

Weißbuch zur Jugendpolitik in der EU. Grundlagen, Strategien, Ziele und Elemente einer europäischen Politik für junge Menschen

Am 23.11.99 stimmte der Jugendministerrat der EU ohne weitere inhaltliche Festlegung dem Vorschlag der EU-Kommissarin Viviane Reding zu, ein Weißbuch zur Jugendpolitik in der EU vorzubereiten. Weißbücher enthalten Vorschläge für ein Tätigwerden der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich. Während in Grünbüchern eine breite Palette an Ideen präsentiert und zur öffentlichen Diskussion gestellt wird, enthalten Weißbücher förmliche Vorschläge für bestimmte Politikbereiche und dienen dazu, diese Bereiche zu entwickeln.

Dieses Ziel findet auch in Deutschland aktive Unterstützung: „Deutschland mißt dem EU-Weißbuch zur Jugendpolitik eine besondere Bedeutung bei und wird die Kommission bei ihrem Vorhaben aktiv unterstützen. Wir wollen europäische und nationale Jugendpolitik zum gegenseitigen Nutzen für junge Menschen verzahnen“.¹

Die EU-Kommission hat zur Entwicklung des Weißbuches einen intensiven Konsultationsprozeß mit Jugendlichen, NGO's, Jugendpolitikern und Wissenschaftlern initiiert.² Am Ende dieser Konsultationen werden mit dem Weißbuch (dessen Verabschiedung für die zweite Jahreshälfte 2001 geplant ist) zwar inhaltliche Skizzen und Überlegungen entwickelt sein. Eine europäische Jugendpolitik wird damit aber noch nicht existieren, sondern die politische Debatte darüber wird sich besonders im Anschluß an den Fragen der konkreten Umsetzung zuspitzen und sicherlich sehr viel kontroverser geführt werden als dies bisher der Fall ist.

Die öffentliche Debatte wird jetzt und später eine Reihe noch offener Fragen zu behandeln haben: Welche rechtliche Basis existiert für eine erweiterte Jugendpolitik in der EU? Was macht Jugendpolitik in der EU aus? Welche spezifisch europäischen Inhalte und Ziele soll sie haben, mit welchen Mitteln und Kompetenzen kann und darf sie agieren? In welchen Strukturen und mit welchen Partnern wird sie stattfinden, und wie grenzt sich europäische Jugendpolitik von den nationalen Jugendpolitiken ab? Diesen Fragen will dieser Artikel im folgenden nachgehen.

1. Rechtliche Grundlagen für Aktivitäten der EU in bezug auf Kinder und Jugendliche

1.1 Grundrechte von Kindern und Jugendlichen auf Ebene der EU

„Grundrechte können als justiziable oder ‚subjektive‘ Rechte ausgestaltet sein, d.h., daß der einzelne sich vor den Gerichten unmittelbar auf das Recht berufen kann. (...) Weiterhin können Grundrechte Einrichtungsgarantien darstellen, die den Staat verpflichten, für den Bestand eines bestimmten Rechtsinstituts zu sorgen (z.B. Privateigentum, Universitäten). Ferner können sie in Staatszielbestimmungen enthalten sein, die alle Gewalten des Staates bei jeglichem Handeln verpflichten, sie zu beachten und so eine Wirkung auf Gesetzgebung und Verwaltungshandeln entfalten. Schließlich können Grundrechte auch Programmsätze in dem Sinne sein, daß sie einen Auftrag an den Gesetzgeber enthalten, für die Verwirklichung eines Rechts durch einfache Gesetze zu sorgen.“³ Unter einem solchen Gesichtspunkt lohnt es sich zu fragen, welche Grundrechte für Kinder,

¹ Neue Dynamik für die Jugendpolitik, Bundesministerin Bergmann trifft EU-Jugendkommissarin und Mitglieder des Europäischen Parlaments; PresseInformation des BMFSFJ Nr. 197: Berlin, 24. Mai 2000.

² Planungen der Kommission, Verlauf und Ergebnisse insbesondere der Konsultationen mit den Jugendlichen können unter <http://europa.eu.int/comm/education/youth/ywp/index.html> verfolgt werden. Die Ergebnisse der nationalen Konferenz mit Jugendlichen aus ganz Deutschland sind ausführlich unter www.u26.de dokumentiert.

³ Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft; Soziale Grundrechte in Europa, Arbeitsdokument; Reihe Soziale Angelegenheiten, SOCI 104 DE, November 99, S. 5.

Jugendliche und junge Erwachsene auf europäischer Ebene bereits definiert sind, und in welcher Form bei der Entwicklung und Gestaltung einer europäischen Jugendpolitik daran angeknüpft werden kann.

1.1.1 Europäische Sozialcharta und Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer⁴

Mit dem in den Amsterdamer Vertrag neu aufgenommenen Artikel 136 bekennt sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten zu den in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer definierten Grundrechten.⁵

Einige wenige der in der Europäischen Sozialcharta erwähnten Rechte und Grundsätze haben deutlich erkennbaren jugendspezifischen Bezug:

- Artikel 7: Das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz
- Artikel 9: Das Recht auf Berufsberatung
- Artikel 10: Das Recht auf berufliche Ausbildung
- Artikel 15: Das Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung
- Artikel 17: Das Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz

Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthält jugendpolitisch betrachtet Aussagen zu folgenden Themen:

- Artikel 15: Zugang zur Berufsausbildung
- Artikel 20-23: Kinder- und Jugendschutz in der Berufsausbildung und im Berufsleben

Jedoch ist die EU der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer nicht beigetreten, was zu einem Problem der Wahrnehmung der Grundrechte durch die Bürger führt: „Die bisherige Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften im wirtschaftlichen Bereich und die fortschreitende Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Rahmen der EU auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik haben dazu geführt, daß die Unionsbürger in beinahe allen Lebensbereichen von Rechtsakten der EU berührt werden. Daher erscheint es notwendig, daß der Einzelne seine Grundrechte, an denen diese Rechtsakte gemessen werden, nicht nur in den Verfassungen seines Heimatlandes, sondern auch unmittelbar in einem Katalog im Primärrecht der EU findet. Das bisherige System (...) gewährleistet keine ausreichende Transparenz und ist daher ungeeignet, das Vertrauen des Bürgers in die EU zu stärken.“⁶

1.1.2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁷

Am 9.12.00 haben die Regierungschefs auf dem Gipfel in Nizza eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union verabschiedet. „Mit der Annahme dieser Charta möchte die Union die Grundrechte sichtbar machen und dadurch ihren Schutz angesichts der Entwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen

⁴ Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961, (wurde von 22 Staaten unterzeichnet), sowie Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9.12.1989 (wurde mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs von allen EG-Mitgliedsstaaten unterzeichnet). Aus Platzgründen wird hier auf die Behandlung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 verzichtet. Die EMRK ist im Vertrag von Amsterdam zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts erklärt worden - Artikel 6(2) Vertrag über die Europäische Union (EU). In den dort definierten Grundrechten ist jedoch kein ausdrücklicher jugendspezifischer Bezug enthalten.

⁵ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - im folgenden EG-Vertrag - vom 7. Februar 1992 - Vertrag von Maastricht - in der Fassung vom 2. Oktober 1997 - Vertrag von Amsterdam, Artikel 136.

⁶ Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft; Soziale Grundrechte in Europa, Arbeitsdokument; Reihe Soziale Angelegenheiten, SOCI 104 DE, November 99, S. 4.

⁷ Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union - vom Präsidium vorgeschlagener vollständiger Text der Charta, CHARTE 4470/1/00, REV 1, CONVENT 47, Brüssel, 21.9.2000.

verstärken.“⁸ Die Charta bündelt die Rechte, die sich aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, aus EU und EG Vertrag, sowie aus der Menschenrechtskonvention und den Sozialchartas ergeben.

