



Brüssel, den 22. April 2015
(OR. en)

8095/15

JEUN 31
EDUC 107
SOC 243

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Vordok.: 7854/15 JEUN 23 EDUC 94 SOC 225

Betr.: Befähigung junger Menschen zur politischen Teilhabe am demokratischen Leben in Europa
– *Orientierungsaussprache*
(Öffentliche Aussprache gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates [Vorschlag des Vorsitzes])

Nach Anhörung der Gruppe "Jugendfragen" hat der Vorsitz das beiliegende Diskussionspapier ausgearbeitet, das als Grundlage für die Orientierungsaussprache der für Jugendfragen zuständigen Minister auf der Tagung des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) am 18./19. Mai 2015 dienen soll.

**"Befähigung junger Menschen zur politischen Teilhabe
am demokratischen Leben in Europa"**

Diskussionspapier des Vorsitzes

Einleitung

Die politische Teilhabe ist zentraler Bestandteil der europäischen Demokratien und Wahlen sind nach wie vor das wichtigste Instrument für den Bürger, um seiner Stimme in der Politik Gehör zu verschaffen. Eine niedrige und rückläufige Wahlbeteiligung kann die demokratische Legitimierung einer Regierung untergraben. Eine der Gefahren besteht darin, dass eine unter dem Durchschnitt liegende Quote der Teilhabe junger Menschen dazu führen kann, dass die Motivation der Regierungen, junge Menschen in ihre Entscheidungsprozesse einzubinden oder ihre Bedürfnisse tatsächlich zu berücksichtigen, nachlässt. Dies wiederum kann dazu führen, dass junge Menschen in geringerem Maße bereit sind und auch weniger Möglichkeiten haben, sich an der Politik zu beteiligen.

Jedoch gibt es gleichzeitig Anhaltspunkte dafür, dass sich das politische Engagement der Jugend eher verändert hat, als dass es zurückgegangen ist; junge Menschen finden immer neue Wege, sich politisch zu engagieren und ihre Anliegen und Interessen weiterzuleiten.¹

Der Vorsitz ist der Ansicht, dass die sich jungen Menschen bietende Chance, sich bereits im frühen Alter in der eigenen Umgebung und auf lokaler Ebene politisch zu engagieren, von wesentlicher Bedeutung ist, damit die jungen Menschen aktive Bürger werden. Die Aussprache der Minister zielt darauf ab, gemeinsame Überlegungen darüber anzustellen, wie am besten vorzugehen wäre, um die politische Teilhabe junger Menschen am demokratischen Leben in Europa zu steigern.

¹ Cammaerts, Bart et al. (2014): The Myth of Youth Apathy: Young Europeans' Critical Attitudes Toward Democratic Life, in: American Behavioral Science, Vol. 58(5), S. 645-664.

Die Beteiligung am demokratischen Leben wird gemäß Artikel 10 Absatz 3 EUV (Fassung des Vertrags von Lissabon, 2009) als ein Grundrecht sowie als fester Bestandteil der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft erachtet: "Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen." Daneben sollte nach Artikel 165 AEUV (Fassung des Vertrags von Lissabon) speziell in Bezug auf die jungen Unionsbürger eines der Ziele der Maßnahmen der EU gerichtet sein auf die "verstärkte Beteiligung der Jugendlichen am demokratischen Leben in Europa".

Aktueller Stand

Eine rückläufige Wahlbeteiligung ist ein gemeinsamer Trend in Europa und besonders die jungen Wähler verzichten öfters als die allgemeine Bevölkerung darauf, ihre Stimme abzugeben. In allen Mitgliedstaaten der EU ist bei den nationalen Wahlen die Wahlbeteiligung insgesamt gesunken, und zwar von durchschnittlich 83% in den 1980er Jahren auf rund 65% bei den letzten erfassten Wahlen. Dieses Phänomen hat unter anderem mit dem Wahlabstentismus der Jugend zu tun, und zwar in dem Sinne, dass eine rückläufige Wahlbeteiligung junger Menschen sich im späteren Leben in einem noch ausgeprägteren Wahlabstentismus äußert.²

Auch bei den Wahlen zum Europäischen Parlament geht die Wahlbeteiligung seit 1979 kontinuierlich zurück. Im Vergleich zur Wahlbeteiligung der Bevölkerung insgesamt, die 2014 42,6% betrug, lag die Wahlbeteiligung der unter 25-Jährigen im selben Jahr bei lediglich 28%.³

