

## Die Integration benachteiligter Jugendlicher. Europäische Perspektiven

Zukunfts- und Integrationschancen so genannter benachteiligter Jugendlicher sind nicht nur in Deutschland (Hartz IV, Situation an Hauptschulen), sondern auch auf europäischer Ebene ein zunehmend kontrovers diskutiertes Thema. Sich damit auseinander zu setzen erlaubt zum einen, von den anderen zu lernen: Welche Maßnahmen werden angewandt, welche Wirkungen haben sie, aber auch – was heißt jeweils ‘benachteiligt’? Auf der anderen Seite hat der europäische Diskurs zunehmend Einfluss auf die Politik hierzulande – wenn auch eher indirekt. Immer wieder wird auf Erfolge anderer europäischer Länder verwiesen, deren Maßnahmen zu ‘best practice’ erkoren werden. Die Aufwertung des Themas Integration benachteiligter Jugendlicher ist eine Reaktion auf die wenig ermutigende Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie, die feststellt, dass junge Frauen und Männer nicht oder nur geringfügig von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik profitieren. Vor diesem Hintergrund präsentiert dieser IRIS-Newsletter Ergebnisse einer Studie zum Vergleich von Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche, die IRIS 2005 im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt hat. Außerdem wird ein neues EU-Forschungsprojekt zu den Perspektiven von ‘Jugend als Akteur sozialen Wandels’ vorgestellt.

### Inhaltsverzeichnis

|  |   |
|--|---|
| Die Studie ‘Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche’ . . . . .          | 1 |
| Ein neues Projekt: Youth – Actor of Social Change (UP2YOUTH) . . . . .   | 7 |
| Neue Veröffentlichungen und Beiträge von IRIS-MitarbeiterInnen . . . . . | 8 |
| Impressum . . . . .  | 9 |

### Die Studie ‘Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche’

Im Jahr 2005 führte IRIS im Auftrag der Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission eine Studie zur Wirksamkeit von Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und frühzeitiges Verlassen des Bildungssystems durch. Unterstützt wurde IRIS durch eine Gruppe von ExpertInnen aus den dreizehn beteiligten Ländern. Zehn dieser Länder waren von der Kommission auf Grund eines überdurchschnittlich hohen Ausmaßes an Jugendarbeitslosigkeit bzw. frühzeitigem Verlassen des Bildungssystems ausgewählt worden: Bulgarien, Finnland, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien sowie das Vereinigte Königreich. Als Kontrastländer nahmen außerdem Dänemark, Österreich und Slowenien teil.

Deutschland wurde nicht als Kontrastland ausgewählt, weil zum einen die Entwicklungen der letzten 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. Aufbauend auf der Analyse nationaler und europaweiter Daten sowie von good-practice-Beispielen untersucht die Studie

- sozioökonomische Charakteristika benachteiligter Jugendlicher,
- daraus resultierende Probleme im Übergang von der Schule in die Arbeit,
- den Einfluss von Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und gegen das frühzeitige Verlassen des Bildungssystems sowie
- Faktoren gelingender bzw. scheiternder Praxis.

Die EU definiert arbeitslose Jugendliche als die unter 25-Jährigen, die nicht in Arbeit und auf Arbeitssuche sind; FrühabgängerInnen des Bildungssystems meint alle 18-24-Jährigen ohne allgemein- oder berufsbildenden Sekundarabschluss, die an keiner Bildungsmaßnahme teilnehmen.

Der Analyseprozess beinhaltete außerdem Konsultationen mit über 200 ExpertInnen aus Praxis und Politik sowohl auf europäischer Ebene als auch in den beteiligten Ländern.

## Der politische Kontext: Offene Methode der Koordinierung und Europäischer Jugendpakt

Der politische Kontext der Studie ist der Prozess Sozialer Eingliederung, ein zentrales Element der Lissabon-Strategie, mittels derer Europa zur wettbewerbsfähigsten, wissensbasierten Gesellschaft werden soll.

Entsprechend der Methode der offenen Koordination müssen die Mitgliedsstaaten regelmäßig Rechenschaft über die Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen und deren Wirkungen ablegen. Aufgabe der Studie war es, 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.

In die Anfangsphase des Projektes fiel der Beschluss des Europäischen Paktes für die Jugend mit seinem Ziel der Einführung einer 'Jugendperspektive' in die Lissabon-Strategie im Sinne der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Erhöhung der Mobilität Jugendlicher und vor allem der Integration Jugendlicher mit 'eingeschränkten Möglichkeiten'.

Im Prinzip beansprucht der Pakt, Jugend-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu verschränken bzw. den Prozess des Weißbuchs 'Jugend' mit seiner Betonung von Partizipation und 'active citizenship' mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie und ihren zentralen Begriffen Beschäftigungsfähigkeit und Aktivierung zu versöhnen.

