

3.3.2

Der Luxemburger „Plan communal jeunesse“ – ein lokalpolitisches Partizipationsmodell?

184

Charles Berg

Der Luxemburger „Plan communal jeunesse“ wird von vielen als relatives Erfolgsmodell angesehen. Das gilt in doppelter Hinsicht: erstens, wenn es um eine sinnvolle und strukturierte Interaktion von Jugendforschung und Jugendpolitik geht; zweitens, wenn man den Transfer europäischer Politik in den lokalpolitischen Basisbereich legen möchte. Der vorliegende Beitrag will kurz über die Luxemburger Erfahrungen mit dem Modell berichten (vgl. Heinen et al. 2009) und einen vorausschauenden Blick auf eine mögliche Zukunft werfen. Dazu beschäftigt er sich zuerst mit konzeptionellen Grundlagen, dann mit der Entstehung, Entwicklung und Ausformulierung des Modells und schließlich mit Perspektiven und Problemen, die sich aus der heutigen Sicht ergeben.

Konzeptioneller Rahmen

Die Entwicklung des „Plan communal jeunesse“ geht auf die Arbeit des jungen Luxemburger Soziologen Ralph Schroeder an der Universität Lüttich zurück. Sie entsprach dem allgemeinen Bedürfnis nach einer wissenschaftlichen und prozessorientierten kommunalen Planungsstrategie, die als Instrument der lokalen und regionalen Jugendpolitik dienen könnte. In einer

systemtheoretischen Perspektive geht es also wohl, wie Niklas Luhmann (1971: 66ff.) es formulierte, um eine Erhöhung der Steuerungskapazität des politischen Systems. Implizit bezog man sich dabei auf allgemeine Konzepte, die in den zwei letzten Jahrzehnten den Rahmen der Jugendpolitik in immer stärkerem Maße mitbestimmt haben. Eine erste Denkfigur ist das „magische Dreieck“, das den strukturellen Dialog zwischen Jugendforschung, Jugendpolitik und Jugendarbeit konfigurieren soll. Das Modell wurde regelmäßig im europäischen Jugendpolitikdiskurs evoziert (vgl. Milmeister/Williamson 2006), obwohl viele, wie etwa Manfred Zentner, sich bewusst wurden, dass manchmal das Dreieck mehr als drei Ecken haben, die einzelnen Seiten unterschiedlich stark ausgeprägt sein und das Modell, wie Marianne Milmeister gezeigt hat, mehr als zwei Dimensionen haben können (vgl. Williamson 2006, Zentner 2006, Milmeister 2007). Eine zweite Denkfigur sind die ineinander verschachtelten arealen Referenzen der Interaktionen der Akteure im Jugendsektor: Sie spielen auf der europäischen, der nationalen und der lokalen Ebene. Die Koexistenz beider Figuren veranlasste Nico Meisch, gesprächsweise die These von der doppelten Integrations- und Kommunikationsrichtung aufzustellen. Man kann sich nämlich vorstellen, dass das Dreieck horizontal auf einer Referenzebene mit drei heterogenen Partnern integriert wird oder die Integration vertikal zwischen homogenen Akteuren von der lokalen zur europäischen Ebene geschieht. In allen Fällen bleibt der „Plan communal jeunesse“ ein wesentliches Politikinstrument, das zur Realisierung einer vertikal kohärenten, partizipativen, forschungs- und evaluationsbezogenen Jugendpolitikgestaltung beiträgt.

Der „Plan communal jeunesse“ erinnert an den kommunalen Jugendhilfeplan in der Bundesrepublik (vgl. zum Beispiel Maykus/Schone 2010). Die Entsprechungen sind offensichtlich. Aus dem allgemeinen Muster der Integration einer raumbezogenen sozi-

alwissenschaflichen Exploration in den Prozess der politischen Willensbildung ergeben sich folgende wesentliche Gemeinsamkeiten: der Vergleich von Angebot und Bedarfslage, der Übergang von der Identifikation eines Handlungsbedarfs zur Entwicklung von Politik- und Interventionsmaßnahmen, die sozialräumliche Orientierung. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass der „Plan communal jeunesse“ nicht auf Jugendhilfe fokussiert ist, dass es in Luxemburg kein Jugendhilfegesetz gibt, dass die „Protection des mineurs“ im wesentlichen eine Domäne der Jugendgerichtsbarkeit bleibt, wo sozialpädagogische Interventionen und Diskurse bestenfalls als Submomente eine Rolle spielen, und dass schließlich die Luxemburger kommunalen Jugenddienste, dort wo es sie gibt, im geringeren Maße einen sozialarbeiterischen Auftrag erfüllen als die Jugendämter in den deutschen Kommunen.

