In: Internationaler Jugendaustausch- und Besucherdienst der Bundesrepublik Deutschland (IJAB) e.V. (Hrsg.), Forum Jugendarbeit International 2002, Münster 2001, S. 196-214

Neuer Schwung für die Jugend Europas?

Das Weißbuch der Europäischen Kommission zur Jugendpolitik in der EU

Hans-Georg Wicke

»Auf Vorschlag von Kommissionsmitglied Viviane Reding, zuständig für Bildung und Kultur, hat die Europäische Kommission heute ein Weißbuch über die Jugend angenommen. Dieses Weißbuch ist das Ergebnis einer breit angelegten Konsultation unter vielen Zehntausend jungen Europäerinnen und Europäern sowie einer Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, mit Jugendorganisationen und Experten. Es soll dazu beitragen, die jungen Menschen wieder stärker in das gesellschaftliche Geschehen einzubinden.«[1]

Unter dem Titel »Weißbuch der Europäischen Kommission – Neuer Schwung für die Jugend Europas«[2] hat die EU-Kommission fast genau zwei Jahre nach dem Beschluss der Jugendminister zur Erstellung eines Weißbuches ihre Vorstellungen über eine Politik für junge Menschen in Europa vorgelegt, die das Ergebnis kommissionsinterner Debatten und der Konsultationen mit Jugendlichen, Zivilgesellschaft, Wissenschaftlern und Mitgliedstaaten sind.

Dieser Artikel will sowohl den Prozess als auch die Inhalte des Weißbuches zusammenfassen und den Versuch einer ersten Bewertung aus jugendpolitischer Sicht unternehmen.

1 Pressemitteilung der EU-Kommission vom 21.11.01, »Das Weißbuch ›Jugend‹ – Verfahren und Prioritäten für eine stärkere Beteiligung junger Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen«, IP/01/1619

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

Der Weißbuch-Prozess[3]

Auf der Ratssitzung vom 23. November 1999 kündigte die EU-Kommissarin Viviane Reding an, dass die Europäische Kommission die Erarbeitung eines Weißbuchs zum Thema Jugendpolitik plane. Die Jugendminister der EU stimmten dem zu. Damit wurde ein bisher einmaliger Konsultations- und Diskussionsprozess in Gang gesetzt:

- In den Mitgliedstaaten wurden von Mai bis Juli 2000 nationale Anhörungen von Jugendlichen geführt. Der Wunsch der Europäischen Kommission war es, dass Jugendliche direkt angesprochen wurden und sich direkt artikulieren konnten. Diese Anhörungen boten mehreren Tausenden jungen Europäern die Gelegenheit, sich auf verschiedene Weise (insgesamt 17 Konferenzen, aber auch Fragebögen, Befragungen im Internet, Konsultationen der Verbände usw.) zu äußern und ihre Anliegen und Vorschläge vorzubringen. In Deutschland fanden dazu eine Reihe von Regionalkonferenzen und eine Nationale Jugendkonferenz im Wannseeforum vom 9. bis 14. Juni 2000 in Berlin statt, auf der sich 90 Jugendliche aus ganz Deutschland trafen.
- Die Ergebnisse aller nationalen Jugendkonferenzen wurden auf europäischer Ebene auf einem Europäischen Jugendtreffen in Paris vom 5. bis 7. Oktober 2000 zusammengetragen, an dem 450 Jugendliche aus mehr als 30 Ländern teilnahmen. Es markierte einen wichtigen Wegpunkt im Weißbuch-Prozess. Dort wurden Erwartungen und Vorschläge der Jugendlichen aus ganz Europa formuliert, die als Empfehlungen für die EU-Kommission zum Weißbuch zusammengefasst wurden.
- Auch die so genannte Zivilgesellschaft (Jugendorganisationen und Nicht-Regierungsorganisationen, die im Jugendbereich tätig sind) wurde im Konsultationsprozess zum Weißbuch zu Rate gezogen. Im Februar 2001 wurden auf einer offiziellen Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU mehr als 60 Vertreter(innen) von lokalen Organisationen befragt. Zum anderen haben im Verlauf der letzten zwei Jahre zahlreiche Jugendorganisationen und das Europäischen Jugendforum Stellungnahmen abgegeben.
- Die Europäische Kommission beauftragte eine Gruppe von Jugendforschern aus verschiedenen Teilen Europas, eine »Studie über die Lage der Jugendlichen und der Jugendpolitik in Europa« zur Lage der Jugendlichen, der Jugendpolitik und der Ausbildung von Mitar-

3 Eine komplette Darstellung des Verlaufs des Weißbuchprozesses, sein weiterer Fortgang sowie alle wesentlichen und hier angeführten Dokumente und Stellungnahmen befinden sich im www.webforum-jugend.de

beiter(inne)n der Jugendarbeit zu erstellen, deren Ergebnisse als Basis der Debatte dienen und ebenfalls in das Weißbuch einfließen sollten.

- Die EU-Kommission hat im Verlauf des Weißbuchprozesses Gespräche mit allen politisch Verantwortlichen der EU-Mitgliedstaaten geführt, um die Meinungen und Sichtweisen jedes einzelnen EU-Staates mit in den Prozess einfließen zu lassen und um einen aktuellen Überblick über nationale Jugendpolitiken, Strukturen und erprobte Praktiken zu bekommen. Die bilaterale Konsultation des Bundesjugendministeriums mit einer Delegation der EU-Kommission fand am 8./9. Februar 2001 in Berlin statt. Daran beteiligt waren Vertreter(innen) der Bundesländer, der Städte und Gemeinden und der so genannten Task Force Europäische Jugendpolitik.
- Während der schwedischen Präsidentschaft trafen sich in Umea (Schweden) vom 16./17. März 2001 insgesamt 140 Jugendliche, Politiker, Wissenschaftler und Vertreter(innen) der Zivilgesellschaft aus ganz Europa, die bisher am Weißbuch-Prozess beteiligt waren. Ziel der Konferenz war es, die bisherigen europaweiten Diskussionsergebnisse, Forderungen und Vorschläge zusammenzutragen und politische Prioritäten festzusetzen.

