



Werner Lindner | Winfried Pletzer (Hrsg.)

Kommunale Jugendpolitik

BELTZ JUVENTA

Werner Lindner | Winfried Pletzer (Hrsg.)
Kommunale Jugendpolitik

Werner Lindner | Winfried Pletzer (Hrsg.)

Kommunale Jugendpolitik

BELTZ JUVENTA

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-3463-9 Print
ISBN 978-3-7799-4529-1 E-Book (PDF)

© 2017 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Ulrike Poppel
Satz: Helmut Rohde, Euskirchen
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH, Bad Langensalza
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autoren und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

I. Kommunale Jugendpolitik: Grundsätze und Strukturen	9
(Kommunale) Jugendpolitik – ein Zwischenstopp <i>Werner Lindner</i>	10
Kommunale Jugendpolitik: Anforderungen, Qualitätskriterien und Reflexionen <i>Werner Lindner/Winfried Pletzer</i>	29
Kommunale Jugendpolitik: Anforderungen und Begründungen <i>Reiner Prölß</i>	43
Kommunale Jugendpolitik im Zusammenspiel der verschiedenen kommunalen Ebenen <i>Uwe Lübking</i>	59
Kommunale Jugendpolitik: Rahmenbedingungen, Leitlinien, Gestaltung <i>Winfried Pletzer</i>	71
II. Kommunale Jugendpolitik: Gestaltungsebenen	111
Strategische Aufgaben der Jugendämter im Rahmen ihrer Planungsverantwortung <i>Bernd Kammerer</i>	112
Kommunale Jugendpolitik und Regionalentwicklung in ländlichen Räumen: Chancen zur Profilierung der Jugendarbeit in der Kommune? <i>Joachim Faulde</i>	133
Kommunale Jugendpolitik in Städten und Großstädten <i>Michael May/Arne Schäfer</i>	149
Rolle und Funktion von Jugendringen in der kommunalen Jugendpolitik Empirische Hinweise <i>Eric van Santen/Liane Pluto/Mike Seckinger</i>	161

Handlungsspielräume und -strategien bei knappen Kassen <i>Stephan Grohs/Renate Reiter</i>	176
III. Gelingende Kommunale Jugendpolitik:	
Faktoren zur Realisierung	191
„... dass, wenn die Jugendlichen was sagen, dass dann auch Gewicht hat“ Teilhabe als Thema der Jugendpolitik <i>Peter-Ulrich Wendt</i>	192
„Empirie und Politik“ – Praxisforschung als Beitrag zur Jugendpolitik <i>Maria Bitzan</i>	215
Kommunale Jugendpolitik im Jugendhilfeausschuss Möglichkeiten und Grenzen für das jugendpolitische Agieren <i>Sybille Nonninger</i>	232
Grundsätze der Politikberatung für die kommunale Jugendlobby <i>Marco Althaus</i>	252
Pragmatisches Management angesichts eingeschränkter Handlungsspielräume Eine „bescheidene“ Perspektive der Politikfeldanalyse <i>Lars Holtkamp</i>	270
Identifizierung und Gestaltung von Netzwerken in der Kommune <i>Herbert Schubert</i>	285
Der Ertrag der Gemeinwesenarbeit für die kommunale Jugendpolitik <i>Monika Alisch/Michael May</i>	298
IV. Kommunale Jugendpolitik: Praxisbeispiele	313
Vorbemerkung der Herausgeber zum Beitrag Matthias Vieweger	314
Tätigkeitsfelder des Jugendbeauftragten in einer Gemeinde: Erfahrungen und Lehren aus der kommunalen Jugendpolitik <i>Matthias Vieweger</i>	316
Jugendpolitik und Jugendarbeit in Jena Eine Analyse am Praxisbeispiel einer Kürzungsdebatte <i>Nicole Gottschling/Dennis Mohorn</i>	326

Jugendarbeit (mit PEP) trifft Jugendpolitik: Neue Strategien werden gebraucht <i>Bettina Krüdener</i>	336
Learning to fly: Jugendarbeit macht Jugendpolitik Ausgewählte Evaluationsergebnisse des PEP-Projektes <i>Rudi Neu/Volker Steinberg/Werner Lindner</i>	351
umdenken – jungdenken! Praxisprojekte einer einmischenden Jugendpolitik vor Ort <i>Sarah van Dawen-Agreiter</i>	367
Dass es morgen besser ist als heute ... Kommunale Jugendpolitik und Jugendarbeit im Landkreis Donau-Ries <i>Günter Katheder-Göllner</i>	380
Informationen zu den Autor/-innen	390

I. Kommunale Jugendpolitik: Grundsätze und Strukturen

(Kommunale) Jugendpolitik – ein Zwischenstopp

Werner Lindner

Seit ihrer erstmaligen Ausrufung im Jahr 2011 hat die „Neue und Eigenständige Jugendpolitik“ (NEJ) etliche Ausdifferenzierungen erfahren und wird aktuell auf mehreren Bühnen betrieben. Im Rahmen einer Multi-Level-Governance-Konstellation ist der bedeutsamste dieser Schauplätze, wie vielfach bekundet wird, die kommunale Ebene:

„Die Kommunen und die Regionen spielen hier eine wichtige Rolle, weil sie am nächsten an der Jugend dran sind. Man kann keine Jugendpolitik nur vom Ministertisch in Berlin aus machen (...), weil Jugendpolitik am Ende in den Kommunen lebt, in den Städten und Gemeinden“ (Jugendministerin Manuela Schwesig anlässlich der Auftaktveranstaltung Jugendstrategie 2015–2018: BMFSFJ 2015, S. 11; vgl. Lindner 2012b; Holtkamp/Grohs 2012; BMFSFJ 2013, S. 606 f).

Aus diesem Grund hätten sich alle Aktivitäten der NEJ daran zu bemessen, inwiefern sie geeignet sind, diese Umsetzung auf der kommunalen Ebene zu befördern – oder auch nicht. Allerdings ist die kommunale Ebene über kapillare Verbindungen mit anderen Politikebenen verknüpft und immer auch deren Einflüssen, positiven wie negativen, ausgesetzt. Hier nun machen sich insbesondere die offenen Fragen, Unentschlossenheiten und strukturellen Unzulänglichkeiten der Bundesebene bemerkbar und verdeutlichen, dass die NEJ bislang noch keinesfalls ein Stadium halbwegs gesicherter Existenz erlangt hat, sondern sich vielmehr in einem Modus fragil-hybrider Evolution und einstweilen eher schwacher Institutionalisierung befindet. Bereits der probeweise Vergleich mit anderen Politikfeldern und -initiativen zeigt, dass sich die NEJ ungeachtet aller inhaltlichen Fragwürdigkeiten (vgl. hierzu die Beiträge in Luedtke/Wiezorek 2016) bislang eher zögernd bis planlos vorantastet: Würde etwa die Energie- oder Gesundheitspolitik der Bundesrepublik mit ähnlich zaghafter Verschüchterung und unter allenfalls freiwilligen, von gutem Zureden begleiteten Be-

mühungen betrieben, wären berechtigte Zweifel an der Ernsthaftigkeit eines solchen Vorhabens zu erwarten. Am Gegenbeispiel der ab dem Jahr 2004 initiierten bundesweiten Etablierung von Ganztagschulen über das mit mehreren Milliarden Euro unterfütterte „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“ ist abzulesen, wie durchsetzungsstarke Politikgestaltung durch die Bundesebene durchaus auch aussehen könnte¹.

In diesem Kontext dürfte der von Loer/Reiter/Töller (2015) diskutierten Fragestellung „Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?“ aktuelle Relevanz erwachsen im Hinblick auf die dort vorgelegten Prämissen, dass „Institutionen die Entstehung von Politikfeldern verursachen, begünstigen oder behindern (können)“ (ebd., S. 14), und dass „Zuständigkeiten und Aktivitäten auf höherer territorialer Ebene, insbesondere im Rahmen der EU, (...) die Etablierung von Politikfeldern fördern (können)“ (ebd. S. 22). Hervorzuheben ist insbesondere die hier formulierte These, dass Politikfelder entstehen, *wenn es Akteure gibt, die daran ein Interesse haben*:

„Am wichtigsten sowohl für die Verhinderung als auch für die Beförderung der Entstehung von Politikfeldern sind Akteure und deren Interessen, gefolgt von Institutionen, die ebenfalls (...) die Entstehung von Politikfeldern behindern oder fördern können“ (ebd. S. 22).

Hier wären zudem die Thesen von Blätte (2015) zu berücksichtigen, der darauf verweist, dass Politikfelder – im Ensemble von Institutionen, Akteuren und Issues (fokussierende Probleme, Ereignisse) – *grundlegend als „diskursiv konstruierte soziale Räume“* (ebd., S. 94, Hervorh. WL) zu verstehen sind:

„Akteure produzieren und reproduzieren diskursive Strukturen in Handlungsfeldern. Sie können zugleich auch Diskursunternehmer werden. (...) Über das Repertoire der Deutungen bilden sich Akteurszusammenhänge, sie ordnen die Akteure Diskurskoalitionen zu. Diskurskoalitionen sind Träger der Auseinandersetzung um Gültigkeit und Vorherrschaft von Deutungen“ (ebd. S. 96; vgl. Münch 2016, S. 52 ff).

Angesichts dieser Befunde ist zu konstatieren, dass eine für die NEJ noch zu identifizierende und hinreichend durchsetzungsstarke Diskurskoalition sich

1 Dass sich im Gefolge dieses, maßgeblich von der Bundesebene aus initiierten Programms auch erhebliche Folgeprobleme ergaben, die von einer Neuen und Eigenständigen Jugendpolitik nicht unbedingt noch einmal wiederholt werden müssen, zeigen die Beiträge in Hascher u. a. 2015.

einstweilen in einem labilen Suchprozess vorantastet. Denn die nach wie vor maßgebliche (und leider entscheidende) Schwäche der aktuellen NEJ darin liegt, dass sie bislang wesentlich auf geneigter Programmatik, appellativer Rhetorik und sonderbaren Hoffnungsformeln beruht (positives Jugendbild, Jugend als Zukunftsfaktor², Jugend als knappe Ressource im demografischen Wandel³). Zu beobachten ist gewissermaßen die „Geburt“ eines neuen Politikfeldes; aber die hierfür maßgeblichen Akteure sind einstweilen verstreut, unsicher bzw. ihrer Akteursmacht offensichtlich nur sehr unzureichend bewusst. Mit einer solchen Politikgestaltung kann man zwar Gutwillige und Wohlmeinende überzeugen, aber wohl kaum wirkliche Gestaltungskräfte freisetzen, geschweige denn im politischen Kampf um Macht, Einfluss und knappe Ressourcen effektive Durchbrüche erringen. Solange für die NEJ keine legitimationsstarken *und durchsetzungsfähigen* Deutungen (und in deren Gefolge institutionelle Sedimentierungen) etabliert werden, verbleibt diese in einem hybriden Zwischenraum. Das Beispiel in Blätte (2015, S. 106) aufgreifend, könnte man ansonsten ebenso gut eine „Neue und Eigenständige Brillenträger-Politik“ fordern, da es womöglich mehr Brillenträger als Jugendliche in Deutschland gibt.