Entwicklung und Ausformulierung

1996 veröffentlichte das Jugendministerium zum ersten Mal Richtlinien für die Umsetzung des „Plan communal jeunesse“. Sie wurden 2005 aktualisiert. Seit 1999 bis heute wurden insgesamt mehr als zwanzig kommunale Jugendstudien von der CESIJE-Forschungsgruppe¹ durchgeführt. Trotz notwendiger Variationen blieb das Grundschema gleich.

So gibt es jeweils unterschiedliche Projektpartner. Das Jugendministerium bleibt als „enabling agency“ im Hintergrund, es setzt den Rahmen der Intervention und definiert Qualitätskriterien. Der verantwortliche Hauptauftraggeber ist die jeweilige Gemeinde. Als Operator wird zuerst die CESIJE-Forschungsgruppe aktiv, die zuständig für die sozialwissenschaftliche Bestandsaufnahme ist. Daneben tritt ein zweiter externer Partner mit ausgewiesener Erfahrung im „Change-

Management“, wie etwa „4motion“², in dessen Zuständigkeit die Verwirklichung des partizipativen Moments, etwa in der Form von Jugendforen, liegt. Der „Plan communal jeunesse“ wird in der Regel von einer Steuerungsgruppe begleitet, in der die Projektpartner, die Jugendlichen selbst und jugendpolitikinteressierte Bürger vertreten sind.

Inhaltlich versucht die sozialwissenschaftliche Bestandsaufnahme, politikrelevante Einsichten in die lokale Lebenswelt Jugendlicher im Verhältnis zu den entsprechenden Angeboten zu vermitteln. Zur Auswahl der bei der Erhebung berücksichtigten Aspekte bezieht man sich sowohl auf den gängigen Themenkatalog der europäischen Jugendforschung als auch auf spezifische lokale Besonderheiten der jeweiligen Kommunen. Berücksichtigt wurden so Angaben zur familiären Situation Jugendlicher, die soziale Zusammensetzung der Jugendbevölkerung, ihre ethnische und kulturelle Heterogenität, Jugendfreizeitaktivitäten, die Schulsituation und die Bildungskarrieren befragter Jugendlicher, Wertorientierungen und Lebensziele, Formen gesellschaftlicher und politischer Partizipation, Zugänge zu materiellen und immateriellen Ressourcen sowie die Einbindung in soziale Netzwerke.

Unterschiedliche sozialwissenschaftliche Erhebungsmethoden kommen dabei zum Einsatz. In der Regel wird mit einem Methodenmix gearbeitet, bei dem quantitative und qualitative Momente sich die Waage halten. Bisher angewandt wurden standardisierte Telefonbefragungen, Gruppendiskussionen, Sekundäranalysen von Verwaltungs- und Arbeitsdatensätzen, Dokumentanalysen, Experteninterviews, Stadtviertelbegehungen.

1 vgl. http://www.uni.lu/research/flshase/study_centre_cesije

2 vgl. <http://www.4motion.lu/>

Probleme und Perspektiven

Der Rückblick auf zehn Jahre Entwicklung und Erfahrung zeigt Probleme und verbleibende Potenziale des Modells. Die Argumente lassen sich wahrscheinlich teilweise mutatis mutandis auf die Diskussion der kommunalen Jugendhilfeplanung in der Bundesrepublik übertragen.

