

Die Europäisierung der Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene

Die Umsetzung des ESF-Programms „Schulverweigerung –
Die 2. Chance“ in ost- und westdeutschen Kommunen

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von
Lisa Damaschke-Deitrick (M.Sc.)
aus Bielefeld

Tübingen 2015

Tag der mündlichen Prüfung: 17.12.2015

Dekan: Professor Dr. rer. soc. Josef Schmid

1. Gutachter: Professor Dr. phil. Gabriele Abels

2. Gutachter: Professor Dr. rer. soc. Josef Schmid

Danksagung

Zunächst gilt mein herzlicher Dank meiner Betreuerin und meinem Betreuer für die wertvolle Unterstützung während der Promotionszeit. Prof. Dr. Gabriele Abels möchte ich für ihr Vertrauen und ihre Hilfe über all die Jahre hinweg danken. Dank ihrer Unterstützung habe ich als Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft in Tübingen angefangen. Ideeller Dank gilt auch den Möglichkeiten des Austauschs und der Diskussion in dem von ihr geleiteten Forschungskolloquium. Prof. Dr. Josef Schmid möchte ich für den Austausch und seine hilfreichen Ratschläge sowie insbesondere für all die Möglichkeiten danken, die mir im Rahmen des von ihm geleiteten Promotionskollegs „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ eröffnet wurden. In diesem Zusammenhang möchte ich mich auch bei meinen Kolleginnen Natalie Hartmann, Ilze Skuja und Irina Bohn für unseren fachlichen, aber auch menschlichen Austausch bedanken.

Zudem möchte ich der Hans-Böckler-Stiftung danken, die mir durch ihr Stipendienprogramm das Promovieren ermöglichte.

Weiterhin möchte ich Doctor Alexander Wiseman für die Möglichkeit danken, als Visiting Research Scholar am „Comparative and International Education Program“ der Lehigh University in Bethlehem/Pennsylvania tätig sein zu können.

Die wichtigste Unterstützung während der Promotionszeit erhielt ich durch meine Familie. Herzlicher Dank gilt meinen Eltern, Marianne und Richard, meinen Geschwistern, Philipp und Miriam, sowie meinem Mann Jed und meiner Tochter Clara. Insbesondere möchte ich mich bei meiner Mutter bedanken, da ich nur durch ihre unermüdliche Unterstützung, über all die Jahre hinweg, die Arbeit fertig stellen konnte.

Allentown, PA, Dezember 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	8
Abbildungsverzeichnis.....	9
1. Einleitung.....	10
1.1 Problemstellung	10
1.2 Historische Entwicklung in Deutschland	14
1.3 Europäische Einflussnahme.....	17
1.4 Wissenschaftliche Verortung und Forschungsfragen.....	19
1.5 Untersuchungsgegenstand, Erkenntnisinteresse und Relevanz der Arbeit	21
1.6 Aufbau der Arbeit.....	23
2. Konzepte und Entwicklungen der Bildungs-Armutspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union	24
2.1 Konzepte zu Bildungsarmut und Bildungs-Armutspolitik.....	24
2.1.1 Armut und Armutspolitik.....	24
2.1.2 Von Armut zu Bildungsarmut	26
2.1.2.1 Forschungsstand zu Bildungsarmut.....	26
2.1.2.2 Konzeptualisierungen zu Bildungsarmut.....	27
2.1.3 Bildungs-Armutspolitik	29
2.1.4 Schulverweigerung als Ursache für Bildungsarmut.....	32
2.2 Die Bildungs-Armutspolitik der Europäischen Union	33
2.2.1 Die Anfänge einer Bildungs-Armutspolitik	33
2.2.2 Die Realisierung der Bildungs-Armutspolitik.....	36
2.2.2.1 Die Lissabon-Strategie (2000 - 2010).....	36
2.2.2.2 Die Strategie Europa 2020 (2010 - heute).....	38
2.3 Zwischenfazit.....	40
3. Theoretischer Rahmen: Die Europäisierung der lokalen Bildungs-Armutspolitik.....	41
3.1 Die lokale Ebene im Mehrebenensystem der EU.....	43
3.1.1 Der Multi-Level-Governance-Ansatz	43
3.1.2 Die lokale Ebene im Mehrebenensystem.....	45
3.1.3 Zwischenfazit: Das Mehrebenensystem als Voraussetzung für Europäisierung.....	46
3.2 Europäisierung der lokalen Bildungs-Armutspolitik.....	48
3.2.1 Einführung und Entstehung des Europäisierungskonzepts.....	48
3.2.2 Europäisierung: Forschungsstand und Begriffsbestimmung.....	50
3.2.3 Dimensionen der Europäisierung	53

3.2.4	Grad der Europäisierung	55
3.2.5	Steuerung der EU: Mechanismen der Europäisierung und Anpassungsdruck.....	57
3.2.5.1	Framing-Mechanismus	59
3.2.5.2	Bedingung für Anpassungsdruck: Misfit.....	61
3.2.5.3	Finanzielle Anreize.....	63
3.2.6	Intervenierende Faktoren	64
3.2.6.1	Kosten-Nutzen-Logik	67
3.2.6.2	Logik der Angemessenheit	69
3.3	Theoretisches Analysekonzept und Hypothesenbildung	74
4.	Methodisches Forschungskonzept.....	83
4.1	Vergleichende Fallstudien	83
4.2	Fallauswahl und Untersuchungszeitraum	86
4.3	Datenerhebung.....	90
4.4	Qualitative Inhaltsanalyse	95
5.	Die Bildungs-Armutspolitik für Jugendliche auf lokaler Ebene in Deutschland	97
5.1	Rahmenbedingungen der Bildungs-Armutspolitik in Deutschland	97
5.1.1	Unterschiede in der lokalen Bildungs-Armutspolitik zwischen Ost- und Westdeutschland.....	97
5.1.1.1	Institutionelle Trennung in (West-)Deutschland.....	98
5.1.1.2	Entwicklungen in Ostdeutschland	100
5.1.2	Lokale Akteure: Zuständigkeiten und Aufgaben	101
5.1.2.1	Sozialpolitische Akteure: Träger der Jugendhilfe	101
5.1.2.2	Bildungspolitische Akteure	103
5.2	Die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds: Das ESF-Programm „Schulverweigerung - Die 2. Chance"	105
6.	Fallstudien: Die Europäisierung der Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene in Deutschland	109
6.1	Baden Württemberg.....	110
6.1.1	Sozio-ökonomische Merkmale	110
6.1.2	Schule und Jugendhilfe.....	111
6.1.3	Fallstudie 1: Karlsruhe	114
6.1.3.1	Grundinformationen zu Karlsruhe.....	114
6.1.3.2	Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Karlsruhe	115
6.1.3.3	Bildungs-Armutspolitik in Karlsruhe: Inhalte.....	116
6.1.3.4	Bildungs-Armutspolitik in Karlsruhe: Prozesse.....	120
6.1.3.5	Bildungs-Armutspolitik in Karlsruhe: Strukturen.....	125

6.1.3.6	Zwischenfazit: Bildungs-Armutspolitik in Karlsruhe?	127
6.1.4	Fallstudie 2: Mannheim	130
6.1.4.1	Grundinformationen zu Mannheim	130
6.1.4.2	Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Mannheim	130
6.1.4.3	Bildungs-Armutspolitik in Mannheim: Inhalte	133
6.1.4.4	Bildungs-Armutspolitik in Mannheim: Prozesse	137
6.1.4.5	Bildungs-Armutspolitik in Mannheim: Strukturen	142
6.1.4.6	Zwischenfazit: Bildungs-Armutspolitik in Mannheim?.....	143
6.2	Sachsen.....	147
6.2.1	Sozio-ökonomische Merkmale	147
6.2.2	Schule und Jugendhilfe.....	147
6.2.3	Fallstudie 3: Leipzig	151
6.2.3.1	Grundinformationen zu Leipzig.....	151
6.2.3.2	Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Leipzig.....	152
6.2.3.3	Bildungs-Armutspolitik in Leipzig: Inhalte	154
6.2.3.4	Bildungs-Armutspolitik in Leipzig: Prozesse	157
6.2.3.5	Bildungs-Armutspolitik in Leipzig: Strukturen.....	161
6.2.3.6	Zwischenfazit: Bildungs-Armutspolitik in Leipzig?	163
6.2.4	Fallstudie 4: Dresden	167
6.2.4.1	Grundinformationen zu Dresden	167
6.2.4.2	Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Dresden	168
6.2.4.3	Bildungs-Armutspolitik in Dresden: Inhalte (Policies).....	170
6.2.4.4	Bildungs-Armutspolitik in Dresden: Prozesse (Politics).....	174
6.2.4.5	Bildungs-Armutspolitik in Dresden: Strukturen	178
6.2.4.6	Zwischenfazit: Bildungs-Armutspolitik in Dresden?.....	180
7.	Theorieorientierter Vergleich: Europäisierte Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene?	183
7.1	Bestimmung und Vergleich der Europäisierungsgrade in den Inhalten, Prozessen und Strukturen.....	184
7.1.1	Europäisierungsgrade in den Inhalten	184
7.1.2	Europäisierungsgrade in den Prozessen.....	187
7.1.3	Europäisierungsgrade in den Strukturen.....	189
7.1.4	Zusammenfassende Darstellung	190
7.2	Theoretischer Rückschluss: Europäisierungsmechanismen, Akteurslogiken und Kontextfaktoren	192
7.2.1	Analyse der Politikdimension Inhalte.....	193

7.2.2	Analyse der Politikdimension Prozesse	197
7.2.3	Analyse der Politikdimension Strukturen	200
7.3	Zusammenfassung und Ergebnisse der Arbeit	203
7.3.1	Steuerung mithilfe von Framing und finanziellen Anreizen	203
7.3.2	Lokale Reaktionen auf den EU-Input: Kosten-Nutzen-Logik und Logik der Angemessenheit	208
7.3.3	Wo fand der Wandel auf lokaler Ebene statt?	209
7.3.4	Was beeinflusste den Wandel auf lokaler Ebene?	212
7.3.5	Können die Rahmenthese und die Subhypothesen bestätigt werden?	215
7.3.6	Weitere Europäisierungsprozesse: Bottom-up-Einflüsse oder die EU lernt auch.....	216
8.	Fazit und forschungsrelevante Perspektiven	218
	Literaturverzeichnis	226
	Anhang I: Operationalisierung der Politikdimensionen	250
	Anhang II: Einzelnachweis der interviewten ExpertInnen.....	251
	Anhang III: Beispiel eines Interviewleitfadens zum ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ mit einer Koordinierungsstelle	252

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
ASD	Allgemeiner Sozialdienst
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAFZA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BiBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz für die Bunderepublik Deutschland
HZE	Hilfen zur Erziehung
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
KMK	ständige Konferenz der Kultusminister der Länder
MLG	Multi-Level-Governance
NAP	Nationaler Aktionsplan
NGO	Non-Governmental Organisation
NRSP	Nationaler Strategischer Rahmenplan
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OPs	Operationelle Programme
PISA	Programme for International Student Assessment
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Versäulung von Jugendhilfe und Schule in Deutschland. Trennung von Sozialbereich (Erziehung) und Bildungsbereich

Abbildung 2: Probleme in der Jugend-Bildungsarmutsbekämpfung in Deutschland

Abbildung 3: Sozialpolitische und bildungspolitische Kompetenzverteilung in Deutschland

Abbildung 4: Logiken der Europäisierung

Abbildung 5: Theoretisches Analysekonzept

Abbildung 6: Einteilung der untersuchten Kommunen nach Region und Trägerschaft mit Darstellung des erwarteten Wandels

Abbildung 7: Methodisches Forschungskonzept

Abbildung 8: Aufteilung der Zuständigkeiten in der Schulpolitik

Abbildung 9: Bildung und Armutsprävention. Ablaufkette des ESF-Programms „Schulverweigerung - Die 2. Chance“

Abbildung 10: Durchschnittlicher Grad des Wandels in den Politikdimensionen und Fallstudien

Abbildung 11: Grad des Wandels in den Kategorien der Dimensionen und Fallstudien

Abbildung 12: Lokale Kontextfaktoren

Abbildung 13: Einteilung der untersuchten Kommunen nach Region und Trägerschaft mit Darstellung des realen strukturellen Wandels

1. Einleitung

1.1 Problemstellung¹

„Gute Bildung, gesellschaftliche Teilhabe und Mitmachen im Alltag gehören für hilfebedürftige Kinder genauso zum Existenzminimum wie Nahrung, Kleidung und Unterkunft.“ (Auszug aus Urteil Bundesverfassungsgericht 02/2010)

Die Aussage des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010 hebt deutlich die Schlüsselrolle von Bildung und sozialer Teilhabe als Voraussetzung für ein menschenwürdiges Existenzminimum hervor. Der Auszug stammt aus einem Grundsatzurteils zur Neuberechnungsgrundlage der Regelsätze von Arbeitsuchenden und ihrer Kinder im SGB II („Hartz IV“). Die formulierten Änderungen der Gesetzesgrundlagen durch das Gericht erforderten es neue Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder und Jugendliche zu schaffen. Nicht nur das Bundesverfassungsgericht setzt sich mit dieser Problematik auseinander. Die Themen (Bildungs-)Armut, Teilhabe, Zugang zu Bildung, Bildungsgerechtigkeit, Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg u.a. füllen die Presse seit der ersten „PISA“-Studie in 2000, stehen auf der Agenda von Parteien und werden auch auf internationaler Ebene von der OECD und der Europäischen Union (EU) diskutiert. Dabei wird ein breites Spektrum in der Auseinandersetzung deutlich. Die politische und gesellschaftliche Debatte dreht sich nicht nur um angemessene finanzielle Leistungen des Staates für Kinder und Jugendliche, sondern die Diskussion zeigt vor allem, dass vielen Kindern und Jugendlichen in Deutschland die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht ausreichend ermöglicht wird. Sowohl von politischer als auch von öffentlicher Seite wird gefordert, dass diese benachteiligten Kinder und Jugendlichen besser unterstützt werden müssen, um sie vor Armut, Bildungsbenachteiligung und Ausgrenzung zu schützen. Dabei rücken Forderungen nach Reformen der Bildungseinrichtungen, Stärkung der öffentlichen Erziehung, Ausbau der Ganztags schulbetreuung u.v.m. in den Vordergrund. Insgesamt zeigt die Debatte, dass *Bildung* als das Instrument gesehen wird, das Chancengerechtigkeit ermöglicht und zukünftige Lebenschancen erhöht und somit als Präventionsmittel gegen Armut fungieren soll. Zudem macht die Debatte deutlich, dass sich

¹ Teile aus dieser Dissertationsarbeit wurden bereits in einem Artikel veröffentlicht (Damaschke 2013).

in Deutschland zunehmend ein neues Verständnis der Wohlstandssicherung und Armutsbekämpfung entwickelt, welches eine Verbindung von bildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen beinhaltet. Dies ist bemerkenswert, da in Deutschlands wohlfahrtsstaatlicher Tradition eine strikte Trennung der beiden Politikfelder existiert.

Auch im aktuellen wissenschaftlichen Diskurs wird als Ergänzung zu sozialpolitischen Maßnahmen zunehmend die Bedeutung von Bildung und Bildungspolitik als soziale Vorsorge und zum Schutz vor Armut für einen zukunftsfähigen Wohlfahrtsstaat hervorgehoben (Allmendinger 2009, Opielka 2011, Randhahn 2011, Schmid u.a. 2011). So entscheiden Bildung und insbesondere Bildungsabschlüsse maßgeblich über die Teilhabe am Arbeitsmarkt und es sind vor allem diejenigen Menschen in Deutschland von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen, die über keine oder niedrige Bildungsabschlüsse verfügen. Zudem zeigen Studien, dass Schulen in Deutschland bei der Gewährleistung von Chancengerechtigkeit großen Nachholbedarf haben. Der Schulerfolg eines Kindes oder Jugendlichen hängt wesentlich von der sozialen Herkunft und der Bildung der Eltern ab (u.a. Allmendinger/Nikolai 2006). Ausdruck dieses Problems sind u.a. frühe SchulabgängerInnen ohne Bildungsabschluss, die häufig einen sozial benachteiligten Hintergrund haben und nicht mit den Ansprüchen des Bildungssystems zurechtkommen. Diese sogenannten *SchulabbrecherInnen*, die als Risikogruppe in dieser Arbeit im Fokus stehen (vgl. Kapitel 2.1.4), sind von individuellen Risiken wie späterer Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Desintegration bedroht. Außerdem stellen sie auch ein wirtschaftliches Problem für den Staat dar. Eine gut ausgebildete Bevölkerung gilt als Ressource für die Wettbewerbsfähigkeit eines hoch entwickelten Landes. Entsprechend werden Diskussionen zur Stärkung von „Humankapital“ auf nationaler und auch auf europäischer Ebene geführt.

Auf europäischer Ebene wird in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass eine wissensbasierte Gesellschaft die zentrale Voraussetzung für die Erreichung des Ziels der Lissabon-Strategie und dessen Nachfolgeprogramm der Strategie Europa 2020 darstellt, welches die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen soll.² Neben der wirtschaftlichen Seite der Bildungsdebatte verweist insbesondere die Europäische Kommission auch auf die

² Siehe Kapitel 2.3 dieser Arbeit zur Lissabon-Strategie.

Bedeutung der Bildungsgerechtigkeit in einem Land. So haben die Verteilung der Teilhabe an und die Qualität der Bildung Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt in einer Gesellschaft.

Um die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in den Mitgliedsstaaten zu unterstützen, setzt die Kommission Fördermaßnahmen im Rahmen des *Europäischen Sozialfonds* (ESF) ein. Durch diese Programme versucht die Kommission Möglichkeiten der Einflussnahme z.B. auf bildungspolitische Schwerpunktsetzungen und Themen in den Mitgliedsstaaten zu erreichen. So ist die Kommission bestrebt im Rahmen der finanziellen Hilfen des ESF im Bildungs- und Ausbildungssektor vor allem gegen *Bildungsarmut* von jungen Menschen in den Mitgliedsstaaten vorzugehen. Dazu setzt sie gezielt die ESF-Programme in Kommunen ein, um Jugendliche vor Ort zu unterstützen. In Deutschland werden z.B. gefährdete Jugendliche durch lokale SchulabbrecherInnen-Projekte gefördert, um sie zurück in den Schulalltag zu integrieren und ihnen dabei zu helfen ihren Schulabschluss zu erreichen.³ Dadurch gewinnt insbesondere die *lokale Ebene* als Kooperations- und Umsetzungsebene für die Europäische Kommission an Bedeutung.

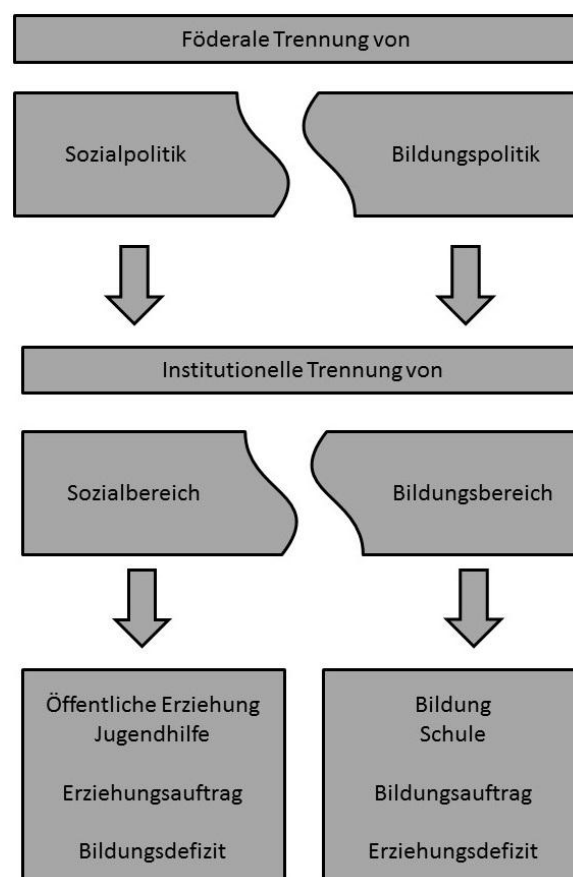
Auch in Deutschland macht die Debatte um die *Bildungsarmut* Jugendlicher, an der sich unterschiedlichste Bereiche und politische Ebenen beteiligen, deutlich, dass es ein gesellschaftspolitisch relevantes Thema geworden ist.⁴ Trotzdem besteht eine große Diskrepanz zwischen der „Willensbekundung“ zur Lösung des Problems und der realen Bekämpfung bzw. den implementierten Reformen. Was ist die Erklärung für die fehlende Umsetzung in Deutschland? In dieser Arbeit wird deutlich, dass Gründe für die Defizite in der Umsetzung, neben der vorhandenen föderalen Trennung zwischen Bildungspolitik und Sozialpolitik, auch in der auf lokaler Ebene bestehenden Separation zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich (Erziehung) liegen (siehe dazu Abbildung 1). In Deutschland existiert eine vertikale, ressortgebundene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Sozialpolitik, für die der Bund zuständig ist und der Bildungspolitik, für die die Bundesländer verantwortlich sind. Die Föderalismusreform von 2006 verstärkte diese Trennung zusätzlich durch eine

³ Siehe Kapitel 5.2 dieser Arbeit zum ESF-Programm für Schulverweigerung.

⁴ Beispielsweise formulierte die Bundeskanzlerin Angela Merkel im Juni 2008: „Wohlstand für alle heißt heute Bildung für alle“ (zitiert nach Hurrelmann 2012: 7f). Durch diese These verbindet sie die Sozialpolitik mit der Bildungspolitik, die gemeinsam die Bevölkerung vor Armut und Lebensrisiken sichern sollen.

Übertragung von weiteren Zuständigkeiten des Bundes für den Bildungsbereich auf die Bundesländer. Seither existiert ein Kooperationsverbot im Politikfeld Bildung zwischen den beiden Ebenen.⁵ Die föderale Struktur verstärkt die institutionelle Trennung auf lokaler Ebene noch, da keine zentralstaatliche Ausrichtung und Steuerung für öffentliche Erziehung und Bildung vorhanden sind. Es existiert eine „Versäulung“ zwischen den politischen Ebenen und zwischen den Akteuren, die für die Bekämpfung von Bildungsarmut verantwortlich sind. Diese föderale und institutionelle Trennung der beiden Bereiche lässt eine einheitliche Perspektive und einen gemeinsamen Zugang für Lösungswege und Reformen nur sehr eingeschränkt zu. Dennoch zeigt die vorliegende Arbeit, dass auf lokaler Ebene aufgrund der Einflussmaßnahmen der EU integrative Lösungswege von bildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen möglich werden.

Abbildung 1: Versäulung von Jugendhilfe und Schule in Deutschland. Trennung von Sozialbereich (Erziehung) und Bildungsbereich



Quelle: eigene Darstellung

⁵ Für diese Arbeit bedeutet dies, dass der Bund auch nur in einem eingeschränkten Maße ESF-Programme für den Bildungsbereich verfolgen kann. ESF-Programme dürfen nur einen Modell-/Innovationscharakter haben und sich nicht verstetigen.

1.2 Historische Entwicklung in Deutschland

Die aufgezeigte traditionelle Versäulung in Deutschland zwischen der Bildungspolitik und der Sozialpolitik lässt sich historisch durch die Entwicklung (West-)Deutschlands als konservativer Wohlfahrtsstaat erklären (Esping-Andersen 1990).⁶ In diesem Wohlfahrtsstaatstypus wird die Absicherung von Lebensrisiken an den Erwerbsstatus des (männlichen) Familienernähmers geknüpft. Der Staat soll mit sozialen Unterstützungsleistungen eingreifen, wenn diese Absicherung nicht mehr vorhanden ist. Zudem wird der Bildungspolitik als Vorsorge vor Risiken wie Armut in konservativen Staaten traditionell eine geringere Bedeutung zugewiesen und diese Länder investieren vergleichsweise wenig in Bildungsausgaben.⁷ Vielmehr werden hohe finanzielle Leistungen für die Sozialpolitik wie Sozialhilfe, Erwerbslosenhilfe und Rentensicherung aufgewendet (Hurrelmann 2012: 16ff).⁸

Neben dieser traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Teilung zwischen Sozialpolitik und Bildungspolitik existiert vor allem auf lokaler Ebene in Westdeutschland eine historisch gewachsene Trennung zwischen dem Bildungsbereich (Schulamt und Schulen) und dem sozialen Bereich (Jugendhilfe für Betreuung und Erziehung) (Gottschall 2003, Opielka 2011: 35) (siehe dazu Kapitel 5.1). Seit der Weimarer Republik existiert die Separation zwischen diesen Bereichen.⁹ Im deutschen „male-breadwinner“-System¹⁰ war die Mutter traditionell

⁶ Gøsta Esping-Andersen zeigte 1990 in seiner vergleichenden Analyse „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ die Ausgestaltung und das Wesen verschiedener Wohlfahrtsstaaten auf. Esping-Andersen unterscheidet drei verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaaten; den liberalen Wohlfahrtsstaatstypus (Angelsächsische Staaten, wie Großbritannien, u.a.), den korporatistischen oder konservativen Typus (Deutschland, Österreich, Frankreich, u.a.) und den sozialdemokratischen Typus (Skandinavische Staaten) (Esping-Andersen 1990, Esping-Andersen 1998). Die konservativen oder korporatistischen Wohlfahrtsstaaten sind dadurch gekennzeichnet, dass sie stark lohnarbeitsorientiert sind und den Stuserhalt anstreben. Es existiert zudem ein stark regulierter Arbeitsmarkt mit einem aufwendigen System sozialer Sicherung durch Sozialversicherungen, „die bei Arbeitslosigkeit, Invalidität und im Alter Leistungen in Annäherung an das zuvor erzielte Arbeitseinkommen gewähren sollen, die also den Status, der im Arbeitsleben erreicht wurde, erhalten sollen“ (Scharpf 2000).

⁷ Die skandinavischen und die angelsächsischen Staaten investieren deutlich mehr in Bildung als die konservativen Staaten.

⁸ Während Esping-Andersen zu Beginn seiner Arbeiten die Bedeutung der Bildungspolitik und des Bildungssystems in den jeweiligen Regimetyten noch nicht fokussierte, haben er und andere Autoren dieses Theorem später weiterentwickelt und mit der Bildungspolitik verbunden (Allmendinger/Leibfried 2003b, Hega/Hokenmaier 2002: 103, Schmid 2008: 725ff, Schmid 2010: 435ff).

⁹ Der Strukturwandel und das Anwachsen besonderer Problemlagen von Kindern und Jugendlichen in den 1920er Jahren führten zur Entstehung der Jugendhilfe. Mit dem „Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und der damit verbundenen Implementierung des Jugendamtes...“ wurde die Jugendhilfe geschaffen „und damit gleichzeitig die Trennung der Kompetenzbereiche von Schule und Jugendhilfe vollzogen“ (Prüß 2004: 102).

zuständig für die Erziehung im privaten Raum und der Staat trug die Verantwortung für Bildung im öffentlichen Raum (BMFSFJ 2005: 44). Die Ablehnung staatlicher Einmischung in die private Erziehung (Art. 6 GG) wurde nach Ende des 2. Weltkrieges wieder bestätigt und aufgrund der negativen Erfahrungen durch die Instrumentalisierung von Erziehung von Kindern und Jugendlichen während des Nationalsozialismus weitergeführt (Gottschall 2003: 159ff). Seither haben Akteure in Schulen und Bildungsinstitutionen außerhalb ihrer Bildungsfunktion nur marginale Zuständigkeiten in Erziehungsfragen bekommen. Auf der anderen Seite haben lokale, soziale Akteure eine begrenzte öffentliche Verantwortung getrennt von der Schule für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen erhalten. Die Trennung zwischen sozialen und bildungsrelevanten Akteuren bleibt auch im Hinblick auf die politisch und institutionell zuständigen Bereiche bestehen. So ist zum Beispiel das kommunale Jugend- oder Sozialamt verantwortlich für Erziehungs- und außerschulische Betreuungsfragen. Hingegen ist das kommunale Schulamt zuständig für Bildungsfragen und Schulen. Diese historische gewachsene Separation gilt für Westdeutschland. In der DDR existierte eine andere institutionelle Organisation. In der DDR war die Trennung zwischen Bildung und Erziehung aufgehoben und die Jugendfürsorge wurde in das Ressort „Volksbildung“ integriert (Gottschall 2003: 151). Mit der Wiedervereinigung brachten die neuen Bundesländer somit „eine andere Tradition in das wiedervereinigte Deutschland“ ein (BMFSFJ 2005: 44) (siehe Kapitel 5.1.1).

Die Ausführungen zeigen, dass sich in Deutschland neben der wohlfahrtstaatlichen Teilung der Bildungspolitik und Sozialpolitik auch die Bereiche Bildung und Erziehung in einem Spannungsfeld befinden. Es treffen unterschiedliche Ebenen und Zuständigkeiten aufeinander, was die Bildungsarmutsbekämpfung für Jugendliche vielfach erschwert (siehe Abbildung 2). Dennoch wird in dieser Arbeit verdeutlicht, dass sich seit einigen Jahren insbesondere auf *lokaler Ebene* integrierte Lösungen durch die Europäische Union für betroffene Jugendliche durchsetzen.¹¹

¹⁰ Male-breadwinner-System beschreibt ein patriarchales System, in dem als „Normal-“Arbeitsverhältnis der Ehemann als Erwerbstätiger und die Ehefrau als Mutter und Hausfrau oder höchstens als Zuverdienerin fungiert (BMFSFJ 2005: 44).

¹¹ Dieser Entwicklungsprozess wird in der Arbeit über einen Zeitraum von sechs Jahren (2007-2013) dargestellt.

Abbildung 2: Probleme in der Jugend-Bildungsarmutsbekämpfung in Deutschland

I. Gesellschaftspolitische Forderung	Jugendarmut/ Jugendbildungsarmut muss mit Bildung <u>und</u> sozialer Unterstützung bekämpft werden, d.h. sowohl Bildungspolitik und Sozialpolitik müssten in eine gemeinsame Strategie involviert werden
Probleme bei der Umsetzung der Forderung	In Deutschland existiert eine föderale, wohlfahrtstaatliche Trennung zwischen der Bildungspolitik und der Sozialpolitik. Die damit verbundenen getrennten Zuständigkeiten lassen zentrale Steuerung kaum zu
II. Gesellschaftspolitische Forderung für die lokale Ebene	Zur Unterstützung und Prävention bildungsarmer und sozialschwacher Jugendlicher sind sowohl sozialpolitische Maßnahmen als auch bildungspolitische Hilfen notwendig
Implementationsproblem auf lokaler Ebene	Institutionelle Trennung der Zuständigkeiten für den Bildungsbereich (Schule) und für den Sozialbereich (öffentliche Erziehung/Jugendhilfe) in (West-)Deutschland

Quelle: eigene Darstellung

1.3 Europäische Einflussnahme

Wie versucht die Europäische Union eine Reduzierung von Bildungsarmut zu erreichen? Diese Zielsetzung soll durch die Teilhabe an Bildung und insbesondere durch die Verbesserung der Bildungschancen benachteiligter Kinder und Jugendlicher erfüllt werden. Die Europäische Kommission verlangt von Deutschland vor allem eine verstärkte Kooperation und Harmonisierung der Aufgaben zwischen den politischen Ebenen und den relevanten Akteuren im Sozial- und Bildungsbereich (u.a. Kommission der Europäischen Union 2004: 160, Kommission der Europäischen Union 2007, Kommission der Europäischen Union 2009: 3.2, 3.3). Obgleich die Europäische Kommission die Strategie einer *integrierten Armutspolitik*, bestehend aus bildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen, anstrebt, verfügt sie über keine Regelungskompetenzen für diese Politikbereiche in den Mitgliedsstaaten. Diese Politikfelder sind traditionell Kernbereiche der Politik der Nationalstaaten. Daher besitzt die Europäische Kommission keine regulativen Möglichkeiten, um „direkt“ Einfluss auf die (Bildungs-)Armutspolitik der nationalen Ebene zu nehmen.¹²

In dieser Arbeit wird deutlich, dass, trotz dieser fehlenden gesetzlichen *harten* Einflussmöglichkeiten, die Europäische Kommission jedoch über *weiche* Steuerungsinstrumente verfügt, um ihre armutspolitischen Ziele voranzutreiben.¹³ Mithilfe des *Europäischen Sozialfonds (ESF)* bringt die Kommission ihre Ziele vor allem auf *lokaler Ebene* in den Mitgliedsstaaten voran. Der ESF ist laut der Kommission das wichtigste Instrument seitens der EU, um den Mitgliedsstaaten und ihren subnationalen Ebenen zu helfen, Armut zu bekämpfen und soziale Eingliederung zu fördern (Kommission der Europäischen Union 2010: 2). Im Rahmen der ESF-Förderung kann die Kommission bildungsbezogene Maßnahmen im Bereich der Armutspolitik initiieren und dazu beitragen diese innerstaatlich umzusetzen. So soll der ESF u.a. die soziale Eingliederung von

¹² Aufgrund der fehlenden vorhandenen Kompetenzen in der Sozial- und Bildungspolitik wird der Rolle der EU auch in der bisherigen Literatur zur Bildungsarmut kaum Beachtung geschenkt. So wird in den wissenschaftlichen Auseinandersetzungen zu diesem Thema (Allmendinger 2009, Opielka 2011, Randhahn 2011) die supranationale Ebene sowie die Rolle der Kommission bisher weitgehend ausgeblendet.

¹³ Zu diesen indirekten oder weichen Steuerungsinstrumenten der EU in der Armutspolitik zählen neben dem Europäischen Sozialfonds (ESF) die offene Methode der Koordinierung (OMK) und Aktionsprogramme gegen Armut. Die in dieser Arbeit nicht im Fokus stehenden Instrumente OMK und Aktionsprogramme gegen Armut wurden vielfach dafür kritisiert, dass ihre Wirkung in den Mitgliedstaaten eher begrenzt sei.

Jugendlichen und jungen Erwachsenen fördern, indem er lokale Projekte zur (Aus-)Bildung und zum Einstieg in die Erwerbstätigkeit unterstützt.

Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit Veränderungen durch die Einflussnahme der EU (durch den ESF) in der Bildungs-Armutspolitik für Jugendliche auf lokaler Ebene erkennbar sind.

Zur Untersuchung dieser Frage ist der Fall Deutschlands interessant, da, wie dargestellt, neben der föderalen Trennung zwischen Sozialpolitik und Bildungspolitik auch die Trennung auf lokaler Ebene zwischen bildungspolitischen Institutionen und deren Akteuren¹⁴ (Schule) sowie sozialpolitischen Institutionen und deren Akteuren (Jugendhilfe) besteht. Das heißt es existiert ein *Misfit* oder eine Inkompatibilität zwischen dem „EU-Input“ (integrierte Behandlung des Bildungs- und Sozialbereichs) und der lokalen Ausgestaltung (Trennung der beiden Bereiche). Hier gilt es zu untersuchen, inwieweit das o.g. Implementationsproblem durch die europäischen Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen des ESF gelöst wird und ein stärkeres gemeinsames Handeln im Bildungsbereich und Sozialbereich auf lokaler Ebene im Sinne der Kommission entsteht.

¹⁴ Unter Institutionen werden in dieser Arbeit die gesellschaftlichen, politischen und normativen Rahmenbedingungen und Koordinationsmuster (formale und informelle) verstanden, die das Handeln politischer Akteure maßgeblich beeinflussen. Unter Akteuren werden handlungsfähige Einheiten (individuelle und kollektive Akteure) verstanden, die über Handlungsressourcen verfügen und sich durch „bestimmte Handlungsorientierungen (insb. Wahrnehmungen und Präferenzen) auszeichnen“ (Schmidt 2010: 16).

1.4 Wissenschaftliche Verortung und Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit geht anhand unterschiedlicher politikwissenschaftlicher Zugänge vor. Bei einem Forschungszugang handelt es sich um Diskurse zu Bildungsarmut und zur europäischen Bildungs-, Armuts- und Strukturpolitik (siehe Kapitel 2). Die weiteren Forschungsansätze kommen aus der Multi-Level-Governance-Forschung und der Europäisierungsforschung (siehe Kapitel 3):

- Aus der Multi-Level-Governance-Forschung wird die *erste Bedingung* für diese Arbeit abgeleitet (Alemann/Münch 2006a, Marks/Hooghe/Blank 1996). Diese besagt, dass das europäische *Mehrebenensystem* neue materielle und ideelle Handlungsressourcen und Handlungsoptionen für Akteure der lokalen Ebene zur Verfügung stellt. So bildet die spezielle Mehrebenenstruktur die Voraussetzung, dass sich Europäisierungsprozesse auf lokaler Ebene vollziehen können. Die *zweite Bedingung* für die Studie besteht darin, dass ein *Misfit*/eine Inkompatibilität zwischen den EU-Vorgaben und der Ausgestaltung der Armutspolitik auf lokaler Ebene existiert, wodurch Anpassungsdruck für lokale Akteure entsteht. Das Konzept *Misfit* leitet sich aus der Europäisierungsforschung ab (Börzel/Risse 2003). *Misfit* und *Mehrebenensystem* sind die Voraussetzungen, damit die hier zu untersuchende Europäisierung von statten gehen kann.¹⁵
- Für die Untersuchung der Europäisierung werden die Konzepte *Framing* (Knill/Lehmkuhl 1999, Knill/Lehmkuhl 2002, Radaelli 2000b, Radaelli 2003) und *Finanzielle Anreize* (Braun/Giraud 2003, Grabbe 2003, Scharpf 1983) herangezogen und weiterentwickelt. Diese stellen das zentrale theoretische Standbein der Arbeit dar. Es wird untersucht, inwieweit sich ein Wandel von Prozessen (Politics-Dimension), Inhalten (Policy-Dimension) und Strukturen (Polity-Dimension) durch den europäischen Anpassungsdruck (Finanzielle Anreize und Framing) in der (Bildungs-)Armutspolitik auf lokaler Ebene feststellen lässt.
- Im Anschluss daran werden intervenierende lokale Einflussfaktoren ermittelt, die auf die Umsetzung des europäischen Inputs vor Ort einwirken. Es werden Erklärungen aus neo-institutionalistischen Ansätzen genutzt, um die „Logiken“ lokaler Akteure zu

¹⁵ Diese gesetzten Bedingungen werden empirisch nicht überprüft.

bestimmen, welche die Umsetzung des europäischen Inputs auf lokaler Ebene unterstützen können. Einerseits werden dabei divergente Resonanzen auf den EU-Input aufgrund existierender unterschiedlicher Akteure in den Kommunen untersucht. Andererseits soll herausgefunden werden, inwieweit Unterschiede bezüglich der Umsetzung des EU-Inputs zwischen westdeutschen und ostdeutschen Kommunen, aufgrund ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklung/Tradition im Bildungs- und Jugendhilfebereich, zu erkennen sind. Welche lokalen Bedingungen ermöglichen das Problem der institutionellen Trennung zu überwinden?

Aus diesen theoretischen Ansätzen ableitend werden in dieser Studie folgende **Forschungsfragen** untersucht:

- **Hauptfrage:** *Welcher Grad des Wandels wird auf lokaler Ebene in den Inhalten, Prozessen und Strukturen der Bildungs-Armutspolitik für Jugendliche durch Framing und finanzielle Anreize seitens der EU erzeugt?*
- **Unterfrage:** *Welche intervenierenden lokalen Einflussfaktoren unterstützen die Umsetzung des EU-Inputs in den Kommunen?*

1.5 Untersuchungsgegenstand, Erkenntnisinteresse und Relevanz der Arbeit

Der Untersuchungsgegenstand der Studie ist der durch die EU ausgelöste Wandel in der Armutspolitik auf der lokalen Ebene¹⁶ in Deutschland. Das Erkenntnisinteresse liegt auf der Analyse dieses Wandlungsprozesses: Es wird untersucht, inwieweit sich ein Zusammenwirken von Institutionen und Akteuren in der Bildungspolitik und in der Armutspolitik (bzw. Sozialpolitik) auf lokaler Ebene hin zu einer gemeinsamen Strategie von *Bildungs-Armutspolitik* entwickelt, wie es die EU vorsieht. Dazu wird eine eigene Bestimmung des Begriffs der Bildungs-Armutspolitik vorgenommen. Der Wandel von Prozessen, Inhalten und Strukturen auf lokaler Ebene wird anhand des Programms des Europäischen Sozialfonds „*Schulverweigerung – Die 2. Chance*“ in vier Städten bestimmt. Das Programm soll zur Verringerung von SchulabbrecherInnen beitragen (BMFSFJ 2008).¹⁷

Bisher hat sich die politikwissenschaftliche Forschung nur unzureichend mit der Europäisierung¹⁸ der lokalen Ebene beschäftigt. Politikwissenschaftliche Ansätze, wie der Multi-Level-Governance-Ansatz oder Europäisierungsansätze, setzen ihren Fokus vor allem auf die nationale und teilweise auf die regionale Ebene. Die lokale Ebene wird dabei weitgehend ausgeblendet, obgleich ein großer Teil lokaler Projekte und Maßnahmen bereits von der EU initiiert und gefördert wird. Dennoch mangelt es an Untersuchungen, wie sich der europäische Einfluss auf lokaler Ebene auswirkt. Obwohl der ESF in diesem Zusammenhang für die Kommission das wichtigste Steuerungsinstrument in der Armutspolitik darstellt, wurde die Analyse seiner „Wirkung“ in der Armutspolitik ebenfalls bisher vernachlässigt. Die Arbeit nimmt sich diesem Forschungsdefizit an und analysiert am Beispiel der europäischen Strategie, Bildung als zentrales Instrument für Armutsbekämpfung einzusetzen, wie weit die Europäisierung auf lokaler Ebene fortgeschritten ist. Es wird damit gezeigt, dass die europäische Ebene Einfluss auf Politikbereiche ausübt, die mitgliedstaatlich

¹⁶ Der Begriff der lokalen Ebene bezieht sich als Funktionsraum in weiteren Zusammenhängen über das kommunalpolitische System hinaus (siehe Heinelt 2004: 31). Der 1972 gegründete Arbeitskreis Lokale Politikforschung in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft wählte diese Bezeichnung, um zu zeigen, dass in der Forschung nicht nur die kommunale Politik betrachtet wird, sondern der gesamtgesellschaftliche Zusammenhang (Heinelt/Vetter 2008: 7). Hier wird der Begriff der lokalen Ebene genutzt, um diese Ebene im politischen Mehrebenensystem neben der regionalen, nationalen und europäischen Ebene zu verorten. Der Begriff der Kommune wird verwendet, wenn die hier untersuchten unterschiedlichen Fälle/Kommunen hervorgehoben werden.

¹⁷ Schulverweigerung stellt eine Ursache für Bildungsarmut dar (siehe Kapitel 2.1.4).

¹⁸ Zur Definition von Europäisierung, siehe Kapitel 3.2.2.

reguliert und nicht in EU-Gesetzen verankert sind. Zudem wird im Rahmen der eigenen Begriffsbestimmung von Bildungs-Armuts politik verdeutlicht, dass eine Bildungs-Armuts politik sozial- und bildungspolitische Elemente beinhalten muss. Die Untersuchung versteht sich damit als Beitrag zur politikwissenschaftlichen Forschung der Europäisierung in den zentralen Politikfeldern der Armuts politik und Bildungspolitik.¹⁹

¹⁹ Das Interesse an der Untersuchung von Bildungspolitik und Armuts- bzw. Sozialpolitik ist u.a. in der Einbindung der Forscherin in das Promotionskolleg „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ an der Universität Tübingen begründet. Veröffentlichungen des Kollegs: Schrader, Josef; u.a. (Hg.) (2015): Governance von Bildung im Wandel – Interdisziplinäre Zugänge. Wiesbaden. Amos, Karin, u.a. (Hg.) (2013): Kultur - Ökonomie - Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik. Baden-Baden. Amos, Karin; u.a. (Hg.) (2013): Europäischer Bildungsraum. Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis. Baden-Baden. Schmid, Josef, u.a. (Hg) (2011): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden. (Amos u.a. 2013a, Amos u.a. 2013b, Schmid u.a. 2011, Schrader u.a. 2015).

1.6 Aufbau der Arbeit

In dieser Arbeit wird untersucht, welcher Grad des Wandels in der Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene durch die europäische Einflussnahme entsteht. Im folgenden Kapitel wird zunächst der Forschungsstand zur Bildungsarmutsdebatte präsentiert. Dabei wird Bildungsarmut als eine Dimension von Armut beschrieben. Anschließend wird eine eigene Definition des Begriffs der Bildungs-Armutspolitik vorgenommen. Zudem wird Schulverweigerung als eine Ursache für Bildungsarmut dargestellt (Kapitel 2.1). Daran anschließend werden die bisherigen Bestrebungen der Europäischen Kommission in der Armuts- und Bildungspolitik präsentiert. Dazu werden auch die Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) beschrieben, der als Instrument gegen Bildungsarmut Jugendlicher in den Mitgliedstaaten beitragen soll (Kapitel 2.2). In Kapitel 3 wird ein Überblick über den Stand der Forschung hinsichtlich Europäisierung (der lokalen Ebene) gegeben. Zudem werden die hier verwendeten theoretischen Ansätze aus der Europäisierungsforschung und aus dem Neo-Institutionalismus dargestellt. Das aus den Theorien abgeleitete Analysemodell dieser Arbeit sowie die theoriebasierte Rahmenthese und Subhypothesen stehen im Mittelpunkt von Kapitel 3.3. Daran anschließend wird das methodische Forschungskonzept mit der methodischen Vorgehensweise (Vergleichende Fallstudien), der Fallauswahl (Most-similar-case-design) und die Erhebungsmethode (ExpertInneninterviews, u.a.) dargelegt (Kapitel 4). In Kapitel 5 werden die theoretisch abgeleiteten intervenierenden Faktoren für diese Studie beschrieben, aufgrund derer divergente Reaktionen auf den EU-Input erwartet werden. Einerseits werden die unterschiedlichen Traditionen im Sozial- und Bildungsbereich in Ost- und Westdeutschland und andererseits die verschiedenen Akteure der lokalen Bildungs-Armutspolitik vorgestellt. Darauf folgt die empirische Darstellung der vier kommunalen Fallstudien. Die Fallstudien sind jeweils nach den drei Politikdimensionen Inhalte, Prozesse und Strukturen gegliedert (Kapitel 6). Abschließend wird in Kapitel 7 die vergleichende Analyse des Wandels in den Politikdimensionen vorgenommen. In Kapitel 7.1 wird der Grad des Wandels bestimmt, bevor in Kapitel 7.2 die empirischen Entwicklungen an das theoretische Analysemodell rückgebunden werden. Anschließend wird in Kapitel 7.3 eine zusammenfassende Ergebnisdarstellung vorgenommen, bevor in Kapitel 8 abschließend das Fazit und die forschungsrelevanten Perspektiven der Arbeit präsentiert werden.

2. Konzepte und Entwicklungen der Bildungs-Armutspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union

In dieser Arbeit soll dargestellt werden, wie und in welchem Ausmaß der integrative Ansatz der EU in der Armutspolitik, der sozial- *und* bildungspolitische Maßnahmen umfasst auf lokaler Ebene in Deutschland umgesetzt wird. Zunächst wird im vorliegenden Kapitel Bildungsarmut als eine Dimension von Armut beschrieben und Konzeptualisierungen dazu vorgestellt (Kapitel 2.1). Daran anschließend werden historische Entwicklungen und bisherige Bestrebungen in der Bildungs- und Sozialpolitik sowie in der Strukturpolitik auf europäischer Ebene dargestellt, die gegen (Bildungs-)Armut in den Mitgliedstaaten beitragen sollen (Kapitel 2.2).

2.1 Konzepte zu Bildungsarmut und Bildungs-Armutspolitik

Im Folgenden wird verdeutlicht, dass eine umfassende Armutspolitik auch bildungspolitische Maßnahmen beinhaltet. Dazu wird zunächst mit dem Ansatz aus armutspolitischer Perspektive begonnen und dargelegt, inwieweit eine umfassende Armutspolitik neben materiellen und finanziellen Hilfeleistungen auch präventive Teilhabechancen wie einen ausreichenden Zugang zu Schulbildung und Berufsbildung beinhaltet. Daran anschließend werden Konzeptualisierungen für Bildungsarmut aufgeführt und eine Bestimmung für den Begriff der Bildungs-Armutspolitik vorgenommen.

2.1.1 Armut und Armutspolitik

Armut²⁰ stellt ein multidimensionales Forschungsfeld dar, das unterschiedliche Armuts- und Ausgrenzungsbereiche umfassen kann. Dies beinhaltet u.a. die finanzielle Versorgung, den Zugang zu Bildung oder Ausbildung, das Wohnumfeld, die Gesundheitsversorgung oder die

²⁰ Es lassen sich absolute von relativen Armutskonzepten unterscheiden. In absoluten Armutskonzepten wird Armut als Unterschreitung einer Existenzgrenze beschrieben, ab der ein lebensnotwendiger Standard nicht mehr gewährleistet ist. In Wohlstandsgesellschaften wie Europa muss ein relatives Armutskonzept angewendet werden, das Armut in Relation zum durchschnittlichen Wohlstand einer Gesellschaft setzt (Benz 2012: 645).

Freizeitgestaltung. In Deutschland existiert bisher keine eigenständige und gesamtgesellschaftlich umfassende Armutsdefinition oder Armutstheorie, in der die unterschiedlichen Armutsdimensionen aufgegriffen werden (Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn 2012: 18). In Wissenschaft und Politik werden daher unterschiedliche Ansätze angewendet, um das Ausmaß und die Verteilung von Armut zu bestimmen. Beispielsweise wird beim politischen Armutskonzept eine Einkommensgrenze von staatlicher Seite festgelegt. Wenn diese Grenze unterschritten wird, gilt die Person als arm und hat Anspruch auf staatliche Unterstützung oder Sozialhilfe. Auch zur Bekämpfung von Armut gibt es unterschiedliche Auffassungen. Zu armutspolitischen Hilfen werden u.a. Maßnahmen der verteilungswirksamen Sozialpolitik gezählt, wie Sozialversicherungssysteme, Sozialhilfeleistungen, Kindergeldleistungen oder Wohngeldleistungen (Benz 2012: 644). Daher wird Armutspolitik als Teil der Sozialpolitik eines Staates verstanden.

In den letzten Jahren haben ArmutsforscherInnen vermehrt darauf hingewiesen, dass die Betrachtung der Einkommenseite zu eingeschränkt ist und nicht die Multidimensionalität von Armut wiedergibt, die verschiedene Lebenslagen, die soziale Teilhabe oder Bildungschancen betreffen kann (Bradshaw/Richardson 2009). Daher wird zunehmend für ein Lebenslagenkonzept als Grundlage für die politische Bestimmung und Bekämpfung von Armut plädiert, welches das Einkommenskriterium in Verbindung mit weiteren (Unter-)Versorgungslagen²¹ setzt (Butterwegge/Klundt/Belke-Zeng 2008: 128f, 136, Hauser 2012: 126f, Leßmann 2007). Armut wird hierbei als kumulative Unterversorgung in zentralen Lebensbereichen verstanden. Durch die zunehmende Etablierung des Lebenslagenkonzepts in der Wissenschaft und auch in der Politik wurde ermöglicht, die Funktion von Bildung als Mittel für Armutsbekämpfung in die Armutsdebatte mit einzubringen (u.a. durch Jutta Allmendinger 1999).

²¹ Zu den (Unter-)Versorgungslagen können Erwerbsarbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen sowie die „intervenierenden Variablen“ Gender, Migration, Familie, Behinderung gezählt werden (Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn 2008: 24).

2.1.2 Von Armut zu Bildungsarmut

2.1.2.1 Forschungsstand zu Bildungsarmut

Bildungsarmut ist ein junges Konzept in Politik und Wissenschaft. Der Begriff wurde von Allmendinger Ende der 1990er Jahre in die wissenschaftliche Debatte eingeführt (Allmendinger 1999). Von der Argumentation innerhalb des Lebenslagen-Ansatzes in der Armutsforschung kommend, wird Bildungsarmut als eine Unterversorgungslage bzw. als eine Dimension von Armut hervorgehoben (Allmendinger 1999: 35). Allmendinger fordert mithilfe des Konzeptes der Bildungsarmut, dass eine stärkere Verknüpfung zwischen Sozialpolitik und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat realisiert werden muss, um Armut und Ausgrenzung von jungen Menschen vorzubeugen (Allmendinger 1999: 38). Anfang der 2000er Jahre führte der sogenannte „PISA-Schock“ zu einem Anstieg von Arbeiten zum Thema Bildungsungleichheiten²² und damit verbunden zum Thema Bildungsarmut. Im Mittelpunkt stehen seither Fragen zur Kompetenzarmut deutscher Jugendlicher, zur Selektivität des deutschen Bildungssystems und dem Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg von SchülerInnen im internationalen Vergleich (Allmendinger/Leibfried 2005, Baumert/Maaz 2010, Quenzel/Hurrelmann 2010a).²³ Zudem steht Bildungsarmut im Mittelpunkt von Untersuchungen, die Bildung als präventive Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat hervorheben (Giddens 2006, Hega/Hokenmaier 2002, Nullmeier 2006, Opielka 2005, Opielka 2011, Schmid u.a. 2011). In der Erziehungswissenschaft gibt es zahlreiche Analysen zu Kooperationsmöglichkeiten zwischen Schule (Bildung) und Jugendhilfe (Erziehung), die in Deutschland vonnöten seien, um sozialbenachteiligte oder bildungsarme SchülerInnen besser zu unterstützen (u.a. Hartnuß/Maykus 2004a, Olk/Speck 2012, Schröer/Struck 2002). Die Forschungen zu diesem Thema sind jedoch häufig Wirkungsuntersuchungen und

²² Zur Unterscheidung von Bildungsungleichheit und Bildungsarmut (siehe Baumert/Maaz 2010: 160).

²³ In dem Zusammenhang wird der Begriff der Bildungsarmut in Bezug auf die Analyse der verminderten Zugangschancen zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt von Niedrigqualifizierten aufgegriffen (Giesecke/Ebner/Oberschachtsiek 2010, Solga 2003, Solga 2011). Fachspezifisch betrachtet, wird sich mit Bildungsarmut vor allem in der Bildungssoziologie (Ludwig-Mayerhofer/Kühn 2010, Quenzel/Hurrelmann 2010b, Solga 2003) und Sozialpädagogik (Arens 2007, Edelstein 2006, Herz u.a. 2008, Palentien 2005) auseinandergesetzt. Zudem wird in der Politikwissenschaft der Begriff der Bildungsarmut verwendet, um Ursachen von Bildungsarmut und notwendige politische Maßnahmen darzulegen; sowie ökonomische Folgen von Bildungsarmut für Deutschland zu analysieren (Anger/Plünnecke/Seyda 2007, Dohmen 2010, Piopiunik/Wößmann 2010).

betrachten vor allem die Praxisebene aus einer pädagogischen Sichtweise und geben Handlungsstrategien vor.

Insgesamt bieten diese Forschungen erhebliches Weiterentwicklungspotenzial. Es fehlt besonders an Analysen der *lokalen* Sozial- und Bildungspolitik als sich ergänzende Prävention vor Armut. Darüber hinaus fehlen Untersuchungen, die die Rolle der europäischen Ebene in der Armutspolitik mit einbeziehen. An dieser Stelle setzt die vorliegende Arbeit an. Im Rahmen der Arbeit wird gezeigt, wie mithilfe von EU-Fördermaßnahmen neue Strategien einer Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene entstehen.

2.1.2.2 Konzeptualisierungen zu Bildungsarmut

Bildung und Armut hängen in vielen Aspekten zusammen und können einander bedingen. So führen auf der einen Seite Unzulänglichkeiten im Bildungssystem zu sozialen Problemlagen, wie Bildungsarmut und Ausgrenzung vom (Aus-)Bildungssystem. Daraus folgend kommt es zu Ausgrenzungen am Arbeitsmarkt und damit zu anderen Armuts- und Exklusionserscheinungen, wie Einkommensarmut. Auf der anderen Seite stellen unzureichende Bildung oder Bildungsarmut eine Dimension von Armut oder Ausgrenzung dar oder können auch die Ursache davon sein.

Wie lässt sich Bildungsarmut bestimmen und messen? Da keine festgelegte Grenze existiert, ab der eine Person als bildungsarm gilt, ist es schwierig Bildungsarmut zu operationalisieren. Allmendinger unterscheidet zwischen absoluter und relativer Bildungsarmut. In absoluten Bildungsarmutsstandards gedacht, bedeutet Bildungsarmut Analphabetismus oder ungebildet zu sein sowie über keinen Schulabschluss zu verfügen. In relativen Standards gemessen wird der Personenkreis als bildungsarm bezeichnet, der über „weniger“ Bildung verfügt als der Durchschnitt einer Gesellschaft (Allmendinger 1999: 39f). Um Bildungsarmut messbar zu machen, schlägt Allmendinger die Betrachtung von Zertifikaten und Kompetenzen vor (Allmendinger/Leibfried 2003a: 13f). Als bildungsarm kann demnach der Anteil der Personen bezeichnet werden, der entweder nicht über ausreichende

Bildungszertifikate oder nicht über genügend Bildungskompetenzen verfügt, um gleichberechtigt am sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Leben teilnehmen zu können.

Bildungszertifikate

Bildungsarm unter der Betrachtung von Bildungszertifikaten bedeutet das Fehlen eines Abschlusses der Regelschule (z.B. Hauptschule) oder eines Berufsabschlusses. In Relation zum Rest der Gesellschaft gelten die Personen als bildungsarm, die über ein geringeres Zertifikat oder einen niedrigeren Abschluss als der Durchschnitt verfügen und damit ihre Bildungsabschlüsse nicht in entsprechende berufliche Positionen überführen können. Gerade in Deutschland bietet sich die Betrachtung von Zertifikaten an, da hierzulande ein Abschluss und ein Prüfungszeugnis als Voraussetzung z.B. für einen Beruf gelten und nicht beispielsweise die Absolvierung einer bestimmten Anzahl an Schuljahren. In Deutschland erreichten laut dem 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 6,5 Prozent der SchulabgängerInnen im Jahr 2010 keinen Schulabschluss (BMAS 2013). Nach der breiteren Definition der EU, die als frühzeitige Schul- und AusbildungsabgängerInnen diejenige Personen klassifiziert, die nicht über einen Abschluss des Sekundarbereichs II verfügen und nicht an Aus- und Weiterbildung teilnehmen, waren 11,5 Prozent der 18-24-Jährigen in 2011 in Deutschland ohne Abschluss (Eurostat 2013). Damit liegt Deutschland unter dem EU-Durchschnitt von 13,5 Prozent (EU 27) (Eurostat 2013). Sowohl in Deutschland als auch im EU-Durchschnitt erreichen mehr Frauen einen Abschluss als Männer. Ziel der EU ist es, den Anteil der betroffenen Personen auf unter zehn Prozent zu senken (BiBB 2013).

Bildungskompetenzen

In Kompetenzen betrachtet, werden Personen als bildungsarm bezeichnet, die nicht über die Mindest- oder Grundfähigkeiten verfügen, die in einer modernen Gesellschaft ein zufriedenstellendes Leben in sozialer, politischer, ökonomischer, kultureller oder persönlicher Hinsicht gewährleisten. Das „Programme for International Student Assessment“ (PISA) der OECD hat Bildungskompetenzen gemessen und damit einen internationalen Vergleich der Leistungsfähigkeit 15-jähriger SchülerInnen in 32 Ländern ermöglicht.²⁴ Die Ergebnisse der PISA-Studien führten zu einer breiten öffentlichen sowie wissenschaftlichen

²⁴ Mithilfe der PISA-Studien wurden die Ursachen für Bildungsarmut von Kindern und Jugendlichen bestimmt. Ursachen stellen der familiäre Hintergrund, staatliche Investitionen in Bildung und das vorherrschende Schulklima dar (Anger/Plünnecke/Seyda 2007: 41).

Diskussion in Deutschland, da viele SchülerInnen nicht über die notwendigen Fähigkeiten in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft-Technik verfügten, um gleichberechtigt am gesellschaftlichen und beruflichen Leben teilnehmen zu können. Insbesondere wurde durch die PISA-Studien aufgedeckt, dass gravierende Unterschiede in den Leistungen zwischen SchülerInnen mit ungleicher sozialer Herkunft bestehen. Es tritt eine starke Streuung zwischen absoluter Kompetenzarmut und absolutem Kompetenzreichtum auf und es existiert damit ein hoher Grad der Differenzierung und Ungleichheit in der Verteilung von Bildungskompetenzen (Allmendinger/Leibfried 2003a: 16).

2.1.3 Bildungs-Armutspolitik

Im Folgenden wird der hier verwendete Begriff der Bildungs-Armutspolitik bestimmt, um die wechselseitige Beziehung von Sozial- und Bildungspolitik für die Bekämpfung von Armut auf lokaler Ebene zu verdeutlichen.

In der heutigen Wissensgesellschaft gewinnen Kenntnisse und Fähigkeiten an Relevanz, die nicht auf physischer Arbeit basieren, sondern auf spezialisiertem Wissen und Expertise. Der Bedarf an geringqualifizierten ArbeiterInnen nimmt stetig ab und Bildung wird die Voraussetzung für Chancen und Teilhabe am Arbeitsmarkt und Einkommen. So steigen die beruflichen Chancen für einen Menschen, je höher und spezialisierter das Bildungs- oder Qualifikationsniveau ist. Bildung wird daher in der Wohlfahrtsstaatsforschung zunehmend als „zentrale Ressource sozialer Teilhabe und damit zugleich zu einer entscheidenden Variable sozialer Ungleichheit“ im Wohlfahrtsstaat begriffen (Opielka 2011: 29, Schmid u.a. 2011).²⁵ Bildung wird somit als präventive, soziale Vorsorge gegen Armut und als Teil von Armutspolitik verstanden.²⁶

²⁵ Bildung ist nicht nur für die Lebenschancen individueller Personen von Bedeutung, sondern wird zudem als Wettbewerbsfaktor verstanden, der zur Innovation und Leistung eines produktiven Wohlfahrtsstaats beiträgt (Schmid 2010: 421) Insbesondere rohstoffarme Länder, wie Deutschland, sind von innovativen und wissensbasierten Produkte abhängig, um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können (Anger/Plünnecke/Seyda 2007: 41, Schmid 2003).

²⁶ Jedoch wendet Deutschland statt hoher Bildungsausgaben hohe Ausgaben in die Sozialpolitik auf, insbesondere für das Renten- und Gesundheitssystem (Allmendinger/Nikolai 2006: 36). Manfred G. Schmidt

Jedoch besteht in Deutschland eine Trennung der zuständigen politischen Ebenen in der Bekämpfung von Bildungsarmut. Die Bundesebene übernimmt im Rahmen der Sozialpolitik vor allem finanzielle Leistungen. Die Bundesländer sind im Rahmen der Bildungspolitik verantwortlich für Bildungssysteme und Bildungsprogramme (siehe Abbildung 3: Sozialpolitische und bildungspolitische Kompetenzverteilung in Deutschland). Diese Trennung der beiden Ebenen erschwert einen gemeinsamen Ansatz in der Bildungs-Armutspolitik.

Auch auf der lokalen Ebene existiert die Separation der Zuständigkeiten im Sozial- und Bildungsbereich. Auf der einen Seite bilden sozialpolitische Träger der staatlichen und nicht-staatlichen Jugendhilfe die zentralen Akteure in der lokalen Politik gegen Bildungsarmut Jugendlicher. Auf der anderen Seite stehen die bildungspolitischen Vertreter des Schulamts und der Schulen (genauer dazu Kapitel 5.1.2). Jugendhilfe und Schule verbindet dabei derselbe Problemzusammenhang. Dieser betrifft Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsfragen. Im zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung wird der gemeinsame Zusammenhang betont: Jugendhilfe und Schule „unterstützen Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung, fördern Bildungsprozesse und helfen ihnen bei der Integration in die Gesellschaft“ (BMFSFJ 2005: 14). Daher erfordert eine lokale Bildungs-Armutspolitik das Zusammenwirken dieser Bereiche. Zudem erfordert der wachsende Handlungsdruck in der Praxis eine ressortübergreifende Kooperation: Für die Jugendhilfe sind es finanzielle Probleme, wie die steigenden Kosten im Jugendhilfebereich oder die geringe Akzeptanz ihrer Angebote. Für die Schulen stehen vor allem bildungspolitische und soziale Herausforderungen, wie der Ausbau der Ganztagschulen oder schulverweigernde Jugendliche, im Vordergrund (Olk/Speck 2012: 355f).²⁷ An dieser Stelle setzt die Europäische Kommission in den Kommunen an und versucht u.a. mithilfe der Programme des Europäischen Sozialfonds eine Armutsprävention für Jugendliche durch bildungspolitische Maßnahmen zu erreichen und, in anderen Worten, eine integrierte Bildungs- und Armutspolitik zu realisieren (zu den ESF-Programmen siehe Kapitel 5.2).

bezeichnet diese Aufwendungen in Sozialpolitik als rückwärtsgewandt. Hohe Bildungsausgaben bewertet er dagegen als zukunftsweisend, da dieses Politikfeld besonders wichtig ist für die Zukunft eines Landes, um Humankapital zu generieren und Wirtschaftswachstum zu fördern (Schmidt 2003: 6).

²⁷ Siehe Olk/Speck zu einer Literaturübersicht zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule (Olk/Speck 2012). Thomas Olk und Karsten Speck ermittelten in 2004, dass nur circa 10 bis 20 Prozent der Schulen Kooperationsansätze mit Akteuren der Jugendhilfe aufwiesen (Olk/Speck 2012: 358).

Die Ausführungen legen dar, dass eine Bildungs-Armutspolitik sozial- und bildungspolitische Elemente verbindet. Der Begriff Bildungs-Armutspolitik wird in dieser Arbeit genutzt, um die beidseitige Beziehung von Bildung und Armut, sowie die damit zusammenhängende wechselseitige Herausforderung für die Sozialpolitik und die Bildungspolitik, zu verdeutlichen.

Abbildung 3: Sozialpolitische und bildungspolitische Kompetenzverteilung in Deutschland

	Sozialpolitik	Bildungspolitik (Schulbildung)
EU	OMK, Aktionsprogramme, Vorgaben und Fördermittel im Rahmen des ESF (als ergänzende, unterstützende und koordinierende Funktion)	OMK, Aktionsprogramme, Vorgaben und Fördermittel im Rahmen des ESF (als ergänzende, unterstützende und koordinierende Funktion)
Bund	Legislativ teilzuständig	Empfehlungen, Berichte und Förderprogramme (nur Modellförderung)
Länder	Legislativ und administrativ teilzuständig	zuständig für die Bildungsplanung im Rahmen der Kulturhoheit (pädagogische Inhalte und Personal), Fachaufsicht
Kommunen	Exekutiv zuständig (Präventive und fürsorgliche Aufgaben)	zuständig für Schulbau und –ausstattung, twl. Fachaufsicht (Schulbehörde); Schulen
Weitere Akteure	Beteiligung der freien Wohlfahrtsverbände und andere staatliche und nicht-staatliche Träger (nach Subsidiaritätsprinzip)	Beteiligung der freien Wohlfahrtsverbände und andere staatliche und nicht-staatliche Träger (z.B. bei Schulsozialarbeit) (nach Subsidiaritätsprinzip)

Quelle: Eigene Darstellung: Informationen aus 12. Kinder- und Jugendbericht: BMFSFJ 2005: 14f

2.1.4 Schulverweigerung als Ursache für Bildungsarmut

In dieser Arbeit steht Schulverweigerung von Jugendlichen als eine Ursache für Bildungsarmut im Fokus. Es wird die Umsetzung des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Kommunen in Deutschland untersucht (vgl. Kapitel 6 zur Empirie). Dieses Programm soll zur Reduzierung des Anteils von Personen ohne Schulabschluss beitragen. Im Handbuch dieses untersuchten ESF-Programms, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und der ESF-Regiestelle (siehe Kapitel 5.2 zur ESF-Regiestelle), wird beschrieben, dass Kinder und Jugendliche in Deutschland in einem wachsenden Maße Schul- und Lernschwierigkeiten haben (BMFSFJ 2008: 3). Als Folge verweigern viele dieser SchülerInnen den Schulbesuch teilweise oder vollständig und gefährden somit ihren Schulabschluss. Insbesondere sind diejenigen Jugendlichen von diesen Problemen betroffen, die aus schwierigen sozialen und materiellen Lebensverhältnissen kommen.

Es existieren statistische Daten über SchülerInnen, die über keinen Schulabschluss verfügen. Hingegen sind statistische Daten über Schulabsenz bzw. Fehlquoten, die bundesweit gültig sind, derzeit noch nicht vorhanden (BMFSFJ 2008: 3). Hier muss auf regionale Schätzungen zurückgegriffen werden. Insgesamt verweigern Jungen häufiger die Schule als Mädchen und erreichen nur etwa halb so häufig einen Schulabschluss im Vergleich zu Mädchen (BMFSFJ 2008: 6). Dies hat Konsequenzen für den späteren Lebenslauf. Nur 16 Prozent der Jugendlichen ohne Abschluss finden einen Ausbildungsplatz. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie zukünftig von sozialstaatlichen Hilfen abhängig sein werden. Damit erhält dieses Thema auch eine hohe gesellschaftspolitische Bedeutung (BMFSFJ 2008: 6f). Hierbei geht es darum, Maßnahmen zu implementieren, um schulmüde bzw. schulverweigernde Kinder und Jugendliche wieder in den Lernprozess zu integrieren. Um dies zu erreichen wird vom BMFSFJ und der ESF-Regiestelle eine verstärkte Verschränkung und Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule gefordert. Diese soll dazu dienen, eine erfolgreiche Reintegration betroffener Jugendlicher in die Schule zu realisieren (BMFSFJ 2008: 8). An dieser Stelle soll das hier untersuchte ESF-Programm ansetzen.

2.2 Die Bildungs-Armutspolitik der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) versucht durch bildungspolitische Maßnahmen die Mitgliedstaaten in der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung von Jugendlichen zu unterstützen. In dieser Arbeit wird untersucht, wie Kommunen in den Mitgliedsstaaten finanziell und ideell mithilfe von ESF-Programmen gegen Bildungsarmut von Jugendlichen (insbesondere SchulverweigerInnen) gefördert werden, um gegen die hohen Zahlen junger Menschen ohne Bildungsabschluss in Europa anzugehen. Im Folgenden werden die bisherigen Bestrebungen, insbesondere der Europäischen Kommission, im Bereich der Bildungs-, Sozial- und Strukturpolitik dargestellt.

Zu Beginn der Europäischen Gemeinschaft (EG) waren die Armuts- bzw. Sozialpolitik und die Bildungspolitik noch getrennte Politikbereiche, deren Ausbau vor allem dem Aufbau des europäischen Binnenmarktes diente. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 und insbesondere dem Beschluss der Lissabon-Strategie in 2000 wurden die Sozial- und Bildungspolitik stärker integrativ betrachtet, da beide zur Erreichung des Lissabon-Ziels beitragen sollten. Insgesamt lässt sich die Entwicklung der europäischen Bildungs-Armutspolitik in verschiedene Phasen teilen. Diese werden die im Folgenden beschrieben, um die Entstehung des integrativen Ansatzes der Europäischen Kommission in der Bildungs- und Sozialpolitik zu verdeutlichen.

2.2.1 Die Anfänge einer Bildungs-Armutspolitik

Der Beginn (1950-1960er Jahre)

Die Europäische Kommission versuchte für viele Jahre weitgehend erfolglos eine gemeinsame oder zumindest besser koordinierte Armutspolitik innerhalb der Mitgliedsstaaten zu erreichen. Da die Armutspolitik als Teil der Sozialpolitik jedoch ein traditionelles Feld nationalstaatlicher Politik ist, konnte sie sich für lange Zeit nicht durchsetzen. Die Schaffung einer Gemeinschaft war zunächst primär wirtschaftlich ausgerichtet und diente dem Aufbau eines Gemeinsamen Marktes. Neben der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer sozialen Sicherheit wurden weitere vorrangig auf den

Arbeitsmarkt bezogene sozialpolitische Regulierungen beschlossen, wie die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Entgelt (Bäcker/Hanesch/Krause 2003: 5).²⁸ Auch Anstrengungen im Rahmen der Bildungspolitik zielten nur auf arbeitsmarktbezogene Maßnahmen seitens der EG ab (Becker 2013).

Erste Ansätze einer Bildungs- und Armutspolitik (1970 - 1980er Jahre)

Die ersten beobachtbaren Ansätze einer europäischen Armutspolitik gehen zurück in die 1970er Jahre, als die Europäische Kommission die Armutproblematik in das Zentrum eines Armutsprogramms setzte (Benz 2012: 553).²⁹ Zudem strebte die Kommission, aufgrund der regionalen sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten in den Mitgliedsstaaten sowie der in den 1970er Jahren angestiegenen Jugendarbeitslosigkeit, eine aktivere Rolle des Europäischen Sozialfonds in der Armut- und Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten an. Der ESF sollte Maßnahmen zur Beschäftigung, Qualifizierung und Integration finanziell unterstützen, um auf eine Verbesserung der Beschäftigungs- und Lebensbedingungen der BürgerInnen hinzuwirken. Beispielsweise wurde die berufliche Eingliederung von Jugendlichen als ein Ziel der Strukturfonds explizit ab 1988 aufgeführt (Malek 2005: 103). Besonders im Hinblick auf die begrenzte Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, armuts- und sozialpolitische Entscheidungsbefugnisse abzugeben, bildete der ESF damit eine Grundlage für die Europäische Union sozial gestaltend tätig zu sein.

Parallel zu diesen Entwicklungen wurde 1976 in der europäischen Bildungspolitik ein Aktionsprogramm beschlossen, dessen Inhalte die Bildungspolitik bis Anfang der 1990er Jahre mitbestimmen sollte. Es sah unter anderem bessere Möglichkeiten der Bildung und Ausbildung für Jugendliche, eine verbesserte Koordination zwischen den Bildungssystemen, sowie die Chancengleichheit für den Zugang zu Bildung vor (Becker 2013: 44). Vor allem die

²⁸ Frankreich setzte sich damals aus Wettbewerbsgründen für den Lohnleichheitsgrundsatz ein; somit aus rein ökonomischen Gesichtspunkten und nicht aus dem primären Interesse der Förderung von Frauen (zu Gender in der EU, siehe Abels/Mushaben 2012, Van der Vleuten 2013). Frankreich befürchtete aufgrund seines vergleichbar hohen sozialpolitischen Schutzniveaus Standortnachteile.

²⁹ Das erste Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Armut (First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty) wurde im Zeitraum 1975-1980 umgesetzt. Mit diesem Programm wurde erstmals von der europäischen Ebene die Analyse und Bewertung von Armutslagen in den Mitgliedsstaaten vorgenommen (Boeckh/Huster/Benz 2004: 374). Bis zu den 1990er Jahre folgten drei weitere Aktionsprogramme gegen Armut, die aufgrund der fehlenden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten in ihrer Wirkung jedoch sehr begrenzt blieben.

Kommission berief sich in den folgenden Jahren auf das Aktionsprogramm und trug somit sukzessive dazu bei, dass die Zuständigkeiten von der primär beruflichen Bildung auf alle Bildungsbereiche ausgedehnt wurden. Peter Becker hebt hervor, dass mit diesem Programm „erstmal die Bildungspolitik nicht mehr nur als Teil der wirtschaftlichen Integration und des Binnenmarkts wahrgenommen (wurde), sondern zugleich als eine Quelle der sozialen Entwicklung, des gesellschaftlichen Fortschritts und der Kultur in Europa“ (Becker 2013: 44). Damit wurde die Grundlage für die Entstehung einer integrierten Sichtweise von Bildungspolitik und Sozial- bzw. Armutspolitik auf europäischer Ebene gelegt.

Die Vertiefung der Bildungs- und Armutspolitik (1990er Jahre)

In den 1990er Jahren wurde die europäische Bildungspolitik als neuer Politikbereich im Vertrag von Maastricht (1992) verankert (BiBB 2010: 6). Dafür wurden die primärrechtlichen Grundlagen und die allgemeine Bildung mit dem Artikel 126 EGV vertraglich festgelegt (Becker 2013: 47). Den Mitgliedstaaten wurden auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips die Zuständigkeiten in der Bildungspolitik gegeben und die EU erhielt eine Unterstützungsfunktion.