Derartige Beanstandungen dürften von den Protagonisten der NEJ gemäß der Maxime „Politik ist die Kunst des Möglichen“ entgegnet werden, „mehr Jugendpolitik“ sei eben zurzeit nicht möglich; im Übrigen widerspreche eine vielleicht noch von Ungeduld getriebene Kritik dem vielbeschworenen Motto Max Webers von der Politik als dem langsamen Bohren dicker Bretter. Eine solche Auffassung aber kann kein Grund sein, darauf zu verzichten, der NEJ (auf allen politischen Ebenen) ihre einstweilen unein gelösten Potenziale gegenüber zu stellen.⁴ Dies gilt zunächst für die Bundesebene selbst. Denn jenseits rhetorischer Bekenntnisse und ambitionierter Programmformeln sind hier keinerlei strukturierte, überzeugende und weiterführende Gestaltungselemente erkennbar, die ansonsten zum übli-

2 In Anbetracht der These, dass ein erfolgreiches „framing“ von Themen/Problemen an bestimmte langlebige Ideale oder sog. „Meta-Narrative“ anknüpfen muss (Münch 2016, S. 118 f; vgl. Gadinger u. a. 2016), kann eine Verkopplung der NEJ an den „Mythos Jugend“ (Kobner/Janz/Trommler 1985) konstatiert werden.

3 Die ebenso naheliegende wie ertragreiche Ausrichtung der NEJ am Capability-Ansatz, z. B. als Ausweitung von Möglichkeitsspielräumen oder Befähigung Jugendlicher für ein Leben, das mit guten Gründen wertgeschätzt werden kann, ist hingegen nicht zu beobachten (vgl. Schrödter 2013, Clark 2015).

4 Was an dieser Stelle forschungsmethodologisch eigentlich ansteht, wäre eine wissenssoziologisch grundierte kritische Diskursanalyse (Jäger 1993, Keller 2011, Keller u. a. 2010) der Neuen und Eigenständigen Jugendpolitik, die hier aber lediglich als Desiderat formuliert werden kann.

chen Politikgeschäft zählen: in Sachen NEJ gibt es bislang keinen Kabinettsbeschluss, keine Grundsatzrede der zuständigen Ministerin im Parlament, keine Bundesratsinitiative, keine Bundestagsdebatte, keine Verankerung in der Bundesgeschäftsordnung, keinen Auftrag des zuständigen Ausschusses, keine Bund-Länder- oder interministerielle Arbeitsgruppe (Stichwort „Querschnittspolitik“), keinen Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz. Auch die bereits von der Jugendberichtskommission des 14. Kinder- und Jugendberichts geforderten institutionellen Konsequenzen z. B. danach „alle für Jugend relevanten Politikfelder aus ihren bisherigen Zuständigkeiten herauszulösen und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zuzuordnen“ (BMFSFJ 2013, S. 31) wie auch die Etablierung eines eigenen für Jugendpolitik zuständigen Staatssekretärs wurden – einstweilen – abgeblockt, nicht der weiteren Befassung für erforderlich gehalten, d. h.: erfolgreich *depolitisiert*. Ebenso wird die NEJ mit einer ganzen Reihe von flankierenden Aktivitäten wie auch bereits bestehenden Programmen gebündelt, die ein konsistentes Politikprogramm eher suggerieren als manifestieren. Weil es an der diskursiven, materiellen und strukturellen Substanz fehlt, werden symbolische Ersatzhandlungen, vorzugsweise im Bereich Partizipation (s. u.) oder über sog. „Innovationsprojekte“ inszeniert, wobei die aktuelle Ausschreibung dieser „Innovationsprojekte“⁵ durch ihre explizite Abweisung von wissenschaftlichen Begleitungen, Forschungen und Evaluationen allenfalls offenbart, dass die Akteure der Bundesebene an jedweder Reflexivität oder gar Wirkungserkenntnissen ihrer eigenen Politikansätze (!) offensichtlich überhaupt gar kein Interesse haben. Den bis dato traurigen Tiefpunkt der auf Bundesebene herrschenden Konzept- und Mutlosigkeit markiert die für 2017 geplante Einsparung (angesichts von Rekord-Steuereinnahmen!) der Bundesmittel für Jugendverbände – also exakt derjenigen Akteure, welche die NEJ mit umzusetzen hätten.

Ein bloßes Beschwören der Jugendpolitik als prozessoffene Entwicklungsaufgabe, derzufolge eben der Weg das Ziel sei, vermag nur mühsam darüber hinweg zu täuschen, dass es bislang an wegweisenden Impulsen fehlt und man auf der Stelle tritt. Positiv bei alledem ist bestenfalls zu notieren, dass die versuchsweise Implementation der NEJ auf der kommunalen Ebene und in den o. g. Innovationsprojekten immerhin in einer Laufzeit erfolgt, die über die aktuelle Legislaturperiode der Bundesebene hinaus reicht, wobei zugleich die dabei notorisch mitlaufenden Probleme (unzureichende Ressourcen für die Umsetzung, keine überzeugende Anschluss-

5 <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=226908.html> (30.08.2016)

Strategie für die weitere Implementation) die üblichen Schwächen sog. „Leuchtturm-Projekte“ offenbaren.

Zum jetzigen Zeitpunkt fällt es immer noch schwer, präzise zu definieren, was genau kommunale Jugendpolitik ist, wie sich dieses neue Politikfeld strukturiert und durch welche empirisch nachweisbaren Indikatoren es sich auszeichnet (vgl. Lindner/Pletzer i.d.B.; vgl. Haunss/Hofmann 2015 und weitere Beiträge des zugehörigen dms-Themenheftes). Übergreifende Erkennbarkeit und Messbarkeit der Zielerreichung von Jugendpolitik setzte voraus, dass generalisierte Indikatoren für Jugendpolitik beobachtet und Werte systematisch zugeordnet werden können; hier wäre zudem eine Bestandsaufnahme darüber erforderlich, welche bereits vorhandenen Strukturen, Einrichtungen und Instrumente hierzu förderlich sind. Zudem muss durch die Politik definiert werden, welches Maß an Jugendpolitik überhaupt erreicht werden soll, wobei Konzepte lediglich einzelner Ressorts hier kaum hilfreich sind – auch in diesen Punkten ist bislang eher Fehlanzeige zu vermelden. Reflektierende und generalisierende Erwägungen zu Sinn und Zweck von Jugendpolitik sind zweifellos erforderlich, dürften aber im laufenden Prozess und den damit verbundenen kommunalen Implementierungen immer auch umgelenkt, vernachlässigt bzw. uminterpretiert werden. Zudem ist – analog zur Etablierung von Ganztagschulen – kaum zu erwarten, dass in der unstillen Dynamik dieses Politikfeldes zugewartet wird, bis fachwissenschaftliche Reflexionen einen ungefähr konsensuellen Sättigungsgrad erreicht haben, da dieser erst zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines „politikfeldgenetischen Prozesses“ (Blätte 2015, S. 108) zu erwarten ist.

Geht man von einer Pluralität von Politikfeldern aus, die explizit oder implizit die Lebenslagen junger Menschen beeinflussen, dann können derartige „Jugendpolitiken“ „gesellschaftliche und politische Debatten über und für die Jugend (darstellen), die sich in spezifischen Programmen, Maßnahmen normativen Regulierungen einschließlich besonderer Gesetzgebungen niederschlagen“ (Luedtke/Wiezorek 2016a, S. 7). In Verflechtung mit, aber gleichwohl spezifischer Abgrenzung zu anderen Politikebenen umfasst kommunale Jugendpolitik demnach die Gesamtheit aller politischen, institutionellen, verbandsbezogenen und bürgerschaftlichen Bemühungen, die Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen, unter konsistenter Wahrnehmung ihrer Interessenlagen auf der kommunalen Ebene zu gestalten.

Aktuell müsste die Frage nach dem Status und der Qualität derartiger „Jugendpolitiken“ in den Kommunen und Bundesländern insbesondere Ostdeutschlands selbst nach über fünfjähriger Vorlaufzeit immer noch eine

Vermisstenanzeige nach sich ziehen. Sofern das Demografie-Argument als eine der zentralen Begründungsfiguren der NEJ aufgegriffen zu werden verdient, ist es zumindest erstaunlich, dass gerade in den Neuen Bundesländern kein wirkliches Interesse an einer ernsthaften Umsetzung der NEJ zu bestehen scheint. In Thüringen steht die NEJ zwar im Koalitionsvertrag, greifbare Ansätze zur Realisierung sind bislang allenfalls zu erhoffen; im aktuellen Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalts⁶ kommt der Terminus ‚Jugendpolitik‘ nicht einmal vor. Gegenwärtig existiert eine halbwegs identifizierbare Jugendpolitik – unter allerdings variierenden Begrifflichkeiten – lediglich in Rheinland-Pfalz (JES; vgl. auch hier die Ausführungen zum aktuellen Koalitionsvertrag⁷), ansatzweise in Nordrhein-Westfalen (Einmischende Jugendpolitik), im Weiteren, aber mit erheblichen Verdünnungen in Baden-Württemberg (Zukunftsplan Jugend; vgl. Miehle-Fregin 2016, vgl. akt. Koalitionsvertrag⁸) und schließlich in Bayern, dort allerdings kommunal ausgeprägt und bezeichnenderweise weitestgehend jenseits landespolitischer Regelungen und Unterstützungen. (Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die spezifische *Vorreiter-Rolle der Länder* bei der Etablierung eines neuen Politikfeldes, vgl. Bätte 2016, S. 105 f.)

Auch wenn Jugendpolitik dem Anspruch nach alle Politikbereiche, -ebenen und deren Akteure umfasst, die irgend auf das Aufwachsen von Jugendlichen Einfluss nehmen, so erfolgt in diesem Band deren *Engführung zunächst auf das Arbeitsfeld Jugendarbeit* gem. §§ 11, 12 SGB VIII. Damit wird keineswegs die Reduktion von Jugendpolitik auf *Jugendhilfepolitik* intendiert und auch nicht verkannt, dass hier zweifellos auch andere Akteure und Institutionen als Gestalter, Mitspieler oder Stakeholder zu berücksichtigen wären. Aber solange 1. eine politikebenen-übergreifende Politikfeldanalyse aussteht, die 2. zielorientierter als zuvor in eine gemeinsame Gestaltung einzubeziehen wäre, ist die Jugendarbeit, ungeachtet vielfacher interner Ausdifferenzierungen und Binnenproblematiken, gegenwärtig die erste Adresse, um in den nächsten Schritten produktiv voran zu kommen.

