

## Kapitel 3

# Von ganzheitlichen Bedürfnissen zu sektorübergreifenden Maßnahmen – Eine Analyse der sektorübergreifenden Jugendpolitik auf Basis einer wichtigen Dokumentation

---

*Magda Nico*

### **EINLEITUNG**

**S**ich sicher, gesund und glücklich zu fühlen ist keine Sache der Magie und ist auch nicht unumkehrbar. Notwendig hierfür sind bestimmte Existenzbedingungen und ein Minimum an Wohlergehen, Selbstachtung und ein Gefühl der Erfüllung. Diese Bedingungen sind notwendig, aber nicht unbedingt hinreichend, um Glückseligkeit oder Selbstverwirklichung zu erreichen. Sie sind auf zahlreiche Lebenssphären verteilt und zumindest die meisten davon finden eine relative Entsprechung in Teilen der Jugendpolitik oder der Verwaltung, wie z. B. Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Wohnungspolitik und Kultur.

Der ganzheitliche Lebensansatz wird nicht nur durch die Forschung gestützt, sondern auch durch die gemeinsame Definition von Gesundheit und ein vielschichtiges Verständnis von Wohlbefinden. Die 1948 von der Weltgesundheitsorganisation ausgegebene Definition von Gesundheit wird immer noch genutzt. Sie besagt, dass „Gesundheit [...] ein Zustand vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen“ ist. Dies nähert sich an Definitionen von Wohlbefinden an, in denen sowohl

objektive Bestandteile (Aspekte wie die geographische/soziale Lage, das Haushaltseinkommen, die Armutsrate, Beschäftigungssituation, Lebensbedingungen, Gesundheitsstatus, Risikoverhalten und Gefährdung) als auch subjektive Bestandteile (einschließlich Zufriedenheit mit dem Einkommen, Nachbarschaft, die Qualität des schulischen Lebens, die Wahrnehmung der individuellen Beziehung zu den Eltern, zu Peers und anderen bedeutenden Menschen) erfasst werden. Objektive Aspekte können leichter in der Jugendpolitik oder Verwaltung berücksichtigt werden, während subjektive Aspekte zwangsläufig eher privater Natur sind und sich schwieriger in die Politik aufnehmen lassen, da sie „außerhalb der Reichweite der EU-Politik“ liegen (Sacareno, Olagnero und Torrioni 2005: 5).

Die Jugendlichen selbst bestätigen diese vielschichtige und ganzheitliche Definition von Wohlbefinden. Sie sehen Wohlbefinden überwiegend als eine Kombination aus seelischem/philologischem, physischem und vor allem emotionalem und sozialem Wohlbefinden (Nico und Alves 2015: 15). Aber sie begreifen Wohlbefinden auch als komplex und unterscheiden es vom Glück. Wohlbefinden in diesem Sinn entspricht der Erreichung der grundlegenden objektiven und subjektiven Lebensbedingungen, während Glück auf einer höheren Ebene gesehen und gewöhnlich nur momentan oder stufenweise oder kumulativ erlebt wird. Wohlbefinden wäre somit eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Glück (Nico und Alves 2015: 16).

Somit ist ‚Erfolg‘ im Gegensatz zur Aussage von Oscar Wilde, keine Wissenschaft. Wenn man über die ‚Bedingungen‘ verfügt, erzielt man nicht automatisch ‚die Ergebnisse‘. Aber irgendwo muss man ja anfangen. Die Aufgabe der Jugendpolitik wäre dann sicherzustellen, dass der Ausgangspunkt für alle Jugendlichen in etwa derselbe ist. Sie soll die minimalen Grundvoraussetzungen für Jugendliche schaffen, damit Glück unabhängig von der sozialen Herkunft oder dem sozialen Hintergrund im Laufe des Lebens erreicht werden kann. In diesem Sinn ist es wichtig zu untersuchen, ob dieser ganzheitliche und vielschichtige Ansatz des Lebens durch die Verwendung, Verbreitung, Erreichung und Umsetzung des Konzepts der sektorübergreifenden Jugendpolitik unterstützt wird.

In diesem Beitrag möchte ich einen Überblick über vorliegende Informationen zur sektorübergreifenden und politikgestaltenden Kooperation geben, die auf Materialien beruhen, welche bei der Arbeit mit der EU, dem Europarat und spezifischen Ländern mit praktischer Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen entstanden sind. Zu diesem Zweck wurde für eine bestimmte Anzahl und Art von politikbezogenen Dokumenten eine thematische Inhaltsanalyse durchgeführt. Dabei konnte man einerseits die formale oder offizielle Bedeutung und die politische Anerkennung, die einige der großen europäischen Institutionen den sektorübergreifenden Merkmalen der Jugendpolitik zuteil werden lassen, auf der anderen Seite die Umsetzung der Querschnittspolitik im Jugendbereich auf nationaler Ebene analysieren. Dieser Beitrag folgt in seinem Aufbau diesen zwei Zielen und fasst eine frühere Veröffentlichung zur sektorübergreifenden Jugendpolitik (Nico 2014) zusammen.

