
Rückblicke: Jugendpolitik in den letzten 30 Jahren

Benno Hafeneger

Die Jugendpolitik des Bundes, der Länder und auf kommunaler Ebene ist seit Anfang der 1980er Jahre von mehreren Etappen, von Kontinuitäten und Brüchen gekennzeichnet, die im Folgenden skizzen- und ausschnittshaft rekonstruiert werden sollen. Dabei müssen die Entwicklungen in der Jugendpolitik der letzten 30 Jahre differenziert betrachtet werden, weil es förderungspolitisch, trägerpolitisch und wissenschaftlich-fachlich ein heterogenes, komplexes und kaum überblickbares Feld ist. Das gilt auch für die Breite und Vielfalt der empirischen jugendpolitischen und -pädagogischen Realitäten in der Jugendarbeit mit ihren Regelungen und Entscheidungen, Programmen und Schwerpunkten, Debatten und Trends. So können unterschiedliche parallele – voneinander unabhängige, sich beeinflussende und überschneidende, dominierende oder auch vorübergehende – Trends und Entwicklungen rekonstruiert werden.

Der Panoramatext kann Einzelstudien zur „Jugendpolitik und Jugendarbeit“ des Bundes und der Länder sowie der kommunalen Ebenen – deren Förderung im Feld der Kinder- und Jugendarbeit über zwei Drittel der gesamten finanziellen Mittel ausmacht – ebenso wenig ersetzen wie die Untersuchung von Trägerpolitiken oder von einzelnen jugendpolitischen Förderprogrammen. Er zeigt für den Zeitraum von 30 Jahren – von Anfang der 1980er Jahre bis zum Jahr 2010 – wie sich staatliche

B. Hafeneger (✉)

FB 21, Institut für Erziehungswissenschaft, Philipps-Universität Marburg,

Bei St. Jost 15, 35032 Marburg, Deutschland

E-Mail: benno.hafeneger@uni-marburg.de

W. Lindner (Hrsg.), *Political (Re)Turn?*, Pädagogik und Gesellschaft,

DOI 10.1007/978-3-531-18963-5_2,

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Jugendpolitik formuliert, welche Praxis sich entwickelt und wie diese zu deuten ist. Die Skizze relationiert „Jugendpolitik und Jugendarbeit“; sie ersetzt nicht einen breiteren Blick auf die gesamte Jugendpolitik (resp. Jugendhilfepolitik) oder landesbezogene und kommunale Studien, zumal der Bund mit dem KJHG und dem Kinder- und Jugendplan (KJP) sowie zahlreichen Modellprogrammen und Projekten nur eine Rahmen- und Teilzuständigkeit in der Jugendpolitik und der Förderung von Jugendarbeit hat. Die Zuständigkeit der Länder und Kommunen ist verfassungsrechtlich geregelt, ihnen obliegt die weitere, eigene rechtliche und finanzielle Ausgestaltung der Jugendpolitik und von Jugendarbeit. Weiter haben die Vielzahl der freien Träger und ihre Zusammenschlüsse – z. B. die Jugendverbände/-ringe, Wohlfahrtsverbände – auf allen Ebenen eigene und spezifische Interessen an und Vorstellungen von Jugendpolitik und Jugendarbeit.

1 Jugendzeit und -diagnosen

Ausgangspunkt, Art und Ausmaß der jeweils zeitbezogenen Jugendpolitik sind vor allem von zwei Perspektiven abhängig: *Erstens* wie die Gesellschaft „Jugend“ generell als Prozess und „Strukturwandel“ mit ihren Individualisierungs- und Entstrukturierungsprozessen, der Biografisierung und Pluralisierung definiert und ihre gesellschaftliche Rolle sieht. Danach sind „Ausdifferenzierung, Individualisierung und Heterogenisierung drei Kernbegriffe, die die Signaturen der Jugendphase bestimmt haben und bestimmen werden“ (Heitmeyer et al. 2011, S. 21). Wie über Jugend öffentlich diskutiert wird und wie sie sich selbst thematisiert, welche Entwicklungen und Probleme in der jungen Generation öffentlich wahr- und aufgenommen werden, welchen Gestaltungsauftrag sich Jugendpolitik (und Jugendarbeit) geben und welche Erwartungen sie an die Jugend und ihre eigenen Instrumente haben, das sind die Vergewisserungen und Fragen, die mit begründen „wie die Politik ihre Aufgaben, ihre Grenzen und Zuständigkeiten sieht“ (Hornstein 1999, S. 16). *Zweitens* richtet sich der jugendpolitische Blick auf die Lebens- und Entwicklungsbedingungen, die Risiken der Lebensphase, auf jugendkulturelle Lebensformen und spezifische Ziel-/Problemgruppen (Risikogruppen), die es mit jugendpolitischen Instrumenten – hier der Jugendarbeit – zu erreichen, zu qualifizieren, zu betreuen und zu integrieren gilt.

Die Begründungen und „Maßnahmen“ von Jugendpolitik und Jugendarbeit müssen sich zunächst und vor allem auf die Diagnosen und Lebenslagen der jungen Generation beziehen, diese aufnehmen und in „Instrumente“ (Gesetze, Maßnahmen, Förderung u. a.) umsetzen. Die „Fortschreibung“ und Vergegenwärtigung

der Lage der jungen Generation zeigt – vor dem Hintergrund von Befunden empirischer Jugendstudien und Jugenddiagnosen der drei letzten Jahrzehnten – ein differenziertes und vielschichtiges Bild (vgl. Abels et al. 2008; Bingel et al. 2008; Schulze-Krüdener 2008; Heitmeyer et al. 2011). Hier soll auf fünf wesentliche Aspekte knapp hingewiesen werden.

1. Die Lage der jungen Generation ist mit ihren ‚Sonnen- und Schattenseiten‘ u. a. von sozialer Ungleichheit und Spaltungstendenzen (arm – reich, integriert – abgekoppelt), von Desintegration und Exklusion sowie einer großen Armutsgruppe gekennzeichnet, die wiederum von Bildungs- und Ausbildungsarmut (nach PISA etwa 20 %) betroffen ist und zur sog. Risikogruppe gehört. Diese Prozesse werden mit ihren ‚Sonnen- und Schattenseiten‘ beschrieben und „solche ‚Schattenseiten‘ betreffen nicht zuletzt die subjektive Seite der Individualisierungsprozesse und bleiben so lange latent, wie gesteigerte Gestaltungsanforderungen an die Individuen halbwegs mit strukturellen Gestaltungschancen in Einklang gebracht werden können“ (Heitmeyer et al. 2011, S. 10). Dabei ist die Lage von fehlenden Integrationsperspektiven, prekären Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitslosigkeit sowie dem Integrationsbedarf von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gekennzeichnet. Weiter werden im Rahmen der „Armutsvererbung“ spezielle soziale Gruppen und hier vor allem Kinder und Jugendliche aus Hartz IV-Familien thematisiert.
2. Die biografische Phase Jugend ist seit Beginn der 1980er Jahre zu einer langen – entstrukturierten, sich verflüchtigenden – Lebens- und Übergangsphase geworden, die von Zumutungen und Optionalität sowie von vielen Teilübergängen gekennzeichnet ist. Sie bewegt sich im Spannungsfeld von langer sozio-ökonomischer Abhängigkeit und früher sozio-kultureller Unabhängigkeit. Die Erosion der kollektiven Statuspassage mit den Ausdifferenzierungen von Übergangsprozessen und Lebenslagen nach Alter, Milieuzugehörigkeit, Geschlecht, Region und ethnischer Zugehörigkeit bedeutet jedoch nicht, dass sich die Jugendphase auflöst. Jugend ist ein gesellschaftliches Konstrukt und es ist die Zugehörigkeit zu einer Lebensaltersgruppe, die mit spezifischen Entwicklungsaufgaben (Persönlichkeit, Kompetenzen, Rollen) zwischen Kindheit und Erwachsensein verbunden ist; d. h. vor allem seine Jugendzeit jetzt zu leben *und* sich in der Jugendzeit „für später zu qualifizieren, sich auf die spätere Handlungsfähigkeit in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen vorzubereiten“ (Bundesjugendkuratorium 2009, S. 12).
3. Das Bildungssystem ist in dem hier skizzierten Zeitraum von Beschleunigungsdruck und Verdichtung (G8-Abitur, B.A.- und M.A.-Studiengänge) gekennzeichnet und mit der Botschaft verbunden, keine Zeit zu verlieren und keine