Die 48 in der Grundrechtecharta vorgeschlagenen Artikel beinhalten nur wenige Grundrechte, die sich unmittelbar auf die Situation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen beziehen. Unter der Voraussetzung, daß „jeder Person die aufgeführten Rechte und Freiheiten garantiert werden“ sind folgende Grundrechte mit einem mehr oder weniger ausdrücklichen Jugendbezug formuliert:

- Artikel 10 (2) Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen
- Artikel 14 Recht auf Bildung, Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung sowie auf unentgeltliche Teilnahme am Pflichtschulunterricht
- Artikel 21 (1) Verbot der Diskriminierungen u.a. wegen Alter
- Artikel 24 „Kinder haben Anspruch auf Schutz und Fürsorge, sowie freie Meinungsäußerung. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in entsprechender Weise berücksichtigt. Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muß das übergeordnete Interesse des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“
- Artikel 31 Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz

Insbesondere der in Artikel 24 ausdrücklich erwähnte Schutz der Kinder eröffnet eine neue Dimension europäischen Handelns. Mit dem Antidiskriminierungsverbot aufgrund von Alter werden Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen gleiche Grundrechte eingeräumt. Auch gibt es erstmals eine Aussage in der EU zum Thema Wehrdienstverweigerung. Allerdings wurde eine weitergehende Ausformulierung von Grundrechten für Kinder und Jugendliche in der Grundrechtecharta der EU verpaßt. Dass dies nicht geschehen ist verdeutlicht sicherlich die schwache Position und geringe politische Lobby von Jugendpolitik in Europa insgesamt.⁹

1.2. Der Vertrag von Amsterdam

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“¹⁰ Die Kompetenzen der EU sind damit auch für den Bereich der Jugendpolitik klar auf die ihr im EU- und EG-Vertrag zugewiesenen Aufgaben beschränkt. Aus jugendpolitischer Sicht stellt sich damit die zentrale Frage: Welche Rechtsgrundlagen gibt es im Amsterdamer Vertrag, die der EU vom Grundsatz die Befugnis für ein jugendpolitisches Handeln einräumen, daß unmittelbar auf Kinder, Jugendliche oder junge Erwachsene gerichtet ist?

- Artikel 29 EU Vertrag
Verhütung und Bekämpfung u.a. der Straftaten gegenüber Kindern
- Artikel 13 EG Vertrag
Bekämpfung von Diskriminierungen u.a. aus Gründen des Alters
- Artikel 125 EG Vertrag
Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer
- Artikel 140 EG Vertrag
Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Abstimmung ihres Vorgehens u.a. auf dem Gebiet der Beschäftigung und der beruflichen Ausbildung und Fortbildung

⁸ ebenda, Präambel, S. 2

⁹ Auf der Website der Grundrechtecharta unter http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm kann jede/r die Debatte verfolgen. Beiträge zum Thema Kinder und Jugendliche findet man dort kaum, Beiträge von Jugendpolitikern, Jugendverbänden oder –organisationen aus Deutschland oder Europa fehlen fast völlig.

¹⁰ Vertrag über die Europäische Union (EU) - im folgenden EU-Vertrag - vom 7. Februar 1992 - Vertrag von Maastricht - in der Fassung vom 2. Oktober 1997 - Vertrag von Amsterdam, Artikel 5, Abs. 1.

- Artikel 146 EG Vertrag
Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt durch berufliche Bildung und Umschulung
- Artikel 149 EG Vertrag
 - Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten
 - Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten
 - Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer
- Artikel 150 EG Vertrag
 - Erleichterung der Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse, insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung
 - Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt
 - Erleichterung der Aufnahme einer beruflichen Bildung sowie Förderung der Mobilität der Ausbilder und der in beruflicher Bildung befindlichen Personen, insbesondere der Jugendlichen

1.3. Fazit

Die Charta der Grundrechte der EU wird mit den oben erwähnten Grundrechteartikeln eine neue und rechtlich verbindlichere Basis für das kinder- und jugendpolitische Handeln auf EU-Ebene schaffen. Diese werden u.U. in einen Grundrechtekatalog eingehen, der dem Gründungsvertrag der Europäischen Union zugefügt werden soll und damit vielleicht Ecksteine einer künftigen Europäischen Verfassung sein. „Der Grundrechtscharta fällt die Aufgabe zu, die Instanzen der Union rechtlich zu binden. Und sie wird bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten zu beachten sein, wird damit faktisch auch Auswirkungen auf die nationalen Grundrechtsordnungen haben.“¹¹

Der Amsterdamer Vertrag bietet in vielen einzelnen klar definierten Bereichen Rechtsgrundlagen für Aktivitäten der EU, die auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsenen bezogen sind. Es gibt allerdings bisher keinen Bezug in den Verträgen, aus dem sich weitergehende Kompetenzen für die EU im Sinne einer integrierten europäischen Jugendpolitik – so wie sie Parlament, Kommission und Jugendministern vorschwebt - ableiten lassen können.

Artikel 149 stellt die Rechtsgrundlage für das Aktionsprogramm JUGEND und seine Vorläuferprogramme dar. Dieses ist seit mehr als 10 Jahren zwar der Motor für die Entwicklung einer europäischen Jugendpolitik. Es wird jedoch deutlich, daß dies für eine erweiterte Jugendpolitik der EU, die erfolgreich zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Zukunftschancen Jugendlicher in Europa beitragen soll, nur eine unzureichende rechtliche Basis sein kann.

Insofern muß eine der grundlegendsten Forderungen aus Sicht der Entwicklung einer Jugendpolitik der EU sein, eine entsprechende Rechtsgrundlage dafür in die Verträge aufzunehmen und darin Zielrichtungen, Handlungsfelder und Kompetenzen der EU zu definieren. Nur so wird es möglich sein, einerseits europäische Jugendpolitik als Querschnittspolitik zu entwickeln sowie andererseits die fach- und ressortspezifischen Handlungsmöglichkeiten mit Hilfe eines jugendspezifischen Aktionsprogramms auszubauen.

¹¹ Bundesjustizministerin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, Rede auf dem Kongreß: Eine europäische Charta der Grundrechte - Beitrag zur gemeinsamen Identität am 27. April in Köln zu dem Thema: Warum brauchen die Europäer eine Charta der Grundrechte?

2. Politische Grundlagen für kinder- und jugendbezogene Aktivitäten der EU

Wie steht es nun mit der politischen Bereitschaft, auf europäischer Ebene Aktivitäten für Kinder und Jugendliche anzustoßen und zu in einer kohärenten Kinder- und Jugendpolitik der EU zusammenzuführen? Insbesondere Beschlüsse des Rates können ein inhaltlicher und politischer Anknüpfungspunkt für die Entwicklung einer europäischen Jugendpolitik darstellen.

2.1 Der Europäische Rat

Der Gipfel in Köln im Rahmen der deutschen EU Präsidentschaft die bereits ein Jahr zuvor in Luxemburg eingeleiteten koordinierte Beschäftigungsstrategie aufgegriffen und das Memorandum „Jugend und Europa - Unsere Zukunft“ zur Verbesserung der beruflichen Perspektiven für Jugendliche in Europa vorgelegt, das u.a. dazu beitragen soll „bewährte Praktiken aufzuzeigen, das Angebot an grenzüberschreitenden Ausbildungen, Praktika und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu vergrößern sowie die grenzüberschreitende Arbeits- und Ausbildungsvermittlung zu intensivieren“.¹²

Ein halbes Jahr später auf dem Gipfel in Lissabon beschlossen die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten ein neues strategisches Ziel: Die Union solle zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“¹³ entwickelt werden. Folgende Initiativen wurden u.a. beschlossen¹⁴:

- Festlegung von neuen, durch lebenslanges Lernen zu vermittelnden Grundfertigkeiten: IT-Fertigkeiten, Fremdsprachen, technologische Kultur, Unternehmergeist und soziale Fähigkeiten;
- Förderung der Mobilität insbesondere von Schülern und Studenten durch optimale Nutzung der Gemeinschaftsprogramme und die Beseitigung der Mobilitätshindernisse;
- allgemeine Überlegungen über die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme und der Entwicklung von gemeinsamen Anliegen und Prioritäten;
- die Förderung der sozialen Integration in der Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungs- sowie der Gesundheits- und der Wohnungspolitik;
- die Entwicklung von prioritären Maßnahmen zur sozialen Integration für bestimmte Zielgruppen (zum Beispiel Minderheiten, Kinder, alte Menschen und Behinderte).

2.2 Rat der Jugendminister

Der Rat der Jugendminister der EU hat in der Vergangenheit darüber hinaus u.a. folgende Beschlüsse gefaßt, die weiteren Aufschluß über inhaltliche und politische Zielrichtungen geben können:

- Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus im Bereich der Jugendarbeit u.a. durch Schaffung spezieller Netze zur Bekämpfung von Intoleranz und Ausbildung von Jugendbetreuern und sonstigen in der Jugendarbeit tätigen Personen;¹⁵
- Förderung der aktiven Staatsbürgerschaft, der Mitwirkung, Solidarität und Toleranz durch sportliche Aktivitäten und Nutzung der Möglichkeiten, die sportliche Aktivitäten im Bereich der außerschulischen Bildung eröffnen, im Rahmen einer Politik der Zusammenarbeit im Jugendbereich;¹⁶

¹² Europäischer Rat in Köln 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang I - Entschließung des Europäischen Rates über den Europäischen Beschäftigungspakt.