## 1. METHODOLOGIE: MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN

Um dieses oben beschriebene Ziel zu erreichen wurde eine bestimmte Anzahl und Art an Dokumenten unter vielen Möglichkeiten ausgewählt. Mithilfe der Software Maxqda® wurden diese Dokumente dann einer thematischen Inhaltsanalyse unterzogen, was Folgendes ermöglichte:

1. Analyse der formalen Bedeutung und politischen Anerkennung sektorübergreifender Jugendpolitik durch einige der wichtigsten europäischen Institutionen. Ziel war es, Rückschlüsse auf die Bedeutung sektorübergreifender Jugendpolitik (CSYP, cross-sectoral youth policy) auf internationaler und europäischer Ebene zu ziehen. Die Analyse konzentrierte sich daher auf das vermehrte oder seltenere oder gleichbleibende Vorkommen der CSYP (Erwähnung bzw. Inhalt) in Schlüsseldokumenten, die von den Vereinten Nationen (hauptsächlich politische Dokumente) und von einigen bedeutenden europäischen Akteuren der Politik im Jugendbereich, wie unter anderem zum Beispiel dem Europäischen Jugendforum, dem Europarat und der Europäischen Kommission, erstellt wurden. Die für die Analyse des ‚Diskurses‘ ausgewählten und verwendeten Dokumente wurden ausschließlich von Institutionen (den wichtigsten Akteuren in diesem Bereich) veröffentlicht.

2. Analyse der Funktionsweise und der Umsetzung der CSYP auf nationaler Ebene. Wegen des beschränkten Zugangs sowie der sprachlichen und zeitlichen Einschränkungen war es nicht möglich, Dokumente der Jugendpolitik direkt zu analysieren. Zu den Dossiers, die in dieser (indirekten) Analyse verwendet wurden, gehören hauptsächlich die Prüfberichte zur Jugendpolitik [*youth policy reviews*], die vom Europarat veröffentlicht werden, genauer gesagt die Inhalte der typischerweise als Querschnittsthemen bezeichneten Aspekte und den in den Empfehlungen vorgestellten Themen.

Es ist jedoch festzustellen, dass diese Methodologie und die Auswahl der Dokumente einige Beschränkungen aufweisen:

- ▶ Zeit: Das Beobachtungsfenster musste aus praktischen und Effizienzgründen beschränkt sein. Alle Dokumente, die vor mehr als dreißig Jahren erstellt wurden, wurden in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden daher als ‚neuere‘ Trends und Entwicklungen bezeichnet.
- ▶ Inhalt: Zu den offiziellen Dokumenten gibt es direkten Zugang, die Analyse der Funktionsweise und Umsetzung der CSYP auf nationaler Ebene konnte jedoch leider nicht genauso durchgeführt werden. Vielmehr wurde sie über die Prüfberichte zur Jugendpolitik, die im Namen des Europarats veröffentlicht wurden, indirekt durchgeführt. Nur der *Inhalt* dieser Dokumente und nicht der Hintergrund der Herausgabe werden analysiert und berücksichtigt. Analysiert werden nicht die Prüfberichte an sich, sondern *die Verwendung von querschnittspolitischen Konzepten der CSYP* in diesen Prüfberichten. Die politischen Prüfberichte des Europarats werden somit als verfügbare Stellvertreter für die nationalen Jugendpolitiken verwendet.

- Vergleichbarkeit: Zwischen verschiedenen Ländern werden Vergleiche unter Vorbehalt gezogen, da die Dokumente nicht vollständig vergleichbar sind (unterschiedliches Erscheinungsjahr, Autor, politischer Hintergrund). Eine diachronische Analyse im engeren Sinn ist ebenfalls nicht möglich. Die Analyse der Entwicklung der Prüfberichte zur Jugendpolitik sowie des Hintergrunds und der zugrundeliegenden „Geschichte“ zu dieser Entwicklung sollten in diesen Beitrag nicht einfließen.

## **2. DER OFFIZIELLE DISKURS ÜBER DIE SEKTORÜBERGREIFENDE JUGENDPOLITIK (CSYP)**

### **3.1. Die Vereinten Nationen**

Seit den 1990er Jahren erkennen die Vereinten Nationen die Bedeutung „nationaler sektorübergreifender Jugendpolitik und -programme“ an und versuchen, die Entwicklung dieser Politik auf nationaler Ebene zu fördern. Ebenso entstand die Forderung nach mehr Studien, bei denen Good-Practice der CSYP auf nationaler Ebene beobachtet und identifiziert werden. Die Vereinten Nationen haben seit dem Internationalen Jugendjahr (1985) nationale „Jugendpolitik, die sektorübergreifend und integriert“ stattfindet, gefördert (UN 1999: 3) und als „prioritäres Jugendthema im 21. Jahrhundert“ zumindest seit 1999 anerkannt. Jedoch hat die Beachtung, die die UN dem sektorübergreifenden Ansatz geschenkt hat – hier gemessen an der Anzahl der Bezugnahmen auf die CSYP (selbst bei Nichtverwendung dieser spezifischen Terminologie) – signifikant über die Jahre abgenommen. Diese Abnahme wird kompensiert durch die höhere Beachtung, die dem Thema in der politischen Diskussion Europas zuteil wird, in ungefähr demselben Zeitraum.