Umwege zu gehen. Das Gefühl, dass alles, was dauert, zu lange dauert, zu viel Zeit verbraucht, und dass wir immer schneller lernen müssen, nur um unsere „Position zu halten“ und „auf dem Laufenden“ zu bleiben, gehört zur Grundbefindlichkeit der Moderne. Die Verknappung der Zeit geht dabei ganz offensichtlich mit der Beschleunigung zahlloser Lebensprozesse einher. Das moderne Leben beschleunigt sich nicht nur durch die technischen Temposteigerungen, sondern auch deshalb, weil sich die Art und Weise, wie wir zusammenleben, d. h. unsere Beziehungsmuster und Praxisformen, immer rascher ändern (Rosa 2005; King und Gerisch 2009). „Entschleunigungsaoasen“ wie Bildung, Lernen und Entwicklung geraten im Zeitalter der Globalisierung verstärkt unter Erosionsdruck. Gestiegene Anforderungen im biographischen Verlauf betreffen nicht nur Flexibilität und Anpassung an sich beschleunigende Lebensvollzüge, sondern, damit zusammenhängend, Leistungsbereitschaft, Wettbewerbsorientierung und Versuche der „Selbstoptimierung“. Auch die Dimensionen des Privaten werden zunehmend in der Logik von Leistung und Konkurrenz erlebt und gestaltet.

Die Jugendphase verliert mit diesen Prozessen einen wesentlichen Aspekt ihres bisherigen Sinnes: Moratorium zu sein und Zeit für Experimente, Umwege und Nachdenklichkeiten sowie die Entwicklung von Eigensinn zu haben. In ihren psychischen Entwicklungsprozessen sind Kinder und Jugendliche jedoch auf die Zeit angewiesen, die ihnen gegeben und in Beziehungen gewidmet wird. Auch wie sie als Erwachsene ihre Lebenszeit gestalten können, hängt mit davon ab, wie sie Zeit als Heranwachsende erlebt haben. In der klassischen Moderne geschah dies prominent in Form einer Bildungsphase, eines Moratoriums. Dieses wird in der Spätmoderne, in Abhängigkeit von sozialen, kulturellen Milieus und sozialen Bedingungen, teils beschleunigt, ökonomisiert oder rationalisiert (wie im Bildungssystem), teils noch verlängert aufgrund des fehlenden Zugangs zu (Status)Positionen, die eine Beendigung der Jugendphase ermöglichen würden. Statuspassagen (des Übergangs in Erwachsenenpositionen) haben in der späten Moderne ihre geregelte zeitliche Struktur verloren und sind tendenziell entgrenzt. Die Zunahme von Beschleunigung und Entgrenzung, die Tendenz zur Verdichtung in Arbeitsabläufen, im Bildungssystem und sogar im Alltag der Familien sind inzwischen empirisch gut belegt.

4. Die ökonomischen, politischen und sozialen Veränderungen sowie die gesellschaftlichen Krisen und Themen haben die Lebenslage der jungen Generation erreicht. Sie sind konfrontiert mit den Themen und Problemen der Erwachsenen(gesellschaft), die u. a. mit einer Zunahme von Unsicherheiten, eigener Zukunftsungewissheit und fehlenden inklusiven gesellschaftlichen Angeboten verbunden sind.

5. Die Folgen von Krisenprozessen und dem Beschleunigungsdruck zeigen sich auch in der Distanz gegenüber Parteien und Politik, in problematischen Entwicklungen und Phänomenen (Gewalt, rechtsextremen Orientierungen, Gesundheitsfolgen, Suchtproblemen u. a.) in Teilen der jungen Generation und deren Kulturen. Diese Distanz ist nicht zu verwechseln mit dem politischen Interesse von Jugendlichen; hier zeigen Befunde im Gegenteil, dass das politische Interesse und die Bereitschaft zum freiwilligen gesellschaftlichen Engagement enorm groß und nicht zurückgegangen ist (Palentin und Hurrelmann 1998; Dux et al. 2008; Betz et al. 2010).

2 Verständnisse von Jugendarbeit und Jugendpolitik

2.1 Jugendarbeit

Für die Jugendarbeit sind mit den gesetzlichen Rahmenformulierungen im KJHG (§ 11 und 12) folgende Merkmale charakteristisch: Sie ist freiwillig; es gibt keine Verpflichtung der Teilnahme und sie richtet sich prinzipiell an alle Jugendlichen; die Teilnahme unterliegt keiner Selektion. Jugendarbeit ist im Rahmen von Vorgaben und Richtlinien durch die Jugendpolitik offen, und es sind die Einrichtungen, Organisationen und Verbände, die die konkreten Ziele in der Jugendarbeit festlegen. Auch die Inhalte der Jugendarbeit in den Gruppen und Aktivitäten werden von den Jugendlichen und ihren ehrenamtlichen Betreuern immer wieder neu definiert. Das gilt auch für die Settings und Formate der außerschulischen Jugendbildung als Teilbereich der Jugendarbeit (Lange 2010; Hafener 2011).

Jugendarbeit hat keine formale und institutionelle Macht auf Jugendliche, das einzige Machtmittel wäre ein Ausschluss der Teilnahme. Wenn die Bereitschaft der Akteure ausbleibt, ist Jugendarbeit nicht möglich; sie findet somit immer in einem Kontext von sozialen Beziehungen und Interaktionen der Akteure statt.

Die Merkmale und die Organisationsstrukturen der Jugendarbeit bedingen sich wechselwirkend. In diesem Rahmen erleben und erfahren Jugendliche vielfältige Gestaltungs-, Entwicklungs- und Lernprozesse. Diese entstehen in konkreten Aktivitäten der Jugendarbeit und beziehen sich meist auf verbandliche und lebensweltliche Themen und Aufgaben, gesellschaftliche Prozesse und Anliegen. Jugendarbeit ist somit nahe an Jugendlichen dran, da die Arbeit immer wieder an deren Motive, Interessen und Anliegen anknüpft bzw. anknüpfen muss.

2.2 Jugendpolitik

Jugendpolitik ist ein Steuerungsinstrument, mit dem von staatlicher Seite auf Jugenddiagnosen, empirische Befunde und reale – als problematisch wahrgenommene – Entwicklungen und Wirklichkeiten in der jungen Generation reagiert und versucht wird mit ihr umzugehen bzw. auf ihr einzuwirken. Nach Hornstein (1999) versteht man unter Jugendpolitik „im allgemeinen das Ensemble von Maßnahmen, Aktivitäten, Programmen, mit deren Hilfe Gesellschaften gezielt, und auf gewisse Dauer gestellt, die Lebensbedingungen der nachwachsenden Generation durch Schutz vor Risiken oder durch Schaffung von ‚Chancen‘, von ‚opportunities‘ fördern“ (ebd., S. 411).

