

Ursula Schröter

Zweitbericht zur Kinderkonvention und 11. Kinder- und Jugendbericht

Zweiter Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44, Abs. 1, Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes

Im 20. Jahrhundert, dem „Jahrhundert des Kindes“ (vgl. Key, 1902), entdeckten zunächst die psychologisch, dann die soziologisch und schließlich die ökonomisch Forschenden die Lebensphase Kindheit. Parallel zu diesem sozialwissenschaftlichen Interesse entwickelte sich das politisch-juristische. Das erste Dokument, das die Rechte der Kinder auf internationaler Ebene behandelte, war die „Genfer Deklaration“ von 1924, ein Fünfpunkteprogramm, das vom damaligen Völkerbund anerkannt wurde. Nach dem zweiten Weltkrieg (genau seit 1948) beschäftigte sich die inzwischen gegründete UNO mit diesem Thema und verabschiedete auf ihrer Vollversammlung am 20. Nov. 1959 einstimmig die „Deklaration über die Rechte des Kindes“. Zwanzig Jahre später, im Internationalen Jahr des Kindes, wurde - einer Initiative Polens folgend – eine Arbeitsgruppe der UNO beauftragt, eine Konvention zu erarbeiten, die für die Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verbindlicher sein sollte als die Deklaration. Der Entwurf der Konvention lag im Frühjahr 1989 vor und wurde von der UNO-Generalversammlung am 20. Nov. 1989 bestätigt.

Alles in allem also seit reichlich 100 Jahren ein steigendes wissenschaftliches Interesse und gleichzeitig eine wachsende politische Bedeutung von Kindheit und Jugend? Der Eindruck trägt, vor allem was die politische Bedeutung betrifft. Bestenfalls kann eine gewachsene „Sensibilität gegenüber Kinderfeindlichkeit und Kindergerechtigkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse“ (Kirchhöfer, 1997: 16) konstatiert werden. In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, insbesondere in der Folge der 68er Bewegung, ist vielfach von „Paradoxien der Kindheit“ (vgl. Qvortrup, 1995) in modernen Gesellschaften die Rede. Kinder würden einerseits als wichtiges, oft als wichtigstes Element im individuellen Leben bezeichnet und respektiert, würden im Denken jedes einzelnen Menschen hohes Ansehen genießen. Kinderpolitik sei insofern das soziale Gewissen einer Gesellschaft, sei – so Richard von Weizsäcker - Maßstab für ihr kulturelles Niveau usw. Auf der anderen Seite steht die faktische Vernachlässigung dieser Bevölkerungsgruppe in der Politik, stehen auch in Deutschland Kinderfeindlichkeit und strukturelle Rücksichtslosigkeit des Öffentlichen gegenüber dem Privaten (vgl. Kaufmann, 1990), steht vor allem seit den 90er Jahren „Infantilisierung der Armut“ (vgl. Hauser, 1990). Paradox sei, dass moderne Gesellschaften – gemeint sind immer moderne kapitalistische Gesellschaften - scheinbar zwanghaft ihre eigene Zukunft missachten. Betrachtet man darüber hinaus Kinder nicht nur als Zukunftspotenzial, sondern als heute lebende und zu respektierende Menschengruppe, so findet man noch härtere Urteile: „Kinder und Jugendliche sind für die Politik nicht bedeutsam. Sie bringen dem Staat kein Geld und den Parteien keine Stimmen“ (www.schule.bremen.de...). Sie scheinen auch dann für die Politik nicht bedeutsam zu sein, wenn über den Rand des unmittelbar Ökonomischen und des Wahltaktischen hinausgedacht wird. So ist in einer aktuellen Publikation zum Zusammenhang zwischen Kindheit(sforschung) und Wohlfahrtsstaat(-Forschung) nachzulesen, dass der Sozialstaat, insbesondere der deutsche Sozialstaat, starke Züge des Patriarchalismus und Adultismus aufweist (vgl. Kränzl-Nagl u.a. 2003). Weil der auf Bismark zurückge-

hende Ausgangspunkt der sozialen Sicherung die Statusbewahrung des männlichen Normalarbeitnehmers war, weil es also von Anfang an um die Ausgestaltung einer Leistung-Gegenleistung-Beziehung ging, spielen Kinder nur als Angehörige, nicht als Subjekte eine Rolle. „Kinder sind, historisch betrachtet, die einzige Gruppe, der bis heute kein Anspruch auf die vorhandenen politischen und gesellschaftlichen Ressourcen zugestanden wird... (sie sind) in gewissem Sinne sowohl politisch als auch wirtschaftlich noch Teil eines feudalen Systems... Es wäre natürlich absurd, behaupten zu wollen, dass sich für Kinder im Laufe der letzten 500 Jahre nichts geändert hätte – dennoch ist es ein bemerkenswertes Faktum, dass Kinder im Großen und Ganzen formal nach wie vor unter den Haushalt – oder vielleicht genauer – als Teil der Familie subsumiert werden und ihnen keine individuellen Rechte als Subjekte zugestanden werden.“ (Qvortrup, 2003: 96)

Paradox und undemokratisch also. Selbstverständlich werden dem Phänomen Kindheit in der relevanten Literatur auch andere Attribute zugeordnet. Beispielsweise meint Leggewie (1993), dass in Deutschland moderne Jugend und moderne Kindheit zuerst und vor allem „reich und rar“ sei. Noch nie sei soviel Reichtum an so wenig Nachkommen übergeben worden. Damit wird der Blick auf Kindheit als ökonomischer Faktor gerichtet. Zu fragen ist nun, wie sich die unterschiedlichen Wertungen über die kindliche Entwicklung in den offiziellen regierungsamtlichen Berichten an die UNO, konkret im Zweitbericht der Bundesrepublik über die Erfüllung der Kinderkonvention widerspiegeln.

Zunächst ein Blick auf die Dokumente, auf die sich der Zweitbericht bezieht:

Der Zweitbericht, der im Jahr 2001 an die UNO geschickt wurde, versteht sich als Ergänzung zum Erstbericht von 1994 und zur umstrittenen völkerrechtlichen Erklärung der deutschen Regierung von 1992. Auf der Grundlage dieses Erstberichtes hatte die UNO im November 1995 in Genf eine Anhörung durchgeführt, Empfehlungen gegeben und Themen formuliert, „die Anlass zur Besorgnis geben“. Auch auf diese Anhörungsergebnisse nimmt der Zweitbericht Bezug.

Der Rückblick: Die damalige Bundesregierung hinterlegte 1992 mit der Ratifikationsurkunde bei der UNO eine völkerrechtliche Erklärung, die bis heute als „Vorbehalterklärung gegen die Kinderkonvention“ bezeichnet wird. Diese Erklärung löste damals eine Fülle von parlamentarischen und außerparlamentarischen Debatten aus und die „intensiven Diskussionen über die Rücknahme der deutschen Erklärung zur Konvention“ (Zweitbericht, S. 5) gelten heute als entscheidender Grund dafür, dass der Zweitbericht nicht 1999, sondern erst 2001 verabschiedet werden konnte.

Die Erklärung enthält fünf „Vorbehalte“, wobei der erste als Generalklausel oder Generalvorbehalt bezeichnet wird. Im Kern geht es um die Aussage, „dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet“. Mit Bezug auf diese Klausel konnte die Regierung dann 1994 in ihren Vorbemerkungen zur ersten Berichterstattung an die UNO melden, dass „eine Änderung innerstaatlicher Rechtsvorschriften ... nicht erforderlich ist“, d.h. dass sich die Rechtsprechung der Bundesrepublik auf der Höhe der Konvention befindet oder sogar noch darüber hinausgeht. Betrachtet man unter diesem Blickwinkel Artikel 2 der Konvention, der die gleichen Rechte für alle Kinder definiert, unabhängig von ethnischer und sozialer Herkunft oder von politischen und sonstigen Anschauungen der Eltern, und vergleicht mit Aussagen der nationalen Kinderberichte, so stellen sich erhebliche Zweifel ein.

Der zweite Vorbehalt betrifft das gemeinsame Sorgerecht und hat sich mit der Reform des Kindschaftsrechtes 1998 erledigt. Der dritte Vorbehalt schränkt – bis heute - die Rechte von Minderjährigen auf einen Pflichtverteidiger ein, falls es sich um Straftaten von geringer Schwere handelt. Der vierte Vorbehalt betont, dass das deutsche Asyl- und Ausländerrecht durch die Konvention nicht berührt (evtl. für Kinder umgangen) werden darf. Dieser Vorbehalt steht unter besonders schwerer Kritik. Er spielte auch in der Genfer Beratung 1995 eine besondere Rolle. Hatte doch hier die UNO „mit großer Sorge“ festgestellt, dass in Deutschland die Festlegungen aus Artikel 3 der Konvention (Wohl des Kindes ist vorrangig zu berücksichtigen) „offensichtlich nicht eingelöst werden“. Die Bundesregierung weist im zweiten Bericht diesen Vorwurf scharf zurück, weil „in bestimmten Fällen andere Belange ... gleichgewichtig oder sogar vorrangig zu bewerten sein können“ (S. 42). Der fünfte Vorbehalt (Einsatz von Soldaten ab 15 Jahre) hat sich durch ein Zusatzprotokoll zur Konvention weitgehend erledigt.

