

Michael Hermann

Beteiligungsstruktur und -kultur mit Jugendlichen im Gemeinwesen: Vision und Ausblick

Bad Boll, 24.9.2014

1. Vision, Ausblick, zunächst Rückblick

Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg feiern demnächst ihren 30. Geburtstag. 1985 wurde der erste Jugendgemeinderat in Weingarten eingerichtet, was der Ausgangspunkt für eine später landesweit geführte Diskussion über die Beteiligung junger Menschen war. Freilich wurde auch schon zuvor über Beteiligungskultur und dazugehörige Strukturen diskutiert. Insgesamt kann man sagen: Immer dann, wenn die junge Generation durch Protest, durch einen Rückzug ins Private, durch abweichendes Verhalten auffiel, wurde auch über eine Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten gesprochen.

Zur Vorbereitung auf die heutige Tagung habe ich in meinen Unterlagen nachgeschaut, was vor 35 Jahren im öffentlichen Diskurs thematisiert wurde.

In den Loccumer Protokollen - Loccum ist eine evangelische Akademie in Niedersachsen - zum Thema "Bedingungen und Möglichkeiten politischer Partizipation Jugendlicher" aus dem Jahr 1980 kann man beispielsweise lesen:

"Viele Jugendliche sehen in den angebotenen Partizipationsmöglichkeiten nicht die Formen des Handelns, die sie akzeptieren können und die sie für richtig halten."

Oder:

"Partizipation ist kein Garant dafür, eigene Interessen tatsächlich auch durchzusetzen."

Oder:

"Im Zusammenhang mit subjektiv empfundener Existenzangst als Folge von tatsächlicher oder befürchteter Arbeitslosigkeit, Unsicherheit über den Lebensstandard können Jugendliche nur schwer einen optimistischen Lebensplan, eine hoffnungsvolle Zeitperspektive für sich entwickeln, was auch die Motivation dämpfte, bei längerfristigen Projekten mitbestimmen zu wollen."

Oder weiter:

"Die so oft beklagten mangelnden Partizipationsmöglichkeiten sind zwar in einigen Bereichen sicher vorhanden. Man muss sich jedoch vor Augen halten, dass viele Jugendliche sich nicht die Mühe machen, den schweren Weg der Mitbestimmung in den Gremien zu gehen. Andererseits fehlt es vielen sicher auch an der dazu notwendigen Zeit."

2. Aktuell:

Seitdem hat sich freilich einiges getan und verändert, sowohl strukturell als auch kulturell, um den Titel meines Inputs aufzugreifen: Beteiligungsstruktur und -kultur mit Jugendlichen im Gemeinwesen. Die Beteiligung junger Menschen ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen, kein seriöser Akteur würde sie negieren, viele Formen sind entwickelt worden, viele junge Menschen profitieren von ihnen.

Und dennoch: Die Ausweitung und Förderung der politischen Beteiligung junger Menschen bleibt eine schwierige Daueraufgabe in Politik, Verwaltung, Jugendarbeit und Schule. Sie findet unter manchmal schwierigen Bedingungen statt, ist in jedem Fall eine große Herausforderung.

3. Fokus:

In meinem Input möchte ich gerne schildern,

- welche Irrtümer, Fehleinschätzungen im Zusammenhang mit der politischen Beteiligung junger Menschen wissenschaftlich und praktisch ausgeräumt sind,
- und welche Herausforderungen und Dilemmata weiterhin bestehen und gemeistert werden müssen.

Schließlich versuche ich, einige Gelingensfaktoren zu formulieren, bevor ich - wie es der Titel meines Parts es vorsieht - einen Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen wage.

4. Ausgeräumte Irrtümer

4.1 Kinder und Jugendliche sind grundsätzlich aufgrund ihrer kognitiven Entwicklung kaum in der Lage, einen nennenswerten Beitrag zum politischen Prozess zu leisten.

Diese Auffassung war öffentlich schon lange nicht mehr hören. Im Hintergrund, als Subtext sozusagen, spielt sie aber immer noch eine Rolle. Eine große Zahl wissenschaftlicher Arbeiten in unterschiedlichen Disziplinen hat sich mit dieser Frage beschäftigt. Inzwischen ist eindeutig geklärt: Partizipation junger Menschen ist pädagogisch, psychologisch und politikwissenschaftlich sinnvoll und gut zu begründen. Junge Menschen sind besser in der Lage, über Fragen, die sie unmittelbar betreffen, zu diskutieren und gute Problemlösungen zu finden, als dies allgemein angenommen wird. Sie verfügen über hohe fluide Intelligenz und weniger große kristalline Intelligenz, wenn es um das Lösen von politischen, gesellschaftlichen sowie sozialen Problemen geht. Sie können als Experten in eigenen Angelegenheiten verstanden werden und damit wichtige Erkenntnisse zu anstehenden politischen Entscheidungen liefern.