Die politische Wahrnehmung von Jugend und die Programme der Jugendpolitik des Bundes und der Länder sind in den letzten 30 Jahren zwei parallelen Mustern gefolgt, die – seit es staatliche Jugendpolitik mit Beginn des 20. Jahrhunderts gibt – konstitutiv und typisch für diesen Politikbereich sind: Das ist einmal Chanceneröffnung und Netzwerkentwicklung, Bildung und Qualifikation, Integration und Partizipation, Lebensbewältigung und Ressourcenvermittlung und damit vor allem auch beruflich-soziale Integration; dann wendet sie sich an spezifische Problemgruppen bzw. -wahrnehmungen wie z. B. Jugendarbeitslosigkeit, Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie „abweichenden Verhaltensweisen“ wie Gewalt, Drogen, Kriminalität, Medienkonsum, Politikverdrossenheit oder politischer Extremismus (seit den 1990er Jahren vor allem Rechtsextremismus). In der Auseinandersetzung mit ihrer Rolle und Funktion, den strukturellen Merkmalen und realen Entwicklungen unterscheidet Hornstein (1999) zwei Jugendpolitiken: „auf der einen Seite eine Politik für die Jugend, die sich als Teil einer umfassenden, auf Integration und Beteiligung aller gerichteten, von einem umfassenden Wohlfahrtsprogramm geleiteten Konzeption versteht; auf der anderen Seite eine die Gegenwart bestimmende, durch Rücknahme sozialstaatlicher Programme gekennzeichnete, auf Problemgruppen gerichtete Jugendpolitik, die sich im wesentlichen als Unterstützung der präventiven (und kompensatorischen, d. V.) Praxis in Bezug auf Jugend versteht“ (ebd., S. 19).

In der neueren Diskussion hat das Bundesjugendkuratorium (2009) ein abgestimmtes jugendpolitisches Konzept skizziert, das vier Dimensionen zu einem Gesamtentwurf integriert: Jugendpolitik als Schutz- und Unterstützungspolitik, als Befähigungspolitik, als Teilhabepolitik und als Generationenpolitik. Dies sind gleichsam Prüfkriterien für jugendpolitische Maßnahmen und Programme, weil entscheidende Weichen zur Zukunft der jungen Generation in Politikbereichen wie Wirtschaft und Finanzen, Integration, Bildung und Soziales, Umwelt, Wohnen und Verkehr gestellt werden. Damit ist das traditionsreiche Spannungsverhältnis

von Jugendpolitik – seit es sie gibt – angedeutet: Jugendpolitik im weiteren Sinne ist *einerseits* als Querschnittspolitik und ressortübergreifend zu verstehen; *andererseits* ist sie im engeren Sinne schon immer Jugend(hilfe)politik mit Blick auf Ziele, Aufgabebereiche, Aktivitäten und Träger, wie sie im KJHG und als Ressortpolitik formuliert sind.

In diesen beiden Mustern spiegeln sich unterschiedliche strukturelle Konstellationen und Probleme, die für den hier skizzierten Zeitraum gelten – und zurück bis in die Gründungszeit der staatlichen Jugendpolitik zu Beginn des 20. Jahrhunderts reichen. Dem nach wie vor engen und spezifisch ressortpolitischen Zuschnitt und Zuständigkeitsbereich (von „Jugendpolitik als Jugendhilfepolitik“) steht eine Perspektive von „Querschnittspolitik“ (einer „Jugendpolitik als Gesellschaftspolitik“) gegenüber, in der die Entwicklungen und Problemlagen von Jugendlichen sowie die Aufgaben der Jugendpolitik vernetzt – z. B. in der Bildungs-/Schulpolitik, Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik, Infrastruktur-, Wohnungs- und Verkehrspolitik – gesehen und nur dann „wirklich“ gelöst werden können (Hornstein 1999; Bundesjugendkuratorium 2009).

Sollen die skizzierten Konstellationen, Entwicklungsaufgaben und Übergänge der langen und mit vielen Übergängen verbundenen Jugendphase gelingen, dann heißt das für Jugendpolitik und Jugendarbeit, sich auf die gesamte Gruppe der 12- bis 27-Jährigen und nicht nur auf problembelastete und definierte soziale Gruppen zu beziehen. Die veränderten Herausforderungen der Jugendphase machen eine profilierte und kohärente Jugendpolitik („aus einem Guss“) erforderlich, die sich konzeptionell und ressortübergreifend für, von und mit Jugendlichen begründet. Dabei muss eine an den Lebenslagen, den Bedürfnissen und Interessen, den Lebens- und Entwicklungschancen von Jugendlichen sich orientierende Jugendpolitik neue Wege – jenseits institutioneller und förderungspolitischer Grenzen – gehen. Eine abgestimmte und strategisch ausgerichtete Gesamtkonzeption „darf sich weniger auf einzelne problembelastete Teilgruppen von jungen Menschen beschränken, noch akzeptiert sie die historisch gewachsene institutionelle Verengung auf Jugendhilfepolitik (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Jugendberufshilfe etc)“ (Bundesjugendkuratorium 2009, S. 2). Hornstein (1999) hat wiederholt an die „klassischen“ Probleme und das Fehlen einer solchen „strukturwirksamen Jugendpolitik“ gerade auch nach der Wende erinnert, „die sich der Jugendpolitik als einer ‚Querschnittspolitik‘ und der Jugendhilfe als einem ‚randständigen‘ gesellschaftlichen Bereich schon immer stellten“ (ebd., S. 236).

In der widersprüchlichen und doppelten Perspektive gibt es einerseits einen ständigen fachlichen und auch förderungspolitischen Lernprozess, andererseits dominiert in den letzten 30 Jahren die „enge“ Jugendpolitikvariante. Während die „breite“ Jugendpolitik etwas verspricht, was in der Realität nur in sehr einge-

schränktem Maße eingehalten wird, weisen spezifische Förderprogramme vielfach keinen Weg in die beruflich-soziale und gesellschaftliche Integration. In der negativen Wahrnehmung von Jugend als „Risiko“ und „Problem“, als „Gefahr“ und „Gefährdung“ – und nicht positiv als „Ressource“, „Zukunft“ und „Hoffnungsträger“ – spiegeln sich seit drei Jahrzehnten (und darüber hinaus) die „Konjunkturen“ staatlicher Jugendpolitik mit ihren Maßnahmen im Feld von „Prävention“, „Intervention“ und „Kompensation“. Jugendpolitik war und ist „im Kern“ Jugendhilfepolitik und in Deutschland auf den verfassten Bereich im SGB VIII (das im Jahr 1990 verabschiedete KJHG), die Förderprogramme des Bundes (Kinder- und Jugendplan, Sonderprogramme), die Ausführungsgesetze und Programme der Länder sowie kommunale Richtlinien und Regelungen bezogen. Zu nennen sind weiter im Rahmen einer – sich in Ansätzen herausbildenden – Europäischen Jugendpolitik zahlreiche Programme der beruflichen Bildung/Qualifizierung, bilaterale Austauschprogramme (Deutsch-Französisches und Deutsch-Polnisches Jugendwerk) und europäische Austauschprogramme (z. B. Erasmus, Petra, Jugend für Europa); von den europäischen Behörden gibt es weiter zahlreiche Modellprogramme (z. B. im Übergang von der Schule in das Berufsleben, berufliche Eingliederung), dann Forschungsprogramme, Institutionen und Netzwerke. Hornstein (1999) sieht vor allem drei Inhalte und damit auch Probleme, die sich in einer entwickelnden europäischen Jugendpolitik zeigen: „berufliche Integration und Qualifikation der nachwachsenden Generation; Schutz vor Risiken und Gefahren; Beförderung der kulturellen, sozialen und politischen Integration“ (ebd., S. 411).

3 Akzentsetzungen in der Realität

Vor dem Hintergrund der skizzierten dominierenden jugendpolitischen Konzeption zeigen die Diskurslandschaft und die realen Entwicklungen der letzten drei Jahrzehnte in mehrfacher Hinsicht ein zwiespältiges Bild bzw. unterschiedliche Akzentsetzungen. Diese lassen sich wie folgt markieren:

1. Die Kinder- und Jugendberichte der Bundesregierung sowie die wissenschaftlichen Befunde bieten wiederholt ein differenziertes empirisches Bild über die jeweilige Lage der jungen Generation, aber die Jugendpolitik führt ein Schattendasein, ist von nachrangigem Interesse und wird kaum öffentlich diskutiert. Es gibt hier weniger Erkenntnis- als jugendpolitische Umsetzungsprobleme mit den zugehörigen Prioritäten.

