

Zusammenfassung

Die Fliehkräfte innerhalb Europas nehmen zu. Die Union sieht sich mit zentralen Herausforderungen konfrontiert, die auch das Potential haben, die Gemeinschaft als Ganze zu gefährden. In diesem Kontext kommt insbesondere der europäischen Kohäsionspolitik ein zentraler Stellenwert zu, soll diese doch auf eine europäische Konvergenz und damit auf den gesamteuropäischen Zusammenhalt zwischen Staaten und Regionen hinwirken. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Integration von jungen Menschen, die unter den krisenhaften Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts besonders gelitten haben. Dieser Herausforderung begegnet die Kommission durch die Adaption des NEET-Konzeptes (Not in Education, Employment or Training) und initiiert diverse Maßnahmen in diesem Bereich. Damit bewegt sie sich innerhalb eines politischen Feldes, auf welchem sie nur über eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten verfügt und innerhalb dessen konkrete Maßnahmen letztlich auf der lokalen Ebene umgesetzt und insofern über mehrere Ebenen hinweg koordiniert werden müssen.

Die Umsetzung dieses Konzeptes innerhalb des europäischen Mehrebenensystems und seine Wirkmächtigkeit stehen im Fokus der vorliegenden Untersuchung. Dazu wird zum einen ein handlungsorientiertes Inklusionskonzept insbesondere auch für jene besonders arbeitsmarktfernen Jugendlichen entworfen und seine Umsetzungsmöglichkeiten innerhalb eines europäischen Mehrebenensystems diskutiert sowie der aktuell vorherrschende Ansatz zur Integration benachteiligter junger Menschen analysiert. Dass die europäische Herangehensweise in Teilen gerade an besonders marginalisierten jungen Menschen vorbeigeht, ist, so die Erkenntnis der vorliegenden Studie, einerseits dem eingeschränkten Inklusionsverständnis der Union geschuldet, wurzelt andererseits aber auch in den Widersprüchen des europäischen Integrationsprojektes selbst.

Abstract

The centrifugal forces within Europe are increasing. The Union faces central challenges that also have the potential to endanger the community as a whole. In this context, the European Cohesion Policy is of central importance, as it is intended to work towards European convergence and thus towards pan-European solidarity between states and regions. Of particular importance in this context is the integration of young people who have suffered particularly from the crisis developments of the past decade. The Commission is meeting this challenge by adapting the NEET concept (Not in Education, Employment or Training) and initiating various measures in this area. It thus operates within a political field in which it has only limited control options and within which concrete measures must ultimately be implemented at the local level and thus coordinated across several levels.

The implementation of this concept within the European multi-level system and its effectiveness are the focus of this study. On the one hand, an action-oriented inclusion concept will be designed, especially for those young people who are particularly distant from the labor market, and its implementation possibilities within a European multi-level system will be discussed and the currently predominant approach to the integration of disadvantaged young people will be analyzed. According to the findings of this study, the fact that the European approach misses particularly marginalized young people in part is due on the one hand to the Union's limited understanding of inclusion, but is also rooted in the contradictions of the European integration project itself.

1 „Ein Leben ohne Anker“

– Persönliche Betroffenheit, soziale Auswirkungen, politische Handlungsstrategien im Mehrebenensystem

Bereits seit ihrer Gründung sehen sich die Europäische Union (EU) bzw. deren Vorläufer mit einer zentralen Herausforderung konfrontiert: Wie sollen ein Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union – wie das Bundesverfassungsgericht dieses Gebilde bezeichnet (BVerfGE 89, 155) – und sein gemeinsamer Markt politisch gestaltet werden, der sich aus wirtschaftlich und sozial äußerst heterogenen Nationalstaaten zusammensetzt, die nun auf einem gemeinsamen Markt unter gleichen Bedingungen miteinander konkurrieren? Insbesondere durch die Erweiterung der Europäischen Union in Richtung Osten im Jahr 2004 sowie 2007 und zuletzt durch den Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 hat sich die soziale und ökonomische Heterogenität innerhalb der Union entscheidend verstärkt. Der einheitliche Binnenmarkt hat nicht dazu geführt, dass sich die genannten Disparitäten angeglichen haben. Vielmehr haben sie sich weiter zugespitzt, nicht zuletzt da den Volkswirtschaften wichtige Mechanismen der Außenwirtschaft wie etwa Zollschränken oder Variationen bei den Währungsparitäten nicht zur Verfügung stehen.

