

Zick, Sebastian

**Working Paper**

## Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Von der Identifikation der Krise zur Etablierung eines Politikfeldes

Working Paper Forschungsförderung, No. 066

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Zick, Sebastian (2018) : Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Von der Identifikation der Krise zur Etablierung eines Politikfeldes, Working Paper Forschungsförderung, No. 066, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201805253994>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215996>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 066, April 2018

## Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Von der Identifikation der Krise  
zur Etablierung eines Politikfeldes

Sebastian Zick

---

## Der Autor

**Zick, Sebastian**, Diplom-Pädagoge, wiss. Mitarbeiter im HBS-Forschungsprojekt „Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung zwischen Schule und Beruf“ an der Europa-Universität Flensburg bei Prof. Dr. Beatrix Niemeyer-Jensen.

© 2018 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
www.boeckler.de



„Jugendarbeitslosigkeit in Europa“ von Sebastian Zick ist lizenziert unter

### **Creative Commons Attribution 4.0 (BY).**

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**ISSN 2509-2359**

## Inhalt

---

Zusammenfassung .....	4
1. Einleitung.....	5
2. Problem und Legitimität, Narrativ und Wirklichkeit – Zur politischen Gegenwartsbestimmung .....	8
3. Zur Auswahl und Analyse der Dokumente .....	12
4. Dokumentenanalyse .....	16
4.1 Erste Phase: Die 90er – Schaffung eines normativen Rahmens von Beschäftigung über Soziales zu Bildung .....	16
4.2 Zweite Phase: Die 2000er – Die Lissabon-Strategie.....	29
4.3 Dritte Phase: Europa 2020 und die Folgen der Krise .....	43
5. Bilanz.....	51
Anhang .....	55
Literatur .....	56

## Zusammenfassung

---

Jugendarbeitslosigkeit ist in aller europäischer Munde. Seit Anbeginn der Finanzkrise im Jahr 2008 erscheint das Problem der Nichtbeschäftigung von Jugendlichen allgegenwärtig. Dabei täuscht diese vermeintliche Erfindung des Diskurses um Jugendarbeitslosigkeit in Europa über den Befund hinweg, dass dieses Thema in je unterschiedlichen Varianten zumindest seit Beginn der 1990er Jahre eine Konstante der Bemühungen um europäische Integration ist. Was unter Jugendarbeitslosigkeit zu verstehen ist, welche Ursachen, Auswege, Chancen und Risiken mit ihr beschrieben werden, ist jedoch keineswegs selbstverständlich und selbst stets Gegenstand von politischen Aushandlungsprozessen. Innerhalb dieser Prozesse stellt die Europäische Union (EU) einen besonders gewichtigen Akteur dar. Hier setzt das vorliegende Working Paper an: Es versucht mit einer Analyse zentraler Strategiepapiere der EU von 1993–2013 einerseits die Mechanismen, Strategien sowie rhetorischen und argumentativen Schritte in der Etablierung eines diskursiven und neuen politischen Feldes „Jugendarbeitslosigkeit“ nachzuvollziehen. Andererseits untersucht das Paper auch die differenten Logiken, Programmatiken und normativen Orientierungen, mit welchen das Problem „Jugendarbeitslosigkeit in Europa“ beschrieben und bearbeitet wird. Dabei wird der Konstruktion und Identifikation des Krisenhaften eine besondere Bedeutung zuteil. Durch die rhetorische Produktion und inhaltliche Ausgestaltung von Krise schaffen die Dokumente Räume der gemeinsamen Verantwortung und legitimieren politisches Intervenieren. Jugendarbeitslosigkeit wird so sukzessive als eigenständiges Politikfeld etabliert.

# 1. Einleitung

---

Spätestens nachdem sich die Europäische Finanzkrise ab 2008 zur Europäischen Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise ausgeweitet hat, erscheint die Jugendarbeitslosigkeit in EUropa<sup>1</sup> aktueller denn je. Kaum ein Bericht über die Entwicklung Griechenlands ohne Verweis auf die immens hohe Anzahl von Jugendlichen, die sich weder in Arbeit noch in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden. Kaum auch eine journalistische Analyse über die Krisenstaaten im Süden EUropas ohne eine Nennung der gerade aktuellen Kennziffern der anderen Problemstaaten wie Spanien, Italien, Portugal oder Frankreich. Kaum ein EU-Papier, welches sich nicht den Abbau von Jugendarbeitslosigkeit auf die Fahnen schreibt. Kurzum: Jugendarbeitslosigkeit scheint ein entscheidender *Indikator bei der Identifikation von Krise* geworden zu sein. Dabei lässt sich feststellen, dass in der Europäischen Thematisierung der Krisenhaftigkeit von Jugendarbeitslosigkeit zumindest zwei voneinander zu unterscheidende Diskursebenen existieren. Während die *operative* Vermeidung oder Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit vor allem Gegenstand der Europäischen Förderpolitik ist und dabei hauptsächlich im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) bearbeitet wird, geschieht die *normative* Thematisierung des Problems Jugendarbeitslosigkeit zu großen Teilen durch die Veröffentlichung diverser EU-politischer Strategiepapiere, welche Jugendarbeitslosigkeit über die Zeit auf unterschiedliche Art und Weise thematisieren.<sup>2</sup> Dieser zweite Teil, die nor-

---

1 Ich folge hier in der Schreibweise Kerstin Poehls, die damit auf die Problematik in der Gleichsetzung von „Europa“ und „EU“ aufmerksam machen möchte. „Mit EUropa ist der geographische Teil Europas gemeint, der gegenwärtig Teil der Europäischen Union ist oder in Beitrittsverhandlungen steht bzw. in Kürze beitreten wird“ (Poehls 2009, 9). In den Analysen der Dokumente hingegen unterscheide ich nur dann zwischen Europa und EUropa, wenn dies deutlich aus dem Text hervorgeht. Vielerorts lässt sich hier jedoch eine bewusste Relationierung zwischen Europa als politischer Institution und Europa als zumeist positiv besetztem Wert beobachten.

2 Selbstverständlich sind die beiden Ebenen nicht als völlig voneinander unabhängig zu betrachten. So werden weder normative Setzungen in Strategiepapieren ESF-

mative Grundlegung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit in europäischen Dokumenten, bildet den Ausgangspunkt dieses Papiers.

Das vorliegende working paper stellt das Ergebnis einer Analyse von *Einleitungen, Vorworten und Vorreden* von politischen Dokumenten dar, welche aus der Feder von Organisationen der Europäischen Union<sup>3</sup> (EU) stammen. Die Untersuchung bezieht sich auf den Zeitraum von 1993–2013 und beinhaltet insgesamt 12 Dokumente.

Gemeinsam ist den Dokumenten neben ihrer Urheberschaft, dass die in den jeweiligen Texten behandelten Themen allesamt – teilweise ganz direkt, teilweise nur am Rande – mit dem Gegenstand der *Jugendbeschäftigung* bzw. der *Jugendarbeitslosigkeit* in Verbindung stehen. Dieser Bezug bildet den Fokus der Dokumentenanalyse. Das forschungsleitende Interesse lag dabei in den Fragen:

*Wie wird das Problem der Beschäftigung oder Nicht-Beschäftigung der Jugendlichen EUropas von Seiten der EU konstruiert? Auf welcher ideellen Grundlage werden Lösungskonzeptionen entwickelt? Wie werden diese legitimiert? Wie wird ein spezifisches Wissen über den Gegenstand Jugendarbeitslosigkeit produziert und artikuliert?*

Es geht somit nicht um die Untersuchung von Veränderungen der konkreten Förderpraxen oder der rechtlichen Rahmenbedingungen von arbeitslosen Jugendlichen innerhalb EUropas; dies kann eine Analyse dieser Dokumente aus mehreren Gründen auch nicht liefern: Einerseits handelt es sich bei allen untersuchten Texten um Ausdrucksgestalten von „soft power“, also um Dokumente, die ihre Wirkung in erster Linie auf der Ebene des Transfers und der Verbreitung von Ideen und Vorschlägen entfalten und mit denen keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit einhergeht. Andererseits rückt durch die Untersuchung der die Dokumente einleitenden Textstellen auch eine Vielzahl von Themenschwerpunktsetzungen in den Blick, welche nicht konkret den Gegenstand der Jugendarbeitslosigkeit tangieren, sondern gewissermaßen „darüber liegen“. So kommen leitende Legitimationsstrukturen und Beschreibungen von Gegenwart in den Blick, welche eine bestimmte Perspektive auf das so entstehende Problem der Jugendarbeitslosigkeit erst ermöglichen bzw. andere Betrachtungsmöglichkeiten verstellen.

---

Förderbedingungen unbeeindruckt lassen, noch die Festlegung auf spezifische Förderprioritäten einflusslos für die Thematisierung von Jugendarbeitslosigkeit sein.

3 Es handelt sich genauer fast ausschließlich um Dokumente der Europäischen Kommission und in einem Fall, der „Lissabon-Erklärung“, um ein Dokument des Europäischen Rates.

Ziel der Untersuchung ist es, einerseits, zu einem Überblick über die Entwicklung eines Europäischen Wissens über Jugendarbeitslosigkeit zu gelangen und, andererseits, die Formen der Konstituierung dieses Wissens zu beschreiben. Dazu wird zunächst in einem ersten Schritt der theoretische Hintergrund der Analysen vorgestellt (2.), bevor dann in Kürze auf die Textgattungen der Primärdokumente von europäischer Ebene und die Vorgehensweise eingegangen wird (3.). Im Anschluss daran finden sich die chronologisch geordneten Darstellungen der Analysen der einleitenden Textpassagen (4.). Dies wird mit einem Fazit zur Entwicklung der europäischen Konstruktionen des Problems der Jugendarbeitslosigkeit abgerundet (5.).

## 2. Problem und Legitimität, Narrativ und Wirklichkeit – Zur politischen Gegenwartsbestimmung<sup>4</sup>

*“Don’t ask ‘What’s the problem’, ask ‘What’s the story?’  
That way you’ll find out what the problem really is”  
(Neustadt/May 1986, 274).*

Wie bereits eingangs erwähnt, liegt das Forschungsinteresse der Analysen der Dokumente im Aufzeigen der spezifischen Formen von Problematisierungen und der sie legitimierenden Strukturen. Der Thematisierung von Legitimationen kann dabei im Kontext politischer Kommunikation vorangestellt werden, dass sie als „situationsgebundene Rechtfertigung politischen Handelns im Zusammenhang politischer Interessenverfolgung“ (Gaus/Schmidtke 2013, 24) betrachtet werden können. Indem hier jedoch ein konstruktivistischer Zugang gewählt wird, liegt der Fokus nicht, wie beispielsweise in einer rational-choice-Perspektive, auf den akteursspezifischen Beweggründen, Intentionen oder instrumentellen Strategien der politischen Durchsetzung, sondern vielmehr auf der Frage, mit welchen Mitteln, mit welchem Wissen und welchen Ideen spezifische Gegenstände innerhalb der Dokumente assoziiert und verknüpft werden. Es geht dabei somit nicht darum, inwiefern etwaige Beschreibungen von Problemlagen oder Lösungsansätzen mit der „tatsächlichen“ Realität übereinstimmen. Relevant ist die Tatsache, dass die hier in den Dokumenten vorstelligen Beschreibungen von Gegenwart und Realität alleine über die Praxis des „Fürwahrhaltens“ (Münch 2016, 9) von Realität einen unleugbaren Teil von Realität darstellen und gleichsam produzieren.

Innerhalb der Politikwissenschaft stellt diese Forschungsperspektive, die Politik nicht hinsichtlich ihrer Problemlösungskompetenz, sondern bezüglich ihrer produzierten Konstitutionen von Wirklichkeit befragt, einen vergleichsweise neuen Ansatz dar, der in etwa seit Mitte der 90er Jahre zunehmend auch in der deutschsprachigen Literatur Fuß fasst (vgl. ebd., 2ff;

---

4 Ich verdanke den in diesem Kapitel verfolgten Ansatz einem Hinweis meines Projektkollegen Christian Menz, der mich auf den *interpretative turn* und die Analyse von Narrativen im politikwissenschaftlichen Diskurs aufmerksam machte und dessen streng politikwissenschaftlicher Blick jederzeit eine große Hilfe für das Projekt im Allgemeinen und mich im Besonderen war.

Nullmeier 2012). Als ausschlaggebend für diesen *interpretative turn*<sup>5</sup> (vgl. Reckwitz/Sievert 1999) in der Politikwissenschaft sieht Münch die „Ideenlosigkeit“ der rationalistischen Ansätze (Münch 2016, 28), wodurch eine zu starke Orientierung an instrumentellen und akteurszentrierten Erklärungsmodellen bei einer gleichzeitigen Vernachlässigung von *Diskursen* bzw. sich im Wandel befindlichen *Ideen* kritisiert wird (ebd.).

Dabei wird in diesem Kontext vor allem dem Begriff des *Wissens* eine neue Prominenz zuteil (vgl. Nullmeier 2001; Hagemann 2015). Ausgegangen wird in diesem Kontext von einem weiten Wissensbegriff, mit dem politische Dokumente als Gegenstände von in ihnen zum Ausdruck gebrachten Wissensbeständen (*knowledge stocks*) betrachtet werden können (vgl. Hagemann 2015, 6). Was in den Texten als je unterschiedlich gegebene Realität erscheint und dabei häufig durch die Beschreibung von Vergangenem, Gegenwärtigem und Zukünftigem konstruiert wird (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, 45ff), wird so als Ausdrucksgestalt eines spezifischen Wissens über den Gegenstand interpretiert.

Dieses Zusammenfallen von diskursivem Wissen und seiner Artikulation zeigt sich als äußerst anschlussfähig an eine literaturwissenschaftliche Perspektive über Wissen, welche von Joseph Vogel unter dem Begriff der *Poetologie des Wissens* beschrieben wird (Vogel 2011, 12ff). *Poetologie* legt dabei terminologisch die Aufmerksamkeit auf die Produktion neuer Felder von Wissen. „›Poetologie‹ wäre dabei als eine Lehre von der Verfertigung der Wissensformen zu verstehen [...]“ (ebd., 13). Wichtig ist hierbei die Annahme, dass „das Auftauchen neuer Wissensobjekte und Erkenntnisbereiche mit den Formen ihrer Darstellung korreliert“ (ebd.). Das Moment des Hervorbringens neuen Wissens, „die poetologische Kraft einer Wissensform“ (ebd.), steht dabei im Mittelpunkt des Interesses. Geschichtsschreibungen, welche nur das *Wer* oder das *Was* des Gesagten thematisieren, greifen somit zu kurz und müssen mit Vogel notwendigerweise um das *Wie* des Sagens ergänzt werden. „Eine Geschichte des Wissens lässt sich nicht auf die Historie seiner Gegenstände und Referenten reduzieren“ (ebd.).

Explizit anknüpfend an Vogels Verständnis einer *Poetologie des Wissens* (vgl. Yildiz et al. 2015, 423) gibt es inzwischen wiederum auch in der deutschsprachigen Politikwissenschaft Ansätze, welche vor allem im Feld der *Narrativanalyse* anzusiedeln sind. Der Begriff des *Narrativs* wird dabei

---

5 Gerade im englischsprachigen politikwissenschaftlichen Diskurs ist hier auch vom „argumentative turn“ die Rede (Vgl. exempl. Fischer/ Forester 1993; Fischer/ Gottweis 2012)

politikwissenschaftlich zunächst im englischsprachigen Kontext, hier vor allem durch Emery Roe, relevant (vgl. Roe 1992; Roe 1994; Kaplan 1993). Roe beschreibt den Nutzen des Forschungsprogramms wie folgt: „Narrative policy analysis allows us to examine and draw policy implications from the narratives that decision makers use to articulate issues of high ambiguity, where the truth value of these narratives remains unknown or little agreed upon“ (Roe 1992, 563). Narrative werden hier als Analysemuster für politische Diskurse betrachtet, wobei davon ausgegangen wird, „dass Erzählungen als zentrales diskursstrukturierendes Regelsystem fungieren“ (Münch 2016, 84). Leitend für diese Form der Interpretation jeglicher politischer Handlungen, und hierzu zählen politische Dokumente ebenso wie andere Formen politischer Kommunikation, ist dabei sowohl für Poetologie des Wissens als auch für davon inspirierten Formen der Narrativanalyse, wie sie von Gadinger, Jarzebski und Yildiz entwickelt werden (vgl. Gadinger et al. 2014; Yildiz et al. 2015), der poststrukturalistische Standpunkt des *Postfundamentalismus*, mit welchem gesellschaftliche Entwicklung als vollständig kontingent aufgefasst wird. Marchart hat dies auf die Formulierung der „Gesellschaft ohne Grund“ gebracht (Marchart 2013). Damit bleibt die Narrativanalyse methodologisch auf einem Stand, wie er auch im Bereich der erziehungswissenschaftlich stärker frequentierten Diskursanalyse anzutreffen ist. Gemeinsam ist beiden Ansätzen ein Begreifen von Diskursen als Praktiken, „die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (Foucault 1988, 74). Die Beschreibung, die Reiner Keller für die Wissenssoziologische Diskursanalyse bereitstellt, lässt sich ebenfalls auch auf den methodologischen Ansatz der Narrativanalyse übertragen: „Sie betont erstens die konkrete, Materialität’ von Aussagepraktiken, und sie verweist auf die darin geleistete symbolische Strukturierung der Welt“ (Keller 2005, 170). Auch im Verhältnis von Methodologie und Methode lassen sich Kellers Darstellungen wie eine Blaupause auf die Herangehensweise der Narrativanalyse übertragen, wenn er Wissenssoziologische Diskursanalyse nicht als Methode, sondern als Forschungsprogramm kennzeichnet, „in dem es um die Erforschung der Prozesse der sozialen Konstruktion von Deutungs- und Handlungsstrukturen auf der Ebene von Institutionen, Organisationen bzw. kollektiven Akteuren und um die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Prozesse geht“ (ebd.).

Narrativanalyse kann dementsprechend nicht als Gegenentwurf zur Diskursanalyse verstanden werden und ist auch nicht als solcher konzipiert<sup>6</sup>.

---

6 Wobei das Verhältnis von Diskursanalyse und Narrativanalyse bisher nur wenig reflektiert wurde (vgl. Gadinger et al. 2014).

Die Narrativanalyse stellt eher eine mögliche Ergänzung diskuranalytischer Herangehensweise und Gegenstandskonturierung dar, welche besonders geeignet erscheint für die Fokussierung politischer Diskurse, in denen Aushandlungs- und Sinnstiftungsprozesse sozialer Ordnungsvorstellungen vollzogen werden. Wo diese Diskurse im Politischen untersucht werden, erscheinen Narrative somit als möglicher Zusatz diskurstheoretischen Vokabulars. Die eigentliche Besonderheit der Narrativanalyse liegt dabei in ihrer Konzentration auf die Erzählung, bei der zwischen Narration und Narrativ unterschieden werden kann – „Narration als Prozess, also der erzählenden Aktivität, und dem Narrativ als dessen Produkt und Struktur“ (Münch 2016, 84).

