

# NATIONALER BEIRAT FÜR DAS EU-AKTIONSPROGRAMM JUGEND

## beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

### Stellungnahme

zum Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchführung des Programms „Jugend in Aktion“ im Zeitraum 2007-2013 (KOM(2004)471 vom 14.07.2004)

Nachdem die Europäische Kommission am 09.03.2004 eine Fortführung des Programms „Jugend“ angekündigt hatte<sup>1</sup>, hat sie am 14. Juli 2004 ihren Vorschlag für ein Programm „Jugend in Aktion“ gemacht, das das Programm „Jugend“ ablösen und eine Laufzeit von 2007 bis 2013 haben soll.

Der Nationale Beirat für das Aktionsprogramm JUGEND hat über den Kommissionsvorschlag beraten und nimmt dazu wie folgt Stellung:

#### A) Der Nationale Beirat begrüßt Folgendes:

1. Dem Vorschlag der Europäischen Kommission ist eine breit angelegte Konsultation der Mitgliedsländer, der Träger des Programms und von jungen Menschen vorausgegangen, deren Ergebnisse sichtbar in den Vorschlag der Kommission eingegangen sind.
2. Es wird eine engere Verbindung zwischen der europäischen Politik, der Zusammenarbeit im Jugendbereich und dem Aktionsprogramm angestrebt. Hierdurch tritt die politische Zielsetzung des Programms deutlicher hervor, was dem Programm eine größere jugendpolitische Bedeutung gibt.
3. Das Programm wird ausdrücklich unter einen europapolitischen Anspruch gestellt, nämlich unter das Ziel, die „aktive Bürgerschaft“ von Jugendlichen in Bezug auf Europa zu fördern.
4. Mit JUGEND IN AKTION soll es – wie vom Beirat gefordert - auch in Zukunft ein eigenständiges Programm für die Unterstützung der europäischen Zusammenarbeit im Jugendbereich geben.
5. Das Programm führt bewährte Aktionen des bisherigen Programms JUGEND fort und entwickelt sie konsequent weiter.
6. Das Programm integriert bisher getrennt laufende Budgetlinien, die so geschaffene einheitliche Rechtsgrundlage stellt eine wichtige Vereinfachung dar.
7. Die bisher starren Altersgrenzen von 15 – 25 Jahren werden flexibler. Eine Erweiterung der Zahl der Programmländer wird in Aussicht gestellt (Schweiz, westlicher Balkan), und darüber hinaus ist die Perspektive einer Öffnung gegenüber „der Welt“ gegeben.
8. Die Verantwortung und Zuständigkeiten von EU-Kommission, den Programmländern und den Nationalen Agenturen werden klarer beschrieben.
9. Mit Aktion 4.1 ist zum ersten Mal auch die längerfristige Förderung von Strukturen der Jugendarbeit möglich. Dies ist eine äußerst wichtige Ergänzung zur Projektförderung, weil nur stabile Strukturen eine nachhaltige Arbeit garantieren können.
10. Das vorgeschlagene Programm bietet einen Rahmen, um die offene Methode der Koordinierung sowie den Querschnittsansatz in der Jugendpolitik der EU zu unterstützen.
11. Das vorgeschlagene Programm bietet Spielraum, um auf politische Entwicklungen in der europäischen Zusammenarbeit im Jugendbereich reagieren zu können.

---

<sup>1</sup> Aktive Bürgerschaft konkret verwirklichen: Förderung der europäischen Kultur und Vielfalt durch Programme im Bereich Jugend, Bürgerbeteiligung, Kultur und audiovisuelle Medien“, Mitteilung der Kommission, 09.03.04, KOM(2004) 154 endgültig

## B) Der nationale Beirat regt Folgendes an:

1. Die allgemeinen Ziele des Programms (Artikel 2, Abs. 1) sollten um folgendes Ziel ergänzt werden: „Förderung des Wohls von Jugendlichen und Unterstützung von Jugendlichen in ihrer persönlichen Entwicklung und bei der Herausbildung ihrer Identität in einer pluralen europäischen Gesellschaft.“

