

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 067, April 2018

Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung: Fallstudie Schleswig-Holstein

Beatrix Niemeyer

Die Autorin:

Beatrix Niemeyer, Professorin für Erwachsenenbildung an der Europa-Universität Flensburg

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



„Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung: Fallstudie Schleswig-Holstein“ 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

Inhalt	3
Abbildungsverzeichnis.....	4
1. Einleitung	4
2. Zum Vorgehen	11
3. Der ESF in Schleswig-Holstein.....	17
Programmplanung und Partnerschaftsprinzip	22
Geteilte Mittelverwaltung.....	24
Zusammenfassung: ESF-Förderung des schleswig- holsteinischen Übergangssystems.....	28
4. Das Übergangssystem in Schleswig-Holstein.....	30
5. Vertiefende Fallstudie: Das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt	36
6. Auswertung der Expert_inneninterviews.....	53
Die Kontrolldimension	54
Die finanzielle Dimension.....	56
Die organisatorische Dimension	60
Die ideelle Dimension	64
7. Zusammenfassung.....	68
Quellenverzeichnis	74
Literaturverzeichnis	77

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erhebungsdesign.....	14
Abbildung 2: Übersicht der Expert_inneninterviews.....	15
Abbildung 3: ESF und EU 2020-Strategie	21
Abbildung 4: Die Architektur des „Landesprogramm Arbeit“	21
Abbildung 5: Thematische Ziele der ESF-Förderung	22
Abbildung 6: ESF-Mittel Operationelles Programm.....	27
Abbildung 7: Maßnahmen am Übergang Schule – Beruf.....	32
Abbildung 8: Handlungsfelder des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt	41
Abbildung 9: Verortung des Handlungskonzepts in der Förderlandschaft	42
Abbildung 10: Entwicklung des Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt	43
Abbildung 11: Zusammensetzung der regionalen Steuerungsgremien (Angabe in %).....	45
Abbildung 12: Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Personalqualifizierungsmaßnahmen nach Beteiligung am Handlungskonzept (Angabe in %)	46
Abbildung 13: Vergleichende Übersicht von Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt und Handlungskonzept PLoS.....	48
Abbildung 14: Organigramm zur Neuausrichtung der Gremienstruktur	51

1. Einleitung

Das Projekt „Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung“ zielt auf die Identifizierung von Europäisierungseffekten in der bildungspolitischen Gestaltung der Übergangsphase von der Schule in den Beruf.¹ Die Untersuchung bezieht sich auf jenen Bereich von Fördermaßnahmen, der lange Zeit unter dem Begriff der Benachteiligtenförderung zusammengefasst wurde und die Fragestellung richtet sich auf die bildungspolitische Bearbeitung der institutionellen Schnittstellen, die zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung, Bildungs- und Erwerbssystem Anschlüsse erschweren. Mit dem Begriff der Europäisierungseffekte soll die Art und Weise bezeichnet werden, wie die Impulse einer europäischen Bildungs- und Beschäftigungspolitik in den Aushandlungsprozessen der Übergangsgestaltung zur Geltung kommen. Dabei 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.

Die Forschungsfragen zielen auf Erkenntnisse darüber, welche sichtbaren und welche unsichtbaren Impulse der europäischen Ebene auf die Gestaltung der Übergangsphase wirken. Das Projekt erweitert somit die Perspektive auf das Übergangssystem. Es folgt einem Mehrebenendesign, das die zwei Untersuchungsebenen der Makroebene der europäischen Bildungs- und Beschäftigungspolitik mit der Mesoebene der Herausbildung der Maßnahmenlandschaft der Übergangsförderung in Beziehung setzt. Kurz gesagt, geht es um die Frage: was verändert sich in Flensburg, Kiel oder Husum, wenn in Brüssel politische Ziele verabschiedet und neue Förderprogramme beschlossen werden?

Ausgehend von der Beobachtung, dass die Mehrzahl der Projekte zur Förderung von Berufsorientierung und Berufsvorbereitung mit europäischen Mitteln kofinanziert wird, stellt sich die Frage danach, inwiefern

1 Das Working Paper wurde im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojekts „Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung zwischen Schule und Beruf“ an der Europa-Universität Flensburg angefertigt. Es fasst die Ergebnisse des Arbeitspakets II zusammen.

über die in den Maßnahmebeschreibungen festgelegten Ziele hinaus der Rahmen europäischer Förderung verändernd auf etablierte Bildungskontexte einwirkt. Die Implementierung entsprechender Förderprogramme und die Ausschreibung von Modellprojekten zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Senkung der Schulabbruchquote hat die deutsche Bildungslandschaft verändert. Dies hat u. a. in allen Bundesländern dazu geführt, dass in den Abschlussklassen der allgemeinbildenden Schulen vertiefte Angebote zur Berufsorientierung entwickelt wurden. Diese zeichnen sich allesamt dadurch aus, dass so genannte benachteiligte Schüler_innen z. T. in Langzeitpraktika betriebliche Arbeitserfahrungen sammeln können. Der Anteil der schulischen Lernzeit wird zugunsten betrieblichen Lernens reduziert. Das Aufgabenspektrum der Lehrpersonen und der Zuständigkeitsbereich von Schule wird erweitert (Niemeyer/Frey-Huppert 2009). Ausgehend von diesen Veränderungen wird in diesem Projekt nun nicht nach den unmittelbaren Folgen für die berufliche Integration benachteiligter Jugendlicher gefragt, sondern vielmehr danach, wie Strukturen und Institutionen des Bildungssystems durch europäische und nationale Politikstrategien transformiert werden und wie sich die Landschaft der Entscheidungsträger und Akteure (um) gestaltet. Dabei ist es von besonderem Interesse, welche Handlungsspielräume sich für Politik und Praxis eröffnen, wenn diese Transformationsprozesse als Bestandteil europäischer Bildungssteuerung wahrgenommen werden. Dies tangiert auch weitergehende Fragestellungen danach, inwieweit hier implizit das gesellschaftliche Verhältnis von Bildung und Arbeit verändert wird.

Im klassischen Kontext international vergleichender Forschung, die sich auf neoinstitutionalistische Theorien bezieht (Meyer 2005), ist damit die Frage nach einer Angleichung von Bildungssystemen und die Befürchtung des Verlustes nationalstaatlicher Souveränität verknüpft. Quasi als Kontraposition kann ein melioristischer Forschungsansatz angenommen werden, der durch die Identifikation von guter Praxis auf eine Verbesserung oder Lösung gemeinsamer Probleme abzielt (Parreira do Amaral 2015, S. 112). Die vorliegende Untersuchung erweitert diesen Rahmen. Sie knüpft zum einen an den theoretischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus an, der politische Entscheidungen als „Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden, individuellen oder kollektiven Akteuren“ betrachtet (Scharpf 2006, S. 17). Dabei wird davon ausgegangen, dass Entscheidungen und Handlungen der Akteure eher Aushandlungsprozesse oder Mehrheitsentscheidung zugrunde liegen als einseitige Vorgaben einer engen hierarchischen Steuerung.

Auf welche Art vollzieht sich eine Einflussnahme? Wie verlaufen mögliche Europäisierungsprozesse und welche Gestaltungsmöglichkeiten haben dabei die jeweiligen Akteure? Mit diesen Fragestellungen reiht sich das Projekt ein in das Feld international vergleichender erziehungswissenschaftlicher Forschung, das nicht nur vergleichende Länderstudien, sondern auch Internationalisierungsprozesse selbst zum Forschungsgegenstand macht (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. Neben den Steuerungsformen der EU-Ebene werden dabei so genannte Pfadabhängigkeiten relevant, nach denen (zukünftige) Entwicklungen von früher getroffenen Entscheidungen abhängig sind.

„Schließlich existieren auf Länderebene nationale Pfadabhängigkeiten, die den Entwicklungsverlauf mitbestimmen und Veränderungsimpulse von der internationalen Ebene an die nationalen Gegebenheiten anpassen. Demnach ist zu erwarten, dass externe Einflüsse nur dann eine Durchsetzungschance haben, wenn sie pfadkonform transformiert werden“ (Ioannidou 2015, S. 214).

Während vielfach vergleichende Untersuchungen zur Internationalisierung, Globalisierung oder Europäisierung von Bildung sich auf Instrumente der Steuerung, auf die Ebene der Institutionen und kollektiven Akteure und Veränderungen auf der System- oder Strukturebene konzentrieren, nehmen wir die Ebene der individuellen Akteure und deren Aneignungsprozesse mit in den Blick. Es geht also um beides zugleich, um transnationale bildungspolitische Steuerung (Policy implementation) und deren individuelle Aneignung (European experiences). Unterwerfung unter oder Aneignung von Europäischen Bildungsvorstellungen werden nicht als einander ausschließende Alternativen gedacht, sondern als zwei Aspekte, die gleichermaßen im Wechselverhältnis zwischen Brüssel und Kiel zur Geltung kommen (Niemeyer 2017, in Vorbereitung).

Übergänge zwischen institutionalisierten Bildungsabschnitten bieten sich für eine solche Studie insbesondere deswegen an, weil das Subsidiaritätsprinzip die nationalstaatliche Souveränität über Bildungspolitik und die Gestaltung von Bildungssystemen sichert. Internationale und europäische Steuerungsimpulse werden daher vor allem und zuerst in institutionellen Zwischenräumen wirksam, die im nationalen Rahmen weniger stark und weniger weit geregelt sind. So entfaltet sich ein europäischer Bildungsraum zunächst in jenen unterregulierten Bereichen der informellen Bildung und der institutionellen Zwischenräume, wie beispielsweise im Übergang von der allgemeinen in die berufliche Bildung,

wo die Steuerung individueller und kollektiver Übergänge zu einem politischen und sozialen Problem geworden ist. Steuerung basiert auch hier auf der Einsicht, Akzeptanz und Anerkennung der handelnden Akteure, die innerhalb des gegebenen Rahmens, unter Anerkennung der gegebenen Bedingungen europäische Steuerungsimpulse in sinnstiftende Handlungen transformieren.

Nachdem in der ersten Projektphase im Wege einer Mehrebenenanalyse die komplexen Zusammenhänge für die Makroebene erforscht wurden und die leitenden Paradigmen der europäischen Bildungs- und Beschäftigungspolitik in Bezug auf die politischen Maßnahmen zur Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit, insbesondere die Förderung des Europäischen Sozialfonds (ESF), untersucht wurden, ist die zweite Projektphase auf die Analyse der Mesoebene gerichtet: Wie werden die Zielvorgaben der europäischen Bildungs- und Beschäftigungspolitik in den nationalen Kontext übertragen? Welche Anpassungsprozesse, aber auch welche Widerstände lassen sich erkennen? Wie verändern sich die Handlungsbedingungen und das Gestaltungspotential der beteiligten, kollektiven und individuellen, Akteure auf Landesebene?

„Die Analyse der Wechselwirkungen zwischen diesen Ebenen eröffnet eine eigene Perspektive auf Europäisierungsprozesse. Der Übergangsbereich zwischen Schule und Beruf bietet sich gerade aufgrund der fehlenden institutionellen Absicherungen und in seiner spezifischen (Arbeits-)Marktabhängigkeit für die Untersuchung von direkten und indirekten, beabsichtigten und unbeabsichtigten Einflüssen der europäischen Bildungs- und Beschäftigungspolitik besonders an. Hier lassen sich komplexe Übersetzungsprozesse, in denen Brüsseler Vorgaben und lokale Notwendigkeiten zu innovativen Praxisprojekten amalgamieren, ebenso beobachten wie das Aufeinandertreffen widersprüchlicher Sinnwelten und daraus resultierende Merkwürdigkeiten und Verwerfungen“, heißt es dazu im Projektantrag.

Tatsächlich lässt sich mit unseren Erhebungen ein eindeutiger Zusammenhang zwischen europäischer und regionaler Bildungspolitik erkennen. Weniger eindeutig ist allerdings, *wie* dieser Zusammenhang wirkt und wie schließlich diese Wirkung zu interpretieren ist. Einerseits werden „in Brüssel“ deutliche Impulse gesetzt, die einem Paradigma der freien wirtschaftlichen Entwicklung folgen, gleichzeitig werden die finanziellen Anreize spätestens seit der Finanzkrise 2008 mit immer strengeren Verwendungsanleitungen verbunden, die, wenn sie nicht befolgt werden, Sanktionen zur Folge haben. Gleichwohl lässt sich kaum von einem Top-down-gesteuerten Zwangsverhältnis sprechen, denn wofür jeweils europäische Fördergelder verwendet werden, kann und soll in hohem Maß vom Land mit bestimmt werden. Die Erarbeitung des so genannten Operationellen Programms (OP) stellt einen solchen Abstimmungsprozess dar, in dem die identifizierten Förderschwerpunkte eines

(Bundes-)Landes mit Vertreterinnen der EU-Kommission ausgehandelt, abgestimmt und vereinbart werden. Eine eigenständige Schwerpunktsetzung ist in diesem Zusammenhang durchaus gegeben. Die Verwaltung der Gelder, so sie genehmigt werden, unterliegt hingegen den Regeln, die in Brüssel in der Vergangenheit ausgearbeitet wurden, um eine transparente und effiziente Verwendung sicher zu stellen.

An der Basis, dort, wo Fördergelder zum Einsatz kommen, bei der Finanzierung von Aktivitäten und/oder Stellen, sind die Grundsätze und Einzelheiten dieses Abstimmungsprozesses kaum bekannt. Hier werden vor allem bürokratische Evaluationsverfahren, komplizierte Antragsverfahren und verspätete Auszahlungen mit EU-Förderung assoziiert.

Allerdings wurden aus unseren Erhebungen auch die Grenzen der Wirksamkeit bildungspolitischer Entscheidungen deutlich. Die Rekonstruktion von Wechselwirkungen zwischen Europäischer Bildungs- und Beschäftigungspolitik und der pädagogischen Gestaltung der Übergangsphase zwischen Schule und Beruf, die einem europäischen Einfluss zugeschrieben werden kann, ließ Gestaltungsoptionen und Handlungspotentiale auf allen Handlungsebenen stärker hervortreten als anfangs vermutet.

Sollte zunächst die Entstehungsgeschichte der Ausdifferenzierung der Übergangsförderung in Deutschland, bezogen auf das Konglomerat aller Maßnahmen, die zwischen allgemeinbildender Schule und qualifizierter Erwerbstätigkeit auf die berufliche und soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher gerichtet sind, als Mesoebene rekonstruiert werden, um am Beispiel der Ausdifferenzierung der Maßnahmen der so genannten Benachteiligtenförderung seit 1982 hier Wechselwirkungen aufzuzeigen und *critical incidents* zu identifizieren, an denen sich nationale und europäische Diskurse aufeinander beziehen, so wurde schnell deutlich, dass die Komplexität des Gegenstands eine klare Eingrenzung der Untersuchung nötig machte. Die Rekonstruktion des Fallbeispiels konzentriert sich daher auf die Handlungsebene der Bildungsverwaltung und auf die Fragen, wie im Kontext von ESF-Förderung Strukturen des schleswig-holsteinischen Bildungssystems verändert werden und inwieweit diese Veränderungen als Folge europäischer Bildungs- und Beschäftigungspolitik begriffen werden können.

Als Fallbeispiel wurde das Handlungskonzept Schule-Arbeitswelt (HK) und das Handlungskonzept PLuS – (PLus steht für Praxis, Lebensplanung und Schule, im Folgenden HK+) gewählt, die zum einen in die spezifisch schleswig-holsteinische Geschichte der Benachteiligtenförderung eingebettet sind und zum anderen durch die gezielte Umgestaltung der Steuerungsebene für die nachhaltige, strukturierte Übergangsförderung in Schleswig-Holstein (SH) grundlegend geworden sind.

Dies geschah durch die gezielte Einbindung und Stärkung etablierter Akteure einerseits und die ebenso gezielte Implementierung neuer Steuerungsebenen und Gremien andererseits.

Für die Rekonstruktion der Zusammenhänge zwischen EU und Schleswig-Holstein haben wir mit zehn Schlüsselpersonen Expert_innen-Interviews geführt, die an zentralen Stellen an der Gestaltung der Übergangsförderung und/oder der Verwaltung der ESF-Fördermittel beteiligt sind bzw. waren.

Dieses Working Paper stellt die Ergebnisse dieser Fallstudie in SH zusammen. Der Untersuchungszeitraum konzentriert sich im Wesentlichen auf die laufende und die vorangegangene ESF-Förderperiode, also auf den Zeitraum von 2006 bis 2015. In diesem Zeitraum wurden in Schleswig-Holstein Prozesse angestoßen, die nachhaltig strukturbildend auf die Etablierung eines Übergangssystems wirkten. Der Kristallisationspunkt dafür war die Einführung des Handlungskonzept Schule-Arbeitswelt (HK) in gemeinschaftlicher Verantwortung von Arbeits- und Bildungsministerium. Im Kontext ESF-geförderter Projekte wurden sukzessive die Zuständigkeiten und Verfahren der Berufsorientierung und Übergangsförderung neu geordnet und die Beziehungen zwischen schulischen und außerschulischen Akteuren landesweit neu gerahmt, Institutionalisierungsprozesse vorangetrieben und teilweise in eine Regelförderung überführt.

Das Paper gliedert sich in die folgenden Abschnitte: zunächst werden die relative Bedeutung der ESF-Förderung in Schleswig-Holstein und das aktuelle Verfahren der Konzeption des Operationellen Programms vorgestellt. Danach richtet sich der Fokus auf die Übergangsförderung in SH, mit einem kurzen Hinweis auf deren besondere Geschichte werden die zentralen Akteure präsentiert, die spezifischen Herausforderungen benannt, bevor die beiden Programme Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt und Handlungskonzept PLoS eingehend erläutert werden. Der Fokus liegt dabei stets auf der Frage danach, welche qualitativen politischen Veränderungen durch die Einführung von HK und HK+ veranlasst oder verstärkt wurden. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse der Expert_innenbefragung vorgetragen, die zum einen Einblick geben in die politischen und verwaltungstechnischen Verfahren und Prozesse; zum anderen bilden diese Interviews die Grundlage für die abschließende Reflektion über Aneignungsprozesse in einem bedingungsreichen Möglichkeitsraum.

2. Zum Vorgehen

Das Konzept der Fallstudie orientiert sich am Modell des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995). Dieser zielt auf die Rekonstruktion sozialer Makrophänomene durch eine möglichst breite Erfassung der an der „Bewirkung einer Wirkung“ beteiligten Gegebenheiten und Handlungen korporativer und kollektiver Akteure (vgl. Mayntz 2009, S. 85). Die Rekonstruktion sozialer Makrophänomene, in diesem Fall also die Strukturbildung der Übergangsförderung in SH, identifiziert wechselseitige Abhängigkeiten weniger als Kausalzusammenhänge, sondern als Kausalmechanismen und rekonstruiert die „Zwischenschritte“ (Mayntz 2009, S. 89), über die Ursache und Wirkung miteinander verbunden sind. Aus dieser Perspektive treten sowohl die Historizität als auch die Prozesshaftigkeit von Ereignissen in den Blick. Mayntz weist auf die strukturelle Komplexität sozialer Makrophänomene hin, die in der internen Differenzierung und einem gestuften Aufbau komplexer Sozialsysteme begründet ist.

„Während konkrete Individuen, aber auch größere soziale Aggregate ... als Elemente in verschiedenen übergeordneten sozialen Einheiten ... von dieser Einbindung in ihrem Verhalten beeinflusst (aber nicht determiniert) [werden],... generieren [sie] zugleich Vorgänge auf der jeweils umfassenderen Ebene“ (Mayntz 2002, S. 31).

Im vorliegenden Fall sind als kollektive Akteure sowohl diejenigen Institutionen zu identifizieren, die auf Landesebene an der Beantragung und Verwaltung der ESF-Gelder beteiligt sind, als auch diejenigen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich ESF-Gelder verwenden. Mit engem Fokus auf das Handlungskonzept als zentrales Element der Übergangsgestaltung in SH handelt es sich also um

- das Referat für Aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktförderung und den Europäischen Sozialfonds im Wirtschaftsministerium,
- die Abteilung Arbeitsmarkt- und Strukturförderung der Investitionsbank,
- die Abteilung Allgemeinbildende Schulen und Förderzentren, Referat Sonderpädagogische Förderung, Inklusion und Integration und die Abteilung Berufliche Bildung, Qualitätssicherung, Referat Berufsbildende Schulen im Bildungsministerium

- sowie die frühere Abteilung Arbeitsmarktförderung im Arbeitsministerium.²

Die Ministerien bzw. die entsprechenden jeweils für Übergangsförderung zuständigen Referate können als kollektive Akteure betrachtet werden, da sie für die Planung und Steuerung des institutionellen Handelns der zentralen Bildungsinstitutionen des Landes zuständig sind. Die Positionen dieser kollektiven Akteure lassen sich aus Dokumenten wie Programmen, Berichten, Parlamentsanfragen und Evaluationen rekonstruieren. Als Datenbasis dienen jene Dokumente, die sich auf die Entstehung, Konzeptionalisierung, Implementierung und Evaluation des HK und HK PLuS beziehen. Dies sind beispielsweise ministerielle Berichte, Präsentationsfolien, Protokolle von Landtagsanfragen, sowie verschiedene Evaluationsberichte. Daneben liegen studentische Arbeiten aus einem Lehrforschungsprojekt vor, mit dem 2010 erste Erfahrungen aus Schülerperspektive erhoben wurden.

Ein weiteres zentrales Element der Fallstudie sind die eigenen Erhebungen: Für die Rekonstruktion der Zusammenhänge zwischen EU und SH haben wir mit zehn Schlüsselpersonen Expert_inneninterviews geführt, die an der Gestaltung der Übergangsförderung und/oder der Verwaltung der ESF-Fördermittel beteiligt sind bzw. waren. Nach Meuser/Nagel gilt als Expert_in, „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung“ (Meuser/Nagel, S. 107) übernimmt.

Wenn, wie im Fall der ESF-Förderung und des Europäisierungsprozesses das Handlungsfeld der beteiligten Akteure einem beständigen Wandel unterliegt und in einem komplexen Spannungsfeld divergenter Interessenlagen angesiedelt ist, können Expert_inneninterviews das implizite Wissen der handelnden Akteure, deren „embodied knowledge“ erschließen.

„Wissen in dieser Form, das aus der Vertrautheit mit einem bestimmten Fachgebiet resultiert, ist schwer zugänglich. Durch Experteninterviews können organisationale Regelabläufe („technisches Wissen“) beschrieben werden, Handlungen, Akteurskonstellationen und Interaktionsmodi („Prozesswissen“) beleuchtet und die subjektiven Relevanzen, Sichtweisen und Einschätzungen der beteiligten Akteure („Deutungswissen“) erschlossen werden (vgl. Bogner/Littig/Menz 2005, S. 43 ff., zitiert nach Ioannidou 2004, S. 104 ff.).

2 Im Jahr 2014 hat die Zuständigkeit für die Jugendaufbauwerke und die U-25-Förderung gewechselt. Bis dato lag sie im Arbeitsministerium und war der Arbeitsmarktförderung zugeordnet. 2014 wurde die inhaltliche Zuständigkeit in Bildungsministerium übertragen; die Investitionszuschüsse des Landes an die JAWs werden über die IB-Bank verwaltet.

Expert_innen können Auskunft über institutionelle Regelungen, organisationale Abläufe ebenso wie über ihre Handlungsorientierungen und –ressourcen geben. Ioannidou unterstreicht zudem die Relevanz des Expertenwissens, denn „der Experte besitzt die Möglichkeit zur (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen“ (Ioannidou 2004, S. 106).