Berücksichtigt man die ungleichen Machtverhältnisse zwischen diesen Politikbereichen, so erscheint es wahrscheinlich, dass die Jugendpolitik zwar an Einfluss gewinnt, jedoch nur um den Preis einer klaren Unterordnung unter beschäftigungspolitische Ziele und Prinzipien. Dass sich diese nur scheinbar entsprechen, wird in der Mitteilung der Kommission zum Jugendpakt deutlich, in der im gleichen Satz eine ganzheitliche "Förderung einer Lebenslaufperspektive ..." gefordert, aber mit der Einschränkung auch wieder zurückgenommen wird, diese Perspektive "... unter anderem durch eine erneuerte Anstrengung Beschäftigungspfade für Jugendliche zu schaffen." (COM(2005) 206, S. 4)

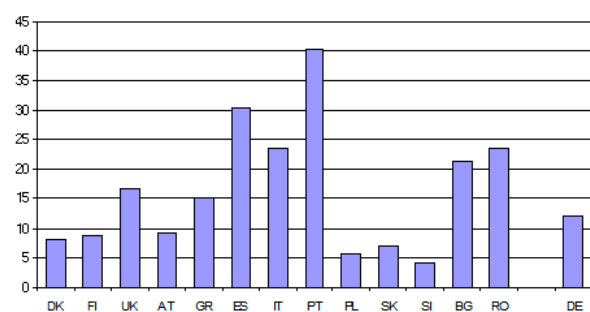
Anforderungen an eine solche lebenslauforientierte Perspektive haben wir im Kontext des Projektes Youth Policy and Participation (YOYO) als Kriterien partizipatorischer Übergangshilfen entwickelt (siehe [IRIS-Newsletter 2/2004](#) sowie [www.iris-egris.de/yoyo](http://www.iris-egris.de/yoyo)).

Folgt man der Rhetorik des Jugendpaktes, stehen die Vorzeichen für mehr Partizipation im Übergang günstig. Tatsächliche Trends in Politik und Praxis deuten allerdings in die entgegengesetzte Richtung.

## Ausgangsperspektive: 'Konstellationen von Benachteiligung' statt Problemgruppen

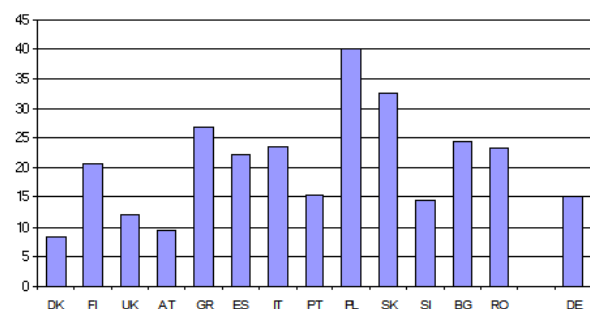
Wer gilt wo warum als 'benachteiligt'? Welche sozial-, arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Konzepte liegen welchem 'policy-mix' in den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten Europas zugrunde? Unterschiedliche Bedeutungen von Benachteiligungen sind in der Regel programmbezogen definiert. Dabei gibt es auf der einen Seite individualisierende Zuschreibungen von Benachteiligung im Sinne von (Sozialisations-) Defiziten in Bezug auf Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit bzw. Arbeitswilligkeit, die dann eher kompensatorische oder 'Workfare'-Maßnahmen rechtfertigen. Auf der anderen Seite werden Benachteiligungen Jugendlicher eher strukturellen Defiziten wie segmentierten Arbeitsmärkten und fehlenden Berufsbildungs- und Wohlfahrtsstrukturen zugeschrieben, wie dies lange Zeit vor allem in südeuropäischen Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit die Regel war.

**Schaubild 1: Frühes Verlassen des Bildungswesens in % 2004 (Eurostat)**



Benachteiligung steht also als Konzept für die ungleiche Verteilung von Partizipationschancen und das Risiko sozialen Ausschlusses in den individuellen Übergangsverläufen von Bildung in Beschäftigung. Versteht man soziale Integration als Wechselspiel zwischen sozialen Strukturen und individuellen Handlungsmöglichkeiten, resultiert auch Benachteiligung aus einem Zusammenspiel von strukturell bedingten Faktoren und individuellen Handlungsweisen.

**Schaubild 2: Jugendarbeitslosenrate in % der 15-24jährigen Erwerbsbevölkerung 2004 (Eurostat)**



Dazu zählen einerseits die mangelhafte Zugänglichkeit und Erreichbarkeit sowie die geringe subjektive Relevanz von verfügbaren Möglichkeiten im Übergang zwischen Schule und Beruf. Andererseits steht strukturellen Mängeln ein individueller Mangel an Ressourcen gegenüber, um Chancen als solche wahrzunehmen. Anstatt auf 'Problemgruppen' und einzelne Übergangsschwellen richtet sich der Blick deshalb auf *Konstellationen von Benachteiligung* wie vor allem Zusammenhänge zwischen

- sozialer Ungleichheit und Bildung,
- Migration und Bildung,
- Geschlecht und Arbeitsmarktsegmentation,
- Erwerbsbeteiligung und regional ungleichen Wirtschaftsdynamiken.