¹³ Europäischer Rat (Lissabon) 23. und 24. März 2000, - Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 5.

¹⁴ ebenda, Nr. 26-33.

¹⁵ Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 24. November 1997 betreffend die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus im Bereich der Jugendarbeit, Amtsblatt Nr. C 368 vom 05/12/1997 S. 0001 – 0001.

¹⁶ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Jugend vom 17. Dezember 1999 zur außerschulischen Bildungsdimension sportlicher Aktivitäten in den Jugendprogrammen der Europäischen Gemeinschaft Amtsblatt Nr. C 008 vom 12/01/2000 S. 0005 – 0005.

- Erweiterung der Möglichkeiten von jungen Menschen zur aktiven Mitgestaltung der gesellschaftspolitischen Aufgaben und der Jugendaktivitäten und Programme auf Gemeinschaftsebene, sowie Berücksichtigung der Interessen der Jugend in allen relevanten Politikbereichen als ein Leitprinzip und Prüfung, wie sich geplante Vorhaben der Gemeinschaft auf die Lebensbedingungen der Jugend auswirken können und Wege aufzuzeigen, auf welche Weise die Interessen der Jugend berücksichtigt werden können;¹⁷
- Aufbau eines europäischen Raums der Zusammenarbeit im Bereich der Jugendpolitik auf der Grundlage nicht formaler allgemeiner und beruflicher Bildung, sowie Förderung eines aktiven Beitrags der Jugendlichen zum Aufbau Europas, Stärkung des Solidaritätsgedankens und Förderung des Unternehmungs- und Unternehmergeistes der Kreativität;¹⁸
- Anerkennung der nicht formalen Bildung als wirksames Instrument für die Vorbereitung auf die Ausbildung, für den Erwerb beruflicher und persönlicher Erfahrung, die Förderung der Anpassungsfähigkeit, der sozialen Integration, der Beschäftigung junger Menschen sowie der Entwicklung einer aktiven, verantwortungsbewußten und demokratischen europäischen Bürgerschaft.¹⁹

2.3. Fazit

Auch wenn die Frage vor Jahren in Europa noch heftig politisch umstritten war, scheint nun mit dem Beschluß der Jugendminister zur Erstellung eines Weißbuches an der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Jugendpolitik in der EU auf politischer Ebene endgültig kein Zweifel mehr zu bestehen. Mit dem Aktionsprogramm JUGEND hat die EU erneut ein entsprechendes – wenn auch eingeschränktes - Instrument zur Verfügung. In dem Beschluß zu JUGEND betonen die Jugendminister noch einmal, daß die Zusammenarbeit im Jugendbereich und das gemeinschaftliche Vorgehen fortgesetzt und ausgebaut wird, weil die „Entwicklung und Verstärkung einer Politik der Zusammenarbeit im Jugendbereich (...) nicht ausreichend von den Mitgliedstaaten erreicht werden“ und daher „diese Ziele aufgrund der transnationalen Dimension der Gemeinschaftsaktionen und -maßnahmen besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden“²⁰ können. Im Europarat haben die Jugendminister bereits vor zwei Jahren Inhalte und Formen einer europäischen Jugendpolitik auf Ebene des Europarates sehr konkret beschrieben²¹.

Seit geraumer Zeit gibt es auf europäischer Ebene unter dem Gesichtspunkt größerer Effizienz und Verschlinkung Zweifel an der Notwendigkeit eines eigenständigen Jugendministerrats. Zur Zeit wird der Rat der Bildungs- und Jugendminister gemeinsam einberufen, die Jugendminister haben die Möglichkeit sie betreffende Fragen in einer eigenständigen Tagesordnung zu diskutieren. *Eine erweiterte Jugendpolitik ohne einen wirklich eigenständigen Jugendministerrat ist allerdings politisch kaum denkbar und sicherlich wenig erfolgreich – insofern müssen aus dem Weißbuchprozeß an dieser Stelle auch strukturelle Konsequenzen gezogen werden.*

3. Rahmenbedingungen von Kinder- und Jugendpolitik der EU

Was sind die Rahmenbedingungen einer Kinder- und Jugendpolitik in der EU? Welches sind strukturelle Voraussetzungen, um Kinder- und Jugendpolitik auf europäischer Ebene erfolgreich gestalten zu können?

¹⁷ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Jugendminister vom 8. Februar 1999 zur Mitbestimmung von jungen Menschen, Amtsblatt Nr. C 042 vom 17/02/1999 S. 0001 – 0002.

¹⁸ Beschluss Nr. 1031/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2000 zur Einführung des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms „Jugend“, Amtsblatt Nr. L 117 vom 18.5.00, S. 0001 – 0010.

¹⁹ Entschließung des Rates zur Anerkennung des Wertes nicht formaler Bildung bei der Entwicklung der europäischen Jugendarbeit, Brüssel, 19.6.00, 9363/00 (Anmerkung: Diese Entschließung wurde von der portugiesischen Präsidentschaft eingebracht und beraten, ist aber bis heute noch nicht vom Rat verabschiedet).

²⁰ Beschluß zum Aktionsprogramm „Jugend“, Erwägungsgrund 26.

²¹ Vgl. 5th Conference of European Ministers responsible for Youth in Bucharest, 27-29 April 1998, Young people : active citizens in a future Europe Human Rights - Participation - Solidarity, final declaration.

3.1 Jugendpolitik bleibt nationale Aufgabe, Jugendpolitik in der EU ist immer subsidiär

Jugendpolitik ist und bleibt auch unter der Annahme einer erweiterten europäischen Jugendpolitik vom Kern her nationale Aufgabe. Der EG-Vertrag schreibt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vor und erlaubt der Gemeinschaft nur dann tätig zu werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“²² Die Prüfung erfolgt nach folgenden Kriterien:

„- Der betreffende Bereich weist transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,
- alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden gegen die Anforderungen des Vertrags (...) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen,
- Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.“²³

Insofern steht im Zentrum des Weißbuch-Prozesses das Verhältnis von nationaler und europäischer Jugendpolitik. Ziel kann es weder sein, Aufgaben auf europäische Ebene zu verlagern, die auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene viel besser gelöst werden können. Dieses würde eher zu einer Verstärkung der ohnehin vorhandenen EU-Frustration führen. Ziel kann es aber auch nicht sein, unliebsame Aufgaben zwecks Kostenentlastung nach Europa zu schieben oder Jugendpolitik in der EU als nationale Jugendpolitik mit anderen Mitteln zu instrumentalisieren. Damit würden wirklich europäische Perspektiven negiert und auf Dauer verbaut.

„Die Bestimmungen des Kapitels über Beschäftigung im Amsterdamer Vertrag stellen ein Modell für eine Tätigkeit der EU in Bereichen der Sozialpolitik dar, für die die primäre Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Der festgelegte Ansatz impliziert eine Übereinstimmung über gemeinsame Grundziele auf EU-Ebene sowie die Festlegung geeigneter Strategien und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele seitens der Mitgliedstaaten. Zu seinen Grundzügen gehören der Konsens über ein gemeinsames Ziel, die Festlegung elementarer politischer Leitlinien, die Entwicklung nationaler Aktionsstrategien, ein Informationsaustausch sowie ein Verfahren der regelmäßigen Berichterstattung und qualifizierten Überprüfung.“²⁴ Ob das beschäftigungspolitische Modell auf den Bereich der Kinder und Jugendlichen übertragbar ist, gilt es zu diskutieren – im Bereich Bildung wird dies bereits auf Ratsebene getan.

Es geht insofern darum, die spezifisch europäischen Fragen und Problemstellungen im Kinder- und Jugendbereich herauszuarbeiten, in diesen Fragen der EU eigenständige Kompetenz einzuräumen und dafür adäquate und jugendspezifische europäische Handlungsstrategien und Instrumente zu entwickeln.