Der Fokus in der Untersuchung politischer Dokumente liegt im Folgenden vor allem auf den abzulesenden Narrativen, welche als strukturierende Strukturen der Dokumente betrachtet werden, wobei der narrativanalytische Ansatz hier eher als Forschungsprogramm denn als streng methodisches Vorgehen angewandt wird. So wird nicht in besonderem Maße darauf geachtet werden, die entscheidenden Narrative in narrativanalytisches Vokabular zu transportieren<sup>7</sup>. Das heißt für das konkrete Vorgehen, dass die häufig angewandte Einteilung der Narration in Anfang, Mitte und Ende nicht systematisch ausbuchstabiert wird, wobei dennoch anhand des Nachvollziehens der Erzählstruktur aufgezeigt werden soll, „wie einzelne Ereignisse [...]“, und dabei geht es hier um die Nennung spezifischer Begriffe und Begriffskomposita, um die Betonung historischer Voraussetzungen, Beschreibungen von Gegenwärtigen und aus diesen hervorgehenden Zielen und Prognosen für unterschiedliche Zukünfte, „[...] zu einem synchronen Sinn Ganzen mit kohärenter Argumentations- bzw. Ablaufstruktur geordnet werden“ (Münch 2016, 84).

Narrative können so verstanden werden als textimmanente Herstellungen von Ordnungen. Ihre Analyse trägt somit dazu bei, die Produktionen von dokumentenspezifischen Ordnungen zu durchschauen und die entscheidenden Schritte in der inhaltlich-normativen Durchsetzung von Themenfeldern nachzuvollziehen, indem die Überführung der scheinbaren Ungeordnetheit eines Diskurses in eine gegliedert-geordnete Erzählung aufgezeigt wird. Ziel dieser Analyse ist das Sichtbarmachen der narrativen Repräsentationen von Strategien der Legitimierung und Rationalisierung spezifischer politischer Perspektiven bzw. Positionen.

---

7 Für eine Übersicht narrativanalytischer Methodik eignen sich: Münch 2016 oder Gadinger et al. 2014.

### 3. Zur Auswahl und Analyse der Dokumente

---

Den Gegenstand der Analysen stellen unterschiedliche Dokumente von unterschiedlichen Organen der EU dar. Es handelt sich dabei um Weißbücher, die von der EU-Kommission verfasst sind und sich an die gesamte (Fach-)Öffentlichkeit richten, Mitteilungen der Kommission an Rat, Parlament und andere EUropäische Institutionen, und in einem Fall, der Lissabon-Erklärung, um Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats. Gemeinsam ist allen Dokumenten, dass von ihnen, wenn ihre Inhalte nicht durch andere Akte juristisch bestätigt werden, keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit ausgeht. Sie verfügen über einen *impulsgebenden Charakter*, nicht über eine *rechtssetzende Funktion*. In den Dokumenten werden Ideen, Initiativen und Programme skizziert, entfaltet und vorgeschlagen, welche bei einer Billigung durch den Rat in Aktionsprogramme überführt werden können (vgl. Schemmann 2007, 113), so dass den Dokumenten keine gänzliche Unwirksamkeit unterstellt werden kann. Unabhängig von ihrem tatsächlichen *impact* lassen sich die Dokumente jedoch als bedeutsame Ausdrucksgestalten von *soft power* lesen, bei denen „wesentliche Politikorientierungen zum Ausdruck“ (ebd.) kommen. Zudem ist bei allen Dokumenten voranzustellen, dass sie nicht bloß als singuläre Gedanken einzelner PolitikerInnen, bestimmter Parteien oder Interessenverbänden gelesen werden dürfen, sondern stets das Ergebnis eines weitläufigen Konsultationsprozesses darstellen, in denen sich eine Vielzahl von Akteuren beteiligen kann. So kann die Gestaltung eines Weißbuchprozesses als intensive und weitreichende thematische Auseinandersetzung mit einem spezifischen Themengebiet verstanden werden, deren Ergebnis wiederum im Weißbuch selbst als Darstellung eines neu entwickelten EUropäischen Wissens über einen Gegenstand sich zeigt und davon ausgehend den normativen Grund für politische Entscheidungen bildet. Zu berücksichtigen ist dabei, dass in den Dokumenten nicht gänzlich neue Wissensaggregate *ex nihilo* geschaffen werden, sondern ebenso auf bereits bestehende Wissensbestände reagiert wird.

In der Analyse soll dementsprechend nicht darauf Bezug genommen werden, welche Politiker, welche Parteien, welche Lobbyistengruppen zu welchen Zeiten besonderen Einfluss auf die Gestaltung EUropäischer Politik genommen haben. Vielmehr geht es darum, die Dokumente als Ausdrücke normativer Orientierung der EU zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten zu verstehen, so dass hier auch nicht auf die Unterschiedlichkeit der einzelnen textsetzenden Organe eingegangen wird. Gerade durch die Eingebundenheit der einzelnen Organe in die Dokumente, welche formal von anderen Organen entwickelt werden, und durch die Verflechtung der Entscheidungsprozesse soll „davon ausgegangen werden, dass die Orientierungen der EU als Organisationen in diesen [den Dokumenten [S.Z.]] zum Ausdruck kommen“ (Schemmann 2007, 114).

Dass sich die Analyse der Dokumente auf die den Texten vorangestellten Segmente (Einleitungen, Vorreden, Vorworte oder Vorbemerkungen) beschränkt, lässt sich aus zwei Perspektiven begründen.

Erstens liegt ein pragmatischer Grund vor: Eine präzise Analyse, wie sie selbst bei dem vorgezogenen Vorgehen nur annäherungsweise vollzogen werden kann, wäre beim Heranziehen der kompletten Texte aufgrund ihrer Dichte und ihrer quantitativen Menge schlicht nicht im vorgegebenen Rahmen möglich und darüber hinaus auch nur schwer darstellbar gewesen. Dadurch produziert die gewählte Reduzierung der Analyse auf die einleitenden Textpassagen gleichzeitig ein Problem: Da große Teile der thematischen Auseinandersetzung schlicht durch das Analyseraster fallen, kann somit empirisch nicht gewährleistet werden, ob die aus den Einleitungen rekonstruierten Narrative auch im Gesamten präsent bzw. für die Gesamtdokumente „repräsentativ“ sind. Dieser Kritikpunkt offenbart dabei ein Textverständnis, in welchem erst die Summe der einzelnen Teile ein Ganzes ergibt und somit jede Betrachtung einzelner Sequenzen, Passagen, Abschnitte oder Kapitel stets lückenhaft und unvollständig bleibt, ohne ihre Einbettung in das „große Ganze“. Ich möchte hier gegen dieses Verständnis argumentieren und eine Perspektive vorschlagen, in der einzelne Passagen von Texten ebenfalls als geschlossene Entitäten betrachtet werden können.

Damit verbunden und zweitens stellen Einleitungen, Vorworte, etc. in diesem Kontext ein besonders geeignetes Medium zur Analyse dar, da davon ausgegangen werden kann, dass in ihnen in besonderem Maße die „großen“ normativen Politikorientierungen miteinander verbunden und aufeinander bezogen werden, um die Thematisierung einzelner Gegenstandsfelder rahmen und einführen zu können. Damit wird selbstverständlich nicht in Abrede gestellt, dass eine Verbindung der einleitenden mit den im Fol-

getext auftretenden Setzungen aufschlussreich und gewinnbringend sein kann. Jedoch gehe ich davon aus, dass die hier analysierten Textabschnitte genauso stark oder genauso wenig aus sich selbst heraus verstanden werden können, wie dies bei einer kompletten Textbegutachtung der Fall wäre. Im Gegensatz zur bloßen Betrachtung einzelner, inhaltlich womöglich stärker auf das Forschungsinteresse fokussierten Kapitel im Folgetext kann Einleitungstexten dabei der Vorteil zugesprochen werden, dass sie die Lesenden lediglich auf *Folgendes*, nicht jedoch auf *Vorausgegangenes* verweisen können. „Etwas einzuleiten“ bedeutet schließlich nicht nur in einer chronologischen Reihenfolge den Anfang zu markieren, sondern, und darum geht es hier im Besonderen, den Lesenden den spezifischen Blick, die normative Basis der AutorInnen auf den behandelten und so erst entstehenden Gegenstand zu präsentieren. *Einleitungen als spezifische Textgattung* zu thematisieren stellt demgemäß den Versuch dar, sich auf die normativen Grundlegungen bzw. Begründungsfiguren eines Textes von Beginn an einzulassen, um die innere Logik des als geschlossen betrachteten Textes zu verstehen, ohne dabei auf dokumenteninterne Voraussetzungen und Verweise rekurrieren zu müssen.

In der Thematisierung der einzelnen Dokumente wurden unterschiedliche Analyseschritte vorgenommen. Es wurden dabei jeweils verschiedene Textsegmente mit Hilfe von MAXQDA codiert, wobei vor allem das Themenfeld „Jugendarbeitslosigkeit“ sowie thematische Stränge, die hierzu in Relation gesetzt wurden, den zentralen Fokus gebildet haben. Zu Beginn wurden die Einleitungen bzw. Vorbemerkungen oder Vorworte der einzelnen Dokumente betrachtet, um hieraus einen Einblick in die Gegenstandsbeschreibung der Texte zu erhalten. Dabei geht es vor allem darum, vor welchem Hintergrund d. h. vor dem Hintergrund welcher konkreten Herausforderungen die jeweiligen Dokumente veröffentlicht wurden. *Was macht eine Beschäftigung der jeweiligen Organe mit den behandelten Gegenständen erforderlich? Was wird problematisiert? Wie werden unterschiedliche Gegenstände miteinander verbunden? Wie wird Problemdruck konstruiert?* In der Analyse spielt der konkrete zeithistorische Kontext, d. h. die Frage, welche Einflüsse und Bedingungen für eine Thematisierung des Gegenstands gesorgt haben, nur insofern eine Rolle, wie diese Einflüsse und Bedingungen im Rahmen der in den Einleitungen/Vorbemerkungen/Vorworten repräsentierten Gegenstandsbeschreibungen genannt werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der einzelnen Analysen nacheinander vorgestellt, wobei die Darstellung bei jenen Texten, welche keine oder kaum direkte begriffliche Bezüge zu den zentralen Kategorien des Projekts aufwiesen, kürzer ausfällt. Zudem variiert auch die Länge der je-

weiligen Vorworte bzw. Einleitungen beträchtlich, so dass auch hieraus enorme Unterschiede entstehen.

Auf Texte, die vor dem *Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung* von 1993 erschienen sind, wird in der Analyse verzichtet. Beim *Weißbuch Vollendung des Binnenmarkts* von 1985 (KOM (1985) 310) begründet sich dies daraus, dass hier keine thematischen Überschneidungen vorliegen. Auf die beiden Texte *Memorandum über Berufsausbildungspolitik* (KOM (1991) 397) sowie das *Grünbuch zur europäischen Dimension des Bildungswesens* (KOM (1993) 457) wird verzichtet, da Elemente der Texte im ohnehin analysierten Weißbuch aus 1993 auftauchen und den Dokumenten darüber hinaus nur wenig Aufmerksamkeit zuteilwurde.

Am Ende des Dokuments finden sich die herausgearbeiteten Narrative für die einzelnen Dokumente in einer Tabelle zusammengefasst.

## 4. Dokumentenanalyse

---

### 4.1 Erste Phase: Die 1990er –Schaffung eines normativen Rahmens von Beschäftigung über Soziales zu Bildung

Bei der ersten Phase der vorliegenden Dokumente handelt es sich ausschließlich um Weißbücher der Europäischen Kommission zu unterschiedlichen politischen Gegenstandsfeldern, wobei vor allem das erste Papier, das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* von 1993, in den beiden darauffolgenden Weißbüchern zu den Themen Sozial- und Bildungspolitik immer wieder als Referenz auftaucht. Demgemäß verstehen sich die Folgedokumente als Konkretisierungsversuche einer allgemeinen, durch das Weißbuch von 1993 eingeleiteten Strategie.

In den ersten untersuchten offiziellen Texten (*Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung 93/Weißbuch Sozialpolitik 94/Weißbuch Allgemeine und Berufliche Bildung 95*) lassen sich auf der Basis von allgemeinen und ökonomischen Gegenwartsbeschreibungen vor allem Bemühungen um die *Schaffung eines gemeinsamen ideellen Rahmens* für politisches Handeln feststellen. Es lässt sich ein hoher allgemeiner Klärungsbedarf bezüglich der politischen Gegenstandsfelder (und den jeweiligen politischen Grundsätzen) konstatieren. Die Weißbücher spiegeln den Versuch wider, eine gemeinsame normative Basis über die allgemeinen Ziele der EU zu konstruieren, von der aus einzelne Teilbereiche, wie später bspw. Jugend, auf eine bestimmte Art fokussiert und politisch bearbeitet werden können.

Den vorherrschenden Gestus stellt dabei das Einfordern einer Offenheit gegenüber Veränderung dar, welches die EU des Vorwurfs enthebt, sich direkt in nationalpolitische Obliegenheiten einzumischen, und dabei dennoch ein Klima erzeugt, in dem ein simples „Weiter so!“ nicht mehr möglich erscheint. Diese Aufforderung zum Überdenken der eigenen Positionen spiegelt sich innerhalb der Texte womöglich am Besten im dem Vorwort des Weißbuchs zur allgemeinen und beruflichen Bildung von 1994 vorgestellten

Zitat des französischen Philosophen und Aufklärers Marquise de Condorcet wider: „Il faut oser tout examiner, tout discuter, tout enseigner même“ (KOM (1995) 590, 2) – *Wir müssen es wagen, alles zu untersuchen, alles zu diskutieren, auch alles zu lehren*. Hiermit ist das Motto für die grundständigen Beschäftigungen mit den als reformbedürftig deklarierten Politikfeldern geschaffen, welche in den hier zunächst untersuchten Eingangspassagen repräsentiert werden. Möchte man die Probleme der Gegenwart erfolgreich bewältigen, betrachtet man EUropa als einen möglichen Ausweg oder Fluchtpunkt, darf, in dieser Logik, die Findung eines gemeinsamen Rahmens für EUropäisches politisches Handeln nicht durch nationale Tabus, Befindlichkeiten und Eitelkeiten aufgehalten werden.

### **Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert (1993)**

Das *Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1993 ist das erste vorgestellte Dokument. Die Bedeutung des Weißbuchs, welches unter der Ägide des damaligen Kommissionspräsident Jacques Delors zustande kam, wird vielerorts betont. So sieht Brigitte Unger darin „den Ausgangspunkt für eine europäische Beschäftigungspolitik“ (Unger 1998, 20), Schemmann sieht in ihm einen Politikwandel hin zu einem aktiveren Verständnis von Sozialpolitik (vgl. Schemmann 2007, 114), Hingel beschreibt das Weißbuch gar als einflussreichstes Kommissionsdokument überhaupt (vgl. Hingel 2001, 8).

Inhaltlich kommt das Weißbuch deutlich unter dem Narrativ einer dargestellten Krise daher. Als Gegenstand der Krise werden die zu Beginn der 90er Jahre in Europa anziehende *Arbeitslosigkeit* (vgl. exempl. KOM (1993) 700, 9ff) sowie die immer bedeutendere *Globalisierung* (vgl. exempl. ebd., 12ff), welche als Abstiegsbedrohung und Konkurrenzdruck perspektiviert wird, benannt. Zudem treten auch der *demographische Wandel* und der mit ihm verbundene zu erwartende Rückgang der Erwerbsbevölkerung im weiteren Verlauf des Weißbuchs immer wieder als Herausforderung hervor (vgl. exempl. ebd., 10).

Diese Faktoren erzeugen aus der Perspektive der EU einen Problemdruck, welcher laut der *Vorbemerkung* des Weißbuchs aus 1993 ein eingreifendes Handeln erforderlich macht, will man nicht den gehobenen Status Europas in der Welt einbüßen. Zur Bewältigung dieser Probleme wird eine Bündelung der europäischen Einzelkräfte angestrebt. Diesen Prozess

zu koordinieren, setzt das Weißbuch der EU zur Aufgabe. „Der Beitrag, den die Europäische Union leisten kann, liegt nur darin, daß sie diese Bewegung stärkt, in der die Verbundenheit mit unserer Geschichte sich mit der Entschlossenheit harmonisch verbindet, unseren Platz in dem vor unseren Augen heraufziehenden neuen Zeitalter zu behaupten“ (ebd., 3), die europäischen Volkswirtschaften zu verbessern, „so daß sie für den internationalen Wettbewerb gerüstet sind“ (ebd.). Unter der Bündelung der Kräfte wird hier jedoch nicht lediglich das konzertierte Engagement der Politik verstanden. Der mobilisierende Appell zur aktiven Gestaltung und Weiterentwicklung der EU greift weiter:

*„Bei dieser großen Herausforderung sind alle gefordert. [...] Das veranlaßt uns ferner dazu, alle Menschen, und nicht nur die Verantwortung tragenden Politiker und Führungskräfte der Wirtschaft, dazu aufzurufen, sich zu dieser gemeinsamen Anstrengung zusammenzufinden, Verständnis für das neue Zeitalter aufzubringen und ihr Scherflein zur gemeinsamen Sache beizutragen“* (ebd.). Als Zeichen der scheinbaren Alternativlosigkeit von Veränderung dient hier die Schilderung des vorherzusehenden Resultats einer passiven Haltung. *„Nichts wäre für unser Europa fataler als das Festhalten an Strukturen und Gewohnheiten, die der Nährboden sind für Resignation, Untätigkeit und Apathie“* (ebd.).

Als zentraler Ansatzpunkt für die Ausrichtung Europas auf die zukünftigen Herausforderungen gilt dabei die Schaffung neuer Arbeitsplätze, da „[...] die wirtschaftliche Erholung von der Entwicklung der Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten [...]“ (ebd.) abhängt. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze wird dabei einerseits angesichts der aktuellen Ressourcen, darunter unter anderen die „immateriellen Reserven (Ausbildungsstand, Qualifikationen, Innovationstalent, industrielles Erbe) [...]“ (ebd.), als realistisch zu erreichendes Ziel dargestellt. Andererseits wird diese Einschätzung des gegenwärtigen Potentials um eine auf die Zukunft gerichtete Perspektive ergänzt, welche die Notwendigkeit eines Eingreifens unterstreicht – „Ja, wir sind in der Lage, Arbeitsplätze zu schaffen – wir müssen um der Zukunftssicherung willen Arbeitsplätze schaffen!“ (ebd.).

Für die Frage nach der Übergangsgestaltung für (benachteiligte) Jugendliche findet sich in der Vorbemerkung zum Weißbuch aus dem Jahr 93 kein Anhaltspunkt. Überhaupt wird in diesem ersten Teil bei den von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen keine Differenzierung bezüglich spezifischer Gruppen vorgenommen. Das Hauptanliegen liegt hier vielmehr in der Benennung der gegenwärtigen Herausforderungen, dem Herausstellen des zentralen Anliegens – *Überwindung der Krise qua Schaffung von Arbeitsplätzen* – und der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Per-

spektive, welche deutlich mit der Intention der Aktivierung und Mobilisierung aller beteiligten Akteure zum Zweck fortschreitenden Handelns einhergeht.