Begründung: Keines der bisher genannten Ziele stellt die Jugendlichen selbst in den Mittelpunkt; alle Ziele beziehen sich nur insofern auf Jugendliche, als diese darin unterstützt werden sollen, das Funktionieren der europäischen Gesellschaft zu gewährleisten. Demgegenüber ist zu betonen, dass Jugendliche zunächst Personen sind und erst als solche immer Teil der Gesellschaft. Es sollte daher deutlich gemacht werden, dass das Programm „Jugend in Aktion“ Jugendliche zunächst *als Jugendliche, und das heißt: als Menschen und Personen*, im Blick hat, und dann erst in ihrer Funktion als Bürger. Dies wäre im Einklang mit der Europäischen Charta der Grundrechte (und damit mit dem paraphierten Verfassungsvertrag der EU), die den Mensch als Mittelpunkt allen politischen Handelns definiert und den Begriff der „Unionsbürgerschaft“ an eben dieses Prinzip rückbindet: „Sie (die Europäische Union) stellt den Mensch in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.“ (Präambel). Entsprechend heißt es dort im Blick auf Kinder: „Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein“ (Artikel 24). In diesem Sinne sollte deutlich gemacht werden, dass das Wohl der Jugendlichen auch im Programm „Jugend in Aktion“ eine vorrangige Erwägung ist.

Des Weiteren ist festzustellen, dass es bisher auf Ebene der Europäischen Union kaum Zusammenarbeit im Bereich der Kinderpolitik gibt. Angesichts des unterschiedlichen Verständnisses in den Mitgliedstaaten hinsichtlich Kinder- und Jugendpolitik und der demographischen Entwicklung in allen Ländern der EU gewinnt dieser Politikbereich aber zunehmend an Bedeutung. Menschen zwischen 13 bis 30 sind zum Teil selbst noch Kinder, zum Teil haben sie bereits Kinder; sie leben häufig noch bei ihren Eltern oder haben gerade ihre eigene Familie gegründet. Es wäre zu begrüßen, wenn in der EU-Politik die Zielgruppe der „Kinder“ stärker berücksichtigt wird. Dies könnte auch Anstöße geben, auf längere Sicht zu einer engeren Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten in Fragen von Kinder- und Jugendpolitik zu kommen.

2. Der Begriff der „aktiven Bürgerschaft“, „aktiven Staatsbürgerschaft“ oder „Unionsbürgerschaft“ ist noch weiter zu erläutern und in die praktische Ebene zu „übersetzen“.

Begründung: Der Begriff der „aktiven Bürgerschaft“, „aktiven Staatsbürgerschaft“ oder „Unionsbürgerschaft“ bleibt inhaltlich vage, obwohl ihm in der neuen Programmgeneration zentrale Bedeutung zukommt. „Politische Bildungsarbeit“ (wohl treffend übersetzt mit „active citizenship education“) als eigene Disziplin hat etwa im deutschen Sprachraum eine besondere - theoretisch fundierte und praktisch erprobte – Tradition. Aus diesen Erfahrungen, aber auch aus den Erfahrungen anderer EU-Länder können Anregungen zur Klärung des Begriffs der „aktiven Bürgerschaft“ gewonnen werden.

3. Die derzeitigen Altersgrenzen von 15 bis 25 Jahren sollte im Grundsatz für alle Programmlinien beibehalten werden, in sachlich und pädagogisch begründeten Fällen sollten aber überall Ausnahmen für Kinder ab 13 Jahren und junge Erwachsene bis 30 Jahren gemacht werden können. Dies sollte eine dezentrale Entscheidung sein und sich an den Gegebenheiten der Mitgliedstaaten orientieren.