Was den Inhalt betrifft, ist nachweisbar, dass die Bezüge auf die CSYP in den von den Vereinten Nationen veröffentlichten Dokumenten über die Jugend ziemlich vielseitig sind. Zunächst wird in Durchführungsberichten die Querschnittspolitik ziemlich anders verstanden als in den Beschlussdokumenten.

In den Beschlussdokumenten schwankt die Vorstellung einer CSYP zwischen zwei Bedeutungen. Die eine basiert auf der Kommunikation und der Zusammenarbeit zwischen den Jugendorganisationen (d.h. der Stimme der Jugendlichen) und der Politik – sichtbar in der Aussage „sektorübergreifende Jugendpolitik sollte die Übertragung von Verantwortung (Empowerment) und die volle und effektive Partizipation von Jugendlichen sowie ihre Rolle als eine Ressource und als unabhängige Entscheidungsträger in allen Bereichen der Gesellschaft berücksichtigen“ (UN 2002: 2). An anderer Stelle wird die Partizipation von Akteuren, wie z. B. „betroffenen Mitgliedstaaten, Organen der UN, spezialisierten Agenturen, regionalen Kommissionen sowie zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere Jugendorganisationen, betont, um alles Mögliche zur Umsetzung des Weltaktionsprogramms für die Jugend (*World Programme of Action for Youth* – WPAY) zu unternehmen. Hier steht die sektorübergreifende Jugendpolitik im Vordergrund, bei der eine Perspektive für die Jugend in alle relevanten Planungs- und Entscheidungsprozesse miteinbezogen wird“ (UN 2004: 2). Auf der einen Seite bezieht man

sich also auf eine vertikale Kommunikationsstruktur – von unten nach oben – zwischen Regierungs- und Nichtregierungsbereichen, auf der anderen Seite auf eine horizontale Kommunikationsstruktur zwischen Regierungs- und Verwaltungsabteilungen, Gremien oder Behörden.

Diese Dichotomie steht im Mittelpunkt der begrifflichen Verwirrung über die exakte Definition der CSYP und was sie in der Folge sein sollte. Die zweite Bedeutung wird auch in diesem Beitrag verwendet. Aber diese Definition beinhaltet immer noch eine begriffliche Doppeldeutigkeit, denn unterschiedliche Umsetzungssysteme werden oft als wechselseitig äquivalent bezeichnet (wie z. B. Zusammenarbeit, Koordination, Kooperation usw.).

In den Durchführungsberichten, vor allen Dingen in den Berichten von 1997 und 1999, bemüht man sich sehr, die Idee zu verfechten und zu fördern, dass der Aufbau der Jugendpolitik einen sektorübergreifenden Ansatz haben muss. Jedoch setzt dieser an einer sehr ambitionierten Vorstellung an, in der beide oben beschriebenen unterschiedlichen Sichtweisen (horizontale und vertikale Kommunikation) integriert sind. Im Grunde wird die Idee vorgetragen, dass Jugendpolitik auf eine „mehrstufige und sektorübergreifende Basis“ gestellt werden sollte (UN 1997: 6) und daher „die Partizipation jugendbezogener Abteilungen und Ministerien, nationaler nichtstaatlicher Jugendorganisationen und des privaten Sektors“ einschließt. Die folgenden Durchführungsberichte sahen das Thema in einem eher geschlossenen Kreis und betonten hauptsächlich die Bedeutung, „die Belange von Jugendlichen in einer multidisziplinären Perspektive anzusprechen, so dass integrierte und sektorübergreifende Interventionen der Politik möglich sind“ (UN 2001: 5) sowie die Unzulänglichkeit von sektoralen Konzepten angesichts der vielschichtigen Herausforderungen, denen Jugendliche ausgesetzt sind, und die „Verbesserung des Wohlbefindens von Jugendlichen unter ganzheitlichem Aspekt.“ (UN 2010: 13).

### **3.2. Der europäische Institutionendiskurs**

Die folgende Analyse berücksichtigte die Schlüsseldokumente, die in den letzten zwei Jahrzehnten durch die wichtigsten Akteure in dem Bereich entstanden sind: unter anderem durch die Europäische Kommission, den Europarat und das Europäische Jugendforum. In einer Vergleichsanalyse zu den Begrifflichkeiten und Bedeutungen der CSYD können wir beobachten, dass ungeachtet der Einigkeit in der Fachwelt, der Aufbau der Jugendpolitik breit, multidimensional, ‚ganzheitlich‘, ‚integriert‘ und ‚sektorübergreifend‘ gefasst sein muss, sich die praktischen Begrifflichkeiten, die mit dieser Vorstellung verbunden sind, erheblich unterscheiden (Abb. 1). Während der Analyse wird klar, dass Jugendpolitik viel mehr ist als reine Jugendpolitik per se; sie muss zusammenarbeiten, kommunizieren, umfassen, integrieren bzw. ein Set kohärenter Pläne, Aktivitäten, Programme und Politik aufstellen. Oft können diese in der formalen oder gesetzlichen Verantwortung anderer politischer Bereiche liegen. Aber es wird auch klar, dass Zusammenarbeit, Kommunikation und Integration usw. als wechselseitig äquivalent behandelt werden, so dass sie gerade das Konzept der CSYP als selbstverständlich erachten und die Erwähnung einer Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen auf die Ebene

der Absicht, des Vorhabens und des Ziels begrenzen. Es wäre nützlicher, sie als eine Methode, einen Plan oder einen Prozess zu verwenden.