### **Weißbuch Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union (1994)**

Mit dem Weißbuch von 1994 schließt sich ein Prozess der Konsultation über die zukünftige Ausrichtung der EU in Sachen Sozialpolitik, welcher 1993 (Veröffentlichung 1994) durch das Grünbuch *Europäische Sozialpolitik – Weichenstellung für die Europäische Union* initiiert wurde.

Das *Weißbuch Europäische Sozialpolitik* 1994 schließt in vielerlei Hinsicht an das Weißbuch von 1993 an und verweist auf dieses bereits im *Vorwort* direkt (vgl. KOM (1994) 333, 7). Auch hier steht zu Beginn eine Gegenwartsdiagnose, welche diesmal das Moment der Veränderung hervorhebt: „Wie die übrige industrialisierte Welt durchlebt Europa gegenwärtig eine Zeit tiefgreifenden Wandels“ (ebd.). Die Symptome des Wandels sind dabei dieselben wie im Vorgänger-Weißbuch: Globalisierung, demographischer Wandel und Arbeitslosigkeit. Hinzu kommen jedoch in stärkerer Form als im Weißbuch aus dem Jahr 93 „[...] die weitreichenden Folgen neuer Technologien für die Arbeitswelt [...]“ (ebd.). Diese Entwicklungen „[...]“ führen zusammengenommen zu nie dagewesenen Belastungen für das wirtschaftliche und soziale Gefüge aller Mitgliedstaaten [...]“ (ebd.), wodurch der Wandel mehr als Risiko und Krise denn als Chance aufgefasst wird. Dementsprechend geht es im Weißbuch Sozialpolitik nicht um die Möglichkeiten, die der Wandel hervorbringt, sondern um „[...] ein Rezept zur Bewältigung dieses Wandels“ (ebd.).

An erster Stelle steht dabei nach wie vor die Arbeitsplatzsituation, wobei sich das Weißbuch Sozialpolitik hier wiederum direkt auf das Weißbuch von 1993 rückbezieht – „[...] die beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Vorschläge dieses Weißbuchs sind wesentlicher Bestandteil des durch das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingeleiteten Prozesses“ (ebd.).

Hinzu kommt jedoch, und hieraus erklärt der Text die Notwendigkeit eines eigenständigen Weißbuchs zur Sozialpolitik, dass „[...] Sozialpolitik [...] über den Beschäftigungsaspekt hinaus [...]“ (ebd.) geht. „Sie berührt die Menschen nicht nur am Arbeitsplatz, sondern auch in den Lebensbereichen Familie, Gesundheit und Alter“ (ebd.). Diese Bereiche werden somit als zentrale Elemente sozialpolitischen Handelns auf europäischer Ebene

identifiziert, wobei die Thematisierung der Gegenstände nicht als Vereinnahmungen nationalpolitischer Obliegenheiten verstanden werden soll, sondern unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt. Die Rolle der Europäischen Union wird hier als „Abstützung des Wandlungsprozesses“ (ebd.) benannt und mit einer (Selbst-)Beschränkung verbunden, anhand derer die Union „[...] keinesfalls den Versuch unternehmen [sollte(S.Z.)], die Kompetenzen der nationalen, regionalen und lokalen Stellen an sich zu ziehen“ (ebd.). Indem die Rolle der Europäischen Union hier eher klein gehalten wird, wird gleichzeitig offenbar, dass die *Bewältigung des Wandels* damit in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. Somit lässt sich hier gerade durch diese Zurückhaltung der EU die Figur eines Appells zur Aktivität konstatieren.

Die angesprochenen Bereiche werden noch einmal unterteilt in *alte* („Arbeitsrecht, Gesundheit und Sicherheit, Freizügigkeit, sowie Chancengleichheit von Männern und Frauen“ (ebd., 7f)) und *neue Felder* („Sozialschutz, Chancengleichheit für alle und öffentliche Gesundheit“ (ebd., 8)).

Wenn überhaupt, dann lassen sich Probleme wie *Jugendarbeitslosigkeit*, *Übergangsteuerung* oder *Benachteiligtenförderung* innerhalb dieser Bereiche verorten. Expliziert werden diese Problemfelder hier jedoch nicht. Sie werden somit nicht als zentrale Gegenstände des sozialpolitischen Handelns vorstellig, sondern lassen sich höchstens, auch wenn dies nicht expliziert wird und somit auf Grundlage des *Vorworts* spekulativ bleibt, innerhalb der skizzierten Gegenstandsbereiche verorten.

Das Hauptaugenmerk liegt im einleitenden Textsegment des Weißbuchs vor allem auf einer Orientierung an „harten“ Politikfeldern orientierten Weißbuch aus 93 bei einer gleichzeitigen Hinwendung zu eher „weichen“ Bereichen politischen Handelns auf europäischer Ebene. Dabei scheint auch hier die Schaffung eines gemeinsamen normativen Hintergrunds, d. h. in diesem Fall ein europäisches Verständnis von Sozialpolitik, im Vordergrund zu stehen.

Bemerkenswert ist zudem die Darstellung des durch das Weißbuch angedachten Kooperationsprozesses zwischen unterschiedlichen beteiligten Akteuren. Das Weißbuch setzt sich zum Ziel „[...] eine neuartige kooperative Partnerschaft im Wandlungsprozess zwischen Mitgliedstaaten, Sozialpartnern, gemeinnützigen Vereinigungen, sonstigen gesellschaftlichen Organisationen, europäischen Bürgern und internationalen Einrichtungen anregen“ (ebd.) zu wollen. Das Schaffen einer derart breiten Basis kann hier als Versuch der Stärkung der Legimitationsgrundlage gelesen werden, wonach grundlegende Fragen der politischen Ausrichtung nicht alleine in

Brüssel entschieden werden, sondern zum gesellschaftspolitischen Aus- handlungsgegenstand deklariert werden.

### **Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung – Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft (1995)**

Das Weißbuch von 1995 stellt das letzte Dokument der ersten Phase der hier untersuchten Texte dar. Trotz der gestalterischen Beschränkungen, welchen die EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung durch den Maastrichter Vertrag unterliegt (vgl. Hamburger 1998, 350), nutzt die Kommission hier laut Franz Hamburger „den verbliebenen Handlungsspielraum und entwickelt konzeptionelle Überlegungen, die sich im Überschneidungsbereich von Arbeitsmarkt- Bildungs- und Jugendpolitik bewegen [...]“ (ebd.). Wolfgang Böttcher betrachtet das Weißbuch als Ausdruck für eine „bildungspolitische Offensive“ (Böttcher 2005, 70) und bescheinigt der Kommission darin zudem eine „bemerkenswerte politische Programmatik für das europäische Bildungs- und Ausbildungswesen“ (ebd., 69).

Das *Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung* von 1995 verfügt sowohl über *Vorwort* als auch *Einleitung*. Beide Texte werden auf Grund ihrer unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen getrennt voneinander vorgestellt. Dem Vorwort vorangestellt wird jedoch noch das Zitat von Condorcet, auf das oben bereits eingegangen wurde: „Il faut oser tout examiner, tout discuter, tout enseigner même“ (KOM (1995) 590, 2). Hieran kann eine Eröffnung abgelesen werden, welche ein Plädoyer für eine grundsätzlich offene Haltung gegenüber Veränderungen bzw. Reformen darstellt. Das Einfordern einer offenen Haltung, wobei hier zunächst noch ungeklärt ist, an wen dies konkret gerichtet ist, lässt sich potentiell mit jenen Imperativen verbinden, welche in den vorherigen Weißbücher-Einleitungen eine passive, auf dem bisher Vorhandenen verharrende Position als den gegenwärtigen Herausforderungen als unangemessen klassifiziert hatten. Jeder Akteur soll prinzipiell Reformen gegenüber offen sein.

Das Vorwort orientiert sich, wie bereits beim Weißbuch Europäische Sozialpolitik beobachtet, zunächst am Weißbuch aus 93, „[...] in dem die Bedeutung der immateriellen Investition, insbesondere in Bildung und die Forschung für Europa hervorgehoben wurde“ (KOM (1995) 590, 2). Dabei wird direkt im Anschluss verdeutlicht, worin die beschriebene Bedeutung für Europa besteht: „Diese Investition in die Intelligenz spielt eine wesentliche Rolle für Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenhalt unserer Gesellschaften“ (ebd.). Die Betonung der Notwendigkeit dieser Investitio-

nen wird zudem unterstrichen durch das Heranziehen der *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cannes*, der ebenfalls die Verbindung von (Aus-)Bildungs- und Beschäftigungspolitik expliziert und dabei erstmals den Begriff der *Weiterbildung* in den Vordergrund stellt (vgl. ebd.).

Das Verhältnis von EU und Mitgliedstaaten bezüglich „Bildungsfragen“ wird mit dem Verweis auf die Artikel 126 und 127 aus dem *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* herausgestellt. Dabei wird einerseits geklärt, dass sowohl Fragen der allgemeinen als auch der beruflichen Bildung zumindest in Hinblick auf Kategorien wie *Zusammenarbeit*, *Unterstützung* und *Ergänzung* in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen, andererseits aber auch das Subsidiaritätsprinzip betont, nachdem eine *inhaltliche Ausgestaltung* nach wie vor nationalstaatlicher Verantwortung unterliegt.

Das Vorwort schließt mit relativ konkreten Initiativnennungen, welche im Rahmen des vorliegenden Weißbuchs als prioritär zu betrachten sein werden. Diese scheinen auch ohne direkten begrifflichen Bezug zumindest potentiell für unseren Untersuchungszusammenhang relevant zu sein. Ziel des Weißbuchs ist es folgende Prozesse „[...] europaweit in Gang zu setzen [...]“ (ebd.):

„den Erwerb neuer Kenntnisse zu fördern  
Schulen und Unternehmen einander anzunähern  
die Ausgrenzung zu bekämpfen  
das Erlernen von drei europäischen Sprachen zu erreichen  
die Gleichbehandlung zwischen materiellen und bildungsspezifischen Investitionen zu gewährleisten“ (ebd.).

Dabei werden jeweils sehr unterschiedliche Formen des politischen Umgangs mit Bildung gewählt. Während der erste Punkt sich vor allem mit Forderungen nach einer Investition in die *Humanressourcen* und einer Erhöhung individueller *Beschäftigungsfähigkeit* verbinden lässt, werden bei der Annäherung von Schulen und Unternehmen eher *Übergangsphänomene* assoziiert. „Ausgrenzung“ eröffnet eher einen Zugang zum Diskurs der Benachteiligung, Sprachenlernen kann als Schritt zu erhöhter *Arbeitsmarktmobilität* verstanden werden. Der letzte Initiativvorschlag hingegen stellt vornehmlich der Frage der Voraussetzungen und Bedingungen *EUropäischer Förderungspolitik*.

Ohne eine bisher vollzogene inhaltliche Begründung der gesetzten Schwerpunkte und ohne direkte begriffliche Deckung tauchen an dieser Stelle erstmals direkte Anknüpfungspunkte zur Frage nach dem Umgang

mit und der Förderung von *Jugendlichen* im Kontext von Bildung, Erwerbsleben, Ausgrenzung auf. Zudem fällt auf, dass, im Gegensatz zu den beiden vorherigen Weißbüchern, keine gegenwartsdiagnostischen Bestimmungen als Legitimationsgrundlage für die erforderlichen Maßnahmen gefunden werden können. Als Verweis kann hier lediglich die Selbstverortung des Weißbuchs als „Umsetzung“ des Weißbuchs aus 93 aufgefasst werden. Damit kann zunächst zumindest vermutet werden, dass hier eine ähnliche Deutung von Gegenwart vorliegt.

In der darauffolgenden Einleitung wird jene „gegenwartsdiagnostische Lücke“, welche das Vorwort zunächst noch hinterließ, direkt geschlossen. Arbeitslosigkeit stellt dabei den zentralen Bezugspunkt dar.

*„Seit mehreren Jahren wird in Europa vergeblich versucht, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Die in Zeiten stärkerer Wachstumsperioden neu geschaffenen Arbeitsplätze reichen nicht aus, um eine länger anhaltende Trendwende herbeizuführen. Die Langzeitarbeitslosigkeit hält an, und die Ausgrenzung, insbesondere unter den Jugendlichen, entwickelt sich zu einem der größten Probleme unserer Gesellschaft“ (KOM (1995) 590, 6).*

Hieran lassen sich mehrere Gegenstandsbeschreibungen ablesen. Zunächst wird deutlich, dass die Feststellung des Arbeitslosigkeitsproblems keine neue ist. „Europa“ hat dieses Problem erkannt und befindet sich bereits in der Phase der Bearbeitung, wobei hier nicht expliziert wird, ob beim Begriff „Europa“ die Europäische Union, ihre Mitgliedstaaten oder das territoriale Gebiet Europas, unabhängig von der Frage nach der Zugehörigkeit zur EU, fokussiert wird. Festzuhalten bleibt jedoch, dass Arbeitslosigkeit als europäisches Problem präsentiert wird, wodurch von einer *diskursiven Europäisierung von Arbeitslosigkeit* gesprochen werden könnte. Zudem wird Arbeitslosigkeit als Problem identifiziert, welches zumindest zu bestimmten Teilen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu konjunkturellen Schwankungen steht (vgl. ebd.). Daraufhin werden bestimmte Formen von Arbeitslosigkeit genauer thematisiert. Vor allem *„Langzeitarbeitslosigkeit“* erscheint als besonderes Problem, wobei dieses in der Folge mit dem Symptom der *Ausgrenzung* verknüpft wird. Hier treten als weiter spezifizierte Problemgruppe erstmals *arbeitslose Jugendliche* auf, welche als in besonderem Maße vom Symptom der Ausgrenzung qua Langzeitarbeitslosigkeit betroffen aufgefasst werden. Bemerkenswert ist dabei, dass nicht abstrakt Langzeitarbeitslosigkeit als „eines der größten Probleme unserer Gesellschaft“ betrachtet wird, sondern „Ausgrenzung“, welche somit in diesem Kontext zur problematischsten Folge von Langezeitarbeitslosigkeit wird. Durch die fehlende Spezifikation der Form der Ausgrenzung wird jedoch nicht deutlich, ob hier

vornehmlich soziale oder ökonomische Exklusionsmomente, oder beides, problematisiert werden.

Nach dieser allgemeinen Kontextbeschreibung kann dann das „eigentliche“ Thema des Weißbuchs platziert werden, wobei hier direkt eine *Inbezugsetzung* der beiden Gegenstandsbereiche *Bildung* und *Arbeitslosigkeit* vorgenommen wird. „Allgemeine und berufliche Bildung gelten als wirksames Mittel zur Bewältigung des Beschäftigungsproblems“ (ebd.). Damit wird zunächst ein Verständnis von Bildung als Dienstleisterin für Arbeitslosigkeitsbelange gesetzt, wobei es einer Verkürzung entsprechen würde, davon ausgehend von einer Ökonomisierung der Bildung zu sprechen, da Arbeitslosigkeit bis zu diesem Punkt nicht als nur für ökonomische Kriterien problematische Kategorie behandelt wurde, sondern lediglich über die Folge der Ausgrenzung näher bestimmt wurde. Dennoch wird ein Verhältnis von Bildung für Arbeit gesetzt, wobei allgemeine und berufliche Bildung hier nicht in Bezug auf ihre Eignung für beschäftigungspolitische Agenden differenziert werden. Der Vorstellung, Bildungspolitik unter der Ägide der EU als Rettungsanker für die beschäftigungspolitischen Probleme der Mitgliedstaaten zu begreifen, wird jedoch im Folgenden eine Absage erteilt.

Weder könne Bildung als alleinstehender Lösungsansatz „weit darüber hinausgehende gesellschaftliche Unzulänglichkeiten“ (ebd.) ausgleichen, noch ist es, obwohl „[...] der Vertrag über die Europäische Union der Gemeinschaft ein Tätigwerden in diesen Bereichen erlaubt [...]“ (ebd.), Ziel, die auf Beschäftigung gerichtete Bildungspolitik der Länder anzuleiten oder zu bestimmen. Die selbst gegebene Funktion beschränkt sich auch hier auf Unterstützung und Ergänzung, wobei die begriffliche Selbstbeschreibung des Akteurs als „Europa“ durch den Bezug auf die vertragliche Gebundenheit der EU ein wenig Klarheit in die Diffusität des Europabegriffs des oberen Abschnitts bringt. Die Selbstbeschränkung auf Unterstützung und Ergänzung ändert jedoch nichts an der scheinbaren Notwendigkeit verändernden Handelns. „Es steht aber auch fest, daß die europäischen Länder heute keine andere Wahl mehr haben“ (ebd.). Dabei ergibt sich die Alternativlosigkeit des Handelns erneut aus der Schilderung einer globalen Konkurrenzsituation, welche EUropa in das Gefühl der Abstiegsangst versetzt. „Um ihre Stellung zu behaupten, um weiterhin eine feste Größe in der Welt darzustellen“ (ebd.) ist dabei eine fast wörtliche Kopie jenes Bedrohungsszenarios, welches auch schon das Weißbuch aus 93 in der Einleitung zeichnete, um damit ein Aktivwerden in der Beschäftigungspolitik zu forcieren. Dementsprechend erscheint es als folgerichtig, dass eben jenes Dokument im Folgenden erneut als Legitimationsgrundlage herangezogen wird, wobei das 93er Weißbuch als allgemeiner Rahmen betrachtet wird,

innerhalb dessen das vorliegende Weißbuch sich nun mit einer Spezialisierung auf den Bereich der Bildung verortet, um dabei „[...] die Herausbildung eines neuen Wachstumsmodells mit verstärkter Schaffung von Arbeitsplätzen [...]“ (ebd.) zu unterstützen. Unterstützt wird der Rückbezug der Kommission auf das ebenfalls von der Kommission entwickelte Weißbuch 93 durch den Einbezug des Europäischen Rats, welcher sich den Zielen des Weißbuchs 93 sowohl in den Schlussfolgerungen des Rates von Essen 1994 (DOC/94/4) als auch von Cannes 1995 (Europäischer Rat 1995) verschrieben hat. Nachdem dies zunächst noch relativ unbestimmt war, wird nun durch den starken Bezug auf das Weißbuch 93 zunehmend deutlich, dass sowohl Bildung als auch Ausgrenzung als mögliche Folge von Arbeitslosigkeit in erster Linie unter einer ökonomischen Perspektive betrachtet werden. Wie Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik aus Perspektive der Kommission hier zusammen gedacht werden, zeigt sich an folgender Passage, in welcher alle drei Gegenstandsbereiche erwähnt und in Bezug gesetzt werden:

*„Investitionen in Immaterialgüter und volle Nutzung der Humanressourcen steigern die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit unserer europäischen Gesellschaften, entwickeln die Beschäftigung und tragen dazu bei, die sozialen Errungenschaften zu bewahren. Die Stellung des einzelnen innerhalb der gesellschaftlichen Beziehungen wird zunehmend von seiner Fähigkeit zum Lernen und der Beherrschung von Grundkenntnissen bestimmt.“*

Vor allem die Verzahnung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik fällt zunächst auf. Ein Anstieg der Beschäftigungssituation wird nicht rein als ökonomischer Selbstzweck aufgefasst, sondern um ein Verständnis als notwendiges Mittel zur Aufrechterhaltung bzw. Ermöglichung sozialer Standards ergänzt. Dies kann gewissermaßen als *erste Notwendigkeit* betrachtet werden.