Begründung: Die bisherigen Altersgrenzen werden vielfach als zu starr empfunden. Die im Programm vorsehene Altersgrenzen sind weiter gefasst, aber nicht weniger starr und außerdem in ihrer vielfachen Differenzierung unübersichtlich. Es ist in vielen Fällen sinnvoll,

den Zugang zum Programm für Menschen zu öffnen, die jünger als 15 oder älter als 25 sind; ebenso muss aber festgestellt werden, dass viele Kinder mit 13 Jahren und die meisten jungen Erwachsenen mit 30 Jahren nicht mehr bzw. noch nicht als „Jugendliche“ gelten können. Eine grundsätzliche Festsetzung der Altersgrenzen auf 15-25 Jahren in allen Programmaktionen, aber mit der Möglichkeit, in sachlich und pädagogisch begründeten Fällen Ausnahmen zuzulassen, würde der Forderung nach mehr Flexibilität Rechnung tragen, wäre übersichtlicher als die vorgeschlagene Regelung und würde doch deutlich machen, dass die eigentliche Zielgruppe des Programms Jugendliche im engeren Sinne, also 15-25-jährige junge Menschen sind.

4. Die Forderung, dass „alle jungen Menschen ... unterschiedslos Zugang zu den Programmaktivitäten erhalten“ müssen (z.B. Artikel 6, Abs. 4) ist zu begrüßen. Es darf durch die Anlage des Programms keine Bedingungen geben, die den Zugang von Jugendlichen zum Programm beschränken. Zu klären ist aber, wie die beschränkten Mittel möglichst gerecht aber auch möglichst wirksam eingesetzt werden. Dies kann durch wechselnde Schwerpunktsetzungen geschehen, bedarf aber neben einer Situationsanalyse vor allem der rechtzeitigen Information der Beteiligten.

Begründung: Das Aktionsprogramm bewegt sich zwischen zwei Polen: Zum einen fordert und fördert es den Aufbau von Netzwerken und Strukturen der Jugendarbeit, zum anderen sind die Finanzmittel begrenzt und können nur punktuell und exemplarisch eingesetzt werden.

5. Der Begriff der „Benachteiligung“ von Jugendlichen ist nicht näher beschrieben. Ansätze gibt es wohl in Erwägungsgrund 11 oder Artikel 6 Absatz 4; er ist bisher sehr diffus, obwohl ständig auf ihn rekurriert wird. Er muss personen- und situationsbezogen gefasst werden, bedarf einer flexiblen Handhabung und einer regelmäßigen bedarfsorientierten Überprüfung in der Anwendung, in welcher Form und in welchem Maße benachteiligte junge Menschen im Rahmen des Programms „besondere Aufmerksamkeit genießen“ sollen (z.B. Anhang 1.2). Es wird für besonders wichtig gehalten, dass die konkreten Ergebnisse der „Inclusion Strategy“ und der dazu stattgefundenen Arbeitsgruppe stärker Eingang finden.

Begründung: Der Grundsatz der Offenheit des Programms bedarf aber verschiedener unterstützender Maßnahmen, wenn er nicht im Unverbindlichen bleiben soll. Die Zielgruppe der Benachteiligten war von Anfang an ein besonderes Anliegen des Aktionsprogramms und soll es bleiben. Da sich die Situation der Benachteiligung je nach Land, den Rahmenbedingungen und persönlichen Voraussetzungen sehr unterschiedlich darstellt, ist es nötig, diese Prioritätensetzung flexibel zu handhaben. Der Anteil dieser Zielgruppe bei der Durchführung des Aktionsprogramms war begrenzt und wird naturgemäß begrenzt bleiben.

6. Das Programm muss mit den finanziellen Mitteln ausgestattet werden, die seinen Zielen entsprechen. Deshalb ist ein höherer Budgetansatz als der im Vorschlag genannte notwendig. Gute Ansätze des Programms, wie die zum ersten Mal vorgesehene längerfristige Förderung von Strukturen der Jugendarbeit werden angesichts der bisher vorgesehenen Mittelausstattung obsolet.

Begründung: Die vorgesehene finanzielle Ausstattung des Programms entspricht nicht dem tatsächlichen Bedarf. Gegenüber dem Vorgängerprogramm würden die Mittel zwar um 21% steigen – dem steht aber gegenüber, dass auch die Zahl der vom Programm betroffenen Jugendlichen stark ansteigt, einmal durch die Ausweitung auf neue Programmländer und zum anderen durch die neuen Altersgrenzen (13–30 Jahre statt 15–25 Jahre; allein dies bedeutet eine Vergrößerung der Zielgruppe um über 60%!). Hierdurch wird die Mittelsteigerung mehr als kompensiert; die Folge ist, dass die pro Jugendlichen zur Verfügung stehenden Mittel letztlich eher sinken als steigen.