Entsprechend wurden die Interviewpartner_innen danach ausgewählt, inwieweit sie in die Entstehung von HK und HK+ an verantwortlicher Stelle eingebunden waren, und (2) inwieweit sie – in diesem Zusammenhang – mit der ESF-Förderung befasst waren. Ziel der Expert_inneninterviews war es, Fachwissen zu erschließen, sowohl über die Verfahren und Prozesse der ESF-Förderung als auch über die Entstehungsgeschichte des HK. Der Fokus lag dabei auf der Steuerungsebene. Ziel war es, zu rekonstruieren, wie ESF-Fördermittel auf Landesebene politisch genutzt werden, inwieweit die Beanspruchung von ESF-Förderung sich auf die Gestaltung der Übergangsförderung auswirkt. Dabei war zum einen das Fachwissen der Expert_innen gefragt, um die notwendigen Informationen über Verfahren, Beteiligte, Vorgaben und Abläufe der ESF-Förderung im Kontext der Erarbeitung eines Operationellen Programms in Erfahrung zu bringen; zum anderen war das Deutungswissen der Befragten von Interesse, um die Spannungsfelder zu identifizieren, die das Handlungsfeld der ESF-Förderung kennzeichnen und um zu rekonstruieren, auf welche Art sie den Gestaltungsrahmen der Akteure mit prägen.

Die Auswahl der befragten Expert_innen orientierte sich dabei an den folgenden Kriterien:

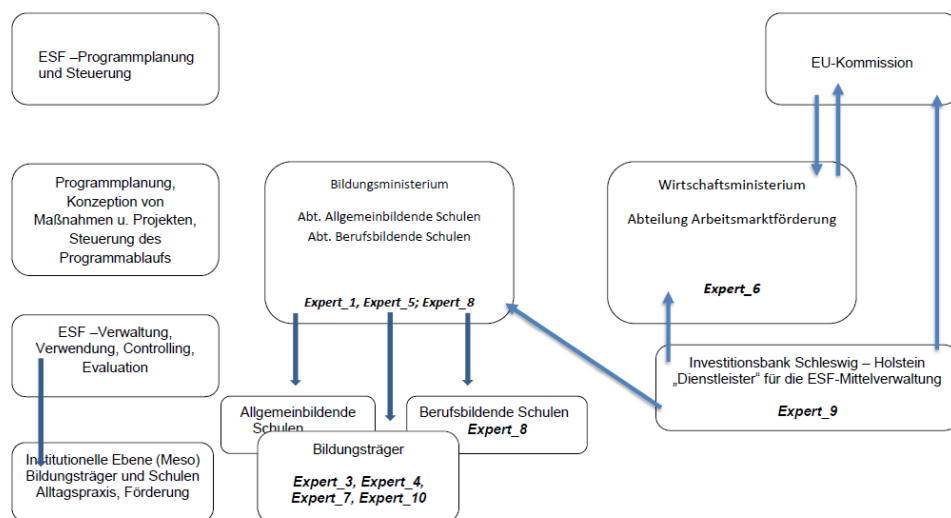
- Es sollten möglichst alle für die Übergangsförderung maßgeblichen kollektiven Akteure in die Untersuchung einbezogen werden.
- Sie sollten eine Institution repräsentieren, die für die Verwendung bzw. Verwaltung von ESF-Mitteln zentral ist.
- Sie sollten einen Zeitraum von mehreren Förderperioden überblicken können.
- Sie sollten unterschiedliche Handlungsperspektiven repräsentieren.

Insgesamt wurden zehn Expert_innen befragt. Diese relativ kleine Stichprobe steht gleichwohl für eine theoretische Sättigung, da die ausgewählten Interviewpartner_innen praktisch alle in Frage kommenden Personen repräsentieren, die an der Konzepterstellung und Einführung des Handlungskonzepts sowie der Weiterführung als Handlungskonzept+ mitwirkten und bereit waren, mit uns zu sprechen. Die interviewten Personen waren Funktionsträger innerhalb ihres institutionellen Kontextes und verfügten über einen privilegierten Zugang zu Informationen. Sie

trugen in ihrem jeweiligen institutionellen Zusammenhang maßgebliche Verantwortung für die Konzeption, Einführung und Umsetzung des HK und HK+ als Teil des Operationellen Programms in der 7. und 8. ESF-Förderperiode.

Die Auswahl der Expert_innen in ihrer jeweiligen Beziehung zur ESF-Förderung und in ihrem Verhältnis untereinander ist in der folgenden Grafik dargestellt.

Abbildung 1: Erhebungsdesign



Quelle: Eigene Darstellung

Obwohl die ausgewählten Expert_innen dabei jeweils einen der o. g. kollektiven Akteure repräsentieren, lassen sich die Interviews nicht ohne Weiteres als deren Ausdrucksformen interpretieren, denn sie geben stets auch die individuellen Einschätzungen der interviewten Personen und deren subjektive Perspektive mit wieder.

Die Interviews erschließen somit zum einen die spezifischen Kenntnisse der Expert_innen, deren Insiderwissen über die komplexen Zusammenhänge der ESF-Förderung auf Landesebene, zu denen bislang kaum Fachliteratur vorliegt. Zum zweiten sprechen die Befragten als Vertreter_innen ihrer jeweiligen Institution. Ihre Aussagen bringen die spezifische landespolitische Ausgestaltung von Übergangsförderung mit zum Ausdruck. Gleichzeitig enthalten sie drittens stets auch subjektive Deutungen, die vor dem Hintergrund der je individuellen Berufsbiografie zu lesen und zu verstehen sind. Dabei werden sowohl Dauer als auch Ausbildung relevant. Die Deutungsmuster von Wirtschaftswissenschaft-

lern unterscheiden sich von denen der Sonderpädagog_innen; Berufserfahrungen, die mehrere ESF-Förderperioden umfassen ermöglichen einen reflektierenden Vergleich von Veränderungen in der Förderpraxis. So repräsentieren die ausgewählten Expert_innen bestimmte Institutionen, die in ihrem Zusammenwirken maßgeblich an der Strukturbildung des Übergangssystems beteiligt sind, und können insofern als Repräsentanten kollektiver Akteure befragt und betrachtet werden. Gleichwohl wird deutlich, dass in ihren Handlungen institutionelle Logiken in Einklang gebracht werden mit individuellen Orientierungen ebenso wie mit ggf. konfligierenden Logiken weiterer institutioneller Akteure. Insofern lassen sich die rekonstruierten Prozesse der Gestaltung des Übergangssystems immer auch als individuelle Aushandlungs- und Gestaltungsprozessen verstehen.

Die verschiedenen Perspektiven, aus denen die Befragten sprechen, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Abbildung 2: Übersicht der Expert_inneninterviews

Befragte	kollektiver Akteur	Zuständigkeit	Expertise	Zeitraum
Expert_1	Arbeitsministerium/ Bildungsministerium	Erarbeitung des HK in enger Kooperation mit Bildungsträgern/JAW-Verbund	Entwicklung HK	10 Jahre
Expert_2	externe Beratung	Weiterbildung, Systemqualifizierung/ Qualitätssicherung	Pädagogische Entwicklung Ü-Fö SH	15 Jahre
Expert_3	Geschäftsführung Träger 1	Geschäftsführung, Maßnahmenakquise, HK	institutioneller Wandel JAW	seit 1980
Expert_4	Bundesprogramm/ Ausführung	individuelles Coaching bei einer Kompetenzagentur	Umsetzung Kompetenzagenturen; Coaching als Konzept	10 Jahre
Expert_5	Bildungsministerium I	Abteilung sonderpädagogische Förderung	Strukturelle Ordnung Ü-Fö	5 Jahre
Expert_6	ESF-Verwaltungsbehörde	Abstimmung u. Erarbeitung Operationelles Programm	Erstellung und Verwaltung OP	1,5 Jahre
Expert_7	Geschäftsführung Träger 2	Träger im HK	JAW u ESF	

Expert_8	Bildungsministerium II/Berufsbildende Schule	Koordinator FÖN, Erarbeitung HK	Entwicklung HK	12 Jahre
Expert_9	ESF-Bescheinigungsbehörde	Verwaltung, Beantragung, Abrechnung, Monitoring des Operationellen Programm	Erstellung u. Durchführung OP	12 Jahre
Expert_10	Geschäftsführung Träger 3	Träger im HK	institutioneller Wandel JAW; HK	12 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung

Auch wenn sich das Untersuchungsdesign am Modell des akteur-zentrierten Interaktionismus orientiert, ist zu betonen, dass aufgrund des vergleichsweise kleinen Samples die Positionen der kollektiven Akteure – hier der Ministerien, der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde – nur bedingt rekonstruiert werden können. Das Bedingungsgeflecht, in das (bildungs-)politische Entscheidungen auf Landesebene eingelagert sind, kann nicht vollständig ausgeleuchtet werden. Ausdrücklich wird hier auf eine systematische Rückbindung an die landespolitischen Mehrheitsverhältnisse verzichtet. Die Untersuchung beschränkt sich auf den Bereich des Übergangssystems und nutzt hier das HK als Fallbeispiel, an dem sich die Prozesse und Problematiken, die mit einer europäischen Förderung im Bildungsbereich verbunden sind, exemplarisch aufzeigen lassen.

3. Der ESF in Schleswig-Holstein

Seit 1988 und damit seit Beginn der systematischen EU-Strukturpolitik werden in SH ESF-Mittel für die Landesarbeitsmarktpolitik eingesetzt (Jansen 2011).³ Dies geschieht im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Programme, die von dem entsprechenden Ressort im Wirtschaftsministerium konzipiert und verwaltet werden. Dabei spiegelt die Geschichte der Landesarbeitsmarktpolitik die Meilensteine der Entwicklung der europäischen Strukturförderung wieder. Es gibt deutliche Parallelen, die zeigen, wie die Fördermöglichkeiten vom Land genutzt wurden, indem sowohl die inhaltliche Fokussierung auf Jugendliche als Zielgruppe nachvollzogen wurde, als auch die Ausdifferenzierung der Verwaltungsvorgabe organisatorisch umgesetzt wurde.

Die entsprechende Abteilung im Wirtschaftsministerium war dabei bis 2014 nicht nur für die Erfolgskontrolle der Arbeitsmarktförderungsprogramme, sondern auch für die Jugendaufbauwerke (JAW) zuständig, die in Schleswig-Holstein historisch eine zentrale Bedeutung für die berufliche Integration von Jugendlichen hatten (vgl. S. 31ff). Jugendarbeitslosigkeit war auf diese Weise direkt und indirekt stets als Teil der Arbeitsmarktpolitik ministeriell verortet.

Als 1993/94 auf EU-Ebene, markiert durch das Delors-Papier (1993) der sogenannte Luxemburg-Prozess zur Implementierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS, 1997) angestoßen wurde (vgl. Weishaupt 2011, S. 183), wurden „innovative Projekte im Bildungsbereich“, „Berufliche Bildung und Beratung“ und „Ausbau und Verbesserung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung“ in die Liste der durch den ESF förderfähigen Maßnahmen aufgenommen (vgl. Koursovitis 2009, 96). Diese Periode wird durch den Wandel von der reaktiven zur präventiven Arbeitsförderungs politik markiert (vgl. Weishaupt 2011). Der Fokus europäischer Strukturförderung lag fortan auf der För-

3 Das für Arbeitsmarktpolitik zuständige Ressort wurde in der Vergangenheit häufig wechselnden Ministerien zugeordnet wurde und deshalb in einem Experteninterview als „Wanderpokal“ bezeichnet (2001 Sozialministerium, ab 2003 während der Legislaturperiode Wechsel ins Wirtschaftsministerium, 2005 Wechsel zu Justiz, Arbeit, Europa; 2009 nach vorgezogenen Wahlen CDU-Regierung wieder Sozialministerium, 2012 nach Landtagswahl Wirtschaftsministerium, vgl. Expert-1).

derung von Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit, die Zielgruppe der unter-25jährigen gewann immer mehr an Bedeutung.

Auch in SH begann 1994 die Geschichte der ESF-Förderung im Bildungsbereich. In der Förderperiode 1994–2000 sei erstmalig *„ein ESF-Projekt im Bildungsbereich umgesetzt, vorher war der ESF eigentlich nicht relevant für den Bereich Bildung“* (Expert-8)⁴. In der folgenden Förderperiode (2000–2006) wurden die ESF-Ziele weiter modifiziert. Unabhängig von einer regionalen Bindung wurde nun die „Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme“ unterstützt (vgl. Koursovitis 2009, S. 131). Gleichzeitig wurden in SH erstmals alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente unter dem Dach des Programms Arbeit für Schleswig-Holstein 2000 (ASH 2000) gebündelt. „ASH Jugendliche“ war dabei eins von sechs Handlungsfeldern, das mit dem Ziel, Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren und qualifizierte Ausbildung zu ermöglichen alle Maßnahmen umfasste, die sich speziell an Jugendliche richteten. Dies umfasste im Einzelnen die folgenden Programmpunkte:

- „Ausbildungsberechtigten in kleinen und mittleren Unternehmen wurde ein Zuschuss zu den Kosten der Ausbildung für die Bereitstellung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze gewährt (ASH J 1).
- Mit Hilfe der Förderung von Trainingsmaßnahmen sollten junge, nicht berufsreife Menschen Grundqualifikationen erwerben, die die Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung unterstützen (ASH J 2).
- Des Weiteren beteiligte sich das Land an den Lehrgangskosten der von den Handwerksbetrieben finanzierten überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung (ASH J 3).
- Gefördert wurden Maßnahmen der Berufsvorbereitung und der beruflichen Qualifizierung für jugendliche und heranwachsende Strafgefangene während des Strafvollzugs (ASH J 4).
- Für Sprachlehrgänge gab es dann einen Zuschuss, wenn der Ausbau sprachlicher und sozialer Kompetenzen von Jugendlichen mit nicht deutscher Muttersprache gefördert wurde, um einen erfolgreichen Schulabschluss oder die Aufnahme einer Berufsausbildung zu ermöglichen (ASH J 5).
- Im Rahmen von ASH J 6 wurden regionale Ausbildungsbetreuerinnen und Ausbildungsbetreuer für die Beratung und Betreuung benachteiligter Jugendlicher gefördert.
- FÖN (ASH J 7) hatte zum Ziel, Fördernetzwerke zwischen den beteiligten Institutionen zu bilden, mit deren Hilfe regionale schulische Projekte während der Übergangsphase von der allgemeinbildenden Schule in die berufliche Bildung entstehen“ (ASH 2000, S. 2).

Dieses Programm wurde im Wirtschaftsministerium konzipiert und verwaltet. Die Zuständigkeit für die Umsetzung der einzelnen Programm-

⁴ Die Zitate aus den Expert_inneninterviews sind in Rechtschreibung und Grammatik angepasst und im Fließtext kursiv gesetzt.

punkte hingegen fiel in andere Ressorts. Der im Arbeitsmarktprogramm ASH 2000 in der Förderperiode 2000–2006 hier als ASH J7 aufgeführte Förderschwerpunkt zielte mit dem Projekt FÖN (Fördernetzwerke zur Integration benachteiligter Jugendlicher in die berufliche Bildung) auf die Vernetzung von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und war im Bildungsministerium angesiedelt. Im Experteninterview wird diese Periode als sukzessive Entwicklung dargestellt:

„In dieser ... Förderphase von '94 bis 2000 war der Schwerpunkt, in den einzelnen Kreisen hier in Schleswig-Holstein und in den kreisfreien Städten solche Fördernetzwerke zu installieren, also eine regionale Vernetzung herzustellen, und zwar immer in der Kommunikation zwischen den beruflichen Schulen und den allgemeinbildenden Schulen; auszuprobieren, was sind Gelingensfaktoren um den Übergang von der Allgemeinbildung in die Berufliche Bildung und Ausbildung zu verbessern. Da haben [wir] ungefähr hundertfünfzig Projekte gemacht. ... Und diese hundertfünfzig Projekte führten in der nächsten Förderperiode von 2000 bis 2006 in eine sogenannte Verdichtung. Wir haben das ausgewertet und haben geguckt was war erfolgreich, um dann damit weiter zu arbeiten und ein Aspekt war tatsächlich, die Berufsorientierung zu verbessern. Ein zweiter Aspekt, den wir dann auch mit in diese nächste Antragsperiode eingebracht haben war, von den Kompetenzen der jungen Menschen auszugehen. Und daraus hatten wir dann diese Kompetenzfeststellungsverfahren, die später im Handlungskonzept ein wesentlicher Bestandteil waren, als ein Instrument entwickelt“ (Expert-8).⁵

Damit wurde unmittelbar die Übergangsproblematik bearbeitet und erste Ansätze für eine systematisierte Übergangsförderung entwickelt. Dies geschah in Bezug auf die beteiligten Schulen und Schularten. Die Regie lag beim IQ SH, dem Institut für Qualitätsentwicklung an den Schulen in SH und fiel damit in die Zuständigkeit des Bildungsministeriums.

Weil ESF-Gelder für zusätzliche und innovative Projekte vorgesehen sind und keine Regelförderung ersetzen dürfen, bieten sie sich für die Bearbeitung dieser Schnittstelle geradezu an. Die institutionellen Grenzen zwischen den beiden Schularten markieren eine Zuständigkeitslücke. So zielten die ESF-Projekte im Bereich Bildung – die als Arbeitsmarktförderung für Jugendliche beantragt und verwaltet wurden – auf die Bearbeitung dieser Schnittstelle. Gleichzeitig war im Arbeitsministerium weiterhin eine Abteilung für die Jugendaufbauwerke zuständig. Es gab einen interministeriellen Arbeitskreis (IMAG), der aber nur unregelmäßig zusammen kam.

In der folgenden ESF-Periode 2007–2013 wurden im Nachfolgeprogramm „Zukunftsprogramm Arbeit“ unter dem Ziel der Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit die Förderschwerpunkte modifiziert: weiterhin

⁵ Die Originaltranskripte liegen als Quellen vor. In diesem Text wurden sie zur besseren Lesbarkeit an die Regeln der Rechtschreibung und Grammatik angepasst.

blieben die Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze (B1), die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung (B2), die regionale Ausbildungsbetreuung (B4), Trainingsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integrationschancen (B6) und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für jugendliche Strafgefangene (B7) im Programm. Neu aufgenommen wurden die Förderschwerpunkte Ausbildungsplatzakquisiteure (B3), transnationale Vorhaben (B8) und das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt (B5). Letzteres diente als Rahmen für die nachhaltige Etablierung von Übergangsstrukturen im Land und wurde daher für die vertiefende Fallstudie ausgewählt.

In der aktuellen Förderperiode (2014–2020) wurde die Architektur des ESF-Programms erneut verändert. Die Instrumente zur Übergangsförderung finden sich nun in der Prioritätsachse C unter der Überschrift „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen“. Die jeweiligen Programmziele sind allgemeiner gefasst und beinhalten nur noch fünf Punkte. Regionale Ausbildungsbetreuung und überbetriebliche Lehrlingsunterweisung wurden beibehalten; Weiterbildungsbonus und die Förderung von Produktionsschulen wurden neu in die ESF-Förderung aufgenommen und an die erste Stelle trat nun das Handlungskonzept PLuS – PLus steht für Praxis, Lebensplanung und Schule –, eine überarbeitete Fortschreibung des Handlungskonzepts.

Aus den folgenden Grafiken wird dabei deutlich, wie die Programmplanung auf Landesebene die Struktur der EU-Programme widerspiegelt. Mit der Verabschiedung der EU 2020-Strategie sollen alle EU-Förderaktivitäten deren Zielen zugeordnet werden, die sich wiederum unmittelbar in der Architektur des Landesarbeitsmarktprogramms wieder finden. Die strategischen Ziele Bildung, Armutsbekämpfung und Beschäftigung werden in thematische Ziele übersetzt, nach denen ESF-Förderung strukturiert werden soll:

Abbildung 3: ESF und EU 2020-Strategie



Quelle: Tretbar-Endres, M., Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie, Landesprogramm Arbeit, Präsentation der Informationsveranstaltung Förderprogramme in Ostholstein, 28. Oktober 2014 – Oldenburg in Holstein

Abbildung 4: Die Architektur des „Landesprogramm Arbeit“



Quelle: Landesprogramm Arbeit Schleswig-Holstein: Die ESF Förderperiode 2014–2020. Die Architektur des Landesprogramms Arbeit, 2015. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeit/Downloads/Uebersicht_Architektur.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Stand Januar 2017.

Abbildung 5: Thematische Ziele der ESF-Förderung



Quelle: Landesprogramm Arbeit Schleswig-Holstein: Die ESF Förderperiode 2014–2020. Thematische Ziele. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeit/Downloads/Uebersicht_Architektur.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Stand Januar 2017.

Obwohl die Konstruktion der Landesförderprogramme von ASH 2000 bis zum Zukunftsprogramm Arbeit unmittelbar die Struktur der ESF-Förderpolitik und deren Argumentationslogik widerspiegelt, ist die inhaltliche Schwerpunktsetzung in die Verantwortung des Landes gelegt. Wie im Interview festgestellt wird:

„Bei den Inhalten war das Land relativ frei. Insbesondere auch beim Handlungskonzept ‚Schule-Arbeitswelt‘, das war eine politische Festsetzung, die hier aus dem Land herauskam, weil man diese Notwendigkeit gesehen hat.“ (Expert-9).

Programmplanung und Partnerschaftsprinzip

Während bis 2006 die Verteilung der ESF-Mittel über den Bund erfolgte, müssen seit den letzten beiden Förderperioden im Zuge der Regionalisierung der EU-Förderung die Bundesländer jeweils eigene Operationelle Programme aufstellen und mit der Kommission verhandeln (vgl. Expert-9). Dieser Prozess liegt in der Verantwortung der so genannten Verwaltungsbehörde, in diesem Fall handelt es sich um eine Abteilung des Wirtschaftsministeriums. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Fördermaßnahmen haben die fachlich zuständigen Ministerien relativ freie Hand. Die Vorgaben durch die ESF-Verordnung beziehen sich auf die

Verfahren der Programmerstellung und der Mittelverwaltung. Dadurch soll aus der Perspektive der EU der zielgerichtete und effektive Einsatz der Fördergelder abgesichert werden. In den Programmplanungsverfahren werden dabei als Partnerschaftsprinzip Anforderungen an Beteiligungsverfahren formuliert. Sie legen u. a. fest, dass in die Erarbeitung des Operationellen Programms alle wesentlichen Stakeholder einzubeziehen sind.⁶

„Die Entscheidung der Länder, auch wenn sie Vertragspartner der Kommission sind, fußen auf einer breiten Einbindung der Sozialpartner. ... in der Verordnung ist ganz genau festgelegt, wer in diesen Begleitausschuss einzubinden ist ... Gewerkschaft, Unternehmensverbände, Kammern und alles, was da so Drumherum ist. Das hat das Land zu organisieren, das Land hat bei der Entwicklung des OPs möglichst einen breiten politischen Konsens herzustellen“ (Expert-9).

Die Formulierung des Operationellen Programms erfolgt auf der Basis einer Analyse der speziellen Handlungserfordernisse, die aus einer sozioökonomischen Stärken-Schwäche-Analyse abgeleitet werden. Bei der Ausformulierung der Handlungsansätze wurden die Stellungnahme der Kommissionsstellen und die Maßgaben der Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU-Kommission sowie die länderspezifischen Empfehlungen des Rates berücksichtigt (Operationelles ESF-Programm Schleswig-Holstein 2014 bis 2020, S. 2). Die dem thematischen Ziel 10 „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen“ zugeordneten Handlungserfordernisse, denen das HK+ zugeordnet ist, beziehen sich auf die in der EU-2020-Strategie verabschiedeten Zielzahlen. In unserem Kontext relevant ist

„die Reduzierung des Anteils junger Menschen, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befinden und über keinen Abschluss des Sekundarbereichs II verfügen. Dieser soll nach den Kernzielen der EU-2020-Strategie unter 10 Prozent liegen. Während im Jahr 2013

6 Für die aktuelle Förderperiode 2014 – 2020 sind diese im Operationellen Programm dokumentiert: Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Flensburg, Kiel und Lübeck; Bundesagentur für Arbeit – Regionaldirektion Nord; Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) Landesverband Schleswig-Holstein; DGB Bezirk Nord; Frauennetzwerk zur Arbeitssituation e. V.; Handwerkskammern Lübeck und Flensburg; Investitionsbank Schleswig-Holstein; Jobcenter SH; Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V. SH; Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände SH; Netzwerkkoordination Land in Sich! Arbeit für Flüchtlinge in SH; Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie; Vereinigung Unternehmensverbände in HH und SH e. V.; Wirtschaftsakademie SH und WTSH – Wirtschaftsförderung und Technologietransfer SH GmbH.

dieser Wert für Deutschland bei 9,9 Prozent lag, blieb SH mit 10,2 Prozent noch darüber.“ (ebd., S. 10)

Der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss liegt mit 7,0 Prozent in SH über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 6,5 Prozent.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Prioritätsachse C und des darin wiederum prioritär platzierten HK+ kooperierte das Wirtschaftsministerium mit den entsprechenden Abteilungen des Bildungs- und des Arbeitsministeriums. Die Formulierungen orientierten sich dabei eng an den vorgegebenen Kennziffern und Zielen. So wurde beispielsweise der präventive Charakter des HK+ besonders hervorgehoben.