Bildung hingegen tritt als Mittel zur Verwirklichung der ökonomischen, und in dieser Logik auch sozialen, Ziele auf und kann demgemäß als *zweite Notwendigkeit* angesehen werden. Die möglichste effiziente Nutzung von finanziellen wie von menschlichen Ressourcen wird damit Gegenstand eines bildungspolitischen Handelns, welches als dem Beschäftigungsaspekt untergeordnet auftritt. Dabei wird es, so die Kommission, zunehmend darauf ankommen, Personen ihren Möglichkeiten entsprechend einzubinden. „Der [sic!] Einstufung *jedes einzelnen nach seinem Wissen und seiner Kompetenz* wird daher künftig entscheidend sein. Diese relative Stellung,

die man als ‚*kognitive Beziehung*‘ bezeichnen kann, wird die Struktur in unseren Gesellschaften immer stärker prägen“ (ebd., 7).<sup>8</sup> Effizienter Ressourceneinsatz wird dabei verbunden mit Mechanismen der sozialen Selektion, womit auch Fragen nach Chancengleichheit tangiert werden. *„Im Berufsleben können sich nicht alle auf dieselbe Art und Weise entwickeln“* (ebd.).<sup>9</sup> Die daraus resultierende Ungleichheit soll jedoch nicht Resultat vorherrschender sozialer Unterschiede sein, sondern, und hier vertritt der Text eine meritokratische Perspektive, es *„[...] muß der vom einzelnen erworbene Wissensstand zum Gradmesser für die individuelle Leistungsfähigkeit erhoben werden, dessen Definition und Anwendung möglichst eine Gleichbehandlung der Arbeitnehmer garantiert“* (ebd.).<sup>10</sup> Die Individuen sollen diesbezüglich Anstrengungen unternehmen, sich stetig zu verbessern (vgl. ebd.). An dieser Stelle wird erstmals eine Zielgruppe mit besonderem Förderbedarf herausgestellt, wobei sowohl Selbst- als auch Fremdförderung damit antizipiert werden.

*„Insbesondere gilt dies für die am stärksten benachteiligten Gruppen, die keinen familiären und sozialen Rahmen haben, der es ihnen erlauben würde, besten Nutzen aus der in der Schule vermittelten allgemeinen Bildung zu ziehen. Ihnen müssen Möglichkeiten geboten werden, nicht nur ihren Rückstand aufzuholen, sondern neues Wissen zu erwerben, durch das ihnen [sic!] sie im Anschluß ihre Fähigkeit besser erkennen können“* (ebd.).

Hier findet sich ein deutlicher Bezug zu den zentralen Kategorien *Benachteiligung*, *Übergang* und *Prävention*, auch wenn dies mit einem anderen begrifflichen Instrumentarium beschrieben wird. Eine gesonderte Perspektive auf Jugendliche fehlt allerdings. Vielmehr gilt die Aufmerksamkeit allen Altersspannen und Statusgruppen; Jugendliche sind eine mögliche Risikogruppe unter anderen. *„Jede Familie, jeder in der Erstausbildung stehende Jugendliche, jeder Erwerbstätige ist sich inzwischen der in persönlicher wie sozialer Hinsicht zerstörerischen Wirkung der Arbeitslosigkeit bewusst“* (ebd., 8). Technologischer Wandel und Arbeitslosigkeit bedingen demgemäß in der beruflichen Bildung eine verstärkte Aufmerksamkeit auf den Bereich der Weiterbildung und des, wenn auch begrifflich so nicht explizierten, lebenslangen Lernens. Den Fokus lediglich auf Erstausbildungen zu richten genüge demgemäß nicht den Ansprüchen der gegenwärtigen Herausforderungen. *„Vielmehr geht es darum, die Berufstätigen zu befähigen, aufbauend auf einer soliden Basis an Allgemeinbildung, ihre fach-*

---

8 Hervorhebungen im Original

9 Hervorhebungen im Original

10 Hervorhebungen im Original

lichen und beruflichen Kenntnisse ständig zu aktualisieren“ (ebd.). Während das Problem der Arbeitslosigkeit allgegenwärtig ist, bleibt die Einleitung eine Perspektive für bereits von Arbeitslosigkeit betroffene Personen schuldig. *Jugendarbeitslosigkeit* tritt ebenfalls nicht als gesondertes Problem auf.

Auch die bisher im Vergleich zu den vorherigen Weißbüchern unterrepräsentierte Rolle der Gegenwartsdiagnosen wird nun im Folgenden verstärkt. Hier deckt sich das Verständnis der Veränderungen bzw. der daraus resultierenden Herausforderungen zu starken Teilen mit den bisher vorgestellten Phänomenen. Erneut werden neben dem Problem der Arbeitslosigkeit vor allem Globalisierung von Technologie und Wirtschaft, sowie die „Informationsgesellschaft“ als zentrale Kategorien herausgestellt (vgl. ebd. 6). Neu sind an diesem Punkt jedoch die daraus resultierenden Schlussfolgerungen, welche nicht nur die Ebene der Politik und der Arbeitsmärkte, sondern auch die Rolle des Individuums thematisieren. Die Symptome gesellschaftlichen Wandels „[...] verlangen [...] eine Veränderung der erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten und der Arbeitssysteme“ (ebd., 6). Während die Folgen dieser Entwicklungen von Verunsicherungen bis zu „unerträglichen Ausgrenzungssituationen“ (ebd.) reichen, besteht der Ausweg auf individueller Ebene im „Bemühen um Anpassung“ (ebd.). Auch hier tritt wieder das Moment der Alternativlosigkeit zu Tage, durch welches ein Verhältnis der *Ohnmacht* von gesellschaftlicher Veränderung und individueller wie politischer Handlungsmöglichkeit offenbart.

Für den konkreten Gegenstand der Bildung wird zunächst ein Bedarf nach Erhöhung von Qualifikationen reklamiert. Dies geht einher mit der zentralen Setzung des Weißbuchs, welche bereits im Titel anklingt: „*Die Gesellschaft der Zukunft wird also eine kognitive Gesellschaft sein*“ (ebd.).<sup>11</sup> Als beteiligte Akteure werden neben den Lehrkräften in allgemeinen und beruflichen Schulen die bereits im vorherigen Weißbuch benannten *Sozialpartner* erwähnt, deren „aktive Teilnahme“ (ebd.) als notwendig deklariert wird. Darüber hinaus werden allgemeine und berufliche Bildung mit einer Reihe von Komposita versehen, welche von „[...] Identität, Zugehörigkeit, sozialem Aufstieg und persönlicher Entwicklung [...]“ (ebd.) über „Chancengleichheit“ und „Emanzipation“ (vgl. ebd.) bis zum Mittel für „soziale Integration“ (ebd., 8) reichen und dabei zumindest teilweise über den Beschäftigungsaspekt hinausragen. Die beiden Bereiche werden als untrennbar miteinander verbunden betrachtet, ohne dabei eine vollständige

---

11 Hervorhebungen im Original

Unterordnung zu explizieren. „Die allgemeine und die berufliche Bildung im Zusammenhang mit der Beschäftigungsfrage zu betrachten, bedeutet nicht, sie auf ein bloßes Qualifikationsangebot zu reduzieren“ (ebd.).

## 4.2 Zweite Phase: Die 2000er – die Lissabon-Strategie

Während die Weißbücher der 90er Jahre als *Phase der ideellen Selbstfindung* verstanden werden können, vollzieht sich ab dem Jahr 2000, initiiert durch die Lissabon-Erklärung, ein *operationaler Wandel*, der auf der zuvor vollzogenen Konstruktion einer gemeinsamen europäischen Zielsetzung („die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“) gründet.<sup>12</sup> Die zuvor sehr stark an grundsätzlichen Fragen orientierten Texte weichen in dieser Phase einer zunehmenden Konkretisierung. Allgemeine Absichtserklärungen und gesellschaftliche Ordnungsvorstellungen verschwinden dabei nicht, werden allerdings unterfüttert bzw. übersetzt durch die Festsetzung bestimmter Zielvorgaben (*benchmarks & indicators*)<sup>13</sup>. Des Weiteren kann an dieser Stelle auf die Implementierung der *Offenen Methode der Koordinierung (OMK)* verwiesen werden, welche vor allen Dingen im *Weißbuch Europäisches Regieren* von 2001 (KOM (2001) 428) präsentiert wird. Ziel der OMK als „weiche“ Form des Regierens ist es dabei, „best practices zu identifizieren und das wechselseitige Lernen zu stimulieren“ (Tosun 2015, 13).<sup>14</sup> Dementsprechend kann von einem veränderten Instrumentarium des Regierens ausgegangen werden, welches einen stärkeren direkten Zugriff auf die konkreten Politiken der Mitgliedstaaten erlaubt.

Mit dem *Weißbuch Neuer Schwung für die Jugend Europas* von 2001 rückt erstmalig derart prominent „Jugend“ in den Vordergrund. Es ist

---

12 In diesem Rahmen kann als bedeutender Schritt und Vorläufer auch die Implementierung der *Europäischen Beschäftigungsstrategie* genannt werden (Ziel: „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Vertrag von Amsterdam 1997, 25)), vgl. hierzu auch: Weishaupt/Lack 2011.

13 Als detailliertester Text der Kommission zur Herausbildung von festen Zielvorgaben im Bildungssektor kann exemplarisch auf die *Mitteilung der Kommission: Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung: Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon (KOM (2002) 629)* verwiesen werden.

14 Hervorhebungen im Original

gleichzeitig das letzte Mal, dass die spezifische Textgattung Weißbuch in den Blick genommen wird. Die sonstigen Publikationen der Europäischen Kommission in Weiß- oder Grünbüchern beschäftigen sich für den Zeitraum der Lissabon Strategie in erster Linie mit anderen politischen Gegenstandsfeldern, wobei hier vor allem umweltpolitische Themen, die Schaffung einheitlicher Normen im Dienstleistungssektor, rechtliche Homogenisierungsprozesse und infrastrukturelle Projekte im Vordergrund stehen. Dieses Verschwinden von Weißbüchern als geeignete Textgattung für die Problematisierung und Thematisierung von Kategorien wie Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik verdeutlicht wiederum, dass die Phase der ideellen (Selbst)Vergewisserung insofern abgeschlossen ist, als dass sich den Gegenständen nun auf der Ebene konkreter programmatischer und praxisorientierter Zielvereinbarungen gewidmet werden kann.

Eine Sonderstellung nimmt in diesem Kontext der Europäische Pakt für die Jugend von 2005 ein, welcher auf Initiative des Europäischen Rats im Rahmen der Überarbeitung der Lissabon-Strategie entstand und sich dabei als Weiterführung des Jugend-Weißbuchs von 2001 versteht. Dieser Pakt wird hier in Textform über die *Mitteilung der Kommission an den Rat über europäische Politiken im Jugendbereich* (KOM (2005) 206) behandelt.

### **Lissabon-Erklärung: Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Lissabon, 23. und 24. März 2000**

Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon gelten als zentrales Strategiepapier der Neuorientierung der Europäischen Union ab 2000. Verdeutlicht wird dies unter anderem durch die Vielzahl an Verweisen auf „Lissabon“, welche in jenen Dokumenten erfolgen, die in den Folgejahren erscheinen und hier im Folgenden analysiert werden (vgl. u. a. *Memorandum über Lebenslanges Lernen* (SEK (2000) 1832, 3); *Weißbuch Neuer Schwung für die Jugend* (KOM (2001) 681, 7)<sup>15</sup>). Das Dokument ist dementsprechend unverzichtbar für die vorzunehmende Analyse. Gleich mehrere Aspekte erschweren jedoch den Umgang mit dem Text. Einerseits handelt es sich hier erstmals nicht um ein Weißbuch der Europäischen Kommission, sondern um Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, d. h. der Regierungschefs der einzelnen Mitgliedsstaaten. Dadurch

---

<sup>15</sup> Ebenfalls in starkem Maße auf die Lissabon-Erklärung verwiesen, aber hier im Folgenden nicht Gegenstand der Analyse ist die Mitteilung der Kommission: Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung (KOM (2002) 629).

verändert sich die Zielsetzung des Dokuments, da es nicht darauf abzielt, Ideen zu entwickeln und Anstöße für Veränderungen zu geben, sondern als politischer Kompromiss der einzelnen Mitgliedstaaten einen verbindlichen Rahmen für politisches Handeln vorgibt. Zudem liegt auf der formalen Ebene das Problem vor, dass die Struktur des Textes kein Vorwort bzw. keine Einleitung enthält. Um dennoch eine Eingrenzung vornehmen zu können, wurde der erste Teil des Kapitels *I. Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt* mit dem Titel *Ein strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt* ausgewählt, da sich hier die zentralen Setzungen und Grundlegungen des Dokuments finden lassen.

Vorrangiges Ziel der Tagung des Europäischen Rates war es „[...] für die Union ein neues strategisches Ziel festzulegen, in dessen Rahmen Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt als Bestandteil einer wissensbasierten Wirtschaft gestärkt werden sollen“ (SN 100/00, 1). Notwendig wird diese vor allen Dingen wirtschaftspolitisch orientierte Neuausrichtung argumentativ durch einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel, „[...] der aus der Globalisierung und den Herausforderungen einer neuen wissensbasierten Wirtschaft [...]“ (ebd.) besteht und dabei „[...] jeden Aspekt des Alltagslebens der Menschen [...]“ (ebd.) berührt. Unverändert steht der Begriff der *Globalisierung* paradigmatisch für die Veränderung der politischen Umgebung. Auch das Phänomen des Wissens taucht erneut auf, wobei sich hier eine semantische Verschiebung von der Informations- zur Wissensgesellschaft abzeichnet. Die sonstigen in den vorherigen Weißbüchern aufgetretenen Problemlagen *Arbeitslosigkeit* und *demographischer Wandel* tauchen an dieser Stelle noch nicht auf. Doch auch ohne diese ist der Problemdruck groß genug, um dafür zu sorgen, „[...] daß die Union jetzt dringend handeln muß [...]“ (ebd.). Im Vordergrund sollen dabei die Bereiche „[...] Aufbau von Wissensinfrastrukturen, die Förderung von Innovation und Wirtschaftsreform und Modernisierung der Sozialschutz- und Bildungssysteme [...]“ stehen. Eine Konkretisierung dieser Vorhaben oder eine Beschreibung der Faktoren, welche genau diese Reformvorhaben notwendig machen, findet sich hier bis auf den Verweis auf Globalisierung und Wissensgesellschaft nicht.

Neben dieser kurzen Schilderung der von EUropa unabhängigen gesellschaftlichen Voraussetzungen findet sich in der Lissabon-Erklärung eine Darstellung des gegenwärtigen Status Quo der EU, welcher mit *Stärken und Schwächen der Union* überschrieben ist. Die konstatierte Stärke basiert dabei auf der gegenwärtig positiven wirtschaftlichen Lage, wobei zudem die „allgemein hochqualifizierte Erwerbsbevölkerung“ (ebd.) genannt wird. Als Schwäche wird, neben anderen hier weniger relevanten Berei-

chen, Arbeitslosigkeit als immer noch vorhandenes Problem aufgeführt. Vor allem Frauen und ältere Arbeitskräfte werden als am Arbeitsmarkt unterrepräsentiert dargestellt (vgl. ebd., 2). Auch Langzeitarbeitslosigkeit tritt als Problem auf (vgl. ebd.). Jugendliche hingegen scheinen weder im Kontext Beschäftigung noch in einer anderen Form gesondert behandelt werden zu müssen.

Als Kernstelle kann die Nennung des zu Beginn angekündigten *neuen strategischen Ziels* betrachtet werden:

„das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (ebd.).<sup>16</sup>

Auch hier setzt sich die schon anfangs festgestellte Konzentration auf ökonomische Ziele fort. Primäres Ziel ist die Schaffung einer neuen Wirtschaftsstärke, welche als zentrale Referenz den globalen Wettbewerb hat. Erst in einer näheren Bestimmung des Raums treten Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen sowie die Stärkung des Sozialnetzes auf.

Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele werden drei Bereiche thematisiert. Dabei ist für unsere Belange vor allem jenes Ziel interessant, in welchem der Europäische Rat vorschlägt „[...] das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, in die Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen [...]“ (ebd.). Neben der Nennung von *sozialer Ausgrenzung* als Angriffspunkt für politisches Handeln erscheint dabei die Idee der *Investition in Menschen* insofern relevant, als sich hier eine semantische Verschiebung vollzieht, welche nicht länger Humanressourcen in den Vordergrund stellt, sondern mit dem Begriff des Menschen zumindest formal einen ganzheitlicheren Zugriff wählt.

Als weiteres Ziel wird der Begriff der Vollbeschäftigung gewählt, wobei auch hier nicht Jugendliche als Problemgruppe definiert werden, sondern vor allem die Ungleichbehandlung der Geschlechter thematisiert wird.

Darüber hinaus erhält der einleitende Teil nur wenige neuartige Setzungen. Einzig die Implementierung der OMK ist noch von Bedeutung, die „[...] gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates, eingeführt wird, die eine kohärentere strategische Leitung und eine effektive Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll“ (ebd.).

---

16 Hervorhebungen im Original

Für den konkreten Untersuchungsgegenstand der Übergangsgestaltung bietet die „Lissabon-Erklärung“ somit keine inhaltlichen Neubestimmungen. Relevant ist jedoch auf der inhaltlichen Ebene, dass Jugendliche keine definierte Problemgruppe darstellen. Des Weiteren fällt auf, dass das Papier mit einem veränderten rhetorischen wie praktischen Instrumentarium agiert. Die veränderte Rhetorik, die sich nun stärker an verbindlichen Zielen orientiert, lässt sich einerseits durch die Verfasser des Dokuments erklären, da der Europäische Rat im Gegensatz zur EU-Kommission nicht auf eine Beraterrolle reduziert ist und somit nicht ständig mit dem Austarieren der Grenzen des Subsidiaritätsprinzips befasst sein muss. Demgemäß kann sich auch eine tendenzielle Veränderung des praktischen Instrumentariums erklären lassen, bei der nun nicht lediglich die Betonung von „weichen“ Techniken wie Kooperation, Beratung und Unterstützung erfolgt, sondern mit der Implementierung der OMK ein konkreteres Vorgehen zur Steuerung der Verbindung von nationalen und europäischen Politiken institutionalisiert wird, welches allerdings ebenfalls dem Bereich der *soft power* zuzuordnen ist.