Damit wird nicht ohne Grund die *Verbindungs- und Überkreuzungszone von Jugendpolitik und Jugendarbeitspolitik* markiert – denn die eine ist ohne die andere nicht zu haben: *Ohne Jugendarbeit keine Jugendpolitik*. Dies zum einen, weil zum aktuellen Zeitpunkt schlichtweg keine anderen überzeu-

6 www.mz-web.de/blob/23921574/.../d-vertrag-200416-data.pdf (25.04.2016)

7 <http://www.spd-rlp.de/koalitionsvertrag/> (25.04.2016)

8 <http://www.swr.de/landesschau-aktuell/bw/gruene-und-cdu-in-bw-sind-sich-einig/-/id=1622/did=17367996/nid=1622/1t8hftq/> (02.05.2016)

genden Stellschrauben oder Treiber identifizierbar sind. Zum anderen, weil gerade bei den Akteuren und Institutionen in diesem Sektor eine spezifische Expertise in Sachen Jugend zu verorten ist. Weiterhin, weil in den bisherigen Artikulationen und Ausformungen unterschiedlichster Ansätze von Jugendpolitik insofern immer wieder die Ausrichtung auf dieses sozialpädagogische Handlungsfeld zu verzeichnen ist, da sich hier ganz offensichtlich probate Ansatzpunkte und Strukturen für deren weitere Initiierung, Transmission und Verankerung finden (was sich im weiteren Entwicklungsverlauf durchaus ändern kann). Und schließlich, weil der bisherige Prozess der NEJ maßgeblich im Top-Down-Verfahren initiiert wurde, die einzigen flächendeckenden Garanten für die erforderlichen Bottom-Up-Ansätze sich aber im Handlungsfeld der Kinder- und Jugendarbeit finden.

Soweit auch der Diskurs über Jugend und Jugendpolitik zweifellos den Regeln eines „sozialen Kampffeldes“ (Dahmen/Ley 2016; vgl. Blätte 2015) unterliegt, innerhalb dessen verschiedene Frames, Deutungsmuster, Geltungs- und Definitionsansprüche in Stellung gebracht werden, kann die Jugendarbeit insofern ihre Expertise für die NEJ nicht nur reklamieren, sondern in einer plausiblen Programmkongruenz und qua ihrer genuinen Strukturmerkmale und Kompetenzen präzise definieren: Jugendarbeit ist ein allgemeines Regelangebot für alle Jugendlichen; die hier tätigen sozialpädagogischen Akteure verfügen über breites und alltagsnahes Wissen zu Themen, Interessen und Problemen Jugendlicher wie auch ihrer differenten Lebenslagen und Lebenswelten; sie sind im alltäglichen nahen Kontakt mit ihren Adressaten und verfügen über ausgewiesene Spezial-Kompetenzen in den Themenfeldern Partizipation, Pädagogik der Anerkennung, Subjektorientierung, Bildung, Beratung und Lebensbewältigung/Lebensgestaltung. Die Jugendarbeit ist weithin das einzige Handlungsfeld in der gesamten Sozialpolitik bzw. der Sozialen Arbeit, in dem alle jungen Menschen ohne einen durch Probleme, Erziehungsbedürftigkeiten, Defizite oder Mängel vorgeprägten Blick zwanglos und selbstbestimmt, jenseits von kommerziellen oder anderen instrumentellen Absichten ihren Interessen verantwortungsvoll nachgehen und sich dabei noch in Bildungsprozessen engagieren können.

Und so fokussieren sich viele Programm-Elemente und Begründungsformeln der NEJ in Ermangelung anderer Politikzugänge, aber auch durchaus plausibel auf dieses sozialpädagogische Arbeitsfeld (vgl. Lindner/Pletzer i.d.B., Koordinierungsstelle 2016). Jedoch trägt auch hier bereits die immer drastischere Kluft zwischen Appellen (15 % der Jugendhilfemittel für die Jugendarbeit) und den real eingesetzten Finanzmitteln (aktuell: 4,5 %; vgl. KOMDat3/2015, S. 12) kaum zur Durchsetzungskraft der NEJ bei. Spätes-

tens an dieser Stelle dürfte – nicht zuletzt von den vielfach adressierten Kommunen – das „Konnexitätsprinzip“ gem. § 104 a Abs. GG ins Spiel gebracht werden, demzufolge für ein gewünschtes Programm innerhalb eines Politikfeldes der Initiator den Umsetzungsebenen auch die hierzu erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen hätte: die Ausgabenverpflichtung folgt der Aufgabenverpflichtung.

Zu der augenscheinlichen Dürftigkeit dieser Ressourcenausstattung gesellen sich weitere inhaltliche Ungereimtheiten. Unverständlich ist zum Einen, warum der gesamte bisherige Begründungsdiskurs zur NEJ auf eine offensive Ausbuchstabierung des § 1 SGB VIII verzichtet: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“; und weiter heißt es in Absatz 3: „Jugendhilfe soll zur Verwirklichung dieses Rechts (...) dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“ In dieser Hinsicht sind auch die Aktivitäten um den sog. „Jugend-Check“ eher als verwirrende Parallel-Aktionen einzustufen, weil diese offensichtlich am bestehenden § 8 SGB VIII vorbeilaufen und zudem die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in etlichen Kommunalverfassungen (z. B. Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Baden-Württemberg) ignorieren. Weitere, einstweilen ungelöste Fragen allein im Kontext des Jugend-Checks können hier nur angerissen werden: etwa, inwiefern eine solche Initiative, aus der Lobbyistenperspektive und bemessen am üblichen Procedere eines Gesetzentwicklungsverfahrens nicht viel zu spät ansetzt; inwiefern der Check lediglich für Bundes-, nicht aber für Landes- (z. B. die Jugendliche maßgeblich betreffenden Schulgesetze!) oder Kommunalgesetze gelte und inwiefern hiervon auch unterhalb der Gesetzesebene zu verortende Bestimmungen, Erlasse und Rechtsverordnungen erfasst werden. Werden diese u. a. Kritiken nicht ernst genommen, ist damit zu rechnen, dass die Bemühungen um einen Jugend-Check zwar vordergründig umgesetzt, in der politischen Realität jedoch problemlos umgangen und unterlaufen werden.

Flankiert, realistischer: garniert wird das Ganze darüber hinaus über vornehmlich öffentlichkeits- bzw. aufmerksamkeitsfokussierte Kampagnen sowie über das Internet initiierte sog. „E-Partizipations-Tools“, denen auf Grund ihrer inhärenten Unverbindlichkeit eher die Qualitäten untauglicher Dekorationswerkzeuge in Sinne einer „simulativen Demokratie“ (Blühdorn 2013, Glaab 2016) zu attestieren wären. Mit Verweis auf Alcantara u. a. (2016) ist hier und zusätzlich von Belang

„dass gerade einige der neuen Online-Formate (...) eine Nähe zum neoliberalen Demokratiekonzept aufweisen. Dies liegt vor allem an der vergleichsweise kostengünstigsten Durchführung (...) und dem Fokus auf der Artikulation von Präferenzen und Meinungen. Hier einen deliberativen Diskurs von Argumenten und Gegenargumenten organisieren zu wollen, stößt schnell an die Grenzen des unpersönlichen Austragungsortes, dem Internet.“ (ebd., S. 73)

Und so werden im Korrespondenzfeld von Jugendarbeit und Jugendpolitik an bestehenden Strukturen vorbei fragwürdige Parallel-Aktivitäten initiiert, wohingegen dort, wo explizit von der Bundesebene aus sinnvolle Akzente gesetzt werden könnten, eher Passivität vorzufinden ist. Dies gilt insbesondere dort, wo Rechtsansprüche gem. SGB VIII in Sinne der NEJ seit langem hätten verdeutlicht und bestärkt werden können, z. B.

- in der nach wie vor keineswegs unmissverständlich geklärten Frage der Jugendarbeit als kommunaler Pflichtaufgabe,
- wie auch in der hochüberfälligen Ausbuchstabierung der nebulösen Formulierung einer „angemessenen“ Ausstattung der Jugendarbeit gem. § 79 Abs. 2,
- in der Pflicht zur einer an ausgewiesenen Qualitätskriterien ausgerichteten Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII oder
- im Fachkräftegebot gem. § 72 SGB VIII.

In all diesen Punkten hätte seitens der Bundesebene längst für (mehr) Rechtsklarheit gesorgt werden können (z. B. durch unmissverständliche Rechts-Kommentierungen, exemplarische Musterprozesse oder im Kontext der aktuell anstehenden SGB VIII-Novellierungsbemühungen); geschehen ist: nichts. Stattdessen wiederholt sich das Muster der Insuffizienz: Während bestehende Grundlagen und zielgerechte Optionen einer Neuen und Eigenständigen Jugendpolitik vernachlässigt werden, werden derweil unproduktive Ersatz-Aktivitäten auf den Weg gebracht.

Es ergeben sich weitere Unzulänglichkeiten im Hinblick auf die designierten Akteure, welche als „Motoren“ die NEJ auf der kommunalen Ebene anzutreiben hätten. Hier ist zu verzeichnen, dass die meisten Akteure der Jugendarbeit heillos damit beschäftigt sind, überhaupt zu überleben und ihre Praxis und ihre Jobs irgendwie abzusichern. Verbleibende Energie für darüber hinaus reichende, ambitioniertere Entwicklungen der NEJ: Null. Auch wenn die Bundesjugendministerin betont, dass es „ein wichtiges Zeichen (sei), dass in Zeiten der Haushaltskonsolidierung nicht im Bereich Jugend gespart wird“ (BMFSFJ 2015, S. 13), so mag dies zwar für ihr eigenes

Haus gelten; auf den weiteren Ebenen der maßgeblichen Umsetzung sieht die Lage jedoch ganz anders aus:

„Die bundesweiten Ausgaben für die Kinder- und Jugendarbeit beliefen sich 2013 auf 1,64 Mrd. EUR und sind somit gegenüber dem Vorjahr um 4,2 % angestiegen (...), tarifbereinigt reduziert sich der Anstieg auf 1,5 %. Ausgabenzuwächse sind allerdings nur bei den Bundesausgaben mit 19,5 % und bei den Ausgaben in Westdeutschland mit 3,1 %, tarifbereinigt +0,2 % zu verzeichnen. In Ostdeutschland ergab sich erneut ein Rückgang um -1,1 %, tarifbereinigt sogar um mehr als -4 %.“ (Schilling 2015, S. 5)

Die aktuelle Datenanalyse zu den Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit bestätigt diesen Trend (Seckinger u. a. 2016, S. 29 u. S. 49 ff) und fügt ihm insbesondere im Hinblick auf die Attraktivität des Arbeitsfeldes weitere unerfreuliche Facetten hinzu: Die Personalausstattung insbesondere in ostdeutschen Landkreisen ist schlecht, in der Kinder- und Jugendarbeit gibt es den höchsten Anteil an befristeten Arbeitsverhältnissen (ebd.); der Ausstieg aus einer seit Jahren wiederkehrend konstatierten Abwärtsspirale ist nicht ersichtlich, die Finanzierung lahmt auf dem untersten Zumutbarkeits- und Erbärmlichkeitsniveau, die Anziehungskraft des Arbeitsfeldes (hohe Beschäftigungsrisiken, indiskutable Aufstiegschancen, haarsträubende Entlohnungsverhältnisse) driftet weiterhin auf verheerende bis ruinöse Dimensionen zu – und ein Ende ist nicht abzusehen:

„Ein Drittel der Jugendzentren erwartete zum Zeitpunkt der Befragung (weitere) Kürzungen (...), wobei etwa die Hälfte dieser Gruppe (48 %) hierfür bereits konkrete Hinweise erhalten hat und andere diese Entwicklung vermuten, ohne bereits über eindeutige Hinweise zu verfügen. Zwei Drittel der Einrichtungen, deren Etat von 2010 auf 2011 reduziert wurde, erwarten auch in Zukunft eine weitere Reduzierung ihres Etats. Also viele von denen, deren Finanzmittel gekürzt wurden, erwarten erneut Kürzungen.“ (Seckinger u. a. 2016, S. 53)

Dies sind die Realbedingungen, unter denen Jugendpolitik in den Kommunen nicht zuletzt durch die Jugendarbeit zur Umsetzung ansteht: in Konstellationen jugendpolitischer Indifferenz, die unter anderen Vorzeichen längst den Befund einer fachlichen Insolvenzverschleppung erfüllen dürften.