So wie die Entstandardisierung von Übergängen zu einer differenzierten Sichtweise zwingt, so zeigt auch der internationale Vergleich, dass sich scheinbar allgemeingültige Dimensionen von Benachteiligung diversifiziert haben. So gibt es beispielsweise einige Länder (z.B. Dänemark, Rumänien, Slowakei, Vereinigtes Königreich), in denen junge Männer inzwischen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als junge Frauen, während auch der Zusammenhang zwischen Schulabschluss und Arbeitslosigkeit unterschiedlich ist. So sind in Süd- und Südosteuropa AbsolventInnen mit Sekundar- oder Hochschulanschlüssen zu einem höheren Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen als diejenigen, die das Bildungssystem früh verlassen. In Bezug auf den Arbeitsmarkt darf dabei Benachteiligung nicht auf Arbeitslosigkeit reduziert werden, sondern muss auch die Zunahme und Vielfalt prekärer und atypischer Beschäftigungsverhältnisse in den Blick nehmen; eine Entwicklung, die – nicht nur in Südeuropa – auch die höher qualifizierten jungen Frauen und Männer trifft (siehe z.B. Frankreich).

Die Perspektive individualisierende versus strukturbezogene Ansätze ermöglicht auch die analytische Unterscheidung von Maßnahmen gegen das frühzeitige Verlassen des Bildungssystems und gegen Jugendarbeitslosigkeit. Eine quer dazu liegende Dimension ist die Unterscheidung präventiver versus kompensatorischer Maßnahmen.

### Maßnahmen gegen das frühe Verlassen des Bildungssystems

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

- Schulreformen (Dauer und Durchlässigkeit von Bildungsgängen, Ausbau regulärer beruflicher Bildungsgänge, nationale Bildungsrahmen);
- Bildungsgeld (individuell, bedarfsbezogen oder als Kopplung familialer Sozialleistungen an den Schulbesuch der Kinder);
- Beratung (VertrauenslehrerInnen, Schulsozialarbeit, spezialisierte BeraterInnen für alle SchülerInnen);
- Stützunterricht und sonderpädagogische Maßnahmen innerhalb der Regelschule (individualisierte Lehrpläne, zusätzliches Personal, flexible Unterrichtsformen);
- 'Second-Chance'-Schulen bzw. Nachholen von Abschlüssen nachzuholen (in Verbindung mit beruflicher Bildung oder in Abendschulen);
- Anerkennung informeller Kompetenzen (nationale Bildungsrahmen, Zentren zur Feststellung, Anerkennung und Zertifizierung);
- (Berufs)vorbereitende Maßnahmen (persönliche Kompetenzen und Bewerbungstraining, Praktika, Ausbildungsvorbereitungskurse; nur zum Teil auf spätere Ausbildung anrechenbar).

Berücksichtigt man den Zusammenhang zwischen individuellen Bildungsentscheidungen und strukturellen Bedingungen, so erscheint es folgerichtig, dass sich Länder mit niedrigen Quoten oder einer rapiden Abnahme in den letzten Jahren durch eine Koordination von Maßnahmen auszeichnen, in denen Schulreformen mit materiellen Anreizen sowie individueller Beratung und Unterstützung kombiniert sind. Dies gilt vor allem für Dänemark, Slowenien und das Vereinigte Königreich, aber auch für die rumänische 'Strategie für verbesserte Zugangsbedingungen der Roma zu Bildung und Ausbildung'. Griechenland ist insofern ein Ausnahmefall, als es durch primär individualisierende Maßnahmen gelang, die Rate niedriger Bildungsabschlüsse zu halbieren. Eine wesentliche Rolle spielen dabei Abendschulen, die von 6% der 14-24-Jährigen besucht werden.

Schließlich sollte auch noch erwähnt werden, dass in manchen Ländern nach wie vor lernschwache SchülerInnen in Sonderschulen unterrichtet werden, in denen sie entweder keine oder nur gering anerkannte Abschlüsse erwerben (z.B. die Roma in der Slowakei sowie Deutschland, das EU-weit die höchste Sonderschulrate aufweist).

### 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 wird bei den eher individualisierenden Ansätzen begonnen:

- Beratung (berufliche Orientierung von SchulabgängerInnen; zu individuellen Eingliederungsplänen für Arbeitssuchende siehe unten);
- Berufsvorbereitung (Kompensation individueller Defizite zur Erleichterung des Übergangs in reguläre Ausbildung, meist nicht zertifiziert);
- Qualifizierungsprogramme (nicht zertifizierte, teilqualifizierende Maßnahmen zur Vorbereitung auf spezifische Anlern Tätigkeiten);
- Lohnkostenzuschüsse oder Steuererleichterungen für Arbeitgeber, die SchulabgängerInnen bzw. Langzeitarbeitslose einstellen;
- Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten durch Unterstützung von Existenzgründungen und Selbständigkeit, Ausbau des öffentlichen Sektors oder des Dritten Sektors (v.a. 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. Entscheidend ist deshalb, ob Deregulierung durch erwerbsunabhängige soziale Sicherung flankiert wird.