Dem Eurobarometer zufolge gaben 79% (Durchschnitt der EU-27) der Befragten im Alter von 15 bis 30 Jahren an, sie würden es nicht in Erwägung ziehen, zu irgendeinem Zeitpunkt ihres Lebens bei politischen Wahlen zu kandidieren.⁴

² Bouza Garcia, Luis (2013): Addressing Youth Absenteeism in European Elections, abrufbar unter: http://www.youthforum.org/assets/2014/02/YFJ-LYV_StudyOnYouthAbsenteeism_WEB.pdf

³ Die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament sind abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/election-results-2014.html>
Post-election survey 2014, Socio-demographic Annex, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_ee2014_sociodemographic_annex_en.pdf

⁴ Europäische Kommission (2013), Flash Eurobarometer Nr. 375, Europäische Jugend: Teilhabe am demokratischen Leben, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/youth/library/reports/flash375_en.pdf

Die Kluft zwischen den demokratischen Institutionen Europas, ihren Vertretern und politischen Parteien sowie den jungen Unionsbürgern scheint sich zu vergrößern. Es ist jedoch strittig, ob dies eher einen Rückgang oder einen Wandel der politischen Beteiligung junger Menschen an der Gesellschaft bedeutet.

So ist beispielsweise hervorzuheben, dass junge Menschen einerseits in öffentlichen Ämtern oft unterrepräsentiert sind, ihre Anliegen von der Politik häufig an den Rand gedrängt werden und die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich an Wahlen beteiligen, geringer ist. Andererseits jedoch glauben junge Menschen eher als andere Altersgruppen an die Demokratie und daran, dass Wahlen ein wirksamer Mechanismus zur Beeinflussung des Entscheidungsprozesses sind⁵. Sie sind auch diejenigen, die am ehesten ambitionierte oder idealistische Vorstellungen davon haben, wie demokratische Teilhabe aussehen sollte. Letztlich hängen junge Menschen zudem eher themen-spezifischen sowie Ad-hoc- und kampagnenartigen Formen der politischen Teilhabe⁶ an, wie beispielsweise Demonstrationen und Streiks, der Einleitung und Unterzeichnung von Petitionen, Interessengruppen, Freiwilligentätigkeiten und Spenden für einen guten Zweck oder eine Wohltätigkeitsorganisation, dem Boykott eines bestimmten Produkts, der Teilnahme an Umfragen sozialer Medien usw.; dies deutet auf komplexe Muster der politischen Teilhabe junger Menschen hin. Forschungen haben gezeigt, dass die politische Beteiligung junger Menschen in ihrer näheren Umgebung beginnt, zunächst und in erster Linie auf lokaler Ebene. Denn gerade auf lokaler oder regionaler Ebene haben die Jugendlichen die Möglichkeit, die direkten Auswirkungen ihres Engagements zu erleben, und sind sie Teil einer Demokratie "im Kleinen".⁷

⁵ EACEA (2013a): Political Participation and EU Citizenship: Perceptions and Behaviours of Young People, abrufbar unter: <http://eacea.ec.europa.eu/youth/tools/documents/perception-behaviours.pdf>

⁶ Sloam, James (2013): 'Voice and Equality': Young People's Politics in the European Union, in: West European Politics, Vol. 36(4), S. 836-858.

⁷ Cammaerts, Bart et al. (2014): The Myth of Youth Apathy: Young Europeans' Critical Attitudes Toward Democratic Life, in: American Behavioural Science, Vol. 58(5), S. 645-664

Die Rolle des Jugendsektors bei der Förderung demokratischer Werte

Die durch die soziale und politische Ausgrenzung ausgelöste und durch die Antworten der Politik auf die Finanzkrise noch verstärkte Unzufriedenheit der Jugendlichen bewirkt, dass diese sich vermehrt an Aktionen des politischen Protests (wie Demonstrationen) beteiligen, sich aber auch politischen Extremismus oder Gewalt zu eigen machen⁸. Dies veranschaulicht, warum es so wichtig ist, eine stärkere Beteiligung von Jugendlichen an konventionellen politischen Prozessen zu erreichen.