### **Memorandum über Lebenslanges Lernen (2000)**

Das Memorandum über Lebenslanges Lernen rückt den Terminus des Lebenslangen Lernens an prominente Stelle, wobei die Beschäftigung mit Konzepten lebenslangen Lernens auf EUropäischer Ebene bereits seit den 1970er Jahren nachzuzeichnen ist (vgl. Kraus 2001/loannidou 2010/Dewe; Weber 2007). Die EUropäische Tradition dieser Thematisierung spielt hier jedoch kaum eine Rolle. Bezüglich der Akzentverschiebungen in der Perspektivierung lebenslangen Lernens erklären Schreiber-Barsch und Zeuner das Dokument gar zum ersten Schlüsseldokument einer neuen „Generation“ von Konzepten des Lebenslangen Lernens (Schreiber-Barsch/Zeuner 2007, 693), Dietsche sieht das Memorandum als Startpunkt für einen „wichtigen Konsultationsprozess“ (Dietsche 2004, 2) über die zukünftige Aufgabe und Konzeptionierung von Praktiken Lebenslangen Lernens.

Der Text, welcher nur wenige Monate nach dem Treffen des Europäischen Rates von Lissabon veröffentlicht wurde, steht deutlich unter dem Eindruck der Lissabon-Erklärung und schließt in weiten Teilen daran an, wobei vor allem die verstärkte Aufmerksamkeit auf „Wissen“, im Rahmen der Forderung eines *wissensbasierten Wirtschaftsraums*, das Memorandum begründet (vgl. SEK (2000) 1832, 3). So verweist auch die in der Einführung zu Beginn platzierte Gegenwartsdiagnose direkt auf „Lissabon“: „In

den Schlussfolgerungen wurde festgestellt, dass sich Europa unbestreitbar auf dem Weg in das Zeitalter des Wissens befindet – mit all seinen Konsequenzen für das kulturelle, wirtschaftliche und soziale Leben“ (ebd.). „Lern-, Lebens- und Arbeitsmuster“ (ebd.) sind im Wandel begriffen und machen eine „Orientierung zum lebenslangen Lernen“ (ebd.) unabdingbar. Auch hier tritt der Wandel als unaufhaltbar und unvermeidbar auf, so dass eine „Anpassung“ an die veränderte Welt alternativlos erscheint. Als zentrale Felder werden sowohl „Einzelne“, als auch „„eingefahrene“ Handlungsmuster“, sowie „Europas Bildungs- und Berufsbildungssysteme“ benannt. Dementsprechend breit ist auch das Publikum des Memorandums: „Zweck der Mitteilung ist, eine *europaweite Diskussion*<sup>17</sup> über eine umfassende Strategie zur Implementierung lebenslangen Lernens auf individueller und institutioneller Ebene in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens in Gang zu setzen“ (ebd.).<sup>18</sup> So weit die Adressaten und die Felder des Memorandums sind, so weit ist auch die zugrunde gelegte Definition lebenslangen Lernens, die sich an der Definition aus der Europäischen Beschäftigungsstrategie von 1997 orientiert, welche hier zum ersten Mal als Referenz auftaucht. Lebenslanges Lernen wird verstanden als „[...] jede zielgerichtete Lerntätigkeit, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient“ (ebd.). Auch eine Eingrenzung auf bestimmte soziale Felder ist nicht länger zielführend. *„Lebenslanges Lernen ist nicht mehr bloß ein Aspekt von Bildung und Berufsbildung, vielmehr muss es zum Grundprinzip werden, an dem sich Angebot und Nachfrage in sämtlichen Lernkontexten ausrichten“* (ebd.).<sup>19</sup> Normativ verbunden wird das Konzept des lebenslangen Lernens hier zudem mit der Kategorie der Chancengleichheit (vgl. ebd.).

Neben diesen sehr vagen und offen gehaltenen Einlassungen enthält die Einführung des Memorandums jedoch auch konkrete Ziele, „[...] die eine umfassende, kohärente Strategie für lebenslanges Lernen verfolgen [...]“ (ebd., 4). Diese sechs Ziele lauten im Kern:

---

17 Hervorhebungen im Original

18 Konkretisiert werden die Akteure, welche Verantwortung für lebenslanges Lernen übernehmen sollen, am Ende der Einführung als „[...] Mitgliedstaaten, europäische Institutionen, Sozialpartner und Wirtschaft, regionale und kommunale Behörden, die in den verschiedenen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung Tätigen, die Organisationen, Vereinigungen und Gruppen der Bürgergesellschaft, und – nicht zuletzt – die Bürgerinnen und Bürger selbst“ (ebd., 5).

19 Hervorhebungen im Original

- „Gewährung eines umfassenden und ständigen Zugangs zum Lernen [...]“
- „deutliche *Erhöhung der Investitionen in Humanressourcen* [...]“
- „Entwicklung effektiver *Lehr- und Lernmethoden* und –kontexte für lebenslanges und lebensumspannendes Lernen“
- „deutliche Verbesserung der Methoden zur *Bewertung von Lernbeteiligung und Lernerfolg*, vor allem von nicht-formalem und informellem Lernen“
- Verbesserung des Zugangs zu „[...] *hochwertigen Informations- und Beratungsangeboten* [...]“
- Lernmöglichkeiten vor Ort bzw. „Nutzung IKT-basierter Techniken“ (ebd., 4f).<sup>20</sup>

Während die *Ziele 1 und 5* vor allem in Hinblick auf *Chancengleichheit* relevant erscheinen, drückt der Methodenbezug in den *Zielen 3 und 4* eine Hinwendung zu *Praxisorientierung* aus. Die übrigen beiden Ziele betonen vor allem finanzielle Notwendigkeiten, wobei auffällt, dass in Ziel 2 erneut von *Humanressourcen* die Rede ist, wohingegen die Lissabon-Erklärung von der „Investition in Menschen“ gesprochen hatte. Dieses zumindest semantisch eher ökonomistisch anmutende Verständnis von Lernenden verstärkt sich zudem in der vollständigen Version des Ziels, welches die Investitionen als notwendig erachtet, „[...] um Europas wichtigstes Kapital – das Humankapital – optimal zu nutzen [...]“ (ebd.).

Mit der Verwirklichung dieser Punkte soll der Weg bereitet werden für die Erreichung „darüber liegender“ Ziele, welche sehr allgemein als *mehr Integration, mehr Qualifikation, mehr Aktivität (aller Beteiligten)*, sowie einer „Anpassung der Vermittlungsarten von Bildung und Berufsbildung und Organisation des Erwerbslebens [...]“ (ebd.) zusammengefasst werden können.

Die Einführung des Memorandums bietet insgesamt nur wenige Anknüpfungspunkte an die Frage nach der Übergangsgestaltung Jugendlicher. Auch hier liegt keine eigenständige Problemdefinition vor; Jugendliche werden nicht gesondert behandelt. Vielmehr lässt sich das Memorandum als Umsetzung der Lissabon-Erklärung für das Feld der Bildung lesen, bei dem ein besonderes Augenmerk auf die Kategorie des lebenslangen Lernens gelegt wird. Das Postulat der Lebenslänglichkeit des Lernens verbietet dabei gewissermaßen die Fokussierung einzelner Zielgruppen, da ohnehin alle Individuen über ihre Lebensspanne als potentielle Lerner adressiert werden. Ziel ist vornehmlich eine Veränderung der Bildungslandschaft zu initiieren und dabei nicht nur die beiden Pole Schulbildung und Berufsbildung zu betrachten. Insofern lässt sich dieses Bemühen um die „Grauzonen“ des Lernens zumindest tendenziell mit einer Perspektive verknüp-

---

20 Hervorhebungen im Original

fen, welche (problematische) Übergänge als eigenständige Lernwege auffasst.

### **Weißbuch Neuer Schwung für die Jugend Europas (2001)**

Das *Weißbuch Neuer Schwung für die Jugend Europas* von 2001 bildet die Konkretisierung der Lissabon Strategie für den Bereich der Jugend(beschäftigungs)politik. „Dieses Dokument eröffnet – vielleicht zum ersten Mal – die Möglichkeit eines koordinierten Zugangs zur Jugendpolitik auf europäischer (EU-)Ebene“ (Wallace 2003, 23). Hans-Georg Wicke, Leiter des Programms Jugend für Europa, bezeichnet das Weißbuch als „jugendpolitischen Paradigmenwechsel“ (Wicke 2007, 406; vgl. hierzu auch Siurala 2007). Es ist gleichzeitig das letzte europäische Text in Form eines Weißbuches, der sich den Bereichen Jugend oder Beschäftigung widmet.

Das Vorwort des Weißbuchs beginnt mit einem Verweis auf das *Weißbuch Europäisches Regieren* (KOM (2001) 428), welches als eines der vorrangigen Ziele des neuen Regierens vorsieht, „[...] die Bürger – und somit auch die Jugendlichen in die sie betreffenden, auf Ebene der Europäischen Union (EU) – gefällten Entscheidungen mit einzubeziehen“ (KOM (2001) 682, 4). Das Weißbuch *Europäisches Regieren*, das ebenfalls 2001 erschien, wird dabei hinsichtlich seiner Appelle zu einer verstärkten „Einbindung in die Politikgestaltung“ (KOM (2001) 428, 10) und einer größeren „Einbindung der Zivilgesellschaft“ (ebd., 11) herangezogen. Jugendlichen soll dabei eine besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden, da sie diejenigen sind, „[...] die morgen die Zügel in die Hand nehmen sollen“ (KOM (2001) 681, 5).

Dementsprechend waren auch Gespräche mit Jugendlichen im Weißbuchprozess Teil der „umfassenden Konsultationen“ (ebd., 4). Das Dokument verlässt sich damit scheinbar nicht ausschließlich auf „Expertenwissen“, sondern bezieht auch die vermeintlich „Betroffenen“ mit ein. Diese neue Form der Steuerung stellt, wie dies bereits beim *Weißbuch Sozialpolitik* zu beobachten war, eine Veränderung des politischen Legitimationsdiskurses dar, bei dem allein schon das Einholen eines möglichst umfassenden Überblicks für ein gutes Ergebnis zu bürgen scheint. So orientiert sich der Text nicht alleine an „objektiven“ Kriterien des Zustands der Jugendlichen, sondern urteilt auf Grundlage der Konsultationen auch darüber, was *die* Jugendlichen denken, fühlen und wollen. Dies führt rhetorisch dazu, dass nicht nur makroökonomische Zustände oder gesellschaftliche Herausforderungen, sondern auch der „Wille“ der Jugendlichen die Problemlagen

beschreiben und damit das Dokument legitimieren. Dieses verallgemeinernde Sprechen über *die europäische Jugend* und ihre antizipierte Einigkeit tendiert dabei dazu offenbare Differenzen durch den demokratisch-partizipativen Mantel des Konsultationsprozesses zu verschleiern und so rhetorisch zu harmonisieren. Welche Jugendlichen hier Gehör finden konnten und welche nicht, durch welche Selektionskriterien der Zugang zu diesem diskursiven Raum reguliert und gesteuert wurde und inwiefern eine wie auch immer geartete Zugewandtheit zum *europäischen Projekt* bereits Voraussetzung für die politische Partizipation von Jugendlichen spielt, thematisiert der Text nicht. So schafft es das Weißbuch ein Bild der europäischen Jugend zu entwerfen, welches ihnen „gemeinsame Werte und Ziele“ sowie „gleiche Schwierigkeiten“ zusprechen lässt. Expliziert wird hier eine Vielzahl von spezifischen „jugendlichen“ Haltungen. Die folgende unvollständige Aufzählung gibt einen kurzen Einblick:

- „ein Gefühl der Unsicherheit“ (ebd.)
- „einen Verlust des Vertrauens“ (ebd.)
- „ein Teil der Jugendlichen zeigt sich desinteressiert“ (ebd.)
- „die meisten von ihnen wollen Einfluss auf die Politik nehmen, wissen aber nicht, wie sie dies bewerkstelligen sollen“ (ebd.)

Auf der inhaltlichen Ebene besteht bei den Jugendlichen insofern ein Handlungsbedarf, als dass diese Gruppe in besonderem Maße als von gesellschaftlichen Veränderungen beeinflusst dargestellt wird, „[...] denn sie sind die ersten, die von den wirtschaftlichen Veränderungen, dem demografischen Ungleichgewicht, der Globalisierung oder der kulturellen Vielfalt betroffen sind“ (ebd.). Zudem zeigt sich der „tiefgreifende Wandel“ in der zunehmenden Flexibilisierung der Lern-, Lebens- und Arbeitswelt, was vor allem eine unmittelbare Folge mit sich zu bringen scheint: „Es dauert immer länger, bis die Jugendlichen unabhängig werden“ (ebd.). Damit lassen sich auch im *Weißbuch Schwung für die Jugend Europas* ähnliche Bestimmungen der gegenwärtigen Herausforderungen politischen Handelns finden, wie dies in den bisherigen Dokumenten der Fall war. Erneut treten Globalisierung, demografischer Wandel und Veränderung der Lern- und Arbeitswelten auf. Arbeitslosigkeit jedoch taucht nicht als eigenständiges Problem im Vorwort auf.

Allgemein tauchen kaum Bezüge zu Beschäftigung, Erwerbstätigkeit oder überhaupt zu ökonomischen Kategorien auf. Während die oben zitierte *längere Abhängigkeit der Jugendlichen* vermutlich noch vornehmlich ökonomische Aspekte fokussiert, bezieht sich ein großer Teil des Weißbuch-

vorworts vor allem auf soziale Aspekte. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Schaffung eines Verständnisses von Jugendlichen als problematische und zu problematisierende soziale Gruppe. Die Schilderung sozialer bzw. jugendpolitischer Probleme reicht dabei von mangelndem sozialem Engagement über Lethargie und Individualismus bis zu „[...] extremen Ausdrucksformen [...], die manchmal sogar am Rande der demokratischen Gepflogenheiten angesiedelt sind“ (ebd.). Die Botschaft scheint zu sein: Die Politik hat die Jugend verloren, die es ihrerseits nicht schafft sich an ihr gesellschaftliches Umfeld anzupassen, wobei die beispielhaften Erklärungen Jugendliche hier vor allem individualisierend und psychologisierend behandeln. Die Erkenntnis des „Problem Jugend“ bildet dabei den konkreten Angriffspunkt für ein einsetzendes politisches Handeln: „Die politischen Verantwortlichen – auf nationaler und europäischer Ebene – müssen den Jugendlichen diese Anpassung erleichtern, indem sie sie zu vollwertigen Akteuren unserer Gesellschaft machen“ (ebd.). Zielführend erscheint dabei auch ein *Perspektivenwechsel von Jugend als Problem zu Jugend als Resource*, wobei auch hier nicht die ökonomischen Konnotationen des Ressourcenbegriffs in den Vordergrund gestellt werden. „Es ist an der Zeit, die Jugendlichen als Kraft zu sehen, die zum Aufbau Europas beitragen kann, und nicht als Problem, mit dem es umzugehen gilt“ (ebd., 5). Die Jugend zu mobilisieren und zu aktivieren, kann nur gelingen, wenn die Jugendlichen nicht länger als rein defizitorientiert betrachtet und damit tendenziell aus dem gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen werden.

Um dem anvisierten neuen Umgang mit Jugend eine „europäische Dimension“ (ebd.) verleihen zu können, werden zwei konkrete Vorschläge vorgebracht: „die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung auf dem spezifischen Gebiet der Jugendpolitik und die verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse der Jugendlichen bei der Ausarbeitung von Massnahmen [sic!] in anderen Politikfeldern“ (ebd.). Hieraus können wiederum zwei zentrale Folgerungen abgelesen werden. Einerseits wird *Jugend zum Querschnittsthema* europäischer Politik, woraus eine besondere Aufmerksamkeit für Jugendliche in einer Vielzahl unterschiedlicher Politikbereiche resultiert, auch wenn die möglichen Felder (Beschäftigungs-, Sozial-, Bildungspolitik, etc.) nicht expliziert werden. Andererseits, und dies ist vielleicht noch bedeutender, wird *Jugendpolitik* über ihre Rolle als Querschnittsthema hinaus *als eigenständiges Politikfeld* festgeschrieben. Jugend wird hier nicht lediglich als Teilaspekt von bspw. Beschäftigungspolitik verstanden und somit den Strukturen und Gesetzmäßigkeiten dieses Bereichs untergeordnet, sondern als Feld mit besonderen Semantiken und

Zielen, die Jugendliche als soziale Gruppe mit besonderen Bedürfnissen und Wünschen auffassen, angesehen.

Mit der Implementierung der OMK wird dabei auch das Instrument der best practices Einzug in die Jugendpolitik halten. „Das Einbringen einer europäischen Dimension wird vor Ort Dynamik und Kreativität erzeugen, da sie den Austausch und den Vergleich vorbildlicher Praktiken ermöglicht“ (ebd.). Der erwünschte neue Schwung für die Jugend Europas soll dabei auch mit einem neuen Schwung der im Feld der Jugendpolitik tätigen Akteure einhergehen. Ausgehend von den vom Weißbuch initiierten Aktionen soll damit „eine gemeinsame Vision“ (ebd., 6.) für die Jugend entwickelt werden, was dazu führen soll „[...] durch das Vorhandensein gemeinsamer Ziele bessere Arbeit zu leisten“ (ebd.).

Auch wenn die Felder, mit denen Jugendpolitik im Vorwort des Weißbuchs assoziiert werden, sich nicht mit den Gegenständen Übergangssteuerung, Benachteiligtenförderung und Beschäftigungspolitik decken, so ist das Dokument dennoch von außerordentlicher Bedeutung, da es erstmalig eine eigenständige Beschäftigung mit Jugend darstellt. Indem Jugend vornehmlich in Bezug auf soziale und politische Fragestellungen gedacht wird, kann zudem verdeutlicht werden, dass das Feld der europäischen Jugendpolitik ausgehend von diesem Textsegment nicht als rein ökonomische Beschäftigungspolitik für junge Leute gelesen werden kann.

### **Über europäische Politiken im Jugendbereich Die Anliegen Jugendlicher in Europa aufgreifen – Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft (2005)**

Das Dokument *Über europäische Politiken im Jugendbereich* kann als Ausgestaltung des *Europäischen Pakts für die Jugend* betrachtet werden und damit als positive Reaktion auf ein ursprünglich von den Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Spanien und Schweden am 29.10.2004 durch einen Brief an den damals amtierenden EU-Ratspräsidenten Jan Peter Balkenende (<https://www.jugendpolitikineuropa.de/downloads/4-20-2049/BriefPr%C3%A4sEU.pdf>) initiiertes Vorhaben. Auch in der *Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rats* findet der Pakt bereits Erwähnung (KOM (2005) 24, 27), bevor er im März 2005 vom Europäischen Rat im Rahmen der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie verabschiedet wurde. Die Ratifizierung durch den Rat kann als deutliches Zeichen der gestiegenen Bedeutung von Jugendpolitiken gewertet werden: „European

heads of states have further emphasized the importance of labour market and social integration of young people through their ‚European Youth Pact‘ (Siurala 2007, 377).