Festzuhalten ist, dass die intensive und nun schon mehr als 10 Jahre währende Diskussion um die Rücknahme der Vorbehalte bisher nicht zur Rücknahme führte. Die gegenwärtige Regierung schätzt zwar ein, „dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die deutsche Erklärung abzugeben“ (S. 21), dass eine Rücknahme trotzdem nicht in Betracht kommt, weil sich die Bundesländer bisher nicht mehrheitlich für die Rücknahme ausgesprochen hätten (vgl. S. 21). Welche Bundesländer das betrifft, kann man dem Regierungsbericht nicht entnehmen - aber dem Internet unter www.volkerbeck.de: „Unionsgeführte Länder betreiben auf Initiative Bayerns kinderfeindliche Politik im Bundesrat... Auf Antrag des Freistaates Bayern votierte der Ausschuss sogar ausdrücklich dafür, die kinderfeindliche Vorbehaltserklärung auch für die Zukunft aufrechtzuerhalten“. Dass es auch bei diesem Antrag vor allem um den vierten Vorbehalt, also um das Ausländerrecht geht, liegt auf der Hand.

Zum Blick auf die ersten 90er Jahre gehört auch, dass die damalige Regierung unter Punkt 1a des Erstberichtes (Definition des Kindes, Begriff und Altersgrenzen) und unter Punkt 5a (Gesundheitliche Grundversorgung und Wohl des Kindes) einen Sachverhalt behandelt, der in der Konvention gar nicht vorkommt, nämlich den Schutz des ungeborenen Lebens. Nach der Logik der Konvention geht es ausschließlich um Geborene und deren soziale und politische Lage, weshalb im Zweitbericht auch nur darauf Bezug genommen wird. Fragen und Einsprüche dieser Art hätten zweifellos in die NGO-Berichterstattung gehört, *die es nach unserer Wahrnehmung aber beim Kinderthema nicht gibt*. Vermutlich weil Kinder trotz aller gegenteiliger Beteuerungen (S. 6) keine wirksame und schnell reagierende Lobby in dieser Gesellschaft haben, weil der Umgang mit Kindern in modernen kapitalistischen Gesellschaften paradox ist.

Der Zweitbericht ist 164 Seiten lang, folgt strukturell den Vorgaben der Vereinten Nationen (S. 6) und ist mit dem Erstbericht gut vergleichbar.

- In den vorangestellten allgemeinen und teilweise zusammenfassenden Aussagen halten wir vor allem die generelle Wertung, aber auch eine gewisse Blick-Verengung für problematisch. So scheut sich die Berichtskommission ausdrücklich, einen generellen Trend, eine pauschale Aussage zur Entwicklung der Kindersituation in Deutschland 1994 – 1999 zu formulieren, weil die „Strömungen zu divergierend“ (S. 8) seien. In dieser Hinsicht bewies die Kommission, die etwa zeitgleich den 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesrepublik erarbeitete, mehr Mut. Denn sie spricht (dort auf Seite 57) klar davon, dass die gesellschaftli-

chen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik den Befund einer familienunfreundlichen und kinderfeindlichen Gesellschaft verstärken. Kinderfeindlichkeit wird im hier zur Debatte stehenden Bericht nicht nur nicht bestätigt, sondern – mit Bezug auf die Jugendministerkonferenz 1998 (S. 12) – in Abrede gestellt. Wenn elementare Kinderrechte gefährdet seien, dann hätte das mit konkreten negativen Lebensbedingungen oder mit strukturell bedingten Nachteilen einzelner Kinder zu tun und nicht mit einer allgemeinen Kinderfeindlichkeit und einer generellen gesellschaftlichen Diskriminierung junger Menschen (S. 13). So lauten zumindest die Ausführungen im Einleitungstext. In späteren Passagen (unter: Recht auf Leben, Überleben, Entwicklung) wird Kinderfreundlichkeit bzw. Familienfreundlichkeit dann vor allem als Forderung, als Herausforderung, als Anspruch, als Aufgabe formuliert, nicht unbedingt als Ist-Zustand in Deutschland. Charakteristisch für die Widersprüchlichkeit, für die Hemmungen, für die Inkonsequenz im Umgang mit Kindheit erscheint uns die folgende Aussage: „Es bleibt aber eine dauerhafte Aufgabe zu fragen, wie die Bedingungen, unter denen Kinder leben, stärker an die Bedürfnisse und Interessen von Kindern angepasst werden können. Der Einwand, ein solches Vorgehen bevorzuge eine einzelne Bevölkerungsgruppe, ist nicht stichhaltig. Denn zum einen besteht im Hinblick auf die Orientierung an Kinderbelangen ein historisch begründeter Nachholebedarf. Zum anderen profitieren von einer an Kinderinteressen ansetzenden Politik nicht nur Kinder, sondern die Gesellschaft insgesamt...“ (S. 48). Wieso besteht die Aufgabe dauerhaft? Wieso müssen die Lebensbedingungen (nur) stärker an die Bedürfnisse angepasst werden? Mit wessen Bedürfnissen und Interessen sind die kindlichen Lebensbedingungen ansonsten verbunden? Gegen wessen Einwände wird hier polemisiert? Wessen Geschichte orientierte sich nicht an Kinderbelangen? Es ist offensichtlich, dass die Subjekte der Kinderfeindlichkeit hier nicht beim Namen genannt werden sollten, dass der Kern des Problems im Dunklen bleiben soll. Eine paradoxe Zielstellung, um die die Berichterstatter und –erstatterinnen nicht zu beneiden sind.

Als Blick-Verengung betrachten wir sowohl die nachweisbare West-Zentriertheit als auch die Erwachsenen-Zentriertheit der Berichterstattung. Dabei scheint (uns) in diesem Zusammenhang die West-Zentriertheit das geringere Problem zu sein, zumal sie partiell (was Befragungsergebnisse betrifft) reflektiert wird. Weil sich die hier dargestellten Meinungen und Wertorientierungen (S. 10) der jüngeren Kinder ausschließlich auf das „Kinderbarometer“, das in Nordrhein-Westfalen erhoben wird, beziehen, seien die Aussagen für den Osten nicht typisch (S. 9). Für ältere Kinder basieren die zugrunde gelegten Einstellungen auf dem sog. Jugendsurvey, der noch in der Alt-BRD konzipiert und seitdem aller fünf Jahre – nun auch im Osten - wiederholt wird. Bezogen auf Ergebnisse der Shell-Studien, die unverständlicherweise nicht zur empirischen Grundlage genommen wurden, auch bezogen auf andere vergleichende Ost-West-Forschungen (z. B. Mertens u.a.) lässt sich jedoch nachweisen, dass sich die kindlichen Einstellungen zur Herkunftsfamilie, zur aktuellen Politik, zum Wohnumfeld, zur Geschlechterfrage usw. wenig nach Ost und West unterscheiden. Insofern und unterstützt durch jüngste Allbus-Recherchen (vgl. Allbus 2002) ist aus Ostsicht nur an zwei der aufgeführten Indikatoren ein Fragezeichen zu setzen (vgl. S. 10):

- Fast drei Viertel aller Kinder würden sich später einmal selbst Kinder wünschen. Dieser Anteil ist ganz sicher im Osten, vor allem bei Mädchen, höher.
- Mehr als zwei Drittel der Kinder würden an Gott glauben. Dieser Anteil ist ganz sicher im Osten niedriger.

Über Befragungsergebnisse hinaus scheint der Berichtskommission allerdings der nach wie vor dominierende Westblick nicht bewusst zu sein. So wird der seit 1996 eingeführte Anspruch auf einen Kindergartenplatz als „kinderpolitische Errungenschaft von historischer Dimension“ (S. 8) gefeiert, ohne zu reflektieren, dass in der DDR seit Ende der 60er Jahre Kindergartenbetreuung selbstverständlich war. Auch die in späteren Abschnitten getroffenen Aussagen zur Bildungsbeteiligung und zum Bildungsniveau der Frauen in den 90er Jahren (vgl. S. 127) sind nur richtig, wenn ausschließlich westdeutsche Frauen gemeint sind. Für ostdeutsche bzw. DDR-Frauen fanden die beschriebenen Prozesse jeweils früher statt. Ebenso die Berichterstattung über sportliche und kulturelle Aktivitäten (vgl. S. 136ff) – hier entsteht der Eindruck einer kontinuierlichen Verbesserung der Angebote „seit etwa 15 Jahren“ (S. 137). Für ostdeutsche ältere Kinder und Jugendliche fällt in diesen Zeitraum aber der gesellschaftliche Umbruch, der sich bekanntlich auf die Infrastruktur für Freizeitaktivitäten gravierend auswirkte.

