

Chapter Title: Die Beschäftigungsförderung Jugendlicher im Wandel des Wohlfahrtsstaates

Book Title: Mit Sozialpolitik regieren

Book Subtitle: Eine ressourcentheoretische Policy-Analyse der Beschäftigungsförderung benachteiligter Jugendlicher in Österreich

Book Author(s): Alban Knecht

Published by: Verlag Barbara Budrich. (2024)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/jj.10656813.4>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Verlag Barbara Budrich is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Mit Sozialpolitik regieren*

1 Die Beschäftigungsförderung Jugendlicher im Wandel des Wohlfahrtsstaates

1.1 Herausforderungen am Übergang von der Schule zur Ausbildung

Die Jugend gilt als Phase des Übergangs von der Kindheit zum Erwachsenwerden und als eine wichtige Entwicklungsphase, die besonders vulnerabel ist. Während die Idee der Jugend mit dem Ausprobieren verschiedener Lebens- und Handlungsweisen verbunden ist, so stellt sie gleichzeitig und zunehmend eine Phase dar, in der Bildungsprozesse eine zentrale Rolle spielen und durch Bildungsentscheidungen Weichenstellungen für die Zukunft vorgenommen werden (Reinders 2016; Reinders/Wild 2003). Die Anforderungen, sich im formalen Bildungssystem zu bewegen und formale Bildungsabschlüsse zu erreichen, können Erfolgserlebnisse und Selbstwirksamkeitserfahrungen mit sich bringen, aber auch Druck erzeugen und verunsichern. Dabei haben Entscheidungen zugunsten einer bestimmten Schul- oder Ausbildungslaufbahn weitreichenden Einfluss auf den weiteren Lebenslauf. Während Jugendliche, die höhere Schulen besuchen, eher durch die formalen Lernanforderungen gefordert sind, wird von Jugendlichen, die eine Lehre im dualen System der Berufsausbildung beginnen, verlangt, dass sie sich schnell in die Arbeitswelt integrieren (Sting/Knecht 2022). In besonderem Maße sind jene Jugendlichen belastet und herausgefordert, bei denen „Probleme“ beim Übergang von der Schule in die Ausbildung und den Beruf wahrgenommen werden.

Im Rahmen internationaler Vergleiche wird dem im deutschsprachigen Raum üblichen System der dualen Berufsausbildung eine hohe Integrationskraft zugeschrieben, da es einem Großteil der Jugendlichen, die keine schulische bzw. akademische Ausbildung verfolgen wollen oder können, eine Qualifizierung ermögliche (vgl. AMS Österreich 2016: 18; Knecht/Atzmüller 2017: 239). Jedoch steht das Ausbildungssystem, vor allem durch ein immer geringeres Lehrstellenangebot, selbst unter Druck und durchläuft starke Veränderungen (Knecht/Atzmüller 2019: 216). So ist in Österreich die Zahl an Lehrstellen von 124.000 im Jahre 2000 auf 101.700 im Vor-Corona-Jahr 2019 zurückgegangen.¹ Im gleichen Zeitraum ist die Anzahl der ausbildenden Be-

1 Die Anzahl der zustande kommenden Lehrverhältnisse ergibt sich aus dem Angebot von und der Nachfrage nach Lehrstellen. Die Nachfrage nach Lehrstellen ist u.a. abhängig von der Anzahl der Jugendlichen, die eine Ausbildung anstreben, also von den Bildungsaspirationen, wie auch von der Stärke der Kohorte. Betrachtet man die Entwicklung der Kohorte der 15-Jährigen in Österreich, so hat sich deren Anzahl zwischen 2008 und 2018 von fast 100.000 auf 86.000 zurückent-

triebe von 39.300 auf 27.800 gesunken (Dornmayr/Löffler 2020: 67). Die Situation in Österreich stellt sich dennoch im europäischen Vergleich, wo die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen teilweise mehr als 40–50% betragen, mit einer Arbeitslosenquote der 15- bis 19-Jährigen im Jahr 2019 von 10,9% (wie auch in Deutschland und der Schweiz, den beiden Ländern, die ein ähnliches Ausbildungssystem haben) als weniger problematisch dar. Die Quoten der Arbeitslosigkeit der 20- bis 24-Jährigen (siehe Tab. 1) zeigen, dass einem Großteil der jungen Erwachsenen die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, dass jedoch auch viele junge Erwachsenen von Arbeitslosigkeit und Prekarisierung betroffen sind.