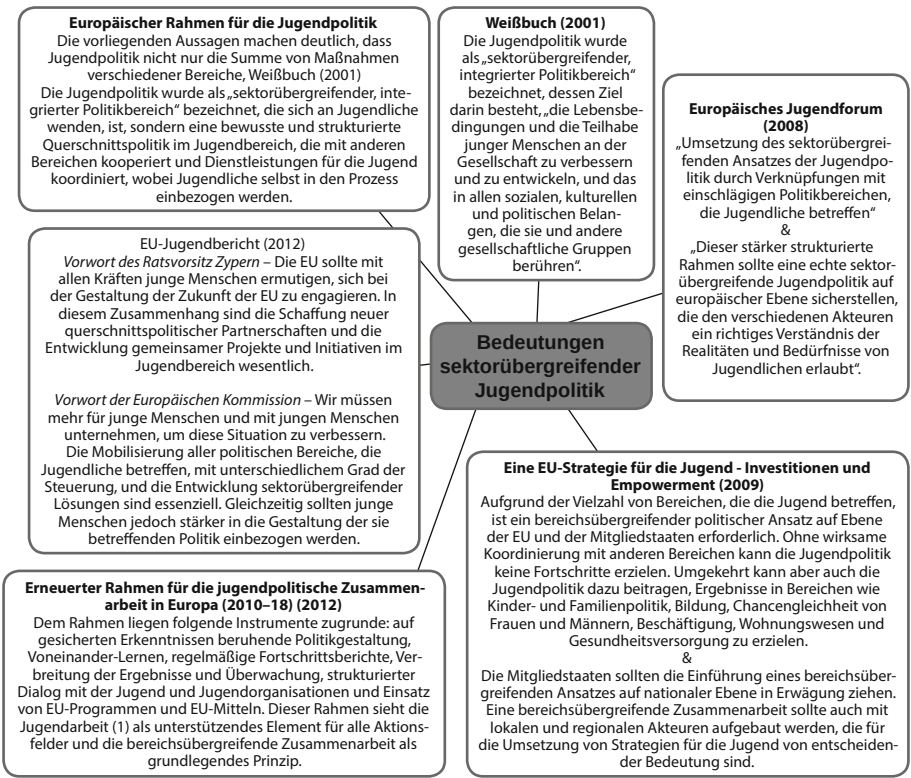
## **CSYP als ‚wichtig‘ und ‚natürlich‘: der Konsens**

In allen Dokumenten und Aussagen zur CSYP wird ihre Bedeutung unterstrichen. Jedoch gibt es einige Dokumente, in denen dieses Konzept für die Definition dieser Querschnittpolitik kaum ausreicht. Der EU-Jugendbericht 2012 ist ein solcher Fall. Beschreibungen wie ‚wesentlich‘ oder ‚zentral‘ werden verwendet, um die „Schaffung neuer querschnittspolitischer Partnerschaften und die Entwicklung gemeinsamer Projekte und Initiativen im Jugendbereich“ (Vorsitz Zypern) und die Entwicklung ‚sektorübergreifender Lösungen‘ (Europäische Kommission) zu beschreiben. In anderen Dokumenten wird z.B. das sektorübergreifende Konzept als inhärentes Merkmal der Jugendpolitik verstanden, ein ‚Prinzip‘ oder etwas, das untrennbar zur Jugendpolitik dazugehört. In der Definition der Jugendpolitik aus dem Weißbuch 2001 ist dies z.B. der Fall: Hier wird Jugendpolitik als ‚sektorübergreifender, integrierter Politikbereich‘ bezeichnet, dessen Ziel darin bestehe, „die Lebensbedingungen und die Teilhabe junger Menschen an der Gesellschaft zu verbessern und zu entwickeln, und das in allen sozialen, kulturellen und politischen Belangen, die sie und andere gesellschaftliche Gruppen berühren“ (Europäische Kommission 2001: 73). Gleiches findet man im erneuerten Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa, der ein Jahrzehnt später angibt, dass der „Rahmen [...] die Jugendarbeit als unterstützendes Element für alle Aktionsfelder und die bereichsübergreifende Zusammenarbeit als grundlegendes Prinzip“ sieht (Europarat und Europäische Kommission 2012: 6).

## **Inhalt, Rolle und Ebenen einer CSYP: die Verwirrung**

Die Bedeutung und die Art einer CSYP werden relativ direkt angesprochen; dies gilt jedoch nicht für den (i) Inhalt einer CSYP, (ii) die Rolle der Jugendpolitik in anderen Bereichen (sichtbar z.B. in der Aussage „eine strukturierte Querschnittpolitik im Jugendbereich, die mit anderen Bereichen kooperiert und Dienstleistungen für die Jugend koordiniert, wobei Jugendliche selbst in den Prozess einbezogen werden“ (Europäischer Rahmen für die Jugendpolitik) oder (iii) den Grad der Führung (sichtbar in Aussagen wie „sektorübergreifende Zusammenarbeit sollte zudem mit lokalen und regionalen Akteuren entwickelt werden.“ (Europäisches Jugendforum) oder „Die Mobilisierung aller politischen Bereiche, die Jugendliche betreffen, mit unterschiedlichem Grad der Steuerung, und die Entwicklung sektorübergreifender Lösungen sind essenziell“ der Europäischen Kommission im EU-Jugendbericht 2012).