Erwachsenen-Zentriertheit (Adultismus) prägt den gesamten Bericht und damit auch die Vorbemerkungen. Stets geht es um die Auswirkungen der Politik AUF Kinder, um Politik FÜR Kinder, seltener um Politik MIT Kindern und gar nicht um Politik DER Kinder. Kompetenzerweiterung wird nicht für Kinder selbst, sondern für die Kinderkommission des Bundestages (S. 7) gefordert, usw. Gleichzeitig erwähnt der Bericht in späteren Passagen (unter: Berücksichtigung der Meinungen der Kinder) zahlreiche Partizipationsmodelle für Kinder (vgl. S. 49 – S. 65) und „eine Entwicklung, die Kinder mehr und mehr als Subjekte denn als Objekte elterlicher oder gesellschaftlicher Entscheidungen sieht“ (S. 48), sieht aber gerade auf diesem Gebiet noch großen Handlungsbedarf, weil bei vielen Erwachsenen die Vorstellung noch tief verwurzelt sei, sie wüssten am besten, was für Kinder gut ist. Das gelte nicht zuletzt für den politischen Raum (vgl. S. 65). Auch dieses Dilemma ist bewusst: „Die Berichtskommission war in ihrer Arbeit bemüht, die Perspektive der Kinder einzunehmen. Generell ist aber die Sicht der Erwachsenen von der Situation der Kinder das eine, die Sicht der Kinder selbst etwas anderes. ... Die Antworten der Kinder sind ein Stück gelebte Partizipation, sie sind aber auch ein wichtiges Korrektiv für die allzu oft zu pessimistischen oder auch zu optimistischen Einschätzungen der Erwachsenen“ (S. 9). So wichtig es ist, das Unbehagen einzugestehen, so problematisch erscheint uns der Hinweis auf das „Korrektiv“. Solange Erwachsene die Kindermeinung nur brauchen, um die eigene zu korrigieren, stellen sie ihre Zentriertheit nicht infrage, sind sie also von einem wirklich demokratischen, d.h. auch gleichrangigen Miteinander der Generationen weit entfernt.

- Unter der Überschrift „Allgemeine Maßnahmen zur Durchsetzung“ berichtet die Bundesregierung über konkrete Reformen, Programme, Initiativen zur Verbesserung der Lage der Kinder in Deutschland von 1994 bis Frühjahr 1999 und über die sogenannte Entwicklungszusammenarbeit in diesem Zeitraum. Dabei bekennt sie sich ausdrücklich zur Auffassung ihrer Vorgängerregierung, wonach „die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung“ (S. 17) nicht erforderlich sei. Sie stellt sich damit gegen Forderungen zahlreicher NGO, auch gegen Forderungen der Jugendministerkonferenz und der Kinderkommission des Bundestages und nicht zuletzt gegen eine Anregung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes.

Auch die Einrichtung eines oder einer Bundeskinderbeauftragten – vom UN-Ausschuss vorgeschlagen – lehnt die Regierung ab, weil „der größte Teil der kinderpolitischen Entscheidungen in Deutschland auf kommunaler Ebene fällt“ (S. 13). *Gäbe es einen „Schattenbe-*

richt“ zur regierungsamtlichen Meinung, dann wäre sicherlich an dieser Stelle weitergedacht worden, evtl. die Frage gestellt worden, ob die dezentrale Verantwortlichkeit dem Kinderthema als Gegenwarts- und Zukunftsthema gerecht werden kann.

Breiten Raum nimmt die Berichterstattung zur Bekanntmachung der Konvention und zur Bekanntmachung der zugehörigen UNO-Berichte ein. Es ist sowohl von zahlreichen zentralen Bemühungen (Publikationen, Kampagnen, Kinderkarawanen usw.) die Rede als auch von spezifischen Bemühungen in den Ländern. Dennoch waren (sind?) es nur 15 Prozent der deutschen Bevölkerung, die die Kinderkonvention kennen (vgl. S. 26). Ob hier die sogenannte National Coalition, die im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Erstberichtes entstanden war und zu der inzwischen (1999) ca. 90 NGO gehören sollen (S. 8), einen Durchbruch erzielen kann, muss sich erst noch zeigen. Auf jeden Fall sehen wir hier einen direkten Bezug zum Anliegen dieses RLS-Projektes, das das Kinderkonventions-Thema sowohl in die sozialwissenschaftliche Forschung als auch in die politische Bildung tragen kann.

- Unter der Überschrift „Definition des Kindes“ bezieht sich die gegenwärtige Regierung in einem nur halbseitigen Abschnitt weitgehend auf den Erstbericht. Sie distanziert sich demnach nicht von einer Kinderdefinition, die Ungeborene ausdrücklich einbezieht, verfolgt das Thema „ungeborenes Leben“ aber auch nicht weiter. In einer späteren Passage (unter: Grundlegende Gesundheit und Wohlfahrt) wird lediglich darauf verwiesen, dass umfassende Informationen über Verhütungsmittel und über den Schutz des ungeborenen Lebens wichtige Aspekte der Sexualerziehung sind (vgl. S.101).

- Der umfangreiche Abschnitt „Allgemeine Grundsätze“ wird vor allem beim Thema „ausländische Kinder“ sehr viel konkreter als 1994. Dennoch kommt die z. T. dramatische Lebenssituation ausländischer Kinder, vor allem ihre skandalös hohe Armutsrate, unangemessen zur Sprache. Dass die deutsche Regierung letztendlich nicht gleiche Lebenschancen für deutsche und ausländische Kinder anstrebt, zeigt sich beispielsweise in den Ausführungen zur Identitätsförderung. Einerseits wird an die UNO berichtet, dass ausländischen Eltern und ihren Kindern der nötige Freiraum für die Bewahrung ihrer kulturellen Identität gewährt wird (vgl. S. 28), andererseits scheint die Regierung feste Vorstellungen zu haben, wie dieser nötige Freiraum zu definieren ist. Denn besondere Fördermaßnahmen zur Erhaltung dieser Identität (Beispiel: Sprache) sind nicht vorgesehen (vgl. S. 29), erstens weil finanziell nicht zu bewältigen, zweitens, weil „es für Ausländerinnen und Ausländer ... wichtiger ist, die deutsche Sprache gut zu beherrschen, als vom deutschen Staat bei der Bewahrung der Muttersprache unterstützt zu werden“ (S. 29). Später (unter: Bildung, Freizeit, kulturelle Aktivitäten) werden die ungleichen Lebenschancen von deutschen und ausländischen Kindern noch deutlicher gemacht. Obwohl sich das Niveau der Schulabschlüsse von Jugendlichen ausländischer Herkunft insgesamt verbessert hätte, sei der Abstand zu deutschen Jugendlichen nicht geringer geworden (vgl. S. 129). „Die Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung ausländischer Kinder und Jugendlicher (liegt) unter dem Durchschnitt der Altersgruppe und hat sich sogar seit Mitte der 90er Jahre z.T. verschlechtert“ (S. 130).

Die Ausführungen zur „Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ erscheinen hilflos (S. 35ff). Zwar kann die Regierung auf eine große Anzahl von diesbezüglichen Projekten, Maßnahmen, Analysen usw. verweisen, sie scheint aber die Ergebnisse nicht zu kennen

– vielleicht weil sie die Ursachen und Zusammenhänge (z.B. zur Identitätsförderung oder zur Bildungsbeteiligung) nicht zur Kenntnis nimmt.

Ähnlich ausweglos scheint es um den „Abbau der Diskriminierung von Mädchen“ (S. 35ff) zu stehen. Vor allem weil die Gleichstellung der Geschlechter (wie in der DDR) als Heranführen der Frauen an Männerniveau (miss)verstanden wird. Wie in anderen Absichtserklärungen auch werden beispielsweise Maßnahmen „für eine stärkere Beteiligung von jungen Frauen in technikorientierten Berufsausbildungen und Berufen“ (S. 36) gefordert, ohne die Kehrseite der Medaille, die beziehungsorientierten Berufe für junge Männer, zu erwähnen. Dass in der Berichterstattung gender mainstreaming als reales politisches Handlungskonzept und nicht als schönes und in praxi (z.B. in der Agenda 2010) weitgehend ignoriertes Versprechen erscheint (vgl. S. 35), soll nur am Rande vermerkt werden.

Hinsichtlich der Ausführungen zur Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Bundesländern fällt auf, dass die Situation sehr viel unproblematischer dargestellt wird als beispielsweise im nationalen 11. Kinder- und Jugendbericht. Die deutlichen Unterschiede zwischen Ost und West in der Trägerlandschaft, aber auch in der personellen Besetzung der einzelnen Träger spielen beim Bericht an die UNO eine vergleichsweise geringe Rolle. Analog zum Geschlechterthema zeigt sich auch hier das grundsätzliche Demokratie-Dilemma: Gleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland soll durch Heranführen des Ostens an Westniveau erreicht werden, ein Vorhaben, das schon im Ansatz fragwürdig/kritikwürdig ist.

