

»Unser Staat braucht die zupackende Mitarbeit der jungen Generation«¹

Programm und Praxis der Jugendpolitik im Zeichen der »geistig-moralischen Wende« und der deutschen Einigung

Von Walter Hornstein

*Jugendpolitik – eine Politik mit verschwimmenden Grenzen und auf
verschiedenen Ebenen*

Das Vorhaben, über die Jugendpolitik einer historisch-politischen Epoche zu berichten, steht vor besonderen Schwierigkeiten. Sie ergeben sich daraus, dass sich hinter dem Begriff Jugendpolitik entgegen dem ersten Anschein keinesfalls ein eindeutig abgegrenztes, homogenes, gegenüber anderen Politikbereichen profiliert sich abhebendes Politikfeld verbirgt. In Wirklichkeit ist Jugendpolitik ein Oberbegriff für höchst Heterogenes, ein Klammerbegriff für sehr unterschiedliche Maßnahmen politischer Praxis, die überdies durch verschiedenartige Formen politischer Steuerung gekennzeichnet sind, wo mit den verschiedenen Mitteln und Strategien gearbeitet wird und wo die verschiedensten Akteure (nicht nur staatliche) auf verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) tätig sind.

Dass dies so ist, hängt am Thema »Jugend«. Insofern Jugend in modernen Gesellschaften in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen vorkommt und von den dort herrschenden Einflussfaktoren bestimmt wird, wird dies alles, wenn es in politische Kategorien gefasst wird, zur Jugendpolitik. Darüber hinaus wird Jugend, insofern mit ihr durch die Generationenproblematik die Zukunft der Gesellschaft zur Debatte steht, immer auch zum Risikosymbol und auch insofern zum Feld der Diskurse über gesellschaftliche Fragen. Mit dem Begriff Jugendpolitik öffnen sich also die verschiedensten Dimensionen und Fragestellungen gesellschaftlicher Praxis – und zugleich stellen sich Ordnungs- und Systematisierungsprobleme der verschiedensten Art. Die wichtigsten bedürfen einer wenn auch knappen Vergegenwärtigung, um das, was über Jugendpolitik in einer bestimmten Ära zu sagen ist, einzuordnen. Es ist schwierig, den Stellenwert, den die Jugendpolitik in der politi-

¹ Bundeskanzler Kohl in der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983; Klaus STÜWE (Hg.), *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder*, Opladen 2002, S. 299.

schen Programmatik und dann in der Regierungspraxis hat, angemessen zu verstehen, ohne die grundlegende Unterscheidung zwischen Jugendpolitik als einem Teilsystem, als Politik, die von einem bestimmten Ressort wahrgenommen wird, und der Jugendpolitik, die sich als politische Querschnittsaufgabe quer durch alle Politikbereiche zieht, zu bedenken.²

Es gibt einerseits einen im administrativen System eindeutig festgelegten, in einem Ministerium organisierten Zuständigkeitsbereich für Jugendpolitik. Das ist das System der Jugendhilfe, und die Aufgabe besteht hier in der Steuerung dieses Systems, in dem es um die klassischen Aufgaben der Jugendhilfe geht, um Jugendschutz, Jugendförderung, Erziehungshilfe; also um all das, was im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) festgehalten und geregelt ist. Jugendpolitik ist aber andererseits im neueren und allgemein geteilten Verständnis mehr als Jugendhilfepolitik, und dies schon seit den 80er Jahren. Jugendpolitik versteht sich ihrer heute geltenden Idee und Programmatik nach als politische Querschnittsaufgabe und stellt insofern einen Sammelbegriff für alle diejenigen Maßnahmen und Angebote von staatlicher Seite dar, die die gesellschaftliche Organisation der Jugend und damit die Lebenschancen und -möglichkeiten von Heranwachsenden (damit sind auch Kinder gemeint) in irgendeiner Form berühren. Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe betrifft deshalb so gut wie alle anderen Politiken, also Arbeitsmarktpolitik ebenso wie Bildungspolitik, Sozialpolitik in gleicher Weise wie Wohnungspolitik, und sie muss sich den dort herrschenden Politikinteressen gegenüber durchsetzen, weil und soweit in diesen Politiken über die Chancen der Heranwachsenden entschieden wird.

Es ist also notwendig, sich darüber klar zu sein, ob von Jugendhilfepolitik als ressortgebundener, durch originäre Zuständigkeit eines Ministeriums gestützter Politik die Rede ist oder von Jugendpolitik als politischer Querschnittsaufgabe.

Andere Merkmale, die Jugendpolitik kennzeichnen, will ich nur nennen, ohne darauf näher einzugehen: Dazu gehört die Tatsache der außerordentlich begrenzten Zuständigkeit des Bundes – (er verfügt nur über die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung, er kann Modelle fördern), Länder und Kommunen haben und machen ihre Jugendpolitik –, wenn hier also von Jugendpolitik nach 1982 die Rede ist, dann von derjenigen des Bundes. Wichtig ist ferner, sich

2 Vgl. Werner SCHEFOLD, *Jugendpolitik. Probleme einer adressatenorientierten Gesellschaftspolitik im Individualisierungstrend*, in: René BENDIT u. a. (Hg.), *Jugend und Gesellschaft. Deutsch-französische Forschungsperspektiven*, Baden-Baden 1993, S. 269–281; ferner Walter HORNSTEIN, *Jugendpolitik 1982–1989. Jugendpolitik unter dem Diktat finanzieller Restriktionen und gleichzeitigem Reformbedarf*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 7: *Bundesrepublik Deutschland 1982–1989*, Baden-Baden (im Druck).

in Erinnerung zu rufen, dass für die Bundesrepublik die Trennung von Bildungspolitik (Angelegenheit der Länder) und Jugendpolitik charakteristisch ist. Dies hat zur Folge, dass das Phänomen der »Politikverflechtung« – dass die Aufgaben eines bestimmten Politikfeldes auf verschiedenen Ebenen von verschiedenen Akteuren wahrgenommen werden und dass es auf diese Weise eine spezifische Form der Abhängigkeit und Verflechtung gibt³ – für diesen Bereich in besonders starkem Maße zutrifft. Dies hat die Konsequenz, dass die aus den Interessenlagen der jeweiligen Ebene sich ergebenden Zielsetzungen (z. B. diejenige der Länder oder der Kommunen) das politische Kräftespiel in starkem Maße beeinflussen und die aus allgemeinen politischen und ideologischen Orientierungen stammenden Zielsetzungen (z. B. der Parteien oder sonstiger gesellschaftlicher Gruppen, wie der Gewerkschaften) erheblich relativieren.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass der Stellenwert der Jugendpolitik im politisch-administrativen System generell nicht hoch ist, aber vor allem von Konjunkturen der gesellschaftlichen Diskussion über Jugend abhängt, und dass es zum Thema Jugendpolitik nur in begrenzter Hinsicht eine kontinuierliche wissenschaftliche Reflexion und Begleitung gibt, wie dies beispielsweise für die Familienpolitik der Fall ist, die im »Wissenschaftlichen Beirat für Familienpolitik« über eine kontinuierlich arbeitende Instanz verfügt.⁴

Einer klärenden Bemerkung bedarf auch die Frage der Altersstufen, wenn von »Jugend«-Politik die Rede ist. Im Alltagsverständnis werden die Heranwachsenden, die Jugendlichen, also die 12- bis 18-jährigen vor Augen stehen. Seit den 80er Jahren gibt es jedoch auch eine Kinderpolitik. Soll sie unter Jugendpolitik subsumiert werden? Die Sache ist etwas verwirrend: Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes spricht von Kindern und meint die Heranwachsenden von 0 bis 18 Jahren. In der Bundesrepublik wird seit einiger Zeit dem Hinweis, dass auch Kinder gemeint sind, dadurch Ausdruck verliehen, dass die Jugendberichte jetzt Kinder- und Jugendberichte heißen, dass der Bundesjugendplan jetzt Kinder- und Jugendplan des Bundes heißt, dass das Jugendwohlfahrtsgesetz jetzt KJHG, also Kinder- und Jugendhilfegesetz heißt. – Ich denke, dass es sich bei der folgenden Darstellung aus dem Zusammenhang ergibt, ob es sich um Jugendliche oder um Kinder handelt.

3 Zum Thema »Politikverflechtung« vgl. Ursula MÜNCH, *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*, Opladen 1997; Fritz Wilhelm SCHARPF u. a., *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976.

4 Die im Text ausgesprochene Behauptung beruht auf der Unterscheidung zwischen einem jugendpolitischen Praxis- und Politikdiskurs, den es in den verschiedensten Formen (z. B. in der Institution der Jugendberichte der Bundesregierung, im Bundesjugendkuratorium und in den unzähligen Zusammenschlüssen und Gremien) gibt. Davon zu unterscheiden wäre eine wünschenswerte Form wissenschaftlicher Reflexion. S. dazu Lothar BÖHNISCH u. a. (Hg.), *Jugendpolitik im Sozialstaat. Befunde und Perspektiven*, München 1980.

I. Die Ausgangslage: Probleme und Programmatik

Es ist zum Verständnis des Nachfolgenden unerlässlich, in kurzen Strichen die Ausgangslage zu charakterisieren, von der die Regierung Kohl 1982 mit ihrer Jugendpolitik gestartet ist, und zwar im Hinblick auf die Probleme, wie sie sich anfangs der 80er Jahre darstellen, zum anderen hinsichtlich der Programmatik, die die Union bis zu diesem Zeitpunkt in vielfältigen Dokumenten zur Lösung dieser Probleme formuliert und zur Diskussion gestellt hat.

Der Beginn der 80er Jahre war in Bezug auf die Jugendthematik die Zeit einer neuen Welle und neuer Ausdrucksformen des Jugendprotestes, der sich vor allem in den großen Städten der Bundesrepublik in der aggressiven und radikal gesellschaftskritischen Form der Hausbesetzungen demonstrativ bemerkbar machte, eine, wenn man so will, radikalisierte Form des Jugendprotestes (im Vergleich zum Studentenprotest Ende der 60er / Anfang der 70er Jahre).

