

Die Rolle der EU bei der Förderung des gesellschaftlichen Engagements von Kindern und Jugendlichen

Expertise zum Carl Bertelsmann-Preis 2007

Florian M. Wenzel

VOR**B**ILDER
BILDEN

Die Rolle der EU bei der Förderung des gesellschaftlichen Engagements von Kindern und Jugendlichen

Expertise zum Carl Bertelsmann-Preis 2007

Autor:

Florian M. Wenzel
Akademie Führung & Kompetenz
Centrum für angewandte Politikforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München
E-Mail florian.m.wenzel@cap-akademie.de

Kontakt:

Michael Seberich
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81267
E-Mail michael.seberich@bertelsmann.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Gütersloh, Juni 2007

Inhalt

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangspunkt: Gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel	4
1.2	Fokus der EU im Bereich Förderung gesellschaftlichen Engagements.....	5
1.2.1	Schwerpunkt Jugendliche	5
1.2.2	Schwerpunkt nicht formale Lernprozesse.....	5
1.2.3	Vorgehen des Gutachtens.....	7
2	Begriffliche Entwicklungslinien.....	7
2.1	Entwicklung des Bildungsziels Gesellschaftliches Engagement	7
2.2	Gewandeltes Verständnis von Europa.....	9
2.3	Die Zukunft: European Active Citizenship.....	9
3	Beteiligungsstrukturen	11
3.1	Weißbuchprozess Neuer Schwung für die Jugend Europas	11
3.2	Strukturierter Dialog 2007 – 2009.....	13
3.3	Youthpass	15
4	Förderprogramme	16
4.1	Programm JUGEND 2000 – 2006	17
4.2	Programm JUGEND IN AKTION 2007 - 2013	18
5	Zusammenfassende Empfehlungen	20
6	Anhang: Struktur der Förderprogramme.....	21
6.1	Programm JUGEND 2000 – 2006	21
6.2	Programm JUGEND IN AKTION 2007 – 2013.....	22
7	Literaturverzeichnis	23

If Europe is not to be defined exclusively in terms of economic agreements and reduced to a common market, the definition of a common political identity must be at the head of the agenda, and this requires addressing the question of citizenship.“

Chantal Mouffe, Dimensions of Radical Democracy

One keeps this indefinite right to the question, to criticism, to deconstruction (guaranteed rights, in principle, in any democracy):
no deconstruction without democracy,
no democracy without deconstruction.“

Jacques Derrida, Politics of Friendship

1 Einleitung

1.1 Ausgangspunkt: Gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel

Gesellschaftliches Engagement von Kindern und Jugendlichen leistet einen wichtigen Beitrag zur Funktionsfähigkeit von Demokratie. Durch Partizipation, also Teilhabe an öffentlichen und gesellschaftlichen Belangen, wird ein Mehrwert generiert, den das formale politische System nicht leisten kann: der Kerngedanke der Demokratie, in immer neuen Aushandlungsprozessen Gesellschaft zu gestalten, wird hier gelebt und über Generationen hinweg tragfähig. Deshalb bedeutet gesellschaftliches Engagement gerade von Kindern und Jugendlichen eine Weiterführung des Prozesses der Demokratie jenseits, wohl aber zur Unterstützung des repräsentativen Systems. Gesellschaftliches Engagement lässt sich wie folgt definieren:

- Jugendliche und Kinder investieren ihre Zeit in freiwilliger und unbezahlter Art und Weise für Andere
- Jugendliche und Kinder investieren ihre Talente und stellen somit Know-how für das Gemeinwohl zur Verfügung
- Jugendliche und Kinder investieren nicht zuletzt Geld in der Form von Bereitstellung von Material, Mobilität und monetären Ausgaben

Gesellschaftliches Engagement ist also in hohem Maße von Freiwilligkeit geprägt und geht immer über den eigenen Nutzen hinaus. Das Gutachten fokussiert auf gesellschaftliches Engagement, das nicht im familiären oder nachbarschaftlichen Bereich verbleibt, sondern einen explizit öffentlich-politischen Nutzen aufweist. In einer Studie der Bertelsmann Stiftung wird darauf hingewiesen, dass eine Gratwanderung besteht zwischen tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten von Jugendlichen und Kindern durch ihr gesellschaftliches Engagement und der Instrumentalisierung für politische Zwecke von Erwachsenen. In diesem Sinne „bedeutet Partizipation von Kindern und Jugendlichen – in Übereinstimmung mit dem ursprünglichen lateinischen Wortsinn (partem capere) –, einen Teil der Verfügungsgewalt über die eigene Lebensgestaltung von den Erwachsenen zu übernehmen.“ (Bertelsmann Stiftung 2005: 7) Dieser hohe Anspruch lässt sich nicht durch Symbolpolitik einlösen, sondern bedingt umfassende politische Rahmenstrategien, Strukturen und die Bereitschaft, repräsentative Entscheidungsmacht zu teilen.

Dies bedeutet, dass Partizipation gezielt unterstützt und gefördert werden muss. Hier spielt Bildung im weiteren Sinne eine entscheidende Rolle. Gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel umfasst einen doppelten Anspruch:

- Unterstützung individueller Kompetenzen und Ressourcen, um partizipieren und gestalten zu können.
- Weiterentwicklung und Demokratisierung von Strukturen und Systemen, um Partizipation verankern und umsetzen zu können.

Beide Komponenten sind relevant für die Untersuchung der Frage, inwieweit die Europäische Union als Akteur in diesem Bereich auftritt, und welche konkrete Zielrichtung sie mit der Förderung gesellschaftlichen Engagements verfolgt.

1.2 Fokus der EU im Bereich Förderung gesellschaftlichen Engagements

1.2.1 Schwerpunkt Jugendliche

Der Fokus der Europäischen Union hinsichtlich der Förderung gesellschaftlichen Engagements liegt eindeutig bei Jugendlichen. In den entsprechenden Beschlussdokumenten der Europäischen Kommission und des Rates wird grundsätzlich von „jungen Menschen“ gesprochen, ohne dies näher zu definieren. In einigen Fällen ist von den „jungen und jüngsten Bürgern der Europäischen Union“ die Rede. Im neuen Programm JUGEND IN AKTION von 2007-2013 wird die Umsetzung auf Jugendliche zwischen 15 und 28 Jahren präzisiert, in einigen Programmbereichen und begründeten Ausnahmen können junge Menschen von 13 bis 30 Jahren teilnehmen. Für den Programmbereich der partizipativen Demokratie gilt pauschal eine Altersspanne von 13 bis 30 Jahren. Dies stellt eine Ausweitung des Teilnahmealters im Vergleich zu früheren Jugendprogrammen der Europäischen Union dar. Nach deutscher formaler Definition sind damit zumindest Teilnehmende im unteren Altersbereich noch als Kinder zu bezeichnen, deren Einbeziehung somit unterstützt wird; allerdings wird in der Diskussion um Kinderpartizipation meist von einem wesentlich jüngeren Alter ausgegangen.

Jenseits eines Bezuges auf die europäische Kinderrechtskonventionen und der Einbeziehung von Kindern in diesem Bereich (im Sinne eines Mitspracherechts von z.B. unbegleiteten Kindern) hat die Europäische Union kein eigenes Programm zur Förderung gesellschaftlichen Engagements und der Partizipation von Kindern. Lediglich im Informationsbereich finden sich Portale, die auf didaktisch geeignete Weise über die Europäische Union und ihre Einrichtungen informieren und so Kinder auf spielerische Art und Weise mit dem Thema vertraut machen möchten. Initiativen wie das Weltkinderparlament der UNESCO oder nationale Kinderbeteiligungsprozesse bei der Stadtentwicklung gibt es auf der Ebene der Europäischen Union nicht (Olk und Roth 2007).

1.2.2 Schwerpunkt nicht formale Lernprozesse

Des Weiteren ist festzustellen, dass die Maßnahmen der Europäischen Union zur Stärkung gesellschaftlichen Engagements im Jugendbereich sich ausschließlich und bewusst auf den Bereich jenseits formaler Bildungssysteme konzentrieren. Nicht formale Lern- und Beteiligungsprozesse werden in ihrer Ziel- und Ergebnisoffenheit unterstützt und wie folgt definiert (Europäische Kommission 2007: 27):

- Die Lernerfahrung beim nicht formalen Lernen ist zielgerichtet und freiwillig.
- Die Ausbildung erfolgt in unterschiedlichen Umgebungen und Situationen, in denen das Training und die Lernerfahrung nicht zwangsläufig die einzige oder hauptsächliche Aktivität darstellt.
- Bei den Aktivitäten können professionelle Lehrkräfte (wie Jugendtrainer/sozialpädagogische Betreuer) oder Freiwillige (wie Jugendleiter oder Jugendtrainer) eingesetzt werden.
- Die Aktivitäten sind zwar geplant, sind aber in den seltensten Fällen durch übliche Unterrichtsrhythmen oder die Themen eines Lehrplans strukturiert.
- Die Aktivitäten richten sich in der Regel an bestimmte Zielgruppen und dokumentieren die Lernerfahrung in einer bestimmten, praxisorientierten Weise.

