



Thematische Studie über politische Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche

Die Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie der EU für Wachstum und Beschäftigung hat gezeigt, dass Jugendliche weniger Nutzen aus Eingliederungs- und aktiven Arbeitsmarktpolitiken gezogen haben als andere Altersgruppen. Im Prozess der sozialen Eingliederung wurden benachteiligte Jugendliche 2003 zu einer Schlüsselpriorität, und der 2005 verabschiedete Europäische Jugendpakt führte eine Querschnittsperspektive zu jugendspezifischen Aspekten ein, wobei eines der Ziele die „Öffnung neuer Beschäftigungspfade für die Jugend“ war. Vor diesem Hintergrund wurde eine Thematische Studie über politische Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche in Auftrag gegeben, um die sozioökonomischen Merkmale benachteiligter Jugendlicher, ihre Hauptprobleme beim Übertritt von der Schule ins Arbeitsleben und die Auswirkungen von Eingliederungs- und aktiven Arbeitsmarktpolitiken zu analysieren und herauszufinden, welche Faktoren über Erfolg oder Misserfolg politischer Maßnahmen entscheiden.

Der Ausschuss für Sozialschutz wählte 10 Mitgliedstaaten und Bewerberländer mit überdurchschnittlich hohen Jugendarbeitslosen- oder Schulabbrecherquoten⁽¹⁾ zur Teilnahme an der Studie aus: Bulgarien, Finnland, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Spanien und das Vereinigte Königreich. Zusätzlich wurden drei gegensätzliche Länder einbezogen: Dänemark diente als Beispiel des nordischen Modells der inklusiven Bildung, Österreich repräsentierte ein Lehrlingsmodell und Slowenien war als erfolgreicher neuer Mitgliedstaat mit dabei. Koordiniert wurde die Studie von Andreas Walther und Axel Pohl vom Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS) in Tübingen (Deutschland) in Zusammenarbeit mit einem Netzwerk von Experten⁽²⁾. Die Analyse basierte auf drei Arten von Daten: nationale Informationen und Daten, europäische statistische Daten, hauptsächlich aus der Eurostat-Arbeitskräfteerhebung (LFS), und Fallstudien zu politischen Maßnahmen, die als gute Praxis gelten. Ein Kernelement der Studie war ein gemeinsamer Validierungsprozess mit politischen Entscheidungsträgern und Stakeholdern im Rahmen nationaler Workshops und während eines europäischen Seminars.

Welches sind Schlüsselstrukturen der Benachteiligung und welche Probleme schafft sie?

In der Regel werden Jugendarbeitslosigkeit und Schulabbruch als Hauptaspekte der sozialen Benachteiligung unter Jugendlichen betrachtet. Schaubild I zeigt, in welchem unterschiedlichem Maße diese Phänomene in den beteiligten Ländern auftreten.