Dies gilt grundsätzlich auch für die Phasen der frühen Jugend und der späteren Kindheit. Auch hier ist Beteiligung möglich und wirksam, wenn sie in geeigneten Formen stattfindet und auch kontinuierlich geübt wird. Viele Projekte, auch im europäischen Ausland, zeigen dies.

Insgesamt ist heute wissenschaftlich gesichert, dass die frühe Beteiligung von jungen Menschen an allen sie betreffenden Fragestellungen stark spätere politische Weltbilder und die Bereitschaft zu solidarischem Engagement prägen. Umgekehrt gilt: Hat ein junger Mensch in frühen Jahren Ohnmacht erlebt, wenn es um die Artikulation und Berücksichtigung seiner Meinung geht, so prägt auch dies grundlegende politische Einstellungen wie das Gefühl von Wirksamkeit, von politischer Kompetenz und letztlich die Bereitschaft, sich politisch und gesellschaftlich zu engagieren.

Der entwicklungspsychologische Diskurs geht davon aus, dass sich wichtige politische Prägephasen in der Biografie junger Menschen in frühere Jahre vorverlagert haben. Dies kommt zum Beispiel in der Formulierung „Kinder sind heute kleine Erwachsene“ zum Ausdruck. Diese Vorverlagerung hat mit dem massenmedialen Einfluss, der zunehmenden Komplexität der Lebenswelt Jugendlicher, aber auch mit biologischen Reifungsprozessen zu tun.

Eindeutige Erkenntnis der Partizipationsforschung ist also: Je früher Angebote gemacht werden, desto wirkungsvoller sind sie.

Übrigens unzutreffend ist auch, dass sich die kommunale Ebene viel besser für die Mobilisierung politischer Aktivität Jugendlicher eignen würde als andere Ebenen. Das Bild des konzentrischen Weltbilds, wonach sich das jugendliche Interesse zunächst auf die Heimatgemeinde, dann auf Land, Bund, Europa und die Welt beziehe, ist aufgrund der massenmedialen Omnipräsenz und des veränderten Mediennutzungsverhaltens so nicht mehr haltbar. Auch aus diesem Grund sollte die Ausweitung von Partizipationsangeboten für Jugendliche auch auf anderen Ebenen forciert werden. Das kommunale Wahlrecht ab 16 bietet eine gute Basis, um über die notwendigen Weiterentwicklungen zu diskutieren.

4.2. Es gibt Formen der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen, die sich als geeignet und effizient erwiesen haben und die überall umgesetzt werden können.

Leider hat sich diese Hoffnung und Erwartung - trotz vieler Fachtagungen zu best practice Beispielen - nicht erfüllt. Gelingende politische Beteiligung gerade in Kommunen hängt immer von den örtlichen Gegebenheiten, von den dortigen Akteuren, der politischen Agenda, den Vorerfahrungen, letztlich von vielen kulturellen Faktoren ab, die zu benennen und zu beschreiben nicht einfach ist. Was in einer Gemeinde gut funktioniert, muss in einer anderen nicht notwendigerweise funktionieren. Was wir heute können, ist Gelingensfaktoren zu identifizieren. Einige werde ich später kurz ansprechen. Und auch Frau Zinser wird in ihrem Beitrag morgen hierauf eingehen. Dass es die idealtypischen, überall, zu jeder Zeit und kontinuierlich funktionierende Modelle nicht gibt, verursacht eine große Kraftanstrengung, die immer wieder geleistet werden muss.

4.3. Institutionalisierte Jugendbeteiligung garantiert Erfolg und Stabilität.

Politische, auch kommunalpolitische, Akteure denken in Strukturen. Deshalb ist es eine naheliegende Frage: In welchen Strukturen soll Partizipation Jugendlicher verwirklicht werden? Dieser Aspekt ist sicher wichtig. Dennoch, das zeigt in meinen Augen die Erfahrung mit 30 Jahren Jugendparlamenten in Baden-Württemberg sehr deutlich: Es wäre zu kurz gesprungen, nur über die Form der Institutionalisierung nachzudenken. Institutionalisiertheit alleine ist kein Kriterium für die Nachhaltigkeit und Stabilität politischer Beteiligung. Im Gegenteil: Konzeptionell nicht optimale Formen leiden mitunter darunter, dass sie aufgrund ihrer Institutionalisiertheit starr und unflexibel sind.