Im Vorwort des Kommissionstexts finden sich kurze Einführungen darüber, welche Bedeutung der Europäische Pakt für die Jugend hat und wie er umgesetzt werden soll. Zudem kann bereits anhand der Titelsetzung festgehalten werden, dass es sich hierbei um den zweiten Text handelt, der Jugend begrifflich in den Vordergrund stellt.

Die imaginierte Notwendigkeit jugendpolitischer Initiative unterstreicht dabei schon der erste Satz des Dokuments. „Wie sich die Zukunft Europas gestaltet, hängt zunehmend von seiner Fähigkeit ab, eine jugend- und kinderfreundliche Gesellschaft zu schaffen“ (KOM (2005) 206, 2). Diese zukunftsorientierte und normativ aufgeladene, aber inhaltlich unbestimmte Legitimation wird im Folgenden dahingehend konkretisiert, als dass der Europäische Pakt für die Jugend als Aspekt der überarbeiteten Lissabon-Strategie vor allem einen Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung gelegt hat (vgl. ebd.). Dies bedeutet übertragen auf Jugendpolitik, „[...] dass man anerkannt hat, dass die Einbeziehung Jugendlicher in Gesellschaft und Arbeitsleben und eine sinnvollere Nutzung ihres Potenzials grundlegende Voraussetzungen dafür sind, die Rückkehr zu anhaltendem und nachhaltigem Wachstum in Europa sicherzustellen“ (ebd.). Hieran lässt sich bereits eine tendenzielle Engführung von Jugendpolitik auf ökonomische Kategorien festhalten, welche, zumindest was die anfängliche Argumentationsstruktur und Legitimationsgrundlage betrifft, in starkem Gegensatz zum vier Jahre vorher veröffentlichten *Weißbuch Neuer Schwung für die Jugend Europas* steht, auch wenn sich das Dokument sich in dessen „Tradition“ begreift (vgl. ebd.). Ein Verständnis von Jugendpolitik als eigenständigem Politikbereich deckt sich damit nicht. Die Vorstellung von Jugend als querschnittspolitisches Thema bleibt allerdings durchaus noch aktuell, wie vor allem der nächste Abschnitt bezeugt, in welchem mit der *Europäischen Beschäftigungsstrategie* (Beschäftigungspolitik), der *Europäischen Strategie zur sozialen Eingliederung* (Sozialpolitik) und dem *Arbeitsprogramm Allgemeine und Berufliche Bildung 2010* (Bildungspolitik) gleich mehrere Politikfelder angesprochen werden, deren Abstimmung verbessert werden soll und die allesamt jugendpolitische Aspekte tangieren.

Erforderlich für ein Gelingen des Vorhabens ist dabei die „[...] Mitwirkung aller Beteiligten [...], in allererster Linie der Jugendorganisationen sowie der Gebietskörperschaften und der Sozialpartner“ (ebd.), wodurch erneut mit der Nennung neuer Akteure bzw. der Verbreiterung des Spektrums beteiligter Akteure das Bild eines notwendigen Zusammenhalts und –

arbeitens Aller konstruiert wird. Diese Form der *Gemeinsamkeitsappelle*, welche zwar in unterschiedlicher inhaltlicher Ausprägung auftaucht, aber dennoch als Kontinuum aller behandelten Texte gekennzeichnet werden kann, entfaltet dabei rhetorisch ein den politischen Sektor übersteigenden Einheitsraum, welcher damit auch Verantwortung für den Erfolg europäischer Integration oder, weiter gefasst, Vorankommen auf einzelnen Sektoren überträgt.

### **Förderung der umfassenden Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft (2007)**

Die Kommissionsmitteilung (KOM (2007) 498) stellt den letzten analysierten Text dar, welcher noch nicht unmittelbar von der Finanzkrise betroffen ist. Dementsprechend decken sich die grundlegenden Beschreibungen der gegenwärtigen Lage im einführenden Kapitel *Hintergrund* mit jenen der bisherigen Lissabon-Periode. Prominent sind nach wie vor die Faktoren *Globalisierung*, *Wissensgesellschaft* und *demographischer Wandel* (vgl. ebd. 2).

Während Globalisierung im weiteren Verlauf nicht weiter thematisiert wird und auch die Wissensgesellschaft bis auf eine kurze Setzung („Es gibt mehr Möglichkeit zu lernen[...], aber die Wege sind weniger klar vorgegeben“ (ebd.) nicht weiter auftaucht, bleibt der Faktor der „alternden Gesellschaft“ stärker präsent. Die „Beteiligung aller junger Menschen“ wird durch den demographischen Wandel besonders bedeutend, wobei hier klar finanzielle Aspekte als Begründungszusammenhang auftauchen: „Junge Menschen werden die steigenden Kosten einer alternden Bevölkerung zu tragen haben, und dies erfordert eine generationenübergreifende Antwort“ (ebd.).

Zudem fällt auf, dass junge Menschen erneut bereits im Titel genannt und damit als politische Priorität betrachtet werden. Diese Setzung erfolgt nun zum dritten Mal und schließt damit an das *Weißbuch Neuer Schwung für die Jugend* von 2001 und das Dokument *Über europäische Politiken im Jugendbereich* von 2005 an, welche beide als Referenzen dienen bzw. in deren Nachfolge sich der Text versteht (vgl. ebd.).

Dass Jugend zu einem prioritären Bereich europäischer Politik geworden ist, zeigt sich direkt am Einstieg des Textes: „Junge Menschen zu befähigen und ihnen günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit sie ihre Fähigkeiten entwickeln, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und sich aktiv an der Gesellschaft beteiligen können – das ist wesentlich für die solide wirt-

schaftliche und soziale Entwicklung der Europäischen Union [...]“ (ebd.). Die Indienstrategie der Jugend erfolgt hier wiederum auf den drei Ebenen Bildungs-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Notwendig wird die Beschäftigung mit dem Themenkomplex durch die derzeitigen Problemlagen der Jugend: „Ein hohes Maß an Kinderarmut, schlechte Gesundheit, Schulabbruch und Arbeitslosigkeit zu vieler junger Menschen machen deutlich, dass Europa die Investitionen in seine Jugend überprüfen und früher beginnen und dabei auch die wichtige Rolle der Familie in Betracht ziehen muss“ (ebd.). Vor diesem Hintergrund wird politisches Eingreifen nötig, wobei dieses hier vor allem über Investitionen, d. h. über finanzielle Anreize und Hilfen, perspektiviert wird. Zudem wird der familiäre Hintergrund der Jugendlichen als möglicher Verursacher oder Lösungsansatz der Probleme von Jugendlichen angesehen. Bildungsinstitutionen werden in diesem Kontext nicht angesprochen, wobei dies gerade im Fall der Schule äußerst naheliegend wäre, wird doch „Schulabbruch“ als eines der dringlichsten Probleme genannt.

Auf der Handlungsebene macht dies infolgedessen ein Eingreifen nötig. Dabei steht auf der „ideellen“ Dimension ein Verständnis für Jugend sowohl als eigenständiger Politikbereich als auch als Querschnittsthema anderer Politikfelder auf der Agenda, wobei diese Felder nicht genannt werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass hier erneut Bildungs-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (mit einer eventuell stärkeren Fokussierung auf Familien) adressiert werden. Koordinierung und Vernetzung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene werden zudem als notwendig erachtet. Koordiniert werden soll dabei die Verbindung zwischen dem jugendpolitischen Ansatz und „anderen für die Jugend relevanten Politikbereichen“ (ebd., 3).

Das Kapitel schließt mit der Idee, die Teilhabe junger Menschen durch eine Reihe von Selbstverpflichtungen zu stärken. „Es wird daher vorgeschlagen, dies in Form einer Verpflichtung der EU und der Mitgliedstaaten umzusetzen, bessere Möglichkeiten für junge Menschen zu schaffen, und in einer Verpflichtung der jungen Menschen selbst, eine aktive Rolle zu spielen“ (ebd.). Die Frage, auf welcher Ebene die Jugendlichen diese Verpflichtung abgeben und wie sie diese einlösen können, wird nicht weiter expliziert.

**Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment: Eine neue offene Methode der Koordinierung, um auf die Herausforderungen und Chancen einzugehen, mit denen die Jugend konfrontiert ist (2009)**

Die *EU-Strategie für die Jugend* (KOM (2009) 200) stellt das erste analysierte Dokument dar, welches unmittelbar vor dem Hintergrund der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise veröffentlicht wurde, und gleichzeitig das letzte, welches in den Lissabon-Zeitraum fällt.

In den sehr kurzen *Einführungen* findet sich eine Vielzahl an Selbstverortungen. So orientiert sich der Einstieg an der Kommissionsmitteilung *Eine erneuerte Sozialagenda* (KOM (2008) 412), mit welcher die Situation Europas bezüglich seiner Jugendlichen als Dilemma begriffen werden kann: „Die Zukunft Europas hängt von seiner Jugend ab. Die Zukunftsaussichten vieler Jugendlicher sind jedoch getrübt“ (KOM (2008) 412, 8). Worin die Trübung der Perspektive konkret besteht, offenbart sich an der darauffolgenden Textstelle, welche die gleiche Gegenüberstellung von *Betonung der Wichtigkeit der Jugendlichen* einerseits und *Krisendiagnose* andererseits vollzieht und dabei gleichzeitig aus dieser Kombination die Notwendigkeit besonderer Aufmerksamkeit für Jugendliche erklärt. „Die Jugend stellt innerhalb der gesellschaftlichen Vision der Europäischen Union eine Priorität dar, und angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise muss das junge Humankapital gehegt und gepflegt werden“ (KOM (2009) 200, 2). Dabei wird eine Vielzahl von Satzungen vorgenommen.

1. wird darauf verwiesen, dass die EU über eine „gesellschaftliche Vision“ verfügt, welche, wie sich der Text selbst verortet (ebd.), wohl mit der *Lissabon-Strategie* erklärt werden kann. Zudem sieht sich die EU-Strategie auch durch den ebenfalls im Rahmen der Lissabon-Strategie initiierten *Pakt für die Jugend* (2005) „abgedeckt“ (ebd.).
2. verdeutlicht sich, dass das Krisenhafte, welches bereits zu Beginn auftrat und von dem auch oder vor allem die Jugend betroffen zu sein scheint, auf die Eurokrise und damit auf eine in erster Linie ökonomische Problematik rekurriert.
3. wird die Jugend, worunter im Rahmen der Strategie junge Menschen von 13–30 Jahren verstanden werden (vgl. ebd. Fußnote), als soziale Gruppe von herausgehobener Bedeutung betrachtet. Zudem wird jedoch auch deutlich, dass diese jedoch vor allen Dingen hinsichtlich ihrer ökonomischen Facetten relevant werden. Dabei wird die Jugend einerseits relativ unverblümt mit dem Begriff des „jungen Humankapitals“ identifi-

ziert, andererseits mit den eher klassisch-pädagogischen Motiven der Gartenkunst als hegens- und pflegenswert betrachtet.

Das Hauptanliegen des Dokuments bezüglich des weiteren Vorgehens wird als „[...] Entwurf einer Strategie für die künftige Jugendpolitik in Europa“ beschrieben. Dabei steht die Erneuerung und Verstärkung der OMK im Mittelpunkt des Vorgehens, welche „[...] flexibler und in puncto Berichterstattung einfacher [...]“ (ebd.) werden soll. Auch die vorrangigen Ziele, welche durch die Strategie verwirklicht werden sollen, werden klar benannt. „Die Strategie würde günstige Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Jugend ihre Fähigkeiten entwickeln, ihr Potenzial ausschöpfen, eine Erwerbstätigkeit ausüben, aktiv an der Gesellschaft teilhaben und enger in das europäische Aufbauwerk einbezogen werden könnte (ebd.)“. Damit werden sowohl Felder der Bildungs-, Sozial- als auch Beschäftigungspolitik angesprochen, was das Bild der Jugendpolitik als Querschnittsthema erneut hervorruft. Zudem wird ebenfalls der bereits im *Weißbuch Neuer Schwung für die Jugend* angesprochene Wandel in der Perspektivierung von Jugendlichen (vom Problem zur Ressource) angesprochen. „Junge Menschen stellen keine lästige Verantwortung dar, sondern im Gegenteil eine kritische Ressource für die Gesellschaft, die genutzt werden kann, um übergeordnete gesellschaftliche Ziele zu erreichen“ (ebd.).

### **4.3 Dritte Phase: Europa 2020 und die Folgen der Krise**

Während zwischen der ersten Phase in den 1990er Jahren, welche als Zeitraum der ideellen Selbstvergewisserung dargestellt wurde, und den 2000er Jahren, verstanden als deutlich pragmatischere Phase, ein klarer Kurswechsel identifiziert wurde, lässt sich eine solch starke Veränderung mit dem Ende des Lissabon-Zeitraums nicht ausmachen. Auf das Ende des einen Zehnjahresplans folgt der nächste Zehnjahresplan, die bisher bestimmende *Lissabon-Strategie* erfährt ihren Nachfolger durch die Strategie *Europa 2020*. Gleichbleibend zeigt sich zudem die Kombination aus normativen Grundlegungen und quantitativen Zielsetzungen, welche schon als charakteristisch für den Lissabon-Zeitraum herausgestellt werden konnte.

Eine gewichtige Verschiebung lässt sich jedoch hinsichtlich eines leitenden Motivs darstellen, welches sich gewissermaßen als Meta-Narrativ dieser Phase verstehen lässt: die Krise. Zwar wurden die Auswirkungen der

Finanzmarktkrise bereits in den vorigen Jahren in Europa wirksam und auch im letzten analysierten Dokument bereits angesprochen, aber erst mit der Europa 2020-Schrift entwickelt die EU eine umfassende strategische Antwort auf die Herausforderungen für die europäischen Sozial- und Wirtschaftssysteme. Das Sprechen über Krisen ist jedoch gewiss nicht neu, im Gegenteil: Auf einer stilistischen Ebene lassen sich über den gesamten Untersuchungszeitraum Formationen eines Redens über Krisen nachvollziehen. Neu ist jedoch, dass hier **eine** spezifische Krise als Bedrohung Europas aufgefasst wird. Während zuvor eher spezifische Probleme als krisenhaft beschrieben wurden, um ihnen besondere Aufmerksamkeit zu verleihen (Arbeit in der Krise/Bildung in der Krise), lässt sich mit der Finanzkrise ein präzise zu fassendes historisches Ereignis als entscheidender Veränderungsimpuls feststellen, dem andere Problemherde nachgelagert werden und somit tendenziell zu Folgen **der** Krise herabgesetzt werden.

### **Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (2010)**

Die *Europa 2020 Strategie* (KOM (2010) 2020) löst den Lissabon-Prozess ab und bildet ab 2010 den neuen ganzheitlichen Rahmen für das Vorgehen der Europäischen Union in den folgenden 10 Jahren ab. Nach einem längeren Zeitraum der koordinierten, auf die Ziele der Lissabon-Strategie ausgerichteten europäischen Politik, stellt die Strategie damit ein Mittel dar, die zukünftigen Ziele der Union neu zu definieren und den gegenwärtigen Gegebenheiten anzupassen. Dabei spielt die europäische Wirtschafts- und Finanzkrise eine zentrale Rolle, welche viele Mitgliedstaaten ab 2007 in wirtschaftliche und soziale Turbulenzen gebracht hatte und deren Nachwirkungen auch im Jahr der Veröffentlichung der neuen Strategie noch enorme Bedeutung aufwiesen.

Beim analysierten Vorwort muss zunächst auf ein Alleinstellungsmerkmal hingewiesen werden. Das Vorwort stammt hier nicht, wie dies bisher stets der Fall war, von der politischen Institution, welche das ganze Dokument zu verantworten hat (Europäische Kommission, Europäischer Rat oder Kommissionsdienststellen), sondern vom damaligen EU-Kommissionspräsident *José Manuel Barroso*. Ob dies Auswirkungen auf die inhaltlichen Setzungen innerhalb des Texts hat, kann jedoch mit dem vorhandenen Analyseinstrumentarium nicht beurteilt werden.

Inhaltlich steht zunächst die bereits oben erwähnte Wirtschafts- und Finanzkrise im Mittelpunkt, welche durch die Verflochtenheit der globalisier-

ten Wirtschaft und die von ihr ausgehende Dynamik „[...] nach einer entschlosseneren und kohärenteren Antwort der Politik verlangt“ (ebd., 2).

Als erste konkrete Folge der Krise wird dabei der Verlust von Arbeitsplätzen durch die Krise thematisiert, was jedoch vorerst nicht konkretisiert wird. Schulden und „Bedrohungen des sozialen Zusammenhalts“ stellen weitere Krisensymptome dar. Dies erfordere in starkem Maße, gerade im Angesicht der globalen Konkurrenzsituation, ein verstärktes europäisches Handeln. „Die Weltwirtschaft wartet nicht auf uns. Sie schreitet voran. Unsere Zukunft hängt davon ab, wie Europa reagiert. [...] Jetzt schlägt die Stunde der Wahrheit für Europa“ (ebd.).

Das weitere Vorgehen wird zumindest kurzfristig, so Barroso, vor allem damit beschäftigt sein, die Folgen der Krise aufzuarbeiten, wobei hier hauptsächlich wirtschafts- finanz- und währungspolitische Themen auf der Agenda stehen.

In Barrosos Vorwort der Europa 2020 Strategie stellt der Imperativ der Aktivierung das zentrale stilistische Mittel dar. Dabei wird vor allem die Rolle der Gemeinschaft betont, in der nicht nur die politisch verantwortlichen Akteure miteinbezogen werden. Die Strategie „[...] verlangt ein – auch mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft – abgestimmtes europäisches Vorgehen. Wenn wir gemeinsam handeln, können wir die Krise überwinden und gestärkt aus ihr hervorgehen. Wir haben die neuen Instrumente und den neuen Anspruch. Jetzt müssen wir zur Tat schreiten“ (ebd., 3). Erneut wird das strategische Mittel der Gemeinsamkeitsappelle genutzt. Gerade in Krisenzeiten, auch dies zeigt sich zum wiederholten Mal, scheint das Beschwören des Gemeinsamen besonders erforderlich zu sein, um die zukünftigen Herausforderungen meistern zu können. Krise wird so zum argumentativen Verstärker einer herzustellenden oder zu intensivierenden Gemeinschaft.

Für die Zeit danach, und hieraus ergibt sich die Legitimation für die Erstellung einer neuen ganzheitlichen Strategie, braucht Europa jedoch neue Ideen. „Das Papier zeigt Wege auf, wie Europa ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verwirklichen, neue Arbeitsplätze schaffen und unseren Gesellschaften Orientierung vermitteln kann“ (ebd., 2). Neben der Nennung des Feldes „Beschäftigung“ fällt hier auf, dass das angestrebte Wirtschaftswachstum unter anderem mit dem Attribut „integrativ“ versehen wird, womit an zentraler Stelle ein ideeller Bezug zu Chancengleichheit hergestellt wird.