Auch das Europäische Parlament hat sich im Rahmen eines öffentlichen Hearings auf einer Sitzung des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport am 24. April 2001 mit dem Weißbuch befasst.

Letztendlich musste dann innerhalb der EU-Kommission das Kollegium aller EU-Kommissare dem Weißbuchtext zustimmen. Noch im Mai letzten Jahres hatte es keine Einigkeit der Kommissare gegeben, das zu entwickelnde Dokument tatsächlich als Weißbuch zu veröffentlichen. Diese Uneinigkeit konnte allerdings auf Druck des Europäischen Jugendforums und der Jugendverbände und mit Unterstützung der meisten Jugendminister[4] ausgeräumt werden, so dass das Kollegium letztendlich am 21.11.01 dem vorliegenden Text zustimmte und das Weißbuch veröffentlichte. Auf dem Jugendministerrat am 29.11.01 wurde das Weißbuch dann von den Jugendministern der EU zur Kenntnis genommen.

4 Es gab in dieser Phase keinen einstimmigen Beschluss der Jugendminister zur Unterstützung eines Weißbuches. Vgl. dazu 2349th Council meeting Education / Youth, Brussels 28 May 2001; 8536/01 (Presse 179).

Die Ergebnisse des Weißbuches – eine kurze Zusammenfassung

Das Weißbuch besteht aus drei Teilen:

1. dem eigentlichen Weißbuchtext mit
   - einer Beschreibung des Kontextes,
   - einer Skizzierung der jugendpolitischen Herausforderungen,
   - einer kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse der Konsultation,
   - einer Darstellung des spezifischen Bereichs der Jugendpolitik mit einer Empfehlung für Verfahrensweisen und Inhalte,
   - einer Erläuterung der verstärkten Berücksichtigung von Jugend in anderen Politikbereichen sowie
   - einem kurzen Analyse der Rolle des Programms JUGEND;
2. einem Anhang mit einer Darstellung der Konsultationsergebnisse (jeweils eine Analyse der EU-Kommission und eine Zusammenfassung der Vorschläge der Jugendlichen und den anderen Teilnehmer(inne)n der Konsultationen) zu den Bereichen
   - Beteiligung,
   - Allgemeine Bildung,
   - Beschäftigung, berufliche Bildung und soziale Integration,
   - Wohlergehen und persönliche Unabhängigkeit, Kultur,
   - Europäische Werte, Mobilität, Beziehungen zur übrigen Welt;
3. einem zweiten Anhang mit einem Überblick über europäische Maßnahmen zugunsten Jugendlicher.

Die Zusammenfassung und die weitere Befassung mit dem Weißbuch wird sich im Wesentlichen auf den ersten Teil beschränken. Er ist zwar der von Umfang her kleinere Teil (25 von 87 Seiten), in ihm werden jedoch die wesentlichen jugendpolitischen Aussagen durch die EU-Kommission getroffen.

Im Anhang des Weißbuches war die Kommission *»bemüht, die bei der Konsultation den europäischen Entscheidungsträgern gegenüber geäußerten Meinungen möglichst getreu wiederzugeben. In diesem Sinne fühlt sich die Kommission nicht in jedem Falle an die dabei ausgesprochenen Vorschläge, wie sie im Folgenden aufgeführt werden, gebunden.«*[5] Trotzdem ist es doch erfreulich, dass die Konsultationsergebnisse Bestandteil des Weißbuches geworden sind und in dieser Form als inhaltliche Referenz für die weitere Umsetzung des Weißbuches dienen und *»Gegenstand von weiteren Überlegungen sein«*[6] können.

5 Seite 26
6 ebenda

Nun zu den einzelnen Kapiteln des Weißbuches:

Der Kontext

Die Kommission beschreibt die vertraglichen Grundlagen für Aktivitäten auf europäischer Ebene zugunsten von Jugendlichen und die Rolle der politisch Beteiligten. Sie stellt fest, *»dass die Entschließungen oder Erklärungen zum Thema Jugend vielfach nicht über das Stadium der guten Absichten hinauskommen und dass die Jugendpolitik der europäischen Organe und der Mitgliedstaaten und somit die verschiedenen Maßnahmen zugunsten der Jugend nicht ausreichend koordiniert sind. Das derzeitige System der europäischen Zusammenarbeit in Jugendfragen ist an seine Grenzen gestoßen und wird möglicherweise den neuen Herausforderungen, die es anzupacken gilt, nicht mehr gerecht.«*[7]

Dabei stellt die Kommission das Weißbuch zur Jugend in einen größeren politischen Zusammenhang: *»Die Entscheidung zur Veröffentlichung dieses Weißbuchs über die Jugend und vor allem die im Vorfeld durchgeführte umfangreiche Konsultation sind Elemente der »Governance«, dieses neuen Zugangs zum europäischen Regieren«*[8], der auf fünf Grundsätzen beruht: *»Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität, Kohärenz«*[9].

Die Herausforderungen

Als Herausforderungen, denen sich die Jugendpolitik auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene in koordinierter Weise zu stellen hat, werden beschrieben:

- die demographische Entwicklung
- veränderte Rahmenbedingungen für die Jugend
- die Einbeziehung der Jugendlichen in das öffentliche Leben
- die europäische Integration
- die Globalisierung

Eine fruchtbare Konsultation

Die Kommission beschreibt aus ihrer Sicht die Konsultation als *»durch ihr Ausmaß, ihre Dauer, die breite Streuung der konsultierten Personen und die Vielfalt der Ergebnisse etwas in Europa noch nie Dagewesenes«*[10].