1. Der „Plan communal jeunesse“ hat von der Zeit seiner Entstehung bis heute eine erstaunliche Karriere gemacht, sieht doch §19 des neuen Jugendgesetzes aus dem Jahre 2008 den kommunalen Jugendpolitikplan als verpflichtende Voraussetzung für die staatliche Teilförderung kommunaler Jugendeinrichtungen vor. Das ist zweifelsohne ein Erfolg für die junge Luxemburger Jugendforschung und ein Zeichen für ihr gelungenes Zusammenspiel mit den politischen Instanzen. Dennoch schafft die insgesamt positive Maßnahme auch einige Schwierigkeiten. Die Zahl der „Plan communaux jeunesse“ steigt, neben die Neigungs- treten jetzt die Pflichtkandidaten, die sich eigentlich der Herausforderung der Jugendpolitikplanung nur stellen, weil sie die notwendige Bedingung der staatlichen Finanzhilfe erfüllen möchten. Der innovative Aufbruch der ersten „Plan communaux jeunesse“ riskiert eventuell, dabei verloren zu gehen, die positive Sanktion einer Planungspraxis könnte auch eine Verschiebung von einem demokratisch-partizipativen zu einem stärker bürokratischen Muster bedeuten.
2. Überblickt man die bisherigen Jugendkommunalpläne, kann man einen auffallenden Parallelismus zwischen lokaler Jugendpolitikentwicklung und Landesplanung feststellen. Die drei urbanen Räume Luxemburgs, die Hauptstadt und ihre Umgebung mit einer ausgesprochen konzentrischen Struktur, die polyzentrische und langgestreckte Minettegegend an der Südgrenze und die bizen-trische Nordstadt sowie die ländlichen Räume an

der Mosel und im Ösling bilden sowohl unterschiedliche Räume des Aufwachsens als auch spezifische landesplanerische Einheiten. Dennoch gibt es kaum Brücken. Landesplanung bleibt auf Verkehrspolitik, Bauplanung, das Einrichten von Industriezonen und ähnliches beschränkt. Die Gestaltbarkeit von Kontexten des Aufwachsens wird in der Regel nicht als Gegenstand der Landesplanung anerkannt. Der einmal geäußerte Gedanke (vgl. Berg/Weis 2007: 64), dass Erziehungseinrichtungen eines regionalen Raums in Analogie zum „industrial district“ als „educational district“ strukturiert werden könnten, fand keinerlei Echo. Dennoch scheint eine zentrale Chance für die lokale und regionale Jugendpolitik darin zu liegen, dass ihr der wichtige Brückenschlag zur Infrastrukturplanung gelingt und eine Verbindung zur Landesplanung hergestellt werden kann.

3. Eines der attraktiven Merkmale des „Plan communal jeunesse“ ist sein partizipativer Charakter. Er lässt Jugendliche zur Sprache kommen, Jugendforscher leihen ihnen ihr Ohr und rekonstruieren ihre Befindlichkeiten und Einschätzungen, analysieren ihr Verhältnis zu ihrem lebensräumlichen Umfeld. Auch im Modell der „Assemblée parlementaire des jeunes“ wird gerade die Relevanz der lokalen Ebene betont. Hier entstehen also ebenfalls Mitbestimmungsformen, die sich teilweise mit den Ansprüchen des „Plan communal“ überlappen. Bleibt man hier bei einem inkohärenten Nebeneinander, wird das eher zuungunsten der Emergenz von Partizipation gehen. Kommt es aber zu Synergien und Verbindungen, kann das die nachhaltige politische Wirksamkeit stärken.
4. Am Anfang erwarteten wir, dass sich durch kumulative Bearbeitungen die „Plan communaux“ zu einem nationalen Gesamtpuzzle vereinigen ließen. Diese Erwartung wurde eher enttäuscht. Data Merging und Metaanalyse erwiesen sich methodologisch als äußerst schwierig und brachten

eigentlich kaum verbindliche Ergebnisse. Heute hat sich die allgemeine Einsicht, auch in Politik und Verwaltung, durchgesetzt, dass eine Serie von Jugendkommunalplänen kein Ersatz für eine systematische Jugendberichterstattung darstellen kann. Dennoch lieferten die „Plan communaux“ wesentliche Vorerfahrungen, sie dienten in der Vorphase sozusagen dem Warmlaufen, bevor dann endgültig der erste nationale Jugendbericht auf der Grundlage des Jugendgesetzes von 2008 in Angriff genommen wurde. Darüber hinaus können die Jugendkommunalpläne bezogen auf den nationalen Jugendbericht eine wichtige Pilot- und Versuchsfunktion erfüllen.