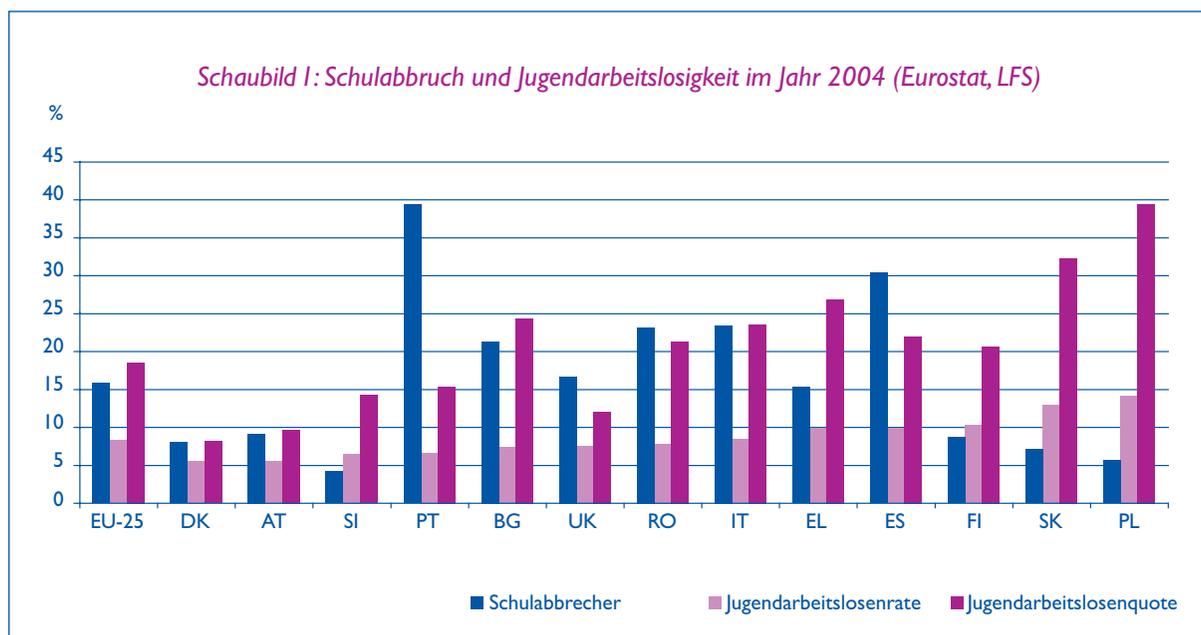
Die Studie beruht auf einem Verständnis von Benachteiligung, nach dem ungleiche Chancen und die Gefahr sozialer Ausgrenzung aus dem Zusammenspiel zwischen einem strukturellen Mangel hinsichtlich der Zugänglichkeit, Handhabbarkeit und Relevanz der Möglichkeiten zum Übertritt ins Berufsleben und einem persönlichen Mangel an Ressourcen hervorgehen. Sie bezieht sich auf *nachteilige Konstellationen* und nicht auf „Problemgruppen“ und vermeidet so das Risiko, dass strukturelle Probleme individualisiert werden.

(1) Nach den Definitionen von Eurostat sind Schulabbrecher 18- bis 24-Jährige, deren Bildungsabschluss nicht über die Sekundarstufe I hinausgeht; *Jugendarbeitslosigkeit* bezieht sich auf arbeitslose Jugendliche, die aktiv einen Job suchen (ob registriert oder nicht). Die Jugendarbeitslosenquote bezieht sich auf den Anteil von Arbeitslosen unter den 15- bis 24-jährigen Arbeitskräften, und die Jugendarbeitslosenrate auf die 15- bis 24-jährige Bevölkerung (www.eu.int/comm/eurostat).

(2) Siyka Kovacheva (Bulgarien), Torben Bechmann Jensen (Dänemark), Ilse Julkunen (Finnland), Penelope Stathakopoulos (Griechenland), Yuri Kazepov (Italien), Mario Steiner (Österreich), Bohdan Jung (Polen), Luis Capucha (Portugal), Octav Marcovici (Rumänien), Ladislav Machacek (Slowakei), Mirjana Ule (Slowenien), Andreu López Blasco (Spanien), Andy Biggart (Vereinigtes Königreich).

Thematische Studie über politische Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche

Schaubild I: Schulabbruch und Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2004 (Eurostat, LFS)



Die Tatsache, dass der Übergang junger Menschen von der Schule ins Erwerbsleben immer unsicherer geworden ist, macht es notwendig, soziale Eingliederung als Ganzes zu sehen anstatt sie auf Arbeitsmarktintegration zu reduzieren. Dies wiederum setzt voraus, dass anerkannte und geförderte „Beschäftigungspfade“ in einer Lebenszyklusperspektive diversifiziert werden.

Die Analyse der verschiedenen nationalen Situationen in der vorliegenden Studie macht deutlich, dass Benachteiligung an mehreren Punkten des Übergangs der Jugendlichen ins Berufsleben zutage tritt. Soziale Ungleichheit und Armut, Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarktlage, geschlechtsspezifische und ethnische Segregation sind die hauptsächlich strukturellen Faktoren, die mit persönlichen Faktoren zusammenspielen und die soziale Eingliederung junger Menschen beeinträchtigen. Auch Einrichtungen wie Schul- und Ausbildungssysteme, Arbeitsämter und Sozialversicherungssysteme können Barrieren schaffen oder die Unsicherheit des Übertritts verstärken, wobei die nachteiligen Konstellationen je nach den unterschiedlichen Kontexten variieren.