- Im Abschnitt „Familiengefüge und alternative Fürsorge“ wird auf gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern Bezug genommen. Familienpolitik in Deutschland hätte die Aufgabe, „möglichst günstige Rahmenbedingungen für die Gründung von und das Leben in Familien sicherzustellen. Dazu gehören die wirtschaftliche Entlastung und Förderung der Familien, die Schaffung einer kinder- und familienfreundlichen Lebensumwelt sowie in unterschiedlichen Bereichen die Bereitstellung von Angeboten der Bildung, Information und Beratung...“ (S. 75). Ob diese Rahmenbedingungen den realen Problemen entsprechen, warum es trotz wirtschaftlicher Entlastung das Phänomen „Infantilisierung der Armut“ gibt, warum in den westlichen Bundesländern das Kita-Angebot und in Deutschland insgesamt das Ganztagschulen-Angebot weit unter dem Bedarf liegen – solche Fragen werden in diesem Zusammenhang nicht gestellt.

- Auch unter der Überschrift „Grundlegende Gesundheit und Wohlfahrt“ wird überwiegend eine Erfolgsbilanz gezogen. Sogar das problematische Thema „Gesundheit und Umweltpolitik“ scheint Deutschland – dem Berichtstext nach – im Griff zu haben. Kein Wort von den gravierenden Widersprüchen zwischen ökonomischen und ökologischen Zielstellungen oder von dem kümmerlichen Dasein, das das Nachhaltigkeitskonzept in der deutschen Politik fristet. Bezogen auf das Vereinbarkeitsthema und auf den Lebensstandard von Kindern sind im Bericht reale Probleme angedeutet, die vermuten lassen, dass sich hinsichtlich der Tagesbetreuung von Kindern (im Westen) und auch hinsichtlich des Armutproblems seit dem Erstbericht nicht viel verbessert hat. Zwar sind für die öffentliche Tagesbetreuung die Vorschriften eindeutiger geworden, aber nach wie vor „fehlen in erheblichem Umfang Plätze für Kinder unter 3 und über 6 Jahren sowie Ganztagsplätze... (Und nach wie vor) wird häufig lediglich eine Betreuungsdauer von vier Stunden an fünf Tagen garantiert“ (S. 105). Zwar leugnet die derzeitige Regierung nicht, dass es Kinderarmut in Deutschland gibt, aber nach

wie vor werden vor allem die Folgen von Armut, z.B. für die Freizeitmöglichkeiten (vgl. S. 138) reflektiert und nach wie vor werden ihre Ursachen in der Trennung/Scheidung der Eltern, im Scham der Sozialhilfe-Anspruchsberechtigten oder in der Arbeitslosigkeit gesehen. Wie in anderen Berichten auch fehlt auch hier der Gedanke, dass Kinder haben und Kinder erziehen in dieser Gesellschaft ursächlich arm macht, weil die gesellschaftlich notwendige Arbeit im Privathaushalt nicht angemessen anerkannt wird.

Da der Zeitraum für den Zweitbericht im April 1999 endete, spielen die aktuellen dramatischen Einschnitte in das Sozial- und Gesundheitswesen noch keine Rolle.

- Auch der Abschnitt „Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten“ enthält Aussagen zur Tagesbetreuung und damit zum Widerspruch zwischen gesetzlichem Anspruch (der nur im Bundesland Bayern nicht besteht, vgl. S. 111) und moderner Notwendigkeit einerseits und der Realität andererseits. Dass ein ausgebautes Kinderbetreuungssystem für eine moderne Gesellschaft unverzichtbar ist, wird zweifach begründet: „Zum einen erbringt es für die Kinder Sozialisationsleistungen, die die Erziehung in der Familie sinnvoll ergänzen. Zum anderen kommt Tageseinrichtungen für Kinder im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine entscheidende Bedeutung zu“ (S. 110). Die Sozialisationsleistungen werden später noch konkretisiert als „Trias von Betreuung, Erziehung und Bildung“ (S. 132). Das alles ist zweifellos richtig. Aus ostdeutscher Sicht erscheinen solche Passagen dennoch merkwürdig, weil sie so ganz und gar den Wertungen des Kinderbetreuungssystems, das in der DDR gewachsen war, widersprechen. Damals, z. B. in Vorbereitung auf die 4. Weltfrauenkonferenz Peking, stand für die vermeintlichen Sieger der Geschichte fest, dass es sich um familienersetzende und nicht um familienergänzende Einrichtungen handelt. Heute also gehört die Kindertagesbetreuung völlig legitim zum Bildungssystem, das dem Bericht entsprechend folgende Institutionen umfasst: „Kindergarten als Elementarbereich sowie die außerschulische Jugendbildung, Schulen, Hochschulen, Weiterbildung, Förderungsmaßnahmen und die gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder“ (S. 109). Heute wird auch wohlwollend zur Kenntnis genommen und mit Steuervergünstigungen belohnt, wenn sich Betriebe bzw. Unternehmer um Kinderbetreuung kümmern. „Entweder sie betreiben selbst Einrichtungen oder sie fördern Plätze in Einrichtungen anderer Träger“ (S. 115). Auch beim Stichwort Betriebskindergärten lassen sich spezifisch ostdeutsche Erinnerungen nicht unterdrücken.

Die Ausführungen zum Analphabetentum erinnern an vergangene Debatten zur Armut. Wie damals wird auch heute hervorgehoben, dass keine zuverlässigen Aussagen zum Maß getroffen werden könnten, weil eine klare Begriffsdefinition fehlt. Den Schätzungen der UNESCO – in Industriestaaten 0,75 bis 3,00 Prozent an der Bevölkerung über 15 Jahre – stehen die BerichterstellerInnen offenbar skeptisch gegenüber. Jedenfalls seien in Deutschland diesbezüglich keine spezifischen Maßnahmen notwendig. Die vorhandenen Bildungsangebote müssten lediglich ausgebaut und noch besser genutzt werden (vgl. S. 118/119). Übrigens: Das Thema Privatschulen (partiell die Kehrseite des Analphabetentums?) gibt es in diesem Bericht nicht, im Unterschied zum Erstbericht von 1994.

Wie schon beim Gesundheitsthema wird auch hier der Bezug zu Umweltproblemen als weitgehend gelöst oder wenigstens gut lösbar dargestellt. „Den Schulen kommt bei der Umweltbildung eine besondere Bedeutung zu. Bisherige Umweltbildung setzte im Naturkunde- und

Biologieunterricht an... Heute stehen die Übernahme von Verantwortung für die globale Umwelt und das eigene Lebensumfeld im Vordergrund“ (S. 134). Kinder und Jugendliche seien darüber hinaus in die „Lokale Agenda 21“ einbezogen (vgl. S. 135). Solche Aussagen verdienen Misstrauen bzw. Nachfragen. Schon deshalb, weil es nur wenige Kommunen gibt, die die Agenda 21 für ihr Territorium „herunter gerechnet“ haben. Nach der jüngsten Shell-Studie jedenfalls lässt das kindliche und jugendliche Interesse an Umweltfragen nach. Und das ist alles andere als ein beruhigender Befund.

Bezogen auf Schule als Lebensort wird ein Problem angesprochen, das aus unserer Sicht allgemeingültig ist: Die für notwendig gehaltene enge Kooperation von Jugendhilfe und Schule wurde und würde auch heute oft behindert durch „Ressortzuständigkeiten innerhalb der Verwaltung“ (S. 122). Im Klartext: Die historisch gewachsene bürokratische Struktur wirkt nicht mehr als Hilfsmittel zur Problemlösung, sondern als Hindernis. Wer, wenn nicht die Regierung, ist in der Lage, Ressortzuständigkeiten zu verändern?

