

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 064, März 2018

Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung

Kurzfassung: Von Brüssel nach Flensburg

Beatrix Niemeyer



Die Autorin:

Niemeyer, Beatrix, Professorin für Erwachsenenbildung an der Europa-Universität Flensburg. niemeyer@uni-flensburg.de

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



„Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung“ von Beatrix Niemeyer 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

1. Warum dieses Projekt?	
Ausgangsüberlegungen, Fragestellung, Ziele.....	4
2. Europäisierung – ein schillernder Begriff.	
Forschungsstand und theoretische Bezüge.....	7
3. Wie sind wir vorgegangen?	10
4. Erträge und Erkenntnisse der einzelnen Arbeitsphasen	13
Working Paper I: Der ESF und die Unterstützung von Jugendlichen am Übergang zwischen Schule und Beruf	13
Working Paper II: Jugendarbeitslosigkeit in Europa – von der Identifikation der Krise zur Etablierung eines Politikfeldes	16
Working Paper III – Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung: Fallstudie Schleswig-Holstein	19
Weitere Veröffentlichungen	24
Weitere Materialien	25
5. Zusammenfassung – Erträge und Erkenntnisse	27
6. Literatur.....	32
7. Anhang.....	34
Chronologie der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit auf EU-Ebene.....	35
Chronologie der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik für U25-Jährige.....	40
Erläuterung Zeitstrahl	43

1. Warum dieses Projekt? – Ausgangsüberlegungen, Fragestellung, Ziele

Wie wirkt europäische Bildungspolitik auf regionale oder lokale Bildungsbedingungen? Was verändert sich in Kiel oder Flensburg, wenn auf einem EU-Gipfel eine Politikstrategie, in Brüssel eine neue Förderrichtlinie oder ein neues Programm verabschiedet wird? Diese Fragen standen am Anfang des zweijährigen Forschungsprojekts „Von Brüssel nach Flensburg. Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung“, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde (Projekt-Nr. 2014-701-5; Laufzeit 7/2014 – 1/2017).

Ausgehend von der Beobachtung, dass die Mehrzahl der Projekte zur Förderung von Berufsorientierung und Berufsvorbereitung mit europäischen Mitteln kofinanziert wird, stellte sich die Frage, inwiefern über die in den Maßnahmeverbeschreibungen festgelegten Ziele hinaus der Rahmen europäischer Förderung verändernd auf etablierte Bildungskontexte einwirkt, wie sich eine von der europäischen Ebene ausgehende bildungspolitische Steuerung im konkreten Fall vollzieht und welche Folgen sie hat. Damit wird an den Diskurs in der europäischen Erwachsenenbildungsforschung angeknüpft (Milana 2014; Klatt 2014; Rasmussen 2014; Nóvoa/Lawn 2002), der nach Divergenzen und Konvergenzen europäischer Bildungssysteme fragt und die Mechanismen und Verfahren einer europäischen Bildungssteuerung kritisch in den Blick nimmt. Dabei geht es sowohl darum, die Praktiken und Prozesse zu identifizieren, mit denen sich das Wechselverhältnis zwischen europäischer und nationaler, bzw. regionaler Ebene konstruiert (Milana/Holborn 2014), als auch darum deren weitergehenden sozialen und politischen Folgen zu beurteilen. Das Augenmerk liegt dabei vielfach auf den Machtverhältnissen zwischen EU und Mitgliedstaaten. Im Fokus der Kritik steht eine an ökonomischen Kriterien ausgerichtete Politik der Europäischen Union, die Bildung als Dienstleistung konzipiert und als zentrale Voraussetzung für Wirtschaftswachstum begreift.

Tatsächlich nährt ein Blick auf die Übergangslandschaft entsprechende Bedenken. Programme und Projekte zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Senkung der Schulabbruchquote haben die deutsche Bildungslandschaft verändert. Berufsorientierung wurde als Bildungsauftrag der allgemeinbildenden Schulen weit ausdifferenziert, veränderte Unterrichtsformate und Lernformen werden erprobt. So können beispielsweise so genannte benachteiligte SchülerInnen in Langzeitpraktika betriebliche Arbeitserfahrungen sammeln, der Anteil der schulischen Lernzeit wird zugunsten betrieblichen Lernens reduziert. Die Vernetzung von allgemein- und berufsbildenden Schulen und zwischen Schulen und Wirtschaftsbetrieben wird vorangetrieben (Niemeyer/Frey-Huppert 2009). „Koordination vor Ort“, „Bildungsketten“, „Berufseinstiegsbegleitung“ oder „regionales Übergangsmanagement“ bezeichnen die wachsenden Bemühungen auf kommunaler und Landesebene Berufsfindungsprozesse und die Einmündung in Ausbildung und Beruf zielgerichtet und effektiv, nachhaltig und institutionell abgesichert zu fördern. Die Vielzahl unterschiedlicher Projekte und Maßnahmen des gelegentlich als Förderdschungel bezeichneten Übergangsbereichs legt Fragen nach dessen Steuerung und Gestaltung nah, zumal sich hier europäische und nationale Bildungsvorstellungen überlagern. Wie verlaufen solche Europäisierungsprozesse und welche Gestaltungsmöglichkeiten haben die jeweiligen Akteure? Wird nationale und regionale Handlungsfreiheit eingeschränkt? Verändert sich der Blick auf die jugendliche Zielgruppe, wenn Bildung als Investition in einem ökonomischen Wettbewerb verstanden wird? Verschieben sich die Förderziele, verändert sich das Verhältnis von allgemeiner und beruflicher Bildung? Und verändern sich Beteiligungsstrukturen und politische Entscheidungsfindungsprozesse durch die Installierung von Expertenzirkeln und evidenzbasierter Politik?

Übergänge zwischen institutionalisierten Bildungsabschnitten bieten sich für eine solche Untersuchung an, weil das Subsidiaritätsprinzip die nationalstaatliche Souveränität über Bildungspolitik und die Gestaltung von Bildungssystemen sichert und daher europäische Steuerungsimpulse vor allem und zuerst in institutionellen Zwischenräumen wirksam werden, die im nationalen Rahmen weniger weit geregelt sind. So entfaltet sich ein europäischer Bildungsraum zunächst in den unterregulierten Bereichen der informellen Bildung und den institutionellen Zwischenräumen, wo die Steuerung individueller und kollektiver Übergänge zu einem politischen und individuellen Problem geworden ist. Steuerung basiert allerdings auch hier auf der Einsicht, Akzeptanz und Anerkennung der handelnden Akteure, die innerhalb des gegebenen Rahmens, unter Anerkennung der gegebenen Be-

dingungen europäische Steuerungsimpulse in Handlungsformen transformieren, die im jeweiligen Kontext Sinn machen.

Die Untersuchung von „Europäisierungseffekten im Übergangssystem“ betrachtet daher das Übergangssystem aus der Metaperspektive derbildungspolitischen Gestaltung. Sie liefert einen exemplarischen Beitrag zur internationalen, vergleichenden Bildungsforschung, und zwar zu jenem Forschungsbereich, der Wechselwirkungen zwischen nationaler und supranationaler Politikebene in den Blick nimmt (Parreira do Amaral/Amos 2015). Gezielt richtet sich die Fragestellung auf das Verhältnis zwischen europäischer und Landesebene und nimmt die Verfahren und Instrumente, Institutionen und Interaktionsformen in den Blick, die dieses spezifische Handlungsfeld prägen.

2. Europäisierung – ein schillernder Begriff. Forschungsstand und theoretische Bezüge

Die Vorstellung dessen, was als Europäisierung bezeichnet wird, sind ambivalent und unscharf, im Kontext aktueller Entwicklungen durchaus auch bedrohlich – was genau damit gemeint ist, variiert in Abhängigkeit von Kontext und Betrachter. Alltagssprachlich ist der Begriff zunehmend emotional besetzt. Er mobilisiert Hoffnungen und Befürchtungen und verweist auf Unsicherheiten, etwa um den Verlust nationaler Identität. Als analytisches Konzept bedarf der Europäisierungsbegriff mithin zunächst einer genaueren Definition.

Grek et. al. (2009, S. 112) definieren Europäisierung allgemein als Prozess der Formierung der Europäischen Union sowie der Prozesse, die lose oder formal damit verbunden oder dadurch veranlasst sind. Klatt (2014) unterscheidet drei Arten von wechselseitigen Politikprozessen auf Ebene der Europäischen Union und der ihrer Mitgliedstaaten: zum einen das Einbringen nationaler politischer Präferenzen in die EU („infiltration“), zum anderen umgekehrt die Übernahme europäischer Politikziele durch die Nationalstaaten („adaptation“), sowie zum dritten den wechselseitigen Politiktransfer zwischen den Mitgliedsländern („horizontal exchanges“) (Klatt 2014, S. 53). Radaelli präzisiert:

“Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies” (Radaelli, 2004, zitiert nach Klatt 2014, S. 64).

Milana (2002, S. 105) plädiert daher für eine Differenzierung zwischen Europäisierung und EU-risierung. Während sich Europäisierung demnach auf gemeinsame Politikprozesse der Mitgliedsstaaten und deren Ergebnisse, meint EU-risierung die entsprechend daraus resultierenden Veränderungen

nationaler Politiken, mit denen politische Handlungsfelder in den Mitgliedsstaaten gestärkt, geschwächt oder irritiert werden können.

Mithin lässt sich Europäisierung als Phase eines Institutionalisierungsprozesses begreifen (Berger/Luckmann): die auf europäischer Ebene zunächst gemeinsam vereinbarten Politikziele, vor allem aber die Instrumente zu deren Umsetzung entfalten auf nationaler oder regionaler Ebene eigene Logiken. Sie treten den Akteuren als „fremde“ Ordnungen gegenüber. So lässt sich Europäisierung verkürzt als hierarchischer Top-Down-Prozess verstehen. Dagegen ist zu berücksichtigen, dass die Mitgliedsstaaten ihrerseits europäische Politikprozesse direkt beeinflussen. Um sowohl deren aktive und gestaltende Funktion als auch die Aneignungsprozesse von Europäischer Vorgaben hinreichend in den Blick nehmen zu können, schlägt Klatt daher vor, Europäisierung als soziale Konstruktion wechselseitiger Aushandlungen in Spannungsfeld von Handlung und Struktur zu verstehen (Klatt 2014, S. 54). Die Art und Weise, in der politische Vorgaben von der EU-Ebene verfasst sind, ermöglicht den Mitgliedsländern eine eigenständige Vorgehensweise bei deren Umsetzung. Obwohl die EU ein Forum für den bildungspolitischen Austausch darstellt und die diskursive Abstimmung von Ideen und Verfahren bietet, so weist u. a. Klatt (2014, S. 63) darauf hin, dass insbesondere die Lissabon-Strategie mit dem Ziel, Europa zur wettbewerbsfähigsten Wissensgesellschaft zu entwickeln, auf der Humankapitaltheorie fußt. Bildung, so ihre Kritik, würde zunehmend in den Dienst einer ökonomisch orientierten Politik gestellt (ebd.). Mit der Lissabon-Erklärung verabschiedeten die Mitgliedsstaaten den Rahmen für eine gemeinsame Bildungspolitik, so dass es fortan möglich war über das Subsidiaritätsprinzip hinaus Einfluss auf nationale Bildungssysteme zu nehmen. Die entsprechenden Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse folgen dem Modus der Soft-law Governance. Hierzu zählt insbesondere die Methode der offenen Koordinierung, die „weiche“ Politikmittel, wie Benchmarks, vergleichende Berichterstattung, Qualifizierungsrahmen, Communiqués und Empfehlungen von Best-Practice-Beispielen als Steuerungsmittel beinhaltet. Die Wirkweise dieser Form der europäischen Politikgestaltung (European governance; vgl. Europäische Kommission 2001) als Steuerung durch freiwillige Selbstverpflichtungen steht im Mittelpunkt zahlreicher Veröffentlichungen, die sich mit der Konstruktion eines europäischen Bildungsraums beschäftigen. So unterstreichen beispielsweise Lawn und Grek:

“Europeanisation of education policy occurs at a national level where national political structure, administration, policy processes and policies are being ‘oriented’ into the European direction. It can present itself through the ‘national adaptation’, which is understood as a

change of position or policy problem as a result of participation in common EU decision-making, in particular through the OMC.” (Lawn und Grek 2012, S. 8, zitiert nach Klatt 2014, S. 65)

Die Erforschung von Europäisierung als ein doppelseitiges Verhältnis von Handlung und Struktur, das gleichzeitig Handlungen in EU-Strukturen und EU-Strukturen in Handlungsprozesse rücküberführt, steht allerdings vor einer methodologischen Herausforderung. Für die Rekonstruktion derart komplexer Mehrebenenzusammenhänge gibt es bislang nur wenig Modelle.

Parreira do Amaral unterscheidet zwischen Normsetzung, Themensetzung, Finanzierung und Koordinierung als Steuerungsinstrumente dieser Aushandlungsprozesse (Parreira do Amaral, 2015). Normsetzung schaffe einen bestimmten Rahmen für staatliche Politik, „Agenda-Setting“ lanciere bestimmte Themen und Inhalte, Finanzierung schaffe Ressourcen für deren Behandlung und Koordinierung bezöge sich „auf die Fähigkeit bestimmter Akteure, Prozesse und Prozeduren zu koordinieren und dabei Einfluss auf das Ergebnis des politischen Prozesses zu nehmen“ (ebd.,). Auch wenn Parreira do Amaral diese Kategorien auf „neue Akteure der Governance im Bildungssystem“ wie OECD und Weltbank bezieht, liefert er damit eine hilfreiche Differenzierung für die Untersuchung des Wechselverhältnisses zwischen EU und (Bundes-)Ländern. Europäisierungseffekte im Übergangssystem lassen sich demnach rekonstruieren,

- als die Etablierung eines Politikfeldes, das auf die Lösung des europaweiten Problems der Jugendarbeitslosigkeit gerichtet ist;
- als Themensetzung, die Bildung als Prävention von Arbeitslosigkeit und Voraussetzung für individuellen und sozialen wirtschaftlichen Erfolg konstruiert;
- als Finanzierung von Modellprogrammen für definierte Zielgruppen und
- als koordinierende Ordnung der entsprechenden Verfahren, mit der Qualitäts- und Erfolgskriterien ebenso wie Beteiligungsformen und Akteure bestimmt werden.

3. Wie sind wir vorgegangen?

Zur Identifizierung von Europäisierungseffekten in der bildungspolitischen und pädagogischen Gestaltung der Übergangsphase von der Schule in den Beruf bedarf es einer Heuristik, die geeignet ist, die multidimensionale Verquickung von supranationaler, europäischer und nationaler oder regionaler Ebene von Bildungsgestaltung zu erschließen. Dazu wird unterschieden zwischen (1) der Makroebene der europäischen politischen Rahmung und Steuerung von Übergangsförderung und (2) der Mesoebene, auf der diese Impulse in den nationalen bzw. Länderkontext übertragen werden.