Neben den Entwicklungen in der Bildungspolitik ermöglichten die Wahlerfolge der New Labour Party im Vereinigten Königreich und der Sozialistischen Partei in Frankreich in den 1990er Jahren zum ersten Mal, dass sich die Mitgliedsstaaten auf eine rechtliche Ausweitung der europäischen Armutspolitik einigen konnten (Pochet 2005: 41). So wurde 1997 beim Gipfel von Amsterdam im Artikel 137 des EG-Vertrages geregelt, dass die Gemeinschaft die Tätigkeiten in der „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ unterstützt und ergänzt (Artikel 137 EGV, heute: Art. 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU-AEUV) (Benz 2012: 665). Durch die Verwendung des Begriffs der sozialen Ausgrenzung (bzw. Exklusion³⁰) wurde die Definition von Armut erweitert und neben fehlenden finanziellen Ressourcen auch die Probleme mangelnder Integrations- und Teilhabemöglichkeiten, wie z.B. Bildungschancen berücksichtigt. Die Aufnahme eines weit gefassten Armutsbegriffs auf europäischer Ebene

³⁰ Das Konzept der sozialen Exklusion entstand in Frankreich in den 1960er Jahren. Hintergrund war die gestiegene Wohlstands- und Prosperitätserfahrung in den westlichen Industriestaaten, welche eine wachsende „Sensibilität gegenüber sozialer Benachteiligung“ mit sich brachte (Leisering 2004: 239). Es wurde politisch zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei sozialer Exklusion um eine nicht zu akzeptierende Form von verringerten Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben handelt (Böhnke 2002: 4).

fürhte auch in vielen Mitgliedstaaten zur Übernahme eines breiteren Armutsverständnisses (Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn 2012: 13).

2.2.2 Die Realisierung der Bildungs-Armutspolitik

2.2.2.1 Die Lissabon-Strategie (2000 - 2010)

Während der Sitzung des Europäischen Rates im Jahr 2000 in Lissabon wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten das strategische Ziel verabschiedet, innerhalb der nächsten zehn Jahren bis 2010, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen (sogenannte Lissabon-Strategie). Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung galt in diesem Rahmen als eine wichtige Voraussetzung, um die Modernisierung des „Europäischen Sozialmodells“³¹ zu erreichen. Da keine einheitliche regulierte Armutspolitik durch die EU aufgrund der nationalen Widerstände durchsetzbar war, wurde entschieden, die Armutspolitik mit Hilfe der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) zu unterstützen.³²

Um das geplante Ziel von Lissabon bis zum Jahr 2010 verwirklichen zu können, wurde auf dem Vertragsgipfel von Nizza im Dezember 2000 zudem eine „Sozialpolitische Agenda“ verabschiedet.³³ Die Agenda sollte die Abstimmung und die gegenseitige Ergänzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik unterstützen. Bildung und Wissen wurden als Ressourcen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt definiert und somit als Schlüssel zur Realisierung der Agenda gesehen: „Die neu entdeckte Gemeinschaftsaufgabe Bildung wurde nun als *der* (Herv. im Orig.) ‚wirtschaftliche Erfolgsfaktor‘ des 21. Jahrhunderts definiert, um

³¹ Ziel des Modells ist der soziale Ausgleich bei wirtschaftlichem Wachstum.

³² Mittels der OMK sollten bessere Möglichkeiten der Koordination herbeigeführt werden. Durch Instrumente weicher Steuerung, wie Evaluationen und Diffusion von Politiken und Best-Practice-Beispielen, sollten die Problemwahrnehmung geändert werden und bestimmte Lösungsmuster gefördert werden. Jedoch blieben die Resonanz und die Wirkung der OMK in den Mitgliedsstaaten bis heute begrenzt. Siehe Hanesch zur OMK im Bereich der sozialen Integration in Deutschland (Hanesch 2010: 177).

³³ Außerdem verkündete der Europäische Rat in Nizza die Charta der Grundrechte. Nach Artikel 34, Absatz 3 der Charta wird den EU-Bürgern ein „Recht auf eine soziale Unterstützung“ und damit ein „menschenwürdiges Dasein“ zugesichert (Benz 2012: 656). Es muss abgewartet werden, ob der Europäische Gerichtshof (EuGH) den Artikel zugunsten der Rechte von EU-Bürgern auslegt (Benz 2012: 656).

die für 2010 von der EU anvisierten Ziele in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu erreichen“ (Hepp 2011: 288). Bildung gilt seither einerseits als Mittel zur Bekämpfung von Armut und andererseits als Mittel zur Erreichung der wirtschaftlichen Ziele der EU.

Die Ausrichtung des ESF auf die Lissabon-Strategie: Steuerung durch den ESF

Der Europäische Sozialfonds wurde im Rahmen der Strukturfondsreform 2006³⁴ ebenfalls auf die Ziele der Lissabon-Strategie ausgerichtet. Die Reform führte u.a. zu einer Stärkung der subnationalen Ebenen sowie zu der Einbeziehung verschiedenster nicht-staatlicher Akteure (Schull 2009: 3f). Dabei wurden subnationale Akteure zunehmend eingebunden, um ihre Expertise vor Ort nutzbar zu machen. Sie sollten als die Adressaten der ESF-Förderung die europäischen Ziele an die konkreten regionalen oder lokalen Gegebenheiten anpassen. Zudem wurden sie als wichtiger Partner der Kommission bei der Umsetzung gesehen (dazu Tömmel 2002: 44f). Insgesamt fand eine Aufwertung der „städtischen Dimension“ in der Förderperiode 2007-2013 statt (Zimmermann 2008b: 79). Darüber hinaus wurde das „management by objectives“³⁵ gestärkt. Diese Form der Steuerung beinhaltete eine Dezentralisierung der Aufgaben mit klaren Zielvorgaben auf der einen Seite und Kontrollen mit Sanktionsmöglichkeiten durch die Kommission zur Zieleinhaltung auf der anderen Seite. Als Kontrollmechanismus wurden die Mitgliedsstaaten zu Beginn einer Förderphase verpflichtet, einen Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) zu entwickeln, der an die europäischen Ziele und Leitlinien angepasst werden sollte und eine Auflistung der Operationellen Programme (OPs) beinhaltete. Für Deutschland sollte der NSRP gemeinsam vom Bund und den Ländern erstellt werden. Darüber hinaus wurden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, ähnlich wie bei der Offenen Methode der Koordinierung (OMK), jährlich nationale Berichte erstellen, die die Kommission überprüft und bewertet. Durch die neuen Verantwortlichkeiten der Mitgliedsstaaten konnte der „Druck der europäischen Ebene auf die Mitgliedstaaten, im Interesse der (...) Ziele zu handeln“ intensiviert werden (Tömmel 2006: 192).

³⁴ Siehe Tömmel; Petzold zur Strukturfondsreform 2006 (Petzold 2006a, Petzold 2006b, Tömmel 2006).

³⁵ Zu „management by objectives“: (Heinelt/Malek 2002: 74).

2.2.2.2 Die Strategie Europa 2020 (2010 - heute)

Das Zusammenwirken der Bildungs- und Armutspolitik der EU

Im Juni 2010 wurde, aufgrund der unbefriedigenden Resultate der Lissabon-Strategie und zur Bewältigung der durch die Finanzkrise gewachsenen Herausforderungen, die Lissabon-Strategie durch die Strategie Europa 2020 abgelöst. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung wurde eines der fünf wichtigsten Kernziele der Strategie. Als ein Leitindikator wurde festgelegt, dass bis zum Jahr 2020 die Anzahl der armutsgefährdeten Personen um mindestens 20 Millionen verringert werden sollte (Kommission der Europäischen Union 2013c). Eine der Zielgruppen sind armutsbedrohte Jugendliche, die vor allem durch Bildung unterstützt werden sollen. Ein Kernziel der Strategie besteht darin, den Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen auf unter zehn Prozent zu senken (Eurostat 2013). Die Förderung von Bildung wird von der Europäischen Kommission erneut als eine Schlüsselmaßnahme³⁶ zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung genannt (u.a. Kommission der Europäischen Union 2013a). So hebt die Kommission hervor, dass „Bildung eine entscheidende Rolle (spielt), wenn es darum geht, jungen Menschen Chancengleichheit einzuräumen und den Kreislauf der Vererbung von Armut von einer Generation auf die nächste zu durchbrechen.“ (Kommission der Europäischen Union 2010: 2) An dieser Stelle wird das Zusammenwirken von sozialen und bildungsrelevanten Maßnahmen in der europäischen Armutspolitik für Jugendliche im Rahmen der Strategie 2020 deutlich: Bildung soll als Ressource zur Bekämpfung von Armut genutzt werden. Auch das Ziel der Strategie Europa 2020, den Anteil früher Schulabbrecher zu senken, betrifft die Bildungspolitik. So werden im strategischen Ziel 3 zur Bildungspolitik Maßnahmen hervorgehoben, die „die Anzahl der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger/innen verringern bzw. deren Rückkehr ins Bildungssystem“ fördern (BMBF 2010: 9). Die Kommission betont damit das Ineinandergreifen von sozial- und bildungspolitischen Maßnahmen.³⁷

³⁶ Weitere Schlüsselmaßnahmen sind Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung, Sozialschutz, grundlegende Dienstleistungen (Gesundheitsversorgung, Wohnraum) (Kommission der Europäischen Union 2013a).

³⁷ Das Ineinandergreifen von sozialen und bildungspolitischen Ansätzen wurde auch im sogenannten Europäischen Pakt für die Jugend in 2005 betont, der als ein Schlüsselinstrument für jugendfördernde Maßnahmen im Bereich der sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen vom Europäischen Rat beschlossen wurde. Kernziele des Pakts stellen die Teilnahme von Jugendlichen an Beschäftigung und Bildung, die Unterstützung von Jugendlichen mit geringeren Chancen, sowie die sektorübergreifende Zusammenarbeit,

Der ESF und die Strategie 2020

Die Finanzmittel, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF)³⁸ zur Verfügung gestellt werden, sollten noch zielgerichteter auf die Strategie Europa 2020 angepasst werden. Die Ausrichtung der ESF-Programme muss die Ziele für Wachstum und Beschäftigung unterstützen. Die EU-Kommission betont, dass der ESF das wichtigste Instrument der EU darstelle, um die Armutsbekämpfung von benachteiligten Menschen in den Mitgliedsstaaten zu unterstützen (Kommission der Europäischen Union 2010: 2). Für benachteiligte Jugendliche werden über den ESF vor allem Programme im (Aus-)Bildungsbereich sowie zum Einstieg in den Arbeitsmarkt mit dem Ziel teilfinanziert, um sie vor Armut und Ausgrenzung zu schützen. Dabei verfolgt die Kommission einen output-orientierten Ansatz zur „optimalen Nutzung von EU-Finanzmitteln zur Förderung der sozialen Eingliederung“ (Kommission der Europäischen Union 2013a). Zudem wird vorgegeben, dass bei der Umsetzung der ESF-Programme möglichst viele staatliche und nicht-staatliche relevante Akteure aktiviert und beteiligt werden. Zur Realisierung der sozialen Eingliederung von Jugendlichen werden Kooperationen zwischen unterschiedlichen Akteuren im Sozial- und Bildungsbereich und eine Harmonisierung ihrer Aufgaben gefordert. In Deutschland wurde beispielsweise die Initiative „Jugend stärken“ im Rahmen der ESF-Förderung in Kommunen eingesetzt, die vier Programme beinhaltet. Diese haben das Ziel die soziale, schulische und berufliche Teilhabe Jugendlicher und junger Menschen mit schwierigen Startchancen zu verbessern. Das in dieser Arbeit untersuchte Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ ist Teil dieser Initiative und soll von lokalen sozialen und schulischen Akteuren in Form von Projekten umgesetzt werden (siehe dazu Kapitel 5.2; Abbildung 9).

Die Förderphase ab 2014 soll die Effizienz und Wirkung des Europäischen Sozialfonds weiter ausbauen, indem der Fond noch stärker an die konkreten Zielvorgaben der Strategie Europa 2020 ausgerichtet wird. (Kommission der Europäischen Union 2012, Kommission der Europäischen Union 2013b).³⁹

dar. Maßnahmen in diesem Rahmen werden u.a. durch den Europäischen Sozialfonds gefördert (Kommission der Europäischen Union 2005, Rat der Europäischen Union 2008).

³⁸ Die Strukturfondsförderung stellt den zweitgrößten Haushaltsposten der EU nach den Agrarausgaben dar. In der Förderphase 2007 bis 2013 wurden ca. 76 Mrd. Euro als ESF-Mittel in den Mitgliedsstaaten verwendet, das einem Volumen von über zehn Prozent des EU-Haushalts entspricht (Kommission der Europäischen Union 2009).

³⁹ Die Förderphase ab 2014 ist nicht mehr Teil der Untersuchung dieser Arbeit.

2.3 Zwischenfazit

In dieser Arbeit wird der Begriff der Bildungs-Armutspolitik verwendet, um die zweiseitige politische Herausforderung deutlich zu machen: Einerseits Herausforderungen für die Armuts- bzw. Sozialpolitik und andererseits Herausforderungen für die Bildungspolitik zur integrativen Bekämpfung von Bildungsarmut. Eine umfassende Armutspolitik muss daher neben armuts- und verteilungswirksamer Sozialpolitik auch bildungspolitische Maßnahmen beinhalten und umgekehrt. Auch die Europäische Kommission verfolgt das Ziel, Armut durch verbesserte Bildung zu bekämpfen. Für die ESF-Förderung im Rahmen der Armutsbekämpfung sollen unterschiedliche soziale und bildungsrelevante Akteure zusammenarbeiten und ihre jeweiligen Aufgaben und Maßnahmen aufeinander abstimmen. Die sektorenübergreifende Zusammenarbeit wird explizit von der Kommission gefordert, um die zentralen Herausforderungen im Bereich der Bildungsarmut von Jugendlichen anzugehen. Seit der Lissabon-Strategie in 2000 wird eine stärkere Zielorientierung des ESF hervorgehoben, die die Spielräume der Mitgliedstaaten und subnationalen Ebenen in Bezug auf eigenes Themensetting einschränken. Wie in dieser Arbeit gezeigt wird, kann der ESF dadurch als Steuerungsinstrument fungieren mit dessen Hilfe die Ziele der Kommission auf lokaler Ebene umgesetzt werden.

3. Theoretischer Rahmen: Die Europäisierung der lokalen Bildungs-Armutspolitik

Noch zu Beginn der 1990er Jahre zeigten Untersuchungen, dass der Einfluss der Europäischen Union auf die städtische Ebene nahezu bedeutungslos war (Wollmann/Lund 1997, Zimmermann 2008a: 79). Dies hat sich in den letzten 15 Jahren stark gewandelt. Es gab einen Bedeutungszuwachs der lokalen Ebene durch die Europäische Union und heute hat die EU Einflussmöglichkeiten in fast jedem Politikfeld in den Städten (siehe dazu Alemann/Münch 2006b, Derenbach 2006: 87f, Knodt 2010: 154f). Insbesondere die Europäische Kommission hat sich der lokalen Ebene zugewandt, wie unter anderem das *Governance-Weißbuch* der Kommission von 2001 deutlich macht (Kommission der Europäischen Union 2001). Hier wird „eine direkte Mitwirkung der nicht-privilegierten Akteure“ wie der Regionen, Kommunen und deren Bürger⁴⁰ unterstützt (Kommission der Europäischen Union 2001). Den Austausch mit der lokalen Ebene hat die Kommission vor allem im Rahmen der Strukturpolitik stetig ausgebaut. Im Rahmen der Förderperiode 2007-2013 fand eine erneute Aufwertung der „städtischen Dimension“ statt (Kommission der Europäischen Union 2008, Zimmermann 2008a: 79). Rolf Derenbach hebt hervor, dass die lokale Ebene für die Europäische Union aus folgenden Gründen eine wachsende Rolle spielt:

Für

- „1. die Legitimierung des europäischen Aufbauwerks,
2. die Gewährleistung seiner Produktivität und
3. die Gewährleistung der Flächenhaftigkeit des Integrationsprozesses“ (Derenbach 2006: 91).

Die lokale Ebene hilft demnach die Legitimation der Europäischen Integration und die „Bürgernähe“ von konkreten europäischen Entscheidungen zu sichern (ideelle Unterstützung) (Derenbach 2006: 77). Neben der Legitimität ist die lokale Ebene auch für eine effektive, produktive und flächendeckende Umsetzung europäischer Politiken relevant, da sie als unterste Umsetzungsebene direkt betroffen ist.⁴¹ Die Effektivität kann durch Einbeziehung der lokalen Ebene in Politikprozesse in denjenigen Bereichen gesteigert werden, die direkt auf die Städte einwirken, indem auf „lokal vorhandenes Wissen über

⁴⁰ Siehe u.a. Abels zu neuen Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern in der EU (Abels 2009).

⁴¹ Schätzungen zufolge stammen ca. zwei Drittel der Vorschriften von der EU, durch die die Kommunen betroffen sind (Vetter/Soós 2008: 579).

technisch machbare und politisch durchsetzbare Lösungen“ zugegriffen wird (Niederhafner 2010: 179). Damit ist die lokale Ebene zu einem wichtigen Bezugspunkt für die Europäische Union geworden.⁴² Umgekehrt wird auch auf lokaler Ebene dieser Bedeutungszuwachs erkannt und die lokalen Akteure nehmen sich als „vierte Ebene“⁴³ innerhalb des europäischen Politikgeflechts wahr. Sie versuchen von EU-Förderprogrammen zu profitieren, sich mit anderen Städten zu vernetzen oder direkt ihre Interessen in Brüssel zu vertreten (z.B. im Rahmen des Ausschusses der Regionen) (siehe Ausschuss der Regionen 2012). Trotz dieses Bedeutungsgewinns der lokalen Ebene für die EU-Politik wurde sie in der EU-Forschung bisher nur randständig behandelt.⁴⁴ An dieser Forschungslücke knüpft die vorliegende Arbeit an. Es wird untersucht, welche Resonanz der europäische Einflusszuwachs auf der lokalen Ebene im Bereich der Bildungs-Armutspolitik erzeugt.

Zunächst wird das Konzept des Multi-Level-Governance (MLG) herangezogen, um die lokale Ebene in der Architektur der EU zu verorten. Mithilfe dieses Ansatzes lassen sich die Handlungsmöglichkeiten der lokalen Akteure im EU-Mehrebenensystem verdeutlichen sowie die Interaktionsmöglichkeiten zwischen Akteuren der lokalen Ebene und der europäischen Ebene herausstellen. Es wird gezeigt, dass die spezielle Mehrebenenstruktur der EU die wichtige Bedingung bildet, dass Europäisierungsprozesse stattfinden können. Im Anschluss daran wird mithilfe von Europäisierungsansätzen untersucht, welchen Wandel europäische Strategien zur (Bildungs-)Armutsbekämpfung auf Inhalte, Prozesse und Strukturen in der Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene erzeugen. Zudem wird aus der Europäisierungsforschung das Konzept des Misfits abgeleitet, welcher die weitere Bedingung für die Studie darstellt. Daran anschließend wird anhand von Erklärungen aus neo-institutionalistischen Ansätzen bestimmt, welche intervenierenden Einflussfaktoren die Umsetzung des europäischen Inputs auf lokaler Ebene unterstützen.⁴⁵ Die Europäisierungsansätze bilden das zentrale theoretische Standbein der Arbeit, anhand derer

⁴² Siehe Vetter/Soós zur Bedeutung der Kommunen im Institutionengefüge der EU (Vetter/Soós 2008: 596ff).

⁴³ Siehe Hoffschulte zum Begriff „Europa der vier Ebenen“ (Hoffschulte 2006)

⁴⁴ Politikwissenschaftliche Ansätze, wie der Multi-Level-Governance-Ansatz, haben ihren Schwerpunkt und ihre „Reichweite“ in der Mehrzahl nur bis zur regionalen Ebene. So erfuhren vor allem in den 1990er Jahren und Anfang der 2000er Jahre Arbeiten zur dritten Ebene der EU, zu den Regionen Europas, einen großen Aufschwung (u.a. Bullmann 1994, Heinelt 1996, Hesse 1996). Die vierte Ebene, die lokale Ebene, wurde dabei weitgehend ausgeblendet.

⁴⁵ Zur Einordnung des Multi-Level-Governance-Ansatzes in dieser Arbeit: Dieser wird verwendet, um die institutionelle Architektur der EU bzw. die Verortung der lokalen Akteure in dieser zu beschreiben. Das heißt, es geht mehr um das Mehrebenensystem an sich als um den Governance-Aspekt.

die Rahmenthese für diese Arbeit gebildet wird. Die Nutzung der neo-institutionalistischen Erklärungen haben eine ergänzende Funktion für diese Arbeit, um konkrete Hypothesen zu den intervenierenden Faktoren ableiten zu können.

3.1 Die lokale Ebene im Mehrebenensystem der EU

3.1.1 Der Multi-Level-Governance-Ansatz

Die Betrachtung des politischen Systems der EU als Mehrebenensystem hat sich in der Literatur⁴⁶ zur Europäischen Union weitgehend durchgesetzt.⁴⁷ Als Mehrebenensystem wird ein politisches System bezeichnet, „in dem Kompetenzen und Ressourcen auf ‚Ebenen‘ aufgeteilt sind“ (Benz 2009: 17). Dabei haben die VertreterInnen dieses Ansatzes gemeinsam, dass sie die EU als ein eigenständiges politisches System und nicht wie VerfechterInnen staatszentrierter Ansätze als ein intergouvernementales Verhandlungssystem betrachten, in dem die Regierungen der Mitgliedsstaaten die politischen Prozesse und Entscheidungen allein entscheidend bestimmen (Knodt/Corcaci 2012: 105).

Die Bezeichnung der Europäischen Union als Multi-Level-Governance-System oder Mehrebenensystem wurde durch den Politikwissenschaftler Gary Marks eingeführt, der die komplexe Politikgestaltung in der europäischen Regional- und Strukturpolitik beschrieb, an der die verschiedenen politischen Ebenen - supranational, national und subnational - beteiligt sind (Hooghe/Marks 2001, Marks 1993, Marks/Hooghe/Blank 1996).⁴⁸ Marks verdeutlicht in seinen Arbeiten, dass eine enge Zusammenarbeit in diesem Politikfeld

⁴⁶ Siehe zu Literatur zu Multi-Level-Governance u.a.: (Bache/Flinders 2004, Benz 2003, Grande 2000, Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, Jeffery 2000, Jordan 2001, Knodt/Große Hüttmann 2012, Marks/Hooghe/Blank 1996, Tömmel 2008a)

⁴⁷ Schon bevor die Governance-Perspektive für die Beschreibung der europäischen Politikgestaltung genutzt wurde, verwendeten andere Teilbereiche der Politikwissenschaft das Konzept wie die Vergleichende Politikwissenschaft und die Internationalen Beziehungen (zur Entwicklung des Governance-Begriffs, siehe Benz 2010: 112f).

⁴⁸ Der Multi-Level-Governance-Ansatz ist keine eigenständige Theorie, sondern ein Forschungskonzept, das sich aus Prämissen verschiedener Theorieansätze, v.a. aus steuerungstheoretischen Überlegungen, u.a., zusammensetzt. Bisher existiert (noch) keine einheitliche Benutzung des Multi-Level-Governance-Konzepts in der Forschung (Tömmel 2008b: 13).

zwischen der Europäischen Kommission und subnationalen Akteuren stattfindet. Laut Marks führt diese Mitwirkung zu einer wachsenden Kompetenzverschiebung von der nationalen Ebene hin zur europäischen und zu den subnationalen Ebenen. In Abgrenzung zu staatszentrierten Ansätzen⁴⁹ zeigt Marks in Zusammenarbeit mit Lisbeth Hooghe und Kermit Blank, dass die nationalstaatlichen Regierungen kein Machtmonopol mehr besitzen, sondern ihren Einfluss mit der europäischen und den subnationalen Ebenen teilen müssen, die verstärkt über zentrale Kompetenzen, Funktionen und Einflussmöglichkeiten verfügen:

„... European integration is a polity creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government – subnational, national, and supranational“ (Marks/Hooghe/Blank 1996: 342).⁵⁰

VertreterInnen des Multi-Level-Governance-Ansatzes heben die Bedeutung der Interdependenz zwischen Akteuren und das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure⁵¹ bei der europäischen Politikgestaltung hervor, sowohl auf europäischer Ebene als auch in der Vorbereitung und Implementierung von Entscheidungen auf (sub-)nationalen Politikebenen. Neben den verschiedenen Regierungsebenen wird zudem auf den Einfluss und die funktionale Relevanz von nicht-staatlichen, privaten und korporativen Akteuren wie Verbänden, NGOs oder Unternehmen verwiesen (Benz 2009: 192ff, Grande 2000: 14). Diese im EU-System vorherrschende, besondere Verflechtungsstruktur verschiedener Akteure, Institutionen und politischer Ebenen, die eine qualitativ neue Form der politischen Governance darstellt, führte zu der Qualifizierung der EU als System eigener Art - sui generis (Tömmel 2003: 283). So bewirken das Zusammenspiel und die Verflechtung von Institutionen und Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen, dass Governance im Mehrebenensystem der EU nicht mit dem traditionellen Regieren in souveränen Nationalstaaten gleichzusetzen ist. Die verflochtene Mehrebenstruktur, in der verschiedene Entscheidungsebenen und Akteure eingebunden sind, ähnelt wenig dem traditionellen Verständnis eines hierarchischen Regierens durch eine zentrale Regierung. Daher wird hierfür die englische Bezeichnung „Governance“ verwendet (Knodt/Große Hüttmann 2012: 187). Der Governance-Begriff steht für alle „Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind,

⁴⁹ Wie der Liberale Intergouvernementalismus (Moravcsik 1993)

⁵⁰ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dieser Kompetenzgewinn der anderen Ebenen nicht zu einem Niedergang des Nationalstaates führt.

⁵¹ Siehe Hooghe/Marks und Knodt/Große-Hüttmann zu Prämissen des Multi-Level-Governance-Ansatz (Hooghe/Marks 2001: 3f, Knodt/Große Hüttmann 2012: 191).

also sich wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (Benz u.a. 2007: 9). Diese nicht-hierarchischen oder weichen Governance-Mechanismen⁵² erlauben die aktive Mitwirkung einer Vielzahl von Akteuren in Verhandlungsprozessen oder Kooperationen in Politikbereichen, in denen die EU-Politik nicht durch formale Institutionen und Verfahrensregeln bestimmt wird (Benz 2009: 18).

3.1.2 Die lokale Ebene im Mehrebenensystem

Bisher setzte sich die politikwissenschaftliche Forschung nur in einem geringen Maße mit der Rolle der lokalen Ebene im Mehrebenensystem der EU auseinander. Ausnahmen bilden die wenigen vorhandenen Studien, die neue Handlungschancen und eine Erweiterung des Handlungsrahmens für die lokale Ebene im Mehrebenensystem hervorheben (Alemann/Münch 2006b, Knodt 2010, Münch 2006, Zimmermann 2008a).

Das Mehrebenensystem als „offenes“ Verflechtungssystem mit vielfältigen Schnittstellen zwischen den Ebenen, das auch als „verflochtenes Wurzelwerk“ (Alemann/Münch 2006a: 481) beschrieben wird, begünstigt vielfältige Beteiligungskanäle für unterschiedliche Akteure auf verschiedenen Ebenen. Einerseits bietet die offene Struktur des Mehrebenensystems Gelegenheiten für die EU, um direkt mit innerstaatlichen Akteuren in Kontakt zu treten - auch an nationalen Regierungen vorbei - andererseits ergeben sich neue Orientierungs- und Einflussmöglichkeiten für innerstaatliche Akteure durch die EU-Ebene. Diese Möglichkeiten für innerstaatliche Akteure entstehen dadurch, dass sie den neuen Handlungsspielraum strategisch nutzen (z.B. durch Lobbying in Brüssel). Insbesondere in Politikfeldern, in denen die EU-Politik durch weiche Governance-Formen und nicht-hierarchische Verfahrensregeln bestimmt wird, besteht die Möglichkeit einer aktiven Mitwirkung innerstaatlicher Akteure in Verhandlungsprozessen oder an Kooperationen.

⁵² Als Governance-Mechanismen werden „grundlegende Formen und Muster der Handlungskoordination zwischen institutionellen Akteuren bezeichnet (...), die dem öffentlichen Interesse dienen...“ (Tömmel 2008b: 25). Obgleich verschiedene idealtypische Governance-Mechanismen wie Hierarchie, Verhandlung, Kooperation, gegenseitige Anpassung oder Wettbewerb unterschieden werden können (siehe Benz 2005, Scharpf 2001, Scharpf 2002, Tömmel 2008b: 26f), existiert in der Realität ein Mix davon.

Auch lokale Akteure können die Offenheit des Systems für sich zunutze machen und mit der europäischen Ebene in Verbindung treten (Alemann/Münch 2006a: 489). Dadurch kann sich die strategische Orientierung lokaler Akteure verändern, die die EU verstärkt als politischen Handlungsrahmen wahrnehmen und dabei die nationalen Einflusskanäle oftmals umgehen. Durch die Interaktion mit der supranationalen Ebene versuchen sie ihren Interessen unter Umständen auch „gegen den Widerstand nationalstaatlicher Vorstellungen“ auf EU-Ebene Gehör zu verschaffen (Knodt/Große Hüttmann 2012: 192).⁵³ Zudem gewinnen die lokalen Akteure durch den Austausch mit der europäischen Ebene Handlungsressourcen und Handlungsoptionen und statten sich mit „durchsetzungskräftigen politischen Ressourcen“ und Gestaltungskompetenzen aus (Conzelmann 2000: 358). So erhalten sie sowohl finanzielle als auch ideelle Ressourcen auf europäischer Ebene, die von der nationalen Ebene nicht zu erwarten wären, wie beispielsweise im Rahmen der Strukturpolitik. Besonders die Europäische Kommission versucht mittels der Strukturfondsförderung in direkten Kontakt mit den geförderten lokalen Akteuren zu treten und ihre Politik voranzutreiben, teilweise auch entgegen der Interessen der Mitgliedstaaten (Conzelmann 2000: 359). So bietet die Kommission im Rahmen der für diese Arbeit relevanten Armuts- und Strukturpolitik Förderangebote für eine Vielzahl lokaler Akteure an, die sonst von Hilfen durch die nationale oder regionale Ebene häufig ausgeschlossen blieben.

3.1.3 Zwischenfazit: Das Mehrebenensystem als Voraussetzung für Europäisierung

Hooghe und Marks entwickelten in ihren Arbeiten zu Multi-Level-Governance einen Rahmen, um die institutionelle „Architektur“ der politischen Ebenen zu beschreiben sowie die Verflechtungen und Governancemöglichkeiten der relevanten Akteure auf den unterschiedlichen Einflussebenen zu bestimmen. Für die Analyse lokaler Einheiten in dieser Arbeit ist die Kategorisierung der Europäischen Union als Multi-Level-Governance-System hilfreich. Hier wird als wichtiger Ausgangspunkt verstanden, dass im europäischen Mehrebenensystem mit seiner „offenen“ Struktur und seinen innewohnenden Formen der Governance neue Beteiligungskanäle und -möglichkeiten für unterschiedlichste Akteure auf

⁵³ Lokale Interessenrepräsentation ist möglich durch die Direktvertretung der Städte und Gemeinden in Brüssel, durch die Vertretung der Kommunen durch kommunale Spitzenverbände, über den Ausschuss der Regionen und über horizontale Vernetzungen von Städten (Knodt 2010: 158ff).

der lokalen Ebene entstehen. Erst die offene Struktur und die Vernetzungsoptionen im Mehrebenensystem ermöglichen die Interaktionen zwischen den lokalen Akteuren und der Europäischen Union. So bildet die spezielle Mehrebenenstruktur der EU die Voraussetzung, dass sich die in dieser Arbeit untersuchten Europäisierungsprozesse vollziehen können. Auf der einen Seite können die lokalen Akteure durch die Interaktionen mit der supranationalen Ebene neue materielle und immaterielle Handlungsressourcen und Handlungsoptionen gewinnen und diese in die lokalen Politikprozesse einbringen. Auf der anderen Seite versucht die Kommission die Offenheit des EU-Systems zu nutzen, um direkt mit den Akteuren der lokalen Ebene im Rahmen der Armuts- und Strukturpolitik in Kontakt zu treten. Welche Folgen diese Interaktion zwischen der Kommission und den lokalen Akteuren hat wird im folgenden Kapitel untersucht. Dabei stehen die Veränderungen auf *lokaler Ebene* im Fokus, die diese Europäisierungsprozesse bewirken. Mithilfe des Multi-Level-Governance-Konzepts ist es schwierig, konkrete Aussagen über die Auswirkungen und mögliche Veränderungen auf der lokalen Ebene zu treffen.⁵⁴ Aus diesem Grund werden Konzepte aus der Europäisierungsforschung und aus dem Neo-Institutionalismus herangezogen, um die Folgen des europäischen Einflusses für die lokale Ebene im Bereich der Bildungs-Armutspolitik im Mehrebenensystem zu analysieren.

⁵⁴ So bietet der Ansatz keine kausalen Erklärungen (Jordan 2001: 201, Knodt/Große Hüttmann 2012: 196ff). Die Mehrebenenforschung ist ergebnisoffen und der Ansatz muss im Zusammenhang mit anderen Konzepten stehen wie in Verbindung mit neo-institutionalistischen Ansätzen oder steuerungstheoretischen Überlegungen, um Hypothesen zu bilden. Diese Offenheit des Konzepts kann aber auch als seine Stärke interpretiert werden, da hierdurch zahlreiche Anknüpfungspunkte an andere Theorien ermöglicht werden (Benz/Dose 2010: 27).

3.2 Europäisierung der lokalen Bildungs-Armutspolitik

3.2.1 Einführung und Entstehung des Europäisierungskonzepts

Im vorangegangenen Kapitel wurde verdeutlicht, dass lokale Akteure das Mehrebenensystem verstärkt als Erweiterung ihres Handlungsrahmens und ihrer Handlungsoptionen begreifen und nutzen. Zudem wurde dargestellt, dass die Europäische Kommission ebenfalls zunehmend die Akteure auf lokaler Ebene als wichtige Adressaten begreift, wodurch eine steigende Interaktion zwischen der Kommission auf der einen Seite und lokalen Akteuren auf der anderen Seite stattfindet. Um die Forschungsfragen für diese Arbeit theoretisch bearbeiten zu können, wird mit Ansätzen aus der Europäisierungsforschung gearbeitet. Da der Großteil der Europäisierungsliteratur sich auf die Analyse des Einflusses der EU auf die nationale Ebene (und teilweise regionale Ebene) bezieht, trägt die hier gewählte Perspektive zum Verständnis der Rolle der lokalen Ebene innerhalb der Europäischen Union zur politikwissenschaftlichen Forschung bei.

Die bis Anfang der 1990er Jahre dominierenden Ansätze des Intergouvernementalismus (Moravcsik 1993) und des (Neo-)Funktionalismus (Haas 1958) beschäftigten sich noch primär mit den Ursachen, Entwicklungen und Zielen des europäischen Integrationsprozesses. Der Fokus lag damit auf der Erklärung der Europäischen Integration selbst. Die zunehmende Komplexität der institutionellen Dynamik der Europäischen Union, die steigenden Herausforderungen der europäischen Politikgestaltung und die sichtbar werdenden Folgen für die Mitgliedsstaaten und ihre subnationalen Ebenen führten dazu, dass neue Erklärungsansätze für diese Entwicklung benötigt wurden. In den neueren Forschungskonzepten zur Europäisierung steht die Beschäftigung mit den *Folgen* des Integrationsprozesses im Vordergrund. Es wird untersucht, wie die europäische Politikgestaltung die mitgliedstaatlichen Politiken beeinflusst und wie sich diese dadurch verändern. Dieser Prozess der Rückwirkung der Europäischen Integration auf die Mitgliedsstaaten und deren innerstaatliche Anpassung der Dimensionen Polity, Politics und Policies⁵⁵ an den europäischen Einfluss wird in der Forschung als Europäisierung bezeichnet

⁵⁵ Siehe Kapitel 3.2.3 zu den Politikdimensionen Polity, Politics und Policies.

(Ladrech 2010: 2, Radaelli/Pasquier 2007: 36).⁵⁶ Der Fokus liegt somit auf den Veränderungen auf der (sub-)nationalen Ebene.

Seit den späten 1990er Jahren ist die Forschung zur Europäisierung rapide gewachsen. Studien zum Einfluss der EU auf die Mitgliedsstaaten wurden von theoretischen und methodischen Vorgehensweisen aus unterschiedlichen politikwissenschaftlichen Forschungsbereichen angereichert; aus der Vergleichenden Politikwissenschaft, der Policy-Analyse oder den Internationalen Beziehungen. Diese diversen Einflüsse aus den unterschiedlichen Bereichen führen dazu, dass das Europäisierungskonzept vielfältig und unterschiedlich definiert und angewendet wird. Zudem bedingen die verschiedenen Zugänge und Einflussbereiche, dass es sich bei der Europäisierungsforschung um keinen einheitlichen Theoriestrang handelt bzw. keine ausgebaute Europäisierungstheorie existiert, sondern Arbeiten zur Europäisierung besser als Forschungskonzepte oder Forschungsansätze zu bezeichnen sind. Claudio M. Radaelli hebt zudem hervor, dass die Europäisierung nicht als explanans, also als Erklärung, sondern als Explanandum, als das zu erklärende Problem, verstanden werden soll (Radaelli 2004: 4). Bei der Europäisierung handelt es sich demnach weniger um eine neue Theorie, als vielmehr um eine Reihe neuer politischer Prozesse oder Phänomene, die einer Erklärung bedürfen (Auel 2005: 296).

Um den Begriff der Europäisierung⁵⁷ näher zu bestimmen, wird hier zunächst beschrieben, was das Konzept der Europäisierung ist und wie es zu *definieren* ist. Anschließend wird dargestellt, welche *Dimensionen* europäisiert werden und in welchem *Grad*. Dann wird sich der Frage gewidmet, wie Europäisierung ausgelöst wird, d.h. welche *Mechanismen* zur

⁵⁶ Die Untersuchung der Folgen der Europäisierung wird häufig als „post-ontologische“ Phase bezeichnet, weil diejenigen Veränderungen betrachtet werden, wenn die europäischen Institutionen bereits eingerichtet sind und ihre Wirkung entfalten (Caporaso 1996: 30).

⁵⁷ Bei der Begriffsbestimmung von Europäisierung muss darauf hingewiesen werden, dass eigentlich eine Unterscheidung zwischen EU-isierung (oder EU-Europäisierung) und Europäisierung besteht. Obgleich Europäisierung in vielen Studien synonym mit EU-Europäisierung verwendet wird, wäre die genauere Bezeichnung EU-isierung, die sich ausschließlich auf die EU-Mitgliedsstaaten bezieht. Dagegen kann der Begriff Europäisierung auch auf die Folgen für Drittstaaten, also Nicht-Mitgliedstaaten, bezogen werden (Radaelli 2003: 27). Trotz dieser Differenzierung wird zwecks Einheitlichkeit hier der Begriff der Europäisierung verwendet.

Europäisierung führen und als letztes wird untersucht, welche *intervenierenden Faktoren* auf innerstaatlicher Ebene auftreten können.⁵⁸

3.2.2 Europäisierung: Forschungsstand und Begriffsbestimmung

Die Europäisierung ist seit Ende 1990er Jahre zu einer „Wachstumsindustrie in der Politikwissenschaft“ geworden (Auel 2012: 247).⁵⁹ Dabei beschäftigen sich Studien zur Europäisierung mit Auswirkungen auf Institutionen (u.a. Goetz/Meyer-Sahling 2008), auf nationale Prozesse wie Entwicklungen von Parteien oder Governance-Formen (u.a. Ladrech u.a. 2007, Tömmel 2008a) oder auf Politikinhalt oder konkrete Politikfelder (zur Europäisierung der Armutspolitik z.B. Friedrich 2006, Kröger 2008).⁶⁰ Die große Breite der Themen⁶¹ zur Europäisierung hat zur Folge, dass das Konzept der Europäisierung in der Literatur häufig mit unterschiedlichen Definitionen und Bedeutungen benutzt wird (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 137). Die erste maßgebende Definition wurde von Robert Ladrech 1994 entwickelt:

„Europeanization is an incremental process of reorientation the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“ (Ladrech 1994: 69).

Im Gegensatz zu den klassischen Integrationstheorien, die die Veränderungen auf der europäischen Ebenen im Fokus hatten, ist Ladrech einer der ersten Autoren, der in seiner Definition die Einflussmöglichkeiten auf nationale Politiken durch die EU benennt. Kevin Featherstone und Claudio M. Radaelli veröffentlichten 2003 den ersten an Bedeutung gewinnenden Literaturbericht zur Europäisierung: „The Politics of Europeanization“ (Featherstone/Radaelli 2003).⁶² Featherstone bezeichnet hier Europäisierung folgendermaßen: A “process of structural change, variously affecting actors and institutions,

⁵⁸ Die Struktur ist angelehnt an Börzel und Risses Aufteilung nach Dimensionen, Mechanismen und Wirkung (Börzel/Risse 2006: 485f).

⁵⁹ Aufgrund der zahlreichen Studien, die sich mit dem Thema beschäftigen, kann hier nur eine Auswahl zentraler Studien und Definitionen gegeben werden.

⁶⁰ Siehe Kapitel 3.2.3 zu den Dimensionen Policy, Politics und Polity.

⁶¹ Zudem gibt es Europäisierungsforschungen, die sich mit neuen EU-Beitrittsländern, neuen EU-Mitgliedstaaten (u.a. Grabbe 2001, Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a) oder mit dem Einfluss der EU auf Nicht-EU-Mitgliedsstaaten wie der Schweiz oder Norwegen beschäftigen (u.a. Egeberg 2005, Kux/Sverdrup 2000).

⁶² Weitere wichtige Überblicke oder „State of the Art“-Artikel zur Europäisierung: (u.a. Auel 2012, Axt/Milososki/Schwarz 2007, Graziano/Vink 2007).

ideas and interests" (Featherstone 2003: 3). Er verweist in seiner Definition auf die zahlreichen institutionellen und kognitiv-normativen Dimensionen, die sich auf der nationalen Ebene durch den EU-Einfluss wandeln. Dagegen stehen in der Definition von Thomas Risse, Maria Green Cowles and James Caporaso die Entwicklungen auf europäischer Ebene im Fokus: "...Europeanization as *the emergence and development at the European level of distinct structures of governance...*" (Cowles/Caporaso/Risse 2001: 3) (Herv. im Orig.).⁶³ Diese Begriffsbestimmung von Risse, Cowles und Caporaso verdeutlicht, dass häufig keine klare Trennung zwischen dem Konzept der „Europäischen Integration“ und dem Konzept der „Europäisierung“ vorgenommen wird. Timm Beichelt erklärt, dass beide Prozesse schwierig voneinander zu trennen sein, da „natürliche Überschneidungen“ beständen (Beichelt 2009: 20). Einige Autoren plädieren dagegen für eine genaue Trennung in Forschungsarbeiten, um eine Analysegenauigkeit zu gewährleisten (Auel 2005: 311f, Eising 2003: 393, Radaelli 2000b: 6).⁶⁴ In Maarten P. Vinks Definition der Europäisierung steht die Wirkung der Europäischen Integration auf die politischen innerstaatlichen Prozesse im Vordergrund: „...Europeanisation is always (to a certain extent) a process of political change cause (somehow) by processes of European integration“ (Vink 2003: 72). Wie Vink konzentriert sich die Mehrzahl der Forscher in ihren Definitionen und Analysen zur Europäisierung auf die vertikale, „Top-down“-Richtung, also auf die Adaption (sub-)nationaler Politiken an europäische Vorgaben. Die vertikale Richtung der Europäisierung wird auch in der Definition von Klaus H. Goetz aufgegriffen, der in seiner Begriffsbestimmung auch mittelbare Effekte der Europäisierung miteinbezieht. Bei der Europäisierung geht es „um Effekte auf der mitgliedstaatlichen Ebene, die sich unmittelbar oder mit einiger Plausibilität mittelbar auf den EU-Integrationsprozess zurückführen lassen“ (Goetz 2006: 473). Goetz schließt neben der konkreten Umsetzung europäischer Politiken somit auch die indirekten Effekte durch europäische Politiken für die innerstaatliche Politik ein. Diese

⁶³ Kritisch ist anzumerken, dass, obgleich die Autoren in dieser Begriffsbestimmung von Europäisierung die Prozesse auf der europäischen Ebene hervorheben, ihr Europäisierungsansatz („misfit“) ein „top-down Ansatz“ ist, der die Wirkung von der EU auf die nationale Ebene untersucht. In späteren Veröffentlichungen haben die Autoren die Definition weiterentwickelt und die Auswirkung der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten hervorgehoben (u.a. Börzel/Risse 2003: 59, Caporaso 2007: 27).

⁶⁴ Bei einer analytischen Trennung von Entstehung und Wirkung der Europäisierung muss beachtet werden, dass es trotzdem schwierig ist den „Ursprung“ von Europäisierungsphänomenen festzumachen: It „begs a ‚chicken and egg‘ question: which comes first? Or, who is affecting whom“ (Featherstone 2003: 18). Ohne diese Trennung müsste Europäisierung als zirkulärer Prozess dargestellt werden. Jedoch wären bei dieser „realitätsnahen“ Darstellung Kausalitätsbestimmungen über die Wirkung der Europäisierung nicht möglich.

Entwicklung kann beispielsweise auftauchen, wenn sich politische Akteure an umgesetzten EU-Modellen in anderen Politikfeldern orientieren und diese Ideen aufgreifen bzw. kopieren.

Einige Autoren heben hervor, dass die zunächst als rein „Top-down“ scheinende Richtung von der supranationalen Ebene hin zu den nationalen und subnationalen Ebenen trotzdem eine inhärente „Bottom-up“-Dimension aufweist (u.a. Börzel 2002: 193). Denn nationale und subnationale Akteure und Akteurskonstellationen wie Entscheidungsträger oder Interessengruppen sind in einem konstanten Prozess des „Uploading“ von Ideen, Inhalten und Präferenzen im europäischen Mehrebenensystem involviert, wodurch die Politikgestaltung und Entscheidungsfindungen auf europäischer Ebene beeinflusst und modelliert werden (Börzel 2002: 193, Bulmer/Burch 2001, Kohler-Koch 2000). Zudem verweisen verschiedene Autoren auf die horizontalen Prozesse der Europäisierung, die sie auch als „cross-loading“ bezeichnen (Howell 2004, Kohler-Koch 2000). Bei der horizontalen Europäisierungswirkung werden die Prozesse der horizontalen Diffusion von Politikinhalten und Best-Practice-Beispielen zwischen Regionen und Städten hervorgehoben. Goetz verweist darauf, dass durch die Europäisierung ein „grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch“ angeregt wird (Goetz 2006: 478). Eine Definition, die bisher am umfassendsten das Phänomen der Europäisierung beschreibt, ist die von Radaelli. In seiner vielzitierten Definition versteht er Europäisierung als einen Prozess, der sowohl die Entstehung europäischer Politik als auch deren Rückwirkung auf die Mitgliedsstaaten umfasst. Er trennt die Konzeptualisierung von Europäisierung in verschiedene Phasen und benennt institutionelle sowie normative und kognitive Veränderungen, an die sich soziologisch-institutionalistische und rational-institutionalistische Erklärungsmuster anschließen lassen. Zudem schließt er neben der nationalen auch explizit die subnationale Ebene mit ein. Europäisierung wird dabei wie folgt beschrieben:

„Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies“ (Radaelli 2004: 3).

Aufgrund der vielfältigen Begriffsbestimmungen von Europäisierung konnte hier nur ein Überblick über eine Auswahl verschiedener Definitionen gegeben werden, die entweder

Europäisierung als top-down-, bottom-up- oder als horizontale Prozesse beschreiben. Der Analysefokus dieser Arbeit liegt auf den Folgen des *Top-down*-Einflusses der EU auf die lokale Ebene. Der Schwerpunkt wird auf den Wandel durch die Europäisierung in der lokalen Politik auf die Bereiche Policy, Politics und Polity gelegt. Um den Wandel auf lokaler Ebene umfassend beschreiben zu können, werden in Anknüpfung an die Definition von Radaelli zusätzlich soziologisch-institutionalistische und rational-institutionalistische Erklärungen genutzt, um die „Wirkungslogik“ der Europäisierung auf lokaler Ebene vollständig darzustellen (siehe Kapitel 3.2.6).

3.2.3 Dimensionen der Europäisierung

Zur Untersuchung der Auswirkungen der Europäisierung muss zunächst geklärt werden, in welchen Politikbereichen oder politischen Dimensionen sich ein europäischer Einfluss festmachen lässt. Zur Bestimmung der politischen Dimensionen wird der deutsche unspezifische Begriff der *Politik* in die eindeutigeren englischen politikwissenschaftlichen Begriffsdimensionen *Policy*, *Politics* und *Polity* übersetzt. Die Policy-Dimension bezieht sich auf Politikfelder, Politikinhalte und Politikziele. Die Politics-Dimension umfasst Politikprozesse wie die involvierten Akteure und Akteurskonstellationen. Die Polity-Dimension schließt die institutionellen und wertbezogenen strukturellen Gegebenheiten in den Mitgliedsstaaten und ihren subnationalen Ebenen ein.⁶⁵

Policy-Dimension: Eine Policy-Europäisierung bezieht sich auf den Wandel der inhaltlichen Dimension einzelner Politikfelder wie die in politischen Programmen und Gesetzen formulierten Inhalte, Strategien, Aufgaben und Ziele. Der Einfluss der EU auf unterschiedliche Politikfelder ist der am häufigsten untersuchte Bereich in der Europäisierungsforschung (Featherstone 2003: 9).⁶⁶ Bei der Analyse von EU-Policies werden das Zustandekommen, die Ausgestaltung sowie die Auswirkungen dieser betrachtet.⁶⁷

⁶⁵ Siehe Börzel und Risse zu einem Forschungsüberblick zu Arbeiten, die Europäisierungsprozesse in den unterschiedlichen Politik-Dimensionen untersuchen (Börzel/Risse 2006: 486ff).

⁶⁶ Siehe Knodt zu Übersicht der Politikfelder, in denen die lokale Ebene durch die Europäisierung betroffen ist (Knodt 2010: 154f).

⁶⁷ Es wird beispielsweise analysiert, wie in bestimmten Politikfeldern mit politischer Problembewältigung umgegangen wird und welche politischen Herangehensweisen gewählt werden (Knull 2005b: 181). Das zeigt,

Christoph Knill hebt hervor, dass auf innerstaatlicher Ebene auch „dominante Policy Paradigms, d.h. Ideen und Annahmen, die der Konzeption und Lösung politischer Probleme zugrunde liegen (...) durch europäische Vorgaben in Frage gestellt werden“ können (Knill 2005a: 156). Die für diese Arbeit relevanten Studien zum Thema *Europäisierung der Armutspolitik* haben das Politikfeld, vor allem im Zusammenhang mit der Offenen Methode der Koordinierung und Soft-governance-Instrumenten, untersucht (u.a. Armstrong 2010, Büchs/Friedrich 2005, Friedrich 2006, Kröger 2008, Zeitlin/Pochet 2005). Jedoch haben diese Studien weder die Rolle des Europäischen Sozialfonds betrachtet noch die Europäisierungsmechanismen berücksichtigt, die in dieser Arbeit im Fokus stehen. Für die vorliegende Arbeit ist insbesondere relevant, inwiefern sich die inhaltlichen Ziele in der lokalen *Armut-Policy* durch die Europäisierung verändert haben.

Politics-Dimension: Ein Wandel dieses Bereichs umfasst die prozesshafte Dimension von Politik. Es geht um Prozesse politischer Willensbildung und politischer Entscheidungen, an denen verschiedene politische Akteure mit unterschiedlichen Interessen in einer Gesellschaft involviert sind (Parteien, Interessengruppen, Lobbygruppen, u.a.) (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 140). Zu diesen Akteuren zählen auch (sub-)nationale nicht-staatliche Akteure, welche die EU als neue Gelegenheitsstruktur⁶⁸ betrachten und in Austausch mit europäischen Akteuren treten. Durch die neuen Gelegenheitsstrukturen und den Austausch mit anderen Akteuren kann es zu einem Wandel der Kompetenzen, Interessen und Ideen der innerstaatlichen Akteure kommen. Der Europäisierungseinfluss auf die Prozess-Dimension ist bisher am geringsten erforscht.⁶⁹ Für diese Arbeit sind Studien von Relevanz, die sich mit neuen Steuerungsformen, Akteuren und Akteurskonstellationen auf (sub-)nationaler Ebene beschäftigen, die durch die Europäisierung entstehen (Radaelli 2008, Schuppert 2006, Tömmel 2006, Tömmel 2008a). Hier gilt es zu untersuchen, inwiefern europäische Akteure wie die Kommission Einfluss auf den lokalen Politikprozess nehmen und inwieweit sich dadurch die politischen Interessen, Steuerungsmöglichkeiten, Kooperationen,

dass im Sinne der *Politikfeldanalyse* bei der Untersuchung der Europäisierung eines spezifischen Politikfelds auch die relevanten Prozesse und Institutionen berücksichtigt werden müssen.

⁶⁸ Gelegenheitsstruktur (engl. opportunity structure) bezeichnet „die institutionellen Arrangements im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, die bestimmte Präferenzen und Wahlhandlungen eines Akteurs oder einer Gruppe von Akteuren begünstigen und andere benachteiligen oder ausschließen.“ (Schmidt 2010: 284).

⁶⁹ Ausnahmen bilden Studien zu Interessengruppen in der EU (Eising 2007) oder zu einem Wandel von Parteien durch die Europäisierung (Ladrech u.a. 2007).

Strategien und Ideen der Akteure auf lokaler Ebene wandeln. Des Weiteren wird betrachtet, wie es auch zu einem Wandel politischer Entscheidungen und des Handelns der Akteure kommt und welche Mechanismen sich für den Wandel als verantwortlich erweisen.

Polity-Dimension: Ein Wandel dieser Dimension betrifft strukturelle Veränderungen wie der Wandel der innerstaatlichen politischen Institutionen, ihrer Verwaltungspraxis oder ihrer Kompetenzen, beispielsweise die des Parlaments oder der Exekutive, indem sie in europäische Entscheidungsprozesse eingebunden werden (u.a. Knill/Lenschow 2001). Neben der institutionellen Struktur spielt auch die wertbezogene, kognitive und normative Struktur eines Staates (Grundwerte und Normen) eine Rolle (Radaelli 2004). Zudem setzen sich Arbeiten im Rahmen der Polity-Dimension mit den Umgestaltungen in den Beziehungen und den veränderten Kompetenzen zwischen den politischen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem auseinander. Die in dieser Arbeit relevante Europäisierung der Polity-Dimension auf lokaler Ebene wurde unter anderem von Claudia Münch mit dem Fokus auf die Europäisierung der lokalen Verwaltung untersucht (Münch 2006). Für diese Arbeit ist es von Relevanz, inwieweit sich die Ausgestaltung lokaler Institutionen durch den Einfluss der europäischen Ebene nachhaltig wandelt und sich die lokale Ordnung sowie normative Grundlagen verändern.

3.2.4 Grad der Europäisierung

In allen drei Politikbereichen Policy, Politics und Polity lassen sich Wandlungsprozesse durch die Europäisierung feststellen. Dennoch konstatieren Kenneth Dyson und Klaus H. Goetz, dass sich vor allem im Bereich der Policies (Inhalte) die stärkste Europäisierungswirkung festmachen lässt. Dagegen fällt der Europäisierungseinfluss in dem Bereich der Politics (Prozesse) am geringsten aus:

„The overall pattern of Europeanization is characterized by the contrast between progressively Europeanized public policies, a semi-Europeanized polity, and largely non-Europeanized politics“ (Dyson/Goetz 2003: 386).

Aber wie lässt sich dieser Wandel genauer bestimmen bzw. messen? Handelt es sich um fundamentale Transformationen oder um leichte Anpassungen der innerstaatlichen Politiken? Um zu bestimmen, welche Reichweite der Wandel besitzt, der durch die Europäisierung erzeugt wird, haben Europäisierungsforscher einen „Gradmesser“ entwickelt. Sie unterscheiden zwischen folgenden verschiedenen Wirkungsdimensionen: *Inertia*, *Absorption*, *Accommodation*, *Transformation* und *Retrenchment* (Börzel/Risse 2000: 10f, Börzel/Risse 2003: 69f, Ladrech 2010: 37, Radaelli 2003: 37).⁷⁰

Inertia beschreibt die Situation, in der die Versuche, europäische Politik in den Mitgliedsstaaten zu etablieren, zu keinem beobachtbaren Wandel auf innerstaatlicher Ebene führen (Radaelli 2003: 37f). Diese Situation kann vorliegen, wenn eine Regierung sich beispielsweise gegen Umgestaltungen (z.B. im Rahmen der OMK) entscheidet, da die Kosten für den Ausgleich von Unterschieden zwischen europäischen Politikmodellen und den innerstaatlichen Praktiken als zu hoch bewertet werden.⁷¹

Absorption bezieht sich auf EU-induzierten Wandel durch „Anpassung“ und entspricht einem relativ geringen Grad des Wandels. Bei der Absorption übernimmt ein Land bestimmte Strategien oder Ideen von der europäischen Ebene, wodurch kleine Modifikationen bereits existierender innerstaatlicher Praktiken, wie Veränderungen administrativer Abläufe, entstehen. Hierbei handelt sich vor allem um funktionale Umgestaltungen, die nur zu geringen Lernprozessen⁷² bei Akteuren führen. Die „Grundlogik“ des Akteurshandelns bleibt erhalten (Radaelli 2003: 37).⁷³

Die Dimension *Accommodation* bezieht sich auf einen moderaten Wandel. Der Anpassungsdruck durch die EU ist hier deutlicher gegeben als bei der Absorption.

⁷⁰ Die unterschiedlichen (sub-)nationalen Wandlungsprozesse (*Inertia*, *Absorption*, *Accommodation*, *Transformation* und *Retrenchment*) können jeweils in allen drei politischen Dimensionen – *Polity*, *Policy*, und *Politics* – auftreten.

⁷¹ In der Literatur besteht Uneinigkeit, ob *Inertia*, d.h. „die Bewahrung nationaler Traditionen als mögliche Variante der Europäisierung aufgefasst werden“ kann (Dyson/Goetz 2003, Goetz 2006: 473).

⁷² Bei Lernprozessen handelt es sich um Anpassungen der handlungsleitenden Sichtweisen von Akteuren auf bestimmte Politikprobleme und Lösungen, die schließlich zu Änderungen ihrer Handlungen führen (siehe u.a. Sabatier/Weible 2007: 198). Zum Lerntheorem siehe auch (Hall 1993, Sabatier/Jenkins-Smith 1993).

⁷³ Radaelli benennt als Beispiele für *Absorption*: „economic incentives instead of command and control regulation, the introduction of a new policy instrument, (...) or the modification of the legal status of public employees' contracts“ (Radaelli 2003: 37).

Mitgliedsstaaten reagieren auf den europäischen Anpassungsdruck, indem sie neue Politikmuster von der EU übernehmen oder bestehende Politikmuster um neue Elemente ergänzen (sog. *patching-up*) (Börzel/Risse 2000: 10). Hier finden moderate Lernprozesse statt, z.B. werden die Interessen und die Handlungslogik der Akteure auf die europäischen Ideen oder Politiken ausgerichtet. Ladrech hebt hervor, dass die Trennlinie zwischen Absorption und Accommodation in der Empirie oft nicht präzise zu bestimmen ist (Ladrech 2010: 38).

Die Dimension *Transformation* charakterisiert die Entwicklung eines fundamentalen Wandels, der durch die Europäisierung erzeugt wird. In diesem Fall verändern sich die traditionellen politischen Inhalte, Prozesse oder Strukturen grundlegend. Die Mitgliedstaaten ersetzen die existierenden Politiken oder verändern sie so stark, dass sich die kollektive „Grundlogik“ des politischen Handelns wandelt, d.h. es finden große Lernprozesse statt (*thick-learning*). Der Grad des Wandels ist hoch (Börzel/Risse 2003: 69f). Eine Transformation ist beispielsweise bei der Veränderung des Parteiensystems eines Staates gegeben.

Retrenchment beschreibt die Entwicklung, dass die Versuche europäischer Einflussnahme zum Gegenteil führen, also wenn ein Staat weniger „europäisch“ ist als vor der europäischen Einflussnahme. Diese Situation kann beispielsweise entstehen, wenn eine Regierung Reformen der EU ablehnt und mit nationalen „Gegenmaßnahmen“ reagiert (Radaelli 2003: 38).

3.2.5 Steuerung der EU: Mechanismen der Europäisierung und Anpassungsdruck

Im Folgenden werden die zwei Mechanismen der Europäisierung *Framing* und *finanzielle Anreize* vorgestellt, die bei einem *Misfit* Anpassungsdruck erzeugen können. In der empirischen Untersuchung soll herausgefunden werden, zu welchen Veränderungen diese Mechanismen auf lokaler Ebene führen.

Die Europäische Union hat verschiedene Möglichkeiten, ihre Politiken innerhalb der Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Bei einem großen Teil der europäischen Gesetze, Richtlinien oder Vorgaben handelt es sich um die Regulierung des europäischen Binnenmarktes. Dementsprechend sind besonders in diesem Bereich „harte“ Steuerungsinstrumente wie hierarchische, gesetzliche Vorgaben vorherrschend. Vor allem in Bereichen der sogenannten *positiven Integration* (z.B. Umweltpolitik, Agrarpolitik) und der *negativen Integration* (z.B. Wettbewerbspolitik) sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, diese europäischen Vorgaben umsetzen.⁷⁴ Dagegen haben sich in den letzten ca. 15 Jahren in anderen Politikfeldern weiche Governance-Instrumente wie die offene Methode der Koordinierung (OMK) durchgesetzt (siehe Kröger 2008). Aber wie genau beeinflusst die EU die Mitgliedsstaaten, also was sind die Impulse oder Mechanismen⁷⁵, die zu einem innerstaatlichen Wandel führen?

In der Literatur werden verschiedene idealtypische harte und weiche Mechanismen oder Impulse⁷⁶ aufgeführt, die jeweils zu einem Wandel der Strukturen, Prozesse und Inhalte auf der nationalen und den subnationalen Ebenen führen. Radaelli unterscheidet als idealtypische Europäisierungsmechanismen *coercion* (Zwang), *mimetism* (Nachahmung) und *normative pressure* (normativer Druck) (Radaelli 2000a: 28ff). Hiermit differenziert er zwischen direkter Einflussnahme (Zwang) und indirekter Einflussnahme (Nachahmung, normativer Druck) durch die europäische Ebene auf die Mitgliedsstaaten. Heather Grabbe, die sich mit der Europäisierung von neuen Beitrittsländern beschäftigt, definiert fünf Europäisierungsmechanismen:

- „*Models*: provision of legislative and institutional templates
- *Money*: aid and technical assistance
- *Benchmarking and monitoring*
- *Advice and twinning*
- *Gate-keeping(...)*“ (Grabbe 2003: 312ff) (Herv. im Org.).

Dabei muss hervorgehoben werden, dass die ersten drei Mechanismen auch innerhalb der EU in den Mitgliedsstaaten zur Anwendung kommen. Zum Beispiel gibt die EU Politikmodelle

⁷⁴ Bei der positiven Integration müssen Mitgliedsstaaten ihre innerstaatlichen Regulierungen und Institutionen an EU-Vorgaben anpassen. Die negative Integration bezieht sich v.a. auf die Liberalisierung von marktbezogenen Handelshemmnissen (Knill/Lehmkuhl 2002).

⁷⁵ siehe Kapitel 4.1 zu Mechanismen

⁷⁶ Einige Autoren bezeichnen Mechanismen der Europäisierung auch als Impulse (siehe z.B. Auel 2012: 253).

(*models*) über ihre Struktur- und Regionalpolitik vor und fördert diese durch die Bereitstellung von finanziellen Anreizen (*money*) (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 143). Der dritte Mechanismus (*benchmarking* und *monitoring*) wird beispielsweise bei der Umsetzung der Offenen Methode der Koordinierung relevant. Christoph Knill und Dirk Lehmkuhl identifizieren drei idealtypische Europäisierungsmechanismen, die einen Wandel auf innerstaatlicher Ebene erzeugen (Knill 2005a: 158ff, Knill/Dobbins 2013: 20f, Knill/Lehmkuhl 1999, Knill/Lehmkuhl 2002, Radaelli 2003: 40ff).⁷⁷ Der erste Mechanismus - *Vorgabe institutioneller Modelle* - wirkt dort, wo Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Regelungen und Institutionen an EU-Vorgaben anpassen müssen (positive Integration). Der zweite Mechanismus - *Veränderung nationaler Gelegenheitsstrukturen* - bezieht sich im Wesentlichen auf die Liberalisierung von marktbezogenen Handelshemmnissen (negative Integration) (Knill/Lehmkuhl 2002). Im Gegensatz zu den ersten beiden Mechanismen ist beim dritten Mechanismus – *Framing* -, den die Autoren bestimmen, die supranationale Ebene nicht mit harten Durchsetzungsmitteln und verpflichtenden Regelungen wie Verordnungen ausgestattet und somit auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedsstaaten angewiesen. Da der Framing-Mechanismus für diese Arbeit eine besondere Bedeutung hat, wird er im Folgenden detaillierter dargestellt.

3.2.5.1 Framing-Mechanismus

Der Framing-Mechanismus wird in Europäisierungsansätzen genutzt, um zu beschreiben, wie Ideen, Präferenzen, Handlungsrepertoires und Handlungsmuster von Akteuren durch die Einführung von Frames durch die EU modifiziert werden (Knill/Lehmkuhl 1999, Knill/Lehmkuhl 2002, Radaelli 2000b: 18, Radaelli 2003). Der Mechanismus wirkt dort, wo keine konkreten gesetzlichen Regelungsvorgaben – wie bei den in dieser Arbeit untersuchten Bereichen der Armuts- und Bildungspolitik - durch die EU vorliegen. Stattdessen soll eine Veränderung der innerstaatlichen kognitiven Sichtweisen und Konzeptionen durch Überzeugung und Argumentation, d.h. durch weiche Steuerung oder *soft-governance*, bewirkt werden. Knill und Lehmkuhl heben hervor: „(such policies) are

⁷⁷ In späteren Arbeiten schließt sich Radaelli der Unterscheidung von den Europäisierungsmechanismen nach Knill und Lehmkuhl an (u.a. Radaelli 2003: 40ff).

designed to change the domestic political climate by stimulating and strengthening the overall support for broader European reform objectives” (Knill/Lehmkuhl 1999: 3). In diesen Fällen gibt die europäische Ebene den innerstaatlichen Akteuren bestimmte *Frames* vor, die Politikmodelle oder Problemlösungen beinhalten (Knill/Lehmkuhl 2002: 258f). Die dominierenden politischen Ideen und Auffassungen (sub-)nationaler Akteure sollen somit *indirekt* durch die europäische Politik beeinflusst werden, um Veränderungen im Hinblick auf bestimmte politische Probleme und Lösungen zu erzeugen. Die Europäisierungsansätze, die mit dem Framing-Mechanismus arbeiten, knüpfen an Analysen zu Policy-Frames⁷⁸ an (u.a. Entman 1993, Fischer 2003, Goffman 1974, Laws/Rein 2003, Schön/Rein 1994). Nach Martin Rein und David Laws sind Policy-Frames „interpretative schemas that bound and order a chaotic situation, facilitate interpretation and provide a guide for doing and acting“ (Laws/Rein 2003: 173). In Anlehnung an die Definition von Rein und Laws wird in dieser Arbeit ein Frame als ein politischer Ansatz verstanden, mit dessen Hilfe ein spezifisches Politikproblem herausgegriffen und bewertet werden kann. Ein Frame selektiert was als politisch relevant und was als irrelevant behandelt wird. Dadurch bietet ein Frame Stabilität und eine Struktur für das Policy-Making (Laws/Rein 2003: 174). Ein politischer Frame ist nicht starr, das heißt er kann sich wandeln, wenn eine neue Situation entsteht und bisherige politische Ansätze nicht mehr greifen. In dieser Situation kann es zu einem sogenannten Frame-Shift kommen, wobei neue Ansätze von Politikgestaltung und Inhalten relevant werden. Durch die fortlaufende Diskussion über die Neubewertung von Politikproblemen und Lösungswegen können Akteure den Frame übernehmen und neue angemessene politische Lösungen festlegen (Laws/Rein 2003: 204). Auf die Europäisierungsforschung bezogen, betont Radaelli, dass die europäische Ebene mithilfe eines Policy-Frames bestimmte Probleme und Lösungswege hervorheben kann, die auf innerstaatlicher Ebene in die politische Debatte einfließen. Somit können sich die Problemwahrnehmung der politischen Akteure wandeln und neue politische Alternativen durchgesetzt werden (Radaelli 2000b: 19). Beispielsweise versucht die Europäische Kommission im Rahmen der Armuts- und Strukturpolitik durch Agenda-Setting bzw. die Vorgabe von Frames die (sub-)nationalen Problemwahrnehmungen zu ändern und bestimmte Lösungsmuster zu promoten. Besonders seit der Förderphase 2007-2013 besteht ein verstärktes Framing durch die Lissabon Strategie

⁷⁸ Forschungsarbeiten zu Policy-Frames, an die die Europäisierungsforschung anknüpft, stammen aus unterschiedlichen Forschungsbereichen wie aus Diskursanalysen, Policy-Analysen oder aus den Internationalen Beziehungen.

bzw. die Strategie Europa 2020 als Teil der Strukturfonds für lokale Akteure. Dieser Frame der Kommission beinhaltet beispielsweise, dass in der Jugendarmutspolitik u.a. sozial- und bildungspolitischen Ansätze ineinandergreifen sollen (vgl. Kapitel 2.2). Zudem können lokale Akteure, die eine bestimmte Politik oder Reform durchsetzen wollen, sich auf europäische Policy-Frames mit Ideen oder Lösungsmustern beziehen und dadurch Argumente und Legitimation für ihr eigenes Vorhaben auf lokaler Ebene erhalten (Auel 2012: 258). Insbesondere im europäischen Mehrebenensystem mit vielen unterschiedlichen Akteuren und Interessen kann ein Policy-Frame, der durch die EU legitimiert und unterstützt wird, lokalen Akteuren im Politikprozess eine hilfreiche Argumentation bieten. Dabei sind Expertise und Wissensvorsprung für einen Akteur im Politikprozess von Relevanz, um andere Akteure von einem Frame zu überzeugen. So sind Frames im Politikprozess insbesondere für Agenda-Setting, inhaltliche Argumente und ideelle Überzeugungen hilfreich. Wie die Kommission die Realisierung ihrer Frames erreicht, wird im Folgenden verdeutlicht.

3.2.5.2 *Bedingung für Anpassungsdruck: Misfit*

In diesem Abschnitt wird der Ansatz des *Misfits* vorgestellt, welcher zu Anpassungsdruck auf innerstaatlicher Ebene führt. Der Misfit ist die zweite Bedingung dieser Arbeit, damit der hier zu untersuchende Wandel stattfinden kann.

Damit die Policy-Frames auch realisiert werden bzw. Eingang in den politischen Prozess finden, versucht die Kommission Anpassungsdruck auf die innerstaatlichen Akteure zu erzeugen. In der Literatur wird als häufigste Erklärung für einen EU-induzierten Anpassungsdruck der sogenannte *Misfit* angeführt (u.a. Börzel/Risse 2003: 58). Anpassungsdruck entsteht demnach durch die Inkompatibilität zwischen dem europäischen „Input“ und der innerstaatlichen Politik. Diese Annahmen leiten sich aus der These des *Goodness-of-fit* oder *Misfit* ab, die von Thomas Risse, Tanja Börzel, Maria Green Cowles und James Caporaso entwickelt wurde (Börzel/Risse 2003, Cowles/Caporaso/Risse 2001). Die Autoren betrachten die durch den europäischen Einfluss entstehenden Veränderungen auf nationaler Ebene von einer Top-down-Perspektive. Sie argumentieren, dass Gesetzgebung sowie andere Vorgaben der EU einen Druck für nationale Institutionen und Akteure

erzeugen, sich diesen Vorgaben anzupassen.⁷⁹ Darüber hinaus erklären sie, dass der Misfit zwischen den europäischen Vorgaben und nationalen Gegebenheiten eine notwendige Bedingung für den durch Anpassungsdruck erzeugten nationalen Wandel darstellt.⁸⁰

Der Großteil der Misfit-Literatur konzentriert sich auf Bereiche der *positiven Integration*, d.h. auf regulative Politik für die nationale Ebene (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 143). So ist am deutlichsten der Anpassungsdruck für nationale Akteure gegeben, wenn ein Misfit zwischen EU-Vorgaben und nationaler Politik in den Bereichen besteht, in denen die EU über hierarchische Steuerungsmittel verfügt. Denn in Fällen der positiven Integration kann die EU durch hierarchische Steuerungsinstrumente direkt einen Anpassungsdruck auf die Nationalstaaten ausüben (Auel 2005: 305). Einige Autoren haben auf diese Einschränkung des Misfit-Konzepts verwiesen und kritisiert, dass es sich ausschließlich auf die Politikbereiche anwenden lässt, die im Rahmen der positiven Integration liegen (siehe dazu u.a. Knill/Lehmkuhl 2002). Börzel und Risse reagieren auf diese Kritik, indem sie auch Politikmuster benennen, in denen der EU keine hierarchischen Steuerungsmittel zur Verfügung stehen und trotzdem ein Misfit bestehen kann.⁸¹

⁷⁹ Die Stärke des Anpassungsdrucks variiert abhängig davon, inwieweit nationale Gegebenheiten mit den europäischen Vorgaben übereinstimmen: Umso größer der Misfit, desto stärker der Anpassungsdruck (Börzel/Risse 2003: 61). Die Größe des misfits und die damit zusammenhängende Intensität des Anpassungsdrucks werden in der hier vorliegenden Studie nicht untersucht, sondern der Misfit wird als Voraussetzung für Wandel herausgestellt.

⁸⁰ Die Annahme des Misfits wird jedoch von anderen Autoren wie Radaelli oder Héritier nicht geteilt, die konstatieren, dass Europäisierung trotzdem stattfinden kann, auch wenn kein Misfit besteht. Diese Situation kann beispielsweise bestehen, wenn EU-Vorgaben bereits gut zu innerstaatlichen Politiken passen und eigentlich ein „good fit“ besteht (Radaelli 2003: 46). Radaelli hebt hervor: Cases can be found, in which “governments have been under little adaptational pressure from EU regulation. Yet they have used European policy to justify and legitimate change” (Radaelli 2003: 46). Auch Héritier u.a. argumentieren, dass die ursprüngliche Übereinstimmung zu Veränderungen führen kann, wenn nationale Akteure den europäischen Impuls aufnehmen, um beispielsweise ihre Positionen zu stärken und voranzutreiben (Héritier u.a. 2001). Demnach ist ein „Misfit“ keine notwendige Bedingung für Wandel (siehe auch Auel 2012: 256). Eine Reaktion auf diese Kritik (siehe Börzel/Risse 2006: 491f).

⁸¹ So differenzieren Börzel und Risse zwischen zwei verschiedene Typen von Misfit: „Policy Misfit“ und „Institutional Misfit“ (Börzel/Risse 2006: 490f). Der *Policy Misfit* bezieht sich auf die Inkongruenz zwischen europäischen Regulierungen und Gesetzen auf der einen Seite und innerstaatlichen Policies auf der anderen Seite. In diesem Bereich verstoßen die Mitgliedstaaten bei Nichtbefolgung gegen hierarchische, rechtliche EU-Vorgaben. Der *Institutional Misfit* liegt dagegen bei einer Inkompatibilität zwischen europäischen Politikmustern und Verfahren einerseits und innerstaatlichen Politikmustern und Verfahren und den damit verknüpften gemeinschaftlichen Verständnissen, Konventionen und Wertvorstellungen andererseits vor (Börzel 2005: 50). Hier kann die EU durch Überzeugungen ihre Vorstellungen vorantreiben und dadurch die innerstaatlichen Politikmuster in Frage stellen und einen Anpassungsdruck erzeugen. Somit wird hier Anpassungsdruck auch *ohne* hierarchischen Zwang ausgeübt.

