



## Benachteiligte Jugendliche in Europa

Zur Person  
**Axel Pohl**

Dipl.-Päd., geb. 1968; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für regionale Innovation und Sozialforschung, IRIS e.V., Fürststraße 3, 72072 Tübingen.  
E-Mail: [axel.pohl@iris-egris.de](mailto:axel.pohl@iris-egris.de)  
Internet: »<http://www.iris-egris.de>«

Axel Pohl, Andreas Walther

13.11.2006

Zur Person  
**Andreas Walther**

Dr., geb. 1964; wissenschaftlicher Mitarbeiter am IRIS e.V. sowie wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Tübingen.  
E-Mail: [andreas.walther@iris.egris.de](mailto:andreas.walther@iris.egris.de)  
Internet: »<http://www.iris-egris.de>«

**Die Benachteiligung Jugendlicher und damit verbundene Risiken sozialen Ausschlusses beim Übergang von der Schule in die Arbeit, ist ein europaweit diskutiertes Thema. Es werden die Ansätze zur Unterstützung benachteiligter Jugendlicher in 13 europäischen Ländern verglichen.**

### Einleitung

Das Wesen der **Jugend** an sich ist dabei, sich unter wirtschaftlichem und soziokulturellem Druck zu verändern. **Jugendliche** erreichen verschiedene Phasen des Lebens später als vorangegangene Generationen und auf weniger linearen Wegen als früher ... Der Übergang in den **Arbeitsmarkt** ist für Jugendliche mit Schwierigkeiten verbunden - die Jugendarbeitslosigkeit ist mehr als doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosenquote in **Europa** (17,9 % ... verglichen mit 7,7 % bei den über 25jährigen). Jugendliche sind besonders dem Armutsrisiko ausgesetzt (19 % ... verglichen mit 12 % der 25- bis 64-Jährigen)." [1]

Mit dieser Diagnose leitet die Europäische Kommission ihre "Mitteilung über europäische Politiken im Jugendbereich" anlässlich des 2005 beschlossenen Europäischen Paktes für die Jugend ein. Sie greift damit einen Problemkomplex auf, der nicht nur auf nationaler, sondern zunehmend auch auf europäischer Ebene als politische Herausforderung betrachtet wird. Die Zwischenbilanz der im Jahr 2000 verabschiedeten Lissabon-Strategie, die Europa zur wettbewerbsfähigsten Wissensgesellschaft der Welt machen soll, fiel nicht nur wenig ermutigend aus, sondern zeigte, dass vor allem arbeitslose Jugendliche vergleichsweise wenig von Eingliederungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen profitierten.

Dies gilt in besonderem Maße auch für Deutschland, wo seit Mitte der neunziger Jahre das Angebot von Ausbildungsplätzen abgenommen und Jugendarbeitslosigkeit erheblich zugenommen hat. Unter dem Eindruck schlechter Schulleistungen besonders von Jugendlichen mit Migrationshintergrund und aus sozial schwachen Familien - auch im internationalen Vergleich - wird dies neuerdings als 'mangelnde Ausbildungsreife' diskutiert.[2]

Das Zitat nimmt jedoch auch Bezug auf die jüngere europäische Jugendforschung, die den Wandel der Bedingungen sozialer Integration zunehmend unter der Perspektive von Lebenslauf und Biographie analysiert. Dabei gelten die Übergänge zwischen Jugend und Erwachsenenstatus, die sich zunehmend ins dritte Lebensjahrzehnt ausdehnen, als Kulminationspunkte des Zusammenwirkens von sozialen Strukturen und individuellem, biographischem Handeln. Auf der einen Seite verlaufen sie in strukturellen Bahnen, geprägt von Bildungssystem, Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Im internationalen Vergleich aufscheinende strukturelle Unterschiede lassen sich unterschiedlichen 'Übergangsregimes' - unterschiedlichen Weisen der Integration der jungen Generation in die Gesellschaft - zuordnen. Auf der anderen Seite sind sie in biographischer Perspektive zu bewältigende Anforderungen und Schnittstellen subjektiver Lebensentwürfe. Im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung ist eine Entstandardisierung von Lebensläufen und Übergängen erfolgt: Übergänge sind umkehrbar, weil einzelne Schritte zurückgenommen werden müssen; sie sind fragmentiert, weil unterschiedliche Teilübergänge - in Bezug auf Familie, Lebensstil, Wohnsituation usw. - sich nicht mehr automatisch aus dem Übergang in die Arbeit ergeben, sondern eigenen Rhythmen folgen; sie sind individualisiert, weil sie zunehmend ohne Rückgriff auf zuverlässige, kollektive Muster entschieden und verantwortet werden müssen - auch wenn Ressourcen und Möglichkeiten nach wie vor ungleich verteilt sind. Soziale Ungleichheit und Benachteiligung bedeuten in diesem Kontext nicht mehr nur unterschiedliche Chancen sozialer Mobilität, sondern zunehmend Risiken sozialer Ausgrenzung. Deshalb fordert die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung weiter "einen auf dem Lebenszyklus basierenden Ansatz in der Beschäftigungspolitik ... unter anderem durch verstärkte Bemühungen, Jugendlichen Beschäftigungspfade zu öffnen und die Jugendarbeitslosigkeit abzubauen, sowie durch konsequente Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede".[3]

Was dies heißen kann, was einzelne europäische Staaten darunter verstehen und wie sie dabei voneinander lernen können, ist Inhalt dieses Beitrags, der Ergebnisse einer Studie zum Vergleich von Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche präsentiert, die die Autoren im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt haben.

## Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche in Europa

In ihrem Bemühen, die Mitgliedsstaaten zu wirksameren politischen Strategien im Sinne der Lissabon-Strategie zu bewegen, setzt die Europäische Kommission auf die Offene Methode der Koordinierung. Dies bedeutet, dass auf der Ebene des Europäischen Rates von den Staatschefs oder Fachministern gemeinsame Ziele beschlossen werden, es den Mitgliedsstaaten jedoch frei steht, wie sie diese erreichen, solange sie sich einem gemeinsamen Monitoring-Prozess unterziehen. Maßnahmen der erfolgreicherer Länder werden dabei in Prozessen gegenseitigen Lernens ('mutual learning') als 'best practice' zur Orientierung oder Nachahmung empfohlen. Dieses Verfahren wird inzwischen in der Arbeitsmarktpolitik, der Jugendpolitik, in der Bildungspolitik (mit Einschränkungen) und in Bezug auf die soziale Eingliederung benachteiligter Gruppen angewandt. In letzterem Kontext gab die Kommission zur Unterstützung der Offenen Methode eine Studie in Auftrag, um diesen Prozess durch einen Vergleich der nationalen Ansätze und ihrer Wirkungen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zu unterfüttern sowie Vorschläge hinsichtlich einer höheren Wirksamkeit von Integrationsmaßnahmen zu entwickeln.[4] Die Studie wurde in 13 Ländern durchgeführt: Bulgarien, Finnland, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien sowie im Vereinigten Königreich. Auswahlkriterium waren die überdurchschnittlichen Quoten an Jugendarbeitslosigkeit oder frühzeitigem Verlassen des Bildungssystems ('Early school leaving').[5] Als Kontrastländer nahmen außerdem Dänemark, Österreich und Slowenien teil.[6] Aufbauend auf der Analyse nationaler und europaweiter Daten sowie von 'good-practice'-Beispielen wurde in der Studie den Fragen nachgegangen, wer die benachteiligten Jugendlichen und welches ihre sozioökonomischen Charakteristika sind, auf welche Probleme sie im Übergang von der Schule in die Arbeit treffen, welche Wirkungen Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und gegen das frühzeitige Verlassen des Bildungssystems haben und welches die Faktoren für Erfolg oder Scheitern solcher Maßnahmen sind.

Der Analyseprozess umfasste außerdem Konsultationen mit über 200 Expertinnen und Experten aus Praxis und Politik auf nationaler und europäischer Ebene.

Das der Studie zu Grunde liegende Verständnis von Benachteiligung nimmt seinen Ausgang im Wechselverhältnis zwischen sozialen Strukturen und individuellem Handeln, das konstitutiv für soziale Integration ist. Wer wo und warum als 'benachteiligt' gilt, lässt sich im internationalen Vergleich entlang dieser zwei Pole festmachen: Auf der einen Seite stehen eher individualisierende Zuschreibungen von Benachteiligung im Sinne von (Sozialisations-)Defiziten in Bezug auf Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit bzw. Arbeitswilligkeit, auf der anderen Seite Ansätze, die Benachteiligung eher Strukturproblemen wie segmentierten Arbeitsmärkten und fehlenden Berufsbildungs- und Wohlfahrtsstrukturen zuschreiben, wie dies lange vor allem in Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit (z.B. Südeuropa) die Regel war.

Benachteiligung steht also für die ungleiche Verteilung von Chancen und das Risiko sozialen Ausschlusses in den individuellen Übergangsverläufen von Bildung in Beschäftigung und resultiert aus dem komplexen Zusammenspiel struktureller und individueller Faktoren. Dazu zählen einerseits fehlende Zugänge zu und Erreichbarkeit von (Aus-)Bildung oder Arbeit sowie die geringe subjektive Relevanz verfügbarer Übergangsoptionen. Andererseits werden strukturelle Mängel häufig durch individuelle Entscheidungen und Handlungen noch verstärkt. Diese sind jedoch keineswegs nur als individuelle Dispositionen, sondern auch als Reaktionen auf Erfahrungen des Scheiterns und als Ausdruck begrenzter Ressourcen zu sehen. Statt auf 'Problemgruppen' richtet sich der Blick deshalb auf Konstellationen von Benachteiligung.

Das Schaubild 1 der PDF-Version zeigt deutliche Unterschiede zwischen den beteiligten Ländern - sowohl in Bezug auf das frühzeitige Verlassen des Bildungssystems als auch auf Jugendarbeitslosigkeit. Aber so, wie die Entstandardisierung die klare Unterscheidung und Zuschreibung von erfolgreichen und scheiternden, normalen und abweichenden Übergängen erschwert, so zwingt auch der internationale Vergleich zur Differenzierung in Bezug auf scheinbar allgemein gültige Dimensionen von Benachteiligung. So ist nicht nur die Struktur des Bildungswesens für das Ausmaß frühzeitigen Verlassens des Bildungssystems verantwortlich, sondern auch das Ausmaß von Armut und sozialer Ungleichheit. Und es sind primär die männlichen Jugendlichen betroffen. Tabelle 1 der PDF-Version zeigt die an der Studie beteiligten Länder, sortiert nach dem Anteil früher Abgänger aus dem Bildungssystem im Verhältnis zur Ausprägung einiger zentraler institutioneller und struktureller Faktoren.