Diese Definition ist nah an dem, was auf nationaler Ebene in Deutschland seit einiger Zeit unter Demokratie-Lernen diskutiert wird und ein wesentlich erweitertes Verständnis von politischer Bildung auf individueller und struktureller Ebene vertritt (vgl. Himmelmann und Lange 2005). Als Rahmen und Ausgangspunkt befindet sich der didaktische Anspruch der Europäischen Union somit an vorderster Front der aktuellen Diskussion und bietet damit gute fachwissenschaftliche Anknüpfungspunkte.

Ein Eingriff in das national und regional dominierte Erziehungssystem der Mitgliedsländer zur Förderung gesellschaftlichen Engagements ist von der Europäischen Union nicht vorgesehen. Allerdings werden im Rahmen des Programms SOKRATES unter Aktion 1 Comenius (Schulpartnerschaften) auch Schulentwicklungsprojekte gefördert, in denen auch Schüler an partizipativen Entwicklungsprozessen innerhalb von Schule mitarbeiten können. Diese werden aber bisher nicht im Sinne zivilgesellschaftlicher Aktivierung oder Förderung von Partizipation eingeordnet.

Über die nationale Umsetzung von Programmen, die durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanziert werden und unter dem Vorzeichen der Beschäftigungsförderung stehen, fließen ebenfalls indirekt Gelder in diesen Bereich. In Deutschland geschieht dies etwa über das Programm „XENOS-Leben und Arbeiten in Vielfalt“ und „EQUAL“. Das XENOS Programm läuft momentan mit Übergangsjahren bis 2008 und wird in einer neuen Förderrunde bis 2013 fortgesetzt. EQUAL verfolgt u.a. das Ziel, „neue Wege zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten von Arbeitenden und Arbeitsuchenden auf dem Arbeitsmarkt“ (www.equal.de) zu finden. Hier werden Projekte bewilligt, die im Übergang von Schule zu Beruf Kompetenzen von Jugendlichen, oft auch Jugendlichen mit Migrationshintergrund, fördern. Ihnen wird auf diese Weise eine aktivere Rolle in der Gesellschaft und gesellschaftliche Beteiligung im ökonomischen wie sozialen Sinne ermöglicht. Eine formale Partizipation auf dem Arbeitsmarkt und die Stärkung sozialer Kompetenzen im individuellen Bereich sowie eine umfassende gesellschaftliche Integration für multikulturelle Gesellschaften stärkt sicher Zivilgesellschaft. Dennoch ist zu betonen, dass die Europäische Union hier nicht gezielt die Förderung gesellschaftlichen Engagements im Blick hat, sondern eher die ökonomische Arbeitsmarktintegration, die im besten Fall bei einzelnen Projekten eine umfassendere Aktivierung erreicht.

Der beschriebene Fokus wird aus Sicht eines für diese Gutachten relevanten umfassenderen Konzeptes von European Active Citizenship (siehe unten) zudem kritisiert, da die aktivierende Komponente hier lediglich aus der Anpassungsfähigkeit in einen bereits strukturierten ökonomischen Raum besteht und keine inhärent gestalterische Komponente enthält.

Die Europäische Union betont immer wieder die Notwendigkeit der Einbindung junger Menschen in das System der repräsentativen Demokratie, ist sich jedoch in der Ausrichtung aktueller Programme bewusst, dass diese Form der Partizipation nicht dem wesentlich weiteren Verständnis von European Active Citizenship entspricht und nicht die geeignete Strategie ihrer eigenen Legitimationswiederherstellung ist. Die auf nationaler Ebene beobachtbaren Tendenzen einerseits des Rückgangs traditionellen politischen Engagements bei Jugendlichen und andererseits deren enormes Potential und Bereitschaft, sich zu engagieren, wird durch die oben beschriebenen Grundsätze Rechnung getragen.

1.2.3 Vorgehen des Gutachtens

Aufgrund der einleitenden Analyse konzentriert sich das Gutachten auf die Rolle der Europäischen Union in der Förderung gesellschaftlichen Engagements bei Jugendlichen im nicht formalen Bereich und analysiert die hier entscheidenden Ansätze und Initiativen. Die Relevanz der Einbindung in das bestehende repräsentative System der Demokratie wird nicht weiter verfolgt, da auf europäischer Ebene aufgrund der Komplexität der Strukturen sowie des immer wieder diskutierten Demokratiedefizits die Europäische Union hier nicht ihren Schwerpunkt legt.

Das Gutachten stellt im Kapitel 2 begriffliche Entwicklungslinien hinsichtlich des Bildungsziels gesellschaftliches Engagement durch die verschiedenen Förderprogramme, Konsultationsprozesse und Arbeitspapiere dar und analysiert die gegenwärtig relevante Begrifflichkeit von European Active Citizenship. Im dritten Kapitel werden die Beteiligungsstrukturen und -instrumente für Jugendliche innerhalb der Europäischen Union dargestellt und die jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich analysiert. Der vierte Teil legt den Fokus auf die zwei großen und übergreifenden Förderprogramme der Europäischen Union im Bereich Jugend: das bisherige Förderprogramm JUGEND wird hinsichtlich seiner Wirksamkeit und Konsequenzen analysiert und die veränderte Ausrichtung des neuen Programms JUGEND IN AKTION beleuchtet. Dabei wird auf das gewandelte Partizipationsverständnis und die zunehmende Integration einzelner Programmbereiche durch vernetzte Maßnahmen der Europäischen Union eingegangen. Im Anhang ist die Struktur der beiden umfassenden Förderprogramme der Europäischen Union dargestellt.

2 Begriffliche Entwicklungslinien

2.1 Entwicklung des Bildungsziels Gesellschaftliches Engagement

Die Europäische Union hat seit den 1980er Jahren den Prozess ihrer zunehmenden Erweiterung und Integration intensiv mit unterstützenden Maßnahmen für Jugendliche begleitet. Anfangs standen das Kennenlernen anderer Mitgliedsstaaten, ihrer Gesellschaft, Kultur und Sprache im Vordergrund. Entsprechende Programme verstanden sich als Realisierungsbeitrag einer EU, die noch relativ überschaubar hinsichtlich ihrer Mitglieder war und deren Politik die Gestalt einer bedeutsamen europäischen Dimension erst annahm. Ziel war die Sensibilisierung und das Erleben einer europäischen Realität durch nicht formale und sehr offene Bildungskonzepte.

Gegenwärtige Maßnahmen für Jugend fokussieren wesentlich stärker auf die aktive Mitgestaltung und Entwicklung der Europäischen Union, nachdem Freizügigkeit und internationale Begegnungen zum Standard des Lebens Jugendlicher in Europa geworden sind. Zum einen wird ein Schwer-

punkt auf die qualitativ hochwertige Vermittlung aller Politikaspekte der nun umfassend erkennbaren europäischen Dimension gelegt, um die zunehmende Distanz zwischen Bürgern und der EU zu überwinden und die Relevanz einer europäischen Politikdimension besser zu vermitteln. Zum anderen wird das Ziel der Etablierung einer europäischen Bürgerschaft verfolgt und nach dem Vorbild nationaler Diskussionen um gesellschaftliches Engagement gerade im Jugendbereich auf neue Beteiligungsstrukturen und -projekte Wert gelegt.

Bis Ende der 1990er Jahre waren entsprechende Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene in Einzelprogrammen zu finden, die zunehmend durch entsprechende Weißbuchprozesse wie umfassende Aktionsprogramme miteinander vernetzt und integriert werden. Die Europäische Kommission zeichnet in der ausführlichen Zwischenevaluation des Programms JUGEND den Prozess der Entwicklung des Bildungsziels Gesellschaftliches Engagement auf europäischer Ebene nach und verdeutlicht wesentliche Schwerpunkt- und Zielveränderungen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004). So wird gegen Ende der 1980er Jahre der Schwerpunkt der ersten Maßnahmen, die auf Gemeinschaftsebene zugunsten der Jugend konzipiert werden, auf den Aspekt des Jugendaustauschs gelegt. Das Programm Jugend für Europa hatte ab 1988 vor allem das Ziel, Hindernisse für die Freizügigkeit und die Förderung des Europas der Bürger zu beseitigen. „Diese Initiativen fielen mit dem neuen Auftrieb zusammen, der der europäischen Integration mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte, der Vollendung des Binnenmarkts und dem Wunsch zur Schaffung eines echten europäischen Bewusstseins verliehen wurde“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 6).

