

Projektbericht
Research Report

Disadvantaged Youth: Austria
Nationaler Bericht über
benachteiligte Jugendliche
und politische Strategien
im europäischen Vergleich

Mario Steiner

Projektbericht
Research Report

Disadvantaged Youth: Austria

Nationaler Bericht über
benachteiligte Jugendliche
und politische Strategien
im europäischen Vergleich

Mario Steiner

unter Mitarbeit von:

Reingard Spannring, Michaela Egger-Steiner,
Margot Erkingler & Nina Tröger

Nationaler Bericht zur europäischen Vergleichsstudie:
,Thematic Study on Disadvantaged Youth'
Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, DG Employment

Internationale Projektleitung:
Dr. Andreas Walther, Institut für regionale Innovation und
Sozialforschung (IRIS), Tübingen

Juli 2005

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

eQUIHS
Employment · Qualification · Innovation

Contact:

Mag. Mario Steiner
☎: +43/1/599 91-219
Email: msteiner@ihs.ac.at

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG	6
1. BENACHTEILIGTE JUGENDLICHE IN EUROPA	7
1.1. FORMEN DER BENACHTEILIGUNG	7
1.2. INTERVENTIONSSTRATEGIEN	13
1.3. SCHLUSSFOLGERUNGEN: JUGENDMAINSTREAMING	21
2. BENACHTEILIGTE JUGENDLICHE IN ÖSTERREICH	22
2.1. PROBLEMAUSMAß	22
2.2. ERKLÄRUNGSANSÄTZE FÜR DIE POSITIONIERUNG ÖSTERREICHS	24
2.2.1. ANALYSE DER STRUKTURELLEN RAHMENBEDINGUNGEN	24
2.2.2. ERKLÄRUNGSANSÄTZE AUS AKTEURSSICHT	25
2.3. SPEZIFISCHE HERAUSFORDERUNGEN	26
2.3.1. EMPIRISCHE BEFUNDE	26
2.3.2. PROBLEMSICHT DER AKTEURE	28
2.4. INTERVENTIONSSTRATEGIEN UND MAßNAHMEN	30
2.4.1. ANALYSE DER INTERVENTIONSSTRATEGIEN	30
2.4.2. INTERVENTIONSSTRATEGIEN AUS SICHT DER AKTEURE	32
2.4.3. EMPFEHLUNGEN FÜR INTERVENTIONSSTRATEGIEN UND MAßNAHMEN	35

Einführung

Der hier vorliegende Österreichbericht ist Teil einer europäischen Vergleichsstudie über die verschiedenen Problemsituationen und nationalen Interventionsstrategien im Zusammenhang mit benachteiligten Jugendlichen. Im Zentrum dieser europaweiten Studie stehen vier Fragestellungen:

- Welche sozioökonomischen Merkmale weisen benachteiligte Jugendliche auf?
- Welche Probleme zeigen sich beim Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung?
- Welche Auswirkungen auf die soziale Eingliederung haben Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik?
- Welches sind die Erfolgsfaktoren von Strategien zur sozialen Eingliederung?

Querschnittsfragen betreffen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie die Transferierbarkeit erfolgreicher Interventionsstrategien im Vergleich zwischen Österreich, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien und Großbritannien. Den Kontext dieser Studie bildet die Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie sowie der ‚Europäische Pakt für die Jugend‘, dessen Ziel die Integration junger Menschen durch die Erhöhung der Beschäftigungsquoten und durch die Reduzierung vorzeitigen Bildungsabbruchs darstellt.

Der Bericht besteht aus zwei Teilen. Der erste Abschnitt ist den vergleichenden Ergebnissen auf europäischer Ebene gewidmet, deren Basis Labour-Force-Survey Daten aus dem Jahr 2004 sowie standardisierte Fragebögen zum Thema benachteiligter Jugendlicher darstellen, die von den jeweiligen nationalen ExpertInnen und zugleich ProjektmitarbeiterInnen beantwortet wurden.

Der zweite Abschnitt ist der spezifischen Situation in Österreich gewidmet. Hierin werden einerseits die Problemsituation in Österreich sowie die darauf abzielenden Interventionsstrategien dargestellt und wird andererseits versucht die nationalen Spezifika im Vergleich zum europäischen Kontext herauszuarbeiten. Sowohl für die Problemsituation als auch die Interventionsstrategien erfolgt zunächst eine Darstellung empirischer Befunde sowie eine Analyse der Rahmenbedingungen als auch eine Darstellung der jeweiligen Thematik aus der Sicht relevanter Akteure im Interventionsbereich benachteiligter Jugendlicher. Die Sicht der Akteure wurde im Rahmen eines Diskussionsworkshops mit ExpertInnen zur Thematik aus den Reihen des Arbeitsmarktservice Österreich, des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, des Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen, der Kammer für Arbeiter und Angestellte, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, des Stadtschulrates für Wien, der Vereinigung Österreichischer Industrieller und der Wirtschaftskammer Österreich erhoben. Die Ausführungen zur spezifischen Situation in Österreich werden durch Empfehlungen für Maßnahmen und Strategien, die auf den vorangegangenen Ausführungen basieren, abgeschlossen.

Diese Empfehlungen sind ein Grundstein für die übergeordnete Zielsetzung des Gesamtprojekts auf europäischer Ebene, nämlich Empfehlungen an die Europäische Kommission zu formulieren, durch welche Maßnahmen die in Lissabon formulierten Benchmarks (z.B. Quote von Early School Leavers unter 10%) bis 2010 erreicht werden könnten.

1. Benachteiligte Jugendliche in Europa

Die Ausführungen im Rahmen des ersten Kapitels wurden von den internationalen Koordinatoren des Gesamtprojekts (Ansprechpartner: Dr. Andreas Walther, Institut für regionale Innovation und Sozialforschung, Tübingen) verfasst und für diesen nationalen Bericht nur aus dem Englischen übersetzt.

In diesem Abschnitt werden zunächst Formen und Faktoren der Benachteiligung herausgearbeitet und anschließend politische Interventionsstrategien in einer vergleichenden Perspektive diskutiert.

1.1. Formen der Benachteiligung

In Hinblick auf das vorzeitige Ausscheiden aus dem Schulsystem und die Jugendarbeitslosigkeit wird Benachteiligung von Jugendlichen übereinstimmend in zwei idealtypische Konzepte gefasst, die quer über die europäischen Systeme des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt reichen:

- „Jugendliche sind arbeitslos, weil sie benachteiligt sind“: Der Fokus liegt auf den individuellen Defiziten (Fähigkeiten oder Arbeitsmoral) und steht überwiegend im Kontext von niedriger Arbeitslosigkeit (Nordeuropa) und mehr oder weniger strukturierten Systemen des Übergangs. Dieser Ansatz stimmt mit dem Ansatz der EU Arbeitsmarktpolitik überein.
- „Jugendliche sind benachteiligt, weil sie arbeitslos sind“: Der Fokus liegt auf der Struktur der Segmentierung in der Aus- und Berufsbildung sowie am Arbeitsmarkt. Diese Konstellation ist vorwiegend in Süd-, Zentral- und Osteuropa in Folge einer Nichtübereinstimmung zwischen Qualifikationsangebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt und im Zusammenhang mit hoher Jugendarbeitslosigkeit anzutreffen. In diesen Ländern besteht durch die EU-Politik ein Trend zu einem individualisierten Ansatz.

In dieser Studie versuchen wir die Unterscheidung zwischen individuellen und strukturbezogenen Ansätzen zu erhalten. Fokussiert werden weniger Problemgruppen, als Formen von Benachteiligung: Die Interaktion zwischen sozioökonomischen, institutionellen und individuellen Faktoren. Es wird auch zwischen verursachenden Indikatoren und Konsequenzen von Benachteiligung unterschieden, obwohl diese Unterscheidung oft verschwimmt: Ein Fehlen an Ressourcen mag zu Bewältigungsstrategien führen, die soziale Integration und Mobilität untergraben.

„Benachteiligung“ steht im Zusammenhang mit sozialer Ungleichheit der Lebenschancen. Traditionell wurde dies primär durch sozioökonomische Faktoren wie Einkommen, Beschäftigung und Ausbildungsstand gemessen und in Verbindung mit dem „Klassenbegriff“ gebracht. Bestehende Forschungsergebnisse zeigen in allen Ländern, dass ein direkter Einfluss eines niedrigen sozioökonomischen Status auf die Schulerfolge von Jugendlichen besteht. Während zu Kompetenzentwicklung vergleichbare Daten vorliegen (OECD, 2001; 2004), gilt dies nicht für den Qualifikationsgrad, mit dem Jugendliche das Bildungssystem verlassen. Wenn man den individuellen Faktor des frühzeitigen Schulaustritts (Rate der 18-24 Jährigen mit höchstens einem Abschluss auf ISCED Level 2, Pflichtschulabschluss) mit dem sozio-ökonomischen Faktor für soziale Ungleichheit (Gini Koeffizient von 2001, EUROSTAT), den institutionellen Faktor der Selektivität versus der Durchlässigkeit des Bildungssystems (individuelle Wahl versus Verteilung auf Grundlage von Noten und privaten Investitionen) sowie die Verknüpfung zwischen der Berufsbildung und dem Arbeitsmarkt in Beziehung setzt, dann wird eine Unterscheidung von vier Ländergruppen erkennbar:

- „*Integrative Ausbildung*“ (DK, FI, SI): niedrige Drop Out Rate (über 90% erreichen einen Abschluss über dem Pflichtschulabschluss); soziale Ungleichheit ist unter dem EU Durchschnitt, Gesamtschulsystem, Berufsbildung erfolgt hauptsächlich durch Schulen, ist aber mit dem Arbeitsmarkt verknüpft; nur schwacher Effekt durch einen geringen Bildungsgrad der Eltern.
- „*Auseinanderfallen von Qualifikationsangebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt*“ verbunden mit unterschiedlichen Ebenen des vorzeitigen Schulaustritts:
 - o Großer Anteil an Drop Out (BG, GR, IT, PT, RO, ES): hauptsächlich Gesamtschule, Berufsbildung hauptsächlich in Schulen, aber nicht auf den Arbeitsmarkt abgestimmt, mittlere (BG, IT, RO) bis hohe (GR, PT, ES) soziale Ungleichheit, signifikanter Einfluss des elterlichen Bildungsstandes;
 - o Niedriger Anteil an Drop Out (PL, SK): Gesamtschule, Berufsbildung hauptsächlich schulisch und nicht auf den Arbeitsmarkt abgestimmt, mittlere soziale Ungleichheit, schwacher Effekt des elterlichen Bildungsstandes.
- „*Flexible Ausbildung*“ (UK): Mittlerer Anteil an Schulabbrechern, meist Gesamtschule, Berufsbildung hauptsächlich durch Schulen jedoch mit Anpassung an die wechselnden Anforderungen des Arbeitsmarktes, hohe soziale Ungleichheit, starker Einfluss des elterlichen Bildungsstandes.
- „*Standardisierte Verteilung*“ (AT): Niedriger Anteil an Dropouts, selektives Schulsystem, ein Gutteil der Berufsbildung findet im Rahmen von Unternehmen und insgesamt mit starkem Bezug zum Arbeitsmarkt statt, mittlere soziale Ungleichheit, signifikante Effekte des elterlichen Bildungsstandes.

Geschlecht ist ein starker Faktor sowohl hinsichtlich des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Bildungssystem als auch hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit.

- In allen Ländern erreichen Mädchen höhere Bildungsniveaus als Burschen und Mädchen sind innerhalb der Dropouts unterrepräsentiert. Die größten Unterschiede sind in den südeuropäischen Ländern zu verzeichnen, in denen viele jugendliche Männer die Ausbildung für niedrig qualifizierte Arbeiten verlassen, häufig in informellen Wirtschaftssektoren.
- Hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit können aus einer Gender-Perspektive drei Formen identifiziert werden:
 - o Hoher Anteil an Frauen an der Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Osteuropa;
 - o Hoher Anteil an Männern an der Jugendarbeitslosigkeit in Nordeuropa (insbesondere UK);
 - o In Österreich halten sich die Geschlechter hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit mehr oder minder die Waage.