Auch in Bezug auf Jugendarbeitslosigkeit sind junge Frauen nicht mehr generell stärker betroffen als junge Männer; besonders in Dänemark, Rumänien, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich ist die Arbeitslosigkeit unter jungen Männern höher. Vergleichbares gilt für den Zusammenhang zwischen Schulabschluss und Arbeitslosigkeit, der keineswegs in allen Ländern gleichermaßen besteht. So sind in Süd- und Südosteuropa Absolventinnen und Absolventen mit Sekundar- oder Hochschulabschlüssen in höherem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen als diejenigen, die das Bildungssystem früh verlassen. Auch wenn Arbeitsmarktentwicklungen möglicherweise stärker ökonomisch als institutionell bedingt sind, ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Jugendarbeitslosigkeit doch schwächer als vielfach vermutet. Allerdings darf in Bezug auf den Arbeitsmarkt Benachteiligung nicht auf Arbeitslosigkeit reduziert werden, sondern es muss auch die Zunahme und Vielfalt prekärer und atypischer Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt werden: eine Entwicklung, die - nicht nur in Südeuropa - auch die höher qualifizierten jungen Frauen und Männer trifft (z.B. aktuell Frankreich). Tabelle 2 der PDF-Version setzt die nach Umfang der Jugendarbeitslosigkeit sortierten Länder ins Verhältnis zu strukturellen Arbeitsmarktindikatoren.

In Bezug auf Jugendarbeitslosigkeit sind Statistiken auch deshalb irreführend, weil sich die meist zitierte Jugendarbeitslosenrate nicht auf die jugendliche Gesamtbevölkerung, sondern nur auf die jugendliche Erwerbsbevölkerung bezieht. Diese wiederum schwankt erheblich, abhängig von der Bildungsbeteiligung und dem Anteil derer, die sich vom formalen Übergangssystem zurückgezogen haben - aus gesundheitlichen oder familiären Gründen oder weil sie keine Perspektiven (mehr) für sich sehen (die auf Grund ihres beruflichen Status "Null" so genannten "Status-Zero-Jugendlichen"). Schaubild 2 der PDF-Version zeigt daher, wie sich die 15- bis 24-jährigen jungen Frauen und Männer auf die Situationen Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, (Aus-)Bildung und Nichterwerbstätigkeit

verteilen.

Im Zentrum des Interesses der Studie standen die in den unterschiedlichen Ländern angewendeten Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche bzw. die Frage nach ihrem Einfluss auf den Zusammenhang zwischen dem Verlassen des Bildungssystems und Jugendarbeitslosigkeit. Entsprechend der Deutungsmuster von Benachteiligung lassen sich auch diese Maßnahmen unter der Perspektive individualisierende versus strukturbezogene Ansätze analysieren. Eine quer dazu liegende Dimension ist die Unterscheidung von präventiven Maßnahmen, die darauf zielen, Jugendarbeitslosigkeit zu vermeiden; oder kompensatorischen, die versuchen, arbeitslose Jugendliche wieder in Arbeit zu bringen.

## Maßnahmen gegen das frühe Verlassen des Bildungssystems

Die folgende Übersicht beginnt bei den eher strukturbezogenen, präventiven Ansätzen und endet bei den individualisierenden, kompensatorischen:

- Schulreformen zur Modernisierung von Bildungsgängen in Bezug auf Dauer und Durchlässigkeit, den Ausbau beruflicher Bildungsgänge und die Entwicklung nationaler Bildungsrahmensysteme;
- Bildungsgeld zum Ausgleich sozialer Ungleichheit; entweder individuell, bedarfsbezogen oder als Koppelung familialer Sozialleistungen an den Schulbesuch der Kinder;
- Beratung zur Problemlösung und Unterstützung bei Bildungsentscheidungen durch Vertrauenslehrer, Schulsozialarbeiter oder spezialisierte Berater für alle Schüler;
- Stützunterricht und sonderpädagogische Maßnahmen innerhalb der Regelschule durch individualisierte Lehrpläne, zusätzliches Personal sowie flexible Unterrichtsformen;
- 'Second-Chance'-Schulen zum Nachholen von Abschlüssen, entweder in Verbindung mit beruflicher Bildung oder in Abendschulen;
- Anerkennung informeller Kompetenzen im Kontext nationaler Bildungsrahmensysteme bzw. in Zentren zur Feststellung, Anerkennung und Zertifizierung;
- (Berufs)vorbereitende Maßnahmen in Bezug auf persönliche Kompetenzen, Bewerbungstraining, Praktika, Ausbildungsvorbereitung, die jedoch nur zum Teil auf die spätere Ausbildung anrechenbar sind.