Der für diese Arbeit relevante Frame der Europäischen Kommission, von integrierten bildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen in der Armutspolitik, bildet einen *Misfit* zur Trennung dieser Bereiche in der Armutspolitik in Deutschland, wodurch Anpassungsdruck entsteht (siehe Einleitung). Dieser *Misfit* bildet, neben dem Mehrebenensystem, die *zweite Bedingung* für die vorliegende Studie, damit der zu untersuchende Wandel durch den EU-Input auf lokaler Ebene entstehen kann. Auch in der hier untersuchten Armutspolitik verfügt die Europäische Kommission nicht über hierarchische Steuerungsmittel. In diesem Fall nutzt sie, zusätzlich zum Framing, einen weiteren Mechanismus, der den Anpassungsdruck für einen „Good-Fit“ erzeugen soll: den Mechanismus des *finanziellen Anreizes (Money)* (siehe 3.2.5.3).

3.2.5.3 *Finanzielle Anreize*

Der Mechanismus des *finanziellen Anreizes (Money)*⁸² soll innerstaatliche Akteure „anreizen“, bzw. dazu bringen, europäische Programme auszuwählen und umzusetzen. Dabei werden die finanziellen Anreize von der Kommission mit dem bereits beschriebenen Framing-Mechanismus kombiniert, damit die vorgegebenen Frames realisiert werden bzw. Eingang in den politischen Prozess finden. Hierbei entsteht ein Anpassungsdruck durch die Sanktionierungsmöglichkeiten der Kommission, finanzielle Unterstützung zu gewähren oder nicht. So sollen diese finanziellen Anreize helfen, die von der EU bereitgestellten Politikmodelle durchzusetzen, indem Strukturprogramme für die lokale Ebene an die finanziellen „Druckmittel“ gebunden sind. Es werden innerstaatliche Akteure finanziell unterstützt. Dabei müssen ihre Vorhaben aber genauen Regeln in Bezug auf Zuständigkeiten, Zusammensetzung der involvierten Akteure, usw. entsprechen (Braun/Giraud 2003: 155). Somit sind die Subventionen oder Fördermittel mit Bedingungen verbunden. Mit anderen Worten, stellt die europäische Ebene in der hier untersuchten Armutspolitik bestimmte Frames mit Politikmodellen für lokale Akteure bereit (durch weiche Steuerung) und fördert bzw. „kauft“ die Realisierung dieser Modelle mit finanziellen Anreizen. Diese finanzielle Unterstützung ist wiederum an Auflagen für die Umsetzung der Programme gebunden, was

⁸² Siehe u.a. Grabbe zum Mechanismus „Money“ in der Europäisierungsforschung (Grabbe 2003: 312ff) und Braun/Giraud 2003 sowie Scharpf 1983 zu finanziellen Anreizen (Braun/Giraud 2003: 154, Scharpf 1983).

Anpassungsdruck erzeugt. Wenn die lokalen Adressaten sich an die EU-Vorgaben halten, werden sie finanziell belohnt. Bei Nicht-Umsetzung der Vorgaben kann die Kommission die Fördergelder bei der nächsten Phase verweigern (Knodt/Corcaci 2012: 142). Die hier relevanten ESF-Programme basieren dadurch auf einer Kombination von weichen und härteren Steuerungsinstrumenten (Tömmel 2006: 197). Die Einflussnahme der Kommission geht dabei weit über die Rolle einer reinen „Geldgeberin“ hinaus, da die finanziellen Anreize gleichzeitig als Steuerungsinstrument eingesetzt werden. So kann die Kommission relevante Problemlagen auswählen, förderungswürdige Bereiche bestimmen und den involvierten Akteuren notwendige Lösungswege vorgeben.

3.2.6 Intervenierende Faktoren

In der Empirie lässt sich feststellen, dass der durch die EU erzeugte Anpassungsdruck nicht ausreicht, um immer und überall zur (gleichen) Übernahme des Inputs und damit zu (gleichem) Wandel von innerstaatlichen Politiken führt. Von welchen Faktoren hängt es also ab, ob und in welchem Ausmaß die Europäische Kommission „Erfolg“ in der Umsetzung ihrer Programme hat und es zur Realisierung ihrer Politikmodelle kommt? In anderen Worten, wer und was beeinflusst, inwieweit der Anpassungsdruck zu einem Wandel auf lokaler Ebene führt? In diesem Abschnitt werden die intervenierenden Faktoren (Akteure und Institutionen) dargestellt, die den untersuchten Wandel auf innerstaatlicher Ebene mit beeinflussen. Dazu werden, in Anlehnung an Börzel und Risse, Erklärungen aus neo-institutionalistischen Ansätzen genutzt, um die „Logiken“ aufzuzeigen, die die Akteure auf innerstaatlicher Ebene leiten.

Börzel und Risse heben hervor, dass ein Misfit zwischen den europäischen Vorgaben und den innerstaatlichen Gegebenheiten zwar eine *notwendige*, aber *keine ausreichende* Bedingung für einen durch Anpassungsdruck erzeugten innerstaatlichen Wandel darstellt.

“First, Europeanization must be ‘inconvenient’, that is, there must be some degree of ‘misfit’ or incompatibility between European-level processes, policies, and institutions, and domestic-level processes, policies, and institutions, on the other. This degree of fit or misfit leads to adaptational pressures, which constitute a necessary but not sufficient condition for

expecting domestic change. The second condition is that various facilitating factors – be it actors, be it institutions - respond to the adaptational pressures, thus inducing the change” (Börzel/Risse 2003: 58).

Der durch den europäischen Impuls ausgelöste Wandel hängt laut Börzel und Risse zusätzlich von intervenierenden innerstaatlichen Faktoren ab, wie Akteuren und Institutionen, die eine Europäisierung unterstützen oder behindern können. So wird der europäische Anpassungsdruck auf innerstaatlicher Ebene abhängig von (sub-)nationalen Akteuren und ihrer institutionellen Einbettung verschieden umgesetzt. Diese intervenierenden innerstaatlichen Faktoren erklären, warum europäische Richtlinien in bestimmten Staaten oder Regionen Wandel erzeugen und in anderen nicht.

Um die zu erwartende Reaktion der innerstaatlichen Akteure und Institutionen auf den europäischen Input zu bestimmen, greifen EuropäisierungsforscherInnen auf Erklärungen aus anderen theoretischen Ansätzen zurück.⁸³ Es werden vor allem Argumente aus neo-institutionalistischen⁸⁴ Ansätzen herangezogen, um den Einfluss der innerstaatlichen Institutionen und Akteure und deren Logiken erklären zu können (siehe u.a. Cowles/Caporaso/Risse 2001, Goetz 2006: 479, Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b). Dabei unterscheiden sich die verschiedenen „Schulen“ des Neo-Institutionalismus in ihren Definitionen sowie in ihren Annahmen über die Beziehung zwischen Institution und Akteur⁸⁵ (Csigó 2006: 37). So ist beispielsweise innerhalb neo-institutionalistischer Ansätze das Verständnis von Institutionen dahingehend differenziert, ob ausschließlich formale Regeln (rationaler Institutionalismus) oder auch informelle und kognitive Normen (soziologischer Institutionalismus) betrachtet werden, die als soziale Regeln von Akteuren gelten (Schmidt

⁸³ Die Verknüpfung mit anderen Ansätzen ist notwendig, da sich aus Europäisierungsansätzen nicht direkt Hypothesen über die intervenierenden Faktoren auf der (sub-)nationalen Ebene (die Logik der innerstaatlichen Akteure und Institutionen) ableiten lassen. EuropäisierungsforscherInnen bedienen sich dafür anderer Ansätze, um diese Wandlungsprozesse auf innerstaatlicher Ebene zu beschreiben.

⁸⁴ Der rationale, der soziologische und der historische Institutionalismus zählen zu den sogenannten „new institutionalisms“ oder neo-institutionalistischen Ansätzen (zu einer Übersicht siehe Hall/Taylor 1996). Siehe u.a. Pierson und Thelen zum historischen Institutionalismus, der in dieser Arbeit nicht im Fokus steht (Pierson 2000, Thelen 1999).

⁸⁵ Unter Institutionen werden in dieser Arbeit die gesellschaftlichen, politischen und normativen Rahmenbedingungen und Koordinationsmuster (formale und informelle) verstanden, die das Handeln politischer Akteure maßgeblich beeinflussen. Unter Akteuren werden handlungsfähige Einheiten (individuelle und kollektive Akteure) verstanden, die über Handlungsressourcen verfügen und sich durch „bestimmte Handlungsorientierungen (insb. Wahrnehmungen und Präferenzen) auszeichnen“ (Schmidt 2010: 16).

2010: 362). Zudem werden von den verschiedenen VertreterInnen unterschiedliche Faktoren als Erklärung für Wandel hervorgehoben.

Börzel und Risse unterscheiden zwischen zwei „Logiken“, die hinter den innerstaatlichen Faktoren stehen können (siehe Abbildung 4). Die erste Logik, *Kosten-Nutzen-Logik*⁸⁶, folgt Erklärungen aus dem rationalen Institutionalismus und die zweite Logik, die *Logik der Angemessenheit*, folgt Argumenten aus dem soziologischen Institutionalismus (Börzel/Risse 2000: 6ff, March/Olsen 1989, March/Olsen 1998).⁸⁷ Diese Logiken werden im Folgenden verdeutlicht. Hier geht es nicht um eine vollständige Darstellung und Anwendung der beiden neo-institutionalistischen Ansätze. Stattdessen sollen in Anlehnung an den Europäisierungsansatz von Börzel und Risse bestimmte Aussagen oder Erklärungen aus den Ansätzen herausgezogen werden, um die Logiken aufzuzeigen, die innerstaatliche Akteure bei der Umsetzung des EU-Inputs zu Grunde legen.

Abbildung 4: Logiken der Europäisierung

Logik nach dem Rationalen Institutionalismus	Grundannahme: Innerstaatliche Akteure reagieren kosten-nutzen-orientiert auf die durch die EU veränderten Gelegenheitsstrukturen
Logik nach dem Soziologischen Institutionalismus	Grundannahme: Innerstaatliche Akteure lernen neue Formen des „angemessenen“ Verhaltens durch die EU-Normstrukturen

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Goetz 2006: 479

⁸⁶ Die Kosten-Nutzen-Logik wird auch als Logik der Konsequentialität („logic of expected consequences“) oder Folgenorientierung bezeichnet (nach Börzel/Risse 2000: 6, March/Olsen 1998: 949ff).

⁸⁷ Börzel und Risse haben hervor, dass sich die Logiken aus diesen unterschiedlichen Ansätzen nicht ausschließen, da sie jeweils unterschiedliche Bereiche oder auch Stadien des Wandels beschreiben (siehe dazu Börzel/Risse 2003: 68f, Börzel/Risse 2006: 494).

3.2.6.1 Kosten-Nutzen-Logik

Zunächst verwenden Börzel und Risse die *Kosten-Nutzen-Logik*, die sie auf Basis von Erklärungen aus dem rationalen Institutionalismus bilden. Hier wird nur eine kurze Einführung in den rationalen Institutionalismus gegeben, um anschließend die „Logik“ einzuführen. Diese ist die Grundlage zur Bildung der ersten (Sub-)Hypothese dieser Arbeit.

Der rationale Institutionalismus⁸⁸, auch als Rational-Choice-Institutionalismus bezeichnet, begreift Institutionen als *formale Regeln*. Diese fungieren als Gelegenheitsstrukturen bzw. Veto-Punkte, durch die individuelle oder kollektive Akteure ihre Ziele verwirklichen können bzw. durch die sie behindert werden (Tsebelis 2002) (zu einer Übersicht siehe Hall/Taylor 1996: 942ff). Nach James G. March und Johann P. Olsen⁸⁹ folgt der rationale Institutionalismus einer Logik der Konsequentialität („logic of expected consequences“) oder Folgenorientierung, nach welcher Akteure rational, strategisch und *kosten-nutzen-orientiert* ihre Präferenzen verfolgen (siehe Börzel/Risse 2000: 6, March/Olsen 1998: 949ff). Akteure verfügen über relativ stabile Präferenzen, die ihr Handeln leiten. So nutzen sie ihre Ressourcen in Handlungsinteraktionen, um nach Kosten-Nutzen-Abwägungen ihre Ziele, Strategien und Präferenzen durchzusetzen. Dabei werden Werten und Normen von Akteuren keine wichtige Rolle zugeteilt. Jedoch wird im rationalen Institutionalismus, anders als in einem „reinen“ rational-choice-Ansatz, die Bedeutung einer institutionellen Umwelt anerkannt (Csigó 2006: 37). Die „Opportunitätsstrukturen“ politischer Institutionen oder formaler Regeln beeinflussen die Möglichkeiten politischer Akteure, wie sie ihre Präferenzen und Ziele realisieren können. Institutionen werden durch Akteure zur individuellen Nutzenmaximierung erschaffen. Sie sind dann anerkannt und legitim, wenn ihr Nutzen für die Ressourcenmaximierung den Akteuren größer erscheint als wenn keine institutionelle Arrangements oder Regeln bestünden (Csigó 2006: 40, Peters 1999: 47). Auch Kooperationen und Verträge zwischen Akteuren kommen nur zustande, wenn sie sich daraus einen kalkulierten, eigenen Vorteil versprechen. Insbesondere tragen Institutionen dazu bei, die Ungewissheit über das Verhalten von Gegenspielern zu reduzieren und das „collective action dilemma“ zu minimieren (Hall/Taylor 1996: 945).

⁸⁸ Zum rationalen Institutionalismus siehe William H. Riker oder George Tsebelis (Riker 1982, Tsebelis 2002).

⁸⁹ March und Olsen sind keine VertreterInnen des rationalen Institutionalismus, sondern grenzen sich von diesem ab.

An diesem Ansatz wird die Vereinfachung bzw. die Abstraktion der Realität kritisiert, die „wesentliche Aspekte menschlichen Verhaltens ausklammert“ (Csigó 2006: 41). So werden Normen, Werte und Einstellungen von Akteuren in der Analyse nicht betrachtet, welche z.B. für die Untersuchung von Akteurshandeln und für die Entstehung von Wandel eine große Rolle spielen können.⁹⁰

Bei der hier relevanten Verbindung mit Europäisierungsansätzen liegt der Fokus rational-institutionalistischer Erklärungen auf den Reaktionen innerstaatlicher politischer Akteure (wie Regierungen, Parteien, Verbänden oder Konzernen) auf die neuen Gelegenheitsstrukturen, die sich im EU-Mehrebenensystem durch die europäische Ebene ergeben (Bulmer 2007: 50, Pollack 2006). Die EU eröffnet Angebote, „die eine Auswahl erlauben und deren Aufnahme davon abhängt, ob sie auf Interesse und ‚kaufkräftige‘ Nachfrage stoßen“ (Kohler-Koch 2000: 24). Innerstaatliche Akteure können die Angebote der EU annehmen und sie dann nach Kosten-Nutzen-Erwägungen in den innerstaatlichen politischen Prozess einbringen, um damit z.B. auf die innerstaatliche Ressourcen- und Machtverteilung einzuwirken. Damit können lokale Akteure die neuen Gelegenheitsstrukturen im EU-Mehrebenensystem strategisch nutzen (Kosten-Nutzen-Logik) und sich neue Handlungsressourcen und Handlungsoptionen erschließen. Dies kann beispielsweise durch die Eröffnung neuer finanzieller und ideeller Ressourcen durch die Strukturfonds realisiert werden. Diese neuen Ressourcen bieten durchsetzungskräftige Argumente gegenüber politischen Gegnern, die sie als konkrete Anreize oder Druckmittel für eine schnelle Übernahme der europäischen Angebote verwenden können.

In dem für diese Arbeit zentralen Europäisierungsansatz von Börzel und Risse wird hervorgehoben, dass die neuen EU-Gelegenheitsstrukturen innerstaatlichen Akteuren neue materielle und immaterielle Ressourcen und Angebote zur Verfügung stellen. Diese können einen Misfit zu den gegebenen (sub-)nationalen Politiken darstellen, wie beispielsweise in der hier untersuchten Armuts-/Bildungspolitik. Akteure können die europäischen Angebote in den innerstaatlichen Politikprozess einbringen, die möglicherweise zu einer Veränderung der Ressourcenverteilung auf innerstaatlicher Ebene führen. Jedoch hängt es nach Börzel und Risse von intervenierenden innerstaatlichen institutionellen Faktoren ab, ob

⁹⁰ Weitere Kritikpunkte am Neo-Institutionalismus, siehe (Csigó 2006: 40ff, Green/Shapiro 1994).

innerstaatliche Akteure die neuen Ressourcen und Angebote gewinnbringend einbringen können. So können Vetopunkte in einem Staat eine innerstaatliche Anpassung an den EU-induzierten Anpassungsdruck beeinträchtigen oder verhindern (Börzel/Risse 2006: 492; Börzel/Risse 2003: 64). Dagegen wird ein Wandel wahrscheinlicher, wenn innerstaatliche Akteure durch begünstigende innerstaatliche Institutionen mit Ressourcen wie Arbeitskraft, Geld und Expertise ausgestattet werden, die eine Nutzung der europäischen Gelegenheitsstrukturen erleichtern und somit die Anpassung möglich machen (Börzel/Risse 2003: 65, Börzel/Risse 2006: 492f). Auch im Fall der hier untersuchten Bildungs-Armutspolitik können unterstützende Ressourcen die Umsetzung des EU-Inputs für die hier relevanten lokalen Akteure - die Träger des ESF-Programms - erleichtern, indem sie ihnen die notwendige „action capacity“ (Börzel/Risse 2006: 493) ermöglichen.

3.2.6.2 Logik der Angemessenheit

Die Kosten-Nutzen-Logik, die sich aus dem rationalen Institutionalismus ableitet, bietet bestimmte Erklärungen für die Wirkung der Europäisierung auf lokaler Ebene. Andere wichtige Faktoren wie Normen und informelle Regeln werden jedoch ausgeklammert, obgleich sie für die Untersuchung des durch die EU ausgelösten Wandels eine große Rolle spielen. Daher wird nun, in Anlehnung an den Europäisierungsansatz von Börzel und Risse, die *Logik der Angemessenheit* mit einbezogen, die auf soziologisch-institutionalistischen Argumenten basiert. Diese ist die Basis für die Bildung der zweiten (Sub-)Hypothese dieser Arbeit. Im Folgenden wird eine kurze Übersicht des soziologischen Institutionalismus gegeben und anschließend die *Logik der Angemessenheit* nach Börzel und Risse herausgestellt.

In soziologisch-institutionalistischen Ansätzen⁹¹ geht das Verständnis über die Rolle von Institutionen und ihrer Wirkung auf das Akteurshandeln viel weiter als in rational-institutionalistischen Erklärungen (Bulmer 2007: 51, March/Olsen 1984, Olsen 2002).⁹²

⁹¹ Der soziologische Institutionalismus entstand aus der soziologischen Organisationstheorie.

⁹² Siehe DiMaggio/Powell und March/Olsen zum soziologischen Institutionalismus (DiMaggio/Powell 1991, March/Olsen 1989).

Institutionen werden hier als formale *und* informelle Regeln und Normen verstanden, die auch internalisierte, kognitive Deutungen umfassen können. Zudem werden die symbolischen und kulturellen Aspekte von Institutionen betrachtet. So wird im soziologischen Institutionalismus nicht zwischen Kultur und Institution unterschieden.⁹³ Individuen werden durch Institutionen, Regelungsstrukturen bzw. die Kultur geprägt, indem sie ihnen bewusst und *unbewusst* nach einer *Logik der Angemessenheit* folgen (March/Olsen 1998: 951f). March und Olsen definieren Institutionen als:

„(...)collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what the obligation of that role in that situation is“ (March/Olsen 1989: 21).

Im Gegensatz zum rationalen Institutionalismus ist das Handeln von Akteuren nicht primär die Folge eines präferenzgeleitenden Entscheidungsprozesses in Bezug auf Kosten-Nutzen-Abwägungen, sondern hängt vom institutionellen und normgeprägten Rahmen ab. Dieser Rahmen gibt vor, was als sozial angemessenes Verhalten gilt und Akteure versuchen sich daran zu halten, um *Legitimität* für ihr Handeln zu erhalten (March/Olsen 1998: 951f).⁹⁴ Auch Präferenzen und selbst die Identität von Akteuren werden von Traditionen, Gebräuchen, Normen bzw. der Kultur eines Landes bestimmt, mit denen sich die Akteure identifizieren. Beispielsweise wird mithilfe soziologisch-institutionalistischer Ansätze untersucht, wie Akteure durch (formelle und informelle) Institutionen, Normen, aber auch durch die politische Tradition und gesellschaftliche Diskurse eines Staates geprägt werden. Dabei besteht eine wechselseitige Beziehung zwischen Institution und Akteur. Einerseits wirken Institutionen auf Akteure ein, andererseits prägen Akteure durch ihr Verhalten auch die Institutionen. Im Gegensatz zum rationalen Institutionalismus sind die Präferenzen von Akteuren nicht fix gegeben, sondern können sich in Entscheidungsprozessen wandeln. March und Olsen heben hervor, dass diese Identitäten und Regeln sozial konstruiert, gegenseitig anerkannt und sozial legitimiert sind (March/Olsen 1998: 952).⁹⁵ Darüber hinaus

⁹³ Zudem wird in soziologisch-institutionalistischen Ansätzen nicht zwischen *Organisation* und *Institution* unterschieden.

⁹⁴ Neben der Logik der Angemessenheit werden noch die „begrenzte Rationalität“ und die „Entscheidung bei Unsicherheit“ in Handlungssituationen im soziologischen Neo-Institutionalismus unterschieden (siehe dazu Csigó 2006: 52, Jones 1999: zu begrenzter Rationalität), die hier nicht näher betrachtet werden.

⁹⁵ Hier wird auch die Überschneidung zum Sozialkonstruktivismus deutlich. Die Übergänge von soziologisch-institutionalistischen Erklärungsansätzen hin zu konstruktivistischen Erklärungsmustern sind häufig fließend, da in beiden Ansätzen die Aufmerksamkeit auf Lern- und Sozialisationsprozesse in der Politik gelegt wird (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 145, Schwellnuss 2005: 330). In sozialkonstruktivistischen Ansätzen spielen die

wird in soziologisch-institutionalistischen Ansätzen, ähnlich dem Konzept der Pfadabhängigkeit⁹⁶ aus dem historischen Institutionalismus, eine institutionelle Beständigkeit angenommen. Demnach bauen „gegenwärtige institutionelle Praktiken auf Verfahrens- und Herangehensweisen der Vergangenheit“ auf (Csigó 2006: 54). Im Gegensatz zum Verständnis der Pfadabhängigkeit bestimmt die Vergangenheit eine Institution jedoch nicht gänzlich: „Die gegenwärtige Struktur und aktuellen Entscheidungs- bzw. Problemlösungsmechanismen einer Institution reflektieren also nicht nur ihre Geschichte, sondern sind ebenso in der Gegenwart verankert“ (Csigó 2006: 54). Demnach vollzieht sich Wandel zwar inkrementeller, wird aber im Vergleich zum Konzept der Pfadabhängigkeit als ein wahrscheinlicherer Prozess verstanden (Csigó 2006: 54, Tolbert/Zucker 1999).⁹⁷

An soziologisch-institutionalistischen Ansätzen wird das sehr breite Verständnis einer Institution als kritisch erachtet. Durch die breite Definition einer Institution, die nicht zwischen kognitiven Deutungen, Kultur oder formalen Gesetzen unterscheidet, ist es analytisch schwierig zu bestimmen, welchen unterschiedlichen Einfluss die verschiedene „Arten“ von Institutionen haben. Zudem wird die fast zum Determinismus neigende Konzeptualisierung von Institutionen kritisch betrachtet (Csigó 2006: 56). Akteure verhalten sich nach der Logik der Angemessenheit, wobei das individuelle Handeln der Akteure kaum noch als eigenständige Variable in Analysen behandelt werden kann (siehe dazu Mayntz/Scharpf 1995: 45f). Damit einhergehend wird auch kritisiert, dass Fragen der Macht

politische Kultur, Ideen und Einstellungen eine wichtige Rolle, um beispielsweise auf die Wirkmächtigkeit von Wertesystemen für Möglichkeiten politischen Handelns aufmerksam zu machen. Die Europäisierung wirkt hier noch indirekter als im Rahmen institutioneller Handlungszwänge.

⁹⁶ Siehe Pierson zum Konzept der Pfadabhängigkeit (Pierson 2000).

⁹⁷ Nach Börzel und Risse lassen sich zwei Erklärungen für Wandel aus dem soziologischen Institutionalismus ableiten: Eine strukturalistische und eine akteurszentrierte soziologische Variante. Die strukturalistische Perspektive basiert auf Annahmen des Isomorphismus, die von einer Forschergruppe aus der Organisationssoziologie rund um John W. Meyer aus Stanford entwickelt wurde (DiMaggio/Powell 1991, Meyer/Rowan 1991, Scott/Meyer 1994). In Abgrenzung zu rational choice- Ansätzen argumentieren sie, dass Ähnlichkeiten in organisationalen Praktiken nicht durch Kosten-Nutzen-Kalkül zu erklären sind, sondern auf „culturally-specific practices“ zurückzuführen sind, die aus der Anpassung der Organisation an ihre Umwelt entstehen (Börzel 2005: 56f, Hall/Taylor 1996: 946). Dabei nutzen sie einen breiten Organisationsbegriff, der auch kulturelle Werte und Deutungsschemata umfasst. Isomorphismus beschreibt einen Prozess der Homogenisierung von Organisationen an Normen oder Prinzipien, die durch ihre hohe Anerkennung Anpassungsdruck erzeugen. Da dieser Ansatz jedoch eher eine Homogenisierung durch die Europäisierung erwarten ließe, nutzen Börzel und Risse, in Anlehnung an March und Olsen und Jeffrey Checkel, eine akteurszentrierte Version des soziologischen Institutionalismus, die unterschiedliche Europäisierungsrealitäten erklären kann (Börzel/Risse 2003: 66, Checkel 2001, March/Olsen 1998). Diese Version des soziologischen Institutionalismus, wie sie auch in dieser Arbeit verstanden wird, führt Lern- und Sozialisationsprozesse für Wandel an, durch die Akteure neue Normen und Regeln internalisieren und auch dementsprechend handeln (Börzel 2005: 54ff).

sowie Kosten-Nutzen-Aspekte bei Akteuren weitgehend ausgeblendet werden, die vor allem in politikwissenschaftlichen Analysen im Vordergrund stehen (Csigó 2006: 57).

In Bezug auf die Europäisierung ist aus soziologisch-institutionalistischer Perspektive relevant, wie sich die Perzeptionen, Normen und das Handeln von (sub-)nationalen Akteuren an die europäischen Regeln, Normen und Praktiken anpassen. Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier heben in ihrem „*social learning model*“ hervor, dass die innerstaatlichen Akteure den EU-Input übernehmen, wenn sie diesen für die innerstaatlichen Identitäten, Normen und Werte als angemessen wahrnehmen: „*A government adopts EU rules if it is persuaded of the appropriateness of EU rules*“ (Herv. i. Org.) (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b: 18). Im EU-Mehrebenensystem tritt vor allem die Europäische Kommission als „Ideengeber und -promoter“ auf und bietet innerstaatlichen Akteuren *Frames* mit Politikmodellen an (Knodt/Corcaci 2012: 109). Durch die Vorgabe dieser europäischen Frames über legitimes und „richtiges Handeln“ entstehen neue geteilte „Überzeugungen von ‚vorbildlicher‘ und ‚verbindlicher‘ Ordnung, die das ‚angemessene‘ Verhalten der Akteure bestimmen“ (Knodt 2010: 158, zitiert Weber 1980: 6). Entscheidend für die Übernahme des EU-Inputs und somit für Wandel sind *Lern- und Sozialisationsprozesse*⁹⁸ (Checkel 2001). *Soziales Lernen* vollzieht sich, wenn die innerstaatlichen Akteure die europäischen Normen und Deutungsmuster als neue angemessene Regeln interpretieren und schließlich als sozial angemessenes Verhalten übernehmen (Börzel 2005: 54, Lenschow 2006: 66f). Nach diesem Ansatz können auch lokale Akteure durch die Orientierung an die EU neue angemessene Überzeugungen und Problemlösungsstrategien lernen und internalisieren und dementsprechend handeln. Dabei ist hervorzuheben, dass anders als bei rationalen Kosten-Nutzen-Strategien, bei dem konkrete finanzielle Anreize durch die EU als Druckmittel eine Rolle spielen, die Logik der Angemessenheit und der damit einhergehende Wandel langsamer und inkrementeller funktioniert. Es kommt zur Legitimierung der EU-Frames,

⁹⁸ Bei Lernprozessen handelt es sich um Anpassungen der handlungsleitenden Sichtweisen von Akteuren auf bestimmte Politikprobleme und Lösungen, die schließlich zu Änderungen ihrer Handlungen führen (siehe u.a. Sabatier/Weible 2007: 198). Bei Sozialisationsprozessen ändern sich die Präferenzen von Akteuren durch Interaktion, wobei die Akteure die neuen Lösungsmuster oder Politikmodelle internalisieren und auch dementsprechend handeln (Börzel 2005: 54ff). In dieser Arbeit werden Lernprozesse daraufhin betrachtet, welche europäischen Frames (Inhalte und Argumente) von lokalen Akteuren zunächst inhaltlich argumentativ übernommen werden und inwieweit es auch anschließend zu einer Änderung der Handlungen der Akteure kommt.

wenn die lokalen Akteure die europäischen Politikmodelle als neue Muster interpretieren und längerfristig anwenden und schließlich als sozial angemessenes Verhalten internalisieren. Diese Annahme hat Auswirkung auf die lokale Politikgestaltung, was sich in Veränderungen von eingeübten Routinen, Verfahren aber auch in den konstituierenden Leitideen der lokalen formalen und informellen Institutionen widerspiegeln kann (Knodt 2010: 158).

Börzel und Risse heben hervor, dass europäische Politikmodelle zu Anpassungsdruck auf innerstaatlicher Ebene führen, wenn sie nicht zu den dort vorherrschenden Normen, Verständnissen oder Praktiken passen (Misfit). Durch Lern- und Sozialisationsprozesse können innerstaatliche Akteure die neuen europäischen Normen und Regeln übernehmen und nach einer Logik der Angemessenheit dementsprechend handeln. Ob diese Sozialisationsprozesse ausgeführt werden können und zu innerstaatlichen Wandel führen hängt nach Börzel und Risse von intervenierenden institutionellen Faktoren ab. So können z.B. informelle Institutionen unterstützend für Akteure wirken, wenn sie die durch den EU-Input entstandenen neuen Verständnisse als sozial angemessenes Verhalten promoten.⁹⁹

Auch auf lokaler Ebene wird die Übernahme des EU-Inputs in der Armutspolitik wahrscheinlicher, wenn die hier relevanten Akteure, z.B. die Träger des ESF-Programms, andere Akteure von der Angemessenheit der EU-Frames überzeugen und Lern- und Sozialisationsprozesse anstoßen können. Zudem können informelle Institutionen, wie Traditionen und Normen, ebenfalls zur Übernahme des EU-Inputs beitragen.

In diesem theoretischen Kapitel wurden die Europäisierungs- und neo-institutionalistischen Ansätze eingeführt. Diese bilden die Grundlage für die Erstellung des eigenen theoretischen Analysekonzepts und für die Bildung der Hypothesen im nachfolgenden Kapitel (Kapitel 3.3).

⁹⁹ Laut Börzel und Risse begünstigt erstens das Vorhandensein sogenannter Change Agents oder Norm-Entrepreneure den Wandel. Diese über Expertise oder Normkraft verfügenden Akteure können durch ihre normative Autorität gesellschaftliche Diskurse anstoßen und dadurch Lernprozesse anregen, die zu neuen Verständnissen von sozial angemessenen Verhalten führen (Börzel/Risse 2003: 67). Zweitens erleichtern eine konsensorientierte politische Kultur oder andere informelle Institutionen, die konsensorientierte Entscheidungsfindungen unterstützen, die Übernahme europäischer Politiken. Konsensorientierte informelle Institutionen können beispielsweise politische Blockaden von potentiellen Vetospielern erschweren, da dies als unangemessenes Verhalten gilt (Becker 2012: 19).

3.3 Theoretisches Analysekonzept und Hypothesenbildung

In dieser Arbeit wird untersucht, wie sich der europäische Einfluss in der Armutspolitik auf lokaler Ebene auswirkt bzw. welche Veränderungen und Wandlungsprozesse er in den lokalen politischen Inhalten, Prozessen und Strukturen auslöst. Es wird analysiert, welche Veränderungen durch die europäische Einflussnahme (Europäisierungsmechanismen) in Kommunen bei unterschiedlichen intervenierenden Faktoren, *lokale Akteure* und *sozial- und bildungspolitische Normen und Traditionen*, zu erwarten sind.

Zur Untersuchung der Europäisierungseffekte wird im Folgenden ein theoretisches Analysekonzept erstellt sowie eine Rahmenthese und zwei Subhypothesen¹⁰⁰ gebildet, die im Verlauf dieser Studie empirisch überprüft werden. Dazu werden die eingeführten theoretischen Ansätze zusammengeführt. Die Erklärungen der Autorengruppen, Radaelli und Goetz, Knill und Lehmkuhl sowie Börzel und Risse, die jeweils unterschiedliche zentrale Aspekte der Europäisierung hervorheben, werden kombiniert und bilden die Grundlage für das Konzept und die Hypothesen.

Als erstes werden die zwei Bedingungen dieser Arbeit - Mehrebenensystem und Misfit - beschrieben, die für die hier zu untersuchende Europäisierung vorausgesetzt werden. Zweitens wird die Begriffsverwendung von „Europäisierung“ für diese Arbeit bestimmt. Daran anschließend werden die Europäisierungsmechanismen nach Knill und Lehmkuhl sowie Börzel und Risse dargestellt, um die Auslöser von Europäisierung für diese Studie zu bestimmen. Die Rahmenthese wird anhand der Europäisierungsdefinition und der Europäisierungsmechanismen gebildet. Zum Schluss werden die (Sub-)Hypothesen zu den lokalen Faktoren aufgestellt. Die lokalen Faktoren haben einen intervenierenden Einfluss auf den Wandel.

¹⁰⁰ Unterscheidung Hypothese und These: Hypothesen sagen im Unterschied zu einer rein forschungsanleitenden These etwas über die vermuteten Wenn-Dann-Beziehungen zwischen den Variablen aus (Gläser/Laudel 2010: 78, Van Evera 1997: 9).

Bedingungen für Wandel

Aus der theoretischen Vorarbeit haben sich zwei Bedingungen¹⁰¹ ergeben, die für die hier zu untersuchende Europäisierung vorausgesetzt werden:

- Die erste Bedingung ist abgeleitet aus der Multi-Level-Governance-Forschung (Alemann/Münch 2006a, Marks/Hooghe/Blank 1996). Diese Bedingung besagt, dass im „offenen“ europäischen Mehrebenensystem die Interaktion zwischen lokalen Akteuren und der Europäischen Kommission ermöglicht wird, wodurch die lokalen Akteure u.a. neue Ressourcen und Handlungsoptionen erhalten. So bildet die spezielle Mehrebenenstruktur der EU die Voraussetzung, dass sich Europäisierungsprozesse auf lokaler Ebene vollziehen können.
- Die zweite Bedingung leitet sich aus dem Europäisierungskonzept des *Misfits* von Börzel und Risse ab (Börzel/Risse 2003). Diese Bedingung besagt, dass ein Misfit in der Bekämpfung von Jugendarmutspolitik zwischen dem Ansatz der EU-Kommission und der Ausgestaltung auf der lokalen Ebene in Deutschland existiert. So verfolgt die Kommission eine integrierte Politik von Bildung und sozialer Unterstützung, während in Deutschland eine Trennung des Sozial- und Bildungsbereichs in der Armutspolitik besteht. Dieser Misfit führt zu einem Anpassungsdruck für die lokalen Akteure und ist damit Voraussetzung für Wandel.

Europäisierungsdefinition

In dieser Arbeit wird eine Europäisierungsdefinition verwendet, die den lokalen Wandel der Inhalte, Prozesse und Strukturen, der sich unmittelbar und mittelbar aus Europäisierungsimpulsen ergibt, betrachtet (Goetz 2006). Der Schwerpunkt liegt auf der Top-down-Wirkung des EU-Einflusses auf die lokale Ebene, d.h. die Veränderungen der Politiken auf lokaler Ebene stehen im Fokus. Diese Definition beinhaltet die drei Politikdimensionen Inhalte (Policies), Prozesse (Politics), Strukturen (Polity), in denen Wandel stattfinden kann. In Anknüpfung an die breite Definition von Radaelli sowie an den Ansatz von Börzel und Risse werden zudem intervenierende Faktoren erfasst, die sich aus soziologisch-institutionalistischen und rational-institutionalistischen Konzepten ableiten lassen.

¹⁰¹ Diese gesetzten Bedingungen werden empirisch nicht überprüft.

Europäisierungsmechanismen

In dieser Studie werden die Mechanismen der Europäisierung – Framing und finanzielle Anreize – genutzt, um zu zeigen, wie Wandel in der Armutspolitik auf lokaler Ebene ausgelöst wird. Die Kommission nutzt den Framing-Mechanismus für lokale Akteure, um bestimmte Politikprobleme hervorzuheben und Lösungsmodelle anzubieten, z.B. wie in dieser Untersuchung für die Verhinderung früher SchulabbrecherInnen. Die Kommission kann diesen Mechanismus insbesondere für Agenda-Setting und inhaltliche Zielformulierungen nutzen, da sie im Rahmen eines Policy-Frames spezifische Themen und Argumente herausstellen kann. Damit der Policy-Frame auch von den lokalen Akteuren aufgegriffen wird, bedarf es zusätzlicher Anreize oder Druckmittel, wie finanzieller Förderungen. Durch die Bereitstellung der finanziellen Anreize, die mit Auflagen für die Akteure verbunden sind, wird die Anwendung der Politikmodelle auf lokaler Ebene gefördert. Für diese Untersuchung wird angenommen, dass Framing zu einem dauerhafteren und größeren Wandel im Vergleich zu den finanziellen Unterstützungen führt, die nach einer Förderphase wieder eingestellt werden können.

Aus der Europäisierungsdefinition und den Europäisierungsmechanismen leitet sich folgende Rahmenthese ab:

Rahmenthese: a) *In der lokalen Armutspolitik wird Wandel seitens der Europäisierungsmechanismen Framing und finanzielle Anreize ausgelöst, der zu einer integrierten lokalen Bildungs-Armutspolitik in den Politikdimensionen Inhalte, Prozesse und Strukturen führt. b) Es wird aufgrund des auf Agenda-Setting und Framing fokussierten EU-Inputs der größte Wandel in der Politikdimension Inhalte erwartet.*

Grade der Europäisierung

In dieser Untersuchung werden unterschiedliche Grade des Wandels erwartet. In Anlehnung an Börzel/Risse und Radelli werden als mögliche Europäisierungsgrade - Inertia, Absorption, Accommodation, Transformation und Retrenchment - unterschieden.

Intervenierende Erklärungsfaktoren

Wie im vorhergehenden Kapitel (3.2.6) dargestellt, bestimmen Akteure und deren institutionelle Einbettung auf lokaler Ebene als intervenierende Faktoren das Ausmaß bzw. den Grad des Wandels. Ob der EU-Input von den Akteuren als relevant betrachtet und übernommen wird, hängt von Kosten-Nutzen-Abwägungen sowie von der Logik eines angemessenen Verhaltens der Akteure ab. Zudem können lokale Institutionen für die Übernahme begünstigend wirken, wenn sie die Akteure materiell oder ideell unterstützen.

In dieser Arbeit werden, in Anlehnung an den Europäisierungsansatz von Börzel und Risse, sowohl intervenierende Faktoren aus rational-institutionalistischen Ansätzen als auch aus soziologisch-institutionalistischen Ansätzen für die Erklärung des lokalen Wandels genutzt. Diese Aussagen tragen dazu bei, die verschiedenen „Logiken“ der Akteure auf lokaler Ebene genauer zu beschreiben. Dabei sollen bestimmte Erklärungen aus diesen beiden eigentlich als gegensätzlich gesehenen Ansätzen kombiniert werden, anstatt sie als rivalisierend zu begreifen. Werden die Erklärungen aus den Ansätzen einzeln betrachtet, sind sie in ihrer Erklärungskraft eingeschränkt, da entweder die Kraft von Normen und informellen Institutionen unterschätzt wird, oder Kosten-Nutzen-Abwägungen von Akteuren nicht betrachtet werden.¹⁰² Insbesondere die Untersuchung der *lokalen* Politik dieser Arbeit erfordert, dass die Erklärung für den Wandel aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet wird. Auf lokaler Ebene sind diese intervenierenden Faktoren aufgrund der geringen Komplexität im Vergleich zu einem Nationalstaat leichter zu beobachten und konkreter zu identifizieren. In dieser Arbeit wird empirisch überprüft, unter welchen Bedingungen, welcher der intervenierenden Faktoren bei den lokalen Akteuren für die Adaption des EU-Inputs im Vordergrund steht.

Kosten-Nutzen-Logik

Der Multi-Level-Governance-Ansatz hat verdeutlicht, dass erst die inhärenten Voraussetzungen des Mehrebenensystems es ermöglichen, dass die lokalen Akteure mit der

¹⁰² Die verschiedenen Logiken der Europäisierung wurden auch empirisch bereits in anderen Arbeiten „nachgewiesen“. Schimmelfennig und andere haben beispielsweise anhand von EU-Beitrittskandidaten empirisch untersucht, ob Kosten-Nutzen oder normative Logiken bei innerstaatlichen Akteuren bei der Übernahme von EU-Vorgaben im Vordergrund stehen. Ihre Analysen zeigten, dass rationale Überlegungen zunächst als politisch-praktische Reaktionen im Vordergrund stehen, jedoch normative Logiken als Argumentation für die innerstaatliche Legitimierung genutzt wurden (Lenschow 2006: 63f, Schimmelfennig/Engert/Knobel 2003, Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a).

Europäischen Kommission interagieren. Wie lokale Akteure auf den Mechanismus des *finanziellen Anreizes* durch die Kommission und den dadurch entstehenden Anpassungsdruck reagieren, lässt sich vor allem durch die rational-institutionalistische Logik beschreiben. Zum Beispiel entscheiden sich die in der Armutspolitik involvierten Akteure auf lokaler Ebene für die europäische finanzielle und ideelle Förderung, weil sie sich einen Nutzen davon versprechen. Sie verfolgen dabei rational, strategisch ihre Interessen und handeln nach folgenorientierter Kosten-Nutzen-Abwägung. Denn wenn sich die Akteure für die finanziellen Anreize entscheiden, müssen sie sich an die EU-Vorgaben in diesem Bereich anpassen. Bei den Abwägungen spielen neben finanziellen Aspekten auch Faktoren wie der Zugewinn von Macht, Mobilisierungskraft oder Expertise für Akteure auf lokaler Ebene eine wichtige Rolle. Die lokalen Akteure können die finanziellen Anreize dann gegenüber potentiellen Vetospielern als konkrete Argumente oder Druckmittel einbringen, um ihre Interessen durchzusetzen. Je mehr Vorteile und Nutzen für die unterschiedlichen Akteure und Institutionen auf lokaler Ebene zu erwarten sind, desto wahrscheinlicher ist die Anpassung an europäische Vorgaben. Dabei hat vor allem ein großer Akteur mit einer hohen ressourcenbedingten „Action-capacity“ bzw. Mobilisierungskraft die Möglichkeit, seine Interessen gegenüber anderen Akteuren durchzusetzen oder sie von dem materiellen *Nutzen* zu überzeugen und damit die Übernahme des EU-Inputs einzufordern bzw. zu erleichtern. Das bedeutet, dass ein *großer Träger* ein begünstigender lokaler Kontextfaktor darstellt, da durch den Träger eine größere Übernahme des EU-Inputs erwartet werden kann.

Daraus folgend werden aus dem rationalen Institutionalismus nachstehende intervenierende Erklärungsfaktoren für die Europäisierung auf lokaler Ebene herangezogen:

- *Akteurslogik*: Bei der Übernahme des EU-Inputs spielen für die lokalen Akteuren Kosten-Nutzen-Abwägungen über die finanziellen Anreize der EU eine Rolle
- *begünstigender lokaler Kontextfaktor*: Die ressourcenbedingte Mobilisierungskraft der lokalen Träger erleichtert die Übernahme des EU-Inputs

Daraus folgend wird die nachstehende erste Subhypothese gebildet:

Subhypothese 1: *Die Übernahme des EU-Inputs hängt von der Kosten-Nutzen-Logik der lokalen Akteure ab. Je stärker die ressourcenbedingte Mobilisierungskraft der lokalen Träger des ESF-Programms (Trägergröße), desto größer ist die Übernahme des EU-Inputs und somit der Grad des Wandels in der Bildungs-Armutspolitik.*

Logik der Angemessenheit

Anhand der Kosten-Nutzen-Logik kann nicht der Einfluss von informellen Regeln, Normen und Traditionen erklärt werden, die für Akteure bei der Umsetzung von EU-Politiken auf der lokalen Ebene eine große Rolle spielen. Daher werden neben Erklärungen aus dem rationalen Institutionalismus noch Aussagen aus dem soziologischen Institutionalismus hinzugezogen. So kann vor allem die Wirkung des *Framing-Mechanismus* durch soziologisch-institutionalistische Erklärungen gezeigt werden.

Wie durch den Multi-Level-Governance-Ansatz dargestellt, ermöglicht das EU-Mehrebenensystem die stetige Interaktion zwischen lokalen Akteuren und der Europäischen Kommission, die den lokalen Akteuren *Frames* mit Politikmodellen im Rahmen der Strukturfonds anbietet. Durch die Vorgabe dieser Frames, wie z.B. in der Armutspolitik, sollen neue Überzeugungen über legitimes, angemessenes Verhalten entstehen. Es kommt zur Übernahme und Legitimierung der EU-Frames, wenn die lokalen Akteure die europäischen Politikmodelle als neue Regeln interpretieren und längerfristig anwenden und schließlich als sozial angemessenes Verhalten annehmen (inkrementeller Wandel). Diese Adaption der europäischen Politikmodelle hängt von den bestehenden *politischen Traditionen und lokalen Normen* ab. Wenn der EU-Input auf ähnlich gelagerte Normen und Traditionen bei den Akteuren trifft, dann ist es für lokale Akteure leichter, die europäischen Politiken/Modelle zu übernehmen. Zudem können auch die relevanten lokalen Akteure (die Träger des ESF-Programms) leichter andere lokale Akteure von der „Angemessenheit“ der EU-Frames überzeugen, wenn bereits *ähnlich gelagerte Normen und Traditionen* existieren (begünstigender lokaler Kontextfaktor).

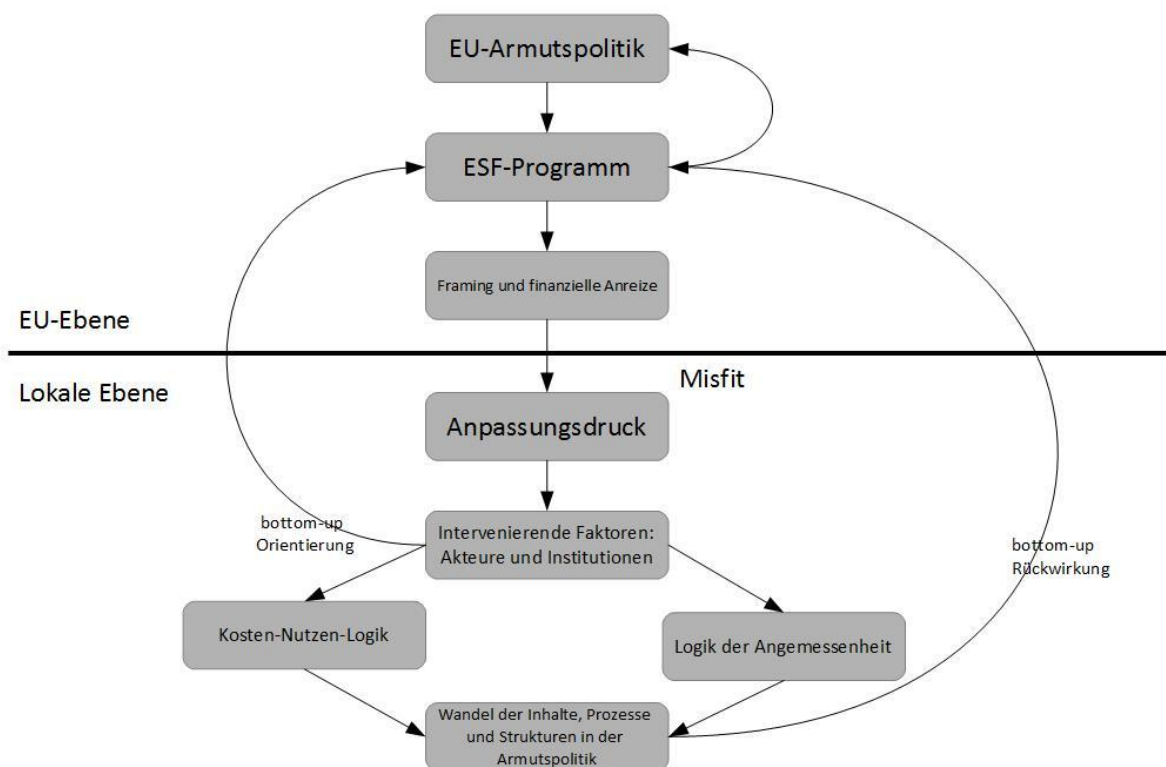
Daran anschließend werden aus dem soziologischen Institutionalismus folgende Faktoren zur Erklärung für die Europäisierung auf lokaler Ebene entnommen:

- *Akteurslogik*: Für die Übernahme der EU-Frames ist die Logik der Angemessenheit für die lokalen Akteure bedeutsam
- *begünstigender lokaler Kontextfaktor*: Die Ähnlichkeit europäischer Politiken/Modelle und lokaler Normen und Traditionen von Akteuren erleichtert die Übernahme des EU-Inputs

Daraus ableitend wird folgende zweite Subhypothese, in Ergänzung zur ersten Subhypothese, gebildet:

Subhypothese 2: Die Übernahme des EU-Inputs hängt von der Logik der Angemessenheit der lokalen Akteure ab. Je ähnlicher die europäischen Politiken/Modelle und die bestehenden Normen und Traditionen der lokalen Akteure sind, desto größer ist die Übernahme des EU-Inputs und somit der Grad der Europäisierung/des Wandels in der Bildungs-Armutspolitik.

Abbildung 5: Theoretisches Analysekonzept



Quelle: Eigene Darstellung

Das eigene theoretische Analysekonzept bringt die eingeführten theoretischen Ansätze zusammen, um einen aussagekräftigen Erklärungsansatz für Wandel auf lokaler Ebene in Bereichen der weichen Steuerung zu liefern, die nicht in EU-Gesetzen geregelt sind. Das Analysekonzept (siehe Abbildung 5) beinhaltet die Rahmenthese und die zwei Subhypothesen. Ausgangspunkt ist die *EU-Armutspolitik*, die den übergreifenden Rahmen für das *ESF-Programm* darstellt. Einerseits kann das ESF-Programm top-down durchgesetzt werden, andererseits können sich auch die lokalen Akteure bottom-up an dieses wenden. Die Umsetzung des ESF-Programms funktioniert über die Mechanismen *Framing* und *finanzielle Anreize*, die einen *Anpassungsdruck* auf lokaler Ebene erzeugen. Wie auf diesen Anpassungsdruck reagiert wird, hängt von den lokalen intervenierenden Faktoren, *den Akteuren (und deren Logiken) und deren institutionelle Einbettung (lokale Kontextfaktoren)*, ab. Diese bestimmen schließlich den *Grad des Wandels* der Inhalte, Prozesse und Strukturen in der Bildungs-Armutspolitik. Letztlich hat die Umsetzung des Programms auf der lokalen Ebene rückwirkend (bottom-up) wieder Einfluss auf die Ausgestaltung des ESF-Programms auf der EU-Ebene.

In dieser Arbeit sollen das theoretische Analysekonzept mit der Rahmenthese und den Subhypothesen durch die empirische Untersuchung (Kapitel 6) anhand von vier kommunalen Fallstudien überprüft werden. Es wird analysiert, unter welchen Bedingungen die unterschiedlichen Logiken (Kosten-Nutzen-Logik oder Logik der Angemessenheit) auf der lokalen Ebene zum Tragen kommen und welche Gewichtung sie jeweils für die Erklärung des Wandels in den untersuchten Fällen haben. Dabei wird erwartet, dass in den untersuchten Fällen unterschiedliche Logiken und divergierende institutionelle Kontextfaktoren bei der Umsetzung des ESF-Programms im Vordergrund stehen. So sind in Bezug auf diese Studie erstens Unterschiede aufgrund der Mobilisierungskraft der lokalen Akteure zu erwarten. Es wird davon ausgegangen, dass die Größe der Träger des ESF-Programms Einfluss auf die Umsetzung und Verbreitung des ESF-Programms hat (Varianz durch Trägergröße). Zudem werden, aufgrund ihrer unterschiedlichen historischen Traditionen im Bildungs- und Jugendhilfebereich, zweitens Divergenzen bezüglich der Rezeption des europäischen Einflusses zwischen westdeutschen und ostdeutschen Kommunen in der Empirie erwartet. Es soll herausgefunden werden, ob es zu einem größeren Wandel in Ostdeutschland kommt

aufgrund der kürzer bestehenden Separation von bildungs- und sozialpolitischen Ansätzen und Institutionen (Ost-West-Varianz).

4. Methodisches Forschungskonzept

In dieser Arbeit wird eine qualitative Analyse der lokalen Bildungs-Armutspolitik für Jugendliche anhand von vergleichenden Fallstudien in ost- und westdeutschen Kommunen durchgeführt. Dazu wurde das Programm „Schulverweigerung - Die 2. Chance“ als Beispiel für ein ESF-Programm ausgewählt (siehe Kapitel 5.2 zum ESF-Programm). Es zeigt deutlich die EU-Strategie im Sinne des Lissabon-Vertrages bzw. der Strategie Europa 2020 auf, wonach Armut durch Eingliederungsmaßnahmen im Bereich Bildung bekämpft werden soll (siehe dazu Kapitel 2.2). Das Programm zielt konkret darauf ab, die hohe Anzahl der Jugendlichen in Deutschland zu senken, die die Schule ohne Abschluss verlassen. Anhand von vier Fallstudien werden die kommunalen zuständigen Institutionen und Akteure sowie die Umsetzung des Programms und die Folgeeffekte im Hinblick auf den europäischen Einfluss vergleichend untersucht.

Dazu wird in diesem Kapitel zunächst die methodische Vorgehensweise für diese Arbeit, der Vergleich von Fallstudien, erläutert. Im Anschluss daran werden die Fallauswahl und der Untersuchungszeitraum dieser Studie dargestellt. Anschließend wird die Datenerhebung dargelegt, bevor die Auswertungsmethode, die qualitative Inhaltsanalyse, beschrieben wird. Abschließend erfolgt eine Darstellung des gesamten methodischen Forschungsdesigns dieser Arbeit (vgl. Abbildung 7).

4.1 Vergleichende Fallstudien

Für diese Arbeit ist ein explorativer Zugang erforderlich, da die konkrete Ausgestaltung der Bildungs-Armutspolitik in den Kommunen zunächst unbekannt ist und erst durch die empirische Überprüfung bestimmt werden kann. Für diese Untersuchung bieten sich qualitativ vergleichende Fallstudien¹⁰³ an, um die zuvor aufgestellten Hypothesen zu überprüfen, da sie die erwarteten Phänomene detailliert und in die Tiefe gehend in den

¹⁰³ Dagegen existieren auch Fallstudien ohne vergleichenden Bezug. Bei diesen handelt es sich oft um atheoretische, historische oder interpretative Fallstudien (Muno 2009: 116).

Kommunen beschreiben können.¹⁰⁴ Gerade bei der Untersuchung der lokalen Ebene ist dieses Design passend, da hier intervenierende Faktoren aufgrund der geringeren Komplexität im Vergleich zu einem Nationalstaat leichter zu beobachten und konkreter zu identifizieren sind. Bei vergleichenden Fallstudien ist es wichtig, dass sie einen „comparative merit“ aufweisen, d.h. sie müssen die untersuchten Fälle nach Ableitung wissenschaftlicher Theorien oder Ansätze einheitlich untersuchen (Muno 2009: 16, Sartori 1994: 23).¹⁰⁵ Dies ist wichtig, um dem Anspruch gerecht zu werden, verallgemeinernde Schlussfolgerungen ziehen zu können (Mayntz 2002: 16), ohne dass Anspruch auf Generalisierbarkeit im Sinne des Paradigmas einer quantitativen Sozialforschung erhoben werden soll. Detlef Jahn hebt hervor, dass die vergleichende Fallstudie „die eher formalisierte Vorgehensweise von statistischen Methoden, die kausale Beziehungen identifizieren, mit der eher informalen Vorgehensweise von Fallstudien, die konfigurative, historische Aspekte in den Vordergrund stellen“ kombiniert (Jahn 2006: 339). Bei diesem Forschungsdesign ist es von Vorteil, dass, trotz eines formalisierten Vorgehens, eine detaillierte, tiefgehende, dichte Analyse der Fälle vorgenommen werden kann. Dadurch kann die Komplexität der einzelnen Fälle betrachtet werden und „historische Entstehungsgründe sowie kulturspezifische Aspekte in die Untersuchung einfließen“ (Jahn 2006: 322). Jedoch wird das Problem der begrenzteren Generalisierbarkeit gegenüber *large-n-studies*¹⁰⁶ (Studien mit einer hohen Fallanzahl) oft als Schwachpunkt dieses Designs aufgeführt (bzw. generell als Problem bei *small-n-studies*) (vgl. Lijphart 1971).¹⁰⁷ Für diese Arbeit stand aber im Vordergrund, eine geringe Anzahl von Fällen genauer zu analysieren, was bei einer *large-n-studie* nicht zu leisten gewesen wäre.

Trotz der untersuchten geringen Fallanzahl werden in dieser Arbeit formale bzw. systematische Vergleichsmethoden¹⁰⁸ verwendet. Die Anwendung formaler

¹⁰⁴ Ausführlich zu vergleichenden Fallstudien, siehe George/Bennett (George/Bennett 2005).

¹⁰⁵ Arend Lijphart bezeichnet als vergleichende Methoden Fallstudien, die Komparative Methode, die Experimentelle Methode und die Statistische Methode (Lijphart 1971). Andere AutorInnen haben hervor, dass alle Methoden, die eine komparative Komponente beinhalten, als Methoden des Vergleichs behandelt werden sollten (u.a. Pickel u.a. 2009: 16).

¹⁰⁶ *n* steht für Fall. *Small-n-studies* sind somit Studien mit einer kleinen Fallanzahl.

¹⁰⁷ Qualitative und quantitative Forschungsansätze unterscheiden sich einerseits häufig in der Anzahl der Fälle, die untersucht werden und andererseits in den Methoden, die verwendet werden. Jedoch muss beachtet werden, dass in vielen Forschungen eine Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden innerhalb eines Ansatzes zur Anwendung kommen (sog. *mix-methods*).

¹⁰⁸ Der Anspruch auch bei *small-n*-Ansätzen (und nicht nur bei *large-n*-Ansätzen oder bei einer mittleren Fallanzahl) Vergleichskriterien anzuwenden, geht auf Sidney Verba zurück (Verba 1967: 114-115). Verba zieht jedoch explizit Untersuchungen mit großer Fallanzahl gegenüber denen mit einer kleinen vor.

Vergleichsmethoden ist bei komparativen Forschungsdesigns signifikant, um „die maßgeblichen Variablen zu kontrollieren“ (Pickel u.a. 2009: 15) und die externe Varianz (Fehlervarianz) zu minimieren (Jahn 2011: 53). Einerseits erlaubt eine explizite Fallauswahl, wie der in dieser Arbeit gefolgten Logik des *most-similar-systems-designs*, eine Verminderung der externen Varianz, da dadurch viele mögliche Einflussfaktoren konstant in allen untersuchten Fällen auftauchen (siehe Kapitel 4.2) (Jahn 2011: 54, Teune/Przeworski 1970). Dabei wird versucht, strukturelle Randbedingungen in allen Fällen möglichst gleich zu halten. Andererseits kann die externe Varianz durch die Aufnahme der wesentlichen Erklärungsfaktoren (hier intervenierende Faktoren genannt) als kontrollierte Abweichungen im Forschungsdesign vermindert werden (siehe Kap. 3.3. zu den intervenierenden Faktoren dieser Arbeit). Diese intervenierenden Faktoren leiten sich aus der theoretischen Vorarbeit ab. In dieser Arbeit variieren die intervenierenden Faktoren, die Erklärungen für die verschiedenen Ausprägungen der Armutspolitik in den Kommunen liefern sollen. Der vermutete Kausalmechanismus ist der durch die EU-induzierte Anpassungsdruck (durch Framing und Finanzielle Anreize ausgelöst), der in den Kommunen, abhängig von den Akteuren und den institutionellen lokalen Rahmenbedingungen, unterschiedliche Ausprägungen des lokalen Wandels erzeugt.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Bei Beziehungen zwischen Variablen wird zwischen Korrelationen und Kausalzusammenhängen unterschieden. Bei der Korrelation existiert eine Beziehung zwischen den Variablen, ohne dass eine Kausalität (Ursache-Wirkungsbestimmung) vorhanden sein muss. Bei Kausalitäten kann die unabhängige Variable als Ursache bestimmt werden, die die abhängige Variable bedingt (siehe zu Kausalmechanismen George/Bennett 2005: 135-137). Zudem kann bei Kausalitäten zwischen Kausalzusammenhängen und Kausalmechanismen unterschieden werden. Kausalzusammenhänge fragen nach dem „was beeinflusst was?“ (Ursache (X) beeinflusst Wirkung (Y)). Kausalmechanismen fragen nach dem „wie?“, also der dahinterliegenden Mechanik (Mayntz 2002: 25). Hiermit soll das „Ursache-Wirkungs-Ablauf-Muster“ (Schimank 2002: 155), von den Anfangsbedingungen (Ursache/unabhängige Variable) zu bestimmten Ergebnissen (Wirkung von Variablen), herausgefunden werden.

4.2 Fallauswahl und Untersuchungszeitraum

Die Definition eines Falls „hängt vom Erkenntniszweck einer Untersuchung“ ab, also vom zu erklärenden Phänomen (Muno 2009: 115). Das bedeutet, dass sich die untersuchten Fälle aus dem in der Fragestellung formulierten Untersuchungsobjekt ergeben. Für die hier untersuchte Fragestellung soll der EU-induzierte Wandel der Jugendarmutspolitik auf lokaler Ebene, in unterschiedlichen Kommunen, untersucht werden. Dabei sollen intervenierende Einflussfaktoren kontrolliert eingesetzt werden, die in den Kommunen unterschiedlich auftreten. Das heißt, es wird der Wandel der Armutspolitik bei divergierenden Kontexten auf lokaler Ebene untersucht.¹¹⁰

Für diese Arbeit wird ein Vergleichsdesign gewählt, bei dem möglichst ähnliche Fälle verglichen werden (Teune/Przeworski: 1970). So folgt die Fallauswahl der Logik des *most-similar-systems-design* nach Przeworski und Teune (Teune/Przeworski 1970). Dabei sollen die „als ursächlich betrachteten Faktoren kontrolliert variieren“ (Lauth/Pickel/Pickel 2009: 70). Die Rahmenbedingungen bzw. Kontextfaktoren sollen dabei möglichst konstant gehalten werden. Bei diesem Design sollen alle Faktoren, „die nicht mit der Hypothesen in enger Verbindung gesehen werden (und somit den allgemeinen Kontext oder die Randbedingungen bilden), (...) weitgehend gleich sein“ (Lauth/Pickel/Pickel 2009: 69f). Gerade für die Fallauswahl der hier vorliegenden Studie bietet es sich an, der Logik des *most-similar-systems-designs* zu folgen, da die Fälle gemeinsame Voraussetzungen mitbringen (durch das gleiche deutsche Bundesgebiet). Zudem ist der EU-Input ein konstanter Einfluss. Die intervenierenden Faktoren variieren in den Fällen und sollen Erklärungen für die unterschiedlichen Ausprägungen der abhängigen Variable (Wandel der lokalen Armutspolitik) liefern.

Die Auswahl der Fälle wird anhand der theoretisch abgeleiteten intervenierenden lokalen Einflussfaktoren (lokalen Kontextfaktoren) vorgenommen. Als Fälle sind vier Kommunen

¹¹⁰ Bei der Fallauswahl müssen Gütekriterien beachtet werden. John Gerring identifiziert zehn Kriterien: plentitude, boundedness, comparability, independence, representativeness, variation, analytic utility, replicability, mechanism and causal comparison (Gerring 2001: 164ff). Dabei muss der/die ForscherIn Abwägungen zwischen der Erfüllbarkeit der einzelnen Kriterien leisten, da nicht alle Kriterien gleichzeitig umsetzbar sind: „research design is governed by tradeoffs among different criteria, rather than fixed rules of procedure“ (Gerring 2001: 163).

ausgewählt, in denen das ESF-Programm umgesetzt wird (insgesamt gibt es 194 Standorte des Programms im Bundesgebiet) (BMFSFJ 2013b). Nach der Prüfung aller am Programm beteiligten Kommunen in Deutschland, welche die Grundgesamtheit¹¹¹ der Fälle darstellen, sowie nach der Analyse der für die Auswahl dieser Arbeit relevanten Kommunen sind solche ausgewählt worden, bei denen Unterschiede in den intervenierenden Faktoren *a) lokale Normen und Traditionen in Bezug auf die Region Ost- oder Westdeutschland* sowie *b) im Hinblick auf die Trägerschaft, bezüglich der Mobilisierungskraft der lokalen Träger*, vorliegen. Demnach erfolgt die Auswahl der Kommunen im Hinblick auf die Region (Ost/West) und die Trägerschaft (großer Träger, hohe Mobilisierungskraft versus kleiner Träger, geringe Mobilisierungskraft), die jeweils Einfluss auf den ESF-induzierten Wandel in der lokalen Bildungs-Armutspolitik haben (siehe Kapitel 5.1.2.1 zur Trägerschaft in der Jugendhilfe). Darüber hinaus wird beachtet, dass in den ausgewählten Kommunen möglichst gleiche strukturelle Voraussetzungen vorhanden sind. Dadurch kann die externe Varianz minimiert werden. Zu diesen Voraussetzungen zählen, dass die Kommune eine Großstadt¹¹² sein muss und das ESF-Programm nicht in einem Landkreis durchgeführt wird (um Stadt-Land-Varianz auszuschließen). Zudem muss in den Kommunen eine SchulabbrecherInnenquote von mindestens fünf Prozent (Stand 2012) vorhanden sein, um eine gewisse „Relevanz“ des Problems in der Stadt zu haben. Demnach kommen nach dem „Niveauranking“ (Städteranking INSM), sortiert nach "Schulabgänger ohne Abschluss", jeweils die Großstädte in Frage, die das ESF-Programm umsetzen und eine SchulabbrecherInnenquote von mindesten fünf Prozent aufweisen (INSM 2012b).

Da in dieser Studie, aufgrund ihrer divergierenden historischen Entwicklungen und Tradition im Bildungs- und Jugendhilfebereich, Unterschiede zwischen ostdeutschen und westdeutschen Kommunen erwartet werden, werden die Kommunen aus je einem westdeutschen Bundesland (Baden-Württemberg) und einem ostdeutschen Bundesland (Sachsen) gewählt. Zudem kann durch die Betrachtung von insgesamt „nur“ zwei Bundesländern der Einfluss der Länderpolitik als Einflussfaktor gering gehalten werden. Die Kommunen sind verfassungsrechtlich den Ländern zugeordnet und die „Gemeindeordnungen der Bundesländer schaffen für die Städte einen gemeinsamen

¹¹¹ Als Grundgesamtheit „versteht man die Gesamtheit jener Einheiten, auf die sich eine Untersuchung beziehen soll“ (Jahn 2011: 86).

¹¹² Großstadt: mind. 100 000 EinwohnerInnen.

institutionellen Rahmen“ (Münch 2006: 25). Kommunen aus den beiden Bundesländern Sachsen und Baden-Württemberg bieten einen interessanten Vergleich an, da diese Bundesländer zwei unterschiedliche Traditionen im Bildungs- und Jugendhilfebereich aufweisen. Trotz dieser bewusst gewählten Varianz zwischen den beiden Bundesländern weisen sie auch für der hier gefolgten Logik des most-similar-Vergleichs wichtige Gemeinsamkeiten auf. Die beiden Bundesländer waren Partnerstaaten nach der Wiedervereinigung. Baden-Württemberg fungierte als Partner für Sachsen beim Aufbau des Schulsystems (Anweiler 1996: 34, Hertog 2004: 236). Es wurden mehrere Bildungsspezialisten aus Baden-Württemberg zur Unterstützung des Aufbaus in Sachsen sowie als Hilfe zur Orientierung an alte Bundesländer eingesetzt. Somit funktionierte Baden-Württemberg als „Musterland für das am 3. Juli 1991 eingeführte sächsische Schulgesetz“ (Hertog 2004: 236). Bis heute koordiniert sich Sachsen stark mit Baden-Württemberg (Kretz 2011).

Aus der kontrollierten Fallauswahl ergeben sich je Bundesland¹¹³ jeweils zwei Kommunen (Mannheim und Karlsruhe in Baden-Württemberg und Leipzig und Dresden in Sachsen), die die strukturellen Kriterien erfüllen und in denen Unterschiede in den intervenierenden Faktoren auftauchen. Die erwarteten divergierenden Europäisierungseffekte bzw. der unterschiedliche ESF-induzierte Wandel werden erstens durch die unterschiedliche Trägerschaft (Karlsruhe und Dresden: große Träger¹¹⁴; Mannheim und Leipzig: kleine Träger) begründet und zweitens durch die historischen Unterschiede in den Traditionen der (Des-)Integration von Jugendhilfe und Schule zwischen Ost- und Westdeutschland (siehe Einleitung, Kapitel 5.1.1). So ergeben sich anhand der Dimensionen (Träger und Region) folgende Auswahl am Programm beteiligter Städte, in denen divergierende Europäisierungseffekte zu erwarten sind (siehe Abbildung 6.).

¹¹³ In den beiden Bundesländern konnten die Fallauswahlkriterien angelegt werden. In anderen Bundesländern waren nicht alle Voraussetzungen (z.B. Großstädte, die das Programm mit nach den hier bestimmten Trägerkriterien umsetzen) gegeben, um kontrollierte Varianz zu erzeugen.

¹¹⁴ Zu den großen Trägern werden die freien Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt, der Paritätische, das Deutsche Rote Kreuz sowie der Deutsche Caritasverband, die Diakonie und die jüdische Zentralwohlfahrtsstelle gerechnet (siehe Kapitel 5.1.2.1).

Abbildung 6: Einteilung der untersuchten Kommunen nach Region und Trägerschaft mit Darstellung des erwarteten Wandels

		Region	
		West	Ost
Träger	Groß	Karlsruhe Accomodation	Dresden Transformation
	Klein	Mannheim Absorption	Leipzig Accomodation

Transformation = starker Wandel
 Accomodation = mittlerer/punktuelle Wandel
 Absorption = geringer Wandel

Quelle: eigene Darstellung

An der Abbildung lässt sich der erwartete Europäisierungseffekt bzw. Wandel bei den jeweiligen Konstellationen (Region/Träger) ablesen. Aufgrund der Tradition einer gewachsenen integrierten Struktur im Bildungs- und Erziehungsbereich aus der DDR-Tradition wird eine leichtere Übernahme des Programms für ostdeutsche Kommunen erwartet. Bei großen Trägern des ESF-Programms wird aufgrund ihrer größeren Dominanz und Anerkennung und der damit verbundenen hohen Mobilisierungskraft in den Kommunen eine bessere Übernahme/Durchsetzung des ESF-Programms erwartet als bei kleinen Trägern (siehe dazu Kapitel 5).

Als Untersuchungszeitraum wurde die ESF-Förderperiode 2007-2013 gewählt (bzw. twl. 2006 als Beginn der Modellphase des untersuchten ESF-Programms). In diesem Zeitraum wurde das ESF-Programm in den Kommunen umgesetzt. Mit Beginn der Förderperiode 2014 wurde eine Veränderung des Programms vorgenommen, die nicht mehr Teil dieser Untersuchung ist.

4.3 Datenerhebung

Die Untersuchung des ESF-Einflusses erforderte einen explorativen Zugang, da auf keine bereits vorhandenen Studien zu diesem Thema zurückgegriffen werden konnte. Die Untersuchung bestand aus einer Kombination aus Dokumentenanalyse, leitfadengestützten ExpertInneninterviews sowie schriftlichen Fragebögen. Zunächst wurde eine Analyse von Dokumenten wie Kommissionsmitteilungen und –veröffentlichungen, ESF-Dokumenten, Programmdokumenten und -berichten, Evaluationsergebnissen und internen, unveröffentlichten Projektberichten durchgeführt. Zudem wurden sozialstatistische Daten zu Bildungsarmut, SchulabbrecherInnenzahlen u.a. verwendet. Diese Daten und Dokumente wurden durch qualitative Interviews mit ausgewählten ExpertInnen ergänzt, die aufgrund des explorativen Untersuchungsfelds erforderlich waren (siehe zu "Experteninterviews" Bogner/Littig/Menz 2009). ExpertInneninterviews werden in der qualitativen Forschung verwendet, um sich das Wissen zugänglich zu machen, das Mitglieder über ihre beruflichen Kontexte haben (Gläser/Laudel 2010: 11). Bei der Auswahl von ExpertInnen wurde der Bestimmung nach Michael Meuser und Ulrike Nagel (Meuser/Nagel 2009)¹¹⁵ gefolgt. Demnach ist ein/e ExpertIn als RepräsentantIn eines institutionellen Kontexts von Interesse. Es handelt sich bei den erhobenen Daten somit um das „erhobene Wissen spezifischer, für das Fach- und Themengebiet als relevant erachteter Akteure“ (Bogner/Menz 2009: 8). Diese Akteure verfügen über ein Sonderwissen, welches für die Untersuchung relevant ist (Schmid 1995: 310).¹¹⁶ Der Status als ExpertIn hängt damit vom Forschungsgegenstand und Erkenntnisinteresse der Forschenden ab (Meuser/Nagel 2005: 73f).¹¹⁷ Für diese Studie ist es

¹¹⁵ Der Aufsatz von Meuser und Nagel von 1991 gilt als „Klassiker“ zum „Experteninterview“ (Meuser/Nagel 1991). Seither haben Meuser und Nagel ihren ExpertInnenbegriff jedoch erweitert und ziehen neben Funktionseleiten einer Organisation oder Institution auch andere Akteure in der Gesellschaft (z.B. Repräsentanten einer NGO) in ihr ExpertInnenverständnis mit ein (siehe dazu Meuser/Nagel 2009).

¹¹⁶ Dagegen spielt bei biographischen, narrativen Interviews die gesamte Identität des/der Befragten eine Rolle. Trotzdem ist es auch bei ExpertInneninterviews häufig schwierig, zwischen dem/der Befragten als ExpertIn und als Privatperson bei der Befragung zu unterscheiden (Abels/Behrens 2009: 162, Meuser/Nagel 2009: 46). So haben in „der außerberuflichen Sphäre gemachte Erfahrungen (...) Einfluss auf die Wahrnehmung“ (Meuser/Nagel 2009: 47). Der/Die Forschende muss dies bei der Befragung und Auswertung der Interviews beachten.

¹¹⁷ Bei der Befragung muss die „Wahrnehmung der Beteiligten“ beachtet werden (Meuser/Nagel 2009: 54). So können in der Interviewsituation unterschiedliche situative und sozialstrukturelle Faktoren eine Rolle spielen, wie Geschlecht, Status, Alter, Zugehörigkeit zu einer Organisation, u.a. (Abels/Behrens 2009: 163). Gabriele Abels und Maria Behrens verweisen in diesem Zusammenhang auch auf unterschiedliche Interaktionseffekte aus einer Geschlechterperspektive, die in Interviewsituationen auftreten können; den Paternalismuseffekt, den Katharsiseffekt, den Eisbergeffekt, den Rückkoppelungseffekt sowie den Profilierungseffekt (siehe dazu Abels/Behrens 2009: 167ff). Dabei muss hervorgehoben werden, dass sich diese Effekte nicht immer negativ

erforderlich zu wissen, welche Institutionen und darin involvierten Akteure bei der Formulierung, Umsetzung und Überprüfung des ESF-Programms beteiligt sind.