Als Resultat dieser Entwicklungen sind in Europa verstärkt Stimmen wahrzunehmen, sowohl innerhalb der Bevölkerung als auch bei den politischen Entscheidungsträgern, die das europäische Projekt als Ganzes in Frage stellen oder zumindest hinsichtlich seiner Aufwand-Ertrag-Rechnung anzweifeln. Daraus erwächst bei den europäischen Institutionen ein besonderer Handlungsbedarf, auch im Hinblick auf den zukünftigen Zusammenhalt der Gemeinschaft. Wie kann es gelingen, trotz oder gerade wegen des sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichts in Europa die europäische Gemeinschaft zu stärken und Spaltungsprozessen entgegenzuwirken?

Das zentrale Instrument der Europäischen Union, um Unterschiede zwischen ihren Regionen und den am stärksten benachteiligten Gebieten zu verringern, ist die (soziale) Kohäsionspolitik (*social cohesion policy*), die auf die Einheitliche Europäische Akte von 1986 zurückgeht. Darin bekennt sich die Gemeinschaft zur „Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“. (Artikel 23 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L169 1987). Erneuert wurde dieses Ziel insbesondere im Rahmen der *Lissabon-Strategie* im Jahr 2000 sowie in der nachfolgenden Strategie *Europa 2020* im Jahr 2010.

Eine besondere gesamteuropäische Herausforderung im Bereich des sozialen Zusammenhalts stellt zweifelsohne die Integration der Jugend Europas dar. Ein Blick in die europäischen Datenbanken offenbart alarmierende Zahlen. So erreichte die Jugendarbeitslosigkeit europaweit im Jahr 2013 ihren Höhepunkt bei knapp 24 %. Im selben Zeitraum belief sich die allgemeine Arbeitslosigkeit auf nur knapp 11 %. Dabei lässt sich das Phänomen einer ausgeprägten Betroffenheit der Jugend Europas von Beschäftigungslosigkeit nicht auf die krisenhafte Zuspitzung infolge der europäischen Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008¹ reduzieren. Bereits 2008 lag die Jugendarbeitslosenquote mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote (15,8 % versus 7,0 %). Materielle Deprivation als Folge von Beschäftigungslosigkeit hat weitreichende Folgen: Im Jahr 2018 waren europaweit 28,1 % aller jungen Menschen im Alter zwischen 16 und 24 Jahren von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht bzw. unmittelbar betroffen (Eurostat 2020); eine Zahl, die die immensen Herausforderungen Europas im Bereich der Jugend veranschaulicht. Das europäische Ziel eines sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts muss sich messen lassen an der Fähigkeit Europas, seiner Jugend eine Perspektive zu bieten.

Die Europäische Union hat dieses Problem erkannt und sich insbesondere im Kontext der krisenhaften Zuspitzung des letzten Jahrzehnts vermehrt damit auseinandergesetzt.

„As a consequence of the economic crisis, the issue of youth unemployment and the question of how to effectively (re-)integrate young people into the European labour market is at the center of the European policy agenda“ (Eurofound 2016, S. 5).

Dabei kommt der Jugendarbeitslosigkeit auch deshalb ein besonderer Stellenwert zu, weil seine Folgen mitunter das gesamte Leben prägen können und sich deshalb bereits in jungen Jahren ein besonderer Handlungsbedarf ergibt.

„In particular, research shows that spending protracted time in unemployment not only strongly affects all dimensions of psychological well-being and quality of life of the young person but also decreases their level of social and family life, their standard of living and their future employment outcomes. Moreover, it decreases their level of trust in institutions and their level and opportunities to become involved in volunteering and being engaged in civic society“ (Eurofound 2015, S. 21).