Berücksichtigt man den Zusammenhang zwischen individuellen Bildungsentscheidungen und strukturellen Bedingungen, so erscheint es folgerichtig, dass sich Länder mit niedrigen Bildungsquoten oder einer rapiden Abnahme in den vergangenen Jahren durch eine Koordination von Maßnahmen auszeichnen, in denen Schulreformen mit finanzieller Unterstützung sowie individueller Beratung kombiniert sind. Dies gilt vor allem für Dänemark, Slowenien und das Vereinigte Königreich, aber auch für die rumänische "Strategie für den verbesserten Zugang benachteiligter Gruppen zu Bildung und Ausbildung". Griechenland ist insofern ein Ausnahmefall, als es dort durch primär individualisierende Maßnahmen gelang, die Rate niedriger Bildungsabschlüsse zu halbieren.

Eine wesentliche Rolle spielen dabei Abendschulen, die von sechs Prozent der 14- bis 24-Jährigen besucht werden. Schließlich sollte erwähnt werden, dass in manchen Ländern nach wie vor lernschwache Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen unterrichtet werden, in denen sie entweder keine oder nur gering anerkannte Abschlüsse erwerben (etwa die Roma in der Slowakei, während Deutschland EU-weit die höchste Sonderschulrate aufweist). Tabelle 3 der PDF-Version gibt Aufschluss über die quantitative und qualitative Bedeutung einzelner Maßnahmetypen in den nach dem Anteil früher Abgänger aus dem Bildungssystem sortierten Ländern.

## Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit

Wie in Bezug auf das frühe Verlassen des Bildungssystems lassen sich auch Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit entsprechend der Dimensionen individualisierend versus strukturbezogen und präventiv versus kompensatorisch analysieren - hier beginnend bei den eher individualisierenden Ansätzen:

- Beratung zur beruflichen Orientierung von Schulabgängern (zu individuellen Eingliederungsplänen für Arbeitssuchende siehe unten);
- Berufsvorbereitung im Sinne der Kompensation individueller Defizite zur Erleichterung des Übergangs in reguläre Ausbildung (meist nicht zertifiziert);
- Qualifizierungsprogramme und teilqualifizierende Maßnahmen (in Ländern mit standardisierten Ausbildungssystemen oft nicht zertifiziert);
- Lohnkostenzuschüsse oder Steuererleichterungen für Arbeitgeber, die Schulabgänger bzw. Langzeitarbeitslose einstellen;
- Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten durch Unterstützung von Existenzgründungen und Selbstständigkeit, Ausbau des öffentlichen Sektors oder des Dritten Sektors (vor allem Genossenschaften).

Eine ambivalente Form aktiver Arbeitsmarktpolitik stellt Deregulierung dar. Einerseits zielt sie auf die Dynamisierung von Arbeitsmarktstrukturen und Zugängen, andererseits setzt sie eine Absenkung der Ansprüche in puncto Lohnniveau und sozialer Sicherung auf Seiten der Arbeitssuchenden voraus. Für ihre integrative Wirkung entscheidend ist deshalb, ob Deregulierung durch erwerbsunabhängige soziale Sicherung flankiert wird. Die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik erweist sich durchweg als uneindeutiger als die der Maßnahmen gegen das frühzeitige Verlassen des Bildungssystems. So lassen die meisten Evaluationen keine Aussagen darüber zu, wie viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch ohne Hilfe eine Arbeit gefunden hätten. Gleichzeitig können auch erfolgreiche Beratung und Qualifizierung wirkungslos bleiben, wenn die Nachfrage nach Arbeitskraft ausbleibt. Inzwischen ist außerdem hinlänglich nachgewiesen, dass Effekte eines Maßnahmetyps von einer Vielzahl kontextgebundener Variablen abhängig sind, die sich nur schwer verallgemeinern lassen.

Eine weitere Einschränkung entsteht durch das Vorherrschen eines quantitativen und auf den kurzfristigen Verbleib von Maßnahmeteilnehmern begrenzten Monitorings, auch weil sie Effekte der Verschiebung hin zu anderen prekären Situationen verdeckt. So ist in Spanien die Jugendarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren gesunken, der Anteil befristeter Arbeitsverträge und von 'working poor' aber gestiegen. Im Vereinigten Königreich ist der Preis für eine niedrigere Jugendarbeitslosigkeit das Ansteigen der

komplett aus Bildungssystem und Erwerbsleben herausgefallenen Bevölkerung unter 25 Jahren, der so genannten 'NEET'-Jugendlichen (= 'Not in Education, Employment or Training') sowie derer, die sich auch nicht mehr beim Sozial- oder Arbeitsamt melden, die Gruppe der 'Status Zero'-Jugendlichen.

Sind die Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit bestenfalls uneindeutig, so trifft dies nicht unbedingt für deren Dauer zu. In einigen Ländern mit unterschiedlich hoher Jugendarbeitslosigkeit liegt die Quote der Langzeitarbeitslosen (über ein Jahr) kontinuierlich bei ca. 10 Prozent (Dänemark, Finnland, Vereinigtes Königreich), bei einer Vielzahl anderer Länder dagegen bei über 50 Prozent. Auch hier bleibt jedoch unklar, durch welchen anderen Status der der Jugendarbeitslosigkeit jeweils ersetzt wird.