Von den für das Programm vorgesehenen 915 Mio. € wird ein erheblicher Teil für Verwaltungsaufgaben aufgewendet: 34,449 Mio € für „assistance technique et administrative (ATA) et

dépenses d'appui (DDA), sowie 84,000 Mio € für „Action 4.7: soutien aux structures du program“ (fiche financière 6). Das bedeutet, dass 13% der vorhandenen Mittel für die Verwaltung ausgegeben wird; für die eigentlichen Aufgaben des Programms bleiben nicht ganz 800 Mio. €. Bei einer Laufzeit von sieben Jahren und (mindestens) 31 Programmländern entspricht dies der Summe von nicht ganz 3,7 Mio. € pro Jahr und EU-Mitgliedsland.

Investitionen in die europäische Jugend sind in besonderer Weise Investitionen in die Zukunft der Europäischen Union. Im Rahmen des EU-Haushaltes würde das vorgeschlagene Finanzvolumen für „Jugend in Aktion“ etwa 0,1% des Budgets der Union ausmachen – dies kann kaum als angemessen gelten. Es entspricht in keiner Weise der Bedeutung des Programms für das Zusammenwachsen Europas und korrespondiert auch nicht mit der Bedeutung, die die europäische Zusammenarbeit in der Jugendpolitik bereits erreicht hat. In der EU mit Beitrittskandidatenländern leben 75 Mio. Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren (fiche financière, 5.1.1). Dies bedeutet, dass bei linearer Extrapolation 123 Mio. Menschen zwischen 13 und 30 Jahre alt sind, also zur Zielgruppe des Programms gehören (hier sind Jugendliche aus anderen Programmländern und aus Partnerländern noch gar nicht eingerechnet). Pro Jahr sind für „Jugend in Aktion“ durchschnittlich 131 Mio. € vorgesehen. Das heißt, dass pro Jugendlichen jährlich etwa 1 € aufgewendet wird.

7. Die Kompetenzen der Nationalen Agenturen sollten dazu genutzt werden, um nationale politische Entscheidungsträger bzw. Administrationen über europäische Programme und Politiken zu informieren und in der Diskussion nach Wegen zu suchen, wie konkrete Fördermöglichkeiten bzw. Prioritätensetzungen evtl. aufeinander abgestimmt werden können.

Begründung: Nationale und europäische Förderprogramme sollten sich komplementär ergänzen. Dies ist jedoch bei weitem nicht immer der Fall. Auch in Bezug auf politische Prioritätensetzungen gibt es oft Unterschiede zwischen nationaler und europäischer Ebene. Die Nationalen Agenturen können keine politischen Fragen verhandeln und weder über nationale noch über europäische Förderprogramme entscheiden. Sie sind jedoch europäische Kompetenzzentren auf nationaler Ebene und sollten diese Kompetenz stärker als bisher nutzen. Auf diese Weise könnte auch am effizientesten ermittelt werden, in welcher Weise die europäischen Fördermittel evtl. durch nationale Mittel ergänzt werden können, wie dies in Artikel 12 Abs. 2 vorgesehen ist.