Aus heutiger Sicht ist zu betonen, dass unter „Europa der Bürger“ und „europäisches Bewusstsein“ damit zunächst nur die praktische Relevanz von Europa im Sinne eines äußerlich sichtbaren Zusammenwachsens gemeint war und weniger eine aktive und partizipatorische Komponente. Anders formuliert: weil die umfassende Realität der Determination nationaler Politik noch nicht verwirklicht bzw. sichtbar war, konnten hier gerade Jugendliche in ihrem Verständnis als „Europäer“ begeistert werden. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde diese aktive Komponente durch die Einführung des Praktikums im Rahmen des Freiwilligendienstes (ab 1998 Europäischer Freiwilligendienst), gestärkt. Im nicht formalen Bereich des Übergangs von Schule und Beruf konnten Jugendliche auf europäischer Ebene Kompetenzen erwerben und in einem anderen Land einen gesellschaftlichen Beitrag leisten. In der Entwicklung wird deutlich, dass gesellschaftliches Engagement in dieser Phase von der Europäischen Union als ein je wechselseitiger Beitrag von Jugendlichen in einem Mitgliedsland zu verstehen ist. Die intrinsisch europäische Komponente des Beitrags ist noch in der Entwicklung begriffen.

Das Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend Europas“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001) im Jahr 2001 bildete den Ausgangspunkt für eine Intensivierung und Koordinierung der Jugendmaßnahmen der Europäischen Union. Das Weißbuch ist das Ergebnis eines umfassenden Konsultationsprozesses auf europäischer und nationaler Ebene unter Einbeziehung der Regierungen und öffentlichen Behörden, von Wissenschaftlern, Akteuren im Jugendbereich und der Jugend selbst. Die Umsetzung der offenen Koordinierungsmethode¹ führte nach einer Zwi-

¹ Die Methode der offenen Koordinierung unterstützt traditionelle Gemeinschaftsregelungen und orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip: 1. Die Kommission unterbreitet Vorschläge für Zielsetzungen und Leitlinien in einem bestimmten Politikbereich. Diese werden anschließend vom Rat verabschiedet. 2. Es werden Indikatoren aufgestellt, anhand derer sich der jeweilige Stand der Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich leichter vergleichen lässt. 3. Die Mitgliedstaaten setzen die Leitlinien in der regionalen und nationalen Politik um. 4. Die EU überwacht und bewertet die Ergebnisse.

schenevaluierung bestehender Maßnahmen im Jugendbereich zur Formulierung gemeinsamer Ziele für Partizipation und Information seitens der Europäischen Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 8):

- Verstärktes staatsbürgerliches Engagement der Jugendlichen
- Stärkere Einbeziehung der Jugendlichen in das System der repräsentativen Demokratie
- Stärkere Unterstützung der verschiedenen Formen des Erwerbs von Partizipationskompetenz

Auch der Informationsbereich wird durch eine aktivierende Komponente ergänzt:

- Verbesserung des Zugangs der Jugendlichen zu Informationsdiensten
- Verstärkte Bereitstellung qualitativ hochwertiger Informationen
- Förderung der Beteiligung der Jugendlichen an der Gestaltung und Verbreitung von Informationen

In der Konsequenz führten diese neuen Zielsetzungen zur Auflage des Programms JUGEND IN AKTION 2007-2013, das Partizipation und die Entwicklung einer europäischen Identität zu Schwerpunkten in der Umsetzung macht.

2.2 Gewandeltes Verständnis von Europa

In den 1990er Jahren weitet sich das Verständnis von Europa im Programmbereich Jugend über die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hinaus. Bewerberländer, Länder der EFTA (European Free Trade Association) und Mittelmeerländer, Lateinamerika und in einer Pilotaktion auch Afrika werden als Partner in Jugendaktionen der Europäischen Union wie dem Europäischen Freiwilligendienst und jüngst dem Programmteil Jugend in der Welt mit einbezogen. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der formalen Kooperation der Europäischen Kommission mit dem Europarat (gegenwärtig 46 Mitgliedsländer) im Bereich Jugend seit 2005 wider. Diese Tendenz verdeutlicht die Abschwächung der formalen Kriterien und geografischen Relevanz, wenn von „Europa“ gesprochen wird. Die Entwicklung eines europäischen Bewusstseins vollzieht sich im Jugendbereich gegenwärtig also einerseits durch eine offene gestalterische und partizipatorische Herangehensweise, die andererseits durch ein sehr offenes und weites Verständnis von Europa ergänzt und unterstützt wird.

2.3 Die Zukunft: European Active Citizenship

Das aktivierende und partizipationsfördernde Verständnis des Programms JUGEND IN AKTION 2007-2013 läuft in der Zielrichtung auf die Begrifflichkeit von European Active Citizenship hinaus. Diese Begrifflichkeit beginnt sich im internationalen Kontext zu etablieren und kann nur unzureichend auf Deutsch mit Umschreibungen wie „gesellschaftliches Engagement von Bürgern auf europäischer Ebene“ umschrieben werden. European Active Citizenship ist eine normative Zielvorstellung, die bis jetzt nicht konkret definiert ist, aber in Konturen und vor allem ihren Implikationen durch die bestehenden Programme und ihre Förderrichtlinien sichtbar wird. Cesar Birzea hat die Begrifflichkeit von Citizenship 2002 so umschrieben: “Citizenship is the active membership and participation of individuals in society who are entitled to rights and responsibilities and who have the capacity to influence politics. Therefore citizenship has to be more than a political and juridical status; it also is a social role” (Birzea 2002). Die soziale und nicht formale Rolle von Citizenship wurde vom Europäischen Rat ebenfalls betont.

Im Treffen von Tampere 1999, das sich intensiv mit Zuwanderung und Integration innerhalb der europäischen Union beschäftigte, tauchte erstmals die Idee einer Civic Citizenship auf: „Die Europäische Union muß eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherstellen, die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten. Eine energischere Integrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen“ (Europäischer Rat 1999). Diese Idee wurde vor allem von Nonprofit-Organisationen auf europäischer Ebene immer wieder aufgenommen und weiter verfolgt, ist bisher aber nicht zu einer formalen Umsetzung gelangt. Im Hinblick auf die Realität der Europäischen Union und European Active Citizenship ist sie höchst bedeutsam, um gerade im nicht formalen Erziehungsbereich nicht Zuwanderer auszuschließen.

In den 1990er Jahren wurden Zuwanderer in den meisten EU-Staaten zur größten neuen Bevölkerungsgruppe. Im Jahr 2000 waren bereits ca. 5 Prozent der Bevölkerung der EU-Staaten keine Bürger des Staates, in dem sie lebten. Zwei Drittel von diesen (3,4 Prozent) stammen aus Drittländern (Bauböck 2004: 147). Für Deutschland hält der Migrationsbericht 2005 fest, dass 2003-2004 Deutschland die höchsten Zuwanderungsraten in der Europäischen Union hatte (wenn auch auf wesentlich niedrigerem Niveau als Anfang der 1990er Jahre). Von 1991-2003 hatte Deutschland insgesamt eine Zuwanderung von 1,3 Millionen Menschen (ohne Abwanderung). Der formale Ausländeranteil 2004 wird für Deutschland mit 8,1 Prozent angegeben, die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund wird nach verschiedenen Quellen auf bis zu 30 Prozent geschätzt.²

In diesem Sinne muss die Diskussion um European Citizenship Education mit der Diskussion um Zuwanderung und (sozialer) Integration verbunden werden. In den Weiterbildungskonzeptionen, die im Rahmen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und dem Europarat im Bereich Jugend entstanden sind, wird European Active Citizenship deshalb umfassend definiert und das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft in vier Dimensionen gesehen: die ökonomische, die soziale, die politische und die kulturelle Dimension. Diese sind auf europäischer Ebene noch nicht umfassend entwickelt: „European Citizenship is today something in between a tangible reality and a distant ideal – an ideal that could be reached by the full and balanced development of all dimensions of citizenship at European level. Such an understanding of European Citizenship would be based on the values of Democracy, Human Rights and Social Justice“ (Europarat und Europäische Kommission 2003: 34).