Politische Beteiligung Jugendlicher kann dann vorangebracht werden, wenn Institutionalisierung und die kulturelle Dimension zusammen kommen. Ein Beispiel hierfür ist

die in verschiedenen Bundesländern vollzogene Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Auch hier zeigt sich, dass eine nachhaltige Mobilisierung junger Menschen davon abhängt, dass die Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten durch politische Bildungsarbeit unterstützt wird.

Sicher nützlich war es, durch den § 41a der Gemeindeordnung Impulse in Richtung der Gemeinden zu geben, Jugendliche in geeigneter Weise zu beteiligen. Hier ist unter anderem geregelt: Die Kommune "kann einen Jugendgemeinderat oder eine andere Jugendvertretung einrichten. (...) Durch die Geschäftsordnung kann die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten geregelt werden; insbesondere können ein Vorschlagsrecht und ein Anhörungsrecht vorgesehen werden." Richtig war es auch, den Kommunen nicht bestimmte Formen der Beteiligung vorzuschreiben.

4.4. Wirksame Beteiligung Jugendlicher stellt eine Erschwernis für politische Entscheidungsprozesse dar.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht liefert die Partizipation junger Menschen wichtige Erkenntnis für den politischen Diskurs und das Entscheidungshandeln. Diese Informations- und Steuerungsressource ist inzwischen gut erkannt worden. Aufgrund des demografischen Wandels ist die intensivierete Beteiligung junger Menschen auch zur Durchsetzung von Langfristorientierung und Nachhaltigkeit wichtig.

4.5. Mit Beteiligungsangeboten erreicht man nur junge Menschen aus Mittelschichten mit positiven politischen Einstellungen.

In den ersten Jahren der Erfahrung mit Jugendgemeinderäten gab es deutliche Hinweise, dass gerade die verfassten Formen der Beteiligung Jugendlicher vor allem männliche Jugendliche aus Mittelschichtfamilien mit höherer formaler Bildung und vergleichsweise positiven politischen Einstellungen ansprechen. Dies ist zunächst auch nicht verwunderlich, weil die Partizipationsbereitschaft von positiven politischen Attitüden abhängen, die wiederum mit der Zugehörigkeit zu einer Mittelschicht korrelieren. Dieser Sachverhalt hat zu einiger Kritik an den Jugendgemeinderäten und anderen stark formalisierten Formen geführt. Sie ist in den Jahren danach aber aufgenommen worden, die vorhandenen Methoden wurden weiterentwickelt, so dass nun besser Jugendliche aus bildungsfernen Schichten, dass besser Mädchen und besser Jugendliche mit Migrationshintergrund erreicht werden können.

Eine Konsequenz aus dieser Debatte war auch, dass nicht institutionalisierte, offene und projektartige Formen der Beteiligung junger Menschen mehr Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben. Auch diese können sehr wirksam sein, sowohl was Politikerergebnisse als auch was politisches Lernen betrifft. Ich sehe als einen großen Fortschritt an, dass die Partizipationslandschaft in diesem Land eine bunte geworden ist.

Die Zusammenarbeit mit der offenen und verbandlichen Jugendarbeit hat sich bewährt. Ich möchte die kommunalen Akteure ausdrücklich ermuntern, das know how der Jugendverbände zu nutzen und mit diesen zu kooperieren.

5. Herausforderungen und Dilemmata

5.1. Die Verstetigung der Angebote bleibt weiterhin ein wichtiges Ziel.

Auf einmal geschaffenen Beteiligungsmodellen darf man sich nicht ausruhen. In der Politik gilt der Satz "Nach der Wahl ist vor der Wahl". So ähnlich ist es auch hier: Gelingende Partizipation muss sich weiterentwickeln, ist dynamisch, weil sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ständig ändern und damit auch die jungen Menschen. Mit dieser Unsicherheit müssen die kommunalen Akteure leben können. Das Scheitern eines konkreten Beteiligungsangebots ist keine Katastrophe, sondern nur ein Beleg dafür, dass sich die Bedingungen verändert haben. Meine Sorge ist aber, dass mittel- und langfristige Ernüchterung bei den Akteuren eintreten könnte. Deswegen ist es notwendig und sinnvoll, immer wieder auf die Dynamik in dem Feld hinzuweisen, über das wir heute reden.