2. Einerseits wird Jugendpolitik bzw. eine jugendpolitische Konzeption als Querschnittspolitik und ressortübergreifend (mit den Lebenslagen der jungen Generation) begründet; andererseits werden jugendpolitische Maßnahmen kaum abgestimmt, dominiert ein enges Verständnis in der Tradition von Jugend(hilfe) politik und ist den zuständigen Ressorts bei Bund und Ländern zugeordnet. Dabei darf – so u. a. das Bundesjugendkuratorium (2009) – das Verständnis einer Jugendpolitik, die sich als erweiterte und zukunftsbezogene Querschnittspolitik versteht, nicht diffus und unverbindlich sein; sie darf die Ressortpolitik nicht ab- bzw. auflösen, sondern muss als ergänzende Perspektive entwickelt werden. Die Wirklichkeit der Jugendpolitik sieht eher so aus, dass keine – wie skizziert – konzeptionelle Idee bzw. kein jugendpolitisches Bemühen erkennbar ist, das sich auf die junge Generation insgesamt bezieht, ihre Lebens- und Problemlagen aufnimmt und sie in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung für die Zukunft im Blick hat. Dies sind Bildung, Ausbildung, beruflich-soziale Perspektiven, Integration und Partizipation sowie ein „Lernfeld Jugendarbeit/-bildung“, das vor allem Selbstbestimmung, Demokratieerfahrungen, Anerkennung und Kreativität ermöglicht.
3. Neben der Förderung von Regelarbeit (Jugend(verbands)arbeit, offener Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit u. a.) dominieren Diskurse und befristete Programme, die sich auf spezifische Problemlagen und Gruppen, abweichende Verhaltensweisen und problematische Einstellungen beziehen. Zu den Förderprogrammen des Bundes zählen in Auseinandersetzung mit jugendlichem Rechtsextremismus und Stärkung der Zivilgesellschaft seit den 1990er Jahren u. a. das „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“, dann die Programme „Civitas“, „Entimon“, „Xenos“, „Kompetent. für Demokratie“, dann „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, „Zusammenhalt durch Teilhabe“. Wenn solche vielfach notwendigen und innovativen (befristeten) Förderprogramme und Projekte mit den Folgerungen aus Evaluationsprozessen (-ergebnissen) nicht verstetigt und nachhaltig werden, dann verpuffen vielfach ihre Wirkungen – statt kluger und innovativer Jugendpolitik haben wir es dann eher mit folgenlosen Kurzzeitpolitiken zu tun.
4. Der Flickenteppich von einzelnen und zeitlich befristeten Maßnahmen und Förderprogrammen ist vielfach von einem mehr negativen Jugendbild und von Defizitorientierungen geleitet. Diese lange Tradition der Jugendpolitik ist weitgehend reaktiv, nimmt aus einer Politik- und Erwachsenenperspektive problematische Entwicklungen in Teilen der jungen Generation (oftmals in politisch instrumenteller und skandalisierender Absicht) wahr und versucht sie (lediglich) mit den Instrumenten der Jugendpolitik (-pädagogik) zu beeinflussen. Komplexe gesellschaftliche Ursachen und Hintergründe von Phänomenen unter Jugendlichen werden ignoriert, etikettiert und (sozial) pädagogisiert.

5. Wiederkehrende Kürzungen und kontinuierlicher Abbau der Förderung, eine ökonomisierte und ordnungspolitische Sichtweise – nach der sich Jugendarbeit „rechnen lässt“ und eine „Funktion haben muss“ – ist Bestandteil und ein Dauerphänomen jugendpolitischen Denkens und Handelns. Neben der quantitativen Ausdünnung und damit auch qualitativen Absenkung bis hin zur existenziellen Bedrohung wird Jugendarbeit als Teil der Jugendhilfe und des Bildungssystems zur Ware und mit einem politisch-ökonomischen Zweck verbunden. Sie wird von staatlicher Seite nur noch verkürzt und instrumentalisiert gedacht, als effektive und effiziente Dienstleistung mit Förderungszielen und controlling, Messzahlen und Evaluation verstanden (Olk 1987; Lindner 2010; Lüders 2011).
6. Das Spannungsverhältnis von anerkennender Rhetorik (Wortpolitik) und realer Politik markiert eine weitere traditionsreiche Facette in der Jugendpolitik. Das folgenlose „Reden über Jugend“ wird zu einem öffentlichen und medialen Feld mit positiven Hoffnungen und Zuschreibungen („Jugend als Ressource“, Bedeutung „im Gemeindeleben“), oder auch von Gefahren und Gefährdungen, von Projektionen und Bildern, von Problemen, Vorwürfen und Zumutungen verbunden. Die Jugendlichen werden zu politischen und medialen Diskursobjekten, als Subjekte bleiben sie außen vor.

4 Kinder- und Jugendberichte

Die Kinder- und Jugendberichte zeigen mit der Stellungnahme der Bundesregierung, wie die jeweilige Bundesregierung, mit Blick in die Erkenntnisse der Kindheits-, Jugend- und Jugendhilfeforschung, die Lage von Kindern und Jugendlichen, der Jugendhilfe sieht und mit welchen Herausforderungen sie konfrontiert ist. Sie sind auch ein Seismograph für die Bereitschaft der Politik sich mit ausgewiesener fachlicher Expertise zu konfrontieren – was freilich noch nichts über Konsequenzen und Umsetzung von Empfehlungen sagt. Nach Hornstein (1999) ist der Spannungsbogen, dass die Jugendhilfe „die ihrer Arbeit zugrundeliegenden Formen der Problemwahrnehmung und -interpretation, ihre Konzepte und Arbeitsformen, überhaupt ihr Problem- und Aufgabenverständnis entwickelt hat in der Zeit vor den geschichtlichen Ereignissen von 1989/1990, und vor der Epoche, in der Modernisierungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen eine neue Dynamik und damit eine neue Qualität angenommen haben“ (ebd., S. 426).

Das SGB VIII (KJHG), der Kinder- und Jugendplan des Bundes, die Ländergesetze (Ausführungsgesetze) und zahlreiche Sonderprogramme sind die rechtlichen Rahmenbedingungen und finanziellen Grundlagen der Jugendpolitik des Bundes

und der Länder. Die Kommunen setzen Akzente im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, ihrer Richtlinien, kommunalen Haushalte und Schwerpunktsetzungen. Weiter sind die Jugendberichte – und später die Kinder- und Jugendberichte – der Bundesregierung jeweils ein zeitbezogener Indikator und eine wichtige Instanz, wie Jugend (-probleme) politisch-öffentlich wahrgenommen und dargestellt werden, wie theoretische Debatten und empirische Befunde aus der Jugendforschung sowie deren Anregungen und Empfehlungen von der Politik wahr- und aufgenommen bzw. verwendet werden. Die Berichte des Bundes (nur vereinzelt gibt es auch Länderberichte) werden von Kommissionen erstellt und haben ihre gesetzliche Grundlage im SGB VIII (§ 84 KJHG), nach dem die Bundesregierung dem Bundestag und Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht und ihre Stellungnahme „über die Lage junger Menschen“ und „die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe“ sowie „Vorschläge zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe“ vorlegen muss.