3.2 Keine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten

Im EU-/EG Recht wird eine weitere, sehr weitgehende Einschränkung mit deutlichen Auswirkungen für die Debatte um eine europäische Jugendpolitik gemacht: Im Gegensatz zu Aktivitäten, die auf die Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes gerichtet sind und bei denen über die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften Einfluß auf einzelstaatliche Bestimmungen und innerstaatliche Regelungen genommen werden kann, wird in den beiden für die Jugendpolitik weitestgehenden Artikeln des Amsterdamer Vertrages betont, daß Fördermaßnahmen durch den EU- Rat nur „unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“²⁵

²² EG Vertrag,, Artikel 5 Abs.2.

²³ Protokolle zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) vom 3.12.1997, (21) Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997).

²⁴ Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft; Perspektiven der Antidiskriminierungspolitik, Artikel 13 EGV und die Möglichkeiten für seine Umsetzung; Arbeitsdokument, Reihe soziale Angelegenheiten, SOCI 105 DE; November 99, S. 37.

²⁵ EG-Vertrag, Artikel 149 (4) Abs.1, Artikel 150 (4).

erlassen werden können. Der Furcht vieler Kinder- und Jugendpolitiker, daß über den Umweg Europa Errungenschaften und Verpflichtungen z.B. des deutschen Kinder- und Jugendhilfegesetzes ausgehebelt werden könnten, kann damit entgegen getreten werden.

Allerdings soll der Ausschluß der Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften „nicht die Annahme gemeinsamer bindender Vorschriften verhindern, weil sonst die Kompetenz im Bildungsbereich wertlos“ ist, sondern die Bestimmung ist „so zu verstehen, daß sie sich nur auf die innere Organisation der Bildungssysteme und die Inhalte der Bildung beziehe, nicht aber gemeinsame Vorschriften über den Zugang zu den Bildungssystemen ausschließe.“²⁶ Die vom Rat der Bildungs- und Jugendminister verabschiedete Mobilitätsempfehlung²⁷ ist ein Beispiel für einen Schritt in eine solche Richtung im Bereich der Jugendarbeit. Die beschlossene Grundrechtecharta hat in einem solchen Sinne zudem noch grundlegendere Standards gesetzt.

Ziel einer Politik der EU für junge Menschen muß es deswegen sein, Mindeststandards für die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in den Mitgliedstaaten der EU zu entwickeln, die national und europäisch umzusetzen sind. Nur so wird Europa als Einheit in Kinder- und Jugendfragen erkennbar.

3.3 Kinder- und Jugendpolitik in der EU ist einerseits Querschnittspolitik...

„Youth policy is by definition horizontal because of the large number of policy areas that affect young people. The European Youth Forum believes that youth policy should be developed in accordance with young people and their needs, aiming to improve their situation by addressing the whole range of social, cultural and political issues affecting them through integrated action and policy co-ordination. At all levels, youth policy should co-ordinate measures to serve the interests of young people and involve them in shaping social, economic, political and cultural life.“²⁸

Auch die Bundesregierung hat sich festgelegt: „Der Rat der Jugendminister sollte in Zukunft Jugendpolitik querschnittsorientiert begreifen.“²⁹ Ebenso geht die Europäische Kommission von einem solchen Ansatz aus, wenn der von ihr initiierte Konsultationsprozeß von vornherein ein breite Palette politischer Felder in den Mittelpunkt der Debatte zum Weißbuch stellt, die z.T. in die Fachpolitiken der verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission hinein reichen. Dort hat sich in den vergangenen Jahren eine verblüffend große Zahl von Aktionsprogrammen entwickelt, die andere Zielsetzungen und Zielgruppen haben, die aber in einzelnen Aspekten die Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zum Ziel haben und auch bei einer existierenden europäischen Jugendpolitik dort verbleiben werden.

Aufgabe und Ziel einer europäischen Jugendpolitik im Sinne einer Querschnittspolitik muss es unter solchen Voraussetzungen sein, diese bereits vorhandenen Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen, eine angemessene Transparenz für politisch Verantwortliche, Akteure und Zielgruppen herzustellen und sie unter jugendpolitischen Gesichtspunkten mitzugestalten. Eine zentrale Voraussetzung ist die formelle Beteiligung der für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Generaldirektion in allen kinder- und jugendrelevanten Aktivitäten der Kommission. Eine andere wesentliche Voraussetzung ist die Beteiligung von Jugendpolitikern, Fachleuten, NGO's und Jugendlichen, über die der fachliche und praktische Bezug der Maßnahmen sicherzustellen ist.

Ein anderer Weg Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittspolitik zu installieren, könnte das sogenannte „Mainstreaming“ sein. Auf der Basis von Art. 13 in Verbindung mit 137 EGV könnte eine solche Mainstreamingstrategie im Jugendbereich Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung aus Gründen des Alters entwickeln und die Dimension der Chancengleichheit junger Menschen in alle Politikbereiche und Programme der Gemeinschaft, der

²⁶ Europäisches Parlament, Perspektiven der Antidiskriminierungspolitik, S. 13.

²⁷ Commission of the European Communities; Amended proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on mobility within the Community for students, persons undergoing training, young volunteers, teachers and trainers; COM(2000) 723 final; Brussels, 9.11.00.

²⁸ European Youth Forum; Initial contribution of the European Youth Forum to the European Commission's White Paper: Youth Policy; Adopted by the General Assembly; Brussels/Bruxelles (Belgium) 19-21 October 2000, S. 5.

²⁹ Bundesministerin Bergmann, PresseInformation des BMFSFJ Nr. 197: Berlin, 24. Mai 2000.

Regierungen der Mitgliedstaaten und sonstiger Handlungsträger einbeziehen.³⁰ „Bei der Mainstreamingstrategie handelt es sich um eine Doppelstrategie: Alle EU-Politiken müssen einerseits den Grundsatz der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung respektieren und andererseits mobilisiert werden, aktiv an dem Kampf gegen Diskriminierungen teilzunehmen sowie sich an der Gewährleistung von Chancengleichheit zu orientieren.“³¹

3.4 ...und andererseits Ressortpolitik mit einem spezifischen Programm für junge Menschen

Neben der Einmischung in kinder- und jugendbezogenen Aktivitäten anderer Generaldirektionen der EU-Kommission ist die zweite Säule europäischer Jugendpolitik vor allem eine fach- und ressortspezifische:

- Es geht darum, neben den diversen Politikbereichen, die in mehr oder weniger ausgeprägter Form auch Kinder- und Jugendfragen tangieren, eine Politik auf europäischer Ebene zu entwickeln, die die Probleme junger Menschen bis zum Erwachsenwerden³² in den Mittelpunkt der Betrachtung und des politischen Handelns stellt. Diese Lebensphase ist biografisch, sozial und gesellschaftlich von zu großer Bedeutung als daß auf eine spezifische Zielgruppenpolitik verzichtet werden könnte: „It seems that society is failing to recognise youth as a crucial stage in life where important decisions and choices are made determining the unfolding of the rest of individual’s life. (...)The vast majority of young people accomplish successfully their passage into adulthood, making meaningful choices and maintaining a sense of purpose and personal integrity despite difficulties related to declining labour opportunities, and the general uncertainty about their future. (...) On the other hand, young people exist actively as citizens (producers, consumers, learners and political actors) and can therefore claim welfare entitlements and rights reserved till now to older generations.“³³
- Die Existenz kinder- und jugendbezogener Aktivitäten anderer Fachressorts steht generell immer in Frage. Die Erfahrung zeigt, daß auch das Handling solcher Fragen über „interministerielle Organe“ aus Sicht der Kinder und Jugendlichen nicht vielversprechend ist: „In many countries, ‘universalist’ youth work is within the competence of youth ministries or committees while special prevention lies with Social Affairs or the Interior. The attempts made in some countries (notably the Nordic countries, the Netherlands, Luxembourg, Russia...) to deal with youth issues in inter-ministerial committees have done little more than raise to the awareness of sectorial administrations such as health, education or justice, of the need for a specific attention to problems related to young people. Often without dedicated budgets, these bodies have had a limited impact.“³⁴ In Finnland kommt das *Erziehungsmministerium* zu dem Schluß: „when it comes to the making definite decisions in budget preparations, young people are left in no-man’s land“³⁵

Europäische Jugendpolitik benötigt also ein eigenes Handlungsinstrumentarium in Form eines „Europäischen Aktionsprogramms für junge Menschen“, mit dem es in der Lage ist konkreten Einfluß auf die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in Europa Einfluß zu nehmen, Jugendpolitik zu gestalten und praktisch umzusetzen. Mit JUGEND existiert ein solches, dessen inhaltliche und budgetäre Ausweitung allerdings Voraussetzung wäre, um den Anforderungen einer erweiterten europäischen Jugendpolitik gerecht werden zu können.