Zwar weist die Bundesjugendministerin unverdrossen auf ein „Entlastungspaket für die Kommunen“ hin, „weil wir wissen, dass die Mittel insbesondere für die sogenannte freiwillige Kinder- und Jugendarbeit massiv unter Druck geraten, weil so viele andere Leistungen die Kommunen belasten“ (BMFSFJ 2015, S. 15) – Auskünfte zur realen Lage der Kommunen

hingegen, etwa aus der aktuellen EY-Kommunenstudie 2015 oder dem neuen KfW-Kommunalpanel⁹ wie auch das hierzu recht sibyllinisch anmutende Bundes-Statement („In Anbetracht der oftmals klammen Kassen vor Ort bleiben natürlich auch die Finanzierungsmöglichkeiten *nicht ausgespart(!)*“; BMFSFJ 2015, S. 53, Betonung WL) dürften hier kaum weiterhelfen. Die Perspektive vorgegeblicher finanzieller Entlastungsmittel ist jedoch zu relativieren, sofern bedacht wird, was davon real bei den Kommunen und deren Jugendpolitik ankommt. Als exemplarisches Beispiel für ein derartiges Vorgehen kann die Aussage des Geschäftsführenden Direktors des Landkreistages Rheinland-Pfalz heran gezogen werden, demzufolge „Rheinland-Pfalz (...) sogar noch erhebliche Beträge aus der für die Kommunen gedachten allgemeinen Finanzausgleichsmasse des Bundes für die Eigenfinanzierung ab(zweige)“. (LJA-Info Landesjugendamt Rheinland-Pfalz, Okt. 2015, S. 1). Zusätzlich ist es vielfache und schlechte Erfahrung, dass gerade bei nicht zweckgebundenen Mitteln zunächst einmal der jeweilige Kämmerer die eingehenden Finanzen prüft und diese sodann gemäß ganz eigener kommunalpolitischer Prioritäten einsetzt.

Vor diesem Hintergrund darf auch die Einschätzung eines BMFSFJ-Ministerialen, „dass die Jugendlobby in Deutschland sehr gut aufgestellt sei“ (BMFSFJ 2015; S. 53) eher als vergiftetes Kompliment bar jeglicher Realität eingestuft werden, denn die realen Erfolge und strategischen Kompetenzen in der Jugendarbeit reichen bislang über einen bemühten Dilettantismus kaum hinaus (Lindner 2016) – andernfalls würde das Arbeitsfeld erfreulichere Rahmendaten aufweisen. Zudem erweisen die wenigen halbwegs reflektierten und dokumentierten Aktivitäten in Sachen Politikberatung/Lobbyarbeit der Jugendarbeit wie z. B. aus dem PEP-Projekt in Rheinland-Pfalz, dass es sich hierbei um eine hochkomplexe und anspruchsvolle Praxis handelt, die nicht einfach intuitiv und nebenbei erledigt werden kann. (Lindner/Neu/Steinberg 2014; Neu/Steinberg/Lindner i.d.B.; vgl. Ilg 2015, Kozicki 2012; Joos 2016)

Weiterhin muss, soweit aus den vorliegen Dokumenten und Materialien ersichtlich, im bisherigen Prozess der NEJ – erstaunlich genug – *das völlige Fehlen von genuin politischen, macht- und diskursorientierten, politikwissenschaftlichen bzw. kommunalpolitischen Denkansätzen* markiert werden.¹⁰

9 vgl. <https://html.ps-ey.de/node/172>; <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>, 26.04.2016)

10 Erste zarte Hinweise finden sich immerhin bei Lüders/Rauschenbach 2016; vgl. demgegenüber die macht-, politik- und kommunalwissenschaftlich orientierten Beiträge von Althaus,

Dies kann erneut und exemplarisch am Themenbereich Partizipation nachverfolgt werden: solange hier lediglich auf die alt bekannten und formalen Partizipationsinstrumente und -ansätze der Jugendhilfe Bezug genommen und im Weiteren Zuflucht zu eher kosmetischen E-Partizipations-Tools gesucht wird, dokumentiert sich eine naive macht-analytische Blindheit, die sich allenfalls in wohlmeinenden Absichten ergeht – und darin versandet. Solange dies so bleibt, erfüllt Partizipation allenfalls die Qualitäten eines „politischen Scherzartikels“ (Miessen 2012, S. 46). Dass Fragen von (kommunaler) Partizipation eng mit Machtfragen und darüber hinaus folgerichtig mit Finanzfragen (s. o.) verbunden sind, führt exakt dazu, dass allfällige Anrufungen gerade der Kommunen als ‚Grundschulen der Demokratie‘ „seit Jahrzehnten folgenlos (bleiben), (weil) die Kommunen kontinuierlich in begrenzten Spielräumen handeln (müssen)“ (Holtkamp 2013, S. 131). Wo der Konnex von Partizipation und hierzu erforderlichen Finanzressourcen mutwillig ignoriert wird, wird auch die Frage ausgeblendet, ob und wie Demokratie bei geringen Handlungsspielräumen überhaupt umgesetzt werden kann; und so wirkt Partizipation bei kaum vorhandenen Haushaltsspielräumen eher „zynisch“ (vgl. ebd., S. 145). Dies gilt in besonderem Maße dort, wo Bürgerbegehren bzw. hier: Jugendpartizipationen auch kostenträchtige, jedenfalls keine kostenneutralen Petitionen einbringen und sodann die Erfahrungen von Partizipation nicht nach ihren Bedarfs-, sondern vielmehr nach Kassenlage machen gemäß der Devise: „Partizipation? Finden wir gut. Darf halt nur nichts kosten.“ Die bisherigen Erfahrungen etwa mit Bürgerkommunen, Bürgerhaushalten oder Bürgerforen (Kersting 2008, Roth 2007, 2011) geben klare Hinweise darauf, dass die kommunalen Spitzenakteure in derartigen Fällen entsprechende Veto-Positionen installieren bzw. über ein vorausschauendes „Partizipationsmanagement“ etwaige Wünsche Jugendlicher von vornherein sorgfältig kanalisieren, regulieren ausbremsen und auch blockieren.¹¹ Hinzu kommt die Erfahrung, dass gerade bei ressourcenschwachen Bürgergruppen die Gefahr besteht, „dass Beteiligungsergebnisse aufgrund der niedrigen kommunalen Handlungsspielräume nicht umgesetzt werden und damit durch mehr Partizipation die Politikerverdrossenheit der Bürger (hier: der Jugendlichen, WL) eher

Grohs/Reiter, Holtkamp, May/Schäfer, Lindner/Pletzer, Schubert und Wendt i. d. B.; vgl. i. W. Lindner 2012a, 2012b, 2013, 2016.

- 11 Eine absichtsvoll infame Variante besteht darin, für kostenträchtige Projekte im Gegenzug Kompensationen bzw. Kompensationsvorschläge durch die Antragsteller selbst (!) einzufordern. Eine weitere Missbrauchsvariante besteht darin, Partizipationsvorhaben für Einsparungen einzusetzen.

verschärft als abgebaut wird.“ (Holtkamp 2013, S. 142). Der hier identifizierte „Trend zur Partizipationsenttäuschung durch mehr Partizipation“ (ebd.) dürfte sich mithin auch in Sachen NEJ bestätigen, und zwar in dem Maße, wie die o. g. Fragen unbeachtet bzw. unbearbeitet bleiben (vgl. hierzu den Beitrag von Wendt i.d. B.) Ohne greifbare Verbesserungen wäre hier allenfalls mit Julien Rappaport festzuhalten: „Having rights but no resources and no services available is a cruel joke.“ (Rechte zu haben, aber über keine Ressourcen und Mittel zu verfügen, ist ein grausamer Scherz; Rappaport 1981, S. 13).

Auch das bisher immer wieder bemühte Demografie-Argument („Jugend als knappe gesellschaftliche Ressource“) als bislang maßgebliches Motiv für eine gesteigerte Aufmerksamkeit auf junge Menschen wird derzeit durch die Zuwanderungsraten gerade jugendlicher Zuwanderer/Flüchtlinge erheblich relativiert. Denn hier sehen sich die NEJ wie auch die Kinder- und Jugendarbeit aktuell höchst gewandelten Aufmerksamkeits-, Themen- und in der Folge auch Finanzierungskonkurrenzen ausgesetzt. Auch wenn die Migrationsthematik alle bisherigen Selbstverständnisse und politischen Programme durcheinander schüttelt, so sind hier gleichwohl die Chancen für eine aktualisierte eigenständige kommunale Jugendpolitik zu sehen, die selbstverständlich auch junge Flüchtlinge und Zuwanderer zu berücksichtigen hat:

„Insbesondere die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und die Jugendverbände sind herausragende Orte zur Bildung von Identität, (sinnstiftender) Aktivitäten und Engagement. Sie können junge Flüchtlinge dabei unterstützen, in den zwingend notwendigen Kontakt mit anderen Jugendlichen zu kommen und ihnen helfen, sich am Zuwanderungsort zu integrieren und zu engagieren. Zugewanderte junge Flüchtlinge brauchen Foren für die Teilhabe an demokratischen Prozessen. Dafür ist die Unterstützung durch die Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit sowie die Jugendverbände unerlässlich.“ (AGJ 2015; vgl. Bundesjugendkuratorium 2016)

Die aktuelle und absehbar noch keineswegs abgeschlossene Zuwanderung junger Flüchtlinge/Zuwanderer dominiert als Herausforderung derzeit alle anderen Entwicklungsimpulse auch der Jugendarbeit und ist durchaus auch mit problematischen Aspekten verbunden, etwa in der Frage, ob die jungen Migrant/-innen nun etwa die Jugendarbeit dort noch „retten“ (können), wo sie ansonsten kaum mehr zu retten ist. Angesichts der Vielzahl junger Menschen aus anderen Ländern ist ebenso zu beobachten, dass fachliche sozial-

pädagogische Standards kaum mehr ernst genommen werden¹², Jugendfreizeit- und -bildungsstätten kurzerhand zu Unterkünften umgewidmet und zugesagte Stellenbesetzungen beschleunigt anderswo realisiert werden. Die – exemplarische – Situation in Niedersachsen wird deutlich in einer Beschlussvorlage für den Landesjugendhilfeausschuss:

„Der Niedersächsische Landesjugendhilfeausschuss kritisiert (...) sehr deutlich, dass in manchen Kommunen Aufgaben und Angebote der Jugendarbeit, des Kinder- und Jugendschutzes und der Jugendsozialarbeit nach wie vor zur Bewältigung dieser zusätzlichen Aufgabe eingeschränkt werden. So sind z. B. in der Region Hannover – voraussichtlich noch bis zur 2. Jahreshälfte – sämtliche Mitarbeiter/-innen des Jugendschutzes und des Team Jugendarbeit für die Betreuung und Unterbringung von UmA abgeordnet worden. Alle geplanten Angebote des öffentlichen Trägers der Jugendarbeit wurden eingestellt. Auch das Jugend-Gästehaus sowie das Seminarhaus der Region Hannover wurden für den Seminarbetrieb geschlossen. Mitarbeitende aus Fachberatungsstellen können zugesagte Präventionsleistungen zur Installation von Schutzkonzepten z. B. in Sportvereinen nicht mehr durchführen, da ihre Unterstützung und Beratung in der Arbeit mit (jungen) Geflüchteten benötigt wird und ihre ohnehin geringen zeitlichen und personellen Ressourcen dadurch erschöpft werden. In Braunschweig wurden UmA in städtischen Jugendzentren untergebracht, die dadurch nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang für die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung stehen.“ (LJHA Niedersachsen 2016)