4.1 Wissen über Jugend, Jugendarbeit und -politik

In dem hier skizzierten Zeitraum wurden neun Kinder- und Jugendberichte mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Akzenten vorgelegt; der Fünfte im Jahr 1980 und der Dreizehnte im Jahr 2009 (der erste Jugendbericht wurde 1965 vorgelegt). Sie beschreiben und analysieren – bei aller Kritik, selektiv und bewertend – im jeweiligen konkreten Zeitbezug und als Gegenwartsdiagnose durchaus differenziert die Lage bzw. spezifische Konstellationen der Jugend und Jugendhilfe(-arbeit); sie haben einen Empfehlungsteil, der in der Regel aber jugend- und reformpolitisch eher folgen- und wirkungslos bleibt. Die von einer Sachverständigenkommission erstellten Berichte (z. T. mit eigenen Erhebungen und Expertisen verbunden) wechseln zwischen Teilberichten zu spezifischen Themen und Bereichen (z. B. befasste sich der Sechste Jugendbericht 1984) mit der „Situation von Mädchen“ und der Dreizehnte (2009) mit den Themen „Gesundheitsförderung und gesundheitliche Prävention“ sowie Überblick gebenden Gesamtberichten. Viele Berichte sind ambitioniert, anspruchsvoll und von wissenschaftlich – mit Bezug auf Erkenntnisse der Jugendforschung und der theoretischen Debatten – hohem Niveau; in ihnen werden die soziale Lage der Jugend und die Situation der Jugendhilfe empirisch-analytisch ausgewiesen sowie mit Empfehlungen und Forderungen an die Politik seriös dargelegt.

Die jugendpolitische und administrative Rezeption der Berichte bewegt sich insgesamt im Spannungsfeld von weitgehender Wirkungs- und Folgenlosigkeit beim Auftraggeber (Ignoranz im parlamentarischen Raum), breiter fachlicher (zustimmender) Rezeption und Debatte sowie der argumentativen Flankierung von

notwendigen Entscheidungen, Veränderungen und Reformen. Nach Hornstein (1999) herrscht nach den ersten acht Jugendberichten insgesamt „der Eindruck vor, dass die Aussagen der Berichte tendenziell als Bestätigung und Bekräftigung für bereits eingeleitete Maßnahmen verstanden und in Anspruch genommen werden – da, wo dies nicht möglich ist, wird nicht weiter auf die Aussagen des Berichts eingegangen“ (ebd., S. 226).

Die Kinder- und Jugendberichte sind immer auch Instrumente in den politisch-gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um Problemdefinitionen, der Thematisierungs- und Deutungsmacht im Feld der Jugendhilfe. Die zu Beginn dieser Debatte gehegte Hoffnung, durch wissenschaftliches Wissen – hier über Jugend und Jugendarbeit – jugendpolitische Entwicklungen „vernünftiger“ zu machen, ist mittlerweile freilich durch eine nüchterne und der Komplexität moderner Gesellschaften angemessene Einschätzung abgelöst worden (Hornstein und Lüders 1997; Rauschenbach 2010). Vielmehr hat sich die Vorstellung durchgesetzt, dass das zur Verfügung gestellte Wissen als Informations- und Diskussionsgrundlage zu verstehen ist, welches in die demokratischen Entscheidungsprozesse des politischen Systems einfließt, welches wiederum seiner eigenen Logik folgt (Hornstein 2003; Rauschenbach 2010). Die Jugendberichterstattung bildet hier eine wichtige Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Expertise und politischer Entscheidungsfindung. Ich will auf drei Kinder- und Jugendberichte – den Achten (aus dem Jahr 1990), den Elften (aus dem Jahr 2002) und den Zwölften (aus dem Jahr 2005) – exemplarisch eingehen, weil sie für die Fachdiskussion und als jugendpolitische Provokation eine große Bedeutung hatten. Sie haben argumentativ, konzeptionell und auch handlungsleitend zur Modernisierung der Jugendarbeit (und der Jugendhilfe insgesamt) beigetragen.

4.2 Achter Jugendbericht

Im Achten Jugendbericht (1990) wird kein Gesamtbild der Jugend vorgelegt, aber skizziert werden wesentliche Elemente des „besonderen Status von Kindheit und Jugend“ (ebd., S. 16), von „Jugend als eigenständiger Lebensphase“ und die Entwicklung „von der Jugend zu den Jugendlichen“ (S. 27); dann Tendenzen wie die „Erosion der Normalbiographie im Jugendalter“, die „Pluralisierung von Lebenslagen und die Individualisierung von Lebensführungen“ mit ihren Chancen und Risiken für die junge Generation. Danach leben Jugendliche in einer paradoxen Situation, weil „auf der einen Seite die Gestaltungsmöglichkeiten im persönlichen Lebensbereich sehr viel größer geworden sind. Andererseits aber sind die Einflussmöglichkeiten auf die wirtschaftliche, politische und kulturelle Entwicklung der

Bundesrepublik Deutschland durch die Verfestigung bestimmter Strukturen in den letzten 40 Jahren für viele Jugendliche und junge Heranwachsende sehr viel geringer, als dies für die Elterngeneration der Fall war“ (ebd., S. 30).

Der Bericht bietet eine theoretisch ambitionierte (moderne) Gegenwartsdiagnose zur Lage der jungen Generation sowie ausgewählte – auf Daten der amtlichen Statistik basierende – empirische Befunde, und er bezieht sich auf die jugendhilfetheoretische Diskussion und die Strukturentwicklungen in der Jugendhilfe. Hier sind vor allem die Stichworte zu den „Strukturmaximen der Jugendhilfe“ für die weitere fachliche Diskussion bedeutsam geworden, zu denen u. a. Aspekte wie „Prävention“, „Alltags- und Lebensweltorientierung“, „Ganzheitlichkeit“, „Dezentralisierung/Regionalisierung“, dann Integration und Partizipation, Lebensbewältigung, Fachlichkeit und Professionalität sowie der Widerspruch von Sozialstaatspostulat und Sozialdisziplinierung gehören. Dabei wird der gesellschaftliche Auftrag der Jugendhilfe – in Zeiten der Sparzwänge, von öffentlichem Desinteresse und Zweifeln an ihrer Leistungsfähigkeit sowie Überforderung – in einer widersprüchlichen Gesellschaft so formuliert; „sie muss den Anpassungs- und Orientierungsaufgaben im Modernisierungsprozess gerecht werden; durch den Selbstanspruch unserer Gesellschaft, Sozialstaat zu sein, und durch die Zwänge der Macht-, Produktions- und Marktgesetze“ (ebd., S. 75).

4.3 Elfter Kinder- und Jugendbericht

Der Elfte Kinder- und Jugendbericht (2002) hat als leitenden Gedanken das „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ und begründet eine „Jugendpolitik als Lebenslagenpolitik“. Das Konzept „Lebenslage“ meint ein Deutungsmuster mit dem nicht nur die objektive soziale Lage beschrieben wird, sondern darüber hinaus auch die subjektive Seite, also die Formen der Lebensführung, die Strategien der Lebensbewältigung und die damit verbundenen Einstellungen und Befindlichkeiten der Menschen. In diesem Sinne sind „Lebenslagen sozialpolitisch beeinflusste Lebensverhältnisse (Einkommen, Bildung, Gesundheit, Wohnen) und Handlungsspielräume (Mitbestimmung, Freizeit), die den Menschen Lebensperspektive und Interessenentfaltung ermöglichen. Lebenslagen spiegeln die Widersprüchlichkeit sozialstaatlicher Balance wider und werfen damit täglich Probleme der Lebensbewältigung angesichts widersprüchlicher Anforderungen und gespaltenen Lebensbereich auf“ (Böhnisch 1982, S. 164).