#### Uneindeutige Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik

Die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik zeigt sich durchweg uneindeutiger als die von Maßnahmen gegen das frühzeitige Verlassen des Bildungssystems. So können die meisten Evaluationen keine Aussagen darüber treffen, wie viele MaßnahmeteilnehmerInnen 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 MaßnahmeteilnehmerInnen begrenzten Monitoring. Dies beginnt bereits bei den Daten zu Jugendarbeitslosigkeit selbst. So beziehen sich die meisten zitierten Daten zur Jugendarbeitslosenrate (siehe oben) lediglich auf die 15-24 jährige Erwerbsbevölkerung als Grundgesamtheit. Die wiederum bewegt sich in den untersuchten Ländern zwischen 34% in Italien und Griechenland und 65% in Dänemark, d.h. Länder, in denen effektiv weniger junge Frauen und Männer arbeitslos sind, können dennoch eine

überdurchschnittlich hohe Jugendarbeitslosenrate aufweisen. Die Arbeitslosenstatistik wird damit erst durch die Berücksichtigung des Status der Nicht-Arbeitslosen aufschlussreich; oder sie verdeckt Effekte der Verschiebung hin zu anderen prekären Situationen. So ist in Spanien die Jugendarbeitslosigkeit in den letzten 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 bei 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% (Dänemark, Finnland, Vereinigtes Königreich), bei einer Vielzahl anderer Länder liegt sie dagegen über 50%. Auch hier bleibt jedoch unklar, durch welchen anderen Status der der Jugendarbeitslosigkeit jeweils ersetzt wird.

#### Was heißt 'Erfolg' in der Integration benachteiligter Jugendlicher? Varianten des Trend zur Aktivierung

Was heißt also Erfolg in der Integration benachteiligter Jugendlicher bzw. welche andere Funktionen erfüllt aktive Arbeitsmarktpolitik, wenn es ihr nur bedingt gelingt, Jugendliche tatsächlich in Erwerbsarbeit zu bringen? In den letzten 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. Zentrale Aspekte von Aktivierung sind auf der einen Seite die Absenkung des Niveaus von Sozialleistungen bzw. deren stärkere Koppelung an die Bedingung aktiver Arbeitssuche und Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen. Auf der anderen Seite spielen individuelle Eingliederungsvereinbarungen (Individual Action Plans – IAP) eine zentrale Rolle zur Einflussnahme auf und Kontrolle von individueller Erwerbsorientierung. Auch wenn sich Aktivierung in dieser Hinsicht als allgemeiner Trend darstellen lässt, lassen sich wesentliche Unterschiede zwischen vier Varianten feststellen (siehe Tabelle).

| Typen von Aktivierung                                    | Ansprüche auf Sozialleistungen                           | Ausrichtung von IAP                                 | Langzeitarbeitslosigkeit         |
|--|--|---|----------------------------------|
| Aktivierung als unterstützte Lebensplanung (DK, FI, SI)  | Individuell und universell                               | Ganzheitliche und kontinuierliche Lebensplanung     | Niedrig                          |
| Aktivierung als Workfare (UK)                            | Universell, aber niedrig, hoher Druck, kurze Bezugsdauer | 'Gateway' und Kontrolle                             | Niedrig, aber viele prekäre Jobs |
| Aktivierung als Rekrutierung (AT, ES, PL, PT, SI, SK, D) | Begrenzt (je nach Alter, Erwerbsstatus und Familie)      | Eignungsfeststellung und Rekrutierung für Maßnahmen | Mittel bis hoch                  |
| Aktivierung ohne ausreichende Basis (BG, GR, IT, ROM)    | De facto keine Ansprüche                                 | Geringer Deckungsgrad von IAP                       | Hoch                             |

Aktivierungspolitiken wie sie in Finnland und Dänemark, aber in Ansätzen auch in Slowenien praktiziert werden, sind eingebettet in umfangreiche soziale 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; auch dann, wenn Bildungsentscheidungen stärker durch Persönlichkeitsentwicklung als Arbeitsmarktverwertbarkeit motiviert sind. Die britische Variante setzt dagegen auf hohen Druck auf die Individuen, irgendeine Beschäftigung anzunehmen – mit entsprechend hohen Anteilen von Jugendlichen in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Die Rekrutierungsvariante schließlich will vor allem die Passung zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitsangeboten verbessern. Hauptakteure in dieser Variante sind deshalb auch die Arbeitsverwaltungen. Diese wie auch die vierte Kategorie zeigen, dass Aktivierung sowohl einen universellen Anspruch auf Sozialleistungen als auch ein flächendeckendes Angebot an Berufsberatung bzw. Arbeitsverwaltung voraussetzt. Andernfalls haben viele Jugendliche weder einen Grund noch eine Möglichkeit, sich aktivierenden Maßnahmen auszusetzen.

Versucht man, ausgewählte Länder entsprechend ihrer dominanten Politik- und Aktivierungsansätze auf den Kontinua individualisierend/strukturbezogen sowie präventiv/kompensatorisch zu sortieren, so ergibt sich folgendes Bild:

|                    | kompensatorisch | präventiv   |
|--------------------|-----------------|-------------|
| Individualisierend | SK (AT)         | (PT, UK)    |
| Strukturbezogen    | GR, IT          | DK, SI (FI) |

Diese Zuordnungen spitzen empirische Befunde idealtypisch zu und lassen sich so begründen:

*Individualisierend/kompensatorisch:* Kinder mit Schul-schwierigkeiten werden häufiger in Sonderschulen unterrichtet; Berufsvorbereitungskurse für diejenigen, die beim Übergang in eine Ausbildung scheitern; Aktivierung als Eignungsfeststellung und Rekrutierung.

*Individualisierend/präventiv:* Reformen und Investitionen in den Ausbau und die Flexibilisierung des regulären Bildungswesens; hoher Deckungsgrad von

aktivierenden IAP; Aktivierung als Rekrutierung und Kontrolle.