Die Quote für Schulabbruch ist in den nordischen Ländern und den neuen mitteleuropäischen Mitgliedsta-

ten Slowenien, Polen und Slowakei niedrig (weniger als 10%). Im Vereinigten Königreich und in Griechenland liegt sie im mittleren Bereich, zwischen 10 und 20%, und in Südeuropa, vor allem in Portugal, Spanien und Italien, sowie im Südosten (Rumänien und Bulgarien) ist sie hoch (über 20%). Die niedrigen Quoten in den nordischen Ländern und in Slowenien hängen mit der geringen sozialen Ungleichheit zusammen, die in Österreich, Polen und der Slowakei um den Durchschnitt liegt. Trotz des selektiven Schulsystems in Österreich können viele Jugendliche durch Lehrlingsausbildung im Rahmen des „dualen Systems“ eingegliedert werden. Die niedrigen Schulabbrecherquoten in Polen und der Slowakei werden durch das augenfällige Missverhältnis zwischen den hauptsächlich an der Schule erworbenen Ausbildungsabschlüssen und der niedrigen Nachfrage eines engen Arbeitsmarkts in Frage gestellt. In ganz Europa stellen junge Männer und Jugendliche aus Migrantenfamilien den höchsten Anteil an Schulabbrechern.

Die Ländergruppen verändern sich, wenn Benachteiligung im Sinne von Jugendarbeitslosigkeit analysiert wird. Erstens besteht ein Unterschied zwischen Österreich, dem Vereinigten Königreich, den nordischen Län-

dern und den neuen Mitgliedstaaten, wo vor allem Schulabbrecher von Arbeitslosigkeit betroffen sind, und den südlichen Ländern sowie Bulgarien und Rumänien, wo die Arbeitslosigkeit nicht vom Bildungsniveau abhängt. Zweitens untersucht die Studie die erkennbaren Unterschiede im Hinblick auf Langzeitarbeitslosigkeit (siehe auch Schaubild 2). Hoch (über 50% der Jugendlichen arbeitslos) ist sie in den neuen Mitgliedstaaten und den Bewerberländern sowie in Italien und Griechenland. In Portugal und Spanien liegt sie im mittleren Bereich (30-50%), und in den nordischen Ländern, in Österreich und dem Vereinigten Königreich ist sie niedrig (unter 30%). Im Gegensatz zu Mittel- und Nordeuropa sind in Südeuropa junge Frauen unter den Arbeitslosen überrepräsentiert.

Soziale Benachteiligung hängt auch mit der *Unsicherheit* zusammen, die aus atypischer Arbeit erwächst und durch niedriges Einkommen und beschränkten Zugang zu sozialer Sicherheit gekennzeichnet ist. Besonders verbreitet sind befristete Arbeitsverträge in Spanien, Polen, Finnland und Slowenien. In den nordischen Ländern werden solche Verträge häufig von den Arbeitnehmern selbst gewählt, doch dies gilt nicht für Süd- und Mitteleuropa, wo sie mit steigenden Armutsquoten zusammenfallen. Teilzeitarbeit ist in Dänemark und dem Vereinigten Königreich oft freiwillig, im Gegensatz zu den süd- und osteuropäischen Ländern. In Griechenland, Italien und auch in Bulgarien und Rumänien wird überdurchschnittlich viel schwarzgearbeitet. Die Zunahme befristeter Verträge ist eine erkennbare Folge des deregulierten Arbeitsmarkteintritts. Dies hat dazu geführt, dass der Anteil der unsicheren beruflichen Laufbahnen und der arbeitenden Armen gestiegen ist. Atypische Arbeit betrifft in erster Linie junge Frauen und Jugendliche aus Migrantenfamilien. Junge Leute, die weder eine Schule besuchen noch eine Ausbildung absolvieren oder einer Arbeit nachgehen, die so genannte „Nullstatus-Gruppe“, sind ganz besonders gefährdet. Mögliche Ursachen sind der beschränkte Anspruch auf Leistungen sowie geringes Vertrauen in Arbeitsämter und andere institutionelle Akteure bzw. schlechte Erfahrungen mit ihnen.

Wie reagieren die politischen Maßnahmen auf diese Situation?