Die Kinder- und Jugendpolitik als Lebenslagenpolitik hat nach dem Bericht die Aufgabe, die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen angesichts ihrer objektiven Lebensbedingungen und im Hinblick auf

ihre subjektive Lebensführung zu gewährleisten, zu konkretisieren und umzusetzen. Eine Jugendpolitik, die sich real und praktisch auf die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen bezieht, geht nach dem Bericht deshalb

- *erstens* von den Dimensionen sozialer Differenzierung nach Geschlecht, Bildung, Schicht/Klasse, Region, Migration und Alter aus. Sie bezieht sich auf die sozialen Nahräume der Kinder und Jugendlichen, auf ihre sozioökonomische Situation und ihre Gesundheit, auf Bildung und Ausbildung sowie auf die kulturelle Vielfalt, auf Migration und Mobilität. In einer Zeit, in der die erneute Gefahr sozialer Spaltung entlang der Dimensionen sozialer Differenzierung besteht, muss eine Jugendpolitik, die diese Analysen im Interesse der Kinder und Jugendlichen aufnimmt, dafür sorgen, dass sich die Tendenzen zur sozialen Entmischung und Spaltung nicht verfestigen und in der nächsten Generation reproduzieren.
- Jugendpolitik als Lebenslagenpolitik richtet sich *zweitens* auf die Lebensführung der Kinder und Jugendlichen. Sie fragt danach, wie die Kinder und Jugendlichen ihre Lage sehen und welche Ressourcen ihnen zur Bewältigung ihrer Entwicklungsaufgaben zur Verfügung stehen bzw. wie sie diese für ihre Zwecke mobilisieren können. Die Jugendpolitik geht dabei prinzipiell von einer Selbstständigkeit der Kinder und Jugendlichen aus und sucht diese zu stärken. Es geht in diesem Kontext einerseits darum, dass Kinder und Jugendliche ihre eigenen Lebensprobleme selbst bewältigen, insbesondere durch Empowerment, Selbstbildung und Health-Lifestyles. Es geht andererseits auch darum, dass Kinder und Jugendliche in der Bearbeitung und Lösung der gesellschaftlichen Probleme mitwirken. Eine Jugendpolitik, die an den Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen anknüpft, kann nur erfolgreich sein, wenn die Kinder und Jugendlichen an der politischen Lösung ihrer eigenen Probleme beteiligt werden. Lebenslagenpolitik ist deshalb immer auch Beteiligungspolitik (2002, S. 51 f.).

4.4 Zwölfter Kinder- und Jugendbericht

Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht (2005) thematisiert das System bzw. den Zusammenhang von „Bildung, Betreuung und Erziehung“ und richtet den Blick auf den Lebenslauf und die Bildungsbiografie, die Lern- und Bildungswelten, schließlich „die Entwicklung der Heranwachsenden zu handlungsfähigen, kompetenten, sozialen und verantwortlichen Personen“ (ebd., S. 337). Dabei wird die Verbundenheit der Trias und ein erweiterter Bildungsbegriff als eine Gestaltungschance

verstanden; betont wird neben der formalen die non-formale Bildung sowie das lebensweltliche, informelle Lernen. Es ist ein Bildungsverständnis, das

- „*erstens* möglichst umfassend alle Orte einbezieht, in denen sich faktisch Bildungs- und Lernprozesse vollziehen (und nicht nur die beachtet, die dafür vorgesehen sind), um das Potenzial an Lerngelegenheiten und die Spezifika unterschiedlicher Lernmodalitäten besser auszuschöpfen und zu nutzen;
- *zweitens* auch Inhalte berücksichtigt, die gesellschaftlich, kulturell, und politisch relevant oder für die Lebensführung in der Biografie von Menschen von individueller Bedeutung sind, ohne dass sie deshalb auch zwingend für den Arbeitsmarkt verwertbar sein müssen;
- *drittens* als Maßstab der Kompetenzvermittlung weniger die entsprechenden Programme sowie Bildungs- und Erziehungspläne als vielmehr die erzielten Resultate und Wirkungen bei den Betroffenen selbst in Betracht zieht;
- *viertens* jene Bildungsmodalitäten stärkt, die lebensweltnahes Lernen und Lernen in ‚Ernstsituationen‘ zu verknüpfen vermögen“ (ebd., S. 340).

Die Empfehlungen zielen u. a. auf die öffentliche, partizipative, chancengerechte Gesamtverantwortung als „Bildung für alle“, die Entwicklung von Erziehungs- und Bildungspartnerschaften, das Zusammenspiel von unterschiedlichen Lern- und Bildungswelten (kommunale Bildungslandschaften), das kooperative Zusammenwirken von Kinder- und Jugendhilfe und Schule.

Als relationales Fazit von „Jugendpolitik und Kinder-/Jugendberichten“ kann festgehalten werden: Die alle vier Jahr veröffentlichten Berichte haben mit ihren Erkenntnissen, Ergebnissen und Forderungen kaum einen „Schock“ ausgelöst, der eine neue jugendpolitische Agenda bzw. große Reformagenden bestimmt oder eine neues Veränderungstempo initiiert hätte. Es gab aber durchaus eine Bandbreite von Rezeptionen und Reaktionen; so wurden die Ergebnisse ignoriert („keine Überraschung“), als Erfolg vermarktet („das machen wir eh schon“) oder haben jeweils auch ein „bescheidenes“ Reflexions- und Handlungsfenster aufgestoßen und z. T. auch jugendpolitische Maßnahmen (vor allem Gesetze auf Landesebene, Texte, Berichte) angeregt. So haben Berichte keine einheitlichen – und empirisch bisher nicht erfasste – Auswirkungen und Einflüsse auf die politischen und fachlichen Akteure mit ihren jeweiligen Kontexten in Kommunen, den Ländern und auf nationaler Ebene, sondern sie unterliegen unterschiedlichen Interessen und Instrumentalisierungen. Sie dienen u. a. der Autorität und Rechtfertigung, Legitimation und Steuerung; sie sind aber auch ein (normativer) Beitrag und eine strategische Ressource für „feinere Formen“ von Beeinflussungen und Veränderungen auf niedrigeren Level (vgl. Kingdon 1984).

5 Förderungspolitische Trends

Seit Beginn der 1980er Jahre gibt es mit den jugendpolitischen Entscheidungen widersprüchliche Entwicklungen im Arbeitsfeld der Jugendarbeit. Die fachliche Diskussion und die Kinder- und Jugendberichte sind die eine Seite der Medaille; die Berichterstattung und Kommentierung von Trägern über die drastischen Kürzungen und Verteilungskämpfe sind die andere Seite; diese Sparpolitik hat folgenreiche Auswirkungen für die Praxis und konterkariert fachliche Erkenntnisse und Diskussionen. Es waren in diesem Zeitraum nicht nur vorübergehende und begrenzte Spar- und Kürzungsprozesse (ggf. Stagnation) in der Förderung von Bund, Ländern und vor allem bei Kommunen, sondern es war ein strukturelles und quantitatives – z. T. drastisches – Ausmaß, an dessen Ende eine ausgedünnte und z. T. kaum mehr handlungsfähige Jugendarbeit stand (vgl. Olk 1987; Hafenegger 2005; Lindner 2010). Dabei können vor allem fünf Trends markiert werden:

- es dominieren drastische Einsparungen, Kürzungen und Schließungen von Einrichtungen, eine Reduzierung von Aktivitäten und Personal,
- erhalten blieben ggf. Status quo und Stagnation über einen langen Zeitraum,
- es erfolgte eine Aufwertung des Subsidiaritätsprinzips und von Ehrenamtlichkeit,
- neue Mittel wurden vor dem Hintergrund von Themen- und Problemkonjunkturen wie Rechtsextremismus, Partizipation und Bildung begrenzt und für besondere Vorhaben zur Verfügung gestellt,
- Akzent- und Kostenverschiebungen in der Kinder- und Jugendhilfe erfolgten von der „Jugendförderung auf frühkindliche Erziehung und Bildung“ und „Hilfen zur Erziehung“ (Coelen und Gusinde 2011, S. 15).