Konkret wurden in dieser Untersuchung MitarbeiterInnen aus den am Programm beteiligten Wohlfahrtsverbänden bzw. anderen nicht-staatlichen Organisationen als ExpertInnen befragt. Zudem wurden VertreterInnen aus den involvierten Jugend- und Schulämtern interviewt. Neben der lokalen Ebene wurden zudem Interviews mit den zuständigen Einheiten für den ESF auf Bundesebene (ESF-Regiestelle) sowie mit einem Mitarbeiter der Europäischen Kommission, Direktion Bildung, durchgeführt (siehe Anhang II: Einzelnachweis der interviewten ExpertInnen).¹¹⁸ Dadurch waren die relevanten ExpertInnen der involvierten Institutionen (Träger des Programms und städtische Partner) auf lokaler Ebene sowie der anderen politischen Ebenen (Bund und EU-Ebene) abgedeckt.

Bei der Befragung im Rahmen dieser Studie handelte es sich um leitfadengestützte Interviews, in denen die Interviewfragen aus den theoretisch abgeleiteten operationalisierten Kategorien und Indikatoren entwickelt wurden (siehe Anhang I: Operationalisierung).¹¹⁹ Der Leitfaden hatte dabei eine „Steuerungsfunktion“ für die Interviews, wodurch einerseits gezielte Informationen zu den relevanten Sachverhalten abgefragt werden konnten (Flick 2007a: 216), jedoch andererseits, stärker als bei einem standardisierten Interview, den jeweiligen Sichtweisen der Befragten Aufmerksamkeit geschenkt werden konnte (Flick 2007a: 194). Allen ExpertInnen wurden die gleichen theoretisch abgeleiteten Sachaspekte abgefragt, jedoch auch Spielraum für interviewspezifische Besonderheiten offen gelassen. Zudem wurde der Leitfaden vor dem jeweiligen Interview an die unterschiedlichen GesprächspartnerInnen angepasst (Gläser/Laudel 2010: 150ff). Es wurden u.a. Fragen zu folgenden Themen gestellt (siehe Anhang III: Beispiel eines Interviewleitfadens):

- Gründe für die Bewerbung
- Finanzierungen
- ESF-Einfluss

für die Forscherin darstellen müssen, sondern diese teilweise auch als produktiv für die Datengewinnung genutzt werden können.

¹¹⁸ Insgesamt wurden 17 ExpertInnen befragt.

¹¹⁹ Siehe Gläser und Laudel zur Konstruktion eines Interviewleitfadens (Gläser/Laudel 2010: 142ff).

- Kompetenzen
- Entstehende Kooperationen
- Inhalte
- Öffentlichkeit, politische Unterstützung, Bedeutung anderer politischer Ebenen
- Nachhaltigkeit der Veränderungen
- Trägerstruktur
- Traditionen im Bildungs- und Jugendhilfebereich

Auf die Interviewanfragen gab es unterschiedliche Resonanzen. Während die MitarbeiterInnen aus den Wohlfahrtsverbänden bzw. den anderen beteiligten nicht-staatlichen Organisationen in der Regel bereit waren, ein Interview zu führen¹²⁰, galt dies nicht immer für die kommunalen VertreterInnen. Insbesondere erwies es sich als schwierig, Interviewabsprachen mit VertreterInnen der Schulämter zu erhalten, da dies mehrheitlich auf Ablehnung stieß. Jedoch erwiesen sich diese Ablehnungen im Laufe der Untersuchung als nicht ausschlaggebend, da die Schulämtern „nur“ als Sachmittel zur Verfügung stellende Behörden in Erscheinung traten. Dadurch war ihr „Beitrag“ für die Umsetzung des „ESF-Programms“ eher passiv und ihre Rolle konnte auch durch Nachfrage bei anderen InterviewpartnerInnen in den Kommunen ausgefüllt und rekonstruiert werden.¹²¹

Teilweise wurde auf Bitte seitens der ExpertInnen auch mehrere Personen in einem Gruppeninterview befragt, da sie entweder als MitarbeiterInnen zusammen in einem Projekt arbeiteten oder dies aus zeitlichen Gründen erwünscht wurde.¹²² Zudem wurde aus zeitlichen Gründen eines Interviewpartners ein Telefoninterview durchgeführt.¹²³ Auch bezüglich der Bereitschaft von digitalisierten Mitschnitten gab es Unterschiede. So waren

¹²⁰ Es gab Ausnahmen. In einem Fall war nach wiederholter Anfrage niemand zu erreichen, in einem anderen Fall wurde die Gesprächsanfrage aufgrund personeller Probleme verneint. Diese Ablehnungen waren für die Untersuchung jedoch nicht ausschlaggebend, da es in den betroffenen Kommunen andere Träger des Programms gab, die für ein Interview zur Verfügung standen.

¹²¹ Siehe Josef Schmid zur Gesprächsdurchführung im Rahmen eines ExpertInneninterviews (Schmid 1995: 316ff).

¹²² Insgesamt liefen die Interviews gut und die Interaktionseffekte (Abels/Behrens 2009) wurden auch häufig dadurch abgeschwächt, da z.T. mehrere InterviewpartnerInnen mit jeweils unterschiedlichen Funktionen an einem Interview teilgenommen haben. Jedoch zeigte sich bei einem Interviewpartner deutlich der Katharsiseffekt. Hier hat der Interviewte sehr offen gesprochen, um seine Unzufriedenheit mit dem Programm deutlich zu machen.

¹²³ Bei Telefoninterviews ist der Nachteil, dass man häufig „eine deutlich geringer(e) Kontrolle über das Gespräch und eine geringere Ausbeute an Informationen“ hat (Gläser/Laudel 2010: 153).

GesprächspartnerInnen teilweise nicht dazu bereit, das Interview aufzeichnen zu lassen, hier wurde das Interview schriftlich mitprotokolliert. Der Rest der Interviews wurde wörtlich transkribiert. Insgesamt dauerten die Gespräche zwischen 30 und 90 Minuten. Insbesondere für den hier erforderlichen explorativen Zugang waren die Interviews mit den ExpertInnen wichtig, da sie Fragen zu speziellen Hintergrundwissen ermöglichten.¹²⁴

Zudem wurden die Schulen befragt, bei denen das ESF-Programm umgesetzt wird. Die Schulen sind Kooperationspartner im Programm, für die die Verminderung der SchulabbrecherInnenzahl im Vordergrund steht. Der Schwerpunkt für diese Arbeit lag nicht auf der konkreten SchulabbrecherInnenquote, vielmehr ging es um die Überprüfung, ob sich die Schulen durch das ESF-Programm für Kooperationen mit Akteuren aus dem Jugendhilfebereich (bewusst) geöffnet haben und es somit zur Verminderung der versäulten Strukturen zwischen dem Bildungs- und Jugendhilfebereich kommt. Aufgrund der hohen Anzahl beteiligter LehrerInnen an den Schulen konnten jedoch keine individuellen Interviews durchgeführt werden. Die konkreten Schulen in den vier untersuchten Kommunen konnten durch Nachfrage bei den Trägern des ESF-Programms sowie durch Recherche auf der Website des Programms ermittelt werden (BMFSFJ 2013b, BMFSFJ 2014b). Den Schulen (Hauptschulen, Werk- und Realschulen, Förderschulen und Mittelschulen) wurden schriftliche Fragebögen zugeschickt, in denen geschlossene sowie offene Fragen gestellt wurden.¹²⁵ Diese Fragen wurden, ebenso wie die Fragen in den Leitfäden, aus den theoretisch operationalisierten Kategorien und Indikatoren entwickelt.¹²⁶

Aufgrund dieser standardisierten Fragebögen sowie der Nutzung bereits bestehender statistischer Daten weist diese Arbeit ein Verfahren der internen Validierung durch Methodentriangulation auf (vgl. Flick 2007b: 309ff). Triangulation beschreibt, dass ein

¹²⁴ Zudem wurde im Voraus ein hypothesengenerierendes ExpertInneninterview geführt. Es wurde eine erste Version eines Leitfadens entwickelt, die in dem Interview mit einer Leiterin einer Koordinierungsstelle getestet wurde, die das ESF-Projekt „Schulverweigerung – Die Zweite Chance“ umsetzt. Dieses Interview hat geholfen, Schwachstellen im Leitfaden aufzudecken. Zudem ergaben sich durch das Interview bereits erste hilfreiche Informationen für den empirischen Teil der Arbeit.

¹²⁵ Zur Konstruktion eines Fragebogens (u.a. Kirchhoff u.a. 2010, Porst 2009) .

¹²⁶ Insgesamt wurden 40 Schulen angeschrieben. Die Rücklaufquote betrug nur ein Drittel. Es zeigte sich durch Telefonnachfragen, dass vor allem die Schulen, die die 2. Chance nur als ein Projekt unter vielen sahen und somit als „Extra-Arbeit“, keine Fragebögen zurückschickten. Dagegen bewerteten die Schulen, die die Fragebögen zurückschickten, die 2. Chance als Bereicherung und große Hilfe gegen Schulverweigerung an ihren Schulen.

Untersuchungsgegenstand von mindestens zwei Punkten betrachtet wird (Flick 2007b: 309). Die Fragebögen sowie die detaillierte Dokumentenanalyse trugen in dieser Untersuchung dazu bei, dass die Interviews mit den ExpertInnen abgeglichen und auf ihre Aussagekraft überprüft werden konnten. Dadurch basiert das Zustandekommen der Daten auf unterschiedlichen Quellen und Methoden (qualitative und statistische Methoden) und trägt somit zur Validität der Aussagen bei (vgl. auch Schmid 1995: 305f).

4.4 Qualitative Inhaltsanalyse

Die Auswertung der Interviews erfolgte über eine qualitative Inhaltsanalyse. Die Inhaltsanalyse hat zum Ziel, eine „systematische Bearbeitung von Kommunikationsmaterial“ zu ermöglichen (Mayring 2007: 468).¹²⁷ Sie dient damit einer systematischen Auswertung von Datenmaterial. Udo Kuckartz¹²⁸ unterscheidet unterschiedliche „Basismethoden“ der qualitativen Inhaltsanalyse.¹²⁹ In dieser Arbeit wurde mit der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse gearbeitet, da sie eine deduktiv geleitete, computergestützte Auswertung ermöglicht. Dafür wurde zunächst das Material in „Hauptkategorien“ codiert und diese weiter in Subkategorien ausdifferenziert (siehe dazu Kuckartz 2012: 77ff). Die Kategorien/Codes ergaben sich aus der Operationalisierung (siehe Anhang I).

Im Prozess unterlief das zu bearbeitende Material die Bearbeitungsstufen Transkription, Codierprozess und Auswertung. Als erste Stufe wurden die Interviews transkribiert. Dabei wurden Transkriptionsregeln angewendet, die insbesondere für eine computerunterstützte Auswertung von ExpertInneninterviews praktikabel sind (Kuckartz 2010: 44, Kuckartz 2012: 136).¹³⁰ Als zweite Stufe wurde zur Systematisierung und Strukturierung des Materials ein Kategorien-/Code-System erstellt.¹³¹ Zur Erstellung des Code-Systems wurden auf die operationalisierten Kategorien und Indikatoren zurückgegriffen (siehe Anhang I). Diese Kategorien und Indikatoren bildeten die Grundlage für die deduktive Codierung der Interviews und für das Kategoriensystem. Mithilfe eines Computerprogramms wurden die Interviews codiert.¹³² Kuckartz hebt hervor, dass es für die „Inhaltsanalyse charakteristisch ist, dass das komplette Material codiert wird, d.h. auf der Basis eines Kategoriensystems systematisch bearbeitet wird“ (Kuckartz 2012: 60). Dabei ist es wichtig, dass die

¹²⁷ Insbesondere trug Philipp Mayring in Deutschland zur Entwicklung der qualitativen Inhaltsanalyse bei, wobei er sich von der *quantitativen* Inhaltsanalyse abgrenzte, die ab den 1920er Jahren in den Kommunikationswissenschaften in den USA entstand (Mayring 2010).

¹²⁸ Hier wurde vor allem der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse in Anlehnung an Kuckartz gefolgt. Kuckartz referierte 2013 zu diesem Thema als Experte im Rahmen eines Workshops, organisiert vom Promotionskolleg „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ an der Universität Tübingen.

¹²⁹ Die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse, die evaluative qualitative Inhaltsanalyse und die typenbildende qualitative Inhaltsanalyse (siehe Kuckartz 2012: 77ff).

¹³⁰ Beispielsweise werden nach diesem Transkriptionssystem Lautäußerungen („Ähs“. „Mhms“) nicht mittranskribiert (zur Übersicht der Transkriptionsregeln für die computergestützte Auswertung, siehe Kuckartz 2010: 44, Abb. 6).

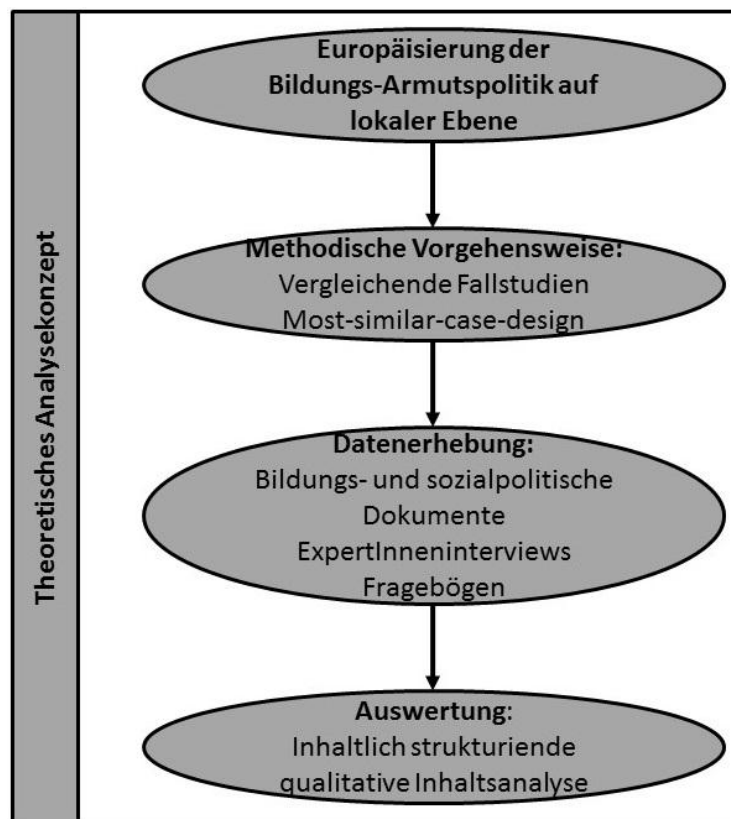
¹³¹ Code als englische Bezeichnung für Kategorie

¹³² Verwendet wurde das Computerprogramm MaxQDA.

Codiereinheit im Text so gewählt wird, „dass ein codiertes Segment auch außerhalb des Kontextes noch verständlich ist“ (Kuckartz 2012: 82).¹³³ Neben der deduktiven Codierung ergaben sich im Laufe des Codierprozesses auch induktive Kategorien, die auf das gesamte Datenmaterial angewendet wurden. Dadurch konnte „das theoretisch abgeleitete Kategoriensystem am Material überprüft und abgeglichen“ und teilweise ergänzt werden (Gläser/Laudel 2010: 198). Als dritte und letzte Stufe wurden die Ergebnisse anhand der Kategorien ausgewertet. Zudem konnten Zusammenhänge zwischen den Kategorien hergestellt werden (siehe dazu Kuckartz 2012: 93ff). Kuckartz hebt hervor, dass diese sogenannte „kategorienbasierte Auswertung“ durch „Vergleichen und Kontrastieren von interessierenden Subgruppen (...) an Differenziertheit, Komplexität und Erklärungskraft“ gewinnt (Kuckartz 2012: 77).

Zur Übersicht des methodischen Forschungsdesigns dieser Arbeit, siehe folgende Abbildung 7.

Abbildung 7: Methodisches Forschungskonzept



Quelle: Eigene Darstellung

¹³³ Zur Übersicht des Ablaufschemas einer inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse: (Kuckartz 2012: 78).

5. Die Bildungs-Armutspolitik für Jugendliche auf lokaler Ebene in Deutschland

In diesem Kapitel werden die theoretisch abgeleiteten intervenierenden Faktoren für diese Studie beschrieben, aufgrund derer unterschiedliche Reaktionen auf den EU-Input erwartet werden. Es wird angenommen, dass, infolge der Traditionen bezüglich der unterschiedlichen historischen Entwicklungen im Erziehungs- und Bildungswesen (Ost-West) einerseits und infolge unterschiedlich

er Akteure (Trägergröße) andererseits, Divergenzen bei der Implementierung des EU-Inputs zwischen deutschen Kommunen entstehen. Im Folgenden wird zunächst auf Unterschiede im Jugendhilfe- bzw. Bildungsbereich zwischen Ost und West eingegangen (Kapitel 5.1.1) und anschließend werden die zentralen Akteure in der Bildungs-Armutspolitik aufgezeigt (Kapitel 5.1.2). Im Anschluss daran wird die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Deutschland auf lokaler Ebene anhand des ESF-Programms „Schulverweigerung - Die 2. Chance“ vorgestellt (Kapitel 5.2). Dieses Programm wird zur Prävention gegen Bildungsarmut von Jugendlichen umgesetzt und dient in dieser Arbeit als Fallbeispiel für die europäische Einflussnahme. Daran anknüpfend wird in Kapitel 6 die empirische Untersuchung der Arbeit präsentiert.

5.1 Rahmenbedingungen der Bildungs-Armutspolitik in Deutschland

5.1.1 Unterschiede in der lokalen Bildungs-Armutspolitik zwischen Ost- und Westdeutschland

In dieser Arbeit werden, aufgrund ihrer divergierenderen historischen Tradition im Jugendhilfe- und Bildungsbereich, unterschiedliche Resonanzen auf die ESF-Programme zwischen Kommunen aus ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern erwartet. Dazu wird zunächst die Entwicklung und Ausgestaltung der Bildungs- und Jugendhilfetradition in Westdeutschland und in Ostdeutschland bzw. der ehemaligen DDR verdeutlicht, die bis heute Auswirkungen auf die relevanten Akteure im Bildungs- und Sozialbereich haben.

5.1.1.1 Institutionelle Trennung in (West-)Deutschland

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist geprägt durch die föderale Aufteilung zwischen der Sozialpolitik, für die der Bund zuständig ist, und der Bildungspolitik, für die die Bundesländer verantwortlich sind. Neben dieser föderalen Teilung zwischen Sozialpolitik und Bildungspolitik¹³⁴ gibt es auf lokaler Ebene zwischen dem Bildungsbereich (Schulamt und Schulen) und dem sozialen Bereich (Jugendhilfe für Betreuung und öffentliche Erziehung), vor allem in Westdeutschland, auch eine historisch gewachsene institutionelle Trennung. Diese getrennte Verteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Schule und Jugendhilfe ist im Vergleich zu anderen Ländern eine deutsche Eigentümlichkeit (Raab/Rademacker 2004: 17).¹³⁵ Die Schule ist weitgehend auf Bildung beschränkt und hat nur einen begrenzten Erziehungsauftrag, weshalb sie auch nur eingeschränkt für „Risikogruppen“ unter SchülerInnen wie SchulverweigerInnen Verantwortung übernimmt. Dagegen ist die Jugendhilfe für „das Soziale“ zuständig und verfügt über keinen eigenen Bildungsauftrag (Raab/Rademacker 2004: 17).

Diese institutionelle Trennung geht zurück auf das „male-breadwinner“-System (vgl. Einleitung). In diesem System trägt die Hausfrau und Mutter die Verantwortung für Erziehung im *privaten Bereich* und der Staat hat die Zuständigkeit für Bildung im *öffentlichen Bereich* (BMFSFJ 2005: 44). Die Separation zwischen Erziehung und Bildung zeigt sich auch bei der institutionalisierten öffentlichen Betreuung und Erziehung, deren Gründung zurück in die 1920er Jahre geht. In der Weimarer Republik führten der soziale Strukturwandel und die damit einhergehenden wachsenden Problemlagen von Kindern und Jugendlichen zur Gründung des Jugendamtes¹³⁶, das im Notfall in die private Erziehung eingreifen durfte:¹³⁷ „Seitdem haben sich Schule und Jugendhilfe stets als selbstständige, unabhängige, kaum aufeinander bezogene Sozialinstanzen mit eigenen Zielen und Aufgaben verstanden“ (Prüß 2004: 103). Diese Trennung zwischen Erziehung und Bildung spiegelt sich bis heute in der

¹³⁴ Im Gegensatz zu Deutschland wird in vielen anderen Ländern, wie vor allem in den angelsächsischen Staaten, die Bildungspolitik als Teil der Sozialpolitik verortet. Insbesondere in Großbritannien herrscht eine integrierte Sichtweise und ein integrierter Umgang von Sozialpolitik und Bildungspolitik vor.

¹³⁵ So nimmt beispielsweise „in Großbritannien der *educational welfare service* als Bestandteil des Schulwesens viele Aufgaben“ wahr und in den USA ist „Schulsozialarbeit selbstverständlich eine Leistung der Schule“ (Raab/Rademacker 2004: 18).

¹³⁶ Mit dem „Reichsjugendwohlfahrtsgesetz“ von 1922 wurde die Jugendhilfe geschaffen.

¹³⁷ Trotz der Gründung des Jugendamtes wurde Erziehung „als ‚oberste Pflicht‘ und ‚natürliches Recht‘ der Eltern“ festgeschrieben (Gottschall 2003: 150).

Aufteilung der institutionellen und politischen Zuständigkeiten wider. Die Jugendhilfe trägt die Verantwortung für öffentliche Erziehungs- und außerschulische Betreuungsfragen. Das Kultusministerium ist in Zusammenarbeit mit dem Schulamt und den Schulen zuständig für Bildung.¹³⁸ Während die Jugendhilfe eine „gesellschaftliche Integrationsfunktion“ hat, steht bei der Schule die „Qualifikationsfunktion“ im Vordergrund (Hehl 2011: 95, Merchel 2005: 179). Schule soll vor allem Bildung vermitteln, insbesondere im Hinblick auf Leistung und Kenntnisse als Grundlage für die spätere Berufsausbildung. Dagegen soll die Jugendhilfe vor allem benachteiligte Kinder und Jugendliche unterstützen. Neben diesen unterschiedlichen Funktionen erschwert zudem die Aufteilung der politischen Ebenen eine Kooperation. Die Verwaltungsstruktur der Schulen ist auf Länderebene zentralisiert, dagegen ist die Jugendhilfe auf kommunaler Ebene institutionalisiert. Seit Ende der 1990er Jahre haben Kooperationen zwischen Jugendhilfe und Schule dennoch langsam zugenommen, jedoch kann „bis heute nicht von einer fachlich begründeten und strategischen Entwicklung, einem konzeptionell, finanziell und strukturell abgesicherten Stand“ gesprochen werden (Olk/Speck 2004: 86).¹³⁹ Insbesondere wird die mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens der Schulen bemängelt (Nörber 2004: 435). Erich Raab und Hermann Rademacker kritisieren, dass auch Empfehlungen von internationalen Organisationen, wie der OECD, bezüglich einer verbesserten Koordination der beiden Bereiche „angesichts der gekennzeichneten Separierung öffentlicher Leistungen für Bildung und Erziehung in unterschiedlichen, traditionell fast überschneidungsfrei gegeneinander abgegrenzten Institutionen in Deutschland auf besondere Schwierigkeiten“ stoßen (Raab/Rademacker 2004: 18). Eine Verständigung auf eine gemeinsame Zielsetzung beider Bereiche ist schwierig und eine gemeinsame Steuerung eine Herausforderung. Dies gilt auch für die Bekämpfung von Jugendbildungsarmut durch Schule und Jugendhilfe.

¹³⁸ Siehe Franz Prüß zu den Funktionen von Schule und Jugendhilfe (Prüß 2004: 107).

¹³⁹ Siehe zur Entwicklung von Kooperation von Jugendhilfe und Schule: (u.a. Homfeldt 2004, Raab/Rademacker 2004).

5.1.1.2 *Entwicklungen in Ostdeutschland*

Während in Westdeutschland die Trennung zwischen Bildung und Erziehung historisch gewachsen und gefestigt ist, gab es in der DDR eine andere institutionelle Entwicklung und Organisation der beiden Bereiche. Die strikte Separation zwischen Bildung und Erziehung wurde in der DDR abgeschafft und die Jugendhilfe wurde in das Ressort „Volksbildung“ integriert (Gottschall 2003: 151). Dadurch existierten meistens keine räumlichen oder personellen Unterschiede zwischen Angeboten der beiden Bereiche. Es ging um die Formierung einer „sozialistischen Persönlichkeit“, welche durch den schulischen Unterricht und die Freizeitgestaltung erreicht werden sollte (Flösser/Otto/Tillmann 1996: 8).¹⁴⁰ Erziehung war damit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und hatte eine starke pädagogische Ausrichtung (Gottschall 2003: 151). Obgleich die Wiedervereinigung 1990 zu einer Adaption der westdeutschen Strukturen führte, brachten die neuen Bundesländer „eine andere Tradition in das wiedervereinigte Deutschland“ ein (BMFSFJ 2005: 44).¹⁴¹ So stand die Jugendhilfe in ostdeutschen Kommunen in einem Spannungsverhältnis: „institutionell hauptsächlich geprägt (und konstituiert) durch die aus Westdeutschland stammenden ‚transformierten‘ Strukturen, muss sie doch an die spezifische Situation politischer und ökonomischer Art in Ostdeutschland anknüpfen...“ (Oehme/Liebscher-Schebiella 2002: 292). Teilweise entwickelten sich im Osten andere Ansätze der Jugendhilfe als im Westen. Beispielsweise wurde nach der Wiedervereinigung in ostdeutschen Kommunen versucht, „wie zu DDR-Zeiten Formen der Ganztagsbetreuung in der Schule aufzubauen bzw. im Sinne des Hortes zu bewahren oder weiterzuentwickeln“ (Homfeldt 2004: 61). Seit den späten 1990er Jahren wurden zudem in ostdeutschen Bundesländern viel mehr „Landesprogramme zur Schulsozialarbeit bzw. Schuljugendarbeit“ als in westdeutschen Ländern entwickelt (Olk/Speck 2004: 69, 78). Es muss daher davon ausgegangen werden, dass tendenziell „zwei unterschiedliche Kulturen der Jugendhilfepraxis“ existieren (Flösser/Otto/Tillmann 1996: 24).

¹⁴⁰ In der DDR gab es ein polytechnisch ausgerichtetes Einheitsschulsystem. Die schulischen Angelegenheiten wurden zentral vom „Ministerium für Volksbildung“ geleitet (Flösser/Otto/Tillmann 1996: 10).

¹⁴¹ Siehe Flösser/Otto/Tillmann zum Transformationsprozess in Schule und Jugendhilfe in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung (Flösser/Otto/Tillmann 1996: 15ff).

5.1.2 Lokale Akteure: Zuständigkeiten und Aufgaben

Neben den aufgeführten unterschiedlichen Traditionen zwischen Ost- und Westdeutschland werden in dieser Arbeit auch divergente Resonanzen auf den EU-Input aufgrund existierender unterschiedlicher Akteure in den Kommunen erwartet. Aber wer sind diese Akteure, wie sind sie organisiert und was sind ihre Funktionen?

5.1.2.1 Sozialpolitische Akteure: Träger der Jugendhilfe

Für die hier relevante öffentliche Betreuung und Erziehung von Jugendlichen hat die lokale Jugendhilfe eine Verantwortung, *ohne* dass sie einen unmittelbaren, der Schulen vergleichbaren, eigenständigen Bildungsauftrag besitzt. Die rechtlichen Regelungen und Rahmenbedingungen der Jugendhilfe sind zu einem großen Teil im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelt (Art. 1, Aches Buch Sozialgesetzbuch, Kinder- und Jugendhilfe, SGB VIII). Das SGB VIII hebt auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips den Vorrang der freien Träger gegenüber dem öffentlichen Jugendamt in der Jugendhilfe hervor.

Es sind unterschiedlichste Träger in der freien Jugendhilfe beteiligt. Es wird häufig zwischen drei Gruppen von freien Trägern unterschieden: „(1) den klassischen kirchlich und verbandlich organisierten Institutionen und Organisationen, (2) den so genannten ‚neuen‘ Trägern und (3) den privat-gewerblich orientierten Anbietern.“ (Behr 2002: 565). Zu der ersten Gruppe zählen Kirchen, Wohlfahrtsverbände sowie Einrichtungen, die diesen nahe stehen. Diese Träger werden häufig als „tradiert“ oder „etabliert“ bezeichnet, da sie „auf eine lange Geschichte zurückblicken und (...) in einigen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe sogar über weite Zeit fast ausschließlich tätig“ waren (Behr 2002: 565). Zu diesen großen Trägern werden die freien Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Paritätische, das Deutsche Rote Kreuz sowie der Deutsche Caritasverband, die Diakonie und die jüdische Zentralwohlfahrtsstelle gerechnet. Während die Angebote der konfessionellen Verbände in Westdeutschland dominieren, sind die freien, nicht-konfessionellen Träger stärker in Ostdeutschland aktiv. Insgesamt sind circa 80 Prozent der Beschäftigten der freien Wohlfahrtspflege bei diesen Trägern angestellt. Zu der zweiten Gruppe der „neuen“ Träger werden „Initiativ- und Selbsthilfeprojekte“ gezählt, die oft kleine, neuere Organisationen

sind. Sie sind häufig aus Aufbruch- oder Selbsthilfebewegungen entstanden und führten zu einer Pluralisierung der Trägerlandschaft in Deutschland (Beher 2002: 567). Diese Gruppe umfasst circa 16 Prozent der Beschäftigten (Beher 2002: 568). Die privat-gewerblich orientierten Organisationen stellen die kleinste und dritte Trägergruppe dar, die nur einen sehr kleinen Anteil an Plätzen und Personal umfasst.

In dieser Arbeit wird die erste Gruppe als „großer Träger“ verortet, die aufgrund ihrer historisch gewachsenen Dominanz und Anerkennung über eine hohe Mobilisierungskraft in der Öffentlichkeit verfügt. Als „kleine Träger“ werden die neuen Träger sowie die privat-gewerblich orientierten Organisationen gezählt, die auf eine geringere Mobilisierungskraft zurückgreifen können. Es wird erwartet, dass diese Divergenzen in der Mobilisierungskraft der Träger Konsequenzen für die Umsetzung des EU-Inputs in der Kommune haben (vgl. Kapitel 3.3, Subhypothese 1).

Trotz des rechtlichen Vorrangs der freien Träger vor den öffentlichen Trägern liegt die Hauptverantwortung für die Bereitstellung von Hilfsangeboten in der Kommune bei den öffentlichen Jugendämtern (Marquard 2002: 546). Obgleich die Gesetzgebungskompetenzen bei Bund und Ländern (konkurrierende Gesetzgebung) liegen, konzentriert sich die Umsetzung in den Kommunen. Die Kommunen tragen auch den Großteil der Finanzierung für die Jugendhilfe. Zu den Aufgaben und Leistungen der Jugendhilfe zählen unterstützende Angebote und Leistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern bereitzustellen. Neben Angeboten der Jugendarbeit, der Hilfe benachteiligter Kinder und Jugendlicher im Rahmen der Jugendsozialarbeit und des Jugendschutzes zählen auch Aufgaben wie „Hilfen zur Erziehung“ (HzE) dazu (Hehl 2011: 152, Marquard 2002: 548ff). Trotzdem bleibt die Erziehung der Kinder und Jugendlichen das primäre Recht der Eltern und die Jugendhilfe darf nur in die private Erziehung eingreifen, wenn im Einzelfall das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen gefährdet ist. Zudem werden die Zuständigkeiten der Jugendhilfe durch den fehlenden Bildungsauftrag eingeschränkt. Eine integrierte Zusammenarbeit von Jugendhilfe- und Bildungsakteuren wird durch die unterschiedliche Aufteilungen der Zuständigkeiten und Organisationslogiken zwischen Schule und Jugendhilfe erschwert. Auch rechtlich wird im SGB VIII eine Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe nur randständig und punktuell

angeführt und eine strukturelle Zusammenarbeit wie eine gemeinsame Planung von Schulentwicklung und Jugendhilfe existiert kaum (Münder 2004: 561).¹⁴²

5.1.2.2 *Bildungspolitische Akteure*

Die Bundesländer tragen nach Art. 7 Abs. 1 GG die Verantwortung für die Bildungspolitik und damit auch für die Schulpolitik. Abstimmungen zwischen den einzelnen Ländern soll durch die Kultusministerkonferenz (KMK) gewährleistet werden. Zu den Aufgaben der Länder in der Schulpolitik zählen „insbesondere die Festlegung der Bildungsziele, Aufbau und Gliederung des Schulwesens (...), die Entwicklung und Revision der Lehrpläne, die Festsetzung verbindlicher Standards für Leistungsbewertungen (Noten, Zeugnisse) und die Zulassung von Lernmitteln (Schulbücher u.a.)“ (Hehl 2011: 133). In den einzelnen Landesgesetzen sind die rechtlichen und finanziellen Regelungen festgelegt, die von Bundesland zu Bundesland stark variieren. Auch die Kultusministerien und Schulämter unterscheiden sich in ihren Bezeichnungen, Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Bundesländern. Die Schulverwaltung ist meistens zwei- oder dreistufig geregelt mit dem Kultusministerium auf höchster Stufe (vgl. dazu Abbildung 8). Auf den unteren Ebenen befinden sich die Schulämter, die für die räumliche und sachliche Ausstattung der Schulen zuständig sind. Häufig nehmen Bezirksregierungen oder Oberschulämter noch eine mittlere Ebene über den kommunalen Schulämtern ein (Anweiler 1996: 36). Die einzelnen Kultusministerien sind für die Unterrichtsziele und die Planung der Unterrichtsinhalte verantwortlich. Die Variationen in den Unterrichtszielen und -inhalten zwischen den Ländern führen u.a. dazu, dass unterschiedliche Bildungsausgaben und Leistungen bei SchülerInnen zwischen Bundesländern bestehen, die von Vergleichsstudien wie PISA, TIMSS oder IGLU aufgezeigt wurden.

Die Kritik an dem Abschneiden Deutschlands bei den Vergleichsstudien führte zu einem Anstieg neuer Bildungsakteure auf unterschiedlichen politischen Ebenen mit dem Ziel, Lösungen für die gestiegenen gesellschaftspolitischen Anforderungen und die mangelnden finanziellen Ressourcen im Bildungsbereich zu finden. Dadurch gewann, trotz der

¹⁴² Siehe Münder 2004 zu den rechtlichen Grundlagen der Kooperation (Münder 2004).

gesetzlichen bildungspolitischen Zentralisierung auf Länderebene im Bildungsbereich, die *lokale* Ebene an Relevanz: „Verantwortlichkeiten werden verstärkt von der landes- auf die kommunale Ebene beziehungsweise auf freie Schulträger delegiert“ (Randhahn 2011: 51). Anschaulich wird diese Entwicklung u.a. durch die steigende Zahl der Bildungsakteure, die in Arbeitskreisen und Fachausschüssen zusammenarbeiten, in denen neben schulpolitischen Akteuren wie dem kommunalen Schulamt auch zivilgesellschaftliche oder politische Akteure arbeiten (Randhahn 2011: 52).

Abbildung 8: Aufteilung der Zuständigkeiten in der Schulpolitik

Akteure und Ebenen	Zuständigkeiten
Höchste Ebene: Kultusministerien	Schulpolitik, Bildungsmonitoring, Schulverwaltung (Unterrichtsziele und die Planung der Unterrichtsinhalte; Personal)
Intermediäre Ebene: Bezirksregierungen oder Oberschulämter	Schulaufsicht, Schulinspektion
Unterste Ebene: Kommunale Schulämter, Schulen	Schulaufsicht (räumliche und sachliche Ausstattung), Schulen als Vermittler der Lerninhalte
Weitere Bildungsakteure: Zivilgesellschaft, Politik und freie Träger	Mitsprache

Quelle: Eigene Darstellung

5.2 Die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds: Das ESF-Programm „Schulverweigerung - Die 2. Chance“

Die Forderung nach einem integrierten Ansatz von bildungspolitischen und sozialpolitischen Akteuren wird von europäischer Seite gefordert und ist zentraler Bestandteil der Förderprogramme, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) für Deutschland aufgelegt werden. Das Agenda-Setting der EU setzt damit Bildung zusammen mit sozialer bzw. sozialpädagogischer Unterstützung für die Bekämpfung der Jugendbildungsarmut in den Fokus. Implementiert werden soll der EU-Ansatz auf lokaler Ebene durch die ESF-Förderprogramme. Im Folgenden wird das ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ dargestellt, das gegen Schulverweigerung Jugendlicher in Kommunen umgesetzt wird und in dieser Studie als Fallbeispiel für die europäische Einflussnahme genutzt wird.

Deutschland unterhält insgesamt 18 Programme im Rahmen des ESF: Ein Bundesprogramm und 17 Länderprogramme (Niedersachsen hat zwei). Das ESF-Bundesprogramm verfügt über 37% der Gesamt-ESF-Mittel (ca. 3,5 Milliarden Euro) in der Förderphase 2007-2013 (BMWi 2007). Besonders seit dieser Förderphase besteht eine verstärkte Ausrichtung bzw. ein Framing der ESF-Programme auf die Lissabon-Strategie bzw. die Strategie Europa 2020 für die Adressaten. So müssen laut EU-Kommission die Programme zu den Zielen für Wachstum und Beschäftigung der Lissabon-Strategie bzw. der Strategie Europa 2020 beitragen: „Die Lissabon-Strategie liefert den übergreifenden Rahmen, und alle operationellen ESF-Programme sind unmittelbar mit dem deutschen Reformprogramm verknüpft.“ (Kommission der Europäischen Union 2010: 2) Deutschlands Strategie für die ESF-Förderung 2007-2013 soll einen deutlich proaktiven und präventiven Ansatz im Sinne der EU-Ziele beinhalten (Kommission der Europäischen Union 2010: 2). Vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wird hervorgehoben, dass bei allen Maßnahmen im Sinne der Lissabon-Strategie (bzw. Strategie Europa 2020) die Beteiligung der wichtigen subnationalen Akteure wie Sozialpartner, Wohlfahrtsverbände und Nichtregierungsorganisationen angestrebt werden soll (BMAS 2009). Im Rahmen der deutschen ESF-Förderung wird im Bundesprogramm für Jugendliche die Initiative „Jugend Stärken“ umgesetzt, welche die Programme „Jugend Stärken: Aktiv in der Region“, „Stärken vor Ort“, „Kompetenzagenturen“ und „Schulverweigerung - Die 2. Chance“ beinhaltet. Diese werden

als Projekte in deutschen Kommunen durchgeführt, um die Teilhabe von Jugendlichen mit schlechteren Startchancen durch verbesserte Bildungs-, Ausbildungs- und Berufseinstiegschancen zu fördern. Die Projekte liefen zunächst von 2006/2007 bis Sommer 2011. Die lokalen Träger der Projekte mussten sich in 2011 neu für die Förderung bewerben. Die neue Förderphase lief von September 2011 bis Dezember 2013.

In dieser Arbeit wurde zur Untersuchung des europäischen Einflusses auf lokaler Ebene das ESF-Programm „Schulverweigerung - Die 2. Chance“ als empirisches Fallbeispiel ausgewählt. Anhand dieses Fallbeispiels wird untersucht, ob es der EU auf lokaler Ebene trotz der institutionellen Trennung der Bereiche Bildung und Jugendhilfe gelingt, ihren integrierten Ansatz von Bildung und sozialer Unterstützung umzusetzen und mithilfe der beteiligten Akteure das Implementationsdefizit aufzubrechen. Die an diesem Programm beteiligten Kommunen in Deutschland bilden dabei die Grundgesamtheit (vgl. Kapitel 4.2) für die vier ausgewählten Fallstudien, die in Kapitel 6 dargestellt werden. „Die 2. Chance“ hat im Sinne der Lissabon-Strategie bzw. der Strategie Europa 2020 zum Ziel, benachteiligte Jugendliche besonders im Bereich (Aus-)Bildung zu fördern, um ihre späteren Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Das Programm zielt darauf ab, die hohe Anzahl von Jugendlichen zu senken, die in Deutschland die Schule ohne Abschluss verlassen. Im Fokus des Programms stehen Schülerinnen und Schüler ab zwölf Jahren, die durch Schulverweigerung ihren Schulabschluss gefährden. Das Programm ist sehr breit angelegt und wird in fast 200 Kommunen als Projekte, den ESF-Vorgaben entsprechend, umgesetzt (BMFSFJ 2013b). Die ESF-Regiestelle des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Berlin soll die Kommunen fachlich-inhaltlich begleiten, die Programmumsetzung vor Ort unterstützen und begutachten sowie die Richtlinien umsetzen. Die Regiestelle steht im regelmäßigen Kontakt mit der Europäischen Kommission. Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFZA) in Köln ist für die finanzielle Fördermittelberatung der Kommunen zuständig.

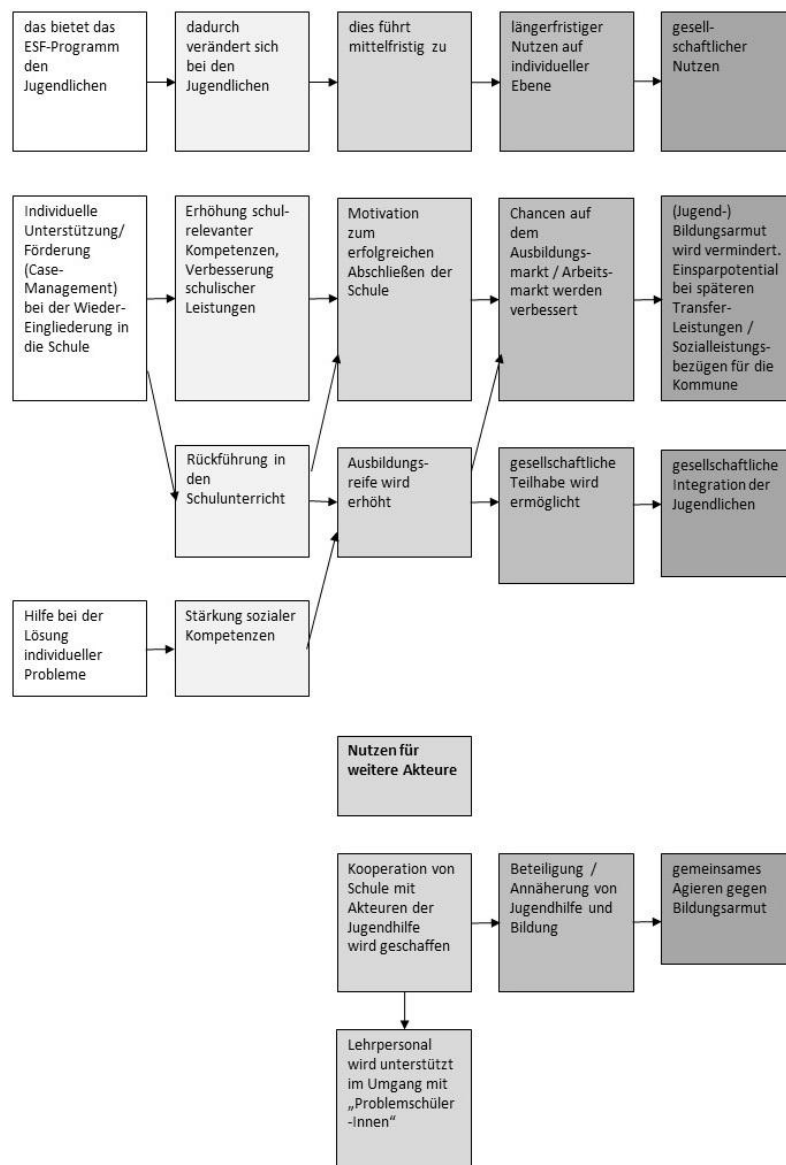
Im gesamten Bundesgebiet wurden für das Programm „Schulverweigerung - Die 2. Chance“ Anlaufstellen in Form von lokalen Koordinierungsstellen geschaffen. Die Koordinierungsstellen wurden in der Mehrzahl von freien Jugendhilfeträgern eingerichtet. Sie stellen einen Anlaufpunkt für die schulverweigernden SchülerInnen, deren Eltern und

andere beteiligte Fachkräfte, wie LehrerInnen dar (BMFSFJ 2008: 12). Die Koordinierungsstellen senden SozialarbeiterInnen oder SozialpädagogInnen in Schulen (Regelschulen und Berufsschulen), um in Kooperation mit diesen, Kontakt zu den schulverweigernden Schülerinnen und Schülern aufzubauen und sie dahingehend zu „aktivieren“, dass sie in den Schulalltag zurückkehren (BMAS 2012). Dabei wird als Methode das sogenannte „Case Management“ angewendet, das eine individuelle Förderung (Information, Beratung, Coaching und Betreuung) beinhalten soll. Die „Case Manager“ sollen den Jugendlichen als AnsprechpartnerInnen vor Ort zur Verfügung stehen, um ihnen bei Schul- und ggf. bei Familienproblemen zu helfen, sie bei der Karriereplanung zu unterstützen und ihre Entwicklung zu begleiten und zu kontrollieren. Mithilfe eines Re-Integrationsplans, der mit der Schule und den Eltern abgestimmt wird, sollen Hilfsangebote und Ziele an die Lebenssituation des Jugendlichen angepasst werden (BMFSFJ 2008: 15). Dabei ist ein Case-Manager für 15 Jugendliche zuständig. Zur Kontrolle der Arbeit werden eine „Fallverlaufs- und Erfolgskontrolle“ sowie die Führung einer elektronischen Fallakte der einzelnen SchülerInnen durch die ESF-Regiestelle gefordert. Zudem müssen regelmäßig Sachberichte und Verwendungsnachweise eingereicht werden (BMFSFJ 2008: 13) (vgl. Abbildung 9 zum Ablauf und zur Wirkung des ESF-Programms Schulverweigerung - Die 2. Chance).

Die MitarbeiterInnen der Koordinierungsstelle müssen regelmäßig mit den Kooperationspartnern Schule, Schulamt und Jugendamt zusammenarbeiten, um „eine konstruktive Verschränkung der vorhandenen institutionellen Ressourcen“ zu gewährleisten (BMFSFJ 2008: 20). Diese Kooperation mit den Partnern soll durch verbindliche Vereinbarungen geregelt werden, um der „versäulten“ Arbeitsweise der Bereiche entgegenzuwirken. So sollen regelmäßig Besprechungen, Planungseinheiten, Evaluierungseinheiten und Fallbesprechungen stattfinden (BMFSFJ 2008: 21). Zudem müssen die Koordinierungsstellen jährlich ihre Kooperations- und Ko-Finanzierungszusagen mit Jugendamt, Schulamt und Schulen erneuern, um die ESF-Förderung weiter zu erhalten (BMFSFJ 2008: 11). Darüber hinaus soll auch mit anderen lokalen Diensten und Partnern zusammen gearbeitet werden, wie zum Beispiel der Arbeitsagentur, der Wirtschaft oder Bildungseinrichtungen (BMFSFJ 2008: 13). Dabei wird Nachhaltigkeit als zentrales Ziel des Programms formuliert und gefordert, „dass die während der Programmlaufzeit auf- bzw.

ausgebauten Netzwerkbeziehungen und strukturellen Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene auch nach Beendigung des Modellprogramms erhalten bleiben.“ (BMFSFJ 2008: 21)¹⁴³

Abbildung 9: Bildung und Armutsprävention. Ablaufkette des ESF-Programms „Schulverweigerung - Die 2. Chance“



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁴³ Im Dezember 2013 wurde vom Familienministerium bekannt gegeben, dass das Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ um sechs Monate bis Ende Juni 2014 verlängert wird. Diese sechsmonatige Verlängerung sollte durch Restmittel aus dem ESF finanziert werden (BMFSFJ 2013a). In 2015 startete für die neue ESF-Förderphase das Nachfolgemodellprogramm der Initiative „Jugend Stärken“ namens „Jugend Stärken im Quartier“. Dies ist eine Kooperation des Familienministeriums und des Bundesbauministeriums. Dieses Programm soll Elemente der bisherigen Programme der Initiative „Jugend Stärken“ bündeln. Junge Menschen sollen aus sozialen Problemgebieten für einen Einstieg in Ausbildung und Arbeit unterstützt werden (BMFSFJ 2015). Träger konnten sich unter kommunaler Federführung für das Modellprogramm neu bewerben (BMFSFJ 2013a). Insgesamt wurden 185 Kommunen deutschlandweit ausgewählt. Hinweis: Die Förderphase 2014-2010 ist nicht mehr Teil des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit.

6. Fallstudien: Die Europäisierung der Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene in Deutschland

Im Folgenden werden die vier deutschen Kommunen Karlsruhe, Mannheim, Leipzig und Dresden als vergleichende Fallstudien aus den zwei Bundesländern Baden-Württemberg und Sachsen dargestellt. Die einzelnen Fallstudien werden anhand der Politikdimensionen Inhalte (Policies), Prozesse (Politics) und Strukturen (Polity) gegliedert, die sich aus der theoretischen Vorarbeit ableiten. Anhand dieser Politikdimensionen wird der Wandel auf lokaler Ebene im Bereich Jugendbildungsarmut durch den EU-Einfluss mittels des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ als „Steuerungs-“/Umsetzungsmethode untersucht, um u.a. die Veränderungen in der (Des-)Integration von Jugendhilfe und Schule bzw. Erziehung und Bildung aufzuzeigen. Zudem werden die lokalen Bedingungen bzw. die Einflussfaktoren, die für den Wandel mitverantwortlich sind, in den einzelnen Fällen ermittelt.

Um die kommunalen Fallstudien in ihrem Landeskontext einzuordnen, werden zunächst die sozio-ökonomischen Merkmale sowie die Etablierung des Schulsystems und der Jugendhilfe im jeweiligen Bundesland kurz präsentiert. Anschließend wird der veränderte Umgang mit Schulverweigerung in den vier kommunalen Fallstudien durch das ESF-Programm dargestellt. Um den Wandel zu beschreiben, werden erstens die Veränderungen in der Politikdimension Inhalte verdeutlicht (siehe Anhang I: Operationalisierung zu den Indikatoren der drei Politikdimensionen). Der Wandel der Inhalte zeigt sich einerseits durch Veränderungen auf der politischen Agenda sowie im öffentlichen Umgang mit dem Thema in der Kommune. Andererseits zeigt er sich in der Entwicklung der Akzeptanz der Projektinhalte seitens der Träger und der Kooperationspartner, wobei das inhaltliche „Framing“ durch den ESF sowie durch die neu entstandenen horizontalen inhaltlichen Vernetzungsmöglichkeiten und durch das gemeinsame Lernen beschrieben werden. Daran anschließend wird zweitens der Wandel der Politikdimension Prozesse dargestellt. Hier lässt er sich anhand der Kooperationen verschiedener lokaler Akteure und anhand der Ko-Finanzierungen der Projekte verdeutlichen. Mithilfe der Ko-Finanzierung soll u.a. die Beteiligung und der Einbezug der Kommune an dem Projekt erreicht werden. Drittens wird der ausgelöste Wandel der

Politikdimension Strukturen durch das ESF-Programm aufgezeigt. Hier wird der Wandel durch die Festigung der inhaltlichen und prozessualen Veränderungen deutlich. Dazu zählen insbesondere die nachhaltige Bekämpfung von Schulverweigerung auf der politischen Agenda sowie die Langfristigkeit und Formalisierung der neu aufgebauten Prozesse (Kooperationen, Finanzierung, Vernetzung). Darüber hinaus lässt sich Wandel in dieser Dimension durch Veränderungen in der normativen Struktur aufzeigen, wie in der Aufhebung der „Versäulung“ zwischen Dezernaten und Arbeitsbereichen in der Kommune. Bei der Untersuchung des Wandels wird auch der Einfluss der Traditionen (Zuständigkeiten, Bildungs- bzw. Jugendhilfesystem) miteinbezogen.

6.1 Baden Württemberg

6.1.1 Sozio-ökonomische Merkmale

Die ersten beiden Kommunen Mannheim und Karlsruhe, die als Fallstudien für diese Arbeit ausgewählt wurden, befinden sich im Bundesland Baden-Württemberg. Das Bundesland gehört zu den wirtschaftsstärksten und wohlhabendsten Regionen in der Europäischen Union und ist in Deutschland im Länderfinanzausgleich ein sogenanntes Geberland. Baden-Württemberg umfasst ca. zehn Prozent der Fläche Deutschlands und ist damit das drittgrößte Bundesland. Es hat 10.786.000 EinwohnerInnen, das entspricht 302 EinwohnerInnen pro km² (Statistisches Bundesamt 2013). Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Baden-Württemberg überstieg mit rund 36.020 Euro je EinwohnerIn den Bundesdurchschnitt um zwölf Prozent (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2014). Die Arbeitslosenquote ist mit 4,2 Prozent im Bundesvergleich die zweitniedrigste nach Bayern, wobei sie in den ländlich geprägten Gegenden niedriger ist als in den Großstädten wie Mannheim (Bundesagentur für Arbeit 2014). Die Armutsquoten waren nach dem Bericht zur regionalen Armutsentwicklung des Paritätischen Wohlfahrtsverbands in Baden-Württemberg im Vergleich zu anderen Bundesländern in 2012 am geringsten. Die Quote betrug 11,1 Prozent (Bundesdurchschnitt 15,2 Prozent) (Der Paritätische Gesamtverband

2013: 5).¹⁴⁴ Großstädte wie Mannheim weisen jedoch höhere Armutsquoten (2012: 14,9 Prozent) auf als der Rest Baden-Württembergs (Der Paritätische Gesamtverband 2014).

6.1.2 Schule und Jugendhilfe

In Baden-Württemberg ist das Kultusministerium an der „Spitze“ zuständig für die Schulen. Das Bundesland ist in vier Regierungsbezirke aufgeteilt, die für die Einstellung von LehrerInnen zuständig sind. Die Regierungsbezirke sind wiederum in lokale staatliche Schulämter unterteilt, die für die einzelnen Schulen in ihrem Bezirk verantwortlich sind. Baden-Württemberg hat bisher am dreigliedrigen Schulsystem festgehalten. Nach vier Jahren Grundschule werden die SchülerInnen auf die drei weiterführenden Schularten Hauptschule, Realschule und Gymnasium aufgeteilt. Seit 2010 gibt es zudem die Werkrealschule, die keine eigene Schulart bildet, sondern der Hauptschule gleichgestellt ist. Darüber hinaus besteht noch ein Angebot an Sonderschulen. Gesamtschulen und Ganztagschulen existieren in Baden Württemberg bisher nur als Schulversuch und sind nicht gesetzlich verankert (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2014). Da in Baden-Württemberg bisher bei diesen Schulformen im bundesdeutschen Vergleich ein erheblicher Nachholbedarf besteht, gibt es seit 2006 das Ziel Ganztagschulen flächendeckend zu schaffen.

SchülerInnen aus Baden-Württemberg belegen bei Leistungsvergleichstests wie PISA oder IGLU im Bundesvergleich regelmäßig neben Bayern und Sachsen die oberen Plätze. Trotz dieser Erfolge hängt in Baden-Württemberg der schulische Erfolg eines Schülers oder einer Schülerin im bundesdeutschen Vergleich am stärksten von seiner/ihrer sozialen Herkunft ab: „Die Chancen von Akademikerkindern das Gymnasium zu besuchen sind gegenüber gleich intelligenten Facharbeiterkindern in Baden-Württemberg 6,6-mal so hoch. Der bundesdeutsche Durchschnitt liegt bei 4,5.“ (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2014). Besonders SchülerInnen mit Migrationshintergrund haben es schwerer als deutsche Kinder und Jugendliche im baden-württembergischen Schulsystem

¹⁴⁴ Zur Berechnung der relativen Armutsquoten wurden Menschen in Haushalten gezählt, deren Einkommen bei weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens in Deutschland liegt.

(Bertelsmann Stiftung 2012). Obwohl diese Probleme existieren, zeigt das Bundesland im Vergleich die geringsten Schulabbrecherquoten in ganz Deutschland auf. Der Anteil der SchulabgängerInnen ohne Abschluss war in Baden-Württemberg im Jahr 2011 mit 4,9 Prozent der niedrigste (Bundesdurchschnitt: 6,0 Prozent) (INSM 2013a).

Trotz dieser guten Quoten besteht, insbesondere in den Großstädten in Baden-Württemberg, der Bedarf an verbesserten Kooperationen zwischen Schulen und Jugendhilfe, um SchülerInnen mit Unterstützungsbedarf zu fördern. Erste Kooperationen zwischen Schulen und der Jugendhilfe entstanden in den 1970er Jahren, als wenige ganztägige Modellschulen eingerichtet wurden. Diese Schulen wurden mit SozialarbeiterInnen ausgestattet, die für die außerunterrichtliche Betreuung zuständig waren. In den 1990er Jahren wurde aufgrund des gestiegenen Bedarfs an Schulsozialarbeit insbesondere an Hauptschulen in „Brennpunktgebieten“ die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe durch spezielle Förderprogramme unterstützt. Jedoch zeigte sich, dass es in den Folgejahren an finanziellen Mitteln für einen flächendeckenden und qualitativen Ausbau der Schulsozialarbeit fehlte (Miehle-Fregin/Pchalek 2004: 615ff).¹⁴⁵ Bei den Jugendhilfeträgern, die an den Schulen tätig sind, handelt es sich um öffentliche sowie freie Träger der Jugend- bzw. Schulsozialarbeit. Für die Finanzierung trägt der Stadt- oder Landkreis die finanzielle Verantwortung. Vom Land wird ein finanzieller Zuschuss zur Sozialarbeit an Schulen zur Verfügung gestellt. Jedoch kommt es in der Praxis „immer wieder zu kommunalpolitischen Auseinandersetzungen, wenn es um die Frage der Finanzierung lebensfeldbezogener Jugendhilfeleistungen (...) geht“ (Miehle-Fregin/Pchalek 2004: 623). So sind auch freie Jugendhilfeträger auf die Finanzierung durch öffentliche Gelder angewiesen (Zu gesetzlichen Grundlagen der Kooperation von Schule und Jugendhilfe siehe Hartnuß/Maykus 2004b: 578ff).

Ogleich im bundesweiten Vergleich Baden-Württemberg im Vermeiden von Bildungsarmut gut abschneidet, gibt es starken Nachholbedarf beim Ausbau der Förderinfrastruktur für besonders betroffene Personengruppen – Alleinerziehende, MigrantInnen und Personen ohne Schulabschluss. Zudem schneidet Baden-Württemberg im Handlungsfeld Integration

¹⁴⁵ Zu einer Übersicht der gesetzlichen Grundlagen der Kooperationen von Schule und Jugendhilfe in Baden-Württemberg siehe: (Hartnuß/Maykus 2004b: 578).

unterdurchschnittlich ab, was sich vor allem in den Großstädten als Problem erweist (INSM 2013b). Diese Handlungsbedarfe zeigen, warum insbesondere in Großstädten in Baden-Württemberg versucht wird die Chancen benachteiligter junger Menschen zu verbessern, indem beispielsweise ESF-Programme gegen diese Probleme eingesetzt werden.

In den folgenden Kapiteln werden die zwei Fallstudien Karlsruhe und Mannheim in Baden-Württemberg präsentiert. Diese Großstädte wurden in Westdeutschland ausgewählt, da Karlsruhe die Fallstudie für einen großen Träger und Mannheim die Fallstudie für kleine Träger darstellt. Es wird erwartet, dass die Trägerschaft (großer Träger, hohe Mobilisierungskraft versus kleine Träger, geringe Mobilisierungskraft) Einfluss auf den ESF-induzierten Wandel in der Bildungs-Armutspolitik in der jeweiligen Kommune hat (zur Fallauswahl siehe Kapitel 4.2).

6.1.3 Fallstudie 1: Karlsruhe

6.1.3.1 Grundinformationen zu Karlsruhe

Karlsruhe liegt in der Oberrheinebene in Baden-Württemberg zwischen Schwarzwald und Rhein. Die Einwohnerzahl beträgt 286.000 (Stand 2012) und Karlsruhe ist damit die drittgrößte Stadt des Landes nach Stuttgart und Mannheim. Obwohl der Seniorenanteil in der Bevölkerung stetig zunimmt, während der Anteil an Kindern und Jugendlichen abnimmt, konnte Karlsruhe durch Zuwanderung junger Personen zum Studium und zur Ausbildung sowie durch Zuwanderungen aus dem Ausland in den vergangenen Jahren eine Zunahme der Bevölkerung verzeichnen (Stadt Karlsruhe 2012).

Karlsruhe verfügt als Wirtschaftsstandort vor allem über eine mittelständische Wirtschaftsstruktur. Außerdem konnte die Stadt technologieorientierte Unternehmen ansiedeln und verfügt über eine technisch orientierte Hochschule, dem Karlsruher Institut für Technologie. Zudem ist Karlsruhe Sitz des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs. Die Arbeitslosenquote in Karlsruhe (Stadt) lag im Januar 2014 mit 5,9 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt von 7,3 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2014). Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist geringer als im übrigen Deutschland (Stadt Karlsruhe 2012). Die Armutsquote in Karlsruhe liegt mit 11,2 Prozent gleich mit dem Landesdurchschnitt in Baden-Württemberg (Stand 2012) (Der Paritätische Gesamtverband 2014). Jedoch liegt die Quote der SchulabgängerInnen ohne Abschluss mit 6,7 Prozent über den Quoten in den anderen Großstädten Baden-Württembergs Stuttgart, Mannheim und Freiburg (Stand 2010) (INSM 2012b). Der dringende Handlungsbedarf ist in Karlsruhe ein wichtiger Grund an dem ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ teilzunehmen (Interview Träger 1).

6.1.3.2 Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Karlsruhe

Für diese Arbeit wurde Karlsruhe als Kommune in Westdeutschland ausgewählt, da hier ein freier *großer Träger* als Koordinierungsstelle für die Umsetzung des ESF-Programms „Schulverweigerung Die 2. Chance“ zuständig ist.

Die ExpertInneninterviews wurden im Frühjahr 2012 mit einer Vertreterin der Koordinierungsstelle geführt. Zudem wurden ExpertInneninterviews mit VertreterInnen des Schulamts und des Jugendamts in Karlsruhe geführt. Die Schulen, denen ein Fragebogen zugesandt wurde, waren Haupt-/Werkrealschulen, Realschulen und Förderschulen. Die ExpertInneninterviews, die Fragebogenbefragungen der Schulen und die verwendeten Dokumente zu Karlsruhe beziehen sich auf die Zeit von 2007 bis Ende 2012, d.h. auf die Zeit vor der Kommunalwahl im März 2013. Der Oberbürgermeister war bis März 2013 Heinz Fenrich (CDU) (Stand 2012 vor der Kommunalwahl 03/2013).

Das ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ startete in Karlsruhe mit einer Modellphase in 2006 und ging 2007 über in die „reguläre“ ESF-Förderphase. Der Wirkungskreis der Koordinierungsstelle erstreckt sich über alle Haupt-/Werkrealschulen, Realschulen, Berufsvorbereitungsschulen und Förderschulen in Karlsruhe. Obgleich dieser Kreis insgesamt ca. 40 Schulen umfasst, wird das Projekt nur an ca. 20 Schulen durchgeführt. Das heißt, es gibt nicht mit allen Schulen Kooperationsvereinbarungen. Zudem gibt es einige Schulen, mit denen eine besonders enge Kooperation besteht. Zunächst hatte die Koordinierungsstelle 45 Case-Management- bzw. Betreuungsplätze. Im Sommer 2011 wurden die Gelder gekürzt, sodass seitdem nur noch 30 Plätze vorhanden sind. Der Bedarf ist weit größer und es wurden Wartelisten für die SchülerInnen eingerichtet.

Das Projekt „2. Chance“ in Karlsruhe richtet sich nach den ESF-Förderkriterien an SchülerInnen, die mindestens zwölf Jahre alt sind, sich maximal am Beginn des Besuchs der letzten Klassenstufe befinden und freiwillig für bis zu einem Jahr am Projekt teilnehmen. Angestrebt wird die nachhaltige Senkung der Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss. Das Projekt soll Stärkung und Aktivierung der SchülerInnen sowie deren Eltern erreichen. Das Ziel ist die erfolgreiche Reintegration der betroffenen SchülerInnen in die Regelschule,

damit sie einen Abschluss erreichen (BMFSFJ 2013b). Das Angebot der Koordinierungsstelle in Karlsruhe beinhaltet Familienarbeit, Gruppenangebote, Schulwegs- und Unterrichtsbegleitungen, erlebnispädagogische Angebote, Sprachförderung, Lerncoaching, Kompetenztrainings an Schulen und Begleitung der installierten Hilfen. Zudem wurden lokale Arbeitskreise und Austauschgruppen eingerichtet. Neben der „2. Chance“ wird von dem Träger auch das ESF-Programm „Kompetenzagenturen“ als Projekt in Karlsruhe umgesetzt. Das Projekt ist Teil derselben ESF-Initiative „Jugend Stärken“ und unterstützt benachteiligte Jugendliche beim Übergang von Schule in den Beruf (BMFSFJ 2014a). Der Träger arbeitet sehr intensiv an beiden Projekten zusammen.

Der Wandel durch das ESF-Programm in Karlsruhe wird im Folgenden in den Politikdimensionen *Inhalte*, *Prozesse* und *Strukturen* dargestellt, die aus der theoretischen Vorarbeit abgeleitet wurden.

6.1.3.3 *Bildungs-Armutspolitik in Karlsruhe: Inhalte*

- Agenda-Setting auf der politischen Tagesordnung und in der Öffentlichkeit

Die Auswertung der ExpertInneninterviews und Fragebögen hat gezeigt, dass man sich vor der Einführung des ESF-Programms nicht mit den Problemen der Bildungsarmut und Schulverweigerung in der Kommune auseinandergesetzt hatte. Die Themen Schulverweigerung und Bildungsarmut standen in der Kommune weder auf der politischen Agenda noch wurden sie in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Umsetzung des Projekts führte jedoch zu einer Sensibilisierung und Thematisierung der Probleme. So ist das Thema Schulverweigerung z.B. auch in der lokalen Presse präsent, da der Projektträger regelmäßig versucht, das Problem der Schulverweigerung in den Printmedien öffentlich bekannter zu machen und Aufklärung darüber zu leisten. Auch auf der politischen Ebene wurde das Thema mittlerweile anerkannt und die Auseinandersetzung damit wurde formalisiert, wie z.B. durch die Einrichtung von „runden Tischen“, wo sich mit dem Problem der Schulverweigerung und generell mit Bildungsarmut befasst wird. Darüber hinaus wird u.a. vom Schulamt betont, dass das Thema Schulverweigerung mittlerweile auf der politischen Agenda steht, beispielsweise steht es bei Leitungssitzungen des Landkreises Karlsruhe immer

auf der Tagungsordnung. So hat das Projekt dazu beigetragen, dass das Problem der Schulverweigerung anerkannt wird und Lösungen aufgezeigt werden, wie man auf dieses Problem in der Kommune reagieren kann. Diese Veränderungen werden in dem Interview mit dem Schulamt hervorgehoben:

„Durch das Projekt wird jetzt in der Stadt bewusster mit dem Thema umgegangen. Vom Schulamt wird zum Beispiel ein Fachtag zum Thema „Schulverweigerung“ organisiert. Dort wird diskutiert und deutlich gemacht, was sich unter dem Begriff verbirgt; es gibt ja viele unterschiedliche Gründe für dieses Verhalten. Das heißt, das Schulamt setzt sich definitorisch damit auseinander, was sich unter Schulverweigerung verbirgt. Zudem steht auf jeder Leitungssitzung mit dem Landkreis das Thema Schulverweigerung auf der Tagungsordnung. Und dann führen wir sogenannte „runde Tische“ mit Eltern und Schülern durch, um Aufklärungsarbeit zu leisten.“ (Interview Schulamt 1, Frage 8).

- Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte des Projekts

Vor der Einführung des ESF-Programms gab es in Karlsruhe keine Schulverweigerungs-Projekte. Auch der Projektträger begann erst durch das Projekt, sich intensiv mit dem Thema Schulverweigerung auseinanderzusetzen. Der Träger verweist in dem Interview auf die Wichtigkeit der Inhalte des Projekts, da ein großer Handlungsbedarf gegen Schulverweigerung und generell gegen Bildungsarmut von Jugendlichen in Karlsruhe bestehe. Es wird betont, dass noch ein viel größerer Bedarf an Plätzen existiere, da nicht alle betroffenen SchülerInnen in das Projekt aufgenommen werden könnten. Die befragte Vertreterin des Schulamts erklärt, dass sich ihr Amt durch die Inhalte des Projekts stärker mit dem Thema Schulverweigerung beschäftige und sie betont den großen Handlungsbedarf in diesem Bereich in Karlsruhe, besonders im Vergleich zu anderen Großstädten in Baden-Württemberg.

Dagegen zeigten die Interviews und Fragebogenbefragungen, dass viele Schulen zu Beginn des Projekts der inhaltlichen Arbeit der Koordinierungsstelle skeptisch gegenüber standen. Während einige SchulleiterInnen und LehrerInnen versuchten mit der Koordinierungsstelle zusammenzuarbeiten, fühlten sich andere Lehrkräfte nicht dafür zuständig und sahen diese SchülerInnen eher als „Störfaktor“ in ihrem Unterricht oder in der Schule an. Zudem befürchteten einige LehrerInnen vor der Einführung des Projekts, dass dadurch „Extraarbeit“

auf sie zukomme und waren daher zunächst zurückhaltend gegenüber der Arbeit der Koordinierungsstelle. Nachdem sich die Hilfen an den Schulen jedoch etabliert haben und Reintegrationserfolge sichtbar sind, wollen die Schulen nicht mehr auf die Kooperation und die inhaltliche Unterstützung durch die Koordinierungsstelle verzichten (Interview Träger 1, Schulamt 1, Fragebögen).

Der Vertreter des Jugendamts äußerte in dem Interview deutlich seine Skepsis gegenüber der inhaltlichen Ausrichtung des Projektträgers. Er befürchtet eine Konkurrenz in den Ansätzen und in den Angeboten in der Kommune zwischen den verschiedenen Trägern der Jugendhilfe. So werden vom Jugendamt unterschiedliche inhaltliche Ansätze im Vergleich zum Projektträger bevorzugt, z.B. wird seitens des Jugendamts präferiert, dass anstelle von Angeboten durch den Träger mehr Schulsozialarbeit durch das Jugendamt gefördert werden sollte (Interview Jugendamt 1).

- Aktionen und Vorgaben von der ESF-Regiestelle

Der Träger hat die Vorgaben des ESF-Programms in dem Projekt in Karlsruhe umgesetzt und bewertet die Inhalte des Programms bis auf wenige Kritikpunkte positiv. So werden die lokalen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb des Projekts gelobt, die es ermöglichen, das Projekt den kommunalen Gegebenheiten entsprechend anzupassen. Die horizontalen Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten, die durch das Projekt entstanden sind, werden besonders hervorgehoben. Beispielsweise werden die Regionalkonferenzen, die im Rahmen des ESF-Programms organisiert werden und zu denen alle Koordinierungsstellen aus der Region eingeladen werden, positiv bewertet. Diese sollen auch zur Harmonisierung und Zusammenarbeit der sozialen Träger mit den Schulen beitragen. Dazu die Aussage der Vertreterin der Koordinierungsstelle:

„(...)Ich muss sagen, dass diese Konferenz wirklich immer sehr gut inhaltlich und organisatorisch vorbereitet wird. Die Organisation macht die ESF-Regiestelle (...). Die machen das wirklich gut. Manchmal ist es vom Gefühl her oft eine Wiederholung. Aber ich denke, dass es vor allem gut ist, um sich mit den anderen Koordinierungsstellen zu vernetzen. Und dann nochmal sozusagen von der Basis direkt Rückmeldungen zu bekommen, wie es die anderen Koordinierungsstellen machen. Wir machen dann sogenannte Methodentische und anderen Austausch. Was mir besonders gut bei der letzten Regionalkonferenz gefallen hat,

ist, dass wir Lehrer und Rektoren mitnehmen durften (...) Und dann ist es ja wichtig, dass die gut miteinander kooperieren und sich vernetzen(...).“ (Interview Träger 1, Frage 16).

Die Koordinierungsstelle sieht das Überprüfen ihrer Arbeit durch die ESF-Regiestelle als kritisch an, da dieses sehr umfangreich und zeitaufwendig sei. So seien die ESF-Mittel für die lokalen Projekte an die Leitlinien des ESF gebunden. Daher müssten die Träger die Projekte nach den ESF-Vorgaben anlegen und während der laufenden Förderphase auch regelmäßig Zwischenevaluationen und Berichte bei der ESF-Regiestelle einreichen. Zudem müsse der Träger laufende (anonymisierte) Fallakten über die betreuten Jugendlichen führen, die immer von der Regiestelle eingesehen werden könnten, um u.a. den Erfolg reintegrierter SchülerInnen zu messen und zu überprüfen. Die Daten würden evaluiert und die Koordinierungsstelle erhält regelmäßig die aggregierten Zahlen von Baden-Württemberg und vom Bundesgebiet (Interview Träger 1).

- Horizontaler Austausch/Lernen

Der Träger setzt neben dem ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ auch das ESF-Programm „Kompetenzagenturen“ als Projekt in Karlsruhe um. Dadurch können Erfahrungen zwischen den Projekten ausgetauscht werden. So sind die Ansätze und die ESF-Vorgaben (wie z.B. die Forderung der Aufhebung der Versäulung bildungs- und sozialpolitischer Akteure) in beiden Programmen ähnlich. Zudem versucht der Träger für beide Projekte für die Zukunft finanzielle Mittel zu finden. Der Träger betont, dass durch die parallele Arbeit an den zwei Projekten der Wirkungskreis in der Kommune größer werde und die Bedeutung der Bekämpfung bildungsarmer Jugendlicher besser promotet werden könne. Zudem existiere ein horizontaler inhaltlicher Austausch im Rahmen der beiden Projekte mit anderen Städten. Dieser helfe Erfahrungen über die Projekte auszutauschen sowie gemeinsam Strategien zur Generierung neuer Finanzmittel zu entwickeln. Beispielsweise gibt es ein Baden-Württemberg-Netzwerk, in dem sich Koordinierungsstellen aus unterschiedlichen Städten regelmäßig treffen, um sich über die gegenseitige Arbeit zu informieren (Interview Träger 1).

6.1.3.4 Bildungs-Armuts politik in Karlsruhe: Prozesse

- Finanzierung

Im Laufe der Förderphase müssen die ESF-Gelder vom Projektträger regelmäßig neu beantragt werden. Vom Projektträger wird beschrieben, dass dabei häufig das Problem bestehe, dass die Gelder sehr kurzfristig genehmigt und verteilt werden und auch gekürzt werden könnten. Das mache die Planbarkeit für die MitarbeiterInnen im Projekt schwierig. Eine Kürzung der ESF-Gelder wurde für Karlsruhe im Sommer 2011 entschieden. Seither hat das Projekt weniger Betreuungsplätze für SchülerInnen (Interview Träger 1).

