

Priorität für Jugendliche in der Folgeagenda der Millenniums-Entwicklungsziele?

Gut gemeint, aber nicht zielführend!

Silvia Popp

Im Jahr 2000 formulierten die Vereinten Nationen die sogenannten Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), die bis Ende 2015 erreicht werden sollten. Für Herbst 2015 plant die Weltorganisation einen Gipfel zur Verabschiedung einer Nachfolgeagenda. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) fordert in diesem Kontext, den Jugendlichen vermehrt politische Aufmerksamkeit zu widmen. Diese Forderung, die angesichts der schwierigen Zukunftsperspektiven Jugendlicher in vielen Weltregionen überaus dringlich erscheint, greift jedoch zu kurz. Bei einer Fokussierung auf das Jugendalter droht vergessen zu werden, dass auch andere Altersgruppen Unterstützung brauchen. Nachhaltig und zielführend wäre ein integrierter demografischer Ansatz, auf dessen Basis die Ziele der Post-2015-Agenda unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bevölkerungsdynamiken formuliert werden.

In der aktuellen entwicklungspolitischen Debatte werden immer wieder die schlechten Perspektiven für Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt betont. Als Beleg dienen die hohen Jugendarbeitslosen- und NEET-Quoten (not in education, employment or training) in vielen Regionen der Welt. Insofern erscheint es nur folgerichtig, den Jugendlichen bei der auszuhandelnden Post-2015-Agenda besondere Beachtung zu schenken. Die Agenda soll an den Prozess anschließen, der mit den Millenniums-Entwicklungszielen initiiert wurde.

Der Bericht des High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda hebt die weitreichenden Auswirkungen fehlender Bildungschancen und hoher

Jugendarbeitslosigkeit hervor. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen fordert – als ein Ergebnis der dritten internationalen Konferenz über Familienplanung im November 2013 –, in der Post-2015-Agenda einen Schwerpunkt auf die Verwirklichungschancen junger Menschen zu legen.

Wer diese Forderung stellt, übersieht jedoch, dass der Zuwachs der Jugendbevölkerung nicht – wie häufig behauptet – die Ursache für hohe Jugendarbeitslosigkeit ist. Überall auf der Welt sind Jugendliche stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Erwachsene: in den demografisch alternden Ländern Süd- und Osteuropas, in denen die Jugend an der Gesamtbevölkerung nur einen geringen Anteil von etwas mehr als

zehn Prozent hat; in Regionen, die sich in der Phase des demografischen Übergangs befinden, wie Nordafrika und Lateinamerika, und in den demografisch sehr jungen Ländern West- und Ostafrikas, die weiterhin hohe Anteile sowohl Jugendlicher als auch Kinder aufweisen.

Unbestritten ist, dass die Jugendlichen in der MDG-Agenda vernachlässigt wurden. Das Jugendalter ins Zentrum der Post-2015-Agenda zu stellen wäre dennoch nicht zielführend. Perspektivisch läuft man dabei Gefahr, die Probleme der heutigen Jugend überzubewerten und andere Altersgruppen zu vernachlässigen.

Kinderfokus in den MDGs

In den Millenniums-Entwicklungszielen, die bis 2015 erreicht sein sollen, haben die Gesundheit und Bildung von Kindern eine gewichtige Rolle. Von den acht Oberzielen richten sich das zweite MDG (Grundschulbildung für alle) und das vierte MDG (Senkung der Kindersterblichkeit) explizit auf die Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern. Mittelbar gilt auch das fünfte MDG (Verbesserung der Müttergesundheit) der Gesundheit von Kindern. Bei zwei weiteren Zielen (MDG 1: Beseitigung von extremer Armut und Hunger, MDG 6: HIV/AIDS, Malaria und andere schwere Krankheiten bekämpfen) wurden die Kinder zumindest in den Indikatoren berücksichtigt.