Bei der Berichterstattung über das kindliche Spielen (S. 135/136) vermissen wir einen Hinweis auf Spielen als ökonomischen Faktor. Bekanntlich ist nicht nur in kindersozilogischer Literatur zu lesen, auch im Alltag zu beobachten, dass Kinder und ihr legitimes Spielbedürfnis zunehmend und gnadenlos vermarktet werden. Dass dieses Thema und die damit verbundene Kritik an der Werbeindustrie im Bericht nicht vorkommen, *ist für uns ein weiterer Hinweis darauf, dass eine Schattenberichterstattung dringend erforderlich wäre.*

- Im Abschnitt „Besondere Schutzmaßnahmen“ verweist die Regierung erneut darauf, dass sie nicht die Absicht hat, der Kinderkonvention wegen ihr Asyl- und Ausländerrecht zu ändern. Gleichzeitig wird – wie in anderen Zusammenhängen auch – die Globalisierung dafür verantwortlich gemacht, dass für Kinder und Jugendliche „das Hineinwachsen in die Erwachsenenengesellschaft schwieriger“ (S. 145) wird. An dieser Stelle ergeben sich – vor allem aus ostdeutscher Sicht – Fragen. Ist die Globalisierung nicht ein gewollter, bewusst gestalteter Prozess? Für welche Bevölkerungsgruppen bringt er Erleichterungen und für welche zusätzliche Schwierigkeiten? Warum muss die Trennwand zwischen Kinderwelt und Erwachsenenwelt in modernen Gesellschaften so stabil sein (in der DDR war sie nachweisbar durchlässiger)? Selbstverständlich ist es nicht Aufgabe eines Regierungsberichtes, theoretische Fragen zu erörtern, aber auf Defizite in der theoretischen Arbeit hinzuweisen, das stünde einer selbstbewussten (insofern selbstkritischen) Regierung gut zu Gesicht. Ähnliche Überlegungen ergeben sich für uns aus dem Abschnitt über Kinderarbeit (S. 150ff). Auch hier schreien die Ausführungen geradezu nach gründlicherer Forschung über Chancen und Grenzen von kindlicher Arbeit, nach Forschungen über Kinderarbeit im Privaten und in der Öffentlichkeit, nicht zuletzt nach historischer Forschung zu diesbezüglichen DDR-Erfahrungen (vgl. Kirchhöfer, 2003).

4.3. Elfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung

Mit der Erarbeitung des 11. Kinder- und Jugendberichtes der Bundesregierung wurde im März 1999 eine Sachverständigenkommission beauftragt, die aus 9 WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen und darüber hinaus aus einer siebenköpfigen Arbeitsgruppe bestand. Sie legte im Juli 2001 den Bericht vor, den die Regierung zusammen mit ihrer Stellungnahme Ende Januar 2002 der Öffentlichkeit übergab. Der Bericht beginnt mit einer Zusammenfas-

sung, gefolgt von Teil A, er sich auf die Kinder- und Jugendhilfe konzentriert, von Teil B, der sich mit der Lebenslage einschließlich Bildung der jungen Generation beschäftigt, und von Teil C, der sich der Jugendpolitik widmet. Abschließend gibt die Sachverständigenkommission der deutschen Regierung 10 Empfehlungen, die der Verbesserung der Kinder- und Jugendpolitik dienen könnten.

Hier sollen fünf Aspekte des Berichtes genannt und erörtert werden, erstens der Zusammenhang zwischen Kinder/Jugendberichterstattung und Sozialberichterstattung, zweitens der erklärte Leitgedanke des Berichtes, drittens Kindheit/Jugend als ökonomische Kategorie, viertens Kindheit/Jugend als politisch-rechtliche Kategorie und fünftens zusammenfassende Aussagen zur Jugendpolitik und Empfehlungen an die Politik.

Zu erstens: Der Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland zwingt wie bisher kaum ein anderer dazu, über Methodik und Zielstellung von Sozialberichterstattung in Deutschland - als Instrument solidarischer Politik? - nachzudenken. Zum einen, weil im Bericht selbst über mehr als 10 Seiten (S. 44, 94 - 104) dieser Zusammenhang reflektiert wird. Zum anderen, weil die dem Bericht vorangestellte "Stellungnahme der Regierung" in fast allen Punkten die Berichtsaussagen unterstützt. Ganz im Unterschied zum Jahr 1998, als der 10. Bericht vorgelegt wurde, ist die gegenwärtige Regierung der Auffassung, dass die teilweise dramatischen Situationsbeschreibungen, die damit verbundenen harten Kritiken an Kinder- und Jugendpolitik in Deutschland im Wesentlichen zutreffend sind. Das ist einerseits erfreulich, weil die Regierung ganz offenbar in dieser Beziehung vor den realen Problemen die Augen nicht verschließt. Andererseits stellt sich die Frage, wie dieser Bericht zum wirksamen Instrument solidarischer Politik werden kann, wenn sich die Regierung mehrheitlich durch die Sachverständigenkommission "in ihrer Auffassung bestätigt oder bestärkt" sieht bzw. wenn sie bereits vorab "Erkenntnisse des Berichtes berücksichtigt" hat oder sogar "über die Beschreibung der Lebensverhältnisse, wie sie der Bericht vornimmt, hinaus geht" (S. 7). Sicherlich sind ständige Kontroversen zwischen Sachverständigen und Regierung nicht wünschenswert, aber wenn sich Sachverständige und Regierung in der Einschätzung einer katastrophalen Lage so einig sind wie hier, ist eine Verbesserung der Lage mit Hilfe der Politik schwer vorstellbar.

Im Einzelnen hält die Kommission systematische, regelmäßige und politisch unabhängige Informationen über die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen nach Geschlecht, Klasse, Bildung, Alter, Migrationshintergrund usw. (S. 44) und in diesem Sinn eine Erweiterung von Statistik und Forschung für unabdingbar, um wirksame Empfehlungen geben und gleichzeitig eine "Sozialstaatbeobachtung" (S. 94) realisieren zu können. In diesem Zusammenhang wird auf weitgehend bekannte Defizite in der Kinder- und Jugendforschung aufmerksam gemacht: geringe Forschungskontinuität und damit Vergleichbarkeit, fehlende Wirkungsanalysen, unzureichend erfasste Migrationshintergründe, unzureichende Auswertung "unter geschlechtsdifferenzierenden Perspektiven" u.a.m. (S. 100, 101). Die Regierung sieht das nicht grundsätzlich anders, schränkt allerdings ein, dass verschiedene Vorschläge der Kommission, die "an die Statistik gerichtet werden, ... als Forschungsprojekte eher realisierbar erscheinen" (S. 12). Unabhängig davon, ob Veränderungen in der Statistik machbar sind oder nicht, sollte die Regierung im Hinblick auf Forschungsprojekte unbedingt beim Wort genommen werden.

Unter der Überschrift "Adressatinnen- und Adressatenforschung" wird von der Kommission implizit ein methodisches Defizit genannt, das wir uns klarer ausgesprochen gewünscht hätten und das in der Kindersozio­logie auch klar ausgesprochen wird: Die Forschung müsse damit rechnen, dass die Bedarfe der Kinder- und Jugendhilfe "gesellschaftlich konstruiert" seien. "Dabei zeigt sich oft, dass öffentliche und professionelle Problemdefinitionen und die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen nicht kompatibel sind" (S. 100). Die sich daraus ergebende methodische Forderung, dass Kinder und Jugendliche selbst gefragt werden müssen (und nicht nur ihre Eltern, ihre LehrerInnen, die zuständigen PolitikerInnen usw.), wenn es um das Leben von Kindern und Jugendlichen geht, fehlt leider im Klartext. Allerdings wird in der Zusammenfassung des Berichtes - nach unserer Kenntnis erstmalig so deutlich - die fehlende Mitarbeit von Kindern und Jugendlichen reflektiert und begründet. "Die Kommission hat trotz entsprechender Überlegungen zu Beginn der Arbeit darauf verzichtet, Kinder und Jugendliche zu den Themen des Berichtes anzuhören... Alles dies scheiterte an Zeitmangel, der nicht zuletzt auf die ehrenamtliche Arbeit am Bericht zurückzuführen ist" (S. 40). Darüber hinaus wird im Bericht vorgeschlagen, über fixierte Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen, gegebenenfalls durch Grundgesetzänderung, nachzudenken (S. 253, vgl. viertens).

Zu zweitens: Zum Leitbegriff des 11. Berichtes hat die Kommission "die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen" (S. 58) erklärt. Die Regierung versteht diese öffentliche Verantwortung als "staatliche Mitverantwortung" (S. 4) und akzeptiert, dass im 11. Bericht folglich die soziale Infrastruktur für Kinder und Jugendliche im Vordergrund stehen muss. Sie akzeptiert auch, dass Bildung "primär eine öffentliche Aufgabe bleiben" muss (S. 15).