## Aktivierung als 'Erfolg' in der Integration benachteiligter Jugendlicher?

In den vergangenen Jahren lässt sich ein Trend hin zu aktivierenden Ansätzen feststellen, die nicht nur im Ausbau von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik bestehen, sondern unter dem Motto 'Fördern und Fordern' zunehmend die Selbstverantwortung und Motivation der Individuen in den Blick nehmen.[7] Zentrale Aspekte von Aktivierung sind auf der einen Seite die Absenkung des Niveaus von Sozialleistungen bzw. deren stärkere Koppelung an die Bedingungen aktiver Arbeitssuche und Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen. Auf der anderen Seite spielen individuelle Eingliederungsvereinbarungen (EV) eine zentrale Rolle für die Einflussnahme auf und Kontrolle von individuelle(r) Erwerbsorientierung. Auch wenn sich Aktivierung in dieser Hinsicht als allgemeiner Trend in Richtung individualisierender und präventiver Maßnahmen darstellen lässt, zeigt Tabelle 4 der PDF-Version wesentliche Unterschiede zwischen vier Varianten - besonders hinsichtlich ihrer präventiven versus kompensatorischen und individualisierenden versus strukturbezogenen Ausrichtung an.

- Unterstützende Aktivierungspolitiken, wie sie in Finnland und Dänemark sowie ansatzweise in Slowenien praktiziert werden, sind eingebettet in umfangreiche finanzielle Sicherungsleistungen und ganzheitliche Beratung. Jugendlichen steht eine breite Palette anerkannter Wahlmöglichkeiten offen, wobei die Integration ins reguläre Bildungssystem eine höhere Priorität genießt als der direkte Einstieg ins Erwerbsleben. Bildung orientiert sich dabei stärker an Persönlichkeitsentwicklung und Lebensplanung als an direkter Arbeitsmarktverwertbarkeit. Maßnahmen sind prinzipiell eher im Regelsystem angesiedelt und lassen sich deshalb als primär strukturbezogen und präventiv charakterisieren. Als 'good practice' lässt sich etwa die Kommunalisierung des dänischen Beratungssystems für Schüler und Schulabgänger bezeichnen. Ab dem Ende der Pflichtschule haben Jugendliche mindestens zwei Jahre lang ein Recht auf individuelle Beratung. Diese ist vertraulich und an den Beratungswünschen und -interessen der Jugendlichen orientiert. Gleichzeitig ist sie eingebettet in ein lokales Netzwerk, dessen Strukturen flexibel und angepasst an den individuellen Bedarf aktiviert werden können.
- Die britische Workfare-Variante von Aktivierung setzt dagegen auf hohen Druck auf die Individuen, irgendeine Beschäftigung anzunehmen - mit entsprechend hohen Anteilen von Jugendlichen in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Aktivierung ist dabei prinzipiell individualisierend auf die Bildungs- und Arbeitsbereitschaft der Jugendlichen ausgerichtet, jedoch keineswegs nur in kompensatorischer, sondern auch in präventiver Absicht mit Blick auf die vielfältigen Ein- und Umstiegs Optionen in Arbeit und Bildung.
- Die Rekrutierungsvariante schließlich zielt vor allem auf eine bessere Passung zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitsangeboten. Aktivierung dient in erster Linie der Eignungsfeststellung der Arbeitssuchenden und ihrer Rekrutierung für Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Eine zentrale Rolle spielen dabei berufsvorbereitende Maßnahmen für diejenigen, die beim Übergang in eine Ausbildung scheitern (z.B. Österreich). Hauptakteure von Aktivierung in dieser Variante sind deshalb auch ausschließlich die Arbeitsverwaltungen, obwohl keineswegs alle jugendlichen Arbeitssuchenden auch Leistungen beziehen. Dieser Variante ist auch Deutschland zuzuordnen (obwohl Hartz IV für einen Trend zur Workfare-Variante steht).
- In der Defizitvariante besteht auf Grund grundsätzlicher struktureller Probleme im Übergangssystem keine ausreichende Basis für Aktivierung. Weder haben junge Frauen und Männer einen eigenständigen Anspruch auf Sozialleistungen, noch besteht ein flächendeckendes Angebot der Berufsberatung und Arbeitsverwaltung. Entsprechend dem Strukturdefizit des Übergangssystems und vor allem mangels individueller Leistungsansprüche überwiegen strukturbezogene Maßnahmen zur Kompensation der Nachteile junger Arbeitssuchender wie etwa Lohnkostenzuschüsse für die Einstellung Arbeitsloser und die Unterstützung junger Selbstständiger (vor allem in Griechenland, Italien, Polen). Teilweise wird das Strukturdefizit jedoch auch durch Arbeitsmarktderegulierung verstärkt, ohne dass die damit verbundenen Risiken von sozialen Sicherungsmechanismen abgedeckt würden (vor allem in Italien und Spanien).

## Erfolgsfaktoren und Schlussfolgerungen für das deutsche Übergangssystem

Die Frage 'Was heißt Erfolg?' ist damit noch nicht abschließend beantwortet. Vielmehr zeigt sich, dass das vorherrschende Verständnis von Aktivierung als Arbeitsmarktintegration - wiederum gleichgesetzt mit sozialer Integration - in den meisten Kontexten die subjektiven Bedürfnisse und Interessen junger Frauen und Männer systematisch und massiv übergeht. Dies wiederum zeigt sich im steigenden Anteil der 'Status Zero'-Jugendlichen oder der Ausbildungs- und Maßnahmeabbrecher (etwa in Bulgarien oder im Vereinigten Königreich).