Beide Quellen von Eurofound, einer Agentur der Europäischen Union mit dem Ziel der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa, zeigen, dass die Europäische Union Inklusion und allgemein die Integration in die Gesellschaft vor

¹ Wenn in der vorliegenden Arbeit von der europäischen Wirtschaftskrise die Rede ist, sind damit unterschiedliche Krisenentwicklungen wie etwa die Finanzkrise, die Bankenkrise und die anschließende Staatsschuldenkrise innerhalb der Europäischen Union ab dem Jahr 2008 gemeint.

allem dann als gewährleistet ansieht, wenn einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird. Erwerbstätigkeit wird also als *die* Grundlage des Inklusionsprozesses betrachtet. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Herausforderungen im Bereich derjenigen Jugendlichen in Europa, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, weitaus weitreichender und grundsätzlicher sind und sich nicht auf den Erwerbsstatus reduzieren lassen. So zeigt die Forschung in diesem Bereich, dass gerade bei jenen jungen Menschen, die akut von sozialer Ausgrenzung betroffen sind, häufig multiple Risikofaktoren wie etwa straffälliges Verhalten, Drogenmissbrauch, gesundheitliche Probleme, Lernschwächen oder Obdachlosigkeit vorliegen (Yates/Payne 2006, S. 344). Dies bedeutet, dass eine reine auf die Arbeitsmarktintegration fokussierte Jugendarbeit offenbar einen nicht unerheblichen Anteil von benachteiligten jungen Menschen in Europa gar nicht erreicht bzw. nicht erreichen kann.

Die Ausführungen zeigen: Die gesellschaftliche Integration von Europas Jugend, insbesondere jener *furthest from the labour market*² (European Commission 2014, S. 2) ist ein ausgesprochen komplexer, aber gleichzeitig alternativloser Prozess, will Europa diesen jungen Menschen eine Perspektive bieten – komplex insbesondere in der Hinsicht, dass den jungen Menschen einerseits Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Partizipation eröffnet werden müssen, etwa über Arbeits- oder Ausbildungsmöglichkeiten, sie aber gleichzeitig auch in die Lage versetzt werden müssen, diese Chancen auch wahrnehmen zu können bzw. überhaupt als für sich sinnvoll zu erachten. Vor diesem Hintergrund stellen sich die folgenden Fragen: Welche Konzepte, Initiativen und Programme sind auf europäischer Ebene entstanden, um dem Problem zu begegnen? Welche Schwerpunkte setzt die Europäische Union bei der (Re-)Integration dieser jungen Menschen? Inwiefern sind die Programme dazu geeignet, dem oben skizzierten Dualismus zwischen Chancen und der Möglichkeit ihrer Wahrnehmung gerecht zu werden?

Ab dem Jahr 2010 taucht in der EU vermehrt der Terminus NEETs auf, um die Prävalenz der schlechten Position junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu analysieren. Das NEET-Konzept beschreibt junge Menschen „Not in Education, Employment or Training“, also jene jungen Menschen, die sich nicht in Arbeit bzw. einer Schul- oder Berufsausbildung befinden. „[They are] not accumulating human capital through formal channels“ (Eurofound 2016, S. 9). Ursprünglich wurde das Konzept auf die Altersgruppe 15–24 Jahre angewandt und später auf die Altersgruppe 15–29 Jahre erweitert. Auf europäischer Ebene wurde der Begriff vor dem Hintergrund der europä-

² Ein Ausdruck, der häufig in offiziellen EU-Dokumenten im Zusammenhang mit der Integration von besonders von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Jugendlichen und Erwachsenen verwendet wird. Dazu zählen etwa Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und viele mehr.

ischen Wirtschaftskrise und im Rahmen der Strategie *Europa 2020* adaptiert. Eine besondere sozialpolitische Herausforderung stellt der NEET-Personenkreis deshalb dar, weil angenommen wird, dass viele junge Menschen, die unter diese Definition fallen, als besonders vulnerabel im Hinblick auf ihre derzeitige und zukünftige gesellschaftliche Stellung gelten. In vielen Fällen sind diese jungen Menschen von erheblicher sozialer und materieller Exklusion betroffen. Besonders deutlich wird dies an der Gruppe der Missing NEETs. Bezeichnet werden damit junge Menschen, die an keinerlei institutionalisierte Bildungsangebote angeschlossen und nicht bei einer öffentlichen Arbeitsvermittlungagentur registriert sind. Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von akuter Obdachlosigkeit bis hin zu einer allgemeinen Perspektivlosigkeit oder einem Vertrauensverlust in staatliche Institutionen. „They are at risk of becoming deeply alienated“ (ebd., S. 40) – oder, wie es eine Interviewpartnerin im Rahmen der hier vorgelegten Studie auf den Punkt gebracht hat: „Denen fehlt ein richtiger Anker im Leben.“