Gleichzeitig war dies auch die Epoche der sich mächtig ausbreitenden alternativen Lebensformen, also vor allem der vielfältigen Formen des Rückzugs, der »Selbstausbürgerung« vor allem junger Menschen in Landkommunen, alternativen Wohn- und Lebensformen.⁵ Und schließlich war die Situation in starkem Maße bestimmt durch das, was »Ausbildungskrise« genannt wurde; gemeint war damit das Fehlen der Ausbildungsplätze, was auf das Zusammentreffen von »Geburtenberg« und wirtschaftlicher Rezession zurückgeführt wurde, und die seit Mitte der 70er Jahre kontinuierlich steigende Jugendarbeitslosigkeit.⁶

Die politische Reaktion auf die radikalisierten Formen des Jugendprotestes führte zu der von allen Fraktionen unterstützten Etablierung einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages am 26. Mai 1981 mit Matthias Wissmann (CDU) als Vorsitzenden und Rudolf Hauck (SPD) als stv. Vorsitzenden.⁷

5 Die neue Qualität, die das Thema des Jugendprotestes zu Beginn der 80er Jahre (im Vergleich zu vorausgegangenen Formen) erreicht hat, wird in pointierter Weise herausgearbeitet in der Veröffentlichung des Deutschen Jugendinstituts *Die neue Jugenddebatte. [Was gespielt wird und um was geht: Schauplätze und Hintergründe]*, München 1982. Das Spezifische der neuen Situation wird darin gesehen, dass 1. die vielfältigen Ausdrucksformen des Jugendprotestes und der Jugendalternativen zum Anlass und Gegenstand einer umfassenden politisch geführten Jugenddebatte wurden und dass 2. die Jugendthematik im Zusammenhang damit sich zunehmend weg von der Generationenproblematik zu allgemein gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen hin bewegte.

6 Friederike MAIER, *Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland – ein ungelöstes Problem*, Berlin 1983.

7 Dokumentiert ist die Arbeit der Enquete-Kommission unter dem Titel *Jugendprotest im demokratischen Staat*, hg. von Matthias WISSMANN/Rudolf HAUCK, Stuttgart 1983; eine politikwissenschaftliche Analyse bei Christoph BÖHR/Eckart BUSCH, *Politischer Protest und parlamentarische Bewältigung. Zu den Beratungen und Ergebnissen der Enquete-Kommission »Jugendprotest im demokratischen Staat«*, Baden-Baden 1984.

Es war offensichtlich auf die von allen Parteien und Beteiligten als dramatisch empfundene Situation zurückzuführen, dass der Bericht in großen Teilen konsensuell verabschiedet und auch diskutiert wurde. Die Grundtendenz des Berichtes ging in die Richtung, dass es notwendig sei, Verständnis für die »berechtigten« Anliegen und Sorgen der jungen Generation aufzubringen; die Frage nach den Gründen für Jugendprotest und Jugendrückzug wurde auf die Unpersönlichkeit der Erziehungsinstitutionen, auf den Vertrauensverlust der Politik zurückgeführt; so gut wie in allen gesellschaftlichen Bereichen gebe es Missstände, die die Heranwachsenden stärker empfänden als die Erwachsenen. Deshalb bezogen sich auch die Empfehlungen der Kommission auf so gut wie alle Lebens- und Politikbereiche – und damit wurde Jugendpolitik als politische Querschnittsaufgabe gleichsam aus der Taufe gehoben.

Erstaunlich ist, dass kaum wesentliche Unterschiede in der Beurteilung des Jugendprotests und in den Vorschlägen zur Behebung zu bemerken sind: Es gehe um Verständnis für die Anliegen der Jugend, es sollten ihre Bestrebungen anerkannt werden, der Dialog mit der Jugend sollte gesucht und der Vertrauensverlust, dem die Politik unterliege, aufgefangen werden.

Der zweite Problembereich, der im Hinblick auf die Jugend die Öffentlichkeit (neben den unmittelbar Betroffenen: den Heranwachsenden!) in starkem Maße beschäftigte, wurde unter dem bereits erwähnten Stichwort »Ausbildungskrise« diskutiert. Damit waren die aus dem Zusammentreffen demographischer Entwicklungen (»Geburtenberg«, d. h. neue geburtenstarke Jahrgänge drängten auf den Ausbildungsplatz- und Arbeitsmarkt) und der wirtschaftlichen Rezession mit der Verringerung von Ausbildungsplätzen resultierenden »Engpässe« gemeint, die eine dramatische Verschlechterung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation mit sich brachten.

In einer ganzen Serie von Veranstaltungen, Hearings, Expertenanhörungen, Konferenzen, legte die Union ihre Vorstellungen zur Behebung dieser Problematik vor. Schon 1977 erklärte Helmut Kohl, dass das Thema »Zukunftschancen der jungen Generation ... das zentrale Thema der deutschen Innenpolitik der nächsten Jahre, vielleicht sogar des nächsten Jahrzehnts sein werde«.⁸ Er wendet sich in diesem Zusammenhang gegen den Verdrängungswettbewerb, fordert die Partnerschaft der Generationen.⁹

8 Siehe »Zukunftschancen der jungen Generation«, Wortprotokoll des Hearings der CDU am 22. Juni 1977 in Bonn, S. 9.

9 Zur Geschichte der Versuche einer Neuordnung des Jugendhilferechts, die aber regelmäßig scheiterten, s. Reinhard WIESNER, *Der mühsame Weg zu einem neuen Jugendhilferecht*, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 38 (1990), Heft 2, S. 112–125.

II. Die Jugendpolitik der Regierung Kohl

1. Von der Opposition in die Regierungsverantwortung

Regierungserklärungen:

Es ist klar: Es ist etwas anderes, als Oppositionspartei grundsätzliche Erklärungen abzugeben, die sich als Alternativen zu der Regierungstätigkeit verstehen, als diese in der Regierung umzusetzen. Eine Art Mittelstück dabei stellen die Regierungserklärungen dar. In der Regierungserklärung von Helmut Kohl vom 13. Oktober 1982 nahmen Jugend und Jugendpolitik einen prominenten Platz ein. Die Erklärung wandte sich gegen die weit verbreiteten »Klagen über die Jugend«. Demgegenüber – so Kohl – engagiere sich die Jugend doch in Gruppen und Vereinen – das Bild einer engagamentbereiten Jugend wurde entwickelt.

Wie vor der Regierungsübernahme wurde den jungen Menschen versprochen, ihre Anliegen ernst zu nehmen, sich mit ihnen »konstruktiv auseinander zu setzen«; die Jugend habe »Anspruch auf Verständnis, aber auch auf Widerspruch«. Vor allem aber werde sich die Regierung um Ausbildungs- und Arbeitsplätze bemühen.¹⁰

In der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 findet sich der programmatische Satz: »Unser Staat braucht die zupackende Mitarbeit der jungen Generation.«¹¹ Und dann wird wiederum der jungen Generation versprochen, dass jeder, der »ausbildungsfähig und ausbildungswillig ist«, auch eine Lehrstelle erhalten werde.

Im Unterschied zu den genannten Regierungserklärungen finden sich in derjenigen vom 18. März 1987 keine dezidierten Äußerungen zu Jugend und Jugendpolitik; nur wurde in einem Satz erwähnt, »die Neuordnung des Jugendwohlfahrtsgesetzes in Angriff zu nehmen, um neuen Entwicklungen in der Jugendhilfe zu entsprechen«.¹² Am Ende ist davon die Rede, dass sich die Regierung für die jungen Menschen einsetzen werde, aber dass diese »mitmachen« müssten; sie müssten ihre eigene Verantwortung erkennen. Und wiederum wird darauf verwiesen, dass die Jugend gebraucht werde: ihr Idealismus, ihr Mut und ihre Tatkraft; Demokratie hänge von der Zustimmung der jungen Generation ab.

Jugendpolitik als Antwort auf die »Integrationschwäche unserer Gesellschaft«:

Wenn man nach Äußerungen sucht, die Auskunft darüber geben, wie die CDU nun innerhalb der Regierungsverantwortung ihre Sicht der Jugendthematik und

¹⁰ STÜWE (wie Anm. 1), S. 284f.

¹¹ EBD., S. 299.

¹² EBD., S. 324.

ihre Lösungsvorstellungen durchsetzen und geltend machen wollte, dann stellt eine Rede des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Heiner Geißler, vermutlich vom Dezember 1985, eine aufschlussreiche Quelle dar.¹³ Zentral für seine Diagnose der Jugendproblematik ist die These von der »Integrationsschwäche« der Gesellschaft (S. 6) Die Jugendlichen fühlten sich alleingelassen oder gar ausgestoßen (S. 8). Diese Deutung ist deshalb interessant, weil sie das, was man auch das Emanzipationsbestreben der Jugend nennen könnte, als »Alleinsein, Verlassenwerden« definiert.

Konsequenterweise und in völliger Übereinstimmung mit der Generallinie der CDU ergibt sich aus dieser Problemdefinition die politische Aufgabe: Notwendig sei eine Politik der »sozialen Integration«; es könne dabei »nicht nur um Emanzipation«, sondern es müsse auch um »verantwortliche Bildung« gehen (S. 8). Dafür müssten die traditionellen Erziehungsmächte, Familie, Kirche, Schule, gestärkt werden und die »Destruktion der Familie«, wie sie die SPD betreibe, müsse ein Ende haben.

Die Jugendpolitik müsse sich, so Geißler, vor zwei Irrwegen hüten:

- Vor einer Jugendpolitik, die sich vom Konzept der grundsätzlichen Opposition der Jugend zur Gesellschaft leiten lasse; Bestrebungen zur Selbstausbürgerung der Jugend dürften von der Bundesregierung keine Unterstützung finden.
- Ebenso falsch sei eine Jugendpolitik, die Jugend nur von und mit der Jugend leben lasse; dies führe zu einer Ghettoisierung der Jugend.

Stattdessen sei eine Jugendpolitik notwendig, die generationenübergreifend sei und zugleich einen gemeinsamen Verständigungshorizont entwickle.