Die Fokussierung auf öffentliche Verantwortung bringt mit sich, dass die soziale Infrastruktur für Kinder- und Jugendliche breiten Analyse­raum einnimmt. "Noch nie zuvor haben öffentliche Sozialisationsorte, Medien, Konsum ... einen so starken Einfluss auf Heranwachsende gehabt wie zu Beginn des 21. Jahrhunderts" (S. 56). Folgerichtig wird nach einem historischen Exkurs (Stichworte: Institutionalisierung von Kindheit und Jugend in den letzten 200 Jahren mit seinen Freiheiten und Freiheitsbegrenzungen für die junge Generation, peer groups, Medialisierung) für eine moderne Gesellschaft wie die unsrige die Kinder- und Jugendhilfe in den Rang einer "sozialpolitischen Grundversorgung" erhoben, etwa vergleichbar mit Feuerwehr, Polizei und Krankenhäusern. Die AutorInnen des Berichtes gingen wohl davon aus, dass solche Institutionen nicht nach rein ökonomischen Gesichtspunkten geführt werden (dürften), und forderten den sozialen und zukunfts­trächtigen Blick auch für die Kinder- und Jugendhilfe (S. 42, 60), denn das "Infragestellen des ... Sozialstaates... gefährdet... die soziale Gerechtigkeit und die Solidarität zwischen den Generationen" (S. 59). Die fachlichen Eckwerte einer modernen Kinder- und Jugendhilfe dürften durch "fachfremde Rahmenbedingungen", z.B. durch das Finanzsystem, nicht infrage gestellt werden (S. 73). Diese Eckwerte wurden als Lebensweltorientierung (Ressourcen der Beteiligten einbeziehen, Eigenverantwortung stärken), als Dienstleistungsorientierung (AdressatInnen sind Subjekte, nicht Objekte) und als Professionalität (moderne Kompetenzen) konkretisiert (S. 63). Gleichzeitig bliebe es "Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und Jugendliche vor der Gefährdung ihres Wohls zu schützen ('staatliches Wächteramt') und diesen Schutz gegebenenfalls auch gegen den Willen der Eltern zu veranlassen" (S. 64). All das gehört nach Auffas-

sung der Kommission zur sozialpolitischen Grundversorgung und sollte nicht substantiell verändert werden, etwa hin zu einer Privatisierung (S. 69, 70). Mit Blick auf die aktuellen regierungsamtlichen Beschlüsse bzw. Absichten wirken diese Forderungen aus dem Jahr 2001 nach Erhalt des Sozialstaates und nach Erhalt der Generationensolidarität fast anachronistisch. Selbst der spätere Hinweis, dass "der sozialstaatliche Kompromiss, der die staatliche Gewährleistung des Existenzminimums einerseits und die sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Lebensrisiken andererseits vorsieht, ... in die Krise geraten" (S. 245) sei, erscheint überholt, weil gegenwärtig ein prinzipiell neues Staatsverständnis und damit ein neuer Gesellschaftsvertrag angestrebt wird. Insofern ist auch die Einschätzung der Kommission heute fragwürdig geworden, nämlich dass "eine Rückkehr zu dem liberalistischen Staatsverständnis, das den Staat auf die Gewährleistung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger beschränkt, ausgeschlossen" (S. 245) erscheint. Mit den Erfahrungen des Jahres 2003 ausgerüstet, erscheint bezüglich Abbau des Sozialstaates nichts mehr ausgeschlossen.

Ost-West-Unterschiede wurden sowohl in der Trägerlandschaft - bedingt durch immer noch erhebliche Unterschiede bei den kirchlichen Trägern (S. 65) - als auch hinsichtlich des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe festgestellt. Während insgesamt von einer "Akademisierung" (S. 74) und von der bekannten Geschlechtsspezifik (je älter die Kinder, je höher der Ausbildungsabschluss, je höher die Leitungsebene, desto mehr Männer, S. 75) gesprochen werden könne, ist die ostdeutsche Kinder- und Jugendhilfe trotz des "drastischen Personalabbaus der 90er Jahre rein zahlenmäßig" (S. 76) besser ausgestattet als die westdeutsche. Gleichzeitig fiel im Osten die hohe Anzahl der befristeten Stellen auf, "die in manchen Bundesländern und Arbeitsfeldern bis zu 75 Prozent beträgt" (S. 90). Weil der Personalabbau der 90er Jahre im Osten nach arbeitsmarktpolitischen und nicht nach fachlichen Gesichtspunkten vor sich gegangen war, hat der Osten jetzt eine "untypische Altersverteilung in der Kinder- und Jugendhilfe" (S. 76) und bereits ab 2002 erheblichen Personalbedarf, "dem nicht genügend neu ausgebildete... gegenüber stehen" (S. 77).

Wie in anderer relevanter Berichterstattung der jüngsten Zeit werden auch im 11. Bericht vor allem Kindertageseinrichtungen für unverzichtbar gehalten. "Kindertageseinrichtungen dienen nicht nur der Betreuung der Kinder, sondern sind ein eigenständiger zentraler Bereich der Erziehung und Bildung. Der Aufbau eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Angebotes an Kindertageseinrichtungen im Westen und der Erhalt der entsprechenden Strukturen in den östlichen Bundesländern ist Ausdruck der Anerkennung einer öffentlichen Verantwortung für die Kinder und ihre Familien..." (S. 45). Die Regierung sieht darüber hinaus drei gesellschaftliche Felder, die von Kindertagesstätten bedient würden. Für die Kinder seien sie eine Notwendigkeit der Wissensgesellschaft, für die Eltern eine des Arbeitsmarktes und für Deutschland eine als Wirtschaftsstandort (S. 5).

In diesem Zusammenhang spielt die ErzieherInnen-Ausbildung eine Rolle. Sie sei dringend verbesserungsbedürftig, "und zwar insbesondere auf Grund der neuen Bildungsaufgaben im Bereich der Kindertageseinrichtungen. Sie sollte auf Fachhochschul-Niveau angehoben werden, was nicht unbedingt unmittelbar Auswirkungen auf die Entlohnungsstruktur haben muss, jedoch mittelfristig die Bezahlung verändern wird" (S. 43). Diese Berichtspassage verdient mindestens zwei kritische Nachfragen. Erstens, handelt es sich tatsächlich um "neue Bildungsaufgaben" oder geht es nicht vielmehr um ein Bildungskonzept, das in DDR-Kindergärten bereits realisiert und dann eiligst "abgewickelt" wurde, um es nun nach der PI-

SA-Kritik wieder auf die Tagesordnung zu setzen, sind es also aus Ostsicht nicht eher "alte Bildungsaufgaben"? Zweitens, wäre der (finanzministerfreundliche) Hinweis auf die zunächst gleichbleibende Entlohnung auch denkbar, wenn es um Bauarbeiter oder Müllfahrer ginge, wenn die Rede also von der notwendigen Qualifizierung eines Berufsstandes wäre, der überwiegend von Männern angestrebt wird? Unabhängig von der Beantwortung dieser letzten Frage fühlt sich die Regierung für solche Fragen nicht zuständig und verweist auf die Autonomie der Tarifpartner (S. 12).

Sowohl die Kommission als auch die Regierung betonen, dass das Bekenntnis zur öffentlichen Verantwortung nicht die private Verantwortung der Familien schmälert. Im Gegenteil - so die Kommission - die öffentliche Verantwortung ist die Voraussetzung dafür, dass die private wahrgenommen werden kann. "Die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind so zu gestalten, dass Eltern und junge Menschen für sich selbst und für einander Verantwortung tragen können" (S. 59). Gegenwärtig sei eine strukturelle Überforderung der privaten Netzwerke feststellbar, gegen die die Betroffenen, vor allem die Kinder, machtlos seien. "Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik verstärken den Befund einer familienunfreundlichen und kinderfeindlichen Gesellschaft, die jenseits der Mystifizierung von Jugendlichkeit junge Menschen als Problem wahrnimmt" (S. 57). In dieser Deutlichkeit wurden strukturelle Defekte der neudeutschen Gesellschaft in den vergangenen Berichten nicht beim Namen genannt. Auch wenn die Einschätzung - zunächst - politisch folgenlos bleiben sollte, ist sie als theoretischer Fakt, der sich mit Europäischen Forschungsergebnissen zu "Paradoxien der Kindheit" (Qvortrup, 1995, S. 9) trifft, bemerkenswert.

Im 11. Bericht wird weiterhin hervorgehoben, dass die Familie ihre vorherrschende Stellung verloren habe (S. 42), sie habe generell im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten gewonnen und verloren, gewonnen als Ort des emotionalen Rückhaltes und als Aushandlungsort, verloren als Herkunftsmilieu und als Stätte der Wertebildung. Nichtsdestotrotz sei die strukturelle Benachteiligung von Familien, damit die strukturelle Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft gegenüber dem Privatleben, die seit spätestens Anfang der 90er Jahre im Gespräch ist, nach wie vor eine Tatsache (S. 45). Ob der Analyse über die veränderte Funktion von Familien zuzustimmen ist, beispielsweise ihrer schwindenden Rolle als Herkunftsmilieu, sei dahin gestellt. An der Tatsache der strukturellen Benachteiligung ist jedoch nicht zu zweifeln, womit der Kreis zur öffentlichen Verantwortung, also zum Leitgedanken des Berichtes, wieder geschlossen wäre. Aus dem Leitgedanken leitet die Kommission schließlich drei Forderungen ab:

- Forderung von nachhaltig förderlichen Bedingungen für das Auswachsen von Kindern und Jugendlichen,
- Stärkung der Erziehungskompetenzen der Eltern und der Bildungskompetenzen der Kinder,
- Erklärung des "Kinderthemas" zur Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche (vgl. S. 53).