### **C ) Weitere Anmerkungen (ohne Gewichtung und weitere Strukturierung):**

1. Die Gewichtung der einzelnen Aktionen ist problematisch. Insbesondere die Mittel, die in Aktion 4 für Projekte für und mit Verantwortlichen aus der Jugendarbeit zur Verfügung stellen, sind mit 83 Mio. € deutlich zu gering; dies entspricht einer Halbierung des derzeit für entsprechende Projekte vorhandenen Budgets und ist angesichts der mehrfachen Betonung der Wichtigkeit solcher Projekte, wie sie auch in der Zwischenevaluation deutlich wird, nicht zu verstehen. Projekte für und mit Verantwortlichen sind auch zur Unterstützung von anderen Aktionen, z.B. für Europäische Freiwilligendienste, unerlässlich; sie müssen ausgebaut und nicht eingeschränkt werden. Insgesamt bedarf es einer Diskussion über die sachgerechte Gewichtsverteilung zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Komponenten des Aktionsprogramms.
2. Die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Zivil- und Freiwilligendiensten auf nationaler Ebene (Begründung 3.2.a) und deren Umsetzung im Rahmen einer eigenen Unteraktion im Rahmen des Europäischen Freiwilligendienstes (Anhang 2.3) auf Grund der in den verschiedenen sprachlichen Versionen verwendeten ungenauen Begrifflichkeiten in der Zielsetzung und Ausführung bleibt unklar. Der EFD ist ein freiwilliger, auf europäische Identität und Zivilgesellschaft orientierter bürgerschaftlicher Lerndienst. Um mehr jungen Männern den Zugang zum

EFD zu ermöglichen, könnte in Deutschland ein Befreiungstatbestand angestrebt werden, der junge Männer, die EFD leisten, ohne weitere Auflagen an die Art, Form oder Inhalte des EFD und der davon betroffenen Projekte davon freistellt, zusätzlich Zivildienst leisten zu müssen.

3. In der Aktion 2.2 des Europäische Freiwilligendienstes ist für Gruppen, insbesondere für die Bereiche Kultur, Sport, Zivilschutz, Umweltschutz und Entwicklungshilfe, vorgesehen und damit in Verbindung mit Großereignissen und andererseits mit Entwicklungshilfeprojekten steht. Beides stellt den offenen und lernenden Charakter des EFD in Frage und verlangt sehr spezifische Vorkehrungen. Vielmehr ist es sinnvoll, Freiwilligendienst in Gruppen als ein durchgängiges Prinzip zu verankern und es auch für kleine Gruppen zu ermöglichen (Anhang 2.2.).
4. Es wird weiterhin nicht klar, in welchen Ländern bzw. für Jugendliche aus welchen Ländern Freiwilligenprojekte stattfinden können. In Artikel 3, Abs. 2a ist von „Freiwilligentätigkeiten auf europäischer und internationaler Ebene“, in Artikel 4, Abs. 2 von „Freiwilligentätigkeiten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union“ die Rede, bei der Beschreibung der Aktion „Jugend für die Welt“ werden Freiwilligenprojekte aber nicht explizit genannt.
5. Es wird nicht deutlich, wo das pädagogische Spezifikum der Aktion „Jugend für die Welt“ liegt; sofern unter dieser Aktion aber die gleiche Art von Projekten gefördert werden wie unter „Jugend für Europa“, ist nicht ersichtlich, warum Projekte mit Organisationen aus Partnerländern nicht besser in die anderen Aktionen eingegliedert werden sollen. Dies würde insbesondere die Verwaltung von Projekten erleichtern, die Organisationen aus mehreren Programmländern und Partnerländern zusammenbringen – was wohl für die Mehrheit der Projekte mit Organisationen aus Partnerländern zutreffen dürfte.
6. Im Rahmen der Aktion „politische Zusammenarbeit“ ist offensichtlich nur an wenige, dafür aber sehr große Projekte gedacht. Es ist fraglich, ob damit der beabsichtigte Effekt nachhaltig erzielt werden kann. Insgesamt ist der für Projekte zur Begegnung junger Menschen mit Verantwortlichen der Jugendpolitik vorgesehene Budgetposten (6 Mio. €) viel zu gering, um damit Wirkungen zu erzielen, zumal damit auch die Kosten der vom jeweiligen Ratsvorsitz organisierten Konferenzen sowie Projekte zur Verbreitung von Ergebnissen finanziert werden sollen. Ausserdem sollten die Förderschwerpunkte der politischen Zusammenarbeit Gegenstand breiterer Abstimmungen sein und sich auch im Sinne des Querschnittsansatzes an den Strategien anderer EU-Politikbereiche orientieren.
7. Obwohl die Notwendigkeit einer Erleichterung der Teilnahme am Programm betont wird, wird aus dem Vorschlag – mit Ausnahme der dezentralen Verwaltung und dem Abbau von Mobilitätshindernissen - nicht ersichtlich, welche Schritte unternommen werden sollen, um für potentielle Teilnehmer den Zugang zum Programm zu vereinfachen und die Durchführung von Projekten zu erleichtern. Es muss auf jeden Fall ein Weg gefunden werden, wie die Förderverfahren dieses Aktionsprogramm verwaltungsmäßig so gestaltet werden können, dass Sie auch der Eigenart der Programmziele und der beteiligten Träger und jungen Menschen gerecht werden können. Soweit erforderlich, ist auch an den Erlaß besonderer Bedingungen zu denken, die von den allgemeinen Förderbestimmungen der EU abweichen.
8. Es ist nicht nachvollziehbar, wie die Anzahl der für jede Programmlinie eingeplanten Projekte zu Stande gekommen ist. So sind etwa im Bereich „Jugend für Europa“ 35.070 Projekte vorgesehen, während bei Extrapolation der gegenwärtigen Antragszahlen mit einer Nachfrage von etwa 25.000 Projekten zu rechnen ist (s. Stellungnahme der dt. Nationalagentur); umgekehrt sind im Bereich „Sozialpädagogische Betreuer und Unterstützungssysteme“ lediglich 4.231 Projekte vorgesehen, obwohl im Rahmen der derzeitigen Aktion 5 des Programms JUGEND allein in der Zeit von 2000 bis 2002 bereits etwa 4000 Projekte stattgefunden haben.