Geteilte Mittelverwaltung

Das Wechselspiel von Freiheit und Zwang, Kontrolle und Autonomie, in das Land und EU durch die ESF-Förderung verstrickt sind, hat eine weitere Dimension. Um eine sachgerechte Mittelverwendung zu sichern, schreibt die Kommission entsprechende Kontroll- und Prüfverfahren vor und verlangt seit 2006, dass diese von getrennten Institutionen durchgeführt werden. Im Rahmen einer „geteilten Mittelverwaltung“ wird diese Verantwortung auf die Zuwendungsempfänger selbst übertragen.

„Dieses Verwaltungs- und Kontrollsystem ist von Schleswig-Holstein mit zu organisieren. Wir legen der Kommission dar, wie wir dieses Programm abwickeln, mit welchem Personalbestand – wie ist die Qualifikation der Mitarbeiter im Referat, wer prüft das Ganze, wer wickelt die Zuwendung ab, wer kontrolliert die Zuwendungszwecke, die Verwendungsnachweise. Das ist ein umfangreiches Papier, in dem beschrieben ist, wer mit der Abwicklung in Schleswig-Holstein zu tun hat, also die Verwaltungsbehörde, die Prüfbehörde, die bescheinigende Stelle, dann gibt es die Investitionsbank, die das ganze technische Abwickeln erledigt. Das müssen wir der Kommission darlegen, die Kommission prüft dann, und benennt uns oder designiert uns, so nennt sich das. Und dann erst können wir Zahlungsanträge stellen“ (Expert-6).

Als Dienstleister für die Verwaltung des OP und die Verwendung der Mittel wurde vom Land die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB SH) beauftragt. Hier werden von den einzelnen Zuwendungsempfängern auf Projektebene Anträge auf Bezuschussung gestellt und Verwendungsnachweise geprüft. Werden die Verwaltungsvorschriften der ESF-Verordnungen nicht befolgt, so droht der Mittelentzug. Die IB SH fungiert dabei als Schnittstelle zwischen Zuwendungsempfängern im Land, inhaltlichen Programmverantwortlichen in den Ministerien und der EU-Kommission. Ihre Vertreter_innen sind sowohl in die konzeptionelle Er-

arbeitung des OP eingebunden, als auch mit dessen Ausführung und Monitoring beauftragt. Auf diese Art werden politische Ebene und ausführende Ebene voneinander getrennt.

„Wir [IB SH] haben hier eine Dienstleistungsfunktion gegenüber dem Land. Die Verantwortung für das Programm, für die Programmerstellung und auch für die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Richtlinien, die liegt ganz eindeutig in den Ministerien. Das ist letztendlich eine politische Vorgabe, die können wir gar nicht ausfüllen.“ (Expert-9).

Im Wirtschaftsministerium liegt hingegen die Gesamtverantwortung für alle Strukturfondsfördermittel, die das Land erhält. Mit Blick auf den ESF wird diese Struktur folgendermaßen beschrieben:

„Wir haben die Verwaltungsbehörde, das sind wir [Wirtschaftsministerium]. Wir haben sogenannte Aktionsverantwortliche ... Die machen die Ausschreibungen, die machen die Bescheide mit der IB [Investitions-Bank] zusammen, und die steuern die Aktionen.“ (Expert-6).

Die Evaluations-, Prüf- und Monitoringverfahren werden von allen Beteiligten immer wieder kritisch thematisiert. In diesem Zusammenhang wird von „absurdem Theater“ (Expert-6) gesprochen oder es wird festgestellt, dass der Aufwand für diese Verfahren „kaum noch handelbar“ sei (Expert-9). Wenn Verwaltungs- und Kontrollverfahren über die Jahre von Förderperiode zu Förderperiode zunehmend ausgeweitet und ausdifferenziert wurden, so zeigt sich das auch in der Ausdifferenzierung der an der ESF-Förderung unmittelbar beteiligten Institutionen:

„Wir [IB SH] sind derzeit hier mit 16 Personen tätig und als ich angefangen habe, waren wir sechs Personen. Es ist deutlich aufwendiger geworden. Wir haben früher vier Leute für die Antragsbearbeitung gehabt und einen, der Verwendungsnachweise geprüft hat. Wir haben jetzt eine Person, die Anträge bearbeitet und wir haben zehn Personen, die Verwendungsnachweise prüfen. Das hat sich also völlig umgekehrt. Diese Kleinteiligkeit der Mittel, der Prüfung der Mittelverwendung ist also schon ganz immens geworden. Das ganze System um die Strukturfonds hat sich immer weiter ausgeweitet. Es gibt hier im Land eine Verwaltungsbehörde, es gibt eine Prüfbehörde, es gibt eine Bescheinigungsbehörde und wir als Dienstleister nennen uns zwischengeschaltete Stelle. Also schon mal vier Institutionen, die innerhalb des Landes tätig sind. Es gibt dann auf Ebene Brüssels sogenannte Desk-Officer, die zuständig sind für einzelne Länder, die dann also unmittelbar die Gespräche und Kontakte mit den Ländern führen. Es gibt eine europäische Finanzkontrolle, es gibt einen europäischen Rechnungshof, die sich auch ihre Prüfrechte einräumen lassen“ (Expert-9).

Dabei bleibt für die Zuwendungsempfänger immer eine Unsicherheit darüber, ob die Mittel bewilligt und die bewilligten Mittel in voller Höhe ausgezahlt werden. Dies hängt davon ab, inwieweit „messbare Ziele“ er-

reicht wurden, aber auch davon, wie genau die Verwaltungsvorschriften umgesetzt wurden. Denn

„es ist kein gesetzlicher Auftrag. Das was hier an Projekten gefördert wird, sind ja freiwillige Leistungen des Landes und es sind teilweise Projekte, die es in dieser Form in anderen Bundesländern nicht gibt“ (Expert-9).

Den rechtlichen Rahmen setzt das Zuwendungsrecht, das sich insofern vom Vertragsrecht unterscheidet, als mit Zuwendungen kein Leistungstausch verabredet und somit auch kein rechtsverbindlicher Anspruch auf Förderung verbunden ist. Zuwendungen bleiben freiwillige Leistungen. Dies führt zu einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis.

„Mit dem Zuwendungsrecht bewege ich mich in diesem Bereich nicht als gleichberechtigter Partner zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger, sondern dort sind sie quasi immer Bittsteller, die immer so in der Hoffnung sind, hoffentlich bekomme ich das, was mir mal bewilligt wurde, ... es gibt also immer eine Unsicherheit beim Träger, bekomme ich eigentlich das, was ich ursprünglich mal geplant habe“ (Expert-9).

Wenn beispielsweise die Fehlerquote bei den Abrechnungen über zwei Prozent läge, führe das zu einem Zahlungsstopp (vgl. Expert-9). In Schleswig-Holstein sei es dazu in der Vergangenheit allerdings noch nie gekommen, denn „*wir sind gut*“ (Expert-9).

„Vielleicht sind wir da eben auch sehr genau. Letztendlich leiden darunter natürlich auch die Träger, weil wir versuchen schon ein Stückchen die Prüfung vorwegzunehmen, die eben auch ein externer Prüfer machen würde und dadurch haben wir eigentlich sehr geringe Fehlerquoten und wir haben noch nie Probleme gehabt mit der Kommission“ (Expert-9).

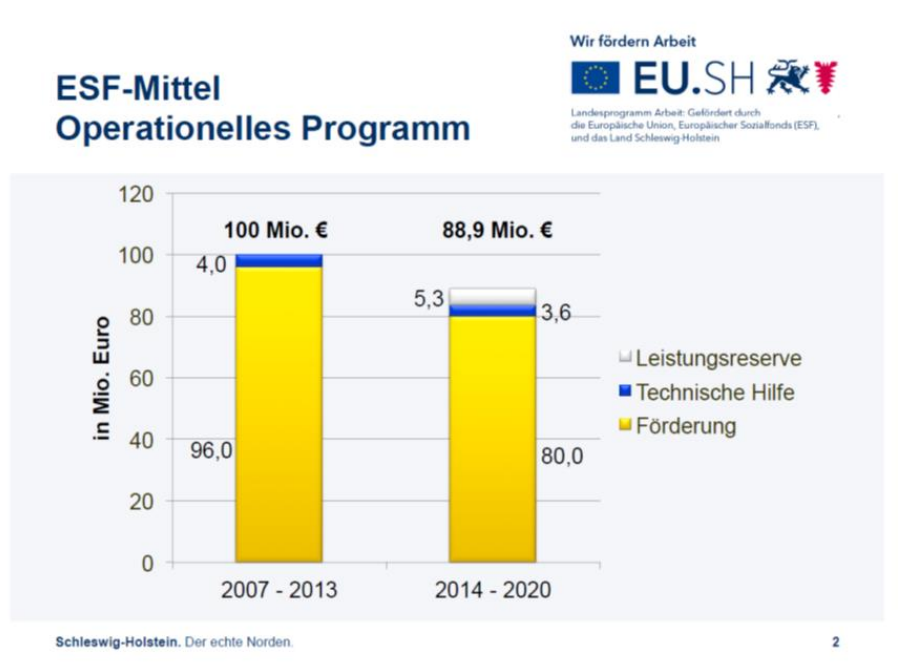
In der aktuellen Förderperiode enthält die Vereinbarung über die ESF-Förderung, das Operationelle Programm, noch einen weiteren Unsicherheitsfaktor: über eine zusätzliche Leistungsvereinbarung wird das Land, bzw. die Vertreter_innen der ESF-verwaltenden Behörden, zusätzlich in die Verantwortung für die geteilte Mittelverwaltung eingebunden.

„Wir haben dieses Mal erstmals einen sogenannten Leistungsrahmen, d. h. wenn wir unsere Zahlen erreichen und übererfüllen, kriegen wir noch mal zusätzliches Geld. Zum Ende der Periode, 2018/19, kriegen wir noch mal, sechs oder sieben Millionen, die obendrauf kommen, praktisch für Wohlfühlen ... Das ist neu! Wenn wir gute Arbeit machen, gibt's noch mal was drauf. Sogenannter Leistungsrahmen. Deswegen ist auch alles das, was wir an Teilnehmerdaten erfassen, immer auch im Hinblick auf diese Leistungsreserve finanzwirksam! Also, früher konnte man sagen: Ziele nicht erreicht, tut uns leid, hat sich eben ergeben – Arbeitslosigkeit hat sich geändert, wirtschaftliche Lage war

nicht so, wir waren zu ambitioniert mit unseren Zielen. Aber heute wird das immer gleich finanzwirksam im Hinblick auf diesen Leistungsrahmen“ (Expert-6).

Der wachsende Verwaltungsaufwand lässt ich allerdings nicht mit Zahlen belegen. Abbildung 6 zeigt wie der Verwaltungsanteil (technische Hilfen) stabil bei 4 % bleibt, obwohl die Förderung insgesamt zurückgeht.

Abbildung 6: ESF-Mittel Operationelles Programm



Quelle: Martin Tretbar-Endres, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie: Landesprogramm Arbeit, Präsentation auf der Informationsveranstaltung Förderprogramme in Ostholstein, am 28. 10. 2014 in Oldenburg/Holstein, Folie 3.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach Aufwand und Ertrag der ESF-Förderung, die von den Befragten recht unterschiedlich eingeschätzt wird. Aus der Perspektive des Bildungsministeriums werden die kontinuierlich angewachsenen ESF-Mittel, die in die Gestaltung der Übergangsförderung fließen, als Erfolg angesehen und als Anerkennung interpretiert:

„Wir haben das erste Mal angefangen, ich glaube, mit fünfhunderttausend ECU, kriegten dann aber schon eine Aufstockung in der ersten Förderperiode, in der zweiten Förderperiode wollten wir eine Million ECU haben, ... kriegten dann auf einmal 3,6 Millionen Euro. Also ist sozusagen auch vom ESF anerkannt worden, und am Ende war es dann so, dass wir 25,4 Millionen kriegten. ... So haben wir uns in der Förderung systematisch

hochgeschaukelt, aber wir haben eben auch den Teilnehmerkreis dann entsprechend immer vergrößert“ (Expert-8).

Aus der Metaperspektive derjenigen, die für das gesamte OP mit verantwortlich sind, relativiert sich die Höhe der Förderung:

„Wir sprechen für einen Zeitraum von sieben Jahren über 80 Millionen und das ist auch für Schleswig-Holstein dann letztendlich nicht so ein relevanter Betrag“ (Expert-9).

Zusammenfassung: ESF-Förderung des schleswig-holsteinischen Übergangssystems

Zusammenfassend lässt sich festhalten: seit 1994 sind in Schleswig-Holstein ESF-Mittel in die Förderung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Beruf geflossen. Die strukturelle Ordnung der Übergangsförderung in SH wurde im Rahmen von ESF-geförderten Projekten vorangetrieben. Dabei lässt sich eine kontinuierliche Wachstumsentwicklung nachzeichnen. Da die Allokation der ESF-Mittel stets eine Kofinanzierung in annähernd gleicher Höhe mit sich zieht, lässt sich aus dieser Schwerpunktsetzung schließen, dass der Ausbau der Übergangsförderung landespolitisch eine hohe Priorität hat.

Die in Folge der Finanzkrise eingeführten Instrumente, mit denen eine transparente und effiziente Verwendung der Strukturfondsmittel sichergestellt werden soll, führten auf Landesebene entsprechend zur Einrichtung bzw. Ernennung zusätzlicher Verwaltungsinstitutionen, wie der Verwaltungs-, Prüf- und Bescheinigungsbehörde. Während die Verwaltungsbehörde als Abteilung im Wirtschaftsministerium angesiedelt ist, fungiert die Investitionsbank SH als Bescheinigungsbehörde, während die Prüfbehörde aus zusätzlichen Beamten besteht, die direkt der Kommission unterstellt sind. Im Rahmen einer solchen Art der „geteilten Mittelverwaltung“ werden Vorgaben und Kontrollfunktionen an das Land weitergegeben.

Während die Erarbeitung und Ausformulierung des OP den Vorgaben der ESF-Verordnung folgt, wird die inhaltliche Ausgestaltung dieser Vorgaben auf die landesspezifischen Erfordernisse bezogen. Die EU-2020-Strategie einerseits und die ESF-Verordnungen andererseits fungieren dabei als formaler Rahmen, die Zielvorgaben formulieren und kontrollieren; die inhaltliche Ausgestaltung dieses Rahmens hingegen vollzieht sich in Bezug auf landeseigene Politikziele. Im dem komplexen Prozess der Erstellung und Abstimmung eines Operationellen Programms werden landeseigene Schwerpunkte gesetzt, die Konzeption von förderfähi-

gen Projekten ist in den Gestaltungsspielraum der fachlich zuständigen Akteure gelegt.

Die mit der Erarbeitung des Operationellen Programms einhergehenden Aushandlungsprozesse beziehen sich nicht nur auf die Auseinandersetzung bzw. Vermittlung zwischen Land und EU-Kommission, sondern finden vielmehr auch zwischen den einzelnen Landesbehörden und den verschiedenen Politikressorts statt.

Betrachtet man die Kooperation zwischen Schulen und außerschulischen Bildungsträgern als ein Kernstück der Übergangsgestaltung, das im Handlungskonzept Schule Arbeitswelt und im Handlungskonzept PLoS eine entsprechende Festschreibung erfährt, so lässt sich die Entstehungsgeschichte in dieser Hinsicht über drei ESF-Perioden zurückverfolgen. Bereits im Zeitraum zwischen 2000 und 2006 wurde mit dem Projekt FÖN begonnen, die Schnittstelle zwischen Schule und beruflicher (Aus-)Bildung systematisch zu bearbeiten und Kooperationsbeziehungen zu fördern. Mit dem aktuellen ESF-Programm wurden im Kontext des Handlungskonzept+ Verfahren und Prozesse dahingehend geregelt, dass eine systematische Kooperation institutionell abgesichert ist.

Trotz geänderter Programmarchitekturen zeigt sich in dieser Hinsicht eine Kontinuität in der landeseigenen Prioritätensetzung. Die strukturelle Ordnung und Verankerung von Übergangsförderungsmaßnahmen wurde in jeder ESF-Förderperiode weiter entwickelt. Die Schnittstelle zwischen allgemeiner und berufsbildender Schule (1994–2006) und weitergehend die Kooperation zwischen außerschulischen Bildungsträgern und Schulen wurde systematisch bearbeitet. Die hierbei entwickelten Maßnahmen und Instrumente bezogen sich nicht nur auf die Verbesserung der Förderinstrumente, sondern waren zunehmend auf Strukturbildung fokussiert. So ist beispielsweise die Einrichtung einer Landeslenkungsgruppe als landeszentrales Steuerungsgremium der Übergangsförderung im aktuellen Operationellen Programm festgeschrieben. Andere Förderinstrumente wurden sukzessive in die Regelförderung überführt.

4. Das Übergangssystem in Schleswig-Holstein

Der im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung von Baethge/Seeber/Maaz 2015 für Schleswig-Holstein erstellte Ländermonitor Berufliche Bildung weist darauf hin, dass eine im Bundesvergleich geringe Wirtschaftskraft (gemessen als Bruttowertschöpfung, BIP p.c. in SH 28.600 Euro im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 34.200 Euro) auch die „bildungs- und berufsbildungspolitischen Handlungsmöglichkeiten beeinträchtigt“ (Baethge/Seeber/Maaz 2015, S. 2).

„Ob man es auf die Bildungspolitik des Landes oder andere Faktoren zurückführt: Schleswig-Holstein hat von allen Bundesländern die höchste Quote von Absolventen mit maximal Hauptschulabschluss (24,5 %), ein Viertel mehr auch als im Bundesdurchschnitt“ (ebd., S. 2).

Ein weiteres „herausragendes Merkmal“ des Berufsbildungssystems Schleswig-Holsteins läge in dem anhaltend hohen Anteil der „Neuzugänge“ im Übergangssystem, der im Jahr 2015 mit 35 % der zweithöchste im Bundesvergleich gewesen sei.⁷ Weiter heißt es: „Die anhaltend hohe Übergangsquote muss man als Ausdruck von großen berufsbildungspolitischen Problemen ansehen“ (ebd. S. 3).

„Die Entwicklungsdynamik des Berufsbildungssystems in Schleswig-Holstein im letzten Jahrzehnt, abgelesen an den Neuzugängen 2005–2013 zu den drei Hauptsektoren und ihren Untergliederungen, ist schwer zu verstehen. Auf der einen Seite steht ein starker Anstieg im Schulberufssystem (+44 %) und ein bescheidener im dualen System (+4 %) auf der anderen Seite aber eine gegen den allgemeinen Bundestrend verlaufende Entwicklung im Übergangssystem: Während im Betrachtungszeitraum im Bund das Übergangssystem um 40 % zurückgeht, stagniert es in Schleswig-Holstein (Rückgang nur 4 %) in etwa auf dem sehr hohen Ausgangsniveau von 2005. Die in anderen Bundesländern beim Übergangssystem zu beobachtenden demographischen oder schulstrukturellen (Erhöhung Abiturientenquote) Effekte bleiben in Schleswig-Holstein offensichtlich aus“ (ebd., S. 5).

⁷ „Mit 35% Anteil wird Schleswig-Holstein nur von Baden-Württemberg mit 37% übertroffen, das aber besondere Regelungen aufweist, so dass die Übergangssektoren beider Länder nicht vergleichbar sind“ (Baethge/Seeber/Maaz 2015, S. 3).

Die Autor_innen nennen eine vergleichsweise zergliederte Übergangslandschaft als eine mögliche Ursache und empfehlen eine bessere Koordinierung der Maßnahmen und weisen auf die Bedeutung von Berufsorientierung und -vorbereitung an den allgemeinbildenden Schulen hin (ebd. S. 10 f.). Während dieser Bericht auf die Seite der beruflichen Bildung beschränkt bleibt und entsprechend als Übergangssystem diejenigen Bildungsgänge meint, die von den berufsbildenden Schulen angeboten werden, kommen die berufsorientierenden und –vorbereitenden Angebote der allgemeinbildenden Schulen auf diese Weise nicht in den Blick. Die Schnittstelle zwischen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen wird so einmal mehr durch die Forschungsperspektive als strukturelle Lücke markiert. Entsprechend erweitert sich die Perspektive durch die folgende Zusammenstellung, mit der das Bildungsministerium Mitte 2016 die sieben Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf an den allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren des Landes auflistet. In ihrer Gesamtheit bilden sie einen gemeinsamen Rahmen für die Unterstützung, Begleitung und eine strukturelle Verankerung von Berufsorientierungsprozessen an den allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren.

Abbildung 7: Maßnahmen am Übergang Schule – Beruf

Maßnahmen am Übergang Schule – Beruf an den allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren des Landes Schleswig – Holstein

Angebote der Berufsorientierung

Titel	Handlungskonzept PLuS (Praxis, Lebensplanung und Schule)	Initiative Inklusion (innerhalb der letzten beiden Schuljahre)	ÜSB (Übergang Schule – Beruf, ab der Vorabgangsklasse)	Berufseinstiegsbegleitung (BerEb nach §49 SGB III und Bildungsketten)	BOP (Berufsorientierungsprogramm)	Flexible Übergangs-Phasen und Praxisklassen	Bildungsberatung der Kinder und Jugendlichen der Sinti- und Roma
Ziel	Steigerung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit, ESA, direkter Übergang in den Beruf	Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt	Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt	ESA, Übergang in eine betriebl. Ausbildung im Anschluss an die Schule	Intensivierung praxisorientierter Berufsbildung	ESA durch mehr betriebliche Praxis, direkter Anschluss mögl. in betriebl. Ausb.	Unterstützung der Schüler*innen; Beratung der Eltern und Lehrkräfte
Zielgruppe	Schüler*innen an GemS, FöZ Lernen (und BEK) ab Klassenstufe 8	Förderschwerpunkte: Autistisches Verhalten, Hören, Sehen, kmE	Förderschwerpunkte: Geistige Entwicklung, kmE	Schüler*innen an GemS und FöZ	Schüler*innen an GemS und FöZ ab Jg. 7	Schüler*innen an GemS ab Klassenstufe 8	Kinder und Jugendliche der Sinti und Roma in GS, Sek I/II und RB7/ BB7
Personal	Coaching-fachkräfte	Integrations-fachdienst	Integrations-fachdienst	Berufseinstiegsbegleiter	Sozialpädagoginnen	Coaching-Fachkräfte/ BerEb	Bildungsberater/ Mediator/-innen

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bildungsministeriums

Anmerkung: BBZ – Berufsbildungszentrum; BEK – Berufseingangsklasse; BerEb – Berufseinstiegsbegleitung; BOP – Berufsorientierungsprogramm; ESA – Erster allgemeinbildender Schulabschluss; FöZ – Förderzentrum; GemS, – Gemeinschaftsschule; GS – Grundschule; kmE – körperliche und motorische Entwicklung; RBZ – Regionales Berufsbildungszentrum; ÜSB – Übergang Schule – Beruf

In dieser Übersicht sind die aktuellen berufsorientierenden Maßnahmen dargestellt, die in den Verantwortungsbereich des Bildungsministeriums fallen. Die Differenzierung bezieht sich zwar auf Schularten und Zielgruppengrößen, sie bildet aber auch die unterschiedlichen „Töpfe“ ab, aus denen die Maßnahmen finanziert werden. ESF-Mittel des Landes fließen in das Handlungskonzept PLuS, ESF-Mittel des Bundes in die Förderung der Berufseinstiegsbegleitung und des Berufsorientierungsprogramms. Alle hier aufgelisteten Maßnahmen erfordern zusätzliches Personal. Auf der organisatorischen Ebene handelt es sich also um zusätzliche Angebote, die über den Unterricht hinausgehen und nicht von Lehrkräften durchgeführt werden. Insofern bildet diese Übersicht eine Erweiterung des Aufgabenfeldes von Schule ab. Legt man zugrunde, dass sie aus dem Bildungsministerium heraus entwickelt wurde, so lässt sie sich auch als eine erweiterte Zuständigkeit und ein erweitertes Selbstverständnis von Schule interpretieren, nach dem der Bildungsauftrag der beruflichen Orientierung institutionell verankert und dieser organisatorisch zugewiesen wurde.