Als Element einer politikrelevanten Jugendforschung im Sinne etwa Tommi Hoikallas spielt der „Plan communal jeunesse“ auf seine Weise in einer bestimmten Phase eine Rolle bei der Emergenz innovativer und alternativer Governance-Formen, und gleichzeitig hat die Luxemburger Jugendforschung unter anderem durch die „Plan communaux jeunesse“ auch die Reputation eines „honest brokers“ (Pielke 2007) im schwierigen Zwischenhandel zwischen Wissenschaft und Politik erwerben können. Dennoch kann man in Bezug auf Zukunftsaussichten eher skeptisch sein. Die Prognose, die angesichts der vorgetragenen Überlegungen plausibel scheint, ist, dass der „Plan communal jeunesse“ in seiner reinen Form eher nach einer gewissen Zeit verschwinden wird, dass sich aber im Gegenzug eine methodologisch ausdifferenziertere Palette ähnlicher Interventionsformen entwickeln wird und der Lokalpolitik flexibel angeboten werden kann. Hierbei spielt dann vielleicht die Integration in übergreifendere Aktionsformen eine Rolle. Man kann an eine Verbindung denken, mit der Jugendberichterstattung, mit der selbstverwalteten Jugendmitbestimmung, mit der Landesplanung oder mit einer Jugendforschung, die anhand etwa von „Cluster- oder Latent-Class-Analysen“ eine sozialräumliche Typologie von Stadtvierteln oder Kommunen als Kontexte

des Aufwachsens, aber auch als jugendpolitische Aktionsräume erstellen will.

Literaturverzeichnis und weiterführende Literatur

- Berg, C./Weis, C. (2007): Réajustement de l'enseignement des langues. Plan d'action 2007-2009: Contribuer au changement durable du système éducatif par la mise en oeuvre d'une politique linguistique éducative, Luxembourg: Editions du CESIJE.
- Heinen, A. (2007): Die Jugend in der Südregion Luxemburgs. Zur Integrationsituation in einer Einwanderungsgesellschaft, in: Forum für Politik, Gesellschaft und Kultur 271 (November), 5-9.
- Heinen, A. et al. (2009): Jugendforschung zwischen Partizipation und lokaler Politikplanung, in: Berg, C. et al. (Hrsg.): Savoirs et engagements: Hommage à Georges Wirtgen, Differdange, 271-282.
- Hoikkala, T. (o.J.): Youth research relevant to youth policy, URL: http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli_id=1394 (abgerufen am 06.12.2009).
- Luhmann, N. (1971): Politische Planung : Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen.
- Maykus, S./Schone, S. (Hrsg.) (2010): Handbuch Jugendhilfeplanung: Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven, 3., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Opladen.
- Milmeister, M. (2007): Das dreidimensionale Kommunikationsdreieck, in: Forum für Politik, Gesellschaft und Kultur 265 (April), 8-13.
- Milmeister, M./Williamson, H. (Hrsg.) (2006): Dialogues and networks. Organising exchanges between youth field actors (ScientiPHIC, Vol. 3, Youth research monographs, Vol. 2), Esch/Alzette: Editions PHI, Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe (CESIJE), University of Luxembourg.
- Ministère de la Famille et de l'intégration (2005): Le Plan Communal Jeunesse. Outil de travail à l'intention des communes luxembourgeoises, Luxembourg.

- Ministère de la Jeunesse (1996): Le Plan communal jeunesse. Conseils à l'usage des collectivités locales, Luxembourg.
- Ministry of Education (Finland) (2007): Development programme for child and youth policy 2007-2011, URL: <http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/kehittaemishjelma/index.html?lang=en> (abgerufen am 06.12.2009).
- Meyers, C./Willems, H. (2008): Die Jugend der Stadt Luxemburg. Das Porträt einer multikulturellen und heterogenen Jugendgeneration, ihrer Wertorientierungen und Freizeitmuster (ScientiPHIC, Bd. 4, Schriften zur Jugendforschung, Bd. 3), Esch-sur-Alzette: Editions PHI, Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe (CESIJE), University of Luxembourg.
- Pielke, R.A. Jr. (2007): The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics. Cambridge.
- Williamson, H. (2006): The research, policy and practice triangle: potential and problems, in: Milmeister, M./Williamson, H. (Hrsg.): Dialogues and networks. Organising exchanges between youth field actors (ScientiPHIC, Vol. 3, Youth research monographs, Vol. 2), Esch/Alzette, 172-184.
- Zentner, M. (2006): Diverse knowledge and emergent national networks, in: Milmeister, M./Williamson, H. (Hrsg.) Dialogues and networks. Organising exchanges between youth field actors (ScientiPHIC, Vol. 3, Youth research monographs, Vol. 2), Esch/Alzette, 117-125.
- <http://www.4motion.lu/>
- http://www.en.uni.lu/research/flshase/study_centre_cesije