Trotz großer Anstrengungen und einem hohen finanziellen Aufwand sinkt die Jugendarbeitslosenquote nicht (Tab. 1). Insbesondere während Krisen, wie der Immobilien- und Wirtschaftskrise 2002, der Banken- und Finanzkrise 2008ff. sowie der Corona-Krise 2020/2021 steigt sie immer wieder an; Unternehmen bieten in diesen Zeiten weniger Lehrstellen an. Obwohl die konjunkturelle Abhängigkeit von (Jugend-)Arbeitslosigkeit evident ist, wird diese im öffentlichen Diskurs in erster Linie als Problem von defizitären Jugendlichen und von fehlender Ausbildungsreife interpretiert. Die häufig diskutierte These, dass die Jugend zunehmend defizitär wäre und es vermehrt Probleme gäbe, Lehrstellen mit geeigneten Bewerber*innen zu besetzen, ist jedoch vor dem Hintergrund eines permanent zunehmenden formalen Bildungsniveaus von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und eines langfristigen Trends zu immer höheren Schulabschlüssen paradox. So sind die Quoten der frühen Schulabgänger*innen zwischen 2010 und 2019 in Österreich von 10,2% auf 7,8% gefallen (siehe Tab. 1 und Statistik Austria 2021a). Gleichzeitig gab und gibt es einen starken Trend zu höheren Ausbildungen, z.B. an Universitäten, Fachhochschulen und Colleges, der zu einer permanenten Zunahme von Abschlüssen auf der Sekundarstufe II und im tertiären Bereich führt (siehe Tab. 2). Der Anteil der Jugendlichen eines Jahrgangs, die eine Lehre beginnen, blieb dabei relativ konstant; er liegt in Österreich bei ca. 40% (Dornmayr/ Nowak 2019: 23).

Trotz der hohen Bildungsaspirationen wird häufig das Bild einer weniger interessierten und weniger gebildeten Jugend gezeichnet oder vermutet, dass zumindest die wenig Gebildeteren zunehmend Defizite aufweisen würden²,

wickelt; bis 2025 wird mit einer konstanten Zahl von ca. 87.000 pro Jahr gerechnet (Dornmayr/Nowak 2019: 50). Ist die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen höher als das Angebot, bereitet das Jugendlichen Schwierigkeiten, eine Lehrstelle zu finden.

- 2 So wies uns in einem Interview des Society-Projektes ein Ministerialbeamte darauf hin, dass „genetisch die Verteilung eher sozusagen – ich will jetzt nicht wertend sein – runtergeht ...“ (Zitat des Society-Projekts, in engl. Übersetzung in Atzmüller/Knecht 2017b: 123), weil bessere Schüler*innen verstärkt höhere Bildungslaufbahnen wählen würden und Schulabgänger*innen, die unter früheren Bedingungen Hilfsarbeiter geworden wären, nun eine Lehre anstreben würden.

und so Arbeitslosigkeit verursacht würde. In der Diskussion wird jedoch weder erwähnt, dass der Trend des steigenden Bildungsniveaus junger Erwachsener während der letzten Jahrzehnte nicht zur Abnahme der Arbeitslosenzahlen geführt hat, noch dass hohe Quoten höherer Bildungsabschlüsse zu ihrer Entwertung führen und daher mit einer „Intensivierung des Konkurrenzkampfes am Arbeitsmarkt“ (Fasching 2019: 854) einhergehen.

Die tendenzielle Unausgeglichenheit des Lehrstellenmarktes, ein sich veränderndes Verständnis von Sozialpolitik wie auch die Abfolge unterschiedlicher politischer Koalitionen führen zu einem anhaltenden Engagement der Regierung („Governance“), das im Bereich der Beschäftigungsförderung benachteiligter Jugendlicher in Österreich – insbesondere bei dem Auftreten von Krisen (Atzmüller/Décieux/Knecht 2019) – permanente (sozial-)politische Interventionen und Veränderungen mit sich bringt.