Aus dem Konsultationsprozess hätten sich vier wesentliche Botschaften ergeben:

7 Seite 8
8 Seite 9
9 ebenda
10 Seite 13

1. Die Jugendlichen wollen sich auf verschiedenen Ebenen – lokal bis europäisch – aktiv als Staatsbürger – punktuell bis permanent, spontan bis organisiert – einbringen.
2. Nicht-formales Lernen, insbesondere Mobilität und Freiwilligenarbeit, ist ein bildungspolitisches Experimentierfeld und soll als Bildungsform verstärkt anerkannt und gefördert werden.
3. Die Unabhängigkeit von Jugendlichen muss durch politische Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen, die mit den verschiedenen Aspekten ihres Lebens zu tun haben, gefördert werden.
4. Die Jugendlichen identifizieren sich mit den europäischen Grundwerten, fühlen sich jedoch von den europäischen Institutionen weit entfernt.

Ein neuer ehrgeiziger Rahmen

Der neue Rahmen der jugendpolitischen Zusammenarbeit basiert auf der Grundannahme, das Jugendpolitik *»im Wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union«* fällt und deswegen *»in diesem Bereich grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommen«* soll, aber gerade deswegen *»einer besseren Zusammenarbeit auf europäischer Ebene mehr Beachtung zu schenken ist«*.[11]

Die Kommission beschreibt es als Hauptabsicht des Weißbuches, der EU einen neuen Rahmen der jugendpolitischen Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen, der zwei wesentliche Aspekte umfasst:

- die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung speziell auf dem Gebiet der Jugendpolitik
- und die verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse der Jugendlichen in den anderen Politikbereichen.

Der spezifische Bereich der Jugendpolitik

Die offene Methode der Koordinierung, die in der Bildungspolitik seit zwei Jahren angewandt wird, soll für geeignete jugendspezifische Themen auch als Arbeitsmethode der Zusammenarbeit zwischen den für Jugendfragen zuständigen Ministerien – mit Hilfestellung der Kommission – eingesetzt werden.

»Die Kommission schlägt dabei folgenden Mechanismus vor:

- *Der Ministerrat bestimmt auf Vorschlag der Kommission in regelmäßigen Abständen, welchen Themen von gemeinsamem Interesse Priorität eingeräumt werden soll.*
- *Jeder Mitgliedstaat ernennt einen Koordinator für Jugendfragen, der als Ansprechpartner für die Kommission fungiert. Dieser informiert*

11 Seite 16

die Europäische Kommission über ergriffene politische Initiativen, Beispiele für vorbildliche Verfahren und Überlegungen über mögliche Entwicklungen im Zusammenhang mit den gewählten Themen.

- *Die Europäische Kommission legt dem Ministerrat eine Zusammenfassung und Analyse dieser Informationen vor und ergänzt diese mit Vorschlägen für gemeinsame Leitlinien.*
- *Der Ministerrat setzt für jedes Thema gemeinsame Leitlinien und Ziele fest und arbeitet die anzuwendenden Modalitäten sowie gegebenenfalls die entsprechenden, auf Indikatoren beruhenden »Benchmarks« aus .*
- *Die Europäische Kommission sorgt für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung und erstattet dem Rat der für Jugendfragen zuständigen Minister Bericht.*
- *Das Europäische Parlament ist auf geeignete Weise in dieses Verfahren und seine Überwachung einzubeziehen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen müssen ebenfalls Gelegenheit erhalten, sich zu diesem Thema zu äußern.*
- *Die Jugendlichen werden bei der Ausarbeitung vorrangiger Maßnahmen und ihrer Umsetzung konsultiert.*
- *Die Beitrittsländer werden so weit wie möglich mit einbezogen.«*[12]

Fünf Bereiche werden in diesem Kapitel als geeignete jugendspezifische Themen benannt, in vier Bereichen auch mögliche Inhalte beschrieben:

a) Die Partizipation

Die Partizipation von Jugendlichen ist für die Kommission die Hauptpriorität. Es ist auch das Thema, das nach dem Wunsch der Kommission als erstes behandelt werden soll. Dazu soll die offene Methode de Koordinierung auf lokaler Ebene beginnen und laut Meinung der Kommission die *»Gründung von regionalen und nationalen Jugendräten im gesamten Unionsgebiet zur Folge haben, die auch Jugendlichen offen stehen, die keiner Organisation angehören«*[13]. Gleichzeitig beabsichtigt die Kommission die Einrichtung einer permanenten Struktur zur Konsultation im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung auf europäischer Ebene und sieht dort das Europäische Jugendforum als Hauptansprechpartner, das allerdings *»entsprechend umzugestalten ist, um auch die nicht in Jugendorganisationen erfassten Jugendlichen zu vertreten«*[14]. Die Kommission wird auf Gemeinschaftsebene außerdem in diesem Jahr den direkten Dialog mit Jugendlichen zu bestimm-

12 Seite 17f
13 Seite 19
14 ebenda

ten Themen und zur Zukunft Europas fortsetzen und ab dem Jahr 2003 Pilotprojekte unterstützen, die die Mitwirkung auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene fördern sollen.

b) Die Information

Partizipation ist aus Sicht der Kommission untrennbar mit Information der Jugendlichen verbunden. Sie sieht es als Pflicht der Mitgliedstaaten an, über auch europäische Belange zu informieren. Diese soll die Jugendlichen möglichst selbst erreichen. Deswegen soll in 2002 ein europäisches Internetportal mit Informationen zu Europa und mit einem Diskussionsforum eingerichtet werden

c) Freiwilligenarbeit von Jugendlichen

Drei Aussagen stehen in diesem Teil im Vordergrund:

1. Die Kommission strebt an, dass mit Hilfe der offenen Methode der Koordinierung in den nächsten Jahren die Freiwilligenarbeit insbesondere auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene deutlich ausgebaut wird, und will sich dabei *»auf die Erfahrungen im Europäischen Freiwilligendienst stützen«*[15]. Auch der Europäische Freiwilligendienst selbst soll mit Hilfe von Partnerschaften mit Organisationen in aller Welt ausgeweitet werden.
2. Es soll eine Diskussion über den rechtlichen und sozialen Schutz der jungen Freiwilligen angeregt werden. An die Mitgliedstaaten ergeht die Aufforderung, *»unverzüglich alle der Mobilität der jungen Freiwilligen entgegenstehenden Hindernisse zu beseitigen«*[16].
3. Die Kommission will auf europäischer Ebene für die *»Anerkennung des Freiwilligendienstes als nicht-formale Bildungs- und Lernerfahrung«*[17] Sorge tragen.

d) Mehr Wissen über die Jugendlichen

Es geht der Kommission um die Verbesserung der Kenntnisse über die Lebensrealitäten von Jugendlichen. Dazu sollen bestehende Forschungsstrukturen und Studien, auch von anderen internationalen Institutionen, vernetzt werden. Es soll ein methodologischer Forschungsansatz auf europäischer Ebene entwickelt werden, welcher gegebenenfalls in der Ausarbeitung eines Studien- und Forschungsprogramms mündet.

15 Seite 20

16 Seite 21; hier ist vor allem die Umsetzung der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mobilität u.a. von jungen Freiwilligen gemeint.

17 ebenda

e) Jugendarbeit allgemein
Dieser Bereich wird nicht weiter erläutert und bezieht all das ein, was »zur Entwicklung und Anerkennung von Aktivitäten zugunsten der Jugendlichen beitragen kann (»youth work«, Arbeit in Jugendclubs und -bewegungen, *»streetwork«, Projekte zur Förderung des Staatsbürgerbewusstseins, der Integration, der Solidarität zwischen den Jugendlichen usw.)«*[18].

Verstärkte Berücksichtigung der Jugend in anderen Politikbereichen
Die zahlreichen weiteren Themen, die bei der Konsultation angesprochen wurden, erfordern nach Ansicht der Kommission eine enge Koordination mit den zuständigen Behörden auf nationaler und europäischer Ebene. Sie selbst wird dafür *»Sorge tragen, dass jedes Mal, wenn dies zweckmäßig ist, die Leitlinien, die die Jugend betreffen, auch bei Maßnahmen und Aktionen in anderen politischen Bereichen verstärkt berücksichtigt werden«*, und fordert die Jugendminister auf, auch ihrerseits darauf zu *»achten, dass die Anliegen der Jugendlichen bei diesen anderen politischen Maßnahmen berücksichtigt werden«*[19]. Auch hier hat sie fünf vorrangige Themen benannt:

a) Bildung, lebenslanges Lernen und Mobilität
Dem innovativen Charakter der nicht-formalen Bildung im Rahmen der Jugendarbeit soll besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Nach Meinung der Kommission könnte dieser Bildungsbereich u.a. von einer *»besseren Definition der Konzepte, der erworbenen Kenntnisse und Qualitätsstandards, einer Aufwertung der Personen, die sich bei diesen Aktivitäten engagieren, einer besseren Anerkennung dieser Aktivitäten und einer verstärkten Komplementarität mit der formalen allgemeinen und beruflichen Bildung«*[20] profitieren. Außerdem verweist die Kommission auf den beschlossenen Aktionsplan zur Mobilität.

b) Beschäftigung
Die Kommission erwähnt hier die mit Blick auf die Europäische Beschäftigungsstrategie beschlossenen Maßnahmen speziell für Jugendliche (Maßnahmen zur Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit durch individuelle Betreuung, zur Verbesserung der Schul- und Berufsausbildungssysteme, zur Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher und zur allgemeinen Einführung eines Unterrichts über neue Technologien).

18 Seite 18
19 ebenda
20 Seite 22

c) Soziale Integration
Auch hier verweist die Kommission auf die bereits im Rahmen der offenen Koordinierung vorgenommenen Maßnahmen im Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Armut, die sich auch speziell auf Jugendliche beziehen (Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt; Sicherstellung angemessener Ressourcen und Einkommen für Jugendliche in Schwierigkeiten, Minderheiten, junge Frauen in schwierigen finanziellen Situationen oder junge Behinderte; Kampf gegen ungleiche Bildungschancen; Förderung des Zugangs zu Wohnung, medizinischer Versorgung, Kultur, Recht und Justiz und die Wiederbelebung von mehrfach benachteiligten Gebieten).

d) Der Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter den Jugendlichen
In Verbindung mit dem bereits bestehenden Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierung wird vorgeschlagen, auf europäischer Ebene *»dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in allen Programmen und Aktionen der Gemeinschaft, die die Jugendlichen betreffen, Priorität einzuräumen«*[21]. Die Kommission will eine Vernetzung der Jugendorganisationen, die in diesem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aktiv sind, fördern. Auch die Mitgliedstaaten sollen diesem Thema in ihren Maßnahmen für Jugendliche Priorität einräumen.

e) Die Autonomie der Jugendlichen
Hier werden Maßnahmen auch in anderen politischen Bereichen wie z.B. Beschäftigung, Familie, Sozialschutz, Gesundheit, Verkehr, Justiz und innere Angelegenheiten, nicht nur im Jugendbereich, angestrebt. Dazu *»schlägt die Kommission die Einsetzung einer hochrangigen Arbeitsgruppe vor, die die Kommission und den Ministerrat in seinen verschiedenen Zusammensetzungen berät«*[22].