Die Fokussierung der Ziele auf das Überleben und Wohlergehen der Kinder ist ohne Frage lobens- und wünschenswert. Doch das Heranwachsen der Kinder zu Jugendlichen wurde bislang nur unzureichend bedacht und hätte geeignete flankierende Maßnahmen erfordert. Aufgrund der Reduzierung der Kindersterblichkeit stieg nicht nur die Zahl der Kinder, sondern zeitverzögert auch die der Jugendlichen an. Dem heute zutage tretenden Jugendüberhang, eine nicht genügend gewürdigte Folge des Kinderüberhangs, soll – darin ist man sich weitgehend einig – in der Post-2015-Agenda Rechnung getragen werden.

Jugendalter als schwierig einzugrenzendes Zwischenstadium

Will man den Jugendlichen besondere Aufmerksamkeit widmen, müsste zunächst geklärt werden, welche Altersgruppe genau gemeint ist und welchen spezifischen Benachteiligungen die jungen Menschen ausgesetzt sind. Bis heute gibt es jedoch keine allgemein akzeptierte Definition und zeitliche Eingrenzung des Jugendalters. Jugendliche sind eine heterogene Gruppe, deren Mitglieder unterschiedliche Bedürfnisse und Probleme haben. Der 24-jährige arbeitslose Kunsthistoriker in Tunis, die 15-jährige Mutter zweier Kinder im ländlichen Pakistan, die weder schreiben noch lesen kann, und der 19-jährige drogenabhängige Schulabbrecher in Berlin haben vordergründig wenig gemeinsam. Dennoch gehören sie alle zur Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen und sind damit gemäß Klassifizierung der Vereinten Nationen Jugendliche.

In der VN-Konvention über die Rechte des Kindes von 1989 sind die Schutz-, Förder- und Teilhaberechte von Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahren festgelegt. UNICEF dagegen verwendet den Begriff der »adolescence«, der für die 10- bis 19-Jährigen gilt.

Der Erfolg jugendbezogener Politik etwa im Bereich der Bildung ist zunächst von den Bedingungen abhängig, die in der Kindheit herrschen. Sollte es – um im Beispiel zu bleiben – Vorgaben für zu erreichende Quoten beim Abschluss der Sekundärbildung geben, sind diese in jenen Fällen sinnlos, in denen die Grundschule nicht abgeschlossen wurde oder deren Lehrinhalte jenen der weiterführenden Bildung nicht gerecht werden. Selbst wenn nach der Definition von »adolescence« Jugendliche ab zehn Jahren dazugezählt würden, betrifft der Übergang vom einen zum anderen Schulsystem indirekt auch die unter 10-Jährigen, die dann vernachlässigt würden. Gleiches gilt für Jugendliche, die die Schule abgebrochen haben und eine Nachqualifizierung benötigen, auch wenn sie älter als 25 Jahre sind.

Die Suche Jugendlicher nach einem Arbeitsplatz kann nur dann Erfolg haben, wenn ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt auch nachgefragt wird. Insofern brauchen sie eine arbeitsmarktkonforme (Aus-)Bildung. Wichtig ist daher, die Übergänge von der Grundschule zu weiterführenden Bildungseinrichtungen und von der Schule in das Berufsleben in den Blick zu nehmen und für größere Kohärenz der verschiedenen politischen Maßnahmen zu sorgen.

Überschneidung von Themenbereichen und Bevölkerungsgruppen

Bislang ist noch keine Verständigung über die inhaltliche Ausgestaltung der Ziele der Post-2015-Agenda erzielt worden. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass nicht verwirklichte MDGs weiterverfolgt werden sollen. So soll etwa die Armutsbekämpfung weiterhin Priorität haben. Im Zuge der Verknüpfung mit den sogenannten »sustainable development goals« (SDGs), deren Ausarbeitung beim Rio-Gipfel 2012 vereinbart wurde, werden weitere Themenfelder hinzukommen.