Außerschulische Maßnahmen, die berufsvorbereitenden Angebote, die von der Agentur für Arbeit finanziert und von außerschulischen Bildungsträgern vorgehalten werden, bleiben in beiden Betrachtungsweisen außen vor. Dabei weist gerade die Trägerlandschaft mit dem Jugendaufbauwerk (JAW) in SH eine Besonderheit auf. Dies könnte im Übrigen eine Erklärung für das von Baethge et al. konstatierte Phänomen des anhaltenden Wachstums des Übergangssystems sein. So verfügt Schleswig-Holstein mit dem Jugendaufbauwerk über eine etablierte Trägerstruktur, die über lange Zeit landespolitisch gestützt wurde und ein hohes Maß an pädagogischer Expertise in der Übergangsförderung entwickeln konnte.

Das Jugendaufbauwerk

Das Jugendaufbauwerk wurde mit dem Landesgesetz über das Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949 gegründet (siehe Anhang). Veranlasst durch die spezifische Flüchtlingsproblematik des Bundeslandes in der Nachkriegszeit, verfügte das Land mit den Einrichtungen des Jugendaufbauwerks jahrzehntelang über eigene Träger der Jugendberufshilfe. In der Chronik „50 Jahre JAW“ heißt es dazu:

„Das Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein wurde inhaltlich und gesetzlich begründet, um der kriegs- und fluchtbedingten Unterversorgung mit Arbeit, Ausbildung und Betreuung junger Menschen in Schleswig-Holstein, einem strukturschwachen Raum, Herr zu werden. Es galt, jungen Menschen nach dem Krieg neue und demokratische Prägung zu vermitteln, ihren familiären Lücken ein soziales Komplementär anzubieten, Unterstützung bei der Entwicklung eines demokratischen Grundverständnisses anzubieten, Angebote aufbauender Arbeit zu machen, vor allen Dingen nach der Schule in der Fläche des Landes Schleswig-Holstein zur Versorgung Arbeitsangebote zu machen“ („Der 50-Jahre-Ausschuss“ im JAW, S. 14).

Diese frühe, historisch bedingte Form einer institutionalisierten Übergangsförderung geriet im Laufe der Jahre zunehmend unter Legitimationsdruck. Der demokratiebildende Impetus verschwand aus der Berufsvorbereitung; der paternalistische Ansatz der Versorgung ausbildungsloser Jugendlicher war spätestens mit der Logik des Förderns und Forderns nicht mehr im Einklang und erforderte eine pädagogische Neuausrichtung. Umsteuerungen in der Verwaltung der Berufsvorbereitenden Maßnahmen führten zu Verwerfungen auf dem Markt, wie die folgenden Auszüge aus der Chronik illustrieren:

„Ein erheblicher und neuer Regionalisierungstrend trat mit der Zuordnung des Vergabeverfahrens für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen in die Arbeitsamtsbezirke

1993/94 ein. ... Am 08.06.1993 wurde den örtlichen Trägern und Lehrgangsleitungen mitgeteilt, dass eine zentrale Mittelakquisition beim Landesarbeitsamt und die Mittelverwaltung und -vergabe durch das Land zukünftig entfalle und die Einrichtungen bzw. deren Träger sich dem Markt der beruflichen Bildung sowie andere Maßnahmeanbieter auch zu stellen hätten. Dies sei eine Entscheidung des Sozialministers unter dem Druck der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Hinweis auf die Vergabeordnungen des des.⁸ ... Die Träger wurden in eigenwirtschaftliches Handeln gezwungen“ (ebd., S. 32 f.).

Wichtig ist es an dieser Stelle, festzuhalten, dass die Dekommodifizierung der Jugendberufshilfe hier durch die Verordnungen der Arbeitsagentur und die 1993/94 eingeführten Vergabeverfahren ausgelöst wurde. Dies führte, wie die Zitate illustrieren, zu einer ersten Neuorientierung des Selbstverständnisses. Bereits 1969 war die Finanzierung der JAWs vom Land auf die Bundesanstalt für Arbeit in einer Verwaltungsvereinbarung übertragen worden, die das Land von Verpflichtungen für die laufenden Kosten frei stellte. Seither „stellen sich die Einrichtungen dem Wettbewerb in ihrer Region“ (ebd.). Die laufenden Kosten sind durch Tageskostensätze bei dem Kostenträger BA in der Region oder anderen Kostenträgern zu erwirtschaften. Auch wenn die JAWs damit anderen Bildungsträgern auf dem Markt gleichgestellt sind, gab es bis vor kurzem zwei institutionalisierte Verbindungen zum Land. Dies ist zum einen der JAW-Beirat, zum anderen der JAW-Fachdienst. Letzterer wird durch eine Umlage der Einrichtungen im JAW-Verbund finanziert und ist für die Personalqualifizierung und die Entwicklung des Qualitätsmanagements zuständig.

„Mit den Fachdiensten wurde eine breitere Beratungskompetenz aller am JAW Beteiligten ab 1987 etabliert, die unter der Fachaufsicht des Landes den Alltag begleiteten, Innovationen anregten und etablierten, neue Denkstrukturen und Betrachtungsweisen einrichteten, Mitarbeiter qualifizierten und Projekte begleiteten“ (ebd., S. 49).

Für die aktuelle Situation beschreibt eine 2015 erstellte Wirkungs- und Strukturanalyse:

„Die JAW-Einrichtungen besitzen in den unterschiedlichen Maßnahmebereichen Marktanteile zwischen ca. 25 und 60 Prozent und sind dementsprechend wichtige Leistungserbringer von Angeboten insbesondere für benachteiligte junge Menschen“ (Moysies & Partner 2015, S. 7).

8 Inwieweit diese Entscheidung durch EU-Wettbewerbsrecht (mit) beeinflusst war, ließ sich im Rahmen unserer Studie nicht rekonstruieren. Dies gilt ebenso für den Ausschluss von Bildungseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft von der Beteiligung an Ausschreibungen der Bundesanstalt für Arbeit durch ein Urteil des Oberlandesgerichts Düsseldorf von 2003 (Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschl. v. 23.12.2003, Az.: Verg 58/03).

Das Jugendaufbauwerk nimmt insofern in der Trägerlandschaft des Landes eine Sonderstellung ein, weil hier eine historisch gewachsene enge Verbindung besteht, die erst in der jüngsten Zeit durch politische Entwicklungen ansatzweise gelockert wurde. Noch in der Gesetzesnovelle von 2005 ist in § 2 festgehalten:

„Die Leitung des Jugendaufbauwerks liegt beim Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa. [...] Derzeit arbeiten 18 Einrichtungen im Jugendaufbauwerk und bilden auf freiwilliger Basis einen Verbund. Das Jugendaufbauwerk ist in Schleswig-Holstein flächendeckend vertreten und leistet einen unverzichtbaren Beitrag für die berufliche Qualifizierung junger Menschen, die Probleme beim Einstieg in den Beruf haben“ (ebd.).

Die Zuständigkeit für die JAWs lag dabei bis 2014 im Arbeitsministerium, in derselben Abteilung, die auch für die Arbeitsmarktförderung zuständig ist. Zu den Aufgaben des Landes gehört nach dem weiterhin gültigen JAW-Gesetz u. a. die Bereitstellung von Investitionsmitteln nach Maßgabe des Landeshaushalts⁹ und die Organisation und Aufsicht über den zentralen Fachdienst des Jugendaufbauwerkes, der als interdisziplinäres Team in der Organisationsberatung, Fort- und Weiterbildung des Personals sowie Projektarbeit für alle Einrichtungen tätig wird (ebd.). 2014 wurde die Trägerschaft des JAW-Fachdienstes geändert.

Als wesentliche Akteure der Gestaltung des Übergangssystems an der Schnittstelle zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung sind somit auf der administrativen Ebene in Schleswig-Holstein nicht nur die beiden für die jeweiligen Schulformen zuständigen Abteilungen des Bildungsministeriums, sondern vielmehr auch die entsprechende Abteilung des Arbeitsministeriums zu identifizieren. Zur konzeptionellen Diskussion über die inhaltliche Gestaltung hat zudem der Fachdienst der JAWs einen wesentlichen Beitrag geleistet. Auf dem Weg zur Entwicklung einer systematisierten Übergangsförderung und zur strukturellen Sicherung eines nachhaltigen Übergangssystems spielten diese Akteure im Kontext des Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt, das im folgenden Kapitel vorgestellt wird, die zentrale Rolle.

9 „Für Investitionsmaßnahmen in den Einrichtungen des Jugendaufbauwerks Schleswig-Holstein stellt das Land Mittel aus dem Landeshaushalt zur Verfügung. Mit der Abwicklung dieser Zuwendungen wurde die IB.SH beauftragt“ (<http://www.ib-sh.de/die-ibsh/foerderprogramme-des-landes/jugendaufbauwerk-schleswig-holstein-jaw/>).

5. Vertiefende Fallstudie: Das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt

Für die vertiefende Fallstudie zu Europäisierungseffekten im Übergangssystem wurde das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt ausgewählt (Teilziel B 5 im Operationellen Programm der ESF-Förderperiode 2007–2013). Dieses Landesprogramm bildete den Rahmen für wesentliche Strukturbildungsprozesse der Übergangsförderung in Schleswig-Holstein. Das 2006 gemeinsam von Bildungs- und Arbeitsministerium eingeführte Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt steht exemplarisch für die Förderung der Kooperation zwischen Bildungs- und Arbeitsministerium und der entsprechenden Institutionen auf den nachgeordneten Handlungsebenen: berufs- und allgemeinbildende Schulen, Bildungsträger und Schulen bzw. Schule und Wirtschaft. Im Kontext des Handlungskonzepts wurde systematisch die Vernetzung dieser Akteure der Berufsorientierung und -vorbereitung vorbereitet. Für die kommunale und die Landesebene wurden entsprechende Steuerungsverfahren entwickelt; mit den kommunalen und der Landeslenkungsgruppe wurden Steuerungsgremien implementiert, und schließlich in der Vorbereitungsphase des Nachfolgeprogramms HK+ der aktuellen ESF-Förderperiode als „schleswig-holsteinischer Weg“ institutionalisiert. Auf der operativen Ebene wurde dadurch eine kooperative Berufsorientierung institutionell abgesichert. Bei der Einführung des Handlungskonzepts konnte dabei an die vorhandene etablierte Trägerstruktur der Jugendaufbauwerke angeknüpft werden. Deren Bedeutung als Träger von Berufsorientierungs- und Ausbildungsvorbereitungsmaßnahmen in SH wurde – zunächst – gestärkt, die hier entwickelte pädagogische Fachkompetenz für Übergangsförderung wurde zur Basis der inhaltlichen Weiterentwicklung der Förderangebote.

Mithin lässt sich am Beispiel des Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt exemplarisch nachvollziehen, wie ESF-Förderung landespolitisch für die Gestaltung von Bildungspolitik genutzt werden kann; es wird deutlich, inwiefern mithilfe dieses Förderprogramms landesspezifische Strukturen für ein geordnetes Übergangssystem geschaffen wurden. Die externe Zwischenevaluation bestätigt:

„dass es in Schleswig-Holstein kein direkt mit dem Handlungskonzept vergleichbares Programm gibt:

- Kein weiteres Programm fördert die Schülerinnen und Schüler „aus einem Guss“ wie das Handlungskonzept. Es integriert berufspraktische Elemente, setzt bei der Bewusstmachung eigener Stärken an und ermöglicht eine mehrjährige individuelle Begleitung.
- Das Handlungskonzept setzt nicht nur auf Ebene der Schülerinnen und Schüler an (Kompetenzförderung), sondern bezieht in seiner Konzeption die systemische Ebene gezielt ein (Verbesserung der Koordinierung des regionalen Übergangsgeschehens)“ (Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH 2011, S. 20).

Diese positive Konnotation einer Förderung „aus einem Guss“, impliziert die Kritik an der Zerstückelung von Unterstützungsangeboten und –zuständigkeiten – und zeigt insofern Parallelen zu den normativen Verschiebungen im Diskurs der EU-Ebene, die auf eine aktivierende, präventive Förderung von Erwerbsfähigkeit gerichtet sind.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die wesentlichen Merkmale des Handlungskonzepts beschrieben. Das Augenmerk liegt dabei auf der Steuerungsebene der strukturellen Absicherung berufsorientierender Angebote und der institutionalisierten Vernetzung ihrer zentralen Akteure. Das Handlungskonzept wurde mit der ESF-Förderperiode 2006–2013 als „präventive und flankierende arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahme gegen Jugendarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen“ konzipiert. Ein erster Entwurf wurde gemeinsam von den Ministerien für Bildung und Frauen, Referat „Sonderschule, schulpsychologischer Dienst, Prüfungsamt für Lehrerinnen und Lehrer“ und dem Referat „Arbeitsmarktpolitik, SGB II“ des Ministeriums für Justiz, Arbeit und Europa Anfang 2006 erstellt. Dieses erste Konzept betont den präventiven Ansatz. Es sei notwendig, die Potenziale, die in jedem Jugendlichen vorhanden sind, zu erkennen und durch individuelle Begleitung und Förderung zu unterstützen.

„Das ist mit Aufwand und Kosten verbunden. Es ist allerdings ökonomisch sehr viel sinnvoller, diesen Aufwand im Rahmen einer präventiven Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik mit wirksamen Qualifizierungsinstrumenten zu investieren als ihn in einen arbeitsmarktpolitischen Reparaturbetrieb zu stecken“ (Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa und Ministerium für Bildung und Frauen des Landes SH, o. J., S. 7).

Das Papier stellt die grundlegenden Elemente des Handlungskonzepts vor und begründet sie im Hinblick auf die Bedarfe der Zielgruppe einerseits sowie im Hinblick auf eine notwendige systemische Weiterentwicklung der Übergangsförderung im landesspezifischen Kontext anderer-

seits. Einleitend wird auf den Koalitionsvertrag Bezug genommen, wo es hieß:

„Es wird geprüft, wie [wir] im Zusammenwirken mit den Berufsschulen unter Einbeziehung von bestehenden AvJ, BVM und JoA für die Jugendlichen, die nach der allgemeinen Schulzeit ohne Ausbildungsvertrag bleiben, eine berufsfeldorientierende Eingangsphase organisieren können, die sowohl Vorbereitung auf die Ausbildung (Ausbildungsreife) und berufsfeldorientierte Vermittlung in eine Ausbildung zur Aufgabe hat“ (Koalitionsvertrag, zitiert nach Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa und Ministerium für Bildung und Frauen des Landes SH o. J., S. 2).

Die inhaltlichen Anknüpfungspunkte bilden die Vorgängerprojekte aus dem Arbeitsmarktprogramm ASH 2000/J7 (S. 4), insbesondere das Landesprojekt FÖN. Programmatisch heißt es:

„In dem vorliegenden HK haben sich die beiden für Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik verantwortlichen Ressorts der schleswig-holsteinischen Landesregierung auf zeitnah umsetzbare und finanzierbare Maßnahmen zur Verbesserung der Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt verständigt“ (ASH 2000, S. 4).

Die gemeinsame Verantwortung in gemeinsam abgestimmter Finanzierung der beiden beteiligten Ressorts wird im Folgenden wiederholt betont. Die einzelnen Bestandteile des Handlungskonzepts, als Handlungsfelder bezeichnet, adressierten sowohl die abgebenden Schulen wie auch berufliche Schulen und Bildungsträger, die im Sinne eines an der Bildungsbiographie von Jugendlichen ausgerichteten regionalen Übergangsmanagements zusammenwirken sollten. Wörtlich heißt es:

„Strategischer Ansatz bei den Aktivitäten ist es, das System Schule für kompetente Partner zu öffnen; Gemeinsames Ziel von Schule, Schulaufsicht und den beteiligten Institutionen ist es, dass innerhalb der Schullaufbahn konkrete berufliche und damit Lebensperspektiven entwickelt werden können. Damit einher geht die Herstellung regionaler Netzwerke, die den ressortübergreifenden politischen Ansatz auf lokaler Ebene umsetzen. Sie definieren sich über gemeinsame Inhalte zur Umsetzung einer individuellen Zukunftsplanung und Bildungsbegleitung (Coaching). Der Aufbau koordinierender Strukturen folgt dem Anspruch der flächendeckenden Umsetzung. Parallel- oder Doppelstrukturen werden vermieden“ (Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa und Ministerium für Bildung und Frauen des Landes SH o.J., S. 5).

Dieses erste Konzeptpapier enthält weder Kennziffern noch Benchmarks, sondern entwickelt die Argumentationslogik im landespolitischen Kontext.

Im Fokus stehen die präventive, frühzeitige Förderung von Jugendlichen, deren Hauptschulabschluss in Frage steht und die qualitative Weiterentwicklung der bereits vorhandenen Ansätze schulischer Berufsori-

entierung sowie die Vernetzung der involvierten Akteure. „In der Übergangsphase zwischen Schule und Arbeitswelt bedarf es des Übergangsmanagements, das den Schülerinnen und Schülern die notwendige individuelle Unterstützung gibt“ (ebd., S. 8). In diesem Sinne werden vier Handlungsfelder als individualisierte Unterstützungsangebote zur „Verbesserung der Ausbildungs- und Berufsreife“ konzipiert:

- Coaching als „Rat und Unterstützung“ durch „sachkompetente Personen“ in der Phase der Berufsorientierung und des Wechsels in die berufsbildenden Schulen. Mit dem Hinweis auf das Kompetenzprofil der einzusetzenden Fachkräfte, das Beratungs- ebenso wie Vernetzungskompetenz umfassen sollte, wird an dieser Stelle gleichzeitig ein Qualifizierungsbedarf markiert (ebd., S. 9).
- Assessments/Potenzialanalyse als „professionelles individualisiertes und standardisiertes Kompetenzfeststellungsverfahren“. Auch hier soll an bestehende Erfahrungen mit dem Herforder Modell und dem Assessment-Verfahren, das von den Jugendaufbauwerken entwickelt wurde, angeknüpft werden.

Die beiden weiteren Handlungsfelder, die in den berufsbildenden Schulen zur Anwendung kommen sollen, sind Qualifizierungsbausteine und Berufsfelderproben.¹⁰

Auf einer zweiten Ebene zählen als institutionelle Neuerungen zwei veränderte Formate von Schule zum Handlungskonzept: die *FlexPhase* als verlängerte Schulausgangsphase an Hauptschulen, die ebenfalls bereits in FÖN erprobt wurden (S. 15) und *Berufseingangsklassen* (BEK) an berufsbildenden Schulen. Bei der Konzeption der BEK werden als Träger der beruflichen Bildung verstärkt und vor allem die Jugendaufbauwerke bzw. deren Nachfolgeorganisationen als beispielgebend angeführt. Sie sollten auf regionaler Ebene Zuwendungsempfänger der ESF-Fördermittel werden.

Auf einer dritten Ebene beinhaltet das HK zwei weitere Elemente, die für die systematische Weiterentwicklung einer strukturierten Übergangsförderung zentral waren:

10 Weitere Handlungsfelder, auf die im Folgenden nicht weiter eingegangen wird, sind die Verbesserung der berufsbezogenen Lesekompetenz innerhalb der allgemeinbildenden Schulen (S. 19); Trainingsmaßnahmen für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene (S.21); sowie die Einrichtung einer Serviceagentur ‚Schule-Wirtschaft‘ (S.22), die als Kooperationsprojekt in Trägerschaft der Unternehmensverbände Nord entwickelt werden soll.

1) die Konstituierung Regionaler Netzwerke, in denen

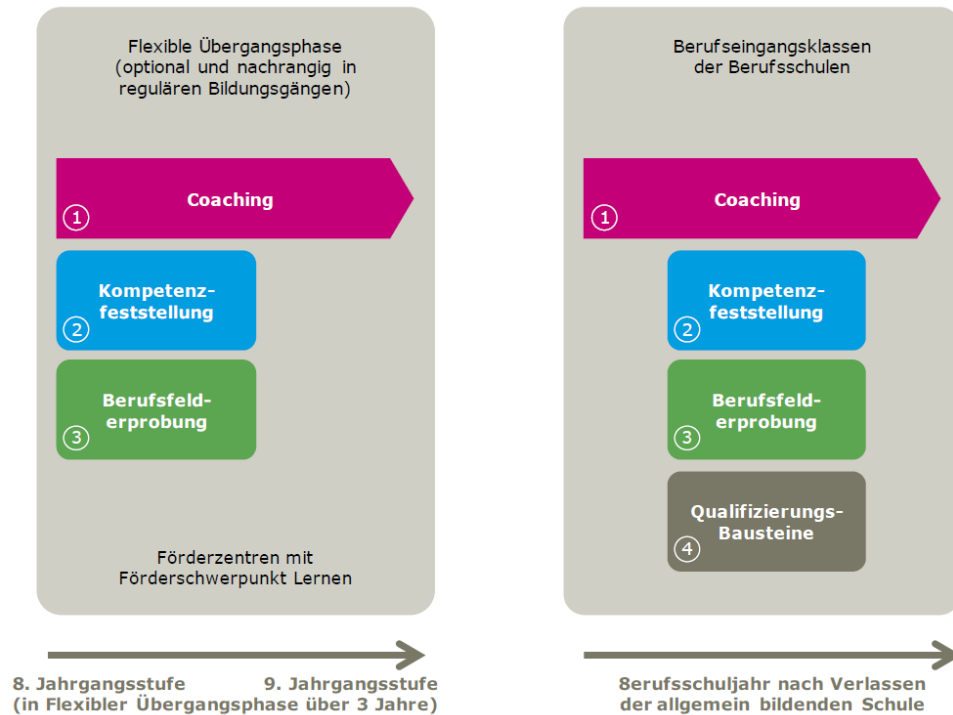
„Ergebnisse und Erfahrungen ausgewertet werden sollten, um die Arbeit weiterzuentwickeln. In die Netzwerke werden die Coaches und andere Beratungsfachkräfte sowie weitere Akteure eingebunden. Die konkrete Gestaltung und Durchführung der Maßnahmen erfolgt auf der lokalen/regionalen Ebene bzw. an den Schulstandorten. ... Um eine verlässliche regionale Netzwerkstruktur sicherzustellen, richteten die Projektbeteiligten eine Steuergruppe aller regionalen Akteure ein. In dieser Steuergruppe werden die Jahresplanung, der jährliche Geschäftsbericht sowie die Selbstevaluation für das jeweilige Projekt abgestimmt. Für die strategische Gesamtsteuerung des HK wird eine Steuerungsgruppe auf ministerieller Ebene (MJAE und MBF) eingerichtet“ (ebd.).

2) zweitens eine umfangreiche Personalqualifizierungsmaßnahme, mit der das Coaching-Programm hinterlegt wurde. Zur Finanzierung sollten Landes- und ESF-Mittel eingesetzt werden. Für den Start der Umsetzungsphase mit Beginn des Schuljahres 2006/2007 waren zunächst aus den bestehenden Mitteln des Arbeitsmarktprogramms ASH 2000, alsdann, vorbehaltlich der Genehmigung des operationellen Programms, für die ESF-Periode 2007–2013 ESF-Mittel in der Größenordnung von 23,5 Millionen eingeplant, die in entsprechender Höhe vom Land zu kofinanzieren waren, so dass ein Gesamtvolumen von ca. 58 Millionen Euro projiziert war (ebd., S. 23).

Damit waren in diesem ersten Konzeptpapier die zentralen Bausteine des 2006 vereinbarten Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt markiert als 1. Coaching und Kompetenzfeststellungsverfahren als pädagogische Interventionen auf der Ebene der individuellen Förderung, 2. veränderte Beschulungsformate für berufs- und allgemeinbildende Schulen, die schulisches Lernen und betriebliche Arbeitserfahrungen kombinieren, 3. die Qualifizierung der im Handlungskonzept eingesetzten pädagogischen Fachkräfte und 4. die Einrichtung kommunaler Steuerungsgremien zur Vernetzung der beteiligten Akteure. Der externe Evaluationsbericht, der 2011 die erste Programmphase von 2007–2010 analysierte, differenziert entsprechend zwischen individuellen und systemischen Wirkungen des HK und zeigt, dass die intendierten Ziele weitgehend erreicht wurden.