In der Ausgabenentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe sind die Tageseinrichtungen für Kinder und die Hilfen für Erziehung (HzE) die größten Posten; der drittgrößte Leistungsbereich ist die Kinder- und Jugendarbeit. Während die ersten beiden Bereiche in ihren Gesamtausgaben kontinuierlich gestiegen sind, wird die Kinder- und Jugendarbeit abgebaut bzw. sie stagniert über einen längeren Zeitraum. Sie ist – nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes – in den letzten Jahren prozentual von ca. acht Prozent auf unter sechs Prozent der Gesamtausgaben gesunken (im Jahr 2009 waren es knapp 1.560.000 € in der Bundesrepublik Deutschland). Mit den hohen Einsparungen zulasten der Jugendförderung sind zwei weitere Entwicklungen einher gegangen: „Die Jugendarbeit hat sich von einem gleichberechtigten Angebot an alle Jugendlichen für die Entwicklung ihrer gesellschaftsfähigen Persönlichkeit zu einer sozialen Nothilfe für Jugendliche ver-

engt, deren Lebensweise für sich und für andere ein Risiko darstellt“ (Coelen und Gusinde 2011, S. 15).

Bei den identifizierten jugendpolitischen Begründungen dieser Trends können vor allem fünf Muster identifiziert werden:

- Ignoranz, Interessenlosigkeit und auch Kenntnisarmut über den (marginalisierten) Politikbereich und über die Kinder- und Jugendarbeit; deren gesellschaftliche und biografische Bedeutung und bedeutsamer Stellenwert werden inhaltlich kaum erfasst und reflektiert.
- Mit den angeblichen finanziellen Notwendigkeiten und fiskalischen Zwängen (Haushaltskonsolidierung) werden inhaltliche Diskussionen erst gar nicht zugelassen; sie werden in die Zeiten der „Schönwetterdemokratie“ und „vollen Kassen“ verwiesen. Jugendarbeit ist Spielball der Haushaltspolitik und wird mit der jeweiligen Kassenlage den vermeintlichen Sparzwängen unterworfen. Politisch entschieden und hingenommen wird eine weitere Marginalisierung der Jugendpolitik und ein weiterer Bedeutungsverlust der Kinder- und Jugendarbeit.
- Eine erschreckende Inkompetenz über die Wirklichkeiten; es wird vielfach nicht andeutungsweise gewusst, was in den Einrichtungen, von den Trägern und Mitarbeitern in der alltäglichen Kinder- und Jugendarbeit geleistet wird. Folglich fehlen jugendpolitische (und fachliche) Argumente zur Legitimation und Durchsetzung von Interessen und Innovationen in diesem Politikbereich.
- Argumente des fachlich-inhaltlichen Bedauerns – „man sei ja einer Meinung“ – werden verknüpft mit dem Hinweis auf die fehlenden, nicht durchsetzbaren politischen Mehrheiten sowie die finanzielle Misere und den auch notwendigen Sparbeitrag der Jugendhilfe/-arbeit. Aus diesen Gründen seien die guten Argumente und fachlichen Einsichten nicht umsetzbar und der Erhalt des status quo bzw. geringe Einsparungen schon als Erfolg zu bezeichnen.
- Evaluationen werden vor allem unter Rationalisierungs- und Sparmotiven angeregt und wahrgenommen, weniger aus inhaltlich-fachlichen Erwägungen mit ergebnisoffenen Ausgang reflektiert.

6 Lernprovokationen und Jugendarbeit

Neben den Problemmarkierungen ist gleichzeitig auf – langsame, kaum wahrnehmbare und schleichende – Lernprozesse im Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik (in dieser Richtung) hinzuweisen. Auch wenn sich bisher kaum ein produktives Lernverhältnis herausgebildet hat, so kann doch auf vier Entwicklun-

gen und Erkenntnisse aus der Jugendarbeit hingewiesen werden, die Jugendpolitik argumentativ und legitimatorisch herausfordern.

Erstens haben die Studien über die Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend (AEJ) die sozialisatorische und bildende – biografische wie gesellschaftliche – Bedeutung von Erfahrungen und Gemeinschaft in der Jugend(verbands)arbeit deutlich gemacht (Fauser et al. 2006a, b; Fauser 2008). Die subjektiven Bedeutungen und Motive des Mitmachens in der Jugendarbeit sind für die Jugendlichen vor allem, in selbstbestimmten Gemeinschaften etwas Sinnvolles – für sich, mit anderen und für andere etwas machen zu können; dies in lokalen Bezügen und verbunden mit neuen Sozialkontakten. Nach Fauser (2008) kann die Rolle des kommunikativen Austausches, des Zusammenhalts und der Gemeinschaft (mit der zugehörigen Geselligkeit) für das Nutzungsverhalten von Jugendlichen in der Jugendverbandsarbeit (wie in der Jugendarbeit insgesamt) als „wesentlicher Orientierungspunkt“ beschrieben werden (ebd., S. 191). Jugendarbeit als Ort sozialer und kommunikativer Gelegenheiten trägt mit seinen Freiräumen und Bühnen, Wirklichkeiten und seinem Eigenweltcharakter wesentlich zur Vergesellschaftung der jungen Generation bei.

Zweitens hat in der neueren Bildungsdebatte – mit dem 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2005) – eine Diskussion begonnen, die neben der formalen Bildung vor allem die Bedeutung der vielfältigen außerschulischen non-formalen und informellen Bildungsorte und Lernwelten akzentuiert. Damit wird eine Denktradition neu aufgenommen, nach der das Feld der außerschulischen Jugendbildung und Jugendarbeit insgesamt (wie auch die Jugendberufshilfen, Hilfen zur Erziehung, der Kinder- und Jugendschutz) neben Gemeinschaft, Geselligkeit, spezifischen Kompetenzerwerb immer auch Bildung und zugleich ein „Baustein“ im Prozess des lebenslangen Lernens ist (Fauser 2008; Lindner 2008; Lüders und Behr-Heintze 2009; Hof 2009).

Drittens sind Teilhabe, Partizipation und Integration wesentliche Voraussetzungen, um Jugendlichen lebensweltliche (kommunale, verbandliche) Demokratieerfahrungen zu ermöglichen und sie zu aktiven Trägern in der Gestaltung des Gemeinwesens und der Jugendarbeit zu machen. Jugendarbeit ist ein Medium, das in der politischen (vor allem kommunalen, verbandlichen) Kultur bedeutsam und als „Lernfeld der Demokratie“, „Sozialkapital“ und „Träger von Zivilgesellschaft“ zu verstehen ist. Die Befähigung zur Partizipation bzw. die Entwicklung von Partizipationskompetenz – verstanden als Ko-Produktion mit den Kindern und Jugendlichen – gehört in der Jugendpolitik (und Jugendarbeit mit ihren Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten) mittlerweile zu den Strukturmaximen und sie werden als Qualitätsstandards verstanden. Diese postulatorische und programmatische Absicht – mit der sich ein Paradigmenwechsel hin zu „Jugend als Ressource“ verbin-

det – ist in der Praxis der kommunalen und verbandlichen Jugendpolitik ambivalent: Es gibt eine Vielzahl von mehr konventionellen und von mehr experimentellen Formen und Initiativen, die mal mehr mit partizipatorischen Interessen und Absichten sowie der Perspektive, „Beteiligung an der Verfügungsgewalt über das eigene Leben“ (Fatke 2007, S. 20), verbunden sind; dann mal mehr mit instrumentalen Interessen und Absichten, das „junge Humankapitel zu hegen und zu pflegen“ (Europäische Kommission 2009, S. 13; Walther 2010).