Erfolg wird demzufolge sowohl zu eng gefasst als auch zu oberflächlich evaluiert. Eine weitere Definition von Erfolg, welche die biografische Passung von Maßnahmen und die subjektive Zufriedenheit der jungen Frauen und Männer einschließt, ist deshalb grundlegender Erfolgsfaktor der Integration benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener. Dies bedeutet, die Motivation bzw. Demotivation der Subjekte nicht einfach - wie im Kontext gegenwärtiger Aktivierungsdiskurse - als Ressource oder individuelles Defizit, sondern als Indikator für soziale Integration im Übergang anzusehen.[8]

Vor dem Hintergrund einer solchen weiten Definition von Erfolg in Bezug auf Übergangshilfen erlaubt die Analyse der Länderberichte und der darin enthaltenen Beschreibungen 'guter Praxis' die Identifikation fünf allgemeiner Erfolgsfaktoren:

Finanzierung: Angesichts einer zunehmend ökonomisierten Interpretation der Frage 'what works?' im Sinne des günstigsten Kosten-Nutzen-Verhältnisses gilt festzuhalten, dass die Finanzierung die Reichweite von Maßnahmen, deren Qualität (z.B. Personal) sowie Absicherung der Adressaten gegen prekäre Lebenssituationen bestimmt. Im europäischen Vergleich sticht Dänemark ganz eindeutig heraus: Die Ausgaben für Bildung betragen 2002 acht Prozent des Bruttosozialprodukts (EU-Durchschnitt 5,5 Prozent), die für aktive



Arbeitsmarktpolitik 1,5 Prozent (EU-Durchschnitt: 0,8 Prozent). Im Gegensatz zu den Bildungsausgaben ist die Beziehung zwischen den Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und Jugendarbeitslosigkeit allerdings zu schwach für eindeutige Schlussfolgerungen. Aus den Ergebnissen der Studie lässt sich deshalb die These ableiten, dass eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Vorbereitung Jugendlicher und junger Erwachsener für die Bewältigung unsicherer Übergänge Bildungsausgaben von mindestens 6 Prozent des Bruttosozialproduktes sind. Dabei ist natürlich nicht allein die Höhe der Ausgaben, sondern auch die Art ihrer Verwendung entscheidend.[9]

Zugänge: Die Voraussetzung für die Effektivität von Fördermaßnahmen besteht darin, dass die unterschiedlichen Zielgruppen tatsächlich erreicht werden. Vor allem Jugendliche mit Migrationshintergrund oder Angehörige ausgegrenzter Minderheiten sind in Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen unterrepräsentiert. Der anhaltend hohe Anteil von Jugendlichen, die das Bildungs- und Ausbildungssystem ohne Qualifikation verlassen und auch nicht nach Unterstützung nachfragen, deutet darauf hin, dass die Unterstützungssysteme nicht nur an strukturelle Grenzen stoßen, sondern auch darunter leiden, dass ein Teil ihrer potenziellen Nutzerinnen und Nutzer sie nicht als sinnvolle Perspektiven wahrnehmen. Maßnahmen müssen deshalb nicht nur quantitativ ausreichend sein, sondern auch über verlässliche, weiterführende Brücken in andere Sektoren des Übergangssystems verfügen. Zur Vermeidung von Stigmatisierung muss Unterstützung außerdem im regulären Bildungs- und Erwerbssystem anstatt in Sondermaßnahmen angesiedelt sein.

Koordination: Integrierte Förderansätze sind notwendig, um der Vielschichtigkeit der Problemlagen von Jugendlichen im Übergang in die Erwerbsarbeit angemessen Rechnung zu tragen. Gegenseitiges Vertrauen zwischen lokalen und regionalen Akteuren als Basis aufeinander abgestimmter und ineinander verzahnter Ansätze kann jedoch nicht von oben durchgesetzt werden, sondern kann nur wachsen, wenn Förderprogramme flexibel genug für unterschiedliche Kooperationsverhältnisse und Arbeitsteilungen sind. Dagegen zeigt sich in der Berufsbildung ein deutlicher Bedarf an positiven Anreizen, um die Beteiligung der Wirtschaft in diesem Bereich zu verbessern.

Reflexivität: Der Perspektivenwechsel auf 'Konstellationen von Benachteiligung' beinhaltet, dass starre Förderprogramme immer weniger geeignet sind, der Entstandardisierung von Übergängen und der Komplexität von Ursachen gerecht zu werden. In die Planung und Durchführung von Programmen müssen deshalb 'reflexive Schleifen' eingebaut sein, damit Effekte und Nebeneffekte von Maßnahmen frühzeitig im weiteren Verlauf berücksichtigt werden können. Dies setzt etwa Evaluationsmechanismen voraus, die über die üblichen Verbleibs- und Vermittlungsquoten hinausgehen, die über vielfältige methodische Ansätze in unterschiedliche Praxisebenen eingebaut sind und die auch die subjektive Perspektive der jungen Frauen und Männer mit einbeziehen.

