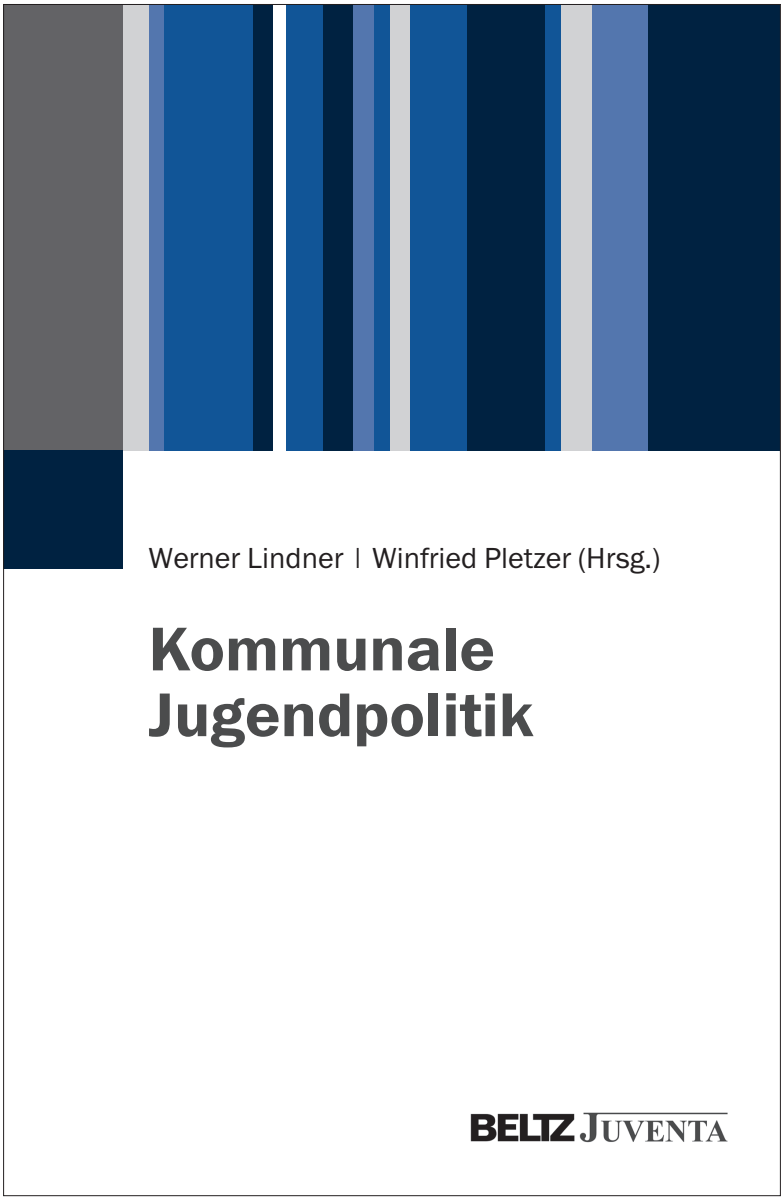

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel,
http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4529-1

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

Kommunale Jugendpolitik: Anforderungen, Qualitätskriterien und Reflexionen[1]

Werner Lindner/Winfried Pletzer

Die neuere Thematisierung einer angemessenen Jugendpolitik weist unmissverständlich hin auf den maßgeblichen Ort ihrer künftigen Umsetzung: die kommunale Ebene (vgl. Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD, S. 71[2], 14. Kinder- und Jugendbericht [BMFSFJ 2013, S. 416], Lindner 2012). Die aktuelle Auseinandersetzung um konkretere Optionen der Implementierung auf ebendieser kommunalen Ebene aber offenbart eine Reihe von parallelen, konkurrierenden und sich überlagernden Konzepten, die derzeit in der Diskussion stehen, als da sind

- die u. a. vom Zentrum Eigenständige Jugendpolitik (2014) vorgestellte Agenda zu Merkmalen jugendfreundlicher Kommunen,
- die Empfehlungen einer Expertengruppe zu „Well-Being"-Indikatoren jugendlichen Wohlbefindens[3],
- der aus Österreich übernommene Vorschlag eines sog. „Jugend-Checks" (Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD, S. 101), mit dem politische Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Interessen junger Menschen geprüft werden sollen,
- das sog. „Jugend-Barometer", welches erstmals für die Stadt Wien mit einer Vielzahl von Prüf-Indikatoren entwickelt wurde (Krisch/Schröer 2013) und schließlich

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

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

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

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

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

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

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

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

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

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

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

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

Günstige Konstellationen zur Profilierung Kommunaler Jugendpolitik

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

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

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

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

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

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

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

Strukturfragen Kommunaler Jugendpolitik als Teil der Jugendhilfepolitik

Landespolitik setzt Rahmen und Impulse für Kommunalpolitik

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

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

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

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

Kommunen als Zentren der NEJ

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

6 Art. 30 AGSG Bayern.

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

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

Strategische Implementation: Heterogenität der kommunalen Ebene

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

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

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

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

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

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

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

moniert aber zugleich, dass sich auch die Länder

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

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

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

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

Leseprobe aus: Lindner/Pletzer (Hg.), Kommunale Jugendpolitik,
ISBN 978-3-7799-4529-1, © 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

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

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

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