*Strukturbezogen/kompensatorisch:* hohe Bedeutung von Lohnkostenzuschüssen für die Einstellung Arbeitsloser und die Unterstützung von Selbstständigen; Tendenz zu Deregulierung und Prekarität; keine Basis für Aktivierung.

*Strukturbezogen/präventiv:* Hohe Bedeutung integrativer und durchlässiger Bildungskonzepte; Vorrang von Bildung vor Arbeitsmarktintegration; Aktivierung als Lebensplanung.

Die Frage 'Was heißt Erfolg?' ist damit noch nicht abschließend beantwortet. Vielmehr zeigt sich, dass das vorherrschende Verständnis von Aktivierung als Arbeitsmarktintegration, die wiederum mit sozialer Integration gleichgesetzt wird, die subjektiven Bedürfnisse und Interessen junger Frauen und Männer systematisch und massiv übergeht. Dies wiederum zeigt sich im konstanten bzw. steigenden Anteil der 'Status zero'-Jugendlichen oder der Ausbildungs- und MaßnahmeabbrecherInnen.

Erfolg wird demzufolge sowohl zu eng gefasst als auch zu oberflächlich evaluiert. Gerade mit Blick auf den Aktivierungstrend schlägt die Studie deshalb vor, die Motivation Jugendlicher als Indikator für soziale Integration versus Ausgrenzung einzubeziehen. 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.

Ein grundlegender Erfolgsfaktor für Maßnahmen, die die soziale Integration benachteiligter Jugendlicher bezwecken, ist eine weite Definition von Erfolg, die subjektive Zufriedenheit und biografische Nachhaltigkeit einschließt (siehe auch [IRIS-Newsletter 2/2004](#) sowie [www.iris-egris.de/yoyo](http://www.iris-egris.de/yoyo)).

## Erfolgsfaktoren und Empfehlungen

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?' gilt es festzuhalten, dass gute Maßnahmen nicht umsonst sind. Die Finanzierung bestimmt den Deckungsgrad von Maßnahmen, deren Qualität (z.B. Personal), finanzielle Anreize für die AdressatInnen sowie die Möglichkeit diese gegen prekäre Lebenssituationen abzusichern. Im europäischen Vergleich sticht Dänemark ganz eindeutig heraus: die Ausgaben für Bildung betragen 8% des Bruttosozialprodukts, die für aktive Arbeitsmarktpolitik 1,5%. Die Bildungsausgaben sind deshalb von entscheidender Bedeutung, weil die Beziehung zwischen den Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und Jugendarbeitslosigkeit zu schwach für eindeutige Schlussfolgerungen ist und darüber hinaus in den meisten Ländern keine Differenzierung zwischen allgemeinen und jugendspezifischen Ausgaben möglich ist.

Die Studie erlaubt die Schlussfolgerung, dass Bildungssysteme, die über ein Budget von mindestens 6% des Bruttoinlandsprodukts verfügen, überdurchschnittlich erfolgreich bei der Absicherung unsicherer Übergänge sind.

**Zugänge:** Voraussetzung für die Effektivität von Fördermaßnahmen ist das tatsächliche Erreichen der unterschiedlichen Zielgruppen. Vor allem Jugendliche mit Migrationshintergrund oder Angehörige ausgegrenzter Minderheiten sind in einigen Ländern in Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen unterrepräsentiert. Die Zugänglichkeit von Maßnahmen hängt zum einen von der Breite der Angebote ab, zum anderen von den Bedingungen des Zugangs. Nur offene und flexibel handhabbare Zugangsvoraussetzungen können verhindern, dass Jugendliche von Unterstützung ausgeschlossen werden. Die anhaltend hohen Anteile von Jugendlichen, die das Bildungs- und Ausbildungssystem ohne Qualifikation verlassen und auch nicht nach Unterstützung nachfragen, deuten darauf hin, dass die Unterstützungssysteme nicht nur an strukturelle Grenzen stoßen, sondern auch darunter leiden, dass ein Teil ihrer potenziellen NutzerInnen sie nicht als sinnvolle Perspektiven wahrnehmen.

Um Zugänglichkeit zu garantieren, müssen Maßnahmen quantitativ ausreichend und dezentral organisiert sein. Sie müssen über verlässliche, weiterführende Brücken in andere Sektoren des Übergangssystems verfügen (z.B. durch Anrechenbarkeit) und dürfen nicht als stigmatisierend wahrgenommen werden. Dies wiederum erfordert die Ansiedlung von Unterstützung im regulären Bildungs- und Erwerbssystem anstatt in Sondermaßnahmen.

**Koordination:** Integrierte Förderansätze sind notwendig, um der Vielschichtigkeit der Problemlagen von Jugendlichen im Übergang in die Erwerbsarbeit an-

gemessen Rechnung zu tragen. Lokale und regionale Netzwerke sollten sowohl Institutionen, Sozialpartner, Wohlfahrtsorganisationen als auch die Jugendlichen selbst in die Aushandlung von Bedarfen mit einschließen. Das gegenseitige Vertrauen zwischen lokalen und regionalen Akteuren als Basis aufeinander abgestimmter und ineinander verzahnter Ansätze kann nicht von oben durchgesetzt werden, sondern braucht eine hohe Flexibilität der Förderprogramme, damit es wachsen kann. Dagegen stellt sich im Bereich der Berufsbildung heraus, dass es positive Anreize braucht, um die Anstrengungen der Wirtschaft in diesem Bereich zu verbessern.