In dem »Bericht der Bundesregierung zu Ausgangslage und Perspektiven der Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung – Gemeinsame globale Herausforderungen, Interessen und Ziele« (Bundestags-Drucksache 17/14667) heißt es, dass Deutschland sich dafür einsetzen wird, Einzelthemen, Ziele (*goals*) und Zielvorgaben (*targets*) in übergeordneten Themenfeldern (*cluster*) zusammenzufassen. Ein vorgeschlagenes Themenfeld »Verbessertes und inklusives Wohlergehen und nachhaltige Wohlstandsschaffung« soll unter anderem folgende Aspekte einbeziehen: Gesundheitsversorgung und Zugang zu dieser Versorgung, soziale Sicherheit, Schaffung von Arbeitsplätzen mit dem Ziel produktiver Beschäftigung und guter Arbeit, Jugendbeschäftigung, Bildung, soziale Inklusion und Bevölkerungsdynamiken. Überschneidungen sind offenkundig, was beispielsweise beim Thema Beschäftigung zu erkennen ist, das

einerseits allgemein definiert und andererseits speziell auf Jugendliche bezogen wird. Wenn man wie in diesem Fall Themen und Bevölkerungsgruppen für sich behandelt, führt dies zu unnötiger Komplexität und Doppelungen der Ziele, was keinen zusätzlichen Nutzen bringt. Das Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen, um für produktive Beschäftigung und gute Arbeit zu sorgen, muss für alle Menschen gleichermaßen gelten. Dabei sollten Jugendliche – genauso wie andere Alters- und Bevölkerungsgruppen – bei einem noch zu bestimmenden Verfahren zur Überprüfung der Post-2015-Agenda als Indikatoren für die Zielerreichung herangezogen werden. Eine solche Unterscheidung zwischen den Altersgruppen oder auch dem Geschlecht in der statistischen Nachverfolgung der Zielerreichung bietet die Möglichkeit, Benachteiligungen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in den einzelnen Ländern zu erfassen.

Demografische Entwicklung: Mehr Aufmerksamkeit für Ältere

Bevölkerungsdynamiken wirken sich nicht unerheblich auf die Erfüllung quantitativer Ziele aus. Dies zeigte sich schon bei jenen MDGs, bei denen ein Schwerpunkt auf das Wohlergehen von Kindern gesetzt wurde. Die teilweise guten Ergebnisse sind auch demografischen Veränderungen geschuldet, konkret dem nachlassenden Zuwachs an Kindern. Von 1990 bis 2015 wird die Anzahl der bis 14-Jährigen weltweit um 150 Millionen gestiegen, die Gesamtbevölkerung von 5,3 auf über 7,3 Milliarden Menschen gewachsen sein. Der Anteil der unter 14-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird sich in diesem Zeitraum von 33 auf 26 Prozent verringern.

Vorübergehend ist auch ein weltweiter Rückgang der Zahl an Jugendlichen (15- bis 24-Jährigen) zu erwarten, vor allem bedingt durch die demografische Entwicklung in Asien. Erst 2025 wird deren absolute Zahl wieder das heutige Niveau von etwa 1,2 Milliarden erreichen. Dies ist hauptsächlich

auf die Zunahme von Jugendlichen auf dem afrikanischen Kontinent zurückzuführen, die in der Abbildung unten veranschaulicht wird.

Aus demografischer Sicht ist es die Altersgruppe der aus dem Arbeitsleben ausgeschiedenen Älteren, die in den kommenden Jahrzehnten erhöhte Aufmerksamkeit erfahren müsste, weil sie einen enormen Zuwachs erfahren wird. Derzeit gibt es 800 Millionen Menschen, die älter sind als 60 Jahre, 2025 werden es schon 1,2 Milliarden sein – ein Großteil von ihnen hat schon heute keine ausreichende soziale Absicherung im Alter.