In der Erklärung, die die EU-Bildungsminister bei ihrem informellen Treffen am 17. März 2015⁹ in Paris verabschiedet haben, wurde hervorgehoben, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, um Ausgrenzung, Intoleranz, Rassismus und Radikalisierung vorzubeugen und zu bekämpfen und Chancengleichheit zu gewährleisten. In der Erklärung heißt es: "Kinder und Jugendliche sind unsere Zukunft und sie müssen die Gelegenheit haben, diese Zukunft zu gestalten. Wir müssen mit vereinten Kräften darauf hinwirken, Ausgrenzung, Intoleranz, Rassismus und Radikalisierung vorzubeugen und zu bekämpfen sowie Chancengleichheit zu gewährleisten. Wir müssen auf dem Initiativgeist von Kindern und Jugendlichen sowie auf dem positiven Beitrag, den sie durch ihre politische Teilhabe leisten können, aufbauen und gleichzeitig die gemeinsamen Grundwerte verteidigen, auf die sich unsere Demokratien stützen."

In diesem Zusammenhang ist es wichtig hervorzuheben, dass der Jugendsektor und die Jugendarbeit eine wichtige Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt spielen, insbesondere durch ihren Beitrag zur Persönlichkeitsentfaltung, zur Förderung der Werte der sozialen Inklusion, kulturellen Vielfalt und aktiven Bürgerschaft sowie zur Schaffung eines Umfelds, in dem die Jugendlichen sich auf der Grundlage von Respekt und Toleranz begegnen können. Jugendarbeit spielt eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, alle jungen Menschen zu erreichen, und zwar auch diejenigen jungen Menschen, die ausgegrenzt oder die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind.

⁸ Sloam, James (2013): 'Voice and Equality': Young People's Politics in the European Union, in: West European Politics, Vol. 36(4), S. 836-858.

⁹ Erklärung zur Förderung von Bürgersinn und der gemeinsamen Werte Freiheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung durch Bildung.

Lösungsvorschläge des Strukturierten Dialogs

Vom 23. bis 26. März sind in Riga 220 junge Menschen und Entscheidungsträger aus ganz Europa auf der EU-Jugendkonferenz zum Thema "Befähigung junger Menschen zur politischen Teilhabe am demokratischen Leben in Europa" zusammen gekommen, um eingehender zu sondieren, wie Jugendliche dazu ermutigt werden können, sich aktiver am demokratischen Leben unserer Länder zu beteiligen. Das Ergebnis der dreitägigen Plenarsitzungen und Workshops auf der Konferenz waren gemeinsame Empfehlungen, in die die Anregungen von mehr als 40.000 jungen Europäern einflossen, die an dem groß angelegten Konsultationsprozess im Rahmen des strukturierten Dialogs¹⁰ teilnahmen, der in den vier Monaten vor der Konferenz in Riga stattfand. Diese gemeinsamen Empfehlungen sind in der Anlage enthalten.

Die Delegierten schlugen verschiedene Maßnahmen vor, die auf lokaler, regionaler und europäischer Ebene umgesetzt werden sollen, unter anderem die Schaffung einer Kultur der Teilhabe an Schulen, die Einbeziehung junger Menschen in die politische Entscheidungsfindung, die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern und jungen Menschen und die Stärkung des Interesses der Entscheidungsträger für die Probleme der Jugendlichen, die Stärkung der Rolle der Jugendarbeit für die politische Befähigung aller jungen Menschen, die Entwicklung jugendfreundlicher Instrumente für die politische Teilhabe sowie die Weiterentwicklung der direkten und lokalen Demokratie.

Der strukturierte Dialog ist ein einzigartiges partizipatives Verfahren, das jungen Menschen aus ganz Europa die Möglichkeit bietet, ihre Standpunkte bezüglich einer Vielfalt von Themen zum Ausdruck zu bringen, indem sie in einen direkten Dialog mit den politischen Entscheidungsträgern treten. Der Vorsitz würdigt nachdrücklich die Ergebnisse sowie die aktive Beteiligung der jungen Menschen und der politisch Verantwortlichen.

¹⁰ Entsprechend der Entschließung des Rates über einen erneuerten Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (2010-2018) "bildet der strukturierte Dialog mit jungen Menschen und Jugendorganisationen eine Plattform für den ständigen Gedankenaustausch über die Prioritäten und die Durchführung der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa und das weitere Vorgehen".