Das NEET-Konzept ist der Versuch der europäischen Institutionen, allen voran der Europäischen Kommission, einerseits das Problem der Jugendarbeitslosigkeit und seiner gravierenden Folgen öffentlichkeitswirksam sichtbar zu machen und die politischen Entscheidungsträger auf die besonderen Bedürfnisse dieser Gruppe hinzuweisen. Andererseits stellt das Konzept aber auch die Bemühung dar, den undifferenzierten Indikator der Jugendarbeitslosigkeit durch eine präzisere Abbildung der Heterogenität dieser Gruppe abzulösen. Zu diesem Zweck hat Eurofound (2016) versucht, die Gesamtpopulation der NEETs in Cluster zu unterteilen, um so spezifische Merkmale und Bedürfnisse besser erheben und entsprechend darauf reagieren zu können. Neben dieser definitorischen Schwerpunktverschiebung sind auf europäischer Ebene auch diverse Initiativen entstanden und es wurden umfangreiche Mittel, etwa durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) bereitgestellt, um der NEET-Problematik auch praktisch zu begegnen.

Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Das zentrale Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, das NEET-Konzept und die darauf basierende Programmatik der Europäischen Union zu analysieren und in ihrer Wirkmächtigkeit zu beurteilen. Eine solche Bewertung setzt Maßstäbe voraus, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit entwickelt werden. Aus den oben gemachten Ausführungen geht bereits hervor, dass die NEET-Problematik sehr viel umfassender zu betrachten ist, als es ihr Name zunächst vermuten lässt (ohne Arbeit/Ausbildung), die Deprivationsmechanismen und ihre Auswirkungen also weit über eine reine Arbeitsmarktdeprivation hinausgehen. Als Konsequenz daraus muss ein Ansatz zur gesell-

schaftlichen (Re-)Integration dieser jungen Menschen nicht nur Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten bereitstellen, sondern zugleich auch handlungsorientierte Kriterien beinhalten, um gerade bei jenen Jugendlichen mit individuellen multiplen Problemlagen eine Hinführung zu einem Arbeits- oder Ausbildungsangebot zu gewährleisten.

Entsprechend lautet die erste zentrale Fragestellung:

1. *Welche Kriterien müssen für eine wirkungsvolle Jugendpolitik im Bereich der NEETs erfüllt sein?*

Es soll ein handlungsorientiertes Konzept erarbeitet werden, welches explizit auch die Frage miteinschließt, wie bei jungen Menschen neben der tatsächlichen Aufnahme einer Beschäftigung zunächst überhaupt eine Beschäftigungsfähigkeit hergestellt werden kann. Ein solcher Entwurf ist insbesondere für die Integration von solchen Jugendlichen von entscheidender Bedeutung, die eine ausgeprägte Arbeitsmarktferne aufweisen. Als Grundlage für die theoretische Untermauerung soll in diesem Zusammenhang das Habituskonzept von Pierre Bourdieu dienen, da dieses in der Lage ist, individuelle Handlungen sowie die dahinterstehenden Motivationen und Restriktionen sichtbar und erklärbar zu machen. Erweitert werden soll der theoretische Ansatz dabei um das Modell der Frame-Selektion von Hartmut Esser, das sich ebenfalls mit individuellen Handlungsmotivationen auseinandersetzt. Aus der Zusammenführung beider Ansätze können Erkenntnisse insbesondere hinsichtlich der Spielräume für Veränderungen am Habitus gewonnen werden, die vor dem Hintergrund der (Wieder-)Herstellung einer Arbeitsfähigkeit jener *furthest from the labour market* eine bedeutsame Rolle spielen.

Wenn es das erklärte Ziel der Europäischen Union ist, Europas Jugend und damit auch jenen Menschen mit besonderer Arbeitsmarktferne wie etwa den Missing NEETs mit ihrem NEET-Konzept eine langfristige Perspektive zur gesellschaftlichen Integration zu bieten, dann muss ein solches Vorgehen die beiden oben genannten Integrationsvoraussetzungen berücksichtigen und sowohl Ansätze zur Schaffung von tatsächlichen Arbeits- oder Ausbildungsgelegenheiten beinhalten als auch solche zur Heranführung und Befähigung der jungen Menschen, diese auch wahrnehmen zu können.