³⁰ Eine andere Basis wäre u.U. Artikel 24 der vorgeschlagenen Grundrechtecharta, der vorsieht, bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen das übergeordnete Interesse des Kindes vorrangig in Erwägung zu ziehen.

³¹ Europäisches Parlament, Perspektiven der Antidiskriminierungspolitik, S. 35 f.

³² Das Deutsche Jugendinstitut hat festgestellt, daß diese Phase für rund ein Drittel der jungen Deutschen nach eigenem Empfinden selbst bis zum Ende des dritten Jahrzehntes nicht abgeschlossen ist. Vgl. Gille, Martina; Krüger, Winfried (Hrsg.); Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16 bis 29jährigen im vereinigten Deutschland; Leske + Budrich, Opladen 2000; S. 37.

³³ Council of Europe experts in youth research; European Youth Trends 1998, Strasbourg, S. 18 f.

³⁴ ebenda, S. 16.

³⁵ Finish Ministry of Education, Review of National Youth Policy, 1997, S. 245.

4. „Europäisches Aktionsprogramm für junge Menschen“

4.1 Zielbestimmungen eines kinder- und jugendspezifischen Aktionsprogramms

Was sind die inhaltlichen Ausgangspunkte und wesentlichen Ziele eines solchen „Europäischen Aktionsprogramms für junge Menschen“?

1. Verschiedenste Untersuchungen in Deutschland verdeutlichen, daß die Zustimmung und Identifikation bei jungen Menschen mit der EU nicht zugenommen, sondern sogar zurückgegangen. Gerade mal etwas mehr als ein Viertel der Jugendlichen fühlt sich stark oder ziemlich verbunden mit der EU - je höher der Bildungsgrad, desto größer die Verbundenheit.³⁶ „Die jungen Leute in Deutschland erweisen sich Europa gegenüber als eher distanziert bis skeptisch. (...) Für die Mehrheit bedeutet die Rhetorik von der europäischen Einigung eine ‚Fassade‘, hinter der es um ganz andere Interessen und Einflüsse geht, als sie vordergründig diskutiert werden.“³⁷
Jugendliche an die europäische Idee heranzuführen, sie für Europa zu begeistern und mit ihnen eine europäische Identität herauszubilden, muß unter solchen Voraussetzungen Hauptaufgabe eines spezifischen EU-Programms für Kinder und Jugendliche sein.
2. „Youth policies today can only be effective if they provide sustained support to individual development rather than seek to mould personalities; facilitate and inform individual choices rather than bluntly discipline; awake for (life-long) learning rather than impose standard knowledge in standard ways and then register educational and labour market failure. (...) The demise of social support frameworks such as family and community calls for policies that reinforce individual's capacity to acquire resources (and particularly knowledge resources, self-reliance and social competence) needed for a successful establishment into adulthood.“³⁸ Ein zukunftsgerichtetes Kinder und Jugendprogramm der EU sollte sich also mit Blick auf ihre Integrations- und Handlungsfähigkeit in Europa vor allem auf die Entwicklung der Potentiale und Ressourcen junger Menschen gerichtet sein.
Daraus ergibt sich die zweite Hauptaufgabe des Programms: Jugendlichen durch Teilnahme an internationalen Aktivitäten auf dieses Europa vorzubereiten, ihnen das für ein Leben im multikulturellen Europa erforderliche Wissen und die notwendige Handlungskompetenz zu vermitteln.
3. Ein so verstandenes europäische Kinder- und Jugendprogramm hat in erster Linie informellen Bildungscharakter, es findet außerhalb von Schule, Ausbildung und Universität statt und unterscheidet sich von anderen Diensten oder anderen Formen von Bildung: ein experimentelles und an den Bedürfnissen und Alltagslagen der Jugendlichen ausgerichtete „Curriculum“, Partizipation der Jugendlichen an der Projektgestaltung und -durchführung, ein nicht direktives Verhältnis zwischen JugendarbeiterInnen und Jugendlichen, ein aktiver, demokratischer und pluralistischer Stil im Umgang miteinander mit weitgehenden Möglichkeiten der Selbstartikulation, freiwillige und gleichberechtigte Teilnahme und offener Zugang für jede/n.
Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene am Zusammenwachsen Europa zu beteiligen und ihnen die aktive Teilhabe an der europäischen Integration zu ermöglichen, sollte das dritte zentrale Ziel eines europäischen Kinder- und Jugendprogramms sein.
4. „Chancen durch Europa rechnet sich nur die Gruppe unter den Jugendlichen aus, die sich gut gerüstet für die Zukunft, durch gute Bildungsabschlüsse und hohe Persönlichkeitsressourcen gut vorbereitet empfindet. Jugendliche mit eher niedrigem Status, (...), fürchten eher Nachteile durch

³⁶ Gille / Krüger; Unzufriedene Demokraten; S. 333.

³⁷ Deutsche Shell (Hrsg.); Jugend 2000, 13 Shell-Jugendstudie, Band 1; Leske+Budrich, Opladen 2000, S. 16 f.

³⁸ European Youth Trends, Council of Europe; S. 3.

vermehrte Flexibilitäts- und Bildungsanforderungen (z.B. Fremdsprachenbeherrschung), durch wachsende Unsicherheit der Arbeitsplätze u. ä..³⁹ Wie und ob junge Menschen ihre Chancen in Europa wahrnehmen oder ob sie eher Opfer seiner Risiken werden, darf weder dem Zufall noch dem Bildungsstand junger Menschen überlassen bleiben.

Ein europäisches Kinder- und Jugendprogramm muß zum einen als vorrangiges Ziel Maßnahmen umsetzen, die die Rechte von Kindern- und Jugendlichen sichern und zum anderen die Risiken durch die Internationalisierung und Europäisierung begrenzen, um zu gewährleisten, daß Kinder und Jugendliche nicht zu „Europäisierungsverlierern“ werden.

5. Europäische Jugendpolitik entwickelt einerseits inhaltliche Standards und Zielvorgaben, die auf generellen und gemeinsamen Jugendtrends in den Mitgliedstaaten basieren. Andererseits gilt es die unterschiedlichen Einstellungen junger Menschen in der EU, ihre Lebensumstände und –bedingungen zu berücksichtigen. „Against the background of the huge diversity of national and regional conditions, and the need for a more contextual and individualised approach to youth transitions, youth issues could only be addressed within the framework of European policies by means of establishing common standards and guidelines derived from good practice.”⁴⁰

Insofern sollte ein Aktionsprogramm für junge Menschen auf den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit der „erwachsenen“ Akteure in diesem Bereich (Jugendpolitiker, Verbandsvertreter, Wissenschaftler, Jugendbetreuer, Fortbildner usw.) ausgerichtet sein. Gleichzeitig muß sowohl die aktive Partizipation von Jugendlichen und von in diesem Feld politisch tätigen und fachlich erfahrenen NGO's strukturell garantiert, als auch die regelmäßige wissenschaftliche Erhebung von Jugendtrends zum konstituierenden Element einer Jugendpolitik in der EU entwickelt werden, um Fachlichkeit und Angemessenheit der Vorhaben auf EU-Ebene gewährleisten zu können.

6. Die traditionellen Jugendverbände mit ihren sehr ausgeprägten Formen politischer Bildung sind und bleiben ein wichtiger Partner europäischer Jugendpolitik. Aber der Großteil der Jugendlichen ist nicht dort organisiert. „If one excludes from the category of youth organisations the sports, religious, political and trade-union structures and groupings, the average membership in youth organisations in the EU countries is about 7 %.”⁴¹ Nimmt man z.B. die Mitgliederstruktur des Deutschen Bundesjugendrings als Definitionsgrundlage, sind laut Shell-Jugendstudie und Untersuchung des DJI ca. 15% der Jugendlichen in Jugendverbänden organisiert, bei der Sportjugend hingegen allein 35,1%.⁴²

Eine europäische Jugendpolitik muß aber die große Mehrheit der Jugendlichen aktivieren und deswegen möglichst viele derjenigen freien und öffentlichen Einrichtungen und Initiativen für eine kontinuierliche Zusammenarbeit gewinnen, die mit offenen und leicht zugänglichen Angeboten, mit unterschiedlichsten Inhalten, unkonventionellen Formen junger Menschen erreichen und ihnen ein Engagement ermöglichen.