Die Umsetzung des Programms JUGEND
»Das Programm JUGEND muss daher in den Dienst der neuen, im vorliegenden Weißbuch empfohlenen Zusammenarbeit gestellt werden.«[23]
Dabei finden zwei Konsequenzen aus dieser Festlegung besondere Erwähnung:

- Im Arbeitsplan der Kommission sollen die Prioritäten im Einklang mit den im Rahmen der offenen Koordinierung vereinbarten Zielset-

21 Seite 24
22 ebenda
23 Seite 25

zungen festgelegt werden und konkrete Maßnahmen im Rahmen des bestehenden Programms zu initiieren.

- Das ab 2007 umzusetzende Folgeprogramm für JUGEND soll neu ausgerichtet werden, »damit es die Arbeiten gemäß der offenen Methode der Koordinierung im Jugendbereich optimal unterstützt«[24].

Der weitere Prozess[25]

Der weitere Weißbuch-Prozess ist bereits eingeleitet. Noch vor den Jugendministern hatten auf Initiative der belgischen Präsidentschaft politisch Verantwortliche, Vertreter(innen) von NGOs, Jugendliche und Experten vom 26.–28.11.01 in Gent/Belgien die Möglichkeit, das Weißbuch kennenzulernen und eine erstes Stellungnahme abzugeben.[26]

Auf dem Jugendministerrat am 29.11.01 wurde das Weißbuch dann von den Jugendministern der EU zur Kenntnis genommen und die spanische Präsidentschaft aufgefordert, erste Schritte zur Umsetzung des Weißbuches in der ersten Jahreshälfte 2002 einzuleiten. Ziel ist es, eine Beschlussvorlage zur Umsetzung eines ersten Themas für den nächsten Jugendministerrat im zweiten Quartal 2002 vorzubereiten. Den weiteren Präsidentschaften bleibt es dann vorbehalten, weitere Themen des Weißbuches auf die Agenda zu setzen und für deren Umsetzung Sorge zu tragen. Auch Europaparlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss werden Stellung nehmen.

Gleichzeitig werden in 2002 wiederum Anhörungen von Jugendlichen durchgeführt werden, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, vermutlich noch während der spanischen Präsidentschaft. In Deutschland wird JUGEND für Europa vom 21.–24.3.02 dazu unter dem Titel »JUGEND IN EUROPA.DE – MITREDEN – MITMACHEN« mit 200 Jugendlichen die Zweite Deutsche Jugendkonferenz in Weimar durchführen, auf der die Positionen der Jugendlichen aus Deutschland zur Umsetzung des Weißbuches in Deutschland formuliert werden.[27]

24 ebenda

25 Auch der weitere Verlauf des Weißbuchprozesses, anstehende politische Entscheidungen und Diskussionen werden laufend im www.webforum-jugend.de dokumentiert. Stellungnahmen zum Weißbuch werden dort laufend dokumentiert.

26 Informationen zum Kolloquium in Gent im www.webforum-jugend.de oder unter http://www.eu2001youth.be

27 Alle weiteren Informationen zur 2. Deutschen Jugendkonferenz und die Dokumentation der Konferenz selbst unter www.JUGENDinEuropa.de

Halb voll oder halb leer? – Der Versuch einer ersten Bewertung des Weißbuches

Einig sind sich alle Beteiligten: Das Weißbuch ist das Ergebnis des Machbaren. Es ist sehr viel mehr, als unter diesen schwierigen Umständen und mit dieser geringen Lobby zu befürchten war. Es ist aber auch sehr viel weniger, als es aus jugendpolitischer Sicht wünschenswert und notwendig gewesen wäre. Das Glas ist nur zur Hälfte gefüllt – ist es aber halb voll oder halb leer?

Die optimistische Variante

Das Weißbuch ist ein riesiger jugendpolitischer Schritt nach vorn. Es wird einen neuen Schwung für die Jugendarbeit in Europa geben:

- Mit dem fast zweijährigen umfassenden Konsultationsverfahren, dass die Meinungen und Anregungen von Jugendlichen und deren Vertreter(innen) erstmals in den Vordergrund gestellt hat, wurde tatsächlich auf europäischer Ebene noch »nie Dagewesenes« geleistet, was auch seinesgleichen in den Mitgliedstaaten sucht.
- Dieser Konsultationsprozess hat für die Jugendpolitik auf europäischer und nationaler Ebene Maßstäbe gesetzt. Gleichzeitig hat Jugendpolitik ein Modell für »Governance« im europäischen Rahmen geschaffen.
- Dass es überhaupt gelungen ist, ein Weißbuch zur Jugendpolitik in Europa durchzusetzen und zu verabschieden, ist ein Erfolg angesichts der marginalen Bedeutung, die dieser Bereich nicht nur auf europäischer Ebene genießt. Damit steht Jugendpolitik in Europa für die nächsten Jahre auf der politischen Tagesordnung und wird Initialfunktion übernehmen können.
- Das Weißbuch liefert eine politische Rechtfertigung für jugendpolitisches Handeln auf EU-Ebene und beschreibt erstmals inhaltlich und methodisch ein Konzept und einen Rahmen europäischer Zusammenarbeit im Jugendbereich.
- Es ermöglicht damit eine abgestimmte Politik der Mitgliedstaaten der EU und ggf. darüber hinaus (EWR/EFTA-Länder, Beitrittskandidaten) zugunsten junger Menschen in Europa.
- Dabei wird die hauptsächliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. der regionalen und lokalen Ebenen anerkannt und berücksichtigt. Bedenken zu starker europäischer Intervention in nationale bzw. regionale/lokale Aufgaben dürften mit dem im Weißbuch beschriebenen Rahmen zunächst zerstreut sein.
- Mit der offenen Methode der Koordinierung wurde unter dieser Prämisse eine angemessene Arbeitsgrundlage zur Verbindung von ju-

gendpolitischen Maßnahmen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene entwickelt.