Während sich die Textpassage insgesamt hauptsächlich mit Finanz-, Wirtschafts- und Währungspolitik beschäftigt, legt die Nennung der konkreten Beschäftigungsfelder der Union einen anderen inhaltlichen Fokus. Die

fünf Kernbereiche der Strategie sind *Beschäftigung, Forschung und Innovation, Klimaschutz und Energie, Bildung und Armutsbekämpfung* (vgl. ebd., 3). Auch wenn Jugendliche hier nicht explizit genannt werden, so lässt sich die Situation benachteiligter, arbeitsloser Jugendlicher mit *Beschäftigung, Bildung und Armutsbekämpfung* dennoch mit 3 der 5 Hauptansatzpunkte der Strategie verbinden. Für diese Bereiche sollen jeweils messbare Ziele aufgestellt werden, welche zur Richtschnur europäischer Politik werden sollen. „Sie geben die Richtung an, auf die wir Kurs nehmen sollten. An ihnen werden wir unseren Erfolg messen“ (ebd., 3). Die Festsetzung von Zielen wird dabei direkt mit ihrer Überprüfung verbunden. Die neuen europäischen Benchmarks stellen das leitende Instrument europäischer Politik dar.

### **Junge Menschen in Beschäftigung bringen (2012)**

Die Kommissionsmitteilung *Junge Menschen in Beschäftigung bringen* (KOM (2012) 727) setzt einerseits den Trend einer verstärkten Aufmerksamkeit für die Jugend fort. Andererseits ist es das erste relevante Dokument, welches den Zusammenhang von Jugend und Beschäftigung bereits prominent im Titel führt. Notwendig wird diese Zusammenführung im Vorwort des Texts durch die nach wie vor vorherrschende Krise der europäischen Wirtschaft. „Die Krise, in der sich Europa seit 2008 befindet, trifft junge Menschen besonders hart, und ihre Auswirkungen verschärfen sich noch weiter [...]“ (ebd., 2). Jugendliche werden hier klar als Leidtragende der Krise betrachtet. Zudem scheint das Ende der Krise noch nicht erreicht, was auch im Folgenden verdeutlicht wird und zudem mit dem für die bisherigen Einleitungen ungewöhnlichen Mittel der *Statistik* illustriert wird. „Die Jugendarbeitslosigkeit hat im dritten Quartal 2012 eine Quote von 22,7 % erreicht – doppelt so hoch wie bei den Erwachsenen, und eine Besserung der Lage ist nicht in Sicht“ (ebd.). Auch hier zeigt sich ein grundsätzlich negativer bzw. pessimistischer Blick auf die unmittelbare Zukunft.

Während die Krise als nur wenig veränderlich betrachtet wird, werden im Folgenden jedoch jene Problemfelder markiert, innerhalb derer politisches Handeln bezüglich der Beschäftigungssituation von Jugendlichen nötig und möglich erscheint. Dabei wird das erste Mal innerhalb eines einleitenden Texts eine Verbindung der für unseren Forschungszusammenhang zentralen Begriffe „Jugend“, „Jugendarbeitslosigkeit“, „Übergang“ und „Benachteiligung“ hergestellt:

„*Abgesehen von den unmittelbaren Folgen der Krise verhindern strukturelle Probleme des Bildungssystems und des Arbeitsmarkts ei-*

*nen raschen und reibungslosen Übergang ins Erwerbsleben. Die Benachteiligung junger Menschen gegenüber Erwachsenen dauert schon zu lange an. Arbeitslosigkeit in jungen Jahren kann sich auch langfristig negativ auswirken, so dass die Betroffenen stigmatisiert bleiben. Zum höheren Risiko künftiger Arbeitslosigkeit tritt bei diesen jungen Menschen noch ein höheres Ausgrenzungs-, Armuts- und Krankheitsrisiko hinzu. Hier muss dringend wirksame Abhilfe geschaffen werden“ (ebd.).*

Jugendarbeitslosigkeit wird hier gewissermaßen als *multidimensionales* Problem definiert, bei dem sowohl *konjunkturelle* wie auch *strukturelle* Faktoren als ausschlaggebend gekennzeichnet werden. Die Beidseitigkeit der Betrachtung von *Bildung* und *Arbeit*, sowie die Nennung des Begriffs *Übergang* zeugen dabei von einer neuen Sensibilität für die Thematik. Zudem wird auch der Terminus der *Benachteiligung* eingeführt. Dieser dient jedoch nicht zur Differenzierung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Jugendlichen, bspw. nach sozialer Herkunft oder Ethnizität, sondern bezieht sich auf die *Ungleichbehandlung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen*. Des Weiteren erhält das voranstehende Zitat auch eine Setzung über Arbeitslosigkeit, welche diese als Problem in neuer Form mit qualitativen Attributen versieht und dabei vor allem das biografische Problem der Jugendarbeitslosigkeit beleuchtet.

Vor allem das Problem des Übergangs wird im Fortlauf des Dokuments hervorgehoben. Dabei erfolgt eine länderspezifische Differenzierung, die sowohl die Problemfelder als auch Lösungsansätze herausstellt. Als Probleme werden dabei „in vielen Ländern [...] ineffektive Arbeitsmarktregulierungen oder schlecht funktionierende Institutionen“ (ebd., 3) markiert. „Bessere Arbeitsmarktchancen haben junge Menschen in Ländern, in denen Schüler schon im Rahmen ihrer allgemeinen und beruflichen Grundbildung mehr Betriebspraktika von guter Qualität machen oder in denen es gut funktionierende Berufsausbildungssysteme gibt“ (ebd.). Der Text suggeriert hier, dass anhand dieser ausschlaggebenden Kriterien auch die Güte nationaler Übergangssysteme bewertet werden könne. Sowohl *allgemeine und berufliche Bildung* als auch *Arbeitsmarktpolitik* werden hiervon tangiert. Zudem weicht das ansonsten oft dominierende Motiv der Gemeinschaft hier einem tendenziellen Konkurrenzverhältnis zwischen einzelnen Mitgliedstaaten. Jene Länder, welche bestimmte Voraussetzungen in ihren Ausbildungssystemen geschaffen haben, dienen dabei im Sinne von

*best practice* als Orientierung zur Verbesserung der „rückständigen“ Länder.

Als weiteres Feld wird zudem noch *räumliche Mobilität* als mögliches Mittel erwähnt, welches „[...] einen Beitrag dazu leisten könnte, das Angebot von und die Nachfrage nach Arbeitsplätzen für junge Menschen miteinander in Einklang zu bringen. Gerade in Zeiten der europäischen Wirtschaftskrise, von der einige Länder und dabei auch die nationalen Beschäftigungssituationen von Jugendlichen in besonders starkem Maße betroffen sind.

Dass Jugendarbeitslosigkeit als europäisches Problem erkannt und anerkannt wurde, unterstreicht der folgende Abschnitt, in dem die Arbeit sowohl der Strukturfonds wie auch des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments betont wird, die einerseits durch finanzielle Investitionen und andererseits durch Bekräftigungen, „[...] wie ausgesprochen wichtig und dringend es ist, das Problem der Jugendarbeitslosigkeit anzugehen [...]“ (ebd.), die Bedeutung der Beschäftigungslage junger Menschen herausstellen. Zudem werden auch die Initiativen *Neue Denksätze für die Bildung* und *Chancen für junge Menschen* hervorgehoben und auf die Notwendigkeit von weiteren Maßnahmen „wie Jugendgarantien oder ein Qualitätsrahmen für Praktika“ verwiesen (ebd.), womit hier bereits in diesem einleitenden Teil konkrete politische Interventionsmöglichkeiten benannt werden.

### **Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung der Europäischen Sozialfonds 2014–2020 (2013)**

Das Kommissionsdokument (KOM (2013) 83), welches an das Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen gerichtet ist, stellt den letzten analysierten Text dar. Es ist im Kontext der Europa 2020 Strategie zu betrachten und fällt in der Titelseizung zunächst dadurch auf, dass der Europäische Sozialfonds zum ersten Mal an derart prominenter Stelle auftaucht.

Die Einbettung in die *Europa 2020 Strategie* wird gleich zu Beginn expliziert, indem zwei der zentralen Ziele der Strategie – „mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuführen und die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 % zu erhöhen“ (ebd.) – herangezogen werden. Zudem wird vorgetragen, welche Anstrengungen ausgehend von der Europa 2020 Strategie bereits unternommen

wurden, um den sozialen Problemen Europas entgegenzuwirken. Dies sind die *Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung*, die *Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten*, die Implementierung des *Europäischen Semesters* als neuer Steuerungsform, sowie die Weiterführung der *OMK*. Die Notwendigkeit der Achtung der „[...] persönlichen, bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte [...]“ (ebd.) wird dabei sowohl mit Verweis auf den EU-Vertrag als auch auf die Charta der Grundrechte der EU bekräftigt. Welche Bedeutung in diesem Kontext dem Feld der Sozialpolitik zuteilwird, unterstreicht die Kommission mit einem Zitat ihres Präsidenten, José Manuel Barroso, aus 2012, wonach „[g]erade die europäischen Länder mit den effizientesten Sozialschutzsystemen und den ausgeprägtesten Sozialpartnerschaften [...] zu den erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt“ (ebd.) gehören.

An dieser Stelle bricht der Text mit der Darstellung der eigenen Verortung und allgemeinen Legitimation und wendet sich der gegenwärtigen Situation Europas zu, welche nach wie vor in erster Linie durch die „Krise“ geprägt erscheint. *Armut, soziale Ausgrenzung* und *Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt* werden dabei als viele Mitgliedsstaaten betreffendes Krisensymptom aufgefasst, wobei hier auch auf die sich verstärkende Differenz zwischen den Mitgliedstaaten hingewiesen wird. Diese Tendenzen sorgen für die Gefährdung der Europa 2020 Ziele und darüber hinaus der Wettbewerbsfähigkeit und, allgemeiner noch, der Zukunft Europas (vgl. ebd.).

Im folgenden Teil des Dokuments werden die Sozialsysteme behandelt. Diese werden über drei Funktionen identifiziert: „Sozialinvestitionen, Sozialschutz und Stabilisierung der Wirtschaft“ (ebd.), wobei im Folgenden vor allem auf die Funktion der Sozialinvestitionen näher eingegangen wird. Einen Ansatzpunkt für Sozialinvestitionen bilden dabei „präventive“ Maßnahmen, bei denen es darum gehen soll, „[...] Menschen auf die Risiken des Lebens vorzubereiten, anstatt lediglich bereits entstandenen Schaden im Nachhinein zu „reparieren“ [...]“ (ebd.). Auch an anderer Stelle tauchen präventive Modelle auf, auch wenn diese teilweise mit dem Begriff der Aktivierung verknüpft werden (ebd.). Eine andere Anwendung wird in der „Förderung vorhandener und künftiger Fähigkeiten und Kompetenzen der Menschen“ (ebd.) verortet, wobei diese Förderung vor allem hinsichtlich ihrer Wirkungen auf „Beschäftigungsaussichten und Arbeitseinkommen“ (ebd.) bewertet wird. Hieran lässt sich einerseits eine tendenzielle Ökonomisierung von Bildung ablesen, andererseits offenbart der Zugang einen effizienzorientierten Ansatz, bei dem sich Ausgaben für Bildung an ihrem späteren ökonomischen Ertrag messen lassen müssen. Das Kriterium der Effizi-

enz bleibt auch im Folgeverlauf des Dokuments präsent, wie beispielsweise an der Schilderung der durch die Krise erforderlichen Reform der Sozialsysteme deutlich wird. Der Druck, der durch die Krise auf die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten ausgeübt wird, mache es erforderlich, „[...] die Sozialpolitik im Hinblick auf die Optimierung ihrer Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre Finanzierung zu modernisieren“ (ebd., 3). Diese Setzung verbunden mit der Rede von der Notwendigkeit „[...] die optimale Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten [...]“ (ebd.) erzeugen den Anschein, dass die Mitgliedstaaten bisher eine eher ineffiziente und geradezu verschwenderische Investitionspolitik in Hinblick auf ihre Sozialsysteme betrieben haben. Damit müsse nun gerade im Angesicht der Krise Schluss sein, da Investitionen dennoch für die zukünftige Ausrichtung Europas von Nöten seien: „Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft erfordern Investitionen in das Humankapital, da dieses die Grundlage für Produktivität und Innovation bildet“ (ebd.). Um die Investitionen in Zukunft effizienter zu organisieren, schlägt die Kommission „[...] die systematische Einführung einer Ex-ante Beurteilung von Finanzierungsentscheidungen [...]“ vor.

Entgegen der bisher analysierten Texte geht es im vorliegenden Dokument stärker um die konkrete Regelung der Bedingungen und Grundsätze europäischer Investitionspolitik. Dementsprechend taucht auch der ESF (ebd., 4) als zentrales investitionspolitisches Instrument der EU auf. Auch der Terminus der *Konditionalität* als Ausdruck einer an die Erreichung spezifischer Ziele oder Kennziffern geknüpften Förderung wird erstmals genannt. Hieraus kann eine starke Annäherung zwischen den eher „ideellen“ und rechtlich unverbindlichen Kommissionstexten und den Sozialfonds konstatiert werden, welche vor allem über das Schlagwort *Effizienzorientierung* begriffen werden kann. Die Kopplung der in den Dokumenten entfalteten Ideen an strukturelle Förderung qua Programme oder Initiativen ist dabei gewiss nicht neu. Ein Novum ist es jedoch, dass diese Verbindung bereits an einleitender Stelle herausgestellt wird. Dies könnte sich als Zeichen einer zunehmend instrumentellen Orientierung dieser Form von *soft power* verstehen lassen.

## 5. Bilanz

---

Die vorliegenden Analysen bilden einen groben Überblick über 20 Jahre Europäische soft power mit einer besonderen Aufmerksamkeit auf die Verbindung von Jugend und deren Erwerbsarbeitssituationen. Anhand der einleitenden Passagen unterschiedlicher EUropäischer Primärdokumente, welche in drei Phasen unterteilt wurden, wurde dargestellt, welche normativen Orientierungen, welche legitimierenden und delegitimierenden Argumentationen, welche Relationierungen zwischen unterschiedlichen Gegenstandsfeldern – oder einfacher: welche Repräsentationen von (europäischer) Welt – in den Texten zu identifizieren sind.

Dabei konnte nachgezeichnet werden, wie die EU in den letzten 20 Jahren das Wissensfeld der Jugendarbeitslosigkeit erschließt und dabei gleichzeitig auf bestimmte Weise kerbt. So ist die Thematisierung von Jugendarbeitslosigkeit auf EUropäischer Ebene untrennbar verbunden mit der Produktion eines Wissens über den Gegenstand, oder anders: Das Sprechen über Jugendarbeitslosigkeit ist sowohl Ausdruck eines spezifischen Wissens über den Gegenstand als auch das Moment seiner Konstitution.

Nach der Analyse dieses „Sprechen-Über“ kann bilanziert werden, dass Jugendarbeitslosigkeit stets von zwei Seiten sich als Problem gezeigt hat bzw. als solches konstruiert wurde:

1.) erlaubt die Darstellung *externer Faktoren* eine Thematisierung der Arbeitssituation von Jugendlichen als *Folgeproblem*. Indem bedeutende *gesellschaftliche Veränderungen*, wie Globalisierung, Wissensgesellschaft oder der demographische Wandel, und *krisehafte Entwicklungen*, wie die Darstellung einer ansteigenden Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten oder die Bedrohungen durch die Finanzkrise, als gegenwartsbestimmend verstanden und artikuliert werden, lassen diese quasi-logisch auch den Bereich der Jugendarbeitslosigkeit nicht unberührt. Wenn Gegenwart unter den Prämissen einzelner entscheidender Entwicklungen subsumiert oder über diese Meta-Narrative erklärt wird, muss das, in dieser Logik, Folgen für alle Bereiche gesellschaftlichen Zusammenlebens nach sich ziehen.

Auf die unter dem Terminus der Wissensgesellschaft firmierenden Notwendigkeiten neuer Qualifizierungs- und Kompetenzbedarfe folgt die Erkenntnis, dass diese auch auf benachteiligte Jugendliche anzuwenden sind bzw. sich die Jugendlichen diesen Trends anzupassen haben. Auf die Darstellung der alles bestimmenden Finanzkrise, welche die europäischen Arbeits- und Sozialsysteme vor große Herausforderungen stellt, folgt der Schluss, dass Jugendliche als ohnehin schon am Arbeitsmarkt benachteiligte soziale Gruppe besonders stark von der Krise getroffen werden.

Diese Argumentationsmuster schöpfen ihr Erklärungspotential in erster Linie aus der Akzeptanz eines, zu einem spezifischen Zeitpunkt als vorherrschend angenommenen Welt- bzw. EUropabildes.

2.) vollziehen sich jedoch nicht alle Thematisierungen von Jugendarbeitslosigkeit nach diesem Muster. Während die beschriebenen Argumentationen zunächst auf Ebenen abzielen, welche außerhalb des „Jugendbeschäftigungspolitischen“ zu verorten sind oder denen zumindest ein anderer Ursprung unterstellt wird, lassen sich andernorts Thematisierungen aufzeigen, welche die strukturellen oder *internen* Probleme von Jugendarbeitslosigkeit fokussieren. Hier wird im Gegensatz zum vorher angesprochenen Argumentationsmuster zunächst vom Problem der Jugendarbeitslosigkeit ausgehend betrachtet, welche Faktoren dazu führen oder geführt haben, dass Jugendliche keine Arbeit finden bzw. Gefahr laufen keine Arbeit finden zu werden. So können dann sowohl strukturelle oder systemische Probleme des Bildungs- oder Arbeitsmarktsystems oder Übergangsprobleme als ursächlich benannt werden als auch Defizite auf Seiten der Jugendlichen markiert werden (zu geringe Qualifikation, Mobilitätshemmnisse, Kompetenzdefizite, etc.).

Innerhalb der Dokumente lässt sich nicht erkennen, dass eine der Argumentationsformen überwiegt.<sup>21</sup> Vielmehr wechseln sich beide Formen mitunter ab, durchmischen oder ergänzen sich, so dass das Problem der Jugendarbeitslosigkeit stets als komplexe Mischform verstanden wird, welche sich sowohl aus *internen* Defiziten des Jugendbeschäftigungssystems als auch aus *externen* gesellschaftsübergreifenden Entwicklungen zusammensetzt.

---

21 Da die vorliegenden Analysen jedoch nur einzelne Passagen der Dokumente analysieren und dies zudem nur in aller Kürze geschieht, ist diese Annahme jedoch recht fragil. Gerade in Hinblick auf die in den Dokumenten verwendeten Argumentationsformen, könnte eine tiefgehende, weitreichendere und systematischere empirische Dokumentenanalyse hier einige der so nur recht oberflächlich herauspräparierten Befunde prüfen bzw. weiterentwickeln.