Zwischenbilanz:

Versucht man, das in den Regierungserklärungen und anderen Äußerungen Gesagte auf seine Grundintention zurückzuführen, dann ergibt sich folgendes Bild:

Zentrales Leitbild ist eine integrativ-protective Jugendpolitik,¹⁴ die sich deutlich absetzt von einer emanzipativen Jugendpolitik, die in den Verselb-

13 Das Manuskript (Bundesarchiv, Bestand des BMJFG) enthält kein Jahresdatum, der Inhalt spricht für das Jahr 1985. Auch wenn das Referat »*Neue Jugendreligionen – die Freiheit des Einzelnen schützen*« eher eine spezielle Thematik erwarten lässt, so enthält es doch eine der wenigen grundsätzlichen Ausführungen zur Jugendpolitik, die von dem für Jugendfragen zuständigen Minister der Regierung Kohl dokumentiert sind (BA B 189/22379, Bd. II).

14 Siehe dazu die aus einer vergleichenden Analyse der jugendpolitischen Programmatik in verschiedenen europäischen Ländern entwickelte Typologie von René BENDIT u. a., *Jugend und Jugendpolitik in Europa. Ergebnisse und Empfehlungen aus dem ersten europäischen Jugendbericht*, in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.), *Das Forschungsjahr 2001*, München 2002, S. 30–57.

ständigungsbestrebungen der Jugend zugleich eine berechtigte Kritik an der Gesellschaft sieht und diese sich zu eigen macht (= SPD Jugendpolitik). Die einzelnen Elemente dieser integrativ-protektiven Jugendpolitik sind dabei:

- eine im ganzen positive, Engagement und Gutwilligkeit der Jugend hervorhebende Sichtweise auf die Jugend
- der Appell an ihre Selbstverantwortung und Bereitschaft zur Mitarbeit; zur »zupackenden« Mitarbeit
- schließlich: die starke Rolle der traditionellen Erziehungsmächte, vor allem der Familie, der Eltern, der Schule.

Die damit umrissene Konzeption der Jugendpolitik unterscheidet sich sehr deutlich und mit weitreichenden Konsequenzen von derjenigen der SPD. Repräsentativ für die Grundelemente des sozialdemokratischen Verständnisses von Jugendpolitik dürften vor allem die verschiedenen Fassungen der Entwürfe für den von einer Kommission 1987/1988 erarbeiteten Leitantrag des Parteivorstands sein.¹⁵ Zentrale Orientierungspunkte sozialdemokratischer Jugendpolitik sind demnach die Forderung nach Solidarität mit der nachwachsenden Generation; diese dürfe nicht aufgrund ihres Geburtsjahrgangs benachteiligt werden (weil sie zu einem Zeitpunkt geboren wurde, der ihnen wesentlich weniger berufliche und soziale Chancen eröffne, als dies für Angehörige früherer Generationen der Fall gewesen sei). Abwehr der drohenden Benachteiligung ist also das oberste Ziel sozialdemokratischer Jugendpolitik. Ein zweiter zentraler Zielpunkt muss darüber hinaus die Anerkennung und Förderung der Ansprüche der Heranwachsenden auf Emanzipation und Selbstbestimmung sein. Diese Forderung richtet sich gegen eine Politik, die Jugendpolitik als eine auf die Ansprüche der Heranwachsenden bezogene Politik in der Familienpolitik verschwinden lässt; und schließlich ergibt sich aus der beschriebenen Grundorientierung die Forderung, dass Jugendpolitik vor allem die Aufgabe habe, für die Heranwachsenden, und zwar für alle, Chancen der Lebensgestaltung offen zu halten.

Auch die CDU zeigte in diesem Zeitraum verstärkte Aktivitäten auf dem Gebiet der Jugendpolitik. Ein Expertengespräch unter dem (sehr missverständlich formulierten) Motto: »Für Kinder bleibt noch viel zu tun!«¹⁶ sollte klären, welche Aufgaben in diesem Feld vordringlich seien; darüber hinaus wurde ein Bundesfachausschuss »Jugendpolitik« eingerichtet, der sich in verschiedenen Arbeitsgruppen mit den aktuellen Themen der Jugendpolitik, Drogen, Reform

15 Die vom Parteitag der SPD verabschiedete Fassung ist veröffentlicht in: »Parteitag der SPD in München 30.8.–2.9.1988«. *Service der SPD für Presse, Funk, TV*, Teil 3: *Jugendpolitik*, hg. von Anke FÜCHS, Bonn 1988.

16 Schriftliche Stellungnahmen zum Expertengespräch der CDU am 2. Februar 1988 in Bonn, hg. v. d. Bundesgeschäftsstelle der CDU, Januar 1988.

des JWG, den Folgen der demographischen Entwicklung, dem Verhältnis der Jugend zu den Grundwerten und zur Arbeitswelt befasste. Im Gegensatz zur jugendpolitischen Programmatik der SPD, die sich direkt an die Adressatengruppe wandte, vertrat die CDU die Position, dass die beste Jugendpolitik in einer guten Politik für alle, und zwar vor allem in einer guten Wirtschaftspolitik, bestehe. In dem Beschluss des SPD-Parteitages zur Jugendpolitik vom 31. August 1987 wurde ein »verkrampter Versuch« gesehen, »Anschluss an Lebensstile und Denkgewohnheiten junger Menschen zu gewinnen«. ¹⁷ Besonders kritische Aufmerksamkeit fand der Plan der SPD, ihren Einfluss »in Vorfeldorganisationen und Jugendverbänden zu verstärken«. Die JU sah darin »Versuche der Indoktrination und parteipolitischen Instrumentalisierung«.

Im Folgenden geht es darum aufzuzeigen, was von diesen Zielsetzungen und Prinzipien in welcher Form, mit welchen Brechungen und Relativierungen in der Regierungsarbeit umgesetzt wurde. Denn Programmatik ist das eine; Umsetzung in einer Regierung, die auch Koalitionspartner hat, das andere. Dabei ist sicherlich zu sehen, dass der Koalitionspartner FDP eine eigene jugendpolitische Linie nicht prononciert vertreten hat; Jugend war nicht *das* Thema der FDP, so dass für die CDU höchstens galt, z. B. beim Jugendschutz, auf die Arbeitgeber Rücksicht zu nehmen; umgekehrt war die Jugendthematik für eine Partei wie die CDU mit ihrer Programmatik einer geistig-moralischen Wende von zentraler Bedeutung: Gesellschaftliche Erneuerung ist nicht möglich ohne die Jugend; auch deshalb: Ringen um die Jugend! Dabei ist zu bedenken, dass politische Willensbildungsprozesse mit dem Ziel, allgemein anerkannte Regelungen zu finden, neben den üblichen »Mustern« im Bereich der Jugendpolitik eine spezielle Ausprägung und Note haben (die neben und zugleich mit den Prozeduren der Gesetzgebung und der Subventionspolitik und in den parlamentarischen Prozeduren wirksam sind). Unter diesem Gesichtspunkt sind als besonders »wirkungsvoll« für den Bereich der Jugendpolitik zu nennen:

- die durch den verfassungsmäßigen Rahmen gegebenen Bedingungen für Jugendpolitik; ¹⁸ dazu gehören die Zuständigkeitsregelungen zwischen Bund (zuständig für Soziales) und Ländern (zuständig für Kultur), der föderale Aufbau der Bundesrepublik, das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen; dies alles verweist die Jugendpolitik des Bundes auf einen eng definierten Rahmen,

¹⁷ Pressemitteilung der CDU; hg. v. d. Bundesgeschäftsstelle der CDU, Bonn 09/1988.

¹⁸ Fragen der Übereinstimmung von jugendhilfepolitischen Regelungen mit Grundgesetz und Verfassung haben immer wieder eine Rolle gespielt; s. dazu z. B. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juli 1967 zum Verhältnis öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe (BVerfGE 22–180).

- das Verhältnis von Staat und Verbänden,¹⁹ das im Feld der Jugendpolitik durch die starke Stellung der Verbände bestimmt ist, die dadurch entsteht, dass staatliche Aufgaben an sie delegiert werden und sie an deren Definition beteiligt sind,
- eine spezielle Form der Mitwirkung von Experten am politischen Willensbildungsprozess, die durch eine besonders starke und enge Verbindung von Expertentum und Interessenvertretung gekennzeichnet ist,²⁰
- schließlich bringt es die starke Spezialisierung im Bereich der Gesetzgebung mit sich, dass die »Macht des Apparats« nicht gering zu veranschlagen ist.²¹

Auch wenn Jugendpolitik, aufs Ganze und über die gesamte Zeit der Regierung Kohl betrachtet, kaum einen herausragenden Stellenwert hatte, so hat sie doch in einer ganzen Reihe von Bereichen ihre nachhaltigen Spuren hinterlassen, die sicherlich keine eins-zu-eins-Umsetzung der jugendpolitischen Programmatik darstellten, aber doch deren Grundzüge zeigen.

Das gilt für eine große Zahl von Themen, die hier nicht im Detail zu behandeln sind, aber auf die hingewiesen werden soll:

- Das gilt einmal für die Jugendschutzgesetzgebung. Wenn sie hier nicht ausführlich behandelt wird, ist das zugegebenermaßen problematisch. Denn sie war ein zentrales Anliegen der Regierung Kohl; 1985 wurden zudem Jugendschutzgesetze verabschiedet,²² die Fortschreibungen bedeuteten, und

19 Vgl. Wolfgang STREECK (Hg.), *Staat und Verbände*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 25, Opladen 1994; am Fall des deutsch-deutschen Einigungsprozesses entwickelt Gerhard LEHMBRUCH (*Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach den Ende des Ost-West-Konflikts*, Opladen 1995) eine an der Entgegensetzung von Einflusslogik und Mitgliedschaftslogik orientierte, auch die Rolle des Bundeskanzlers reflektierende Darstellung. Auf den für Jugendhilfe und Jugendpolitik epochalen Wandel der in diesem Feld tätigen Verbände verweist in vielen Einzelstudien Thomas RAUSCHENBACH u. a. (Hg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*, Frankfurt/M. 1995.