Als Konsequenz wird European Active Citizenship eine kritische Komponente zugeschrieben und damit in Anspruch genommen, die weitere Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses zu verändern: „It is commonly acknowledged that in the building process of our continent, the political, and even more so the social and cultural, dimensions tend to be dominated by the economic one. According to this model the economic should be balanced by the other three dimensions. In this context, the idea of a «European Citizenship», due to the interdependence of the four dimensions which necessarily go with it, is in itself a critique of the imbalances and deficits of the European integration process so far. Equally, it can be a key model to help overcome them“ (ebd.). Damit wird deutlich, dass in der Tat die von der Europäischen Union gewünschte Aktivierung und Partizipationsbereitschaft von Jugendlichen durch dieses Konzept auch zu einer neuen Widerständigkeit führt, die durchaus als neue Demokratisierung der Basis zu verstehen ist.

² Die Zahlen sind dem Migrationsbericht 2005 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung entnommen.

Unterstützt wird dies durch Konsultationsprozesse mit Jugendlichen (siehe Kapitel 3.2) sowie den übergreifenden Plan D der Europäischen Kommission in Reaktion auf die Ablehnung der Europäischen Verfassung im Jahre 2005. „Die Kommission hat einen Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion vorgeschlagen, nicht als Rettungsmaßnahme für die Verfassung, sondern um eine umfassendere Diskussion zwischen den demokratischen Organen der Europäischen Union und ihren Bürgern anzuregen. Diese Debatte ist als Ergänzung zu den bereits bestehenden oder vorgeschlagenen Initiativen und Programmen, beispielsweise in den Bereichen Bildung, Jugend, Kultur und Förderung der aktiven Unionsbürgerschaft, zu sehen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: 2).

Es zeichnet sich damit auf europäischer Ebene ab, was in den Mitgliedsstaaten bereits gängiger Diskurs ist: die europäische Union wird dauerhaft nur tragfähig durch die Entwicklung einer Europäischen Zivilgesellschaft, die sich für die Belange von Europa engagiert, diese mitträgt und mitgestaltet. Ähnlich wie auf nationaler Ebene wird dieser Prozess aber nicht reibungslos verlaufen: die Jugend-Programme der Europäischen Union stehen allen Bewohnern der jeweiligen Zielgebiete offen und erstrecken sich weit über die Länder der Europäischen Union hinaus. Damit gewinnt die Entwicklung eines europäischen Bewusstseins eine nicht-politische und nicht-formale Komponente, die momentan von der Gemeinschaft gezielt unterstützt wird. Es ist deshalb abzusehen, dass ähnlich der deutschen Diskussion um doppelte Staatsbürgerschaft und gesamtgesellschaftliche Integration auch auf europäischer Ebene in Zukunft mit zunehmender Formalisierung der Beteiligung von Jugendlichen und dem formalen Rechtsstatus die Ausdehnung und Grenzen von European Citizenship kontrovers diskutiert werden. Die formale Anerkennung ehrenamtlichen Engagements (siehe unten Youthpass), die Zusammenarbeit zwischen Professionellen und Engagierten sowie die weitere Demokratisierung europäischer Institutionen erhalten mit der Diskussion um European Active Citizenship einen Fokus und eine Richtung.

3 Beteiligungsstrukturen

3.1 Weißbuchprozess Neuer Schwung für die Jugend Europas

Die Stärkung und Vereinheitlichung von Jugendpolitik seitens der Europäischen Union geht auf das Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend Europas“ von 2001 der Europäischen Kommission zurück. Es bildet weiterhin die Grundlage für die verschiedenen Förderprogramme und Konsultationsprozesse in diesem Bereich. Im Jahr 2002 hat der Rat für den Jugendbereich die Methode der Offenen Koordinierung beschlossen und möchte mit einem strukturierten Dialog Jugendliche direkt in die Bearbeitung von Jugendthemen wie Partizipation, Information, Freiwilligentätigkeit und ein besseres Verständnis und Kenntnis der Jugend einbeziehen.

Im Rahmen des schon bestehenden Programms JUGEND wurde 2003 der Schwerpunkt auf Partizipation gelegt und in einer breiten Studie Partizipationstätigkeiten und -bereitschaft von jungen Menschen innerhalb der Europäischen Union erhoben. Folgende Feststellungen wurden in der Auswertung u.a. getroffen:

- Partizipation beginnt auf lokaler Ebene.
- Partizipation darf sich nicht auf den Dialog beschränken, sondern muss bedeuten, dass die Jugendlichen in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden.

- Die vor Ort mit den Jugendlichen arbeitenden Kontaktpersonen spielen eine entscheidende Rolle.
- Eine der größten Schwierigkeiten ist die Koordination der verschiedenen in diesem Bereich tätigen Akteure und der einzelnen Maßnahmen.
- Einige Vorschläge zielen auf eine Verbesserung der Bedingungen für die Ausübung der Partizipation ab, während andere Projekte und Aktionen die Entwicklung der Partizipation zum Inhalt haben. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003)

Dieses grundlegende Partizipationsverständnis, der lokale Bezug und die Relevanz von Unterstützungssystemen sind in die weiteren Aktionen der Kommission eingeflossen (siehe Kapitel 3.2). In Hinblick auf die Qualifizierung junger Menschen zu Partizipation stellt die Studie u.a. fest:

- Partizipation ist das Ergebnis eines Lernprozesses, der Hand in Hand mit der Laufbahn des Einzelnen geht.
- Die notwendigen Fähigkeiten werden im Rahmen der formalen, aber auch der nicht formalen oder informellen Bildung erworben, wobei die letztgenannten eine wesentliche Rolle beim Erwerb der sozialen Kompetenzen spielen, die für eine aktive Mitwirkung der jungen Menschen notwendig sind. (Ebd.)

Partizipation wird hier als Lernerfahrung beschrieben, die biografisch bedeutsam ist und zur Stärkung sozialer Kompetenzen beiträgt. Ergänzt wurde die Studie durch eine Umfrage zu Art, Umfang und Anerkennung von Freiwilligenarbeit in den Mitgliedsländern. Deutschland hat sowohl von Seiten der Bundesregierung als auch aus Sicht der Jugendlichen dazu Antworten geliefert, die gebündelt vorliegen (BMFSFJ 2004). In der Konsequenz der Analyse der Verknüpfung von Partizipation, Freiwilligenarbeit und Bildung hat die Europäische Kommission einen Konsultationsprozess um neue Anerkennungsinstrumente von nicht formal erworbenen Kompetenzen begonnen (siehe Kapitel 3.3).

Der Jugendministerrat hat im November 2006 nach den Analysen im Rahmen des Weißbuchprozesses eine Entschließung verabschiedet, die deutlich Partizipation und ebenfalls ein erweitertes Verständnis von Bürgerschaft zugrunde legt. Unter anderem wird festgehalten, dass

- eine sektorenübergreifende Jugendpolitik für den Lissabon-Prozess von großer Bedeutung ist,
- auf die Mitwirkung der Jugendlichen und Jugendorganisationen nicht verzichtet werden kann,
- das Konzept der aktiven Bürgerschaft erweitert werden soll um kulturelle, wirtschaftliche und technologische Aspekte,
- die bereits bestehenden Formen der aktiven Bürgerschaft Ausgangspunkt sein sollen,
- die Koordinierungsmethode im Jugendbereich bei der Ausarbeitung nationaler jugendpolitischer Programme und Strategien als Instrument für eine bessere Umsetzung der gemeinsamen Ziele stärker herangezogen werden soll. (Rat der Europäischen Union 2006)

Hier wird einerseits deutlich, dass Jugendliche nicht länger nur als Zielgruppe gesehen werden und Maßnahmen in diesem Bereich hauptsächlich der Legitimation bestehender Politiken der Europäischen Union gelten – vielmehr wird ihre Mitwirkung Merkmal der Jugendpolitik selber. Andererseits leistet der Rat mit der Forderung der Erweiterung des Konzeptes der Bürgerschaft einen Beitrag dazu, die Verengung der Europäischen Union auf ökonomische Aspekte zu durchbrechen und kritisiert damit indirekt bisherige Politiken, auf die etwa der Europäische Sozialfonds fokussiert.

3.2 Strukturierter Dialog 2007 – 2009

Die Europäische Kommission hat in Hinblick auf die Partizipation von Jugendlichen auf europäischer Ebene in der Folge des Weißbuchprozesses klare Worte gefunden: „Beteiligung an der Entwicklung der EU: In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Jugendorganisationen möchte die Kommission im Geiste einer konstruktiven Partnerschaft drei Jahre lang einen permanenten und strukturierten Dialog unterstützen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006a: 13). Damit wird erstmals direkt und konkret formuliert, dass die Entwicklung der Europäischen Union auch und gerade seitens ihrer Bürger geschehen soll und Partizipation damit eine deutlich gestalterische Komponente erhält, die bisher nicht so im Vordergrund stand.