1.2 Wandel des Sozialstaats und zunehmende sozialpolitische Bedeutung von Bildung

Noch in den 70er und 80er Jahren wurde der Wohlfahrtsstaat als Institution gedacht, der Legitimation dadurch herstellt, dass er die Kräfte des Kapitalismus in die Schranken weist und seine negativen Auswüchse begrenzt (z. B. Esping-Andersen 1990). In der Nachkriegszeit hatte Thomas H. Marshall sogar die Entwicklung des Bürger*innenstatus im (Wohlfahrts-)Staat als Abfolge von Schritten in Richtung zunehmender bürgerlicher, politischer und sozialer Rechte modelliert (Im Überblick: Marshall 1992). Kaufmann (2005) beschreibt in diesem Sinne das Wesen des Wohlfahrtsstaats durch Interventionen, die die rechtliche Lage, die monetäre Lage, die Bildung und das sozial-ökologische Umfeld der Bürger*innen verbessern.

Spätestens seit den 1990er Jahren wurde die bis dahin vorherrschende Sicht auf die Funktionsweise des Sozialstaats in praktisch allen Ländern Europas im Rahmen neoliberaler Argumentationen in Frage gestellt und herausgefordert. Im fordistisch-keynesianischen Modell der Nachkriegszeit hatte der Sozialstaat auch die Aufgabe, Massenkonsum zu ermöglichen, um den Widerspruch zwischen den „Interessen des Kapitals“ – also von Investor*innen und Unternehmer*innen –, und den Interessen der unselbständig Arbeitenden zu moderieren, wie auch die Aufgabe, Nachfrageausfälle durch staatliche Ausgaben (Investitionen und Sozialausgaben) zu überbrücken, um Vertiefungen von Krisen entgegenzuwirken (Böhnisch et al. 2012). Im Rahmen neoliberaler Projekte wurden jedoch eher unvollkommene Märkte sowie die angeblich fehlende Flexibilität des „Faktors Arbeit“ in den Vordergrund gestellt; dementsprechend wurde die rechtliche Absicherung von Arbeitsverhältnissen geschwächt, Transferleistungen gekürzt und so Arbeit rekommodifiziert (Atz-

müller/Décieux/Knecht 2019: 111). Die Transformation des Sozialstaates³ ab den 1990er Jahren führte in vielen Ländern nur begrenzt zu dem erwarteten Abbau sozialstaatlicher Leistungen, sondern vor allem zu einem Umbau. Was die Sozial- und Bildungspolitik in Bezug auf Kinder und Jugendliche betrifft, brachten die Strategien der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der Arbeitsallokation in den Unternehmen auch neue Wege zur Anpassung, Neuzusammensetzung und Transformation des Arbeitsvermögens zukünftiger Arbeitnehmer*innen mit sich (ebd.). In diesem Rahmen wurde Bildung mehr und mehr zu einem Teil von Sozialpolitik (Opielka 2005a; Kohlrausch 2014). Im wissenschaftlichen Kontext wurde dies u.a. mit der besonderen Rolle von Bildung im Prozess der Reproduktion sozialer Ungleichheit begründet (z.B. Fischer 2020: 373). So wurden mit dem Ausbau von Kindertagesstätten, Ganztagschulen und einem erweiterten Management des Übergangs Hoffnungen auf einen Angleich von Löhnen bzw. Einkommen verbunden (Esping-Andersen et al. 2002; Esping-Andersen 2003).

Als theoretisches Sozialstaatsmodell wurde nun häufig der Sozialinvestitionsansatz angeführt, der teilweise als Gegenmodell zum Neoliberalismus in Position gebracht wurde (Giddens 2000; kritisch: Atzmüller/Knecht 2017a). Rentable Investitionen in Bürger*innen, besonders im Bereich der Bildung, dienen in diesem Ansatz als neue Legitimation sozialstaatlicher Tätigkeit (Schröder/Blair 1999). Bildungsangebote sollen den Weg ebnen für ein eigenverantwortliches Leben, das durch die Verwertung der eigenen Bildungsressourcen ökonomisch abgesichert wird. Kindertagesstätten, Krippen und Kindergärten wurden als Bildungsanstalten entdeckt, die durch die Betreuung der Kinder gleichzeitig eine bessere Verwertung der elterlichen Bildungsressourcen gestatten (Esping-Andersen 2002). Allerdings wird die Ressource Bildung in diesem Zusammenhang vor allem als Humankapital gedacht, das in erster Linie dazu dient, Kompetenzen, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind, zu verbessern und die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen (Knecht/Atzmüller 2017: 245).