Zudem muss neben den ESF-Mitteln eine kommunale Ko-Finanzierung gefunden werden. In Karlsruhe versucht der Träger die Finanzierungsplanung im Rahmen des Projekts weitgehend allein umzusetzen. Beispielsweise übernimmt der Träger die Ko-Finanzierungsaufstellung und lässt sich diese anschließend vom Jugend- und Schulamt unterzeichnen. In Karlsruhe, wie auch in vielen anderen Kommunen, bedeutet diese Ko-Finanzierung jedoch nicht, dass mehr Finanzmittel seitens der Stadt zur Verfügung gestellt werden. Es werden einfach Gelder in den Ko-Finanzierungsplan aufgenommen, die bereits im Rahmen der sogenannten Hilfe zur Erziehung (HzE) (SGB VIII §27ff) gezahlt werden. Daher handelt es sich um sogenannte fiktive Gelder oder „Mittel ohne Geldfluss“ für die Ko-Finanzierung (Interview ESF-Regiestelle). Aus diesen Gründen betont der Träger des Projekts in Karlsruhe, dass er zusätzliche Gelder für die Stadt durch den ESF einwerbe und für die Kommune keine neuen Kosten entstünden, d.h. es ergäben sich zusätzliche finanziellen Hilfen für die Kommune durch die Teilnahme an dem ESF-Programm. Das Jugendamt argumentiert dagegen, dass die Kommune die Gelder zur Hilfe zur Erziehung zahle. Aus diesem Grund wolle das Jugendamt die Finanzierungssteuerung für das Projekt nicht aus der Hand geben und dem freien Träger überlassen. Jedoch könne sich das Jugendamt aufgrund des knappen kommunalen Haushalts nicht leisten, auf die eingeworbenen ESF-Mittel durch den Träger zu verzichten. Aus diesen Gründen besteht in Karlsruhe ein Konflikt über die Handhabe und die Steuerung der Ko-Finanzierung des Projekts.¹⁴⁶ Dazu eine Äußerung vom Vertreter des Jugendamts:

¹⁴⁶ Nach den Vorgaben des ESF-Programms muss die Ko-Finanzierungsaufstellung im Kooperationsvertrag von den beteiligten Partnern unterzeichnet werden. Die Koordinierungsstelle soll laut Programm-Vorgaben bei der Hilfeplanung für die Ko-Finanzierung im Bereich der Hilfen zur Erziehung mitwirken, jedoch verfügt die

„Wir zahlen ja auch keine wirkliche Ko-Finanzierung, sondern das wird über die Hilfe für Erziehung abgerechnet. Also im System ist es sauber. Das wird dann als Ko-Finanzierung eingesetzt. Ich finde es aber unmöglich, dass man da den klassischen Pfad verlassen hat. Da wird dann zu uns gesagt, ihr könnt ja sowieso unterschreiben, das tut euch finanziell ja nicht weh, das müsst ihr ja eh zahlen. Also, auch wenn man dagegen ist, muss da trotzdem unterschreiben. Also das ist kein Weg, dass man das steuern kann. Wir haben im letzten Gespräch jetzt(...) [dem Träger] deutlich gemacht, dass sie mit uns als Geldgeber besser kooperieren müssen. Das haben sie bisher nicht gemacht. Die haben aber gedacht, dass sie das machen. Die dachten, sie machen ihre Sachen und dann kommt das Geld(...)“ (Interview Jugendamt 1, Frage 6).

- Gründe für die Bewerbung

Der Träger hat sich für die Modellphase des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in 2006 beworben, um neue Finanzierungsmöglichkeiten für seine Arbeit zu generieren. Zu Beginn standen somit die finanziellen Anreize, sich für ein ESF gefördertes Programm zu bewerben, im Vordergrund. Auch für die Kommune waren die finanziellen Anreize der Grund, die Kooperationsvereinbarung für das Projekt zu unterzeichnen. Der Träger hat sich für die inhaltliche Ausrichtung des Programms – die Bekämpfung von Schulverweigerung – entschieden, da, wie im Interview betont wird, im Vergleich zu anderen Großstädten in Baden-Württemberg in Karlsruhe ein Handlungsbedarf in diesem Bereich bestehe (Interview Träger 1).

- Kooperation mit dem Schulamt und dem Jugendamt

Die Koordinierungsstelle versucht, das Projekt in Karlsruhe unter eigener Regie durchzuführen und sieht als Hauptaufgabe der Partner, neben der Bereitstellung der Ko-Finanzierung, die Vermittlung der SchülerInnen in das Projekt. Mit dem Schulamt besteht zudem eine Kooperationsvereinbarung, in der festgelegt ist, dass es personelle und Sachleistungen für das Projekt zur Verfügung stellt. Dabei handelt es sich um Deputatsstunden und Räume. Die Zusammenarbeit der Koordinierungsstelle mit dem wichtigsten Partner, dem Jugendamt, ist in Karlsruhe wenig systematisiert und formalisiert. Vom Jugendamt wird die Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle als sehr kritisch und

Koordinierungsstelle formal über keine Durchgriffsrechte hinsichtlich der anderen Akteure (BMFSFJ 2008: 13, BMFSFJ 2012: 16f).

verbesserungswürdig beschrieben. Es wird seitens der öffentlichen Stelle bemängelt, dass es zu wenig klare Absprachen und Feedbacks gebe und auch keine geregelte Aufgabenteilung vereinbart wurde. Vielmehr hat der öffentliche Akteur das Gefühl, der freie Träger nehme ihm originäre Kompetenzen im Jugendbildungsbereich. Das betreffe beispielsweise die Art und Weise, wie die SchülerInnen Zugang in das Projekt erhalten, ohne dass das Jugendamt Mitsprache hätte. So wird von der öffentlichen Jugendhilfe kritisiert, dass eine „Steuerung“ und Überprüfung der konkreten Jugendhilfeangebote durch das Jugendamt im Projekt nicht gegeben sei. Es wird befürchtet, dass die Koordinierungsstelle andere sozialpädagogische und bildungsbezogene Ansätze durchsetze als das Jugendamt und es dadurch zu einer Konkurrenz von Angeboten zwischen den beiden Stellen komme. Zudem wird eine zu starke Kooperation des freien Trägers mit den Schulen befürchtet, ohne dass hierbei das Jugendamt involviert werde. Hierzu eine exemplarische Äußerung seitens des Jugendamts über die Zusammenarbeit mit dem freien Träger:

„Strukturell sehe ich die Zusammenarbeit im Projekt mit(...) [dem Träger] kritisch. (...) Eine Situation fällt mir ein, wo es darum ging, ob wir die Unterprogramme nicht über die Hilfe zur Erziehung finanzieren lassen können. Ich sag mal, das ist unser Ur-Budget, wo ich dann eigentlich eine Steuerungsaufgabe hätte und wir wären dann gerne vorher gefragt worden, ob wir das anbieten wollen und wie wir das ausgestaltet haben wollen. Aber dann kam die Anfrage wie eine Flanke von der Seite, ohne dass wir eine Mitsprache gehabt hätten.

Zudem ist mir manchmal der Zugangsweg über dieses Projekt gar nicht recht. Denn sonst haben wir hier in der Stadt Schulsozialarbeiter, 30 Stück, und Bezirkssozialarbeiter, da sind wir hier gut ausgestattet. Wir prüfen und diagnostizieren da selber und überlegen, was wir für den Jugendlichen machen, zum Beispiel eine Beratung. Und bei dem Projekt läuft das jetzt irgendwo anders jetzt ab, niedrigschwellig und nicht überprüfbar. Da können die Schulen sich einfach an das Projekt wenden und sagen, dass sie Schulschwänzer haben. Die umarmen den Jugendlichen dann und gucken, was die mit dem machen, Lerncoaching und so. Alles ESF-finanziert. Aber wenn sie dann entdecken, es wird schwieriger, dann schlagen sie ihm doch einen meiner Mitarbeiter vor und der Jugendliche bekommt von uns eine Betreuung. Und so sind dann praktisch eine ganze Reihe von Fällen in unser System hineingewandert. Es wird sich also erst an uns gewendet und der Jugendliche weitergereicht, wenn die Suppe schon gekocht ist.“ (Interview Jugendamt 1, Frage 2).

Darüber hinaus zeigte sich in den Interviews, dass eine Konkurrenz zwischen dem freien Träger (SPD-nah) und dem öffentlichen Jugendamt (CDU-geführt) in Karlsruhe besteht (Stand 2012). Seitens des Jugendamts wird befürchtet, dass der jetzt schon große Träger durch das Projekt zu viel Einfluss besonders in denjenigen Stadtteilen in der Kommune erhalte, die bereits SPD-dominiert sind. Daher hat das Jugendamt ein Interesse daran, dass eher kleine Vereine oder Träger der freien Jugendhilfe in der Kommune tätig sind, da bei diesen weniger Konkurrenz zum Jugendamt erwartet wird. Dagegen wird bei einem großen Träger mit parteipolitischen Verbindungen mehr politische Einflussnahme befürchtet. Dazu der Vertreter des Jugendamtes:

„Die haben dann im Rahmen dieses ESF-Projektes ihre ganzen Leistungen in der Jugendhilfe extrem ausgebaut und sind dadurch auch der größte Träger für die Hilfe zur Erziehung geworden durch dieses Projekt. (...)Und das passt mir gar nicht. Und dann ist es ja so, dass das Projekt gar nicht an allen Schulen ist. Ich weiß auch nicht genau, wonach die Schulen ausgewählt wurden. Ich denke, es war so, (...) [der Träger] ist nah zur SPD und hat viele Kontakte in Durlach, das SPD dominiert ist mit SPD-orientierten Schulen. Da waren die dann mit den ersten Projekten. Also nichts Mafiosos, aber die haben sich dann gegenseitig unterstützt(...)“ (Interview Jugendamt 1, Frage 1).

- Kooperation mit den Schulen

In den ExpertInneninterviews und in der Fragebogenuntersuchung in Karlsruhe wurde deutlich, dass ein schwieriger Teil der Umsetzung die Kooperationswilligkeit der Schulen bzw. deren SchulleiterInnen und LehrerInnen darstellt. Es zeigte sich, dass einige LehrerInnen das Projekt als „Extra-Arbeit“ sehen und deshalb nicht kooperieren wollen. Die kooperationsunwilligsten Schulen fanden schließlich auch keinen Eingang in das Projekt. Die Bedeutung der Kooperationswilligkeit seitens der Schulen für die Umsetzung des Projekts wird in folgenden Aussagen von der Vertreterin der Koordinierungsstelle deutlich:

„(...) [Bei unserer Arbeit] ist es natürlich ganz arg wichtig, dass wir mit der Schule kooperieren. Und dass die Lehrer dann auch und die Sekretärin und der Rektor bereit sind, da uns zu unterstützen, weil ansonsten macht es keinen Sinn.“ (Interview Träger 1, Frage 4).

An einer weiteren Stelle:

„Wenn wir in die Schulen kommen und sagen, wir sind von der 2. Chance, sagen manche Lehrer: Der Schüler hat keine 2. Chance verdient. Das tut mir dann für den Schüler leid. Dann muss so viel Energie in diesen Lehrer reingesteckt werden, damit er überhaupt mal bereit ist, einen Schritt weiter zu denken. Nach dem Motto, das sei ja nicht seine Aufgabe. (...) Unser Projekt würde manchmal effektiver laufen, wenn manche Lehrer nicht so Mauern zumachen würden(...)“ (Interview Träger 1, Frage 9).

Die Untersuchung ergab zudem, dass an vielen Schulen kaum ein Wandel in dem Sinne zu beobachten ist, dass die LehrerInnen ihre schulischen Strukturen reflektieren und beispielsweise einen stärker integrationsfördernden Unterricht anbieten. Viele LehrerInnen wollen sich auch nicht mit schulverweigernden Jugendlichen auseinandersetzen. Diese Probleme werden im Interview mit der Koordinierungsstelle angesprochen:

„(...)Der Jugendliche hatte für ihn gute Gründe nicht mehr in die Schule zu gehen. Da ist der Punkt, wo der Lehrer mehr Hilfe geben müsste (...). Wenn die Lehrer mehr Präsenz zeigen würden oder könnten und den Schüler unterstützen und nachfragen würden, würde der Schüler auch eher wieder in die Schule kommen. Da muss es auch seitens der Schule noch ein größeres Umdenken geben.“ (Interview Träger 1, Frage 7).

Ist es jedoch gelungen die Schulen von einer Kooperation zu überzeugen, wurden die Inhalte des Projekts positiv bewertet und unterstützt. So bewerteten die LehrerInnen, die bereits länger mit dem Projekt zusammenarbeiten, in den Fragebögen die „2. Chance“ als Bereicherung und große Hilfe gegen Schulverweigerung an ihren Schulen. An diesen Schulen ist es auch möglich, dass der freie Träger schulische, unterrichtsrelevante Themen den schulverweigernden Jugendlichen beibringt und mit den LehrerInnen vor Ort zusammenarbeitet. Beispielsweise wurde in den Fragebögen darauf hingewiesen, dass in einigen Schulen gemeinsame Fallbesprechungen mit den VertreterInnen der Koordinierungsstelle und eine Mitwirkung der LehrerInnen bei der Förderplanung für die SchülerInnen stattfinden. Zudem werden von denjenigen Schulen, die bereits über einen längeren Zeitraum mit der Koordinierungsstelle zusammenarbeiten, die gemeinsamen Zielvorstellungen in Bezug auf die Minimierung von Schulabsenz hervorgehoben.

6.1.3.5 Bildungs-Armutspolitik in Karlsruhe: Strukturen

- Nachhaltigkeit

In den Umfragen war der Träger zuversichtlich, dass auch nach der Absetzung des ESF-Programms das Thema Schulverweigerung auf der öffentlichen sowie politischen Agenda in Karlsruhe bleiben werde, da die Auseinandersetzung mit dem Thema mittlerweile durch den „runden Tisch“ und auf der politischen Tagesordnung verstetigt wurde. Zudem wurde die Relevanz der Bekämpfung von Bildungsarmut und Schulverweigerung in der Kommune auf allen Ebenen (Schulen und Dezernaten) erkannt (Interview Schulamt 1, Jugendamt 1, Fragebögen). Die Koordinierungsstelle sieht die Zukunft der aufgebauten Veränderungen im Rahmen des Projekts auch nach Ende der Förderphase positiv, da sie auf den Beitrag und die Unverzichtbarkeit ihrer Arbeit im Rahmen beider ESF-Projekte (2. Chance: Schulverweigerung und Kompetenzagenturen: Übergang Schule–Beruf) für die Kommune hinweist.

Darüber hinaus hat die Koordinierungsstelle ein lokales Netzwerk mit Betrieben und Vereinen aufgebaut, das Synergien erzeugen sowie zu der Verstetigung der Strukturen beitragen soll. An diesem lokalen Netzwerktreffen, das sich Übergang Schule-Beruf nennt, nehmen relevante Akteure teil, wie die Industrie- und Handelskammer, die ARGE, das Jobcenter, der soziale Dienst, das Schulamt, u.a. Dieses Netzwerk wird vom Träger als sehr unterstützend beschrieben (Interview Träger 1). Um das Problem der Finanzierbarkeit nach 2013 lösen zu können, versucht der Träger zudem neue Unterstützungs- und Finanzierungsquellen aufzutun. So ist die Koordinierungsstelle Teil des Baden-Württemberg-Netzwerks. Der Fokus liegt bei diesem Netzwerk auf der Erzeugung von Nachhaltigkeit und Verstetigung. Das heißt, die Etablierung der Projekte sowie die einzelnen Bausteine, die sich innerhalb der Projekte entwickelt haben, sollen nach Ende der Förderung weitergeführt werden. Dazu versucht das Netzwerk beispielsweise das Land für die Förderung der Projekte zu gewinnen, um Landesmittel zu erhalten (Interview Träger 1).

Trotz dieser Anstrengungen seitens des Trägers muss betont werden, dass es sehr fraglich ist, ob die Arbeit der Koordinierungsstelle im Rahmen eines ESF-Programms nach 2013 weiterbestehen wird. Die Weiterförderung hängt von der Art der Nachfolgeprogramme des ESF ab, die ab der Förderphase 2014 angeboten werden. Zudem hängt sie davon ab, ob Karlsruhe für die Förderung ausgewählt und ob wieder eine Ko-Finanzierung gefunden wird. Auf kommunaler Ebene könnten die Unstimmigkeiten in der Kooperation, in den inhaltlichen Ansätzen sowie in der parteipolitischen Ausrichtung zwischen dem Jugendamt und dem Träger zu Unterstützungs- bzw. Finanzierungsproblemen führen. Das Jugendamt könnte die Ko-Finanzierung kürzen oder nicht mehr bewilligen. So wird insbesondere seitens des Jugendamts die Nachhaltigkeit des Projekts nach Ende der Förderzeit kritisch bewertet (Interview Jugendamt 1).¹⁴⁷

- Aufhebung der Versäulung des Bildungs- und Sozialbereichs

Die Untersuchung zeigt, dass in Karlsruhe eine traditionelle Separation zwischen den freien und den öffentlichen Trägern in der Jugendhilfe existiert. Diese Trennung wird durch die unterschiedlichen parteipolitischen Interessen noch verstärkt. Zudem besteht traditionell eine starke Versäulung zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich bzw. zwischen Schulen und öffentlicher und freier Jugendhilfe. Erst vor einigen Jahren hat das Jugendamt langsam begonnen, Schulsozialarbeit mit städtisch angestellten SozialarbeiterInnen aufzubauen. Die Umsetzung des ESF-Projekts hat weiter dazu beigetragen, dass Kooperationen zwischen freien Trägern und Schulen entstanden sind. Die traditionell gewachsenen separierten Strukturen aufzubrechen war zu Beginn jedoch nicht einfach für den Träger, weil viele SchulleiterInnen und LehrerInnen zunächst gegen eine Kooperation mit dem sozialen Akteur waren. Aber dem freien Träger kam zugute, dass er in der Kommune seine parteipolitischen Verbindungen nutzen konnte und dadurch leichter Zugang zu einigen Schulen erhielt. Jedoch war keine Auflösung der versäulten Strukturen zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich auf den höheren Dezernatsebenen feststellbar.

¹⁴⁷ Da jedoch in 2013 bei der Kommunalwahl neue politische EntscheidungsträgerInnen gewählt wurden, kann sich dieser Konflikt aufgelöst haben (dieser Zeitpunkt war jedoch nicht mehr Teil dieser Untersuchung).

6.1.3.6 Zwischenfazit: Bildungs-Armutspolitik in Karlsruhe?

Die Fallstudie hat deutlich gemacht, dass eine „inhaltliche Europäisierung“ in Karlsruhe stattgefunden hat. Das ESF-Programm hat zu einem inhaltlichen Wandel in der Stadt beigetragen, indem die Themen Bildungsarmut und Schulverweigerung nachhaltig auf die politische Agenda und durch die Medien in die Öffentlichkeit gesetzt wurden. Dies wird sich auch nach der möglichen Absetzung des Projekts nicht ändern. Zudem muss herausgestellt werden, dass ein starker inhaltlicher Wandel seitens der Kooperationschulen stattfand, da diese durch ihre Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle anerkannten bzw. „zugaben“, dass sie ein Problem mit SchulabbrecherInnen bzw. –verweigerInnen hatten. Das gab es vor der Installation des Programms nicht.

Die Untersuchung ergab zudem, dass der Träger die Relevanz des Themas durch seine Arbeit an dem Projekt erkannt hat, obwohl er zunächst vor allem aus Kosten-Nutzen-Überlegungen an dem ESF-Programm teilgenommen hat. Die Bedeutung des Themas für den Träger wurde u.a. in seinen Anstrengungen deutlich, eine Verstetigung/Nachhaltigkeit für das Projekt zu erreichen.

Die Untersuchung der Umsetzung des Projekts an den Schulen in Karlsruhe verdeutlichte, dass es an den meisten Schulen zu einer Legitimierung des ESF-Programms durch die längerfristige, verstetigte An- bzw. Umsetzung kam. Auf prozessualer Ebene hat sich die Zusammenarbeit somit im Zeitverlauf wesentlich verbessert und es gab einen Wandel mit denjenigen Schulen, die sich auf Kooperationen eingelassen haben. So haben sich zu Beginn viele LehrerInnen gegen das Projekt gewendet, aber nach der längerfristigen Umsetzung setzte sich ein Wandel zur Anerkennung der Arbeit der Koordinierungsstelle durch, insbesondere nachdem Reintegrationserfolge sichtbar wurden. Es wurde seitens der Schulen akzeptiert, dass auch der soziale Akteur in bestimmten Fällen den betroffenen SchülerInnen schulische Inhalte vermitteln konnte. Jedoch konnte seitens der Mehrzahl der LehrerInnen keine eigene Motivation für einen Wandel in ihren schulischen Konzepten und Strukturen festgestellt werden, da weiterhin kaum Anstrengungen an den Schulen beobachtbar waren, z.B. wurde der Unterricht nicht integrationsfördernder gestaltet.

Darüber hinaus zeigte die Fallstudie auf, dass der *große* Träger durch seine hohe Durchsetzungs- und Mobilisierungskraft mit Verbindungen in die Politik viele Möglichkeiten zur Bekanntmachung und Verbreitung des Projekts hatte. So wurde das Projekt in Karlsruhe trotz der geringen Unterstützung des örtlichen Jugendamtes entsprechend der Vorgaben durchgesetzt. Weiterhin erwies es sich als hilfreich, dass zwei ESF-Programme gleichzeitig als Projekte vom Träger umgesetzt werden. Dadurch war der Wirkungskreis der Projekte größer, da mehr Vernetzungsmöglichkeiten entstanden sind (z.B. runder Tisch und Netzwerktreffen).

Jedoch zeigte die Untersuchung in Karlsruhe, dass die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt eher „zwanghaft“ und durch „Kompetenzgerangel“ sowie durch eine Skepsis gegenüber den veränderten Prozessen seitens des Jugendamts geprägt war, welches die Steuerung durch einen freien Träger nicht akzeptierte. Auch die Kritik der Behörde an den inhaltlichen Ansätzen des Trägers konnte nicht eindeutig als Problem der Förderinhalte gewertet werden, sondern eher als Angst vor einer Einmischung in Kompetenzen. In der Gesamtheit stellte sich der Wandel in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Kooperationen zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe somit sehr instabil dar.

Des Weiteren verdeutlichte die Fallstudie Karlsruhe, dass seitens des ESF-Programms vor allem inhaltliche Vorgaben gemacht wurden, wie mit dem Problem der Schulverweigerung umzugehen sei. Jedoch wurden kaum Strategien zur Implementation aufgezeigt, wie konkrete Umsetzungsprobleme zu lösen seien, beispielsweise wie die Zusammenarbeit, die Aufgabenverteilung und die Steuerung unter den Kooperationspartnern – vor allem mit dem Jugendamt und den Schulen – erfolgen sollte. So hing die Umsetzung vor allem von der Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Partner ab, was sich auch an der unterschiedlichen Zusammenarbeit mit den Schulen zeigte. Der *Misfit* zwischen der Forderung des ESF nach einer Harmonisierung/Integration der Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren einerseits und der traditionellen westdeutschen Separation von sozialen und schulischen Akteuren andererseits, wie sie in Karlsruhe noch stark vorherrschte, wurde durch diese Kooperations- und Steuerungsproblematik deutlich. Darüber hinaus zeigte sich neben der Versäulung zwischen Jugendhilfe und Schule auch die weiter bestehende Separation zwischen öffentlicher/kommunaler und freier Jugendhilfe in Karlsruhe. Ein Wandel innerhalb der kommunalen Strukturen ließ sich für Karlsruhe damit nur bedingt feststellen.

Zusammenfassende Darstellung der Europäisierung/ des ESF-induzierten Wandels anhand der Politikdimensionen¹⁴⁸:

- *Inhalte*: Framing durch das Programm war erfolgreich; inhaltliche Vorgaben wurden umgesetzt und Agenda-Setting wurde erreicht. Das Thema ist in der Öffentlichkeit, auf der politischen Agenda und bei dem Träger sowie den kooperierenden Schulen anerkannt (*großer Wandel/Transformation*).
- *Prozesse*: Die prozessuale Implementation war weniger erfolgreich; Vorgaben (insbesondere die Kooperation mit dem Jugendamt) wurden unzureichend umgesetzt. Zwischen Träger und Schule ist jedoch das getrennte Arbeiten aufgeweicht worden, besonders bei denjenigen Schulen, die sich auf Kooperationen eingelassen haben (*geringer-mittlerer Wandel/Absorption-Accommodation*).
- *Strukturen*: Im Bereich der Strukturen gab es wenige Veränderungen. Nachhaltigkeit in Bezug auf den *inhaltlichen Wandel* ist mehrheitlich gegeben, z.B. Verstetigung des Agenda-Settings und der Anerkennung des Problems. Aber es ist wenig Nachhaltigkeit bezüglich der *Prozesse* zu erwarten. Die Versäulung zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich sowie die Separation zwischen den freien und öffentlichen Jugendhilfeträgern bleiben weiter bestehen und es gab kaum Veränderungen in den formalen schulischen Strukturen (*geringer Wandel/Absorption*).

¹⁴⁸ Siehe Kapitel 7.1 zur detaillierten Bewertung des Wandels.

6.1.4 Fallstudie 2: Mannheim

6.1.4.1 Grundinformationen zu Mannheim

Mannheim ist mit knapp 295.000 EinwohnerInnen (Stand 2012) die zweitgrößte Stadt in Baden-Württemberg und liegt im Norden des Landes in der Metropolregion Rhein-Neckar, die ca. 2,3 Millionen Einwohner hat (Statistisches Bundesamt 2013). Mannheim ist eine Industrie- und Handelsstadt und vor allem spezialisiert in Elektro- und Maschinenbau. Zudem ist Mannheim eine Universitätsstadt. In Mannheim stellt traditionell die SPD die größte Fraktion. Die Stadt ist eine der am dichtesten besiedelten Regionen Deutschlands und ein hoher Anteil von Personen mit Migrationshintergrund (ca. 23 Prozent) lebt dort. Die Arbeitslosenquote liegt bei 6,2 Prozent (Stand Januar 2014) (Bundesagentur für Arbeit 2014). Die Armutsquote von 14,9 Prozent liegt deutlich über dem Durchschnitt in Baden-Württemberg mit 11,1 Prozent (Stand 2012) (Der Paritätische Gesamtverband 2014). Die Quote der SchulabgängerInnen ohne Abschluss beträgt in Mannheim 5,7 Prozent (Stand 2012) und ist damit geringer als in Stuttgart und Karlsruhe (INSM 2012b). Jedoch lag die Quote in den Jahren zuvor deutlich höher (bis 2010 noch bei ca. 8,5 Prozent). Aber seit 2007 setzt sich die Stadt mit kommunaler finanzieller Unterstützung und mehr Personal dafür ein, „bildungsgerechter“ zu werden. Beispielsweise werden mehr Unterrichtsstunden in Brennpunktschulen angeboten (Lehmann 2010). Eine weitere Maßnahme in diesem Rahmen stellt die Umsetzung des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ dar.

6.1.4.2 Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Mannheim

Mannheim wurde als Fallstudie in Westdeutschland für diese Arbeit ausgewählt, da hier freie *kleine Träger* das ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ umsetzen (zur Fallauswahl siehe Kapitel 4.2). Das Programm wird in der Kommune als Projekt von drei verschiedenen Trägern bzw. Koordinierungsstellen durchgeführt. Die Träger setzen das Projekt jeweils in unterschiedlichen Stadtteilen in Mannheim um.

Die ExpertInneninterviews wurden im Frühjahr 2012 mit vier VertreterInnen von zwei der drei Projektträger geführt, da ein Träger für ein Interview nicht zur Verfügung stand. Zudem konnte die zuständige Vertreterin des Jugendamts für das ESF-Programm aufgrund einer langwierigen Krankheit nicht befragt werden. Die hier verwendeten Dokumente, Interviews und Fragebögen beziehen sich auf 2006 bis Ende 2012.

In Mannheim begann die Umsetzung des ESF-Programms zunächst Ende 2006 als Modellphase durch das Jugendamt der Stadt Mannheim, das zu diesem Zeitpunkt die Projektkoordination innehatte. Die drei Träger führten die operative Umsetzung, d.h. die Arbeit mit den Jugendlichen, aus. Mit Beginn der regulären Förderphase wurde die Koordination den drei Trägern übergeben, da nach den Vorgaben des ESF der Bewerber für die ESF-Gelder und der Umsetzer des Projekts auch die Koordinierungsstelle sein muss. Die Koordination und Durchführung des Projekts erfolgen seither an jedem Standort durch ein/e KoordinatorIn, SozialpädagogInnen und eine Lehrkraft. Letztere wird für die Arbeit in der „2. Chance“ vom Schulamt freigestellt.

Der Wirkungskreis der drei Projekte umfasst alle ansässigen Förderschulen, Berufsschulen, Hauptschulen/Werkrealschulen und Realschulen in Mannheim, an denen ein Hauptschulabschluss möglich ist. Obgleich der Wirkungskreis diese Schulen umfasst, haben nicht alle Schulen Kooperationsvereinbarungen mit den Projektträgern abgeschlossen. Insgesamt gibt es bis zu 20 Plätze pro Träger, wobei der Bedarf weit größer ist. Zielgruppe der Projekte sind nach den ESF-Förderkriterien SchülerInnen ab zwölf Jahren, die aktiv oder passiv ihren Schulabschluss gefährden und freiwillig an einem der Projekte für ein Jahr teilnehmen. Die Akquise der SchülerInnen erfolgt vor allem durch Meldungen von Schulen und durch das Jugendamt (BMFSFJ 2013b).

Der erste Träger „Nord“ ist eine Einrichtung der Jugendberufshilfe, die seit ca. 30 Jahren mit benachteiligten Jugendlichen in Mannheim zusammenarbeitet. Der Fokus der Arbeit liegt in der Unterstützung Jugendlicher, damit sie einen Abschluss vor allem im Bereich betrieblicher Ausbildung erreichen. Im Rahmen der „2. Chance“ hilft der Träger SchülerInnen, indem sie zeitweise außerhalb ihrer Regelschule in einer Außenklasse, sogenannte Projektklasse,

beschult werden. Zudem werden Kompetenztrainings, Hausbesuche, Schulwegsbegleitungen und Nachhilfeunterricht angeboten (BMFSFJ 2013b).

Der zweite Träger „Mitte“ ist ein Bildungszentrum, das vor ca. 30 Jahren in Mannheim gegründet wurde, um Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund in ihrem Übergang zwischen Schule und Beruf zu unterstützen. Ziel ist es, mithilfe der lokalen Wirtschaft, diese Jugendlichen in Ausbildung und Beruf zu integrieren. In dem Projekt „2. Chance“ bietet der Träger Bildungs- und Förderhilfen, Sozialkompetenztrainings, Planung und Begleitung der Rückführung an die Regelschule sowie auch eine eigene Projektklasse an (BMFSFJ 2013b).

Bei dem dritten Träger „Süden“ handelt es sich um einen Arbeitsförderungsbetrieb, der seit fast 30 Jahren in Mannheim ansässig ist und Menschen darin unterstützt, eine Ausbildung oder Arbeit zu finden. Den Schwerpunkt legt der Träger dabei auf die soziale und berufliche Reintegration benachteiligter junger Menschen. Der Träger arbeitet mit der lokalen Wirtschaft zusammen, um lokale Ressourcen zu nutzen, um die jungen Menschen in die Erwerbstätigkeit zu bringen. Die Angebote im Rahmen der 2. Chance umfassen schulische und pädagogische Unterstützungsleistungen. Zudem werden Bewerbungstrainings, Elternarbeit, Selbstbehauptungstrainings, u.a. angeboten (BMFSFJ 2013b).

Zwei der drei Träger (Nord und Mitte) setzen zudem auch das ESF-Programm „Kompetenzagenturen“ (Übergang Schule – Beruf) um, das Teil derselben ESF-Initiative „Jugend Stärken“ ist.

Im Folgenden werden die Veränderungen durch das ESF-Programm in Mannheim in den Politikdimensionen *Inhalte*, *Prozesse* und *Strukturen* aufgezeigt.

6.1.4.3 Bildungs-Armutspolitik in Mannheim: Inhalte

- Agenda-Setting auf der politischen Tagesordnung und in der Öffentlichkeit

In Mannheim besteht im Vergleich zu den anderen Städten die Besonderheit, dass die Umsetzung des ESF-Programms seitens der Kommune initiiert wurde. Das Jugendamt ist in 2006 auf die drei Träger zugegangen und hat sie gebeten, die operative Arbeit, d.h. die Arbeit mit den SchülerInnen im Rahmen der Projekte zu übernehmen, während das Jugendamt die Zuständigkeit für die Koordination übernahm. Obgleich das Jugendamt seine Koordination aufgrund von ESF-Vorgaben abgeben musste, besteht weiterhin auf politischer Ebene seitens der Kommune, eine hohe Sensibilisierung gegenüber den Problemen der Bildungsarmut und Schulverweigerung und auch eine Akzeptanz der Arbeit der drei Projekte. Dies wurde wiederholt in den Interviews hervorgehoben (Interview Träger 2, Träger 3). Dazu eine beispielhafte Aussage des Vertreters einer Koordinierungsstelle:

„(...)Die Verbindung zum Jugendamt, zum sozialen Dienst, ist sehr gut, weil die Stadt auch am Anfang beteiligt war. Die Person, die das auch gemacht hat, hat auch ein sehr gutes Standing in diesem Bereich, was uns viele Türen geöffnet hat zu einzelnen Mitarbeitern im sozialen Dienst. Ich denke, dies ist einmalig im Vergleich zu anderen Städten(...)“ (Interview Träger 3, Frage 6).

Im Vergleich zu den Anstrengungen des Trägers in Karlsruhe sind die Projektträger in Mannheim weniger in den lokalen Medien präsent, um die Öffentlichkeit über die Probleme der Bildungsarmut und Schulverweigerung aufzuklären. Der Fokus der Träger liegt eher auf der konkreten operativen Arbeit mit den SchülerInnen und Schulen anstatt auf der Bekanntmachung der Themen in der Öffentlichkeit. Trotzdem sind die Themen Bildungsarmut und Schulverweigerung in der Presse zu finden, da sich die Kommune seit 2007 für eine stärkere „Bildungsgerechtigkeit“ in Mannheim einsetzt und die Öffentlichkeit darüber aufklärt (u.a. Lehmann 2010). Zudem ist das Thema Schulverweigerung durch die regelmäßigen Beiratssitzungen, an denen u.a. das Schulamt, das Jugendamt, die drei Träger sowie VertreterInnen der Schulen teilnehmen, auf der politischen Agenda in Mannheim. In diesem Rahmen werden auch die Wichtigkeit des Themas und der Beitrag der Projekte für die Kommune hervorgehoben (Interview Träger 2, Träger 3). Hierzu ein Vertreter eines Trägers:

„(...)Politisch gesehen, also wir haben ein- bis zweimal im Jahr ein Treffen mit dem Beirat, im Prinzip einen Arbeitskreis, wo das Schulamt, die Stadt mit mehreren Referaten, Bildung und sozialer Dienst bzw. Jugendamt, Vertreter von den Schulen, also Schulleiter, dabei sind, um auf der Ebene auch einen Austausch zu haben und Berichte entgegen genommen werden. Es wird auch diskutiert und auch immer betont in diesem Gremium, wie wichtig die Arbeit ist. (...) Auch die Funktion, die die 2.Chance in der Stadt ausfüllt als Scharnier zwischen Schule, Jugendamt und Familie, (...) wird hervorgehoben. Dass die 2. Chance also auch Vermittelnder sein kann, das wird gesehen.“ (Interview Träger 3, Frage 7).

- Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte des Projekts

Die „2. Chance“ ist das erste Projekt in Mannheim, in dem sich um schulverweigernde Jugendliche gekümmert wird. So gab es vor 2006 keine Projekte, die sich mit dem Thema befassen haben. Auch bei den Trägern lag die Zielgruppe vorher ausschließlich auf älteren Jugendlichen, die bei ihrem Übergang von Schule zu Beruf begleitet wurden. In der „2. Chance“ sind es nun die jüngsten TeilnehmerInnen, die die Träger betreuen. Bei allen drei Trägern fand somit ein Wandel der konkreten Arbeit durch die Einführung des Projekts statt.

Im Gegensatz zu dem Träger in Karlsruhe sind die MitarbeiterInnen der Träger in Mannheim weniger aktiv, um ihre Arbeit im Rahmen der „2. Chance“ zu verstetigen. Dagegen beschreiben sie es als ein Projekt unter vielen, das sie umsetzen. Beispielsweise betont ein Mitarbeiter, dass es sich bei der „2. Chance“ um Projektarbeit handele und Projekte immer nur über einen bestimmten Zeitraum liefen (Interview Träger 2). Zudem wird in den Interviews gesagt, dass wenn es keine ESF-Förderung mehr für die „2. Chance“ gäbe, würde ein neues Projekt mit einem neuen inhaltlichen Fokus umgesetzt. Dies wird u.a. in der Aussage von dem Vertreter einer Koordinierungsstelle deutlich:

„(...)Und wenn man in diesem Feld arbeitet, also mit ESF-Projekten, und immer neue Ausschreibungen und neue Programme kommen, dann wird man als Träger auch ein Stück weit gelassener. Wenn dann das eine Projekt eben weg ist, ist es schade, weil es vielleicht gut ist und Strukturen aufgebaut wurden und dann kommt das nächste. Es wäre natürlich wünschenswert, wenn solche Projekte weiterlaufen und verstetigt werden, aber in der Realität ist das leider kaum machbar, weil sich keiner findet, der es bezahlt. (...) Also wenn es nach 2013 nicht weiter geht, dann machen wir was anderes.“ (Interview Träger 2, Frage 14).

Zudem scheinen sich die Träger in Mannheim im Vergleich mit dem Träger in Karlsruhe auch weniger mit den Inhalten des Projekts zu identifizieren. So wird in einem Interview darauf hingewiesen, dass das Projekt seitens der Stadt initiiert wurde und es *nicht* die Entscheidung der Träger war, sich dafür zu bewerben (Interview Träger 2). Darüber hinaus gab es mehrere Personalwechsel bei zwei der drei Träger. Dadurch scheint auch eine geringere Identifikation und Verantwortlichkeit gegenüber dem Projekt vorhanden zu sein, als es bei den MitarbeiterInnen des Trägers in Karlsruhe der Fall ist (Interview Träger 3).

Der größte inhaltliche Wandel durch das Projekt wird in den Interviews und den Fragebögen bei denjenigen SchulleiterInnen und LehrerInnen beschrieben, die bereit sind, mit den Trägern zu kooperieren. Vor der Einführung des Projekts versuchte die Mehrzahl der Lehrkräfte, das Problem der Schulverweigerung an ihren Schulen zu verharmlosen, zu ignorieren bzw. nicht nach außen zu tragen aufgrund der Befürchtung, dass es zu einem „schlechten Ruf“ der Schule beitragen könnte. Dagegen gibt es an den meisten Schulen mittlerweile eine Sensibilisierung und einen Wandel im Umgang mit dem Thema durch die Projekte (Interview Träger 3). So erkennt mittlerweile die Mehrzahl der Lehrkräfte die Erfolge der Projektarbeit an, nachdem schulabsente Jugendliche wieder in ihre Schule reintegriert wurden. Die LehrerInnen wenden sich nun bei auffälligen SchülerInnen an die Koordinierungsstellen, anstatt das Problem an ihrer Schule zu ignorieren oder zu leugnen (Interview Träger 2, Träger 3, Fragebögen). Die Anerkennung der konkreten Arbeit der Koordinierungsstellen wird dadurch deutlich, dass sich die Lehrkräfte bei Problemen eher an die MitarbeiterInnen im Projekt wenden als an das Jugendamt oder andere öffentliche Stellen:

„(...)Das Thema ist aber definitiv in den Schulen präsenter geworden, auf jeden Fall. Also, die Wahrnehmung von dem Problem hat sich verändert, ich glaube, weil es mittlerweile Erfahrungen gibt, dass unser Angebot wirklich Lösungswege aufzeigt und wir wirklich behilflich sein können in den einzelnen Schulen und für den einzelnen Schüler(...).“ (Interview Träger 3, Frage 7).

An einer weiteren Stelle:

„(...)Denn mit dem Phänomen der Schulabsenz wird in den Schulen unterschiedlich umgegangen, wann es als Problem erkannt wird und nach außen getragen wird. Also, dass man sich dann an das Ordnungsamt wendet und auch an das Jugendamt weiterleitet. (...)Ich denke, dass da die 2. Chance eine gute Möglichkeit war, eine Struktur zu schaffen, wo die Schulen sich auch gut hinwenden können, was nicht gleich das Jugendamt ist und nicht gleich die ganze Jugendhilfemaschinerie losgeht, und es wird direkt ein Angebot gemacht. Denn wenn es sonst über das Ordnungsamt und Jugendamt geht, dauert das sehr lange und es entsteht viel Frustration auf schulischer Seite(...)“ (Interview Träger 3, Frage 5).

- Aktionen und Vorgaben von der ESF-Regiestelle

In den Interviews mit den Projektträgern in Mannheim wird deutlich gemacht, dass die inhaltlichen Rahmenbedingungen des Programms anerkannt und akzeptiert werden. Es wird, ebenso wie in Karlsruhe, die Anpassungsfähigkeit des ESF-Programms an lokale Strukturen positiv hervorgehoben. Beispielsweise unterstreichen die Befragten, dass zwischen den drei Trägern Unterschiede in der Umsetzung des Programms möglich seien, da sich bereits die kommunalen Strukturen zwischen den Stadtteilen, für die sie zuständig seien, unterschieden und auch die Träger von Haus aus verschiedene Schwerpunkte in ihrer Arbeit hätten. Diese Divergenzen ließen sich bei der Implementation der „2. Chance“ gut integrieren (Interview Träger 2). Dazu eine Mitarbeiterin der Koordinierungsstelle Nord:

„Ich finde es im Vergleich ein recht freies Projekt, das man auf die vorhandenen Strukturen anpassen kann. Auch wenn Sie mit den zwei anderen Trägern in Mannheim sprechen, würden Sie mehr oder weniger Unterschiede feststellen, obwohl wir eigentlich in der gleichen Stadt sind. Es kommt halt besonders darauf an, welche Stadtteile man versorgt. Wir im Norden sind stark in den Brennpunktstadtteilen, obwohl es das im Süden auch vereinzelt noch gibt. Dagegen sehe ich in Mitte nicht so starke Brennpunktstadtteile. Das macht einen Unterschied(...)“ (Interview Träger 2, Frage 16).

Zudem wird positiv von den Trägern anerkannt, dass bestimmte Rahmenbedingungen und Vorgaben der „2. Chance“ im Zeitverlauf modifiziert wurden, wenn sich Verbesserungspotential zeigte. So hat die ESF-Regiestelle auf Anregungen lokaler Projektträger reagiert. Beispielsweise wird betont, dass seit 2011 die „2. Chance“ auch an Berufsschulen umgesetzt werde, da sich hier eine Lücke für diese SchülerInnen zeigte (Interview Träger 2). Kritik wird dagegen von den VertreterInnen der Träger an der begrenzten Teilnehmerzahl und an den Altersvorgaben für die SchülerInnen geübt, die von

dem ESF-Programm bestimmt sind und an die sich die Träger zu halten hätten (Interview Träger 2, Träger 3). Darüber hinaus werden, ebenso wie in Karlsruhe, auch von den MitarbeiterInnen der Träger in Mannheim die zahlreichen Berichte, Evaluationen und die Dokumentierung als hohe und zeitintensive Arbeitsbelastung beschrieben, die seitens der ESF-Regiestelle verlangt und regelmäßig überprüft würden. Diese Arbeit wirke sich auf die eigentliche Arbeitszeit mit den Jugendlichen aus (Interview Träger 3).

- Horizontaler Austausch/Lernen

Die Träger in Mannheim beteiligen sich im Gegensatz zu dem Träger in Karlsruhe nicht an den Treffen des Baden-Württemberg-Netzwerks. Von einem Vertreter eines Trägers wird die Arbeit des Netzwerks auch eher kritisch in Bezug auf die Erfolgsaussichten bewertet, dass hierdurch neue Fördermittel generiert werden könnten (Interview Träger 2). Zwischen den freien Trägern innerhalb Mannheims ist jedoch durch das ESF-Programm ein konstanter Austausch entstanden. So finden regelmäßig informelle Vernetzungstreffen statt. Zudem werden in den Interviews die regelmäßigen bundesweiten Treffen, die von der ESF-Regiestelle organisiert werden und die die Möglichkeit zu gegenseitigem Austausch und Lernen zwischen den verschiedenen Standorten bieten, positiv betont (Interview Träger 2, Träger 3).

Obgleich zwei der drei Träger neben der 2. Chance auch das ESF-Programm „Kompetenzagenturen“ umsetzen, besteht im Vergleich zu Karlsruhe weniger gemeinsame Arbeit und Austausch zwischen den zwei Projekten, da andere Abteilungen und MitarbeiterInnen bei den Trägern dafür zuständig sind und dadurch eher ein getrenntes Arbeiten an den Projekten stattfindet.

6.1.4.4 Bildungs-Armutspolitik in Mannheim: Prozesse

- Finanzierung

In Mannheim hat es seit Beginn des ESF-Programms im Unterschied zu Karlsruhe keine Kürzungen der ESF-Fördermittel gegeben. Zudem gibt es bei den Trägern in Mannheim keine

Probleme die Ko-Finanzierung zu bekommen. Die Ko-Finanzierungsaufstellung ist formalisiert und wird von der Stadt übernommen. Die Finanzierung erfolgt durch drei verschiedene Stellen und es handelt sich hierbei ebenso wie in Karlsruhe um „Mittel ohne Geldfluss“. Der größte Teil wird über die Hilfen zur Erziehung seitens des Jugendamts abgerechnet. Ein weiterer Teil der Ko-Finanzierung wird von dem Fachbereich Bildung zur Verfügung gestellt. Zudem läuft ein Teil über die Lehrdeputatsstunden vom staatlichen Schulamt (Interview Träger 2). Bei der Ko-Finanzierungsaufstellung für das ESF-Programm übernimmt das Jugendamt den sogenannten Dienstleistungs- oder Verwaltungspart und überprüft und legt fest, welche Gelder als Ko-Finanzierung von der Kommune eingesetzt werden können (Interview Träger 3). Das, im Vergleich zu anderen Städten, gut funktionierende Ko-Finanzierungsmodell in Mannheim wird in folgender Aussage von einem Mitarbeiter der Koordinierungsstelle Mitte verdeutlicht:

„(...)Ich denke, dies ist einmalig im Vergleich zu anderen Städten. (...)bei den Treffen [mit der Regiestelle] (...) [wurde] natürlich auch sehr viel über die Ko-Finanzierungsmodelle gesprochen, da konnten wir eigentlich nur staunend zusehen, weil es bei uns eigentlich so gut lief. Manchmal gibt es Probleme, bis dann alle Zahlen zusammen sind, aber keine grundsätzlichen Bedenken, dass eine reibungslose Zusammenarbeit angestrebt wird.“ (Interview Träger 3, Frage 6).

- Gründe für die Bewerbung

Vor 2006 wurden bereits die Abgänge der SchülerInnen ohne Schulabschluss im jährlichen Schulbericht der Stadt dokumentiert. Jedoch wurden keine Konsequenzen daraus gezogen und keine Strukturen geschaffen, um das Problem früher SchulabgängerInnen in der Kommune zu minimieren. In einem Interview wird berichtet, dass, vor der Einführung des ESF-Programms, bereits seitens der Stadt versucht wurde, den Ablauf in den Schulen zu formalisieren, wann die Lehrkräfte Schulabsenz als Problem erkennen und dieses nach außen an das Ordnungsamt und Jugendamt tragen sollten. Jedoch wurde nie eine Kooperationsvereinbarung mit den Schulen effektiv verabschiedet und umgesetzt. Daher bot das ESF-Programm für die Stadt eine gute Möglichkeit, eine Struktur zu schaffen, um Schulen für das Problem der Schulverweigerung zu sensibilisieren sowie Kooperationen zwischen Jugendhilfe, Schulamt und Schulen aufzubauen (Interview Träger 3). Die Entscheidung, das ESF-Programm umzusetzen, fiel zudem in den Zeitraum, als die Kommune begann

Anstrengungen zu unternehmen, die „Bildungsgerechtigkeit“ in Mannheim zu verbessern und die damals noch vergleichbar sehr hohe Quote von SchulabgängerInnen ohne Abschluss zu senken. Zur Teilnahme an dem ESF-Programm konnte die Kommune die drei freien Träger u.a. durch die finanziellen Anreize überzeugen. Die Stadt konnte bei der Umsetzung von den Erfahrungen der drei freien Träger profitieren, die alle bereits einen Zugang zu bestimmten Schulen hatten und ein Netzwerk für die operative Arbeit mit einbringen konnten. Beispielsweise war der Träger Mitte schon an einigen Hauptschulen vertreten und hat Beratungsangebote in den neunten und zehnten Klassen, den Abgangsklassen, durchgeführt, um den Übergang von Schule zu Ausbildung/Beruf zu unterstützen. Der Träger Nord hat z.B. bereits Schulsozialarbeit an Förderschulen für SchülerInnen im Berufsvorbereitungsjahr angeboten, um die Jugendlichen in eine Ausbildung zu vermitteln (Interview Träger 2, Träger 3). Das Thema Schulverweigerung war jedoch für alle drei Träger neu.

- Kooperation mit dem Jugendamt

Von allen MitarbeiterInnen werden in den Interviews die gute Zusammenarbeit und das große Interesse des Jugendamts an den Projekten hervorgehoben. Die Unterstützung seitens des Jugendamts kann vor allem durch die spezielle Situation erklärt werden, dass hier die Projekte zu Beginn vom Jugendamt angestoßen wurden und daher ein Interesse besteht, dass sie erfolgreich laufen. Durch die Projekte wurde die Kooperation zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe weiter intensiviert. Es existiert vor allem eine gute Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle Mitte, die wenig Personalwechsel hatte und dadurch auf einen recht langen Kooperationszeitraum mit dem Jugendamt zurückblicken kann. Aber auch die MitarbeiterInnen der anderen Koordinierungsstellen äußern sich positiv über die Kooperation (Interview Träger 2). Zudem existieren aufgrund der kleinen Trägerschaft und der eigenen Auswahl der Träger durch das Jugendamt in Mannheim, im Unterschied zu Karlsruhe, keine beobachtbaren Kompetenz- und Steuerungskonflikte. Die Absprachen und die Aufgabenteilung unter den Kooperationspartnern sind formalisierter als in Karlsruhe.

- Kooperation mit den Schulen

Vor der Einführung des ESF-Programms bestanden bereits Kooperationen zwischen den Trägern mit bestimmten Haupt- und Förderschulen, um, mithilfe von Beratungs- und

Förderangeboten, SchülerInnen bei ihrem Übergang von Schule zu Beruf zu unterstützen. Jedoch berichten die VertreterInnen der Koordinierungsstellen in den Interviews, dass es trotzdem zu Beginn schwierig gewesen sei, die Schulen von der „2. Chance“ zu überzeugen und eine Kooperationsvereinbarung abzuschließen. Es hing und hänge weiterhin von den jeweiligen SchulleiterInnen oder LehrerInnen ab, ob sie bereit seien, mit der Stelle zusammenzuarbeiten (Interview Träger 2, Träger 3). Diese Unterschiede in der Kooperationsbereitschaft zwischen den Schulen werden beispielsweise von einem Mitarbeiter in folgender Aussage hervorgehoben:

„(...)Manche Schulen sind zurückhaltend. Es kommt auch darauf an, was für eine Atmosphäre überhaupt im Lehrerkollegium vorherrscht. (...)Im Endeffekt gibt es Schulen, wo viel Kontakt besteht, wo viele Schüler von kommen und Schüler wieder aufnehmen und andere Schulen sind sehr zurückhaltend(...)“ (Interview Träger 3, Frage 11).

In den ExpertInneninterviews und Fragebogenbefragungen wird zudem deutlich, dass sich, wie auch in Karlsruhe, die Akzeptanz und die Zusammenarbeit seitens der Schulen durch die längerfristige Umsetzung und die stetige Präsenz der Koordinierungsstellen an den Schulen verbessert haben. Diese verbesserte Kooperation entstand insbesondere, nachdem die Koordinierungsstellen bereits Erfahrungen mit der Umsetzung der „2. Chance“ sammeln konnten und als die erfolgreiche Re-Integration von SchülerInnen sichtbar wurde (Interview Träger 3). Außerdem wird in den Interviews unterstrichen, dass die mit anderen Programmen vergleichbar lange Laufzeit ein großes Plus bei dem ESF-Programm darstelle. Dadurch war es leichter, die Schulen zu einer Zusammenarbeit zu motivieren als bei Programmen, die nur kurzfristig angesetzt seien (Interview Träger 3). Des Weiteren hat die Einführung von festen Absprachen und einer konkreten Aufgabenverteilung zu einer verbesserten Koordination mit den Schulen beigetragen. Mittlerweile ist die Zusammenarbeit mit den Schulen formalisiert. Beispielsweise gibt es feste Zeiten, zu denen die VertreterInnen der Koordinierungsstelle an den Schulen sind. Dadurch entsteht eine Verbindlichkeit und die Lehrkräfte können den Kontakt und Austausch mit den MitarbeiterInnen aus dem Projekt in ihrem Stundenplan einplanen (Interview Träger 2, Fragebögen). In den Fragebögen wird sichtbar, dass die meisten LehrerInnen die Arbeit der Koordinierungsstellen mittlerweile als Erleichterung ihrer eigenen Arbeit sehen und es wird sich seitens der kooperierenden Schulen eine Verstetigung der Zusammenarbeit gewünscht (Fragebögen). Zudem wird deutlich, dass durch die enge Kooperation die

ProjektmitarbeiterInnen mittlerweile als „Fachleute“ anerkannt sind und auch mehr Mitsprache in den Schulen über Förderinhalte haben. Jedoch zeigt sich, ebenso wie in Karlsruhe, dass die Bereitschaft der Lehrkräfte schulische Strukturen zu verändern und z.B. einen integrationsförderlicheren Unterricht anzubieten, gering ist. Zu der Entwicklung der Zusammenarbeit mit den Schulen äußert sich ein Mitarbeiter folgendermaßen:

„(...)Die Dauer des Programms ist ein Erfolgsfaktor für die Zusammenarbeit mit den Schulen und auch dem Jugendamt. Es ist nicht nur auf ein Jahr oder so angelegt und verschwindet dann wieder. Dann wäre auch nicht so die Bereitschaft da, eine Kooperation zu entwickeln. Das hat sich wirklich bewährt. Am Anfang war es in der Zusammenarbeit mit den Schulen so, dass sie es erst etwas vorsichtig angefangen haben. Nach dem Motto, wir schicken mal Jugendliche, schwierige Fälle, zur 2. Chance und sind die dann erst mal los. Ganz zu Beginn hatten wir noch keine klare Planung, um den Schulen zu zeigen, wo es überhaupt hingehen sollte, weil wir halt alles neu aufgebaut hatten. Jetzt verlagern wir die Gespräche ganz an den Anfang und klären mit der Schule und Eltern, was überhaupt mit dem Jugendlichen passieren soll. Wir sind ja auch keine Stelle, die Geheimnisse hütet und Veränderungen mit dem Jugendlichen anhand magischer Kräfte bewirkt. Es ist wichtig, dass es realistische Erwartungen gegeneinander gibt, welche Aufgaben übernommen werden. Das klappt mittlerweile gut. Das hat auch was mit Verlässlichkeit und Vertrauen zu tun. Wir versuchen auch immer, sehr prompt zu reagieren und sofort zu handeln(...)“ (Interview Träger 3, Frage 19).

Neben den festen Terminen und Besuchen an den Schulen haben die Koordinierungsstellen in Mannheim eigene sogenannte Projektklassen eingerichtet, in denen Jugendliche außerhalb der Schule beschult werden können. Die SchülerInnen werden dafür aus dem Unterricht ihrer Regelschule befreit und es werden ihnen schulische Inhalte vermittelt, damit sie anschließend wieder im Unterricht in ihrer Schule dem Stoff folgen können (Interview Träger 2, Träger 3).

Neben den Kooperationen mit den freien Trägern hebt die Mehrzahl der Lehrkräfte in den Fragebögen hervor, dass sich durch das Projekt auch die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt intensiviert und verbessert habe, da ein formalisierter Ablauf installiert wurde, wann und wie sich die Schule zu verhalten habe, wenn SchülerInnen schulverweigerndes Verhalten aufzeigen (Fragebögen). Trotzdem wurden bisher alle Initiativen zu einer Kooperation von der öffentlichen oder freien Jugendhilfeseite initiiert. Seitens der Schulen gab es keine eigenen Anstrengungen zu einer Zusammenarbeit und einige wenige Schulen zeigen bis heute keine Kooperationsbereitschaft gegenüber der Jugendhilfe.

6.1.4.5 Bildungs-Armutspolitik in Mannheim: Strukturen

- Nachhaltigkeit

Alle Befragten sind zuversichtlich, dass sich auf der politischen Ebene auch nach einer möglichen Absetzung des ESF-Programms weiterhin mit dem Thema „Schulverweigerung“ auseinandergesetzt werde. Dafür spricht, dass seitens der Stadt ein großes Interesse an der Bekämpfung dieses Problems besteht. Auch die meisten Schulen haben durch das Projekt begonnen, das Thema nicht mehr zu verharmlosen oder zu ignorieren, sondern sie wenden sich bei Schwierigkeiten an die Koordinierungsstellen oder das Jugendamt. Das ESF-Programm hat es möglich gemacht, dass Strukturen zur formalisierten Zusammenarbeit zwischen Jugendamt, anderen öffentlichen Stellen und freien Trägern mit den Schulen aufgebaut werden konnten (Interview Träger 3).

In den Interviews wird darauf hingewiesen, dass seitens der Kommune nicht genügend Gelder zur Verfügung ständen, dass bei einer Absetzung des Programms die Stadt die Förderung übernehmen könne. Trotzdem sind die Träger in Mannheim im Unterschied zu den Anstrengungen der Koordinierungsstelle in Karlsruhe weniger aktiv, die Arbeit der „2. Chance“ zu verstetigen und andere Finanzierungsquellen zu finden. Bei einer Absetzung der „2. Chance“ müsste daher ein neues ESF-Programm gefunden werden. Dennoch sind alle Interviewten optimistisch, dass bei einem neuen ESF-Programm die Kooperation mit den öffentlichen Stellen weiter bestehen bleibe und dass auch wieder eine Ko-Finanzierungsregelung gefunden werde (Interview Träger 3).

Die kooperierenden Schulen haben nach einer anfänglichen Zurückhaltung mittlerweile ein großes Interesse daran, dass die Arbeit der „2. Chance“ weiterläuft. Seitens der MitarbeiterInnen in den Koordinierungsstellen wird befürchtet, dass es bei einem neuen ESF-Programm mit neuen Namen erneut schwierig werden könne, die Schulen zu überzeugen, selbst wenn das neue Programm ähnliche Schwerpunkte wie die „2. Chance“ setzen würde. Es würde wieder viel Engagement seitens der Träger benötigen, um die Schulen dafür zu gewinnen (Interview Träger 3).

- Aufhebung der Versäulung des Bildungs- und Sozialbereichs

Es besteht traditionell eine Versäulung zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich bzw. zwischen Schulen und der Jugendhilfe in Mannheim. Diese wurde auf den unteren Ebenen bereits teilweise vor der „2. Chance“ durch Schulsozialarbeit und Förder- und Beratungsangebote seitens der freien Träger an bestimmten Schulen überwunden. Die „2. Chance“ hat zu weiteren und intensiveren Kooperationen zwischen den beiden Bereichen beigetragen, d.h. durch die Umsetzung des ESF-Programms sind die Bereiche und deren Strukturen insgesamt durchlässiger geworden.

Jedoch existiert auf der *höheren* Ebene der Dezernate die traditionelle institutionelle Versäulung zwischen Bildung und Sozialbereich weiter. Dennoch lässt sich auf der Ebene der Dezernate im Rahmen des ESF-Programms eine größere Zusammenarbeit zwischen dem Bildungsbereich und dem Sozialbereich als in Karlsruhe beobachten, was sich u.a. in der geteilten Ko-Finanzierung für die Projekte zeigt. Zudem lässt sich keine Separation wie in Karlsruhe zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe festmachen. Die „2. Chance“ hat zu einer noch stärkeren Kooperation zwischen den Stellen beigetragen, die laut den interviewten MitarbeiterInnen auch nach Absetzung des Programms weiter existieren werde (Interview Träger 2, Träger 3).

6.1.4.6 Zwischenfazit: Bildungs-Armuts politik in Mannheim?

Die Fallstudie in Mannheim hat verdeutlicht, dass es keine Unstimmigkeiten über die konkreten inhaltlichen Ansätze zwischen den involvierten Akteuren gab, wie das Problem der Schulverweigerung bekämpft werden sollte. Die Vorgaben und Ansätze des ESF-Programms wurden anerkannt, was zeigt, dass ein inhaltliches Framing seitens des ESF-Programms stattgefunden hat. Die Untersuchung hat darüber hinaus sichtbar gemacht, dass das Thema Schulverweigerung durch die Projekte auf der politischen Agenda in Mannheim stand und z.B. in den Beiratssitzungen besprochen wurde. Obgleich die Relevanz der Bekämpfung dieses Problems von den Dezernaten erkannt wurde, blieb trotzdem die Nachhaltigkeit der „2. Chance“ aufgrund der finanziellen Probleme der Kommune fraglich, wenn die ESF-Fördergelder für dieses Programm ausgelaufen sind.

Zudem machte die Fallstudie sichtbar, dass, während sich in Karlsruhe im Zeitverlauf eine hohe Identifikation mit dem ESF-Projekt bei den MitarbeiterInnen der Träger entwickelte, dieser Wandel in Mannheim geringer zu beobachten war. Das Projekt „2. Chance“ wurde eher als ein Projekt unter vielen beschrieben und vor allem finanzielle Anreize waren die Gründe für die Beteiligung der freien Träger. Insgesamt zeigte die Fallstudie in Mannheim die „typischen“ Probleme projektbasierten Arbeitens auf: Befristete Arbeitsverträge und häufige Wechsel der zuständigen MitarbeiterInnen. In Mannheim hatten diese Probleme zur Folge, dass weniger politische Mobilisierungskraft oder andere Einflussmöglichkeiten genutzt wurden, um die Projekte nach Ablauf der Förderphase zu verstetigen.

In Mannheim waren drei kleine Träger für die Umsetzung des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ zuständig. Es existierte eine gute Zusammenarbeit zwischen den Trägern mit dem Jugendamt und den anderen öffentlichen Stellen in der Stadt. Die funktionierende Kooperation wurde insbesondere im Vergleich zu den dargestellten Problemen in Karlsruhe deutlich. Die gute Zusammenarbeit entstand dadurch, dass die Kommune in Mannheim die Implementation des Programms selbst initiiert und deshalb mehr Interesse an der funktionierenden Umsetzung hatte als das Jugendamt in Karlsruhe. Zudem schien parteipolitische Zugehörigkeit im Gegensatz zu dem Fall in Karlsruhe keine Rolle zu spielen zu haben. So gab es in Mannheim *keine* Probleme bei der Implementation und der Steuerung der Projekte zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe, da hier die Kommune die Steuerung der Prozesse selbst in der Hand hatte. Des Weiteren trug die formalisierte Aufgabenverteilung zwischen den Partnern zu der funktionierenden Kooperation bei, wodurch weniger Konfliktpotenzial zwischen den Akteuren gegeben war.

Außerdem zeigte sich im Gegensatz zu Karlsruhe, dass in Mannheim die Kommune aktiv versuchte, die ESF-Fördermittel zu nutzen und somit der Nutzen und Mehrwert dieser Gelder für die Stadt erkannt wurde. Das Interesse der Kommune ESF-Gelder zu generieren, zeigte sich u.a. dadurch, dass das Jugendamt aktiv mitwirkte, den Ko-Finanzierungsplan für die Projekte aufzustellen. Insgesamt verdeutlicht die Fallstudie in Mannheim, dass die Legitimierung und Unterstützung seitens der Kommune und insbesondere der öffentlichen Jugendhilfe ein wichtiger Faktor für die Umsetzung des ESF-Programms dargestellt hat. So macht die Untersuchung in Mannheim sichtbar, dass der Wandel durch die Einbindung in

eine kommunale Strategie (hier zur Herstellung von Bildungsgerechtigkeit) vergrößert werden konnte.

Des Weiteren verdeutlichte die Fallstudie, dass ein Wandel in der Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe entstanden ist. Obgleich das Problem der Kooperationsbereitschaft der Schulen von den Trägern insbesondere zu Beginn des Projekts beschrieben wurde, ließ sich ebenso wie in Karlsruhe erkennen, dass Veränderungen bei den meisten Schulen durch die längerfristige, verstetigte An- bzw. Umsetzung der Projekte erfolgt sind. Zudem gab es Absprachen, formalisierte Aufgabenverteilungen und Zeitabsprachen mit den Schulen, wodurch eine bessere Zusammenarbeit und Legitimierung der Arbeit der Koordinierungsstellen im Rahmen der Projekte seitens der Schulen entstand. Damit einhergehend hat sich ein Wandel in der Vermittlung konkreter schulischer Inhalte entwickelt, die mit Zustimmung der Schulen durch die Jugendhilfeträger auch in den Projektklassen erfolgen konnten. Das Programm hat somit dazu beigetragen, dass im Rahmen der Projekte das getrennte Arbeiten zwischen Schule und Jugendhilfe teilweise aufgebrochen wurde. Zudem hat ein inhaltlicher Wandel in Bezug auf die Problemanerkennung in der Mehrzahl der Schulen stattgefunden. Die meisten Lehrkräfte haben durch die Projekte das Problem der Schulverweigerung anerkannt und es nicht mehr an ihrer Schule geleugnet. Dennoch zeigte die Fallstudie in Mannheim auch, dass zunächst die Jugendhilfeträger auf die Schulen zugehen mussten, um Kooperationen aufzubauen und schulische Probleme anzugehen. Von den Schulen wurden keine Anstrengungen unternommen, eigene schulische Konzepte und Lösungswege zu entwickeln oder eine Zusammenarbeit mit den Trägern zu initiieren, um das Problem der Schulverweigerung zu verringern. Auch die traditionell bestehende institutionelle Trennung der Dezernate zwischen Bildung und Sozialbereich (öffentlicher Jugendhilfe) wurde nicht angegangen. Insgesamt wurde deutlich, dass, wie auch in Karlsruhe, der *Misfit* zwischen den geforderten harmonisierten Ansätzen und Aufgabenteilungen seitens des ESF und der traditionellen westdeutschen Versäulung zwischen Jugendhilfe und Schule strukturell noch nicht ausreichend überwunden wurde.

Zusammenfassende Darstellung der Europäisierung/ des ESF-induzierten Wandels anhand der Politikdimensionen:

- *Inhalte:* Inhaltliche Vorgaben wurden insgesamt erfüllt und Agenda-Setting wurde erreicht (Thema ist auf politischer Agenda der Kommune und wird von den kooperierenden Schulen anerkannt). Jedoch geringe Identifikation mit dem Projekt bei den freien Jugendhilfeträgern (*punktuellem Wandel/Accommodation*).
- *Prozesse:* Die prozessuale Implementation war erfolgreich, auch aufgrund günstiger Voraussetzungen (hohe kommunale Unterstützung und keine Separation zwischen den öffentlichen und freien Jugendhilfestellen). Wege der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und den kooperierenden Schulen wurden formalisiert. Jedoch keine Anstrengungen seitens der Schulen Kooperationen zu initiieren (*mittlerer-großer Wandel/Accommodation-Transformation*).
- *Strukturen:* Die formalisierte Zusammenarbeit zwischen allen Kooperationspartnern sowie die hohe Unterstützung seitens der Kommune begünstigen die Nachhaltigkeit der inhaltlichen und prozessualen Veränderungen. Jedoch gab es kaum Veränderungen in den Strukturen seitens der Schulen. Auch die institutionelle Versäulung der Dezernate zwischen Bildungs- und Sozialbereich (öffentlicher Jugendhilfe) blieb bestehen (*geringer-punktuellem Wandel/Absorption-Accommodation*).

6.2 Sachsen

6.2.1 Sozio-ökonomische Merkmale

Der Freistaat Sachsen hat etwa vier Millionen EinwohnerInnen (ca. 220 Personen pro km²) (Statistisches Bundesamt 2013). Sachsen hat seit einigen Jahren eine Abnahme der Bevölkerung aufgrund von Geburtenrückgang sowie durch Abwanderung zu verzeichnen (Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2013: 13). Die Wirtschaftsstruktur entwickelt sich stark im Dienstleistungsbereich und das Bundesland hat zudem hohe Wachstumsraten in einzelnen Industriezweigen. Insgesamt ist der Strukturwandel noch nicht abgeschlossen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP je Einwohner) betrug 23.400 Euro in 2012 und lag damit deutlich unter dem BIP Baden-Württembergs. Jedoch hatte Sachsen kein strukturelles Defizit (Der Paritätische Gesamtverband 2013: 11).¹⁴⁹ Sachsen hat einen stetigen Rückgang der Arbeitslosenquote. Das Land liegt mit einer Arbeitslosenquote von 10,0 Prozent unter dem Durchschnitt in Ostdeutschland (11,0 Prozent) (Stand Januar 2014), aber noch deutlich über dem Durchschnitt in Gesamtdeutschland (7,3 Prozent) (Bundesagentur für Arbeit 2014). Besonders im Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (15-25-Jährige) konnte Sachsen seit 2008 deutliche Erfolge erreichen, wobei das Land in 2012 mit 8,4 Prozent (im Vergleich zu 2008: 12,4 Prozent) noch über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 5,9 Prozent lag (Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2013: 33). Nach dem Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbands lag die Armutsquote in Sachsen in 2012 mit 18,9 Prozent über dem Durchschnitt von 15,2 Prozent in Gesamtdeutschland. Das Bundesland hat sich auch hier gegenüber den Vorjahren verbessert (Der Paritätische Gesamtverband 2013: 5).

6.2.2 Schule und Jugendhilfe

Sachsen hat ein zweigliedriges Schulsystem, unterteilt in Mittelschule (bis 2013) und Gymnasium. SchülerInnen können im Anschluss an eine vierjährige Grundschulzeit einen Haupt- und Realschulabschluss nach der neunten bzw. zehnten Klasse an der Mittelschule

¹⁴⁹ Allerdings wird vom Paritätischen Wohlfahrtsverband kritisiert, dass dieses Plus nur durch Ausgabenkürzungen v.a. im sozialen Bereich erreicht wurde (Der Paritätische Gesamtverband 2013: 11).

erlangen.¹⁵⁰ Seit Beginn des Schuljahres 2013/2014 werden die staatlichen Mittelschulen als Oberschulen bezeichnet.¹⁵¹ Zudem besteht in Sachsen noch ein Angebot an allgemeinbildenden Förderschulen und Berufsschulen. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus ist als oberste Schulbehörde für die Bildungspolitik und die Belange des Schulwesens des Landes zuständig. Dem Ministerium ist die Sächsische Bildungsagentur untergeordnet, die vor allem für die Schulaufsicht verantwortlich ist und wiederum in fünf Regionalstellen untergliedert ist. Die Regionalstellen sind ausführende Institutionen, die zwischen dem Ministerium und den Schulen vermitteln (Hertog 2004: 236, Staatsministerium für Kultus 2013).
Das Schulgesetz wurde in Sachsen nach der Wiedervereinigung im Juli 1991 verabschiedet, wobei insbesondere das Bildungssystem Baden-Württembergs als Orientierung genommen wurde.¹⁵² Das Schulgesetz wurde jedoch nicht kopiert, sondern in vielen Bereichen modifiziert, damit es zu den sächsischen Voraussetzungen passte. Beispielsweise wurde im Gegensatz zu Baden-Württemberg ein zwei- statt dreigliedriges Schulsystem eingeführt, welches besser an die vorherige einheitliche Polytechnische Oberschule anknüpfen sollte.¹⁵³ Zudem wurden zwölf statt dreizehn Jahre bis zum Abitur festgelegt (Hertog 2004: 221, 236, 238f).

Sachsen schneidet in Vergleichsstudien von Bildungsleistungen wie PISA in den letzten Jahren als bestes Bundesland ab. Gründe für den Erfolg Sachsens werden insbesondere in den „Nachwirkungen“ der DDR-Schule gesehen, in der ein starker Fokus auf Mathematik und Naturwissenschaften gelegt wurde. Zudem heben viele BildungsforscherInnen hervor, dass schwache SchülerInnen in dem zweigliedrigen Schulsystem besser unterstützt würden (vgl. Kretz 2011, Spiewack 2013). Besonders bei der Förderinfrastruktur, der Schulqualität und der Vermeidung von Bildungsarmut belegt Sachsen einen Spitzenplatz im bundesdeutschen Vergleich (INSM 2013c).
Ogleich Sachsen insgesamt bei der Vermeidung von Bildungsarmut

¹⁵⁰ Diese Schulart kann mit den westdeutschen Gesamtschulen verglichen werden, jedoch ohne deren Möglichkeit zum Abitur. Die fünfte und sechste Klasse sind Orientierungsklassen, wodurch ein Wechsel auf das Gymnasium erleichtert werden soll.

¹⁵¹ Die Änderung erfolgte nach Abschluss der empirischen Untersuchung dieser Arbeit.

¹⁵² Gründe für die Wahl Baden-Württembergs als Partnerstaat waren vor allem durch politische Interessen (beide Länder waren CDU-geführt) sowie durch historische Gemeinsamkeiten begründet (siehe dazu Hertog 2004: 221).

¹⁵³ Durch das zweigliedrige Schulsystem sollte eine größere Durchmischung des Lernniveaus und eine größere Integration von Eliten und benachteiligten Gruppen erreicht werden. Daher wurde sich gegen eine Hauptschule entschieden und für eine Mittelschule, die unterschiedliche Lernniveaus zusammenführt (Hertog 2004: 213, 238).

gut abschneidet, insbesondere durch eine geringere Vererbung sozialer Ungleichheit, gibt es dennoch Verbesserungspotenzial. So besteht weiterhin ein hoher Anteil an SchülerInnen, die keinen Schulabschluss erreichen (Bertelsmann Stiftung 2012). Die Quote der SchulabgängerInnen ohne Abschluss lag in 2011 mit 9,8 Prozent deutlich über dem Durchschnitt in Gesamtdeutschland (6,0 Prozent) (INSM 2013c). Der Handlungsbedarf, den Anteil der SchülerInnen ohne Abschluss zu verringern, verdeutlicht, warum Kommunen in Sachsen an dem ESF-Programm „Schulverweigerung- Die 2. Chance“ teilnehmen.

Als das Programm „2. Chance“ ab 2006 in verschiedenen Kommunen in Sachsen aufgenommen wurde, war die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule oft unsystematisch und nicht formalisiert. Die Initiativen zur Kooperation entstanden vor allem durch kommunale nicht staatliche Träger der Jugendhilfe in Großstädten wie Leipzig und Dresden im Rahmen von Schulsozialarbeitsprojekten. Diese Projekte entwickelten sich „stark von der Basis aus und (...) [hingen] wesentlich von den Absichten, Interessen und Visionen der örtlichen Akteure ab“ (Wiere 2004: 787). Zudem mangelte es diesen Projekten oft an Ausstattung sowie an einer systematisierten Abstimmung zwischen den Akteuren auf allen Ebenen (Wiere 2004: 795).¹⁵⁴ Bis zur Umsetzung der „2. Chance“ gab es einzelne Projekte gegen „Schulversäumnisse“, die jedoch wenig formalisiert und nicht untereinander koordiniert waren.¹⁵⁵ Seit einigen Jahren wird das Thema Schulverweigerung von politischer Seite zunehmend thematisiert (siehe u.a. Staatsministerium für Kultus 2007). Auch das Thema der Kooperation von Jugendhilfe und Schule wird seitens der Landespolitik wachsend unterstützt (Staatsministerium für Soziales 2009). Beispielsweise wird die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule für die Gestaltung von Ganztagschulen und –angeboten gefördert, wobei Sachsen im bundesweiten Vergleich den höchsten Anteil an SchülerInnen hat, die eine Ganztagschule besuchen (Bertelsmann Stiftung 2012).¹⁵⁶ Außerdem werden

¹⁵⁴ Zu einer Übersicht der gesetzlichen Grundlagen der Kooperationen von Schule und Jugendhilfe in Sachsen siehe: (Hartnuß/Maykus 2004b: 581).

¹⁵⁵ Siehe zu einer Auswahl von Schulverweigerungsprojekten in Sachsen: (Staatsministerium für Kultus 2007: 89f).

¹⁵⁶ Das erste Programm zur Überwindung von sozialen Brennpunkten wurde nach der Wende vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus 1994 in Zusammenarbeit der Jugendhilfe an ausgewählten Schulen in Leipzig, Dresden und Zwickau aufgelegt. In diesem Rahmen wurden Angebote eingerichtet, um die Probleme dieser Schulen zu mindern und deren Attraktivität zu steigern (Wiere 2004: 788). Das Nachfolgeprogramm des Landes namens „Schuljugendarbeit“ zielt „auf eine landesweite und möglichst flächendeckende Entwicklung von außerunterrichtlichen Angeboten an Schulen“ in Zusammenarbeit mit Jugendhilfeträgern ab (Wiere 2004: 789).

vom Staatsministerium für Kultus Förderprogramme für Jugendhilfeträger für außerunterrichtliche Angebote und unterrichtsergänzender Projekte an Schulen aufgelegt.