Dem Forschungsdesign liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Wechselwirkungen ebenso wie die beabsichtigten und unbeabsichtigten Effekte einer europäischen Förderpolitik auf die nationale und regionale pädagogische Praxis nur mittels rekonstruktiver Verfahren erschließen lässt. Aus diesem Grund wird der Zugang über eine qualitative Mehrebenenanalyse gewählt, die die differenten Handlungslogiken der Akteure mittels interpretativer Verfahren zunächst im Sinnzusammenhang der jeweiligen Handlungsebene rekonstruiert und anschließend zueinander in Beziehung setzt. Dabei werden die Sinnstrukturen der Makroebene der europäischen Politik und der Mesoebene der Institutionalisierungsprozesse der Übergangsförderung als unterschiedliche Aggregierungs- und Komplexitätsebenen sozialer Zusammenhänge begriffen. Sie werden zunächst jeweils unabhängig voneinander rekonstruiert.

Die Eingrenzung des Untersuchungsfeldes für die exemplarische Rekonstruktion der Wechselwirkungen zwischen europäischer, also supranationaler Bildungspolitik und lokaler Praxis erfolgt zuerst problembezogen. Im Fokus der Untersuchung stehen auf beiden Ebenen die Handlungsfelder, die auf die berufliche und soziale Integration Jugendlicher gerichtet sind. Dieser Zwischenraum zwischen Bildungs- und Erwerbssystem ist für Steuerungsimpulse aus Brüssel unmittelbarer empfänglich als z.B. der fest institutionalisierte Bereich der Schule. Dies kommt u.a. in der blühenden Projektlandschaft zum Ausdruck. Gerade durch die geringe ordnungspolitische Regelung und strukturelle Sicherung und durch die Abhängigkeit von

arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten mit ihren spezifischen Vergabe- und Kontrollmechanismen eröffnet die Übergangsförderung einen Forschungszugang für Fragen nach dem Wirkungszusammenhang von Bildungsreformen und professionellem pädagogischen Handeln.

Der Fokus wird in der rekonstruktiven Perspektive auf den Maßnahmehbereich gelegt, der aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert wurde. Die Fördermittel des ESF fließen u. a. in Maßnahmen zum Abbau und zur Prävention von Jugendarbeitslosigkeit. Sie speisen in hohem Maße die Programme, die auf die Förderung des Übergangs von der Schule in das Erwerbsleben gerichtet sind. Am Beispiel der Entwicklung der ESF-Verordnungen, also der rechtsverbindlichen Vorgaben der Kommission für die Inanspruchnahme von Fördergeldern aus dem Sozialfonds, lässt sich der Dreischritt von Konstruktion, Diffusion und Institutionalisierung europäischer Vorgaben und deren Übersetzung in informelle Regeln, Verfahren, politische Paradigmen, Praktiken („ways of doing things“) und gemeinsame Normen und Überzeugungen nachvollziehen. Am Beispiel der Fallstudie aus Schleswig-Holstein zeigt sich exemplarisch, wie diese in die Logik des „domestic discourse“ übertragen und in bildungspolitische Instrumente übersetzt wird und in der Landespolitik zur Anwendung kommt.

Auf der Meso-Ebene soll gezielt die Gestaltung der Übergangslandschaft in Schleswig-Holstein zum Ausgangspunkt der exemplarischen Untersuchung gewählt werden. So wurde in Schleswig-Holstein durch die Initiative eines interministeriellen Arbeitskreises von Arbeits- und Bildungsministerium das „Handlungskonzept Schule-Arbeitswelt“ (HK) eingeführt, das eine gezielte Vernetzung und Kooperation von allgemein- und berufsbildenden Schulen und außerschulischen Bildungsträgern gefördert hat. Auch dieses Programm, ebenso wie die Vorläuferprojekte Fördernetzwerke (FÖN) und das Nachfolgeprogramm Handlungskonzept PLuS wurde aus Mitteln des ESF kofinanziert.

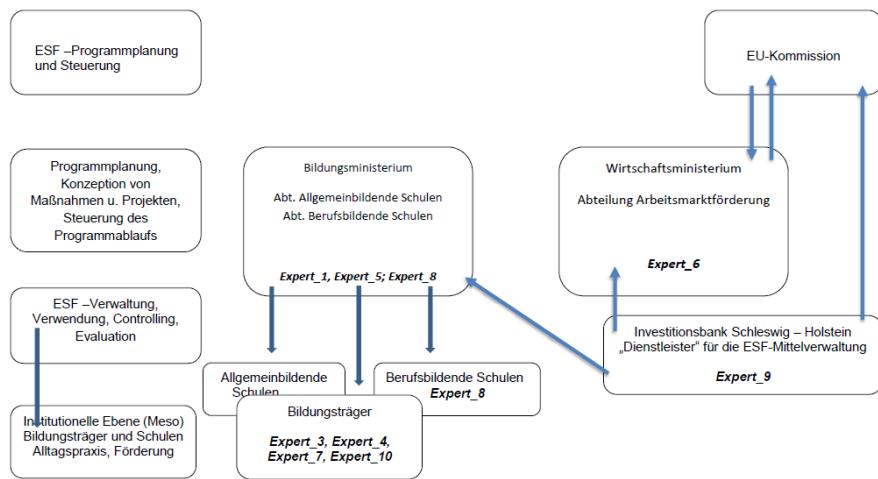
Das Handlungskonzept Schule-Arbeitswelt (HK) und das Handlungskonzept PLuS (HK+) bieten sich als Fallbeispiel an, da sie zum einen eingebettet sind in den spezifisch schleswig-holsteinische Geschichte der Benachteiligtenförderung, und zum anderen durch die gezielte Umgestaltung der Steuerungsebene für die nachhaltige, strukturierte Übergangsförderung in SH grundlegend geworden ist. Dies geschah durch die gezielte Einbindung und Stärkung etablierter Akteure einerseits und die ebenso gezielte Implementierung neuer Steuerungsebenen und Gremien andererseits.

Grundlage der Rekonstruktion der europäischen Einflüsse war eine Dokumentenanalyse. Dabei wurde zwischen den verschiedenen Textgattungen unterschieden: zum einen wurden alle Verordnungen zum ESF darauf-

hin durchgearbeitet, ob und wie, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen sie eine Förderung von erwerbslosen Jugendlichen ermöglichen; zum anderen wurden ausgewählte Strategiepapiere, Vereinbarungen und Erklärungen der Staatengemeinschaft daraufhin analysiert, wie Jugendarbeitslosigkeit als politisches Handlungsfeld konstituiert und legitimiert wird. Dabei wurde deutlich, wie sich die Rolle der EU wandelt und Bildungspolitik als gemeinsames Handlungsfeld kontinuierlich weiter ausdifferenziert wird, aber auch wie Effizienzdenken und wirtschaftsorientierte Steuerungsformen Handlungsräume innerhalb der Nationalstaaten (mit) regulieren. Diese Erkenntnisse wurden in einem zweiten Schritt kontrastiert mit dem ausgewählten Fallbeispiel aus Schleswig-Holstein. Die allgemeinen Verfahrensvorschriften der ESF-Verordnungen ließen sich nun exemplarisch illustrieren, Akteure bekamen Namen und Gesicht, Ziele wurden zu Konzepten. Das Augenmerk lag dabei auf der Frage nach der politischen Wirkung, nach etwaigen politisch veranlassten Veränderungen im Bildungsbereich und damit auf der Ebene der Steuerung und Verwaltung von Bildungsmaßnahmen im Übergangssystem.

Zehn Schlüsselpersonen, die an verantwortlichen Stellen in der Landesverwaltung und auf der operationellen Ebene der Bildungsträger für die Umsetzung des HK verantwortlich waren, wurden als Expert_innen befragt, um zum einen Prozesse und Verfahren, das Wie der ESF-Förderung exemplarisch nachzuvollziehen und zum zweiten die Geschichte des HK als exemplarisches Förderprogramm zu rekonstruieren und auf diese Art Bedeutungsverschiebungen und strukturelle Veränderungen in der Übergangsförderung zu identifizieren. Die nachfolgende Abbildung stellt die Auswahl des Samples dar.

Abbildung 1: Erhebungsdesign



Quelle: Eigene Darstellung

Die ausführlichen Berichte zu den einzelnen Arbeitsabschnitten liegen als Working Papers vor. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Projektverlauf in pointierter Form zusammengefasst.

4. Erträge und Erkenntnisse der einzelnen Arbeitsphasen

In einem ersten Schritt wurde die historische Entwicklung des Europäischen Sozialfonds nachvollzogen. Seit seiner Gründung im Jahr 1957 entwickelte sich dieser sukzessive zu einem Instrument, mit dem die Europäische Gemeinschaft aktiv Sozial- und Bildungspolitik mitgestaltet. Dabei lassen sich einzelne Meilensteine identifizieren, die insbesondere im Hinblick auf die Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf bzw. von Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit von Bedeutung waren. Die einzelnen Entwicklungsschritte sind im Working Paper I (Menz, in Vorbereitung) ausführlich zusammengetragen.

Working Paper I: „Der ESF und die Unterstützung von Jugendlichen am Übergang zwischen Schule und Beruf“

Hier wird nachvollzogen, wie der Europäische Sozialfonds sukzessive zu einem strukturpolitischen Instrument ausgebaut wurde, mit dem die Gemeinschaft den sozialen Zusammenhalt zielgerichtet fördert. Seit 1971 erfolgt dabei die Festlegung von Förderkriterien durch die Gemeinschaft, bis dahin war es den einzelnen Mitgliedsländern möglich nachträglich Anträge auf Förderung einzelner Maßnahmen einzureichen. Die gemeinsame Verabredung von Förderkriterien und –zielen beinhaltete erste Abstimmungsprozesse nationaler Sozial-, Bildungs- oder Beschäftigungspolitiken und stellte insofern einen Paradigmenwechsel im Verhältnis von EU-Gemeinschaft und Nationalstaaten dar. Gleichzeitig war damit ein Grundstein gelegt für den Übergang vom „bargaining“ zum „Problem solving“ (Klatt 2014). Gemeinsame Förderpolitik erfordert gemeinsame Begründungen und hat eine gemeinsame Problemdefinition zur Grundlage. Erst auf

dieser Basis konnte der ESF zum politischen Gestaltungsinstrument werden.

Mit der 1988 beginnenden Förderperiode wurden die vier Prinzipien der Additionalität, Programmplanung, Konzentration und Partnerschaft verbindlich festgelegt. Europäische Strukturfördermittel dürfen keine Regelaufgaben der Nationalstaaten ersetzen; ihre Verwendung muss in einem Kontext sozialpolitischer Entwicklungsplanung begründet sein; ihr Einsatz ist effektiv auf definierte soziale Probleme zu konzentrieren und mit allen gesellschaftlich relevanten Akteuren abzustimmen. Seither lässt sich beobachten, wie die Verordnungen über die Mittelverwendung kontinuierlich ausdifferenziert werden. So wurde 1994 verbindlich festgelegt, dass die Programmplanung eine Ex-ante- und eine Ex-post Evaluation beinhalten musste. Weitere Differenzierungen finden sich nicht nur in Bezug auf die Verfahren – seit 2007 ist vorgeschrieben, dass Mittelvergabe, -verwaltung und –kontrolle von unterschiedlichen Behörden durchzuführen sind –, sondern auch in Bezug auf die zu fördernden Zielgruppen und Problemstellungen. Jugendliche und Jugendarbeitslosigkeit gewinnen dabei zunehmend an Bedeutung. Zur Vermeidung und Vorbeugung von sozialer Ausgrenzung, aber auch zur Stärkung der Wissensökonomie gälte es, verstärkt in die berufliche Bildung und Erwerbsfähigkeit von Jugendlichen zu investieren.

Seit 2000 ist vereinbart, dass die Verwendung der ESF-Mittel im Einklang mit den Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu stehen hat. Oberste Priorität hat dabei das wirtschaftliche Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen, sowie die Förderung von Unternehmertum. Seit diesem Zeitraum sind zudem nicht mehr nur Zielgruppen, sondern auch Bildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme als Zielebene von Fördermaßnahmen vorgesehen.

Seit 2007 können die Fördermittel – im Einklang mit der Idee der effizienten fokussierten Wirkung – auch direkt in Regionen fließen. Für Deutschland bedeutete das, dass nicht mehr allein der Bund Anträge und Verwendungsprogramme erstellt, sondern je 50% der Mittel auf Bundesebene verplant und verausgabt werden, während weitere 50% von den Bundesländern unmittelbar in eigenen Programmplanungsverfahren beantragt und verwaltet werden.

ESF-Verordnungen eignen sich für die Rekonstruktion der formalen Regelungen, die die Höhe der Finanzierung, und die Kontrolle über deren Verwendung festschreiben und damit auch organisatorische Vorgaben machen. So lässt sich eine schrittweise Ausweitung des Geltungs- und Anwendungsbereichs nachvollziehen und es zeigt sich eine zunehmende

Komplexität auf der organisatorischen Ebene, wie anhand von Kontrollmechanismen und Partnerschaftsprinzip gezeigt werden kann. Die über die Förderperioden weiterentwickelten ESF-Verordnungen zeichnen sich durch eine zunehmende Ausdifferenzierung und Operationalisierung der dem ESF zugrundliegenden Prinzipien aus.

1971 werden erstmals Jugendliche explizit als Zielgruppe von Fördermaßnahmen erwähnt; der Begriff des Übergangs findet sich hingegen in der Verordnung zur aktuellen Förderperiode 2014 – 2020 zum ersten Mal. Dies erklärt sich aus der Textsorte: ESF-Verordnungen sind rechtsverbindliche Texte, die die Verwendung, Verwendungsmöglichkeiten und Förderbedingungen der Strukturfördermittel verbindlich regeln. Die Identifikation von Problemen und Problemgruppen ebenso wie die Begründung für die Bereitstellung entsprechender Fördermittel und die Entwicklung entsprechender Interventions- oder Politikstrategien findet in einem anderen Kontext statt. Die multikausalen Verknüpfungen von ökonomischen und sozialen Problemlagen der Mitgliedstaaten, die zur Konzeption der politischen Herausforderungen durch Jugendarbeitslosigkeit geführt haben, sind im Working Paper II: „Jugendarbeitslosigkeit in Europa – von der Identifikation der Krise zur Etablierung eines Politikfeldes“ (Zick, im Erscheinen) nachgezeichnet.

Working Paper II: „Jugendarbeitslosigkeit in Europa – Von der Identifikation der Krise zur Etablierung eines Politikfeldes“

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. Die Analyse zentraler Strategiepapiere der EU von 1993 – 2013 konzentriert sich auf die Einleitungen als zentrale Passagen, in denen Problemlagen formuliert und definiert werden. Sie rekonstruiert einerseits die Mechanismen, Strategien sowie rhetorischen und argumentativen Schritte in der Etablierung eines

diskursiven und neuen politischen Feldes „Jugendarbeitslosigkeit“ nach. 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.