Mit diesen Verschiebungen gingen auch Veränderungen der öffentlichen Diskurse einher: Der Lebensführung der Individuen wurde nun eine gesteigerte Bedeutung zugeschrieben. Während die Verantwortung für die Bildungs- und Berufskarriere in die eigenen Hände gelegt wird, wird auch das Scheitern auf den Ausbildungs- und Berufsmärkten stärker individualisiert und tendenziell als ein Nicht-Wollen statt eines Nicht-Könnens interpretiert und dementsprechend sanktioniert (Atzmüller/Décieux/Knecht 2019: 112f.) ohne Barrieren und ungünstigen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen. In diesem Kontext wird der Sozialstaat disziplinierender und punitiver (siehe unten). Die Frage, wer welche Hilfe verdient bzw. nicht verdient, wurde auf neue Weise gestellt und die als überwunden geglaubten Diskurse, die zwischen würdigen

3 Siehe für einen Überblick zur Transformation z.B. Götsch/Kessl 2017; siehe auch Betzelt/Fehmel 2022; Kessl 2013; Nullmeier/Rüb 1993.

und unwürdigen Leistungsempfänger*innen unterscheiden, wiederbelebt (Knecht 2010: 162f.).

Auch in Österreich hat sich die Sozialpolitik hin zu einem sozialinvestiven und aktivierenden Sozialstaat entwickelt, wenn auch der Begriff der Sozialinvestitionen selten im öffentlichen Diskurs auftaucht (siehe jedoch Buxbaum 2014) und die meisten Entwicklungen gegenüber anderen europäischen Ländern mit zeitlicher Verzögerung umgesetzt wurden.⁴ Beispielsweise gab es eine der Hartz-IV-Reform ähnliche Umgestaltung des Mindestsicherungssystems in Österreich erst 2018.⁵

Im Rahmen der Etablierung einer sozialinvestiven Politik hat auch die Bedeutung der *Beschäftigungsförderung benachteiligter Jugendlicher* zugenommen. Gerade die Berufsbildung verspricht die Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu erhöhen. Die Beschäftigungsförderung ist einerseits ein zukunftsorientierter Teil der Arbeitsmarktpolitik, zum anderen ist sie ein Bereich pädagogischer Intervention, wie auch der in Deutschland gebräuchliche Begriff *Jugendberufshilfe* verdeutlicht (vgl. Enggruber/Fehlau 2021, 2018). In Österreich weist die Einführung einer Ausbildungsgarantie im Jahre 2008 und einer Ausbildungsverpflichtung im Jahre 2018 (siehe unten) auf die wachsende bildungs- und sozialpolitische Bedeutung dieses Bereichs hin, aber auch auf neue Werte und Normierungen, die Teil des in Österreich stattfindenden Wandels der Sozialen Arbeit sind (Bakic/Diebäcker/Hammer 2008; Diebäcker et al. 2009a; Diebäcker/Hammer 2009; Diebäcker et al. 2009b).

- 4 Im Vergleich zur Einführung von Hartz IV scheint Österreich in Bestätigung des Karl Kraus zugeschriebenen Bonmots „Wenn die Welt untergeht, dann gehe ich nach Wien. Dort passiert alles zehn Jahre später.“ hinterherzuhinken. Jedoch ergeben sich bezüglich anderer Themen auch andere zeitlichen Abfolgen, z.B. was die Entwicklung des Privatkonkurses betrifft, der in Österreich früher eingeführt wurde als in Deutschland oder auch die weitergehende Verpflichtung im Bereich des Kindergartens. Während der Kindergarten- und Krippenbesuch in Deutschland als Garantie ausformuliert wurde, wurde in Österreich der Besuch des letzten Kindergartenjahres verpflichtend und die Einführung eines weiteren verpflichtenden Jahres immer wieder diskutiert (Atzmüller/Décieux/Knecht 2019).
- 5 Eine Zusammenlegung des Arbeitslosengelds und der (der deutschen Arbeitslosenhilfe entsprechenden) Notstandshilfe wurde bisher nicht realisiert, obwohl dies von der letzten Regierungskoalition von ÖVP und FPÖ (2017–2019, siehe Kap. 4.3) diskutiert wurde. Auch wurde bisher keine den Ein-Euro-Jobs vergleichbare Work-first-Policy mit Anteilen von Zwangsarbeit etabliert.