Empowerment und Anerkennung: Empowerment als handlungsleitende Maxime setzt an individuellen Ressourcen und Bewältigungsstrategien an.[10] Motivation gilt dabei als Indikator dafür, ob Jugendliche und junge Erwachsene Handlungsspielräume und Integrationschancen für sich sehen. Diese hängen jedoch sowohl von der Anerkennung ab, die sie erfahren, von individuellen Wahlmöglichkeiten als auch von den Mitteln, die ihnen zum Erreichen ihrer biografischen Ziele zur Verfügung gestellt werden.

Angesichts der immer problematischer werdenden Situation im deutschen Übergangssystem liegt die Frage nahe, was Deutschland von den Ergebnissen der oben präsentierten Studie und von europäischen Erfolgsmodellen wie den aktivierenden Ansätzen der nordischen Länder zur Förderung von benachteiligten Jugendlichen lernen könne. Zunächst einmal scheint die Übertragung erfolgreicher Modelle wie zum Beispiel jene der ganzheitlich geprägten 'Dienstleistungen aus einer Hand' (One-stop-shops) in der Beratung von Jugendlichen in Finnland (als Modell für die neuen Job-Center) oder der bildungsoptimistischen Aktivierungspolitik in Dänemark mit ihrer Erfolgsgeschichte einer in den neunziger Jahren rapide gesunkenen Jugendarbeitslosigkeit verlockend. Eine solchermaßen direkte 'Übersetzung' von einzelnen Maßnahmen lässt jedoch die Kontextbedingungen außer Acht und unterschlägt, was die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung Pfadabhängigkeit nennt.[11] Damit ist die Verwobenheit von unterschiedlich gesetzlich geregelten Ansprüchen auf Unterstützung ebenso gemeint wie die Beharrlichkeit von Institutionen und deren Vorstellungen davon, was als 'normal' gilt.

Der Vergleich von Übergangsstrukturen ergibt ein Modell 'unterschiedlicher Übergangsregimes'. Damit sind Konstellationen der Regulierung von Übergängen gemeint, die aus dem Zusammenspiel von Strukturen sozialer Sicherung, allgemeiner und beruflicher Bildung, des Arbeitsmarktes sowie geschlechtsspezifischen Zuweisungsmechanismen entstehen, in denen sich unterschiedliche Deutungen von Problemen im Übergang als individuelle oder strukturelle Benachteiligung manifestieren. Maßnahmen gegen Schulabbruch oder Jugendarbeitslosigkeit erhalten so eine jeweils andere Ausrichtung. Solche Regimes sind nicht nur auf Grund der vielfachen institutionellen Verflechtungen relativ veränderungsresistent, sondern auch, weil sie Ausdruck unterschiedlicher Bedeutungen von Jugend und Integration sind:[12]

- Das universalistische Übergangsregime in den nordischen Ländern (etwa Dänemark und Finnland) begreift Jugend primär als Phase der Persönlichkeitsentwicklung, schließt Jugendliche und junge Erwachsene aber dennoch vollständig in den Bürgerstatus ein, was sich in eigenständigen Ansprüchen auf Sozialleistungen, Wahlmöglichkeiten und Zugängen zu ganzheitlicher Beratung ausdrückt.
- Im liberalen Übergangsregime in den angelsächsischen Ländern wie Großbritannien gilt der Markt als primäre Sphäre der Daseinsvorsorge, Jugend steht deshalb unter dem Vorzeichen möglichst früher ökonomischer Unabhängigkeit. Dies schlägt sich nicht nur im Druck auf Arbeitssuchende nieder (Stichwort Workfare), sondern auch in einer erheblichen Flexibilisierung von Arbeit und Bildung. Vielfältige Zugänge stehen prekären Karrieren und individualisierten Risiken gegenüber.
- Das erwerbsarbeitszentrierte Übergangsregime in den kontinentalen Ländern (etwa Österreich, Deutschland) begreift Jugend primär als Phase der Zuweisung zu beruflichen und sozialen Positionen. Konstitutiv für das Übergangssystem ist die Koppelung eines selektiven Schulsystems an ein standardisiertes Berufsbildungssystem. Diejenigen, die nach der Schule beim Übergang in eine Ausbildung scheitern, gelten als individuell benachteiligt. Ihnen bleiben nur kompensatorische Warteschleifen wie etwa Berufsvorbereitungsmaßnahmen.
- Für das unterinstitutionalisierte Übergangsregime in Südeuropa (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) ist vor allem ein Strukturdefizit kennzeichnend. Übergänge sind jahrelange Suchprozesse, geprägt von hoher Jugendarbeitslosigkeit, dem Fehlen von verlässlichen Berufsbildungsstrukturen und Ansprüchen auf Sozialleistungen. Obwohl eine Mehrheit der Schulabgängerinnen

und Schulabgänger die Hochschulreife erreicht, sind sie auf die Herkunftsfamilie und auf informelle Arbeit verwiesen.

- Die mittel- und osteuropäischen Übergangssysteme orientieren sich im Zuge der Transformation an unterschiedlichen westeuropäischen Modellen: Polen eher am liberalen Übergangsregime, die Slowakei teils am liberalen, teils am erwerbsarbeitszentrierten Regime, Slowenien am universalistischen. In Bulgarien und Rumänien sind keine eindeutigen politischen Ausrichtungen auszumachen, dafür eine zunehmend unterinstitutionalisierte Realität des Übergangssystems.