Die Kommission betont an anderer Stelle ebenfalls deutlich den umfassenden, basisdemokratischen wie integrativen Charakter des angestrebten Dialogs: „The structured dialogue is not a dialogue among ‘elites’. Therefore the participation of disadvantaged young people and also those who do not belong to any structures is of particular importance. Inclusion and diversity are basic principles of the structured dialogue. They maximise the legitimacy of the outcome of the structured dialogue... The structured dialogue should be organised in an efficient way and produce concrete results in terms of „youth declarations” or „action plans”. The latter have to be taken seriously and should have a direct impact on youth policy shaping. Any „false dialogue” or tokenism should be avoided since it undermines the credibility of the involved authorities / EU institutions and leads to frustration, especially among young people“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b: 3).

Der Ausschuss der Regionen (AdR) hat im März 2007 diese Maßnahmen grundsätzlich begrüßt und betont aus seiner Sicht, dass die lokale und regionale Komponente des strukturierten Dialogs im Sinne einer doppelten Beteiligung gestärkt werden sollte: Der Ausschuss der Regionen „schlägt den europäischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vor, den jungen Menschen ihrer jeweiligen Gemeinschaft, die in den Institutionen, in europäischen Büros tätig sind oder an Gemeinschaftsprogrammen teilnehmen, ein Forum zu bieten und sie als "Botschafter" in die Debatten über Europa einzubeziehen und so den Ansatz einer doppelten Beteiligung auszubauen sowie die Auslandsarbeit und die im Ausland gesammelte Bildungs- und Berufserfahrung aufzuwerten“ (Ausschuss der Regionen 2007: 10). Damit wird die notwendige und für den Erfolg des strukturierten Dialogs entscheidende Verzahnung von europäischer mit regionalen Ebenen betont und durch die Kompetenz des AdR gestärkt, gleichsam als Regionalvertretung auf europäischer Ebene wieder einen Rückfluss an Informationen in die spezifischen Regionen der Europäischen Union zu gewährleisten. Diese Anregung ist allerdings nicht in die Programmstruktur von JUGEND IN AKTION eingeflossen.

In der Konsequenz sollen die Ergebnisse des strukturierten Dialogs zunächst informell zwischen Ratspräsidentschaft, Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Jugendvertretern auf regelmäßig stattfindenden Youth Events diskutiert werden. Es ist geplant, daraus folgende Entschlüsse dem Jugendministerrat zu präsentieren. Damit ist ein sehr hoher und umfassender Anspruch formuliert, der zur weiteren Entwicklung der Europäischen Union beitragen kann, aber als konsultatorischer Prozess keinerlei formal bindende Wirkung hat. Dennoch besteht über dieses Instrumentarium, dass tatsächlich alle Jugendlichen, die an dem strukturierten Dialog teilnehmen, sich aktiv gestalterisch beteiligen können. Weder formale Staatszugehörigkeit noch geographische Herkunft spielen somit eine Rolle und in der Tat wird auf diese Weise das Ziel einer europäischen Zivilgesellschaft seitens der Europäischen Union aktiv unterstützt.

Nach dem Modell der offenen Koordinierung sind die Mitgliedsstaaten aufgefordert, mit Nationalagenturen, regionalen und lokalen Behörden, Bildungsinstituten und freien Trägern sowie mit Jugendlichen den strukturierten Dialog zu beginnen und auf europäischer Ebene die Ergebnisse zu vernetzen und auszuwerten. Die Kommission hat bis 2009 dafür einen thematischen Rahmen vorgegeben, um mit der Methode der offenen Koordinierung die Weiterentwicklung folgender Themenbereiche für Jugend zu bearbeiten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b):

- 2007 Soziale Eingliederung und Vielfalt
- 2008 interkultureller Dialog
- 2009 Perspektiven für die weitere Zusammenarbeit im Bereich Jugend

Gleichzeitig wurden für diesen Zeitraum Jugendveranstaltungen in der Verantwortung der jeweiligen Ratspräsidentschaft sowie auf europäischer Ebene terminiert, die erlauben sollen, erarbeitete Zielvorstellungen und Aktionspläne der Jugendlichen möglichst nah an die Entscheidungsträger zu bringen.

Von deutscher Seite lud die deutsche Ratspräsidentschaft (hier das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) zu einem ersten Youth Event ein. Der Internationale Jugendaustausch- und Besucherdienst der Bundesrepublik Deutschland (IJAB) e.V. und die Deutsche Agentur JUGEND für Europa, die das Programm JUGEND IN AKTION 2007-2013 umsetzt, hatten ihn organisiert. 170 Teilnehmende aus 34 Ländern begannen damit den strukturierten Dialog zum konkretisierten Thema: „Gleiche Chancen und gesellschaftliche Beteiligung für alle Kinder und Jugendliche“. In mehreren nationalen und regionalen Vorkonferenzen hatten die Jugendlichen die Themen des Events vorbereitet. Die Ergebnisse sollen mittels einer Checkliste auf europäischer Ebene weiter verfolgt werden und die Ergebnisse der Konferenz werden in das informelle Treffen der Europäischen Jugendminister am 25. Mai und in die Europäische Jugendwoche eingebracht, die vom 3. bis 10. Juni 2007 stattfindet. Die Delegierten formulieren in ihrer Entschliessung die Enttäuschung darüber, dass Informationen über die Konsequenzen der Ergebnisse im formalpolitischen Prozess nicht transparent sind und formulieren eine Reihe von Forderungen an die Europäische Union, deren Erfüllung sie sich wünschen (Working Groups Youth Event 2007).

Damit wird bereits deutlich, welcher schwieriger Weg in der tatsächlichen praktischen Umsetzung des strukturierten Dialogs im Sinne eines aktiven und gestalterischen Beitrages von Jugendlichen liegt. Was auf regionaler Ebene sich durch die Ausgestaltung von konkret sichtbaren Jugendprojekten unter Einbeziehung kommunaler Stellen nach einem Konsultationsprozess ausformen kann, ist auf europäischer Ebene noch keineswegs deutlich. Hier gerät der Dialog auf der einen Seite leicht zu einem für Jugendliche durchschaubaren Legitimationsinstrument der Lissabon-Strategie, die die Wettbewerbsfähigkeit Europas erhöhen möchte und deswegen Jugendpartizipation als Instrument der Sozialinvestition betrachtet, und auf der anderen Seite zu einem Forderungskatalog von der Seite der Jugendlichen, an dessen Umsetzung Jugendliche sich nicht beteiligen können oder auch wollen. Ähnlich dem unten analysierten formalen Anerkennungsinstrument Youthpass braucht es in ausgewählten Politikbereichen, die Jugend betreffend, neben den Dialog- und Partizipationsverfahren klarere Regelungen für Mitsprache und Mitentscheidung in den Gremien der Europäischen Union.

Ansätze dafür bestehen durch die Verknüpfung des strukturierten Dialoges mit Brückengremien wie den SALTO Training Resource Centres der Europäischen Kommission, dem Partnership Council zwischen Europäischer Kommission und dem Europarat, und dem European Youth Forum, das 90 nationale und regionale Jugendorganisationen und Nichtregierungsorganisationen

vertritt. Im Informationsbereich stehen das im Rahmen des Weißbuchprozesses eingerichtete Eurodesk und das Europäische Jugendportal zur Verfügung. All diese Instrumente haben bereits eine Testphase durchlaufen und befinden sich momentan im substantiellen Aufbau. Wenn die Einbindung weiter systematisiert wird, könnten sich in mittelfristiger Zukunft die Stimmen einer europäischen Zivilgesellschaft entwickeln, die in gebündelter Weise die Partizipationsaktivitäten von Jugendlichen in europäische Politik einbringen.

3.3 Youthpass

Die Europäische Union hat ein Instrument der Anerkennung nicht formaler Lern- und Beteiligungsprozesse für junge Menschen geschaffen und testet dies gegenwärtig. „Youthpass ist das Validierungs- und Anerkennungsinstrument des Programms JUGEND IN AKTION. Durch das Youthpass-Zertifikat der Europäischen Kommission wird gewährleistet, dass die während des Programms JUGEND IN AKTION gewonnene Lernerfahrung als Bildungserfahrung und Zeitraum des nicht formalen Lernens anerkannt wird“ (Europäische Kommission 2007: 28). Die Europäische Kommission installiert dieses Instrument mit einem Rechtsanspruch seitens der Teilnehmenden. Damit wird erstmals auf systematische Art und Weise und mit einer zielgerichteten Formalisierung versucht, gesellschaftliches Engagement zu dokumentieren und zu zertifizieren. Der Jugendminister der Europäischen Union hat ebenfalls formell diesem Instrument zugestimmt. Der Youthpass wird innerhalb des neuen Jugendprogramms seit Ende 2005 von dem deutschen SALTO (Support, Advanced Learning and Training Opportunities) Resource Centre, das neben 7 weiteren SALTO Resource Centres die Schnittstelle zwischen der Europäischen Kommission und den Nationalagenturen bildet, getestet, eingesetzt und weiterentwickelt.