Insofern lautet die zweite Fragestellung:

2. *Inwiefern gelingt es der Europäischen Union, den herausgearbeiteten Anforderungen in Programmatik und Handeln gerecht zu werden?*

Neben einer wissenschaftlich fundierten inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem NEET-Ansatz und der Frage, inwiefern dieser die Bedürfnisse der Klientel berücksichtigt und zur Überwindung ihres prekären Status geeignet ist, kann die praktische Wirkmächtigkeit jeder politischen Intervention auf diesem Feld jedoch nur beurteilt wer-

den, wenn die Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems in den Analyse-rahmen miteinbezogen werden. Schließlich entstehen die europäischen Konzepte nicht im luftleeren Raum, sondern unterliegen diversen Umsetzungsbedingungen, die nur vor dem Hintergrund der Besonderheiten des europäischen Staatenverbundes verstanden und bewertet werden können. Wenn die Union, allen voran die Europäische Kommission, die NEET-Problematik angehen will, stößt sie dabei auf drei zentrale Herausforderungen.

Erstens sind die Ausprägungen der Problemstellung alles andere als homogen innerhalb der Mitgliedsstaaten verteilt. So liegt etwa die NEET-Rate (15–24 Jahre) im Jahr 2019 in Italien bei 18,1 % und in Griechenland bei 12,5 %, während sie in den Niederlanden 4,3 % und in Deutschland 5,7 % beträgt (Eurostat 2020). Allein anhand dieser wenigen Zahlen lässt sich verdeutlichen, dass sich die Situation für junge Menschen im Übergang Schule-Beruf in Europa derart heterogen darstellt, dass es unwahrscheinlich erscheint, dass ein *one-size-fits-all*-Ansatz dieser Verschiedenartigkeit gerecht werden kann. Dabei lassen sich die Disparitäten nicht auf den quantitativen Output (NEET-Quote) reduzieren. Vielmehr drücken sich in den Zahlen auch grundsätzliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialstruktur der Mitgliedsstaaten aus, auf die eine gesamteuropäische Programmatik notwendigerweise trifft. *Zweitens* ist der direkte Einfluss der EU-Institutionen aufgrund der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, im Bereich der Sozialpolitik Souveränitätsrechte in Richtung Gemeinschaft abzutreten, eher gering. Es stellt sich also die Frage nach den möglichen bzw. notwendigen politischen Steuerungsinstrumenten. Und *drittens* wirken diese Steuerungsinstrumente in einem politischen Mehrebenensystem. So ist ein Koordinierungsprozess erforderlich, der von der europäischen über die nationalstaatliche und regionale bis hin zur lokalen Ebene reichen kann, wo die konkreten Maßnahmen letztlich umgesetzt werden. In aller Kürze lässt sich die Herausforderung einer europäischen NEET-Politik wie folgt zusammenfassen: Ein in den europäischen Mitgliedsstaaten höchst heterogen vorliegendes Problem, in dessen Politikfeld die EU über sehr begrenzte Kompetenzen verfügt, soll in einem Mehrebenensystem als gesamteuropäische Initiative adaptiert werden. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ergibt sich die dritte zentrale Fragestellung der vorliegenden Arbeit:

3. *Wie und mit welchen Instrumenten werden die dargestellten sozialpolitischen Initiativen im Bereich der NEETs im Mehrebenensystem der EU und dem Nationalstaat vor dem Hintergrund der gekennzeichneten Herausforderungen umgesetzt?*

Gerade weil die Mitgliedstaaten sowohl in ihrer politischen und sozialen Verfassung als auch in ihrer Betroffenheit von dem sozialpolitischen Problem der NEETs derart heterogen aufgestellt sind, liegt die Vermutung nahe, dass innerhalb einer gesamteuro-

päischen NEET-Agenda zwar allgemeine Vorgaben hinsichtlich der Einrichtung von Arbeits- oder Ausbildungsplätzen für junge Menschen erfolgen können. Sobald es an die Erarbeitung von handlungsorientierten Ansätzen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit geht, dürfte ein gesamteuropäischer Ansatz jedoch an seine Grenzen stoßen, schließlich wird die tatsächliche handlungsorientierte sozialpädagogische Arbeit auf der untersten Ebene (in Deutschland etwa in der Kommune) erbracht. Insofern stellt sich die – vierte zentrale – Frage, ob ein europäischer Einfluss hier möglich und überhaupt sinnvoll erscheint:

4. Kann ein einheitlicher, zentral gesteuerter Ansatz den herausgearbeiteten Erfordernissen Rechnung tragen und ist dieser damit überhaupt wünschenswert?