20 Vgl. am Beispiel der Rolle der Jugendforschung für die Jugendpolitik Walter HORNSTEIN, *Jugendforschung und Jugendpolitik. Entwicklungen und Strukturen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, Weinheim 1999; dort insbes. den Beitrag »Jugendprobleme, Jugendforschung und politisches Handeln«, S. 113–166.

21 Vgl. die politikwissenschaftliche Literatur zur Rolle der Ministerialverwaltung im Zusammenhang mit Entscheidungsvorbereitung und Programmentwicklung.

22 Die neue gesetzliche Regelung trug vor allem der durch Videoproduktionen entstandenen Lage Rechnung; sie stand in starkem Maße unter dem Druck der Öffentlichkeit angesichts zunehmender gewaltverherrlichender Produktionen. Das sachliche Problem bestand in der Zugänglichkeit von Videos entsprechender Machart; politisch ging es um den Widerstreit zwischen dem Recht auf Meinungsfreiheit und freie Berufsausübung (was die Verleiher von Video geltend machten) und dem ebenfalls grundgesetzlich verankerten Schutz der Jugend. In den 90er Jahren stellte sich die Problematik des Medien-Jugendschutzes in verschärfter Form wegen des Aufkommens des Privatfernsehens. In den Diskussionen zur Medienschutzgesetzgebung, sowohl im vorparlamentarischen Raum wie auch im Ge-

in den 90er Jahren die Medienschutzgesetze, die einen wichtigen Bestandteil der Regierungsarbeit darstellen.

- Darüber hinaus wäre der Bereich der Ausbildungsförderung²³ zu nennen: das Bundesgesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (BAföG), die Ausbildungsplatzförderung und das Berufsbildungsgesetz; alles Maßnahmen, die die beruflich-sozialen Lebensperspektiven der Heranwachsenden verbessern sollen.
- Und schließlich sind die Regelungen anzuführen, die den Zivildienst²⁴ betreffen. Die wichtigste politische Maßnahme ist dabei die Ausweitung des Zivildienstes auf 20 Monate, damit verbunden die Auseinandersetzung um die Gewissensprüfung.
- Schließlich wären die Aktivitäten auf dem Feld der Internationalen Jugendpolitik einer Erörterung wert; das Studium der einschlägigen Materialien (interne Dokumente des zuständigen Ministeriums usw.) zeigt allerdings, dass z. B. im Zusammenhang mit dem Internationalen Jahr des Kindes und dem Internationalen Jahr der Jugend zwar die formellen Mitwirkungs- und nationalen Initiativgremien in Gang gesetzt wurden, dass aber das Engagement und die Bereitschaft, aus dem Anlass politisch etwas zu machen, eher gering war.²⁵

setzungsverfahren, lässt sich die Position der Union als Versuch charakterisieren, zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Medienproduzenten und -vertreiber und den Schutznotwendigkeiten ein einigermaßen ausbalanciertes Gleichgewicht herzustellen. Die Kritik der SPD an dieser Strategie betonte, dass dabei die Interessen der Jugend unter die Räder kämen. Zu den Auseinandersetzungen s. HORNSTEIN, *Jugendpolitik 1982–1989 und Jugendpolitik 1989–1994*, in: *Geschichte der Sozialpolitik*, Bd. 7 (wie Anm. 2) und Bd. 11.

- 23 Entsprechend der programmatischen Äußerung von Helmut Kohl, dass »die Fragen, die zusammenhängen mit dem Thema Zukunftschancen der jungen Generation das zentrale Thema der deutschen Innenpolitik der nächsten Jahre, vielleicht sogar des nächsten Jahrzehnts sein werden« und angesichts der Tatsache, dass diese Chancen entscheidend von der Ausbildung und den Chancen auf dem Arbeitsmarkt abhängen, ist es nahe liegend, dass die entsprechenden Maßnahmen besonders auf Berufs- und Ausbildungsförderung zielen: Neufassung des Berufsbildungsgesetzes, Ausbildungsplatzförderung, Arbeitsförderungsgesetz, Neufassung des Arbeitsschutzgesetzes. Die unterschiedlichen politischen Positionen kommen in den Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck.
- 24 S. dazu »Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer« (ZDG) i. d. F. vom 31.7.1986 (BGBl I., S. 1205–1370), mit dem das »Gesetz über den zivilen Einsatzdienst« vom 13.1.1960 (BGBl I., S. 10) abgelöst wurde.
- 25 Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass sich das Engagement der von der Union geführten Bundesregierung für die europäische Einigung in einem starken Bemühen um Intensivierung und Ausweitung der Programme im Rahmen des europäischen Integrationsprozess niederschlägt. Vgl. Walter HORNSTEIN/Gerd MUTZ, *Die europäische Einigung als gesellschaftlicher Prozess. Soziale Problemlagen, Partizipation und kulturelle Transformation*, Baden-Baden 1993. In den Austauschprogrammen mit den Ländern des Ostblocks zeigte die Bundesregierung in der hier behandelten Epoche eher Zurückhaltung; eine heftige Auseinandersetzung ergab sich wegen der finanziellen Förderung der Teil-

2. Die jugendpolitische Linie der CDU 1982–1998

Nachfolgend möchte ich einige Themen und Konstellationen, denen man wegen des Aussagewerts, den sie für die Jugendpolitik der Regierung haben, den Charakter von Schlüsselthemen zusprechen könnte, daraufhin befragen, wie sich in ihnen die jugendpolitische Linie der CDU identifizieren lässt.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG):

Gesamtkonzeption und Ziel des KJHG, das am 1. Oktober 1990 in den neuen Bundesländern bzw. am 1. Januar 1991 in den westlichen Bundesländern in Kraft trat, war die Ablösung des eingriffsorientierten und ordnungsrechtlichen, in seinen Grundzügen aus der Weimarer Zeit stammenden Jugendhilfegesetzes durch ein modernes, präventiv- und leistungsorientiertes Gesetz.

Die »unendliche Geschichte«, die schließlich zu diesem Gesetz geführt hat, ist hier nicht wiederzugeben. Es geht dabei selbstverständlich auch nicht um eine detaillierte Analyse zur Bewertung des Gesetzes, sondern um die Punkte, die die Handschrift der CDU tragen. Das sind:²⁶

- Die starke Familienorientierung des Gesetzes; sie bedeutet: die Leistungsansprüche, die sich aus dem Gesetz ergeben, sind gegenüber den Eltern formuliert; diese können sie geltend machen, nicht die Kinder und Heranwachsenden.
- Dem entspricht die schwache Rechtsstellung des jungen Menschen im Vergleich zu derjenigen der Eltern. Dies gilt, auch wenn es – das ist neu gegenüber dem alten JWG – Beteiligungsrechte und Antragsrechte für die Heranwachsenden gibt.
- Ein dritter Punkt betrifft die in vielerlei Hinsicht starke Stellung freier Träger; das Gesetz hält daran fest, erweitert allerdings den Kreis derer, die Ansprüche auf Förderung geltend machen können – über gemeinnützige Träger hinaus um gewerbliche, an Marktgesichtspunkten orientierte.

Im Ganzen zeigt das Gesetz gerade in zentralen Punkten durchaus Züge der CDU-Programmatik; dies gilt vor allem für seine Familienorientierung; in anderer Hinsicht stellt das Gesetz über weite Strecken hin nichts anderes dar als die Kodifizierung dessen, was zum Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens längst Praxis war.

nahme an den kommunistischen Weltjugendfestspielen in Moskau. Vgl. HORNSTEIN, *Jugendpolitik 1982–1989* (wie Anm. 2). Eher wenig enthusiastisch erfolgt auch die Mitarbeit der Bundesrepublik bei dem von der UN proklamierten »Jahr der Jugend« (Belege EBD.).

26 Die unterschiedlichen Positionen von CDU/CSU und SPD fanden ihren Niederschlag sowohl in den Plenumsdiskussionen des Bundestags als vor allem auch in den Debatten der zuständigen Ausschüsse.

Auswirkungen der deutsch-deutschen Einigung:

Auch wenn die durch den Einigungsprozess sichtbar gewordenen oder entstandenen Probleme im Bereich Jugend wesentlich in einem singulären Ereignis begründet sind, ist doch zu fragen, ob und in welcher Form die Handschrift der CDU die »Lösungen« und Bearbeitungsformen dieser Probleme bestimmt hat und welche weiterwirkenden Effekte sich daraus ergeben haben. Entsprechend der These am Ende des Neunten Jugendberichts erwies sich die Tendenz zum Dienstleistungsparadigma, die sich in der ehemaligen DDR aus der säkularisierten Situation ergab, als prototypisch für die alten Bundesländer und förderte dort schubartig die Entwicklung zu diesem Paradigma.

Zunächst die Fakten: Die politische Lösung der im Zusammenhang der deutsch-deutschen Einigung sichtbar gewordenen Jugendprobleme ist, was die grundsätzliche und langfristige Dimension betrifft, in der umstandslosen Übertragung des in den westlichen Ländern entstandenen Jugendhilfe-Systems zu sehen. Zur Beförderung dieses Vorgangs wurde das Programm AFT²⁷ ins Leben gerufen. Zu aktuellen Problemen, die sich dramatisch in Ausländerhass und Ausländermord, in fremdenfeindlichen, auch neonazistischen Aktivitäten bemerkbar machten, wurden Modellprogramme entwickelt (AgAG).²⁸ Da es keine geeigneten freien Träger gab, wurde eine eigene Trägerorganisation, die Stiftung »Demokratische Jugend«, gebildet.

Die Ein- und Zuordnung in die parteipolitische Programmatik lässt sich schon von der grundsätzlichen, auch nirgends weiter diskutierten oder problematisierten Entscheidung aus vornehmen, ganz auf die Institutionen zu setzen (was durch die Übertragung geschah).