1.3 Wandel der Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit

Mit dem oben benannten Wandel des Sozialstaats haben sich einige Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der Sozialen Arbeit wie auch die Soziale Arbeit selbst verändert. Kritische Positionen diskutieren als Gründe dafür v.a. die Ökonomisierung im Rahmen der Verbreitung des Neuen Steuerungsmodells (Eichinger 2009: S. 58f; Leibetseder 2016: 56) sowie die Durchsetzung des Aktivierungsparadigmas.

Mit Ökonomisierung des Wohlfahrtssektors wird dabei die Einführung marktformiger oder marktähnlicher Steuerungsmechanismen in den Bereich der sozialen Dienste beschrieben (siehe z.B. Hammerschmidt 2014). Als Teil der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit gilt das neue Steuerungsmodell, das mit seinen Features Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung, Kontrakte und Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung sowie zwischen den Verwaltungseinheiten, Kosten- und Leistungsrechnungen sowie Controlling mit Output- und Outcomeorientierung die kommunale Verwaltung reformiert hat (Kessl/Otto 2002: 446; Hammerschmidt 2014). Die Ökonomisierung und das neue Steuerungsmodell stellen die Basis eines auf betriebswirtschaftliche Kategorien fokussierten Denkens dar, das von vielen (sozial-)pädagogischen, sozialarbeiterischen und psychologischen Aspekten abstrahiert beziehungsweise sie negiert. Leistungsvereinbarungen fordern beispielweise von den Einrichtungen das Erreichen von im Vorhinein vereinbarten formalen Zielen. Dies kann für die Soziale Arbeit problematisch sein kann, wenn Wirkungen in Veränderungen von Personen bestehen, die erst langfristig sichtbar werden und daher nicht als kurzfristige Zielerreichung dargestellt werden können. Zusätzlich führen auf einer ganz praktischen Ebene Leistungsvereinbarungen und Output-Steuerung, z.B. für die Mitarbeiter*innen zu kurzfristigen Verträgen in Projekten und höherem wirtschaftlichen Druck – was einerseits der längerfristigen Professionalisierung entgegensteht und andererseits problematisch ist, wenn der Druck an die Klient*innen weitergegeben wird. Das im Hintergrund der Ökonomisierung stehende neoliberale Wirtschaftsverständnis (siehe unten) und die „neozosiale Neuprogrammierung des Sozialen“ (Kessl/Otto 2002) stellt die Ökonomisierung allerdings in eine Verbindung zu weitergehenden Veränderungen des Sozialstaats, wie der Ausrichtung von Bildungs-, Sozial und Gesellschaftspolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, der Erwartung, dass geringe Sozialleistungen Motivation erzeugen, der Moralisierung von gesellschaftlichem und finanziellem Erfolg und Misserfolg, der Zuschreibung erhöhter Verantwortung an Bürger*innen und Klient*innen, der Aktivierung sowie der zunehmenden Kontrolle und Bestrafung (Kessl 2018; Forster 2010; s.a. Büschken 2017; Hammerschmidt 2014).

Ausgangspunkt der Aktivierung ist eine Neuinterpretation des Verhältnisses von Bürger*innen zum Staat, eine „Verlagerung der Problemursachen sowie eine Bearbeitungsverantwortung an die Betroffenen [...] – als individuelles Versagen, mangelnde Disziplin, Selbstkontrolle bzw. Aktivität“ (Lutz 2013: 26; s.a. Kessl/Otto 2002; Kessl 2013; Büschken 2017). Das Verantwortlich-Machen von Betroffenen („Responsibilisierung“) negiert dabei die Bedeutung von unglücklichen Zufällen, von Schicksalsschlägen und von den gesellschaftlichen Barrieren und Rahmenbedingungen, die soziale Ungleichheiten reproduzieren. Kinder und Jugendliche wachsen von einem Zustand, in dem ihnen ob des Alters keine Verantwortung für ihre Situation zugeschrieben wird, nach und nach in eine Situation hinein, in der ihnen die Verantwortung zugeschrieben wird – ohne tatsächlich (immer) die Kontrolle über ihren Lebensverlauf zu haben.