- Die offene Methode der Koordinierung wird konkrete Aktivitäten auf allen politischen Ebenen in den beschriebenen jugendspezifischen Bereichen (Partizipation, Information, Freiwilligendienste und Forschung) auslösen.
- Das Verfahren sieht vor, dass die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen regelmäßig kontrolliert werden wird.
- Erstmals ist es gelungen, Jugendpolitik als Querschnittspolitik auf europäischer Ebene zu beschreiben und Mitsprache und Mitgestaltung auch für nicht ausschließlich jugendpolitische Verantwortungsbereiche zu reklamieren.
- Mit der formellen Einbeziehung des Europäischen Jugendforums in die offene Methode der Koordinierung wird jugendpolitisches Neuland für die EU und die europäische Kommission betreten und die oft gestellte Forderung nach formeller Beteiligung der Jugend an politischen Entscheidungsprozessen erfüllt.
- Partizipation meint auch Jugendliche, die nicht in Organisationen aktiv sind. Partizipation wird einerseits mit dem Ziel der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen, andererseits mit dem Ziel der aktiven Bürgerschaft und Beteiligung an der Zivilgesellschaft zum Hauptthema erhoben. Damit kommt Jugendpolitik dem nach, was Wissenschaftler in Studien seit Jahren aufzeigen: Jugendliche möchten sich aktiv beteiligen und gestalten – unmittelbar, direkt und mit sichtbaren Ergebnissen –, es mangelt jedoch an Möglichkeiten, sich in einer Form gesellschaftlich zu engagieren, bei der sich Jugendliche in ihrem Engagement ernst genommen fühlen.
- Der Dialog mit den Jugendlichen wird gesucht, die Zukunft Europas wird zum Thema der Jugend gemacht. Neue Formen von direkter Beteiligung sollen erprobt und bestehende Formen weiterentwickelt werden.
- Jugendinformation soll besser koordiniert und Wege gesucht werden, um Jugendliche direkt anzusprechen. Die wenigen konkreten Vorschläge lassen Spielraum für weitere politische Initiativen.
- Die Anzahl der Plätze für Freiwilligentätigkeiten für Jugendliche sollen inklusive dem Europäischen Freiwilligendienst auf allen Ebenen ausgebaut werden. Der rechtliche und soziale Schutz für junge Freiwillige soll verbessert, die Anerkennung der Tätigkeit als nicht-formale Bildungserfahrung garantiert werden.
- Die Forschung im Jugendbereich, die bisher ein Schattendasein im Forschungsbereich auf EU-Ebene fristete, soll vernetzt, gezielt weiterentwickelt und ausgebaut werden, mit dem Ziel, ein besseres Verständnis für die Lebenssituation von Jugendlichen zu entwickeln.

- Die Leistungen der nicht-formalen Bildung in der Jugendarbeit werden gewürdigt und diese durch gezielte Weiterentwicklung eine Aufwertung und bessere Anerkennung auch im allgemeinen und beruflichen Bildungssektor erfahren.
- Grenzüberschreitende Mobilität von Jugendlichen soll gefördert und Mobilitätshindernisse weiter abgebaut werden.
- Der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz bekommt eine noch größere Priorität in allen Aktivitäten, die Jugendliche einbeziehen. Die Kommission wird verstärkt solche Aktivitäten und den Aufbau von Netzwerken unterstützen.
- Die Einrichtung einer Expertengruppe für den Bereich »Autonomie der Jugendlichen« ermöglicht erstmals eine zielgerichtete Auseinandersetzung mit der Frage, wie dieses Thema in politischen Feldern verankert werden kann, die mit dem Jugendbereich nichts zu tun haben.
- Mit dem Weißbuch legen sich Kommission und Mitgliedstaaten auf eine Nachfolgeprogramm für JUGEND ab 2007 fest. Eine dezidierte jugendpolitische Ausrichtung und Verantwortung des Programms, die noch bei der Verabschiedung des Aktionsprogramms JUGEND zur Debatte stand und nur mit Mühe erhalten werden konnte, wird auf der inhaltlichen Basis des Weißbuches beabsichtigt.
- Prozesse, Methoden, Themen und Inhalte des Weißbuches könnten zum jugendpolitischen Modell in den Beitrittsländern werden und beschreiben inhaltliche Rahmenbedingungen der EU-Erweiterung im Jugendbereich. Sie benennen gleichzeitig in Einzelbereichen sehr konkrete jugendpolitische Forderungen, die für die Entwicklung von Jugendpolitik in den Beitrittsländern ein wichtiger politischer Bezugspunkt sein können.
- Mit dem Anhang zum Weißbuch existiert ein Katalog jugendpolitischer Forderungen, der Bezugspunkt und Auslöser für zukünftige Initiativen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene sein kann.

Die pessimistische Variante

Die »Bremser« auf allen politischen Ebenen haben ihre Arbeit getan und weiter Gehendes verhindert. Was ein neuer Schwung hätte werden können, stellt sich am Ende vielleicht doch nur als eine kraftlose Initiative heraus.

- Mit dem Konsultationsverfahren wurde ein Modell geschaffen, das in dieser Form einmalig war, aber so aufgrund des finanziellen und personellen Aufwandes nicht zu wiederholen ist. Die Abstriche in zukünftigen Beteiligungsverfahren werden Jugendlichen nur schwer vermittelt werden können.