Vielleicht kann man diese Institutionenorientierung als typisch für eine Tradition und Politik ansehen, die Jugendpolitik eher als Institutionenpolitik und weniger als eine auf die Adressaten, nämlich Jugend, gerichtete Adressaten-Politik versteht. Mit den Adressaten hat sich die Jugendpolitik in diesem Zusammenhang nur da beschäftigt, wo diese Probleme und Konflikte erzeugten – nicht aber in der Weise, dass sie diesen eine Perspektive, eine Zukunft, Lebenschancen vermittelt hätte.

Dass die Jugendpolitik im Zusammenhang der deutsch-deutschen Einigung keine Adressatenpolitik (dies nur im Krisen- und Konfliktfall!) war, hängt auch damit zusammen, dass die öffentliche Meinung eine durch Ergebnisse der Jugendforschung gestützte (aber nur bedingt zutreffende) These verbreitete, wonach die Jugend der östlichen Bundesländer sich längst mentalitätsmäßig dem

27 Jugendpolitisches Programm des Bundes für den Aus- und Aufbau von Trägern der freien Jugendhilfe in den neuen Bundesländern.

28 Ausführlich dokumentiert ist das Programm in: Jürgen FUCHS u. a. (Hg.), *Das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt (AgAG)*, Bd. 1: *Dokumentation des Modell-Projektes*, Münster 1997.

Westen zugehörig fühlte, aber dies nur nicht praktisch leben konnte. Das aber war nach der Vereinigung möglich.²⁹ Um die Jugend, so die vorherrschende Meinung, musste man sich, was ihre demokratische Gesinnung betraf, keine Sorge machen – abgesehen von der Minderheit, die durch Gewalt und Fremdenhass Kummer bereitete.

Die Diskussion um die Rechtsstellung und Grundrechte der Kinder:

Es sind vor allem drei Anlässe, die die Frage nach der Rechtsstellung des Kindes virulent werden ließen und zu heftigen politischen Debatten führten:

1. In den Auseinandersetzungen, die im gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat zu der Frage geführt wurden, ob und in welcher Richtung das Grundgesetz vor dem Hintergrund der deutschen Einigung und der bisher gemachten Erfahrungen geändert werden sollte, wurden Vorschläge gemacht, die darauf hinausliefen, den Kindern in einem eigenen Artikel eigene Grundrechte zuzusprechen. Kinder sollten im Grundgesetz, so lautete die Forderung einer starken Gruppe im Ausschuss, nicht mehr nur als »Objekte« elterlicher Rechte und Pflichten (vor allem im Zusammenhang mit dem Recht der Eltern auf Erziehung), sondern mit einem eigenen Anspruch auf Anerkennung und Respektierung in Erscheinung treten. Sie sollten mit einem eigenen Anspruch auf Schutz, Förderung und »kindgerechte Lebensbedingungen« (so die Jugendminister der Länder in einem Beschluss vom 12. Juni 1992)³⁰ im Grundgesetz vorkommen (nicht nur mit Rechten, die sich aus den Pflichten der Eltern ergeben!), und es sollte im Grundgesetz gesichert sein, dass sie ihren wachsenden Fähigkeiten und Einsichten entsprechend die grundgesetzlich gesicherte Selbstbestimmung auch verwirklichen könnten. Formulierungsvorschläge für den Abs. 4 des Artikel 6 legte ein Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

29 S. dazu *Schülerstudie '90. Jugendliche im Prozess der Vereinigung*, bearb. v. Imbke BEHNKEN/Jürgen ZINNECKER, Weinheim 1991; *Schüler an der Schwelle zur deutschen Einheit. Politische und persönliche Orientierungen in Ost und West*, hg. v. Deutschen Jugendinstitut, Opladen 1992; *Jugend '92. Ergebnisse der JBM-Jugendstudie. Die selbstbewusste Jugend. Orientierungen und Perspektiven zwei Jahre nach der Wiedervereinigung*, hg. v. Institut für Empirische Psychologie, Köln 1992; *Jugend '92. Lebenslagen, Orientierungen und Entwicklungsperspektiven im vereinigten Deutschland*, 4. Bde., hg. v. Jugendwerk der Deutschen Shell, Hamburg 1992 (Zusammenfassung der Ergebnisse in Bd. 1, S. 26–32). Zur Kritik an Ansatz und Vorgehensweise dieser Art von Forschung vgl. Walter HORNSTEIN/Werner SCHEFOLD, »Stimmungsumschwung«. Von den Pessimisten der achtziger Jahre zu den »desengagierten Optimisten« der neunziger. Anmerkungen zur Shell-Studie '92, in: SLR 27 (1993), S. 73–89.

30 Abgedruckt in: *Forum Jugendhilfe*, 3 (1992), S. 48; weitere Stellungnahmen, die alle auf eine stärkere Berücksichtigung von Grundrechten für Kinder hinauslaufen, stammen u. a. vom »Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund Deutscher Länder«, vom »Interessenverband Kindheit e.V.«, von der »Arbeitsgemeinschaft Bildung und Lebensgestaltung e.V.«, von der »Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe« und von der »Bundesleitung der Katholischen Jungen Gemeinde« – Druck: EBD., S. 46–48.

vor,³¹ in dem es hieß: »Kinder haben ein Recht auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung zu selbstbestimmungs- und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten.« In der Begründung wird verlangt, dass zur Verbesserung der Rechtsstellung der Kinder ihr Anspruch »auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung verfassungsrechtlich zu akzentuieren« sei. Dem widersprachen die CDU-Politiker entschieden. Sie blieben damit auf der Linie, dass einerseits der gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit für Kinder Rechnung getragen wird (indem z. B. das Jugendwohlfahrtsgesetz in *Kinder-* und Jugendhilfegesetz, die Jugendberichte in *Kinder-* und Jugendberichte, der Bundesjugendplan in »*Kinder-* und Jugendplan des Bundes« umbenannt wurden), andererseits bleibt es aber bei der familialen Definition der Kindheit: Kindheit ist Familienkindheit! Auch in der Diskussion zum elterlichen Sorgerecht ist zu konstatieren, dass die neuen Regelungen der gewachsenen Anerkennung der Rechte der Kinder zwar Rechnung trugen, insofern die Beteiligung der Kinder im Trennungsfall der Eltern verstärkt und indem der Unterschied von biologischer und sozialer Elternschaft anerkannt wurden, womit die Bedürfnisse des Kindes mehr berücksichtigt wurden. Doch blieb das stärkere Gewicht im Spannungsverhältnis von Kinderrechten und Elternrechten eindeutig auf der Seite der Eltern. In der Debatte um die Frage »Grundrechte für Kinder« wurde diese Linie konsequent mit folgender Argumentation vertreten:

- Kinder sind schon nach dem geltenden Grundgesetz verfassungsrechtlich geschützt; das ergibt sich daraus, dass die Grundrechte für alle Menschen gelten, demnach auch für Kinder.³² Kinder genießen darüber hinaus aber auch noch einen besonderen Schutz – so wird weiter argumentiert –, der sich aus dem Jugendschutzparagrafen des Grundgesetzes, also aus Artikel 5, ergibt, der zugunsten des Jugendschutzes sogar ein hochwertiges Verfassungsgut, nämlich das Recht der freien Meinungsäußerung, einschränkt; für den Schutz der Kinder, so die Schlussfolgerung, ist also gesorgt!
- Die Festschreibung von Grundrechten für Kinder gehört nicht ins Grundgesetz, sondern in die einfache Gesetzgebung; außerdem wird bezweifelt, ob eine Formulierung im Grundgesetz geeignet ist, die Wirklichkeit im wünschenswerten Sinn zu verändern.
- Schließlich wird die Unterscheidung von »grundrechtsfähig« und »grundrechtsmündig« herangezogen, um die volle Grundrechtszuordnung zu Kindern relativieren.

31 BT-Drs. 12/6323 vom 1.12.1993, S. 4, 8.

32 In diesem Sinn äußerten sich die Abgeordneten Rahardt-Vahdieck (CDU) und John (CDU) in der 24. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission (S. 59f.), ferner der Sachverständige Steiger in der Öffentlichen Anhörung vom 10. Dezember 1992 (Sten.Ber. 12. WP, S. 49–52).

Umgekehrt geht es den Verfechtern des Vorhabens, Kindern im Grundgesetz explizit Grundrechte zuzuerkennen, darum, den Kindern einen neuen Stellenwert in der Gesellschaft durch die Zuordnung von Grundrechten zu geben. Das Ziel ist, das Kind aus seinem »abgeleiteten« Status (d. h.: es hat alles und ist alles nur durch die Eltern), als einem Objekt-Status zu befreien.

2. Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes³³ verstärkte die politischen Auseinandersetzungen über die Rechtsstellung der Kinder. Grundlegend für dieses Dokument ist, dass es die Rechte des Kindes in den Mittelpunkt rückt und von den Staaten fordert, das Recht des Kindes auf Selbstbestimmung zu respektieren. Die Bundesregierung trat zwar der Übereinkunft bei, aber mit einer Vorbehaltsklausel,³⁴ die u. a. festhält, dass aus den Formulierungen des Übereinkommens keine direkten Ansprüche abzuleiten seien, insbesondere dass nicht eine Form von Freizügigkeit, nicht nur von Kindern, herausgelesen werden könne, die dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Asylrecht widerspräche.

In der Parlamentsdebatte darüber wurden die unterschiedlichen Positionen deutlich: Die FDP (Außenminister Kinkel) sah das Problem darin, dass die Länder dem Übereinkommen zustimmen müssten, wenn es für die Bundesrepublik vorbehaltlos Geltung erlangen sollte. Für die CDU aber waren es vor allem die Ausführungen über die starke rechtliche Stellung der Kinder gegenüber den Eltern, die die Vorbehalte begründeten.

Die Tatsache, dass allerdings auch unter einer SPD geführten Regierung die Vorbehaltsklausel nicht aufgegeben wurde – und zwar trotz massiven Drängens von vielen Seiten – macht deutlich, dass es sich hier weniger um eine aus einer Parteiprogrammatik resultierende Position als vielmehr um ein aus der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik resultierendes Problem – zumindest auf der offiziellen Ebene – handelt.