Folgend werden die zwei Fallstudien in Sachsen dargestellt. Leipzig und Dresden wurden als Kommunen für Ostdeutschland ausgewählt, da in Leipzig kleine Träger und in Dresden große Träger das untersuchte ESF-Programm „Schulverweigerung - Die 2. Chance“ umsetzen. Es wird davon ausgegangen, dass, neben der Rolle der Traditionen im Bildungs- bzw. Jugendhilfebereich, die Größe der Trägerschaft das Ausmaß des Wandels durch das ESF-Programm in der Kommune beeinflusst (zur Fallauswahl siehe Kapitel 4.2).

6.2.3 Fallstudie 3: Leipzig

6.2.3.1 Grundinformationen zu Leipzig

Die kreisfreie Stadt Leipzig liegt im Nordwesten Sachsens und hat eine Einwohnerzahl von ca. 542.500 (Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2013: 11). Damit ist sie die bevölkerungsreichste Stadt Sachsens. Nach einer Abnahme der Bevölkerung bis Ende der 1990er Jahre kann die Stadt durch Eingemeindungen (v.a. 1999), der Abnahme der Abwanderungen sowie der Zunahme der Geburtenrate wieder einen stetigen Zuwachs der Bevölkerung verzeichnen (Stadt Leipzig 2013). Der Oberbürgermeister Leipzigs ist seit 2006 Burkhard Jung (SPD). Leipzig ist eine Hochschulstadt und verfügt neben der Universität Leipzig über mehrere Technik-, Kunst- und Musikhochschulen (siehe u.a. Stadt Leipzig 2014c). Obwohl nach der Wiedervereinigung fast die gesamte Industrie zusammenbrach, verfügt Leipzig heute wieder als Handels- und Wirtschaftsstandort über zahlreiche Industrieunternehmen. Zudem profitiert die Stadt von seiner zentralen Lage als Verkehrs- und Logistikzentrum. Darüber hinaus ist Leipzig Messestadt (u.a. Leipziger Buchmesse) und liegt bei Rankings zur „Wirtschaftsfreundlichkeit“ mit Dresden unter den fünf wirtschaftsfreundlichsten Kommunen Deutschlands (INSM 2012a).¹⁵⁷

Leipzig hat eine Arbeitslosenquote von 11,2 Prozent (Stand Januar 2014) und liegt damit über dem Durchschnitt Sachsens von 10,0 Prozent und entspricht etwa dem Durchschnitt Ostdeutschlands (11,0 Prozent). Jedoch weist die Kommune bundesweit die höchste Jugendarbeitslosigkeit mit einer Quote von 10,0 Prozent auf (Stand Januar 2014) (Bundesagentur für Arbeit 2014). Leipzig hat im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von ca. 9,0 Prozent einen geringen Ausländeranteil von 6,4 Prozent, liegt damit aber deutlich über dem Durchschnitt Sachsens (3,1 Prozent) (Stand Dezember 2012) (Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2013). Die Kommune hat eine hohe Armutsquote von 22,2 Prozent (Armutsquote Sachsens 18,9 Prozent), jedoch ist die Quote seit 2010 leicht gefallen (Stand 2012) (Der Paritätische Gesamtverband 2014, Seils/Meyer 2012).

¹⁵⁷ Dazu wurden Unternehmen in kreisfreien Städten in Deutschland im Oktober 2012 ein Katalog mit Fragen zum Thema "Wirtschaftsfreundliche Kommune" vorgelegt (INSM 2012a).

Der Anteil der SchülerInnen ohne Abschluss beträgt in Leipzig 13,3 Prozent und ist damit höher als in den anderen sächsischen Großstädten wie Dresden und Chemnitz. Gleichzeitig ist es der zweithöchste Prozentsatz in einer Großstadt in Gesamtdeutschland (INSM 2012b). Diese Quote hat sich in den letzten Jahren leicht verbessert. Da jedoch weiterhin großer Handlungsbedarf in diesem Bereich existiert, wird in Leipzig das ESF-Programm „Lernen vor Ort“ umgesetzt. Bei dem Programm, das ein ganzheitliches Management für das Lernen im Lebenslauf unterstützen soll, ist die Kommune der Träger. Ein Schwerpunkt dieses Programms liegt auf der Senkung der SchulabbrecherInnenquote. In diesem Rahmen wurde auch das ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ als ein Bestandteil des übergeordneten Programms „Lernen vor Ort“ aufgenommen. Seit Ablauf der ESF-Förderzeit läuft „Lernen vor Ort“ als Teil des „Bildungsmanagements“ der Stadt weiter und wird durch Stiftungsgelder gefördert (Stadt Leipzig 2014b).¹⁵⁸

6.2.3.2 Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Leipzig

Die Auswahl Leipzigs als Fallstudie für Ostdeutschland begründet sich in der zuständigen Trägerschaft für die Umsetzung des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“. In Leipzig setzen keine großen Wohlfahrtsverbände, sondern zwei *kleine Träger* das ESF-Programm um (zur Fallauswahl siehe Kapitel 4.2).

Auch in Leipzig sollen laut den Richtlinien des ESF SchülerInnen ab zwölf Jahren durch das Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, die durch aktive oder passive Schulverweigerung ihren Schulabschluss gefährden, mithilfe der Koordinierungsstellen in das Regelschulsystem zurückgeführt werden. Es wird die nachhaltige Senkung der Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss angestrebt. Bei dem ersten Träger handelt es sich um einen freien Dienstleister im Bereich Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit. Die Koordinierungsstelle der „2. Chance“ ist seit 2008 für den Leipziger Norden zuständig und kooperiert mit Mittelschulen, einer Lernförderschule sowie einem Berufsschulzentrum

¹⁵⁸ Weitere Aktionen in der Kommune innerhalb des Bildungsmanagements sind neben „Lernen vor Ort“ ein Bildungsmonitoring, die Aufstellung bildungspolitischer Leitlinien, die Bildung von Abstimmungsgremien, die Durchführung von Bildungskonferenzen, das Herausbringen eines Newsletter sowie eine bildungspolitische Stunde (Stadt Leipzig 2014a).

(letzteres seit 2011). Durchschnittlich betreut die Koordinierungsstelle in Leipzig 30 Kinder und Jugendliche. Die Koordinierungsstelle verfolgt u.a. als Ansätze Einzelfallarbeit mit den SchülerInnen, die Erstellung eines individuellen Förderplans, Beratungsangebote für die Jugendlichen und ihre Familien, schulische Unterstützungsangebote. Diese Angebote sollen durch eine niedrigschwellige Beratungsarbeit und eine zeitnahe Intervention realisiert werden (BMFSFJ 2013b).

Der zweite Träger für die „2. Chance“ existiert seit 1998 in Leipzig. Ziel des Trägers ist die (Re-)Integration von Kindern und Jugendlichen im Bildungsbereich durch Begleitung und Unterstützung der gesamten Familie. Der Träger hat innerhalb Leipzigs zwei Koordinierungsstellen mit jeweils unterschiedlichen Kooperationsschulen. Die erste Koordinierungsstelle ist für den Westen Leipzigs verantwortlich und die zweite Koordinierungsstelle für den Osten. Die Koordinierungsstelle Ost begann mit der Umsetzung der „2. Chance“ in 2006 (in der Modellphase) und die Koordinierungsstelle West nahm in 2008 die Arbeit auf. Schwerpunkte der Arbeit bilden die Aktivierung von Netzwerken im Wohn- und Schulumfeld und die Verbindung schulischer Angebote mit sozialpädagogischen Leistungen (Schulaufgabenhilfe, Freizeitaktivitäten, u.a.) unter Einbezug der Familie. Die Koordinierungsstelle West hat zudem eine sogenannte Familienschule, in der bis zu acht SchülerInnen von einer Lehrkraft unterrichtet werden, die starkes schulverweigerndes Verhalten zeigen und nicht mehr zu ihrer Regelschule gehen. Diese Schule hat einen Fokus auf „Familie“, das heißt die SchülerInnen werden von ihren Eltern begleitet, um diese in die Reintegrationsarbeit mit einzubeziehen. Der Wirkungskreis der beiden Koordinierungsstellen schließt Mittelschulen, Berufsschulzentren (seit 2011) und Förderschulen ein (Interview Träger 4).

Die ExpertInneninterviews wurden im Herbst 2012 mit VertreterInnen der Koordinierungsstellen und des Jugendamts durchgeführt. Leider stand kein/e VertreterIn des Trägers „Nord“ für ein Gespräch zur Verfügung. Die hier verwendeten Dokumente, Interviews und Fragebögen beziehen sich auf den Zeitraum von 2006 bis Ende 2012.

6.2.3.3 Bildungs-Armutspolitik in Leipzig: Inhalte

- Agenda-Setting auf der politischen Tagesordnung und in der Öffentlichkeit

In den Fragebögen und Interviews wird deutlich gemacht, dass sowohl seitens der Träger als auch seitens der Kommune das Thema Schulabsenz und die schlechten Quoten von SchülerInnen ohne Abschluss in Leipzig bekannt sind und dadurch ein Handlungsdruck vorhanden ist. In Leipzig besteht die Besonderheit, dass die Projekte des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ Teil der größeren ESF-geförderten kommunalen Initiative „Lernen vor Ort“ sind. Die Kommune hat mit dem ESF-Programm „Lernen vor Ort“ ein kommunales Bildungsmanagement aufgebaut, in dessen Rahmen die Stadt die Bildungsbeteiligung erhöhen und Bildungsarmut vermindern will. Der Oberbürgermeister hat „Lernen vor Ort“ zur „Chefsache“ erklärt und die Steuerung für den Gesamtprozess in Leipzig übernommen (Stadt Leipzig 2012). Zudem hat er das Thema Schulverweigerung als einen Schwerpunkt für das Programm „Lernen von Ort“ gesetzt. Die Bekämpfung von Schulabsenz wurde als konkreter Arbeitsauftrag für „Lernen vor Ort“ mit auf den Weg gegeben, u.a. durch Unterstützung des Programms der „2. Chance“. Durch das Zusammenwirken beider ESF-Programme hat sich die Aufmerksamkeit dieses Themas auch in der Öffentlichkeit deutlich erhöht (Interview Jugendamt 2). Zudem wurde im Rahmen von „Lernen vor Ort“ eine Arbeitsgruppe geschaffen, die sich ca. alle zwei Monate trifft, an der u.a. die Sächsische Bildungsagentur, das Jobcenter, vom Jugendamt der Allgemeine Sozialdienst (ASD), die Jugendgerichtshilfe und die Kinder- und Jugendförderung teilnehmen. Bei diesen Treffen stehen die „Schulverweigerungsprojekte“ und das Thema Schulabsenz auf der Tagesordnung (Interview Jugendamt 2). Auch von den Koordinierungsstellen wird bestätigt, dass das Thema Schulabsenz auf der politischen Agenda präsent sei und von verschiedenen Stellen bearbeitet werde (Interview Träger 4). Dazu eine Aussage der Vertreterin einer Koordinierungsstelle:

„(...)Leipzig als Stadt ist ja auch Träger dieses Programms, Lernen vor Ort, und da hat sich die Kommune auch ein Stückchen auf die Fahne geschrieben, wir wollen was gegen die zweistellige Prozentzahl von Schülern machen, die ohne Abschluss die Schule verlassen(...). Also da ist auch kommunal der Fokus, wir müssen da hingucken und was unternehmen mit allen zusammen. Da gibt es verschiedene Ideen und Angebote.“ (Interview Träger 4, Frage 12).

- Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte der Projekte

Seit über zehn Jahren werden bereits zwei Projekte gegen Schulverweigerung in Leipzig von freien Trägern angeboten, die jedoch einen anderen Schwerpunkt als die „2. Chance“ haben. Diese Projekte sind nicht auf die Rückkehr der Jugendlichen in die Regelschule ausgelegt. Die Zielgruppe sind ältere Jugendliche, die seit längerer Zeit die Schule verweigern und mithilfe der Projekte in Folgemaßnahmen, wie ein Berufsvorbereitungsjahr, vermittelt werden sollen. In dem Interview mit dem Vertreter des Jugendamts wird deutlich, dass seitens der Stadt die Bedeutung der „2. Chance“ erkannt wird, da es im Gegensatz zu den anderen Projekten einen präventiveren Ansatz hat und versucht, auch jüngere SchülerInnen zu unterstützen, um für sie eine Reintegration in die Regelschule zu erreichen (Interview Jugendamt 2).

Für die Träger stellt die „2. Chance“ das erste Projekt gegen Schulverweigerung dar, das sie umsetzen. Die Wichtigkeit der Inhalte des Projekts wird in den Interviews hervorgehoben und es wird auf den großen Handlungsbedarf in der Stadt hingewiesen. Zudem wird in den Interviews die hohe Identifikation mit den Inhalten des Projekts deutlich. So hebt der Träger Ost/West hervor, dass er sich aufgrund der hohen Relevanz auch nach Ablauf der ESF-Förderzeit weiterhin um schulverweigernde Jugendliche kümmern werde (Interview Träger 4).

Die Interviews und Fragebogenbefragungen zeigen, dass auch in den Schulen das Thema Schulverweigerung seit Beginn der „2. Chance“ präsenter geworden ist und diese bewusster damit umgehen (Fragebögen, Interview Träger 4, Jugendamt 2). Seitens des Jugendamts wird darauf hingewiesen, dass die Schulen das Thema sehr unterschiedlich bedienen würden. So seien das Verständnis und das Problembewusstsein von Schule zu Schule sehr unterschiedlich. Die Schulen, die offen für eine externe Unterstützung seien, nähmen die Projekte gut an (Interview Jugendamt 2). Jedoch gab es zu Beginn der „2. Chance“ auch Wechsel von Schulen, weil die Schulleitungen sich von den Projekten eher gestört fühlten oder befürchteten, dass das Thema einen „Makel“ nach außen darstelle. In den Interviews und in den Fragebögen wird aber sichtbar, dass die SchulleiterInnen und LehrerInnen durch die Arbeit mit den Koordinierungsstellen das Projekt gegen Schulverweigerung verstärkt als

„Qualitätskriterium“ ihrer Schule verstehen, da sich um diese Probleme gekümmert wird. Dies wird u.a. in dem Interview mit der Koordinierungsstelle West deutlich:

„(...)Bevor wir so intensiv mit unseren Kooperationsschulen gearbeitet haben, war Schulverweigerung eher für Schulen auch ein Stückchen ein Makel. Das waren dann die Schüler, die wirklich nicht mehr kommen, wo Bußgelder verhängt wurden, und wo es für Schulleiter auch immer ein bisschen schwierig war zu sagen, ich habe so und so viele Schüler, die in der Schule bummeln. In den letzten Jahren hat sich die Wahrnehmung der Lehrer ein bisschen verändert, also was alles schon zu Schulverweigerung zählt und an welchen Stellen man vielleicht schon zeitiger intervenieren kann(...).“ (Interview Träger 4, Frage 12).

- Aktionen und Vorgaben von der ESF-Regiestelle

In den Interviews sprechen die VertreterInnen der Koordinierungsstellen der ESF-Regiestelle insgesamt ein hohes Fachwissen und einen hohen Qualitätsstandard zu. Als positiv und Wertschätzung ihrer Arbeit wird von der Koordinierungsstelle West hervorgehoben, dass ihr Modell der Familienschule von der ESF-Regiestelle als Best-Practice-Beispiel für die „2. Chance“ bei den Regionalkonferenzen ausgewählt wurde. Kritisiert wird, ebenso wie von den Trägern in Baden-Württemberg, die Altersvorgabe bei dem ESF-Programm. Es wird betont, dass schulverweigerndes Verhalten oft schon früher als mit zwölf Jahren beginne. Zudem werden die Vorgaben bezüglich der Anzahl der SchülerInnen bemängelt, mit denen ein/e MitarbeiterIn arbeiten muss, da es sich um zeitintensive Arbeit handele. Kritisch wird zudem das „hochkomplexe Abrechnungsprozedere“ bewertet sowie die regelmäßigen Neu-Beantragungen der Fördergelder und Berichte, die sehr aufwendig seien (Interview Träger 4).

- Horizontaler Austausch/Lernen

In regelmäßigen Abständen findet ein Koordinierungstreffen zwischen den drei Stellen in Leipzig statt, bei dem sich die VertreterInnen der Koordinierungsstellen zusammensetzen und über ihre Arbeit austauschen. Zwischen den Koordinierungsstellen West und Ost gibt es zudem Teamberatungen zwischen den MitarbeiterInnen, um die Erfahrungen der einzelnen Koordinierungsstellen untereinander zu nutzen. Des Weiteren wurde ein sachsenweites Regionaltreffen der „2. Chance“ eingerichtet, bei dem sich die Koordinierungsstellen auf

Länderebene gegenseitig über neue Entwicklungen informieren. Die Koordinierungsstelle West nimmt darüber hinaus jährlich an einer bundesweiten Tagung mit anderen Trägern teil, die auch eine „Familienschule“ haben (Interview Träger 4). Außerdem wird sich auf der Ebene der Dezernate über die Arbeit der Projekte im Rahmen des Arbeitskreises von „Lernen vor Ort“ ausgetauscht (Interview Jugendamt 2).

6.2.3.4 Bildungs-Armutspolitik in Leipzig: Prozesse

- Finanzierung

In Leipzig gab es im Gegensatz zu Karlsruhe nach den Neu-Beantragungen der Fördergelder keine Kürzungen bei der Finanzierung durch den ESF. Bei der Ko-Förderung der Projekte durch die Kommune besteht in Leipzig die Besonderheit, dass ein Teil der Ko-Finanzierung durch echte Geldleistungen vom Jugendamt erfolgt. Der andere Teil der Ko-Finanzierung wird, wie in den anderen Kommunen auch, über geldwerte Leistungen oder Mittel ohne Geldfluss, wie Lehrdeputatsstunden oder Leistungen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung, abgerechnet. Seitens der Kommune wurde vereinbart, diejenigen Projekte vordergründig zu fördern, die Drittmittel einwerben würden und eine Ko-Finanzierung bräuchten. Diese Projekte würden Leistungen in die Stadt bringen und die Kommune hätte einen geringen Anteil für den hohen Nutzeffekt zu leisten, den sie erhalte. Deswegen unterstütze die Kommune die Ko-Finanzierungen bei den ESF-Programmen (Interview Jugendamt 4). Auch die Träger bestätigen, dass es bei neuen Antragsphasen keine Schwierigkeiten gebe, die Ko-Finanzierung zu erhalten und dass auch keine Konflikte über die Aufstellung der Finanzierung existieren würden, wie in folgender Aussage verdeutlicht wird:

„(...)ich weiß, dass wenn es um die neuen Antragsphasen oder neuen Förderzeiträume geht, dass klar ist, es sind in der Stadt für die drei 2. Chance-Koordinierungsstellen, die es hier gibt, einfach Gelder im Jugendhilfeetat vorgesehen. Und dass die immer im Jugendhilfeausschuss bewilligt werden. Es gab noch nie, dass jemand gesagt hat, wir müssen da kürzen. Also das ist eine sichere Bank.“ (Interview Träger 4, Frage 11).

- Gründe für die Bewerbung

In Leipzig verlässt im bundesweiten Vergleich eine sehr hohe Anzahl von SchülerInnen die Schule ohne Abschluss. In den Interviews mit den Trägern wird der Handlungsbedarf in diesem Bereich betont. Zudem erklären sie, dass ihnen Schulverweigerung bereits vor der „2. Chance“ als Problem in verschiedenen Familien, mit denen sie zusammengearbeitet haben, aufgefallen sei. Daher hätten sich die Träger in 2006 bzw. 2008 auf die „2. Chance“ beworben. Das heißt in Leipzig standen, neben den finanziellen Anreizen, inhaltliche Gründe im Vordergrund, sich für dieses Programm zu bewerben, wie folgend von der VertreterIn des Trägers West unterstrichen wird:

„(...)Und dann kam das Projekt mit dem Thema Schulabsenz. Das hing auch bisschen mit dem Selbstverständnis zusammen, das wir als Träger haben, dass wir uns nie auf irgendeine Ausschreibungen gestürzt haben, wenn wir nicht das Gefühl hatten, das passt zu uns. (...) Es geht nicht nur darum, Geld abzugreifen. Es war eher so, dass wir die Idee hatten und dann kam die Ausschreibung mit dem guten Programm. Zum Beispiel wollten wir die Familienschule machen und dann war es ein schöner Zufall, dass dieses Programm ausgeweitet wurde und wir über die 2. Chance versucht haben, es zu verwirklichen und auszuprobieren, ob es hier in Leipzig funktioniert, um dann zu schauen, wie es über kommunale Mittel finanziert werden kann.“ (Interview Träger 4, Frage 4).

- Kooperation mit dem Jugendamt und anderen Behörden

Von Anfang an haben die Projektträger die Regionalstelle der Sächsischen Bildungsagentur und das Jugendamt bei der Implementation der „2. Chance“ mit einbezogen. Beispielsweise hat sich in 2006 Koordinierungsstelle Ost an die Bildungsagentur gewandt, um abzuklären, mit welchen Schulen in Leipzig kooperiert werden sollte:

„(...)Wir sind damals mit der Idee, dass wir uns bei der 2. Chance bewerben wollen, an die Bildungsagentur herangetreten. Wir haben das dort mit der zuständigen Referatsleitung für Schulen besprochen und haben sie gebeten, dass sie uns Schulen nennen, die dafür in Frage kommen. Und da war der Bildungsagentur ziemlich schnell klar, dass wir uns auf den Leipziger Osten konzentrieren sollen, das ist hier so der Stadtteil mit der höchsten Migrationsrate, den meisten jungen Menschen, dem höchsten Anteil für Hilfen zur Erziehung, einem ganz hohen Hartz IV-Satz, also so der Problemstadtteil. Uns wurden drei Mittelschulen genannt und zu denen sind wir hin und haben mit denen gesprochen(...).“ (Interview Träger 4, Frage 14).

Die Bildungsagentur ist somit im Projekt der Ansprechpartner für die freien Träger, um Kooperationschulen zu bestimmen. Dadurch entstehen keine Unstimmigkeiten oder Überlappungen zwischen den Koordinierungsstellen über die jeweiligen Zuständigkeiten. Zudem werden mit der Bildungsagentur mögliche Veränderungen oder neue Ideen bezüglich der Schulen besprochen. Außerdem stellt die Behörde auch die zusätzlichen Lehrdeputatsstunden für die Projekte zur Verfügung (Interview Jugendamt 2, Träger 4).

Auch zwischen dem Jugendamt, bzw. dem Allgemeinen Sozialdienst (ASD) des Jugendamts, und den Koordinierungsstellen gibt es einen regelmäßigen Austausch und eine formalisierte Aufgabenteilung. Beispielsweise wird für die Jugendlichen ein Bildungs- und Förderplan erstellt, der die Aufgaben und Zuständigkeiten aller Beteiligten beschreibt (SchülerIn, Familie, LehrerIn, Jugendamt, KoordinatorIn oder sonstige HelferInnen, u.a.). Alle zwei Monate wird dieser Plan überprüft, gefestigt bzw. korrigiert. Zudem gibt es eine Sachberichtserstattung in Zusammenhang mit der Ko-Förderung von den freien Trägern an das Jugendamt, damit das Amt über die Arbeit der Träger in Kenntnis gesetzt ist. Bei dem ESF-Programm werden dafür die Berichte genutzt, die an die ESF-Regiestelle gehen. Das heißt, obgleich das Jugendamt sonst ein eigenes Berichtswesen hat, wird dieses dann außer Kraft gesetzt und sich der Berichterstattung des ESF-Programms angeschlossen. Die Träger müssen dann nicht zwei verschiedene Berichte abgeben und haben dadurch eine Arbeitserleichterung (Interview Jugendamt 2). In den Interviews bestätigen alle Befragten, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Kooperationspartnern durch die Projekte deutlich intensiviert und verbessert habe. Die ausgeprägte und gute Zusammenarbeit lasse sich vor allem darauf zurückführen, dass von Beginn an die freien Träger die MitarbeiterInnen vom ASD des Jugendamts regelmäßig über ihre Arbeit informiert haben:

„Schon damals 2006 wurde mit dem Jugendamt vereinbart, dass wir bei jedem Schüler, mit dem wir es zu tun bekommen, den wir in das Projekt aufnehmen, ziemlich zu Beginn einen Kontakt zum ASD herstellen, weil es zum Teil Familien sind, wo es noch keine Hilfe gibt, aber wir einfach sagen, wir wollen, dass die im ASD wissen, dass wir mit XY arbeiten. Wir informieren die jeden Monat darüber, was so Thema war. Also, da gibt es immer eine Seite per Fax, was so eine Leistungsdokumentation ist, damit die informiert sind. Wir werden sie auch so immer mittendrin um ein Gespräch bitten, wenn wir einen höheren Hilfebedarf sehen. (...) Und wir informieren auch immer wieder das Jugendamt und die ASD-Stellenleiter darüber, mit welchen Schulen wir zusammen arbeiten. Damit die auch, wenn denen auffällt,

es gibt hier eine Familie, (...) wo Schule ein Thema ist, dass die sich auch bei uns melden und sagen, kennen Sie den schon oder könnte da nicht eine Zusammenarbeit stattfinden.“ (Interview Träger 4, Frage 9).

Darüber hinaus existieren keine Kompetenzkonflikte zwischen den freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe an Schulen, wie es beispielsweise in Karlsruhe der Fall ist, da in Leipzig alle SchulsozialarbeiterInnen bei freien Trägern angestellt sind. Zudem spielen parteipolitische Konflikte zwischen der Kommune und den freien Trägern keine Rolle (Interview Träger 4).

- Kooperation mit den Schulen

Die Befragten in den Interviews erklären, dass die Bereitschaft für eine Kooperation von Schule zu Schule divergiere. Ebenso wie in Mannheim und Karlsruhe hänge die Zusammenarbeit von der Kooperationswilligkeit der Schulleitungen und Lehrkräfte ab, wie der Vertreter des Jugendamts beschreibt:

„(...)Eine gelingende Kooperation hängt sehr stark von den Schulleitungen ab. Wir erleben es so, dass die Schulen, die auch offen sind für eine externe Unterstützung in diesem Sinne, dass die solche Projekte gut realisieren und gut annehmen. Aber wir haben auch Wechsel gehabt, weil Schulleitungen sich von Projekten eher gestört gefühlt haben und dann haben wir gesagt, ok, wir suchen einen anderen Standort(...). (Interview Jugendamt 2, Frage 13).

Die Koordinierungsstellen betonen, dass es oft einfacher sei, die Schulen für die Projekte zu gewinnen, wenn die Bildungsagentur die Zusammenarbeit zwischen Projekt und Schulen einleite, da die Schulen dann leichter davon zu überzeugen seien. Im Zeitverlauf habe sich mit der Mehrzahl der bestehenden Kooperationsschulen eine gute Zusammenarbeit entwickelt, besonders weil ein stetiger Informationsaustausch stattfinde und die Aufgabenteilung zwischen den Partnern im Förderplan des/der SchülerIn festgehalten sei, sodass keine Kompetenzkonflikte entstünden. Zudem zeigten sich die meisten LehrerInnen damit einverstanden, dass die Koordinierungsstellen schulische Inhalte den Jugendlichen im Projekt vermitteln, da sie es als Erleichterung ihrer eigenen Arbeit bewerten (Fragebögen). Zur Zusammenarbeit eine beispielhafte Äußerung des Trägers West:

„(...)die zwei Kolleginnen, die in Schulen arbeiten und fast seit Anfang an dabei sind, [sind] eine feste Größe dort, da kommen auch die Lehrer auf sie zu. Die beiden sind bekannt und alle Lehrer kennen auch die Gesichter. Bei koordinativen Aufgaben ist auch immer die Schulleitung dabei. Ich weiß, dass in nahezu allen Schulen in der Regel wöchentlich oder vierzehntätig kurze Treffen stattfinden mit Schulleitung, Schulsozialarbeit, Beratungslehrer und Koordinatoren der 2. Chance. Es wird sich ausgetauscht über das, was gerade los ist und über die Schüler.“ (Träger 4, Frage 15).

Auch die Zusammenarbeit zwischen dem Jugendamt (ASD) und den kooperierenden Schulen sowie mit anderen Kooperationspartnern habe sich durch die Projekte verändert, wie in folgender Aussage vom Jugendamtsvertreter betont wird:

I: „Denken Sie, dass das Projekt 2. Chance zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnern führt?“

„Das auf jeden Fall. Aber auch wieder sehr konkret, und zwar gibt es eine deutlich bessere Zusammenarbeit zwischen dem ASD und den beteiligten Schulen. Aber auch gegebenenfalls bei den anderen Hilfen, die bei den Schülern schon relevant sind, wie zum Beispiel bei einer WG oder einer sozialpädagogischen Einzelbetreuung. Dann wird sich darüber abgestimmt und die Kollegen berichten, ob es sich in puncto Elternarbeit auch günstig umsetzen lässt.“ (Interview Jugendamt 2, Frage 8)

6.2.3.5 Bildungs-Armuts politik in Leipzig: Strukturen

- Nachhaltigkeit

Alle Befragten sind sich sicher, dass das Thema „Schulverweigerung“ auf der politischen Agenda und in der Öffentlichkeit in Leipzig bleiben werde. Das Thema erhalte den dafür notwendigen Rückhalt in der Politik, da sich der Oberbürgermeister persönlich dafür einsetze und es zu dem Teil des übergeordneten kommunal geführten ESF-Programms „Lernen vor Ort“ geworden sei. Das Programm wird nach Ende der ESF-Förderzeit von der Kommune übernommen und weitergeführt.¹⁵⁹

Die VertreterInnen der Koordinierungsstellen sind zuversichtlich, dass sie nach Ende der ESF-Programmlaufzeit auch weiterhin mit schulverweigernden Jugendlichen arbeiten werden. So

¹⁵⁹ Es sollen die Bildungsbeteiligung für jedes Alter auf verschiedenen Ebenen unterstützt, Bildungsangebote aufeinander abgestimmt und für alle zugänglich gemacht sowie um fehlende Bildungsangebote ergänzt werden (Stadt Leipzig 2014b). Zu den angestoßenen Prozesses durch „Lernen vor Ort“, siehe: (Stadt Leipzig 2014b).

machen sich die Träger in der Kommune für die Projekte stark, indem sie versuchen, das Thema noch nachhaltiger kommunal zu verankern und Finanzierungsmöglichkeiten aufzutun. Es finden Gespräche mit dem Jugendamt und der Bildungsagentur statt. Die Träger sind von der hohen Relevanz des Themas sowie von ihrer guten Arbeit überzeugt, so dass sie davon ausgehen, dass ihre Anstrengungen in dem Bereich weiter kommunal unterstützt werden. Zudem seien sie offen, sich auf ein neues ESF-Programm zu bewerben, wenn es zu den Voraussetzungen des Trägers und der Kommune passe (Interview Träger 4). Auch die Lehrkräfte an den Kooperationsschulen wollen weiterhin mit den Trägern in diesem Bereich kooperieren, da sie mittlerweile den Handlungsbedarf an den Schulen erkennen und nicht mehr auf die Hilfen durch die Projekte verzichten wollen (Fragebögen).

Das Jugendamt will das Thema Schulverweigerung weiter in Leipzig bedienen, aber verstärkt auf Schulsozialarbeit durch die freien Träger setzen. Die Kommune hat auch schon begonnen, Schulsozialarbeit vor allem an Grundschulen zu realisieren, damit so früh wie möglich der Schulabsenz präventiv entgegenwirkt werden kann. Laut Jugendamtsvertreter kann durch Schulsozialarbeit die Gesamtstruktur in den Schulen besser angegangen werden als durch das eher einzelfallorientierte Arbeiten innerhalb der Projekte. Zudem soll eine Personalstelle in der Verwaltung eingesetzt werden, die sich primär um Schulsozialarbeit in Leipzig kümmert, damit die Kooperation von Jugendhilfe und Schule noch intensiver unterstützt wird. Der Jugendamtsvertreter erklärt, dass es noch nicht entschieden sei, ob es mit der Finanzierung der Projekte weitergehe. Dies hänge von der folgenden ESF-Förderphase ab. Trotzdem sehe er, dass Schulsozialarbeit das Problem der Schulverweigerung nicht so intensiv mit den einzelnen Jugendlichen bearbeiten könne, wie es im Rahmen der Projekte möglich sei (Interview Jugendamt 2).

- Aufhebung der Versäulung des Bildungs- und Sozialbereichs

Bis zur Wiedervereinigung gab es in Ostdeutschland keine Trennung auf der institutionellen Ebene zwischen Jugendhilfe und Schule (siehe Kapitel 5.1.1). Heute besteht in Leipzig wieder die Besonderheit, dass durch die Zusammenlegung des Schulverwaltungsamts und Jugendamts in 2011, das Amt für Jugend, Familie und Bildung geschaffen wurde.¹⁶⁰ Daher

¹⁶⁰ Dieses Amt setzt beispielsweise auch primär das kommunale ESF-Programm „Lernen vor Ort“ um.

existiert auf institutioneller Dezernatsebene in Leipzig *keine* Trennung mehr zwischen Bildung und Jugendhilfe. Das zeigt, dass in den letzten Jahren in Leipzig auf den höheren Ebenen ein struktureller Wandel stattgefunden hat und die Versäulung aufgelöst wurde. Zudem wird durch die Untersuchung deutlich, dass das Thema Jugendhilfe und Schule stärker von kommunaler Seite angegangen wird (z.B. durch die Einrichtung der Personalstelle für das Thema) als es in den Fallstudien in Westdeutschland der Fall ist. Auch auf den unteren, ausführenden Ebenen hat ein Wandel stattgefunden. Wie in den Interviews mit dem Jugendamt und Koordinierungsstellen betont wird, hat die „2. Chance“ zu Kooperationen zwischen den Stellen beigetragen, einerseits zwischen Jugendhilfe und Schule, aber auch mit den anderen Partnern in den Projekten (Interview Jugendamt 2, Träger 4).

6.2.3.6 Zwischenfazit: Bildungs-Armutspolitik in Leipzig?

Die Fallstudie in Leipzig hat gezeigt, dass in der Kommune eine inhaltliche, prozessuale und strukturelle Europäisierung stattgefunden hat.

Von der inhaltlichen Seite betrachtet, war vor 2007 das Thema Schulverweigerung in der Öffentlichkeit nur aufgrund der schlechten Quoten in Leipzig bekannt. Und obwohl es vor der Umsetzung des ESF-Programms bereits Schulverweigerungsprojekte gab, waren diese im Unterschied zur „2. Chance“ nicht präventiv angesetzt und nicht auf die Rückführung in die Regelschule oder auf eine Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule ausgelegt.

Die Träger hatten sich für das ESF-Programm aus inhaltlichen Gründen beworben, da ein großer Handlungsbedarf in Leipzig bestand. Diese inhaltlichen Bewerbungsgründe stehen v.a. im Gegensatz zu den Trägern in Mannheim, bei denen primär finanzielle Anreize im Vordergrund standen.

Insgesamt hat sich seit Beginn der „2. Chance“ viel in der Wahrnehmung, im Umgang in der Öffentlichkeit, in Schulen und auf politischer Ebene verändert. Insbesondere die Kooperationsschulen haben begonnen, die Projekte gegen Schulverweigerung nicht mehr als

„Makel“, sondern als Qualitätskriterium ihrer Schule anzusehen. Die *längerfristige* Umsetzung der „2. Chance“ hat zu diesem Wandel geführt. So hat die „erfolgreiche“ Umsetzung der Projekte über einen längeren Zeitraum zum Umdenken unter den Kooperationspartnern geführt. Zudem wurde seitens der Schulen akzeptiert, dass auch die Jugendhilfeträger schulische Inhalte vermitteln können, z.B. im Rahmen der „Familienschule“ der Koordinierungsstelle West. Darüber hinaus demonstriert die Untersuchung, dass Lernprozesse und ein horizontaler Austausch im Rahmen des Programms stattgefunden haben, u.a. zwischen den Koordinierungsstellen, aber auch sachsenweit auf Länderebene zwischen den Trägern.

Außerdem hat die Fallstudie in Leipzig verdeutlicht, dass der Wandel dadurch vergrößert werden konnte, indem *mehrere* Programme mit ähnlichen Themen umgesetzt wurden. Aus prozessualer Sicht waren durch diese Konzentration mehrerer komplementärer Programme weniger Implementationsprobleme vorhanden, da von Beginn an eine größere Anzahl von Akteuren in die Umsetzungsprozesse eingebunden war und diese unterstützten (städtische und freie Träger). Des Weiteren zeigte sich, dass klare Aufgabenteilungen, die Einbindung der Partner (hier z.B. die Regionalstelle der Bildungsagentur bei der Suche nach Schulen), ein gegenseitiger Informationsfluss und die Erstellung von Plänen über Zuständigkeiten die gute Zusammenarbeit gefördert haben. Dadurch sind von vornerein weniger Kompetenz- und Steuerungskonflikte entstanden. Zudem schienen parteipolitisch motivierte Strategien im Gegensatz zu Karlsruhe bei der Umsetzung nicht relevant zu sein. Darüber hinaus wurde die „2. Chance“ in das übergeordnete ESF-Programm der Kommune eingebunden. So hatten die freien Jugendhilfeträger sowie die städtischen Dezernate dasselbe Ziel, nämlich die Bildungsbeteiligung in Leipzig zu erhöhen. Die Bereitschaft von städtischer Ebene, die Projekte gegen Schulverweigerung zu unterstützen, wurde auch beispielsweise dadurch sichtbar, dass die Projekte und das Thema regelmäßig in der kommunalen Arbeitsgruppe diskutiert wurden und echte Geldleistungen an die Projekte als Teil der Ko-Finanzierung flossen. Die ESF-Programme in Leipzig unterstützten folglich die Harmonisierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren in der Kommune.

Ebenso wie in den Fallstudien in Baden-Württemberg zeigte sich auch in Leipzig, dass seitens der Lehrkräfte keine Anstrengungen von sich aus geleistet wurden, schulische Strukturen zu

ändern und z.B. integrationsförderlichen Unterricht aufzubauen. Trotzdem fand ein Wandel in diesem Bereich statt, da von kommunaler Seite verstärkt versucht wurde, auf bestimmte Probleme in den Schulen, wie z.B. Schulabsenz, durch Schulsozialarbeit zu reagieren. Des Weiteren sollte eine Personalstelle in der Kommune eingerichtet werden, die die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe vorantreibt.

Darüber hinaus konnten in der Untersuchung im Unterschied zu Karlsruhe keine Kompetenzstreitigkeiten zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe in Bezug auf die Arbeit an Schulen festgestellt werden, da nur *freie* Träger an Schulen tätig waren

Die Separation zwischen Schule und Jugendhilfe, wie sie in den westdeutschen Fallstudien (v.a. in Karlsruhe) festgestellt wurde, war in Leipzig geringer ausgeprägt. Insgesamt schien die Separation nicht so tiefgreifend zu sein wie in Baden-Württemberg. So wurde vor allem auf Dezernatsebene die Versäulung überwunden. In der Gesamtheit wirkten die Strukturen flexibler. Dies betraf auch die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe (hier das Modell, in welchem ausschließlich freie Träger Schulsozialarbeit durchführten).

Unterstützt wurde der strukturelle Wandel in der Politik gegen Bildungsarmut auch durch das kommunal geführte ESF-Programm „Lernen vor Ort“, das z.B. den Aufbau eines städtischen Bildungsmanagements vorsah. Der institutionelle Wandel wurde insbesondere durch die Aufhebung der Versäulung auf Dezernatsebene sichtbar, d.h. in der Schaffung eines gemeinsamen Amtes für Jugend, Familie und Bildung.

Insgesamt kann für Leipzig festgestellt werden, dass ein großer, langfristiger Wandel durch die komplementäre, konzentrierte Wirkung von ESF-Programmen möglich war. Dadurch gab es eine große Unterstützung der Projekte gegen Schulverweigerung seitens der Kommune. Somit war auch die Nachhaltigkeit der Politik gegen Schulverweigerung gegeben, da das Thema weiter durch die Kommune bedient wird. Es wurde somit deutlich, dass wie auch in Mannheim, der nachhaltige Effekt der Projekte stark von der *Unterstützung/Bereitschaft der Kommune* bestimmt wurde.

Zusammenfassende Darstellung der Europäisierung/ des ESF-induzierten Wandels anhand der Politikdimensionen¹⁶¹:

- *Inhalte*: Inhaltliche Vorgaben wurden erfüllt und Agenda-Setting wurde erreicht (Thema ist auf politischer Agenda der Kommune und wird von den kooperierenden Schulen anerkannt). Hohe Identifikation mit dem Thema bei den freien Jugendhilfeträgern (*großer Wandel/Transformation*).
- *Prozesse*: Die prozessuale Implementation war erfolgreich, auch aufgrund günstiger Voraussetzungen (Einbindung der Projekte in kommunales ESF-Programm und keine Trennung zwischen den öffentlichen und freien Jugendhilfestellen). Kooperationen zwischen Jugendhilfe, Kooperationspartnern und den kooperierenden Schulen wurden erreicht und systematisiert (z.B. durch Erstellung der Förderpläne). Jedoch keine Anstrengungen seitens der Schulen Kooperationen zu initiieren (*mittlerer-großer Wandel/Accommodation-Transformation*).
- *Strukturen*: Die Separation zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe ist nicht feststellbar und die Versäulung zwischen Jugendhilfe und Schulen wird neben dem Wandel durch die Projekte auch durch kommunale Anstrengungen aufgeweicht. Die formalisierte, systematisierte Zusammenarbeit zwischen allen Kooperationspartnern sowie die hohe Unterstützung seitens der Kommune begünstigen die Nachhaltigkeit des Wandels. Veränderungen der schulischen Konzepte/Strukturen werden durch die Kommune vorangetrieben. Institutioneller Wandel erfolgte bis hin zur Zusammenlegung der Dezernatsbereiche Bildung und Soziales (Jugendhilfe) (*großer Wandel/Transformation*).

¹⁶¹ Siehe Kapitel 7.1 zur detaillierten Bewertung des Wandels.

6.2.4 Fallstudie 4: Dresden

6.2.4.1 Grundinformationen zu Dresden

Dresden ist die Landeshauptstadt und mit ca. 537.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt in Sachsen nach Leipzig. Insgesamt verfügt Dresden über die durchschnittlich jüngste Bevölkerungsstruktur innerhalb Sachsens, weist im Vergleich zu anderen Regionen eine hohe Geburtenrate auf und kann eine leichte Bevölkerungszunahme verzeichnen (Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2013: 11, 15ff). Der Ausländeranteil in Dresden liegt mit 5,1 Prozent über dem Landesdurchschnitt. Helma Orosz (CDU) ist seit 2008 Oberbürgermeisterin in Dresden. Dresden verfügt als Landeshaupt auch über die politischen Institutionen des Landes und weist zahlreiche kulturelle Einrichtungen auf. Die Stadt hat mehrere Hochschulen und die Technische Universität Dresden ist eine der größten Universitäten Deutschlands. Dresden wird zu den wirtschaftlich dynamischsten und wirtschaftlich freundlichsten Städten Deutschlands gezählt (INSM 2012a). Obgleich Dresden nach der Wiedervereinigung auch unter dem Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft litt, konnte sich die Stadt im Vergleich zu anderen ostdeutschen Kommunen schnell wirtschaftlich erholen. Nach der Wende hat die Kommune in Hochtechnologie und die damit verbundene Forschung investiert (Landeshauptstadt Dresden 2014b). Dennoch hatte die Stadt lange gegen eine hohe Arbeitslosigkeit anzukämpfen. Mittlerweile ist die Arbeitslosenquote mit 9,0 Prozent geringer als in Leipzig (11,2 Prozent) und als in Ostdeutschland insgesamt (11,0 Prozent) (Stand Januar 2014) (Bundesagentur für Arbeit 2014). Die Armutsquote liegt mit 18,4 Prozent leicht unter dem Durchschnitt Sachsens (18,9 Prozent), ist aber deutlich höher im Vergleich zu den Kommunen in Baden-Württemberg (Stand 2012) (Der Paritätische Gesamtverband 2014). Die Quote ist jedoch seit 2011 gefallen (Seils/Meyer 2012).

Dresden hat die niedrigste Anzahl an SchülerInnen ohne Abschluss im Vergleich zu anderen Großstädten in Sachsen (8,1 Prozent) (INSM 2012b). Die Quote liegt jedoch höher als in den Großstädten Baden-Württembergs und als der Bundesdurchschnitt. Dresden weist somit in diesem Bereich Handlungspotenzial auf, was u.a. durch die Implementation der „2. Chance“ gesteigert werden soll.

Wie Leipzig setzt Dresden im Bildungsbereich das kommunal geführte ESF-Programm „Lernen vor Ort“ um, um ein lokales Bildungsmanagement aufzubauen (BMBF 2014). In Dresden liegt der Fokus des Programms auf dem Aufbau eines Bildungsmonitorings mit einem regelmäßigen Bildungsbericht der Stadt (Landeshauptstadt Dresden 2012).

6.2.4.2 *Das Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ in Dresden*

Für die Untersuchung dieser Arbeit wurde Dresden als Kommune in Ostdeutschland ausgewählt, da hier freie *große Träger* das ESF-Programm „Schulverweigerung Die 2. Chance“ umsetzen (zur Fallauswahl siehe Kapitel 4.2). In Dresden gibt es zwei Koordinierungsstellen, die für die Projekte zuständig sind. Auch hier zielen die Projekte der Träger nach den ESF-Förderkriterien auf die Re-Integration von SchülerInnen ab zwölf Jahren in die Regelschule ab, die durch Schulverweigerung ihren Schulabschluss gefährden. Insgesamt werden ca. 45 Jugendliche in der Stadt durch die zwei Koordinierungsstellen betreut.

Der erste Träger, der für den Dresdener Westen zuständig ist, hat die Schwerpunkte Familien- und Erziehungsberatung, Jugendberufshilfe sowie Projekte für benachteiligte Jugendliche. Dieser Träger übernahm das Projekt „2. Chance“ jedoch erst 2011. Zuvor hatte das Projekt ein anderer Träger inne, der jedoch im Sommer 2012 aufgrund finanzieller Probleme aufgelöst wurde. Die Projekte, die der Träger durchführte, wurden zuvor an andere Stellen übergeben. Die neue Koordinierungsstelle ist eine Anlaufstelle für schulverweigernde SchülerInnen, deren Eltern, Fachkräfte und Netzwerkpartner. Sie arbeitet mit Mittelschulen und einem Förderzentrum zusammen. Mithilfe des Case Managements werden an den Kooperationschulen zugeschnittene Hilfeleistungen für schulverweigernde SchülerInnen aufgebaut und ein individueller Bildungs- und Entwicklungsplan aufgestellt. Zudem liegt ein Arbeitsschwerpunkt auf der Einbeziehung der Familien der Jugendlichen. Als Aufgaben werden die Koordination verschiedener Hilfsangebote, die persönliche Betreuung der Jugendlichen, die regelmäßige Dokumentation sowie die Steuerung der Kooperationsnetzwerke genannt (BMFSFJ 2013b).

Der zweite Projektträger ist hauptsächlich für den Osten Dresdens zuständig. Dieser Träger der freien Jugendhilfe hat die Förderung junger Menschen in ihrer Entwicklung durch Beratung über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und Durchführung von Bildungsmaßnahmen zum Ziel. Der Träger arbeitet bei der Umsetzung der „2. Chance“ in einem Verbund mit einem weiteren Träger zusammen, der Berufsorientierungsprojekte, Berufsvorbereitung, Aus- und Weiterbildung und Beschäftigungsmaßnahmen anbietet. Durch den Verbund wird eine höhere Mobilisierungskraft der Koordinierungsstelle innerhalb der Stadt erzielt (siehe Kapitel 4.2 zur Trägerauswahl). Seit 2008 wird das ESF-Programm von der Koordinierungsstelle angeboten. Sie ist eine Anlaufstelle für hilfeschuchende Jugendliche, Familien, Schulen oder andere Kooperationspartner, um ihnen Unterstützung gegen Schulverweigerung zu bieten. Die Koordinierungsstelle hat sich die Sensibilisierung der beteiligten Fachkräfte sowie der Öffentlichkeit gegenüber dem Problem der Schulverweigerung zum Ziel gesetzt. Neben den Maßnahmen im Rahmen des Case-Managements, in dem u.a. ein individueller Bildungs- und Entwicklungsplan für die Jugendlichen erstellt wird, bietet die Stelle eine Projektgruppe an. In dieser Gruppe werden bis zu 12 Jugendliche außerhalb der Schule betreut, die starkes schulverweigerndes Verhalten aufzeigen. Es werden neben Unterricht in den Kernfächern auch berufspraktische und erlebnispädagogische Aktivitäten in „Werkstätten“ angeboten, um die Jugendlichen durch den Bezug von Theorie und Praxis wieder für einen geregelten Schulbesuch zu motivieren (Interview Träger 5, Träger 6). Die Koordinierungsstelle arbeitet mit Mittelschulen und Förderschulen zusammen. Obgleich nicht mit allen Schulen Kooperationsvereinbarungen bestehen, ist die Koordinierungsstelle für betroffene SchülerInnen aller Schulen in Dresden offen (Interview Träger 5, Träger 6). Neben der „2. Chance“ wird von dem Träger auch das ESF-Programm „Kompetenzagenturen“ umgesetzt, das Teil derselben ESF-Initiative „Jugend Stärken“ ist und v.a. den Übergang von Schule in den Beruf für Jugendliche und junge Erwachsene begleitet.

Die ExpertInneninterviews wurden jeweils im Herbst 2012 mit VertreterInnen der beiden Partner der Koordinierungsstelle Ost sowie mit einer Vertreterin des Jugendamts Dresden geführt. Leider konnte kein Interview mit der Koordinierungsstelle West durchgeführt werden, da zum empirischen Untersuchungszeitpunkt der Trägerwechsel noch in der Umbruchphase war, so dass keine AnsprechpartnerInnen zur Verfügung standen. Die

ExpertInneninterviews, Fragebogenbefragungen der Schulen und die verwendeten Dokumente zu Dresden beziehen sich auf die Zeit 2008 (Beginn der Projekte) bis Ende 2012.

6.2.4.3 Bildungs-Armutspolitik in Dresden: Inhalte (Policies)

- Agenda-Setting auf der politischen Tagesordnung und in der Öffentlichkeit

Die Auswertung der Interviews, Fragebögen und Dokumente zeigt, dass seit der Einführung der „2. Chance“ in 2008 eine Thematisierung und Sensibilisierung in der Öffentlichkeit mit dem Thema Schulverweigerung entstanden ist. Die lokale Presse berichtet seither regelmäßig über das Projekt „2. Chance“ und macht das Thema Schulverweigerung insgesamt öffentlich bekannter. Auch der Träger Ost hat sich im Rahmen des Projekts zum Ziel gesetzt, Aufklärung über das Problem der Schulverweigerung zu leisten. Folgende Aussage des Trägers Ost macht die Veränderungen deutlich:

„(...)Ich glaube, es ist sehr viel passiert seit 2008. Es ist ständig Thema in der Presse, was vorher gar nicht so war. Also da ist sehr viel in der Öffentlichkeit in der Sensibilität passiert(...)“ (Interview Träger 6, Frage 18).

Darüber hinaus wird von der Vertreterin des Jugendamts darauf hingewiesen, dass auch auf der politischen Ebene das Problem mittlerweile bekannter geworden sei und sich zunehmend mit politischen Lösungswegen auseinandergesetzt werde (Interview Jugendamt 3).

Zudem setzt Dresden das ESF-Programm „Lernen vor Ort“ um, wodurch die Themen Bildung und Teilhabe an Bildung mehr in Fokus der Öffentlichkeit und auf die politische Ebene gerückt sind.¹⁶²

¹⁶² Durch das Programm „Lernen vor Ort“ sollen Bildungsangebote in der Stadt aufeinander abgestimmt und für die Bürger transparenter gemacht werden (BMBF 2014). Das Programm wird durch ein eigens eingerichtetes sogenanntes Bildungsbüro geleitet, das als Stabsstelle direkt der Oberbürgermeisterin zugeordnet ist. Die neuen Handlungskonzepte werden „Dresdner Bildungsbahnen“ genannt (Landeshauptstadt Dresden 2014a).

- Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte des Projekts

In den Fragebögen und Interviews wird der Wandel im Umgang mit schulverweigerndem Verhalten seitens der Schulen sichtbar. Die Schulen in Dresden haben, wie in den anderen untersuchten Kommunen auch, zu Beginn eher skeptisch auf das Projekt reagiert. Schulverweigerung wurde vorher als „Makel“ ihrer Schule begriffen und aus Angst vor schwindenden Schülerzahlen wurde das Thema daher oft verschwiegen. Im Laufe der Zeit haben sich, durch die erfolgreiche Arbeit der Koordinierungsstellen und durch die gewachsene Sensibilisierung mit dem Thema in der Öffentlichkeit, viele Schulen für das Projekt geöffnet und das Problem der Schulverweigerung auch nach außen getragen, wie in folgender Äußerung der Jugendamtsvertreterin deutlich wird:

„(...)Die Zunahme der Fälle liegt natürlich auch an der höheren Sensibilisierung in den Schulen und in der Öffentlichkeit. Es wird nicht mehr so verschwiegen an Schulen. Das heißt, die Aufdeckungsrate ist heute höher. Die Schulleiter melden jetzt schneller und vertuschen das nicht mehr nach dem Motto, wenn ich das jetzt hier öffentlich mache, gelten wir als eine schlechte Schule. Es wird auch mehr geguckt, dass neben dem Projekt auch die Jugendhilfe einbezogen wird oder auch andere Kooperationspartner.“ (Interview Jugendamt 3, Frage 26).

Vor der Einführung der „2. Chance“ gab es in Dresden bereits ein Projekt gegen schulabsentes Verhalten, das von einem anderen freien Träger angeboten wurde. Dieses Projekt, das mittlerweile eingestellt ist, hatte insgesamt einen geringeren Umfang als die „2. Chance“ (Interview Träger 5, Jugendamt 3). Für die Träger ist es das erste Programm gegen Schulverweigerung, das sie umsetzen. In dem Interview mit der Koordinierungsstelle Ost werden die Bedeutung für die Stadt, die hohe Akzeptanz der Inhalte und die Identifikation seitens beider Kooperationspartner mit dem Projekt deutlich. So wird beispielsweise die erfolgreiche Re-Integrationsarbeit durch die eigene Projektgruppe hervorgehoben, die sie im Rahmen des Projekts für besonders auffällige SchulverweigerInnen aufgebaut haben. Zudem wird betont, dass sie sehr viel Energie in das Projekt gesteckt haben und sie es definitiv in der nächsten Förderphase weiter umsetzen wollen, dies aber von der Weiterfinanzierung abhängt:

Träger 5: „(...) [in dem Projekt] steckt wahnsinnig viel Energie und Enthusiasmus drin. Das ist ja unser Baby in gewisser Weise, das gepflegt wird entgegen aller Rückschläge, die man bekommt. Da wäre es schon für sich selbst schwierig zu sagen, naja, jetzt machen wir die Tür zu und das Licht aus und das war es gewesen(...) Also wir wissen ja, dass die Problematik nicht einfach weg ist, obwohl wir die Tür zu machen(...)“ (Interview Träger 5, Frage 30).

- Aktionen und Vorgaben von der ESF-Regiestelle

Von den VertreterInnen der Träger werden die Chancen zur eigenen Akzentsetzung und Anpassungsfähigkeit an kommunale Gegebenheiten, die innerhalb des Projekts gegeben sind, positiv hervorgehoben. Beispielsweise sei es aufgrund dieser „Offenheit“ möglich gewesen, die Projektklasse in Kooperation mit dem anderen lokalen Träger einzurichten. Zudem wird die Möglichkeit zur interdisziplinären Arbeit im Rahmen des Projekts betont, so dass neben SozialpädagogInnen auch LehrerInnen oder PsychologInnen beschäftigt werden könnten.

Dennoch werden bestimmte Vorgaben, die vom ESF-Programm auferlegt sind, bemängelt. So wird wie in den anderen Kommunen auch die Altersvorgabe von zwölf Jahren als zu hoch bewertet. Man müsse bereits früher anfangen mit den SchülerInnen zu arbeiten, insbesondere müssten die Übergänge von der Grundschule in die weiterführende Schule besser begleitet werden. Darüber hinaus werden die Berichte, Evaluationen und der hohe Verwaltungsaufwand des Programms kritisiert. Diese Berichterstattung werde als Kontrolle von „oben“ empfunden (Interview Träger 5, Träger 6). Dazu die Aussage des Trägers Ost:

„(...)Dennoch ist es natürlich so, Evaluationen gibt es, die kommen immer zu den blödesten Zeitpunkten und wir müssen Zwischenbescheide einreichen, Sachberichte müssen geschrieben werden und dann müssen Stellungnahmen geschrieben werden. (...). Und das ist schon schwierig und der Verwaltungsaufwand bei dem Projekt ist schon relativ hoch.“ (Interview Träger 5, Frage 21).

Laut Trägerangaben existiere ein regelmäßiger Austausch zwischen der ESF-Regiestelle und den lokalen Koordinierungsstellen. Diese Kommunikation laufe über die Regionalkonferenzen, über das Intranet oder über Einzelgespräche. Durch diesen Austausch würden Lernprozesse angeregt, die auch von unten (den Koordinierungsstellen) nach oben (der ESF-Regiestelle) gingen. So würden positive Beispiele und Erfahrungen, die die

Koordinierungsstellen in der Praxis gemacht hätten, von der ESF-Regiestelle aufgegriffen und in die Programmvorgaben aufgenommen, bzw. andere Vorgaben, die sich als schwierig herausstellten, modifiziert und an die lokalen Bedürfnisse angepasst. Dazu die Vertreterin des Kooperationspartners Ost:

„(...)Also eigentlich die Erfahrung seit 2008 ist so, dass die Praxis unten in den Projekten weiter ist als die Theorie oben und die immer so ein Stückchen nachhinken. Also das heißt, die gucken, was die Praxis entwickelt hat und fassen das dann zusammen und setzen dann die Theorie drauf. Also das heißt, auf einmal kriegt man dann Regeln, was oft so oder so schon in der Praxis gelaufen ist. Es ist immer ein Nachhinken, aber so verstehe ich auch Modellprojekte. Und so erkläre ich mir das auch, die lassen was in der Praxis ausprobieren und dann versuchen sie es zu verallgemeinern. Also es ist nicht so, dass wir alles vorgegeben kriegen, sondern es ist genau andersrum. Aber so ist es wahrscheinlich auch angedacht(...).“
(Interview Träger 6, Frage 21).

- Horizontaler Austausch/Lernen

Innerhalb Dresdens haben sich durch die Projekte regelmäßige Treffen zwischen den Trägern und der Vertreterin des Jugendamts etabliert. Die Jugendamtsvertreterin versucht die Aktivitäten und Entwicklungen der Projekte regelmäßig auf Dezernatsebene einzubringen und dort über die Probleme und Quoten von Schulverweigerung in Dresden generell aufzuklären. Zudem nimmt sie an bundesweiten Fachtagungen und Konferenzen zum Thema schulabsentes Verhalten teil (Interview Jugendamt 3). Die Koordinierungsstellen beteiligen sich an den sachsenweiten Regionaltreffen der „2. Chance“, die, wie auch in Leipzig, als hilfreiche Basis zum gegenseitigen Austausch und Lernen zwischen den Kommunen beschrieben werden. Darüber hinaus setzt der Träger Ost neben der „2. Chance“ auch das ESF-Programm „Kompetenzagenturen“ um, wodurch ein stetiger Austausch zwischen den beiden Projekten entstanden ist (Interview Träger 5, Träger 6).

6.2.4.4 Bildungs-Armutspolitik in Dresden: Prozesse (Politics)

- Finanzierung

Bei den Projekten in Dresden gab es keine Kürzungen seitens der ESF-Förderung, wie es in Karlsruhe in 2011 der Fall war. Die Projekte werden durch die Kommune ko-finanziert sowie durch Eigenmittel der Träger.¹⁶³ Bei den Mitteln der Kommune handelt es sich auch um „fiktive Gelder“, es werden hier zum Beispiel Fachberatungsstunden in die Ko-Finanzierungsaufstellung aufgenommen (Interview Jugendamt 3). Obgleich die Kommune nach einer Neu-Beantragung die Ko-Finanzierung in der Vergangenheit immer bewilligt hat, scheint im Gegensatz zu Leipzig die Ko-Finanzierung in Dresden nicht so sicher zu sein. So wird von den MitarbeiterInnen der Koordinierungsstellen beschrieben, dass sie regelmäßig bei einer neuen Ko-Finanzierungsanfrage „bangten“, ob sie die Zusage für die Mittel erneut erhalten würden (Interview Träger 5, Träger 6).

Die Schwierigkeit, ein Projekt *nachhaltig* zu finanzieren, wird von den Kooperationspartnern als inhärentes Problem von Projektarbeit beschrieben. Durch die Schwierigkeiten Weiterfinanzierungen zu erhalten, entwickle sich eine Projektmüdigkeit bei den MitarbeiterInnen, wodurch eine hohe Fluktuation entstände (Interview Träger 5). Die Erklärung für die regelmäßige Neuauflage von ESF-Programmen ist, dass diese Programme des Bundes nur eine Anregungsfunktion oder einen Modell- oder Innovationscharakter haben dürfen und sich dann in den Kommunen mit eigener Finanzierung verstetigen sollen, da der Bund keine längerfristigen Programme in den Kommunen installieren darf (Interview ESF-Regiestelle). Jedoch gelingt die Verstetigung durch die Kommune aufgrund der knappen kommunalen Haushalte nur sehr selten und daher müssen sich die kommunalen Träger immer wieder auf neue Programme bewerben. Das hat auch Auswirkungen auf die Kooperationspartner wie die Schulen, die immer wieder neu von den Programmen überzeugt werden müssen, wie in folgenden Aussagen deutlich wird:

¹⁶³ Anmerkung: Der vorherige Träger des Projekts im Dresdener Westen ist aus eigenen finanziellen Problemen aufgelöst worden, die nicht in Verbindung mit der Finanzierung oder Ko-Finanzierung der „2. Chance“ standen.

„(...)Der Sinn, der Hintergrund, der Gedanke von ESF-Projekten soll ja eigentlich sein, sie sollen angeschoben werden und sollen sich dann in den einzelnen Kommunen und Regionen verstetigen. Aber die wenigsten Programme verstetigen sich und dann wird halt wieder ein neues Projekt gemacht und dann ist es immer, ich nenne das jetzt mal Projekthopping, was dann gemacht wird. Das ist das Schlimme daran, dass dann irgendwo Sachen aufgebrochen werden und wenn sie dann laufen und auch die ganzen Verbindungen geknüpft sind, dann muss man das Projekt beenden.(...) Das heißt, die Leittragenden sind dann die Schulen, die Jugendlichen, die Eltern, wo dann auf einmal Angebote, die es für drei, vier Jahre gab, auf einmal wegfallen und keine Ansprechpartner mehr da sind. Bei den Schulen gibt es so eine Projektmüdigkeit(...)“ (Interview Träger 5, Träger 6, Frage 15).

An einer weiteren Stelle:

„Man muss sehen, bei den Trägern werden jede Menge Mitarbeiter verbrannt und die werden letztlich projektmüde und frustriert. Teilweise gibt es zwei, drei Monatsverträge. Dadurch verliert man auch gute Leute, die man nicht wiederkriegt. Dadurch ist die Fluktuation sehr hoch beim Personal. Man schafft es nicht Kontinuität reinzukriegen, weil den Mitarbeitern die Sicherheit nicht gegeben wird, um gute Arbeit zu machen.“ (Interview Träger 5, Frage 32).

- Gründe für die Bewerbung

Die beiden Träger der Koordinierungsstelle Ost haben bereits vor der „2. Chance“ bei der Umsetzung des ESF-Programms „Kompetenzagenturen“ zusammengearbeitet. Bei der Arbeit im Rahmen der Kompetenzagentur zeigte sich der Bedarf, einen präventiveren Ansatz zu verfolgen und sich um jüngere Jugendliche zu kümmern, damit diese einen Schulabschluss erreichen. Daher haben sich die Projektpartner 2008, neben finanziellen Gründen, auch aus inhaltlichen Beweggründen auf die „2. Chance“ beworben. Die Kooperationspartner unterstreichen, dass die Umsetzung beider Programme ein komplementäres Arbeiten erlaube. So könnten Jugendliche im Anschluss an die „2. Chance“ von der Kompetenzagentur bei ihrem Berufseinstieg weiter unterstützt werden:

„(...)Was der ganz große Vorteil jetzt hier bei uns ist, ist tatsächlich die Anbindung an die Kompetenzagentur. Im Prinzip ist die Kompetenzagentur das Nachfolgeprojekt. Daher, dass es die gleichen Räume und nahezu die gleichen Leute sind, kann eigentlich im Bestfall eine Nachbetreuung bis 27 gewährleistet werden.“ (Interview Träger 5, Frage 24).

Seitens der Kooperationspartner wird hervorgehoben, dass die Zusammenarbeit zwischen ihnen gut laufe und die beiden Stellen sich gegenseitig ergänzen würden. Beispielsweise nutze der eine Projektpartner die „Werkstätten“ für praktische Anleitungen, während der andere Partner für die Koordination, die Öffentlichkeitsarbeit und die Projektklasse zuständig sei. Die Kooperation der beiden Träger bestehe nur in den zwei Projekten (Interview Träger 5, Träger 6).

- Kooperation mit dem Jugendamt und anderen Ämtern

Die Koordinierungsstellen haben im Rahmen der Projekte eine Kooperationsvereinbarung mit dem Schulverwaltungsamt, welches u.a. Schulräumlichkeiten zur Verfügung stellt, die auch als Ko-Finanzierung abgerechnet werden. Zudem gibt es eine Kooperationsvereinbarung mit der Regionalstelle der Bildungsagentur, die für die inhaltlichen, unterrichtsrelevanten Aspekte, wie die Lehre innerhalb der Projekte, zuständig ist. Darüber hinaus besteht die Kooperationsvereinbarung mit dem Jugendamt, mit dem der größte regelmäßige Austausch besteht. Die MitarbeiterInnen der Koordinierungsstelle Ost erklären, dass es zu Beginn keine größeren Probleme gegeben habe, das Jugendamt von dem ESF-Programm zu überzeugen, da u.a. bereits das Programm „Kompetenzagenturen“ von den Kooperationspartnern erfolgreich durchgeführt wurde. In dem Interview mit der Vertreterin des Jugendamts wird die hohe Unterstützung des Projekts deutlich. Sie unterstreicht, dass sie regelmäßig versuche, die höheren Ebenen des Jugendamts, der Bildungsagentur und des Schulverwaltungsamts von der Bedeutsamkeit der Arbeit der Projekte zu überzeugen. Beispielsweise setze sie sich für eine Weiterfinanzierung nach Ende der ESF-Förderphase ein, die jedoch noch offen sei. Sie beschreibt diese „Überzeugungsarbeit“ als einen Prozess über Zeit (Interview Jugendamt 3). Insgesamt wird deutlich, dass die kommunale Unterstützung des Projekts seitens der *Leitungsebene* verglichen mit Leipzig geringer ist.

Dennoch habe sich durch die Projekte die Kooperation auf den *ausführenden* Ebenen zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe intensiviert, wie in den Umfragen bestätigt wird (Interview Träger 5, Träger 6, Jugendamt 3, Fragebögen). Damit die Aufgabenteilung geregelt ist, wird ein „Bildungs- und Entwicklungsplan“ für die betreuten Jugendlichen aufgestellt, in dem die Aufgaben der Mitwirkenden aufgeführt sind. Darüber hinaus existieren keine

beobachtbaren Kompetenz- oder Steuerungskonflikte zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe im Rahmen der Projekte, da, ebenso wie in Leipzig, fast alle öffentlichen kommunalen Einrichtungen in freie Trägerschaft übergeben wurden. Auch die Schulsozialarbeit wird in Dresden von freien Trägern durchgeführt. Dazu die Äußerung der Jugendamtsvertreterin:

„(...)Wir haben jetzt so gut wie keine kommunale Einrichtung mehr. Selbst Schulsozialarbeit, die in anderen Städten häufig vom Jugendamt eingesetzt wird, also dass es städtische Mitarbeiter sind, das ist in Dresden nicht so. Das ist wirklich alles überwiegend in freier Trägerschaft. Hier gibt es dadurch das Problem eigentlich nicht, dass es Kompetenzprobleme zwischen freien und kommunalen Einrichtungen gibt. Es ist immer ganz interessant, wenn bei Fachtagungen darüber geredet wird, aber bei uns in Dresden ist es von der Historie anders.“ (Interview Jugendamt 3, Frage 33).

- Kooperation mit den Schulen

Zu Beginn der Umsetzung hing die Kooperation mit den Schulen von den SchulleiterInnen ab. Beispielsweise haben die ProjektmitarbeiterInnen der Koordinierungsstelle Ost 2008 bei einigen SchulleiterInnen angefragt, ob sie bereit wären, das Projekt an ihrer Schule umzusetzen. So haben sich erste Kooperationen durch die persönliche Kontaktaufnahme entwickelt, wenn die SchulleiterInnen für das Projekt offen waren. Schließlich haben Anfragen seitens weiterer Schulen nach dem „Schneeball-Prinzip“ zugenommen, nachdem Erfolge an den ersten Schulen sichtbar wurden. Die meisten Anfragen kommen mittlerweile von den SchulleiterInnen und den KlassenlehrerInnen selbst. Insgesamt hat sich, wie auch in den anderen Kommunen, die Akzeptanz und die Zusammenarbeit mit den SchulleiterInnen und Lehrkräften durch die längerfristige Umsetzung und die stetige Präsenz der MitarbeiterInnen der Projekte an den Schulen intensiviert und verbessert. Dadurch wurde auch das Vertrauen in die Arbeit der Koordinierungsstellen gefestigt. Dies wird beispielsweise anhand der Projektschule deutlich, in der die MitarbeiterInnen mittlerweile auch inhaltlich als „Fachleute“ anerkannt sind. Dort erfüllen die Schüler und Schülerinnen auch ihre Schulpflicht. Die Aufnahme der Jugendlichen in diese Gruppe funktioniert nur im Einverständnis mit den SchulleiterInnen (Fragebögen, Interview Träger 5, Träger 6).

Jedoch kann wenig Motivation seitens der Lehrkräfte für Veränderungen in den schulischen Konzepten festgestellt werden. Es sind, wie in den anderen Kommunen auch, kaum Anstrengungen an den Schulen beobachtbar, dass z.B. der Unterricht integrationsförderlicher gestaltet wird, da schulverweigernde Jugendliche oft noch als „Extraarbeit“ angesehen werden. Dies wird u.a. in folgendem Interviewauszug deutlich:

„(...)Man muss schon sehr genau hingucken, dass man Lehrer findet, die diese Schulverweigerer sensibel integrieren. Da gehört schon etwas Arbeit dazu und sie müssen vielleicht auch etwas anders behandelt werden mit Blick auf die Problematik als der Rest der Klasse(...)“ (Interview Träger 5, Frage 24).

6.2.4.5 Bildungs-Armutspolitik in Dresden: Strukturen

- Nachhaltigkeit

Die interviewten VertreterInnen der Träger und des Jugendamts sind optimistisch, dass das Thema Schulverweigerung auch in Zukunft in der Öffentlichkeit und auf der politischen Agenda in Dresden bleiben werde. In der Öffentlichkeit zeige sich, dass u.a. durch die Bekanntmachung des Themas durch die Presse bereits eine Sensibilisierung stattgefunden habe (Interview Jugendamt 3, Träger 5, Träger 6). Zudem habe das Programm „Lernen vor Ort“ dazu beigetragen, dass die Themen Bildung und Bildungsteilhabe in Dresden in der Öffentlichkeit stehen.

Des Weiteren wird betont, dass auch auf politischer Ebene dem Thema zunehmend mehr Bedeutung zugemessen werde. Dieser Wandel sei jedoch ein Prozess über Zeit (Interview Jugendamt 3, Träger 5). Dennoch setzen sich bereits einige MitarbeiterInnen des Jugendamts, wie die hier befragte Vertreterin, persönlich für die Bekämpfung von Schulverweigerung auf politischer Ebene in Dresden ein und versuchen, eine Weiterfinanzierung für das Projekt zu finden. Die Jugendamtsvertreterin erklärt, dass sie auch in Zukunft das Thema Schulverweigerung in der Kommune vorantreiben werde. Beispielsweise bemüht sich die Jugendamtsvertreterin eine finanzielle Unterstützung durch die lokale Wirtschaft für die Verstetigung der Projekte zu gewinnen:

„(...)der Prozess hat im letzten Jahr angefangen, dass wir alle an einen Tisch geholt haben: Schulvertreter, Schulverwaltungsamt, und so weiter. Da haben die Projekte nochmal kurz ihre Arbeit vorgestellt und auch mit welchen Ergebnissen. Dort sind wir im Prinzip zum Konsens gekommen, ja, es muss auf jeden Fall weitergehen. Und jetzt sind wir an dem Punkt angekommen, wo wir sagen, dass wir noch weitere Arbeitspartner brauchen, zum Beispiel müssen wir auch die Wirtschaft miteinbeziehen und auch an die Unternehmen herantreten. Die Unternehmen haben ja auch ein Interesse an Nachwuchs, an ausgebildeten Fachkräften. Wir sind zurzeit mittendrin zu gucken, welche Lösungswege es da gibt.“ (Interview Jugendamt 3, Frage 19).

Jedoch betonen die MitarbeiterInnen der Träger, dass die finanzielle Unterstützung der Projekte seitens der Kommune und seitens der lokalen Wirtschaft noch sehr offen sei. So sei eine Verstetigung der Projekte weiterhin fraglich, wenn das ESF-Programm 2014 auslaufen sollte. Die Weiterförderung hänge vor allem von den Nachfolgeprogrammen des ESF ab. Die beiden Kooperationspartner des Trägers Ost betonen, dass sie großes Interesse daran hätten, auch in Zukunft bei Projekten miteinander zu kooperieren. Zudem betonen sie, dass durch die „2. Chance“ in Sachsen ein Austausch mit anderen Trägern entstanden sei, den sie auch in Zukunft nutzen wollen (Interview Träger 5, Träger 6).

- Aufhebung der Versäulung des Bildungs- und Sozialbereichs

In der DDR existierte keine institutionelle Separation zwischen Jugendhilfe und Schule, da die „Jugendfürsorge“ in das Ressort „Volksbildung“ integriert war. Die Integration der beiden Bereiche wurde jedoch durch die Wiedervereinigung und die Anpassung an westdeutsche Strukturen aufgehoben (siehe Kapitel 5.1.1). Die Trennung zwischen Schule und Jugendhilfe wird in Dresden bereits durch die Installation von Schulsozialarbeit durch Jugendhilfeträger zunehmend aufgeweicht. Auch zeigt sich, dass die Projekte zu einer steigenden Anzahl an Kooperationen zwischen den freien Trägern und Schulen beitragen. Zudem wird ein großer inhaltlicher Wandel sichtbar, da die Schulen zustimmen, dass Lehre außerschulisch durch die sozialen Träger vermittelt wird (Interview Träger 5, Träger 6, Fragebögen).

Des Weiteren zeigt die Fallstudie, dass keine Kompetenzüberschneidungen zwischen den freien und öffentlichen Trägern in der Jugendhilfe in Bezug auf die Arbeit an den Schulen vorhanden sind, da die Schulsozialarbeit in Dresden durch freie Träger ausgeführt wird. Insgesamt sind die Strukturen im Prozess dabei sich zu wandeln. So öffnen sich die Schulen

verstärkt für die Jugendhilfe und für Schulsozialarbeit und es existiert keine Trennung mehr zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe. Jedoch ist auf den höheren Ebenen der Dezernate die Aufhebung der Versäulung zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich nicht so weit fortgeschritten wie in Leipzig.

6.2.4.6 Zwischenfazit: Bildungs-Armutspolitik in Dresden?

Die Untersuchung in Dresden hat gezeigt, dass in allen drei Politikdimensionen ein Wandel stattgefunden hat. Inhaltlich hat das „Framing“ im Rahmen des ESF-Programms dazu beigetragen, dass das Thema Schulverweigerung in der Öffentlichkeit und auf der politischen Tagesordnung stand. Außerdem wurde die hohe Identifikation der Träger mit dem Projekt deutlich. So hatten sich die Träger, neben den finanziellen Anreizen, auch aus *inhaltlichen* Gründen für das ESF-Programm beworben. Zudem setzten sie sich dafür ein, das Thema Schulverweigerung durch Pressearbeit öffentlich bekannter zu machen. Des Weiteren setzten die Träger zwei ESF-Programme gleichzeitig um, wodurch Austauschmöglichkeiten und Lerneffekte zwischen den Projekten entstanden sind.