Dabei konnte nachgezeichnet werden, wie die EU in den letzten 20 Jahren das Wissensfeld der Jugendarbeitslosigkeit erschließt und dabei gleichzeitig auf bestimmte Weise prägt. 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. Jugendarbeitslosigkeit wurde stets von zwei Seiten als Problem gezeigt hat bzw. als solches konstruiert:

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 krisenhafte 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. 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 Gegenwartsdiagnose vorherrschend angenommenen Welt- bzw. Europabil-des.

2.) vollziehen sich jedoch nicht alle Thematisierungen von Jugendarbeitslosigkeit nach diesem Muster. Während die beschriebenen Argumen-

tationen 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 eben 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.).

Ein klarer 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 Festbeschreibung 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 durchgehend 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, in Vorbereitung). 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.

Working Paper III – „Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung. Fallstudie Schleswig-Holstein“

Nachdem dergestalt deutlich wurde, wie Jugend und Beschäftigung als politische Gestaltungsaufgabe „europäiert“ werden, nimmt Working Paper III mit der Fallstudie Schleswig-Holstein exemplarisch die Umsetzung und Anwendung der ESF-Strukturförderung in den Blick und fragt danach, ob und wie die Gestaltung der Übergangsförderung im Land von europäischer Ebene mit beeinflusst ist.

Auf den ersten Blick scheint der Einfluss evident. Die sukzessive Strukturierung des Übergangs von der Schule in die berufliche Bildung in Schleswig-Holstein wird im Wesentlichen durch ESF-geförderte Projekte veranlasst. Die Markierung des Problemfeldes Jugendarbeitslosigkeit wird dabei aufgenommen, die entsprechenden Benchmarks finden sich als Kennziffern in der Operationalisierung des entsprechenden Förderprogramms. Die Mechanismen, die in den ESF-Verordnungen vorgesehen sind, um eine effiziente, zielorientierte Problemlösung zu fördern, die neben der Bereitstellung der Fördermittel vor allem eine immer detailliertere Festlegung darüber enthalten, wie diese zu verwenden seien, dokumentieren sich auf der Landesebene in entsprechenden Verfahren und Vorschriften:

Als die ESF-Verordnungen ab 1994 „vorbereitende Ausbildung, einschl. Verbesserung der grundlegenden Kenntnisse, Orientierung und Beratung“ ermöglichen, setzt in SH die Förderung von Projekten des Bildungsministe-

riums ein; als ab 2000 u. a. die „Vernetzung von Bildungsakteuren mit der Arbeitswelt“ in die Liste der förderfähigen Maßnahmen aufgenommen wird, entsteht in SH das Projekt Fördernetzwerke (FÖN). Es gibt weitere Parallelen: Individualisierung von Förderung korrespondiert mit der Einführung von Coaching und Potentialanalysen, der Präventionsansatz mit einer Stärkung der schulischen Berufsvorbereitung und –orientierung. Seit 2007 Regionalisierung zu einem weiteren Strukturförderprinzip wird, tritt das Land in ein direktes Verhältnis zu Brüssel – ein eigenes Operationelles Programm muss entwickelt werden. Auch in der Konzeption der Arbeitsmarktpolitik des Landes spiegelt sich die Entwicklung der ESF-Förderung wider. Die Arbeitsmarktprogramme werden schlanker und fokussierter, das entspricht der zunehmenden Effizienzorientierung der Förderrichtlinien. So war ASH 2000 mit über 40 Maßnahmen noch recht „fein ziseliert“, während es im aktuellen Landesprogramm nur noch drei Prioritätsachsen mit jeweils wenigen, konzentrierten Fördermaßnahmen gibt.

Diese scheinbar offensichtlichen Zusammenhänge lassen sich nach zwei Seiten hin differenzieren. In Bezug auf die Verwaltung der ESF-Mittel bilden sich die geänderten Verfahrensvorschriften aus den ESF-Verordnungen unmittelbar ab. Die europäische Förderlogik, die effizient und zielgerichtet in Lösungsansätze von belegbaren sozialen Problemen investieren möchte und den empirischen Nachweis über die Wirksamkeit der strategischen Interventionen verlangt, braucht als Absicherung gegen eine unsachgemäße Mittelverwendung entsprechende Kontrollmaßnahmen. Auf Landesebene basiert die entsprechend Erarbeitung eines OPs auf einer SWOT-Analyse (als ex-ante-Evaluation), werden Vertreter aller relevanten Institutionen in den ESF-Ausschuss berufen, der formal über die Programmplanung entscheidet und es werden getrennte Bescheinigungs-, Verwaltungs- und Prüfbehörden eingerichtet. Die Prinzipien von Additionalität, Partnerschaft, Konzentration und Programmplanung leiten die Verfahren, mit denen im Land ESF-Fördermittel beantragt, verwendet und abgerechnet werden. Entsprechende Prüfbehörden wurden eingerichtet, Ausschüsse gegründet. Insofern zeichnet sich auf der organisatorischen Ebene der Verwaltung ein europäischer Einfluss ab, der durch die Verordnungen über die Mittelverwendung vorgegeben ist. ESF-Mittel bringen quasi ihre eigenen Verwendungs- und Verwaltungsstrukturen mit.

In Bezug auf die Entwicklung der Übergangsgestaltung und –förderung ist ein Zusammenhang zwischen Schleswig-Holstein und Europa weniger evident. Zwar lässt sich historisch zurückverfolgen, dass eine systematisierte Übergangsförderung in SH ganz wesentlich durch ESF-Gelder mitfinanziert entwickelt, erprobt und implementiert und institutionell und struktu-

rell abgesichert werden konnte. Aber im Gegensatz zur Implementierung der Förderverfahren, wo von einem Top-Down-Prozess gesprochen werden kann, sind die Analogien bei der Anwendung der Fördermittel, nämlich bei der inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Übergangsphase zwischen allgemeinbildender Schule und beruflicher Bildung, weniger eindeutig. Vor allem lassen sich keine Angleichungseffekte identifizieren, vermutete Muster von Mainstreaming, Anzeichen transnationaler Konvergenzen oder Ansätze von Peer-Learning sind – im Rahmen unserer Fallstudie – nicht erkennbar geworden.

Die Verwendung von ESF-Mitteln hat allerdings zur Modernisierung der Übergangslandschaft in Schleswig-Holstein beigetragen. Für den Zeitraum ab 1994/2000 bis 2014/2020 haben ESF-geförderte Maßnahmen dabei eine zentrale Rolle gespielt. Ein „leitendes Narrativ“ war dabei das der Vernetzung und Kooperation. Damit wurde sukzessive eine „Öffnung von Schule“ angestrebt. Dies bezog sich zunächst auf die Anbahnung, später Institutionalisierung von Kooperationen der verschiedenen Schulformen untereinander; alsbald auch auf intensivere Kooperationen zwischen Schule und Betrieben, und Bildungsträgern. Diese Entwicklung mündete 2014 in der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren in kommunalen Lenkungsgruppen. Dieser sukzessive Öffnungsprozess von Schule beinhaltet die Beschäftigung zusätzlicher Fachkräfte als Coaches, die Entwicklung eines neuen Formats der Flex- bzw. BEK-Klassen mit der entsprechenden Änderung des Schulgesetzes.

Die beobachtbaren Veränderungsprozesse in der Ausgestaltung und Konzeption der Übergangsphase zwischen Schule und Beruf für Jugendliche in Schleswig-Holstein zeigt dabei folgende Konturen:

In der ESF-Förderperiode 1994 – 1999 werden erstmals Fördermittel im Bildungsbereich verwendet; ab 2000 gibt es eine Linie von Maßnahmen, die – beginnend mit dem Projekt Fördernetzwerke (FÖN) - gezielt auf die Bearbeitung der Schnittstelle zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung gerichtet ist und federführend vom Bildungsministerium ausgeht. Diese Maßnahme ist wie andere auch Bestandteil des Arbeitsmarktförderungsprogramms des Landes.

In der ESF-Förderperiode 2006 – 2013 wird das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt entworfen und umgesetzt, das zentral auf der Zusammenarbeit von Bildungsträgern und Schulen fußt. Die Bildungsträger, überwiegend JAWs haben dabei die Koordinations- und Leitungsfunktion in kommunalen Handlungsverbünden und sie sind Zuwendungsempfänger der ESF-Mittel. Zentralen Elemente des Handlungskonzepts auf der Handlungsebene sind das individuelle Coaching von benachteiligten Schü-

ler_innen durch pädagogische Fachkräfte, die IN der Schule arbeiten, aber überwiegend bei den koordinierenden Bildungsträgern angestellt sind; und die Einführung von FLEX- und BEK-Klassen, die die Lernorte Schule und Betrieb systematisch verbindet;

Auf der organisatorischen Ebene ist die Stärkung der Bildungsträger (JAW) durch die Etablierung von Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und Bildungsträgern zu nennen, vor allem durch die Beauftragung der Bildungsträger als Zuwendungsempfänger und regionale Koordinatoren der sich etablierenden Partnerschaften, so dass die kommunale Programmverantwortlichkeit weitgehend unter Federführung von JAWs stattfand. Für Nachhaltigkeit sorgte zudem das für diese Coaching-Aufgaben vom JAW-Fachdienst entwickelte Personalqualifizierungskonzept.

Dieses Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt entstand in interministrielle Kooperation und wurde als gemeinsame Aufgabe von Bildungs- und Arbeitsministerium begriffen.

In der ESF-Förderperiode 2014 – 2020 wurde das HK in das Handlungskonzept PLuS überführt, das wiederum zentrale Maßnahme der ESF-Förderung im LandesOP wurde. Dabei wurde das zentrale Element des Coaching übernommen und ausgebaut, während andere zentrale Elemente, Handlungsfelder, des HK in die Regelförderung überführt wurden.

In der Zwischenzeit, in der im Übergang zwischen der abgelaufenen und der beginnenden ESF-Förderperiode wurde die Zuständigkeit für die U25-Förderung vom Arbeits- ins Bildungsministerium verlagert. Die Gründe dafür waren innenpolitische. Für die Berufsorientierung und –vorbereitung wurde auf Landes- und auf kommunaler Ebene eine Steuerungsstruktur als schleswig-holsteinischer Weg (Landes- und kommunale Lenkungsgruppen) implementiert. Die Personalqualifizierung für die Coaches wird ohne ESF-Finanzierung fortgeführt.

Die Herausbildung eines Übergangssystems im Land Schleswig-Holstein präsentiert sich aus dieser Perspektive zwar nicht unbedingt als ESF-veranlasst, wohl aber maßgeblich als ESF-gefördert. Sie erscheint als sukzessive Erweiterung der Zuständigkeiten des Bildungsministeriums für die Steuerungs- und Handlungskompetenz der Übergangsgestaltung, die letztlich in der Zusammenführung der Abteilungen im Bildungsministerium mündete. Die ESF-Förderung von Berufsorientierungs- und Berufsvorbereitungsmaßnahmen wird nicht mehr aus dem Wirtschaftsministerium von der Arbeitsmarktförderung verwaltet, sondern aus dem Bildungsministerium. Eine solche Kompetenzverlagerung entspricht allerdings eher nicht den Generallinien europäischer Politikstrategie, nach denen soziale Problemlagen mit den Instrumenten der Ökonomie, marktorientiert, zu lösen wären.

Hier wurde, im Gegenteil, ein durch den Arbeitsmarkt nicht unwesentlich verursachtes soziales Problem, zur bildungspolitischen Gestaltungsaufgabe umdefiniert. Die Ursachen dafür sind innenpolitische, die Entscheidungen über die veränderten Verwaltungszuständigkeiten fielen jenseits aller EU-Förderprogramme aufgrund landespolitischer Erwägungen. Ebenso wenig ist die Einrichtung der Landes- und der kommunalen Lenkungsgruppen unmittelbar ESF-veranlasst. Beide sind vielmehr Ausdruck des Steuerungsbedarfs einer strukturierten Übergangsförderung. Und der „schleswig-holsteinische Weg“ der zwischen Land und kommunaler Ebene geteilten Verantwortung für das Übergangssystem signalisiert die Notwendigkeit einer tragfähigen Regelfinanzierung jenseits von europäischen Fördergeldern zu etablieren. Dass in den kommunalen Lenkungsgruppen in der aktuellen Förderperiode nicht mehr die JAWs, sondern vielmehr die Schulträger die leitende und koordinierende Funktion übernehmen sollen, kann als ein Schritt zur (Re)Kommunalisierung der Übergangsförderung gesehen werden.

Die Problematisierungen von Jugendarbeitslosigkeit auf europäischer Ebene konnten im Prozess der landespolitischen Prioritätensetzungen als zusätzliche Legitimation herangezogen werden, auch wenn die statistischen Daten im Vergleich mit beispielsweise Spanien oder Griechenland für Deutschland und selbst für Schleswig-Holstein eher harmlos wirkten, war Jugendarbeitslosigkeit als Bedrohung zum Thema im öffentlichen Diskurs geworden. Die Diskussion um Übergangsgestaltung erhielt auf Landesebene dadurch zusätzliches Gewicht und die Notwendigkeit der politischen Intervention wurde unterstrichen.

Zehn Interviews mit ausgewählten Expert_innen gaben einen Einblick in die konkreten Verfahren der ESF-Förderung und die damit verbundenen Anforderungen an die landespolitischen Akteure. Auch dabei werden die Grenzen eines europäischen Einflusses deutlich. Es zeigt sich, dass landesinterne, politische, fiskalische, historische, institutionelle Bedingungsgefüchte fortwirken und als Pfadabhängigkeit zur Geltung kommen. Dies gilt beispielsweise für die Jugendaufbauwerke bzw. deren Nachfolgeorganisationen, die als Zuwendungsbereidempfänger und kommunale Koordinatoren während der ersten Förderperiode (2006 – 2013) besonders eng in das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt eingebunden waren.

Europäisierungseffekte sind also in dieser Hinsicht auch jene Aushandlungs- und Orientierungsprozesse, mit denen die Akteure der unterschiedlichen Ebenen etablierte Förderpraxis mit EU-Vorgaben in Einklang bringen. Diese erschließen sich in der vertieften Analyse der Expert_inneninterviews, dort, wo Irritationen und Widersinnigkeiten themati-

siert werden. Da wird beispielsweise im Zusammenhang mit der Verwaltung der ESF-Mittel des Landes von einem „Regime der Angst“ gesprochen; die ESF-Förderung von Übergangsmaßnahmen als „Katastrophe“ bezeichnet, „die aber geholfen hat“. So kommen konfligierenden Logiken zum Ausdruck, die europäische Bildungspolitik als Eingriff in regionale Gestaltungshoheit interpretieren, in der Öffnung von Schule eine Gefährdung von Bildungshoheit sehen, Widersprüche zwischen ökonomischen und pädagogischen Förderkonzeptionen als „Lebenslüge des ESF“ markieren und die Zuständigkeit der europäischen Ebene grundsätzlich in Frage stellen.