Aussprache der Minister

Der Vorsitz möchte weitere Fortschritte erzielen und mögliche Lösungen für die Frage aufzeigen, wie am besten vorzugehen wäre, um junge Menschen dazu zu ermutigen und darauf vorzubereiten, sich politisch am demokratischen Leben in Europa zu beteiligen. Die Minister werden in diesem Zusammenhang ersucht, Überlegungen zu folgenden Fragen anzustellen:

1. Welche Maßnahmen müssen auf allen Ebenen am dringendsten ergriffen werden, um eine stärkere politische Beteiligung junger Menschen an traditionellen demokratischen Mechanismen (z.B. Wahlen) zu erzielen?
 2. Welche sind die vordringlichsten Maßnahmen, um zu erreichen, dass die etablierte Politik für junge Menschen attraktiver wird und diese sich verstärkt politisch engagieren, und um das allgemeine Interesse der Jugend und ihre Bereitschaft, eine aktive Rolle im demokratischen Leben Europas zu spielen, zu steigern?
 3. Welche spezifischen Maßnahmen sind vonnöten, um mit jenen jungen Menschen einen Dialog aufzunehmen, die für Extremismus und möglicherweise Radikalisierung zugänglich sein könnten?
-

**Joint Recommendations of the EU Youth Conference
(Riga, 23-26 March 2015)**

In the framework of the EU Youth conference, youth representatives, together with representatives from Member States have gathered to reflect on solutions to empower young people for participation in political processes.

Create a Culture of Participation At School

- 1) Member States should introduce and support a framework in educational institutions, such as students councils or other student initiatives that enable and ensure the engagement of students to take part in the decision-making of the school system. Other forms of civic engagements such as volunteering should also be recognised by the educational institutions in order to stimulate a culture of participation.
- 2) Member States should further develop or include civic education in the curricula at all levels of formal education, bringing a local, national and European perspective. Formal education providers must include non-formal learning methodologies to encourage critical thinking and enable young people from all backgrounds to develop attitudes and values to participate actively in the society.

CULT Committee is invited to advance the civic education discussion in the European Parliament.

Involving young people in political decision-making

- 1) In order to further involve young people in democratic life, Member States and local authorities are invited to implement pilot programmes starting at local level, where voting age is lowered to 16, accompanied by the adequate preparation, including quality civic education.
- 2) By implementing transparent, sustainable and collaborative structures and providing financial support, authorities on the local, regional and national levels should ensure full participation of youth NGOs in decision making processes of the policies that affect young people.

Enhancing policy makers' engagement and commitment with young people

- 1) European Commission and Member States should put in place a framework to engage policy makers, providing them with all the necessary tools to involve young people and youth organizations in developing, implementing and evaluating the policies that affect them through shared decision-making.
- 2) Policy makers on all levels, should continuously perform an open political culture of communication using multiple youth targeted methods in order to increase transparency and accountability of the policymaking process.

Strengthening the role of youth work for political empowerment of all young people

- 1) The crucial role of youth work for fostering a political participation which is based on the values of diversity, human rights, democracy and on critical thinking, should be strengthened and socially and politically recognized by the European Commission and Member States. Therefore, youth work should be provided with the necessary resources, support structures and formal recognition.

- 2) EU institutions and Member States are encouraged to put up cross-sectorial initiatives and long-term partnerships at all levels with youth workers and non-governmental organizations, with the aim of transferring knowledge and developing political participation competencies of all young people, especially those with fewer opportunities.

Developing youth friendly tools for political participation

- 1) To ensure access of young people to information and opportunities to experience online tools for political participation, Member States should ensure that trainings on the existence of such tools are provided for teachers and other professionals working with young people.
- 2) Private and public organisations should involve young people in the development, implementation and monitoring of online tools for youth political participation., To ensure recognition of young people's participation and sustain their involvement in political processes, online tools should be complemented by offline methods and have a follow-up phase in which decision-makers reflect on how young people's contributions were taken into account.

Developing local and direct democracy

- 1) Member States and youth organisations should acknowledge and make better use of alternative forms of young people's political engagement (e.g. arts, sports) aiming to enrich the debate and decision-making processes.
- 2) Member States, local or regional authorities should encourage the establishment and the strengthening of local and regional youth councils or other equivalent youth platforms that should be open, inclusive and sustainable in order to enable young people from all backgrounds to participate and be involved in decision-making processes in accordance with the *Revised European Charter on the Participation of young people* in local and regional life (Congress of Local & Regional Authorities, Council of Europe).

Increasing synergies and cooperation between different actors

- 1) In order to involve young people in political processes and to enable easy and sustainable collaboration between all relevant stakeholders, the EU institutions and Member States should develop or improve coordinated cross-sectorial communication at all levels.
 - 2) We call on the European Commission to set the ground for a progressive implementation of a youth impact assessment of all EU policies. This should involve all relevant stakeholders to ensure the sustainability and effectiveness of policies affecting young people's lives, thus increasing the attractiveness of political participation for young people.
-