Die folgende Grafik zeigt die als Handlungsfelder bezeichneten berufsorientierenden Maßnahmen, die einerseits an allgemeinbildenden, andererseits an berufsbildenden Schulen angesiedelt sind.

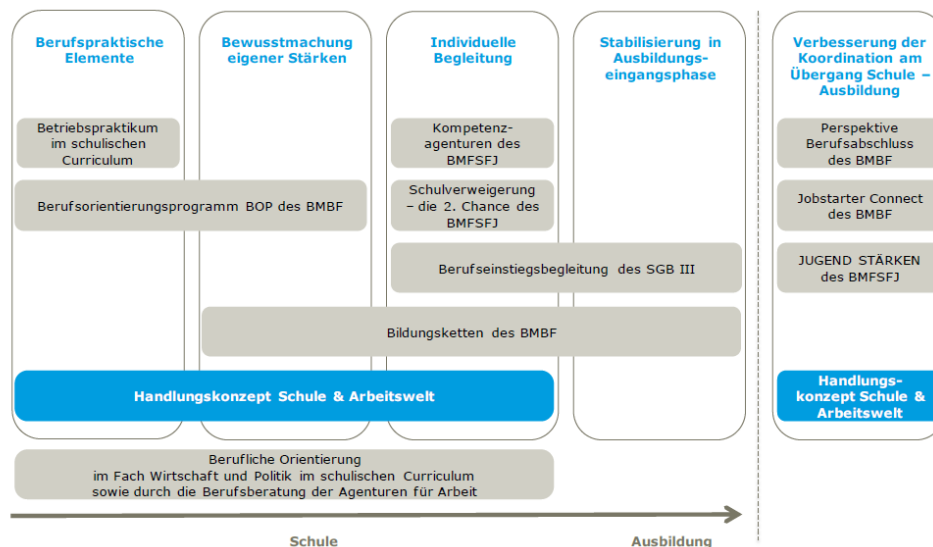
Abbildung 8: Handlungsfelder des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt



Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH; Anhang 1 zum Endbericht; Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007–2010. Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt, September 2011, S. 5.

Dieser Bericht differenziert zwischen der Ebene der Schülerinnen und Schüler und der Systemebene als Interventionsebenen und setzt diese mit der folgenden Grafik in Beziehung zu anderen Angeboten und Maßnahmen der Übergangsförderung:

Abbildung 9: Verortung des Handlungskonzepts in der Förderlandschaft



Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH; Anhang 1 zum Endbericht; Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007–2010. Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt, September 2011, S. 18.

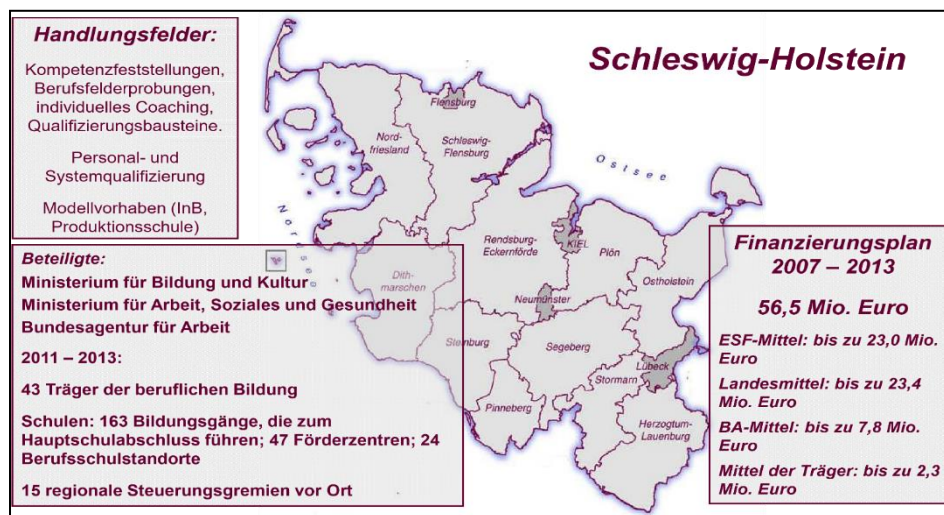
Aus dem ersten Konzeptpapier von 2006 wird deutlich: die inhaltlich-qualitative und systemisch-organisatorische Weiterentwicklung der Übergangsförderung in Schleswig-Holstein sollten ESF-Fördermittel in nicht unbeträchtlicher Höhe in Anspruch genommen werden. Dies ermöglichte eine mittelfristige Planung über (mindestens) eine ESF-Förderperiode, also einen Zeitraum von sechs Jahren. Die konzeptionelle Ausgestaltung, die Ausdifferenzierung und Begründung der einzelnen Handlungsfelder des Handlungskonzepts knüpft an bereits bestehende Erfahrungen, vorhergehende Projekte und etablierte Partnerschaften an. Die Konzeption des Programms bezieht sich auf landesspezifische Gegebenheiten und Problemstellungen, mit dem Fokus auf Prävention und auf Ebenen- und Institutionen übergreifender Vernetzung nimmt die begründende Argumentation gleichzeitig zentrale europäische Vorgaben auf. Titel und Überschriften späterer Programmpräsentationen zitieren explizit die entsprechende ESF-Förderprogrammatik, mit ihrem präventiven Ansatz und der Einbindung aller gesellschaftlich relevanten Akteure. Auch für die Formulierungen der messbaren Ziele finden sich Entsprechungen in der ESF-Verordnung (vgl. Menz 2017). So sollte der Anteil der Schulabgängerinnen und Schulabgänger, die die Schule ohne Abschluss verlassen von 9,8 % im Jahr 2005 auf 6,5 % im Jahr 2013 reduziert werden. (Im Schulentlassjahr 2010 lag er bei 7 %.) Ausbildungs-

reife und Beschäftigungsfähigkeit sollten verbessert und dadurch die Jugendarbeitslosigkeit (U25) von 11,0 % im Jahr 2006 auf 6,4 % im Jahr 2013 gesenkt werden.

Im September 2011 waren in SH noch 10.724 junge Menschen ohne Arbeit, was einer Quote von 6,7 % (Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen) entsprach, 2016 lag der Anteil bei 6 %.

Das HK hatte in der Landespolitik eine prominente Stellung. Es wurde mehrfach, intern und extern, evaluiert. 2010 wurde dem Landtag ein Fortschrittsbericht vorgelegt (Bericht der Landesregierung, Drucksache 17/450). Zusammengefasst wurden die Eckdaten des HK 2010, nach vierjähriger Laufzeit so dargestellt:

Abbildung 10: Entwicklung des Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt



Quelle: Präsentation der Landesregierung, o. O., o. J.[2010], Folie 4

In Bezug auf die Systemebene zieht der Evaluationsbericht 2011 folgende vorläufige Bilanz:

„Das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt wird in allen Kreisen und kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins umgesetzt. An der konkreten Durchführung der Handlungsfelder sind insgesamt 43 Träger der beruflichen Bildung (Schwerpunkt Benachteiligtenförderung) beteiligt. 15 dieser Träger sind so genannte koordinierende Bildungsträger. Sie sind die Zuwendungsempfänger bzw. Projektträger und für die regionale Koordination der Umsetzung zuständig. Entsprechend der Förderungsbestimmungen wurden in allen Regionen „regionale Steuerungsgremien“ eingerichtet, insgesamt also 15 Gremien. Zu den bislang eingebundenen Akteuren zählen neben den Vertreterinnen und Vertretern der (koordinierenden) Bildungsträger und der Schulen (vor allem Schulleitungen sowie Kreisfachberaterinnen und –berater für Berufsorientierung) insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit, Schulträger und –verwaltung sowie Kommunen, Kammern oder auch Akteure aus der Wirtschaft. Mit diesen breit aufgestellt-

ten regionalen Steuerungsgremien wird zum einen die Grundlage geschaffen, die Umsetzung des Handlungskonzepts an den regional spezifischen Bedarfslagen auszurichten. Zum anderen soll die Koordinierung der regionalen Übergangsgestaltung verbessert werden. Ziel ist hier, ein nachhaltiges System für gelingende Übergänge von der Schule in den Beruf zu etablieren.

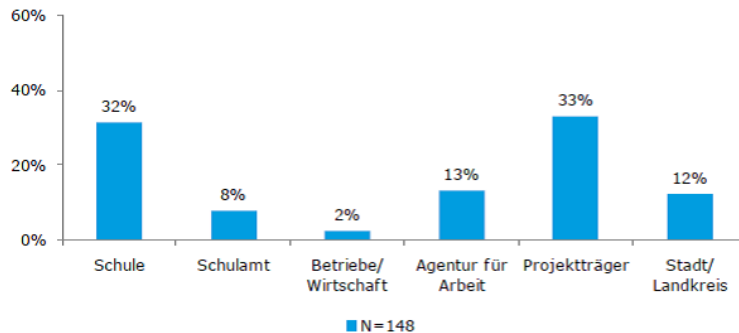
Mit der Projektträgerschaft der Personalqualifizierung ist das Jugendaufbauwerk (JAW) Kiel betraut worden. Die fachliche Leitung des Projekts wurde an den JAW-Fachdienst übertragen.

Regelmäßig finden Projektträgerschaftsversammlungen statt, im Rahmen derer ein interregionaler Austausch stattfindet und in eigener Verantwortung spezifische Arbeitsgruppen gebildet werden.

Die Gesamtsteuerung obliegt der Lenkungsgruppe Schule und Arbeitswelt. Aus dem Ministerium für Bildung und Kultur sind dabei die Abteilungen allgemeinbildende Schulen und Berufsbildende Schule vertreten, aus dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales das Referat Arbeitsmarktpolitik. Ein weiteres ständiges Mitglied der Lenkungsgruppe ist die Bundesagentur für Arbeit (Regionaldirektion Nord). Punktuell wird die Investitionsbank Schleswig-Holstein eingebunden, welche die förderrechtliche Umsetzung verantwortet“ (Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH; Anhang 1 zum Endbericht; Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007–2010. Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt, September 2011, S. 8).

„Ein weiterer Ansatz des Handlungskonzepts innerhalb der Personal- und Systemqualifizierung ist die Förderung der Systementwicklung des regionalen Übergangsmanagements in kommunaler Koordinierung. Dadurch soll die Bildung regionaler Verantwortungsgemeinschaften – aller relevanten Akteure (Schulen, Bildungsträger, Städte und Landkreise, Agenturen für Arbeit und andere Ausbildungs- und Arbeitsmarktakteure) unterstützt werden. Eine Förderung der Koordinierung vor Ort können Kreise und kreisfreie Städte in Schleswig-Holstein beantragen. Damit wurde eine Arbeitsmarktstruktur geschaffen, mit der auf kommunaler Ebene Entscheidungs- und Handlungsspielräume identifiziert und genutzt werden können. Durch die Koordinierung vor Ort sollen Bedingungen für eine leistungsfähige Übergangsgestaltung und –steuerung geschaffen werden. Im Rahmen der Systemqualifizierung werden die spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort gezielt berücksichtigt. 14 regionale Steuerungsgremien bilden eine gute Grundlage, um die lokale Koordinierung zu verbessern. Mit den regional verantwortlichen Partnern sollen neue Modelle für ein systematisches Übergangsmanagement entwickelt und erprobt werden“ (Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH 2011, S. 44 ff.).

Abbildung 11: Zusammensetzung der regionalen Steuerungsgremien
(Angabe in %)



Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH; Anhang 1 zum Endbericht; Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007–2010. Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt, September 2011, S. 42.

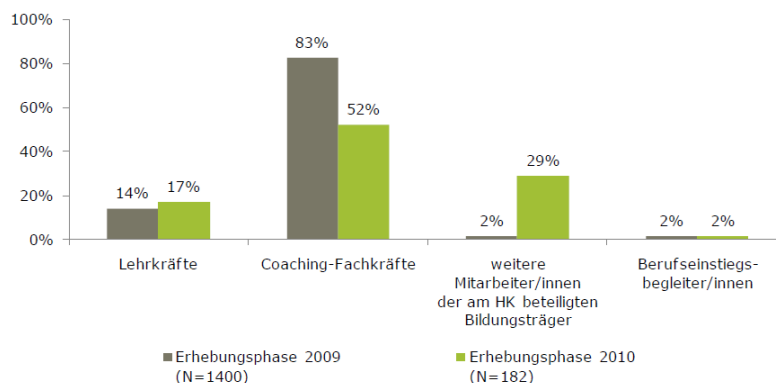
Die Konzeption des Handlungskonzepts trägt zu einer institutionellen Absicherung der Jugendaufbauwerke mit bei. Ihnen wird als Zuwendungsempfänger der ESF-Fördermittel eine zentrale Rolle zugedacht. Indirekt können so also berufsorientierende Maßnahmen an Schulen dadurch gefördert werden, dass sie von außerschulischen „Trägern der beruflichen Bildung“ geleitet werden. Diese Konstruktion knüpft an bestehende Strukturen an und stärkt die JAWs als etablierte Akteure (Pfadabhängigkeit); gleichzeitig wirkt sie auf eine tendenzielle Öffnung der Schulen hin, an denen zukünftig nicht mehr ausschließlich Lehrkräfte unterrichten, sondern weitere pädagogische Fachkräfte beratend als Coaches tätig sind.

Da das gesamte Handlungskonzept mit einer Personalqualifizierungsmaßnahme hinterlegt ist, die u. a. eine Zertifizierung des Coachings beinhaltet und vom JAW-Fachdienst entwickelt und durchgeführt wird, zeigt sich auch hier eine Pfadabhängigkeit. Die prominente Stellung der Jugendaufbauwerke wird auch aus dem Bericht der Landesregierung über das HK 2010 deutlich. Dort wird in Beantwortung der Frage „Welche Träger führen die Umsetzung des Konzeptes durch und welche Qualitätsstandards werden dabei angewandt?“ ausgeführt: „Das Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt wird auf der Ebene der Projektkoordination von 15 Trägern der beruflichen Bildung durchgeführt. Sie sind Zuwendungsempfänger im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit/Aktion B5“ (Bericht der Landesregierung, Drucksache 17/450, 2010, S. 7.) Es folgt die Aufzählung der jeweiligen Träger in den 15 Kreisen

und kreisfreien Städten, wobei es sich mehrheitlich um Jugendaufbauwerke bzw. deren Nachfolgeorganisationen handelt.

Der ESF – so lässt sich an dieser Stelle festhalten – eröffnet Möglichkeitenräume, deren Ausgestaltung scheinbar vor allem bestehenden Logiken folgt und sich im landesspezifischen Kräftefeld zwischen Bildungs- und Arbeitsministerium vollzieht. Strukturell ist es dabei nicht unwichtig, dass bereits im oben zitierten Konzeptpapier die Notwendigkeit der Weiterbildung der Fachkräfte und die Etablierung geeigneter Steuerungsgremien benannt werden. Beides sind wesentliche Elemente, wenn es um die Nachhaltigkeit von Veränderungen geht und um die strukturelle Absicherung einer systematisierten Übergangsförderung. Die im Evaluierungsbericht vorgelegten Zahlen zur Fortbildung machen deutlich, dass das Fortbildungsangebot vor allem von den Coaching-Fachkräften genutzt wurde.

Abbildung 12: Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Personalqualifizierungsmaßnahmen nach Beteiligung am Handlungskonzept (Angabe in %)



Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH; Anhang 1 zum Endbericht; Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007–2010. Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt, September 2011, S. 24.

Mit den vier Bausteinen der Kompetenzfeststellung, Berufsfelderprobung, des Coachings und der Qualifizierungsbausteine als Angebote für Schüler_innen von allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren veränderte sich die schulische Berufsorientierung:

- Mittel für zusätzliche Fachkräfte wurden bereitgestellt,

- eine systematische Kooperation von Schulen und Bildungsträgern wurde strukturell verankert,
- regionale Steuerungsgremien wurden eingeführt,
- ein systematisches Fortbildungsangebot für alle beteiligten Fachkräfte wurde entwickelt und
- eine Vernetzung der beteiligten Akteure im Sinne einer Koordinierung vor Ort wurde gefördert.

Freilich war für sich genommen kaum eine der aufgeführten Maßnahmen wirklich neu. Bislang allerdings waren Kooperationen lokal begrenzt und hingen ebenso wie die berufsorientierenden Angebote der Schulen vom individuellen Engagement der beteiligten Personen ab. Auch ein systematisches Monitoring der Aktivitäten und Erfolge beschränkte sich weitgehend auf diejenigen Maßnahmen, die durch die Agentur für Arbeit gefördert wurden.

Breite Kooperationsbeziehungen zwischen den unterschiedlichsten Akteuren der Übergangsgestaltung waren ein zentraler Effekt, der durch die Einführung des HK vorangetrieben wurde. Dies betrifft keineswegs nur auf der Umsetzungsebene die verstärkten Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Schulen, Bildungsträgern und Betrieben. Vielmehr war bereits die Konzeption des ersten Handlungskonzepts in enger Kooperation zwischen Bildungs- und Wirtschaftsministerium erfolgt. Zwar hatte es bereits in früheren Jahren einen interministeriellen Arbeitskreis (IMAG) gegeben, dessen Aktivitäten ruhten allerdings zwischenzeitlich und wurden erst anlässlich der gemeinsamen Erarbeitung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt wieder intensiviert. Zudem waren in die Erarbeitung des Konzepts weitere zentrale Akteure der Übergangsförderung eingebunden.¹¹

Freilich verlief die Kooperation weder auf der Ebene der Ministerien noch zwischen den Schulen und Bildungsträgern von Anfang an reibungsfrei. In den Expert_inneninterviews mit denjenigen Schlüsselpersonen, die in dieser Phase maßgeblich an der Erstellung des Konzepts beteiligt waren, wird mehrfach erwähnt, vor welche Herausforderungen beide Seiten gestellt waren. Es ist von „zwei Welten“ die Rede, die aufeinander stießen:

„Die haben keine Ahnung von Schule gehabt, und für uns war es schwer ertragbar, mit arbeitsmarktpolitischen Begriffen umzugehen“ (Expert-8).

11 Beteiligt wurden Bundes-, Landes-, und Kommunalpolitik, Kammern und Verbände, Regionale Wirtschaft, Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter, Ministerium für Bildung und Kultur, Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter, Jugendamt, Erziehungsberatung, offene Jugendarbeit, Schulen, Schulamt, Bildungsträger, soziale Organisationen.

Dies setzte sich auch auf der Ebene der Schulen fort:

„gerade die berufsbildenden Schulen wollten auch die Coaches sozusagen selbst einstellen, die wollten gar nicht mit den Bildungsträgern zusammenarbeiten“ (Expert-9).

Diese Zitate illustrieren einen Aspekt der Herausforderungen, die sich an der Bearbeitung der Schnittstelle zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung den individuellen und kollektiven Akteuren gleichermaßen stellen.

Vom Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt zum Handlungskonzept Praxis, Lebensplanung und Schule

In der aktuellen ESF-Förderperiode findet sich das Handlungskonzept Praxis, Lebensplanung und Schule als Fortsetzung des Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt an prominenter Stelle im Landesprogramm Arbeit wieder. Die Inhalte wurden fokussiert, die auf Systementwicklung gerichteten Handlungsfelder HK wurden weitgehend in die Regelförderung übernommen, während die personal- und damit kostenintensiven Handlungsfelder, wie das Coaching mit ESF-Mitteln fortgeführt werden.

Abbildung 13: Vergleichende Übersicht von Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt und Handlungskonzept PLuS

	Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt	Handlungskonzept PLuS
	<p>„Präventive und flankierende arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen“</p>	<p>„Praxis, Lebensplanung und Schule“</p>
Periode	2007-2014	2014-2020
Zielgruppe	ab 8. Jahrgangsstufe, maximal 3 Jahre	8-10 Jahrgangsstufe, endet mit Ablauf der Schulzeit
Maßnahmen	<p>4 Handlungsfelder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzfeststellung • Berufsfelderprobung • Coaching • Qualifizierungsbausteine 	<p>2 Handlungsfelder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coaching (erweitertes und verändertes Programm) • Potenzialanalyse
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Schulabgängerzahlen von 9,8% auf 6,5% reduzieren • Jugendarbeitslosigkeit von 11% auf 6,7% reduzieren • Arbeitsqualität verbessern • Netzwerke bilden • Zusammenarbeit der Region, Bund, Schulen und Wirtschaft fördern 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit erhöhen • Teilhabe an Gesellschaft und Berufsleben • erhöhen der Anzahl von allgemeinbindenden Schulabschlüssen • Fachkräftemangel begegnen
Finanzierung	56,5 Mio Euro	ca. 40 Mio Euro

Quelle: Eigene Darstellung

In internen Papieren lässt sich zurückverfolgen, wie ESF-Förderung mittelbar auf die Gestaltung des Übergangssystems zurückwirkt, auch wenn die einzelnen Maßnahmen pfadabhängig erprobte Ansätze mit

etablierten Akteuren weiterentwickeln. So wurde bereits 2011 konstatiert, dass Übergangsgestaltung als Daueraufgabe grundsätzlich im Zusammenspiel von kommunaler und Landesebene zu gestalten sei. Nach einer experimentellen Phase der Erprobung einer flächendeckenden „Koordination vor Ort“ sei dieses Verständnis mittlerweile im Land fest verankert und nunmehr als Regelstruktur fest zu etablieren. Dieses Ziel sei mit Auslaufen der ESF-Förderperiode anzustreben, ebenso sei eine frühzeitige Verständigung darüber notwendig, wie zukünftig die Finanzierung zu gewährleisten sei. Dabei wird auch das Dilemma thematisiert, dass eine Regelfinanzierung das finanzielle Fördervolumen des ESF nicht ersetzen könne. Daher sei vorab und im Zusammenhang mit der Überführung in ein Regelsystem ebenfalls zu klären, welche Elemente des Handlungskonzepts ausgebaut bzw. erhalten werden sollten. Bereits für das Regierungsprogramm 2012 sollte ein Konzept für den Regelbetrieb einer regionalen Übergangsgestaltung in Kooperation von Land und Kommunen ebenso wie Ideen für einen neuen ESF-Antrag entwickelt werden.

Ein Konflikt wird dabei deutlich: die Dimension des Programms und insbesondere die angestoßenen Entwicklungen auf der systemischen Ebene waren zwar regelhaft zu etablieren, allerdings keineswegs regelhaft zu finanzieren. Von daher musste argumentativ der Spagat vorbereitet werden, um den eingeschlagenen Weg der strukturellen Ausgestaltung des Übergangssystems weiter in Projektform mit ESF-Mitteln fördern lassen zu können. Es entsteht ein „schleswig-holsteinischer Weg“, der im IMAG-Bericht, dem entsprechenden Konzeptionspapier zur Vorbereitung des ESF-Antrags für die Förderperiode 2014- 2020 so skizziert wird:

„Kern der organisatorischen Neuausrichtung ist ein *Zwei-Ebenen-Ansatz*, der durch ein systematisches Zusammenwirken und eine verbindliche, dauerhafte Arbeitsbeziehung zwischen Landes- und regionaler Ebene geprägt ist. Damit wird die in den vergangenen Jahren sukzessiv aufgebaute Entwicklungspartnerschaft zu einer dauerhaften und verbindlichen Übergangspartnerschaft. Auf Landesebene sorgt die Landesregierung in enger Zusammenarbeit der Ressorts Wirtschaft/Arbeit, Bildung und Soziales für den politischen und strategischen Rahmen und die verlässliche Flankierung der Übergangsgestaltung in Schleswig-Holstein. Die Landesregierung begibt sich in eine verbindliche, partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit (Regionaldirektion Nord) und den Kommunen des Landes. Für die Gestaltung, Organisation und Koordinierung des Übergangsgeschehens junger Menschen auf regionaler Ebene bilden die Kreise und kreisfreien Städte Koordinierungsregionen. Die Landesregierung spricht sich dafür aus, dass in den Regionen Verantwortungsgemeinschaften aller am Übergangsgeschehen beteiligten Akteure und Institutionen gebildet werden. Damit werden die in vielen Kreisen und Städten bereits erfolgreich geschaffenen Koordinierungsstrukturen auf Grundlage dieser Neuausrichtung fortgeführt, ausgebaut und stabilisiert. Die Besonderheit dieses ‚schleswig-holsteinischen Weges‘ ist die Verknüpfung der Koordinierung und

Flankierung auf Landesebene mit der regionalen Koordinierung im Rahmen von landesweiten und lokalen Verantwortungsgemeinschaften“ (IMAG Bericht 2013, S. 19).