Es fällt auf, dass - etwa zehn Jahre nach "Erfindung" von gender mainstreaming - in Sozialberichten ein Gedanke immer öfter auftaucht, den man analog dazu generation mainstreaming nennen könnte, also die Aufforderung an die Politik nach einem "ressortübergreifenden Blick" auf das Kinder- und Jugendthema, die Aufforderung, diese wichtige Zukunftsaufgabe als Querschnittsaufgabe zu betrachten. Möglicherweise ist das ein Hinweis darauf, dass die alte feministische Forderung nach Zusammendenken von Rasse, Klasse und Geschlecht,

um den Generationenwiderspruch erweitert und im postmodernen Kleidchen (Diversity Mainstreaming, vgl. Schenk 2003) wieder an Bedeutung gewinnt. Aus unserer Sicht sollte sich die aktuelle Sozialstrukturforschung diese Herausforderung nicht entgehen lassen.

Zu drittens: Obwohl die ökonomischen Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen nicht - wie 1998 im 10. Bericht - im Zentrum der Berichterstattung standen, spielen ökonomische Kategorien, nicht zuletzt Kinder als ökonomische Kategorie, auch im 11. Bericht eine Rolle. Hervorhebenswert ist, dass Kinderarmut und ernst zu nehmende soziale Ungleichheit weder von der Kommission noch von der Regierung klein geredet werden. "Mit steigender Kinderzahl nimmt die Armutsquote bei Familien zu" (S. 45). Die Armut sei oft zeitlich begrenzt, aber "es gibt andererseits immer noch Familien in dauerhafter Armut" (S.45). Und: "Das Bildungswesen reproduziert nach wie vor die soziale Ungleichheit" (S.46). Dabei fielen nicht mehr so sehr die Differenzierungen nach Geschlecht auf, dafür die nach sozialer Lage, nach kulturellem Kapital, nach ethnischer Herkunft und nach Region. Dem Leitgedanken entsprechend wird betont, dass es gleichzeitig eine öffentliche Verantwortung für die Ausbildung und den Zugang zum Beschäftigungssystem ALLER Jugendlicher gibt - ein offensichtlich unlösbarer Widerspruch für die reiche Bundesrepublik. Die Kommission regt an, wenigstens "Mobilitätshilfen" für Jugendliche (S. 46) zu schaffen, um Ausbildung und Erwerbsarbeit in anderen Regionen als der heimatlichen zu ermöglichen. Auch die Regierung weiß, dass Jugendliche "weniger mobil als erwerbstätige Erwachsene und so stärker an ihr näheres Umfeld, ihren Sozialraum gebunden sind" (S. 5). Sie weiß auch, dass die soziale Differenzierung nach Generation "erheblich an Gewicht gewinnen wird ... und dass es deshalb von grundlegender Bedeutung (ist), die junge Generation fit zu machen für die Zukunft" (S. 13). Zusätzliche Ausbildungsplätze, Jugendarbeitsplätze oder auch nur Mobilitätshilfen ergeben sich aus dieser Erkenntnis jedoch nicht, so dass der Eindruck entsteht, dass die Regierung der sozialen Ausgrenzung bestimmter Jugendlicher genauso hilflos zusehen muss wie die Sachverständigen.

Wer zu diesen bestimmten Jugendlichen gehört, ist leicht zu erkennen, weil auch in diesem Bericht deutlich wird, dass Armut und Immigration in Deutschland zusammengehören. Die Kommission bekennt sich klar dazu, dass Migration, die "andere" Sprache, die "andere" Kultur als besondere Chance erkannt werden muss, dass in Deutschland mehr "interkulturelle Kompetenz" (S. 47) gebraucht wird und dass das Recht auf Bildung und Erziehung für alle auf deutschem Boden lebende Kinder und Jugendliche gelten muss. Wenn es um das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen geht, müsse sich die Politik vom Staatsangehörigkeitsprinzip lösen (S. 49). Außerdem: "Allen muss ein gleicher Zugang zu den Medien und zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglicht werden. Das gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie aus ärmeren Familien - und nach wie vor für Mädchen" (S. 47). Die Regierung widerspricht zwar (der einzige deutliche Widerspruch) in der Hinsicht, dass "die Teilhabemöglichkeiten ... durch das gültige Staatsangehörigkeitsrecht behindert würden" (S. 20), bekennt sich aber zu dem Ziel, "eine konzeptionelle Neuorientierung der Integrationspolitik zu erarbeiten" (S.21). Diese Neuorientierung soll - hier wieder Übereinstimmung mit der Kommission - nicht von den Defiziten, sondern von den Stärken der jungen MigrantInnen ausgehen.

Zur Armutsproblematik gehört, dass die Verschuldung junger Menschen zunimmt. Wie in anderen Sozialberichten auch wird von der Kommission in diesem Zusammenhang auf die

Tatsache hingewiesen, dass die Kinder und jungen Leute immer mehr eine "umworbene Konsumentengruppe" (S. 45) werden, während die Regierung darauf hinweist, dass die Kinder und jungen Leute besser lernen müssten, mit Geld umzugehen (S. 15). Zweifellos gehört zum Leitbegriff öffentliche Verantwortung mehr der Hinweis auf die zielgerichtete Werbung bzw. indirekte Nötigung der Eltern, also der Hinweis auf die Verantwortung der Werbe- und anderen Industrie.

Relativ breiten Raum nimmt im Bericht die Kritik an rein ökonomischer, d.h. fachfremder Betrachtungsweise von Kinder- und Jugendproblemen ein. Modern gewordene betriebswirtschaftliche Semantiken würden unreflektiert "auf sozialpädagogische Handlungsfelder übertragen" (S. 79). Bei der Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe ginge es weniger um sozial- und jugendpolitische Aspekte, mehr um verwaltungspolitische und ökonomische (S. 78). Begriffe wie Kontraktmanagement, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Qualitätsmanagement, Produkt usw. wären in den Verwaltungen wichtig geworden. "Übersehen wird dabei, dass die Herstellung von Produkten in der Kinder- und Jugendhilfe an die Koproduktion mit den Adressatinnen und Adressaten gebunden ist" (S. 80). Generell stelle sich die Frage, "in welchem Umfang es erlaubt und im Dienst der Sache ist, Qualitäten in sozialpädagogischen Handlungsfeldern mittels quantitativer Kennzahlen abzubilden" (S. 81). Ganz offensichtlich ist hier die Bürokratie als "stahlhartes Gehäuse der Hörigkeit" (Weber) wieder einmal zum Hemmnis geworden. Ob der 11. Bericht dazu beitragen kann, die Ökonomie aus dem Status des Selbstzwecks in den Status des Hilfsmittels zu befördern (zurück zu befördern), muss offen bleiben.

Zu viertens: Kinder- und Jugendpolitik hat in Deutschland eine solide juristische Grundlage, das KJHG (Sozialgesetzbuch VIII), gültig seit 1990. Dieses Gesetz wird von der Kommission und von der Regierung - und vermutlich auch von einer Mehrheit der Bevölkerung - hoch geschätzt. "Wenn die Kommission dennoch von einer Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe spricht, dann meint sie in diesem Zusammenhang die konsequente und effektive Anwendung von Ansätzen, die an sich im KJHG angelegt sind" (S. 52). In diesem Zusammenhang betont der Bericht noch einmal das öffentliche Mitspracherecht der Kinder selbst. Es sollte "geprüft werden, ob die Beteiligungsrechte der Kinder (vergrößert werden)..., ob nicht eine Altersgrenze eingeführt werden sollte, die deutlich unter 14 Jahren liegt, wie dies sowohl jugendpolitischen Absichten als auch jugendsoziologischen Einsichten entspricht" (S. 253).

Gleichzeitig schlägt die Kommission vor, das Grundgesetz im Artikel 6 (Schutz der Familie) um "Recht des Kindes" zu ergänzen. Eine solche Ergänzung würde der UN-Kinderkonvention (Art. 3, Abs. 2) und der Europäischen Grundrechtscharta (Art. 24) entsprechen - beides von Deutschland anerkannt bzw. ratifiziert. Ausdrücklich wird darauf verwiesen, dass der Verfassungsentwurf, der anlässlich der deutschen Vereinigung erarbeitet wurde, hier als Vorbild dienen könnte (S. 52). Wir fügen hinzu: Käme es zu einer solchen Ergänzung des Grundgesetzes, dann wäre die deutsche Regierung von 1994 Lügen gestraft, denn sie hatte in ihrem ersten Bericht an die UNO nach der Ratifizierung der Kinderkonvention behauptet, dass die Konvention keinerlei juristische Konsequenzen für Deutschland nach sich ziehen muss, dass sich die deutsche Gesetzgebung gewissermaßen auf der Höhe der Konvention befindet.