- Ein Weißbuch ist nicht mehr als ein politisches Referenzdokument. Die Kritiker am Konzept und Inhalt des Weißbuches innerhalb der Kommission und in den Mitgliedstaaten werden auch weiterhin Bedenkenträger sein und die aus dem Weißbuch resultierende jugendpolitische Initiativen mit Zurückhaltung betrachten.
- Dass das Weißbuch trotz Bemühens der belgischen Präsidentschaft nicht einmal einen Nebensatz in der Abschlusserklärung der Regierungschefs zum EU-Gipfel in Laeken wenige Tage später wert war, zeigt deutlich, welchen Stellenwert diese Initiative außerhalb der Jugendpolitik genießt.
- Ein Weißbuch ist ein Weißbuch, aber keine rechtliche Grundlage für weiter gehende Kompetenzen der EU, im Jugendbereich aktiv zu werden. Hierzu findet sich keinerlei politische Aussage. Solange es jedoch keine weiter gehende rechtliche Verankerung im EU-Vertrag gibt, wird Jugendpolitik auf EU-Ebene immer schwach und angreifbar bleiben. Auch die belgische Präsidentschaft hat trotz erklärten Willens diesbezüglich kein Zeichen setzen können.
- Daraus resultiert letztendlich auch die sehr auffällige Kürze des eigentlichen Weißbuchtextes. Sie beschreibt die Unmöglichkeit, wirklich europäische Kompetenzen in der Jugendpolitik zu identifizieren. Mit dem Weißbuch ist es nicht gelungen, europäische Verantwortungsbereiche ergänzend zu nationalen, regionalen oder lokalen jugendpolitischen Aufgaben darzustellen. Insofern ist der erhoffte Zugewinn an Gestaltungsmöglichkeiten der Lebensbedingungen von Jugendlichen in Europa durch die EU-Kommission als eine zusätzliche politische Handlungsebene sehr begrenzt.
- Die Aussagen der Kommission im Kerntext bleiben sehr allgemein und vage. Sie sind Ausdruck dafür, wie schwierig es war, inhaltlich und verfahrenstechnisch einen gemeinsamen Nenner zu finden, der politisch von allen Beteiligten annehmbar war. Insofern ist die Agenda für die nächsten Jahren geschrieben – die Beschränkungen und Auslassungen im Weißbuch sind auch eine deutliche und klare Aussage darüber, was jugendpolitisch auf EU-Ebene in den nächsten Jahren nicht mehr möglich sein wird.
- Vor diesem Hintergrund kann das Weißbuch der EU-Kommission auch keine Rechtfertigung für die Stärkung seines jugendpolitischen Handlungsinstrumentariums im Sinne eines erweiterten oder finanziell besser ausgestatteten Programms JUGEND liefern. Diesbezüglich wird auf 2007 vertröstet. Dabei ist es nicht einmal gelungen, neben der Neuausrichtung auch eine finanzielle Höheraustattung des Programms als notwendig zu erklären.
- Wenn man dann das bestehende Aktionsprogramm JUGEND mit seiner festgelegten finanziellen Ausstattung und seinen durch verschie-

denste politische Prioritäten inzwischen mehrfach ausgereizten Mitteln als Grundlage zur Finanzierung weiterer Initiativen nimmt, zeigt dies die Beschränktheit der jugendpolitischen Aktivitäten der Kommission in den nächsten Jahren.

- Lediglich vier (bis fünf) originäre jugendpolitische Bereiche hat die Kommission identifizieren können. Nicht einmal die bisherigen Kernbereiche Mobilität und nicht-formales Lernen zählen dazu. Dies limitiert die jugendpolitischen Einflussmöglichkeiten deutlich.
- Die offene Methode der Koordinierung ist nicht mehr als der einzig gangbare Weg der EU, Interventionsmöglichkeiten auf europäischer Ebene bei fehlenden Kompetenzen zu eröffnen. Sie ist allerdings nicht von allen Jugendministern gewünscht und akzeptiert. Ob sie in der von der Kommission beschriebene Form durchgesetzt werden wird, erscheint mehr als fragwürdig. Umso mehr stellt sich die Frage, inwieweit sie tatsächlich zu erweiterten Handlungsmöglichkeiten und einer besseren Verzahnung der verschiedenen Ebenen führen wird.
- Ob die Mitgliedstaaten ihren eingegangenen Verpflichtungen gerecht werden, wird von einem intelligenten Controlling abhängen, dass in der Lage ist, nationale politische Schönfärbereien zu entlarven.
- Die Kommission gibt keine verfahrenstechnische Antwort auf die Frage, wie die Verankerung von Jugendpolitik als Querschnittspolitik in der EU-Kommission (oder gar in den Mitgliedstaaten) über das Bestehende hinaus erfolgen soll. Einzig die Einrichtung einer Expertengruppe zur Bearbeitung dieser Frage in einem beschränkten Bereich gibt einen konkreten Hinweis.
- Ob die bereits auch schon jetzt praktizierte Anhörung des Jugendreferates bei jugendrelevanten politischen Initiativen und Gesetzesvorhaben anderer Generaldirektionen oder Abteilungen erfolgreich im Sinne reeller Einflussnahme sein kann, muss angesichts der Bedeutung von Jugendpolitik bezweifelt und die diesbezügliche Erwartung hinsichtlich vorzeigbarer Ergebnisse sehr stark relativiert werden.
- Dass die EU-Kommission dem Europäischen Jugendforum und den nationalen/regionalen/lokalen Jugendräten von oben herab quasi als Zugangsbedingung für die Beteiligung einen Umstrukturierungs- und Öffnungsprozess verordnet, ist inhaltlich mit dem Wunsch nach Beteiligung nicht organisierter Jugendlicher durchaus zu rechtfertigen, jugendpolitisch jedoch ein starkes Stück – der partizipative Anspruch des Weißbuches wird hier von Beginn an in sein Gegenteil verkehrt und bisher gültige Prinzipien über Bord geworfen.
- Im Bereich Partizipation wird die EU-Kommission mit den zur Verfügung stehenden Mitteln des Programms JUGEND nicht mehr als Pilotprojekte fördern können – und gleichzeitig werden viele Jugend-

initiativen (die als eine herausragende Möglichkeit zum selbstorganisierten und selbstverantworteten Engagement im Weißbuch übrigens gänzlich unerwähnt bleiben – ein Hinweis auf die beabsichtigte Umstrukturierung des Programms ab 2007?) aufgrund beschränkter finanzieller Mittel des Programms weiterhin abgelehnt werden müssen.