Weitere Veröffentlichungen

Im Projektkontext sind weitere Veröffentlichungen entstanden, die Teilaufgaben dieses Problembereichs aufnehmen und weitergehende Fragestellungen behandeln.

Der Artikel „**Working the Boundaries of spaces for agency in adult education – how European social inclusion policy challenges adult educators' creativity**“ basiert auf dem Vortragsmanuskript der Präsentation auf der Dreijahrestagung der Europäischen Gesellschaft für Erwachsenenbildungsforschung ESREA – European Society for the Research on Education of Adults. Im Einklang mit dem Tagungsthema *Imagining diverse futures for adult education: questions of power and resources of creativity* reflektiert der Text unter einer gouvernementalitätstheoretischen Perspektive die dargestellten Befunde im Spannungsfeld von Macht und Kreativität. „Power is not only allocated at the level of the commission, nor is it exclusively issued by means of control. The creative way to make use of European money, to meet the requirements of funding regulations and to adopt the wording of policy orientations suggest that there is still space for agency, although “the whole thing is hardly manageable anymore” (Niemeyer/Zick, in Vorbereitung).

„**The ‚education entrepreneur‘ – experiencing European funding policy**“, als Beitrag des Sonderbandes „Experiencing Europe“ eingereicht beim European Educational Research Journal, der Zeitschrift der Europäischen Gesellschaft für Erziehungswissenschaften (EERA) analysiert die Perspektive der Bildungsträger, die durch veränderte Förderrichtlinien und Ausschreibeverfahren als „Bildungsunternehmer“ handeln. Die Feinanalyse eines Experteninterviews thematisiert die divergierenden Sinnwelten der unterschiedlichen Handlungsebenen und legt dabei den Fokus auf die Re-

konstruktion der Subjektperspektive: *how do individuals respond to incentives coming from European education politics? (How) are they appropriating given targets and how do they engage in making sense of them – or not?*

Weitere Materialien

Die im Arbeitspaket I zusammengetragenen Materialien ebenso wie die im Arbeitspaket II erhobenen Daten behandeln einen vergleichsweise langen Untersuchungszeitraum, in dem Veränderungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen für die Frage nach Europäisierungseffekten relevant waren. Wechselnde Regierungskoalitionen, ministerielle Zuschnitte, ebenso wie die Meilensteine einer europäischen Bildungssteuerung mussten als potentielle Einflussfaktoren berücksichtigt werden. In den Expert_inneninterviews wurde eine Vielzahl von unterschiedlichen Programmen, institutionellen Veränderungen und politische Entscheidungen thematisiert, wobei deren chronologische Einordnung oft ungenau, durch subjektive Erinnerungsstrukturen geprägt war.

Die chronologische Ordnung der Entwicklung der ESF-Förderung einerseits und der Entwicklung der strukturierten Übergangsförderung in Schleswig-Holstein andererseits war somit ein wichtiger Untersuchungsschritt; die Identifikation von zeitlichen Zusammenhängen zwischen Entwicklungen auf den verschiedenen Ebenen galt als erstes Indiz für mögliche Wechselwirkungen. Daher wurden die unterschiedlichen relevanten Ereignisse und Zeiträume und „Meilensteine“ chronologisch erfasst und in einem mittels Freeware erstellten Zeitstrahl dargestellt. Dieser **Zeitstrahl** systematisiert die Erkenntnisse aus den ExpertInneninterviews und visualisiert die Entwicklung des Übergangsgeschehens in Schleswig-Holstein. Er setzt chronologische Zeit, subjektive Erinnerungen und politisch strukturierte Perioden zueinander in Beziehung. Dafür wurden, neben der Darstellung der zeitlichen Abfolge thematisch relevanter *Zeiträume* (ESF-Perioden, Operationelle Programme des Landes, Legislaturperioden, etc.), die von den ExpertInnen als relevant markierten *Ereignisse* oder Einflüsse aus den Interviews extrahiert. Durch die Visualisierung sollte sowohl ein Überblick über bedeutende Perioden hergestellt werden als auch eine zeitliche Feststellung der in den Interviews oft nur vage oder falsch datierten Ereignisse erfolgen. Neben der Auflistung und chronologischen Ordnung einer Vielzahl von Meilensteinen und dem Befund, dass zentrale Veränderungen von den befragten Expert_innen mehrheitlich regional, landesspezifisch oder natio-

nal erklärt und kaum der europäischen Ebene zugerechnet werden, lassen sich zwei weitere Thesen entwerfen:

- i.) Die ESF-Förderung wirkt innerhalb Schleswig-Holsteins strukturierend auf politische Zeit(räume), sichtbar an einer Anpassung von schleswig-holsteinischen Förderlinien an ESF-Zeiträume ab 2000, die quer zu Landeslegislaturperioden liegen.
- ii.) Der landespolitische Handlungsspielraum wird durch den ESF eingeschränkt, deutlich durch die Etablierung der ESF-Zeiten in Schleswig-Holstein als „relativ und zunehmend geschützter Rahmen“ (Expert_1), der durch Wechsel an der Spitze der Landespolitik kaum verändert wird.

Bei beiden Thesen ist es jedoch notwendig klarzustellen, dass die möglichen Effekte keine zwingende Bedingung von ESF-Förderung darstellen, sondern sich durch Entscheidungen von Landespolitik und/ oder Landesverwaltung in Schleswig-Holstein ergeben haben. Es handelt sich somit nicht um eine europäisch-verordnete Einschränkung regionaler Handlungsspielräume, sondern gewissermaßen um eine Selbstbeschränkung von Landespolitik durch die Bindung an ESF-Förderzeiträume. In der Konsequenz nimmt der ESF hier eine zeitstrukturierende Rolle für die Gestaltung von Übergangsförderung in Schleswig-Holstein ein.

Da die komplexe Struktur des Zeitstrahls nur digital wiedergegeben werden kann, wurde die förderpolitischen Entwicklungen auf europäischer Ebene und auf Landesebene zusätzlich in einer Chronologie zusammengefasst, die als Meilensteine einer sukzessiven Etablierung von Übergangsförderung gelten können (siehe Anhang). Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde dabei auf die Kontrastierung mit Interviewausschnitten verzichtet.

5. Zusammenfassung – Erträge und Erkenntnisse

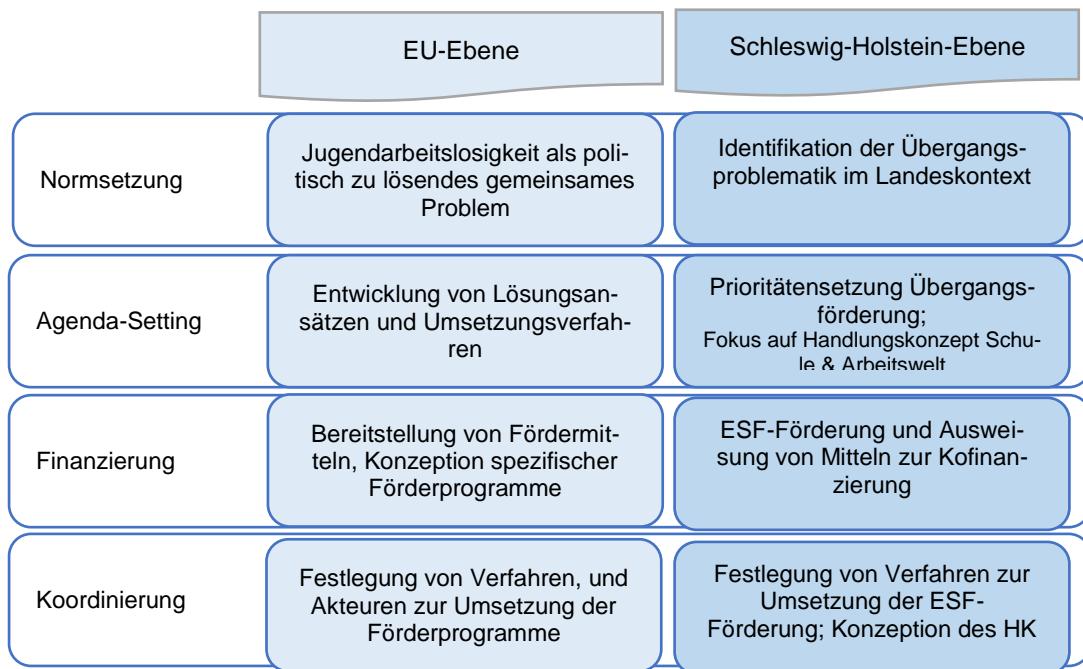
Die Zusammenschau der Erträge der einzelnen Arbeitspakete ergibt einen zwar exemplarischen, gleichwohl differenzierten Einblick in die ESF geförderte Gestaltung des Übergangs zwischen Schule und Beruf.

Jugendarbeitslosigkeit als Thema erschließt den Gestaltungsraum des Übergangs diskursiv, ESF-Mittel fordern zu seiner Ausgestaltung auf; die Förderverordnungen geben dabei die Richtung vor, die Umsetzung allerdings vollzieht sich im Landeskontext – im Anschluss an vorhandene Strukturen, mit den etablierten Akteuren und im Rekurs auf bisherige Erfahrungen und entwickelte Konzepte, jedoch nicht unbeeindruckt von veränderten Vergabeverfahren und normativen Setzungen auf europäischer Ebene. Die zentralen Veränderungen im Land, Meilensteine, bestehen in der Öffnung von Schule, der Vernetzung der Akteure der Übergangsförderung in Verwaltung und Praxis und in der Institutionalisierung von Steuerungsgremien. Dabei handelt es sich um (vorläufig) abschließende Schritte in einem lang andauernden Prozess. ESF-Förderung hat hierfür sowohl für die Bildungspolitik als auch für deren Umsetzung in Verwaltung und Praxis die entsprechenden Handlungsräume eröffnet und gleichzeitig reguliert. Mit dem Wechsel vom Verteilungs- zum Problemlöseansatz liefert die europäische Förderpolitik einen Rahmen, der es den Mitgliedsländern ermöglicht, soziale Probleme in ihrer je spezifischen Ausprägung und Erscheinungsform politisch (und pädagogisch) zu behandeln. Dieser Rahmen allerdings folgt einer spezifischen ökonomischen Logik der Investitionen in Bildung und Humankapital, und beinhaltet – zunehmend detailliertere – Steuerungsmechanismen als Soft Law Governance. Evaluations- und Qualitätskontrollinstrumente schränken den Handlungsspielraum, der durch die Fördermittel eröffnet wird, ein und begünstigen eine bestimmte, quantitative Perspektive auf die eigene Handlungspraxis. Gleichwohl legen die Expert_innen-gespräche nahe, dass damit nicht eine neoliberalen Perspektive auf Bildung als individualisiertes Gut auf einem Dienstleistungsmarkt übernommen wird. Vielmehr jonglieren die von uns befragten Akteur_innen Landes- und

EU-Anforderungen als parallele Sinnwelten, die in ihren jeweiligen Kontexten Geltung haben. Die Konstruktion der Koexistenz dieser beiden Sinnwelten ist Bestandteil ihrer beruflichen Tätigkeit und Merkmal ihrer Professionalität.

Zur Erklärung der Wechselwirkungen zwischen europäischer und Landesebene kann nochmals auf die vier Instrumente von Bildungssteuerung zurückgegriffen werden (Parreira do Amaral, 2015). Die Wechselprozesse zwischen Schleswig-Holstein und EU lassen sich den Kategorien von Normsetzung, Agenda-Setting, Finanzierung und Koordinierung zuordnen. So wurde deutlich, wie das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Europa sukzessive als Politikfeld gerahmt wurde. Spätestens mit der Kopplung des ESF an die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde dessen Behandlung auf die politische Tagesordnung gesetzt, die finanziellen Ressourcen zur Entwicklung von Lösungen bereitgestellt und Verfahren für deren Umsetzung definiert. Im Landeskontext werden diese Impulse entsprechend aufgenommen und eingebunden. Obwohl die Übergangsproblematik in Europa unterschiedliche Ursachen und unterschiedliche Ausprägungen aufweist, - in Deutschland weit weniger dramatisch als im Süden Europas -, wird sie thematisiert, weil die Mittel zu ihrer Behandlung bereitstehen. Die Parallelen sind im folgenden Schaubild dargestellt:

Abbildung 2: Wechselwirkungen EU-Ebene und Landesebene



Quelle: Eigene Darstellung

In Schleswig-Holstein werden ESF-Mittel eingesetzt, um ohnehin anstehende bildungspolitische Herausforderungen anzugehen. Handlungsleitend sind dabei auf der inhaltlichen und politischen Gestaltungsebene die landesspezifischen Gegebenheiten. Insofern wirkt die europäische Strukturförderung als „Reforminkubator“; sie stärkt und unterstützt anstehende Veränderungsprozesse. Die Akteure auf Landesebene müssen dabei die erforderlichen Förderkriterien mit den regionalen Gegebenheiten rhetorisch in Einklang bringen. Dieser Prozess ist nicht frei von Dilemmata und Paradoxien. Diese Dilemmata stellen eine indirekte Wirkung europäischer Bildungspolitik dar. Sie schreiben nicht die Art der pädagogischen Intervention vor, sondern bilden einen Zielkorridor oder stellen Bedingungen dar, an die Fördergelder geknüpft sind und die dadurch indirekt handlungsleitend wirken. Der Spielraum wird dabei aktiv handelnd ausgestaltet, in dem die Bedingtheiten der ESF-Förderung mit landeseigener Praxis in Einklang gebracht wird. Das obige Schaubild illustriert die Steuerungsebenen in diesem Prozess.

Die Differenzierung von Normsetzung, Agenda-Setting, Finanzierung und Koordinierung kann allerdings die damit einhergehenden Aneignungs-

prozesse nicht hinreichend erklären. Parreira do Amaral (2015) macht daher auf die Notwendigkeit aufmerksam, neben den strukturellen Elementen von Bildungssteuerung – er nennt hier Geld, politisches Mandat und Institutionen –, „vor allem auch ideationale Aspekte (Diskurse, Sinn&deutungen) und Orientierungsmuster usw.) in die Untersuchungen einfließen zu lassen“ (ebd., S.). Verschraegen/Vanhercke/Verpoorten (2011), die den Einfluss von ESF-Förderung auf die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Belgien untersucht haben, unterscheiden in dieser Hinsicht die drei Aneignungsmodi „leverage“, „usage“ und „learning“ (ebd., S. 67f). ESF-Mittel würden im Landeskontext eingesetzt, um bestehende Reformansätze zu intensivieren oder sie würden strategisch für eigene Ziele genutzt. Mit der dritten Variante des Lernens bezeichnen sie nicht nur die Veränderung normativer Orientierungen als Aneignung neuer Denk- und Handlungsmuster, „learning“ bedeutet in diesem Kontext auch, zu lernen, wie ESF-Mittel angewendet werden können (Verschraegen et. al. 2011, S. 66). Andere Arbeiten zur Internationalisierung von Bildungspolitik differenzieren zwischen „adoption“, „application“ und „internalisation“ - Übernahme, Anwendung und Verinnerlichung (Steiner-Khamisi 2012). Beides sind Bezeichnungen für die Abstufung von Steuerungseffekten in transnationalen Politikprozessen im Bildungsbereich. Sie beschreiben, wie mit politischen Vorgaben, mit den Steuerungsinstrumenten der Norm- und Agenda-Setzung, Finanzierung und Koordinierung umgegangen wird – distanziert, strategisch oder affirmativ. In der vorliegenden Studie sind alle drei Formen gleichzeitig zu identifizieren: ESF-Mittel werden strategisch eingesetzt, um Landesmittel zu sparen. Dadurch wird der Fokus auf einer systemischen Weiterentwicklung der Übergangsförderung und der Institutionalisierung von Übergangsstrukturen als landespolitische Priorität gestärkt. Der Umgang mit dem ESF-Instrumentarium wird „erlernt“. Dies beinhaltet auch die entsprechende Diktion von Prävention, Individualisierung, Vernetzung, etc.