Netzwerke müssen von den spezifischen Übergangslagen und Bedürfnissen der Individuen anstatt von den Institutionen aus gedacht und geknüpft werden. Sie müssen daher sowohl flexibel als auch auf Anschlussfähigkeit bedacht sein. Sie müssen Staat, Markt und Zivilgesellschaft und auch die Individuen integrieren; und das über unterschiedliche Politikbereiche hinweg und in einer Balance von Top-down und Bottom-up-Ansätzen.

**Reflexivität:** Der von uns vorgeschlagene Perspektivenwechsel auf 'Konstellationen von Benachteiligung' berücksichtigt, 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.

Institutionelle Reflexivität braucht zum einen Evaluationsmechanismen, die über die üblichen Verbleibs- und Vermittlungsquoten hinaus gehen, die über vielfältige methodische Ansätze in unterschiedliche Praxisebenen eingebaut sind und die auch die subjektive Perspektive der jungen Frauen und Männer mit einbeziehen. Zum anderen ermutigen symmetrische Kommunikationsstrukturen Jugendliche zuzugeben, wenn ein Angebot keine subjektive Relevanz für sie hat und damit den Institutionen ein Feedback aus NutzerInnenperspektive zu geben.

**Empowerment und Anerkennung:** Empowerment als handlungsleitende Maxime setzt an individuellen Ressourcen wie etwa Motivation an. Diese hängen jedoch von der durch die Qualität der angebotenen Erfahrungsräume ausgedrückten Anerkennung und individuellen Wahlmöglichkeiten ab.

Anerkennung kann nicht aus einer defizitorientierten Perspektive gelingen. Nur Partizipation im Sinne von aktivem Einfluss ermöglicht Identifikation und Motivation. Eine aktive Übernahme von Verantwortung für ihre Übergänge setzt die Ausstattung mit Rechten und Ressourcen voraus, die in aktuellen Aktivierungsansätzen erheblich eingeschränkt werden, weil sie Arbeitsmarktintegration auf soziale Integration reduzieren.

## Was kann das deutsche Übergangssystem von Europa lernen?

Die Europäische Union setzt durch die Einführung der Offenen Methode der Koordinierung in unterschiedlichen Politikbereichen auf eine "weiche" Form der Harmonisierung. Diese beruht neben ausgehandelten Zielmarken für einzelne Politikbereiche vor allem auf wechselseitigem Lernen. Wie bereits oben erläutert, setzt das Lernen voneinander sowohl eine intensive Auseinandersetzung mit sozioökonomischen, institutionellen und kulturellen Kontextbedingungen als auch ein Verständnis interkulturellen Lernens voraus, das sich eher an der Hinterfragung bisheriger, für selbstverständlich gehaltener Normalitätsannahmen als an einer 1-zu-1-Übertragung von Maßnahmen orientiert.

Auch wenn sich die Studie nicht auf das deutsche Übergangssystem bezieht, liegt die Frage nahe, was denn Deutschland von europäischen Erfolgsmodellen wie den aktivierenden Ansätzen der nordischen Ländern zur Förderung von benachteiligten Jugendlichen lernen kann.

Zunächst einmal scheint die Übertragung erfolgreicher Modelle wie zum Beispiel der ganzheitlich geprägten "One-stop-shops" in der Beratung von Jugendlichen in Finnland (als Modell für die neuen Job-Center) oder der bildungsoptimistischen Aktivierungspolitik in Dänemark verlockend. Die Erfolgsgeschichte der in den 90er-Jahren rapide gesunkenen Jugendarbeitslosigkeit in Dänemark spricht für sich. Eine solchermaßen direkte 'Übersetzung' von einzelnen Maßnahmen lässt jedoch die Kontextbedingungen außer Acht und unterschlägt, was die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung die Pfadabhängigkeit von wohlfahrtsstaatlichen Regimes nennt. Damit ist die

Verwobenheit von unterschiedlichen gesetzlich geregelten Ansprüchen auf Unterstützung ebenso gemeint wie die Beharrlichkeit von Institutionen und Vorstellungen, was für "normal" gehalten wird. Die Sozialstaatsreformen in Deutschland – zuletzt Hartz IV – erscheinen in diesem Licht als ein unterkomplexer und deshalb problematischer Versuch des Regimewechsels, der strukturelle Probleme wie Konjunktur- und Dienstleistungsschwäche sowie eine fehlende Öffnung des Bildungssystems durch erhöhten Druck auf die Individuen auszugleichen sucht. Die deutsche Politik für benachteiligte Jugendliche und das Verständnis von Aktivierung lassen sich dementsprechend eher der Kategorie 'individualisierend und kompensatorisch' zu ordnen. Anstatt der Konzentration auf berufsvorbereitende Maßnahmen und der Kompensation fehlender Anschlussperspektiven durch die Einführung eines verkappten Niedriglohnsektors (Ein-Euro-Jobs), legen die erfolgreichen Länder – und dazu gehört bei allen Widersprüchen auch das Vereinigte Königreich – nahe, zuallererst reguläre Bildung und Ausbildung auszubauen, durchlässiger zu gestalten und mit flexiblen Hilfen bei individuellem Bedarf auszustatten. Dies setzt jedoch eine deutliche Erhöhung der Bildungsausgaben voraus, die in den letzten Jahren – öffentliche und private Ausgaben zusammengenommen – um die 5,5% des Bruttoinlandsproduktes betragen.