Die Beschäftigungsquote von Frauen ist in allen Ländern niedriger als die der Männer (der Unterschied in den nordischen Staaten ist minimal). Zur Erklärung dafür sind sowohl sozio-ökonomische als auch institutionelle und individuelle Faktoren zu berücksichtigen. Die wichtigsten sozio-ökonomischen Faktoren hierfür sind die gesamte Arbeitsmarktlage sowie die Bedeutung des öffentlichen und privaten Dienstleistungssektors. Institutionelle Faktoren sind Regulationsmechanismen in der Arbeitswelt, die (männliche) ‚Brotverdiener‘ oder Alleinstehende bevorzugen sowie die Verfügbarkeit von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen. Ein individueller Faktor ist die geschlechtsspezifische Lebens- und Karriereplanung. Ein quer über alle Länder verlaufender kultureller Faktor ist das Vorhandensein unterschiedlicher religiöser Werte.

Eine weitere Kategorie der Benachteiligung bezieht sich auf die Bandbreite im Zusammenhang mit *Migration, Rasse und ethnischer Herkunft*. Dabei sind folgende Unterscheidungen in Europa anzutreffen

- Zweite und dritte Generation von Immigranten (AT, DK)
- Neue Phänomene von Arbeitsimmigration (IT, ES)
- Bürger von früheren Kolonien und zurückgekehrte Bürger (GR, PT, UK)
- Flüchtlinge und AsylwerberInnen (in allen Ländern, insbesondere UK und FI)
- Traditionelle ethnische Minderheiten wie Roma (GB, GR, PL, PT, RO, SK, SI)

Häufig korreliert die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minorität mit einem niedrigen sozio-ökonomischen Status und wird durch geringere Schulerfolge begleitet (gilt nur bedingt für Auswanderer von früheren britischen Kolonien). Jedenfalls gibt es klare institutionelle Unterschiede zwischen den Schulsystemen, wie sie mit dieser Vielfalt umgehen (OECD, 2004).

Dies gilt auch für unterschiedliche Immigrations- und Siedlungspolitiken. Flüchtlinge, AsylwerberInnen und neue ArbeitsimmigrantInnen erwartet eine Dequalifizierung, da die in den Heimatländern erworbenen Abschlüsse in den Aufnahmeländern nicht anerkannt werden. Individuelle Faktoren sind zum einen diskriminierende Rekrutierungspraktiken von ArbeitgeberInnen und zum anderen lehnen die Angehörigen von Minderheiten Integrationserfordernisse als Reaktion auf ihre Chancenungleichheit oft ab.

Region ist ein eindeutig struktureller Faktor der Benachteiligung. Ein Aspekt dabei ist das Stadt-Land-Gefälle (FI, GR, PT, PL, RO). Darüber hinaus sind Phänomene von multiplen Benachteiligungen in bestimmten Teilen von größeren Städten (insbesondere in FI, PT, UK) zu finden. Häufig resultieren Unterschiede aus historisch gewachsenen Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie (IT, ES, SK) oder aus Deindustrialisierung (BG, PL, RO, UK). Dies steht in enger Beziehung zum größeren ökonomischen Kontext, der die aktuelle Beschäftigungsnachfrage beeinflusst. In dieser Hinsicht gibt es einige Länder, die

- ein überdurchschnittliches Wachstum des BIP und der Arbeitsproduktivität aufweisen, das sich in überdurchschnittlichem Beschäftigungszuwachs bei geringen Gesamtbeschäftigungszahlen niederschlägt: BG, GR, RO, SK (minimal überdurchschnittliches Wachstum) und ES (hoher Anteil an atypischen Arbeitsformen);
- ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum (BIP) und Wachstum der Arbeitsproduktivität bei nur durchschnittlichem oder minimalem Beschäftigungszuwachs und bei insgesamt hohem Beschäftigungsstand aufweisen: DK, FI, PL und UK (beträchtlicher Anteil an atypischen Arbeitsformen);
- ein unterdurchschnittliches Wachstum des BIP, der Arbeitsproduktivität und der Beschäftigung aufweisen: AT, PT (beide bei hohem Beschäftigungsstand) und IT (bei niedrigem Beschäftigungsstand).

Bei der Betrachtung der Formen und Phänomene der Benachteiligung ist größte Aufmerksamkeit auf die Jugendarbeitslosigkeit zu richten. Die Jugendarbeitslosenquote (Anteil arbeitsloser Jugendlicher am 15-24jährigen Arbeitskräftepotential) variiert zwischen 7% in AT und 41% in PL mit einem EU-Durchschnitt von 18,3%. Der Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der Gesamtpopulation der 15-24 Jährigen variiert zwischen 4% in AT und 14,1% in PL mit einem EU-Durchschnitt von 8,1%. Jedenfalls bedarf die Interpretation dieser Muster der Jugendarbeitslosigkeit folgender Differenzierungen:

- Das *Qualifikationsniveau* der arbeitslosen Jugendlichen: Dem Paradigma der individualisierten Benachteiligung folgend sind jene mit den geringsten Qualifikationen am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenrate von Dropouts unterscheiden sich in den einzelnen Ländern auf folgende Weise:
 - o Vergleichbar zur Gesamtjugendarbeitslosigkeit: DK, IT, PL
 - o Höher als die Gesamtjugendarbeitslosigkeit: AT, BG, FI, SK (60%) und UK

- Niedriger als die Gesamtjugendarbeitslosigkeit: GR.
- Die *Dauer der Arbeitslosigkeit* hängt mit Faktoren wie Jobmobilität, der Effektivität von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Jugendliche so schnell wie möglich einbindet, sowie der gesamten Arbeitsmarktsituation (keine Daten für DK) zusammen:
 - In FI und UK sind nur 12% länger als ein Jahr arbeitslos
 - In AT, PT und ES sind ca. 20% länger als ein Jahr arbeitslos
 - In BG, GR, IT, PL, RO, SK und SI sind zwischen 40 und 60% länger als ein Jahr arbeitslos (abgesehen von einer hohen Gesamtarbeitslosigkeit (außer in SI) besteht hier eine Nichtübereinstimmung zwischen der Aus- und Berufsbildung und dem Arbeitsmarkt).
- Die *Erfassung von Arbeitslosigkeit*: Ein schwer zu analysierendes Problem ist das Verhältnis zwischen registrierten und nicht registrierten arbeitslosen Jugendlichen oder jenen, die weder in Aus- oder Berufsbildung noch in Arbeit noch beim Arbeitsmarktservice erfasst sind. Ein Weg zumindest vage Schätzungen zu erhalten ist der Vergleich der absoluten Zahlen der registrierten arbeitslosen Jugendlichen mit der EU-Arbeitskräfteerhebung (LFS):
 - Es gibt mehr registrierte Arbeitslose als im LFS in IT (12%) und SI (40%)
 - Die LFS-Daten überschreiten die gemeldeten Arbeitslosenzahlen zwischen 2 und 11% in GR, PL, BG;
 - Die LFS-Daten überschreiten die gemeldeten Arbeitslosenzahlen zwischen 25-35% in AT, PT, RO und SK;
 - Die LFS-Daten überschreiten die gemeldeten Arbeitslosenzahlen um ca. 50% in DK, ES und UK.

Diese Unterschiede sind schwer zu interpretieren, da der Anspruch auf Sozialleistungen damit nicht korrespondiert (genereller Anspruch in DK, FI, UK; bedingter Anspruch in AT, BG, ES, PL, PT, RO, SI, SK, gar nicht in GR und IT) und deshalb nicht zur Erklärung herangezogen werden kann, noch dazu, wo alle Kontextuntersuchungen zeigen, dass Jugendliche der Effektivität und Fairness von Arbeitsmarktserviceeinrichtungen oft misstrauen.

Benachteiligung zeigt sich nicht nur in der Jugendarbeitslosigkeit, sondern auch in Form von unsicheren Berufskarrieren:

- Festanstellungen sind kaum (unter 20%) in UK, SK, BG, RO, in mittlerem Ausmaß (30-40%) in AT, DK, GR, IT, PT und in hohem Ausmaß in ES, FI, SI, PL anzutreffen;

- Teilzeitarbeit ist gering (unter 20%) in AT, BG, ES, GR, IT, PT, RO, SK, in mittlerem Ausmaß anzutreffen (20-30%) in PL und SI und in hohem Ausmaß (30-60%) in DK, FI und UK zu finden.

Tendenziell sind atypischen Beschäftigungsverhältnisse insofern gefährlich, als das damit verbundene niedrige Einkommensniveau die Mobilitätsmöglichkeiten reduziert sowie den Zugang zu sozialer Sicherheit beschränkt oder unmöglich macht. Jedenfalls variiert das Ausmaß von Unsicherheit oder Sicherheit von atypischen Arbeitsformen stark, nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der einzelnen Länder im Zusammenhang mit den Wirtschaftssektoren und den Regelungen für atypische Arbeitsformen (z.B. Mindesteinkommen oder Gesetze für Teilzeitarbeit). Zwei weitere Formen von Arbeit verdienen Aufmerksamkeit:

- *Informelle Arbeit* steht oft im Zusammenhang mit nicht gemeldeter Arbeit oder Schwarzarbeit, die auch kriminelle Aktivitäten einschließt. Jedenfalls kann argumentiert werden, dass Hausarbeit, Mithilfe im Familienunternehmen oder ehrenamtliche Tätigkeit (insbesondere dort, wo der soziale bzw. dritte Sektor immer stärker die Aufgabe öffentlicher Sozialleistungen übernimmt) dem hinzuzurechnen sind. Am bedeutendsten sind:
 - o Ungemeldete Arbeit (z.B. vertragslos) insbesondere in BG, GR, IT, PL, PT, RO;
 - o Schwarzarbeit/Kriminelle Aktivitäten (Subkulturen) insbesondere in FI, IT, PT, UK;
 - o Familien- und häusliche Arbeit (vor allem durch Frauen) insbesondere in BG, GR, PL, PT, RO;
 - o Ehrenamtliche Arbeit in der sozialen Wirtschaft insbesondere in ES, IT, PL.

In manchen Ländern sind die meisten oder alle Formen der informellen Arbeit relevant (insbesondere in IT) während in anderen Ländern (z.B. AT) dies nur zu einem geringen Teil zutrifft und/oder auf ethnische Minderheiten beschränkt ist. Ob nun die informelle Arbeit entweder die Risiken der Ausgrenzung verstärkt oder einen Zugang zu regulärer Arbeit darstellt ist vorzugsweise abhängig vom Bildungsgrad und vom regionalen Arbeitsmarkt.

- *Selbständigkeit* nimmt zu, steht aber auch auf der Agenda der Arbeitsmarktpolitik als Weg zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Obwohl es notwendig erscheint, unterschiedliche Formen der Selbständigkeit zu unterscheiden (einschließlich versteckter Formen eigentlich abhängiger Beschäftigung) sind die Anteile der Selbständigkeit unter 15-24 Jährigen niedrig (unter 2% der 15-24jährigen arbeitenden Jugendlichen) in AT und FI, mittel (2-4%) in SI, SK, PL, ES und UK und hoch (5-7%) in GR und IT.

Letztlich sind die Konsequenzen von Benachteiligungen für das weitere Lebensumfeld der Jugendlichen zu betrachten. Zwei Schlüsselaspekte scheinen in dieser Hinsicht wichtig zu sein:

- *Armut* resultiert aus fehlendem oder geringem Einkommen. In der EU-25 leben 15% der 16-24 Jährigen mit 60% des mittleren verfügbaren Einkommens des Landes (nach Sozialleistungen) und damit an oder unter der Armutsgrenze. Das Bild teilt sich in Länder mit höherem Anteil an Jugendlichen an der Armutsgrenze in PL, RO, UK, PT, IT, ES, GR und SK (von 17 bis 21%) und geringerem Anteil in SI, FI, DK, AT und BG (von 10-13%; Zahlen für 2003, außer für PL, SI, BG, RO 2002 und IT und EU-25 2001). Übergreifende Strukturen sozialer Ungleichheit sind genauso relevant dafür wie der Zugang zu und die Abdeckungsbreite durch Sozialleistungen.