Zunehmende Kontrolle, Disziplinierung und Sanktionierung als Teil der Aktivierung, spielen für die Soziale Arbeit eine besondere Rolle. Dazu muss zum einen angemerkt werden, dass das Ausüben von Kontrolle als eine Seite der Medaille der Sozialen Arbeit – neben der Hilfe als andere Seite – immer schon präsent war (Lutz 2013) und seit der Formulierung des *doppelten Mandates* (Böhnisch/Lösch 1973) auch ein stets präsent Thema von Theoretisierung war (s.a. Knecht/Preite 2022: 126). Zum anderen haben Hilfe und Kontrolle in verschiedenen Handlungsfeldern und Arbeitsbereichen der Sozialen Arbeit unterschiedliche Bedeutung. Während z.B. die offene Jugendarbeit häufig für sich in Anspruch nimmt im Rahmen einer emanzipatorischen Jugendarbeit parteilich für die Jugendlichen da zu sein (Hartwig 2000), ihre Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zu fördern sowie die Jugendlichen darin zu unterstützen in Identitätsprozessen „sich selbst zu finden“ (Knecht 2014: 222) – und dabei dennoch eine vergesellschaftende und kontrollierende Funktion erfüllt –, stehen die Kontrollaspekte beispielsweise in der aktivierenden Arbeitsvermittlung deutlicher im Vordergrund.

Kessl (2013) zeigt auf, dass im Rahmen des doppelten Mandats die beiden Aspekte Hilfe und Kontrolle unauflöslich miteinander verbunden sind. Ein professioneller Umgang bestünde gerade darin, diese Konstellation zu berücksichtigen: Die „Entdeckung“ von Hilfe und Kontrolle als Grundproblem der Sozialen Arbeit Anfang der 70er Jahre „markierte das vorläufige Ende der Punitivitätsprogrammatik in der sozialarbeiterischen/sozialpädagogischen Fachdiskussion“ (Kessl 2013: 116). Auch das Bestrafen als Erziehungsmaßnahme wurde bis in die 80er Jahre zunehmend kritisch gesehen (ebd.). Seit den 90ern verbreitet sich allerdings – ausgehend von einer neuen Weise des Regierens insbesondere einer neu entdeckten Unterschicht – eine neue Kontroll- und auch Strafbereitschaft (Wacquant 2009), die nicht nur die Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit betrifft (Kessl/Reutlinger/Ziegler 2007), sondern auch das Handeln der Sozialpädagogen/-arbeiter*innen bzw. das (sozial)pädagogische und sozialarbeiterische Vorgehen in den Einrichtungen (Kessl 2013). Kessl

sieht allerdings mit Lutz eine Veränderung der Gesamtkonstellation, in der die „Auseinandersetzung um Hilfe und Kontrolle nun durch den ‚Konflikt um die Legitimität der Mittel, also die Frage, wie viel Zwang in der Hilfe sein darf‘“ (ebd.: 118, teilw. zit.n. Lutz 2010: 271), abgelöst wird.

Lutz weist noch auf einen Unterschied hin, der besteht zwischen einer Unterstützung, in der Hilfe und Kontrolle untrennbar miteinander verwoben sind, einerseits – und Sozialen Dienstleistungen, die aufgespalten sind in *Hilfe für die Integrierten* und *Kontrolle für die Ausgeschlossenen*, andererseits (Lutz 2013: 25). Tatsächlich gab und gibt es im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, die als „fördern und fordern“ angepriesen wurde, unterschiedliche Handlungsprogramme, die darauf ausgelegt waren, entweder zu „fördern“ oder aber zu „fordern“ – wobei Letzteres mit „sanktionieren“ übersetzt werden muss (vgl. Klevenow/Knecht 2013). Letztendlich könne das – so Lutz – für die Soziale Arbeit bedeuten, Interventionen in folgender Weise zu unterscheiden: „a. freiwillige Angebote für die Aktiven, die fähig und willens sind, sich den Anforderungen zu stellen, [...]; b. diejenigen, die als aktivierbar gelten, mit Integrationshilfen, Druck und disziplinierender wie normalisierender Kontrolle zu bearbeiten; c. diejenigen kontrollierend zu verwalten, die dazu nicht fähig sind; und d. diejenigen zu disziplinieren bzw. auszuschließen, die als ‚gefährlich‘ etikettiert werden“ (Lutz 2010: 206). Ökonomisierung, Aktivierung und Disziplinierung stellen also verschiedene Teile des Wandels der Sozialen Arbeit da, die sich auch aus einem veränderten Verständnis von Sozialpolitik ergeben. In der vorliegenden Schrift wird mit Bezug auf diese Zusammenhänge untersucht, inwieweit Veränderungen in dem speziellen Bereich der Beschäftigungsförderung für Jugendliche in Österreich im Rahmen geänderter sozialpolitischer Sichtweisen entstehen, wie nun genauer ausgeführt wird.