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es demnach zu analysieren, wie ein einerseits gesamteuropäisch, andererseits zwischen und in den Mitgliedsstaaten selbst stark heterogen vorliegendes soziales Problem (NEET-Problematik) mithilfe des Agenda-Settings der Europäischen Union (öffentlichkeitswirksame Ausarbeitung von Maßnahmen und Konzepten für die Mitgliedsstaaten) und der Ausschüttung finanzieller Mittel unter Zuhilfenahme ihrer beschränkten sozialpolitischen Steuerungsmechanismen in einem Mehrebenensystem wirksam (Schaffung von Möglichkeiten und Befähigung zu ihrer Wahrnehmung) umgesetzt werden kann und ob ein solcher gesamteuropäischer Ansatz unter Berücksichtigung der gekennzeichneten Widersprüche, Herausforderungen und Disparitäten überhaupt eine mögliche bzw. die effektivste Herangehensweise zur Lösung des Problems darstellt.

Um diese Fragen analytisch zu prüfen, wird zunächst in Kapitel 2 der Einzug des NEET-Begriffs in die europäische Politikagenda nachgezeichnet und ein empirischer Überblick gegeben über die heterogene Verteilung der NEET-Problematik innerhalb der Europäischen Union. Dabei wird auf vier Mitgliedsstaaten – Deutschland, Schweden, Griechenland und Polen – im Detail eingegangen. Mit dieser Auswahl werden einerseits zwei entwickelte Sozialstaaten mit allerdings unterschiedlichem Sozialstaatsverständnis (konservativ versus sozialdemokratisch) und zwei im Umbruch befindliche Sozialstaaten (südeuropäisch versus osteuropäisch) miteinander in Beziehung gesetzt. Auf einen Vertreter eines liberalen Sozialstaatsverständnisses wurde angesichts des Austritts des wichtigsten Vertreters in dieser Gruppe, des Vereinigten Königreichs, aus der EU verzichtet. Auf Grundlage der empirischen Daten findet eine Systematisierung der in Europa vorliegenden NEET-Vulnerabilitäten statt, die schließlich als Grundlage einer Clusterbildung dient.

In Kapitel 3 wird das Inklusionsverständnis innerhalb der europäischen Institutionen, allen voran der Kommission, untersucht und ihre arbeitsmarktzentrierte Herangehensweise theoretischen Überlegungen gegenübergestellt, die insbesondere als Grundlage

für Konzepte der Integration jener NEETs *furthest from the labour market* durch ein Einwirken auf die individuellen *habituellen* Integrationsvoraussetzungen dienen können. Inwiefern die herausgearbeiteten Kriterien sich angesichts der politischen Besonderheiten in Europa auch umsetzen lassen, wird anhand von Theorieansätzen politischer Steuerung in Mehrebenensystemen hinterfragt.

Kapitel 4 wendet sich dann der Handlungsebene zu. Im Mittelpunkt stehen die praktischen Herangehensweisen europäischer Institutionen, der Mitgliedsstaaten, von Akteuren der Zivilgesellschaft sowie deren Bewertung. Auch werden in diesem Kontext aus der Theorie abgeleitete Handlungsempfehlungen diskutiert. Zugleich wird aufgezeigt, wie innerhalb der Kommission und nach Rückkopplung mit zivilen Stakeholdern in Teilen eine Revision der eigenen Strategie eingeleitet wird.

In Kapitel 5 schließlich wird ein Fazit gezogen hinsichtlich der politischen Steuerungsmöglichkeiten und Realitäten einer Politik sozialer Inklusion von NEETs innerhalb des europäischen Mehrebenensystems.

2 NEETs im europäischen Mehrebenensystem – Eine Bestandsaufnahme

Dieses Kapitel gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung einer europäischen Jugendpolitik bis hin zur Entstehung des NEET-Ansatzes und seines Einzuges in die Politik der EU. Anschließend folgt eine empirische Zusammenfassung der Lage von jungen Menschen in Europa, die einen NEET-Status aufweisen oder von einem solchen bedroht sind. Auf Grundlage der Identifikation unterschiedlicher Regimes am Übergang Schule-Beruf wird auf die oben bereits angeführten vier Mitgliedsstaaten der EU – Polen, Griechenland, Schweden, Deutschland – und ihre Besonderheiten näher eingegangen. Auf der Grundlage dieses Forschungsstandes werden Überlegungen hinsichtlich einer Systematisierung der Vulnerabilitäten von NEETs angestellt und eine entsprechende Clusterbildung vorgenommen.