Ein systematischer Überblick über die einschlägigen politischen Maßnahmen muss zunächst zwischen strukturellen und persönlichen Interventionsebenen unterscheiden, um zu vermeiden, dass die Benachteiligung auf persönliche Defizite der Jugendlichen zurückgeführt wird und diese so persönlich dafür verantwortlich gemacht werden. Eine zweite Differenzierungsebene besteht zwischen Präventions- und Kompensationsmaßnahmen. Die Ergebnisse der Studie bestätigen die Hypothese, dass sich das Schwergewicht der Interventionsbereiche – Schule, Ausbildung und aktive Arbeitsmarktpolitik – unter dem Einfluss politischer Konzepte wie etwa lebenslangem Lernen und Aktivierung von standardisierter Regulierung zu mehr Flexibilität und persönlicher Verantwortung verschiebt. Dies bringt mit sich, dass Benachteiligung vor allem auf der persönlichen Ebene angegangen wird und der Unterschied zwischen Präventions- und Kompensationsmaßnahmen zunehmend verschwimmt.

Mit der Schule verbundene Maßnahmen

Unter den Maßnahmen zur *Vorbeugung* gegen Schulabbruch sind zuallererst *Schulreformen* zu nennen. Dabei kann es sich einerseits um Reformen von Lehrplänen handeln, andererseits bemühen sich einige Länder, Schule, Ausbildung und Universität im Allgemeinen inklusiver zu gestalten, indem sie die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungswegen erhöhen (Dänemark, Finnland) und nationale Rahmen für Bildungsabschlüsse entwickeln (Slowenien, Vereinigtes Königreich). Auch *Bildungsbeihilfen* sind offensichtlich ein wirkungsvoller Anreiz für den Verbleib im Bildungssystem (Dänemark, Finnland, Vereinigtes Königreich). In diesen Ländern sind die niedrigen Schulabbrecherquoten darauf zurückzuführen, dass strukturelle und präventive politische Ansätze vorherrschen und darüber hinaus persönliche *Beratung* auf breiter Ebene eingeführt wurde. Unter den anderen Ländern hat vor allem Griechenland einen beachtlichen Rückgang der Zahl

von Schulabbrechern erreicht. Als wichtigste politische Maßnahmen sind hier in erster Linie die Verfügbarkeit kostenloser Nachhilfe und ein breites und zugängliches System von *Schulen der zweiten Chance* zu erwähnen.

Berufsausbildung

Alle Länder bemühen sich, die *berufliche Bildung und Ausbildung (VET)* zu modernisieren und zu verbessern, um die niedrigen Qualifikationsniveaus anzuheben und die Abstimmung auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts zu verbessern. Während einige Länder in kleinem Maßstab *Lehrlingsysteme* eingeführt haben (nur in Portugal und dem Vereinigten Königreich in der oberen Sekundarstufe), zielen andere darauf ab, *die auf der Schule basierende VET* zu modernisieren. Dies schließt in der Praxis Arbeitserfahrungen und die Beteiligung von Arbeitgebern an der Lenkung und Durchführung der Ausbildung (wie in Dänemark) nicht zwangsläufig aus.

Im Gegensatz dazu sind *Vorbereitungs- und vorberufliche Maßnahmen* darauf ausgerichtet, Sozialisierungs- und Lerndefizite zu kompensieren. Da nur in manchen Fällen zertifizierte Bildungsabschlüsse erteilt werden, besteht die Gefahr, dass solche Maßnahmen nichts bewirken und den Jugendlichen lediglich vorübergehend etwas zu tun geben. Zu den Beispielen guter Praxis zählen „Getting Connected“ (Vereinigtes Königreich) und „Produktionsschulen“ (Dänemark), da sie erlauben, durch Experimentieren und Learning by doing Kompetenz aufzubauen, ohne die Jugendlichen auf im Voraus festgelegte Berufswege mit niedrigem Status zu lenken.

Qualifizierungsmaßnahmen unterscheiden sich von VET, da sie vor allem unter dem Gesichtspunkt der Kompensierung durchgeführt werden. Sie werden häufig von Arbeitsämtern gesteuert und führen nicht immer zu regulären Bildungsabschlüssen, sondern beschränken sich auf die Vermittlung von Arbeitserfahrungen und die Schaffung eines bezuschussten Niedriglohn-Jugendarbeitsmarktes (Bulgarien, Griechenland, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Vereinigtes Königreich).