1.4 Aufbau der Arbeit

Vor dem Hintergrund neoliberaler und sozialinvestiver Strömungen der Sozialpolitik und den Veränderungen im Bereich der Sozialen Arbeit führt diese Schrift meine Forschung der letzten Jahre zu der Frage zusammen, wie sich in Österreich in den Jahren 2000 bis 2020 die Beschäftigungsförderung benachteiligter Jugendlicher als Teil der Sozialpolitik gewandelt hat und welche Auswirkungen dieser Wandel auf die Rahmenbedingungen der in diesem Bereich tätigen Sozialpädagog*innen, Sozialarbeiter*innen und weiteren Fachkräfte sowie auf die Jugendlichen hatte.

Den theoretischen Rahmen dieser Schrift stellt die Ressourcentheorie dar (Knecht 2010, 2012c, 2012b, 2012a, 2011; 2016; Knecht/Schubert 2012, 2020; Knecht et al. 2014; Schubert/Knecht 2015). Die Ressourcentheorie fokussiert

als sozialpolitische Theorie auf die Frage, durch welche gesellschaftlichen Vorgänge ein breites Spektrum von Ressourcen wie Bildung, Einkommen, soziale Ressourcen, Gesundheit, psychische Ressourcen etc. den Individuen zugeweiht werden. Die häufig diskutierte distributive Funktion von Sozialpolitik – und im konkreten Falle: die Beschäftigungsförderung Jugendlicher – kann so umfassend betrachtet werden. Die Ressourcentheorie wird im 3. Kapitel im Überblick dargestellt. Im Rahmen dieser Theorie werden zum einen Diskurse in den Blick genommen, in denen die Zuteilung (und ggf. das Vorenthalten) von Ressourcen diskutiert und legitimiert wird und durch die die (sozial-)politische Verteilung der Ressourcen vorbereitet wird. Zum anderen werden staatliche bzw. staatlich organisierte Institutionen betrachtet, die die Zuteilung bzw. Verteilung von Ressourcen durchführt (siehe Kap. 2.5).

Die Beschäftigungsförderung benachteiligter Jugendlicher, die in Deutschland auch unter dem Begriff Jugendberufshilfe behandelt wird (siehe z.B. Enggruber/Fehlau 2018; Wustmann 2003), stellt einen besonderen Bereich der Jugendpolitik und Förderung von Jugendlichen dar: Hier treffen jugendpolitische, allgemeine sozialpolitische und spezielle arbeitsmarktpolitische sowie wirtschaftspolitische Interessen aufeinandertreffen und müssen vermittelt werden. Die Frage, nach welchen Gesichtspunkten Ressourcen zugeweiht werden, unterliegt dementsprechend einer besonderen Konstellation von Einflüssen, die die Analysen in diesem Bereich besonders spannend machen.

Die empirischen Analysen der vorliegenden Arbeit stellen, methodisch betrachtet, interpretative Policyanalysen im Rahmen von Politikfeldanalysen dar (siehe unten). Sie basieren auf verschiedenen Projekten und Untersuchungen, nämlich

- den v.a. österreichbezogenen Ergebnissen des EU-7-Rahmen-Forschungsprojekts SocIEtY. Im Rahmen einer Politikfeldanalyse wurde eine Dokumentenanalyse⁶ und eine inhaltsanalytische Auswertung von 19 Expert*innen-Interviews durchgeführt (Knecht/Kuchler/Atzmüller 2014; Atzmüller/Knecht 2016a, 2017b; Acconcia et al. 2017; Atzmüller/Décieux/Knecht 2019),⁷

6 Dokumentenanalyse von offiziellen Berichten von Ministerien und Verwaltungseinrichtungen, von Evaluierungsberichten sowie von Beschreibungen von Maßnahmen und Programmen, die von Akteuren aus dem Bereich der Jugendpolitik veröffentlicht wurden (Knecht/Kuchler/Atzmüller 2014: 495).