Multiple Benachteiligung hängt mit Lebensbedingungen zusammen, die durch eine Vielfalt von Risiken und Schwierigkeiten in unterschiedlichen Lebensbereichen charakterisiert sind. Der Übergang von der Ausbildung in die Berufstätigkeit wird durch eine Reihe von Problemen erschwert, die mit Familie (entweder mit der Herkunftsfamilie oder der eigenen Elternschaft, z.B. Teenagerschwangerschaft), Wohnen (oder Wohnungslosigkeit), Kriminalität, Drogenkonsum, Gesundheit oder psychosozialem Wohlbefinden zusammenhängen können. Diese Kategorie spielt zwar in allen Kontexten eine Rolle, es wird jedoch drauf explizit (d.h. mit konkreten Politikmaßnahmen) nur in DK, FI, UK und PT eingegangen.

1.2. Interventionsstrategien

Die nationalen Regierungen gehen mit diesen Formen der Benachteiligung auf sehr unterschiedliche Weise um. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass der Effekt laufender Politikmaßnahmen mit Indikatoren evaluiert werden muss, die häufig nur schwer isoliert werden können. Eine wichtige Rahmenbedingung für diese Politikmaßnahmen stellt die generelle Wirtschaftslage sowie die Arbeitsmarktlage dar. Ein weiterer wichtiger Schlüsselfaktor in der Implementierung von Politikmaßnahmen ist die ausreichende Finanzierung. Man kann politische Ansätze nur schwer beurteilen, wenn man die Ressourcen, die zur Verfügung stehen oder deren relative Bedeutung in der politischen Landschaft außer Acht lässt. Niedrige Ausgaben implizieren kleindimensionierte Politikmaßnahmen, festzustellen in den zentral- und osteuropäischen Ländern wie BG, RO, SK, in denen Programme häufig nur einige 100 TeilnehmerInnen umfassen. In Hinblick auf Bildung und aktive Arbeitsmarktpolitik – welche die Schlüsselbereiche von Politiken hinsichtlich benachteiligter Jugendlicher darstellen – betragen die Ausgaben im EU-Durchschnitt 5,22% des BIP für Bildung 2002 (EU-25) und 0,66% für aktive Arbeitsmarktpolitik (ALMP) im Jahr 2001 (für EU-15). Drei Konstellationen können dabei in Europa identifiziert werden:

- Überdurchschnittliche Ausgaben sowohl für Bildung (6-8,5%), als auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik (0,8-1,6%);
- Überdurchschnittliche Ausgaben für Bildung (5,25-5,8%) aber unterdurchschnittliche für aktive Arbeitsmarktpolitik (0,07-0,4%);
- Unterdurchschnittliche Ausgaben sowohl für Bildung (3,53-4,75%) als auch für aktive Arbeitsmarktpolitik (0,22-0,54%).

ALMP	HOCH	NIEDRIG
BILDUNG		
HOCH	DK, FI, SI	AT, UK, PL, PT
NIEDRIG	---	BG, ES, GR, IT, RO, SK, IT

Politikmaßnahmen gegen Dropout und Jugendarbeitslosigkeit können als Aufbau von Humankapital, Verbreiterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und Empowerment von individuellen Entscheidungsprozessen zusammengefasst werden, wobei zwischen individualisierten versus strukturbezogenen sowie präventiven versus kompensatorischen Ansätzen unterschieden wird.

a. Aufbau von Humankapital

Prävention von Dropout

Bildungsreformen sind eindeutig strukturbezogene und präventive Politikmaßnahmen in Hinblick auf das Phänomen des vorzeitigen Bildungsabbruchs (Dropout);

- Reformen zielen verstärkt auf Pflichtschulausbildungen (IT, PL, ES, PT);
- Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen Ausbildungszweigen (DK, SI, PL);
- Curriculumreformen, die auf die Bedürfnisse sowohl der Studierenden (SchülerInnen) als auch der ArbeitgeberInnen abzielen (UK, SK, SI).

Finanzielle Anreize bei ökonomischer Benachteiligung berücksichtigen die Ungleichverteilung beim Zugang zu Aus- und Berufsbildung und kombinieren dabei individualisierte und strukturbezogene Perspektiven.

- Individuelle Unterstützung oder Beihilfe (insbesondere DK, FI, PL, UK);
- Einführung von Gratisessen und Schulbüchern (GR, RO, BG);
- Erstellen von Aktivierungsmodellen für Eltern in Abhängigkeit von der Anwesenheit der Kinder in der Schule (PT, SK).

Unterstützungsstrukturen für die reguläre Aus- und Berufsbildung sind stärker individualisierte Wege der Prävention:

- Beratung sowohl zur Vermeidung als auch als Reaktion auf den frühzeitigen Schulaustritt (siehe auch Punkt c);
- Unterstützungsunterricht (GR) und die Integration von Sonderunterricht in die reguläre Schule (alle außer SK, PL);
- Integration von formalen und nichtformalen Lernen durch Sozialarbeit (FI, SI) sowie Ganztagschulen (GR);
- Für Minderheiten: Lernen in der eigenen Sprache, getrennte (aber reguläre) Schulen, AssistenzlehrerInnen (AT, BG, GR, SI, SK, RO).

Stärker *kompensatorische Wege* mit Dropouts im individuellen Fall umzugehen sind:

- Transfer in spezifische Klassen oder Schulen (Sonderschulen) (PL, SK);
- Koordination der Unterstützung mit externen Sozialdiensten (ES, FI, DK, SI, UK);
- Möglichkeiten, Qualifikationen nach dem Dropout aus dem regulären Schulsystem nachzuholen;
- (Vorberufliche) Modelle bereiten auf die reguläre Aus- und Berufsbildung vor (AT, DK, FI);
- Zweite-Chance-Schulen ermöglichen verpasste Qualifikationen nachzuholen (AT, FI, GR, PL, PT, RO);
- Lenkung zu teil- oder niedrigqualifizierender beruflicher Ausbildung (PL, PT, RO).

Die *Anerkennung von informellem Wissen* ist letztlich eine Strukturreform, die zum Ziel hat, niedrige und schlechte Formalqualifikationen zu kompensieren und die Gräben zwischen dem Qualifikationsangebot und der Nachfrage am Arbeitsmarkt zu schließen (z.B. in SI, PT).

Erfolgsfaktoren: Wenn man sich die Veränderungen in den letzten Dekaden vor Augen hält, sind die größten Fortschritte in GR, IT und UK zu finden, wo die Dropout-Rate um über 10% zurückgegangen ist (aber dennoch weit über dem EU-Durchschnitt liegt). Während hohe Jugendarbeitslosigkeitsraten die Jugendlichen beeinflusst haben könnten in Ausbildung zu bleiben („Übertrittsverhinderungs“ Effekt), war es notwendig in UK Curriculum Reformen, sektorenübergreifende Leitlinien („Connexions“) und insbesondere eine Diversifizierung und Flexibilisierung der Nachpflichtschulzweige und in GR eine Vielfalt von präventiven und kompensatorisch-individualisierten Politikmaßnahmen zu überlegen (siehe oben). AT, SI und FI haben eine bereits niedrige Rate durch Modernisierung der Berufsbildung und eine Verbesserung des Zugangs (AT, FI) sowie die Einführung eines nationalen Qualifikationssystems (DK, SI) weiter reduzieren können.

Berufsbildungszweige:

Die Berufsbildung (VET) ist nicht nur ein Weg dem Dropout zu begegnen, sondern stellt für viele Jugendliche auch einen Ausbildungsweg hin zum Arbeitsmarkt dar. Abgesehen von niedrigen oder fehlenden Qualifikationen ist deren mangelnde Übereinstimmung mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes das Hauptproblem. Es ist allgemein bekannt, dass die Differenz dort am geringsten ist, wo das Wirtschaftssystem in die Steuerung, Gestaltung (und Finanzierung) der Berufsbildung einbezogen ist und das Lernen durch die Durchführung „tatsächlicher Arbeit“ gefördert wird. In AT ist das „Duale System“ der Lehre in der Lage, einen großen Teil der Jugendlichen aufzunehmen, ihnen Abschlüsse auf der Sekundarstufe II sowie einen weichen Übergang zum Beschäftigungssystem zu ermöglichen. In den anderen Ländern ist die Berufsbildung hauptsächlich in Schulen organisiert und die Einführung einer Berufsbildung in Unternehmen ist eine Priorität der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dabei lassen sich in Europa folgende Strategien voneinander differenzieren:

- Lehrprogramme als Alternative zur Berufsbildung in Schulen (IT, PT, PL, UK);
- Modernisierung der schulischen Curricula der Berufsausbildung und Integration von Praktika (ES, DK, FI, GR, PT, SK);
- Berufsbildung in Unternehmen vorwiegend für die Zielgruppe arbeitsloser Jugendlicher (BG, ES, GR, PL, RO, SI, SK).

Erfolgsfaktoren: Eine Schlüsselherausforderung der Lehre und der Berufsbildung in Unternehmen ist deren Abhängigkeit von ArbeitgeberInnen und der wirtschaftlichen Entwicklungen (konjunkturelle und strukturelle). In den letzten Dekaden ist das Engagement von Unternehmen im traditionellen Lehrsystem zurückgegangen, in anderen Kontexten haben sich Versuche Unternehmen zur Beteiligung an der Berufsbildung zu bewegen als ziemlich schwierig herausgestellt – auch in Hinsicht auf die Anerkennung neuer beruflicher Qualifikationen. Notwendige Voraussetzungen sind in diesem Zusammenhang:

- Finanzielle Anreize für ArbeitgeberInnen;
- Hilfestellung, Anleitung und Monitoring auf Seiten der ArbeitgeberInnen und der Lehrlinge;
- Eine flexible Balance zwischen Theorie und Praxis sowie zwischen breiter Bildung und Spezialwissen;
- Zugänglichkeit für jene mit niedriger Qualifikation, aber auch Hilfestellung im Umgang mit den Anforderungen;
- Nationale Qualifikationssysteme ermöglichen die Anerkennung einzelner Module (auch auf der Ebene vor der Berufsbildung), den Wechsel zwischen unterschiedlichen Zweigen und in die Weiterbildung (Lebensbegleitendes Lernen);
- Erneuerung der Verbindungen und Abstimmung zwischen Berufsbildung und Arbeitsmarkt in Übereinstimmung mit der regionalen Wirtschaftsentwicklung – sowohl

in Systemen, die in Schulen als auch in solchen, die in Unternehmen ausbilden. Beachtenswert ist, dass in DK das hauptsächlich in Schulen organisierte Berufsbildungssystem die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu treffen scheint, indem Flexibilität und Reflexivität der Steuerungs- und Monitoring-Einrichtungen auf lokaler und regionaler Ebene angesiedelt sind (sichtbar auch in AT und SI).

b. Verbreiterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt

Ein anderer Typ von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik richtet sich auf die Ausweitung von Strukturen des segmentierten Arbeitsmarkteintritts:

Deregulation des Arbeitsmarkteintritts hat zum Ziel, die Kosten, die durch die Einstellung Jugendlicher entstehen, zu reduzieren, indem Formen von Arbeitsverträgen eingeführt werden, die einen verminderten Schutz beinhalten. Während in manchen europäischen Ländern diese Entwicklung durch soziale Rechte, politische Anreize und Ausweitung von Aus- und Berufsbildung (FI, SI und insbesondere DK) begleitet wurde, war dies in Südeuropa nicht der Fall, wodurch sich Unsicherheit und Armut bei den Jugendlichen noch verschärft haben (ES, IT, GR, PT).

Subventionen zielen darauf ab, ArbeitgeberInnen für die Einstellung Jugendlicher trotz ihrer mangelnden Erfahrung zu entschädigen:

- AbsolventInnenpraktika: Lohnsubventionen oder andere Anreize für ArbeitgeberInnen zielen auf SchulabsolventInnen (Suche nach dem ersten Arbeitsplatz) um ihre fehlende Berufserfahrung zu kompensieren; insbesondere wichtig in zentral- und osteuropäischen Ländern (BG, IT, PL, RO, ST, SK);
- Berufserfahrung: Lohnsubventionen zielen auf langzeitarbeitslose Jugendliche ab, um ihnen Berufserfahrung zu ermöglichen und ihre Employability zu erhöhen; häufig auch für über 25 Jährige (DK, FI, GR, PT, UK).