Diese organisatorische Neuausrichtung soll als „kooperative, partnerschaftliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft gelebt“ werden, wobei die Landesregierung die Gesamtkoordinierung des Prozesses übernimmt und auf ein abgestimmtes Vorgehen hinwirkt.¹²

Dazu wird die Lenkungsgruppe „Übergang Schule – Beruf“ als Gremium auf Landesebene eingesetzt, dem die Ministerien für Wirtschaft/Arbeit, Bildung und Soziales (Staatssekretärs-Ebene), die Bundesagentur für Arbeit (BA) – Regionaldirektion Nord, Kommunen/Kommunale Landesverbände, der Deutscher Gewerkschaftsbund DGB, die Industrie- und Handelskammer IHK, die Handwerkskammer HWK und die Vereinigung der Unternehmensverbände in Hamburg und Schleswig-Holstein e.V. UV Nord angehören. Die Lenkungsgruppe „Übergang Schule-Beruf“ soll alle übergreifenden Fragen, die mit der Gestaltung der Übergänge junger Menschen zusammenhängen beraten und klären (vgl. IMAG-Bericht 2013, S. 31).

„Neben den Aufgaben, die das Verhältnis von Land, Kommunen und BA betreffen, gehören dazu insbesondere:

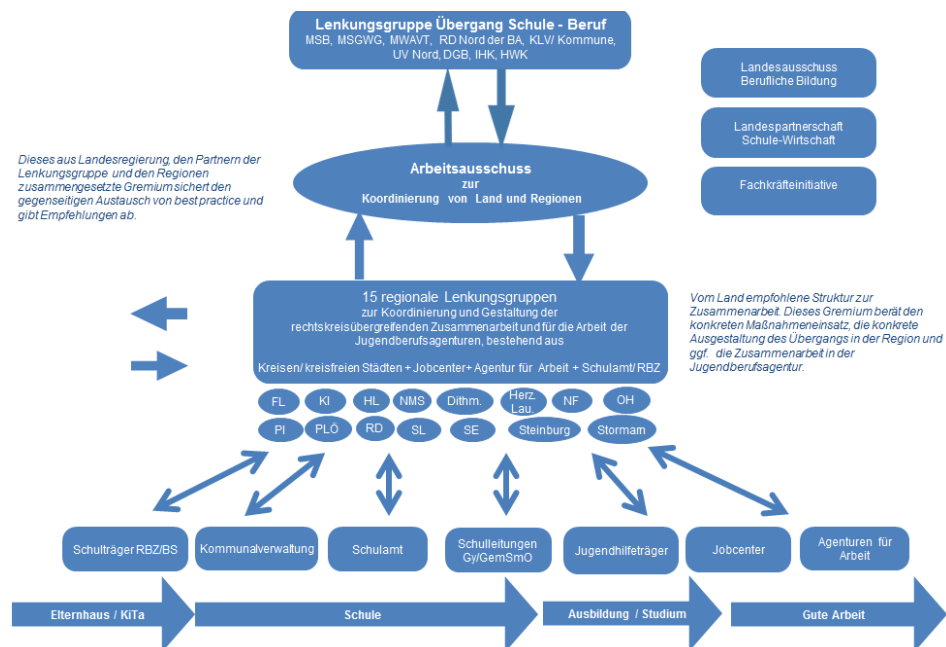
- die Umsetzung der organisatorischen und inhaltlichen Neuausrichtung und der Maßnahmen des Übergangs junger Menschen in Schleswig-Holstein, einschließlich Controlling, Evaluierung und Weiterentwicklung;
- die Verständigung auf gemeinsame Ziele und ein jährliches Arbeitsprogramm;
- die Zusammenarbeit mit den regionalen Koordinierungen;
- die Empfehlung einer Organisationsstruktur auf der regionalen Ebene;
- die Implementierung und Weiterentwicklung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit;
- die Entwicklung von Vorschlägen für mehr Effizienz und Transparenz im Übergang von der Schule in den Beruf;
- die Wahrnehmung einer Schnittstellenfunktion zwischen der regionalen und der Bundesebene für Maßnahmen oder Vorschläge zur Verbesserung der Übergangsgestaltung und zur Sicherung gleichwertiger Verhältnisse in Schleswig-Holstein“ (ebd., S. 32).

Neben der Landeslenkungsgruppe werden ebenso Lenkungsgruppen Schule-Beruf auf der kommunalen Ebene, in den Kreisen und kreisfreien

¹² „Auf der Landesebene werden insbesondere die Rahmenbedingungen gesetzt, die notwendig sind, um den Akteuren vor Ort eine Orientierung zu geben und das Übergangssystem insgesamt zu vereinfachen. Die Landesebene wird systematisch verknüpft mit den regionalen Koordinierungen“ (IMAG-Bericht 2013, S. 31).

Städten eingerichtet. In der folgenden Grafik ist die Struktur des solcherart geregelten Übergangssystems abgebildet:

Abbildung 14: Organigramm zur Neuausrichtung der Gremienstruktur



Quelle: Organigramm zur Neuausrichtung der Gremienstruktur, IMAG Bericht, 2013.

Zum 01.08.2014 hat das Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein gemeinsam mit der Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit das Handlungskonzept PLuS gestartet. Im Rahmen des Landesprogramms Arbeit (LPA) der Förderperiode des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2014 bis 2020 wird die landesweite Durchführung von Coachings und Potentialanalysen ab Jahrgangsstufe 8 an den Gemeinschaftsschulen, an den Förderzentren Lernen und in den Berufseingangsklassen der Berufsbildenden Schulen ermöglicht. In Verbindung mit dem Handlungskonzept PLuS unterstützt das Ministerium zum Schuljahr 2015/16 eine von der Nachfolgeorganisation des JAW-Fachdienstes konzipierte Personalqualifizierung, um die fachliche Weiterentwicklung und die Vernetzung aller Akteure im Handlungskonzept sowie der Akteure der weiteren Programme am Übergang zu gewährleisten. Somit richtet sich diese Personalqualifizierung nicht nur an die am Handlungskonzept PLuS beteiligten Lehrkräfte und Coaches, sondern auch an die Kreisfachberaterinnen und Kreisfachberater für Berufsorientierung, an die Lehrkräfte für Berufsorientierung der verschiedenen Schularten und an die Akteure der weiteren Programme am Übergang Schule-Beruf (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Um- druck 18/4774, S. 9). Sie wird jedoch nicht aus ESF-Mitteln mitfinanziert.

Damit sind zwei wesentliche Elemente der Übergangsgestaltung etabliert. Geregelt sind fortan institutionelle Zuständigkeit und Steuerung und die Personalqualifizierung ist zum Regelangebot geworden. Auf der Verwaltungsebene fand zwischenzeitlich eine Neuordnung statt, die landesintern veranlasst war. Die Zuständigkeit für die Jugendaufbauwerke wurde aus der Arbeitsmarktförderung ausgegliedert und ins Bildungsministerium überführt. Somit ist die Steuerung der Übergangsförderung nun in einer Hand.

6. Auswertung der Expert_inneninterviews

Die Expert_inneninterviews dienten in der Studie einem doppelten Zweck, sie ermöglichen einen Zugang sowohl zum Sach- als auch zum Deutungswissen der Befragten. Zunächst dienten sie dazu, Informationen über die Prozesse zu erhalten, mit denen ESF-Förderung vonstatten geht. Aufgrund der Gespräche mit den Expert_innen, die mit der Verwaltung der ESF-Mittel in Schleswig-Holstein befasst sind, ließ sich die Entstehung, Umsetzung und Verwaltung des Operationellen Programms nachvollziehen. Ebenso wurde deutlich, wie das Handlungskonzept formal und inhaltlich im Operationellen Programm verankert ist, welche Akteure in welcher Funktion an der Erarbeitung beteiligt waren und in die Umsetzung eingebunden sind. Die entsprechenden Informationen, das durch die Expert_inneninterviews erschlossene Sachwissen, ist in die Ausführungen der vorangegangenen Abschnitte eingeflossen. So wurde deutlich, wie

- Politikstrategien zur Prävention von Jugendarbeitslosigkeit,
- die Partizipation aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in die Entscheidungsfindungsprozesse,
- die bildungspolitische Steuerung durch Benchmarks und Finanzierungsanreize sowie durch
- die Kontrolle im Rahmen von Output-orientierter Steuerung und geteilter Mittelverwaltung, aber auch
- die inhaltlichen Vorstellungen einer präventiven Arbeitsmarktpolitik in Form einer frühzeitigen individuellen Berufsorientierung und
- die Vernetzung und Kooperation der beteiligten Akteure umgesetzt wurden.

ESF-Verordnungen und europäische Strategien erhielten ein Gesicht. Gleichzeitig zeigte sich dabei, wie unmittelbar Entscheidungen und Umsetzungsprozesse, aber auch pädagogische Gestaltungsideen und Vorstellungen von Übergangsförderung in den Landeskontext eingebunden und in dessen besonderer Historie verhaftet sind. So erscheinen die strukturellen Veränderungen der vergangenen zehn Jahre im schleswig-holsteinischen Übergangssystem als notwendige landespolitische Maß-

nahmen und als Ergebnis reflektierter (Aus)Handlungsprozesse, die durch europäische Fördergelder vor allem finanziell ermöglicht wurden. Mithilfe der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds wurden Handlungsspielräume eröffnet und Handlungsmöglichkeiten erweitert. In dieser Hinsicht erscheinen Europäisierungseffekte als „Übersetzungsprozesse“, mit denen Vorgaben der EU-Kommission und ESF-Verordnungen in den Landeskontext übertragen werden.

Daher wird im Folgenden das Augenmerk darauf gerichtet, *wie* von den Befragten über den ESF und Europa im Kontext von Übergangsförderung gesprochen wird. Die in den Interviews zum Ausdruck gebrachten Widersprüchlichkeiten, zeigen, dass sich diese Übersetzungsprozesse in einem Spannungsfeld vollziehen, in dem Europäische Förderlogiken mit schleswig-holsteinischen Normvorstellungen und subjektiven Orientierungsmustern kollidieren. So lassen sich Europäisierungseffekte auch als die soziale Praxis der Vermittlung zwischen diesen unterschiedlichen Sinnwelten selbst begreifen. Die folgenden Beispiele illustrieren dieses Spannungsfeld. Dabei zeigt sich, dass die unterschiedlichen Handlungsebenen unterschiedlich betroffen sind. Diejenigen Fachkräfte, die auf der Leitungsebene eines Bildungsträgers mit ESF-Mittel im operativen Geschäft planen, sprechen auf andere Art über die Förderung als diejenigen, die auf der Landesebene mit der Konzeption oder Verwaltung der Mittel befasst sind.

Differenziert man die Wirkweise der Förderung nach den Kategorien Kontrolle, Finanzierung, Organisation und Ideen, so scheinen die Bildungsträger am stärksten von den Kontrollmechanismen betroffen und eingeschränkt.

Die Kontrolldimension

Aus der Perspektive des Bildungsministeriums wird die wesentliche Bedeutung der ESF-Förderung für die Strukturbildung des Übergangssystems hervorgehoben. Zusätzliche Mittel ermöglichen zusätzliche Maßnahmen, jedoch wird im Rahmen Out-Put-orientierter Steuerung die Verwendung der Mittel detailliert kontrolliert und eine Abhängigkeit des Zuwendungsempfängers hergestellt, der stets in Unsicherheit schwebt, dass die – in der Regel fest in einen Finanzierungsplan eingestellten Mittel – gestoppt oder zurückgefordert werden könnten. So stellt sich die Situation für die Träger der Übergangsförderung mitunter dramatisch dar:

„Wer sich der EU aussetzt, zumindest auf der Ebene des Landes Schleswig-Holstein aussetzt, der ist von Insolvenz bedroht“ (Expert-4).

Durch die formale Trennung von Verwendung und Verwaltung der Gelder, entstehen unterschiedliche Perspektiven auf das Verhältnis zwischen Brüssel und Land, werden Abhängigkeiten unterschiedlich wahrgenommen. Während, wie oben gezeigt, auf der operativen Ebene die wirtschaftlichen Zwänge, die aus der ESF-Förderung resultieren, thematisiert werden, – „*Ein Teilnehmer_innenplatz geht schon immer für Sollzinsen weg*“ – wird auf der Verwaltungsebene eine Mitverantwortung für die Finanzierung formuliert. Eine möglichst gute Kooperation mit Brüssel solle hier die Unsicherheit der Träger so weit als möglich abfedern.

„Die Prüfbehörde hat den Auftrag einen bestimmten Anteil aller Vorhaben zu prüfen. Die prüfen das bei uns, prüfen das aber auch vor Ort und wenn im Rahmen dieser Prüfung eine bestimmte Fehlerquote überschritten wird, kann das zu einem Zahlungsstopp Brüssels führen. Es sind zwar nationale Stellen, die hier eingerichtet sind, aber die machen eigentlich Arbeit für die Kommission. ... wenn die Fehlerquote über zwei Prozent liegt, führt das unweigerlich zu einem Zahlungsstopp, dann sagt Brüssel, euer System, was ihr eingerichtet habt, ist unverlässlich und so lange ihr uns nicht darlegen könnt, dass ihr da Änderungen vornehmt, bekommt ihr erstmal kein Geld“

I: Und das ist schon vorgekommen?

B: Hier in Schleswig-Holstein nicht, weil wir sind gut. Nein, und ja vielleicht sind wir da auch sehr kleinteilig und vielleicht sind wir da eben auch sehr genau, aber letztendlich leiden darunter natürlich auch die Träger, weil wir versuchen ein Stückchen schon die Prüfung vorwegzunehmen, die eben auch ein externer Prüfer machen würde und dadurch haben wir eigentlich sehr geringe Fehlerquoten und wir haben noch nie Probleme gehabt mit der Kommission. Es gibt aber viele andere Länder, ... die haben alle schon Zahlungsstopp gehabt“ (Expert-9).

Auf Landesebene führt das zu einer Übernahme der Verantwortung, die als vorauseilender Gehorsam interpretiert werden kann. So lässt sich auf der Ebene der Träger diese Perspektive nicht nachvollziehen:

B: „Wenn ich beim Ministerium frag, wenn ich bei der I-Bank frag, bei den Sachbearbeitern, dann ist die Angst vor irgendwelchen Männchen oder Weibchen, die auch hier in EU-Abteilungen sitzen, da. Und die verstecken sich wieder aus Angst vor denen in Brüssel oder so, das ist ein System von Angst“ (Expert-4).

Dieses „System der Angst“ beschreibt die Abhängigkeiten, die durch die Kontrollsysteme der ESF-Verwendung konstruiert werden und in die die Zuwendungsempfänger geraten mit der Inanspruchnahme von Fördergeldern unweigerlich geraten. Sie wird durch eine relative Undurchsichtigkeit der Förderprozesse und Verfahren verstärkt. Das Wissen darüber, wie ein operationelles Programm entsteht, welche Abstimmungsprozesse notwendig sind, wer auf welche Weise darin eingebunden ist

und wie die Prozesse gesteuert werden, ist nicht verbreitet. EU-Logiken, die sich aus dem allgemeinen Kontext der Staatengemeinschaft ableiten und erklären ließen, werden im Bundeslandkontext dann als irritierend, amüsiert oder zynisch, wahrgenommen. *„Als IMAG haben wir immer nur zugeliefert“* (Expert-7) oder *„also diese ganzen inneren Geschichten“* bleiben in gewisser Weise undurchsichtig. So heißt es beispielsweise über die Verwaltungsbehörde, immerhin die Instanz, mit der der Beitrag zum Operationellen Programm abgestimmt wird und die auch für die weitere Abstimmung mit der Kommission zuständig ist: *„also ne Behörde in ner Behörde, hab ich auch nicht so ganz verstanden ... wir waren Pädagogen. Ja, das sind zwei Welten, sogar zwei Universen“* (Expert-7).

Die finanzielle Dimension

Relative Höhe der Förderung

Die Frage „Sähe Schleswig-Holstein ohne ESF-Mittel anders aus?“ hat einige der Expert_innen dazu veranlasst, grundsätzlich über Zweck und Folgen des ESF-Programms nachzudenken. Die steigenden Fördermittel werden als Anerkennung und Wertschätzung der Übergangsförderung begriffen.

„Ich glaube, durch diesen Anreiz des ESF, das eben über ne Komplementärfinanzierung zu machen, wenn das nicht gewesen wär, hätte mans nicht so umgesetzt“ (Expert-8).

Aus der Langzeitperspektive der operativen Arbeitsmarktförderung und der Verwaltung der entsprechenden Fördermittel wurde die Höhe der ESF-Förderung – die für die Akteure auf der Verwaltungsebene der Ministerien durchaus sehr bedeutend war – für den aktuellen Zeitraum und gemessen am Gesamthaushalt des Landes relativiert; die Bedeutung des ESF für die Übergangsförderung wurde hinterfragt.

„Ganz offen, wir sprechen über 80 Millionen. Es ist primär ein Arbeitsmarktprogramm und Arbeitsmarktpolitik ist in erster Linie Aufgabe des Bundes. Dafür gibt es die Bundesagentur für Arbeit. Die Bundesagentur für Arbeit setzt hier in Schleswig-Holstein im Jahr mindestens das Vier- bis Fünffache an Geldern ein ... im Vergleich zum ESF, zeigt also schon mal die Relation. Dann, 80 Millionen in einem Zeitraum von sieben Jahren, d. h. wir sprechen hier von rund zehn Millionen pro Jahr im ESF. Bei 12 Förderaktionen, ist jetzt nicht gleichmäßig verteilt, aber wenn man jetzt mal von einer linearen Verteilung ausgeht, sprechen wir also über rund eine Million pro Jahr und Maßnahme. Was will ich damit viel bewirken? ... wir sprechen für einen Zeitraum von sieben Jahren über 80 Millionen und das ist auch für Schleswig-Holstein dann letztendlich nicht so ein relevanter Betrag“ (Expert-9).

Additionalität

ESF-Förderung erfolgt auch in finanzieller Hinsicht zusätzlich. Die Anwendung eines EU-Förderprogramms muss dem Additionalitätsprinzip folgen, d. h. Fördermittel dürfen nur für zusätzliche und/oder innovative Maßnahmen eingesetzt werden, Regelaufgaben des Landes können nach der ESF-Logik nicht gefördert werden. Ziel sei ja nicht die Entlastung einzelner Landeshaushalte, sondern vielmehr die Stärkung des europäischen Bildungsraums durch den Abbau von Schwächen im System und die besondere Förderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, wie einer der befragten Experten erläuterte. Das Übergangssystem als Zwischenraum ist allerdings zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung angesiedelt, entsprechende Fördermaßnahmen tangieren beide Bereiche. Tendenziell unterstützen sie Regelaufgaben des Bildungssystems. Tatsächlich wird eben die strukturelle Ausgestaltung und Absicherung des Übergangs als Zusatzaufgabe formuliert, sodass die Verwendung von Fördergeldern legitimiert und begründet werden kann.

„EU-Gelder sind nicht fürs Alltagsgeschäft, das Alltagsgeschäft, das muss man irgendwie in den Griff bekommen und auch selber sichern“ (Expert-1). Diese Aussage ist weniger auf die schleswig-holsteinische Förderpraxis bezogen als vielmehr auf die ESF-Förderrichtlinien, denn die ESF-Finanzierung des Handlungskonzepts mitsamt den vorangegangenen Programmen, wird immer auch mit der Finanzknappheit des Landes begründet, mit. *„der Tatsache, dass wir ein armes Bundesland sind und immer alle möglichen Gelder ausschöpfen“* (Expert-5). In Bezug auf das Additionalitätsprinzip erscheint die Argumentation zirkulär: weil die Maßnahmen zusätzlich sein müssen, werden sie als solche definiert.

„Im Handlungskonzept „Schule-Arbeitswelt“, ... wenn der ESF dort nicht reingehen würde, dann müsste das Land das anders organisieren, weil das ist einfach Auftrag der Schule junge Menschen auf das Berufsleben vorzubereiten und wenn die ESF-Mitteln nicht mehr zur Verfügung stehen würden, dann müsste das Land das anders organisieren. Man würde es vielleicht an einigen Stellen merken, man hätte vielleicht ein paar weniger Coaches oder vielleicht würden diese Kompetenzfeststellungen, die gemacht werden, dann auch nur für einen Teil der Schüler gemacht werden, aber ich bin mir sicher, dass man es in irgendeiner Form dann auch realisieren könnte, das ist auch eine Frage der politischen Schwerpunktsetzung“ (Expert-9).

Zudem sind ESF-Mittel so konzipiert, dass sie innovationsfördernd wirken sollen. Dabei sollen landeseigene Ansätze verstärkt, nicht ersetzt werden, d. h. es muss stets ein bestimmter Prozentsatz an Eigenmitteln in die beantragten Maßnahmen mit einfließen. So kofinanziert das Land Schleswig-Holstein das Handlungsprogramm z. B. zu 60 %. Im Bildungsbereich allerdings, in dem Bildungseinrichtungen in kommunaler

Trägerschaft oder als gemeinnützige Organisation nach deutschem Recht nicht gewinnorientiert wirtschaften können und dürfen, ist die Erbringung von Eigenmitteln nicht ohne Weiteres darstellbar. Ihre Sinnhaftigkeit wird hinterfragt werden:

„Warum soll ich als Träger Geld mitbringen, damit Jugendliche quasi den Abschluss schaffen? ... Das Eigeninteresse dieser Anbieter im Rahmen des ESF ist einfach ein völlig anderes als im Bereich der Landwirtschaft oder im Bereich der Wirtschaft. So und deswegen verstehe ich die Konstruktion vieler Richtlinien nicht, wo gesagt wird, du musst einen Eigenanteil bringen. ... Warum soll ich als Beratungseinrichtung hier jetzt zehn Prozent Eigenmittel einbringen damit ich eine gesellschaftspolitische Aufgabe erfülle ...? Da habe ich doch als Träger überhaupt nichts davon“ (Expert-9).

Andererseits sind gemeinnützige Träger genau deshalb als Zuwendungsempfänger geeignet, weil sie in begrenztem Maß über Eigenmittel verfügen und so den geforderten Eigenanteil ausweisen können, was für öffentliche Einrichtungen nicht möglich ist, denn hier würde das Verbot der Doppelförderung greifen.

Zuwendungsrecht

Der Einsatz von ESF-Mitteln eröffnet Gestaltungsspielräume. Dies ist angesichts knapper Landeskassen von großer Bedeutung und gilt für den Übergangsbereich umso mehr, als hier, in einem institutionellen Zwischenraum, keine Regelförderung vorgesehen ist. Die Beantragung von ESF-Fördermitteln, die Konzeption des Operationellen Programms, erfordert stets aufs Neue die Legitimation der Interventionen. Die Mitarbeiter_innen der Ministerien ebenso wie die beantragenden Bildungsträger müssen als Zuwendungsempfänger stets ihre Bedarfe begründen und nachweisen. Damit begeben sie sich auf unsicheres Terrain. Denn

„wir bewegen uns hier im Zuwendungsrecht, es ist kein gesetzlicher Auftrag. ... mit dem Zuwendungsrecht bewege ich mich in diesem Bereich nicht als gleichberechtigter Partner zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger, ... es gibt also immer eine Unsicherheit beim Träger, bekomme ich eigentlich das, was ich ursprünglich mal geplant habe. ...“ (Expert-9).