3. Ein weiterer Anlass, sich mit der Stellung des Kindes und mit seinen Rechten zu befassen, entstand durch die vor allem von der SPD ausgehenden Bestrebungen, eine Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kinderkommission) zu etablieren.³⁵ Diese Bestrebungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich seit den 70er Jahren die Vorstellung durchsetzte,

33 Gesetzentwurf der Bundesregierung »Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes« (BT-Drs. 769/90 v. 2.11.1990); das Gesetz ist am 5. April 1992 in Kraft getreten; BGBl II, S. 990.

34 »Denkschrift zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes« und (als Anlage) »Wortlaut der Erklärung, welche die Bundesregierung bei Niederlegung der Ratifikationsurkunde abzugeben beabsichtigt« (BR-Drs. 769/90, S. 29–53).

35 Zur Geschichte der Kommission s. Wilhelm SCHMIDT, *Die Bundestags-Kinderkommission – Lobby für Kinder im Parlament*, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 41 (1993), Heft 4, S. 462–464; Darstellungen der Vorgeschichte und der Probleme der Eta-

dass auch Kinder, nicht nur Jugendliche, einer Politik bedürfen, die sich um günstige Lebensverhältnisse bemüht.³⁶

Die Begeisterung für eine solche Einrichtung hielt sich bei der CDU in Grenzen. In einem internen Papier des zuständigen Ministeriums heißt es, die Forderung nach einer solchen Institution sei zweifellos »populär«, aber das Vorhaben dennoch problematisch. Es bestehe die Gefahr, »dass durch eine solche Einrichtung die Familie als erste und wichtigste Gemeinschaft für die personale Entfaltung des Menschen relativiert und eine staatliche Institution als ›Über-Vater oder Über-Mutter‹ eingesetzt wird«³⁷.

Die Kinderkommission wurde 1988 doch eingerichtet, aber in kleinster Besetzung, mit einem unzureichenden administrativen Apparat, mit schwachen Mitwirkungs- und Zuständigkeitsregelungen. In ihren Jahresberichten beklagte die Kinderkommission, dass sie nicht in ausreichender Form von den etablierten Ausschüssen über die Gesetzgebungsvorhaben, die Kinder und ihre Lebensumstände betreffen, informiert würde. Die Einrichtung der Kinderkommission ist ein Beispiel dafür, wie unter dem Druck der Öffentlichkeit und der Medien zunächst vertretene grundsätzliche Positionen aufweichen.

Instrumente, Medien, Strukturen der Jugendpolitik 1982–1998:

Für den Bundesjugendplan kann als Ergebnis einer kritischen Betrachtung festgehalten werden, dass er in seiner Grundstruktur als jugendpolitisches Förderinstrument des Bundes in dieser Zeit seiner Idee und Programmatik nach wirk-

blierung der Kommission finden sich ferner im Bericht der Kommission über ihre Tätigkeit von 1988–1990, S. 4; dort und im Zwischenbericht über die Tätigkeit 1991–1993, S. 4, auch die Beschreibung der Konflikte und Widerstände, die mit der Einrichtung und der Funktion der Kommission verbunden waren.

- 36 Der von Kurt LÜSCHER hg. Sammelband *Sozialpolitik für das Kind*, Stuttgart 1979, dokumentierte erstmals, dass Kinder zum Thema der (Sozial-)Politik wurden; ausführlich informiert der Art. »Kinderpolitik« von Michael HONIG in: *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, hg. v. Hans-Uwe OTTO/Hans THIERSCH, 2. Aufl., Neuwied 2001, S. 936–949, über Begriffsvarianten und Konzeptionen zum Thema Kind als Objekt der Politik; vgl. die Übersicht bei Manfred MARKEFKA, *Kinder: Objekt der Politik*, in: *Handbuch der Kindheitsforschung*, hg. v. Manfred MARKEFKA/Bernhard NAUCK, Neuwied 1993, S. 511–523. – Einen wesentlichen Beitrag zu dieser neuen Sicht auf Kinder leistet die ab Ende der 70er Jahre sich entfaltende sozialwissenschaftliche Kinderforschung. Zur Kritik vgl. Maria Eleonora KARSTEN, *Normale Kindheiten: Über Kindheitsvorstellungen in der bundesrepublikanischen Sozialpolitik*, in: *Wohl und Wehe der Kinder. Pädagogische Vermittlungen von Kindheitstheorie, Kinderleben und gesellschaftlichen Kindheitsbildern*, hg. von Wolfgang MELZER u. a., Weinheim 1989, S. 53–61; Georg NEUBAUER/Heinz SÜNKER (Hg.), *Kindheitspolitik international. Problemfelder und Strategien*, Opladen 1993.
- 37 Ein aufschlussreiches Dokument, das die eher ablehnende Haltung des BMJFG, zumindest auf der Referentenebene, widerspiegelt, liegt vor in dem Schreiben von Klein-Reinhardt vom 28. April 1986 an die Bundesministerin (BA B 189/48490), Zitat von Klein-Reinhardt, Brief S. 5.

sam war; dass er sich aber – und das entspricht seiner Grundidee des flexiblen Eingehens auf neue Problemlagen – immerhin in einer Reihe von Punkten veränderten Bedingungen und Aufgabenstellungen im Feld der Jugendarbeit ebenso wie veränderten politischen Zielsetzungen angeglichen hat.

Zu diesen Entwicklungen gehören die Verstärkung kompensatorischer Programme³⁸ (gegenüber Bildungs- und Freizeitprogrammen), die Durchsetzung von Effektivitäts- und Wirkungskontrollen in Form wissenschaftlicher Begleitung (Experimentalprogramm), die Auseinandersetzungen, die mit den finanziellen Problemen der öffentlichen Haushalte zu tun haben, und die Konflikte, die sich aus der Frage ergeben, inwieweit staatliche Jugendpolitik den freien Trägern, also Jugendverbänden, Wohlfahrtsverbänden, vorschreiben darf, was zu geschehen hat.

Ähnliches gilt für die Institution der *Jugendberichte*.³⁹ Sie wurden in ihrer Grundstruktur fortgeführt, zeigten aber in den von der Bundesregierung vorgegebenen Themen durchaus politisch gesetzte Schwerpunkte: Das gilt zunächst für den 6. Bericht (1984), der sich mit der Situation von Mädchen in der Jugendhilfe befasst, und für den 7. (1986), der das Thema Familie und Jugendhilfe behandelt. Der 8. (1990) ist ein Gesamtbericht, der 9. (1994) behandelt die Situation in den neuen Bundesländern, der 10. (1998) die Situation der Kinder in der Bundesrepublik.

Die Auseinandersetzung mit den Berichten (die von einer Sachverständigenkommission erarbeitet, mit einer Stellungnahme der Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet werden) ist von dem Interesse geleitet, die jeweilige eigene Position bestätigt zu sehen, oder die Übereinstimmung mit den eigenen Zielsetzungen dokumentiert zu bekommen, Kritik zu entschärfen und abzuwehren – dies alles gehört zu den generellen Mustern des Umgangs mit den Berichten; eine spezifisch durch die Union und ihre politischen Handlungsweisen geprägte Form des Umgangs lässt sich nicht konstatieren.

Auch das *Bundesjugendkuratorium* zeigte in dem hier behandelten Zeitraum nur Akzentverschiebungen, aber keine grundsätzliche Weiterentwicklung oder Neustrukturierung. Am strukturellen Grundproblem, einerseits ein Beratungsgremium der Bundesregierung zu sein, andererseits zum größten Teil aus

38 Siehe vor allem die Auseinandersetzungen um die Richtlinien 1985; vgl. HORNSTEIN, *Jugendpolitik 1982–1989* (wie Anm. 2). Ausführliche Darstellung des Bundesjugendplans bei Walter A. STEITZ, *Der Bundesjugendplan 1950–1990. Strukturwandlungen eines jugendpolitischen Instrumentariums*, in: *Jahrbuch für Jugendsozialarbeit*, Bd. 14, Köln 1993, S. 49–136. *Eine wechselvolle Geschichte. 50 Jahre Kinder- und Jugendplan des Bundes* (Schriftenreihe des Deutschen Bundesjugendrings, 34), Berlin 2001, berücksichtigt vor allem die »Zuwendungsempfänger«.

39 Vgl. Walter HORNSTEIN, *Jugendpolitik und Jugendforschung im Spiegel der Jugendberichte der Bundesregierung*, in: DERS., *Jugendforschung* (wie Anm. 20), S. 209–241.

Funktionären von Organisationen und Verbänden zu bestehen, die durch eben diese Bundesregierung finanziert werden, und auch dass über die Grundsätze dieser Finanzierung in diesem Gremium verhandelt wird,⁴⁰ änderte sich in dieser Epoche nur wenig. Die Mitglieder des Gremiums treten in verschiedenen Rollen auf: als diejenigen, die die Probleme definieren, und als diejenigen, die über die Kompetenzen verfügen, diese zu lösen, sie sind Problemlöser und Subventionsempfänger zugleich.

III. Fazit: Jugend und Jugendpolitik 1982–1998

Das fast völlige Fehlen evaluativer Untersuchungen zur Wirksamkeit der Jugendpolitik in dem hier untersuchten Zeitraum macht es schwierig, die Effekte der Jugendpolitik (also nicht nur ihre Programmatik und ihre Intentionen) generell und dann speziell diejenigen, die der Politik der Union zuzurechnen sind, zu identifizieren. Das generelle Problem der Wirkungsmessung von politischen Maßnahmen stellt sich hier also in verschärfter Form – vor allem dann, wenn es um die Wirkung bei den Adressaten der Politik geht und nicht nur um die Einschätzung und Bewertung der Programme, Aktivitäten und Institutionen.