7 Berichte: Knecht/Kuchler/Atzmüller 2014, Reprint in: Haidinger et al. 2016; Haidinger/Knecht 2015. Das Projekt SocIEtY („Social Innovation – Empowering the Young for the Common Good“) wurde im 7. Forschungsrahmenprogramm der EU durchgeführt (SSH.2012.2.1-1: Social innovation against inequalities, Vertragsnr.: 320136, Laufzeit: 2013–2015) und von der Universität Bielefeld koordiniert. Das Konsortium bestand aus 13 Partnerinstituten in elf Ländern.

- einer explorativen Lehrforschung, in der Interviews mit Jugendcoaches sowie (Gruppen-)Interviews mit Jugendlichen durchgeführt wurden (Knecht/Atzmüller 2019),⁸
- Analysen im Rahmen einer kritischen Diskursanalyse, zur Mindestsicherungs- und Beschäftigungspolitik der Regierungsperiode 2017–2019 (Atzmüller/Knecht/Bodenstein 2020),⁹
- einer ergänzenden Dokumentenanalyse von Nationalrats-Dokumenten¹⁰ und offiziellen Berichten zur Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche zwischen den Jahren 2000 und 2020 (siehe Kap. 0).

Der Untersuchungszeitraum 2000 bis 2020 war einerseits geprägt durch die beiden schwarz-blauen Regierungsperioden von ÖVP und FPÖ/BZÖ (2000–2007 und 2017–2019), andererseits durch die Regierungsperiode der rot-schwarzen Regierung von SPÖ und ÖVP (2007–2017). Während sich die Beschäftigungsförderung Jugendlicher in den schwarz-blauen Regierungsperioden stärker um die Förderung der ausbildenden Unternehmen drehte, war der Anfang der rot-schwarzen Regierungsperiode gekennzeichnet durch die schnelle Einführung der Ausbildungsgarantie (2008) sowie ihr Ende durch die von langer Hand geplanten Einführung der Ausbildungspflicht (Ausbildungspflichtgesetz – APfIG) (siehe unten).

Das dritte Kapitel ist der Betrachtung des Wandels von sozialpolitischen Diskursen mit dem Schwerpunkt Beschäftigungsförderung Jugendlicher gewidmet; das vierte Kapitel untersucht die institutionellen Änderungen in diesem Bereich. Diese beiden Kapitel entsprechen den beiden Analyseschwerpunkten *Diskursanalyse* und *institutioneller Analyse*. Im fünften Kapitel werden die Ergebnisse der wohlfahrtsstaatlichen Analysen vertieft. Das sechste Kapitel betrachtet die Veränderungen der Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit und die Folgen für die Jugendlichen. Im siebten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefasst.

- 8 Siehe auch AG Jugendforschung 2018. Nutzung der Daten soweit die Studierenden der Nutzung zugestimmt haben.
- 9 Diese Analyse basierte auf einer umfangreichen Recherche zu relevanten Politikdokumenten (z.B. Regierungsprogramme, Gesetzestexte) sowie zu den öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten über die geplanten und umgesetzten Reformen. Für die Analyse der von der Regierung mobilisierten ideologischen Artikulationen und Bilder haben wir alle Presseerklärungen der Koalitionsparteien (ÖVP: N=48; FPÖ: N=49 von insgesamt N=312) bei APA-OTS (einer Website der Österreichischen Presseagentur, die Presseerklärungen veröffentlicht) zwischen dem 1.1.2018 und 30.4.2019 gesammelt, die sich mit der ‚Bedarfsorientierten Mindestsicherung‘ (BMS) befassten.
- 10 In der Mediathek (= elektronisches Archiv) des Nationalrates (= österreichisches Parlament) wurden im Bereich „Parlament aktiv“, „alle Verhandlungsgegenstände“ mit dem Schlagwort „Arbeitsmarkt“ und dem Suchbegriff „Jugend“ 59 Dokumente (v.a. Entwürfe, Beschlüsse, stenographische Protokolle) bestimmt und z.B. durch Parlamentskorrespondenzen (Pressemitteilungen) und ähnlichem ergänzt.