Zuwendungsrecht begründet kein Recht auf Förderung unter bestimmten Bedingungen, sondern stellt vielmehr umgekehrt die Förderung unter bestimmte Voraussetzungen. Aus der Perspektive des Zuwendungsgebers, ist ein Antrag auf Zuwendung freiwillig gestellt; mit der Antragstellung werden die Förderbedingungen akzeptiert. Wohl besteht für die Zuwendungsempfänger die Freiheit, eine Förderung zu beantragen oder nicht, einmal gewährt allerdings, bringt eine ESF-Förderung vielfache Verpflichtungs- und Abhängigkeitsverhältnisse mit sich. Deren Logik

wird jedoch nicht von allen Befragten gleichermaßen geteilt. Diejenigen Expert_innen, die unmittelbar an den Aushandlungs- und Konzeptionsprozessen des Operationellen Programms beteiligt sind, vollziehen die in den ESF-Verordnungen verankerten Prinzipien der Additionalität, Konzentration, Programmplanung und Partnerschaftlichkeit argumentativ nach, auch dann, wenn sie damit nicht einverstanden sind. Für diejenigen hingegen, die auf der operativen Ebene als Zuwendungsempfänger fungieren und finanziell von der ESF-Förderung profitieren bzw. ökonomisch davon abhängig sind, stehen die eigenen Interessen im Vordergrund. Die befragten Geschäftsführer_innen der Bildungsträger empfinden den Verwaltungsaufwand als Belastung, die mangelnde Planbarkeit der Gelder als Bedrohung und die Evaluationskriterien als Zumutung.

Verbot der Doppelförderung

Ein weiteres – aus EU-Sicht – „hausgemachtes Problem“ besteht bei der Konzeption darin, Unterschiede zwischen Landes- und Bundesprogrammen zu konstruieren. Alle Interviewpartner_innen erwähnten die Schwierigkeit der formalen Abgrenzung zwischen „Coaching“ und „Berufseinstiegsbegleitung“. Ersteres ist Kernbestandteil des HK, letzteres ein Bundesprogramm mit weitgehend gleicher Zielrichtung und Interventionsmethoden. Beide Programme werden aus ESF-Mitteln kofinanziert. Ursächlich dafür sei die Entscheidung, die ESF-Mittel in Deutschland hälftig zwischen Bund und Ländern aufzuteilen, sodass der Bund hier eigenständige Programme auflegt – dies sei in anderen EU-Mitgliedsstaaten nicht der Fall.

„[Berufseinstiegsbegleitung] ist jetzt über Bundes-ESF-Mittel finanziert und dann dürfen die Instrumente nicht (..) ähnlich sein. Das muss sich irgendwie gut trennen lassen. Wichtig ist auch, ... es darf niemals ein Jugendlicher von zwei verschiedenen Programmen berührt werden ... also da muss vor Ort dafür gesorgt werden“ (Expert-5).

Somit standen die Expert_innen bei der Konzeption des HK+ vor dem Problem der Abgrenzung des Förderinstruments des Coachings, das integraler Bestandteil des HK war und ist vom Förderinstrument der Berufseinstiegsbegleitung, einem ebenfalls ESF-geförderten Bundesprogramm. Dies gelang nur über die Definition formaler, kontrollierbarer, Abgrenzungskriterien:

„Als wir jetzt das neue EU-Programm auflegen wollten, mussten wir also immer auch darlegen, dass es keine Konkurrenz gibt zwischen diesen beiden Instrumenten. Das war sehr interessant und spannend und wir haben eben den Unterschied: die BerEb, so kürzen wir das hier ab, (..) haben also einen Betreuungsschlüssel von eins zu 20 während

wir beim Handlungskonzept ganz flexibel eins zu 40 bis eins zu 60 gehen können“ (Expert-5).

Dabei wird kaum verheimlicht, dass es sich um eine formale Anpassung des Landeskonzpts handelt, deren Notwendigkeit sich fachlich nicht nachvollziehen oder begründen lässt.

„Also wir haben z. B. im Handlungskonzept jetzt ein Gruppen-Coaching, weil die Bundesebene die Berufseinstiegsbegleitung hat, darf das Handlungskonzept kein individuelles Coaching mehr haben, also widersinnig wie nur was“ (Expert-1).

Auch im Alltag gibt es offensichtlich wenig Unterschiede. *„Ich hab schon Menschen kennengelernt, die sind Coach und BerEb [Berufseinstiegsbegleiter; BN], fifty fifty“* (Expert-5).

Expert-9 fasst zusammen:

„Man hat jetzt so ein paar theoretische Abgrenzungen vorgenommen, sodass diese beiden Projekte formal nebeneinander bestehen dürfen mit Zustimmung der Kommission, aber es sind teilweise sehr theoretische Abgrenzungen.... Aber das ist auch wieder eher kein Problem der Kommission, sondern es ist auch ein Stückchen hausgemacht, weil beim EFRE, also das ist Strukturfonds im Bereich der Wirtschaftsförderung, gibt es keinen Bundesanteil, im EFRE werden alle Mittel, die Deutschland zur Verfügung gestellt werden, vollständig auf die Länder verteilt. Im ESF haben wir nun mal die Situation, dass der Bund 50 Prozent selber behalten will und das bereitet dann eben genau diese Probleme, dass man dann eben gucken muss, sind diese Vorhaben eigentlich jetzt sinnvoll voneinander abzugrenzen, aber wie gesagt kein Problem Brüssels, sondern ein Problem Deutschlands, weil Deutschland mit seiner föderalen Struktur da so seinen eigenen Weg gehen will“ (Expert-9).

Die organisatorische Dimension

Herausforderungen durch das Handlungskonzept

Die historische Genese des HK wird in den Interviews im Zusammenhang mit ESF-Förderperioden beschrieben, es wird auf die – ebenfalls ESF-geförderten Vorläuferprogramme der Arbeitsmarktförderung, insbesondere FÖN als orientierende Modelle hingewiesen, aber auch auf die Wirkung des früheren so genannten Schleswig-Holstein-Fonds, der für die Komplementärmittel eingesetzt werden konnte. Die Geschichte des HK ist auch eine Geschichte der Kooperationen im Land zwischen Bildungsträgern, beruflichen und allgemeinbildenden Schulen in der Praxis und zwischen Bildungs- und Arbeitsministerium auf der Verwaltungsebene. An diese Kooperation und die hier entwickelten Förderinstrumente knüpfte das HK inhaltlich an. Die Herausforderungen, die sich daraus ergeben (vgl. Kampmeier/Niemeyer 2004), sind vielfach thematisiert

worden. Im Handlungskonzept gelingt eine systematische Bearbeitung sowie eine strukturelle Ordnung von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Aufgaben, kurzum eine Systematisierung der Übergangsgestaltung.

Institutionalisierung Landeslenkungsgruppe

In der Übergangsphase vom HK zum HK+ ergaben sich zwei wesentliche Änderungen. Strukturell wurden neue Steuerungsgremien eingeführt, die für die Abstimmungsprozesse auf Landes- wie auf kommunaler Ebene fortan zuständig waren. Für die Implementierung der Landeslenkungsgruppe wird dieser Prozess wie folgt beschrieben:

„Da hat sich eine Änderung ergeben [...] durch den IMAG-Bericht, auch eine Veränderung darin, dass die Steuerungsgruppen nicht mehr durch die Handlungskonzeptträger geleitet werden sollten, obwohl das gut funktionierte. Aber die Regierung hat dann eben gesagt, ja, die Geldnehmer sollen nicht die Entscheider sein oder die, die das steuern (..) und jetzt gibt es eben eine Landeslenkungsgruppe, so auf ganz hoher Ebene mit Ministerin und Geschäftsführerin der RD Nord [Regionaldirektion Nord der Bundesanstalt für Arbeit] und so weiter und darunter gibt es dann Arbeitstreffen, wo sich der Staatssekretär eben trifft mit Vertretern der Wirtschaft und und und, also mehr so auf Arbeitsebene. Und dann gibt es regionale Steuerungsgruppen die einen Vertreter in diese Arbeitsgruppe entsenden. Man hat versucht, das nochmal neu aufzustellen und es ist unterschiedlich, wer jetzt diese regionalen Steuerungsgruppen leitet, aber es sind nicht mehr die Träger und das hat [zu] großen Verletzungen geführt, weil die natürlich gute Arbeit gemacht haben. Und die Vernetzung ist ja das A und O an der Stelle, manchmal sind sie auch ein bisschen rauskatapultiert worden „ (Expert-5).

Die seit Ende der 1990er Jahre kontinuierlich weiterentwickelte *„kompetenzorientierte Berufswegeplanung“* wurde im Handlungskonzept *„dann noch weiter formalisiert“*. Das HK *„war ja nun das präventiv ausgerichtete arbeitsmarktpolitische Instrument für mehr Berufsorientierung an Schulen mit ganz stark individueller Ausprägung durch dieses individuelle Coaching“* (Expert-1).

Eben dieses individuelle Coaching beinhaltete nachhaltige systemische Veränderungsprozesse, die kaum in den Blick geraten, wenn die Perspektive auf die Defizite der Zielgruppe und den Qualifizierungsaspekt beschränkt bleibt. Die Fachkräfte im Coaching sind Angestellte der Bildungsträger. Somit profitieren diese personell und finanziell von der Förderung durch das HK. Ihre Stellung in der Übergangslandschaft wird gestärkt. Sie bekommen eine zentrale Funktion.

Der Arbeitsplatz der Coaching-Fachkräfte sind jedoch die allgemeinbildenden und Förderschulen. Damit werden an Schulen Themen behandelt, die curricular nicht verankert sind, von Pädagog_innen, die keine Lehramtsausbildung haben, in Interaktionsformen, die nicht dem Unter-

richtsprinzip entsprechen. Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse werden auf allen Ebenen des Bildungssystems notwendig, vom Lehrzimmer bis auf die Minister_innenebene.

Öffnung von Schule

Insgesamt hat die Etablierung des Handlungskonzepts an den Schulen die Multiprofessionalisierung mit vorangetrieben. Insofern verändert die ESF-Förderung nachhaltig etablierte Strukturen:

„Schule öffnet sich halt für das Thema Arbeitswelt, ... das ist ja eine Idee des Handlungskonzeptes „Schule-Arbeitswelt“: es findet in den Schulen statt, umgesetzt wird es aber von Bildungsträgern, also überwiegend von Jugendaufbauwerken oder Weiterbildungsträgern. Das heißt Schulen öffnen sich für Weiterbildungsträger, was ja auch ein riesengroßes Problem war zu Beginn, weil Lehrer natürlich auch nicht so gerne (.) Externe in ihre Klassen lassen oder an ihre Schüler lassen, die ja auch einen ganz anderen Blickwinkel haben. So d. h. sie haben da ja jetzt plötzlich Lehrkräfte und Pädagogen an einem Tisch, die die Themen auch aus unterschiedlicher Sichtweise angehen. Das war auch ein Prozess, ... aber insgesamt funktioniert das mittlerweile gut. Ich glaube schon, dass sich da in den Regionen etwas herauskristallisiert hat, was sehr wertvoll für die jungen Menschen ist, um die es ja hier eigentlich geht, also diese Netzwerke, die sich da gebildet haben, das ist schon sehr erfolgreich, auf jeden Fall“ (Expert-9).

Auch aus dem Bildungsministerium heißt es, die größte Herausforderung hätte darin bestanden,

„die Schulen mitzunehmen. Denn die Schulen wurden schon in eine Art systematische Förderung übernommen, hatten auch eine Dokumentationspflicht, mussten auch die Vorgaben des ESF stringenter umsetzen, während sie vorher ja auch mit den Vorerfahrungen relative Freiheiten hatten, gab es jetzt sozusagen eine Kanalisierung. Und für die, die möglicherweise für sich ein eigenes Konzept entwickelt hatten, ... wars schwer auch wieder umzusteuern. ... Es gab auch Schulen, die irgendwann mal sagten, das machen wir nicht mit“ (Expert-6).

Auch hier wieder steht auf den ersten Blick die Schwierigkeit einer „Öffnung von Schule“ und die Irritationen der Schulkultur im Vordergrund. Es wird als Herausforderung beschrieben, die Schulen auf den HK-Weg mitzunehmen. Diese hatten teilweise andere Ansätze der Berufsorientierung entwickelt, die sie nun beiseitelegen sollten. Für sie bedeutete die Einführung des HK also einen Bruch in der Entwicklungskontinuität. Auch die Abstimmung mit anderen pädagogischen Einrichtungen erfordert eine Kooperationskultur, die – dies wird kaum verschwiegen – durchaus auch auf Widerstand stieß.

„Also das war sozusagen eine ganz signifikante Stellgröße, dass Schulen einmal mit einem Bildungsträger zusammenarbeiten mussten, das war der Untergang des Abendlandes“ (Expert-8).

Die mehrfach herausgestellte „Öffnung von Schule“ beinhaltet jedoch nicht nur eine Herausforderung für die pädagogischen Fachkräfte, für die im Alltag neue Abstimmungsprozesse nötig wurden, diese „Öffnung“ bezog und bezieht sich auch auf die Zuständigkeit von Schule. Berufsorientierung, obschon im Schulgesetz festgeschrieben (Niemeyer/Frey-Huppert 2009), wird im Kontext des HK noch einmal ausdifferenziert. 2013 wird ein Landeskonzert Berufsorientierung erlassen. Und: Schule wird im Kontext des HK tendenziell, vermittelt über die Bildungsträger, zum Drittmiteempfänger. Die Qualität des Angebots hängt von zusätzlichen Fördermitteln ab, die einzuwerben sind.

Auch die interministerielle Kooperation wird als schwierig beschrieben, die Orientierungen von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik seien grundsätzlich unterschiedlich gewesen.

„Das war manchmal auch konfliktbeladen. Das ist einfach, zwei Welten stoßen aufeinander (...). Die haben keine Ahnung von Schule gehabt, und wir, für uns war es schwer ertragbar, mit arbeitsmarktpolitischen Begriffen umzugehen“ (Expert-8).

Bei der Konstruktion dieser „zwei Welten“ wird „Brüssel“ zur Projektionsfolie. EU und ESF stehen als Chiffren für die Gegensätze zwischen pädagogischem Ethos und den auch jenseits davon eingeführten Instrumenten der modernen Mittelverwaltung.

Konflikte zwischen deutschem und EU-Recht

Paradoxien und Probleme in Förderverfahren resultieren oft daraus, dass landesinterne Verfahren und Wertmaßstäbe mit europäischem Verfahren nicht kompatibel zu sein scheinen. Hier handele es sich oft um „*hausgemachte Probleme*“ (Expert-9). Dabei kann gerade solch ein „*hausgemachtes Problem*“ die unterschiedlichen Orientierungsrahmen zum Ausdruck bringen. Dies ist z. B. im Umgang mit persönlichen Daten und Datenschutz der Fall. So wird beispielsweise von Seiten der EU eine detaillierte Dokumentation der Wirkung von Fördermaßnahmen gefordert; denn öffentliche Gelder seien effizient zu verwenden und seien gerade in Zeiten knapper Kassen zielgerichtet einzusetzen, die Zielerreichung müsse überprüft werden. In der Förderpraxis folgt daraus eine umfangreiche, detaillierte Dokumentation der Teilnehmenden, ihrer spezifischen Benachteiligung und die Überwachung von Kriterien für den Maßnahmeerfolg. Dazu gehört eine umfangreiche Erfassung persönlicher Teilnehmerdaten, die nach deutschem Datenschutzgesetz nur mit Einwilligung der Betroffenen bzw. deren Eltern erfolgen kann. In Verhandlungen mit der Kommission stieß dieses Problem auf wenig Verständnis, denn

„dieser Blick über alle Länder, der ist eigentlich immer gleich und dann heißt es auch ganz trocken, na, wenn ihr so enge datenschutzrechtliche Regeln habt, dann müsst ihr die eben ändern. Das ist ganz einfach, dann könnt ihr auch einfach Datenabgleiche machen und dann könnt ihr auch unsere Anforderungen erfüllen“ (Expert-6).

Kennziffersteuerung

Neue und zusätzliche Verfahren werden implementiert, wie z. B. die „Einführung messbarer Ziele“ im Rahmen einer Output-orientierten Steuerung. Diese Steuerungsinstrumente sind keineswegs „europäisch“, sie werden aber gleichwohl von mehreren der befragten Expert_innen mit der ESF-Förderung in Verbindung gebracht. So heißt es beispielsweise: *„Das haben wir gelernt, als wir 2006 angefangen haben mit Planzahlen zu rechnen, was der ESF ja immer will“* (Expert-7).

Die Kennziffernsteuerung wird mehrfach als widersinnig kritisiert, indem der Widerspruch zwischen ökonomischer und pädagogischer Logik benannt wird. Es sei „die Lebenslüge des ESF“, dass mit kurzfristigen Zielzahlen der Anspruch erhoben würde, langfristig Jugendarbeitslosigkeit zu senken.

Die ideelle Dimension

Hier steht die Frage im Mittelpunkt, wie sich Vorstellungen von Übergangsförderung verändern oder angleichen. Wie wird das Problem konstruiert, wie werden die Lösungsansätze begründet? Bei der Entwicklung einer strukturierten Übergangsförderung, als es darum ging, die landespolitische Bedeutung hervorzuheben, diente u. a. Europa als Legitimationsfolie für die im Land von den Schlüsselpersonen entwickelten Ideen. Auch der Europadiskurs über Jugendarbeitslosigkeit mag als argumentative Verstärkung mit dazu beigetragen haben, dass bei der Planung der ESF-Mittel in den letzten beiden Förderperioden so große Prioritäten auf die Übergangsförderung gelegt wurden. Der Bezug auf Europa wird als strategisches Argument eingesetzt, um die Bedeutung des eigenen Handlungsfeldes, die Gestaltung des Übergangssystems, im landespolitischen Kontext hervorzuheben. So wird erwähnt, dass die Lektüre des Grünbuchs bzw. der Verweis auf das Grünbuch Jugend in der fachlichen Auseinandersetzung als „Argumentationsverstärker“ gewirkt hat. Der Konzentration der ESF-Mittel auf die Förderpriorität des Handlungskonzepts und nachfolgend auf das Handlungskonzept PLuS lag eine landespolitische Entscheidung zugrunde. In dieser Auseinandersetzung trägt der europäische Diskurs über Jugendarbeitslosigkeit und die Dramatik der europäischen Statistiken möglicherweise mit dazu bei, der Übergangsproblematik innenpolitische Bedeutung zu verleihen.

„Auch so die europäische Verantwortung darin ganz schlicht, also wie das immer mehr hochspült, wenn man über junge Menschen spricht“ (Expert-1), gibt dem eigenen Handlungsfeld, nämlich der bildungspolitischen Gestaltung eines strukturierten Übergangssystems ein größeres Gewicht. Mit dem Verweis auf Europa lassen sich eigene konzeptionelle Ansätze legitimieren:

„Ich weiß, dass wir auch Weißbücher gelesen haben, ernsthaft. ... Das ist in der EU erkannt, formuliert, beschrieben worden, und es ist übernommen worden oder auch hier anschlussfähig gewesen an die Erkenntnisse, die da sind. Das kann man sich, glaube ich, nicht so linear vorstellen, im Sinne von, da ist die Erkenntnis, und die wandert dann da hin. Das ist ja nicht so. Das sind Ungleichzeitigkeiten, wie auch immer“ (Expert-2).

Dies gilt für die Akteure auf der Planungsebene. Aus der Sicht der Bildungsträger, „der Zuwendungsempfänger“, ist der Europabezug eher pragmatisch. Die Perspektive auf Europa wird über den Bezugspunkt ESF hergestellt. Dabei stehen bei allen Befragten die Bedarfe und Interessen des Landes in Bezug auf die Übergangsförderung im Vordergrund. Ein Europa-Gedanke wird in den Interviews kaum formuliert. Zwar gibt es gelegentlich Verweise auf Mobilitätsprogramme, die allerdings für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen kaum eine Rolle gespielt hätten. Für die Zielgruppe des Handlungskonzepts wurden Lösungen im Land gesucht, internationale Kooperationen blieben die Ausnahme.

Einige der Interviewpartner_innen äußerten sich über die konkreten Aspekte des Handlungskonzepts hinaus grundsätzlicher über die Sinnhaftigkeit der ESF-Förderung. Dabei wird zum einen eine normative Orientierungen im Hinblick auf Pädagogik deutlich und ein Bildungsbegriff zum Ausdruck gebracht, der von dem der EU abgesetzt wird:

„Also die ganze Förderstruktur des ESF ist eine Katastrophe, sag ich Ihnen jetzt so, also es hat geholfen, aber es ist eine Katastrophe, weil man von nicht vom Menschen ausgeht. Also, ganz oft stehen beim ESF kurzfristige Erfolgsindikatoren, ... Verhalten von Menschen verändern Sie nicht kurzfristig. ... Tatsächlich ist es so, dass der Berufswahlprozess ein gesellschaftliches Problem ist, und das werden Sie nicht über ein ESF-Programm kurzfristig verändern können“ (Expert-8).

Ein weiterer innerer Widerspruch zeigt sich in Bezug auf die bildungspolitische Intervention, die durch die ESF-Förderung realisiert wird. Über die Konstruktion der Übergangsförderung kann der ESF in die allgemeinbildenden Schulen hineinwirken. Das widerspricht dem Subsidiaritätsgedanken, nach dem die Mitgliedsstaaten und in Deutschland weitergehend die Bundesländer eigenständig für die Bildungspolitik verantwortlich sind. Dieser Widerspruch wird in zwei der Interviews themati-

siert. Der ESF ermöglicht Arbeitsmarktprogramme an Schulen, wie Expert-8 kritisch bemerkt. Damit widerspricht er der EU-Programmatik, nach der Bildung in der Verantwortung der Länder bleibt. Während Schulen also als Landesaufgabe verstanden und auf Länderebene geordnet werden, ist der ESF programmatisch so ausgerichtet, dass er auch an Schulen „solche Arbeitsmarktprogramme“ einsetzen kann (Expert-8).

„Man hatte Erfahrungen in Schleswig-Holstein mit ESF-Projekten ungefähr seit 1994. Da hat das Bildungsministerium erstmalig ein ESF-Projekt im Bildungsbereich umgesetzt. Vorher war der ESF eigentlich nicht relevant für den Bereich Bildung. ... (.) Das war auch ein bisschen schwierig, ... weil man gesagt hatte, Schule ist ja per Grundgesetz ... eigentlich originärer Auftrag eines Staates. So. Aber nichtsdestotrotz hatte dann der ESF das als Programm aufgenommen und dann entsprechend auch diese Richtlinien so ausgerichtet, dass auch an Schulen solche Arbeitsmarktprogramme umgesetzt werden konnten“ (Expert-8).

Damit geht aus der landespolitischen Perspektive die Ineins-Setzung von Bildung als öffentlicher Aufgabe, die durch Schulen wahrgenommen und durch das Bildungsministerium öffentlich verantwortet wird, nicht mehr vollständig auf. Die Zuständigkeit von Schule ist in mehrfacher Hinsicht angefragt: Berufsorientierung verstärkt den Arbeitsmarktbezug; die Grenzen der Institution öffnen sich für außerschulische Partner; die Steuerung durch das Bildungsministerium integriert weitergehende Ziele.

Nicht nur die Widersprüchlichkeiten des operativen Geschäfts sind im Alltagshandeln auszuhandeln, auch die Sinnhaftigkeit von ESF-Förderung an und für sich, deren politische Begründbarkeit ist immer wieder zu thematisieren.

„Es ist ja immer die Frage, was will ich mit solchen Strukturfonds eigentlich bewirken?... Will ich das Zusammenwachsen Europas fördern oder will ich nationale Probleme lösen? ... Das ist immer so ein Dilemma. Ich muss nach Bereichen gucken, wo ich jetzt Strukturfondsmittel einsetzen kann, aber wo ich eigentlich auch schon sagen müsste, es hat auch etwas mit Europa zu tun. ... ist es Aufgabe des ESF (..) Missstände im deutschen Bildungswesen zu finanzieren, ist es Aufgabe Europas Bildungspolitik zu machen oder ist es Aufgabe Europas eigentlich Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen? Man könnte ja auch sagen, also bei uns ist die Bundesagentur für Arbeit zuständig für das Thema Arbeitslosigkeit. Also wenn man drüber nachdenkt, dann könnte man letztendlich sogar die Frage stellen, ist es Aufgabe Brüssels in dieser Größenordnung, in diesem Umfang Strukturpolitik zu machen?“ (Expert-9).