Dresden hat als Kommune zudem das ESF-Programm „Lernen vor Ort“ umgesetzt. Obgleich im Gegensatz zu Leipzig der Schwerpunkt nicht explizit auf Schulverweigerung gelegt wurde, standen durch das Programm Themen wie Bildungsteilhabe regelmäßig auf der politischen Agenda und in der Presse. Es zeigte sich jedoch, dass die beiden ESF-Programme „Lernen vor Ort“ und „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ eher parallel nebeneinander umgesetzt wurden. Dennoch konnte eine nachhaltige Auseinandersetzung mit bildungspolitischen Themen in Dresden durch „2. Chance“ und „Lernen vor Ort“ in der Öffentlichkeit und auf politischer Agenda erreicht werden.

An den Schulen wurde, wie in den anderen Kommunen auch, ein Wandel durch die langfristige Umsetzung der „2. Chance“ erreicht. Zu Beginn war es schwierig, die SchulleiterInnen und Lehrkräfte von der Kooperation und der Implementation des Projekts zu überzeugen. Aber nach anfänglicher Skepsis erkannte die Mehrzahl der SchulleiterInnen und LehrerInnen das Problem der Schulverweigerung an ihren Schulen an und leugnete es

nicht mehr. Zudem unterstützten die Lehrkräfte die Arbeit der Projekte und akzeptierten die inhaltliche Mitarbeit durch die sozialen Träger. Auch suchten einige SchulleiterInnen selbst die Hilfe durch die Koordinierungsstellen, um Kooperationen mit diesen aufzubauen, nachdem Re-Integrationserfolge an anderen Schulen deutlich wurden. Trotzdem zeigte sich auch in Dresden, dass keine eigene Motivation seitens der LehrerInnen feststellbar war, schulverweigernden Jugendlichen innerhalb der Schule durch z.B. integrationsförderlichen Unterricht zu helfen, da dies als Extraarbeit angesehen wurde.

Die Fallstudie verdeutlichte, dass, aus prozessualer Sicht, keine Trennung zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe existierte. Es waren keine Steuerungs- oder Implementationsprobleme zwischen dem Jugendamt und den großen freien Trägern bei der Installation und Durchführung der Projekte feststellbar. Bereits zuvor wurde die Schulsozialarbeit von freien Trägern durchgeführt. Dadurch gab es keine Besorgnis vor neuen Kompetenzverlusten seitens des Jugendamts. Durch die Projekte wurde die Kooperation auf den *ausführenden* Ebenen zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe weiter intensiviert.

Dennoch schien insgesamt die Unterstützung der Projekte seitens der *Leitungsebene* der Dezernate der Kommune geringer als im Vergleich zu Leipzig zu sein. So zeigte sich eine Diskrepanz in der Unterstützung zwischen den unteren/ausführenden Ebenen und den Leitungsebenen der Dezernate. Die untere Ebene der Ämter unterstützte die Zusammenarbeit mit den Koordinierungsstellen; hier zeigte sich eine Harmonisierung zwischen den MitarbeiterInnen der freien und der öffentlichen Jugendhilfe. Auf den höheren Entscheidungsebenen war der Rückhalt für die Projekte nicht stark gegeben, was sich u.a. dadurch zeigte, dass im Gegensatz zu Leipzig die Ko-Finanzierung nicht gesichert war und dass die Projekte nicht explizit in das kommunale ESF-Programm eingebunden wurden.

Die Nachhaltigkeit der „2. Chance“ ist aufgrund der finanziellen Probleme der Kommune fraglich. Die Untersuchung in Dresden verdeutlichte die Probleme von Projektarbeit. So dürfen ESF-Programme nur einen Innovations-/Modellcharakter haben und sollen anschließend durch die Kommune verstetigt werden. Jedoch ist dies aufgrund der knappen finanziellen kommunalen Haushalte nur in seltenen Fällen realisierbar.

Die Fallstudie machte deutlich, dass insgesamt die Strukturen in Dresden begonnen haben sich zu wandeln. Die Schulen öffneten sich verstärkt für die Jugendhilfe und für die Schulsozialarbeit. Die Versäulung von Schule und Jugendhilfe wurde durch die Projekte und die Schulsozialarbeit aufgeweicht. Zudem gab es keine Trennung mehr zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe. Dennoch war auf institutioneller Ebene die Aufhebung der Versäulung zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich nicht so weitgehend wie in Leipzig.

Zusammenfassende Darstellung der Europäisierung/ des ESF-induzierten Wandels anhand der Politikdimensionen:

- *Inhalte:* Inhaltliche Vorgaben wurden erfüllt und Agenda-Setting wurde erreicht (Thema ist auf politischer Agenda der Kommune und wird von den Schulen anerkannt). Hohe Identifikation mit dem Thema bei den Jugendhilfeträgern (*großer Wandel/Transformation*).
- *Prozesse:* Die prozessuale Implementation wurde realisiert; Kooperationen zwischen Jugendhilfe, Kooperationspartnern und Schulen wurden erreicht. Jedoch keine Einbindung der Projekte in kommunales ESF-Programm und nur punktuelle Unterstützung durch ausführende Ebenen der Kommune (*punktuellem Wandel/Accommodation*).
- *Strukturen:* Die inhaltliche Nachhaltigkeit des Wandels ist gegeben. Die Trennung zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe wurde aufgehoben und die Separation zwischen Jugendhilfe und Schulen wird neben dem Wandel durch die Projekte auch durch Schulsozialarbeit aufgeweicht. Jedoch gab es wenige Veränderungen in den Konzepten/Strukturen seitens der Schulen. Auch die institutionelle Trennung auf Dezernatsebene zwischen Bildung und Soziales (Jugendhilfe) wurde nicht vollständig aufgehoben (*punktuellem Wandel/Accommodation*).

7. Theorieorientierter Vergleich: Europäisierte Bildungs-Armutspolitik auf lokaler Ebene?

In diesem Kapitel wird die vergleichende Analyse des Wandels in den Inhalten, Prozessen und Strukturen der vier untersuchten Kommunen vorgenommen, um die Forschungsfragen dieser Arbeit zu beantworten. Die Forschungsfragen lauten: *Welcher Grad des Wandels wird auf lokaler Ebene in den Inhalten, Prozessen und Strukturen der Bildungs-Armutspolitik für Jugendliche durch Framing und finanzielle Anreize seitens der EU erzeugt? Und welche intervenierenden lokalen Einflussfaktoren unterstützen die Umsetzung des EU-Inputs in den Kommunen?*

Dabei liegt dieser Arbeit als erste Bedingung zugrunde, dass ein Misfit, d.h. eine Inkompatibilität zwischen den Vorgaben im Rahmen des ESF-Programms auf der einen Seite und der Ausgestaltung der Armutspolitik auf lokaler Ebene in Deutschland auf der anderen Seite besteht, wodurch Anpassungsdruck entsteht. Darüber hinaus bildet die spezielle Mehrebenenstruktur der EU die zweite Bedingung, damit sich die hier untersuchten Europäisierungsprozesse auf lokaler Ebene vollziehen können (siehe Einleitung, Kapitel 3.3).

Anstelle der Darstellungslogik von kommunalen Fallstudien wird in dieser Analyse die Gliederung anhand der Politikdimensionen Inhalte, Prozesse und Strukturen durchgeführt, wodurch generalisierendere Befunde und Erklärungen präsentiert werden können. Zunächst wird in Kapitel 7.1 die Intensität bzw. der Grad des Wandels in den Politikdimensionen bewertet. Anschließend werden in Kapitel 7.2 die in der Empirie dargestellten Entwicklungen (Kapitel 6) an das aus der Theorie erstellte eigene Analysemodell (Kapitel 3.3) rückgebunden, um die Europäisierungsmechanismen und die lokalen Einflussfaktoren für den Wandel zu bestimmen. Im Anschluss wird in Kapitel 7.3 eine zusammenfassende Ergebnisdarstellung vorgenommen und dabei wird diskutiert, ob die Rahmenthese und Subhypothesen bestätigt werden können.

7.1 Bestimmung und Vergleich der Europäisierungsgrade in den Inhalten, Prozessen und Strukturen

In Kapitel 6 wurden empirisch die Veränderungen in den vier Fallstudien im Bereich Jugendbildungsarmut dargestellt, die durch den EU-Einfluss mittels des ESF-Programms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ entstanden sind. Darauf aufbauend werden im Folgenden die Grade des erzeugten Wandels bzw. der Europäisierung in den Politikdimensionen Inhalten, Prozessen und Strukturen evaluiert. Es wird bestimmt, in welcher der drei Politikdimension der stärkste Wandel stattgefunden hat.¹⁶⁴ Die Europäisierungsgrade bzw. Bezeichnungen für die Grade des Wandels werden entsprechend der Begrifflichkeit von Börzel/Risse und Radaelli genutzt: *Transformation*, *Accommodation*, *Absorption*, *Inertia* und *Retrenchment* (vgl. Kapitel 3.2.4) (Börzel/Risse 2000: 10f, Börzel/Risse 2003: 69f, Radaelli 2003: 37). Dabei handelt es sich um theoretische Modelle, die Idealtypen darstellen. Daher muss bei der Bestimmung des Wandels beachtet werden, dass die Trennlinie zwischen den Graden in der Empirie häufig nicht präzise zu bestimmen ist (vgl. Ladrech 2010: 38). Es werden somit auch Zwischenstufen zur Bestimmung des Wandels verwendet.

7.1.1 Europäisierungsgrade in den Inhalten

Im Folgenden wird zunächst die Bewertung des Wandels in der Politikdimension Inhalte vorgenommen. In dieser Dimension wird gezeigt, inwieweit sich im Politikfeld Bildungsarmut die Politikinhalte in der lokalen Armutsbekämpfung durch das ESF-Programm verändert haben. Dieser Wandel lässt sich in den Unterkategorien *Agenda-Setting*, *Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte* und *Horizontaler Austausch/Lernen* evaluieren.

Insgesamt hat die Untersuchung der Fallstudien deutlich gemacht, dass in allen vier Kommunen eine starke Europäisierung in den Inhalten feststellbar ist. Insbesondere zeigte sich, dass durch das ESF-Programm Agenda-Setting auf der politischen Tagesordnung und in

¹⁶⁴ Dazu werden diejenigen Unterkategorien der Politikdimensionen evaluiert, in denen Wandel bestimmbar ist.

der Öffentlichkeit in den Städten stattgefunden hat. Es entwickelte sich eine Sensibilisierung gegenüber dem Thema Schulverweigerung in allen vier Kommunen, indem das ESF-Programm und das Thema in der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Zudem wurde Schulverweigerung Teil der politischen Agenda. So haben sich u.a. kommunale Arbeitskreise aus politischen und öffentlichen VertreterInnen etabliert, die sich mit dem Problem der Schulverweigerung in den Städten beschäftigten. Des Weiteren wurden in drei der vier Kommunen weitere Programme zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung eingeführt, die neben der „2. Chance“ zur Aufklärung der Probleme von Bildungsarmut und Schulabsenz beitrugen.

Zusammenfassend kann, aufgrund der großen Breite der Veränderungen, der Wandel im Bereich *Agenda-Setting auf der politischen Tagesordnung und in der Öffentlichkeit* in den vier Fallstudien als *Transformation* bewertet werden.

Schulen

In diesem Abschnitt wird der Wandel in der Kategorie *Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte des Projekts* seitens der *Schulen* bewertet. Zunächst können in Bezug auf die Änderung des Problembewusstseins bzw. der Anerkennung des Problems große Lernprozesse bei den Lehrkräften konstatiert werden (sog. *thick-learning*) (vgl. Kapitel 3.2.4). So haben die SchulleiterInnen und LehrerInnen an den Schulen durch die Partizipation in dem Projekt zum ersten Mal zugegeben und nach „außen“ getragen, dass Probleme mit SchulabbrecherInnen bzw. –verweigerInnen an ihrer Schule existieren. Diese Anerkennung gab es vor der Installation des Programms nicht. Auch in den ExpertInneninterviews wurde wiederholt deutlich gemacht, dass diese neu entstandene Akzeptanz eine große Entwicklung für die Schulen darstelle. Das Projekt hat somit erreicht, dass die Ziele und Bekämpfung von Schulverweigerung durch die sozialen Träger nicht mehr als „Makel“, sondern als Qualitätskriterium der Schule aufgefasst und dargestellt wurden. Zudem wurden zusätzliche Unterrichtsstunden für schulverweigernde Jugendliche eingerichtet, die durch die sozialen Träger in Projektklassen als *Ergänzung* zum bestehenden Unterricht in den Schulen gegeben wurden. Das Programm hat somit dazu beigetragen, dass im Rahmen des Projekts das getrennte inhaltliche Arbeiten zwischen Schule (originär zuständig für Bildung) und Jugendhilfe (originär zuständig für außerschulische Betreuung) aufgebrochen wurde. Jedoch konnte bei der Mehrzahl der Lehrkräfte keine Motivation für Veränderungen in den *eigenen*

schulischen Inhalten oder Konzepten festgestellt werden. So gab es kaum Anstrengungen bezüglich konzeptioneller Veränderungen, wie beispielsweise für den Aufbau eines stärkeren integrationsförderlichen Unterrichts.

Insgesamt kann damit seitens der Schulen in allen Fällen ein punktueller Wandel, d.h. eine *Accommodation*, in der Kategorie *Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte* festgestellt werden.

Projektträger

Ein heterogenes Bild zeigt sich beim Vergleich der Fälle bezüglich der *Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte* seitens der *Projektträger*. In Karlsruhe, Leipzig und Dresden fanden bei den VertreterInnen der Träger deutliche Lernprozesse statt, d.h. es gab eine deutliche Übernahme von und Identifikation mit den Inhalten und Zielen des ESF-Programms. Die MitarbeiterInnen wollten sich dafür einsetzen, diese Inhalte auch zukünftig weiter umzusetzen. Während in den drei Kommunen damit ein großer Europäisierungseffekt zu konstatieren ist, lässt sich in Mannheim bei den MitarbeiterInnen ein geringer Wandel, bzw. eine Form der *Absorption*, beobachten. Hier überwiegen die Probleme projektbasierten Arbeitens, wie ein ständiger Wechsel des Personals, wodurch die Identifikation mit dem Projekt und dessen Inhalten und Zielen geringer war. Dagegen wurden in den anderen drei Kommunen die nachhaltige Anerkennung der Bedeutsamkeit der Inhalte für die jeweilige Stadt sowie die hohe Akzeptanz der Inhalte und die Identifikation der Träger mit dem Programm deutlicher, was für eine *Transformation* spricht.

Ein starker Wandel (*Transformation*) lässt sich in der Kategorie *Horizontaler Austausch/Lernen* in drei Kommunen feststellen. So sind horizontale Europäisierungsprozesse, wie ein stetiger Austausch von Inhalten und Best-Practice-Beispielen im Rahmen der ESF-Programme, in den Kommunen Karlsruhe, Leipzig und Dresden entstanden. In diesen drei Fällen haben sich Netzwerktreffen etabliert (z.B. in Sachsen das sachsenweite Regionaltreffen der „2. Chance“). Darüber hinaus setzte der Großteil der Träger auch das ESF-Programm „Kompetenzagenturen“ um, wodurch ein stetiger inhaltlicher Austausch und Lernprozesse zwischen den beiden Projekten möglich wurden. Dadurch wurde auch der Wirkungskreis der Projekte größer, da mehr horizontale

Kommunikationsmöglichkeiten (z.B. runder Tisch und Netzwerktreffen) und somit ein größerer Wandel in der kommunalen Zusammenarbeit entstehen konnte. In Mannheim war dieser horizontale Austausch aufgrund der geringeren Bereitschaft und Anstrengungen der Projektträger jedoch begrenzter, weshalb man von einem geringen Wandel bzw. von *Absorption* sprechen muss.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in allen Fallstudien (mit der Ausnahme von Mannheim) ein hoher Grad des Wandels in den Inhalten erkennbar ist. Folglich lässt sich der Wandel in den Inhalten im Durchschnitt als Transformation bewerten (vgl. Abbildung 10).

7.1.2 Europäisierungsgrade in den Prozessen

In der Politikdimension Prozesse wurde u.a. empirisch untersucht, inwieweit sich neue Wege der Kooperation sowie neue Formen der Steuerung zwischen den Akteuren gebildet haben. Im Folgenden werden zur Bestimmung des Grades des Wandels die Veränderungen bezüglich der Kooperationen zwischen den Akteuren bzw. die Intensität der Zusammenarbeit durch das ESF-Programm betrachtet.

Jugendamt

In allen vier Fallstudien hat sich ein Wandel in der *Zusammenarbeit mit den kommunalen Ämtern und den Projektträgern* durch das ESF-Programm entwickelt. Insbesondere hat sich die Kooperation mit dem wichtigsten öffentlichen Akteur, dem *Jugendamt*, in den Städten Mannheim, Leipzig und Dresden durch das Projekt deutlich intensiviert.¹⁶⁵ Besonders in Mannheim und in Leipzig entstand im Rahmen des Projekts eine inhaltliche und materielle Unterstützung. Es gab keine (parteipolitischen) Probleme oder Vetopunkte bei der Implementierung des Programms und keine Steuerungskonflikte in der Zusammenarbeit. Daher kann hier tendenziell von einer *Transformation* gesprochen werden. Dagegen gab es in Dresden vor allem Unterstützung durch die „ausführenden“ Ebenen der Ämter. Somit hat

¹⁶⁵ Im Gegensatz zur Rolle des Jugendamts blieb die Arbeit des Schulamts für das Projekt eher im Hintergrund. Es gab mit den Schulämtern auch keine beobachtbaren Steuerungskonflikte.

das Projekt hier dazu beigetragen, dass eine Harmonisierung zwischen den MitarbeiterInnen der freien und der öffentlichen Jugendhilfe auf den „unteren“ Ebenen entstand. Jedoch fiel die Unterstützung durch die Leitungsebene der Dezernate geringer aus. Diese punktuelle Unterstützung in Dresden kann daher als *Accommodation* bezeichnet werden. In Karlsruhe blieb die Zusammenarbeit zwischen Träger und Jugendamt begrenzt. Hier bildeten die politisch motivierten Steuerungskonflikte zwischen den Akteuren ein Implementationshindernis. Die Veränderungen können daher nur als gering, als *Absorption*, bewertet werden (vgl. Abbildung 11).

Schulen

In Bezug auf die *Kooperation mit den Schulen* entstand in allen vier Kommunen ein Wandel an denjenigen Schulen, die sich auf eine Zusammenarbeit mit dem sozialen Träger eingelassen haben. So haben sich zu Beginn des Projekts viele Lehrkräfte zunächst gegen eine Kooperation ausgesprochen. Jedoch setzte sich, nach längerfristiger Umsetzung und nachdem Re-Integrationserfolge deutlich wurden, ein Wandel hin zur Anerkennung der Zusammenarbeit mit den Jugendhilfeträgern durch. Einschränkend muss aufgeführt werden, dass in allen Fällen die Jugendhilfeträger auf die Schulen zugehen mussten, um eine Kooperation aufzubauen. Von den Schulen bzw. Lehrkräften wurde keine Anstrengung unternommen, eine Zusammenarbeit mit den außerschulischen Trägern zu initiieren. Bezüglich der Kooperation mit den Schulen handelt es sich insgesamt um einen punktuellen Wandel, bzw. eine *Accommodation* (vgl. Abbildung 11).

Für die untersuchten Fälle lässt sich für die Politikdimension Prozesse feststellen, dass sich sowohl die öffentliche Jugendhilfe, die Träger als auch die Schulen gemäß der Programmvorgaben auf Veränderungen eingelassen und sich angepasst haben. Daher kann der Wandel durch das ESF-Programm in den Prozessen durchschnittlich als *Accommodation* bewertet werden.

7.1.3 Europäisierungsgrade in den Strukturen

Zur Bestimmung des Wandels in der Politikdimension Strukturen wurden empirisch die Veränderungen in der Versäulung der Institutionen (Dezernate) sowie die Nachhaltigkeit und Verstetigung der inhaltlichen und prozessualen Veränderungen betrachtet. Die Bewertung des Europäisierungsgrades der Strukturen ist am komplexesten, da sich hier ein stark heterogenes Bild zwischen den Fallstudien zeigte. Zudem hatte das ESF-Programm teilweise „nur“ einen unterstützenden Einfluss auf den Wandel neben anderen europäischen und z.T. kommunalen Einflüssen.

In den Kommunen in Sachsen (Leipzig und Dresden) wurde deutlich, dass die *Versäulung* von Schule und Jugendhilfe durch die Umsetzung des ESF-Programms verringert wurde. Das Programm trug neben den anderen Formen der Schulsozialarbeit dazu bei, dass sich eine Harmonisierung zwischen Schule und Jugendhilfe entwickeln konnte. Insbesondere zeigte sich ein großer Wandel in Leipzig auf institutioneller Dezernatsebene, auf der *nachhaltig* die Versäulung zwischen dem Bildungs- und Sozialbereich überwunden wurde. Es wurden die früheren zuständigen Dezernate für den Sozial- bzw. Bildungsbereich zusammengelegt. Zudem richtete man hier eine Personalstelle in der Kommune ein, um nachhaltig die Kooperation von Schule und Jugendhilfe zu unterstützen. Dieser strukturelle Wandel wurde zusätzlich auch mithilfe des kommunal geführten ESF-Programms „Lernen vor Ort“ erreicht. Damit lässt sich für Leipzig eine große Verstetigung der prozessualen Veränderungen konstatieren. Zudem ist die *Nachhaltigkeit* der inhaltlichen Politik gegen Schulverweigerung in beiden sächsischen Kommunen vorhanden. Außerdem konnte in den untersuchten Kommunen in Sachsen keine Separation zwischen öffentlicher Jugendhilfe (Jugendamt) und freier Jugendhilfe an den Schulen festgestellt werden. Insgesamt kann der Wandel im Beobachtungszeitraum 2007-2013 vor allem in Leipzig als stark bewertet werden, sodass man hier von *Transformation* und in abgeschwächter Form von *Accommodation* in Dresden sprechen kann.

In den Kommunen in Baden-Württemberg zeigte sich dagegen, dass der Wandel auf institutioneller Ebene in der Tendenz geringer ausfiel, d.h. die *Versäulung* zwischen Jugendhilfe und Schule blieb auf institutioneller Dezernatsebene bestehen. Dies trifft vor

allem auf Karlsruhe zu, wo *keine* Zusammenarbeit oder Annäherung bezüglich des Bildungs- und Sozialbereichs auf Dezernatsebene beobachtet werden konnten. Zudem existierte in Karlsruhe eine starke Trennung zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe, die auch im Rahmen des Projekts kaum überwunden werden konnte. Dagegen haben in Mannheim v.a. die kommunalen Anstrengungen, „bildungsgerechter“ zu werden, in die die „2. Chance“ eingebunden war, zu einem Wandel in der Verwaltungspraxis geführt. Zudem erreichte man hier durch die Formalisierung der Zusammenarbeit eine Verstetigung der prozessualen Veränderungen. Jedoch gab es keine übergeordnete institutionelle Zusammenlegung des Sozial- und Bildungsbereichs wie in Leipzig.

Tendenziell scheint die Versäulung zwischen dem Sozial- und Bildungsbereich in Baden-Württemberg tiefgreifender zu sein als in Sachsen. In der Gesamtheit erscheinen die Strukturen in Leipzig und Dresden flexibler und damit wandelbarer. Dies trifft besonders im Vergleich zu Karlsruhe zu, wo die Separation sowohl zwischen schulischen und sozialen Akteuren als auch zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe durch das ESF-Programm nicht aufgehoben werden konnte. Für die Kommunen in Baden-Württemberg lässt sich daher der Wandel in den Strukturen nur als *Absorption* für Karlsruhe und als Mittelgrad zwischen *Absorption und Accommodation* für Mannheim bezeichnen (vgl. Abbildung 10).

7.1.4 Zusammenfassende Darstellung

Zusammenfassend kann, wie in Abbildung 10 dargestellt, festgestellt werden, dass es unter dem ESF-Programm in allen untersuchten Kommunen zu Veränderungen kam. In der Politikdimension Inhalte war der Wandel (Europäisierungsgrad) insgesamt am stärksten. In dieser Politikdimension zeigte sich auch tendenziell der einheitlichste/homogenste Wandel im Vergleich zwischen den Kommunen. Am zweitstärksten war ein Wandel in der Dimension Prozesse, d.h. bei den Kooperationen zwischen den lokalen Akteuren, festzustellen. Der geringste Wandel konnte, mit der Ausnahme von Leipzig, in der Dimension Strukturen festgemacht werden. In Abbildung 11 sind die Europäisierungsgrade in den Unterkategorien tabellarisch zusammengefasst.

Abbildung 10: Durchschnittlicher Grad des Wandels in den Politikdimensionen und Fallstudien

		Politikdimensionen		
		Inhalte	Prozesse	Strukturen
Kommunen	Karlsruhe	Transformation +++	Absorption- Accommodation +I	Absorption +
	Mannheim	Accommodation ++	Accommodation- Transformation ++I	Absorption- Accommodation +I
	Leipzig	Transformation +++	Accommodation- Transformation ++I	Transformation +++
	Dresden	Transformation +++	Accommodation ++	Accommodation ++

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 11: Grad des Wandels in den Kategorien der Dimensionen und Fallstudien

		Kommunen			
		Karlsruhe	Mannheim	Leipzig	Dresden
Dimensionen/Kategorien	Inhalte: <i>Agenda-Setting</i>	Transformation	Transformation	Transformation	Transformation
	Inhalte: <i>Akzeptanz/Anerkennung seitens der Schulen</i>	Accommodation	Accommodation	Accommodation	Accommodation
	Inhalte: <i>Akzeptanz/Anerkennung seitens der sozialen Träger</i>	Transformation	Absorption	Transformation	Transformation
	Inhalte: <i>Horizontaler Austausch/Lernen</i>	Transformation	Absorption	Transformation	Transformation
	Prozesse: <i>Kooperation mit Jugendamt</i>	Absorption	Transformation	Transformation	Accommodation
	Prozesse: <i>Kooperation mit Schulen</i>	Accommodation	Accommodation	Accommodation	Accommodation
	Strukturen: <i>Aufhebung der Versäulung</i>	Inertia	Absorption	Transformation	Accommodation
	Strukturen: <i>Erwartete Nachhaltigkeit des Wandels</i>	Absorption	Absorption- Accommodation	Transformation	Accommodation

Quelle: Eigene Darstellung

7.2 Theoretischer Rückschluss: Europäisierungsmechanismen, Akteurslogiken und Kontextfaktoren

In diesem Teil der Arbeit werden die empirischen Untersuchungsergebnisse unter Bezugnahme auf das theoretische Analysekonzept (Kapitel 3.3) ausgewertet. Zur Bestimmung des EU-Einflusses auf lokaler Ebene wird erstens untersucht, welche Europäisierungsmechanismen den Wandel in den Inhalten, Prozessen und Strukturen der Bildungs-Armutspolitik in den Kommunen ausgelöst haben. Zweitens wird analysiert, welche lokalen intervenierenden Faktoren (Logik der Akteure und lokale Kontextfaktoren) Einfluss auf den Wandel hatten (vgl. Kapitel 3.3).

Anhand der Empirie wird zunächst der *dominierende Europäisierungsmechanismus* ermittelt. Die für diese Untersuchung relevanten Europäisierungsmechanismen, die sich aus der Theorie ergeben haben, sind *Framing* und *finanzielle Anreize* (vgl. Kapitel 3.3). Anhand der Empirie wird bestimmt, welcher Europäisierungsmechanismus in einer Politikdimension jeweils die größere Rolle spielt.

Auf lokaler Ebene können die Akteure auf einen EU-Impuls bzw. einen Europäisierungsmechanismus „reagieren“ und dadurch den Wandel beeinflussen. Wie in der Theorie erörtert, reagieren die Akteure entsprechend ihrer „Logik“ auf den Europäisierungsmechanismus. Bei dieser Logik, nach der die Akteure handeln, kann es sich zum einen um die *Kosten-Nutzen-Logik* und zum anderen um die *Logik der Angemessenheit* handeln. Die beiden relevanten Logiken für diese Arbeit haben sich theoretisch aus rational-institutionalistischen Erklärungen (Kosten-Nutzen-Logik) und soziologisch-institutionalistischen Erklärungen (Logik der Angemessenheit) abgeleitet.

Ob der europäische Input letztlich zu einem großen Wandel auf lokaler Ebene führt, ist darüber hinaus abhängig von günstigen lokalen Kontextfaktoren. Die Kontextfaktoren können sich begünstigend oder erschwerend auf die Aufnahme des EU-Impulses bzw. die Umsetzung des ESF-Programms durch die Akteure auswirken und somit auch auf das Ausmaß des Wandels. Die für diese Untersuchung theoretisch begründeten lokalen Kontextfaktoren sind einerseits die *Mobilisierungskraft der lokalen Akteure in der Kommune*

(*Trägergröße*) und andererseits die *Traditionen im Bildungs- und Sozialbereich (Ost-West)*. Im Folgenden wird diskutiert, ob sich diese theoretisch abgeleiteten lokalen Kontextfaktoren in den Politikdimensionen bestätigen lassen.

Neben diesen theoretisch begründeten lokalen Kontextfaktoren werden weitere dominierende Kontextfaktoren ermittelt, die sich aus der *empirischen Untersuchung* erschlossen haben. Hierbei wird bestimmt, welcher Faktor jeweils den größten Einfluss auf den Wandel in den Politikdimensionen hatte.

7.2.1 Analyse der Politikdimension Inhalte

In der Politikdimension Inhalte wird im Folgenden vor allem auf den empirisch untersuchten Wandel in den Kategorien *Agenda-Setting*, *Akzeptanz/Anerkennung der Inhalte* und *Horizontaler Austausch/Lernen* eingegangen.

Dominanter Europäisierungsmechanismus

Der in Kapitel 7.1 aufgezeigte, entstandene inhaltliche Wandel lässt sich zunächst durch *Framing* im Rahmen des ESF-Programms erklären. So stellte sich Framing in der Politikdimension Inhalte als dominanter Europäisierungsmechanismus heraus. Das Framing des ESF wirkte im Rahmen des Programms einerseits *vertikal* als *Top-down-Europäisierung* von der ESF-Regiestelle auf die kommunalen Träger. Andererseits beeinflusste es *horizontal* von den kommunalen Trägern auf die Öffentlichkeit und die Politik in der Kommune sowie auf die anderen kommunalen Kooperationspartner im Projekt.

Der Framing-Mechanismus wirkte zunächst top-down bzw. vertikal von der ESF-Regiestelle zu den kommunalen Akteuren innerhalb des ESF-Programms, indem die Regiestelle mithilfe des ESF-Programms bestimmte Probleme und entsprechende Lösungswege hervorhob (Agenda-Setting). So wurden die Träger zunächst auf das Problem der Schulerweigerung in der jeweiligen Kommune aufmerksam gemacht. Anschließend wurden ihnen mithilfe des Programms Handreichungen zur Bekämpfung des Problems vermittelt. Die ESF-Regiestelle verteilte beispielsweise Handbücher für das Programm, die darüber aufklärten, was unter

Schulverweigerung zu verstehen ist, welche Arten von Schulverweigerung auftauchen können und welche Ansätze zur Bekämpfung verfolgt werden sollen (z.B. Case-Management) (vgl. Kapitel 2.1.3.1, Kapitel 5.2). Die lokalen Träger nahmen die Inhalte des Programms auf, wodurch sich ihre Problemwahrnehmung wandelte und es zu Lernprozessen im Umgang mit Schulverweigerung kam. Diese Veränderungen wurden dadurch deutlich, dass die Träger beispielsweise wiederholt die Wichtigkeit der Inhalte des Programms betonten und die Inhalte auch gegenüber anderen Akteuren in der Kommune weiter verbreiteten.

Darüber hinaus entstand ein *horizontales* Framing innerhalb der Kommunen. Wie in den Fallstudien aufgezeigt, brachten die Träger das Thema an die Öffentlichkeit, zu den Kooperationspartnern und zu anderen politischen Akteuren. So haben die lokalen Träger das Thema u.a. über die lokale Presse verbreitet und haben an Ausschusssitzungen teilgenommen, um die Öffentlichkeit aber auch Kommunalpolitiker aufzuklären und von der Relevanz des Problems zu überzeugen. Für die lokalen Träger war es dabei hilfreich, dass sie auf die Policy-Frames des ESF mit vorgegebenen Ideen und Lösungsmustern zugreifen konnten. Dadurch erhielten sie Argumente für die Inhalte des Projekts, um andere relevante Akteure davon zu überzeugen (vgl. Auel 2012: 258). In allen vier Kommunen entstand durch die fortlaufende Diffusion und Diskussion in den Medien und in politischen Gremien eine Neubewertung des Politikproblems der Bildungsarmut und insbesondere der Schulverweigerung. Der Policy-Frame wirkte somit durch *Agenda-Setting*, das dazu beitrug, dass neue Ansätze von Politikgestaltung und Inhalten relevant wurden (vgl. Laws/Rein 2003: 204). Es zeigten sich Lernprozesse bei der Mehrzahl der beteiligten Akteure, da sie die verbreiteten Programminhalte und die Bedeutung des Themas übernahmen. Beispielsweise wurde im Interview mit dem Schulamt in Karlsruhe deutlich, dass die Vertreterin der Behörde die Argumentation der Projektträger adoptiert hatte und von der Wichtigkeit der Projektinhalte überzeugt war. Insgesamt hat somit Framing zur Anerkennung und zur Auseinandersetzung mit dem Thema in den Kommunen geführt, die vor dem ESF-Programm *nicht* gegeben waren.

Neben Framing innerhalb der Kommunen entstanden außerdem horizontale Framing-Einflüsse *zwischen* den Koordinierungsstellen der verschiedenen Kommunen. Dieses horizontale Framing wurde durch die ESF-Regiestelle gefördert, indem regelmäßig

Regionalkonferenzen organisiert wurden oder andere Treffen im Rahmen des Programms unterstützt wurden. Dadurch entstanden inhaltliche Austauschmöglichkeiten zwischen den kommunalen Stellen u.a. über Best-Practice-Beispiele zum Umgang mit SchulverweigerInnen.

Dominante Logik

Neben Framing als dominanter Europäisierungsmechanismus bzw. als Auslöser des Wandels müssen weitere Erklärungsfaktoren herangezogen werden, um zu verdeutlichen, warum sich ein neues gesellschaftspolitisch anerkanntes Problem in den Kommunen etablieren und somit ein deutlicher Wandel stattfinden konnte. Wie in Kapitel 3.3 verdeutlicht wurde, ist die *Logik* der lokalen Akteure für die Übernahme der ESF-Frames bedeutsam, da diese Einfluss auf den Grad des Wandels hat. So kann der große Wandel in der Politikdimension Inhalte mit einer Logik der Angemessenheit erklärt werden, die sich aus dem soziologischen Institutionalismus herleiten lässt. Obgleich die Mehrzahl der Träger zu Beginn der Förderung vor allem aus finanziellen Gründen bzw. Kosten-Nutzen-Überlegungen an dem ESF-Programm teilnahmen, entwickelte sich durch Lernprozesse eine deutliche Anerkennung des Themas und der Inhalte des Programms. Es kam zur Legitimierung der ESF-Frames nachdem die lokalen Träger das Projekt über einen längeren Zeitraum umsetzten und dessen Vorgaben als sozial angemessen übernahmen (mit gewisser Einschränkung der Träger in Mannheim). Diese Adoption bewirkte Veränderungen in der inhaltlichen Arbeit der Träger, aber auch in ihren Verständnissen und Leitideen. Zudem überzeugten die Träger auch andere Akteure in der Kommune, dass die Inhalte des Programms gesellschaftlich bedeutsam bzw. sozial angemessen sind. Beispielsweise lässt sich auch anhand der Logik der Angemessenheit der in der Empirie aufgezeigte Wandel an den Kooperationsschulen exemplifizieren. Die dargestellte Anerkennung des Problems der Schulverweigerung sowie die Legitimierung der Arbeit des Projekts seitens der SchulleiterInnen und Lehrkräfte kann durch die längerfristige, verstetigte Umsetzung des Projekts an den Schulen erklärt werden. Die schulischen Akteure erkannten nach einem längeren Zeitraum die Inhalte des Programms als sozial relevant und angemessen an.

Begünstigende lokale Kontextfaktoren

In allen vier Fallstudien wurde aus inhaltlicher Sicht das ESF-Programm nachweislich umgesetzt. Dies zeigt, dass sich in dieser Politikdimension keine hemmenden Kontextfaktoren in den Kommunen durchsetzen konnten. In der Empirie wurde gezeigt, dass sich *die Unterstützung des Projektes durch die Kommune* als wichtigster begünstigender lokaler Kontextfaktor herausstellte, welche sich für die Mehrzahl der Fallstudien unterstützend auf die Intensität des inhaltlichen Wandels auswirkte. So zeigten vor allem die Fallstudien Leipzig und Mannheim, dass das inhaltliche Agenda-Setting am größten war, wenn die Kommune das Projekt unterstützte. In beiden Städten entwickelte sich auf politischer Ebene eine hohe Sensibilisierung gegenüber den Problemen der Bildungsarmut und Schulverweigerung sowie eine hohe Akzeptanz der Inhalte und der Arbeit der Projekte. Durch das Zusammenwirken von den Projekten und der Kommune konnte auch die Aufmerksamkeit dieses Themas in der Öffentlichkeit und die Präsenz auf der politischen Agenda deutlich erhöht werden.

Theoretisch wurde erwartet, dass vor allem ein großer Träger sowie die flexibleren Traditionen im Jugendhilfe- und Bildungsbereich in den ostdeutschen Kommunen günstige Kontextfaktoren darstellen. In Bezug auf die Unterscheidung Ost–West konnten keine Divergenzen zwischen den Kommunen festgestellt werden: In allen Kommunen wurde das Projekt „2. Chance“ gegen Schulverweigerung als relevant angesehen und es konnte ein inhaltlicher Wandel in Bezug auf Schulverweigerung festgestellt werden. In Bezug auf die Trägergröße hat sich gezeigt, dass diese *kein* relevanter Einflussfaktor war, wenn die Kommune die Projekte unterstützte, siehe Leipzig und Mannheim und z.T. Dresden. Das heißt, dass in diesen Fällen die Kommune das Agenda-Setting und die Verbreitung des Themas (in Kooperation mit dem Träger) übernahm. Die Fallstudie in Karlsruhe machte jedoch deutlich, dass die Trägergröße relevant wurde, wenn die Unterstützung der Kommune fehlte. Da die Unterstützung der Kommune bzw. des Jugendamts in Karlsruhe nicht gegeben war, war es dort vor allem die Überzeugungskraft des lokalen *großen* Projektträgers, die für das Agenda-Setting ein wichtiger Faktor wurde. Der große Träger hatte dort durch seine hohe Durchsetzungs- und Mobilisierungskraft viele Möglichkeiten zur Verbreitung der Inhalte des Projekts.

7.2.2 Analyse der Politikdimension Prozesse

In der Politikdimension Prozesse wurden vor allem die lokalen Akteure und die Veränderungen in Bezug auf neue oder erweiterte Kooperationen sowie die Steuerungsprozesse (bezüglich der Programmbewerbung und der Finanzierung des Programms) untereinander untersucht.

Dominanter Europäisierungsmechanismus

Es zeigte sich, dass in der Dimension Prozesse der erste Anstoß oder Impuls für die Programmbewerbung für die Mehrzahl der Träger durch den Europäisierungsmechanismus *finanzielle Anreize* erklärt werden kann. So wurde in den Fallstudien deutlich, dass sich die lokalen Akteure mehrheitlich aufgrund des Anreizes einer finanziellen Unterstützung für die Umsetzung des Programms entschieden. Die finanziellen Anreize führten zu programmbezogenen Veränderungen, da die Förderung an Umsetzungsaufgaben für die Träger geknüpft war. Der Anpassungsdruck für den Erhalt der finanziellen Leistungen bezog sich vor allem auf konkrete Umsetzungsvorgaben des ESF für das Projekt, wie das Einwerben von Ko-Finanzierungen, die Art der Kooperationspartner (Schulen u.a.), der Aufbau der Koordinierungsstellen, die Rekrutierung der betroffenen SchülerInnen und der Umgang mit SchulverweigerInnen. Dadurch wurden Veränderungen im Umgang mit dem Schulverweigerungsproblem angestoßen. Die beschriebenen Umsetzungsaufgaben wurden durch die ESF-Regiestelle im Rahmen des Programms regelmäßig überprüft, d.h. es wurde gesteuert, *wie* die finanziellen Anreize genutzt werden sollten. Die ESF-Regiestelle konnte nachvollziehen, ob die Vorgaben des ESF-Programms realisiert wurden, indem die Träger Zwischenevaluationen und Berichte während der laufenden Förderphase bei der ESF-Regiestelle einreichen mussten (Monitoring).

Des Weiteren zeigte sich, dass die Träger die Finanzmittel durch den ESF teilweise als Druckmittel gegenüber anderen kommunalen Akteuren innerhalb der Kommune einsetzten, um Unterstützung für das Projekt zu erhalten. So spielten *finanzielle Anreize* beispielsweise in Karlsruhe für die Zusage der Ko-Finanzierung durch das Jugendamt eine Rolle. Insgesamt wurde deutlich, dass die Kommunen aufgrund der knappen kommunalen Haushalte nicht auf die Extragelder durch den ESF verzichten konnten. In den untersuchten Kommunen (außer

Karlsruhe) führte dies zu einer größeren Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und freien Trägern.

Dominante Logik

Einhergehend mit dem Europäisierungsmechanismus *finanzielle Anreize* lässt sich auch die dominante Logik der lokalen Akteure mit finanziellen Abwägungen erklären. So stand hinter der Bewerbung für das Programm und der Zustimmung durch das Jugendamt in der Mehrzahl der Kommunen eine *Kosten-Nutzen-Logik*, die sich aus dem rationalen Institutionalismus ableiten lässt. Zudem ergaben sich durch die Finanzmittel auch neue Möglichkeiten für die Träger, um sich in der Kommune zu positionieren, da sie die Gelder gegenüber potentiellen Vetospielern als konkrete Argumente oder Druckmittel einbringen konnten. Dies lässt sich erneut am Fall Karlsruhe verdeutlichen. Obgleich das Jugendamt die Umsetzung des Programms durch den Träger aus politischen Motiven und aus Gründen der Steuerung nicht unterstützen wollte, hat es dennoch seine Zusage gegeben, da es nach Kosten-Nutzen-Abwägungen nicht auf die zusätzlichen ESF-Gelder verzichten wollte oder aus haushaltspolitischen Gründen nicht verzichten konnte.

In Bezug auf die Analyse der Unterkategorie *Kooperationen* zeigte sich, dass sich bei den involvierten Akteuren auf den „unteren Ebenen“ nach der Bildung und Festigung der Kooperationen ein Interesse am Programm über den rein finanziellen Aspekt und über die Kosten-Nutzen-Logik hinaus entwickelte. Das wird v.a. bei den Kooperationen der Akteure in Leipzig und Dresden deutlich, wo es eine gelungene Zusammenarbeit gab. Hier wandelte sich die Logik der Akteure zu einer Logik der Angemessenheit. In Leipzig zeigte sich dies insbesondere an der Unterstützung des Jugendamts, indem dieses das Projekt in der Kommune (im Rahmen des kommunalen ESF-Programms) maßgeblich mit umsetzte.

Begünstigende lokale Kontextfaktoren

Wie in Kapitel 7.1 ermittelt wurde, gab es den größten Wandel in der Dimension Prozesse in den Kommunen Mannheim und Leipzig und abgeschwächer bzw. mehr punktuell in Dresden. Analog zur Politikdimension Inhalte zeigte sich auch in der Dimension Prozesse die *Unterstützung der Kommune* in der empirischen Untersuchung als dominanter

intervenierender lokaler Faktor. Des Weiteren machten die Untersuchungen in Leipzig und Mannheim deutlich, dass der Wandel in dieser Politikdimension in den Kommunen größer war, wenn es eine Zusammenführung des Projektes „2. Chance“ mit weiteren ESF- oder kommunalen Programmen gab. Mithilfe der Steuerung der Kommune war es möglich von Beginn an mehr Akteure in den Umsetzungsprozess einzubinden, woraus sich auch ein größeres Interesse an der funktionierenden Implementation der Programme ergab. Damit war weniger Konfliktpotenzial zwischen den Akteuren gegeben. Zudem entstanden weniger Probleme in der Umsetzung, wenn die Kommune die Steuerung der Prozesse, d.h. der Kooperationen, Finanzierung, etc. übernommen hatte. Dadurch konnten Vetopunkte in der Kommune vermindert werden. Dies wurde insbesondere im Vergleich zu der Fallstudie in Karlsruhe deutlich.

Die theoretisch erwarteten lokalen Kontextfaktoren bezüglich der Trägergröße und der unterschiedlichen Traditionen im Jugendhilfe- und Bildungsbereich als intervenierende Faktoren können nur teilweise bestätigt werden. Wie in der Dimension Inhalte spielte auch bei den Prozessen die *Unterstützung der Kommune*, z.B. in Bezug auf die Steuerung der Umsetzung des Programms, die größte Rolle. Wenn diese Unterstützung jedoch nicht vorhanden war, wurde die *Größe des Trägers* relevant. So hatte der große Träger in Karlsruhe, aufgrund seiner Mobilisierungskraft mit Einfluss auf Politik und andere gesellschaftliche Gruppen viele Möglichkeiten unterstützende Akteure für das Projekt zu finden.

In Bezug auf die Ost-West-Varianz zeigten sich zunächst wenige, deutliche Unterschiede in der Politikdimension Prozesse zwischen ostdeutschen und westdeutschen Kommunen, da alle Träger die Umsetzung gemäß den Programmvorgaben vornahmen. Eine Ost-West-Varianz wurde jedoch sichtbar, wenn es zur Analyse der Verstetigung der angestoßenen Prozesse kam, d.h. bei strukturellen Veränderungen. Hier lassen sich Differenzen zwischen ostdeutschen und westdeutschen Kommunen feststellen (siehe 7.2.3 Strukturen).

7.2.3 Analyse der Politikdimension Strukturen

Dominanter Europäisierungsmechanismus und dominante Logik

In der Politikdimension Strukturen wurden empirisch die Nachhaltigkeit und Verfestigung der inhaltlichen und prozessualen Veränderungen sowie die Aufhebung der institutionellen Versäulung durch das ESF-Programm betrachtet. In der Politikdimension Strukturen lassen sich die Europäisierungsmechanismen und Logiken im Vergleich zu den beiden anderen Dimensionen weniger direkt bestimmen.¹⁶⁶ Der Mechanismus des finanziellen Anreizes im Rahmen des ESF-Programms erwies sich als zu „schwach“, um unmittelbar *strukturelle* Veränderungen herbeizuführen. So war die finanzielle Unterstützung an die ESF-Förderphase gebunden. Daher konnte der Mechanismus keine Verstetigung gewährleisten, wenn die Finanzierung nicht von der Kommune übernommen wurde. In Bezug auf den Mechanismus Framing wurde in allen vier Fallstudien deutlich, dass es durch Lern- und Sozialisationsprozesse zu einer Verfestigung bzw. Nachhaltigkeit der EU-Frames kam. Zudem zeigte sich empirisch, dass Impulse für einen strukturellen Wandel durch die ESF-induzierten Veränderungen in der inhaltlichen (u.a. Agenda-Setting) und prozessualen Dimensionen (u.a. Kooperationen) bedingt sein können. Der Wandel in den Inhalten und Prozessen kann Veränderungs- bzw. Anpassungsdruck für eine Verstetigung und Nachhaltigkeit der gewandelten Inhalte und Prozesse in der strukturellen Dimension auslösen. Beispielsweise setzten sich die lokalen Träger in Karlsruhe, Leipzig und Dresden für eine Verstetigung der gewandelten Inhalte und Prozesse bzw. für eine Nachhaltigkeit des Programms ein, wodurch Veränderungsdruck entstand. Der dadurch ausgelöste Wandel lässt sich damit indirekt auf das ESF-Programm zurückführen (vgl. Kapitel 3.2.2: Europäisierungsdefinition nach Goetz 2006 zu indirekten/mittelbaren Europäisierungseinflüssen). Bezüglich der Akteurslogik kann diskutiert werden, dass durch Veränderungen in den Inhalten und Prozessen die Akteure nach einer *Logik der Angemessenheit* „lernen“ und anerkennen, dass „strukturell“ auch „etwas“ geändert werden muss.

¹⁶⁶ Daher wird hier auch nicht die Gliederung nach den Europäisierungsmechanismen und Logiken wie in den anderen Politikdimensionen eingehalten.

Begünstigende lokale Kontextfaktoren

In den Strukturen stellte sich auch die *Unterstützung der Kommune* als wichtigster, begünstigender lokaler Kontextfaktor heraus. Die Kommune ist der relevante Akteur, der entscheidet, ob es zu einer Verstetigung der Prozesse kommt. Zudem hat sie die maßgeblichen Einflussmöglichkeiten, um Strukturen aufzubrechen, wie die Versäulung zwischen dem Sozial- und Bildungsbereich auf Dezernatsebene. Die Träger können die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zur Nachhaltigkeit des Themas herstellen, die Politik von der Relevanz überzeugen und die Prozesse zu Kooperationen anstoßen. Jedoch machte die Fallstudie in Karlsruhe sichtbar, dass selbst ein großer Träger nicht genügend Durchsetzungs- und Steuerungsmacht hatte, um institutionelle Veränderungen in den Dezernaten herbeizuführen. Es bedurfte v.a. der Kommune, damit sich ein struktureller Wandel in Bezug auf die Annäherungen des Sozial- und Bildungsbereichs vollziehen konnte. Dies zeigte sich in Leipzig, wo das durch die Kommune parallel zur „2. Chance“ umgesetzte ESF-Programm den Veränderungsdruck auf die institutionelle Ebene hervorrief und es u.a. dadurch zu einer Auflösung der separierten Strukturen kam.

Damit einhergehend zeigte sich in den Fallstudien bezüglich eines längerfristigen, nachhaltigen strukturellen Wandels, dass es tendenziell eine Differenz zwischen ostdeutschen und westdeutschen Kommunen gab. So entstand insbesondere in Leipzig ein Aufbrechen der Versäulung zwischen dem Bildungs- und Sozialbereichs, während es in Karlsruhe aufgrund der festgefahrenen Trennung keine Annäherung der beiden Bereiche auf Dezernatsebene gab. Selbst in Mannheim, wo eine Unterstützung der Kommune für das Projekt bestand, konnte die institutionelle Versäulung auf Dezernatsebene nicht überwunden werden. Als weiterer begünstigender, lokaler Kontextfaktor für Wandel stellten sich damit die *Traditionen im Jugendhilfe- und Bildungsbereich* heraus. Es wurde sichtbar, dass die traditionelle Separation der Bereiche auf Dezernatsebene im Westen nicht aufzulösen war. Dagegen waren die Strukturen in der Tendenz in den ostdeutschen Kommunen flexibler. Diese Varianz wird insbesondere am Beispiel des Vergleichs zwischen Leipzig und Karlsruhe deutlich. So waren die länger bestehenden Traditionen im Sozial- und Bildungsbereich in Karlsruhe stärker „festgefahren“ als in Leipzig. In Leipzig konnte sich auf struktureller Ebene eine gefestigte, nachhaltige Zusammenarbeit zwischen den Bereichen entwickeln, wie es sie auch schon zu DDR-Zeiten gab. In der DDR gab es keine institutionelle

Trennung zwischen Bildungs- und Sozial-/Erziehungsbereich. Für Dresden muss abgewartet werden, ob der Wandel auf den „unteren“ Ebenen auch zu einem Wandel auf den höheren Dezernatsebenen führt.

7.3 Zusammenfassung und Ergebnisse der Arbeit

Im Folgenden wird eine zusammenfassende Ergebnisdarstellung der Arbeit vorgenommen. Diese umfasst Ergebnisse bezüglich u.a. der Steuerung der EU, des Wandels in den Politikdimensionen, der lokalen Akteurslogiken, der lokalen intervenierenden Faktoren auf den Wandel sowie Bottom-up-Einflüssen. Dabei wird diskutiert, welche neuen Erkenntnisse sich durch die Analyse generieren lassen und ob sich die Hypothesen der Arbeit bestätigen lassen.

7.3.1 Steuerung mithilfe von Framing und finanziellen Anreizen

In dieser Arbeit wird gezeigt, dass die Europäische Kommission (mithilfe der ESF-Regiestelle als Umsetzungsstelle) *Framing* und *finanzielle Anreize* nutzte, um Wandel durch das ESF-Programm in den Kommunen herbeizuführen. Die vergleichende empirische Analyse der vier Fallstudien hat dabei zutage geführt, dass im Rahmen von Framing und finanziellen Anreizen die folgenden Strategien zur Umsetzungssteuerung beigetragen haben:

- *Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure* als lokale Projektträger, da diese gewillt waren, institutionelle Regelungen (wie die traditionelle Trennung zwischen Schule und Jugendhilfe) zu umgehen.
- *Einbindung staatlicher lokaler Akteure*, um deren Mobilisierungs- und Durchsetzungskraft sowie Steuerungskompetenzen auf der lokalen Ebene für das Programm zu nutzen.
- *Ko-Finanzierungsmodelle*, die es den Kommunen finanziell ermöglichten an dem Programm teilzunehmen.
- *Herstellen von Legitimität der Ziele und Maßnahmen* des Programms (durch u.a. längerfristige Projekte), um Motivation und Folgebereitschaft seitens der lokalen Akteure zu erreichen.
- *Dezentrale Umsetzungsverantwortung*, um kommunale Potentiale zu nutzen und lokale Verantwortlichkeiten und formalisierte Kooperationen zu formen.
- *Bündelung/Konzentration von Programmen* mit ähnlichen Zielsetzungen in Kommunen, um den ESF-Input zu vergrößern.

- *Förderung horizontaler Akteursnetzwerke* innerhalb von Städten, aber auch zwischen Kommunen, um den Framing-Effekt zu stärken.

Die empirische Analyse verdeutlichte, dass mithilfe der finanziellen Anreize eine gezielte Auswahl von lokalen Akteuren als Partner für die Projekte möglich wurde, indem Auswahlkriterien für die Verteilung des Geldes festgelegt wurden. Die *nicht-staatlichen Akteure* (freien Träger des Programms) waren dabei als Politikadressat und damit als Projektträger v.a. zu Beginn der Implementierung des Programms wichtig. Diese ließen sich tendenziell leichter von den Programminhalten überzeugen und setzten durch das Agenda-Setting die Politikinhalte und –ziele der Kommission auf lokaler Ebene um. Es wurde festgestellt, dass sie zudem für die Umsetzung relevant waren, da sie vorhandene institutionelle Regelungen, aber auch traditionell festgefahrene ideelle Verfahrensweisen (wie z.B. die Trennung von Arbeitsbereichen), eher umgingen als staatliche Akteure. Zudem konnte empirisch ermittelt werden, dass neben den finanziellen Anreizen der Zugewinn von Kompetenzen und Mitsprache durch das Projekt innerhalb der Kommune weitere Anreizkomponenten für die freien Träger darstellten. Das zeigte sich beispielsweise empirisch in Karlsruhe, wo der freie Träger mithilfe des ESF-Programms stärker als direkter „Konkurrent“ zum kommunalen Jugendamt auftrat und in der Stadt als „Experte“ für schulische Fragen größere Mitsprache erreichte.

In der empirischen Untersuchung zeigte sich, dass mithilfe des Agenda-Settings der nicht-staatlichen Projektträger das Schulverweigerungsproblem in den Städten an Relevanz gewann (durch Framing), wodurch Handlungsdruck auf die relevanten kommunalen Akteure erzeugt wurde. Im kommunalen Diskurs konnten es sich ein Jugendamt oder ein Schulamt nicht leisten, auf die EU-Gelder zu verzichten und sich nicht um die SchulverweigerInnen zu kümmern bzw. das Projekt nicht mit umzusetzen (Beispiel Karlsruhe). Es konnte in der Untersuchung festgestellt werden, dass diese *Einbindung der staatlichen Akteure* (insbesondere Jugendamt) für die weitere Implementation des Programms von zentraler Bedeutung war, da diese aufgrund ihrer größeren lokalen Mobilisierungs- und Durchsetzungskraft sowie ihrer Steuerungskompetenzen die Umsetzung der Politikinhalte und -ziele leichter erreichen konnten.

Empirisch wurde sichtbar, dass für die Teilnahme an dem ESF-Programm ein *Ko-Finanzierungsmodell* gefunden wurde, welches erlaubte, dass keine „Extra-Kosten“ auf die Kommunen zukamen. Dazu konnten bereits vorhandene Leistungen seitens der Kommune in den Finanzierungsplan aufgenommen werden. Da keine anderen Eigenmittel erbracht werden mussten, konnten es sich die Kommunen somit „leisten“ das Programm umzusetzen. Auch Kommunen, die dem Programm oder dem Projektpartner zu Beginn skeptisch gegenüber standen (Beispiel Karlsruhe), waren aufgrund der knappen finanziellen kommunalen Haushalte auf die ESF-Gelder angewiesen. Die Teilnahme am Programm führte dazu, dass sich die staatlichen Akteure an die Programmvorgaben halten und somit zu einem gewissen Grad auf die „Steuerung der EU“ einlassen mussten. Mit anderen Worten, „erkaufte“ sich die Kommission die Erreichung ihrer Ziele im Rahmen des ESF-Programms. Denn in allen Kommunen konnten Wandlungsprozesse nachgewiesen werden, selbst in denjenigen, wo die Kommune dem Programm kritisch gegenüberstand.

Darüber hinaus wurde in der Empirie deutlich, dass die lokalen Akteure von den Inhalten und Maßnahmen des Programms überzeugt werden konnten. So wurde mithilfe von Framing (Agenda-Setting, Herstellen von Problemaufmerksamkeit und Umdenken, u.a.) im Rahmen des ESF-Programms ein Einstellungswandel und schließlich die *Legitimierung* des Programms erreicht. Zudem wurde in den Interviews unterstrichen, dass die längerfristige Umsetzungszeit des ESF-Programms zur Legitimierung sowohl bei den Trägern als auch bei den Lehrkräften der Kooperationsschulen beitrug (Interview Träger Mannheim). Die Legitimierung stärkte wiederum die Motivation und die Folgebereitschaft der lokalen Akteure. Beispielsweise begannen die Akteure lokale traditionelle Prozesse und Strukturen zu hinterfragen und zu umgehen. So fühlten sich die sozialen Träger durch die Projektinhalte legitimiert mit den Schulen zusammen zu arbeiten. Gleichzeitig verhalf die Legitimität des Projekts den Schulen sich für dieses zu öffnen. Dadurch wurden traditionelle Normen und Regeln, wie die primäre Zuständigkeit der Schulen für Bildung, auf der ausführenden Ebene umgangen.

In der Untersuchung wurde festgestellt, dass während der Implementierung des ESF-Programms das sog. „management by objectives“ (vgl. Kapitel 2.2.2) verfolgt wurde. Das bedeutet, die spezifischen Aufgaben und die konkrete, operative Durchführung der Maßnahmen wurden dezentralisiert. Es gab jedoch einen Handlungsrahmen, Zielvorgaben und Kontrollen zur Zieleinhaltung. Mithilfe dieser dezentralen Umsetzung konnten kommunale Potentiale gefördert werden, wie z.B. weitergehende Finanzierungsmöglichkeiten durch die örtliche Wirtschaft. Außerdem konnten kommunale Unterschiede beachtet werden. Durch die *dezentrale Umsetzungsverantwortung* wurde zudem erreicht, dass Ver- und Aushandlungen zwischen den nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren u.a. über die Form der Kooperationen und über die Umsetzungs- und Finanzierungspläne des Projekts geführt wurden. Diese Verhandlungen trugen wiederum zu neuen Regelungsvorgaben sowie zu neuen formalisierten Verantwortlichkeiten und Kooperationen zwischen den Akteuren bei. Dies förderte gleichzeitig die Auflösung der traditionellen Trennung der eingebundenen Akteure und die Harmonisierung der Arbeitsbereiche auf der ausführenden Ebene in den Kommunen. Zudem konnte durch die Übernahme von Verantwortlichkeiten und durch die neuen Mitentscheidungsprozesse die Motivation der lokalen Akteure weiter unterstützt werden.

Des Weiteren konnte empirisch gezeigt werden, dass durch die *Bündelung/Konzentration von Programmen* mit ähnlicher Zielsetzung (z.B. „2. Chance“, „Kompetenzagenturen“ und „Lernen vor Ort“) mehr Akteure in der Kommune zum Thema Bildungsarmut aktiviert und mobilisiert wurden. So gab es auch eine größere Unterstützung des hier untersuchten Programms „2. Chance“. In Leipzig zeigte sich beispielsweise, dass durch die Einbindung des ESF-Projektes in eine kommunale Gesamtstrategie die inhaltlichen Anforderungen des Projekts auf „fruchtbaren Boden“ fielen, da sich im Vorfeld schon eine Vielzahl an lokalen Akteuren mit dem Thema Bildungsarmut befasst hatte. Widerstände waren dadurch kaum vorhanden und es zeigten sich sogar *inhaltliche und finanzielle Mitnahmeeffekte* seitens der öffentlichen Stellen. Beispielsweise „vermarktete“ Leipzig die „2. Chance“ durch die Aufnahme in ein größeres kommunales Programm. Das Projekt wurde damit Teil der kommunalen Strategie zur Bildungsgerechtigkeit (inhaltlicher Mitnahmeeffekt). Zudem ermöglichte die „2. Chance“ zusätzliche Gelder für das Thema zu nutzen (finanzieller Mitnahmeeffekt). Seitens der ESF-Förderung wurden in solchen Fällen die Mitnahmeeffekte

in Kauf genommen, da sich zeigte, dass die Bündelung von Programmen zur Umsetzung beigetragen konnte.

Des Weiteren wurde sichtbar, dass im Rahmen des untersuchten ESF-Programms *lokale Netzwerke* (Wirtschaft, Jobcenter, Stiftungen, Agentur für Arbeit, u.a.) zu den Themen Schulverweigerung und Bildungsarmut gefördert wurden. Durch die horizontalen Akteursnetzwerke konnten kommunale Potenziale genutzt werden, um eine breite Unterstützung aller relevanten Akteure und wenn möglich sogar eine Weiterfinanzierung des Projekts zu erreichen. Zudem wurden Netzwerke zwischen Kommunen unterstützt, wodurch eine breitere Mobilisierung für das Thema sowie Lerneffekte durch den Austausch von Best-Practice-Beispielen erzielt wurden (z.B. das sachsenweite Regionaltreffen der „2. Chance“).

Insgesamt konnte die empirische Untersuchung der Arbeit belegen, dass, obgleich keine formalen regulativen Befugnisse für die Kommission bzw. die ESF-Regiestelle vorhanden waren, die Umsetzung des ESF-Programms mithilfe von Framing und finanziellen Anreizen zu dem gewünschten „Steuerungserfolg“ des EU führte. Die finanziellen Anreize ermöglichten die Adressatenauswahl (freie und staatliche Akteure), die Auswahl bestimmter Kommunen, in denen bereits ESF-Programme mit ähnlichen Zielsetzungen vorhanden waren (Bündelung von Programmen) sowie die Einsetzung neuer Ko-Finanzierungsmodelle. Des Weiteren erlaubten die finanziellen Anreize, die eine Regelungskomponente beinhalteten, die Überprüfung der Umsetzung durch Monitoring und Sanktionsmöglichkeiten. Darüber hinaus konnten durch die dezentrale Umsetzungsverantwortung kommunale Potenziale genutzt sowie die Legitimierung der Inhalte der ESF-Programme erreicht werden. Dies wurde durch die Zuweisung von Verantwortlichkeiten an die relevanten lokalen Akteure sowie durch horizontale Förderung von lokalen runden Tischen und inter-kommunalen Akteursnetzwerken erzielt (durch Framing). Durch die Partizipation, Mitentscheidungen und die Übernahme von Verantwortlichkeiten konnte die Motivation und Folgebereitschaft der lokalen Akteure gefördert werden. Die Arbeit zeigte, dass Mitnahmeeffekte dabei eine untergeordnete Rolle spielten und sogar z.T. seitens des ESF gebilligt wurden, da dadurch die Verbreitung der Themen vergrößert werden konnte (durch die Bündelung/Konzentration von Programmen).

7.3.2 Lokale Reaktionen auf den EU-Input: Kosten-Nutzen-Logik und Logik der Angemessenheit

Von der lokalen Ebene aus betrachtet, hat die Untersuchung verdeutlicht, dass die Reaktionen auf die Wandlungsprozesse in der lokalen Bildungs-Armutspolitik anhand der auf neo-institutionalistischen Ansätzen beruhenden Akteurslogiken erklärt werden können. Dabei konnte empirisch festgestellt werden, dass die Akteurslogiken zu unterschiedlichen Stadien oder „Phasen“ des Wandels eine Rolle spielten. Zunächst stand die Kosten-Nutzen-Logik im Vordergrund. Das ESF-Programm „2. Chance“ bot den Trägern finanzielle Anreize/Unterstützungen und ermöglichte ihnen gleichzeitig, sich um das für die Kommune relevante Problem der Jugendbildungsarmut zu kümmern, welches für sie mehrheitlich ein neues Thema darstellte. Für die Projektbewerbung und den Beginn der Übernahme des EU-Inputs waren somit für die Mehrzahl der Träger Kosten-Nutzen-Überlegungen von Bedeutung, bei inhaltlicher „Affinität“ zum Thema.¹⁶⁷ Die Träger konnten auch andere relevante lokale Akteure von einer Kooperation beim Projekt v.a. durch die finanziellen Anreize überzeugen, die sie als Druckmittel benutzten. Gleichzeitig waren diese finanziellen Anreize an Umsetzungsaufgaben gebunden. So mussten die lokalen Akteure das Projekt den ESF-Vorgaben entsprechend implementieren. Durch die Umsetzung wurden im Zeitverlauf die Inhalte des Programms auf die involvierten Akteure „transportiert“ und Lernprozesse bei den Akteuren ausgelöst. Die Lernprozesse führten zu einem Wandel der Problemwahrnehmung und zu einer deutlichen Anerkennung des Themas und der Inhalte des Programms bei den Akteuren. Die Akteure begannen schließlich sich nach einer Logik der Angemessenheit, über die reinen Umsetzungsaufgaben hinaus, für das Problem der Schulverweigerung in der Kommune einzusetzen. In anderen Worten bedeutet dies, dass es zu „Framing“ durch den ESF jenseits der rationalen Strategie kam. Die neuen Inhalte in der Bildungs-Armutspolitik konnten sich in der Kommune durchsetzen. Letztlich kam es zu einer nachhaltigen Legitimierung, als die Akteure den ESF-Input als neue Regeln internalisierten und als sozial angemessenes Verhalten langfristig annahmen. Damit entstand ein

¹⁶⁷ Inhaltlich passt das ESF-Programm zum Themenkomplex der Angebote der freien Projektträger (Bildungsangebote für Jugendliche). Trotzdem konnten empirisch keine direkten *Mitnahmeeffekte* seitens der Projektträger festgestellt werden, da diese erst durch die Umsetzung des Programms begannen, sich mit dem konkreten Thema Schulverweigerung zu beschäftigen bzw. sich um die entsprechende Altersgruppe zu kümmern. So war es den Trägern nur aufgrund der ESF-Förderung finanziell möglich, sich damit auseinanderzusetzen. Es konnte somit nicht nachgewiesen werden, dass diese sich auch ohne das ESF-Projekt mit dem Problem der Schulverweigerung beschäftigt hätten.

nachhaltiger Einstellungswandel jenseits des Geldes. Somit konnte die Arbeit nachweisen, dass ein stabiler und langfristiger Wandel bei den lokalen Akteuren letztlich von der Logik der Angemessenheit abhing.

7.3.3 Wo fand der Wandel auf lokaler Ebene statt?

Die Rahmenthese dieser Arbeit besagte, dass der Wandel in der lokalen Bildungs-Armutspolitik über Framing und finanzielle Anreize entsteht. Gemessen wurden diese Europäisierungsprozesse in den Politikdimensionen Inhalte, Prozesse und Strukturen. Die analytische Unterscheidung nach den Dimensionen wurde vorgenommen, um sich von dem unspezifischen, nicht untersuchbaren „Politikbegriff“ zu lösen und stattdessen Veränderungen in unterschiedlichen Politikbereichen beobachtbar und messbar zu machen. Es konnte in allen drei Dimensionen Wandel nachgewiesen werden. Dieser war auch teilweise sehr weitreichend, wie u.a. in der inhaltlichen Unterkategorie Agenda-Setting, in der eine Transformation in allen untersuchten Kommunen entstand. Dennoch gab es, wie auch zuvor in der Theorie angenommen, Divergenzen zwischen den Dimensionen in den untersuchten Kommunen. So zeigte sich auch empirisch, dass die Intensität des Wandels zwischen den Dimensionen unterschiedlich war.

Es wurde deutlich, dass in den Inhalten der größte Wandel stattfand (vgl. Kapitel 7.1.1). Empirisch wurde sichtbar, dass die weichen Steuerungsmechanismen in dieser Politikdimension, wie Policy-Framing (insbesondere Agenda-Setting, Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit), einen deutlichen Wandel, d.h. eine Transformation, herbeiführten. Einerseits geschah dies vertikal, top-down von der ESF-Regiestelle auf die kommunalen Träger. Andererseits passierte der Wandel horizontal zwischen Akteuren in einer Kommune sowie auch zwischen unterschiedlichen Kommunen. Dadurch erreichte der ESF-Input viele verschiedene Adressaten. Es zeigte sich beispielsweise, dass sich die Ideen und Konzepte der Kooperationspartner wandelten. Zum Beispiel konnten Schulleitung und Lehrkräfte von den Programminhalten überzeugt werden und öffneten die Schulen im Rahmen des Programms. Es kam damit zum Zusammendenken und -legen sozialer und bildungsrelevanter Inhalte/Konzepte bei den Schulen und sozialen Trägern.

Für die Prozesse wurde in der Literatur konstatiert (Dyson/Goetz 2003: 386), dass diese Dimension bisher am geringsten europäisiert sei (siehe Kapitel 3.2.4). Dies konnte in den hier untersuchten vier Fallstudien nicht bestätigt werden. Es zeigte sich eine mittlere Intensität des Wandels im Vergleich zu den Inhalten und Strukturen. Tendenziell konnte die Intensität dieser Wandlungsprozesse als Accommodation bewertet werden (vgl. Kapitel 7.1.2). Es konnte empirisch festgestellt werden, dass Veränderungen in den Prozessen, wie z.B. Formen der Zusammenarbeit, Arbeitsabläufe, u.a. in Gang gesetzt wurden. Dies geschah durch die Umsetzungsvorgaben des ESF. Darüber hinaus entwickelten sich in der Mehrzahl der Kommunen auch weitergehende prozessuale Umgestaltungen über die reinen Umsetzungsaufgaben hinaus. Diese wurde beispielsweise in der Zusammenführung ähnlicher Projekte und ähnlicher Aufgabenbereiche sowie in den entstehenden Kooperationen zwischen den kommunalen Akteuren deutlich. Zudem verdeutlichten diese neuen Kooperationen, dass auf den „unteren Ebenen“ die ausführenden Akteure wie SozialarbeiterInnen und Lehrkräfte die Konzepte und Strategien der Programme übernahmen. Trotz der formalen Trennung der Bereiche waren sie für eine Zusammenarbeit ihrer Arbeitsbereiche bereit. Des Weiteren unterstützen weitere lokale Akteure die Zusammenarbeit der Arbeitsbereiche, wie bei den gemeinsamen Treffen der lokalen Arbeitskreise, in denen Jobcenter, Arbeitsagentur, Stiftungen, SchulamtsvertreterInnen, JugendamtsvertreterInnen, Projektträger u.a. teilnahmen. Diese Zusammenarbeit bedeutete die Überwindung der traditionellen Trennung der Bereiche zwischen Schule und Erziehung bzw. Jugendhilfe auf der „ausführenden“ Ebene.

In der Dimension Strukturen zeigte sich, dass der Wandel hier insgesamt am geringsten war (vgl. Kapitel 7.1.3). Dies geht nicht einher mit der in der Literatur beschriebenen „mittleren“ Europäisierung im Vergleich zu den Inhalten und Prozessen (vgl. Kapitel 3.2.4). Es wurde gezeigt, dass sich der integrierte Ansatz der EU zunächst auf den unteren Ebenen durchsetzte, aber in der Mehrzahl der Kommunen auf Verwaltungs- oder Leitungsebene langsamer oder gar nicht durchdrang. Auf der unteren Ebene konnte die „Persistenz der Trennung“ zwischen sozialen und schulischen Akteuren überwunden und ein gemeinsamer Ansatz zur Bekämpfung von Schulverweigerung verfolgt werden. Jedoch wurde eine besondere Beharrungskraft bei der in Westdeutschland bestehenden Trennung bzw. Versäulung zwischen den höheren Ebenen der Dezernate im Bildungs- und Sozialbereich

nachgewiesen. So konnte die institutionelle Beständigkeit, wie sie im soziologischen Institutionalismus beschrieben wird, insbesondere für Westdeutschland auf den höheren Ebenen bestätigt werden. Auf Dezernatsebene ließ sich hier keine Auflösung der Versäulung ausmachen. Dagegen zeigte sich, dass die institutionelle Beständigkeit auf der Dezernatsebene in Ostdeutschland aufgrund der Normen und Traditionen tendenziell (v.a. Leipzig) weniger gefestigt war und sich die Strukturen durch die ESF-Programme (mit Unterstützung der Kommune) leichter ändern ließen. Dort konnte der Wandel in den Strukturen als Transformation bewertet werden.

Insgesamt zeigte sich, dass die politische Forderung bzw. das Streben der Europäischen Kommission nach einem stärkeren Zusammendenken von Bildungspolitik und Sozialpolitik durch die bildungspolitischen Programme des ESF für die inhaltliche Dimension erreicht werden konnte. Auch auf prozessualer Ebene wurde deutlich, dass sich nach der Bildung und Festigung der Kooperationen bei den Akteuren ein Interesse am Programm über den rein finanziellen Aspekt hinaus entwickelte. Jedoch waren die Impulse oder Europäisierungsmechanismen allein nicht ausreichend, um einen Wandel zur Auflösung der Versäulung zwischen dem Sozial- und Bildungsbereich in den Strukturen zu erzeugen, d.h. um die Trennung auf Dezernatsebene im Rahmen des ESF-Programms direkt zu ändern. Es war Anpassungsdruck aus den zwei anderen Dimensionen notwendig (mittelbarer Europäisierungseffekt), damit sich die Prozesse und Inhalte nachhaltig auch auf institutioneller Ebene verstetigten (Beispiel Leipzig).¹⁶⁸

¹⁶⁸ Zudem haben die anderen parallel laufenden kommunalen oder ESF-Programme den Veränderungsdruck auf die institutionelle Ebene zusätzlich gefördert.

7.3.4 Was beeinflusste den Wandel auf lokaler Ebene?

Durch die empirische Untersuchung wurden Erkenntnisse über lokale intervenierende Kontextfaktoren generiert, welche auf die „Intensität“ bzw. den Grad des Wandels/der Europäisierung Einfluss hatten. Im Folgenden werden zunächst in Abbildung 12 alle begünstigenden und hinderlichen Faktoren für Wandel tabellarisch zusammengefasst, die sich durch die empirische Untersuchung ergeben haben. Anschließend werden die theoretisch erwarteten Faktoren (Trägergröße und lokale Normen und Traditionen) diskutiert, ob sie sich empirisch bestätigen ließen.

Übersicht der empirisch gewonnen lokalen Kontextfaktoren: Was trug zur Umsetzung des EU-Inputs bei und was war hinderlich?