Zwar gibt es im Zusammenhang mit den Jugendberichten⁴¹, den Programmen des Bundesjugendplans⁴² im Kontext der Modellprogramme gegen Aggressivität und Gewalt (AgAG)⁴³ durchaus Diskussionen über die Wirksamkeit, aber diese finden eher mit den Waffen der politischen Auseinandersetzung statt und nur in begrenztem Umfang auf der Basis rationaler wissen-

40 Noch 1995 wies das Bundesjugendkuratorium gemäß der Berufungsliste vom 10. Oktober 1995 folgende Zusammensetzung auf: Von den 19 Mitgliedern waren 18 in leitenden Funktionen in Spitzenverbänden, Bundesorganisationen oder in der öffentlichen Verwaltung (z. B. bei Landesjugendämtern) tätig. Je zwei Mitglieder waren Vertreter der Kommunen und der öffentlichen Jugendhilfe, des Bundesjugendrings bzw. der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege; je ein Mitglied als Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, dann zahlreiche Vertreter von Fachverbänden bzw. deren Zusammenschlüssen auf Bundesebene (für kulturelle Jugendbildung, für Jugendsozialarbeit, für politische Bildung). Nur eine Person unter den 19 Mitgliedern gehörte keinem Verband an (von denen die meisten finanzielle Mittel vom BMJFG erhalten) und kann insofern als unabhängiger Experte betrachtet werden. Seit Ende der 90er Jahre haben sich die Gewichte in zwei Richtungen verschoben: Die Zahl der verbandsunabhängigen Mitglieder des Kuratoriums hat sich erhöht; zum anderen ist der Zustand beseitigt worden, dass Mitglieder über finanzielle Zuwendungen, die ihre eigenen Organisationen betreffen, beraten können.

41 Vgl. die von der Jugendberichts-Kommission zum 11. Jugendbericht veranlasste Untersuchung zu den Wirkungen des »Mädchenberichts«; s. Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), *Mädchen- und Jungenarbeit – eine uneingelöste fachliche Herausforderung*, München 2002.

42 Siehe vor allem die seit den 80er Jahren zum Programmpunkt gemachten Formen der wissenschaftlichen Begleitung.

43 Vgl. die in Bd. 4 der *Dokumentation* von FUCHS (wie Anm. 28) enthaltenen Berichte zur Evaluation.

schaftlich-objektiver Tatsachenerhebung und -bewertung. So liegt es nahe, die Bewertung vor allem auf die Ebene der Programmatik und Intentionen und weniger auf diejenige der Wirkungen bei den Adressaten zu richten.

Eine zweite Schwierigkeit für eine zusammenfassende Bewertung der Jugendpolitik ergibt sich aus der großen Heterogenität der jugendpolitischen Felder und Problembereiche und aus der Tatsache, dass hier von der Politik über einen langen Zeitraum die Rede ist. Was auf dem Gebiet der Jugendhilfegesetzgebung (KJHG, Jugendschutzgesetzgebung, Personensorgerecht usw.) zustande kam, lässt sich schwerlich gemeinsam mit den politischen Regelungen bewerten, die im Bereich der Jugendförderung eingeführt wurden, und auch hier gilt es noch einmal zu unterscheiden zwischen Jugendförderung im Rahmen des Bundesjugendplans und Förderungsmaßnahmen im Rahmen von BA-föG und anderen Programmen.

Drittens, und das ist vielleicht das gravierendste Problem, steht bei jeder Bewertung der politischen Praxis die Frage nach den Maßstäben und Kriterien zur Debatte. Eine Möglichkeit besteht darin, die Beurteilung gleichsam immanent vorzunehmen, also die politische Praxis an der Programmatik zu messen und zu prüfen, ob und wie weit sie den selbstgesetzten und formulierten Ansprüchen gerecht wird. Das kann sie aus bereits genannten Gründen so gut wie nie. Eine sozialwissenschaftliche Analyse und Bewertung – eine weitere Möglichkeit – besteht darin zu prüfen, in welcher Weise die politische Praxis die gesellschaftlichen Thematisierungen aufgreift, bearbeitet, einer Lösung zuführt und wie sie sich von anderen unterscheidet.⁴⁴

Die unterschiedlichen Positionen:

Die unterschiedlichen Formen, in denen Jugend in dem hier behandelten Zeitraum thematisiert wird, und die Auseinandersetzungen lassen sich wie folgt darstellen: Im Zeitraum von 1982 bis zum Beginn der 90er Jahre vertraten die maßgebenden Politiker der CDU/CSU eine auf Integration der nachwachsenden Generation gerichtete Politik – im Unterschied zu der am Prinzip der Emanzipation orientierten Politik der SPD. Es wurde das Thema Integration versus Emanzipation verhandelt – sicherlich innerhalb der CDU in unterschiedlicher Pointierung und mit unterschiedlichem Verständnis dessen, was Integration zu bedeuten hat;⁴⁵ aber maßgebend war, dass hier von der Jugend etwas erwartet wurde. Nicht mehr der »Dialog mit der Jugend« stand im Vor-

44 Vgl. Wolfgang van den DAELE/Friedhelm NEIDHARDT (Hg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin 1996.

45 So lassen sich die Positionen von Heiner Geißler und Rita Süßmuth einem eher progressiv-sozialen Spektrum, diejenige von Franz Josef Strauß einer konservativen Vorstellung zuordnen.

dergrund, wie er von der Enquete-Kommission gefordert und teilweise auch praktiziert wurde, sondern die Forderung nach Mitmachen, Integration gegen die Selbstausbürgerungstendenzen und gegen die emanzipative Unterstützung durch die SPD.

Die Unterscheidungen sind auch wichtig für die Frage nach dem Stellenwert und der Funktion der Jugendpolitik in dem hier behandelten Zeitraum der Kohl-Regierung. Der »starken« Programmatik zu Jugendthemen, die vor 1982 von Seiten der Union zum Ausdruck gebracht wurde, folgte nach der Regierungsübernahme unter den Bedingungen der Finanzknappheit in den 80er Jahren, dass alles, was Geld kostete, zurückgestellt wurde. Dazu gehörte auch das seit Jahrzehnten nach Meinung aller äußerst reformbedürftige JWG.

Ein zweites Beispiel dafür, wie die gesellschaftliche Realität zur Revision der Programmatik zwang, war die im Gefolge der deutschen Einheit auftretende Welle von »Jugendgewalt«, von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Dies zwang zu einer jugendpolitischen Antwort, die in wesentlichen Aspekten andere Akzente setzen musste.⁴⁶

Im deutsch-deutschen Einigungsprozess etwa ab Beginn der 90er Jahre wurde Jugend zu einem ausgesprochenen Krisen- und Problemthema, und zwar für alle politischen Kräfte. Jugend wurde etwas, wovor man sich fürchtete. Jugend war keine positiv zu gestaltende Größe (selbst wenn es dabei nur um Integration ging). Der Unterschied zwischen den 80er und den 90er Jahren liegt auf der Hand: In den 80er Jahren gab es ein Ringen um die Jugend (von Seiten der CDU in unterschiedlich weitreichenden Formen, was die angestrebte Integration betraf); in den 90er Jahren dagegen war eher die Angst vor der Jugend und der »Jugendgewalt« maßgebend, insbesondere weil Fremdenhass und Ausländerfeindlichkeit dem Ansehen der Bundesrepublik auf der internationalen Ebene erheblich schaden konnten.

Allerdings bringt es die eingangs herausgestellte Heterogenität jugendpolitischer Themen und Problembereiche mit sich, dass auf verschiedenen Ebenen unterschiedliche jugendpolitisch relevante Willensbildungs- und Problemdefinitions-Prozesse ablaufen, die wenig mit den skizzierten zu tun haben. Prozesse der Gesetzgebung im Bereich der Personenfürsorge und der Kinderrechte z. B., die in den Geleisen der Gesetzgebungsprozeduren ablaufen, die relativ

46 Wilhelm HEITMEYER, *Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen. Empirische Ergebnisse und Erklärungsmuster zur politischen Sozialisation*, Weinheim 1987; Sinus-Institut (im Auftrag des BMJFG), *Jugend privat. Verwöhnt? Bindungslos? Hedonistisch?*, Opladen 1985. Elisabeth NOELLE-NEUMANN/Erp RING, *Das Extremismus-Potential unter jungen Leuten in der Bundesrepublik Deutschland 1984*, hg. v. BMI, Allensbach 1985. *5 Millionen Deutsche: »Wir sollten wieder einen Führer haben...«*. Die Sinus-Studie über rechtsextremistische Einstellungen bei den Deutschen, hg. v. Sinus-Institut, Reinbek b. Hamburg 1981, S. 78.

unberührt von der gleichzeitigen gesellschaftlichen Diskussion ihren Fortgang nehmen.

Die Gründe für diesen Sachverhalt sind vielschichtig. Dass es für das Thema Jugend in seinen verschiedenen Facetten – Bildung, Ausbildung, soziale Aspekte, Freizeit, soziale Infrastruktur, also Faktoren, die die Lebenslage von Jugend bestimmen – keine Zentralinstanz gibt, ist sicherlich von wesentlicher Bedeutung, ebenso die starke Rolle kommunaler, d. h. örtlicher Faktoren, die es von der jeweiligen finanziellen Leistungskraft abhängig macht, was für die Jugend getan werden kann.