Ebenso wird, wiederum von einem Vertreter der Planungsebene, der Zusammenhang von finanzieller Förderung durch den ESF und Europäisierung in Frage gestellt:

„Also wenn Schleswig-Holstein sagt, ich mach jetzt das Handlungskonzept Schule-Arbeitswelt, dann sagt Schleswig-Holstein ja nicht, ich mach es, weil ich diesen europäischen Gedanken so toll finde und weil ich Europa in die Schulen bringen möchte, sondern weil ich sehe, ich habe da ein Problem, denn meine Landesmittel reichen nicht mehr. Also versuche ich das irgendwie mit ESF-Mitteln ein Stückchen zu refinanzieren. Das ist also so ein Spagat. Aber von daher kann ich auch Menschen verstehen, die grundsätzlich den Sinn der Strukturfonds schon auch ein Stückchen in Frage stellen. Macht es Sinn, dass man erst Geld über die Mitgliedsländer einsammelt, um das Geld dann wieder zu verteilen und ohne dass eigentlich Europa wirklich sichtbar ist?“ (Expert-9).

7. Zusammenfassung

Europäisierung bezeichnet in theoretischer Hinsicht die Wechselbeziehung zwischen Besonderem und Allgemeinen, in der sich – spätestens seit Lissabon 2000 – bildungspolitische Weichenstellungen, Legitimationsdiskurse und strukturelle Veränderungen innerhalb nationaler Bildungssysteme vollziehen. Dabei wird gemeinhin zwischen Europäisierung „von oben“, „von unten“ und transnationalen „Lernprozessen“ unterschieden. Das untersuchte Fallbeispiel zeigt, dass sich Europäisierung keineswegs als unilaterale top-down-Beziehung begreifen lässt, die auf eine sukzessive Angleichung der Bildungssysteme der europäischen Mitgliedsstaaten zielt. Vielmehr, dies legt die vorliegende Fallstudie nahe, vollziehen sich nationale oder regionale Reformen in einem europäischen Horizont, insofern sie durch Impulse von der europäischen Ebene mit veranlasst werden. Freilich muss dabei auch diese europäische Ebene als Gemeinschaft der Mitgliedsstaaten gedacht werden, in welche diese ihre eigenen Sichtweisen, Interessen und ihr jeweiliges politisches Gewicht einbringen (vgl. Klatt 2014).

Im konkreten Fall geht es also nicht um eine Reform des deutschen Bildungs- oder Ausbildungssystems, sondern um die Ausgestaltung eines Zwischenraums, der sich zwischen diesen beiden institutionalisierten Säulen des Bildungssystems eröffnet. Die handelnde Ausgestaltung dieses Zwischenraums, die Transformation des Förderdschungels in ein Übergangssystem, geschieht mit Hilfe europäischer Fördergelder aus dem ESF. Sie ist mithin über die Förderverordnungen und über die Förderstrategien in einen europäischen Bildungsdiskurs eingebunden, aber gleichzeitig eben immer auch veranlasst durch die je spezifischen, eigenen, nationalen oder regionalen Setzungen. Insbesondere die finanzielle Förderung durch den ESF eröffnet im Bereich der Bildungspolitik einen Handlungsraum, der von den Akteuren vor Ort zu gestalten ist, die sich dabei gleichermaßen an den vorhandenen Gegebenheiten wie an den gesetzten Bedingungen orientieren.

„Es wird unterstellt, dass in dieser Mehrebenenstruktur die verschiedenen Akteure in einer wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehung zueinander stehen und hohe Koordinationsleistungen aufbringen müssen, um Entscheidungen durchzusetzen“ (Ioannidou 2015, S. 214).

Die vorliegende Fallstudie hat mit der Frage nach Europäisierungseffekten zunächst und vor allem Prozesse in den Fokus genommen, die eine Abhängigkeitshierarchie der regionalen Ebene von der europäischen unterstellen. Somit war das Ziel der Feldforschung, zu identifizieren, ob und auf welche Weise europäische Politiksteuerung (Governance) regionale Veränderungen bewirkt. Entsprechend galt es zunächst, Veränderungen in der Übergangsgestaltung überhaupt zu identifizieren, und sie alsdann daraufhin zu überprüfen, inwiefern sie auf europäische Veranlassungen zurückzuführen sein können.

Was hat sich also verändert in der Übergangsgestaltung Schleswig-Holsteins in den vergangenen zwei Förderperioden? Bei der Analyse ist nach zwei Seiten hin zu differenzieren. Zum einen lassen sich die Änderungen identifizieren, die sich auf die Verwaltung der ESF-Mittel beziehen. Hier zeigen sich Parallelen. Die Entwicklungen der ESF-Verordnungen hin zu einer detaillierteren, effizienteren, konzentrierten Förderung definierter Zielgruppen und damit einhergehend die Implementierung von Evaluations- und Kontrollinstrumenten, bilden sich in den Verwaltungsverfahren Schleswig-Holsteins ab. Zum anderen sind die Veränderungsprozesse zu betrachten, die mithilfe der ESF-Förderung im Übergangsbereich veranlasst wurden. Hier lässt sich historisch zurückverfolgen, dass eine systematisierte Übergangsförderung in Schleswig-Holstein ganz wesentlich durch ESF-Gelder mitfinanziert entwickelt, erprobt und implementiert und institutionell und strukturell abgesichert werden konnte.

Neben Bedeutungsverschiebungen treten in der Zusammenschau des erhobenen Datenmaterials strukturelle und qualitative Veränderungen hervor, die sich übersichtsartig wie folgt zusammenfassen lassen:

in der ESF-Förderperiode 2006–2013

- die Einführung des Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt mit den zentralen Elementen
 - Coaching IN der Schule,
 - FLEX- und BEK-Klassen,
 - Personalqualifizierungskonzept mit Zertifizierung für die Fachkräfte des Coachings,
- die systematische Etablierung von Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und Bildungsträgern unter besonderer Berücksichtigung der JAWs und deren Nachfolgeorganisationen,
- die Intensivierung der interministeriellen Kooperation,
- und die verstärkte Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Programmverantwortlichkeit;

in der ESF-Förderperiode 2014–2020

- die Überführung des Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt in das Handlungskonzept PLuS mit dem zentralen Element des Coachings;

und in der Zwischenzeit

- Verlagerung der U25-Förderung ins Bildungsministerium,
- die Implementierung einer Steuerungsstruktur auf Landes- und auf kommunaler Ebene als schleswig-holsteinischer Weg (Landes- und kommunale Lenkungsgruppen),
- die Fortführung der Personalqualifizierung außerhalb der ESF-Finanzierung.

Auf den ersten Blick scheint die Auswirkung europäischer Einflüsse evident: als die ESF-Verordnungen ab 1994 „vorbereitende Ausbildung, einschl. Verbesserung der grundlegenden Kenntnisse, Orientierung und Beratung“ ermöglichen, setzt in Schleswig-Holstein die Förderung von Projekten des Bildungsministeriums ein; als ab 2000 u. a. die „Vernetzung von Bildungsakteuren mit der Arbeitswelt“ in die Liste der förderfähigen Maßnahmen aufgenommen wird, entsteht in hier das Projekt FÖN. Es gibt weitere Parallelen: die Idee einer stärkeren Individualisierung von Förderung korrespondiert mit der Einführung von Coaching und Potentialanalysen; der Fokus auf Prävention mündet in einer differenzierten schulischen Berufsvorbereitung und -orientierung. Als Regionalisierung auf die europäische Agenda tritt, werden die ESF-Mittel für Deutschland zwischen Bund und Land geteilt, so dass das Bundesland direkt gefördert wird. Die Arbeitsmarktprogramme werden schlanker und fokussierter, auch das entspricht der zunehmenden Effizienzorientierung der Förderrichtlinien. So war ASH 2000 mit über 40 Maßnahmen noch „recht fein ziseliert“ (Expert-1), während es im aktuellen Landesprogramm nur noch drei Prioritätsachsen mit jeweils einer begrenzten Anzahl von Fördermaßnahmen gibt.

Erst aus den Expert_inneninterviews erschließen sich die auf Nachhaltigkeit und strukturelle Sicherung abzielenden Instrumente der Übergangsförderung, die als besondere Merkmale des Handlungskonzepts hervorgehoben werden. Während Coaching und flexible Übergangsphasen dabei zunächst als Förderinstrumente für pädagogische Interventionen stehen, wird bei genauerem Hinsehen deutlich, dass beide Ansätze ebenfalls starke strukturbildende Momente enthalten. Hierzu gehört die korrespondierende Reform des Schulgesetzes (2008), die die flexible Übergangsphase ermöglicht. Das Coaching als Instrument der individualisierten Übergangsbegleitung und Berufsorientierungsberatung wirkt vor allen Dingen durch seine flächendeckende Einführung und ebenfalls

dadurch strukturverändernd, dass es von qualifizierten, außerschulischen Fachkräften in den Räumlichkeiten der Schulen durchgeführt wird. Wenn in einem Interview erwähnt wird, dass z. Zt. (Sommer 2016) 145 Coachingfachkräfte vom Land beschäftigt werden, wird deutlich, dass kaum noch von einem partiellen Modellprojekt gesprochen werden kann.

Die Personalqualifizierung stellt dabei einen besonderen Beitrag zur nachhaltigen Strukturbildung von Übergangsförderung dar, weil damit ein eigenständiger Qualifizierungsweg eröffnet wird für Fachkräfte, die im Übergangssystem arbeiten. Mit der Entwicklung eines modularisierten Fortbildungsangebots und der Zertifizierung der Coaches wird von Seiten des Landes ein Weiterbildungsprogramm unterstützt, das der Übergangsbegleitung einen eigenen Stellenwert gibt, denn *„die Personalqualifizierung ist nicht nur für die Coaches, sondern die ist auch für Lehrkräfte“* (Expert-5).

Die Prinzipien von Additionalität, Partnerschaftlichkeit, 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. Dies betrifft allerdings nur eine von vier möglichen Einflussarten. Wenn zwischen einer ideellen, einer finanziellen, einer organisationalen und einer kontrollierenden Dimension von politischer Einflussnahme unterschieden wird, entfalteten sich Europäisierungseinflüsse nicht nur in den Regularien der Mittelverwendung, sondern auch in einem (veränderten) Diskurs über benachteiligte Jugendliche und einem (veränderten) Nachdenken über Lösungen.

Alle vier Dimensionen finden sich im untersuchten Fallbeispiel wieder, wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung. Die organisatorischen und kontrollierenden Veränderungsimpulse, die in den ESF-Verordnungen festgeschrieben sind, sind relativ eindeutig zu identifizieren. Auch die strukturellen Veränderungen im Bereich der Übergangsförderung treten im historischen Vergleich hervor. Der rote Faden der Entwicklung entrollt sich entlang der Idee von Vernetzung und Kooperation aller an der aktiven Berufsvorbereitung (Benachteiligtenförderung) beteiligten Akteure.

Das in den Interviews zum Ausdruck gebrachte Deutungswissen der befragten Expert_innen lässt aber auch die Grenzen eines europäischen Einflusses erkennen. Es zeigt sich, dass landesinterne, politische, fiskalische, historische, institutionelle Bedingungsgeflechte fortwirken

(Pfadabhängigkeit). Dies gilt beispielsweise für die Sonderstellung der Jugendaufbauwerke. Als Zuwendungsbescheidempfänger für die Maßnahmen im Handlungskonzept wurde auf deren landesweite Bedeutung zurückgegriffen und damit eine Trägergruppe besonders gestärkt. Benachteiligtenförderung in Gestalt der JAWs *„das war immer ein Selbstgänger, vielleicht auch in gewisser Weise ein Schonraum“* (Expert-1).

In bezug auf die finanzielle Dimension ermöglicht der ESF, dass die Übergangsförderung in der Bildungspolitik des Landes eine Priorität erhält. Auf der ministeriellen Ebene eröffnet sich dadurch ein Gestaltungsraum. Auf der Ebene der Bildungsträger bleiben die Maßnahmen des Handlungskonzepts eine Finanzierungsquelle neben anderen. Über alle Ebenen hinweg werden dabei die aufwendigen Verwaltungsverfahren kritisiert. Es handelt sich dabei um inhaltliche Kritik an Auflagen und Vorgaben, deren Sinnhaftigkeit im jeweiligen Handlungskontext nicht nachvollziehbar ist (z. B. Teilnehmererfassung). Allerdings ist hier zu unterscheiden: je dichter die Beziehung zu Brüssel, desto differenzierter das Verständnis für die Fördervorgaben. Anders ausgedrückt: auf der Handlungsebene, auf der das OP im direkten Kontakt mit den „Desk Officers“ der EU-Kommission erarbeitet und ausgehandelt wird, wo also die Interaktion zwischen Land und EU stattfindet und die Befragten über unmittelbare, eigene Erfahrungen verfügen, erscheint die Logik der ESF-Förderprinzipien nachvollziehbar: *„Brüssel möchte eben gerne wissen, wie wirksam sind die Programme und das ist auch ein Stückchen Bestandteil der Verordnung“*. In denjenigen Handlungsfeldern, in denen sich der Kontakt mit der EU-Ebene nur mittelbar, eben über die Behörden, die sie im Land vertreten, vollzieht, erscheint „der ESF“ quasi-personalisiert als zur Institution geronnene Ansammlung von Anforderungen und Vorschriften, als feste äußere Größe, die den jeweiligen Gestaltungsspielraum zugleich einengt und erweitert.

Das Dilemma, in das die Akteure dabei geraten, besteht darin, dass Verwaltungsvorschriften und Förderbedingungen, an die die ESF-Zuwendungen geknüpft sind, in Konflikt stehen (können) mit ihrer pädagogischen Überzeugung, den etablierten Verfahren, dem eigenen Verständnis sinnhafter Übergangsförderung. Europäisierungseffekte sind also in dieser Hinsicht auch jene Aushandlungs- und Orientierungsprozesse, mit denen die Akteure der unterschiedlichen Ebenen etablierte Förderpraktiken mit EU-Vorgaben in Einklang bringen. Diese erschließen sich in der vertieften Analyse der Expert_inneninterviews, dort, wo Irritationen und Widersinnigkeiten thematisiert werden. Dazu gehören

- konfligierende Vorgaben von EU- und Landesrecht, z. B. im Datenschutz;
- konkurrierende Förderprogramme von Bund und Land;

- unübersichtliche Verfahren und mangelnde Planungssicherheit;
- konfligierende Logiken, die europäische Bildungspolitik als Eingriff in regionale Gestaltungshoheit interpretieren;
- durch Evaluation und Monitoring eingeschränkte Autonomie der Akteure.

Ob sich auch auf der ideellen Ebene europäische Einflüsse ausbreiten, dort wo „*Schule sich öffnet*“ für das Thema Arbeitswelt, lässt sich auf der Basis der erhobenen Daten nicht mit Sicherheit nachvollziehen. Ob etwa, wie im Projektantrag vermutet, ein ökonomisch geprägter Bildungsbegriff in Orientierung auf Beschäftigungsfähigkeit unmittelbar Einzug in Unterricht und pädagogische Praxis erhält, ist nicht bewiesen. Das gewählte Untersuchungsdesign erlaubt einen solchen Schluss nicht. Vielmehr liegt es aufgrund der Erträge der Expert_inneninterviews nahe, auch auf dieser Ebene davon auszugehen, dass sich Aushandlungs- und Orientierungsprozesse auf vorhandene Strukturen, Institutionen, Erfahrungen und Normen stützen.

Quellenverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Arbeitslose Jugendliche nach Ländern – Jahreszahlen – 15 bis unter 20 Jahre, Datenstand: Dezember 2015 (DZ/AM).
<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/.../laender.../laender-heft-d-0-xls.xls> [3. 3. 2017]
- „Der 50-Jahre-Ausschuss“ im JAW (Hrsg.) (o. J.): 50 Jahre Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein 1949–1999. Versorgen, Fördern, Qualifizieren.
- Handwerkskammer Schleswig-Holstein (2012): Zukünftige Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf.
- Hausotter, Anette: Länderbericht Schleswig-Holstein (2000): Zur gemeinsamen Erziehung und zum gemeinsamen Unterricht.
- Henning, Susann (2005): EU-Aktivitäten der Investitionsbank Schleswig-Holstein – Das Serviceangebot des Euro Info Center der IB und Überblick zur EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG, Präsentation in Altenholz.
- Industrie und Handelskammer Schleswig-Holstein (2012): Vorschläge der IHK SH zur Reform des Übergangsbereichs.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2000): Chronik der Arbeitsmarktpolitik. Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH 2000). Das Arbeitsmarktprogramm des Landes.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2015): Bemerkungen 2015 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2013. Das Übergangssystem Schule – Beruf: Ein komplexes Bildungssystem mit wenig Transparenz. <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bemerkungen2015.pdf> [3. 3. 2017]
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2007): Zukunftsprogramm Arbeit Schleswig-Holstein: Operationelles Programm des Landes Schleswig-Holstein für den Europäischen Sozialfonds im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Förderperiode 2007–2013.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2007): Zukunftsprogramm Arbeit Schleswig-Holstein: Operationelles Programm des Landes Schleswig-Holstein für den Europäischen Sozialfonds im Ziel Regionale

- Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Förderperiode 2014–2020, 2014. Operationelles ESF-Programm Schleswig-Holstein 2014 bis 2020 , http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeit/landesprogramm_arbeit.html [24. 2. 2017]
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2011): Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt. Zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf gegen Jugendarbeitslosigkeit und für mehr Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit in Schleswig-Holstein. <http://www.ibsh.de/die-ibsh/foerderprogramme-des-landes/landesprogramm-arbeit/landesprogramm-arbeit-aktion-c1/> [3. 3. 2017]
- Landesregierung Schleswig-Holstein (März 2010): Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt Koordinierung vor Ort zur Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf in Schleswig-Holstein. Eine Entwicklungspartnerschaft zwischen Land, Städten und Landkreisen und Bundesagentur für Arbeit.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (Oktober 2013): Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) zum Übergang junger Menschen von der Schule in Ausbildung und Arbeit.
- Landesregierung Schleswig-Holstein, GVOBl. 1950, 11: Gesetz über das Jugendaufbauwerk, 1971 [1949]. <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/ausbildung/jugendaufbauwerk.html> [3. 3. 2017]
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (September 2011): Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007 bis 2010. Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt. Anhang 1 zum Endbericht.
- Ministerium für Bildung und Frauen (April 2006): Schulrecht für Schleswig-Holstein. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung schulischer Projekte während der Übergangsphase von der allgemeinbildenden Schule in die berufliche Bildung (Fördernetzwerke zur Integration benachteiligter Jugendlicher in die berufliche Bildung (ASH J 7)). <http://www.schulrecht-sh.de/texte/f/foen.htm> [3. 3. 2017]
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2009): Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt. Präventive und flankierende arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen im Förderzeitraum 2009 bis 2011.

- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa und Ministerium für Bildung und Frauen des Landes SH (o. J.): Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt. Präventive und flankierende arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und für mehr Ausbildungs- und Berufsreife, Kiel. http://www.vpe-sh.de/files/schule_26_arbeitswelt.pdf [03.03.2017]
- Ministerium für Schule und Berufsbildung Schleswig-Holstein (2015): Bericht über die aktuelle Entwicklung im Übergang Schule – Beruf. Umdruck 18/4774.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2015): Landesprogramm Arbeit Schleswig-Holstein: Die ESF Förderperiode 2014–2020. Die Architektur des Landesprogramms Arbeit, 2015. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeit/landesprogramm_arbeit.html [03. 3. 2017].
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie (2014): Landesprogramm Arbeit, Präsentation auf der Informationsveranstaltung Förderprogramme in Ostholstein, am 28. 10. 2014 in Oldenburg/Holstein.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie (2015): Basisbroschüre Landesprogramm Arbeit. Wir fördern Arbeit. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeit/Downloads/Basisbrosch%C3%BCre.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [3. 3. 2017]
- Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2000): Arbeit für Schleswig-Holstein 2000.
- Moyses & Partner (2015): Wirkungs- und Strukturanalyse Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein. Endbericht (final), Hamburg. endbericht_final; 15.10.2015 [3. 3. 2017]
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): Bericht der Landesregierung. Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt. Drucksache 17/450. www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/0400/drucksache-17-0450.pdf [3. 3. 2017]
- Schlüter, Ingo (2013): Eckpunkte des DGB Bezirk Nord zum Übergang Schule – Beruf in Schleswig-Holstein. Ausbildungsgarantie und individuelle Berufswahlkompetenz für alle! Hamburg.
- Steria Mummert Consulting AG (September 2011): Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007–2010. Anhang 1 zum Endbericht: Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt. Evaluierungsbericht 2013_ZPA_EB_fin_oZnr (2) [3. 3. 2017]

Literaturverzeichnis

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Bielefeld. <http://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2014/bildung-in-deutschland-2014> [21.02. 2017]
- Baethge, Martin/Seeber, Susan/Maaz, Kai (2015): Bertelsmann-Stiftung: Ländermonitor berufliche Bildung 2015 – Schleswig-Holstein.
- Bogne, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ioannidou, Alexandra (2004): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld: W.Bertelsmann Verlag.
- Ioannidou, Alexandra (2015): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Lebenslanges Lernen an der Schnittstelle zwischen vergleichender Bildungsforschung und vergleichender Politikforschung. In: Parreira do Amaral, Marcelo/Amos, S. Karin (Hrsg.): Internationale und Vergleichende Erziehungswissenschaft. Geschichte, Theorie, Methode und Forschungsfelder. New Frontiers in Comparative Education, Münster, Band 2. Waxmann, 209–231.
- Kampmeier, Anke/Niemeyer, Beatrix (2004): Das Miteinander Fördern. Theoretische und praktische Lösungsansätze für eine professionelle Benachteiligtenförderung. Bielefeld: W.Bertelsmann Verlag.
- Klatt, Malgorzata (2014): Understanding the European Union and its Political Power, in: Milana, Marcella/Holford, John, Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives. Rotterdam: Sense. S. 53–72.
- Koursovitis, Antonios (2009): Die Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union – Eine kritische Zwischenbilanz. Dissertation an der Technischen Universität Berlin. Berlin: Technische Universität Berlin. <http://dx.doi.org/10.14279/depositonce-2222> [3. 3. 2017]
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/M., S. 39–72.
- Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Renate Mayntz. (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur

- Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 42. Frankfurt am Main/New York: Campus, 7–43.
http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_23.pdf (letzter Zugriff am 06.01.2016).
- Mayntz, Renate (2009): Sozialwissenschaftliches Erklären: Probleme der Theoriebildung und Methodologie. Frankfurt am Main/New York, Campus
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef (Ed.); Kraimer, Klaus (Ed.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–471.
- Meyer, J. W. (2005): Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt verändern. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Niemeyer, Beatrix (2017): „The education entrepreneur“ – experiencing European funding policy, (in Vorbereitung).
- Niemeyer, Beatrix/Frey-Huppert, Christina (2009): Berufsorientierung an Allgemeinbildenden Schulen in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme.
www.boeckler.de/pdf/mbf_pers_bild_berufsorientierung_sek_1.pdf [21. 2. 2017]
- Parreira do Amaral, Marcelo/Amos, S. Karin (2015): Internationale und Vergleichende Erziehungswissenschaft. Geschichte, Theorie, Methode und Forschungsfelder. 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, 7–13.
- Parreira do Amaral, Marcelo (2015): 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.
- Scharpf, Fritz, W. (2006): *The Joint-Decision Trap Revisited*. In: Journal of Common Market Studies 44(4), 845–864.
- Weishaupt, J. Timo (2011): From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Das Working Paper entstand im Kontext des Projekts „Europäisierungseffekte in der Übergangsgestaltung“. Anhand zweier Fallbeispiele wurde untersucht, wie sich Strukturen des schleswig-holsteinischen Bildungssystems im Kontext der Förderung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) verändern und inwieweit Veränderungen als Folge europäischer Bildungs- und Beschäftigungspolitik begriffen werden können. Veränderungen lassen sich zum einen in der und durch die Verwaltung von ESF-Mitteln identifizieren (z. B. durch die Einführung von Kontroll- und Evaluationsinstrumenten), zum anderen in der Ausgestaltung der Übergangsförderung, wobei jedoch landesspezifische „Pfadabhängigkeiten“ fortwirken.