Hinzuweisen ist *viertens* auch auf die Entwicklungen hin zu Ganztagschulen und die vielfältigen Kooperationsprojekte ‚Schule – Jugendarbeit‘. Hier gibt es eine „bunte Landschaft“ und es wird sich zeigen müssen, ob eine strukturelle und bildungsbezogene Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ als ein wirklich produktiver Lernprozess beider Akteure in den formalen, non-formalen und informellen Lernfeldern (kommunalen Bildungs- und Soziallandschaften) gewollt ist und gelingt.

7 Fazit

Ein Blick auf den Zeitraum von 30 Jahren zeigt eine gesplante Situation: Es scheint, dass Lernprozesse in der Jugendpolitik kaum bzw. im Tempo einer Schnecke vorankommen und sie vor allem einer engen (nach wie vor notwendigen) Ressortpolitik verhaftet bleibt. Dies ist mit einem doppelten – und zugleich halbierten – Blick auf die junge Generation verbunden, der sie primär als „junges Humankapital“ oder als Problemgruppen mit „Defiziten“ wahrnimmt und weniger mit ihrem Eigenleben und eigener Entwicklungszeit, mit Freiräumen und mit der Bereitstellung von Chancen sein Leben produktiv zu bewältigen.

Gleichzeitig sind die Bedeutungsanerkennung von sozialintegrativen, partizipativen und bildenden Kontexten der Jugendarbeit, die Entwicklungen hin zu Vernetzungsstrukturen bzw. zu lokalen und regionalen Partizipations-, Sozial- und Bildungslandschaften, zu ersten Kooperationen von Jugendarbeit-Schule positive Hinweise für Öffnungen und Lernprozesse von Jugendpolitik. Dabei ist die Bedeutung von Jugendpolitik – die immer das Ergebnis von politischen Entscheidungen ist – auch daran zu messen, ob sie erkenn- und streitbar als Lobby und Interessenvertretung der jungen Generation agiert; ob es ihr gelingt, deren Themen, Probleme und Zukunft in die Arena von Politik und in die Gesellschaft einzubringen (vgl. Lindner 2010).

Literatur

- Abels, H., Honig, M.-S., Saake, I., & Weymann, A. (2008). *Lebensphasen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Betz, T., & Rauschenbach, T. (2009). Bildungs- und Jugendpolitik. In A. Gawrich, W. Knelangen, & J. Winwehr (Hrsg.), *Sozialer Staat – soziale Gesellschaft* (S. 169–187). Leverkusen: Barbara Budrich.
- Betz, T., Gaiser, W., & Pluto, L. (2010). *Partizipation von Kindern und Jugendlichen*. Schwalbach/Ts: Wochenschau.
- Bingel, G., Nordmann, A., & Münchmeier, R. (Hrsg.). (2008). *Die Gesellschaft und ihre Jugend. Strukturbedingungen jugendlicher Lebenslagen*. Opladen: Barbara Budrich.
- Böhnisch, L. (1982). *Der Sozialstaat und seine Pädagogik. Sozialpolitische Anleitungen zur Sozialarbeit*. Neuwied: Luchterhand.
- Bundesjugendkuratorium (BKJ). (2009). *Zur Neupositionierung von Jugendpolitik: Notwendigkeit und Stolpersteine*. München: BKJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (1990). *Achter Jugendbericht*. Bonn: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2002). *Elfter Kinder- und Jugendbericht*. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2005). *Zwölfter Kinder- und Jugendbericht*. Berlin: BMFSFJ.
- Coelen, T., & Gusinde, F. (Hrsg.). (2011). *Was ist Jugendbildung?* Weinheim: Juventa.
- Düx, W., Prein, G., Sass, E., & Tully, C. (2008). *Kompetenzerwerb im freiwilligen Engagement. Eine empirische Studie zum informellen Lernen im Jugendalter*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Europäische Kommission. (2009). *Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Fatke, R. (2007). Kinder- und Jugendpartizipation im wissenschaftlichen Diskurs. In Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), *Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland* (S. 19–39). Gütersloh: Bertelsmann.
- Fausser, K. (2008). *Gemeinschaft aus Sicht von Jugendlichen*. Opladen: Barbara Budrich.
- Fausser, K., Fischer, A., & Münchmeier, R. (Hrsg.). (2006a). *Jugendliche als Akteure im Verband. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung der Evangelischen Jugend*. Opladen: Barbara Budrich.
- Fausser, K., Fischer, A., & Münchmeier, R. (Hrsg.). (2006b). „Man muss es selbst erlebt haben“ *Biografische Portraits Jugendlicher aus der Evangelischen Jugend*. Opladen: Barbara Budrich.
- Hafeneger, B. (2005). Jugendarbeit zwischen Veränderungsdruck und Erosion (I, II). *Deutsche Jugend*, 53(1), 11–18; (2), 56–65.
- Hafeneger, B. (Hrsg.). (2011). *Handbuch Außerschulische Jugendbildung*. Schwalbach/Ts: Wochenschau.
- Heitmeyer, W., Mansel, J., & Olk, T. (Hrsg.). (2011). *Individualisierung von Jugend*. Weinheim: Beltz.
- Hof, C. (2009). *Lebenslanges Lernen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hornstein, W. (1999). *Jugendforschung und Jugendpolitik*. Weinheim: Juventa.

- Hornstein, W. (2003). Was macht die Politik mit der Jugend? Über die nicht einlösbaren Versprechungen, mit denen Politik die Jugend zu gewinnen sucht. *Zfpäd*, 49, 870–884.
- Hornstein, W., & Lüders, C. (1997). Jugendberichterstattung zwischen Wissenschaft und Politik. In T. Coelen & H. Richter (Hrsg.), *Jugendberichterstattung. Politik, Forschung und Praxis* (S. 33–47). Weinheim: Juventa.
- King, V., & Gerisch, B. (Hrsg.). (2009). *Zeitgewinn und Selbstverlust*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policy*. New York: Harper Collins Publishers.
- Lange, D. (2010). *Monitor politische Bildung*. Schwalbach/Ts: Wochenschau.
- Lindner, W. (Hrsg.). (2008). *Kinder- und Jugendarbeit wirkt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lindner, W. (2010). Verwahrlosung der Jugendpolitik – (Re-)Politisierung und Politikberatung. Kinder- und Jugendarbeit als exemplarisches Beispiel. *Deutsche Jugend*, 58(4), 159–166.
- Lüders, C. (2011). Jugendpolitik. In H.-U. Otto & H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (4. Aufl., S. 692–698). München: Oldenbourg.
- Lüders, C., & Behr-Heintze, A. (2009). Außerschulische Jugendbildung. In R. Tippelt & B. Schmidt (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung* (S. 445–466). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Olk, T. (1987). Jugend und Jugend(hilfe)politik – Repression durch Nichthandeln? In G. Neubauer & T. Olk (Hrsg.), *Clique – Mädchen – Arbeit. Jugend im Brennpunkt von Jugendarbeit und Jugendforschung* (S. 197–221). Weinheim: Juventa.
- Palentin, C., & Hurrelmann, K. (Hrsg.). (1998). *Jugend und Politik*. Neuwied: Luchterhand.
- Rauschenbach, T., et al. (2010). *Lage und Zukunft der Kinder- und Jugendarbeit in Baden-Württemberg. Eine Expertise*. Dortmund: Eigenverlag.
- Rosa, H. (2005). *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Schulze-Krüdener, J. (Hrsg.). (2008). *Lebensalter und Soziale Arbeit* (Bd. 3, Jugend). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Walther, A. (2010). Partizipation oder Nicht-Partizipation? Sozialpädagogische Vergewisserung eines scheinbar eindeutigen Konzepts zwischen Demokratie, sozialer Integration und Bildung. *Neue Praxis*, 40(2), 115–136.

Political (Re)Turn?

Impulse zu einem neuen Verhältnis von Jugendarbeit
und Jugendpolitik

Lindner, W. (Hrsg.)

2012, XIV, 337 S., Softcover

ISBN: 978-3-531-18105-9