In dem Ausmaß, in dem solche Programme versuchen einen Learning-by-doing-Effekt (insbesondere in Form von Praxis- und Berufserfahrung) zu erzielen, zeigen sich häufig Überlappungen hinsichtlich der Zielgruppe der AbsolventInnen und Langzeitarbeitslosen (z.B. IT, PL). Jedenfalls kreieren sie einen Jugendarbeitsmarkt mit spezifischen Regeln und können dazu beitragen, reguläre Jobs zu ersetzen und einen Beitrag zur Deregulierung zu leisten.

Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten:

Letztlich zielt ein weiterer Typ aktiver Arbeitsmarktpolitik darauf ab, den Übergang von Jugendlichen von der Nachfrage am Arbeitsmarkt unabhängig zu machen, indem zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden. Während das Schaffen von Arbeitsplätzen im öf-

fentlichen Sektor in den meisten Ländern weniger bedeutend ist als in früheren Zeiten (außer im französischen ‚Jugendarbeit‘ Programm), nehmen insbesondere die Programme zur Förderung von Selbständigkeit zu:

- Beschäftigungsmodelle richten sich meistens an Langzeitarbeitslose, insbesondere jene mit physischen, gesundheitlichen oder psychosozialen Einschränkungen (AT, DK, GR, PL);
- Selbständigenprogramme sind im Zusammenhang mit einem hohen Prozentsatz von qualifizierten Arbeitslosen, die vom Arbeitsplätzemangel und/oder von segmentierten Arbeitsmarktstrukturen betroffen sind, am bedeutendsten; insbesondere in Südeuropa und häufig explizit auf Frauen ausgerichtet (GR, IT, PL).

Erfolgsfaktoren:

- Die Koordination von aktiver Arbeitsmarktpolitik (ALMP) mit dem regionalen Arbeitsmarkt; dies impliziert nicht nur, dass sich ALMP an die ökonomische Entwicklung anpasst, sondern auch umgekehrt, dass Faktoren der ALMP integrale und bindende Bestandteile der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen (was offensichtlich nur selten der Fall ist);
- Leitung und Monitoring sind entscheidend, um die Qualität und Relevanz der Berufserfahrung, die Jugendliche in unterstützten Beschäftigungsformen sammeln, zu garantieren; dies beinhaltet auch eine Nachbereitung;
- Implementierung und Weiterentwicklung müssen durch verlässliche Brücken zu anerkannten Tätigkeiten wie reguläre Beschäftigung, Weiterbildung und Selbständigkeit erleichtert werden;
- Die Balance zwischen Arbeitsmarktrelevanz und subjektiven Bedürfnissen muss insbesondere für die Berufserfahrung und die Beschäftigungsmodelle für Langzeitarbeitslose gefunden werden;
- Programme zu Selbständigkeit müssen dann nicht notwendigerweise auf jene mit hohen Qualifikationen beschränkt sein, wenn eine Kombination aus Beratung, Training, Management und finanzieller Unterstützung bereitgestellt wird.

c. Empowerment von individuellen Entscheidungsprozessen: Beratung und Anreize

Beratung und individuelle Aktionspläne:

Nehmen wir die fortschreitende Individualisierung und Komplexität von Übergängen Jugendlicher zum Ausgangspunkt, erhält die Beratung einen immer wichtigeren Stellenwert. Ein Schlüsselkonzept in dieser Hinsicht stellt der ‚Individuelle Aktions-Plan‘ (IAP) dar. Die meis-

ten Länder verstehen unter IAP ein Dokument, das, basierend auf der Evaluation persönlicher Lebensumstände, Fähigkeiten und beruflicher Qualifikationen des Individuums, den Typ und das Ausmaß von Hilfestellung, die für die Erleichterung ihres/seines beruflichen Erfolges erforderlich sind sowie die spezifischen Schritte des Prozedere für diesen Zweck eingrenzt. Die Umsetzung dieses Dokuments in ein Service für Jugendliche reicht vom Fokus auf Aktivitäten zur Arbeitsplatzsuche bis zu kontinuierlicher Begleitung in unterschiedlichen Zusammenhängen. Die im Rahmen dieser Studie gefundenen Unterschiede in den einzelnen europäischen Ländern erstrecken sich auch auf die Organisation des IAP:

- IAP konzentriert auf Beschäftigung (BG, GR, IT, PL, RO, SK & AT tlw.); Hauptziel ist die Rekrutierung von Arbeitssuchenden, um sie in Programme aufzunehmen; bisher konnte eine totale Abdeckung nicht erreicht werden;
- IAP konzentriert auf Beschäftigung aber offen für stärker zielgerichtete Ansätze aus multidisziplinärer Perspektive von Teams, die aus SpezialistInnen zusammengesetzt sind (PT, ES, SI, UK);
- IAP innerhalb von Multi-Service Einrichtungen oder ‚Einstop-Shops‘ („one-stop-shops“) basierend auf stabilen Kooperationen zwischen Arbeits- und Sozialämtern; Kern dieser Form ist es nicht die KlientInnen zwischen den Institutionen herumschicken, sondern unterschiedliche Probleme arbeitsteilig zu bearbeiten (FI; in anderen Ländern auf multiple Benachteiligungen beschränkt);
- „Das ganze System ist damit befasst“: IAP sind bei verschiedenen Akteuren implementiert und werden zwischen ihnen koordiniert, darunter Schulen, Berufsberatung und Arbeitsmarktserviceeinrichtungen; häufig unter Kontrolle lokaler Behörden (z.B. in DK); ausgehend von einer individuellen Perspektive werden Bildung, Karriere und persönliche Entwicklungspläne aus einer Sektoren übergreifenden Perspektive heraus entwickelt.

Erfolgsfaktoren:

- Adäquate Erfolgskriterien: versetzt Personen in die Lage, selbst Meister des eigenen Schicksals zu sein und sich selbst zu mobilisieren, persönliche Entwicklung und Identität bilden das Hauptziel, Stoßrichtung eher auf soziale Integration als auf Arbeitsmarktintegration;
- Wechselseitiges Vertrauen durch Vertraulichkeit, Anonymität und Kontinuität;
- Entscheidungen bezüglich der zu ergreifenden Maßnahme sowie der Ziele und Inhalte werden mit den Individuen gemeinsam getroffen;
- Wahlmöglichkeiten müssen nach der Beratung zur Verfügung stehen, einschließlich des Zugangs zu Ressourcen;
- Lernbegleitung (Tutoring) und Follow-up;
- Institutionelle Flexibilität und Integration/Koordination mit anderen Politikbereichen.

Aktivierung oder: Integration durch Anreize?

Anreize und negative Sanktionen sind im Zusammenhang mit der Aktivierung des Selbstvertrauens von Jugendlichen und ihrer Bereitschaft, an Aus- und Berufsbildung oder aktiver Arbeitsmarktpolitik teilzunehmen, ein ständiger Diskussionspunkt. Auf freiwilliger Basis können Unterstützung und Begleitung für Jugendliche im Sinn von neuen „Rechten und Verantwortlichkeiten“ unterschiedliche Formen annehmen:

- Unterstützende Aktivierungsmaßnahmen mit familienunabhängigen Leistungen oder „Sicherheitsnetz“ Maßnahmen kombiniert mit einem breiten Spektrum an Aus- und Berufsbildungsmöglichkeiten; Vorrang von intrinsischer Motivation (DK, FI);
- Eingeschränkte Auswahl und Vertrauen in negative Sanktionen (Reduktion der Leistungen und Sanktionen im Fall der Nichtteilnahme; BG, PL, PT, RO, SK, UK);
- Im Fall limitierter Leistungsansprüche werden der Zugang zu Beratung und Berufsbildungsmaßnahmen im Fall der Nichtteilnahme beschränkt (AT); Entfernung aus der Erfassung (ES);
- In Ländern, wo das Arbeitsmarktservice nicht alle Arbeitssuchenden (und Jugendliche, die eigentlich nicht anspruchsberechtigt für Leistungen sind) erreicht, sind Aktivierungsmaßnahmen nur schwer anzuwenden (GR, IT).

Erfolgsfaktoren:

- Keine Aktivierung ohne Leistungsansprüche unabhängig von familiärer Situation und vorangegangener Arbeitsleistung;
- Gründliche Evaluation von negativen Sanktionen und Vertrauen in Eigenmotivationstheorien;
- Integrierte Ansätze mit Verknüpfung von Motivation und Partizipation;
- Verfügbarkeit und Qualität von (verschiedenen) Begleit-, Berufs- und Beschäftigungsangeboten in Verbindung mit Verpflichtungen.

d. Koordination der Politikmaßnahmen

Augenscheinlich spielt die Koordination von Maßnahmen eine entscheidende Rolle. Manche Länder haben erreicht, dass unterschiedliche Ansätze auf unterschiedlichen Ebenen koordiniert werden: durch die Kombination von Ansätzen der sozialen Integration mit Beratungs- und Begleitangeboten wie z.B. im Rahmen des britischen Programms „Connexions“ Service, welches Bildungs- und Karriereplanungsangebote in angeleitete Lebensplanung einbettet. Dropouts und jugendliche Arbeitslose in Finnland werden durch ein ‚one-stop-shop‘ ‚Joint service center‘-Konzept begleitet, während Begleitung und Beratung in DK durch unter-

schiedlichste Arten von Services und Akteuren mit den individuellen Bedürfnissen und Lebensentwürfen verbunden werden.

Erfolgsfaktoren:

- Die Koordination startet bei den individuellen Perspektiven und Bedürfnissen (und nicht aus institutioneller Sicht);
- Institutionelle Flexibilität und kultureller Dialog, die durch gesetzliche Verpflichtungen verstärkt werden können (DK);
- Öffentliche Aufmerksamkeit für und soziale Treffsicherheit von Integrationsprogrammen;
- Einbindung von Finanz- und Wirtschaftspolitik zur Stärkung des strukturellen Aspekts.

1.3. Schlussfolgerungen: Jugendmainstreaming

Maßnahmenkombinationen zur Reduktion der Benachteiligung Jugendlicher können anhand der oben angeführten Erfolgsfaktoren beurteilt werden. Die Haupteckdaten sind jedoch, dass die Kohärenz und Integration von Ansätzen quer über unterschiedliche Politikfelder das wirksamste Mittel im Umgang mit komplexen Problemen wie dem Zugang benachteiligter Jugendlicher zum Arbeitsmarkt darstellen. Diese Perspektive kann als „Jugendmainstreaming“ bezeichnet werden und als solches kann von den Erfahrungen des Gendermainstreamings, das gleichfalls seine Themen in unterschiedliche Politikbereiche einbringt, profitiert werden. Aktive Teilnahme von Jugendlichen im Sinn von Auswahl und Entscheidung muss auf die zentralen Aspekte ihres Lebens wie Arbeit und soziale Integration ausgeweitet werden. Politiken, die das Individuum dafür verantwortlich machen, dass es sich in einer benachteiligten Situation befindet, riskieren eine zentrale Ressource, auf der die gesamte Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt aufbaut, zu gefährden: die Motivation der Jugendlichen. Eine „Jugend“ Perspektive auf laufende Entwicklungen schließt ein, dass es erforderlich ist, Aktivierungsmaßnahmen in einer jugendfreundlichen und partizipativen Weise zu definieren. Die Erfolgskriterien in Hinblick auf sozialen Integration müssen breit sein und mehr umfassen als die reine Arbeitsmarktintegration. Darüber hinaus darf die Wichtigkeit von qualitätsvoller Beschäftigung für eine nachhaltige biographische Entwicklung nicht missachtet werden. So ein Modell beinhaltet sowohl „sanfte“ Aspekte politischer Wirkungen als auch unbeabsichtigte Nebeneffekte. Dies impliziert die Notwendigkeit von Monitoring- und Evaluationsinstrumenten, die verständlich und tief greifend sind und auch das Follow-up umfassen, vor allem, um negative Nebeneffekte auszuschließen.