5. Elemente eines eigenständigen europäischen Kinder- und Jugendprogramms

5.1 Grenzüberschreitende Mobilität von Jugendlichen

Europa am eigenen Leibe zu erleben, eigene internationale Erfahrungen durch Auslandsaufenthalte zu sammeln, ausländische Gäste in der Heimat zu empfangen, andere Kulturen kennenzulernen, Beziehungen und Freundschaften mit Jugendlichen in anderen Ländern aufzubauen oder gar längerfristig europäisch zusammenzuarbeiten, sind zumeist biografische Schlüsselerlebnisse für

³⁹ Deutsche Shell; Jugend 2000; S. 17.

⁴⁰ European Youth Trends, Council of Europe; S. 3.

⁴¹ ebenda, S. 15.

⁴² Gille / Krüger; Unzufriedene Demokraten; S. 287 ff, sowie Jugend 2000, Deutsche Shell; S. 276 ff.

Jugendliche, die eine emotionale Begeisterung und Interesse für Europa auslösen⁴³. Insofern stellt die Ausweitung von Maßnahmen zur Förderung der Mobilität, wie sie sich bei Jugend für Europa und Europäischem Freiwilligendienst bewährt haben und nun Bestandteil des Aktionsprogramms JUGEND sind, sicherlich den Kern eines europäischen Jugendprogramms dar:

- *bi- / tri- und multilaterale Begegnungen von Jugendgruppen*
- *kurz- / mittel- und langfristige individuelle Freiwilligendienste.*

Unter der Voraussetzung, daß sie die oben beschriebenen europäischen Bildungsziele, sowie pädagogischen Formen und Rahmenbedingungen gewährleisten, könnte den im derzeitigen Aktionsprogramm JUGEND geförderten Aktivitäten sicherlich noch offenere Formen von Mobilität hinzugefügt werden:

- *bi- / tri- und multilaterale Workcamps*
- *Projekte im Rahmen von Städtepartnerschaftsaktivitäten*
- *europäische Festivals*
- *kulturelle und sportliche Aktivitäten*
- *pädagogisch gestaltetes Kinder- und Jugendreisen.*⁴⁴

Gleichzeitiger und notwendiger Bestandteil ist die Sicherstellung von Mobilität durch den Abbau von Mobilitätshindernissen. Dieses erfordert einerseits *europäische Rahmenfestlegungen zur Mobilität von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen* wie dies bereits in der vom Rat der EU verabschiedeten Empfehlung vorgesehen ist. Es wird aber mindestens ebenso notwendig sein, die Fortschritte dieser in nationaler Kompetenz liegenden Regelungen und Verfahren einer regelmäßigen Überprüfung z.B. durch eine *jährliche Berichterstattung* oder eine *Beobachtungsstelle* zu unterziehen.

5.2 Europäische Jugendbildung

Täglich zeigt sich das Wissensdefizit um EU- Vorgänge und die Unfähigkeit in europäischen Zusammenhängen zu handeln. Dieses Defizit könnte in außerschulischen, nationalen oder internationalen Bildungsseminaren für Jugendliche und junge Erwachsene zu aktuellen europäischen Themen bearbeitet werden. Die Einrichtungen der Jugendbildung und viele andere Anbieter haben reichlich praktische Erfahrungen mit europäischen Jugendbildungsveranstaltungen gesammelt und eine Reihe von zielgruppenspezifischen Modellen erprobt. Es geht darum, mit den Einrichtungen zusammen spannende Angebote einer europäischen Jugendbildung zu entwickeln, so z.B.:

- *nationale und internationale Jugendbildungsseminare zu europäischen Themen*
- *Europäische Jugendwochen*
- *Projektwochen zum Thema Europa*
- *Jugend-Europaparlamente*⁴⁵
- *Europa - Planspielwochenenden*
- *Trainingskurse für internationale Jugendarbeit*⁴⁶
- *Trainingskurse „European Citizenship“.*⁴⁷

⁴³ vgl. auch die Ergebnisse der Studie zu den Auswirkungen des Europäischen Freiwilligendienstes: JUGEND für Europa (Hrsg.); Lern- und Bildungsprozesse im Europäischen Freiwilligendienst, special – Band 1; Bonn 2000.

⁴⁴ Über die Möglichkeiten touristisch motiviertes Jugendreisen mit Elementen von interkultureller Begegnung zu verbinden siehe: Kösterke, Astrid; Urlaubsreisen und interkulturelle Begegnung; Studienkreis für Tourismus und Entwicklung; Ammerland 1999.

⁴⁵ vgl. z.B. Tham / Wachter; Jugendparlament für Europa im Bayerischen Landtag am 8./9. Mai 1999 - eine Veranstaltung mit Modellcharakter; Forschungsgruppe Jugend und Europa; München 2000.

⁴⁶ Solche Kurse werden seit Jahren z.B. von der Jugenddirektion des Europarates im Jugendzentrum in Straßburg erfolgreich durchgeführt (weitere Infos unter <http://www.coe.youth.int>).

Bestandteil der europäischen Jugendbildung ist allerdings auch die *Entwicklung von zielgruppenspezifischen pädagogischen Modellen und Konzepten* für die außerschulische Bildungsarbeit, die *Ausarbeitung von entsprechenden Materialien und Medien*, sowie der *Erfahrungsaustausch der Praktiker und die Diffusion guter Beispiele in Europa*.

5.3 Maßnahmen zum Sprachenlernen

Der Europäische Rat in Lissabon hat die Kenntniss von Fremdsprachen als Grundfertigkeit in der europäischen Wissensgesellschaft und als Herausforderung für die Entwicklung von Konzepten lebenslangen Lernens hervorgehoben. Die EU-Kommission benennt das Erlernen von drei europäischen Sprachen und die Entwicklung des Fremdsprachenerwerbs als eines von fünf vorrangigen Zielen, die dazu durchgeführten Maßnahmen beschränken sich bis dahin vor allem auf den Bereich von Schule und Ausbildung.⁴⁸ Ein Resultat dieser Prioritätensetzung ist das für das nächste Jahr geplant „Europäische Jahr der Sprachen“.

Außerschulische Sprachlernangebote können gerade denjenigen Jugendlichen, die sich nicht mehr in schulischer, beruflicher oder universitärer Ausbildung und auch nicht in Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung befinden, eine erneute und attraktive Sprachlernchance eröffnen und ihnen darüber einen neuen Zugang zu Europa und die aktive Teilnahme an Europa ermöglichen, so z.B. durch:

- *verstärkte Angebote zum Sprachenlernen im Rahmen von Maßnahmen grenzüberschreitender Mobilität*
- *kurz- und längerfristige Sprachlernaufenthalte im Ausland / internationale Sprachkursangebote verbunden mit soziokulturellem / interkulturellem Lernen*
- *multilaterale Sprachkurse für JugendleiterInnen*
- *Entwicklung von europäischen Modellprojekten für außerschulisches Sprachenlernen*
- *Nutzung des Internet für transnationale Sprachlernkonzepte*
- *Entwicklung von internationalen außerschulischen Sprachlerncurricula, Materialien und Medien*⁴⁹

5.4 Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sind keinesfalls ein ausschließliches Problem von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Aber trotzdem betrifft es sie in besonderem Maße: Einerseits sind sie in hohem Maße Protagonisten einer solchen Bewegung. Zum anderen sind sie zukünftiger Träger politischer und gesellschaftlicher Verantwortung. Deswegen sind Aktivitäten notwendig, in denen Jugendlichen und jungen Erwachsenen die Möglichkeit zur Sensibilisierung und Auseinandersetzung mit positiven Gegenmodellen sowie Gelegenheit zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung geboten wird. Z.Zt. liegt dem Rat ein Vorschlag für ein „Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen“ vor⁵⁰. Gleichzeitig hat der letzte Jugendministerrat diesbezüglich eine Initiative der deutschen Delegation „zur Kenntnis genommen“⁵¹

⁴⁷ Ein Curriculum für solche Trainingskurse wird auf der Basis eines Beschlusses des Europarates z.Z. im Rahmen des Partnerschaftsprogramms in Kooperation mit der Europäischen Kommission entwickelt.