Kommen wir zurück auf die Ausgangsfrage nach den Effekten europäischer Bildungssteuerung auf regionale Bildungspraxis, so lässt sich festhalten: Europäische Strukturförderung öffnet Handlungsräume für die strukturelle Ausgestaltung bildungspolitischer Handlungsfelder, die durch nationalstaatliche Systeme (noch) nicht erfasst sind. Wechselwirkungen zwischen supranationaler und regionaler Gestaltung von Bildungspolitik vollziehen sich zwischen den beiden Polen von (europäischen) Förderbedingungen und (landeseigenen) Problemsetzungen. Beide können sich als auseinanderklaffende Sinnwelten zeigen, die argumentativ in Einklang zu bringen als ein Europäisierungseffekt verstanden werden kann. Die Folge sind keineswegs notwendig Angleichungen von Systemen, (Neoliberalisie-

rung, Entdemokratisierung und Konvergenz), sondern vielmehr ein Ausbalancieren von Gegebenheiten und Bedingtheiten, in denen kulturelle Eigenheiten durchaus ihr Beharrungsvermögen zur Geltung bringen.

6. Literatur

- Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren. KOM 42
- Grek, S., Lawn, M., Lingard, & Varjo, J. (2009): North by northwest: quality assurance and evaluation processes in European education. *Journal of Education Policy*, 24(2), 121–133.
- Ioannidou, A., (2004), Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Lawn, M., & Grek, S. (2012): Europeanizing education. Governing a new policy space. Oxford: Symposium Books.
- Klatt, M. (2014): Understanding the European Union and its Political Power. The Contribution of European Studies to Adult Education Policy Research, in: M. Milana, J. Holford., (Eds.), *Adult Education Policy and the European Union*, 53–71.
- Milana, M. (2014): Europeanisation and the Changing Nature of the (European) State. Implications for Studying Adult and Lifelong Education, in M. Milana, J. Holford., (Eds.), *Adult Education Policy and the European Union*, 73–90.
- Nóvoa, A. (2002): Ways of thinking about Education in Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.), *Fabricating Europe: The formation of an education space* (pp. 131–155). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Nóvoa, A., & de Jong-Lambert, W. (2003). The education of Europe: Apprehending EU educational policies. In D. Phillips & H. Ertl (Eds.), *Implementing European Union education and training policy. A comparative study of issues in four member states* (pp. 41–72). Dordrecht: Kluwer.
- Nóvoa, A., & Lawn, M. (Eds.). (2002): *Fabricating Europe: The formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Parreira do Amaral, Marcelo, (2015a): Methodologie und Methode in der International Vergleichenden Erziehungswissenschaft. In: Marcelo Parreira do Amaral und S. Karin Amos (Hrsg.): *Internationale und Vergleichende Erziehungswissenschaft. Geschichte, Theorie, Methode und*

- Forschungsfelder. New Frontiers in Comparative Education, Münster, Band 2. Waxmann, 107-130, 2015.
- Parreira do Amaral, Marcelo, (2015b): Neue Akteure der Governance des Bildungssystems – Typen, Einflussmöglichkeiten und Instrumente. In: Altrichter, H., Maag Merki, K. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS Springer.
- Radaelli, C. (2002): The domestic impact of European Union public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique Européenne*, 1(5), 105–136.
- Radaelli, C. (2004): Europeanisation: Solution or problem? European Integration Online Papers, 8(16). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (Abruf 03.03.2017)
- Steiner-Khamisi, Gita / Waldow, Florian (2012): Policy Borrowing and Lending in Education. London/New York: Routledge.
- Verschraegen, G., Vanhercke, B., Verpoorten, R. (2011): European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms. In: *Journal of European Social Policy* 21 (1), 55 – 72.

7. Anhang

Chronologie der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit auf EU-Ebene

ESF Förderperiode	Europäische Integration	Übergeordnete EU-Strategien und Instrumente	EU-Politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit	Vorrangige Ziele der ESF Verordnung ¹	Zielgruppe
1958-1971	Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande, Luxemburg	Der ESF diente zunächst: - der Harmonisierung - als Ausgleichsmechanismus innerhalb der bestehenden Gemeinschaft ²	Zunächst war ein sehr eingeschränkter Zielgruppenrahmen für die Ausschüttung vorgesehen, die nicht auf Jugendliche zutraf.		
1971-1983	1.1.1973 EG-Beitritt Dänemark, Irland, und UK 1.1.1981 EG-Beitritt Griechenland		1976 geben die Mitgliedstaaten erstmalig der Jugendarbeitslosigkeit Vorrang. 1977 hierzu <u>77/467/EWG Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur beruflichen Vorbereitung arbeitsloser oder von Arbeitslosigkeit bedrohter Jugendlichen</u> ³		

¹ Es werden nur vorrangige Ziele genannt, die für Schleswig-Holstein relevant sind.

² <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/Foerderperiode-1958-1971/inhalt.html>

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31977H0467>

ESF Förderperiode	Europäische Integration	Übergeordnete EU-Strategien und Instrumente	EU-Politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit	Vorrangige Ziele der ESF Verordnung	Zielgruppe
1983-1988	1.1.1986 EG-Beitritt Spanien und Portugal	1.7.1987 Inkrafttreten der EEA ⁴ 1988 Reform der Strukturfonds		„Zuschüsse des Fonds können für Maßnahmen gewährt werden, die im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedsstaaten verwirklicht werden. Diese Maßnahmen umfassen insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche, vor allem durch Maßnahmen der beruflichen Bildung im Anschluss an die Vollzeitschulpflicht.“ ⁵	„Zuschüsse der Fonds können an erster Stelle zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen unter 25 Jahre gewährt werden, vor allem derjenigen, die wegen fehlender beruflicher Ausbildung oder inadäquater Ausbildung besonders schlechte Beschäftigungsmöglichkeiten haben, sowie derjenigen, die Langzeitarbeitslose sind.“ ⁶
1989-1993	1.11.1993 Maastrichter Vertrag tritt in Kraft			Ziel 4: „Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben.“ ⁷ Ziel 4: „Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen unter 25 Jahren, die das Alter erreicht haben, in dem die Vollzeitschulpflicht endet, und die eine Beschäftigung suchen, gleich, wie lange diese Arbeitssuche dauert.“ ⁸	„Jugendliche nach Abschluss der obligatorischen Vollzeitschulbildung.“ ⁹

⁴ <http://www.efta.int/eea> (European Economic Area)

⁵ 83/516 EWG, Art. 3 Abs. 1.

⁶ 83/516 EWG, Art. 4 Abs. 1. Vorrangige Ziele wurden erst ab der Förderperiode 1988-1993 formuliert.

⁷ 2081/93/EWG, Art. 1 Nr.3.

⁸ 4255/88/EWG, Art. 2 lit. a.

⁹ 2052/88/EWG, Art. 3 Abs. 2 Unterabsatz 2 lit. b.

ESF Förderperiode	Europäische Integration	Übergeordnete EU-Strategien und Instrumente	EU-Politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit	Vorrangige Ziele der ESF Verordnung	Zielgruppe
1994-1999	<p>Juni 1994 Europäisches Parlament neu konstituiert.</p> <p>1995 EU-Beitritt Finnland, Österreich und Schweden</p> <p>16.7.1997 Agenda 2000</p> <p>1.5.1999 Vertrag von Amsterdam tritt in Kraft</p> <p>Hiermit wird ein neues Instrument eingeführt: <u>Empfehlungen des Rates</u> gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten</p>	<p>13.-14.12.1996 Dubliner Erklärung zur Beschäftigung¹⁰</p> <p>16.6.1997 Europäischer Rat von Amsterdam Entschließung „über Wachstum und Beschäftigung“ „Eine stärkere und erweiterte Union“¹¹</p> <p>1997 Ergänzung des Amsterdamer Vertrags um Europäisches Sozialprotokoll Initieren europäische Beschäftigungsstrategie mit Schwerpunktbereichen: -Beschäftigungsfähigkeit -Unternehmergeist -Anpassungsfähigkeit -Chancengleichheit von Männern und Frauen -Lebenslanges Lernen</p>	<p>9.-10.12.1994 Europäischer Rat von Essen: - Aufforderung der Mitgliedstaaten beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche zu entwickeln. - Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit als Kernziel zukünftiger EU-Politik definiert¹²</p>	<p>Ziel 3: „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben.“¹³</p>	<p>„Erleichterung der beruflichen Eingliederung von jugendlichen, die eine Beschäftigung suchen.“¹⁴</p>

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-96-8_de.pdf

¹¹ Europäischer Rat (1997): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat von Amsterdam*. 16.-17.06.1997. Amsterdam: Europäischer Rat.
<http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?bid=76&grp=897&lang=en> (letzter Zugriff am 08.12.2014).

¹² http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_de.htm

¹³ 2081/93/ EWG, Art. 1 Nr. 3

¹⁴ 2084/93/ EWG, Art. 1 Unterabsatz 1 Nr.1 lit. b.

ESF Förderperiode	Europäische Integration	Übergeordnete EU-Strategien und Instrumente	EU-Politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit	Vorrangige Ziele der ESF Verordnung	Zielgruppe
2000-2006	23.-24.3.2000 Europäischer Rat von Lissabon ¹⁵ 1.5.2004 EU-Beitritt Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. ¹⁶ 2005 Neuausrichtung der Lissabonstrategie	Bekämpfung von Arbeitslosigkeit durch allgemeine und berufliche Bildung zur Erzielung von mehr Mobilität, berufliche und soziale Eingliederung, aktive Bürgerschaft und zur Entgegnung des demografischen Wandels. Seit 2001 Anwendung der OMK auch im Jugendbereich. ¹⁷	21.11.2001 Europäische Kommission verabschiedet Weißbuch: „Neuer Schwung für die Jugend Europas“ [KOM (2001) 681 endg., 21.11.2001] 2005 Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) 22.-23.3.2005 EU-Rat verabschiedet den „Pakt für die Jugend“ ¹⁸	Ziel 3: „Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systemen“ [...] „Dieses Ziel dient als finanzielle Unterstützung für außerhalb der unter das Ziel 1 fallenden Regionen und als politischer Bezugsrahmen für alle auf nationaler Ebene zugunsten der Humanressourcen durchgeführten Aktionen, unbeschadet der regionalen Besonderheiten.“ ¹⁹	Für alle vorrangige Ziele: „Förderung der Eingliederung von benachteiligten Gruppen und Einzelpersonen in den Arbeitsmarkt und ihres Verbleibens im Arbeitsmarkt.“ ²⁰
2007-2013	1.1.2007 EU-Beitritt Bulgarien und Rumänien ²¹ 1.12.2009 Umbenennung des Vertrags zur Gründung der EU inden Vertrag ü. d. Arbeitsweise der EU ²²	2010 Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ (Teil von EU 2020) ²³	2007 Jugendarbeitslosigkeit als ein eigenständiges Handlungsfeld innerhalb der Beschäftigungspolitik etabliert. 2012 Kommission verabschiedet „Jugendbeschäftigungspaket“ ²⁴	„ Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung “ ²⁵	„benachteiligte Personen wie [...] Schulabrechern“ ²⁶

¹⁵ http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

¹⁶ https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_de

¹⁷ Europäische Kommission (2007): *The Open Method of Coordination in Education and Training*. 18.06.2007. <https://www.jugendpolitikineuropa.de/downloads/4-20-2416/OMC%20education.pdf>

¹⁸ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf

¹⁹ 1260/1999/ EG, Art. 1 Unterabsatz 1 Nr. 3.

²⁰ 1784/1999/ EG, Nr. 7 Präambel. Hieraus geht keine nähere Definition des Alters einer jugendlichen Zielgruppe hervor.

²¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_de

²² http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

²³ Chabanet, Didier “*Between Youth Policy and Employment Policy: The Rise, Limits and Ambiguities of a Corporatist System of Youth Representation within the EU.*” *Journal of Common Market Studies*, 52(3); (479–494)

²⁴ KOM(2012) 727 endg., Mitteilung „*Junge Menschen in Beschäftigung bringen*“.

²⁵ 1083/2006/ EG, Art. 3 Abs. 2 lit. b. „Das Ziel **Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung** , das außerhalb der Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand zur Anwendung kommt, besteht in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen sowie der Beschäftigung durch Antizipation des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft, einschließlich der Veränderungen im Zusammenhang mit der Öffnung des Handels; erreicht werden soll dies durch die Steigerung und qualitative Verbesserung der Investitionen in das Humankapital, durch Innovation und Förderung der Wissensgesellschaft, Förderung des Unternehmergeistes, Schutz und Verbesserung der Umwelt, Verbesserung der Zugänglichkeit, Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen sowie Entwicklung von integrativen Arbeitsmärkten;“

²⁶ 1083/2006/ EG Anhang IV Nr. 73.