Auch wenn dies ein erster Schritt zur Begründung einer „Ausbildungskultur“ sein kann, ist es notwendig, Qualitätsnormen zu überwachen und zuverlässige Brücken hin zur regulären Arbeit zu bauen. Die Anerkennung informeller Qualifikationen kann einen Mangel an formellen Bildungsabschlüssen ausgleichen und den Zugang zu Fortbildung oder Beschäftigung ermöglichen, wie es z. B. von den portugiesischen „Anerkennungs-, Validierungs- und Zertifizierungszentren“ praktiziert wird.

Im Allgemeinen müssen einschlägige Maßnahmen gewährleisten, dass die Ausbildung Fähigkeiten vermittelt, die sowohl für den einzelnen Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber – nicht nur im Fertigungs-, sondern zunehmend auch im Dienstleistungssektor – relevant sind, und mit Beratung, Arbeitsplatzbeschaffung oder Arbeitserfahrung kombiniert wird.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die politischen Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit haben sich grundlegend verändert; statt auf passive setzt man heute auf aktive Arbeitsmarktpolitiken (AAMP). Daher ist in verschiedenen nationalen Policy-Mixes ein Trend zu *Aktivierung* festzustellen, der Einzelpersonen zur aktiven Jobsuche und zu aktiver Ausbildung anspornt, hauptsächlich durch *Individuelle Aktionspläne (IAP)*. Doch Aktivierung hat verschiedene Formen und Bedeutungen.

Einerseits finden wir nationale Ansätze, bei denen Aktivierung auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt beschränkt ist. Sie beruhen auf externer Motivation, d. h. auf der Einschränkung von Wahlmöglichkeiten und der Einführung von Negativanreizen. In Österreich, Polen, Portugal und Spanien sind die Leistungsansprüche begrenzt, und Jugendliche, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, werden aus dem Register gestrichen. In Bulgarien, Rumänien und der Slowakei wird diese Situation durch den geringen Umfang der IAP noch verschärft. Dies gilt auch für Griechenland und Italien, wo überdies junge Arbeitsuchende nur beschränkten Anspruch auf Leistungen haben. Im Vereinigten Königreich sind Leis-

tungsansprüche universell und Wahlmöglichkeiten im Prinzip verfügbar. Allerdings führt ein auf Strafen beruhender „Workfare“-Aktivierungsansatz dazu, dass viele entweder minderwertige Jobs annehmen oder in der inaktiven Nullstatus-Gruppe verschwinden.

Andererseits gibt es Ansätze, bei denen Aktivierung mit einer breiten Palette von Möglichkeiten in der allgemeinen und beruflichen Bildung oder am Arbeitsplatz verbunden ist, während parallel dazu positive Anreize und persönliche Beratung die interne Motivation erhöhen. In Dänemark wird ein „ganzheitliches System“ angewendet: IAP werden von einer Vielzahl verschiedener Akteure – Schule, Berufsberatungsstellen, Arbeitsämter, Kommunalbehörden und Gemeinden – konzipiert, umgesetzt und koordiniert. Die finnische Aktivierung hingegen setzt auf die Methode einer einzigen Anlaufstelle, in die verschiedene Dienste integriert sind. In Slowenien wird ein ähnlich umfassender Ansatz auf Schulabbrecher und Jugendliche der Nullstatus-Gruppe angewendet, während die allgemeinen Arbeitsmarktpolitiken eher dem beschränkten Aktivierungsmodell entsprechen.

Das umfassendere Modell dürfte Jugendliche eher zur Teilnahme motivieren, doch im Allgemeinen hängt die Wirksamkeit der Aktivierung von den verfügbaren Möglichkeiten zur Weiterentwicklung ab.