Abb. 1: Bedeutungen der sektorübergreifenden Jugendpolitik in Schlüsseldokumenten



### Aufstellung einer Kaleidoskop-Definition für ‚sektorübergreifende‘ Jugendpolitik: ein Vorschlag

Berücksichtigt man den heterogenen Charakter der Bedeutungen der CSYD in Schlüsseldokumenten, die von den wichtigsten Akteuren im Jugendbereich erstellt wurden, ergibt sich in der folgenden Tabelle ein Vorschlag, wie man die verschiedenen Paradigmen und Definitionen zusammenfassen, organisieren und voneinander abgrenzen kann. Es ist der Versuch, die Besonderheiten der unterschiedlichen Querschnittspolitik im Jugendbereich klassifiziert darzustellen. Die Identifikation der unterschiedlichen Paradigmen, die hinter der Heterogenität stecken, ist der erste Schritt bei der Bestimmung dessen, was funktionieren kann und unter welchen Bedingungen es funktionieren kann.

**Tabelle 1: Aufstellung der Definitionen für ‚sektorübergreifende‘ Jugendpolitik**

| Der Bereich der CSYD               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CSYP als Prinzip                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Übergreifend                       | <p><b><i>Jugend betrifft alle anderen Bereiche.</i></b></p> <p>Daher sollten „die für Jugendfragen zuständigen Minister ihrerseits [...] darauf achten, dass die Anliegen der Jugendlichen bei diesen anderen politischen Maßnahmen berücksichtigt werden [...]“ (Europäische Kommission 2001).</p> <p>Dies würde eine Art „Überwachung“ durch die Ministerien, die für Jugend zuständig sind, implizieren, was nicht mit der Position, die sie normalerweise innerhalb der formalen Hierarchie einnehmen, vereinbar ist.</p> <p>Nach diesem Prinzip gäbe es Informationen darüber, welche Bereiche für eine spezifische Politik und zu welchem Anlass auszuwählen sind und in welcher Dringlichkeit der übergreifende Ansatz durchgeführt würde.</p> |
| Integriert                         | <p><b><i>Jugend ist Teil eines Systems aus Wechselbeziehungen.</i></b></p> <p>Daher müssen Jugendpolitik und andere Politikbereiche sicherstellen, dass sie effektiv und kohärent nebeneinander bestehen können. Dies würde gegenseitige und regelmäßige Konsultationen beinhalten, um Überlappungen oder unzusammenhängende Ziele zu vermeiden.</p> <p>Diese Anhörungen erfordern, dass jeder Bereich oder jedes Büro darauf vorbereitet sein muss, regelmäßig die relevanten Informationen zu sammeln und aufzubereiten.</p> <p>Eine Politik, die dieses Prinzip zugrunde legt, ist extrem abhängig von den nationalen behördlichen Strukturen.</p>                                                                                                 |
| CSYP als Prozess mit festen Rollen |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Zusammenarbeit/<br>Kooperation     | <p><b><i>Jugend als gleichrangiger und gleichberechtigter Partner.</i></b></p> <p>In dieser Variante der CSYP sind die Beziehungen bilateral. Der Jugendbereich teilt „Informationen und Kompetenzen, Ziele und Zwecke und auch Ergebnisse“ mit jedem der anderen relevanten Bereiche (Motamed-Afshari 2014).</p> <p>Dies würde bedeuten, dass die Zusammenarbeit paarweise erfolgt, aber zersplittert ist, und das Potenzial für gemeinsame Lösungen könnte verloren gehen. Um dies zu vermeiden, wäre eine mögliche Lösung, eine „interministerielle Arbeitsgruppe als Teil der Struktur zur Entwicklung einer nationalen Jugendpolitik einzurichten“ (Denstad 2009).</p>                                                                           |
| Koordinierung                      | <p><b><i>Jugend bestimmt den Weg der Jugendpolitik.</i></b></p> <p>Der Hauptunterschied zwischen dieser Vision einer CSYP und der vorherigen ist mit der Rolle verknüpft, die das Ministerium für Jugend einnehmen kann und möchte. Mit der richtigen Menge an Instrumenten und Ressourcen würden bilaterale Beziehungen in multilaterale umgewandelt.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



### Querschnittsthemen, ein Prozess mit flexiblen Rollen

#### *Die Regel ist, dass es keine Regel gibt.*

Es ist schwierig zu bestimmen, in welche Kategorie die einzelnen Jugendthemen gehören. Aus diesem Grund können einige Themen gleichzeitig unterschiedlichen Bereichen und einige womöglich unberechtigt dem Jugendbereich alleine zugeordnet werden, obwohl sie andere Bereiche betreffen. Dies schwankt auch in den verschiedenen Ländern.