ESF Förderperiode	Europäische Integration	Übergeordnete EU-Strategien und Instrumente	EU-Politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit	Vorrangige Ziele der ESF Verordnung	Zielgruppe
2014-2020	1.7.2013 EU Beitritt Kroatien ²⁷ 2014 Reform der Kommission, Einführung von Vizepräsidenten ²⁸		7.1.2013 EU-Aktionsplan „Unternehmerische Bildung“ ²⁹ 7.-8.2.2013 Beschluss durch den Europäischen Rat zur Entwicklung einer „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ ³⁰ 28.2.2013 EU-Rat einigt sich auf eine „Jugendgarantie“ April 2014 Beschluss der „Jugendgarantie“ durch EU-Rat. ³¹ 23.11.2015 Entschließung zu: „Arbeitsplan der Europäischen Union für die Jugend (2016-2018) ³²	Ziel 8: „Förderung Nachhaltiger und Hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte.“ Ziel 9: „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung.“ Ziel 10: „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen“ Ziel 11: „Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung“ ³³	Zum Beispiel: -Ziel8: „Dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt, insbesondere von solchen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, darunter junge Menschen, denen soziale Ausgrenzung droht und die Randgruppen angehören, [...]“ ³⁴ „Schulabgänger ohne weiterführenden Abschluss“ ³⁵ „Zielgruppe der Initiative sind [...] Menschen unter 25 Jahren, die in den förderungsberechtigten Regionen wohnen und die keine Arbeit haben und keine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, unabhängig davon ob sie arbeitslos gemeldet sind oder nicht. Auf freiwilliger Basis können Mitgliedstaaten beschließen, die Zielgruppe zu erweitern, um junge Menschen unter 30 Jahren einzubeziehen.“ ³⁶

²⁷ https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_de

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-523_de.htm

²⁹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/DE/1-2012-795-DE-F1-1.pdf>

³⁰ Chabanet, Didier “*Between Youth Policy and Employment Policy: The Rise, Limits and Ambiguities of a Corporatist System of Youth Representation within the EU.*” Journal of Common Market Studies, 52(3); (479–494)

³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=de>

³² http://www.jugendpolitikineuropa.de/downloads/4-20-3744/arbeit_eu1618.pdf

³³ 1303/2013/EU, Art. 9.

³⁴ 1304/2013/EU, Art.3 Abs. 1 lit. A Ziffer ii

³⁵ 1303/2013/EU, Anhang XI Nr. 10.1.

³⁶ 1304/2013/EU, Art. 16 Unterabsatz 1.

Chronologie der Schleswig-Holsteinischen Arbeitsmarktpolitik für U 25 Jährige

ESF Förderperiode	Regierungspartei /-Bündnis BRD	ESF-Bundesprogramme Jugendliche U 25	S-H. Legislaturperiode	Programme S-H. u. 25
1989-1993	CDU/CSU+FDP (1987-1990) ¹	Berufliche Bildung von Personen unter 18 Jahren ² . Berufliche Bildung von Personen, deren Qualifikationen sich in der Praxis als unzureichend erwiesen haben. Beschäftigung oder Niederlassung auf unbestimmte Zeit an zusätzlichen Arbeitsplätzen oder Beschäftigung für min. sechs Monate an zusätzlichen Arbeitsplätzen, die einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen. Berufliche Bildung durch Beschäftigungsinitiativen von örtlichen Gruppen.	Kabinett I und II Björn Engholm (1988-1993; SPD)	Aus „ASH I“ (1.4.1989 - 31.12.1991) Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses Berufsausbildung für benachteiligte Jugendliche Aus „ASH II“ (1.1.1992 - 31.12.1994) Arbeitsmarktliche Eingliederung besonders schwer vermittelbarer junger Frauen und Männer Qualifizierung von Berufsanhängerinnen und -anfängern Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses
1994-1999	CDU/CSU + FDP (1994-1998) SPD + Bündnis 90/Grüne (1998-2002)	Förderschwerpunkt 3 ³ : Hilfe bei der Verbesserung und Entwicklung geeigneter Ausbildungssysteme, Weiterbildungsinfrastrukturen und Vermittlungsaktivitäten.	Kabinett II Heide Simonis (1996-2000; SPD- Grüne)	Aus „ASH III“ ⁴ (1994-1999) Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses Qualifizierung von Berufsanhängerinnen und -anfängern

¹ <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/62559/bundestagswahlen-1949-2009>

² <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/034/1203424.pdf>

³ Europäische Kommission (1996): *Deutschland – Einheitliches Programmplanungsdokument 1994-1996. Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme.* Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAAahUKEwj2Yed75fJAhXDew8KHZ9wDl4&url=http%3A%2F%2Fbookshop.europa.eu%2Fde%2Fdeutschland-1994-1999-pbCE7294003%2Fdownloads%2FCE-72-94-003-DE-C%2FCE7294003DEC_001.pdf%3Bpgid%3Dy8dls7GUWMdSROEAIMEUUsWb00001hKHU2dw%3Bsid%3D3Mhfx-fRv9xfz7chgqvBYIX0fgsjlOUSoJg%3D%3FFileName%3DCE7294003DEC_001.pdf%26SKU%3DCE7294003DEC_PDF%26CatalogueNumber%3DCE-72-94-003-DE-C&usg=AFQjCNEEVxYYBxogCTUAM94FBnhO7UqKbw (letzter Zugriff am 17.11.2015).

⁴ CE7194007DEC_001.pdf

Chronologie der Schleswig-Holsteinischen Arbeitsmarktpolitik für U 25 Jährige

ESF Förderperiode	Regierungspartei /-Bündnis BRD	ESF-Bundesprogramme Jugendliche U 25	S-H. Legislaturperiode	Programme S-H. u. 25
2000-2006	SPD + Bündnis 90/Grüne (2002-2005) CDU/CSU + SPD (2005-2009)	„LOS“ ⁵ „Kompetenzagenturen“ „Schulverweigerung- die 2. Chance“	Kabinett III Kabinett I	Aus „ASH 2000“ ⁶ (2000-2006) Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze Ausbildung statt Sozialhilfe Berufsorientierender Sprachunterricht für junge Migranten/innen Fördernetzwerk zur Integration benachteiligter Jugendlicher in die berufliche Bildung Ergänzungsforderung zu Arbeit und Qualifizierung Jugendlicher Unterstützung der Qualifizierung und Ausbildung für junge Mütter und Väter mit kleinen Kindern Berufsvorbereitung und Qualifizierung von Migranten/innen Integration nichtdeutscher Jugendlicher Förderung von Ausbildungsplatzakquisiteuren Akquisition von zusätzlichen Teilzeitausbildungsplätzen Ausbildungsnetzwerke für Migranten/innen in SH Ausbildung und Integration für Migranten/innen (AIM) Landespartnerschaft Schule-Wirtschaft in SH Integration von Jugendlichen Lohnkostenzuschüsse für junge Arbeitslose Kombinierte Trainingsmaßnahmen zur Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung Fördernetzwerke zur Integration benachteiligter Jugendlicher in die berufliche Ausbildung

⁵ Deutscher Bundestag (2008): Kleine Anfrage der Abgeordneten Manuel Sarrazin (u.a.) und Antwort der Bundesregierung: Bundesmittel aus den EU-Strukturfonds-Bundesprogrammen in Hamburg. Drucksache 16/10130, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 15.08.2008. Berlin: Deutscher Bundestag

⁶ <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeit/Downloads/vereinbarung.pdf?blob=publicationFile&v=3>

Chronologie der Schleswig-Holsteinischen Arbeitsmarktpolitik für U 25 Jährige

ESF Förderperiode	Regierungspartei /-Bündnis BRD	ESF-Bundesprogramme Jugendliche U 25	S-H. Legislaturperiode	Programme S-H. u. 25
2007-2013	CDU / CSU + SPD (2009-2013)	<p><u>Bundesministerium für Arbeit und Soziales:</u> „IDA“ Integration durch Austausch⁷</p> <p><u>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:</u> „JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region“ „JUGEND STÄRKEN- Kompetenzagenturen“ „STÄRKEN vor Ort“ „Schulverweigerung- die 2. Chance“ Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier</p> <p><u>Bundesministerium für Bildung und Forschung:</u> „Jobstarter Connect“ „Jobstarter plus -Für die Zukunft Ausbilden“ „Jobstarter-Initiative VerA- Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen und Stärkung Jugendlicher in der Berufsbildung durch SES⁸ Ausbildungsbegleiter“.</p>	<p>Kabinett II Peter Harry Carstensen (2009-2012; CDU- FDP)</p> <p>Kabinett I Torsten Albig (seit 2012; SPD- Grüne-SSW)</p>	<p>„Zukunftsprogramm Arbeit (2007-2013)</p> <p>Aktion B1: „Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze“ Aktion B2: „Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung“ Aktion B3: „Ausbildungsplatzakquisiteure“ Aktion B4: „Regionale Ausbildungsbetreuung“ Aktion B5: „Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt“ Aktion B6: „Trainingsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integrationschancen von jungen Menschen“ Aktion B7: „Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für jugendliche Strafgefangene“ Aktion B8: „Transnationale Vorhaben“</p>
2014-2020	CDU / CSU + SPD ⁹	<p>Bundesprogramm Berufseinstiegsbegleitung¹⁰</p> <p>Integrationsrichtlinie Bund</p> <p>JUGEND STÄRKEN im Quartier</p>		<p>„Landesprogramm Arbeit“ (2014-2020)</p> <p>Aktion C1: „Handlungskonzept PLuS“ Aktion C2: „Produktionsschulen“ Aktion C3: „Regionale Ausbildungsbetreuung“ Aktion C4: „Weiterbildungsbonus“ Aktion C5: „Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung“</p>

⁷ https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_dokumentation-bundes-laenderprogramme-2015.pdf

⁸ ehrenamtliche Experten des Senior Experten Services; siehe hierzu: a2_dokumentation-bundes-laenderprogramme-2015

⁹ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/12/2013-12-17-neues-kabinett-vereidigt.html>

Erläuterung Zeitstrahl

Vorhaben

Da in den Interviews eine Vielzahl von unterschiedlichen Programmen, institutioneller Veränderungen und politischer Entscheidungen thematisiert wurden, war es auf dieser Grundlage schwierig einen Überblick über die zeitlichen Abfolgen der einzelnen Ereignisse zu erlangen. Um dies für den weiteren Projektverlauf zu gewährleisten, erschien es angezeigt, die unterschiedlichen relevanten Ereignisse und Zeiträume chronologisch zu erfassen und dabei gleichzeitig zu ermöglichen, Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen „Meilensteinen“ ablesbar machen zu können.

Der Zeitstrahl dient diesem Vorhaben in doppelter Hinsicht: Einerseits geht es um die Systematisierung der Erkenntnisse aus den ExpertInneninterviews. Andererseits um eine Visualisierung der Entwicklung des Übergangsgeschehens in Schleswig-Holstein.

Dafür wurden, neben der Darstellung der zeitlichen Abfolge thematisch relevanter Zeiträume (ESF-Perioden, Operationelle Programme des Landes, Legislaturperioden, etc.), die von den ExpertInnen in den Interviews als relevant markierten Ereignisse oder Einflüsse aus den Interviews extrahiert. Durch die Visualisierung sollte sowohl ein Überblick über bedeutende Perioden hergestellt werden als auch eine zeitliche Feststellung der in den Interviews oft nur vage oder falsch datierten Ereignisse erfolgen. Zudem sollte der Zeitstrahl dazu genutzt werden können, mögliche Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Ebenen herstellen zu können.

Vorgehen

Für die Erstellung des Zeitstrahls wurde die Software „The Timeline Project¹“ von Rickard und Roger Lindberg verwendet.

Im Zeitstrahl aufgeführt sind ausschließlich „Meilensteine“, welche von den ExpertInnen explizit als relevant für ihre jeweilige berufliche Praxis bzw. das Tätigkeitsfeld hervorgehoben wurden. Ob diese einen Bezug zu Europa aufweisen, ist hierbei zunächst irrelevant. Entscheidend ist ausschließlich die ausgehobene Bedeutung für den Bereich der Übergangsförderung in Schleswig-Holstein bzw. für den jeweiligen Arbeitsbereich der ExpertInnen.

Bei den erfassten Zeiträumen war das ausschlaggebende Kriterium ebenfalls die Frage der Nennung von Seiten der ExpertInnen. So tauchen

¹ Download unter: <https://sourceforge.net/projects/thetimelineproj/> [letzter Zugriff 31.01.2017]

unter der Kategorie „ESF-Bundesprogramme“ beispielsweise lediglich einzelne Programme „Kompetenzagenturen“ oder „BOP“ sowie die darüber liegenden Hauptprogramme auf, da andere möglicherweise relevante Programme in keinem der bisherigen Interviews thematisiert wurden. Da meist nur einzelne Zeiträume einer Kategorie angesprochen wurden (ESF-Periode 2007-2013, Kabinett Peter-Harry Carstensen II, etc.), wurden die jeweiligen Kategorien, sofern dies möglich war, für die Phase des Untersuchungszeitraums vervollständigt.

Darstellung

In der Darstellung des Zeitstrahls wurden die unterschiedlichen Formen von Einflüssen grafisch getrennt. *Meilensteine* als einzelne Ereignisse oder Wandlungsprozesse sind oberhalb der X-Achse eingetragen, *Zeiträume* unterhalb.

Die „Meilensteine“ wurden so genau wie möglich datiert. Wenn es sich um ein konkretes Ereignis handelt, wurde das korrekte Datum hinzugefügt. Wenn eher eine „Phase des Umbruchs“ („von der Reparatur zur Prävention“, „Veränderung der Trägerstrukturen“, „Einführung messbarer Ziele“, etc.) thematisiert wird, wurde die grobe Datierung aus den Interviews übernommen. Zudem wurden den einzelnen Ereignissen die dazugehörigen Kommentare aus den Interviews zugeordnet. Die jeweiligen Meilensteine sind farblich nach den einzelnen ExpertInnen sortiert. Wenn mehrere ExpertInnen sich auf dasselbe Ereignis beziehen, finden sich die einzelnen Kommentare der InterviewpartnerInnen unter der gemeinsamen Kategorie „Meilensteine“. Wenn es zu einzelnen Ereignissen überblickartige Artikel oder Homepages im Internet gibt, wurden diese ebenfalls zum „Meilenstein“ hinzugefügt.

Bei den unterhalb der X-Achse aufgeführten Informationen wurden unterschiedliche Arten von Zeiträumen aufgeführt, die sich wie folgt gliedern:

- ESF-Perioden
- ESF-finanzierte Operationelle Programme Schleswig-Holstein
- Schwerpunktprogramme Jugendliche/ Übergänge Schleswig-Holstein
- Legislaturperioden Schleswig-Holstein
- Ministerielle Zuständigkeit Übergangsbereich Schleswig-Holstein
- ESF-finanzierte Bundesprogramme
- Übergeordnete EU-Strategien

Erste Erkenntnisse

Auf Grundlage des Zeitstrahls konnten mit den vorliegenden 10 Expertinneninterviews erste Erkenntnisse gewonnen werden, welche sich jeweils ausschließlich auf den Zeitstrahl, d.h. die von den Expertinnen als relevant markierten Ereignisse und Zeiträume, stützen. Diese Erkenntnisse können dementsprechend lediglich als erste Annäherung an die Frage der Europäisierung der schleswig-holsteinischen Übergangsförderung betrachtet werden. Sie können allerdings Anhaltspunkte für weitere Untersuchungen geben, beispielsweise hinsichtlich möglicher zeitlicher Konvergenzen von Umstrukturierungen und Reformen oder zur Lokalisierung von Veränderungen auf den unterschiedlichen Steuerungsebenen.

a) Gleichzeitigkeit und Ungleichzeitigkeit

Wie durch den Zeitstrahl zu erkennen, findet ab 2000 eine Angleichung der Zeiträume der Operationellen Programme des Landes an die ESF-Perioden statt. Auch die den Landesprogrammen untergeordneten „Subprogramme“ zum Thema Übergangsförderung, wie z.B. das *Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt* in der Förderperiode 2007 bis 2013, sind zeitlich mit den ESF-Perioden ab diesem Zeitpunkt deckungsgleich. Dies scheint keine zwingende Bedingung der ESF-Förderung zu sein, wie die Äußerung von Exp.1, dass dies in anderen Bundesländern durchaus anders gehandhabt zu werden scheint (vgl. Exp. 1, S. 10), bestätigt. Wie anhand des ESF-Bundesprogramms Kompetenzagenturen aus dem Zeitstrahl hervorgeht, scheinen auch auf Bundesebene mitunter andere Praxen entwickelt worden zu sein. Exp. 1 bemerkt hierzu zudem:

„Diese ESF-Laufzeiten, diese 7 Jahre, die erscheinen mir als relativ und zunehmend geschützter Rahmen, weil man sich da in formale Verbindlichkeiten hinein begibt, also nicht nur finanziell sondern auch bis hin zu den Inhalten. Das lässt sich nicht durch eine Landesregierung mal eben so aufkündigen“ (Exp.1, S. 9).