2.1 Jugendpolitik in Europa

Im Zeitraum zwischen der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 und dem Inkrafttreten der *Lissabon*-Strategie im Jahr 2000 beschränkte sich die Jugendpolitik in Europa weitestgehend auf die Förderung einer europäischen Identität Jugendlicher zur Sicherstellung der Legitimation der europäischen Integration. Dies geschah vorrangig durch Schüler- und Studentenaustauschprogramme zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten. Erst durch die *Lissabon*-Strategie erhielt die Jugendpolitik einen eigenständigen Stellenwert in der Europäischen Union (Thimmel 2004, S. 96).

2.1.1 Neuausrichtung der Jugendpolitik seit 2000

Entscheidend war in diesem Zusammenhang die Herausgabe des Weißbuches *Neuer Schwung für die Jugend Europas* (Europäische Kommission 2001). Seiner Veröffentlichung ging ein breiter Konsultationsprozess unter Beteiligung von Jugendlichen, Jugendorganisationen und Jugendforschern voraus (Walther 2016, S. 1383). Das Buch nennt vier Schwerpunkte europäischer Jugendpolitik:

1. Partizipation: Jugendliche sollen stärker in das gesellschaftliche Geschehen in ihren Lebenswelten eingebunden werden und sich verstärkt am System der repräsentativen Demokratie beteiligen.

2. Information: Jugendliche sollen einen besseren Zugang zu Informationsdiensten erhalten, und sie sollen an der Erstellung und Publikation jugendrelevanter Informationen beteiligt werden.
3. Freiwilligenarbeit: Freiwillige Arbeit soll stärker gefördert, leichter zugänglich und auf neue Anwendungsgebiete ausgeweitet werden. Die dabei erworbenen Fähigkeiten sollen offiziell anerkannt werden.
4. Besseres Verständnis der Jugend: Vorhandenes Wissen über Jugendliche und die Jugendpolitik soll erfasst und erweitert werden. Akteure in der Jugendpolitik und in der Jugendarbeit sollen stärker vernetzt werden.

Neben dem Weißbuch ging insbesondere von dem *Europäischen Pakt für die Jugend* eine bedeutsame (Symbol-)Wirkung aus. Durch ihn sollte ein jugendpolitischer Aspekt in das Zentrum der *Lissabon-Strategie* gerückt werden. Der Pakt wurde im März 2005 vom Europäischen Rat verabschiedet. Es handelt sich dabei nicht um einen Vertrag, eine Richtlinie oder ein Förderprogramm. Der Pakt für die Jugend ist vielmehr als eine Absichtserklärung und Reaktion auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Europa zu verstehen. Empfohlen werden Maßnahmen in den folgenden Bereichen (Europäische Kommission 2005):

1. Beschäftigung, Integration, sozialer Aufstieg,
2. Allgemeine und berufliche Bildung, Mobilität und
3. Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben.

Im Jahr 2009 reagierte die Kommission in ihrer Mitteilung *Investitionen und Empowerment* auch jugendpolitisch auf die europäische Wirtschaftskrise und den damit einhergegangenen drastischen Anstieg der (Jugend-)Arbeitslosigkeit.

„[...] angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise muss das junge Humankapital gehegt und gepflegt werden [...]. Die Jugendarbeit sollte unterstützt, für ihren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beitrag anerkannt und professioneller gestaltet werden“ (Europäische Kommission 2009).

Die Kommission schlug als Reaktion auf die gewachsenen Herausforderungen eine umfangreiche grenzüberschreitende europäische Zusammenarbeit der Nationalstaaten im Jugendbereich vor. Instrument war die *EU-Jugendstrategie*, mit welcher die Kommission die Situation junger Menschen in der Laufzeit 2010–2018 substantiell verbessern wollte. Mittlerweile wurde die Jugendstrategie um den Zeitraum 2019 bis 2027 verlängert.

Die Strategie verfolgt zwei Ziele. Zum einen soll sie mehr Möglichkeiten und mehr Chancengleichheit für junge Menschen im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt schaffen. Zum anderen sollen das gesellschaftliche Engagement, die soziale Eingliederung