Wird Jugendarbeit zudem in verquerten Erwartungen als Notnagel missverstanden, läuft sie Gefahr ihren offenen Charakter zu verlieren, indem die Jugendfreizeitstätten zu „Flüchtlingszentren“ werden, in die andere Jugendliche nicht mehr hinein gehen. Und nicht zuletzt die aktuelle Mischung aus Zuwandererthematik und Terroranschlägen ergibt eine nicht unproblematische Konjunktur für Salafismusprävention und muslimische Jugendarbeit, die dann nicht mehr unter jugendpolitischen bzw. jugendpädagogischen, sondern unter präventions- und sicherheitspolitischen Vorzeichen abläuft (vgl. Hafener 2015, Ceylan 2016, Thimmel/Chehata 2015, Deinet 2016). Nachdem aktuell nun auch erste islamistisch motivierte Gewalttaten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund i.w.S. die bundesdeutsche Politik und Öffentlichkeit alarmiert haben, wäre dies zum einen eine Gelegenheit,

12 Vgl. hier das z. B. Positionspapier: Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften – Professionelle Standards und sozialpolitische Basis. In: <http://fluechtlingssozialarbeit.de/> (23.03.2016)

angesichts allfälliger Pauschalisierungen an die Maximen der „Neuen und Eigenständigen Jugendpolitik“ zu erinnern, die auch für junge Zuwander/-innen zu gelten hätten: Bei allen zweifellos vorzufindenden Problemen und Herausforderungen besteht die NEJ dem Anspruch nach gerade in der Abkehr von negativen und kriminalisierenden Stereotypen und der Hinwendung zu einem grundsätzlich positiven Jugendbild, und im Weiteren eben nicht vorrangig aus Ordnungs-, Kriminalitäts- und Sicherheits-, sondern aus der Akzentuierung gesellschaftlicher Zukunfts- und Unterstützungspolitik. Zugleich böte sich hier die Gelegenheit, die bislang beliebten (Irr)Wege nur mehr wieder neuer Sonderprogramme zu verlassen und stattdessen – endlich – den gesetzmäßig vorgeschriebenen Ausbau und die Sicherung der Regelstrukturen (Jugendhilfeplanung, kommunale Pflichtaufgabe, Fachkräftegebot, Infrastruktur der Anerkennung, der Partizipation und der sozialpädagogischen Bildung,) der Jugendarbeit anzugehen, die seit Jahren unsteten Politiken der mutwilligen bis fahrlässigen Stagnation ausgesetzt waren. Dass unterdessen die bekannten Sackgassen der Prävention gleichwohl und unverdrossen weiter beschritten werden, zeigt die eilends verfasste „Gemeinsame Erklärung der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ verantwortlichen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder im Juli 2016 (vgl. BMFSFJ 2016).

In einer die vorgenannten Punkte berücksichtigenden Zwischenbilanz erweist sich das Terrain für die Umsetzung der NEJ als kompliziert und unwegsam. Aber trotz solcher Entwicklungen muss das jugendpolitische Rad nicht immer wieder völlig neu erfunden werden, denn etliche fachwissenschaftliche Ansätze, konzeptionelle Rahmungen und institutionelle Stützpunkte stehen durchaus zur Verfügung. Angesichts all der zuvor genannten wie auch neuen und einstweilen unabsehbaren Herausforderungen werden sich Jugendarbeit und Jugendpolitik in nächster Zeit zu bewähren haben, denn zu antizipieren ist, dass sich „Konstellationen bestehend aus Akteuren, Handlungsbedarfen und -maßnahmen *erst im Zuge ihrer Politisierung zu Politikfeldern (entwickeln)*“; und dies bedeutet, dass „der Prozess der Entstehung von Politikfeldern als Herausbildung einer Konstellation von Problemen bzw. Problemwahrnehmungen, Akteuren, Institutionen und Policies im Spannungsfeld von Besonderung („Eigenständig“!) und Subsumtion einerseits sowie *Politisierung und Depolitisierung* andererseits verstanden werden kann.“ (Haunss/Hofmann 2015, S. 30; Hervorh. und Betonungen WL)

Ein neues Politikfeld entsteht mithin 1. über aktive Politisierung, sowie 2. über Besonderung, d. h. über die Wahrnehmung von nicht mehr im

Rahmen der bestehenden administrativen und politischen Ordnung zu lösenden Probleme und 3. sofern es Akteuren bereits existierender Politikfelder nicht gelingt, das jeweilige Zentralanliegen institutionell wieder „einzufangen“ (Usurpation, erfolgreiche De-Politisierung). Diese Konditionen gelten fraglos auch für die Neue und Eigenständige Jugendpolitik. Die von Haunss (2015) referierte grundsätzliche Dynamik von Politikfeldern impliziert, dass diese selbstverständlich auch wieder erodieren, sich als kurzlebige Episode wieder zurück entwickeln oder auch bis zur Unkenntlichkeit entpolitisiert werden können:

„Politikfelder, verstanden als spezifische, thematisch fokussierte und relativ dauerhafte Konstellationen von Akteuren, Institutionen, Regelungen und politischen Handlungen innerhalb des politischen Raumes, sind immer das vorläufige Ergebnis historischer Prozesse, in denen sich diese Konstellation herausgebildet und verändert haben, und in deren Verlauf sich einmal bestehende Politikfelder auch wieder auflösen oder so grundsätzlich transformieren können, dass es zu einem Wandel der Bezeichnung des jeweiligen Politikfeldes kommt.“ (Haunss 2015, S. 3 f; Hervorh. i.O.)

Welchen weiteren Weg die Neue und Eigenständige Jugendpolitik in ihren Spezifika, hier: auf der kommunalen Ebene nehmen wird, ist derzeit offen; die in dem vorliegenden Band versammelten Beiträge sind konzipiert in der Absicht, hierzu grundsätzlich befürwortende, aber auch kritische Reflexions- wie Handlungsimpulse anzubieten.

Literatur

- Alcantara, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ullrich, Peter (2016): Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotenziale deliberativer Verfahren. Wiesbaden: Springer VS.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ)(2015): Geflüchtete Kinder und Jugendliche sind Kinder und Jugendliche! Eckpunktepapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe zum Thema „Junge Flüchtlinge – eine Herausforderung für Europa“. Berlin.
- Blätte, A. (2015): Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. In: dms – der moderne staat, 8. Jg., H. 1, S. 91–112.
- BMFSFJ (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.
- BMFSFJ (2015): Jugendstrategie 2015–2018. „Handeln für eine jugendgerechte Gesellschaft“. Dokumentation der Auftaktveranstaltung am 9. Juli 2015. Berlin.

- BMFSFJ (2016): Demokratie und Prävention stärken. Gemeinsame Erklärung der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ verantwortlichen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder. Berlin.
- Blühdorn, Ingolfur (2013): Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende. Berlin: Suhrkamp.
- Bundesjugendkuratorium (2016): Kinder und Jugendliche auf der Flucht. Eine Stellungnahme. In: <http://www.bundesjugendkuratorium.net> (01.02.2016).
- Ceylan, Rauf (2016): Jugendarbeit in Moscheen. Möglichkeiten einer Präventionsarbeit gegen neo-salafistische Strömungen. In: *deutsche jugend*, H. 4, 64. Jg., S. 161–168.
- Clarke, Zoë (2015): Jugend als Capability? Der Capability-Approach als Basis für eine gerechtigkeits- und ungleichheitstheoretische Jugendforschung. Weinheim u. Basel: Beltz Juventa.
- Dahmen, Stephan/Ley, Thomas. (2016): Jugend als soziales Kampffeld. Europäische Jugendpolitiken zwischen arbeitsmarktpolitischer Regulierung und Politiken der Partizipation. In: Luedtke/Wiezorek 2016, S. 28–52.
- Deinet, Ulrich (2016): Offene Kinder- und Jugendarbeit mit Flüchtlingen: Herausforderung und Chance. In: *deutsche jugend*, H. 4, 64. Jg., S. 149–160.
- Gadinger, Frank/Jarzebski, Sebastian/Yildiz, Taylan (Hrsg.)(2016): Politische Narrative. Konzepte – Analysen – Forschungspraxis. Wiesbaden: Springer VS.
- Glaab, Manuela (2016)(Hrsg): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS.
- Hafenecker, Benno (2015): Junge deutsche Salafisten. In: *neue praxis*, H. 4/2015, S. 444–450.
- Hascher, T. u. a. (2015)(Hrsg.): Bildung über den ganzen Tag. Forschungs- und Theoriaperspektiven der Erziehungswissenschaft. Opladen – Berlin – Toronto: Budrich.
- Haunss, Sebastian (2015): Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern. In: *dms – der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8. Jg., H. 1, S. 3–6.
- Haunss, Sebastian/Hofmann, Jeanette (2015): Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. In: *dms – der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8. Jg., H. 1, S. 29–49.
- Holtkamp, Lars/Grohs, Stephan (2012): Rahmenbedingungen kommunaler Jugendpolitik: Strukturmuster und Besonderheiten der kommunalen Ebene. In: Lindner 2012a, S. 177–19.
- Holtkamp, Lars (2013): Kommunale Handlungsspielräume und demokratische Legitimation. In: Harm, K./Aderhold, J. (Hrsg): Die subjektive Seite der Stadt. Neue politische Herausforderungen und die Bedeutung von Eliten im lokalen Bereich. Wiesbaden: Springer VS, S. 131–149.
- Ilg, Wolfgang (2015): Die Kooperation mit außerschulischen Partnern an der Ganztagschule in Baden-Württemberg: Neue Regelungen – politische Lobbyarbeit – Desiderate. In: *deutsche jugend*, 63. Jg., H. 11, S. 483–490.
- Jäger, Siegfried (1993): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. DISS-Studien. Duisburg: Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung.
- Joos, Klemens (2016): Politische Stakeholder überzeugen. Erfolgreiche Interessenvertretung durch Prozesskompetenz im komplexen Entscheidungssystem der Europäischen Union. Weinheim: Wiley-VCH.

- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (2010)(Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis. 4. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Keller, Reiner (2011): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Kersting, Norbert (2008): Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente. In: Ders. (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, S. 270–292.
- Kobner, Thomas/Janz, Rolf-Peter/Trommler, Frank (1985)(Hrsg.): Mit uns zieht die neue Zeit: der Mythos der Jugend. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Koordinierungsstelle Handeln für eine jugendgerechte Gesellschaft (2016): „Jugendgerechte Kommunen“. Dokumentation des Auftaktseminars mit 16 Referenzkommunen vom 25./26. Nov. 2015. In: <https://www.jugendgerecht.de/jugendgerecht-vorort/jugendgerechte-kommunen/startschuss-fuer-den-prozess-jugendgerechte-kommunen/> (24.03.2016).
- Kozicki, Norbert (2012): Die Volksinitiativen der Jugendarbeit in NRW – zwei Lehrstücke für eine offensive Jugendpolitik. In: Lindner 2012a, S. 291–304.
- Lindner, Werner (2012a)(Hrsg.): Political (Re)Turn? Impulse zu einem neuen Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik. Wiesbaden: Springer VS.
- Lindner, Werner (2012b): „All politics is local“ – Aktuelle Herausforderungen der Kinder- und Jugendarbeit auf kommunaler Ebene. Zugänge und Bausteine für eine lokale Politikfeldanalyse. In: deutsche jugend, 60. Jg.; H. 6, S. 249–258.
- Lindner, Werner (2013): Jugendarbeit und Jugendpolitik in historischer, aktueller und zukünftiger Perspektive – drei Blitzlichter. In: deutsche jugend, 61. Jg., H. 5, S. 210–219.
- Lindner, Werner/Neu, Rudi/Steinberg, Volker (2014): Jugendarbeit und Jugendpolitik auf kommunaler Ebene in Bewegung setzen – ein „Avantgarde-Experiment“. In: deutsche jugend, 62. Jg., H. 10, S. 433–442.
- Lindner, Werner (2016): Mit Daten Politik machen? Mit Daten Politik machen! Jugendberichterstattung und Jugendbefragungen als Instrumente (kommunaler) Jugendpolitik. In: deutsche jugend, 64. Jg., H. 2, S. 67–76.
- LJHA Niedersachsen (2016): Beschlussvorlage des UA 2 für den Landesjugendhilfeausschuss. In: http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/kinder_jugend_familie/fachgruppe/newsletter_jin/newsletter_2016/bekanntmachung-sitzung-des-landesjugendhilfeausschusses-am-13-juni-2016-143940.html (12.06.2016).
- Loer, Kathrin/Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth (2015): Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? In: dms – der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. 8. Jg., H. 1, S. 7–28.
- Luedtke, Jens/Wiezorek, Christine. (Hrsg.)(2016): Jugendpolitiken. Wie geht die Gesellschaft mit „ihrer“ Jugend um? Weinheim u. Basel: Beltz Juventa.
- Luedtke, Jens/Wiezorek, Christine (2016a): Jugendpolitiken: Wie geht Gesellschaft mit ‚ihrer‘ Jugend um? Eine Einleitung. In: Dies. 2016, S. 7–25.
- Lüders, Christian/Rauschenbach, Thomas (2016): Perspektiven der Jugendpolitik. In: Gürlevik, A./Hurrelmann, K./Palentien, C. (Hrsg.): Jugend und Politik. Politische Bildung und Beteiligung von Jugendlichen. Wiesbaden: Springer VS, S. 497–521.
- Miehle-Fregin, Werner (2016): Jugendpolitik in Baden-Württemberg. In: Zipperle u. a. (Hrsg.): Vermitteln. Eine Aufgabe von Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 323–336.

- Miessen, Markus (2012): *Albtraum Partizipation*. Berlin: Merve.
- Münch, Sibylle (2016): *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Neu, Rudi/Steinberg, Volker/Lindner, Werner (2016): Learning to fly: Jugendarbeit macht Jugendpolitik. Ausgewählte Evaluationsergebnisse des PEP-Projektes. In: *deutsche jugend*, 64. Jg., H. 8, S. 314–324.
- Rappaport, J. (1981): In praise of a paradox. A social policy over empowerment and prevention. In: *American Journal of Community Psychology*. Vol. 9, S. 1–25.
- Roth, Roland (2007): Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship. Bürgerschaft als Akteur des Stadtmanagements. In: Sinnig, H. (Hrsg.): *Stadtmanagement. Strategie zur Modernisierung der Stadt(Region)*. Dortmund: Rohn. S. 132–143.
- Roth, Roland (2011): *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Hamburg: Edition Körber Stiftung.
- Schilling, Matthias (2015): Erheblicher Ausgabenanstieg im Jahr des U 3-Rechtsanspruchs. In: *KomDAT*, H. 1, S. 1–5. Dortmund: Universität Dortmund – DJI München.
- Schrödter, Mark (2013): Wohlergehensfreiheit – Welche Lebenschancen brauchen junge Menschen? Der Capabilities-Ansatz als möglicher Orientierungsrahmen. In: *kubi-online*: <https://www.kubi-online.de/artikel/wohlergehensfreiheit-welche-lebenschancen-brauchen-junge-menschen-capabilities-ansatz> (15.03.2015)
- Seckinger, Mike/Pluto, Liane/Peucker, Christian/v. Santen, Eric (2016): *Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Eine empirische Bestandsaufnahme*. Weinheim u. Basel: Beltz Juventa.
- Thimmel, Andreas/Chehata, Yasmin (2015) (Hrsg.): *Jugendarbeit in der Migrationsgesellschaft*. Schwalbach/Ts: Wochenschau.

Kommunale Jugendpolitik: Anforderungen, Qualitätskriterien und Reflexionen¹

Werner Lindner/Winfried Pletzer

Die neuere Thematisierung einer angemessenen Jugendpolitik weist unmissverständlich hin auf den maßgeblichen Ort ihrer künftigen Umsetzung: die kommunale Ebene (vgl. Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD, S. 71², 14. Kinder- und Jugendbericht [BMFSFJ 2013, S. 416], Lindner 2012). Die aktuelle Auseinandersetzung um konkretere Optionen der Implementierung auf ebendieser kommunalen Ebene aber offenbart eine Reihe von parallelen, konkurrierenden und sich überlagernden Konzepten, die derzeit in der Diskussion stehen, als da sind

- die u. a. vom Zentrum Eigenständige Jugendpolitik (2014) vorgestellte Agenda zu Merkmalen jugendfreundlicher Kommunen,
- die Empfehlungen einer Expertengruppe zu „Well-Being“-Indikatoren jugendlichen Wohlbefindens³,
- der aus Österreich übernommene Vorschlag eines sog. „Jugend-Checks“ (Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD, S. 101), mit dem politische Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Interessen junger Menschen geprüft werden sollen,
- das sog. „Jugend-Barometer“, welches erstmals für die Stadt Wien mit einer Vielzahl von Prüf-Indikatoren entwickelt wurde (Krisch/Schröder 2013) und schließlich

1 Mit Ausnahme einiger Aktualisierungen zuerst erschienen in: deutsche jugend, H.11, (2015); S. 473–482.

2 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html> (26.1.21014)

3 Vgl. <http://www.allianz-fuer-jugend.de/Arbeitsergebnisse/Expertisen-und-Empfehlungen-/479/> (02.01.2015)

- die Vorschläge für ein Zertifikat „Kinder-/Jugendfreundliche Kommune“, welches mit einer ganzen Reihe von Verfahrensschritten, Bausteinen und Verpflichtungen einhergeht.⁴

An konzeptionellen Vorschlägen ist mithin kein Mangel, aber die Unentschiedenheit der konkreten Umsetzung wirft die Frage auf, ob die o. g. Richtlinien verbindliche Qualitätskriterien sind oder ob man diese je nach Bedarf eklektisch miteinander kombinieren kann. Dergestalt könnte jeder-mann eben das zur Jugendpolitik deklarieren, was er selbst dafür hält. Und so wäre es ein Leichtes, das, was gerade ohnehin geschieht, je nach Lust, Laune und Kassenlage als kommunale Jugendpolitik zu bezeichnen – und schon wäre man ohne größere Anstrengungen am Ziel, jegliche weiteren Bemühungen um eine Neue und Eigenständige Jugendpolitik (NEJ) wären entbehrlich.

Mindestens erstaunlich an der gegenwärtigen Konstellation ist zudem, dass – mit Ausnahme einer einzigen individuellen Stellungnahme (Lübking 2013) – die gesamte NEJ-Debatte bislang ohne jegliche Stellungnahmen ihrer eigentlichen Adressaten verhandelt wurde: den Kommunen bzw. der durch sie vertretenen Spitzenverbände. Dies gilt umso mehr, als dass die Kommunalen Spitzenverbände (für die im Folgenden exemplarisch der Deutsche Städtetag heran gezogen wird) in der Vergangenheit zu wichtigen Fragen ihres Wirkungskreises regelmäßig Position bezogen haben. So veröffentlichte der Deutsche Städtetag im Jahr 2005 die Thesen zur Stärkung der kulturellen Jugendbildung, im Jahr 2007 die sog. Aachener Erklärung zur „Bildung in der Stadt“ und zuletzt die Münchner Erklärung zur Bildungspolitik (2012).

In Sachen NEJ jedoch ist bislang eine merkliche Zurückhaltung zu verzeichnen. Solange für die Kommunen nicht klar ist, ob diese von der Bundesebene ausgehende Initiative nicht erneut – wie durchaus (Steuergesetze, Kita, Hartz-IV-Regelungen, aktuelle Flüchtlingspolitik) leidvoll bewiesen – zu ihren eigenen Lasten geht, ist die angezeigte Abstinenz nur zu verständlich.

Im Freistaat Bayern hingegen hat sich, angeregt durch langjährige jugendpolitische Initiativen des Bayerischen Jugendrings, bei den Kommunalen Spitzenverbänden ein Bewusstsein für den Begriff „Jugendpolitik“ entwickelt. So gestaltete der Bayerische Städtetag bereits 2006 seine Jahrestagung zu den Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik, betonte Uwe Brandl (Präsident Bayerischer

4 Vgl.: <http://www.kinderfreundliche-kommunen.de/> (02.01.2015)

Gemeindetag) die Bedeutung des „Standortfaktors Kinder- und Jugendpolitik“⁵, wirbt der erste Vizepräsident des Bayerischen Gemeindetages Josef Mend für „aktive kommunale Kinder- und Jugendpolitik für Gemeinden mit Zukunft“ (Mend 2010) und befasste sich der Bayerische Landkreistag auf seiner 44. Landrätetagung 2012 im Kontext der „strategischen Steuerung der Sozial- und Jugendhilfe“ mit den Herausforderungen der Jugendpolitik. In Sachen kommunale Jugendpolitik existiert eine langjährige erfolgreiche Kooperation der bayerischen Kommunalen Spitzenverbände mit dem Bayerischen Jugendring: Ein gemeinsames „Handbuch Kommunale Jugendpolitik“ erscheint bereits in 3. Auflage, eine jährliche gemeinsame „Landestagung Kommunale Jugendpolitik“ profiliert kontinuierlich die verschiedenen Schwerpunkte dieses Politikbereiches.

Günstige Konstellationen zur Profilierung Kommunaler Jugendpolitik

Vergleicht man die Situation in verschiedenen Bundesländern, so ist ein eindeutiges Profil kommunaler Jugendpolitik für einen Großteil der politischen Mandatsträger bisher wenig sichtbar. Aus Sicht der (Kommunal-) Politik zeigt sich Jugendpolitik bisher weniger als eigenständiger Politikbereich, sondern eher als Teil eines unspezifischen Konglomerats von kommunalen Pflichtaufgaben und/oder „freiwilligen“ Leistungen im Querschnittsbereich von Jugendhilfe-, Sozial- bzw. Kinder- und Familienpolitik. Zumindest verweist jedoch der „Einmischungsauftrag der Jugendhilfe“ (§ 1 (3) 4. SGB VIII) auf einen strategischen, querschnittsorientierten Politikauftrag.