Hieraus wird ersichtlich, dass die Gestaltung der Operationellen Programme zeitlich unabhängig von Legislaturperioden oder ministeriellen Zuständigkeiten geschehen kann. Auch dies wird anhand des Zeitstrahls deutlich, da sich zu verschiedenen Zeitpunkten während laufender ESF-Perioden die Landesregierungen oder die ministeriellen Zuständigkeiten für Übergangsförderung in Schleswig-Holstein verändern, ohne dass dies Auswirkung auf den Fortgang der jeweiligen Operationellen Programme des Landes hätte.

Dementsprechend lassen sich hieraus zwei Thesen entwerfen:

- i.) **Die ESF-Förderung wirkt innerhalb Schleswig-Holsteins strukturierend auf politische Zeit(räume).**
- ii.) **Der landespolitische Handlungsspielraum wird durch den ESF eingeschränkt.**

Bei beiden Thesen ist es jedoch notwendig klarzustellen, dass die möglichen Effekte keine zwingende Bedingung von ESF-Förderung darstellen, sondern sich durch Entscheidungen von Landespolitik und/ oder Landesverwaltung in Schleswig-Holstein ergeben haben. Es handelt sich somit nicht um eine europäisch-verordnete Einschränkung regionaler Handlungsspielräume, sondern gewissermaßen um eine Selbstbeschränkung von Landespolitik durch die Bindung an ESF-Förderzeiträume. In der Konsequenz nimmt der ESF hier eine zeitstrukturierende Rolle für Übergangsgeschehen in Schleswig-Holstein ein.

b) Einflussfaktoren/Milestones

Innerhalb der Interviews trat eine Vielzahl von als besonders bedeutsam wahrgenommenen Meilensteinen auf, welche im Zeitstrahl zeitlich so präzise wie möglich erfasst sind. Die einzelnen Meilensteine sind dabei sehr heterogen und betreffen sehr unterschiedliche Akteure, Handlungsebenen und Steuerungsmechanismen. Die folgende Tabelle gibt Einblick in den Versuch, die jeweiligen Einflussfaktoren in unterschiedliche Kategorie zu clustern.

Auffällig ist hier die starke Häufung in der Nennung von Meilensteine in den Zeiträumen des Übergangs von einer ESF-Periode zur nächsten. Besonders sichtbar ist dies zu Beginn der Förderperiode 2007-2013, welche in Schleswig-Holstein in der Übergangsförderung vor allem mit der Initiierung des „Handlungskonzepts Schule und Arbeitswelt“ verbunden ist. Innerhalb des Förderzeitraums hingegen werden kaum Meilensteine von den ExpertInnen genannt, was darauf verweist, dass von im Rahmen von neuen ESF-Förderperioden initiierten Programmen starke Veränderungen ausgehen und dies stärkeren Einfluss übt als sonstige Einflussfaktoren, wie bspw. ESF-unabhängige landespolitische Entwicklungen. Hieran scheint sich die These der Strukturierung relevanter politischer Zeiträume im schleswig-holsteinischen Übergangssektor durch den ESF bestätigen zu lassen.

Wandel der Ausschreibeverfahren bzw. der Förderbedingungen	Neue Organisationsformen	Ideen im Wandel	Entstehen neuer Initiativen/ Programme	Methodische Innovationen	„Allgemeine“ oder externe Einflüsse
<ul style="list-style-type: none"> • Runderlass 20/88 • Phase des Wettbewerbs“ – Konzeptionierung von Maßnahmen • Runderlass 42/96 • Zentralisierung des Ausschreibeverfahrens • Einführung messbarer Ziele • Düsseldorfer Urteil • Reform SGB II (Hartz IV) • Vom reinen Bundesprogramm zu den Landesprogrammen • Leistungsrahmen ESF • Veränderung Evaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Beratungsgesellschaft für Beschäftigung in Schleswig-Holstein (BSH) • Einstieg IB • Regionale Lenkungsgruppe • Regionales Übergangsmanagement • Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) • Jugendberufsagenturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialpädagoginnen in die JAWS • Ende der Geschlechtertrennung in der Berufsorientierung • von der Reparatur zur Prävention • Neuausrichtung Übergang Schule-Beruf SH • Weiterbildung und LLL im ESF 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein • Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt • Gründung Bundesverband der Produktionsschulen • Plöner Kreis • Weinheimer Kreis • Handlungskonzept PLuS 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzfeststellung, Coaching, Berufsfelderprobung...auf dem Weg zum Handlungskonzept • Case-Management • kompetenzorientierte Berufswegeplanung 	<ul style="list-style-type: none"> • Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in den 1980er Jahren • Herforder Modell • Grünbuch Mobilität • Jugendarbeitslosigkeit in Europa • „Thema Flüchtlinge“

c) Europäisierung des Übergangsgeschehens?

Auf die Frage, inwiefern Europa bzw. der ESF *unmittelbaren Einfluss* auf die Übergangsförderung in Schleswig-Holstein genommen haben, können ausgehend vom Zeitstrahl nur wenige Erkenntnisse zusammengetragen werden.

Europa bzw. der ESF werden von den ExpertInnen kaum oder nur indirekt mit relevanten Veränderungen der Bedingungen des Übergangsgeschehens in Verbindung gebracht. Die oben aufgeführten Meilensteine der ExpertInnen lassen sich fast ausschließlich auf lokaler, regionaler, landespolitischer oder nationaler Ebene verorten. Mögliche Verbindungen von Entwicklungen auf europäischer und auf nationaler oder regionaler Ebene werden durch die Meilensteine der ExpertInnen nur selten ersichtlich.

Stellen, an denen explizit auf die Bedeutung der EU oder des ESF für die Übergangsförderung in Schleswig-Holstein verwiesen wird, finden sich nur wenige. Veränderungen auf der europäischen Ebene werden nur selten mit Veränderungen in Schleswig-Holstein erklärt.

- Von Exp. 4 wird dem ESF von der Förderperiode 2007 – 2013 an eine erhöhte Bedeutung für die Jugendaufbauwerke zugesprochen:

I3: Seit wann spielt die EU in Ihrem Bereich eine Rolle, war das schon vor dem Handlungskonzept? #01:01:34-9#

B: Also richtig, seit dem vorlaufenden, also seit 2007. So, da ist es richtig zum Tragen gekommen, vorher war das nicht so spürbar. Das kann auch sein, dass sich der eine oder andere mal irgendwo teilweise mitfinanziert oder, aber das ist so seit dem. #01:01:56-9# (Exp. 4, S. 9)

- Von Exp. 1 und von Exp. 2 wird auf strategische Nutzung zweier EU-Primärdokumente verwiesen.

Bei Exp. 1 handelt es sich dabei um das Grünbuch „Die Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken fördern“ (KOM (2009) 329 endg), welches von Exp. 1 als „Argumentationsverstärker“ (Exp. 1, S. 41) eingesetzt wurde.

Exp. 2 erinnert sich daran, Weißbücher gelesen zu haben. Um welche es sich handelt, ist unklar. „*Du hast ein anderes Standing in der Argumentation, nicht nur wenn du dich darauf beziehst, das kann auch voll nach hinten losgehen. Aber es ist nicht dumm sozusagen, den eigenen Horizont ein bisschen größer anzulegen, also "think global, act local"*“ (S. 58).

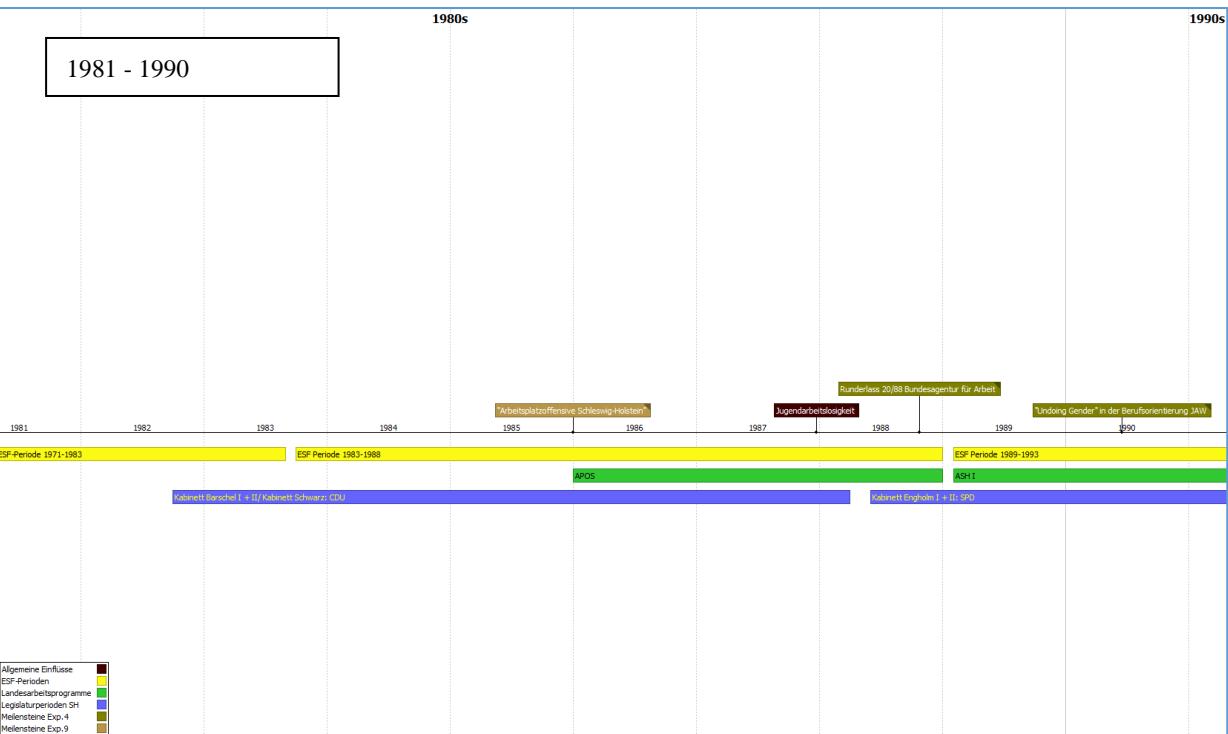
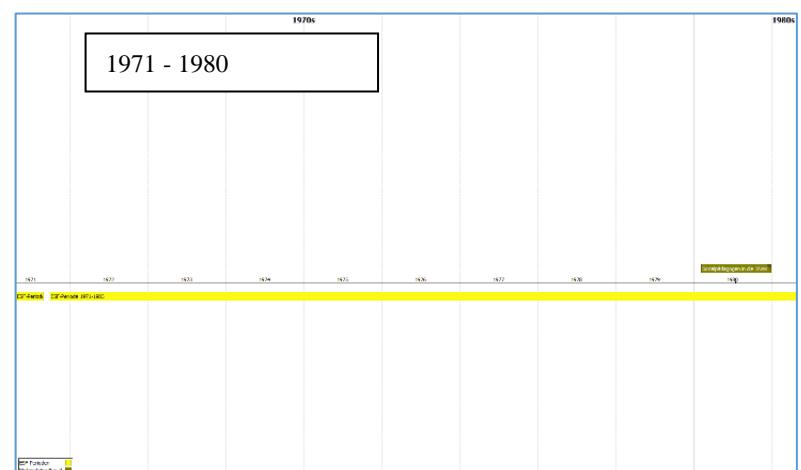
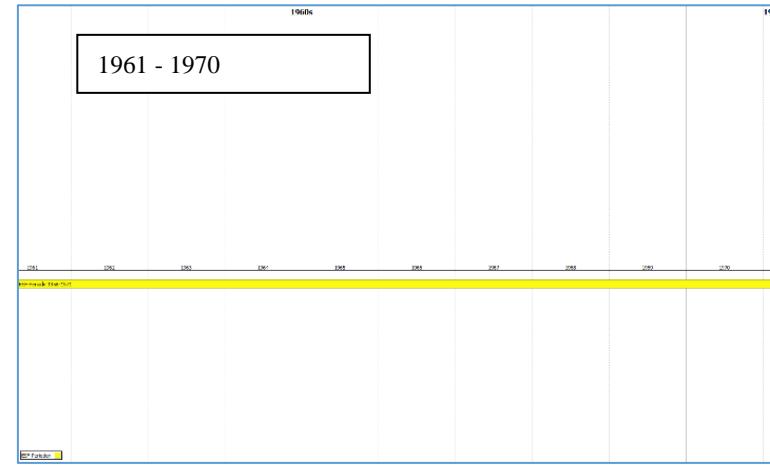
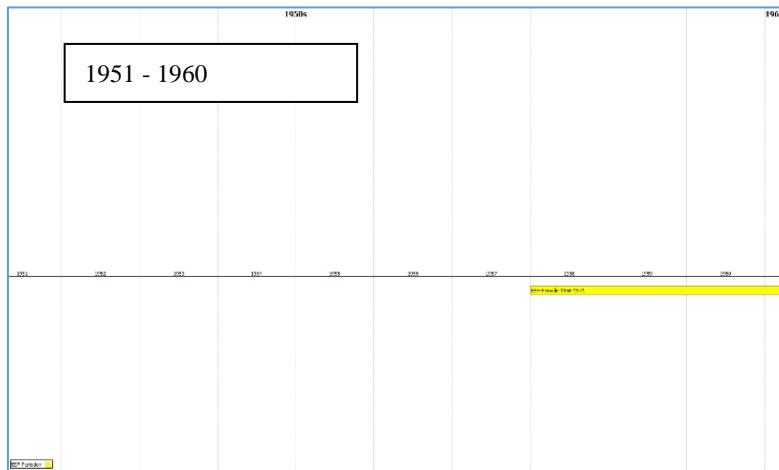
- Von Exp. 8 wird die durch den ESF hervorgebrachte Kooperation von berufsbildenden Schulen mit Bildungsträgern hervorgehoben:

