen sollte regelmäßig umfassende Informationen über Lebenslagen, Problem- und Risikolagen von Jugendlichen beinhalten sowie systematisch auch zu spezifischen Teilgruppen von Jugendlichen (Jugendliche verschiedener ethnischer Gruppen, verschiedener sozialer Milieus, junge Frauen und junge Männer, Jugendliche in unterschiedlichen Regionen Deutschlands und Jugendliche verschiedener Altersgruppen (erste und zweite Jugendphase, vgl. Abschnitt 3) und auch über Prozesse der Inklusion und Exklusion bereitstellen und den politischen Handlungsbedarf für unterschiedliche Akteure aufzeigen.

**Dr. Claudia Lücking-Michel**

Vorsitzende des Bundesjugendkuratoriums

Mitglieder des Bundesjugendkuratoriums 2006 – 2009

Vorsitzende

Dr. Claudia Lücking-Michel
Generalsekretärin des Cusanuswerkes und Vizepräsidentin des Zentralkomitees der deutschen Katholiken

Stellvertreterinnen und Stellvertreter

Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu
Professorin für Interkulturelle Bildung und Prodekanin des Fachbereichs 12: Erziehungs- und Bildungswissenschaften an der Universität Bremen

Monika Lohr
Kreisdirektorin a. D. des Rhein-Sieg-Kreises

Prof. Dr. Joachim Merchel
Professor für Organisation und Management in der Sozialen Arbeit an der Fachhochschule Münster

Mitglieder

Dr. Barbara Dorn
Abteilungsleiterin Bildung/Berufliche Bildung bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Dr. Christof Eichert
Ministerialdirigent, Leiter der Abteilung Grundsatz und Generationen, Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration in Düsseldorf

Christiane von Freeden
Vorstandsmitglied des Ganztagsschulverbandes GGT e. V.

Benjamin Gesing
Vorstand a. D. der Servicestelle Jugendbeteiligung

Prof. Dr. Franz Hamburger
Professor für Sozialpädagogik an der Universität Mainz

Uwe Lübking
Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Prof. Dr. Thomas Olk
Professor für Sozialpädagogik und Sozialpolitik an der Universität Halle-Wittenberg

Detlef Raabe
Vorsitzender des Deutschen Bundesjugendrings

Martina Reinhardt
Leiterin des Referates Jugendpolitik im Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit

Klaus Waldmann
Bundestutor der Evangelischen Trägergruppe für gesellschaftspolitische Jugendbildung

Ständiger Gast

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Direktor des Deutschen Jugendinstituts e. V.

Korrespondenzadresse

Anschrift: Deutsches Jugendinstitut e. V.
Arbeitsstelle Kinder- und Jugendpolitik
Nockherstraße 2
81541 München

Tel: +49(0)89 62306-288
Fax: +49(0)89 62306-265
E-Mail: bundesjugendkuratorium@dji.de
Internet: www.bundesjugendkuratorium.de