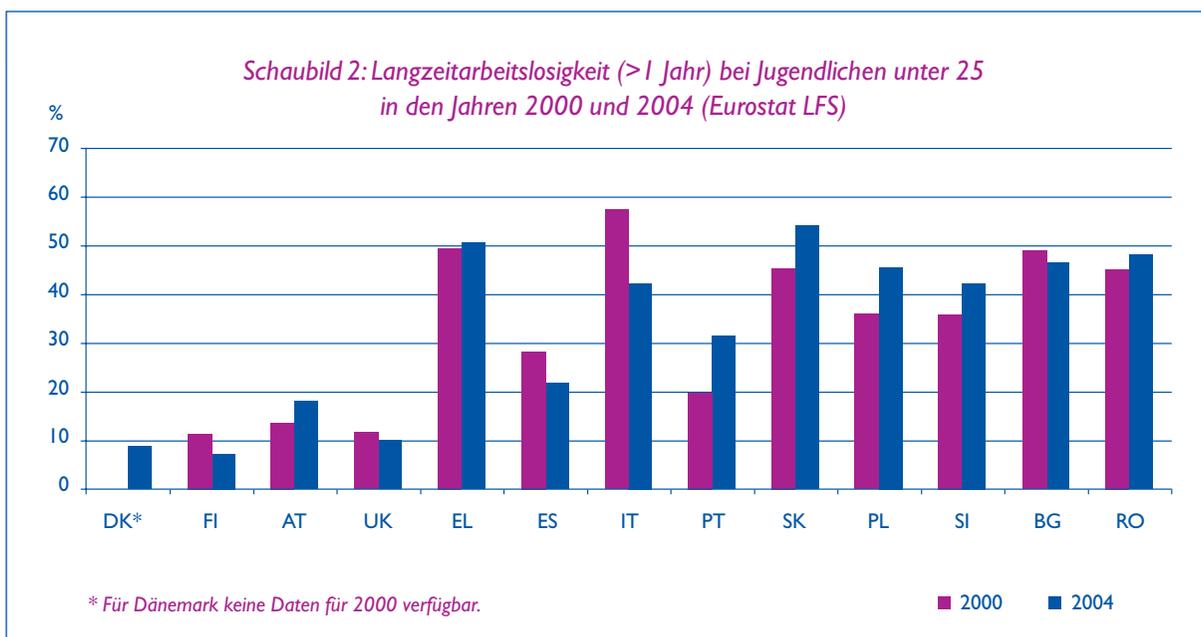
Neben allgemeiner und beruflicher Bildung (siehe oben) sind auch Lohnzuschüsse ein sehr wichtiges Instrument in diesem Bereich. Ein erster Typ, der für Schulabgänger (Jugendliche, die erstmals einen Job suchen), oft von höheren Sekundarschulen oder Hochschulen, bestimmt ist, spielt in Mittel-, Ost- und Südeuropa (und in gewissem Maße im Vereinigten Königreich) eine Schlüsselrolle. Mit dieser Art von Zuschüssen sollen Probleme im Zusammenhang mit Fehlanpassung und alters- und geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegmentierung ausgeglichen werden. Ein zweiter Typ zielt darauf ab, Langzeitarbeitslosen Arbeitserfahrungen zu vermitteln (Dänemark, Finnland, Griechenland, Portugal und Vereinigtes Königreich). Eine negative Begleiterscheinung

von Zuschüssen ist, dass sie reguläre Jobs verdrängen und so zu einer verschleierte Deregulierung des Jugendarbeitsmarktes beitragen können.

Arbeitsplatzbeschaffung zielt darauf ab, den Übertritt von Jugendlichen ins Erwerbsleben von der Arbeitsmarktnachfrage unabhängiger zu machen, indem zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden. Während die Arbeitsbeschaffung im öffentlichen Sektor zurückgeht, werden vor allem in Südeuropa (insbesondere in Griechenland und Italien) immer mehr Programme zur Förderung einer *selbstständigen Tätigkeit* durchgeführt, um die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu überwinden. Arbeitsplatzbeschaffung im Dienstleistungssektor gilt als erfolgreicher Weg, die schwerer zu erreichenden Gruppen und Personen mit Behinderungen, gesundheitlichen oder psychosozialen Problemen einzubeziehen (Dänemark, Finnland, Griechenland, Österreich und Polen). Besonders interessant sind diesbezüglich die italienischen Sozialgenossenschaften.