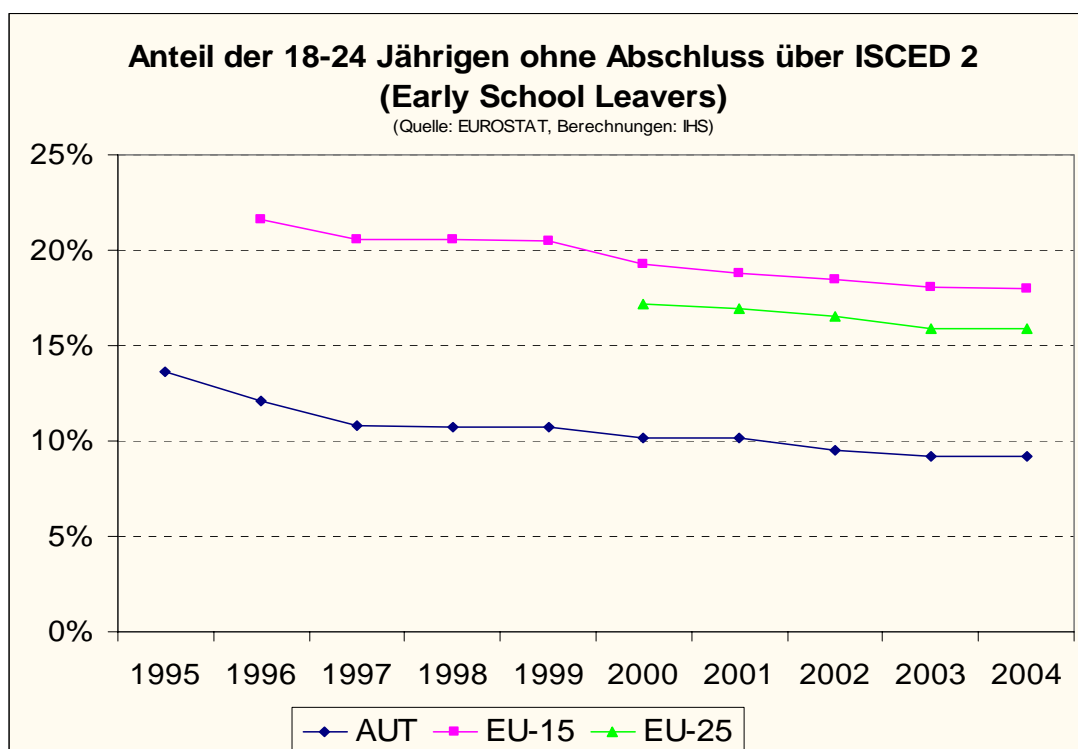
2. Benachteiligte Jugendliche in Österreich

Nachdem im vorigen Abschnitt die europäische Bandbreite der Problemsituationen und Interventionsstrategien im Zusammenhang mit benachteiligten Jugendlichen dargestellt wurde, ist das Thema nunmehr die spezifische Situation in Österreich. Hierbei wird zunächst die Entwicklung wichtiger Indikatoren im Zusammenhang mit benachteiligten Jugendlichen dargestellt und sodann versucht Erklärungsansätze dafür zu finden, warum Österreich eine Sonderstellung einnimmt. Trotz der vergleichsweise bevorzugten Situation stellen sich auch hierzulande spezifische Herausforderungen, die im Anschluss herausgearbeitet werden. Auf diese Herausforderungen zielen diverse Interventionsstrategien und Maßnahmen, die abschließend dargestellt und hinsichtlich ihrer Erfolgsfaktoren diskutiert werden.

2.1. Problemausmaß

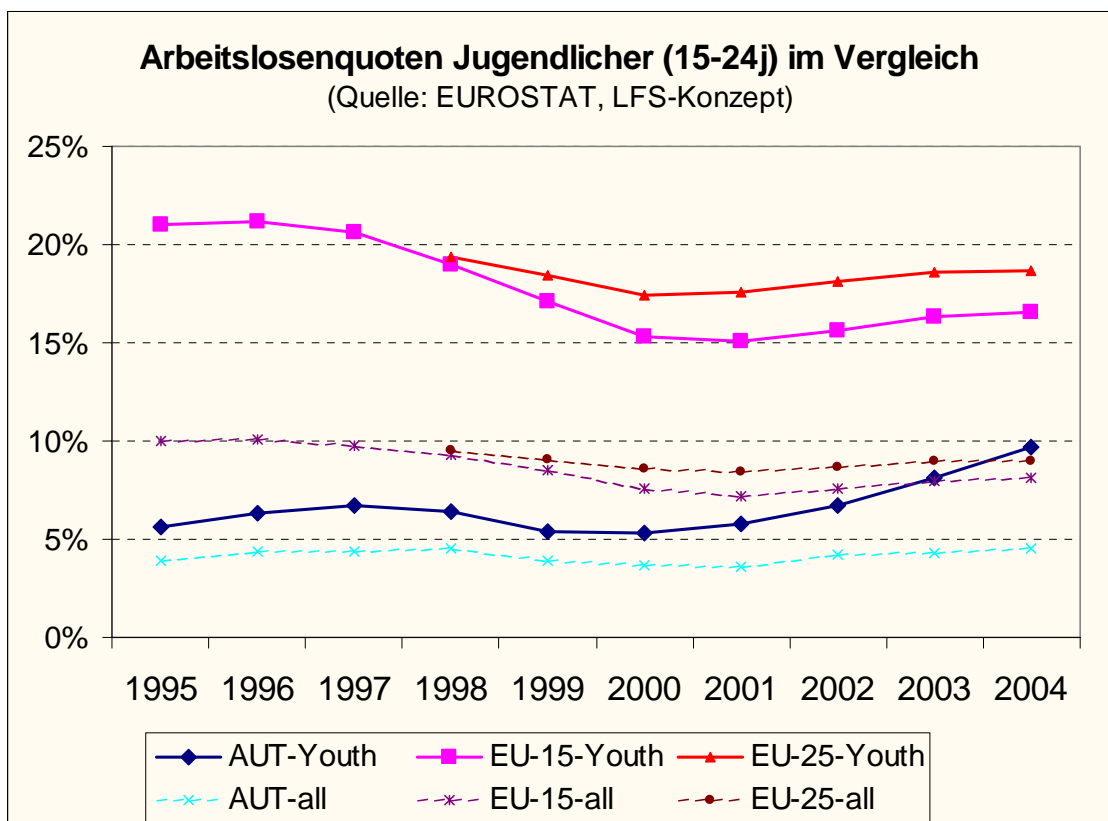
Im Zusammenhang mit benachteiligten Jugendlichen sind es vor allem zwei EU-Schlüsselindikatoren, die Auskunft über das Ausmaß dieser Problemstellung geben. Es ist dies der Anteil früher BildungsabbrecherInnen und die Arbeitslosenquote Jugendlicher.

Betrachtet man den EU-Schlüsselindikator zu frühen BildungsabbrecherInnen – den Anteil der Jugendlichen (18-24-Jährige), die sich nicht mehr in Ausbildung befinden und über keinen Bildungsabschluss auf der Sekundarstufe II verfügen – in nachstehender Grafik, so weist Österreich im Jahr 2004 mit einem Anteil von 9,2% einen Wert auf, der in etwa nur halb so hoch liegt wie im gesamteuropäischen Durchschnitt (EU-15: 18%, EU-25: 15,9%).



Hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung dieses Anteils zeigt sich verglichen zur starken Abnahme Mitte der 1990er Jahre ab Ende der 1990er Jahre eine zunehmende Verflachung und damit Konstanz des Anteils von Dropouts. Wiewohl die Problemsituation in Österreich vergleichsweise gering zu sein scheint, bedeutet dies dennoch, dass jährlich ca. 9.000 Jugendliche ohne entsprechende Qualifikationen das Bildungssystem verlassen.

Auch der zweite ausgewählte Indikator zur Einschätzung des Problemausmaßes benachteiligter Jugendlicher – die Jugendarbeitslosenquote – legt die Vermutung nahe, dass Österreich mit vergleichsweise geringeren Problemstellungen konfrontiert ist. So lag 2004 die ALO-Quote Jugendlicher in Österreich bei 9,7%, während der gesamteuropäische Schnitt fast doppelt so hoch liegt (EU-15: 16,6%, EU-25: 18,7%). Die Darstellung in der anschließenden Grafik verdeutlicht zudem, dass auch in Österreich die Jugend zwar stärker von Arbeitslosigkeit betroffen ist als das gesamte Arbeitskräftepotential, der Abstand zum Durchschnitt aber wesentlich geringer ausfällt, als dies für Europa typisch ist. Betrachtet man schließlich die zeitliche Entwicklung so relativiert sich die gute Position Österreichs etwas, da hierzulande ein stärkerer Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit zu verzeichnen ist als im europäischen Durchschnitt, sich die Schere und damit Sonderstellung Österreichs also tendenziell schließt.



Trotz einiger Anzeichen für eine sich auch in Österreich zuspitzende Problemsituation im Zusammenhang mit benachteiligten Jugendlichen ist das Problemausmaß hierzulande vergleichsweise gering und kann Österreich als Good-Practice Beispiel im europäischen Vergleich bezeichnet werden. Erklärungsansätze für diese Positionierung Österreichs zu finden ist die Aufgabenstellung im Rahmen der folgenden Ausführungen.

2.2. Erklärungsansätze für die Positionierung Österreichs

2.2.1. Analyse der strukturellen Rahmenbedingungen

Grundlegende Bedingung für einen weitgehend friktionsfreien Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung ist zweifellos eine positive wirtschaftliche Entwicklung und damit gekoppelt ein entsprechender Bedarf des Beschäftigungssystems nach qualifizierten Arbeitskräften. Dies stellt jedoch kein Alleinstellungsmerkmal für Österreich dar, weshalb spezifische Erklärungsansätze wohl in anderen Bereichen zu suchen sind.

Im internationalen Vergleich erscheinen zwei Aspekte des österreichischen Bildungssystems ausschlaggebend dafür zu sein, dass der Anteil früher Dropouts und die Quote arbeitsloser Jugendlicher gering sind. Es sind dies das duale System – also die Lehre als spezifische Ausbildungsform – und damit im Zusammenhang die Bedarfsorientierung der Berufsausbildung in Österreich.

Die Lehre stellt auf der Sekundarstufe II mit einer Abdeckungsquote von 40% der Kohorte die am häufigsten gewählte Ausbildungsform dar. Dabei weist diese Form der Ausbildung einige interessante Spezifika auf, die im Zusammenhang mit Bildungsabbruch und Jugendarbeitslosigkeit von Relevanz sind:

Zunächst einmal sind die Eintrittsvoraussetzungen in diese Ausbildungsform zumindest aus formaler Perspektive betrachtet gering. Wichtigstes Kriterium ist der Abschluss eines Lehrvertrages mit einem Ausbildungsbetrieb, bildungssysteminterne Eintrittsbarrieren bestehen keine. Zwar selektieren auch Ausbildungsbetriebe ihre Lehrlinge nach dem Qualifikationsniveau und ihrer Leistungsfähigkeit, doch stellen die Erfolge in der vorangegangenen Bildungskarriere keine formal festgeschriebene Hürde, wie dies bei vielen anderen Ausbildungsformen der Fall ist, dar.

Eine spezifische Stellung im Bildungssystem kommt der Lehre auch dadurch zu, dass sie im Gegensatz zu den anderen berufsbildenden Ausbildungsformen erst auf der 10. Schulstufe startet. Dadurch kommt dem dualen System eine Art von Sicherheitsnetzfunktion für jene Jugendlichen zu, die auf der 9. Schulstufe eine berufsbildende mittlere oder höhere Schule wählen im Laufe des ersten Jahres sich aber darüber bewusst werden, dass die Ausbildungswahl eine falsche gewesen ist. Anstelle die Ausbildung überhaupt einfach nur abbrechen ermöglicht der zeitversetzte Start der Lehre eine Ausbildungsalternative ohne Zeitverlust.

Schließlich ist der Charakter der Ausbildung im Rahmen des dualen Systems ein gänzlich anderer wie jener im Rahmen der Vollzeitschulen. So werden 80% der Ausbildungszeit im Betrieb und damit mit praktischer Tätigkeit absolviert und nur ein Fünftel im Rahmen eines Schulbetriebs. Dies stellt neben der Möglichkeit bereits frühzeitig ein eigenes Einkommen zu erzielen für nicht unerhebliche Anteile der Jugendlichen eine attraktive Alternative zum vollzeitschulischen Betrieb dar.