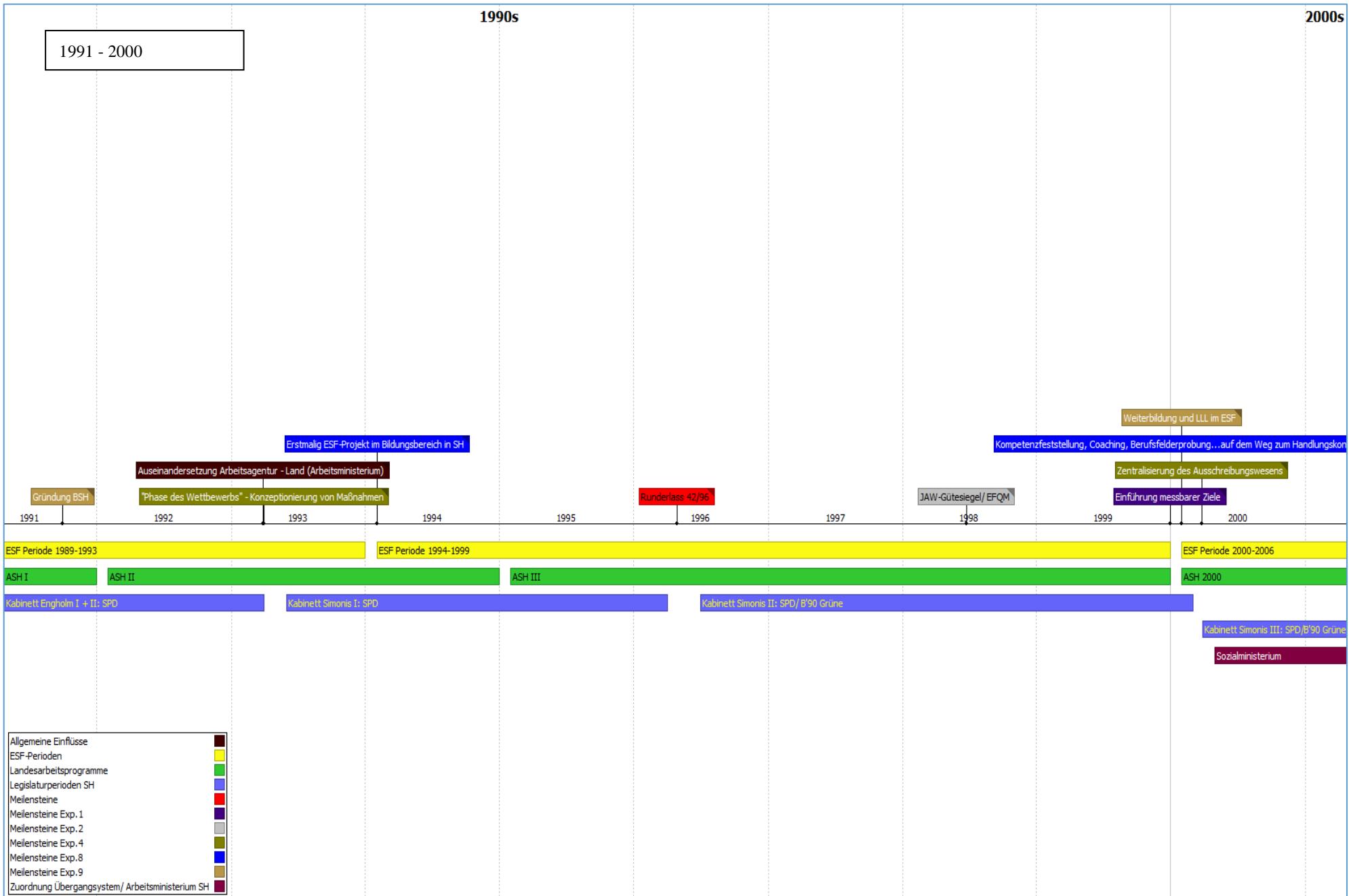
„Genau, so und das muss aber sagen, also wenn man, also ich vergess das immer, aber das war sozusagen auch nachher ein echter Wert, der geblieben ist, und heute ist die Kooperation mit Bildungsträgern, mit regionalen Partnern für Schulen, also gerade für Berufsbildende Schulen überhaupt gar kein Problem mehr. Ich arbeite hier mit dem Verein Brücken der Kulturen zusammen, ich arbeite mit der Diakonie zusammen, ich arbeite mit dem Hausfrauenbund zusammen, das ist eine Selbstverständlichkeit geworden, die sich aber erst so 2006 entwickelt hatte. Und da kann man schon sagen, durch die Vorgaben des ESF hat sich da, durch die zwanghafte Vorgabe, auch tatsächlich was positives entwickelt“ (Exp.8, S.20).

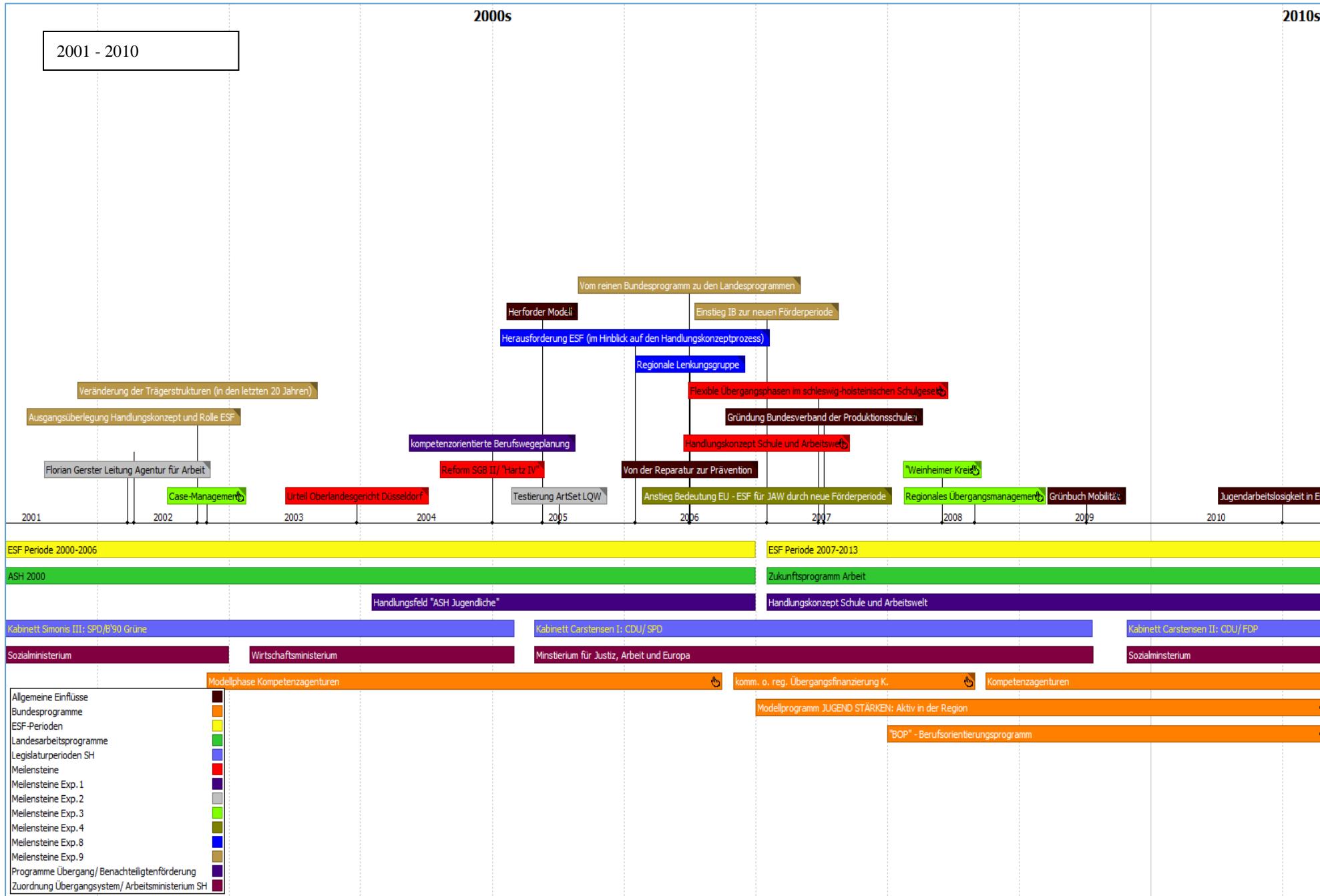
Dass die ExpertInnen sich nur in geringem Maße auf EU oder ESF als Einflussfaktoren beziehen, darf hier jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, dass ein „tatsächlicher“ europäischer Einfluss weitestgehend negiert werden müsste. Hierfür scheint sowohl die Anzahl der ExpertInnen als auch deren Möglichkeit, die Zusammenhänge von institutionellen oder landespolitischen Entscheidungen mit europäischen Entwicklungen zu überblicken, zu gering.

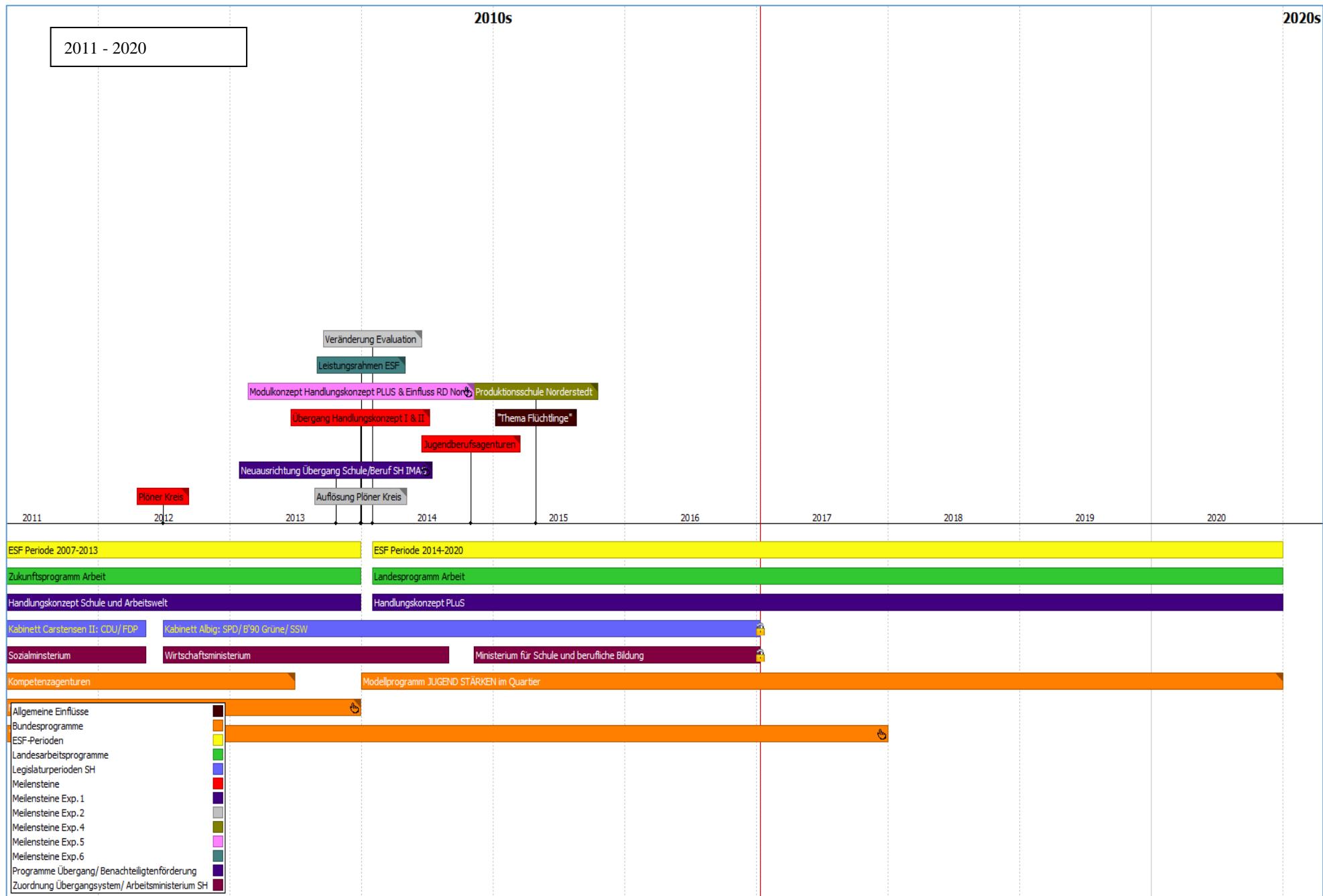
Interessant ist diese Form des Nicht-Bezugs auf Europa jedoch insofern, als dass sich daraus ablesen lässt, dass die subjektiven Zurechnungsprozesse von Einflüssen auf veränderte Rahmen- und Handlungsbedingungen hauptsächlich innerhalb der organisationalen, regionalen, landesspezifischen oder nationalen Horizonte verharren. Europa oder der ESF scheinen, trotz der Tatsache, dass sämtliche InterviewpartnerInnen von europäischer Förderung „betroffen“ sind und die Bedeutung dieser Förderung herausstellen, nur bedingt als Referenzraum abrufbar zu sein. Ob dies lediglich fehlerhafte Zurechnungen sind, ob Europa als Deutungsmuster in den Interviews zum Zwecke der Behauptung des eigenen Hoheits- und Handlungsspielraums bewusst oder unbewusst zurückgedrängt wird oder ob der Einfluss tatsächlich nur gering ausfällt, kann aus dem Zeitstrahl nicht erklärt werden. Zumindest kann jedoch auf ein diffuses Verhältnis zu europäischer Förderung verwiesen werden, bei dem europäische Förderung zwar omnipräsent ist, aber nicht als durchgängiges Erklärungsmuster für inner-schleswig-holsteinischen Wandel genutzt wird.

EUROPÄISIERUNGSEFFEKTE IN DER ÜBERGANGSGESTALTUNG – KURZFASSUNG | 50









Die zentrale Frage des zugrundeliegenden Projekts „Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung“ war: Wie wirken sich Europäisierungseffekte – sprich Förderprogramme und programmatische Papiere der EU – auf die regionale Gestaltung der Übergangsphase zwischen Schule und Beruf aus?

Untersucht wurde dies am Beispiel Schleswig-Holsteins. Konstatiert werden deutliche Veränderungen in der Bildungslandschaft infolge der Diskurse über Jugendarbeitslosigkeit und ihrer Umsetzung in Fördermittel und -programme des Europäischen Sozialfonds. Diese wirkten allerdings nicht abgehoben von den im Land vorhandenen Strukturen und Herausforderungen, sondern wurden mit diesen verknüpft.