Die *Deregulierung des Arbeitsmarkteintritts* durch eine Reduzierung des Arbeitsschutzes, die Förderung atypischer Arbeit und teils auch durch bezuschusste Arbeitserfahrungsprogramme wird als Weg betrachtet, den Zugang zu den Arbeitsmärkten zu verbessern. Doch mit Ausnahme einiger Länder, wo dies mit sozialen Rechten gekoppelt wurde (Dänemark, Finnland und Slowenien), geht ein solcher Schritt meist Hand in Hand mit zunehmender Unsicherheit, vor allem im Fall von Portugal und Spanien, wo der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit durch steigende Armutsquoten überschattet wird.

Im Allgemeinen ist es schwierig, die langfristigen Auswirkungen von AAMP auf Jugendarbeitslosigkeit zu beurteilen, da letztere auch durch wirtschaftliche Faktoren beeinflusst wird. Was den Anteil der Langzeitarbeitslosen betrifft, scheinen die Auswirkungen direkter zu sein (siehe Schaubild 2). Bei der Bewertung politischer Maßnahmen wird indes in den meisten Fällen versäumt, auch den Faktoren Rechnung zu tragen, die nicht mit dem Arbeitsmarkt zusammenhängen.



Welche Faktoren bewirken eine nachhaltige soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher?

Die Studie leistet einen Beitrag zu den Zielen des Europäischen Jugendpaktes, indem sie einen auf der Jugend basierenden Ansatz zu Eingliederung und aktiver Arbeitsmarktpolitik vorschlägt, der eine normative und konzeptuelle Ebene, aber auch spezifische Faktoren der Umsetzung und Durchführung politischer Maßnahmen beinhaltet. Nur ein ganzheitlicher Ansatz erlaubt es, den Übertritt der Jugendlichen gemäß einer Lebenszyklusperspektive und Benachteiligung unter dem Aspekt komplexer Konstellationen anstatt persönlicher Mängel anzugehen. Daher ist es erforderlich, im Rahmen einer sektorenübergreifenden Strategie integrierter Übergangspolitiken verschiedene politische Maßnahmen zu koordinieren. Ein solcher Ansatz beginnt bei der Makroebene, da Eingliederungs- und aktive Arbeitsmarktpolitiken nur dann Erfolg haben können, wenn die *Schulsysteme* mit dafür zuständig sind, sowohl die Lebenschancen junger Menschen zu fördern als auch Benachteiligung anzugehen; wenn die *Sozialpolitik* es Familien

ermöglicht, ihre Kinder beim Erwerb von Fähigkeiten und Bildungsabschlüssen zu unterstützen, und wenn die *Wirtschaftspolitik* den Unternehmen im Hinblick auf die soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher gewisse Verpflichtungen auferlegt. Nach dem Weißbuch Jugend der Kommission ist das Prinzip der *Bürgerschaft*, basierend auf den Rechten auf Autonomie, einer angemessenen allgemeinen und beruflichen Bildung, Beschäftigung und aktiven Beteiligung, der Schlüssel zu einem solchen Ansatz. Diese Rechte werden durch den individuellen Anspruch auf Unterstützung gesichert. Wenn Jugendliche an Programmen zur Förderung des Übertritts von der Schule ins Erwerbsleben teilnehmen sollen, muss gewährleistet sein, dass sie in die Politikgestaltung in diesen Bereichen einbezogen und ihnen von den Einrichtungen Verhandlungsrechte erteilt werden.

Was die Umsetzung und Durchführung politischer Maßnahmen anbelangt, entscheiden vor allem die folgenden fünf Faktoren über den Erfolg:

Förderung: Nachhaltige Eingliederungsmaßnahmen erfordern angemessene Fördermittel, um eine hinlängliche Abdeckung zu erreichen, Qualität zu gewährleisten und

finanzielle Anreize zu schaffen. Die Studie zeigt insbesondere, dass Bildungsausgaben ins Gewicht fallen, wenn sie 6 % des BIP übersteigen.