⁴⁸ vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XXII; Lehren und Lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft, Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung; Luxemburg 1996, sowie: Kommission der Europäischen Gemeinschaften; Umsetzung des Weißbuches „Lehren und Lernen: Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“; Bericht der Kommission, KOM (1999)750 endgültig.

⁴⁹ So wurde z.B. gerade im Rahmen des Partnerschaftsprogramms von Europarat und EU-Kommission ein Training-Kit zu „Methodology in Language Learning“ veröffentlicht (www.training-youth.net).

⁵⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften; Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001 – 2006); Brüssel, KOM(1999) 567 endgültig; 1999/0251 (CNS).

⁵¹ Vermerk der Deutschen Delegation für den Rat (Bildung/Jugend); Bekämpfung von Rassismus (und Fremdenfeindlichkeit) bei jungen Menschen; Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat; 12661/00 Limite; Brüssel, 26.10.00.

und besondere jugendspezifische Initiativen gefordert. Beiträge eines europäischen Jugendprogramms könnten z.B. sein:

- *Unterstützung internationaler Projekte, Aktionen, Kampagnen etc., insbesondere von Jugendlichen / jungen Erwachsenen selbst*
- *Entwicklung von Modellprojekten in der Jugendarbeit und Verbreitung von Beispielen guter Praxis innerhalb der EU*
- *Entwicklung und Umsetzung pädagogischer Konzepte, die jungen Menschen das Einüben von Toleranz, Solidarität und gewaltfreier Konfliktlösung ermöglichen*
- *Erstellung von Medien und Materialien für die Jugendarbeit*
- *Ausbildung und Erfahrungsaustausch der JugendarbeiterInnen im Umgang mit Erscheinungsformen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus*
- *Aufbau von internationalen Netzwerken von Jugendlichen und in der Jugendarbeit Tätigen*
- *Europäische Studien über Ursachen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus bei Jugendlichen und Untersuchung der Wirkungen möglicher Gegenmaßnahmen*
- *Einrichtung eines eigenen Arbeitsbereiches Jugendliche / junge Erwachsene bei der Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien*

Gleichzeitig sollte aber auch dafür Sorge getragen werden, daß die jugendlichen Opfer von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus besondere Unterstützung erfahren. Die *Rechte der Kinder und Jugendlichen von ethnischen Minderheiten* sollten unterstützt und der *Erhalt von Minderheitenkulturen und –sprachen* aktiv gefördert werden.

5.5 Eigeninitiative und freiwilliges Engagement Jugendlicher

Jugendliche und junge Erwachsene an Europa heranzuführen, die sich eigentlich nicht für Europa interessieren bleibt auch unter der Maßgabe von Subsidiarität eine europäische Aufgabe. Es soll ihnen die Möglichkeit bieten, erstmals eigene Erfahrungen mit Europa zu sammeln, sich mit europäischen und internationalen Themen und Ideen auseinanderzusetzen, sie für ein europäisches Engagement zu begeistern und aktiv beteiligen zu können. Dabei kann an der großen Bereitschaft junger Menschen angeknüpft werden, sich aktiv einzubringen und gesellschaftliche Prozesse mitzugestalten, wenn die Formen politischer Partizipation leicht zugänglich sind, Engagement in ihrem unmittelbaren, direkten Bezugskreis möglich ist, und sie etwas konkret und direkt bewirken können. Die Initiativen Jugendlicher im Aktionsprogramm JUGEND stellen einen solchen inhaltlichen Ansatz dar und unterstützen in einem außerschulischen Rahmen längerfristig Projekte

- *die als Voraussetzung durch entsprechende Themen, Inhalte, Formen, bzw. durch europäische Projektausrichtung, –zusammensetzung oder –perspektiven bereits über einen europäischen Bezug verfügen oder einen solchen entwickeln wollen,*
- *mit deren Hilfe sich Jugendliche und Jugendinitiativen europäisch vernetzen können und/oder*
- *in denen sich Jugendliche und junge Erwachsene gesellschaftlich, sozial oder politisch auf lokaler Ebene engagieren,*
- *die konkret die alltägliche Lebenssituation von Jugendlichen verändern,*
- *ihnen berufliche oder persönliche Weiterentwicklung ermöglichen,*
- *oder mit denen sie gar Arbeitsplätze schaffen bzw. Unternehmensinitiativen starten können.*

5.6 Partizipation Jugendlicher

Partizipation wird hier durch das Element der Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an Entscheidungsprozessen begrifflich von der Eigeninitiative Jugendlicher abgegrenzt.

Der Europarat unterscheidet zwei Formen von Partizipation⁵²: „moderne“ und „postmoderne“. Die „moderne“ Partizipation wird als die repräsentative Beteiligung vornehmlich anerkannter Jugendverbände an jugendrelevanten Entscheidungsprozessen verstanden. Daneben existieren in den Mitgliedstaaten auf lokaler und regionaler Ebene Jugend- und Schulräte oder Jugendparlamente, sowie offenere, zeitlich oder thematisch begrenztere Beteiligungsformen wie z.B. Jugend-Hearings⁵³, Beteiligung an Projektentwicklungen, Runden Tischen etc.. „Postmoderne“ Partizipationsformen haben sich entwickelt, weil die bestehenden Formen von Partizipation lediglich einen (geringen) Teil der Jugendlichen repräsentieren, nur bedingt die veränderte Einstellung Jugendlicher für freiwilliges Engagement widerspiegeln und vor allem ein bereits entwickeltes politisches Bewußtsein oder vorhandene inhaltliche Positionen unterstellen.⁵⁴

Im Rahmen einer europäischen Jugendpolitik geht es also um den Erhalt und Ausbau bestehender und die Entwicklung neuer Beteiligungsformen für Kinder und Jugendliche einerseits auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene in den Mitgliedstaaten der EU und andererseits auf europäischer Entscheidungsebene :

- *Analyse, Bewertung und Verbreitung der bestehenden Beteiligungsformen von Kindern und Jugendlichen auf der Basis von existierenden Beispielen guter Praxis aus den Mitgliedstaaten,*
- *Entwicklung und Erprobung von neuen europäischen Modellen von Jugendpartizipation,*
- *europäische Trainingskurse für Jugendliche und Jugendleiter zur Unterstützung und Entwicklung von Beteiligungskompetenzen,*
- *Hilfestellung für Jugendliche bei der Gründung neuer europäischer NGO's bzw. für nationale Jugendverbände in dem Bemühen um europäische Vernetzung,*
- *Unterstützung bestehender europäischer Jugendverbände und dem Europäischen Jugendforum als der zur Zeit einzigen europäischen jugendpolitischen Interessenvertretung,*
- *Einrichtung eines offiziellen Verfahrens zur Anhörung von Jugendverbänden und Fachorganisationen bei jugendrelevanten Entscheidungsprozessen in der EU.*

5.7 Jugendinformation und „digitale Jugendkultur“

Jugendinformationspolitik auf europäischer Ebene ist von zentraler Bedeutung. Wer Jugendliche an Europa heranführen und sie befähigen will, sich in Europa zurecht zu finden, muß ihnen passende Informationen aktuell und in verständlicher Form möglichst jederzeit und an jedem Ort zugänglich machen. Gleichzeitig ist Jugendinformation Ziel und Methode internationaler Jugendarbeit zugleich. Jugendliche können Informationen auf die eigenen Bedürfnisse bezogen aufbereiten und sie in einer angemessenen Form auch anderen Jugendlichen zur Verfügung stellen – sie werden damit zu Lernenden in Inhalten, Methoden und Technik. Und: Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) werden im Rahmen von Jugendinformation als vorrangige Mittel genutzt.

Jugendinformationsarbeit ermöglicht so eine Qualifizierung von Jugendlichen in IKT, so wie dies in der EU-Qualifizierungsinitiative zum eLearning⁵⁵ beabsichtigt ist:

- *Entwicklung und Verbreitung jugendspezifischer und jugendspezifisch aufbereiteter Informationen über die EU und ihre Mitgliedstaaten insbesondere über Internet,*

⁵² Vgl. Dr. Lasse Siurala, Director of Youth and Sport Council of Europe; Changing forms of participation; Round Table New Forms of Participation, Biel (Switzerland), 4.-6. May 2000.

⁵³ Die Reihe der nationalen Jugendkonferenzen und die internationale Jugendkonferenz in Paris, die die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission zur Anhörung von Jugendlichen zum Weißbuch in diesem Jahr durchgeführt haben, fußen auf einem solchen Modell.