Dass die Gesetzgebung nicht mit der Politik übereinstimmen muss, gilt in besonderer Weise für kindliche und jugendliche Betroffene. "Es gibt eine Diskrepanz zwischen der immer wieder verkündeten Programmatik und den im KJHG angelegten Möglichkeiten einerseits und der Realität andererseits" (S. 253). Auch die Bundesregierung räumt ein, "dass das SGB VIII... noch unvollständig genutzte Potenziale enthält" (S. 7).

Möglicherweise hält sich auch wegen dieser Diskrepanz die junge Generation so auffällig zurück, wenn es um etablierte politische Strukturen geht. Es fehle an der Bereitschaft der jungen Menschen, "sich in hergebrachten Formen zu engagieren" (S. 19), stellt die Regierung dazu fest. Die Berichtskommission interpretiert das Problem (vgl. Abschnitt 4.3) so: "Kinder und Jugendliche wollen sich politisch beteiligen, (aber nicht) wenn sie durch Erwachsene instrumentalisiert werden... Die Idee der Selbstverwaltung der Bürgerinnen und Bürger gestattet, ja erfordert geradezu die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen" (S. 48). Immer wieder wird auf neue jugendgemäße Politikformen und auf Transparenz als Voraussetzung für die Teilhabe der jungen Menschen aufmerksam gemacht.

Als besondere Probleme im Rahmen der Jugendpolitik gelten sexueller Missbrauch und die "Verführungskraft des Rechtsextremismus" (S. 48). Die Kommission spricht hier von einer "Lage allgemeiner öffentlicher Hilflosigkeit" (S. 48) und fordert zumindest eine öffentliche Debatte über den Kinder- und Jugendschutz in dieser Richtung. Hilflos klingen auch die Ausführungen zur Jugendkriminalität. Die Zahl der kindlichen und jugendlichen Tatverdächtigen habe stetig zugenommen, wobei vor allem fremdenfeindliche und andere rechtsextreme Delikte angestiegen seien (S. 50). Auch hier wird eine neue öffentliche Debatte von der Kommission für notwendig gehalten, weil viele der Probleme "aus der Mitte der Gesellschaft" (S. 50) kämen. Die Regierung verweist im Zusammenhang mit Rechtsextremismus auf das "Bündnis für Demokratie und Toleranz" (S. 5) und räumt ein, "dass sich Rechtsextremismus weder auf ein bloßes Jugendproblem reduzieren noch zum alleinigen Problem der östlichen Bundesländer erklären lässt" (S. 25).

Sehr kritisch geht die Kommission bei diesem Thema mit einer Erwachsenen-Gesellschaft um, die von den Jugendlichen Zivilcourage verlangt, sie aber selbst nicht vorlebt. "Die Forderungen werden ... konterkariert, wenn auf der einen Seite Politikerinnen und Politiker zu mehr bürgerschaftlichem Engagement gegen Rechtsextremismus aufrufen, sie aber gleichzeitig nicht eindeutig Stellung beziehen, um entsprechende Wählerschichten nicht zu verprellen. Fadenscheinig sind solche Forderungen aber auch dann, wenn Solidarität mit den Opfern rechter Gewalt gefordert wird, diese selber aber bei den viel beschworenen negativen Auswirkungen auf den Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Deutschland nur noch randständig in den Blick geraten. Schließlich ist die Entwicklung von Zivilcourage an Vorbilder ... geknüpft. Wenn junge Menschen die Erfahrung machen, dass Lehrerinnen und Lehrer in den Schulen rechtsextreme Einstellungen dulden und bei Gewalthandlungen wegsehen oder die Polizei nicht entschieden gegen rechtsextreme Straftäter vorgeht, dann kann von Jugendlichen keine Zivilcourage erwartet werden. Die Kinder- und Jugendhilfe sollte erst gar nicht den Eindruck entstehen lassen, als könnte sie das Problem ... allein lösen" (S. 51). Dem ist nur hinzuzufügen, dass auch die Polizei allein, die Schule allein, die Politik, die aller vier Jahre gewählt werden muss, allein ... das Problem nicht lösen können. Will man sich mit der naheliegenden allgemeinen öffentlichen Hilflosigkeit nicht abfinden, dann bleibt nur ein Engagieren für eine grundsätzliche Veränderung politischer Strukturen und politischer Ziele, für

eine Politik, die nicht nur auf die nächsten vier Jahr gerichtet ist, die Demokratie nicht nur als Erwachsenendemokratie betrachtet, für die Ökonomie nicht Selbstzweck, sondern Mittel darstellt, der es nicht nur um den Standort Deutschland, sondern um den Standort Erde geht usw. Möglicherweise fände eine grundsätzlich andere Politik, die Gewaltstrukturen und damit verbundene Persönlichkeitsdeformierungen nicht nötig hätte, auch politische Lösungen für das Problem des sexuellen Missbrauchs von Kindern.

Zu fünftens. Zusammenfassend wird von der Kommission auf die Aspekte verwiesen, die Kinder- und Jugendpolitik gegenwärtig in Deutschland zu berücksichtigen hätte:

- Pluralisierung der Lebensführung. "Die Kommission plädiert für einen breiten Diskurs mit dem Ziel eines öffentlich gestalteten Generationsvertrage mit den nachwachsenden Generationen" (S. 247).

- Gestaltung des sozialen Nahraumes. "Es geht nicht darum, Menschen, die Kinder haben, besser zu stellen, sondern junge Menschen unabhängig von der jeweiligen Familienform oder Erwerbsbiographie ihrer Eltern zu fördern" (S. 248).

- Regionale Unterschiede beachten, insbesondere Ost-West-Unterschiede. "Auch von der Jugendpolitik muss ein Beitrag zur inneren Einheit des Landes erwartet werden können" (S. 249).

- Europäische Jugendpolitik und institutionelle Zusammenschlüsse der Europäischen Jugend sind zu berücksichtigen. Die Ausführungen der Kommission zu diesem Thema wurden von der Regierung als unzureichend eingeschätzt (S. 5).

- Zuwanderung und Integration von MigrantInnen berücksichtigen. Hier handle es sich in erster Linie um Aufgaben der Jugendpolitik und der Kinder- und Jugendhilfe und erst in zweiter Linie um Aufgaben der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik (S. 250). Deutschland brauche Zuwanderung, insbesondere von gut qualifizierten MigrantInnen. Deshalb müsse dafür gesorgt werden, "dass sie in Deutschland ein Leben führen können, in dem ihre eigenen legitimen Interessen neben den Arbeitsmarktinteressen Berücksichtigung finden. Hierzu gehört insbesondere, dass sie sich nach einer gewissen Zeit entweder für eine Rückkehr in ihr Heimatland oder für Integration und Einbürgerung frei entscheiden können" (S. 251).

- Geschlechtergerechtigkeit. Hier handle es sich nicht nur um eine Aufgabe der Kinder- und Jugendpolitik, sondern er gesamten Gesellschaftspolitik. Geschlechterhierarchie zeige sich nicht nur in Gewalterfahrungen der Mädchen, sondern auch in der Zuständigkeit der Mütter für die familiäre Sozialisation (S. 252).

- Jugendpolitik müsse Politik für Kinder und Jugendliche sein, nicht (nur) Politik für die Eltern bzw. Familien (S. 252). Bei diesem letzten Punkt ist hinzuzufügen bzw. zu wiederholen, dass es sich nicht nur um Politik FÜR die junge Generation handeln darf, sondern auch um Politik MIT der jungen Generation.

Die Berichtskommission gab der deutschen Regierung abschließend 10 Empfehlungen zur Qualifizierung der Kinder- und Jugendpolitik, die hier nur angedeutet werden (S. 54, 55):

1. Teilhabe, Zugang der jungen Generation zu allen Ressourcen der Gesellschaft,
2. Anerkennung der kulturellen Vielfalt,

3. Neuer Generationenvertrag (Dienst vor Geld),
4. Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantie, wie im Europäischen Beschäftigungsgipfel 1997 beschlossen, auch "zweite Chance",
5. Verlässliche Ganztagsangebote für Erziehung, Bildung, Betreuung hat Vorrang vor einer generellen Beitragsfreiheit,
6. Die Ausgaben müssen von den Aufgaben abhängig sein und nicht umgedreht, die deutsche Gesellschaft ist reich,
7. an KJHG festhalten und es wirkungsvoll umsetzen,
8. Jugendamt muss Rahmenbedingungen für Qualitätswettbewerb gewährleisten,
9. bürgerfreundliche, niedrighschwellige Zugänge, verlässliche Hilfen aus einer Hand,
10. Fachkräfte mit qualifizierter Ausbildung, Anerkennung ihres fachlichen Eigensinns.

Aus der Studie zum Projekt „Sozialberichterstattung - Instrument solidarischer Sozialpolitik?“ für 2003: Mit Blick auf die sozial Benachteiligten - Analysen zur Sozialberichterstattung 2003

Kontakt: Institut für Sozialdatenanalyse Berlin; Franz-Mehring-Platz 1 * 10243 Berlin * Tel.: 030/29784141, Fax: - 4142 * isda@gmx.net