Diese drei Spezifika des dualen Ausbildungssystems dürften ihre Wirkung auf die Dropout-Quote nicht verfehlen. Ebenso ist es möglich Merkmale des österreichischen Berufsausbildungssystems allgemein sowie der Lehre im spezifischen herauszuarbeiten, die sich positiv v.a. auf die Arbeitslosenquote Jugendlicher auswirken:

Vor allem das duale System zunehmend aber auch die anderen Formen der Berufsausbildung sind stark an der Nachfrage des Beschäftigungssystems orientiert. Bei der Lehre ist die Bedarfsorientierung evident und integraler Bestandteil der Ausbildung selbst. So werden 80% der Ausbildungszeit im Betrieb absolviert, was für die ArbeitgeberInnen die Möglichkeit eröffnet den Jugendlichen eben jene Qualifikationen näher zu bringen, die dem betrieblichen Bedarf entsprechen. Dies dürfte eine Erklärung dafür sein, warum z.B. auch internationale Konzerne, die oft aus kulturellen Kontexten stammen, denen die Lehrausbildung fremd ist, hierzulande bereit sind Lehrlinge auszubilden. Der Lehrberuf des Systemgastronomen, der entsprechend des Bedarfs einzelner multinationaler Fast-Food-Unternehmen entwickelt wurde, ist nur ein erfolgreiches Beispiel dafür.

Diese Bedarfsorientierung der Ausbildung baut allgemein sehr stark auf der Integration der Wirtschaft in die Gestaltung von Ausbildungsprozessen auf und kumuliert wiederum in der sozialpartnerschaftlichen Steuerung der Entwicklung des dualen Systems im Rahmen des Bundesberufsausbildungsbeirats. Diese Einbindung der Praxisakteure in die Ausbildung markiert demnach einen weiteren möglichen Erklärungsansatz für das vergleichsweise nur geringe Ausmaß an Jugendarbeitslosigkeit in Österreich.

Schließlich kann in diesem Kontext noch der für viele Jugendliche friktionsfreie Übergang von Ausbildung in Beschäftigung angeführt werden, für den wiederum das duale System ein ideales Beispiel darstellt. Einerseits ist die Ausbildung selbst sowohl Beschäftigung als auch Qualifikation, andererseits können ArbeitgeberInnen durch die Lehrausbildung über mehrere Jahre hinweg potentiell künftige ArbeitnehmerInnen kennen lernen und zeigen daher in vielen Fällen eine hohe Bereitschaft Lehrlinge auch in ein Dienstverhältnis zu übernehmen.

2.2.2. Erklärungsansätze aus Akteurssicht

In der ExpertInnendiskussion zeigte sich keine Einigkeit darüber, ob Österreich tatsächlich als Good.practice- Beispiel gelten kann. Zu dieser Frage gab es große Auffassungsunterschiede zwischen den Interessenvertretungen. Ein grundlegender Diskussionspunkt rankt sich um die größte Besonderheit des österreichischen Systems, die duale Ausbildung. Trotz-

dem deren Status als grundsätzlicher Erfolgsfaktor unumstritten ist, konzentrieren sich rund um das duale System die Defizite im Umgang mit benachteiligten Jugendlichen in Österreich. Die Diskussion kreiste um die Fragestellungen, ob das duale System noch ausreichend ist bzw. was mögliche Ergänzungen oder Alternativen dazu wären.

Es wurden neben dem dualen System an sich noch einige Ansatzpunkte herausgearbeitet, die erklären könnten, warum sich die Situation in Österreich vergleichsweise gut darstellt.

- Die ländliche Struktur in Österreich, kombiniert mit einer Vielzahl von Klein- und Mittelbetrieben ist von Vorteil, weil die Bereitschaft soziale Verantwortung zu übernehmen wesentlich größer ist als im städtischen bzw. großindustriellen Umfeld. Dies erleichtert die Integration benachteiligter Jugendlicher.
- Generell ist in Österreich die Arbeitslosenquote vergleichsweise niedrige, wodurch es auch leichter ist, benachteiligte Jugendliche in den Arbeitsmarkt zu integrieren
- Die politischen Interventionsstrategien in Hinblick auf die Problemgruppe benachteiligter Jugendlicher werden in der Diskussion zum einen positiv gesehen, da bereits Konzepte und eine Vielzahl von Maßnahmen und Projekten vorhanden sind. Wie in Punkt 1. ausgeführt wird aber die mangelnde Bereitschaft durch wissenschaftliche Analysen tiefer in die Problematik einzudringen kritisiert. Dadurch wären noch differenzierte Maßnahmen möglich.
- Immer wieder positiv erwähnt wird die gute Förderlandschaft in Österreich, die insbesondere im Bereich der Behinderten gute Erfolge erzielen konnte.
- Die guten Ausbildungsangebote in den mittleren und höheren berufsbildenden Schulen führen zu einer Stimmigkeit von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt.
- Die Vernetzung der an Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche beteiligten Institutionen auf regionaler Ebene funktioniert gut.

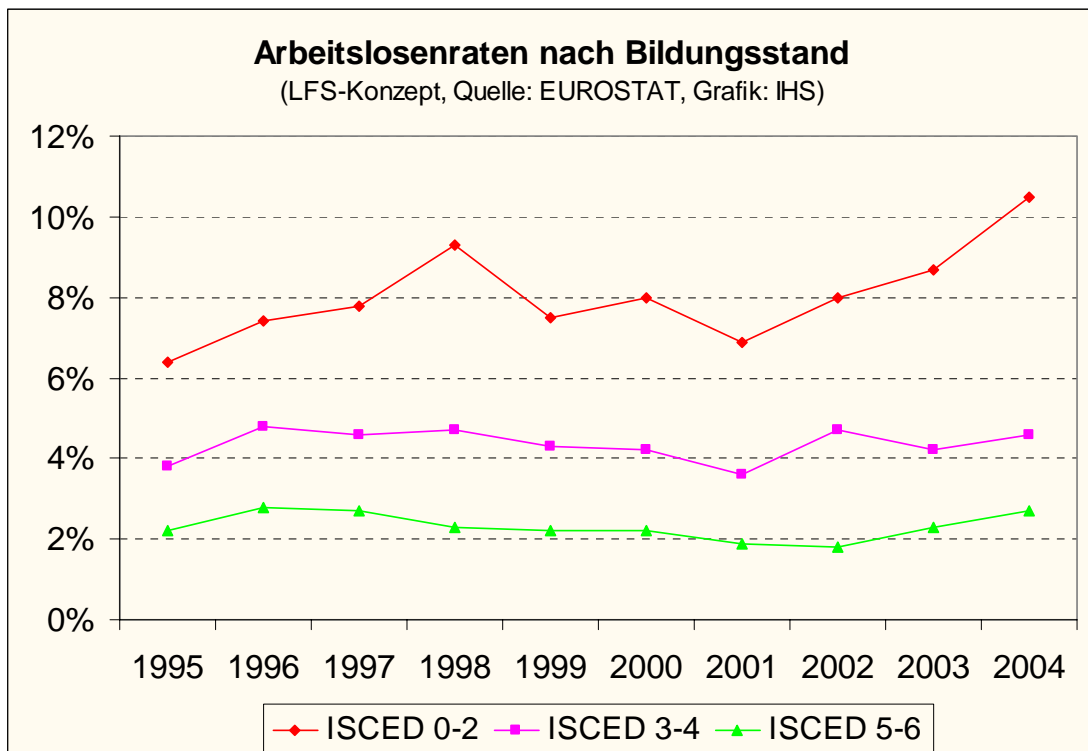
2.3. Spezifische Herausforderungen

2.3.1. Empirische Befunde

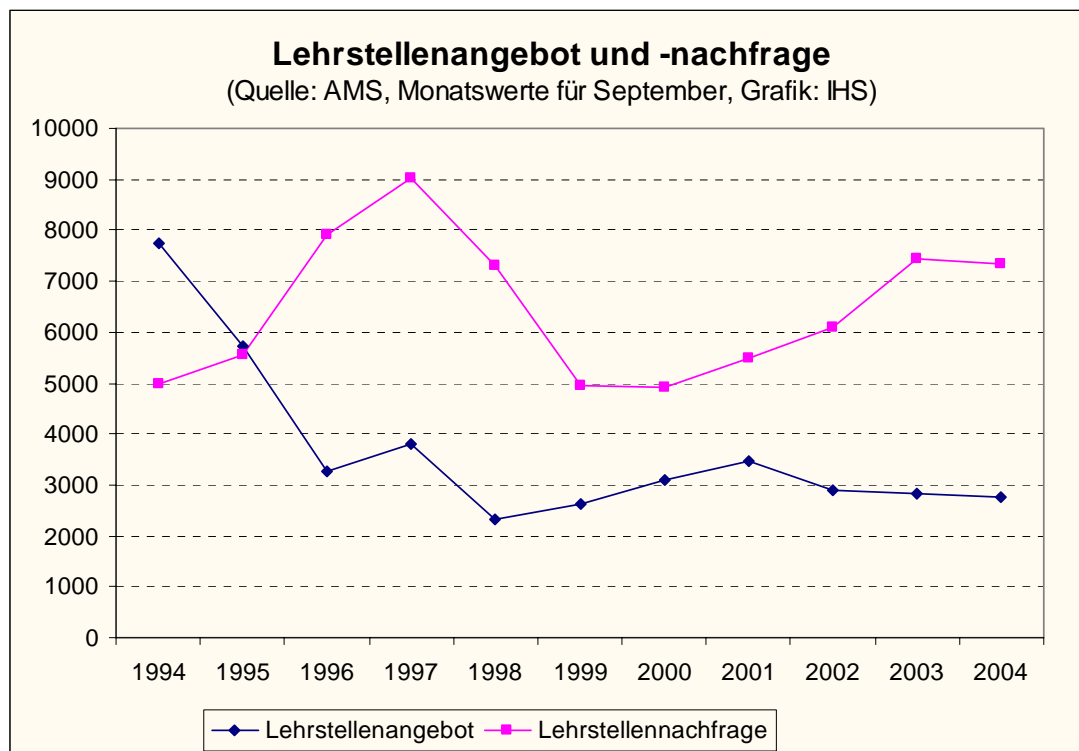
Die insgesamt im Vergleich positive Situation in Österreich was den frühen Ausbildungsabbruch und die Jugendarbeitslosigkeit betrifft, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch hierzulande spezifische Herausforderungen und manifeste Problemstellungen festgemacht werden können.

So besteht gerade in Systemen, die ein insgesamt niedriges Problemniveau aufweisen die Gefahr der dauerhaften Ausgrenzung jener Jugendlichen, die ihre Ausbildung abgebrochen

haben und daher mit Schwierigkeiten beim Einstieg in das Beschäftigungssystem konfrontiert sind. So zeigt sich im internationalen Vergleich eine Differenzierung dahingehend, ob Jugendliche benachteiligt sind, weil sie arbeitslos sind, oder ob sie arbeitslos sind, weil sie z.B. aufgrund eines Ausbildungsabbruchs benachteiligt sind. Auf Österreich trifft klar der letztgenannte Wirkungszusammenhang zu. In vielen europäischen Ländern ist Arbeitslosigkeit ein ‚normaler‘ Zwischenstatus am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung, weshalb die Fluktuation arbeitsloser Jugendlicher in das Beschäftigungssystem nach einer gewissen Zeit auch einen alltäglichen Prozess darstellt. Wenn große Anteile der Kohorte jedoch – wie in Österreich – einen problemlosen Übergang aufweisen, besteht die Tendenz einer negativen Selektion der benachteiligten Jugendlichen, die beim Einstieg in das Beschäftigungssystem größere Schwierigkeiten überwinden müssen. Eine Betrachtung der Arbeitslosenquoten nach dem Qualifikationsniveau, wie er in der anschließenden Grafik dargestellt wird, unterstreicht diesen Befund. Personen, die maximal über Pflichtschulabschluss verfügen und dadurch benachteiligt sind, weisen 2004 eine Arbeitslosenquote von 10,5% (nach LFS-Konzept) auf. Damit liegt das Arbeitslosigkeitsrisiko dieser Personengruppe mehr als doppelt so hoch als von jenen Personen, die über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen (4,6%), und viermal so hoch als das Risiko von Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss (2,7%). Diese Ungleichheitsrelationen haben sich seit 2001 merklich verschärft, wodurch die These einer erhöhten Ausgrenzungsgefahr v.a. in wirtschaftlich schwierigen Zeiten an Plausibilität gewinnt.