⁵⁴ Siurala, Changing forms, Seite 2ff; die postmodernen Partizipationsformen werden hier identifiziert im Bereich „arts, culture and subcultures“, „Cyber World“ und „Virtual Reality“.

Auch die nationale Jugendkonferenz zum Weißbuch in Deutschland bezog Elemente eines solchen mit ein: So hatten Jugendliche Gelegenheit über ein moderiertes Diskussionsforum im Rahmen einer „virtuellen Konferenz“ auf der www.u26.de Kommentaren zum Weißbuch abzugeben, die dann in die Ergebnisse der Konferenz in Berlin eingeflossen sind.

⁵⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften; eLearnig- Gedanken zur Bildung von Morgen; Mitteilung der Kommission, KOM(2000)318 endgültig; 24.5.2000.

- *Einrichtung von Europäischen Jugendinformationszentren zur face-to-face-Information und Beratung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen über die EU,*
- *Unterstützung von europäischen multilateralen Jugendinformationsprojekten,*
- *Entwicklung und Verbreitung von Modellen „Jugendliche informieren Jugendliche über Europa“,*
- *Entwicklung multimedialer Lerninhalte für die nicht-formelle Jugendbildung, von Informationen für Multiplikatoren und von Methoden und Materialien über europäische Jugendinformationsarbeit,*
- *IKT-Qualifizierungsangebote für Jugendliche, JugendarbeiterInnen und JugendleiterInnen*
- *Ausstattung von Jugendzentren, Jugendherbergen, Jugendbildungsstätten, Jugendinformationszentren etc. mit Multimedia-PC's und Ausbau als „Jugend-Zentren für den Erwerb von IKT-Kenntnissen“.*

5.8 Soziale Integration von Kindern und Jugendlichen

Der letzte Rat der Jugendminister hat sich erstmals mit einem jugendpolitischen Beitrag zur sozialen Integration Jugendlicher befaßt und eine entsprechende Resolution verabschiedet.⁵⁶

Möglichkeiten nicht-formellen, lebenslangen Lernens, die komplementär zu formellen Ausbildungswegen sind, können erheblich zur Förderung der sozialen Integration von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie zur Entwicklung der beschriebenen Grundfertigkeiten beitragen. Sie erreichen junge Menschen in anderen Lebensphasen nach Abschluß oder Abbruch von Schule oder Ausbildung und geben ihnen die Möglichkeit, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten kontinuierlich an die wechselnden Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Ein europäisches Jugendprogramm könnte u.a. folgende fachspezifische Beiträge für die Integration von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen leisten:

- *durch besondere Bemühungen zur Integration von Benachteiligten in alle Angebote nicht-formeller Bildungsangebote des Programms,*
- *über internationale Modellprojekte Entwicklung von Wegen, Formen und Strategien aufzeigen, wie benachteiligte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene an Europa herangeführt und ihnen die Chancen der europäischen Integration erschlossen werden können,*
- *durch Beiträge von Trägern der nicht-formellen Bildung im Rahmen eines europäischen Jugendprogramms zur Entwicklung von Projekten der „Schule der zweiten Chance“,*
- *durch Weiterentwicklung von „good practice“, Austausch von Erfahrungen und europäische Kooperation u.ä. der in diesem Bereich politisch Verantwortlichen und beruflich Tätigen,*
- *durch Aufbau und Unterstützung europäischer Netzwerke, die sich mit der sozialen Integration von benachteiligten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen befassen,*
- *durch Unterstützung und Anerkennung der nicht-formellen Bildung als komplementäre Bildungsform zu Schule und Ausbildung im Rahmen von Strategien lebenslangen Lernens.*

5.9 Kinder- und Jugendschutz

Kinder- und Jugendschutz ist mehr als eine nationale Aufgabe: Es existieren in den verschiedenen Ländern gerade in diesem Bereich ähnliche Problemlagen und viele Problemstellungen ergeben sich durch internationale Verflechtungen. Eine Reihe von Fragestellungen kann nur international gelöst werden und verlangt die Implementierung europäischer Mindeststandards. In verschiedenen Generaldirektionen der EU-Kommission ist eine große Anzahl von in der Regel präventiven und aufklärenden Programmen aufgelegt worden. Die zusätzliche Behandlung von Themen wie z.B.

- Schutz vor Gewalt, sexueller Ausbeutung und Mißbrauch,

⁵⁶ Entschliessung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur sozialen Integration der Jugendlichen; 2303. Tagung des Rates - BILDUNG/JUGEND - am 9. November 2000 in Brüssel.

- Schutz im Bereich der Medien und Internet,
- Schutz vor Drogengebrauch und -abhängigkeit,
- Schutz vor Sekten, aber insbesondere auch
- Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Alter

in einen spezifischen Kinder- und Jugendprogramm auf europäischer Ebene ist wegen der besonderen Schutzwürdigkeit der Zielgruppe sinnvoll. Aus ihr heraus könnten die notwendigen kinder- und jugendspezifischen Maßnahmen zielgerichtet entwickelt und angestoßen werden:

- *Entwicklung von Modellvorhaben, Initiativen zur Selbsthilfe und Projekten, an denen Kinder und Jugendliche aktiv beteiligt sind,*
- *Weiterentwicklung von „good practice“, Austausch von Erfahrungen und europäische Kooperation,*
- *Internationale Fortbildungen für Multiplikatoren und Fachkräfte,*
- *Entwicklung von Medien und Materialien für Informations- und Bildungsarbeit,*
- *Aufbau und Unterstützung von europäischen Netzwerken für den Kinder- und Jugendschutz,*
- *Konferenzen, Tagungen, Studien etc. zur Verständigung über politische und gesetzliche Lösungen.*

6. Fazit

Zusammenfassend läßt sich folgendes Fazit für eine Jugendpolitik der EU ziehen:

1. Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung einer Jugendpolitik der EU muß eine entsprechende Rechtsgrundlage in die EG/EU-Verträge aufgenommen werden.
2. Eine erweiterte Jugendpolitik der EU benötigt einen eigenständigen Jugendministerrat und eine für Kinder- und Jugendfragen zuständige Generaldirektion der EU-Kommission.
3. Kinder- und Jugendpolitik in der EU ist subsidiär und räumt der EU lediglich in den spezifisch europäischen Fragen Kompetenzen mit eigenständigen Handlungsstrategien und Instrumenten ein.
4. Kinder- und Jugendpolitik der EU ist einerseits Querschnittspolitik mit dem Ziel einer besseren Abstimmung und jugendpolitischen Qualifizierung bereits vorhandener Aktivitäten unter der Voraussetzung formeller Beteiligung der für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Generaldirektion sowie von Jugendpolitikern, Fachleuten, NGO's und Jugendlichen.
5. Kinder- und Jugendpolitik der EU ist andererseits Ressortpolitik und benötigt ein eigenes Handlungsinstrumentarium in Form eines „Europäischen Aktionsprogramms für junge Menschen“, mit dem Ziel,
 - Mindeststandards für die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der EU zu entwickeln,
 - die Rechte von Kindern- und Jugendlichen in der EU zu sichern und die Risiken durch die Internationalisierung und Europäisierung zu begrenzen,
 - eine möglichst große Mehrheit der Kinder- und Jugendlichen an die europäische Idee heranzuführen, sie für Europa zu begeistern und mit ihnen eine europäische Identität herauszubilden,
 - sie auf Europa vorzubereiten, ihnen das dafür erforderliche Wissen und die notwendige Handlungskompetenz zu vermitteln,
 - sie am Zusammenwachsen Europa zu beteiligen und ihnen die aktive Teilhabe an der europäischen Integration zu ermöglichen.
6. Ein europäisches „Aktionsprogramm für junge Menschen“ sollte folgende Elemente beinhalten:
 - Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit der Akteure im Kinder- und Jugendbereich,
 - regelmäßige wissenschaftliche Untersuchung von Jugendtrends und Jugendpolitik in Europa,
 - grenzüberschreitende Mobilität von Jugendlichen,
 - europäische Jugendbildung,
 - Maßnahmen zum Sprachenlernen,
 - Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus,
 - Eigeninitiative und freiwilliges Engagement Jugendlicher,
 - Partizipation Jugendlicher,

- Jugendinformation und „digitale Jugendkultur“,
- soziale Integration von Kindern und Jugendlichen,
- Kinder- und Jugendschutz.