Als Beispiel für eine alternde Gesellschaft außerhalb Europas wird am häufigsten China angeführt. Schon in diesem Jahrzehnt wird dessen Arbeitsbevölkerung zu schrumpfen beginnen. Aber auch Länder wie Vietnam, Thailand, Tunesien, Iran, Kuba und Chile werden in Kürze in den Alterungsprozess eintreten. Der wichtigste Unterschied zu den Industrienationen ist – neben der Verfügbarkeit notwendiger Ressourcen für die Finanzierung der älteren Menschen – die Geschwindigkeit, mit der die Bevölkerungen dieser Länder altern. In einigen Industrienationen dauerte es bis zu 100 Jahre, bis der Anteil der über 60-Jährigen an der Bevölkerung von 7 auf 14 Prozent verdoppelt war. In einigen Schwellenländern vollzieht sich dieser demografische Prozess zurzeit in nur 30 Jahren.

Fazit

Zukünftige globale demografische Herausforderungen – wie das anhaltende Bevölkerungswachstum, die Alterung der Gesellschaften, die zunehmende Migration und fortschreitende Urbanisierung – betreffen Regionen, Staaten und auch innerstaatliche Gebiete auf sehr unterschiedliche Weise.

Die Bevölkerungsdynamiken erfordern präventive Maßnahmen für alle Alters- und Bevölkerungsgruppen. Wenn in der Post-2015-Agenda der Verbesserung der Perspektiven junger Menschen Priorität gegeben wird, ist das insofern problematisch, als es an Entwicklungsstrategien fehlt, die vom Kindesalter bis zum Ruhestand in sich konsistent und an der demografischen Entwicklung ausgerichtet sind.

Eine sorgfältige und dem Menschenrechtsansatz verpflichtete Auswahl der wichtigsten Themenbereiche einer nachhaltigen Entwicklung – unter anderem Gesundheit inklusive sexueller und reproduktiver Rechte, Bildung, Beschäftigung, wirtschaftliche Infrastruktur und soziale Sicherung – sollte auf die Benennung einzelner Altersgruppen verzichten. Eine nachhaltige Förderung der Jugendlichen bestünde darin, über ihre derzeitige Situation hinaus auch ihre soziale und wirtschaftliche Zukunft bis hin zu ihrer Alterssicherung zu verbessern.

Die internationale Gemeinschaft wäre nicht gut beraten, besonderes Augenmerk auf das Jugendalter zu legen und dafür andere Altersgruppen zu vernachlässigen. Der in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern bevorstehende Altenüberhang würde dabei nicht ausreichend berücksichtigt. Die Post-2015-Agenda sollte vielmehr einem integrierten demografischen Ansatz folgen. Einerseits gilt es die Ziele unter Beachtung der regional höchst unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung auszuformulieren. Andererseits sollte angestrebt werden, die Zielvorgaben dem demografischen Wandel anzupassen, der in nahezu allen Weltregionen zunehmend von Alterungsprozessen gekennzeichnet ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

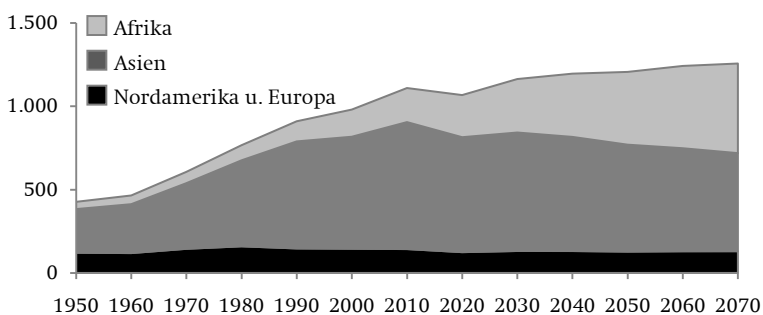
Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Absolute Anzahl der 15- bis 24-Jährigen nach Regionen, 1950–2070 (in Millionen)



Quelle: Eigene Darstellung nach UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, New York 2013.