Die noch schwierige Vernetzung von gesellschaftlichem Engagement und formaler Politikprozesse (siehe oben) erhält damit zumindest auf individueller Ebene eine bessere Anerkennung und führt zu einer neuen Vereinheitlichung der Dokumentation und Bewertung auf breiter europäischer Ebene.

Der Youthpass wird im Sinne der Art nicht formalen Engagements und Partizipation in einem Reflexionsprozess zwischen Mentoren und Teilnehmenden zusammen gestellt. Bewertung verlässt damit die einseitige Richtung Lehrende-Lernende und integriert sich in einen Feedback- und Qualitätsentwicklungsdiskurs, der im unternehmerischen Bereich bereits breit durch Mitarbeitergespräche etc. verankert ist. Der Ansatz besteht in einer grundsätzlichen Wertschätzung des Engagements von Jugendlichen und enthält eine starke Motivationskomponente. Er ist biografisch angelegt und trägt damit dem Umstand Rechnung, dass immer weniger junge Menschen in Europa einen standardisierten Ausbildungsweg nehmen, der direkt zu Beschäftigung führt. Er wird zu einem begleitenden Dokument, das für weitere persönliche wie berufliche Entscheidungen wichtig sein kann. Ähnliche Ansätze gibt es in neuen modellhaften Ansätzen von Schule, doch dominiert hier nach wie vor ein eher defizitorientierter Ansatz, der Lerninput-orientiert ist, Leistungen nur quantitativ ausdrückt, aber nicht qualitativ im Sinne von Lernergebnissen darstellt und reflektiert.

Gesellschaftliches Engagement auf europäischer Ebene tritt mit dieser Anerkennungsstruktur in eine neue Phase der Professionalisierung und Vereinheitlichung ein. Der Youthpass fügt sich ein in verschiedene Portfolio-Ansätze, die versuchen, die immer entscheidender werdenden (sozialen) Kompetenzen, die durch formale Bildungsabschlüsse nur unzureichend dokumentiert und bewertet werden, zu erfassen und zu validieren. Dies trägt der Entwicklung von zunehmend modularisierten

und Kredit basierten Bildungs- und Ausbildungssystemen Rechnung, die nicht mehr linear verlaufen müssen, sowie der zunehmenden Mobilität innerhalb Europas und der damit verbundenen Problematik übergreifender Anerkennungssysteme von Bildung. Bedeutsam ist er auch und gerade für die weitere formale Integration von jungen Menschen aus Drittländern, die keinen rechtlichen Bürgerstatus haben – die Dokumentation ihrer Kompetenzen kann dazu beitragen, gesamtgesellschaftliche Wertschätzung für Vielfalt zu verbessern. Der Youthpass ist Teil des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, der die Transparenz von Aus- und Weiterbildungsqualifikationen in Europa vereinheitlichen und erhöhen möchte. Es soll damit mittelfristig ein Europass und damit auch ein Kredit-Transfer-System geschaffen werden, das mittels 8 verschiedenen Referenzniveaus einheitlich dokumentiert, welche formalen und nicht formalen Bildungserfahrungen vorhanden sind. Damit wird es leichter,

- Anforderungen am Arbeitsmarkt (Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen) und das Aus- und Weiterbildungsangebot aufeinander abzustimmen,
- nicht formales und informelles Lernen zu validieren,
- Qualifikationen über unterschiedliche Länder sowie über Aus- und Weiterbildungssysteme hinweg zu übertragen und zu nutzen. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006c)

In den Mitgliedsländern der Europäischen Union befindet sich die Diskussion auf unterschiedlichem Niveau. Das Europäische Portfolio für Jugendleiter des Europarats dokumentiert Leitungs- und Moderationserfahrung und befindet sich gegenwärtig in einer ersten Testphase. In Deutschland hat das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung einen ProfilPASS und jüngst einen ProfilPASS für junge Menschen vorgelegt; dieser fokussiert auf „biografische Verfahren zur Kompetenzermittlung und schärft den Blick für informelle Lernfelder und Lernorte“ (www.profil-pass-online.de). Dies ist ein Beispiel für eine nationale Initiative, die von einem Dachverband außerschulischer Bildung angestoßen wurde und gegenwärtig unter anderem im Zusammenhang mit der bundesdeutschen Einwanderungsgesellschaft und der Notwendigkeit neuer Validierungssysteme zur Unterstützung gesamtgesellschaftlicher Integration diskutiert wird. An diesem Beispiel wird ebenfalls deutlich, dass auch auf lokaler Ebene Anerkennungsinstrumente den Nebeneffekt der Aufweichung des formalen Bürgerstatus haben und Herkunft von formaler Anerkennung zumindest ein Stück weit entkoppelt wird. Auch dies ist als Vorbereitung der Konturierung einer European Active Citizenship zu sehen.

4 Förderprogramme

Seit dem Jahr 2000 fördert die Europäische Union den Bereich Jugend mit einem eigenen übergreifenden Programm. Im Zuge des Weißbuchprozesses und der Erweiterung der Europäischen Union wurden jährlich neue Schwerpunktsetzungen sowie die Integration von zusätzlichen übergreifenden Aktivitäten verbunden mit Haushaltsnachschnitten, in das Programm JUGEND integriert. Das insgesamt von der Europäischen Union zur Verfügung gestellte Finanzvolumen für dieses Programm betrug rund 750 Millionen Euro. Das neue Programm JUGEND IN AKTION von 2007 – 2013 erfährt eine Aufstockung der Mittel um rund 20 Prozent auf insgesamt 885 Millionen Euro. Allerdings verteilen sich diese breiter vor dem Hintergrund der neuerlich erweiterten Union sowie der Einbeziehung von EFTA (European Free Trade Association) Staaten und Staaten, die im Rahmen der Heranführungsstrategie mit in das Programm einbezogen werden (insbesondere Südosteuropa). Auf Deutschland entfallen davon ca. 12 Millionen Euro pro Jahr. Das Programm wird durch Nationalagenturen umgesetzt, in Deutschland ist dies die Agentur „Jugend für Europa“ in Bonn. Sie arbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

(BMFSFJ) und der Europäischen Kommission. Die Antragsfrist für die erste Förderrunde endete am 1. Februar 2007, von deutscher Seite wurden 300 Projekte bei der Nationalagentur eingereicht. Die ersten Programme ausgewählter Programmschwerpunkte haben im Mai 2007 begonnen. Die detaillierte Struktur der Programme findet sich im Anhang des Gutachtens.

4.1 Programm JUGEND 2000 – 2006

Für das Programm JUGEND von 2000 – 2006 wurde im Jahre 2004 eine ausführliche Zwischen-evaluation durchgeführt, die Grundlage für die Weiterentwicklung und Zuspitzung der Aktivitäten der Europäischen Union für das Programm JUGEND IN AKTION war (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004). Ergebnisse der abschließenden Evaluation des Gesamtprogramms werden erst im Laufe des Jahres 2007 vorliegen. Die Evaluation zeigt in Hinblick auf die Förderung gesellschaftlichen Engagements deutlich auf, dass Programmteile wie die Aktion 2, der Europäische Freiwilligendienst (EFD), die bereits systematisiert waren, auf einem erfolgversprechenden Weg sind, eine neue Qualität und Ausrichtung in diesem Bereich zu erhalten. Die Strukturiertheit des EFD macht ihn zum „Vorzeigeprojekt“ des Programms und erlaubt, an ihm in Zukunft neue Beteiligungs- und Zertifizierungsinstrumente zu erproben.

Die Aktion 3 (Initiativen im Jugendbereich) hat zu einer Vielzahl unterschiedlichster Projekte geführt. Hier haben die nationalen Agenturen den Wunsch nach einer Konzentration und Fokussierung auf das Thema aktive Partizipation geäußert. Nachdem bereits 2003 der Schwerpunkt Partizipation gesetzt wurde und 2004 Modellprojekte zu Partizipation (in Deutschland 7 Projekte mit einem Gesamtvolumen von ca. 650 000 Euro) durchgeführt wurden, wurde Aktion 3 in den Jahren 2005 und 2006 sowie im Folgeprogramm entsprechend fokussiert.