Das ist einer der Gründe, warum jedes Thema verschiedene Attribute erhält, obwohl alle Jugendthemen von Natur aus schon ‚sektorübergreifend‘ sind:

- ▶ Vorkommen oder Bedeutung in einem Land,
- ▶ Dringlichkeit in einem Land oder einer Region,
- ▶ Abhängigkeit von guten Beziehungen zu anderen Regierungsbereichen,
- ▶ Abhängigkeit von der Arbeit mit und durch Nichtregierungsorganisationen,
- ▶ Verbände für Prävention, Intervention und Nachhaltigkeit,

Möglichkeiten und Zwänge durch Partnerschaften.

Dies würde eine Auflösung der Standards bei der Jugendpolitik auf nationaler Ebene bedeuten, die – aus europäischer Perspektive betrachtet – negativ beurteilt werden könnte. Aber es würde die Berücksichtigung folgender Aspekte sicherstellen:

- ▶ die behördliche Struktur jedes Landes,
- ▶ die Prioritäten jedes Landes,
- ▶ die Komplexität jedes Querschnittsthemas,
- ▶ die Berücksichtigung des wichtigsten, o.g. Prinzips, dass Jugendpolitik per se sektorübergreifend ist (in der Praxis aber auch sein muss).

### **3. DIE SUCHE NACH DEM ‚SEKTORÜBERGREIFENDEN‘ BEI DER ‚JUGENDPOLITIK‘**

Um besser zu erfassen, wie die formale bzw. offizielle Bedeutung der CSYP bei Konzept, Prüfung, Beurteilung und Überwachung der Jugendpolitik berücksichtigt wurde, müssen andere Datenquellen analysiert werden. In den Prüfberichten zur Jugendpolitik kann man auf zweierlei Arten vorgehen. Zum einen kann man danach suchen, ob das Thema Querschnittsforschung in Dokumenten vorkommt, wie oft es erwähnt wird und wie übergreifend es im Vergleich zur Prüfung oder zum Bericht behandelt wird. Zu diesem Zweck wurden die Inhaltsverzeichnisse der Prüfberichte zur Jugendpolitik des Europarats durchsucht und analysiert, zudem wurde eine lexikalische Suche und Analyse für diese Dokumente durchgeführt. Die zweite Methode ist die Überprüfung des Inhalts an sich, d.h. die Art, wie die sektorübergreifende Jugendpolitik operativ beschrieben, dargelegt und klassifiziert wird und wie oft die Defizite beschrieben werden, die es diesbezüglich gibt.

#### **4.1. Anwendung des Konzepts der ,sektorübergreifenden Jugendpolitik‘**

Wenn man die Prüfberichte zur Jugendpolitik als Ganzes betrachtet (und zunächst einmal die Tatsache außer Acht lässt, dass sie sich auf unterschiedliche Länder beziehen, durch unterschiedliche Arbeitsgruppen verfasst und in unterschiedlichen Jahren erstellt wurden), können wir feststellen, dass die Themen als Dimensionen gesehen werden, die sich in ‚Bereiche‘ und ‚Themen‘ unterteilen. Die Kombinationen, die aus diesen Themen gebildet werden, sind recht variabel und reichen von einigen Fällen, bei denen keine Untereinteilung vorgenommen wird (wie im Falle des Prüfberichts aus Litauen (Breen et al. 2003), in dem die Themen einzeln vorgestellt werden und sich unter dem Dach ‚allgemeiner Themen‘ befinden) bis zu einigen Fällen, bei denen die verschiedenen ‚Themen‘ viel detaillierter ausgeführt werden (wie im Prüfbericht aus Moldawien (Vanhee et al. 2009), in dem die Jugendthemen in Kategorien wie ‚Essenziell‘, ‚Sonstige‘, ‚Übergreifend‘ und ‚Querschnittsthemen‘ eingeteilt werden.

Diese flexiblen Kombinationen bei den verwendeten Begrifflichkeiten zeugen nicht nur von den natürlichen und erwarteten Unterschieden zwischen den Themen, die in jedem Prüfbericht zur Jugendpolitik behandelt werden, sondern auch von einem gewissen fehlenden Konsens über die Begriffe an sich (als Folge der nationalen Besonderheiten und des nationalen Verständnisses). Diese fehlende Standardisierung in Konzept und Analyse könnte kontraproduktiv für den Austausch der bewährten Praktiken zwischen den Ländern (horizontale Vergleiche), für die Analyse der Wiederholung bestimmter Themen in einer bestimmten Zeitspanne (diachronische Vergleiche) und schließlich für die Entwicklung und die Umsetzung der sektorübergreifenden Jugendpolitik an sich sein. Ein gewisser Grad an Vergleichbarkeit der Konzepte wäre in diesem Zusammenhang vorteilhaft.

Es werden drei Arten von Themen berücksichtigt: (i) einzelne Themen, (ii) gemeinsame Themen, (iii) Querschnitts- bzw. übergreifende Themen. ‚Einzelne‘ bzw. autonom behandelte Jugendthemen sind bei den drei o.g. Arten von Themen in der Minderheit. Die wenigen einzeln behandelten Themen sind solche, bei denen eindeutig ein Konsens für die Priorität und die Aufmerksamkeit der Politik bestand. Zugrunde liegen hier die Wichtigkeit solcher Themen, wie z. B. Bildung und auch Beschäftigung, oder auch der Verweis auf den Kern und die Identität einer ‚Jugendpolitik‘ und ‚Jugendarbeit‘, wie im Fall des ‚informellen Lernens‘ (Abb. 2).