Bislang konnte sich Jugendpolitik im Sinne der NEJ kaum als spezifische „Ressortpolitik“ bzw. „Zukunftspolitik“ etablieren. Allerdings scheinen Notwendigkeit und Chance zur Entwicklung von sowohl allgemein jugendpolitischen wie auch spezifisch kommunalpolitischen Konstellationen insbesondere erfolversprechend im Rahmen der Debatte zum demografischen Wandel. Diese provoziert gerade in ländlichen Räumen einen „Argumentations- und Handlungs-Sog“, dem sich Kommunalpolitik schwerlich entziehen kann. Der Befund „Jugend als knappes Gut ist wertvoll!“ rückt Kinder und Jugendliche im Rahmen von Jugendpolitik als Zukunfts-

5 Brandl, U. (2014): Wer in die Zukunft investiert, glaubt an die Zukunft – Herausforderungen und Strategien für Gemeinden. (Autorisiertes Redemanuskript. Bay. Gemeindetag beim Jugendforum des Bezirks Schwaben am 7.11.2014).

faktoren in den Blickpunkt kommunalpolitischer Debatten. Viele Kommunen erleben einen merklichen Rückgang ihrer Einwohnerzahlen und sehen sich mit Prognosen zu Verlusten von teilweise über einem Drittel ihrer Jugendlichen bedroht. Seit vielen Jahren hat der Bayerische Jugendring eine „gelingende Kommunale Jugendpolitik als Standortfaktor für Kommunen mit Zukunft“ kommuniziert (BJR 2009, vgl. Pletzer 2015) und darauf verwiesen, dass sich neben den kinder- und familienpolitischen eben auch die jugendpolitischen Schwerpunkte zu einem weichen, aber zunehmend wichtigen Standortfaktor für die Kommunen entwickeln. Die Wettbewerbe um die kinder-, jugend- und familienfreundlichsten Kommunen haben insbesondere auf dem „flachen Land“ längst begonnen und bieten Argumentationsräume für offensive jugendpolitische Strategien.

Eine kommunale NEJ wird aber auch in den mittelgroßen bis großen Städten sowohl im Rahmen schul- bzw. bildungspolitischer Entwicklungen als auch im Kontext zunehmend umfassender Integrations- und Partizipationsleistungen zu profilieren sein. Angesichts der hier skizzierten Herausforderungen bestehen durchaus Chancen, in den Bereichen der kommunalen Kinder- und Jugendpolitik das – in der Vergangenheit oftmals praktizierte – „So schlecht man darf“-Minimalprinzip einer vermeintlich unverbindlich definierten kommunalen freiwilligen Leistung durch das offensive Gestaltungsprinzip einer aktiven kommunalen Kinder- und Jugendpolitik als Standort- und Zukunftspolitik abzulösen.

Nachfolgend werden die Gelingensbedingungen für die Implementation einer NEJ auf der kommunalen Ebene einer prüfenden Einschätzung unterzogen und einige Stolpersteine heraus präpariert, die unweigerlich auftauchen, sofern die o. g. Kriterienkataloge zur Umsetzung anstehen sollten. Dabei wird deutlich, dass es zur Implementation einer kommunalen NEJ keineswegs ausreicht, lediglich auf den Zuspruch aller Gutwilligen und Wohlmeinenden zu setzen, sondern damit *strukturelle* Fragen einhergehen, die zu beachten (und zu beantworten) wären, falls die NEJ nicht vorschnell an den durchaus vorhandenen Untiefen auflaufen soll.

Strukturfragen Kommunaler Jugendpolitik als Teil der Jugendhilfepolitik

Landespolitik setzt Rahmen und Impulse für Kommunalpolitik

Für die örtliche Praxis bzw. die lokale Umsetzung der NEJ wird die Bundesebene von untergeordneter Bedeutung bleiben, denn die Möglichkeiten nationaler Gemeinde- und Stadtpolitik sind begrenzt, weil eine formale

bundesstaatliche Kompetenz für kommunale Politik gänzlich fehlt, die noch zusätzlich durch die Föderalismusreform (2006) weiter eingeschränkt wurde: „Stadtpolitik im umfangreichen Sinne ist daher weitgehend Ländersache bzw. der kommunalen Selbstverantwortung überantwortet“ (Bogumil 2011, S. 84). Hingegen werden die Kommunen vielfach durch die jeweiligen Landesebenen gesteuert: Die Kommunalverfassungen sind Ländersache ebenso wie die Genehmigungen der kommunalen Haushalte, der kommunale Finanzausgleich, diverse Stellschrauben für den kommunalen Anteil an den Steuereinnahmen wie auch die Weiterleitung von Bundesmitteln (Kost/Wehling 2011).

Eine konkretisierende Struktur- und Profilbildung der NEJ dürfte daher vorrangig auf der Länderebene im Rahmen der Förderpolitik bzw. Landesgesetzgebung sowie durch die zuständigen Landesministerien und Landesjugendämter (soweit noch vorhanden) mit deren Aufgaben der Anregung, Förderung und dem Ausbau eines gleichmäßigen Angebots an Programmen und Einrichtungen zu realisieren sein – auch wenn in den einzelnen Bundesländern derzeit höchst verschiedene Auffassungen darüber bestehen, was denn unter Jugendpolitik zu verstehen ist und wie diese konkret umzusetzen wäre. Neben Impulsen durch Modell- und Förderprogramme könnten die Landesausführungsgesetze zum SGB VIII eine Rolle spielen: Das Bayerische Ausführungsgesetz zum Sozialgesetzbuch verpflichtet z. B. die 2.031 selbstständigen kreisangehörigen Gemeinden in Bayern dazu, „dafür [zu] sorgen, dass in ihrem örtlichen Bereich die erforderlichen Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen der Jugendarbeit rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.“⁶ Faktisch wird damit die Zuständigkeit für die Aufgaben der Kinder- und Jugendarbeit von den Landkreisen auch auf die (kreisangehörigen) Städte und Gemeinden übertragen.

Kommunen als Zentren der NEJ

Betrachtet man das Kinder- und Jugendhilfegesetz als leitende Handlungs- und Strukturmaxime für die Entwicklung der NEJ, so benennt § 79 SGB VIII (nur) Städte und Gemeinden mit eigenem Jugendamt, also Landkreise und kreisfreie Städte, zu (gesamt-)verantwortlichen örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (295 Landkreise, 109 kreisfreie Städte in Deutschland sowie 165 kreisangehörige Gemeinden, die auf Grund spezieller Landesgesetzgebungen zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe benannt wurden). Im Rahmen des eigenen kommunalen Wirkungskreises sind da-

6 Art. 30 AGSG Bayern.

mit diese örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe dafür zuständig, dass die notwendigen Jugendhilfeleistungen rechtzeitig und ausreichend in entsprechender Qualität zur Verfügung stehen. Diese Zuständigkeitsstrukturen der Jugendhilfe lassen aber in der Regel die (kreisangehörigen) Städte, Märkte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt unberücksichtigt. Für die Entwicklung der „gemeindlichen Jugendpolitik“ in der Masse von über 11.000 Gemeinden in Deutschland jedoch sind zum einen die dortigen (kommunal-)politischen Verantwortungsträger, zum anderen die örtlichen Fachkräfte der Jugendarbeit die entscheidenden Protagonisten. Kommunale Jugendpolitik wird vor Ort gemacht – Jugendpolitik ist somit Teil und Aufgabe der örtlichen Kommunalpolitik – auch in diesen kleinen bis mittelgroßen Städten, Märkten und Gemeinden (vgl. Pletzer i.d.B.). Die maßgeblichen Gelingensstrukturen für die NEJ finden sich somit in der großen Menge der lokalen Gemeindeparlamente; als zentrale Ansprechpartner sind die über 10.000 Bürgermeister/-innen und darüber hinaus auch die schätzungsweise weit über 200.000 Gemeinde- und Stadträte zu identifizieren. Von erfolversprechender Umsetzung der NEJ wird nur dann gesprochen werden können, wenn es gelingt, zentrale Ansprechpartner für die Entwicklung „ihrer“ kommunalen Jugendpolitik „vor Ort“ zu sensibilisieren, zu motivieren und zu qualifizieren.

Strategische Implementation: Heterogenität der kommunalen Ebene

Die vorgestellten Maximen für eine kommunale Jugendpolitik treffen auf eine heterogene Opportunitätsstruktur der jeweiligen Ortsebene, die im Format von Metropolen, Groß- und Kleinstädten, von Dörfern, Landkreisen und Gemeinden in unterschiedlichen Regionen auftritt, in puncto Wirtschaftskraft, Arbeitslosenquote, demografischer Lage oder Verkehrsanbindungen höchst verschiedene Voraussetzungen hat und darüber hinaus von etlichen lokalspezifischen Eigenheiten geprägt ist. Dies bedeutet, dass jede kommunale Einheit eine Mischung aus Orientierung an gemeinsamen Strukturvorgaben und ihrer Umsetzung gemäß lokaler Spezifika zu vergegenwärtigen hätte.

Diese Heterogenität bildet sich insbesondere in den Kommunal финанzen ab. Festzustellen ist derzeit eine sich verstärkende Polarisierung in wirtschafts- und finanzstarke, mithin leistungsfähige Kommunen und in solche Gemeinden, die ihren Aufgaben kaum noch ohne permanente zusätzliche Unterstützung nachkommen können und deren Fähigkeiten zur kommu-

nen Selbstverwaltung ernsthaft gefährdet sind. Auf der einen Seite gilt, dass es

„in jeder Region ein angemessenes Angebot an Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger geben muss, insbesondere müssen die *Zukunftschancen für die jungen Menschen* (!) vergleichbar bleiben. Deshalb ist eine gesonderte Förderung für strukturschwache Städte und ihre Regionen nötig“ (Deutscher Städtetag 2014; Betonung WL/WP, vgl. Boysen-Hogrefe 2014).

Auf der anderen Seite appellierte der Deutsche Städtetag (2014) an die Länder:

„Die Kommunen sind auf die Länder angewiesen, die den Wert kommunaler Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger für das Land erkennen und sich dementsprechend finanziell engagieren müssen“ (ebd., S. 21),

moniert aber zugleich, dass sich auch die Länder

„nicht selten [...] nach Art eines Reparaturbetriebes von einem befristeten Sonder- oder Notprogramm zum nächsten [hangeln], bevor sie grundlegende, auf eine langfristige Wirkung angelegte Verbesserungen der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen vornehmen“ (ebd., S. 20).

Jenseits tradierter Schuldzuweisungen zwingt eine problematische Finanzlage die Kommunen aber keineswegs zu vorgeblich „alternativlosen“ Einsparstrategien und bloßen „Elendsverwaltungen“. Wie Grohs/Reiter (2014) belegen, gehen Kommunen durchaus nicht schematisch mit Finanzproblemen um, sondern generieren eigenständige politische Strategietypen wie z. B.:

- politikfeldübergreifende Koordination,
- Neue Steuerung und Wirkungsorientierung,
- Ökonomisierung und Privatisierung,
- Professionelle Modernisierungskonzepte,
- Partizipation und „Local Governance“,
- Sozialplanung und Sozialberichterstattung.