Eine weitere spezifische Herausforderung im Zusammenhang mit benachteiligten Jugendlichen liegt in der Tatsache begründet, dass die Anzahl der Ausbildungsplätze im Rahmen des dualen Systems u.a. von der ökonomischen Entwicklung abhängig ist. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass mit Verschärfung der wirtschaftlichen Entwicklung eine zunehmende Selektion der Besten stattfindet und die Integrationschancen der benachteiligten Jugendlichen schwinden. In welchem Ausmaß die Nachfrage nach Lehrstellen das Angebot übersteigt wird durch nachstehende Grafik verdeutlicht:



Die empirischen Ergebnisse unterstreichen, dass auch in Österreich eine spezifische Problemstellung in Hinblick auf benachteiligte Jugendliche gegeben ist. Um dem zu begegnen bedarf es bestimmter Interventionsstrategien und Maßnahmen, die an der Qualifikation der Jugendlichen und ihrer Integration ansetzen und Thema des folgenden Abschnitts sind.

2.3.2. Problemsicht der Akteure

Benachteiligte Jugendliche sind auch in Österreich eine ernstzunehmende Problemgruppe, auch wenn das Problemausmaß im Vergleich zum EU-Durchschnitt weniger drastisch ausgeprägt ist. Die Problematik ist sogar größer als dies im EU-Indikator zu den Dropouts sichtbar wird, da in der Gruppe der 20-29 Jährigen auf der Grundlage von Volkszählungsdaten ein Fünftel der Jugendlichen nicht über den Pflichtschulabschluss hinauskommt. Trotz der unterschiedlichen Datenlage, ist das Interesse an der Analyse des Problems bei Entscheidungsträgern nur zum Teil gegeben. Genauere Untersuchungen wären aber erforderlich, um

die Problemlage und die Bedürfnisse der benachteiligten Jugendlichen zu erheben und generell eine Typologie dieser Jugendlichen zu erstellen. Nur dann sind zielgruppenspezifische Maßnahmen möglich.

Die große Bedeutung der beruflichen Erstbildung muss bewusster werden. Ein niedriges Bildungsniveau ist gleichbedeutend mit Arbeitslosigkeit, ein Zusammenhang, der sich in Zukunft noch verschärfen wird. Personen mit maximal einem Pflichtschulabschluss sind bereits jetzt schwierig am Arbeitsmarkt zu integrieren und stark konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Daraus sind zwei Notwendigkeiten abzuleiten:

- Basisqualifikationen und berufliche Ausbildung sind in gleicher Weise wichtig
- Anerkannte Abschlüsse sind für benachteiligte Jugendliche wann immer möglich Teilqualifizierungen vorzuziehen.

Einigkeit herrscht darin, dass von einer strukturellen Krise des dualen Systems gesprochen werden muss. 40% der Jugendlichen kommen über das duale System in den Arbeitsmarkt. Die anderen entweder über andere Schulen oder ohne weitere Ausbildung. Diese Gruppe von Jugendlichen, die keinen Platz im dualen System findet, stellt die Problemgruppe dar, die sich aus sehr unterschiedlichen Zielgruppen zusammensetzt (Behinderte Jugendliche, die die körperlichen oder geistigen Voraussetzungen für einen Lehrvertrag nicht erfüllen, Jugendliche mit spezifischen sozialen oder kulturellen Problemen, etc.). Sie scheiden zum einen aufgrund der starken Selektivität des österreichischen Schulsystems und zum anderen aufgrund der harten Konkurrenz am Lehrstellenmarkt aus dem Bildungssystem aus und werden zu Dropouts.

- Ursachen für die hohe Dropout-Rate sind die Selektivität des Schulsystems sowie die kurze Schulpflicht, die Benachteiligungen von Jugendlichen eher verstärken als reduzieren.
- Die Konkurrenz am Lehrstellenmarkt ist so groß, weil das Lehrstellenangebot zu gering ist. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Der Aufwand und die Verantwortung für die Lehrlingsausbildung sind den Betrieben zu groß. Sie sind dem Wettbewerb ausgesetzt und müssen flexibel agieren. Ein dreijähriger Lehrvertrag ist da zu lang. Gleichzeitig ist es trotz Facharbeitermangel noch einfacher Facharbeiter vom Markt zu holen, als selbst welche auszubilden. Schließlich fallen zunehmend Lehrwerkstätten in (ehemaligen) Staatsbetrieben weg. Die Qualität der Pflichtschulausbildung wird von Seiten der Wirtschaft immer wieder bemängelt – sie deckt sich nicht mit den steigenden Anforderungen in der Wirtschaft.

Derzeit tragen die Betriebe einen guten Teil der Ausbildungskosten im dualen System. Als Ausweg aus der strukturellen Krise wird vielfach ein Weg gesehen, der weitere Ausbildungsschienen neben dem dualen System vorsieht, deren Finanzierung durch die öffentliche Hand erfolgen soll. Wichtig ist, dass diejenigen, die nicht am Lehrstellenmarkt unterkommen, nicht

in sinnlosen Maßnahmen „zwischengeparkt“ werden, sondern eine fundierte berufliche Ausbildung erhalten. Der duale Charakter soll erhalten bleiben, der Verwaltungsaufwand jedoch durch Trägerinstitutionen von den Betrieben weggenommen werden. Die Einrichtung eines solchen zweiten Lehrstellenmarktes könnte jedoch bei gleich bleibendem Lehrstellenangebot zu einer Konkurrenz mit dem ersten Lehrstellenmarkt führen, wodurch eine Verdrängung regulärer Lehrlinge erfolgen könnte.

2.4. Interventionsstrategien und Maßnahmen

2.4.1. Analyse der Interventionsstrategien

Die meisten Maßnahmen in Österreich, die auf benachteiligte Jugendliche abzielen, sind in europäische Rahmenprogramme wie den Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP), den Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung (NAP-Inclusion) oder die ESF-Ziel 3 Interventionen eingebettet. In Summe werden dafür jährlich mehr als 250 Mio. € aufgewendet und mehr als 50.000 Jugendliche in diese Maßnahmen integriert. Die Bandbreite und Intensität der Maßnahmen ist dabei sehr verschieden und reicht von einzelnen Beratungen bis hin zu intensiven Schulungen. Es würde den Rahmen sprengen an dieser Stelle alle anzuführen, weshalb im Anschluss nur die jeweils größten als Beispiele für Maßnahmen gegen den frühzeitigen Bildungsabbruch und/oder die Jugendarbeitslosigkeit zur Illustration der Größenordnung und Bandbreite an Maßnahmen aufgelistet werden:

MASSNAHME	ZIELSETZUNG	TN (03/04)	€ (03/04)
Clearing	Assistenz für behinderte Jugendliche beim Übergang Ausbildung/Beschäftigung	2.500	4,8 Mio. €
Lehrausbildungsplätze	Überbrückende Lehrberufsausbildung für erfolglos Lehrstellensuchende	6.800	71 Mio. €
Jobs4You(th)	Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche	9.500	47 Mio. €
Arbeitsassistentz	Unterstützung der beruflichen Integration behinderter Menschen	6.500	k.A.
Integrative Berufsausbildung	Lehrausbildungsformen für benachteiligte/behinderte Jugendliche	500	k.A.
Hauptschulabschlusskurse	Vorbereitung um den HS-Abschluss nachzuholen	1.200	2,1 Mio. €

Um als Basis für die Entwicklung von Erfolgsfaktoren zu dienen werden aus dieser Auflistung exemplarisch die ersten beiden Maßnahmen etwas ausführlicher beschrieben:

Die *Lehrausbildungsplätze* stellen eine Maßnahme im Rahmen des Jugendausbildungssicherungsgesetzes (JASG) dar. Das Ziel dieser Maßnahme ist es einerseits die zuvor aufgezeigte Lehrstellenlücke im Sinne einer begrenzten Überbrückungsmaßnahme zu schließen sowie andererseits Jugendlichen zu einem regulären Lehrausbildungsverhältnis zu verhelfen. Dementsprechend wird erfolglos Lehrstellensuchenden, BildungsabbrecherInnen, Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten sowie mit speziellen Bedürfnissen (behinderten Jugendlichen) im Rahmen der Lehrausbildungsplätze die Chance geboten das erste Lehrjahr zu absolvieren. Die Betreuung und Unterstützung der TeilnehmerInnen im Zuge dieser Maßnahme besteht darin zunächst die individuellen Berufsperspektiven und –wünsche abzuklären, wobei spezielles Augenmerk auf die Ausweitung der Berufsperspektiven von Mädchen gelegt wird. Dem folgt eine 10monatiger Kurs zur Unterweisung in den Ausbildungsinhalten des ersten Lehrjahres, wobei vergleichbar zu normalen Lehrausbildungsverhältnissen 60% der Ausbildungszeit auf praktische Aufgabenstellungen verwendet wird. Das Angebot wird schließlich durch Bewerbungstrainings abgerundet. Die Maßnahme kann durchaus als erfolgreich bezeichnet werden, da sich 6 Monate nach der Teilnahme 67% der AbsolventInnen in einem regulären Lehrverhältnis befinden und ‚nur‘ 21% arbeitslos sind.

Die Maßnahme *Clearing* setzt für Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen (behinderte Jugendliche) an der Schnittstelle zwischen Ausbildung und Beruf an und schließt damit eine Lücke im bestehenden Betreuungs- und Unterstützungssystem. Das Ziel von Clearing ist es eine Integration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Zu diesem Zweck setzt die Unterstützung bereits vor Beendigung der Schulpflicht ein und besteht darin in enger Kooperation mit den Eltern, den LehrerInnen, dem AMS, verschiedener Behindertenbetreuungseinrichtungen und den Bundessozialämtern ein auf die individuellen Bedürfnisse hin maßgeschneidertes Maßnahmenpaket zusammenzustellen. Dementsprechend wird zunächst gemeinsam mit den betreuten Jugendlichen ein Interessens- und Eignungsprofil erstellt sowie eine Stärken/Schwächenanalyse vorgenommen. Dies bildet die Basis für die Feststellung eines etwaigen zusätzlichen Qualifikationsbedarfs und der Skizzierung beruflicher Perspektiven, die in einem individuellen Karriere- und Entwicklungsplan zusammengefasst werden. 21% der Personen, die das Clearing durchlaufen haben, befinden sich im Anschluss daran in einer weiterführenden Schulausbildung, 30% in AMS- oder Folgemaßnahmen, 23% in der Lehre bzw. Vorlehre, 15% werden im Rahmen der Arbeitsassistentz betreut und 4% befinden sich in Beschäftigung. Unter Würdigung der Schwierigkeit der Zielgruppe kann also auch hier von einer erfolgreichen Maßnahme gesprochen werden.

Wenn es nun darum geht aus diesen Maßnahmenbeschreibungen Erfolgsfaktoren herauszuarbeiten so gilt es zunächst die spezifische Problemsituation in Österreich in Erinnerung zu rufen. So wurde zuvor die These vertreten, dass aufgrund des nur relativ geringen Problemausmaßes hinsichtlich des vorzeitigen Ausbildungsabbruchs und der Jugendarbeitslosigkeit die Gefahr der negativen Selektion und dauerhaften Ausgrenzung benachteiligter Jugendlicher besteht. Unter dieser Voraussetzung muss der *Bau von Brücken*, die in das Bildungs- und/oder Beschäftigungssystem zurückführen, eine Priorität der Interventionsstrate-

gien und damit Erfolgsfaktor von Maßnahmen darstellen. Diese Brücken sollen dazu dienen die hohen Eintrittsbarrieren für jene zu überwinden, die aus dem System hinausgefallen sind. Betrachtet man z.B. das Konzept der Lehrausbildungsplätze, so stellt genau dieser Brückenbau den konzeptionellen Kern der Maßnahme dar.

Wenn es nun aber das Ziel darstellt Brücken für benachteiligte Jugendliche zu bauen, damit diese der Gefahr einer dauerhaften Ausgrenzung entgehen können, so müssen die darauf gerichteten Maßnahmen und Strategien sensibel für den Bedarf und die Bedürfnisse der Zielgruppe, die durch verschiedenste Integrationshindernisse gekennzeichnet ist, gestaltet sein. Dies bedeutet, dass ein Erfolgsfaktor für Maßnahmen zur Integration benachteiligter Jugendlicher unter dem spezifischen österreichischen Kontext in der *individuellen Betreuung und bedarfsgerechten Unterstützung* liegt, wie dies den Kern der Maßnahme Clearing bildet.