9. Es ist noch unklar, nach welchen Kriterien das in Artikel 12 erwähnte „europäische Gütesiegel“ vergeben werden soll und was seine Bedeutung sein soll. Auch muss noch eine geeignete Form für die „Anerkennung nicht formaler und informeller Bildungserfahrungen „ (Artikel 8, Abs. 3) gefunden werden, da „Bescheinigungen oder Zeugnisse“ per definitionem formale Dokumente sind. In Aktionen wie dem europäischen Freiwilligendienst ist es sicher sinnvoll, die Teilnahme zu bestätigen und evtl. zu kommentieren. Dennoch sollte die Teilnahme an Programmaktivitäten nicht generell bewertet werden; dies könnte leicht gerade zu einem Widerspruch zu dem informellen Charakter solcher Aktivitäten führen.
10. Die Möglichkeit zur Verbindung mit anderen Programmen (Artikel 11) bleibt vorläufig vage. Im Prinzip ist es jedoch zu begrüßen, dass solche Möglichkeiten geschaffen werden sollen.
11. Es ist politisch problematisch, wenn die Rede davon ist, dass Maßnahmen der Union für die Einzelstaaten „die Richtung vorgeben“ (Begründung 3.3) die diese im Jugendbereich einzuschlagen haben und insofern eine „Hebelwirkung für einzelstaatliche Maßnahmen“ haben. Eine weniger direktive Formulierung wäre angemessen und würde helfen, Missverständnisse zu vermeiden.
12. Die „politische Sichtbarkeit“ des Programms wird mehrfach als Kriterium genannt, und auch gegenwärtig ist die „Werbewirkung“ für das Programm Jugend ein Kriterium für Förderung. Dies ist problematisch, denn es handelt sich ja nicht um „art pour l’art“ oder ein „program pour le program“. Dass ein Projekt Werbung für das Programm „Jugend in Aktion“ macht, kann kein Grund sein, es zu fördern; hierfür kann nur der Beitrag dieses Projekts zu den erklärten Zielen des Programms (Artikel 2 und 3) ausschlaggebend sein.

Zustimmungsvorbehalt: Diese Stellungnahme des Beirats wurde einstimmig gefasst. Soweit in dieser Stellungnahme Aussagen zur Erhöhung der Finanzausstattung des Aktionsprogramms gemacht werden, ist darauf hinzuweisen, dass die Mitwirkenden im Beirat, die staatliche Stellen vertreten, nicht zugestimmt haben.

Der Beirat wird für die weitere Diskussion der Programmentwicklung in den nächsten Monaten Vorschläge zu den einzelnen Abschnitten des Programmvorschlags machen.

Bonn, 22. November 2004

Lothar Harles

Vorsitzender des Nationalen Beirats für das Aktionsprogramm Jugend