- Die Beschränkung der Darstellung der Information von Jugendlichen auf die Entwicklung eines Internetportals mit Diskussionsforum verdeutlicht die seit Jahren bestehenden konzeptionellen Unklarheiten und umsetzungstechnischen Schwierigkeiten von europäischer Jugendinformation.
- Der Ausbau des Europäischen Freiwilligendienstes bleibt solange ein frommer Wunsch, wie dem Programm JUGEND als europäischem Programm keine zusätzlichen Mittel eröffnet werden. Dazu gibt es keinerlei Hinweise im Weißbuch. Die Hoffnung auf die Mitgliedstaaten als zusätzliche Finanziers ist trügerisch. Die Debatte in Deutschland über die Reform des FSJ-/FÖJ-Gesetzes zeigt deutlich, dass es auf nationaler Ebene nicht wirklich ein Interesse an internationalen Freiwilligendiensten besteht.
- Gleiches gilt für die beabsichtigte verstärkte Förderung grenzüberschreitender Mobilität von Jugendlichen. Werden die Jugendbegegnungen zugunsten des Europäischen Freiwilligendienstes beschränkt oder hofft man hier wirklich auf die Mitgliedstaaten, die seit Jahren diesen Bereich als ein finanzielle Jongliermasse betrachten?
- Grundsätzlich sind Zweifel angebracht, ob die offene Methode der Koordinierung ausreichend den Bedarf für die Entwicklung eines angemessenen rechtlichen und sozialen Status für junge Freiwillige in Europa stillt. Das Beispiel der Debatte über ein neues Freiwilligengesetz in Deutschland macht dahin gehend nicht wirklich optimistisch. Eine stärkere Initiative und ein klarerer Orientierungsrahmen auf europäischer Ebene wären hier sicherlich wünschenswert gewesen.
- Zusätzliche Forschung im Jugendbereich ist sicherlich anstrebenswert, aber was nützt mehr Forschung ohne eine Möglichkeit zur Verwertung und Umsetzung der Ergebnisse?
- Die bisherigen Versuche zur Verbesserung von Komplementarität der verschiedenen Bildungsbereiche (z.B. im Rahmen der Aktion 4 des Programms JUGEND) sind bisher vor allem zu Lasten der nichtformalen Bildung gegangen. Insofern wäre eine ausdrücklichere Anerkennung des Erreichten, des Wertes der nicht-formalen Bildung und seines modellhaften Charakters für andere Bildungsbereiche wünschenswert gewesen, um dessen spezifischen Zugänge, Methoden und Formen zu sichern und weiterzuentwickeln – und um auch

eine Antwort auf die durch PISA ausgelöste Bildungsdebatte zu geben.

Die Antwort auf die Frage, ob das Glas eher halb voll oder leer ist, wird sicherlich von Fall zu Fall sehr unterschiedlich ausfallen. Fest steht allerdings: Es ist viel zu früh, eine abschließende Bewertung vorzunehmen – die eigentliche Arbeit beginnt erst jetzt. Das Weißbuch ist eine jugendpolitische »Steilvorlage«. Ob diese Vorlage erfolgreich umgesetzt werden wird und ob sie nutzbringend für weitere jugendpolitische Aktivitäten sein wird, hängt letztendlich von dem Druck und der Kreativität von Jugendlichen, Jugendverbänden und Einrichtungen der Jugendarbeit sowie der Unterstützung durch die Politik ab. Vielleicht im Wahljahr gar keine so schlechte Voraussetzung!

Abstract

Unter dem Titel »Weißbuch der Europäischen Kommission – Neuer Schwung für die Jugend Europas« hat die EU-Kommission ihre Vorstellungen über eine Politik für junge Menschen in Europa vorgelegt. Dieser Artikel fasst sowohl den Prozess als auch die Inhalte des Weißbuches zusammen, beschreibt die weiteren Schritte und unternimmt den Versuch einer ersten Bewertung aus jugendpolitischer Sicht. Aus Sicht des Autors ist das Weißbuch das Ergebnis des Machbaren – das Glas ist zur Hälfte gefüllt: Es ist sehr viel mehr, als zu befürchten war und gleichzeitig auch sehr viel weniger, als es jugendpolitisch wünschenswert gewesen wäre. Eine abschließende Bewertung ist wenig sinnvoll, die eigentliche Arbeit beginnt erst jetzt. Ob das Weissbuch erfolgreich und nutzbringend umgesetzt werden wird hängt letztendlich von dem Druck und der Kreativität von Jugendlichen, Jugendverbänden und Einrichtungen der Jugendarbeit sowie der Unterstützung durch die Politik ab. Der weitere Weißbuch-Prozess wurde bereits eingeleitet. Am 29.11.01 wurde das Weißbuch von den Jugendministern der EU zur Kenntnis genommen. Die spanische Präsidentschaft wird in der ersten Jahreshälfte 2002 erste Schritte zur Umsetzung des Weißbuches einleiten. Den weiteren Präsidentschaften bleibt es dann vorbehalten, weitere Themen des Weißbuches auf die Agenda zu setzen. Gleichzeitig werden weitere Anhörungen von Jugendlichen durchgeführt. In Deutschland wird JUGEND für Europa vom 21.–24.4.02 in Weimar unter dem Titel »JUGEND IN EUROPA.DE – MITREDEN – MITMACHEN« mit 200 Jugendlichen die Zweite Deutsche Jugendkonferenz zum Weißbuch durchführen.

Korrespondenzadresse:
Hans-Georg Wicke, c/o JUGEND für Europa. Deutsche Agentur für das EU-Aktionsprogramm JUGEND, Heussallee 30, D–53113 Bonn;
Tel. +49–(0)228–95 06 21 0, Fax +49–(0)228–95 06 22 2;
E-Mail: wicke@jfemail.de, Internet: www.webforum-jugend.de.