Vergleicht man nun abschließend die österreichische mit der Bandbreite europäischer Interventionsstrategien so zeigt sich eine Lücke v.a. bei motivierenden Maßnahmen. Diese Lücke zu schließen erscheint hierzulande umso dringlicher, da aufgrund der aufgezeigten Selektionsmechanismen davon ausgegangen werden kann, dass benachteiligte Jugendliche eine Reihe von Misserfolgserlebnissen beim Versuch der Rückkehr in das System gesammelt haben und daher einer spezifischen Motivationsunterstützung bedürfen um durch die Teilnahme an Maßnahmen einen weiteren Versuch zur Integration zu starten.

2.4.2. Interventionsstrategien aus Sicht der Akteure

Zunächst einmal gilt es aus Sicht der ExpertInnen festzuhalten, dass die Interventionsstrategien und Maßnahmen für die Zielgruppe benachteiligter Jugendlicher durchaus erfolgreich sind. Als Good-Practice besonders hervorzuheben sind dabei folgende Ansätze:

- Als Good-Practice kann in Österreich das duale System an sich gelten, wobei sich zeigt, dass v.a. moderne Lehrberufe am Arbeitsmarkt besonders erfolgreich sind.
- Als gutes Beispiel österreichischer Interventionspraxis kann auch die Entwicklung von maßgeschneiderten Maßnahmen für spezifische Zielgruppen gelten. Besonders hervorzuheben sind hierbei die Maßnahmen für behinderte Jugendliche wie z.B. die Integrative Berufsbildung, das Clearing oder die Arbeitsassistenz.
- Davon abgesehen finden sich eine Reihe von weiteren wichtigen und erfolgreichen Maßnahmen wie z.B. die Lehrausbildungsplätze im Rahmen des JASG, die Möglichkeiten zum Nachholen von Bildungsabschlüssen (Hauptschulabschluss, Lehrabschluss, Berufsreifeprüfung) sowie sozialökonomische Beschäftigungsinitiativen.

Abgesehen davon verorten die ExpertInnen jedoch auch eine Vielzahl von notwendigen Reformschritten, die sich auf die Verbesserung vorhandener Strukturen aber auch auf die Entwicklung neuer Strukturen beziehen. Die Verbesserungsvorschläge zu den vorhandenen

Strukturen wiederum sind auf das duale System, bestehende Maßnahmen zur Unterstützung benachteiligter Jugendlicher sowie auf das vorgelagerte Bildungssystem bezogen:

1. Verbesserung vorhandener Strukturen

a. Duales System

In der Diskussion wurden kaum Vorschläge zur Verbesserung des dualen Systems selbst vorgebracht. Der von allen festgestellte Mangel an Lehrstellen wird weitgehend als Tatsache in Abhängigkeit von der ökonomischen Entwicklung akzeptiert.

Die Vorschläge zur **Verbesserung der Situation im dualen System** umfassen

- Ausbildungsverbundsysteme,
- offensive Öffentlichkeitsarbeit zur Information von Betrieben sowie
- Ausbau der Lehrstellenförderung

Zur **Verbesserung der Situation benachteiligter Jugendlicher im dualen System** sollte die Dropout-Rate in den Berufsschulen gesenkt werden, beispielsweise durch die Verknüpfung von Elementen der Persönlichkeitsbildung mit der beruflichen Ausbildung oder die Ausweitung der Berufsausbildungsassistenz, die es derzeit in spezifischen Maßnahmen gibt, auf alle Lehrlinge, wodurch Defizite beseitigt werden können. Trotz aller Bemühungen zur Verbesserung des dualen Systems werden nicht alle Jugendliche eine Lehrstelle bekommen (können). Für diese aus welchen Gründen auch immer für das duale System „ungeeigneten“ Jugendlichen soll es Alternativen zum dualen System in Form alternativer Maßnahmen geben.

b. Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche

Der Schwerpunkt der erforderlichen Maßnahmen und Strategien wird in der Verbesserung bereits bestehender Maßnahmen, die das duale System ergänzen, gesehen. Diese Verbesserungsvorschläge richten sich auf:

- Die **Erweiterung von Maßnahmen**, wie beispielsweise den Ausbau von Maßnahmen in denen Bildungs- und Lehrabschlüsse nachgeholt werden können sowie die verstärkte Förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.
- Die Vorschläge zur **Verbesserung von Maßnahmen** zielen zum einen auf eine verstärkte **Zielgruppenorientierung**, beispielsweise
 - durch neue didaktische Konzepte in den Bildungsgängen, die nicht so sehr auf die Defizite, sondern auf die Potentiale der Jugendlichen abzielen, die

Qualifizierung von Betreuungspersonal und Lehrenden, sowie die Einbeziehung sozialarbeiterischer Betreuung sowie

- durch bessere Abstimmung von Maßnahmen auf die Bedürfnisse der benachteiligten Jugendlichen bzw. mehr Partizipation der Zielgruppen an der Gestaltung der Maßnahmen, sowie eine bessere zeitliche Abstimmung der Maßnahmen zum Nachholen von Abschlüssen für Berufstätige.

Zum anderen soll eine Verbesserung von Maßnahmen in Hinsicht auf die *Anforderungen der Wirtschaft, insbesondere der Partnerbetriebe im Rahmen von Praxisausbildungen* beispielsweise durch ein Verkürzen des Clearings erfolgen.

- Schließlich richten sich Vorschläge auch auf die **Verbesserung der organisatorischen Rahmenbedingungen**, wie beispielsweise die Vernetzung der beteiligten Akteure (Bildungsinstitutionen, Trägereinrichtungen von Maßnahmen, Einrichtungen der Sozialarbeit) auf regionaler und lokaler Ebene, um eine effektive Vorgehensweise zu gewährleisten. Darüber hinaus werden verlängerte Vorlaufzeiten sowie allgemein Laufzeiten von Maßnahmen angeregt, um eine seriöse Planung und Qualifizierung des Lehrpersonals sicherzustellen. Schließlich bedarf es zusätzlicher Mittel für die Verwaltung und Umsetzung der Maßnahmen in den Berufsschulen. Zu denken wäre hier an Zusatzkräfte, die sich der zielgruppenspezifischen Lehrplangestaltung, der Einschulung von benachteiligten Jugendlichen sowie deren Integration in den Schulalltag annehmen.

c. Vorgelagerte Bildungseinrichtungen

Immer wieder wird das Argument angeführt, dass es effektiver sei, bereits im vorgelagerten Schulsystem Maßnahmen zu setzen, so dass Dropouts vermieden werden, als später, wenn das Problem bereits besteht, Reparaturmaßnahmen zu setzen.

Angesetzt werden muss hier nach einhelliger Meinung an der starken Selektivität des österreichischen Schulsystems, das Benachteiligten verschärft anstatt die Betroffenen zu unterstützen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen gehen unterschiedlich stark in die Tiefe:

- Zum einen wird die **optimale Vorbereitung der Jugendlichen auf ihr späteres (Berufs-)Leben** angesprochen, indem die Forderung nach verstärkten Förderstrukturen, insbesondere in individualisierter Form, etwa durch Stärken- und Schwächenanalysen und sozialpädagogische Betreuung erhoben wird. Zusätzlich soll die Berufsorientierung stärker institutionalisiert werden, etwa durch einen Pflichtgegenstand, um die Vorstellungen der Jugendlichen von der Arbeitswelt zu verbessern.
- Zum anderen werden tiefgreifende **strukturelle Veränderungen** vorgeschlagen, wie z.B. ein verpflichtendes Vorschuljahr, eine gemeinsame Mittelstufe, eine verlängerte Schulpflicht oder das Abbauen von Hürden wie das Repetieren von Schuljahren.

2. Entwicklung neuer Strukturen

- a. Vielfach wird die **Notwendigkeit von neuen Ausbildungsschienen** sowie von **Projekten und Maßnahmen**, für die es bereits Einzelbeispiele in der österreichischen und europäischen Praxis gibt, propagiert
- Ausbildungsmodelle, die allen Jugendlichen offen stehen, mit Trägereinrichtungen, die die Verwaltung und theoretische Ausbildung und Partnerbetrieben, die die praktische Ausbildung übernehmen.
 - Niederschwellige Ausbildungsmodule, die den Erwerb von zertifizierten Basisqualifikationen ermöglichen.
 - Integrierte Maßnahmenmodelle, die auch stark sozialarbeiterische Aspekte in der beruflichen Bildung berücksichtigen.
 - Mentoringprojekte mit früher ebenfalls von der Problemsituationen betroffenen Personen, die nun erfolgreich im Leben stehen, aber die Probleme der Zielgruppen aus eigener Erfahrung kennen und so leichter einen Zugang finden.
- b. Als zweiter Maßnahmenbereich wird die Institutionalisierung von **Information und Beratung** in einem viel stärkerem Ausmaß als derzeit verfügbar gesehen. Dabei sind folgende Zielgruppen zu berücksichtigen: Die Jugendlichen selbst, aber auch deren Eltern, die maßgeblich an Bildungsentscheidungen mitwirken, die LehrerInnen, die in der Lage sein sollten, die Bildungsentscheidung von Jugendlichen adäquat zu unterstützen sowie die Betriebe, die motiviert und über Unterstützungsmöglichkeiten aufgeklärt werden sollten. Diese Beratung soll durch spezifische Beratungsstellen, durch AMS Betreuungspersonen, die ausschließlich für Jugendliche zuständig sind, durch das Bundessozialamt sowie durch sozialpädagogisch und sozialarbeiterisch geschultes Personal in Schulen erfolgen.

2.4.3. Empfehlungen für Interventionsstrategien und Maßnahmen

- Der Schlussfolgerung im internationalen Teil über benachteiligte Jugendliche in Europa kann nur zugestimmt werden. Demnach liegt eine erste Empfehlung darin Jugendförderung im Sinne eines Mainstreamings zum Querschnittsprinzip zu erklären. Es bedarf einer Koordination aller relevanten Politikbereiche für die Zielgruppe und es müssen alle Strategien und Maßnahmen auf ihre Auswirkungen auf Jugendliche überprüft werden.
- Direkt im Zusammenhang damit steht die Empfehlung, dass Interventionsstrategien und Maßnahmen einer verstärkten Zielgruppenorientierung bedürfen. Es bedarf neuer didaktischer Konzepte in den Bildungsgängen und Maßnahmen, die nicht so sehr auf die Defizite, sondern auf die Potentiale der Jugendlichen abzielen. Eine Ab-

stimmung von Maßnahmen auf die Bedürfnisse der benachteiligten Jugendlichen bzw. deren Partizipation an der Gestaltung der Maßnahmen ist erforderlich.

- Das Ausbildungssystem an sich muss den Anforderungen der Wirtschaft entsprechen die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik überdies jenen der Partnerbetriebe im Rahmen von Praxisausbildungen oder Trainings Arbeitsloser und/oder Benachteiligter.
- Es bedarf einer Vernetzung der beteiligten Akteure (Bildungsinstitutionen, Trägereinrichtungen von Maßnahmen, Einrichtungen der Sozialarbeit) auf regionaler und lokaler Ebene, um eine effektive Vorgehensweise zu gewährleisten.
- Nur ausreichende Vorlaufzeiten sowie allgemein verlängerte Laufzeiten von Maßnahmen – zu denken ist hier an mehrjährige Planungshorizonte – erlauben eine seriöse Konzeptionierung von Maßnahmen und Qualifizierung des Betreuungspersonals und der Lehrenden.
- Notwendig ist eine intensivere Vorbereitung der Jugendlichen auf das Berufsleben, indem verstärkte Förderstrukturen, insbesondere in individualisierter Form, etwa durch Stärken- und Schwächenanalysen und sozialpädagogische Betreuung etabliert werden. Zusätzlich soll etwa durch einen Pflichtgegenstand die Berufsorientierung stärker institutionalisiert werden. Über die eigentliche Zielgruppe der jugendlichen hinaus bedürfen jedoch auch Eltern, LehrerInnen und Betriebe einer verstärkten Information und Beratung.

Author: Mario Steiner

Title: Disadvantaged Youth: Austria. Nationaler Bericht über benachteiligte Jugendliche und politische Strategien im europäischen Vergleich.

Projektbericht / Research Report

© 2005 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