Koordinierung: Das Mainstreaming von Jugendfragen erfordert Koordinierung zwischen verschiedenen Politikebenen und zwischen Staat, Markt und Bürgergesellschaft. Diesbezüglich ist die Zusammenarbeit mit Jugendorganisationen oder Gewerkschaften von höchster Bedeutung. Wichtig ist auch, Jugendlichen eine Stimme zu geben und ihnen Möglichkeiten für informelles Lernen zu bieten. Im Übrigen hängt der Erfolg der Ausbildungspolitik auch von der Mitwirkung von Wirtschaftsakteuren ab. Effektive Koordinierung setzt Flexibilität sowohl auf der politischen Ebene als auch im Rahmen der Maßnahmen voraus.

Zugang: Eingliederungs- und aktive Arbeitsmarktpolitiken sind nur wirksam, wenn sie ihre Zielgruppen auch erreichen. Der Zugang hängt in erster Linie von der Verbreitung und Förderung der Maßnahmen ab. Zweitens muss er flexibel und darf nicht an Bedingungen geknüpft sein, da dies hilft, sicherzustellen, dass betroffene Personen nicht wegen bürokratischer Hürden weiterhin außen vor bleiben. Drittens ist er auf Antidiskriminierungsmaßnahmen angewiesen, die Jugendlichen aus Migrantenfamilien und Minderheitengruppen sowie jungen Frauen in einer Situation, in der Jugendliche insgesamt offenbar weniger Nutzen aus AAMP ziehen als Erwachsene, ein Instrument in die Hand geben, um besseren Zugang und hochwertigere Dienstleistungen verlangen zu können. Nicht zuletzt sollte eingeräumt werden, dass das Phänomen der Nullstatus-Gruppe darauf schließen lässt, dass Beschränkungen des Zugangs nicht nur strukturelle und administrative Probleme darstellen, sondern auch damit zusammenhängen, dass die potenziellen Teilnehmer Sinn und Wert der Maßnahmen nicht erkennen (Stigmatisierungseffekt).

Reflexivität: Wenn die Umsetzung und Durchführung politischer Maßnahmen mehr Flexibilität erfordert, impliziert dies auch verschiedene Prozesse und Verfahren, um die Auswirkungen und Begleiterscheinungen in jedem einzelnen Fall aufzuzeigen. Beobachtung und Ex-post-Bewertung müssen durch umfassende Evaluierungsmechanismen – die qualitative und Längsschnittelemente beinhalten, welche in die alltägliche Praxis integriert sind und Jugendliche einbeziehen – auf institutionelle Reflexivität ausgedehnt werden.

Mitgestaltungsmacht: Die persönliche Motivation der Jugendlichen setzt voraus, dass sie den einschlägigen Einrichtungen und Berufspraktikern vertrauen, dass es Räume für eigenes Experimentieren gibt, dass (informelle) Lernmethoden von individuellen Stärken und Interessen ausgehen, anstatt sich auf die Kompensierung persönlicher Schwächen zu konzentrieren, und – besonders wichtig! – dass sie Wahlmöglichkeiten haben. Mitgestaltungsmacht kann sich folglich nicht darauf beschränken, Jugendliche in jede beliebige Art von Maßnahmen einzubeziehen, sondern impliziert, dass sie mit den Rechten und Mitteln ausgestattet werden, die sie in die Lage versetzen, selbst Verantwortung für ihren Übertritt ins Erwerbsleben zu übernehmen.

Obwohl die Studie die Tatsache, dass der länderübergreifenden Übertragbarkeit guter Praxis klare Grenzen gesetzt sind, keineswegs außer Acht lässt, zeigt sie doch, dass gegenseitige Lernprozesse einen Raum schaffen können, in dem nationale Politiken durch alternative Modelle beeinflusst und dort, wo die Ergebnisse zu wünschen übrig lassen, auch in Frage gestellt werden. Gegenseitiges Lernen kann sogar noch effektiver werden, wenn es nicht nur top-down organisiert wird, sondern auch lokale und private Akteure und NRO einbezieht.



Für weitere Informationen

Der Bericht dieser Studie umfasst einen Anhang mit Länderberichten und Beschreibungen von als „gute Praxis“ erkannten Maßnahmen. Sie finden ihn auf der EU-Website Soziale Eingliederung:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/studies_de.htm

Der Inhalt dieser Veröffentlichung spiegelt nicht unbedingt die Meinung oder Haltung der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission wider.