Am geringsten beantragt, bewilligt und umgesetzt wurden Projekte der Aktion 4 (Gemeinsame Aktionen), die der Vernetzung mit anderen (Berufs)bildungsprogrammen der Europäischen Union und damit auch der Integration formaler und nicht formaler Bildung dienen sollten. Bis 2004 wurden nur 36 Projekte in diesem Bereich eingereicht und bewilligt. Im neuen Programm JUGEND IN AKTION setzt die Europäische Kommission deshalb wesentlich gezielter Mittel für diesen Aktionsbereich ein und etabliert übergreifende und nah an die Europäische Kommission angebundene Projekte, um Kooperation und Koordination im Jugendbereich auf europäischer Ebene zu verbessern. Aktion 5 zielt auf Jugendorganisationen ab und möchte hier Qualität verbessern und Kapazitäten aufbauen und sichern helfen. Neben zahlreichen kleineren Projekten wurden einige Großprojekte bewilligt, die unter anderem den Kontakt zu und die Zusammenarbeit mit kommunalen Einrichtungen verbessert haben und um eine europäische Dimension ergänzt haben, die dort Eingang gefunden hat.

In der Begutachtung der Zwischenevaluation der Kommission gelangt der Rat der Europäischen Union zu der Schlussfolgerung, dass das Programm insgesamt positive Wirkungen entfaltet habe, aber eine stärkere Zuspitzung erfahren sollte. Der Rat stellt folgende Punkte fest:

1. Die Evaluierung des Programms "Jugend" zum Ende des vierten Jahres seiner Durchführung fällt insgesamt positiv aus. Die Ziele des Programms sind weitgehend erreicht worden: aktive Beiträge der Jugendlichen zum Aufbau Europas durch Teilnahme an grenzüberschreitenden Austauschprogrammen, Solidaritätsmaßnahmen für Jugendliche, Initiativen im Jugendbereich und Stärkung der Zusammenarbeit.

2. Es ist erwiesen, dass mit dem Programm bei teilnehmenden Jugendlichen, bei vielen Jugendorganisationen und bei zahlreichen lokalen, regionalen und nationalen jugendpolitischen Maßnahmen große Wirkung erzielt wird.
3. Das Programm "Jugend" generiert einen europäischen Mehrwert. (Rat der Europäischen Union 2004)

Gleichwohl empfiehlt der Rat in der Konsequenz der Analyse eine noch stärkere Ausrichtung des Programms auf die Zielgruppe Jugendliche, unter Berücksichtigung der besonderen Ausrichtung auf benachteiligte Jugendliche. Zusätzlich soll die aktivere Einbeziehung von Jugendlichen einen neuen Fokus ab 2007 erhalten. Diese Forderung gliedert sich ein in das erweiterte Verständnis von European Active Citizenship (siehe oben), das gestalterische Aktivierung sowie soziale Integration als essentielle Bestandteile des Konzeptes begreift. Im Bereich der Transparenz und Qualitätssicherung empfiehlt der Rat Informationsrückflüsse an die Beteiligten des Programms sowie Anerkennungsinstrumente. Diese Empfehlungen haben in den oben analysierten Entwicklungen eines umfassenden strukturierten Dialogs und dem Youthpass ihre weitere Umsetzung erfahren.

Die Funktion sozialer Integration durch einen Fokus auf benachteiligte Jugendliche hat sich nicht in gezielten Programmbereichen niedergeschlagen, sondern wird als gleichrangige Querschnittspriorität definiert und aufgewertet. Die Evaluatoren haben dies im Kommissionsdokument noch wesentlich deutlicher eingefordert: „Es wird empfohlen, Jugendliche, die in der Gesellschaft über eingeschränkte Möglichkeiten verfügen, als Hauptzielgruppe des Programms anzusehen und das Programm stärker auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Gruppe auszurichten.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 47).

Ebenfalls empfiehlt der Rat die Öffnung des Programms gegenüber Drittländern. Dies wurde noch im Verlauf des Programms JUGEND erreicht, im neuen Programm JUGEND IN AKTION stehen nun 34 Nationalagenturen zur Umsetzung bereit. Damit wird das geographisch fixierte Verständnis von Europa auch in der Programm- und Projektumsetzung aufgeweicht zugunsten von Europa als einer (weiter zu konkretisierenden) Idee, bei der es sich lohnt, mitzumachen.

Von der deutschen Nationalagentur Jugend für Europa liegt ebenfalls eine Stellungnahme von 2004 vor, die den geplanten aktiveren Namen des neuen Programms JUGEND IN AKTION begrüßt sowie die Tatsache, dass „die Entwicklung die Zielsetzungen stärker als bisher auf die Förderung der aktiven europäischen Bürgerschaft, der Herausbildung europäischer Werte und der Entwicklung von Zivilgesellschaft, der Entwicklung von Solidarität, interkulturellem Verständnis und Toleranz sowie der Unterstützung der europäischen Zusammenarbeit in der Jugendpolitik ausgerichtet sind“ (Jugend für Europa 2004). Damit wird zusammenfassend beschrieben, was aktuelle Zielrichtung und Anspruch der Europäischen Union in diesem Bereich sind.

4.2 Programm JUGEND IN AKTION 2007 - 2013

In Konsequenz des Weißbuchprozesses, der Konsultationsprozesse wie der Erfahrungen des Programms JUGEND hat die Europäische Union das neue Programm JUGEND IN AKTION mit einer Laufzeit von 2007-2013 aufgelegt. Es bündelt wie das Vorgängerprogramm weiterhin die Aktivitäten im Bereich Jugend unter einem Programm und wurde nicht, wie im Laufe der Vorbereitung diskutiert, mit anderen Programmen der Europäischen Union zu Bürgersinn (vgl. Plan D der Europäischen Kommission) oder beruflicher Bildung (z.B. SOKRATES) zusammengelegt. Im Gegenteil,

JUGEND IN AKTION erhält einen deutlich profilierten Fokus als das Vorgängerprogramm mit Aktionsbereichen, in denen die Europäische Union gezielt vor allem bereits bestehende Vernetzungsportale und Unterstützungsangebote in Form von Großprojekten weiter fördert und systematisiert, um Kontinuität in diesem Bereich zu sichern. Der strukturierte Dialog und der Youthpass sind horizontale Aufgaben innerhalb des Programms und werden umfassend weiter betreut.

Die Prioritäten des neuen Programms und ihre Implikationen werden nachfolgend beschrieben und kommentiert (vgl. Europäische Kommission 2007):

- Europäische Bürgerschaft
- Hier möchte die Europäische Union die europäische Dimension geförderter Projekte stärken und die Entwicklung einer europäischen Bürgergesellschaft fördern. Der dezentrale Kontext der Projekte wird betont, gleichwohl sollen sie sich nicht (wie bisher oft geschehen) in der Kofinanzierung regionaler oder nationaler zivilgesellschaftlicher Aktivitäten erschöpfen.
- Beteiligung junger Menschen
- Beteiligung ist Kern und Hauptzielrichtung des Programms. Durch die Entwicklungen rund um die Verfassungsdebatte, den folgenden Plan D der Europäischen Kommission und der grundsätzlichen Stärkung eines Europas der Bürger setzt die Europäische Union hier wesentlich stärker auf die aktive Einbindung von Jugendlichen nicht nur in Hinblick auf bessere Vermittlung von Europa, sondern im partizipatorisch-gestalterischen Bereich der Politikentwicklung.
- Kulturelle Vielfalt
- Einbeziehung junger Menschen mit erhöhtem Förderbedarf

Die letztgenannten Prioritäten verdeutlichen das Bewusstsein der europäischen Union für die Relevanz eines Partizipationsverständnisses, das nicht elitär, nicht formal und inklusiv ist. Projekte, die im Jahr 2007 (Europäisches Jahr der Chancengleichheit für alle) diese Prioritäten aufweisen, werden vorgezogen. Gleichwohl werden diese Prioritäten sehr allgemein formuliert und nicht explizit in der Verbindungslinie von Partizipation mit sozialer Integration (jenseits eines „besseren Zusammenhalts“ innerhalb der Europäischen Union) benannt. Auch das mit diesen Punkten implizierte Verständnis von europäischer Bürgerschaft, das keine geografische Relevanz aufzeigt und sich nicht an Mitgliedstaaten orientiert, wird nicht konkret benannt.