Die Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen in Deutschland - zuerst das Jugendsofortprogramm JUMP, zuletzt Agenda 2010 und Hartz IV - erscheinen in diesem Licht als Versuch des Regimewechsels vom erwerbsarbeitszentrierten hin zum liberalen Übergangsregime, um strukturelle Probleme der Konjunktur- und Dienstleistungsschwäche durch einen erhöhten Druck auf die Individuen auszugleichen. Unter dem Motto 'Fördern und Fordern' wird die primäre Ausrichtung an Berufsbildung und Berufsvorbereitung zunehmend durch Druck auf jugendliche Arbeitssuchende ersetzt, jede Form von Erwerbstätigkeit anzunehmen. Auch mit diesem Versuch einer Trendwende zur Aktivierung ist die deutsche Politik für benachteiligte Jugendliche in erster Linie 'individualisierend und kompensatorisch', da weder Berufsvorbereitung noch die neuen Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende (Ein-Euro-Jobs) verlässlich Anschlussperspektiven eröffnen. Dies liegt nicht nur am stagnierenden Arbeitsmarkt, sondern auch daran, dass Schule und Ausbildung weder durchlässiger gestaltet noch mit flexiblen Hilfen für individuelle Bedarfe ausgestattet werden; dies würde allerdings auch eine deutliche Erhöhung der Bildungsausgaben voraussetzen, die in den vergangenen Jahren - öffentliche und private Ausgaben zusammengenommen - um die 5,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes betragen.

Das Lernen voneinander setzt folglich eine intensive Auseinandersetzung mit den jeweils anderen Kontexten voraus und zielt eher auf die Hinterfragung bisher für selbstverständlich gehaltener Grundannahmen als auf die Übertragung von Maßnahmen. Und es muss die Frage enthalten, was denn als 'Erfolg' in der Integration benachteiligter Jugendlicher zu bewerten ist.

## Fußnoten

1. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat über europäische Politiken im Jugendbereich. Die Anliegen Jugendlicher in Europa aufgreifen - Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend und Förderung der aktiven **Bürgerschaft**. SEC (2005) 693; [www.ec.europa.eu/youth/whitepaper/post-launch/com\\_206\\_de.pdf](http://www.ec.europa.eu/youth/whitepaper/post-launch/com_206_de.pdf) (20.7. 2006).
2. Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland, Ein indikatorengeprägter Bericht, mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld 2006.
3. Europäische Kommission (Anm. 1).
4. Die Studie wurde von den Autoren im Auftrag von IRIS e.V., Institut für regionale Innovation und Sozialforschung in Tübingen/Hechingen koordiniert. Unterstützt wurden sie von einem Netzwerk von Experten in den beteiligten Ländern. Weitere Informationen zur Studie sowie Abschlussbericht: Andreas Walther/Axel Pohl, Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth, Tübingen 2005; [www.iris-egris.de/projekte/disyouth](http://www.iris-egris.de/projekte/disyouth).
5. Die EU definiert arbeitslose Jugendliche als die unter 25-Jährigen, die zum Befragungszeitpunkt nicht in Arbeit, aber auf Arbeitssuche sind; FrühabgängerInnen des Bildungssystems meint alle 18- bis 24-Jährigen ohne allgemein- oder berufsbildenden Abschluss der Sekundarstufe II, die momentan an keiner Bildungsmaßnahme teilnehmen.
6. Deutschland wurde nicht als Kontrastland ausgewählt, weil zum einen die Entwicklungen der vergangenen Jahre eher in Richtung einer Zunahme an Problemen weisen, und zum anderen, um die deutsche Projektkoordination nicht mit der ‚Verteidigung‘ eines ‚good practice‘-Modells zu vermischen und zu belasten.
7. Vgl. Ivar L?demel/Heather Trickey (Hrsg.), An offer you can't refuse, Bristol 2001.
8. Die Psychologie erklärt Motivation als das Verhältnis zwischen dem Anreizwert eines Handlungsziels und der Einschätzung, dieses durch eigenes Handeln auch erreichen zu können. Beides sind subjektive Kategorien, die jedoch in Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Bedingungen entwickelt werden - und verändert werden können. Vgl. Heinz Heckhausen, Motivation und Handeln, Heidelberg-New York 1991; Andreas Walther/Manuela du Bois-Reymond/Andy Biggart (Hrsg.), Participation in Transition. Motivation of young adults in Europe for working and learning, Frankfurt/M. u.a. 2006.
9. Vgl. OECD, Educational Outlook 2006, Paris 2006.
10. Vgl. Heiner Keupp/Albert Lenz/Wolfgang Stark, Entwicklungslinien der Empowerment-Perspektive in der Zivilgesellschaft, in: A. Lenz/W. Stark (Hrsg.), Empowerment. Neue Perspektiven für psychosoziale Praxis und Organisation, Tübingen, S. 77 - 102.
11. Vgl. Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen 2002.
12. Vgl. Andreas Walther, Regimes of Youth Transitions in Europe, in: YOUNG, 14 (2006) 2, S. 119 - 139.