5.2. Schwierig bleibt die politische Beteiligung in Räumen, die beteiligungsfern angelegt sind.

Ein Beispiel hierfür ist die Schule. Partizipationsrechte Jugendlicher im schulischen Kontext stehen in einem schwierigen Spannungsfeld mit dem besonderen Gewaltverhältnis zum Staat, in dem sich Schüler befinden. Auch besteht eine Konkurrenz zu den Elternrechten. Partizipation ist deshalb vor allem auch eine Frage der Haltung von Lehrerinnen und Lehrern. Daher ist eine Sensibilisierung der Lehrer für diese Fragestellungen notwendig. Das Thema Demokratieerziehung in der Lehreraus- und fortbildung muss gestärkt werden. Erforderlich ist auch die Stärkung der schulischen politischen Bildung: weg von der Funktionslogik, mehr in Richtung Lebensweltorientierung, politische Konflikte und Dilemmata, Urteilsvermögen. Auch Aspekte der Medienkompetenz (Politikvermittlung) sollten einbezogen werden. Und schließlich muss die Problematik des heimlichen Lehrplans beachtet werden. Bei allen Fragen der Partizipation im schulischen Raum sollten Kinder und Jugendlichen besonders in den Blick genommen werden, die hinsichtlich ihrer Teilhabemöglichkeiten benachteiligt sind.

5.3. Ebenso schwierig bleibt die Anknüpfung der Beteiligungsprozesse Jugendlicher an die regulären, v.a. kommunalen Politikprozesse.

Besondere Rechte einer Bevölkerungsgruppe stehen in einem Widerspruch zu Prinzipien der repräsentativen Demokratie. Die Anschlussfähigkeit von partizipativ angelegten Prozessen an die gesetzlich normierten Strukturen der Politikdefinition ist nach wie vor nicht abschließend geklärt. Systemtheoretisch gesehen kann sich das tendenziell überforderte politische System durch Partizipation Betroffener entlasten. Partizipation ist als Versuch einer Komplexitätsreduktion zu sehen. Wird allerdings die dadurch stattfindende Irritation und zu groß und die Entlastung dadurch zu klein, tendiert das System dazu, Partizipation zu inszenieren.

6. Gelingensfaktoren

Oben wurde dargestellt, dass sichere Prognosen, welche Form der Beteiligung an einem konkreten Ort nachhaltig sein wird, nur schwer möglich sind. Dennoch lassen sich aufgrund der bisherigen Erfahrung eine Reihe von Gelingensfaktoren erkennen, die in jedem Fall berücksichtigt werden sollten. Grundsätzlich gilt:

- Beteiligungsangebote sollten schon für möglichst junge Kinder und Jugendliche greifen, im Übrigen für alle Altersgruppen gleichermaßen gemacht werden.
- Eine Institutionalisierung eines Angebots sollte immer mit geeigneten Bildungsangeboten einhergehen.
- Wirksame Beteiligung lebt - auch im Hinblick auf Wirksamkeitserfahrungen - von intensiven face-to-face-Kontakten. Wirksamkeit ist dann geben, wenn die Erfahrungen von Erfolg und Begrenztheit in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.
- Bei der Konzeption von Beteiligungsangeboten sollte die dynamische Perspektive, also die Möglichkeit zur Weiterentwicklung, immer mitgedacht werden.
- Insgesamt sollte man vorsichtig sein, anderswo vorhandene Modelle zu kopieren. Schließlich sollte Politik altersangemessen in der vorhandenen Komplexität dargestellt werden. Eine Reduktion dieser Komplexität über dieses Maß hinaus sollte vermieden werden.

7. Herausforderungen

Insgesamt muss weiterhin das Ziel bleiben, eine Beteiligungskultur an allen Orten zu verwirklichen, an denen die Interessen und Bedürfnisse junger Menschen berührt sind. Von dieser Beteiligungskultur sollten - unabhängig von gewährten formalen Rechten - möglichst viele junge Menschen profitieren können, gerade auch diejenigen, die bei der Artikulation ihrer Interessen benachteiligt sind. Für den nachhaltigen Erfolg von Beteiligung ist eine stärkere Fokussierung von Beteiligung und Grenzen der Beteiligung im schulischen Raum erforderlich. Die kulturelle Dimension von Beteiligung, die eng mit Bildungsangeboten verbunden ist, sollte dabei niemals außer Acht gelassen werden.

Ziel muss die Verwirklichung einer Beteiligungskultur an allen Orten sein, an denen die Interessen Jugendlicher betroffen sind.

Ziel muss das Einbeziehen der Jugendlichen, auch unabhängig von formalen Rechten, in allen Fragen, die die jungen Menschen beschäftigen, sei.

Ziel muss die Verwirklichung einer Beteiligungskultur an allen Orten sein, an denen die Interessen Jugendlicher betroffen sind.