*Den vollständigen Bericht gibt es im Internet unter: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/studies\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/studies_de.htm). Eine deutschsprachige Expertise, die auf der Studie aufbaut, ist in Vorbereitung und wird in Kürze beim Good-Practice-Center des Bundesinstituts für berufliche Bildung zum Herunterladen verfügbar sein: [www.good-practice-center.de](http://www.good-practice-center.de).*

## Ein neues Projekt: Youth – Actor of Social Change (UP2YOUTH)

Ebenfalls einen Bezug zum Europäischen Jugendpakt hat ein neues, von IRIS koordiniertes Forschungsprojekt, das im Rahmen des 6. EU-Forschungsrahmenprogrammes von Mai 2006 bis April 2009 gefördert wird. Unter dem Titel 'Youth – Actor of Social Change' geht es darum, die Handlungsperspektive junger Frauen und Männer im gesellschaftlichen Wandel genauer zu analysieren. Dies bedeutet zum einen, den Einfluss ihrer Entscheidungen und Handlungsstrategien auf den sozialen Wandel zu untersuchen. Zum anderen wird gefragt, inwiefern arbeitsmarkt-, bildungs-, jugend- und sozialpolitische Maßnahmen diese Handlungsperspektiven einschränken oder fördern. Basierend auf der Sekundäranalyse existierender nationaler Untersuchungen wird die übergreifende Fragestellung in Bezug auf folgende Themen vergleichend analysiert:

### Junge Eltern

Welche Anforderungen stellen sich jungen Frauen und Männern in Bezug auf Familiengründung und Elternschaft? Die aktuelle Diskussion um die Geburtenrate zeigt eindrucksvoll die Relevanz individueller Bewältigungsstrategien für den sozialen Wandel. Im Gegensatz zur öffentlichen Mobilisierung und Ideologisierung fragt UP2YOUTH nach den subjektiven Erfahrungen und Orientierungen junger Erwachsener in Bezug auf Eltern-Werden und Eltern-Sein.

### Partizipation

Rückläufige Wahlbeteiligung und Mitgliedschaft junger Frauen und Männer in Organisationen werden häufig als Indiz für Politikverdrossenheit und abnehmenden sozialen Zusammenhalt gewertet. UP2YOUTH untersucht inwieweit verfügbare Parti-

zipationsmöglichkeiten den Interessen und Bedürfnissen Jugendlicher entsprechen, welche Erfahrungen sie darin gesammelt haben, und welche Perspektiven einer Ausweitung von Mit- und Selbstbestimmung auch in harte Politikbereiche bestehen.

### **Übergänge von Jugendlichen aus ethnischen Minderheiten ins Erwerbssystem**

Jugendliche aus ethnischen Minderheiten werden in den meisten EU-Staaten als die am stärksten von Ausgrenzungsrisiken betroffene Gruppe gesehen. Bei aller notwendigen Differenzierung zwischen unterschiedlichen Gruppen und Migrationsdynamiken (Roma, ArbeitsmigrantInnen, Einwanderergruppen aus ehemaligen Kolonien und Spätaussiedler, Flüchtlinge etc.) stellt sich in allen Kontexten die Frage nach dem Verhältnis zwischen kultureller Differenz und sozialer Ungleichheit. UP2YOUTH untersucht vor dem Hintergrund unterschiedlicher Einwanderungsregime so-

wohl, inwieweit Jugendliche aus ethnischen Minderheiten bei der Bewältigung formaler Bildungsanforderungen Unterstützung erfahren, als auch, über welche informellen Kompetenzen sie verfügen, und ob (und wie) diese in den Mehrheitsgesellschaften Anerkennung finden.

An UP2YOUTH sind 17 Partner aus 14 Ländern beteiligt (Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien), die in Arbeitsgruppen an den Teilthemen arbeiten. Anlässlich von zwei thematischen Workshops findet ein Austausch mit VertreterInnen aus Praxis und Politik sowie externen WissenschaftlerInnen zu den Teilthemen statt. Unter [www.up2youth.org](http://www.up2youth.org) entsteht außerdem ein Internetportal, das einen Beitrag zur Vernetzung der europäischen Jugendforschung und Jugendpolitik leisten soll.

## **Neue Veröffentlichungen und Beiträge von IRIS-MitarbeiterInnen**

### **Veröffentlichungen**

Biggart, Andy/Walther, Andreas (2006): Young Adults' Yo-yo Transitions: Struggling for Support between Family and State in Comparative Perspective, in: Leccardi, C. & Ruspini, E. (Hrsg.): A New Youth? Young People, Generations and Family Life, Aldershot: Ashgate, S. 41-62.

Pohl, Axel (2006): Bildungsprozesse in der Jugendarbeit im europäischen Kontext, in: Stiftung SPI, Regiestelle E&C (Hrsg.): Dokumentation des Fachforums: Orte der Bildung im Stadtteil am 18./19.04.2005, Berlin: Stiftung SPI, S. 75-80. Download: [http://www.eundc.de/download/ff\\_orte\\_bildung.pdf](http://www.eundc.de/download/ff_orte_bildung.pdf).