Abb. 2: Wortwolke der Begriffe, die im Zusammenhang mit einzelnen Jugendthemen verwendet werden



Die als ‚Querschnittsthemen‘ bzw. ‚übergreifend‘ bezeichneten Themen sind ebenso in der Minderheit. Es scheint keinen klaren Konsens darüber zu geben, was ein ‚Querschnittsthema‘ denn ist. Dies bekräftigt die frühere Schlussfolgerung, dass es zwischen den verschiedenen Ländern keinen terminologischen, konzeptuellen und analytischen Konsens gibt. Nichtsdestotrotz wird der Begriff ‚Querschnittsthemen‘ (Themen, Thematik oder Bereiche) in den letzten Jahren immer häufiger verwendet.

Die am häufigsten verwendete Themenart, auf die in den Prüfberichten zur Jugendpolitik Bezug genommen wird, sind die gemeinsamen bzw. kombinierten Themen (d.h. Themen, die in Inhaltsverzeichnissen als Begriffspaare oder Dreifachbegriffe aufgenommen wurden). Es ist die Gruppe an Themen, die ein größeres Spektrum umfassen und bei denen häufiger ein Konsens festgestellt werden kann. Es handelt sich vielleicht nicht um ‚Querschnittsthemen‘ durch ihre Benennung als solche, aber sie sind es durch ihre Art. Es sind Punkte, die oftmals im Verantwortungsbereich separater Verwaltungseinheiten stehen, wie z. B. Ministerien, die mit einem anderen Punkt oder anderen Themen eine bedeutungsvolle Wechselwirkung haben, so dass die diesbezüglichen Maßnahmen, Programme und die jeweilige Politik unbedingt von mehr als einem Bereich, einer Behörde oder Organisation geplant, gestaltet und umgesetzt werden muss. Schließlich sind sie Querschnittsthemen, weil sie gemeinsame, kombinierte oder überlappende Prozesse der Inklusion oder des Übergangs zum Erwachsenenendasein darstellen.

Einige Themen sind genau im Zentrum dieser Wechselwirkungen (Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Freizeit, Gerechtigkeit und Verbrechen, ebenso Partizipation, informelles Lernen und Bürgerschaft) und andere fungieren eher als ‚Satelliten-Themen‘. Zentrum und Peripherie, wie sie aus den Begriffen für gemeinsame Jugendthemen oder Fachgebiete in den Prüfberichten zur Jugendpolitik

**Abb. 3: Wortwolke der Begriffe, die im Zusammenhang mit gemeinsamen Jugendthemen verwendet werden**



CSYD ist ein unvermeidliches Thema in den entsprechenden nationalen Prüfberichten. Sie ist an sich ein Indikator für die Aufstellung und die Entwicklung einer Jugendpolitik. Aber welche internen und externen Probleme hat man identifiziert? Die Prüfberichte des Europarates zur nationalen Jugendpolitik geben hierzu einige sehr direkte Antworten:

- Perspectives on youth Volume 3 ▶ Seite 40**

2. fehlende Effizienz in bestehenden Strukturen, einschließlich:
  - ▶ fehlende Kommunikation,
  - ▶ fehlende Zusammenarbeit bzw. Koordination zwischen Abteilungen, Ministerien oder Behörden,
  - ▶ überlappende Verantwortlichkeiten und Geringschätzung der außerhalb des Jugendministeriums bzw. äquivalenter Institutionen oder anderweitig geleisteten Arbeit
3. Probleme, die mit der Struktur an sich assoziiert sind.

## **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Dieser Beitrag befürwortet eine klare, transparente, klassifizierbare, flexible, aber nachhaltige sektorübergreifende Jugendpolitik. Gleichzeitig wird jedoch ein kritischer Ansatz entwickelt, und es werden Dokumente und Praktiken analysiert, die auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene existieren. Hier kann man zwei Hauptschlussfolgerungen ziehen.

### **Wunsch nach einer formalen Definition**

Nach Durchsicht der Beschluss- und Umsetzungsdokumente der UN bis hin zu den wichtigsten offiziellen Dokumenten, die von europäischen Institutionen veröffentlicht wurden, ist festzustellen, dass CSYD je nach Kontext, Dokument und Organisation unterschiedliche Dinge bedeutet.

1. In einigen Fällen bedeutet es vertikale Kommunikation (zwischen dem Ministerium für Jugend oder einer äquivalenten Institution und den Jugendlichen – nämlich durch Nichtregierungsorganisationen), in anderen bedeutet es horizontale Kommunikation (zwischen dem Ministerium für Jugend bzw. einer äquivalenten Institution und anderen Ministerien).