Auf einer zweiten Ebene jugendpolitischer Praxis, die eingangs als Ebene der Ressortpolitik und als Jugendhilfepolitik klassifiziert wurde, stehen andere Merkmale im Vordergrund. Sie ergeben sich aus der allgemeinen politischen Grundrichtung und Wertorientierung der Unionsparteien und resultieren aus der Wertschätzung von Ehe und Familie als den Bausteinen und unersetzlichen Grundlagen der Gesellschaft. Daraus resultiert die Abhängigkeit der Jugendpolitik von der Familienpolitik. Jugendpolitik ist eine von der Familienpolitik »abhängige Größe«⁴⁷. Damit unterscheidet sich diese Konzeption der Jugendpolitik, die im Übrigen zum Allgemeingut der politischen Grundorientierungen der Unionspolitiker gehört, prägnant von einer Konzeption von Jugendpolitik, die die Jugendhilfe, vor allem auch die Jugendarbeit, als ein eigenständiges durch Politik zu förderndes und in seinen Rahmenbedingungen zu gestaltendes Sozialisationsfeld neben der Familie und mit eigenen Aufgaben betrachtet – wie dies die SPD in verschiedenen Zusammenhängen vertritt. Im Verständnis der Unionsparteien hat die Jugendpolitik die Familie bei ihren Anstrengungen um die Erziehung der Jugend zu unterstützen – so wie das auch Jugendhilfe und Jugendarbeit zu tun haben. Als weiteres Merkmal, das vor allem die Jugendhilfepolitik und die Diskussion um Eltern- und Kindesrechte bestimmt, ergibt sich aus dieser Grundposition die eindeutige Höherbewertung der Elternrechte gegenüber den Kindesrechten.⁴⁸

An dieser wie an anderen Stellen wird deutlich, wie sich profilierte Positionen der Kinder- und Jugendpolitik aus den allgemeinen politischen Grundrichtungen ergeben und wie sie das jugendpolitische Handeln bestimmen. Allerdings gilt auch für die Jugendpolitik der Ära Kohl, dass sie keine unmittelbare Eins-zu-eins-Umsetzung der CDU-Programmatik in die politische Praxis darstellt. Eine Rolle spielen dabei:

- die Rücksicht auf den Koalitionspartner (die im Fall der Jugendpolitik keine gravierenden Punkte mit sich bringt),

47 Vgl. die prägnante Formulierung in: BMJFFG, *Stellungnahme zum 7. Jugendbericht*, 1986, S. 3.

48 Siehe oben die Diskussion um mögliche Grundgesetzänderungen und um den Beitritt der Bundesrepublik zum Übereinkommen der UN über die Rechte des Kindes.

- die Kompromissnotwendigkeiten in vielerlei Hinsichten,
- die Macht des administrativen Apparats,
- die Macht der Verbände.

Allerdings zeigt sich, dass das Ausmaß, in dem Grundpositionen und die daraus resultierenden Regulierungsformen sich durchsetzen, je nach Ebene oder Bereich, in dem sich die Praxis der Politik bewegt, unterschiedlich ist: Auf der Ebene der programmatischen und medial verbreiteten Politik lässt sich am deutlichsten die politische Grundrichtung erkennen und gegenüber derjenigen anderer Parteien unterscheiden. Auf der Ebene gesetzlicher Regelungen, z. B. im KJHG oder im Zusammenhang mit Diskussionen zu Eltern- und Kindesrechten sieht es anders aus. Sie stellen, zumindest bis zu einem gewissen Grad, immer Resultate von Kompromissen und Konsensfindung dar.

Es ist unübersehbar, dass die Jugendpolitik in dem hier betrachteten Zeitraum bei allem Auf und Ab und allen Wandlungen doch eine durchgehende Entwicklung nahm: nämlich hin zu einer Jugendpolitik, die sich vorwiegend als Problem- und Krisenbekämpfungspolitik verstand, aber nicht als Politik auftrat, die auf einer reflektierten Funktions- und Rollenbestimmung der Jugend, d. h. auf einer Reflexion darüber beruht, was Jugend im und für den gesellschaftlichen Prozess soll, die also auch nicht darüber reflektiert, was Jugend im gesellschaftlichen Wandel eigentlich soll, wie sie über Kontinuität und Wandel, über Tradition und Fortschritt entscheidet. Das war, zumindest auf der programmatischen Ebene in den 70er Jahren und zu Beginn der 80er Jahre durchaus der Fall. Es war aber bereits in der Wiedervereinigungspolitik keine Perspektive mehr. Es gab in diesem Kontext keine Jugendpolitik, die der Jugend Perspektiven und Aussichten eröffnet hätte. Statt dessen sorgte sich die Politik um die Etablierung von Institutionen, und sie wandte sich gegen Gewalt und Hass, was allerdings eben eine Antwort auf die fehlenden Perspektiven war, die man sich als Aufgabe der Politik hätte denken können.

In den 90er Jahren gibt es keine identifizierbaren gestalterischen Prinzipien in der Jugendpolitik, sondern lediglich die Antwort auf aktuelle, problem- und krisenhaft empfundene Sachverhalte. Die Modellprojekte gegen Aggressivität und Gewalt und das Sonderprogramm FTT für die neuen Bundesländer sind die politischen Antworten. Das hängt offensichtlich damit zusammen, dass identifizierbare jugendpolitische Konzeptionen nur unter bestimmten Bedingungen in Erscheinung treten; sie bedürfen eines Rahmens, von dem her der Gegenstand der Jugendpolitik, die heranwachsende Generation, Funktion und Stellenwert bekommt. »Bildung« kann einen solchen Rahmen darstellen, oder »Sozialstaat«. Das könnte auch die Programmatik einer »geistig-moralischen Wende« sein. Festzustellen ist allerdings, dass zumindest seit der Mitte der 80er Jahre eine solche, der Jugendpolitik Rahmen und Bezugspunkte gebende Programmatik nicht erkennbar ist. Also keine Zeit für Jugendpolitik. Insofern

wird die Grundproblematik einer Form von Jugendpolitik deutlich, die die Folgen ungelöster gesellschaftlicher Konflikte bekämpft, aber nicht deren Verursachungsbedingungen.

Die Dilemmata einer konservativen Jugendpolitik im Zeitalter der radikalisierten Moderne:

Politik als Veranstaltung zur Lösung von Problemen, die im gesellschaftlichen Prozess entstehen, kann immer unter dem Gesichtspunkt ihrer Problemlösungskapazität betrachtet werden. Erfolgt dies in dem hier behandelten Politikfeld, so lassen sich zwei Punkte identifizieren, an denen Dilemmata oder Probleme konservativer Politik deutlich werden:

- Eine durch die generelle politische Programmatik und Zielsetzung der Union bestimmte Jugendpolitik hat – über die Schwierigkeit hinaus, die sich für jede Form von Jugendpolitik aus diesem Sachverhalt ergibt – die spezielle Schwierigkeit, auf die durch bestimmte gesellschaftliche Wandlungsprozesse (»sekundäre Modernisierung«, »radikalisierte Moderne«, Erosion soziokultureller geschlossener Milieus) erzeugten und unvermeidlichen Verselbständigungs- und Emanzipationsprozesse der Heranwachsenden (Stichwort: gesellschaftliche Individualisierung) angemessen zu reagieren und die damit verbundenen Vorgänge politisch zu gestalten und zu beantworten – außer durch Rekurs auf die »alten« (in Wirklichkeit aber nur bedingt funktionsfähigen) Erziehungsmächte: Familie, Schule, Nachbarschaft. Die Entwicklungen generieren ein generelles, für jede Art von Jugendpolitik zutreffendes »Politikdilemma«. Es besteht darin, dass angesichts der Individualisierung der Lebensläufe (jede/r ist für seinen Lebenslauf selbst verantwortlich) jugendpolitische Programme, die auf Jugendliche generell bezogen sind, sich zunehmend als obsolet erweisen. Deshalb ist es folgerichtig, dass der 11. Jugendbericht dafür plädiert, anstelle von Jugendpolitik von »Lebenslagenpolitik« zu sprechen, weil die tatsächliche Lebenssituation von Heranwachsenden mehr durch Unterschiedlichkeit von Lebenslagen als durch das (abstrakt gewordene) Merkmal Jugend bestimmt ist. Das ist ein Problem für jede Art von Jugendpolitik; verschärft tritt es dann auf, wenn durch die Orientierung an den traditionellen Erziehungsvorstellungen und -kräften die Wahrnehmung der Individualisierungs- und Verselbständigungsverfahren erschwert wird. Allerdings ist hier eine Differenzierung notwendig: Individualisierung wird ja auch im Rahmen einer konservativen (Jugend-)Politik wahrgenommen, aber mehr unter dem Aspekt der Selbstverantwortlichkeit und weniger unter dem der vorhandenen oder zu beschaffenden und möglicherweise durch die Politik sicherzustellenden Ressourcen.
- Ein weiteres Problem wirkt sich für eine auf konservativen Grundüberzeugungen beruhende Jugendpolitik besonders dramatisch aus: Es besteht da-

rin, dass spätestens seit dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission »Jugendprotest im demokratischen Staat« die Unterscheidung von Jugendpolitik als Ressortpolitik und als politische Querschnittsaufgabe darauf aufmerksam macht, dass Politik, der es um die Schaffung von positiven Lebensbedingungen für die Heranwachsenden geht, sich nicht auf diejenigen Gebiete beschränken darf, die klassischerweise zur Jugendhilfepolitik gehören (also Schutz, Förderung der Jugend, Erziehungshilfe betreffen), sondern dass sie in den vielen Bereichen tätig werden muss, in denen sich das Aufwachsen wirklich vollzieht, dass die entsprechende Politik also »quer« über alle Politikbereiche sich erstrecken muss. Im Abschlussbericht der Enquete-Kommission »Jugendprotest im demokratischen Staat« (unter CDU-Beteiligung verfertigt) wird dieses Konzept mit Nachdruck vertreten und im § 1 des 1989 mit der CDU verabschiedeten KJHG heißt es, dass die Jugendhilfe (und damit die Jugendpolitik!) dazu beitragen solle, »positive Lebensbedingungen ... zu erhalten oder zu schaffen«.

Die Realisierung dieser Forderung bedürfte einer offensiven, »durchgreifenden« Jugendpolitik, die über die Möglichkeit verfügen müsste, Veränderungen zugunsten der Heranwachsenden auch da zu bewirken, wo sie sich nicht auf ressortmäßige Zuständigkeit berufen kann.

In dieser Richtung haben die 90er Jahre – die Idee einer Jugendpolitik als einer politischen Querschnittsaufgabe lag zu diesem Zeitpunkt schon einige Jahre vor – keine nennenswerte Entwicklung gebracht. Das bedeutete auch, dass die seit jeher problematische Zweiteilung von Jugendpolitik und Bildungspolitik weiter bestehen blieb. Jugendpolitik in ihrer Alltagsgestalt bleibt – und dies gilt bis heute – Jugendhilfepolitik, behandelt also einen Ausschnitt aus der Lebenswirklichkeit junger Menschen.