Pohl, Axel/Stauber, Barbara/Walther, Andreas (2006): Zur Bedeutung informeller und partizipativer Lernprozesse für die Übergänge junger Erwachsener in die Arbeit, in: Tully, C. J. (Hrsg.): Lernen in flexibilisierten Welten, Weinheim/München: Juventa, S. 183-201.

Stauber, Barbara/Du Bois-Reymond, Manuela (2006): Familienbeziehungen im Kontext verlängerter Übergänge. Eine intergenerative Studie aus neun europäischen Ländern, ZSE – Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, Jg. 26, 2006, H.2, S. 206-221.

Stauber, Barbara/Kaschuba, Gerrit (2006): Verständigungen über den Subjektbezug in der Jugendhilfeforschung, in: Bitzan, M./Bolay, E./Thiersch, H. (Hrsg.): Die Stimme der Adressaten - Empirische Forschung über Erfahrungen von Mädchen und Jungen mit der Jugendhilfe. Weinheim: Juventa, S. 235-255.

Walther, Andreas (2005): Individualizacija tranzicije mladih v zaposlitev ter ambivalentnost med participacijo in aktivacijo v Evropi, in: Socialna pedagogika, vol. 9, No. 4, S. 371-391 (slowenisch).

Walther, Andreas/Pohl, Axel (2005): Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth. Final Report for the European Commission. Download: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/studies\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/studies_de.htm).

### **Vorträge**

#### **International**

Andreas Walther: Youth, Work and Participation. Contradictions of including a youth perspective into active labour market policies. Vortrag beim informellen Treffen der Jugendminister und Youth Event im Rahmen der österreichischen EU-Präsidentschaft 28.-31.3.2006 in Wien und Bad Ischl.

#### **National**

Barbara Stauber: Innovative Ansätze in der Ausbildung, Vortrag auf der Fachtagung "Neue Wege bei der Eingliederung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Ausbildung und Arbeit", Senatsverwaltung Berlin und Türkischer Bund Berlin-Brandenburg, 4.4.2006 in Berlin.

Barbara Stauber: Forschungszugänge zu jugendkulturellen Selbstinszenierungen, Vortrag auf der Frühjahrstagung der Sektion Jugendsoziologie der DGS "Arbeit, Politik und Vergnügen in Jugendkulturen", 2./3.3.2006 in Ludwigsburg.

Barbara Stauber: "Strong girls should fight", Vortrag auf dem Münchener Fachforum für Mädchenarbeit "Mädchen zwischen Selbstbehauptung und Gewalttätigkeit", 30.5.2006



in München.

### Fortbildungs- und Lehrveranstaltungen

Sarina Ahmed: Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Kompaktseminar im Wintersemester 2005/06 am Institut für Schulpädagogik und Didaktik in den Sozialwissenschaften der Universität Gießen.

Sarina Ahmed: Annäherungen an Jugend: Jugendtheorie, Jugendforschung und Jugend als Lebensaltersgruppe. Hauptseminar im Sommersemester am Institut für Sozialpädagogik und Soziologie der Lebensalter der Universität Kassel.

Sarina Ahmed: Input zu "Perspektiven und Handlungsbedarfen der Fort- und Weiterbildung in der Kinder- und Jugendhilfe". Workshop zur Sondierung der Fort- und Weiterbildung in der Kinder- und Jugendhilfe veranstaltet von der AGJ und dem Jugendhof Vlotho am 16./17. Februar 2006.

Axel Pohl: Migration und Integration im europäischen Kontext, Hauptseminar im Sommersemester 2006 am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Tübingen.

Roberto Priore: "Risikoschüler" – Bildungsbenachteiligung und abweichendes Schülerverhalten als Herausforderung für die Schule, Seminar im Sommersemester 2006 am Institut für Schulpädagogik und Didaktik der Sozialwissenschaften der Universität Gießen.

Roberto Priore (gemeinsam mit Jochen Wissinger): "Schulaversives Verhalten an Hauptschulen – Herausforderung an Schule und Schulpädagogik", Workshop im Rahmen des "Forum Hauptschüler" in der Friedrich-Magnus-Gesamtschule Laubach, am 6.4. 2006.

Barbara Stauber: Methodologie der Geschlechterforschung, Hauptseminar im Sommersemester 2006 am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Tübingen.

Andreas Walther: Jugend und Partizipation: Europäische Perspektiven und lokale Ansätze, Universität Graz, 31.3./1.4. 2006 sowie im Sommersemester an der Universität Tübingen.

Andreas Walther: Misleading trajectories? Integration policies for young people in Europe, Kompaktseminar an der University of Malta, März 2006.

## Impressum



Institut für regionale Innovation  
und Sozialforschung, IRIS e.V.

Fürststraße 3, 72072 Tübingen  
Tel. +49 7071 79520-60, Fax 79520-77

Internet: [www.iris-egris.de](http://www.iris-egris.de), E-Mail: [iris.tue@iris-egris.de](mailto:iris.tue@iris-egris.de)

Autoren dieser Ausgabe:  
Axel Pohl und Andreas Walther

Textsatz: Axel Pohl  
Gesetzt mit dem Open-Source-Satzsystem L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X