Grundsätzlich verfahren Kommunen demnach in vier typischen Entscheidungsmustern, um ihre Herausforderungen zu bewältigen:

1. Konsolidierungsstrategie (Kürzungen z. B. „Rasenmäherstrategie“),
2. Management-Strategie (Verbesserung der Wirksamkeit, Priorisierungen kommunalpolitischer Ziele),
3. Professionelle Modernisierung (gezielte Investition als Gestaltungsauftrag in zukunftsweisenden Politikfeldern),
4. Status quo-Orientierung.

Während die ersten beiden Strategien (Nr. 1, 2) primär auf Haushaltskonsolidierung unter Vernachlässigung von Gestaltungsoptionen setzen und Strategie Nr. 4 eigentlich keine ist, weil sie lediglich den Status quo fort-schreibt, stehen in Strategie Nr. 3 fachlich orientierte professionelle und vor allem: sozialinvestive Vorgehensweisen im Mittelpunkt mit dem Ziel, „durch die Einführung fachlicher Konzepte und professioneller Sozialer Arbeit kommunale Sozialpolitik zu verbessern und damit langfristig auch Konsolidierungspotenziale zu mobilisieren“ (ebd., S. 36). Und gerade hier ist von Belang, dass die Strategie der professionellen Modernisierung ihre Vorteile explizit in der *politikfeldübergreifenden Koordination* entfaltet – so wie dies charakteristisch für die Idee der NEJ ist. Aber auch eine solche Strategie ist kein Selbstläufer, sondern kann maßgeblich erst installiert werden durch einen genauen Blick auf die *Arenen der kommunalen Politikgestaltung* (Stichwort: Lokale Politikfeldanalyse): zum einen auf die eher an inhaltlichen Kriterien strukturierte Arena aus Fachpolitik und Fachverwaltung sowie zum anderen auf die gesamtkommunale Arena der zentralen Steuerungspolitik an der Spitze der kommunalen Exekutive (Stadt- bzw. Gemeinderat, Kämmerei, Finanz- und Haushaltsausschüsse). Demnach bedarf es des Zusammenspiels verschiedener Schlüsselvariablen, von denen die entscheidende die

„Existenz fachpolitischer Modernisierungskoalitionen [ist], welche fachliche Diskussionen aufgreifen und offensiv in die Konsolidierungsdebatte auf lokaler Ebene einbringen. Hierzu sind horizontale Netzwerke zu Fachverbänden, aber auch z. B. zu Fachhochschulen vor Ort entscheidend, die neue professionelle Konzepte verbreiten und mit ihrer fachlichen Kompetenz durchsetzungsfähiger machen können“ (ebd., S. 38; Hervorh. WL/WP; zur genaueren Analyse ausgewählt einzelner Städte vgl. Grohs/Reiter 2013).

Empirie und Evidenzbasierung kommunaler Jugendpolitik

Entscheidungen zur kommunalen Jugendpolitik sollen auf der Grundlage von Daten und Fakten abgesichert werden, die gleichzeitig das Bild von Jugend in der Kommune positiv verändern können. Wenn sich kommunale Jugendpolitik an den Bedürfnissen Jugendlicher orientieren will, benötigt sie permanentes und präzises lokales Wissen über die Themen, Probleme, Bedarfe und Lebenslagen ihrer Jugendlichen. Dieser Anspruch stößt aber bereits dort auf Probleme, wo die kommunale Jugendberichterstattung eine Jugendhilfeplanung vorfindet, die weit unterhalb bzw. jenseits ihrer Aufgaben und Möglichkeiten agiert (vgl. Merchel 2013). Zu beachten ist zudem, dass insbesondere in kleineren kommunalen Einheiten die Jugendberichterstattung spezifischen Bedingungen – Chancen wie Restriktionen – unterliegt (vgl. Bitzan 2013): Auf der einen Seite können jugendpolitische Diskurse qua Berichterstattung insbesondere dann als Instrument lokaler Jugendpolitik vorangebracht werden, wenn der enge Kontext von bestehenden Strukturdaten, zusätzlicher Datensammlung, Aufdeckung von Bedarfslagen, Analyse, Partizipation und Politikformulierung genutzt wird. Auf der anderen Seite sind systematische Datensammlungen durch unterschiedliche Zuständigkeiten insbesondere in Landkreisen erschwert, die sich der Aufgabe einer kreisweiten Jugendhilfeplanung meistens durch Verschiebung an die örtlichen Gemeinden entledigen und sie damit einer eher fluktuierenden, volatilen, z. T. auch dilettantischen Vielfalt ausliefern.

Aspekte institutioneller Implementation der NEJ

Im Prozess der Implementierung einer kommunalen Jugendpolitik sind Rolle und Funktion der verbandlichen wie der kommunalen Jugendarbeit dringend klärungsbedürftig. Zwar thematisiert der 14. Kinder- und Jugendbericht die NEJ wesentlich als Thema der Jugendhilfe, aber inwiefern hier der Jugendarbeit eine besondere Rolle (z. B. als designierter Motor einer kommunalen Jugendpolitik) zukommen könnte, bleibt unklar. Zwar agieren Fachkräfte der Jugendarbeit unter dem fachwissenschaftlichen Anspruch als anerkannte und nachgefragte Expert/-innen für die Themen, Lebens- und Bedarfslagen von Kindern und Jugendlichen. Ob sich dies aber in neuen (und zusätzlichen) Aufgabenanforderungen konkretisiert, bleibt einstweilen diffus; und angesichts der durchaus bedenklichen Datenlage zur Entwicklung dieses Arbeitsfeldes wäre mindestens anzufragen, inwiefern

Akteure der Jugendarbeit für die anstehenden neuen Aufgaben angemessen qualifiziert, ausgestattet und vorbereitet sind.

Irrwege und Fallen institutioneller Implementation treten auch dort zutage, wo alles, was im weitesten Sinne mit Jugendlichen zu tun hat, kurzerhand zur „Jugendpolitik“ umdefiniert wird, wobei lediglich die Etiketten ausgetauscht werden. Ein zweiter, damit verwandter Weg besteht darin, die Jugendpolitik in anderen Politikfeldern unterzubringen, beziehungsweise darin zu verstecken, wie z. B. in

- Kommunalen Kinderpolitik,
- Kommunalen Bildungs- bzw. Schulpolitik,
- Kommunalen Familienpolitik,
- Mehrgenerationenpolitik oder
- Arbeitsmarktpolitik.

Eine solche Variante mag auf den ersten Blick pragmatisch daherkommen, Probleme ergeben sich aus konzeptioneller Sicht jedoch dann, wenn der Anspruch von Jugendpolitik, nämlich: den Besonderheiten, Anforderungen und Themen des *Jugendalters* zu entsprechen, nicht wirklich ernst genommen wird. Zwar existieren in den o. g. Themenfeldern Überschneidungen zu einer kommunalen NEJ, diese sind aber nicht umstandslos mit deren Ambitionen in Übereinstimmung zu bringen.

Ein weiteres Strukturproblem entsteht in sog. „Parallelstrukturen“, denn gerade in Themenfeldern mit i.w.S. sozialräumlichem Bezug existieren eine Fülle von ähnlichen, sich überschneidenden Formationen wie Sozialraumkonferenzen, Präventionsräte, Armutskonferenzen, Agenda-21-Prozesse, Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII, Bildungslandschaften, Gemeinwesenarbeit, Ortsräte etc. – und nun kommt noch die Neue und Eigenständige kommunale Jugendpolitik hinzu, die ebenfalls einen Querschnittanspruch formuliert. Hier besteht die Anforderung, die bestehenden Formationen ohne Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten, aber auch ohne institutionelle Lücken („Jugendliche in der Zuständigkeitsfalle“ (Fischer 2015, S. 274) produktiv zueinander in Beziehung zu setzen.

Einer solchen Koordinierungsanforderung entspricht die Zuordnung von Verantwortlichkeiten: Agiert der Bürgermeister als „oberster Jugendpolitiker“ oder ist dies Aufgabe des Sozialreferenten/der Sozialreferentin bzw. des Sozialdezernenten/der Sozialdezernentin? Gibt es eine/n „Jugendpolitik-Beauftragte/n“ als Stabsstelle? Gibt es eine neue Abteilung im Jugendamt? Wie sieht es aus mit der Forderung des 14. Kinder- und Jugendberichts, die Jugendämter zu „strategischen Zentren“ (BMFSFJ 2013, S. 564)

für die Gestaltung des Aufwachsens zu entwickeln? Erhält die bestehende Abteilung neue Zuständigkeiten und damit auch Machtbefugnisse? Oder ist dies eine neue Aufgabe für die Jugendpflege/das Jugendreferat? Erhält es neue Kompetenzen? Wenn ja: welche? Werden neue Netzwerke und neue Gremien geschaffen, wie z. B. ein Büro für Jugendpolitik? Oder werden die bestehenden Netzwerke ausgebaut und thematisch angereichert?

Kommunale Jugendpolitik reduziert sich dem Anspruch nach nicht auf traditionelle Jugendhilfe, sondern verlangt, auch in andere Politikfelder hineinzureichen (wie z. B. in Nordrhein-Westfalen als „einmischende Jugendpolitik“ formuliert, die nicht wartet, bis sie gefragt wird, sondern in eigenen Zielsetzungen offensiv und aktiv wird.) Hier wird – politikwissenschaftlich gesprochen – „agenda setting“ betrieben; es wird ein neues „Narrativ“ bzw. ein neues „Framing“ etabliert mit neuen Aufgaben und Ambitionen – was bei den jeweils betroffenen anderen Ressorts nicht durchweg auf ungeteilten Beifall stoßen dürfte. Denn Kommunalverwaltungen sind keine homogenen Akteure mit einheitlichen Interessen; es ist sogar durchaus mit Ressortegoismus, feindseligen Ressortkoalitionen, Kompetenzstreit, Abschottung und Widerstand zu rechnen, wenn die fachliche Autonomie einer Behörde oder eines Amtes sich irgendwelchen, aus deren Sicht: „externen Vorgaben“ unterordnen soll. Das erzeugt Arbeit, Unmut und Missmut und hier sind mindestens frühzeitige Information, Einbindung und geduldige Überzeugungsarbeit erforderlich.

Jugendpolitik markiert ein neues und spezifisches Politikfeld neben anderen, aber mit Effekten für die gesamte Kommune. Hier wären mindestens produktive Korrespondenzen zu den zentralen Themen der jeweiligen Kommune aufzuzeigen bzw. aufzubauen. Kommunale Jugendpolitik konkurriert nicht nur mit den Kindertagesstätten, sie steht auch im Interessenskampf mit dem Ausbau der Ganztagschulen und Bildungslandschaften – ganz abgesehen von anderen Feldern, wie dem demografischem Wandel, der Energiewende oder der aktuellen Flüchtlingsthematik. Politikwissenschaftlich gesprochen: Mobilisierung für ein neues Policy-Konzept bedeutet Angriff auf andere, etablierte Konzepte und deren Policy-Monopole, denn dann verschieben sich die Aufmerksamkeiten, Strukturen und Ressourcen und erzeugen Widerstand.

Jugendpolitik ohne Jugendliche?

Mit Blick auf die eigentliche Zielgruppe der kommunalen Jugendpolitik dürfte einer der bislang best verlegnetsten „Stolpersteine“ der NEJ deutlich