Die Klassifizierung in „extern“ und „intern“ geht dabei nicht davon aus, den „tatsächlichen“ Ursprung von Problemen zu verorten, sondern beschreibt vielmehr zwei voneinander zu unterscheidende Logiken, bei denen Jugendarbeitslosigkeit entweder als Folgeproblem eines „Außen“ markiert wird oder den „eigentlichen“ Raum von Jugendarbeitslosigkeit thematisiert. In der Europäischen Produktion des Gegenstandes *Jugendarbeitslosigkeit* wird so eine Grenzziehung vorgenommen, welche das so beschriebene Problemfeld kartographiert bzw. strukturiert.

Ein besser erkennbarer Trend lässt sich hinsichtlich der inhaltlichen und strukturellen Tiefe der Thematisierung nachvollziehen. Während in den anfänglichen Dokumenten, den Weißbüchern der 90er Jahre, vor allem das Bemühen festzustellen war, eine Sensibilität für neue Formen der Steuerung von Politik auf europäischer Ebene zu erzeugen, ohne dabei jedoch einen verbindlichen Rahmen mit quantifizierbaren Zielen zu entwickeln, ändert sich dies mit Anbeginn des Lissabon-Zeitraums. Die erstarkende Verbindung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit mit festen Zielen für Bildung und Arbeit, konkreten Programmen zur Steigerung von Qualifikation und Erwerbsfähigkeit und klar abgesteckten Maßnahmen und Methoden zur Förderung der Jugendlichen lässt zwei Aspekte erkennen.

Einerseits offenbart sich, dass Jugendlichen bezüglich ihres Status als Erwerbspersonen stärker in den Fokus rücken. Sie sind nicht länger eine von Arbeitslosigkeit bedrohte soziale Gruppe unter anderen, sondern das Problem der Jugendarbeitslosigkeit wird als System mit eigener Logik betrachtet.

Andererseits konkretisiert sich durch diese zunehmende Festschreibung des „richtigen“ Umgangs mit der Zielgruppe das Bild einer „guten Praxis“. Dieses so konstituierte Wissen stellt für pädagogische Praxis sowie für Erziehungswissenschaft insofern eine Verengung von Handlungsspielräumen bzw. eines Wissensfeldes dar. Die von der EU betriebene Öffnung des diskursiven Feldes „Jugendarbeitslosigkeit auf europäischer Ebene“ geht so auch wieder mit ihrer Schließung einher.

Dass das Feld der Jugendarbeitslosigkeit überhaupt derart prominent durch die EU besetzt werden konnte, ergibt sich aus der Struktur der darin thematisierten Lebensphase und ihrer institutionellen (Nicht-)Rahmung. Der Bereich des Übergangs vom institutionellem Bildungs- ins Erwerbsleben stellt ein Zwischen der nationalstaatlich organisierten, institutionalisierten Zuständigkeit dar und bildet dementsprechend einen Raum, welcher durch seine Schnittstellenposition weder klar dem Bildungssystem noch dem Arbeitsmarkt zuzuordnen ist. Anders als beispielsweise im Schulwesen, welches durch nationale bzw. länderspezifische Gesetzgebungen durchge-

hend geregelt ist und damit keinen Raum für EUropäisches Eingreifen bietet, scheint die strukturelle „Untersteuerung“ des Übergangsbereichs eine geeignete Plattform für EUropäische Steuerungsimpulse darzustellen (vgl. Niemeyer i.V.). Die starke Aufmerksamkeit, welche der Übergangssektor durch die EU zunehmend erfährt, ist ohne diese strukturelle Lücke der nationalstaatlichen Institutionalisierungsprozesse nicht zu denken. Erst hierdurch wird die hier skizzierte schrittweise normative wie organisatorische *Europäisierung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit* möglich.

Innerhalb dieser in den Dokumenten je unterschiedlichen Bearbeitungen des Jugendarbeitslosigkeitsproblems lässt sich bezüglich pädagogischer Setzungen kaum eine inhaltliche Konsistenz nachzeichnen. Weder methodisch noch ideell wird eine spezifische pädagogische Haltung oder ein EUropäisch-pädagogischer Ethos erkennbar, wobei die Begründung hierfür womöglich auch darin liegen könnte, dass das beschriebene Problemfeld nicht als Bearbeitungsraum von Pädagogik gedacht wird. Gemeinsam ist den Dokumenten jedoch zumindest die Tendenz, pädagogische Leittermini, bei denen zwischen Bildung, Erziehung, Lernen, Wissen oder Kompetenz mitunter munter hin- und hergesprungen wird, vor allem hinsichtlich ihres funktionalistischen Potenzials zu gebrauchen, wobei im Kontext von Jugendarbeitslosigkeit vor allem die „Integration in den Arbeitsmarkt“ vorherrschendes Ziel bleibt. Dadurch mag auch die vorher beschriebene pädagogische Unbestimmtheit nicht weiter zu verwundern: Wer Arbeit absolut setzt und Bildung für diesen Zweck in Beschlag nimmt, kann nicht anders mit Bildung umgehen als von ihr Dienstleistungsqualität zu erwarten und dabei den Arbeitsmarkt, den Kunden, zum König zu erheben, von dem die Bestimmungen ausgehen, was wann wie von wem, aber nicht warum, zu lernen sei.

## Anhang:

Tabelle 1: Übersicht der leitenden Narrative

Dokument	Meta-Narrative	Narrative Jugendarbeitslosigkeit
<b>Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung (1993)</b>	<i>Krise</i> ; Globalisierung; globale Konkurrenz, Abstiegsangst; Arbeitslosigkeit; demographischer Wandel	Beschäftigung für alle
<b>Europäische Sozialpolitik (1994)</b>	<i>Wandel</i> ; Globalisierung; technologische Umstrukturierungen; Arbeitslosigkeit; demographischer Wandel	Chancengleichheit für alle
<b>Allgemeine und Berufliche Bildung (1995)</b>	Arbeitslosigkeit; Wissen; globale Konkurrenz, Abstiegsangst; demographischer Wandel	Soz. benachteiligte Gruppen müssen besser gefördert werden (u. a. Jugendliche); Annäherung von Schulen und Unternehmen
<b>Lissabon-Erklärung (2000)</b>	<i>Reform</i> ; Globalisierung; Wachstum; wissensbasierte Wirtschaft	Investitionen in (alle) Menschen
<b>Memorandum LLL (2000)</b>	Wissensbasierte Wirtschaft; LLL als grundlegendes Gebot allen Bildungsgeschehens	Investitionen in (alle) Humanressourcen; Lernmöglichkeiten in allen Lebenslangen als Mittel zur Verminderung soz. Ungleichheit
<b>Neuer Schwung für die Jugend Europas (2001)</b>	<i>Jugend im Wandel</i> ; Gefahr der Ausgrenzung, Verunsicherung; Veränderung von Lern- und Arbeitswelten, Globalisierung; Einbeziehung Jugendlicher	Jugendliche als Opfer des Wandels; Verzahnung von Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik
<b>Über europäische Politiken im Jugendbereich (2005)</b>	<i>Zukunftsorientierung</i> ; Einbeziehung Jugendlicher	Integration von Jugendlichen als Garant von Wachstum; Verzahnung von Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik
<b>Förderung der umfassenden Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft (2007)</b>	Globalisierung; Wissensgesellschaft; demographischer Wandel; Problem Jugend	Kinderarmut; problematisches soz. Umfeld; Schulabbruch als Faktoren mangelnder Integration von Jugendlichen
<b>Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment (2009)</b>	<i>Krise</i> ; Jugend als Priorität, als Ressource ↔ Jugend als Problem	Jugend als Humanressource muss in Zeiten der Krise „gehegt und gepflegt“ werden
<b>Europa 2020 (2010)</b>	<i>Krise</i> ; <i>Aktivierung</i> ; Arbeitslosigkeit; Wachstum; globale Konkurrenz	„integratives“ Wachstum bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze
<b>Junge Menschen in Beschäftigung bringen (2012)</b>	<i>Krise</i> ; Jugendliche als Leidtragende der Krise	strukturelle Probleme von Bildungssystem und Arbeitsmarkt; Übergänge
<b>Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt (2013)</b>	<i>Krise</i> ; Armut; soziale Ausgrenzung; Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt; Effizienz	Effizientere Förderpolitik; Präventive Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung

## Literatur

---

### Primärliteratur (chronologisch geordnet):

- Europäische Kommission (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch, [KOM (93) 700 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1433420196688&uri=CELEX:51993DC0700>, (5.12.1993) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (1994): Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union – Weißbuch, [KOM (94) 333 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1433420196688&uri=CELEX:51994DC0333>, (27.07.1994) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (1995): Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft, [KOM (95) 590 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0590&qid=1433420196688&from=EN>, (29.11.1995) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäischer Rat (2000): Tagung am 23. und 24. März 2000 in Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes [SN 100/00].
- Europäische Kommission (2000): Memorandum über Lebenslanges Lernen (Dokument der Kommissionsdienststellen), [SEK (2000) 1832], (30.10.2000) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (2001): Weißbuch der Europäischen Kommission. Neuer Schwung für die Jugend Europas, [KOM (2001) 681 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0681:FIN:DE:PDF>, (21.11.2001) [letzter Zugriff: 28.01.2016].

- Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat über europäische Politiken im Jugendbereich. Die Anliegen Jugendlicher in Europa aufgreifen – Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft, [KOM (2005) 206 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0206&from=DE>, (30.05.2005) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Förderung der umfassenden Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft, [KOM (2007) 498 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0498&from=DE>, (5.9.2007) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment. Eine neue offene Methode der Koordinierung, um auf die Herausforderungen und Chancen einzugehen, mit denen die Jugend konfrontiert ist, [KOM (2009) 200 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0200&from=DE>, (27.4.2009) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission. Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, [KOM (2010) 2020 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>, (3.3.2010) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Junge Menschen in Beschäftigung bringen, [KOM (2012) 727 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0727&from=DE>, (5.12.2012) [letzter Zugriff: 28.01.2016].
- Europäische Kommission (2013): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung

des Europäischen Sozialfonds 2014–2020, [KOM (2013) 83 endg], Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083&from=DE>, (20.2.2013) [letzter Zugriff: 28.01.2013].

### **Sekundärliteratur:**

- Böttcher, Wolfgang (2005): Einige Bemerkungen zur Zukunft der europäischen (Aus-)Bildung. Oder: Zehn Jahre Weißbuch „Lehren und Lernen“ der Europäischen Kommission, in: *Tertium comparationis* 11 (2005) 1, S. 69–81.
- Dewe, Bernd/Weber, Peter J. (2007): *Wissensgesellschaft und Lebenslanges Lernen. Eine Einführung in bildungspolitische Konzeptionen der EU*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Dietsche, Barbara (2004): *Lebenslanges Lernen – wissensbasierter Wirtschaftsraum. Bildungspolitische Online-Dokumente zum Lebenslangen Lernen (LLL) der Europäischen Union von 2000 bis Anfang 2004. Eine kommentierte Auswahlbibliographie*. Online [URL]: [http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2004/dietsche04\\_01.pdf](http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2004/dietsche04_01.pdf) [letzter Zugriff: 10.12.2015].
- Europäische Kommission (1985): *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985)*. [COM (85) 310 final]. Online [URL]: [http://ec.europa.eu/white-papers/pdf/com85-310-internal-market\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/white-papers/pdf/com85-310-internal-market_en.pdf), (14.06.1985) [letzter Zugriff: 08.02.2016].
- Europäische Kommission (1991): *Memorandum der Kommission über die Berufsausbildungspolitik der Gemeinschaft für die 90er Jahre*. [KOM (1991) 397 endgültig], (12.12.1991).
- Europäische Kommission (1993): *Grünbuch zur Europäischen Dimension des Bildungswesens*. [KOM (1993) 457 endgültig]. Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0457&qid=1433318086120&from=EN>, (29.09.1993) [letzter Zugriff: 08.02.2016].
- Europäische Kommission (1994): *Grünbuch über die europäische Sozialpolitik. Weichenstellung für die Europäische Union*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (2001): *Europäisches Regieren – Ein Weissbuch*. [KOM (2001) 428 endgültig]. Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

- [content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE](#), (12.10.2001) [letzter Zugriff: 10.12.2015].
- Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission. Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung. Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon [KOM (2002) 629 endg. Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0629&from=DE>, (20.11.2002) [letzter Zugriff: 10.12.2015].
- Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine erneuerte Sozialagenda. Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts. [KOM (2008) 412 endg]. Online [URL]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0412&from=DE>, (2.7.2008) [letzter Zugriff: 10.12.2015].
- Europäischer Rat (1994): Tagung am 9.-10. Dezember 1994 in Essen. Schlussfolgerungen des Vorsitzes [DOC/94/4]. Online [URL]: [http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_de.htm) [letzter Zugriff: 10.12.2015].
- Europäischer Rat (1995): Tagung am 26.-27. Juni 1995 in Cannes. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Online [URL]: [http://www.europarl.europa.eu/summits/can1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/can1_de.htm) [letzter Zugriff: 10.12.2015].
- Europäischer Rat (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 2. Oktober 1997.
- Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (Hrsg.) (2012): *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*. Duke University Press: Durham, London.
- Foucault, Michel (1988): *Archäologie des Wissens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gadinger, Frank/Jarzebski, Sebastian/Yildiz, Taylan (2014): Vom Diskurs zur Erzählung. Möglichkeiten einer politikwissenschaftlichen Narrativanalyse, in: PVS, 55. Jg., 1/2014, S. 67–93.
- Gaus, Daniel/Schmidtke, Oliver (2013): Die EU-Kommission im Legitimationsdilemma. Eine Rekonstruktion der Legitimationspolitik im Weißbuch „Europäisches Regieren“, in: Sozialer Sinn 1/2013, S. 23–44.

- Hagemann, Steffen (2015): The role of knowledge in welfare reform debates – the case of pension reforms in Germany and the United Kingdom. Paper presented at 2015 Annual ESPAnet Conference.
- Hamburger, Franz (1998): Politik und Pädagogik des Sozialen im Prozeß der europäischen Integration, in: Fatke, Reinhard et al. (Hrsg.): Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis. Weinheim u. a.: Beltz 1999, S. 339–363 (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 39).
- Hingel, Anders J. (2001): Education Policies and European Governance. Contribution to the interservice groups on European governance, in: European Journal for Education Law and Policy, H. 5, S. 7–16.
- Ioannidou, Alexandra (2010): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Kaplan, Thomas J. (1993): Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends, in: Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, London: Duke University Press.
- Keller, Reiner (2005): Diskursforschung und Gesellschaftsdiagnose, in: Hitzler, Ronald/Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.): Gegenwärtige Zukünfte. Interpretative Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Diagnose und Prognose. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kraus, Katrin (2001): Lebenslanges Lernen – Karriere einer Leitidee. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Marchart, Oliver (2013): Das unmögliche Objekt. Eine postfundamentalistische Theorie der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Münche, Sybille (2016): Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Neustadt, Richard E./May, Ernest R. (1986): Thinking in Time. The Use of History for Decision Makers. New York: The Free Press.
- Niemeyer-Jensen, Beatrix (i.V.): Mobilised and quality controlled – the tacit calling for subjects in the European Education Space.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/New York: Campus.
- Nullmeier, Frank (2001): Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner et al. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 285–311.
- Nullmeier, Frank (2012): Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem. Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären?, in:

- Egner, Björn et al. (Hrsg.): *Regieren*. Festschrift für Hubert Heinelt. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 37–56.
- Poehls, Kerstin (2009): *Europa backstage*. Expertenwissen, Habitus und kulturelle Codes im Machtfeld der EU. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Reckwitz, Andreas/Sievert, Holger (Hrsg.) (1999): *Interpretation, Konstruktion, Kultur*. Ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Roe, Emery (1992): *Applied Narrative Analysis: The Tangency of Literary Criticism, Social Science and Policy Analysis*, in: *New Literary History*, Vol. 23, No. 3, S. 555–581.
- Roe, Emery (1994): *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*. Durham/London: Duke University Press.
- Schreiber-Barsch, Silke/Zeuner, Christine (2007): *International – supranational – transnational? Lebenslanges Lernen im Spannungsfeld von Bildungsakteuren und Interessen*, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 53/5, S. 686–703.
- Schemmann, Michael (2007): *Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung*. Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Schröder, Gerhard/Chirac, Jacques/Rodríguez Zapatero, José Luis/Persson, Göran (2004): *Ein europäischer Pakt für die Jugend – Brief an den amtierenden EU-Ratspräsidenten*. Online [URL]: <https://www.jugendpolitikineuropa.de/downloads/4-20-2049/BriefPräsEU.pdf> (02.11.2004) [letzter Zugriff 10.12.2015].
- Siurala, Lasse (2007): *A European framework for youth policy. What is necessary and what has already been done?* in: *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 2/4, S. 377–390.
- Tosun, Jale (2015): *Jugendarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in der EU*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65. Jg., 4–5, S. 12–19.
- Unger, Brigitte (1998): *Beschäftigungspolitik der Europäischen Union*, in: *Forum Politische Bildung* (Hrsg.): *EU wird Europa? Erweiterung – Vertiefung – Verfestigung*, Innsbruck, S. 19–29.
- Vogel, Joseph (2011): *Kalkül und Leidenschaft. Poetik des ökonomischen Menschen*. Zürich: Diaphenes.
- Wallace, Claire (2003): *Perspektiven der Jugendforschung im neuen Europa*, in: *Diskurs* 13/1, S. 22–33.
- Weishaupt, Timo/Lack, Katja (2011): *The European Employment Strategy: Assessing the Status Quo*, in: Schulze Buschoff, Karin/Blank, Florian (Hrsg.): *European Labour Market Policies after the Lisbon Process –*

Results and Consequences. German Policy Studies (GPS), Special Issue: 7, 1, 9–41.

Wicke, Hans-Georg (2007): Die Gestaltung von Lebensbedingungen junger Menschen als gemeinsame Aufgabe von Jugendpolitik in Europa. Bestandsaufnahme und Ausblick der jugendpolitischen Zusammenarbeit in Europa, in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 2/4, S. 405–420.

Yildiz, Taylan/Gadinger, Frank/Jarzebski, Sebastian (2015): Das narrative Element des Politischen: Überlegungen zu einer Poetologie des Wissens in der Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 25. Jg. Heft 3, S. 421–431.

---

Das Working Paper entstand im Kontext des Projekts „Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung“. Der Umfang von Jugendarbeitslosigkeit gilt in als ein zentraler Krisenindikator. Anhand der Analyse zentraler Strategiepapiere der Europäischen Union von 1993–2013 setzt sich der Autor mit der Etablierung des Diskurses um Jugendarbeitslosigkeit in Europa der daraus entstandenen Bearbeitung des Politikfeldes Jugendarbeitslosigkeit auseinander. Diskutiert werden Funktion und Möglichkeiten der „Entdeckung“ von Jugendarbeitslosigkeit als europäisches Politikfeld.

---