2. Selbst unter Zugrundelegung des zweiten Ansatzes (dessen Analyse hier der Vorzug gegeben wird) differiert die Idee einer ‚sektorübergreifenden‘ Jugendpolitik von ‚CSYD als Prinzip‘ bis hin zu ‚Jugendpolitik als ein System‘. Als Prinzip ist es unbestritten, aber dies allein reicht nicht aus. Es muss auch ‚funktionieren‘. Und als System gibt es ebenso viel Verwirrung in Bezug auf das Konzept. Sektorübergreifende Jugendpolitik kann Zusammenarbeit oder Koordination bedeuten, oder sie kann einfach erfolgreich die vielen Querschnittsthemen der Jugendpolitik behandeln. Die Zugrundelegung des letzten Konzepts – was in etwa in den Prüfberichten zur Jugendpolitik getan wird – würde eine Auflösung der Standards der Jugendpolitik auf nationaler Ebene bedeuten, aber es würde sicherstellen, dass die behördlichen Strukturen und Prioritäten der einzelnen Länder sowie die Komplexität der einzelnen Querschnittsthemen und die Fülle der verschiedenen, individuell erfahrenen, Hindernisse für soziale Eingliederung berücksichtigt werden.

## **Keine ‚grounded‘ Politik**

In den Sozialwissenschaften ist eine ‚fundierte Theorie‘ [*grounded theory*] das Ergebnis eines induktiven Prozesses aus einer Masse an Daten. Direkt verwendet werden empirische Daten ohne (viele) theoretische Vorurteile oder (viel) theoretisches Wissen. Jugendpolitik kann nicht genauso vorgehen, obwohl es in vielen Fällen so aussieht. Die Analyse von Schlüsseldokumenten zeigte, dass der fehlende Konsens bei Konzept und Definition zu sektorübergreifenden Arbeitssystemen sich in der Praxis durch eine fehlende Organisation bei der Entwicklung der Jugendpolitik zeigt, wenn ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde gelegt wird. Denn neben der Problematik der reinen Definition gibt es auch Probleme in der Vergleichbarkeit, der Nachhaltigkeit, bei Wissen und Forschung.

Es braucht ein Gleichgewicht zwischen zwei kontraproduktiven Versuchungen: Bürokratisierung und Auflösung von Standards. Im Extremfall führt ersteres zu interministeriellen Arbeitsgruppen, die sich mit jedem spezifischen Problem beschäftigen, was die Jugendprobleme multipliziert und an ‚Satelliten‘-Gruppen auslagert, die nicht die Macht, die Ressourcen oder die Autonomie besitzen, um das Thema vollständig aufzubereiten. Auf der anderen Seite würde zweiteres jede Chance verbauen, Vergleichbarkeit, Beurteilung und Nachhaltigkeit zu erreichen.

## **LITERATUR**

Breen P., Shiønnemann M., Nurse L., Azzopardi A., Lagree J., Lauritzen P. (2003), *Youth Policy in Lithuania*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

Council of the European Union and European Commission (2012), *Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the renewed framework for European co-operation in the youth field (EU Youth Strategy 2010–2018)*, 2012/C 394/03, European Commission, Luxembourg.

Denstad F. (2009), *Youth Policy Manual – How to develop a national youth strategy*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

European Commission (2001), White Paper on youth – “A new impetus for European youth”, European Commission of the European Union, Strasbourg.

European Commission (2009), “An EU Strategy for Youth: Investing and Empowering”, COM(2009)200, European Commission, Brussels.

European Commission (2012), *EU Youth Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Youth Forum (2008), *Key principles for the new framework for European cooperation in the youth field*, available at: [www.youthforum.org/assets/2013/10/0781-08-FINAL\\_FutureEUyouthpolicy1.pdf](http://www.youthforum.org/assets/2013/10/0781-08-FINAL_FutureEUyouthpolicy1.pdf).

Motamed-Afshari B. (2014), *Models and Instruments of Cross-sectorial youth policy (Good Practice)*, presentation available at <http://eapyouth.eu/sites/default/files/doc->

uments/9\_behrooz\_models\_and\_instruments\_of\_cross\_sectorial\_youth\_policy\_cooperation\_eng.pdf.

Nico M. (2014), *Life is cross-sectoral. Why wouldn't youth policy be? Overview of existing information on cross-sectoral youth policy in Europe*, Youth Partnership, Strasbourg.

Nico M. and Alves N.A. (2015), *WP4 National Report*, Measuring well-being project, Manchester.

Sacareno C., Olagnero M. and Torrioni P. (2005), *First European Quality of Life Survey: Families, work and social networks*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Siurala L. (2006), *A European framework for youth policy*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

United Nations (1997), "Implementation of the World Programme of Action for Youth, to the Year 2000 and Beyond", by the General Assembly, Economic and Social Council.

United Nations (1999), "Implementation of the World Programme of Action for Youth, to the Year 2000 and Beyond", by the General Assembly, Economic and Social Council.

United Nations (2001), "Implementation of the World Programme of Action for Youth, to the Year 2000 and Beyond", by the General Assembly, Economic and Social Council.

United Nations (2002), Resolutions of the General Assembly on policies and programmes involving youth.

United Nations (2004), Resolution 56/177 of the General Assembly on policies and programmes involving youth.

United Nations (2010), "Implementation of the World Programme of Action for Youth, to the Year 2000 and Beyond", by the General Assembly, Economic and Social Council.

Vanhee J., Härmäläinen A., Brandtner G., Titarenko L., Williamson H. (2010), *Youth Policy in Moldova*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.