Das Programm JUGEND IN AKTION ist die Konsequenz eines siebenjährigen Prozesses der Systematisierung der Politik der Europäischen Union. Es hat einen sehr hohen Anspruch formuliert, der in weiten Bereichen aber durch die konkrete inhaltliche wie terminliche Systematisierung für die nächsten Jahre konkretisiert wird. Das Programm wird sich daran messen lassen, ob die Begrifflichkeit von European Active Citizenship an Kontur gewinnt und vor allem zu einem kontroversen und demokratischen Aushandlungsprozess über die Zukunft der Europäischen Union zwischen europäischer Bürgergesellschaft und Politikern führt.

5 Zusammenfassende Empfehlungen

Aus den Analysen und Bewertungen des Gutachtens lassen sich folgende Empfehlungen zur Förderung gesellschaftlichen Engagements von Seiten der Europäischen Union formulieren:

- Stärkere konzeptuelle Verknüpfung von European Active Citizenship mit der Anerkennung von Vielfalt und damit verbundener notwendiger sozialer Integration.
- Beginn eines europäischen Diskurses hinsichtlich des Umfangs und der Begrenzung von European Active Citizenship unter Wiederaufnahme der Diskussion um Civic Citizenship.
- Europäische Studie über existierende Systeme der Zertifizierung und Anerkennung nicht formalen Lernens, weitere Systematisierung entsprechender Dokumente und formale Anerkennung in den Bildungssystemen der Mitgliedsländer.
- Komplementierung des strukturierten Dialogs durch formale Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsregelungen für ausgewählte thematische Bereiche der Jugendpolitik.
- Klare Positionierung der Europäischen Union hinsichtlich der Möglichkeiten der Förderung gesellschaftlichen Engagements in formal strukturierten Bildungsinstitutionen.
- Klare Positionierung der europäischen Union hinsichtlich der gezielten Förderung des gesellschaftlichen Engagements von Kindern.
- Erarbeitung von Studien zu und Umsetzung von gezielten Projekten im Bereich Europäische Bürgergesellschaft.
- Präzise Beschreibung des Verhältnisses von lokaler und europäischer Ebene sowie deren geeignete Verknüpfung in Projekten.
- Erarbeitung eines aktualisierten Weißbuchs Jugend mit der Stärkung der europäischen Dimension.
- Systematische Klärung begrifflicher Definitionen zur Etablierung einer wissenschaftlichen europäischen Fachdiskussion zur Thematik.

Die Bertelsmann Stiftung sollte als wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteur mit stark internationaler Ausrichtung ausgewählte Punkte der genannten Empfehlungen aufnehmen und durch gezielte Projektarbeit und Unterstützung voran bringen. Dies wäre im Sinne der Anstöße der Europäischen Union selbst und wird die Position von Bürgergesellschaft auf europäischer Ebene insgesamt profilieren.

6 Anhang: Struktur der Förderprogramme

6.1 Programm JUGEND 2000 – 2006

Aktionsbereiche

Aktion 1 Jugend für Europa

- 1.1 Gemeinschaftsinterner Jugendaustausch
- 1.2 Jugendaustausch mit Drittländern

Aktion 2 Europäischer Freiwilligendienst

- 2.1 Europäischer Freiwilligendienst innerhalb der Gemeinschaft
- 2.2 Europäischer Freiwilligendienst in Zusammenarbeit mit Drittländern

Aktion 3 Initiativen im Jugendbereich

Aktion 4 Gemeinsame Aktionen

Aktion 5 Flankierende Maßnahmen

- 5.1 Ausbildung und Zusammenarbeit der Akteure in der Jugendpolitik
- 5.2 Information junger Menschen und Studien über die Jugend
- 5.3 Information und Sichtbarkeit der Aktionen
- 5.4 Unterstützungsmaßnahmen

6.2 Programm JUGEND IN AKTION 2007 – 2013

Aktionsbereiche

Aktion 1 Jugend für Europa

- 1.1 Jugendbegegnungen
- 1.2 Jugendinitiativen
- 1.3 Jugenddemokratie-Projekte

Aktion 2 Europäischer Freiwilligendienst

Aktion 3 Jugend in der Welt

- 3.1 Zusammenarbeit mit den Nachbarländern des erweiterten Europas
- 3.2 Zusammenarbeit mit anderen Ländern

Aktion 4 Unterstützungssysteme für junge Menschen

- 4.1 Förderung von Einrichtungen, die auf europäischer Ebene im Jugendbereich tätig sind (NGOs)
- 4.2 Unterstützung des Europäischen Jugendforums
- 4.3 Ausbildung und Vernetzung von Akteuren in der Jugendarbeit
- 4.4 Projekte zur Förderung von Innovation und Qualität
- 4.5 Informationsmaßnahmen für junge Menschen und in der Jugendarbeit und in Jugendorganisationen Tätige
- 4.6 Partnerschaften
- 4.7 Unterstützung der Programmstrukturen
- 4.8 Valorisierung

Aktion 5 Unterstützung der europäischen Zusammenarbeit im Jugendbereich

- 5.1 Jugendseminare und jugendbezogene Veranstaltungen während der kommenden EU-Präsidentschaften
- 5.2 Unterstützung von Tätigkeiten zur Verbesserung des Verständnisses und des Kenntniserwerbs im Jugendbereich

7 Literaturverzeichnis

- Ausschuss der Regionen. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen. „Beteiligung und Information von Jugendlichen. Folgemaßnahmen zum Weißbuch 'Neuer Schwung für die Jugend Europas'. EDUC-IV-009. 69. Plenartagung 23. März 2007.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) / Reinhard Fatke, Helmut Schneider. Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven. Gütersloh 2005.
- Birzea, Cesar. "Pilot Course on European Citizenship, organised by the Partnership between the European Commission and the Council of Europe ." Vortrag. Straßburg 2002.
- Bauböck, Rainer. „Civic citizenship“. Managing Integration. (CD-ROM). Hrsg. Rita Süßmuth und Werner Weidenfeld. Gütersloh 2004.
- Bundesrepublik Deutschland, und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Fragebogen „Freiwilligenarbeit“ mit Antworten der Bundesregierung. Anhang mit Online-Umfrageergebnissen unter Jugendlichen. Berlin 2004.
- Europäische Kommission. GD Bildung und Kultur. Programm JUGEND IN AKTION. Programmhandbuch. Brüssel 2007.
- Europäischer Rat. Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel 1999.
- Europarat und Europäische Kommission: Citizenship, Youth and Europe. T-Kit on European Citizenship. Straßburg 2003.
- Himmelmann, Gerhard, und Dirk Lange (Hrsg.). Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung. Wiesbaden 2005.
- Jugend für Europa. „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchführung des Programms „JUGEND IN AKTION“ 2007-2013. Vorläufige Bewertung aus Sicht von Jugend für Europa – Deutsche Agentur für das EU-Aktionsprogramm JUGEND.“ Bonn 2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Weißbuch der Europäischen Kommission. Neuer Schwung für die Jugend Europas. KOM(2001) 681 endgültig. Brüssel 2001.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Auswertung der Antworten der Mitgliedstaaten auf die Fragebögen der Kommission zur Partizipation und Information der Jugendlichen. SEK(2003) 465. Brüssel 2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Bericht der Kommission. Zwischenevaluierung des Aktionsprogramms Jugend 2000-2006 (Berichtszeitraum 2000-2003). KOM(2004) 158 endgültig. Brüssel 2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion. KOM(2005) 494 endgültig. Brüssel 2005.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung der Kommission an den Rat zur europäischen Politik im Bereich der Beteiligung und Information von Jugendlichen. Folgemaßnahmen zum Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend Europas“: Umsetzung der gemeinsamen Zielsetzungen für die Beteiligung und Information von Jugendlichen im Hinblick auf die Förderung einer aktiven Unionsbürgerschaft von Jugendlichen. KOM(2006) 417 endgültig. Brüssel 2006a.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. The European Structured Dialogue with young people. Basic concept and activities 2007-2008 (Information from the Commission). Brüssel 2006b.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft umsetzen. Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. Europäische Kommission 2006. KOM(2006) 479 endgültig. Brüssel 2006c.
- Olk, Thomas, und Roland Roth. Mehr Partizipation wagen. Argumente für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Gütersloh 2007.
- Rat der Europäischen Union. Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat. Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Evaluierung des Programms Jugend 2000-2006 (Berichtszeitraum 2000-2003). 13509/04. Brüssel 2004.
- Rat der Europäischen Union. Entwurf einer Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele im Bereich Einbeziehung und Information der Jugendlichen im Hinblick auf die Förderung ihres europäischen Bürgersinns – Annahme 13555/06. Brüssel 2006.
- Working Groups Youth Event. "Equal Opportunity and Social Participation for all Children and Youth", Cologne, 13-16 April 2007. Conclusions of the Working Groups and Action Plan. Köln 2007.