Abbildung 12: Lokale Kontextfaktoren

Begünstigende Faktoren waren:	Hinderliche Faktoren waren:
Unterstützung durch öffentliche Akteure (insb. Jugendamt) als zentraler Faktor	Unzureichende Unterstützung durch öffentliche Akteure (insb. Jugendamt)
Ähnliche inhaltliche Überzeugungen von EU-Input und lokalen Akteuren (aufgrund v.a. ähnlicher Normen und Traditionen)	Lange historisch gewachsene Trennung der Bereiche von Bildung und Erziehung
Zusammenführung von Projekten oder Einbindung der Projekte in eine kommunale Gesamtstrategie	Mangelnde Einbindung der öffentlichen Kooperationspartner in das Projekt
Unterstützung durch andere Akteure (Wirtschaft, andere Träger, Stiftungen, u.a.)	Parteilpolitische oder Kompetenzkonflikte zwischen Projektträgern und anderen Akteuren
Hohe Mobilisierungskraft der Projektträger	Mangelnde Durchsetzungspotenziale der Projektträger
Einrichtung horizontaler Akteursnetzwerke (u.a. lokale runde Tische)	Fehlender Auf- und Ausbau von horizontalen Akteursnetzwerken

Quelle: Eigene Darstellung

Trägergröße

In den Fallstudien stellte sich die *Unterstützung der Kommune* (bzw. hier das Jugendamt) als wichtigster begünstigender Faktor für alle Politikdimensionen heraus. Es wurde deutlich, dass es mithilfe der Steuerung der Kommune möglich war, mehr Akteure in den Umsetzungsprozess des Programms einzubinden. Dadurch entstand ein größeres Interesse an der funktionierenden Umsetzung der Programme sowie an der inhaltlichen Verbreitung des Themas. Es wurde deutlich, dass die *Größe des freien Projektträgers* erst relevant wurde, wenn keine kommunale Unterstützung vorhanden war. Ein großer Träger, wie z.B. in Karlsruhe, konnte sich insbesondere zu Beginn des Umsetzungsprozesses mithilfe seiner Mobilisierungskraft gegen Vetopunkte in der Kommune leichter durchsetzen und die Implementierung des Projekts vorantreiben. Dies war trotz der mangelnden Unterstützung des kommunalen Jugendamts möglich. Dabei waren die Kompetenzgewinne durch das ESF-Programm für den großen Träger von Bedeutung. Es zeigte sich, dass dieser durch die Umsetzung der Projekte Kompetenzen im Politikfeld Bildung hinzugewann, d.h. er erhielt als relevanter Akteur oder „Experte“ in der Schulpolitik auf lokaler Ebene Mitsprache. Dadurch stand er stärker in Konkurrenz zum Jugendamt, wodurch Kompetenzkonflikte entstanden (insbesondere auch durch die unterschiedlichen parteipolitischen Interessen). Die Mobilisierungskraft zur Implementation bezog sich auf die Verbreitung der Inhalte und deren prozeduraler Umsetzung. Jedoch konnte im Fall eines großen Trägers ohne kommunale Unterstützung kein Wandel im Sinne einer Reduzierung der Versäulung zwischen dem Sozial- und Bildungsbereich auf institutioneller Ebene (Strukturen) erreicht werden. Insgesamt wurde somit ein geringerer Grad des Wandels erreicht, als wenn die Unterstützung des Jugendamts gegeben war.

Es wurde deutlich, dass die *kleinen Projektträger* stärker auf die Kooperationswilligkeit der öffentlichen Stellen angewiesen waren, um Projekte umsetzen zu können. Dabei wurde festgestellt, dass es aufgrund der geringeren Mobilisierungskraft und Mitsprachemöglichkeiten in der Kommune für kleine Träger schwieriger war das Projekt zu realisieren. Insbesondere fiel es ihnen schwerer relevante Partner, wie die Schulen, zu gewinnen, wenn die öffentliche Unterstützung des Schulamts und des Jugendamts nicht vorhanden war. Des Weiteren zeigte sich bei den kleineren Trägern häufiger eine Verwaltungsschwäche aufgrund der geringeren Ressourcen („Overhead“ nicht vorhanden),

wodurch die Antragsstellung und das Monitoring schwieriger zu leisten waren als von großen Trägern. Dies wurde beispielsweise in den Interviews in Mannheim unterstrichen, wo die Träger teilweise berichteten, dass sie entsprechende Projekte nur mit Unterstützung der Kommune umsetzen könnten.

Zusammenfassend konnte die Arbeit bezüglich der Trägergröße zeigen, dass ein großer Träger durch seine höhere Mobilisierungskraft v.a. als Anstoßgeber für die Implementierung hilfreich war, um u.a. für das Agenda-Setting zu sorgen. Trotzdem wurde für die Erreichung eines größeren Wandels insbesondere die kommunale Unterstützung (v.a. Jugendamt) benötigt.

Lokale Normen und Traditionen

In der empirischen Untersuchung konnte festgestellt werden, dass die bestehenden Normen und Traditionen für die Annäherung zwischen dem Sozial- und Bildungsbereich bedeutsam sein konnten. Es wurde in der Theorie als begünstigender Faktor angenommen, dass die Normen und Traditionen in Ostdeutschland dem EU-integrierten Ansatz „ähnlicher“ sind. Auch in der Empirie stellte sich die „Ähnlichkeit“ eines integrierten Denkens und Handelns aufgrund der Traditionen zum Ansatz des ESF als ein förderlicher Faktor heraus, wenn auch unter bestimmten Bedingungen. So wurde gezeigt, dass wenn die beiden günstigen Kontextfaktoren – Unterstützung der Kommune und ostdeutsche Traditionen – zusammen trafen ein struktureller Wandel auf der höheren Ebene der Dezernate entstand. Dies zeigte sich in Leipzig, wo es zu einer Annäherung von Bildung und Erziehung auf institutioneller Ebene (Zusammenlegung beider Dezernate) kam, wie es von der EU angestrebt wurde. In Mannheim gab es zwar eine Steuerung der Kommune, es kam dort trotzdem nicht zur Zusammenlegung auf den höheren Ebenen, da die Traditionen (strikte Trennung von Erziehung und Bildung) anders als in Ostdeutschland waren. In Dresden war die Unterstützung der Kommune nur punktuell gegeben. In Karlsruhe zeigte sich der geringste Wandel. Es entwickelte sich keine Unterstützung seitens der Kommune und die festgelegte Trennung der Bereiche konnte nicht angetastet werden. Daher muss die Abbildung 6 aus Kapitel 4.2 bezüglich des (hier abgebildeten strukturellen) Wandels entsprechend verändert/angepasst werden.

Abbildung 13: Einteilung der untersuchten Kommunen nach Region und Trägerschaft mit Darstellung des realen strukturellen Wandels

		Region	
		West	Ost
Träger	Groß	Karlsruhe Absorption	Dresden Accomodation
	Klein	Mannheim Absorption-Accomodation	Leipzig Transformation

Transformation = starker Wandel
 Accomodation = mittlerer/punktueeller Wandel
 Absorption = geringer Wandel

Quelle: Eigene Darstellung

7.3.5 Können die Rahmenthese und die Subhypothesen bestätigt werden?

Als Rahmenthese wurde in dieser Arbeit angenommen, dass ein Wandel in der lokalen Armutspolitik durch die zwei Europäisierungsmechanismen Framing und finanzielle Anreize ausgelöst wird. Dieser soll zu einer integrierten lokalen Bildungs-Armutspolitik in den Politikdimensionen Inhalte, Prozesse und Strukturen führen. Der größte Wandel wurde in der Politikdimension Inhalte erwartet. Darüber hinaus wurde anhand einer Kosten-Nutzen-Logik die erste Subhypothese aufgestellt, dass je stärker die ressourcenbedingte Mobilisierungskraft der lokalen Träger des ESF-Programms (Trägergröße) ist, desto größer ist die Übernahme des EU-Inputs und somit der Grad des Wandels in der Bildungs-Armutspolitik (Subhypothese 1). Zusätzlich zur ersten Subhypothese wurde anhand einer Logik der Angemessenheit angenommen, dass je ähnlicher die europäischen Politiken/Modelle und die bestehenden Normen und Traditionen der lokalen Akteure sind, desto größer ist die Übernahme des EU-Inputs und somit der Grad des Wandels in der Bildungs-Armutspolitik (Subhypothese 2) (vgl. Kapitel 3.3).

Die empirische Untersuchung bestätigte die *Rahmenthese* in dem Punkt, dass ein Wandel der Armutspolitik in allen betrachteten Fällen erreicht wurde. In der Analyse wurde gezeigt, dass die EU-Kommission mithilfe der Europäisierungsmechanismen Framing und finanzielle Anreize den Wandel herbeiführte. Wie zuvor angenommen, fand in der Politikdimension Inhalte der größte Wandel statt. Die erwartete integrierte Bildungs-Armutspolitik konnte in den Inhalten und Prozessen nachgewiesen werden. Es konnte jedoch nicht in allen untersuchten Fällen eine integrierte Bildungs-Armutspolitik in den Strukturen festgestellt werden. Das heißt auf Dezernatsebene gab es nur in einem Fall die Auflösung der Versäulung.

In der empirischen Untersuchung zeigte sich bezüglich der *Subhypothesen* (Trägergröße und lokale Normen und Traditionen als begünstigende Kontextfaktoren) *kein* eindeutiges Bild. So stellt sich empirisch die *Unterstützung der Kommune* als wichtigster begünstigender Faktor heraus, der den größten Einfluss auf den Grad des Wandels/der Europäisierung hatte. Die erste Subhypothese (großer Träger als begünstigender Faktor) konnte nur für den Fall nachgewiesen werden, in denen die kommunale Unterstützung keine Rolle spielte. Die zweite Subhypothese (lokale Normen und Traditionen) konnte alleinig für den Fall bestätigt werden, in denen die Kommune die Umsetzung mit unterstützte.¹⁶⁹

7.3.6 Weitere Europäisierungsprozesse: Bottom-up-Einflüsse oder die EU lernt auch...

In der Empirie zeigten sich neben den theoretisch erwarteten Top-down-Europäisierungsprozessen auch Bottom-up-Prozesse. So wurden durch das ESF-Programm Lernprozesse angeregt, die von unten (Koordinierungsstellen) nach oben (ESF-Regiestelle) gingen. Es wurden positive Beispiele und Erfahrungen, die die Koordinierungsstellen in der Praxis gemacht hatten, von der ESF-Regiestelle aufgegriffen und in die Programmvorgaben aufgenommen. Andere Vorgaben, die sich als schwierig herausstellten, wurden modifiziert und an die lokalen Bedürfnisse angepasst. Somit wurde die Umsetzung des Programms für viele Bereiche erst in den Kommunen ausgetestet und im Laufe der Zeit wurden die

¹⁶⁹ Primär untersucht wurde der durch Normen und Traditionen beeinflusste Wandel in den Strukturen in Bezug auf die Versäulung auf der Dezernatsebene in den Kommunen (vgl. Anhang I, Operationalisierung der Politikdimensionen).

Vorgaben der Regiestelle konkretisiert und modifiziert. Damit kann verdeutlicht werden, dass die ESF-Regiestelle von den Kommunen in Bezug auf die Implementierung „lernt“ und Anregungen in die Ausgestaltung des Programms aufnimmt. Aufgrund der Tatsache, dass die höhere Ebene langsamer folgte kann man die relevanten, lokalen Akteure als Vorreiter bezeichnen. Es muss herausgestellt werden, dass dieses Verfahren auch hilfreich für die ESF-Regiestelle und sogar für die Europäische Kommission sein kann, da sie dadurch Reformkonzepte bereits ausgetestet haben und die offiziellen Vorgaben dann oft nur einen weiteren Schritt in die gleiche Richtung darstellen.¹⁷⁰

Der Fokus in dieser Arbeit lag auf dem Top-down-Einfluss der europäischen Ebene auf die lokale Ebene. Dennoch wurde mithilfe der empirischen Untersuchung nachgewiesen, dass die Europäisierungsprozesse im Mehrebenensystem gleichzeitig top-down, bottom-up sowie horizontal verlaufen. So wurde deutlich, dass die in Multi-Level-Governance-Ansätzen beschriebene offene EU-Verflechtungsstruktur Europäisierungsprozesse in verschiedene Richtungen fördert. Die Arbeit konnte damit zeigen, dass die in der Europäisierungsliteratur häufig dargestellte Trennung dieser Prozesse hinterfragt werden muss (vgl. Kapitel 3.2.2).

¹⁷⁰ Siehe dazu Tömmel 2006: 189.

8. Fazit und forschungsrelevante Perspektiven

Ausgangspunkt für diese Arbeit war die in vielen wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussionen geforderte Verknüpfung von bildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Bildungsarmut, um so Ausgrenzung und Armut Jugendlicher vorzubeugen. Auch die Europäische Kommission verfolgt mit ihren Fördermaßnahmen (ESF) einen integrierten Ansatz von Bildungs- und Sozialpolitik, um Chancengerechtigkeit und Teilhabe junger Menschen in den Mitgliedsstaaten zu erreichen. Bildung wird als notwendige Bedingung für den Zugang zum Arbeitsmarkt und somit als Prävention für Armut betrachtet. In der Auseinandersetzung mit dem Thema ergeben sich diverse Fragen: Wie soll ein Sozialstaat, der auf einer strikten Trennung der Bereiche Bildung und Soziales basiert, auf Forderungen nach einem integrierten Ansatz beider Bereiche reagieren (*Misfit*)? Wie soll in den Kommunen mit Bildungsbenachteiligung, Schulverweigerung und jugendlichen SchulabbrecherInnen verfahren werden? Welche Akteure sollen bei der Bekämpfung dieser Probleme involviert werden? Ein Zusammendenken bzw. Zusammenführen von Sozial- und Bildungspolitik stößt in Deutschland angesichts der politischen und institutionellen Trennung beider Bereiche schnell an Grenzen. Das *Erkenntnisziel* dieser Arbeit war es, Chancen und Lösungswege aufzuzeigen, inwieweit es in den Politikfeldern Bildung und Soziales gelingt die vorhandenen Divergenzen aufzulösen, die zwischen den europäischen Zielen und Forderungen einerseits und den wohlfahrtstaatlichen und insbesondere lokalen Besonderheiten in Deutschland andererseits bestehen.

Der *politikwissenschaftliche Beitrag* dieser Arbeit liegt vor allem im Aufzeigen und Bestimmen von Veränderungsimpulsen, Rahmenbedingungen, Akteurslogiken und Wirkungszusammenhängen in der Bildungs- und Armutspolitik. Es wurde herausgearbeitet, wie sich Konzepte, Prozesse und Strukturen verändert haben und wie es trotz gleicher ESF-Förderbedingungen aber unterschiedlicher lokaler Kontextfaktoren zu ähnlichen, aber auch unterschiedlichen Ergebnissen und Entwicklungen in den Städten gekommen ist. Insgesamt hat die Arbeit das Argument nach einer integrierten Jugendarmutspolitik aufgegriffen und detailliert untersucht, wie es der EU durch eine weiche Steuerung (d.h. ohne gesetzgeberische Kompetenzen) gelingt, Veränderungsprozesse auf lokaler Ebene zu erreichen.

Zusammenfassend lässt sich durch diese Studie festhalten, dass die wachsende Anzahl von ESF-geförderten Projekten zu einer Verschiebung der Zielsetzungen und Konzepte auf lokaler Ebene führt. So müssen die Jugendhilfeträger die Programme nach den ESF-Vorgaben umsetzen, wodurch der Europäisierungseffekt bereits deutlich wird. Konkret hat die Steuerung im Rahmen des ESF zur Folge, dass es zu Umgestaltungen in den armutspolitischen Maßnahmen in den Städten kommt. In der Jugendarmutspolitik entsteht ein stärkerer inhaltlicher Fokus auf Bildungsprojekte für Jugendliche, die eine Aktivierung der Jugendlichen hinsichtlich späterer Berufschancen beinhalten. Zudem kommt es zu Veränderungen auf der Prozess-Ebene durch die verstärkte Etablierung neuer sozialer Akteure im Bildungssektor. Neben den Schulen als traditionelle Bildungsinstanzen werden auch soziale Träger z.B. der freien Wohlfahrtspflege, Kirchen, Verbände und andere städtische Einrichtungen (Jugendhilfe) in Bildungsmaßnahmen involviert, da dies in den ESF-Programmen gefordert wird. Das hat zur Folge, dass Kooperationen von sozialen Akteuren (v.a. Jugendhilfe) und Bildungsinstanzen (Schulen, Schulverwaltung u.a.) entstehen. Insgesamt können diese Entwicklungen auch strukturelle Veränderungen auf der lokalen Ebene bewirken, wenn es zu einer Annäherung zwischen dem Bildungs- und dem sozialen Bereich kommt. Letztlich bedeutet dies die Entstehung einer Bildungs-Armutspolitik auf der lokalen Ebene, d.h. ein integrativer Ansatz wie er von der EU verfolgt wird.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen dieser Arbeit wurde ein auf Europäisierungsansätzen und neo-institutionalistischen Erklärungen beruhendes theoretisches Analysemodell gebildet, das sich vor allem an den Arbeiten von Knill und Lehmkuhl, Radaelli sowie Börzel und Risse anlehnt. Das entwickelte theoretische Analysekonzept und die daran anknüpfende qualitative Methode der vergleichenden Fallstudien hatten den Vorteil, dass die Fälle tiefgehend nach den unterschiedlichen Politikdimensionen untersucht werden konnten und eine detaillierte Beschreibung der Wandlungsprozesse möglich war. Die Arbeit konnte verdeutlichen, dass Europäisierungsprozesse nicht nur auf der nationalen Ebene stattfinden, wie sie im Großteil der Literatur untersucht werden, sondern sich im EU-Mehrebenensystem auch auf *lokaler* Ebene manifestieren und Wandel zur Folge haben. Des Weiteren wurde anhand der Studie sichtbar, dass die Europäische Kommission durch diese Methode Einfluss auf Politikbereiche wie in der Bildungs- und Sozialpolitik bzw. Armutspolitik ausübt, die originär mitgliedstaatlich reguliert sind.¹⁷¹ Als *Ergebnis* dieser Arbeit und bezüglich der Rahmenthese kann somit konstatiert werden, dass die weiche Steuerung der EU „effektiv“ ist und auf lokaler Ebene zu Wandel führt. Insbesondere in den Politikdimensionen Inhalte und Prozesse wird der Misfit überwunden und es entwickelt sich ein integrierter Ansatz in der Sozial- und Bildungspolitik nach Vorbild des EU-Ansatzes. Hier entsteht, mit anderen Worten, eine Bildungs-Armutspolitik in den Städten. So wurde mithilfe der empirischen Untersuchung gezeigt, dass insbesondere auf der ausführenden Ebene, in den Inhalten und bei den Prozessen, die traditionelle „Persistenz der Trennung/Versäulung“ zwischen sozialen und schulischen Akteuren überwunden wird. Stattdessen wird ein gemeinsamer Ansatz zur Bekämpfung von Schulverweigerung verfolgt. Zudem verdeutlichte die Studie, dass die weiche Steuerung zur Veränderung von institutionellen Strukturen unter bestimmten Bedingungen gelingt. Eine wichtige Erkenntnis dieser Arbeit ist, dass dazu bestimmte *Kontextfaktoren* gegeben sein müssen, wie sie in der Analyse herausgearbeitet wurden (u.a. der Einbezug der kommunalen Akteure) (vgl. Kapitel 7.3.4). Die Kontextfaktoren, die den Wandel beeinflussen, müssen ermittelt werden, um beispielsweise den Europäisierungsgrad bestimmen zu können. So wurde gezeigt, inwieweit u.a. die Normen und Traditionen, aber auch unterschiedliche Akteursgruppen zu Wandel in den Städten beitragen oder diesen auch erschweren können. In der Europäisierungsforschung bestehen auch für andere, primär

¹⁷¹ Das SchulabbrecherInnenproblem bildet dabei lediglich einen Ausschnitt der Bildungs-Armutspolitik.

mitgliedstaatlich regulierte Politikfelder (z.B. in der Beschäftigungspolitik oder andere Felder der Sozialpolitik) Forschungsbedarfe für die lokale Ebene. Hier muss analog untersucht werden, inwieweit die EU durch weiche Steuerung (d.h. ohne „harte“, gesetzgeberische Kompetenzen) mithilfe lokaler Akteure Einfluss hinzugewinnt. In diesem Kontext liefert die vorliegende Arbeit wichtige Anknüpfungspunkte für weitere Untersuchungen, indem sie wesentliche Bedingungen (wie die Kontextfaktoren oder Akteurslogiken) aufzeigt, um damit den Wandel durch Europäisierungsimpulse v.a. für die lokale Ebene analysieren zu können.

Im theoretischen Analysekonzept dieser Studie wurden die Ansätze der Europäisierung mit neo-institutionalistischen Ansätzen verbunden, da sich mit Europäisierungsansätzen allein kaum Aussagen über die zu erwarteten Reaktionen der lokalen Akteure treffen lassen. Die Arbeit lieferte damit ein Modell zur theoretischen Verknüpfung von Europäisierungsforschung mit entsprechenden Ansätzen. Diese neo-institutionalistischen Ansätze zeigten sich als hilfreich, um die Logiken abzuleiten, nach denen innerstaatliche Akteure handeln. Insbesondere für das in dieser Arbeit untersuchte ESF-Programm zeigte sich die Verbindung der beiden Logiken, Kosten-Nutzen und Angemessenheit, als praktikabel. Zudem wurde deutlich, dass Akteure und deren Handlungslogiken auf *lokaler* Ebene, aufgrund der geringen Komplexität im Vergleich zu einem Nationalstaat, konkret zu identifizieren waren. So konnte die Arbeit nachweisen, dass ein stabiler und langfristiger Wandel bei den lokalen Akteuren letztlich von der *Logik der Angemessenheit* abhing (vgl. Kapitel 7.3.2). Dieses theoretische Analysemodell lässt sich auch für die Untersuchung von Europäisierungsprozessen anderer Policies auf lokaler Ebene verwenden, um Erklärungen für die Reaktion innerstaatlicher Akteure auf weiche Steuerungsimpulse abzuleiten. So kann damit ermittelt werden, welche Logiken dabei zu welchem Stadium des Wandels eine Rolle spielen.

Darüber hinaus hatte das hier gewählte Design den Vorteil, dass sich damit Europäisierung als Auslöser oder Ursache für Veränderungsprozesse, v.a. in den Politikdimensionen Inhalte und Prozesse, auf lokaler Ebene relativ sicher nachweisen ließ. So konnten die Auswirkungen der Umsetzung des ESF-Programms durch die gewählten Erhebungsmethoden; Dokumente, Fragebögen und ExpertInneninterviews; identifiziert werden. Zudem war es mithilfe der

ExpertInneninterviews möglich, auch weitergehende Europäisierungseffekte zu ermitteln, die z.B. durch „Framing“ oder Lernprozesse entstanden sind. Beispielsweise wurde mithilfe der empirischen Untersuchung nachgewiesen, dass die Europäisierungsprozesse im Mehrebenensystem gleichzeitig top-down, bottom-up sowie horizontal verlaufen. So verfügt die EU mit ihrer ESF-Förderung über die Möglichkeit, weiche Steuerungsprozesse top-down, bottom-up sowie horizontal zu verbinden. Es konnte am Beispiel der ESF-Förderung festgestellt werden, dass die EU-Steuerung horizontaler Strukturen (innerhalb von Kommunen, aber auch zwischen Kommunen) bedarf, um den Framing-Effekt und damit den EU-Input zu verbreiten. Zudem fördert insbesondere die Bottom-up-Steuerung oder die Steuerung „von unten“ die Einbeziehung der lokalen sozialen Partner sowie ihrer Bedürfnisse. Dies trägt wiederum dazu bei, dass die ESF-Vorgaben mit den Bedürfnissen der lokalen Akteure neu bereichert und anschließend modifiziert werden können. Insgesamt besteht hier noch weiterer Forschungsbedarf, da die in der Europäisierungsliteratur weiterhin abgebildete Trennung dieser Prozesse überprüft werden muss.

Diese Arbeit konnte verdeutlichen, dass die hier gewählte Multi-Level-Governance-Perspektive eine Sichtweise auf die lokale Ebene ermöglicht und auch die Bedeutung und den Einfluss der lokalen Akteure aufzeigt. So konnte diese Arbeit sichtbar machen, dass die EU die lokale Ebene als „vierte Ebene“ im Mehrebenensystem wahrnimmt und zur Erreichung ihrer Ziele nutzt. Es wurde deutlich gemacht, dass die EU auf lokale Akteure und ihr „Wissen“ zugreift, sie zur Verbreitung der Legitimierung ihrer Ansätze und Strategien sowie zur dezentralen Implementation ihrer Programme benötigt. In diesem Rahmen wurden in der empirischen Analyse „Steuerungselemente“ der EU im Rahmen der ESF-Förderung ermittelt (vgl. Kapitel 7.3.1). Des Weiteren konnte mithilfe der MLG-Perspektive deutlich gemacht werden, dass Politikebenen umgangen werden und ein direkter Einfluss der europäischen Ebene auf die lokale Ebene vorhanden ist. Trotz des hier aufgezeigten Bedeutungsgewinns der lokalen Ebene für die EU-Politik fehlen weitere Studien zur Ermittlung des europäischen Einflusses auf diese Ebene. Insbesondere bedarf es weiterer Untersuchungen, die die lokale Ebene auch zur Ermittlung von Auswirkungen durch die Umsetzung von ESF-Programmen stärker in den Fokus nehmen. Ein weiterer wichtiger Anknüpfungspunkt an diese Arbeit wäre die Analyse der Folgen des entstandenen Wandels.

Was bedeuten die EU-induzierten Veränderungen auf lokaler Ebene für andere Politikebenen, d.h. gibt es Auswirkungen für den Umgang mit Bildungs- oder Armutspolitik auf Länder- oder sogar Bundesebene? Inwieweit gewinnt die lokale Ebene durch die europäische „Unterstützung“ an Einfluss gegenüber der regionalen und nationalen Ebene?

Insgesamt hat die vorliegende Arbeit Chancen und Wege aufgezeigt, um in den Politikfeldern Bildung und Armutsprävention den vorhandenen Misfit zwischen den europäischen Zielen und Herausforderungen einerseits sowie den bestehenden regionalen und insbesondere lokalen bildungs- und sozialpolitischen Besonderheiten andererseits aufzulösen. Ein wichtiger politikwissenschaftlicher Beitrag dieser Arbeit liegt dabei im Zusammendenken von Bildungs- und Sozialpolitik in Form einer integrierten Bildungs-Armutspolitik. Damit liefert diese Arbeit einen Beitrag zur Bearbeitung des Themas zwischen politischer Realität und wissenschaftlicher Expertise. Die Forderung nach einem inhaltlichen Zusammendenken von Bildung und Sozialem spiegelt sich im untersuchten ESF-Programm wider und zeigte sich in den daraus folgenden veränderten Prozessen und Strukturen. Dabei lieferte die Arbeit Erkenntnisse darüber, inwieweit das ESF-Programm die ihm zugrunde liegenden Zielformulierungen erreichte und wo und weshalb es an Grenzen stieß. Die empirischen Ergebnisse zeigten die Notwendigkeit eines Umdenkens und einer Veränderung der bisherigen Bildungspolitik und deren Bildungsstrukturen. In den untersuchten Fallbeispielen war dies mit Einschränkungen möglich. Durch die Fallstudie Leipzig konnte gezeigt werden, dass sich, unter bestimmten Voraussetzungen auch auf struktureller Ebene die EU-Forderung nach einer integrierten Bildungs-Armutspolitik realisieren ließ. Dazu war, neben der Einsicht der Notwendigkeit einer Veränderung von existierenden institutionellen Strukturen, auch die Übernahme der Verantwortlichkeiten und Steuerungsverfahren durch die Kommune für die zu verändernden Prozesse auf Verwaltungsebene erforderlich. Damit ist es Leipzig gelungen, den Misfit und das vorhandene Implementationsdefizit zwischen Agenda-Setting und strukturellem Wandel aufzulösen. Zudem zeigte sich, dass ein weiterer wichtiger Aspekt für die Umsetzung einer Bildungs-Armutspolitik die Einbeziehung nicht-staatlicher, sozialer Akteure ist. Diese Einbindung anderer Akteure in bildungspolitische Entscheidungen und in deren Umsetzung bedeutet eine Neuerung in der bildungspolitischen Landschaft Deutschlands.

Bezüglich der Nachhaltigkeit der ermittelten Wandlungsprozesse wurde ermittelt, dass der längerfristige „Framing-Effekt“ von größerer Relevanz ist, als die vorrangige Steuerung mit Geld (d.h. über finanzielle Anreize). Die unterschiedlichen Förderprogramme müssen daher immer mehr aufeinander abgestimmt und zielgerichteter in Regionen und Städten umgesetzt werden, anstatt sie nach Einzelfallbedarfen zu verteilen (Bündelung/Konzentration von Programmen oder Einbindung in kommunale Gesamtstrategie). Dadurch kann der Einfluss der ESF-Programme und damit das Framing gestärkt werden. Wie die Studie gezeigt hat, ist zudem die Einbindung der Kommune in die Programme bedeutsam für die Nachhaltigkeit des Wandels. Daher muss neben der Konzentration unterschiedlicher Programme auch der bessere Einbezug der Kommune gewährleistet sein.

Außerdem konnte diese Studie als weiteres Ergebnis herausstellen, dass, aufgrund der knappen finanziellen Haushalte der Kommunen, die untersuchten Anstrengungen gegen Bildungsarmut oft nur mithilfe der finanziellen Unterstützung der EU realisiert werden können. Es konnten auch keine direkten Mitnahmeeffekte seitens der Projektträger nachgewiesen werden, da es diesen durch die ESF-Förderung erst finanziell möglich ist, sich um die SchulverweigerInnen zu kümmern. Des Weiteren wurde festgestellt, dass die Mitnahmeeffekte seitens der öffentlichen Akteure häufig seitens der EU in Kauf genommen werden, weil sich zeigte, dass durch die Einbindung in eine kommunale Gesamtstrategie größere Umsetzungserfolge erreicht werden.

Die herausgearbeiteten Erkenntnisse dieser Studie, wie die Bedeutung von Steuerungsmechanismen, Akteurslogiken, Kontextfaktoren und deren Wirkungszusammenhänge, zeigen Möglichkeiten und Wege auf, wie die EU im Rahmen des Mehrebenensystems Veränderungsprozesse in ihrem Sinne herbeiführen kann. Diese Wege könnten auch auf andere Politikfelder wie z.B. auf die Beschäftigungspolitik oder andere Felder der Sozialpolitik übertragen werden, für die der EU ebenfalls keine „harten“ Regelungsbefugnisse zur Verfügung stehen. Wie bereits erwähnt, bietet dieses Analysemodell auch Anknüpfungspunkte für weitere politikwissenschaftliche Auseinandersetzungen innerhalb der Europäisierungsforschung. Neben der genannten Übertragung auf andere Politikfelder gibt es auch Anknüpfungspunkte für weitere Forschungsbedarfe innerhalb der Bildungs-Armutspolitik. Dazu müssten die Wechselmechanismen zwischen Bildungs- und Sozialpolitik bestimmt werden. Hierzu gehören Fragen u.a. zur Relevanz sowie Verwertbarkeit von Bildung für die Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsmarkt und damit für die gesellschaftliche Integration. Auch die Erkenntnis der Relevanz von Bildung für die Armutsprävention erfordert eine weitergehende Auseinandersetzung mit Leitzielen und Umsetzungsmöglichkeiten für eine Bildungs-Armutspolitik. Dazu konnte diese Arbeit Impulse liefern.

Die Ergebnisse zeigen, dass ein Zusammendenken und Zusammenführen von Bildung und sozialen Maßnahmen auf lokaler Ebene gelingen kann. Um eine weitergehende Bildungs-Armutspolitik zu etablieren, müssten noch weiterführende Fragen zu den Interdependenzen zwischen Bildungs- und Sozialpolitik beantwortet werden. Dies wären z.B. Fragen zum Föderalismus, zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, Fragen zu Steuerungskompetenzen zwischen den Bereichen oder zur Rolle der Zivilgesellschaft in bildungspolitischen Zusammenhängen. Letztlich bliebe die Frage nach den Auswirkungen auf den Sozialstaat, deren Beantwortung die zentrale Aufgabe einer solchen Forschung wäre.

Literaturverzeichnis

Abels, Gabriele (2009): Citizens 'deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy?', in: Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung (TAIF). 1.

Abels, Gabriele/Behrens, Maria (2009): ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Eine sekundäranalytische Reflexion über geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Effekte, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.). Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfehler. 3. Wiesbaden: 159-179.

Abels, Gabriele/Mushaben, Joyce Marie (Hg.) (2012): Gendering the European Union: New Approaches to Old Democratic Deficits (Gender and Politics). Houndsmill, New York.

Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (2006a): Europa als Erweiterung des kommunalen Handlungsspielfeldes?, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hg.). Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: 479-497.

Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hg.) (2006b): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden

Allmendinger, Jutta (1999): Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik, in: Soziale Welt. Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Praxis. 1: 35-50.

Allmendinger, Jutta (2009): Der Sozialstaat braucht zwei Beine, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 45: 3-5.

Allmendinger, Jutta/Leibfried, Stephan (2003a): Bildungsarmut, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 21(22): 12-18.

Allmendinger, Jutta/Leibfried, Stephan (2003b): Education and the welfare state: the four worlds of competence production, in: Journal of European social policy. 13(1): 63-81.

Allmendinger, Jutta/Leibfried, Stephan (2005): Bildungsarmut. Zum Zusammenhang von Sozialpolitik und Bildung, in: Opielka, Michael (Hg.). Bildungsreform als Sozialreform. Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik. Wiesbaden: 45-60.

Allmendinger, Jutta/Nikolai, Rita (2006): Bildung und Herkunft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 44-45: 32-38.

Amos, Karin/Schmid, Josef/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.) (2013a): Europäischer Bildungsraum. Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis. Baden-Baden.

Amos, Karin/Schmid, Josef/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.) (2013b): Kultur - Ökonomie - Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik. Baden-Baden.

Anger, Christina/Plünnecke, Axel/Seyda, Susanne (2007): Bildungsarmut–Auswirkungen, Ursachen, Maßnahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 28: 39-45.

Anweiler, Oskar (1996): Deutschland, in: Anweiler, Oskar/Boos-Nünning, Ursula/Brinkmann, Günter u.a. (Hg.). Bildungssysteme in Europa. Weinheim/Basel: 31-56.

Arens, Markus (2007): Bildung und soziale Herkunft – die Vererbung der institutionellen Ungleichheit, in: Harring, Mariua/Rohlf, Carsten/Palntien, Christian (Hg.). Perspektiven der Bildung. Kinder und Jugendliche in formellen, nicht-formellen und informellen Bildungsprozessen. Wiesbaden: 137-154.

Armstrong, Kenneth A. (2010): Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination. Oxford.

Auel, Katrin (2005): Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.). Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden 293-318.

Auel, Katrin (2012): Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.). Theorien der europäischen Integration. 3. Wiesbaden: 187-205.

Ausschuss der Regionen, (AdR) (2012): Europa sind wir: Städte und Regionen als Mitgestalter der europäischen Gesetzgebung. Wesentliche Erfolge 2011-2012. Abruf 13.05.2013: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/Making%20a%20difference/DE.pdf>.

Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver (2007): Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS). 48 (1): 136-149.

Bache, Ian/Flinders, Matthew (2004): Multi-level Governance. Oxford.

Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter/Krause, Peter (2003): Combating Poverty in Europe and Germany, in: Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter/Krause, Peter (Hg.). Combating Poverty in Europe: the German Welfare Regime in Practice. Aldershot/Burlington: 1-22.

Baumert, Jürgen/Maaz, Kai (2010): Bildungsungleichheit und Bildungsarmut–Der Beitrag von *Large-Scale-Assessments*, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.). Bildungsverlierer. Wiesbaden: 159-179.

Becker, Peter (2013): Die europäische Bildungspolitik - Entstehung und Entwicklung eines europäischen Politikfeldes, in: Amos, Karin/Schmid, Josef/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.). Europäischer Bildungsraum. Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis. Baden-Baden: 37-61.

Becker, Sara Theresa (2012): Europäisierung der regionalen und lokalen Ebene am Beispiel der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie im Bearbeitungsgebiet Deltarhein, in: Osnabrück JMCE Award Series Nr. 04 (2012).

Behr, Karin (2002): Träger der Kinder- und Jugendhilfe, in: Schröder, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim/München: 563-580.

Beichelt, Tim (2009): Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems. Wiesbaden.

Benz, Arthur (2003): Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.). Europäische Integration. Opladen: 317-351.

Benz, Arthur (2005): Governance in Mehrebenensystemen, in: Schuppert, Folke G. (Hg.). Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: 95-120.

Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden.

Benz, Arthur (2010): Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.). Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: 111-135.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010): Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.). Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: 13-36.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.). Handbuch Governance.Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: 9-25.

Benz, Benjamin (2012): Armutspolitik der Europäischen Union, in: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.). Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. 2. Wiesbaden: 644-662.

Bertelsmann Stiftung, Institut für Schulentwicklungsforschung IFS (Hg.) (2012): Chancenspiegel. Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme. Gütersloh.

BiBB, Bundesinstitut für Berufsbildung (2013): Bildungspolitik der EU. Ziele der Strategie Europa 2020. Abruf 08.02.2013: http://www.eu-bildungspolitik.de/strategie_europa_2020_215.html.

BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Europäischer Sozialfonds für Deutschland. Programmschwerpunkte. Beschäftigung und soziale Integration. Abruf 24.01.12: http://www.esf.de/portal/generator/702/beschaeftigung_und_integration.html.

BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Europäischer Sozialfonds für Deutschland. Schulverweigerung – Die 2. Chance. Abruf 24.01.12:
http://www.esf.de/portal/generator/5856/programm_schulverweigerung.html.

BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): EU-Bildungspolitik. Abruf 21.03.2013:
http://www.bmbf.de/pub/eu_bildungspolitik.pdf.

BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): Lernen vor Ort. Landeshauptstadt Dresden. Abruf 06.04.2014: <http://www.lernen-vor-ort.info/de/228.php>.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Abruf 15.02.2013:
http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/kjb/data/download/kjb_060228_ak3.pdf.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Praxishilfe Nr. 10. Arbeitshilfe zum Case Management im Kontext der Programme Schulverweigerung – Die 2. Chance und Kompetenzagenturen. Abruf 06.01.2014:
http://www.zweitechance.eu/esf_zweitechance/content/e972/e973/e3478/praxishilfe_Nr10.pdf.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013a): Pressemitteilung. Verlängerung der Bundesprogramme "Schulverweigerung - Die 2. Chance" und "Kompetenzagenturen" bis Mitte 2014. Abruf 09.12.2013:
<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=203240.html>.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013b): Standorte. Schulverweigerung - Die 2. Chance. Abruf 04.12.2013:
http://www.zweitechance.eu/standorte_des_programms/.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014a): Das Programm Kompetenzagenturen als Teil der Initiative Jugend Stärken. Abruf 06.01.2014:
<http://www.kompetenzagenturen.de/>.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014b): Das Programm Schulverweigerung - Die 2. Chance als Teil der Initiative Jugend Stärken. Abruf 06.01.2014:
<http://www.zweitechance.eu/>.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015): Start des ressortübergreifenden Programms "Jugend Stärken im Quartier" in 185 Kommunen. Pressemitteilung Nr. 005/2015.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008): Handbuch für Koordinierungsstellen im Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“. Förderperiode 9/2008 – 8/2011.

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. Abruf 04.12.2013: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=202410.html>.

Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin (2004): Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. Wiesbaden.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.) (2009): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfehler. 3. Wiesbaden.

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2009): Experteninterviews in der qualitativen Sozialforschung. Zur Einführung in eine sich intensivierende Methodendebatte, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.). Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfehler. 3. Wiesbaden: 7-31.

Böhnke, Petra (2002): Armut und soziale Ausgrenzung im europäischen Kontext, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 29-30.

Börzel, Tanja A. (2002): Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies (JCMS). 40 (2): 193-214.

Börzel, Tanja A. (2005): Europeanization: How the European Union interacts with its Member States, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hg.). The Member States of the European Union. Oxford: 45-69.

Börzel, Tanja A. /Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.). The Politics of Europeanization. Oxford: 57-80.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: European Integration Online Papers (EIoP). 4:15.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2006): Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics, in: Jørgensen, Knud E./Pollack, Mark A./Rosamund, Ben (Hg.). Handbook of European Union Politics. London: 483-504.

Bradshaw, Jonathan/Richardson, Dominic (2009): An index of child well-being in Europe, in: Child Indicators Research. 2(3): 319-351.

Braun, Dietmar/Giraud, Oliver (2003): Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien: 147-174.

Büchs, Milena/Friedrich, Dawid (2005): Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany, in: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (Hg.). The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel: 249-285.

Bullmann, Udo (Hg.) (1994): Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union. Baden-Baden

Bulmer, Simon (2007): Theorizing Europeanization, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.). Europeanization. New Research Agendas. Basingstoke: 46-58.

Bulmer, Simon/Burch, Martin (2001): The "Europeanisation" of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective, in: Aspinwall, Mark/Schneider, Gerald (Hg.). The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe. Manchester: 73-96.

Bundesagentur für Arbeit (2014): Statistik nach Regionen, Stand Januar 2014. Abruf 06.04.2014: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html>.

Butterwegge, Christoph/Klundt, Michael/Belke-Zeng, Matthias (2008): Kinderarmut in Ost-und Westdeutschland. 2. Wiesbaden.

Caporaso, James (1996): The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: Journal of Common Market Studies (JCMS). 34(1): 29-52.

Caporaso, James (2007): The Three Worlds of Regional Integration Theory, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.). Europeanization. New Research Agendas. Basingstoke: 23-34.

Checkel, Jeffrey T. (2001): Why comply? Social learning and European identity change, in: International organization. 55(3): 553-588.

Conzelmann, Thomas (2000): Große Räume, kleine Räume: Die Europäisierung der deutschen Regionalpolitik, in: Kohler-Koch, Beate /Knodt, Michèle (Hg.). Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt a. M.: 357-380.

Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (2001): Transforming Europe - Europeanization and domestic change. Ithaca/London.

Csigó, Monika (2006): Institutioneller Wandel durch Lernprozesse. Eine neo-institutionalistische Perspektive. Wiesbaden.

Damaschke, Lisa (2013): Bildungsarmutspolitik auf lokaler Ebene: Zwischen Tradition und Europäisierung, in: Amos, Karin/Schmid, Josef/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.). Kultur - Ökonomie - Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik. Baden-Baden: 155-173.

Der Paritätische Gesamtverband (2013): Zwischen Wohlstand und Verarmung: Deutschland vor der Zerreißprobe. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2013. Berlin.

Der Paritätische Gesamtverband (2014): Armutsquoten. Regionale Suche. Abruf 06.04.2014: <http://www.der-paritaetische.de/index.php?id=3510>.

Derenbach, Rolf (2006): Die stärkere Einbindung der lokalen Gebietskörperschaften in das europäische Aufbauwerk: Partnerschaft im Modell der „multilevel governance“ statt zunehmender Entfremdung, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hg.). Europafähigkeit der Kommunen: Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden 77-101.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (Hg.) (1991): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago.

Dohmen, Dieter (2010): Die ökonomischen Folgen der Bildungsarmut, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.). Bildungsverlierer. Wiesbaden: 441-462.

Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus H. (Hg.) (2003): Germany, Europe and the Politics of Constraint. Oxford/New York.

Edelstein, Wolfgang (2006): Bildung und Armut. Der Beitrag des Bildungssystems zur Vererbung und zur Bekämpfung von Armut, in: ZSE: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation. 26(2): 120-134.

Egeberg, Morten (2005): The EU and the Nordic Countries: Organizing Domestic Diversity?, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hg.). The Member States of the European Union: 185-208.

Eising, Rainer (2003): Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.). Europäische Integration. 2. Opladen: 397-426.

Eising, Rainer (2007): Interests Groups and Social Movements, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.). Europeanization. New Research Agendas. Basingstoke: 167-181.

Entman, Robert M. (1993): Framing. Toward a Clarification of a Fractured Paradigm, in: Journal of Communication. 43: 51-58.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. 6. Cambridge.

Esping-Andersen, Gøsta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.). Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/New York: 19-56.

Eurostat (2013): Europa 2020 Indikatoren. Leitindikatoren. Abruf 08.02.2013:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.

Featherstone, Kevin (2003): Introduction: In the Name of "Europe", in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.). The Politics of Europeanization. Oxford: 3-26.

Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.) (2003): The Politics of Europeanization. Oxford.

Fischer, Frank (2003): Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford.

Flick, Uwe (2007a): Qualitative Sozialforschung. Reinbeck bei Hamburg.

Flick, Uwe (2007b): Triangulation in der qualitativen Forschung, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.). Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbeck bei Hamburg: 309-318.

Flösser, Gaby/Otto, Hans-Uwe/Tillmann, Klaus-Jürgen (1996): Schule und Jugendhilfe: Standortbestimmung im Transformationsprozeß, in: Flösser, Gaby/Otto, Hans-Uwe/Tillmann, Klaus-Jürgen (Hg.). Schule und Jugendhilfe. Neuorientierung im deutsch-deutschen Übergang. Opladen: 8-29.

Friedrich, Dawid (2006): Policy Process, Governance and Democracy in the EU: the Case of the Open Method of Coordination on social inclusion, in: Policy and Politics. 34(2): 367-383.

George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge.

Gerring, John (2001): Social Science Methodology. A Criterial Framework. Cambridge.

Giddens, Anthony (2006): Positive Welfare, in: Pierson, Christopher/Castles, Francis (Hg.). The welfare state reader. 2: 378-388.

Giesecke, Johannes/Ebner, Christian/Oberschachtsiek, Dirk (2010): Bildungsarmut und Arbeitsmarktexklusion, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.). Bildungsverlierer. Wiesbaden: 421-438.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Wiesbaden.

Goetz, Klaus H (2006): Europäisierung der öffentlichen Verwaltung–oder europäische Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft. 37(2006): 472-491.

Goetz, Klaus H./Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2008): The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, in: Living Review in European Governance. 3(2).

Goffman, Erving (1974): Frame analysis. An essay on the organization of experience. Boston.

Gottschall, Karin (2003): Erziehung und Bildung im deutschen Sozialstaat. Besonderheiten und Reformbedarfe im europäischen Vergleich, in: Heinz, Kathrin/Thiessen, Barbara (Hg.). Feministische Forschung – Nachhaltige Einsprüche. Opladen: 145-169.

Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, in: Journal of European public policy. 8(6): 1013-1031.

Grabbe, Heather (2003): Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.). The Politics of Europeanization. Oxford: 303-327.

Grande, Edgar (2000): Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.). Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: 11-30.

Graziano, Paolo/Vink, Maarten Peter (Hg.) (2007): Europeanization. New Research Agendas. Basingstoke.

Green, Donald P./Shapiro, Ian (1994): Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science. Cambridge.

Haas, Ernst B. (1958): The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces 1950-1957. Stanford.

Hall, Peter A. (1993): Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain, in: Comparative politics: 275-296.

Hall, Peter A./Taylor, Rosemary (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political studies. 44(5): 936-957.

Hanesch, Walter (2010): Armutsbekämpfung in Deutschland und die Rolle der Europäischen Union, in: Benz, Benjamin/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.). Soziale Politik - Soziale Lage - Soziale Arbeit. Wiesbaden: 169-190.

Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.) (2004a): Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda.

Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (2004b): Schulbezogene Angebote der Jugendhilfe im KJHG, in den Ausführungsgesetzen sowie den Schulgesetzen der Länder - Begründung und Vorschlag einer bundesrechtlichen Neuverortung im KJHG, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 570-592.

Hauser, Richard (2012): Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext - Der sozialstatistische Diskurs, in: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.). Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. 2. Wiesbaden: 122-146.

Hega, Gunther M./Hokenmaier, Karl G. (2002): The welfare state and education: a comparison of social and educational policy in advanced industrial societies, in: German Policy Studies. 2(1): 143-173.

Hehl, Susanne von (2011): Bildung, Betreuung und Erziehung als neue Aufgabe der Politik. Steuerungsaktivitäten in drei Bundesländern. Wiesbaden.

Heinelt, Hubert (1996): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten. Opladen.

Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, Arthur (Hg.). Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: 29-44.

Heinelt, Hubert/Malek, Tanja (2002): Neuere Steuerungsformen im europäischen Mehrebenensystem, in: Conzelmann, Thomas /Knodt, Michèle (Hg.). Regionales Europa–Europäisierte Regionen. Frankfurt/M.: 69-86.

Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (2008): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden.

Hepp, Gerd F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden.

Héritier, Adrienne u.a. (Hg.) (2001): Differential Europe: The European Union Impact on National Policy-Making. Boulder, CO.

Hertog, Frank den (2004): Minderheit im eigenen Land? Zur gesellschaftlichen Position der Ostdeutschen in der gesamtdeutschen Realität. Frankfurt a. M.

Herz, Birgit u.a. (Hg.) (2008): Kinderarmut und Bildung. Armutslagen in Hamburg. Wiesbaden.

Hesse, Joachim J. (Hg.) (1996): Regionen in Europa. Baden-Baden

Hoffschulte, Heinrich (2006): Kommunen in Europa—Die bürgernahe Basis in einem „Europa der vier Ebenen“, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hg.). Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: 58-76.

Homfeldt, Hans-Günther (2004): Historische Aspekte zum Verhältnis von Jugendhilfe und Schule, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 41-68.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2001): Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, MD.

Howell, Kerry E. (2004): Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches, in: Queen's Papers on Europeanisation. 3.

Hurrelmann, Klaus (2012): Ist Deutschland bildungsfeindlich? Berlin.

Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (2008): Armut und soziale Ausgrenzung - Ein multidisziplinäres Forschungsfeld, in: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.). Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: 13-35.

Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (2012): Armut und soziale Ausgrenzung - Ein multidisziplinäres Forschungsfeld, in: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.). Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. 2. Wiesbaden: 13-42.

INSM, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2012a): Niveauranking, sortiert nach "Wirtschaftsfreundlichkeit". Abruf 06.04.2014: http://insm-wiwo-staedteranking.de/2012_niv_d_wirtschaftsfreundlichkeit.html.

INSM, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2012b): Städteranking 2012. Niveauranking, sortiert nach "Schulabgänger ohne Abschluss". Abruf 06.04.2014: http://insm-wiwo-staedteranking.de/2012_niv_d_schulabgaenger-ohne-abschluss.html.

INSM, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2013a): Der Bildungsmonitor 2013. Abruf 06.04.2014: http://www.insm-bildungsmonitor.de/2013_best_i_gesamtranking.html.

INSM, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2013b): Der Bildungsmonitor 2013. Baden-Württemberg auf Rang 4 im Bildungsvergleich der Länder. Abruf 06.04.2014: <http://www.insm-bildungsmonitor.de/pdf/bildungsmonitor-13-baden-wuerttemberg.pdf>.

INSM, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2013c): Der Bildungsmonitor 2013. Sachsen verteidigt Platz 1 im Bildungsvergleich der Länder. Abruf 06.04.2014: <http://www.insm-bildungsmonitor.de/pdf/bildungsmonitor-13-sachsen.pdf>.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996): Regieren und Institutionenbildung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.). Europäische Integration. Opladen: 11-46.

Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.

Jahn, Detlef (2011): Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.

Jeffery, Charlie (2000): Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?, in: Journal of Common Market Studies (JCMS). 38 (1): 1-23.

Jones, Bryan D. (1999): Bounded rationality, in: Annual review of political science. 2(1): 297-321.

Jordan, Andrew (2001): The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?, in: Policy and Politics. 29 (2): 193-208.

Kirchhoff, Sabine/Kuhnt, Sonja/Lipp, Peter/Schlawin, Siegfried (2010): Der Fragebogen. Datenbasis, Konstruktion und Auswertung. 5. Wiesbaden.

Knill, Christoph (2005a): Die EU und die Mitgliedsstaaten, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk (Hg.). Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: 153-180.

Knill, Christoph (2005b): Die Politiken der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk u.a. (Hg.). Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: 181-214.

Knill, Christoph/Dobbins, Michael (2013): Theorien der Europäisierung: Kritische Bestandsaufnahme und Implikationen für die Bildungsforschung, in: Amos, Karin/Schmid, Josef/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.). Europäischer Bildungsraum. Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis. Baden-Baden: 17-35.

Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, in: European Integration Online Papers (EIoP). 3/7.

Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (2002): The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research. 2: 255-280.

Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (2001): Die Europäisierung nationaler Verwaltungsmuster, in: Tömmel, Ingeborg (Hg.). Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung. Forschungen zur Europäischen Integration. 3. Opladen: 157-179.

Knodt, Michèle (2010): Kommunales Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle (Hg.). Die EU-Reflexionsgruppe "Horizont 2020–2030". Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem. Baden-Baden: 153-168.

Knodt, Michèle/Corcaci, Andreas (2012): Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse. Konstanz/München.

Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2012): Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Maria (Hg.). Theorien der europäischen Integration. 3. Wiesbaden: 187-205.

Kohler-Koch, Beate (2000): Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hg.). Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt: 11-31.

Kommission der Europäischen Union (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. KOM (2001) 428. Abruf 09.05.13: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf.

Kommission der Europäischen Union (2004): Joint Report on social inclusion 2004. Abruf 10.03.2013: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf.

Kommission der Europäischen Union (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat über europäische Politiken im Jugendbereich. Die Anliegen Jugendlicher in Europa aufgreifen – Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft. KOM (2005) 206. Abruf 21.03.2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0206:FIN:DE:PDF>.

Kommission der Europäischen Union (2007): Commission Staff Working Document. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Country Profiles. Abruf 10.03.2013: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/joint_report/country_profiles_en.pdf.

Kommission der Europäischen Union (2008): Die städtische Dimension stärken. Analyse der durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanzierten Operationellen Programme (2007-2013). Arbeitspapier der Generaldirektion Regionalpolitik. Abruf 13.05.2013: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_de.pdf.

Kommission der Europäischen Union (2009): Beschäftigung, Sozialschutz und Integration. Gemeinsame Berichte. Deutschland. Abruf 10.03.2013: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=de>.

Kommission der Europäischen Union (2010): Der Europäische Sozialfonds: ein Meilenstein im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Abruf 24.01.2012: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=de&pubId=700>.

Kommission der Europäischen Union (2012): Commission Staff Working Document. Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020. Part I and II.

Kommission der Europäischen Union (2013a): Beschäftigung, Soziales und Integration. Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Abruf 10.03.2013:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=de>.

Kommission der Europäischen Union (2013b): Beschäftigung, Soziales und Integration. Europäischer Sozialfonds. Die Zukunft des ESF: 2014-2020. Abruf 28.03.2013:
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=de>.

Kommission der Europäischen Union (2013c): Europa 2020 Ziele. Abruf 10.03.2013:
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_de.htm.

Kretz, Sebastian (2011): "Sachsen kann Spitze bleiben". Der renommierte Bildungsforscher Olaf Köller über Spätfolgen der DDR-Schule, die den Ostdeutschen bis heute zugute kommen, in: Zeit online, 22.06.2011. Abruf 22.06.2011: <http://www.zeit.de/2011/26/S-Interview>.

Kröger, Sandra (2008): Soft Governance in Hard Politics. European Coordination of Anti-Poverty Policies in France and Germany. Wiesbaden.

Kuckartz, Udo (2010): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. 3. Wiesbaden.

Kuckartz, Udo (2012): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim/Basel.

Kux, Stephan/Sverdrup, Ulf (2000): Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU, in: Journal of European integration. 22(3): 237-270.

Ladrech, Robert (1994): Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: Journal of Common Market Studies (JCMS). 1: 69-88.

Ladrech, Robert (2010): Europeanization and National Politics. Basingstoke.

Ladrech, Robert u.a. (Hg.) (2007): The Europeanization of National Political Parties: Power and organizational Adaptation. 45. New York u.a.

Landeshauptstadt Dresden (2012): 1. Dresdner Bildungsbericht 2012. Abruf 06.04.2014:
<http://bildungpreview.dresden.de/media/pdf/bildung/1-Dresdner-Bildungsbericht.pdf>.

Landeshauptstadt Dresden (2014a): Dresdener Bildungsbahnen. Abruf 06.04.2014:
<http://bildung.dresden.de/>.

Landeshauptstadt Dresden (2014b): Wirtschaftsstandort. Abruf 06.04.2014:
<http://www.dresden.de/de/07/wirtschaftsstandort-dresden.php>.

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2014): Allgemeinbildende Schulen. Abruf 06.01.2014: http://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/bildung_schulen.html.

Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Wiesbaden.

Laws, David/Rein, Martin (2003): Reframing Practice, in: Hajer, Maarten /Wagenaar, Hendrik (Hg.). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: 172-206.

Lehmann, Anna (2010): Die Kommune kümmert sich, in: *die tageszeitung (taz)* 15.10.2010. Abruf 04.05.2012:
<http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=in&dig=2010%2F10%2F15%2Fa0033&cHash=1cb30262d0>.

Leisering, Lutz (2004): Desillusionierungen des modernen Fortschrittsglaubens. Soziale Exklusion als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und soziologisches Konzept, in: Schwinn, Thomas (Hg.). *Differenzierung und soziale Ungleichheit*. Frankfurt: 238-268.

Lenschow, Andrea (2006): Europeanisation of Public Policy, in: Richardson, Jeremy (Hg.). *European Union – Power and Policy Making*: 55-71.

Leßmann, Ortrud (2007): Konzeption und Erfassung von Armut: Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens" Capability"-Ansatz. Berlin.

Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method, in: *The American political science review*. 65(3): 682-693.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Kühn, Susanne (2010): Bildungsarmut, Exklusion und die Rolle von sozialer Verarmung und *Social Illiteracy*, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.). *Bildungsverlierer: Neue Ungleichheiten*. Wiesbaden: 137-155.

Malek, Tanja (2005): Die Entwicklung der Strukturfonds bis 1993, in: Heinelt, Hubert/Kopp-Malek, Tanja/Lang, Jochen/Reisert, Bernd (Hg.). *Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess*. Baden-Baden: 45-114.

March, James G/Olsen, Johan P (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International organization*. 52(4): 943-969.

March, James G./Olsen, Johan P. (1984): The new institutionalism: organizational factors in political life, in: The American political science review: 734-749.

March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York.

Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: Cafruny, Alan W./Rosenthal, Glenda G. (Hg.). The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond. 2. Boulder: 391-410.

Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies (JCMS). 34(3): 341-378.

Marquard, Peter (2002): Jugendamt, in: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim/München: 545-561.

Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: Mayntz, Renate (Hg.). Akteure-Mechanismen-Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt a. M.: 7-43.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.

Mayring, Philipp (2007): Qualitative Inhaltsanalyse, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.). Qualitative Forschung. 5. Hamburg: 468-475.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11. Weinheim/Basel.

Merchel, Joachim (2005): Strukturveränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe durch die Ausweitung von Ganztagsangeboten für Schulkinder, in: Olk, Thomas (Hg.). Kooperationen zwischen Jugendhilfe und Schule. Materialien zum 12. Kinder- und Jugendbericht. 4. München: 169-238.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.). Qualitative empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: 441-471.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.). Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Wiesbaden: 71-93.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.). Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfehler. 3. Wiesbaden: 61-98.

Meyer, John W./Rowan, Brian (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (Hg.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: 41-62.

Miehle-Fregin, Werner/Pchalek, Andreas (2004): Kooperation von Jugendhilfe und Schule in den Bundesländern. Baden-Württemberg, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 615-627.

Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach, in: Journal of Common Market Studies (JCMS). 31(4): 473-524.

Münch, Claudia (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa. Wiesbaden.

Münder, Johannes (2004): Rechtliche Grundlagen der Kooperation von Jugendhilfe und Schule im Kinder- und Jugendhilfegesetz, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 561-569.

Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.). Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Wiesbaden: 113-131.

Niederhafner, Stefan (2010): Städte im EU-Mehrebenensystem 2013. Anmerkungen zu den Potenzialen einer besser integrierten lokalen Ebene, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle (Hg.). Die EU-Reflexionsgruppe "Horizont 2020-2030". Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem. Baden-Baden: 169-186.

Nörber, Martin (2004): Kooperation von Jugendarbeit und Schule - Ein ungeklärtes Verhältnis zwischen Dienstleistung und Partnerschaft, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 434-448.

Nullmeier, Frank (2006): Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität-Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten?, in: WSI-Mitteilungen. 59(4): 175.

Oehme, Andreas/Liebscher-Schebiella, Patricia (2002): Ost und West, in: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim/München: 291-308.

Olk, Thomas/Speck, Karsten (2004): Kooperation von Jugendhilfe und Schule - das Verhältnis zweier Institutionen auf dem Prüfstand, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 69-101.

Olk, Thomas/Speck, Karsten (2012): Kooperation von Jugendhilfe und Schule, in: Thole, Werner (Hg.). Grundriss Soziale Arbeit: Ein einführendes Handbuch. 4. Wiesbaden: 355-360.

Olsen, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization, in: Journal of Common Market Studies (JCMS). 40(5): 921-952.

Opielka, Michael (Hg.) (2005): Bildungsreform als Sozialreform: Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik. Wiesbaden.

Opielka, Michael (2011): Bildungspolitik als Gesellschaftspolitik. Eine neue Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit?, in: Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.). Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden: 29-52.

Palentien, Christian (2005): Aufwachsen in Armut-Aufwachsen in Bildungsarmut. Über den Zusammenhang von Armut und Schulerfolg, in: Zeitschrift für Pädagogik. 51(2): 154-169.

Peters, B. Guy (1999): Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'. London.

Petzold, Wolfgang (2006a): Die Reform der EU-Strukturpolitik 2007-2013 zwischen Verteilungslogik und Europäisierung, in: Jahrbuch des Föderalismus. 7: 552-575.

Petzold, Wolfgang (2006b): Welchen Beitrag leistet die EU-Regionalpolitik zu Good Regional Governance? Außer Spesen nichts gewesen?, in: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hg.). Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens. Göttingen: 201-211.

Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (2009): Differenzierung und Vielfalt in den vergleichenden Methoden der Sozialwissenschaften, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.). Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Wiesbaden: 9-26.

Pierson, Paul (2000): Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American political science review. 94(2): 251-267.

Piopiunik, Marc/Wößmann, Ludger (2010): Volkswirtschaftliche Folgekosten unzureichender Bildung: Eine makroökonomische Projektion, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.). Bildungsverlierer. Wiesbaden: 463-473.

Pochet, Philippe (2005): The open method of co-ordination and the construction of social Europe. A historical perspective, in: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (Hg.). The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: 37-82.

Pollack, Mark A. (2006): Rational Choice and EU Politics, in: Jørgensen, Knud E./Pollack, Mark A./Rosamund, Ben (Hg.). Handbook of European Union Politics. London: 31-55.

Porst, Rolf (2009): Fragebogen. Ein Arbeitsbuch. Wiesbaden.

Prüß, Franz (2004): Schulbezogene Jugendhilfe als Kooperationsansatz - Chancen und Risiken, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 102-125.

Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (2010a): Bildungsverlierer: Neue soziale Ungleichheiten in der Wissensgesellschaft, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.). Bildungsverlierer: Neue Ungleichheiten. Wiesbaden: 11-33.

Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.) (2010b): Bildungsverlierer: Neue Ungleichheiten. Wiesbaden.

Raab, Erich/Rademacker, Hermann (2004): Eigentümlich und entwicklungsbedürftig - Jugendhilfe und Schule in Deutschland, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 17-26.

Radaelli, Claudio M/Pasquier, Romain (2007): Conceptual Issues, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.). Europeanization. New Research Agendas. Basingstoke: 35-45.

Radaelli, Claudio M. (2000a): Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, in: Governance. 13 (1): 25-43.

Radaelli, Claudio M. (2000b): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, in: European Integration Online Papers (EIoP). 4(8).

Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.). The Politics of Europeanization. Oxford: 27-56.

Radaelli, Claudio M. (2004): Europeanisation: Solution or Problem?, in: European Integration Online Papers (EIoP). 8 (16).

Radaelli, Claudio M. (2008): Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance, in: Journal of Comparative Policy Analysis. 10(3): 239-254.

Randhahn, Solveig (2011): Bildungspolitik im deutschen Sozialstaat. Die soziale Dimension bildungspolitischer Programme und Prozesse in vier Bundesländern. Baden-Baden.

Rat der Europäischen Union (2008): Kernbotschaften zur allgemeinen und beruflichen Bildung und zur Jugend für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates Abruf 21.03.2013:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st06/st06445.de08.pdf>.

Riker, William H. (1982): Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, in: American political science review. 74(2): 432-446.

Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (1993): Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder/Oxford.

Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications, in: Sabatier, Paul A. (Hg.). Theories of the policy process. Boulder CO, u.a.: 189-220.

Sartori, Giovanni (1994): Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method, in: Dogan, Mattei/Kazancigil, Ali (Hg.). Comparing Nations, Concepts, Strategies. Oxford/Cambridge: 14-34.

Scharpf, Fritz W. (1983): Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: Mayntz, Renate (Hg.). Implementation politischer Programme II. Opladen: 99-116.

Scharpf, Fritz W. (2000): Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich, in: Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (Hg.). Jahrbuch 2000. Göttingen: 59-82.

Scharpf, Fritz W. (2001): Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, in: Scandinavian Political Studies. 24: 1-26.

Scharpf, Fritz W. (2002): Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan. 30: 65-92.

Schimank, Uwe (2002): Theoretische Modelle sozialer Strukturodynamiken: Ein Gefüge von Generalisierungsniveaus, in: Mayntz, Renate (Hg.). Akteure-Mechanismen-Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt a. M.: 151-178.

Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko (2003): Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. 32(3): 321-337.

Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hg.) (2005a): The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca, NY.

Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (2005b): Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe, in: Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hg.). The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca, NY: 1-28.

Schmid, Josef (1995): Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: Alemann, Ulrich von (Hg.). Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Opladen: 293-326.

Schmid, Josef (2003): Wirtschafts- und Sozialpolitik. Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 18(19): 32-38.

Schmid, Josef (2008): Der Wohlfahrtsstaat in Europa. Divergenz und Integration, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hg.). Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3., akt. u. erw. Aufl. Wiesbaden: 710-739.

Schmid, Josef (2010): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3. Wiesbaden.

Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hg.) (2011): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden.

Schmidt, Manfred G. (2003): Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. 21(22): 6-11.

Schmidt, Manfred G. (2010): Wörterbuch zur Politik. 3. Stuttgart.

Schön, Donald A./Rein, Martin (1994): Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York.

Schrader, Josef/Schmid, Josef/Amos, Karin/Thiel, Ansgar (Hg.) (2015): Governance von Bildung im Wandel – Interdisziplinäre Zugänge. Wiesbaden.

Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.) (2002): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim/München.

Schull, Uta (2009): Das Partnerschaftsprinzip als Governance-Modus im Mehrebenensystem : Demokratische Legitimationspotentiale und -grenzen der Beteiligung assoziativer Akteure am Beispiel der EU-Strukturfonds-Förderung in Deutschland in: CIS Papers, Centre of International Studies Hamburg. 23.

Schuppert, Gunnar-Folke (Hg.) (2006): The Europeanisation of Governance. Baden-Baden.

Schwellnuss, Guido (2005): Sozialkonstruktivismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.). Theorien der europäischen Integration: 321-345.

Scott, Richard W./Meyer, John W. (Hg.) (1994): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks, CA.

Seils, Eric/Meyer, Daniel (2012): Die Armut steigt und konzentriert sich in den Metropolen, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung (Hg). WSI Report 08.

Solga, Heike (2003): Das Paradox der integrierten Ausgrenzung von gering qualifizierten Jugendlichen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 27: 21-22.

Solga, Heike (2011): Bildungsarmut und Ausbildungslosigkeit in der Bildungs- und Wissensgesellschaft, in: Becker, Rolf (Hg.). Lehrbuch der Bildungssoziologie. 2. Wiesbaden: 411-448.

Spiewack, Martin (2013): Mit dem Osten rechnen, in: Die Zeit (Hg.). 17.10.2013, Nr. 43.

Staatsministerium für Kultus (2007): Zurückgewinnen! Umgang mit Schuldistanz. Eine Handreichung für Lehrerinnen und Lehrer. Abruf 06.04.2014: http://www.schulsozialarbeit-sachsen.de/upload/br_schuldistanz.PDF?PHPSESSID=me4e1q8cpcnmrl496bovn7jld5.

Staatsministerium für Kultus (2013): Das sächsische Schulsystem. Abruf 06.04.2014: http://www.schule.sachsen.de/download/download_bildung/grafik_saechsisches_schulsystem_2013.pdf.

Staatsministerium für Soziales (2009): Dritter Sächsischer Kinder- und Jugendbericht. Abruf 06.04.2014: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/11505>.

Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (2013): Sozialstrukturatlas des Landesjugendamtes für den Freistaat Sachsen 2013. Abruf 06.04.2014: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/21273>.

Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung (2012): Daten und Fakten 2012. Abruf 06.01.2014: <http://www1.karlsruhe.de/Stadtentwicklung/siska/pdf/DaFa2012.pdf>.

Stadt Leipzig (2012): Lernen vor Ort. Abruf 02.10.2012: <http://www.leipzig.de/lernen-vor-ort/>.

Stadt Leipzig (2013): Statistisches Jahrbuch 2013. Abruf 06.04.2014: <http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/unsere-stadt/statistik-und-zahlen/>.

Stadt Leipzig (2014a): Bildungsmanagement. Bildungspolitische Leitlinien. Abruf 06.04.2014: <http://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/schulen-und-bildung/bildungsmanagement/>.

Stadt Leipzig (2014b): Lernen vor Ort. Abruf 06.04.2014: <http://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/schulen-und-bildung/bildungsmanagement/lernen-vor-ort/>.

Stadt Leipzig (2014c): Universität und Hochschulen. Abruf 06.04.2014: <http://www.leipzig.de/wirtschaft-und-wissenschaft/studium-und-forschung/universitaet-und-hochschulen/>.

Statistisches Bundesamt (2013): Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Abruf 06.01.2014: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2013.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2014): Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (Wirtschaftskraft). Abruf 06.01.2014: http://www.statistik-bw.de/VolkswPreise/Indikatoren/VW_wirtschaftskraft.asp.

Teune, Henry/Przeworski, Adam (1970): The Logic of Comparative Social Inquiry. New York.

Thelen, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual review of political science. 2: 369-404.

Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G. (1999): The institutionalization of institutional theory, in: Clegg, Stewart R./Clegg, Stewart/Hardy, Cynthia (Hg.). Studying Organization. Theory and Method. London, Thousand Oaks, New Delhi: 169-184.

Tömmel, Ingeborg (2002): Die Regionalpolitik der EU: Systementwicklung durch Politikgestaltung, in: Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hg.). Regionales Europa-Europäisierte Regionen. 6. Frankfurt/M.: 39-68.

Tömmel, Ingeborg (2006): Die Reform der Strukturpolitik der EU - Eine Reform europäischer Governance?, in: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hg.). Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens. Göttingen: 183-200.

Tömmel, Ingeborg (Hg.) (2008a): Die Europäische Union. Governance and Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift (PVS). Sonderheft 40/2007. Wiesbaden.

Tömmel, Ingeborg (2008b): Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg (Hg.). Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift (PVS). Sonderheft 40/2007. Wiesbaden: 13-35.

Tömmel, Ingeborg (2003): Das politische System der EU. München/Wien.

Tsebelis, George (2002): Veto players: How political institutions work. Princeton.

Van der Vleuten, Anna (2013): The Price of Gender Equality: Member States and Governance in the European Union. Hampshire.

Van Evera, Stephen (1997): Guide to Methods for Students of Political Science. Ithaca u.a.

Verba, Sidney (1967): Some Dilemmas in Comparative Research, in: World Politics. 20(01): 111-127.

Vetter, Angelika/Soós, Gábor (2008): Kommunen in der EU, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hg.). Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Wiesbaden: 579-605.

Vink, Maarten (2003): What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda, in: European Political Science. 1: 63-74.

Wiere, Andreas (2004): Kooperation von Jugendhilfe und Schule in den Bundesländern. Sachsen, in: Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (Hg.). Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Fulda: 787-798.

Wollmann, Hellmut/Lund, Silke (1997): European Integration and the Local Authorities in Germany: Impacts and Perceptions, in: Goldsmith, Michael/Klausen, Kurt K. (Hg.). European Integration and Local Government. Cheltenham: 57-74.

Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (Hg.) (2005): The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel u.a.

Zimmermann, Karsten (2008a): „Cities for growth, jobs and cohesion“. Die implizite Stadtpolitik der EU, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.). Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: 79-102.

Zimmermann, Karsten (2008b): „Cities for growth, jobs and cohesion“. Die implizite Stadtpolitik der EU, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.). Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: 79-102.

Anhang I: Operationalisierung der Politikdimensionen

Lokale Bildungs-Armutspolitik

- **Inhalte der lokalen Armutspolitik:** Übernahme von ESF-Vorgaben und EU-Frames/Politikmodellen durch Träger des Programms, Akzeptanz und Umgang mit dem Thema Schulverweigerung beim Träger und anderen Akteuren in der untersuchten Kommune, Thema Schulverweigerung auf der politischen Agenda in der Kommune, Öffentlicher Umgang/Präsenz des Themas in der Kommune (Medien), Umgang der Schule mit Schulverweigerung, Legitimierung der EU-Frames beim Träger und anderen kommunalen Akteuren, Zusammendenken sozialer und bildungsrelevanter Inhalte/Konzepte bei Schulen und sozialen Trägern (alle Punkte vor und nach der Umsetzung des ESF-Programms)
- **Prozesse der lokalen Armutspolitik: Akteurskonstellationen:** Veränderung der Beziehungen und Kooperationen zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren, Veränderungen der Kompetenzen/Einflussmöglichkeiten des Trägers durch ESF-Programm, Zusammenarbeit zwischen schulischen und sozialen Akteuren im Rahmen des ESF-Programms und darüber hinaus, Zusammenarbeit zwischen Träger und staatlichen Akteuren, Unterstützung der Träger durch Kommune und anderer Akteure/Institutionen bei der Umsetzung des ESF-Programms, Schwierigkeiten bei der Umsetzung (durch institutionelle oder politische Gegner?), Interessen, Strategien und Ideen der involvierten Akteure im Prozess der Umsetzung des ESF-Programms, Gründe für die Übernahme der ESF-Vorgaben (aufgrund finanzieller Anreize und/oder durch Lernprozesse bei den lokalen Akteuren?)
- **Strukturen der lokalen Armutspolitik:** Veränderung lokaler politischer Institutionen und normativer Grundlagen in der Bildungs-Armutspolitik durch ESF-Programm und darüber hinaus, inwieweit kommt es zu einer Auflösung der Separation zwischen Bildungsbereich und sozialem Bereich in den Strukturen? Rolle der Normen und Traditionen bei der Umsetzung (Ost-West), Nachhaltigkeit: Inwieweit ist der Wandel/die Europäisierungswirkung längerfristig, auf Dauer gestellt?

Anhang II: Einzelnachweis der interviewten ExpertInnen

Datum	Institution	Interview- bezeichnung	Name ExpertIn	Abschrift
10.12.12	Jugendamt	Jugendamt 2	Anonym (T.)	Transkription
08.11.12	Koordinierungsstelle	Träger 4	Anonym (S.)	Transkription
07.11.12	Jugendamt	Jugendamt 3	Anonym (L.)	Transkription
07.11.12	Koordinierungsstelle	Träger 6	Anonym (J.)	Transkription
07.11.12	Koordinierungsstelle	Träger 5	Anonym (U.)	Transkription
19.07.2012	ESF-Regiestelle	ESF-Regiestelle	Anonym (C.)	Transkription
19.07.2012	ESF-Regiestelle	ESF-Regiestelle	Anonym (O.)	Transkription
26.06.2012	Koordinierungsstelle	Träger 3	Anonym (J.)	Transkription
26.06.2012	Koordinierungsstelle	Träger 3	Anonym (V.)	Transkription
19.06.2012	Koordinierungsstelle	Träger 2	Anonym (H.)	Transkription
19.06.2012	Koordinierungsstelle	Träger 2	Anonym (L.)	Transkription
13.06.2012	Jugendamt	Jugendamt 1	Anonym (N.)	Transkription
13.06.2012	Koordinierungsstelle	Träger 1	Anonym (K.)	Transkription
31.05.2012	Schulamt	Schulamt 1	Anonym (M.)	Gesprächsprotokoll
10.2011	Europäische Kommission; Direktion Bildung	Europäische Kommission	Anonym (F)	Kurzprotokoll
02.05.2011	Koordinierungsstelle	Träger 7	Anonym (H.)	Gesprächsprotokoll

Anhang III: Beispiel eines Interviewleitfadens zum ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ mit einer Koordinierungsstelle

a) Allgemeines zum Projekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“

- 1) Wann haben Sie mit dem Projekt „2. Chance“ begonnen? Wie lange läuft Ihre Förderung noch?
- 2) Wie setzt sich das Team Ihrer Koordinierungsstelle zusammen?
- 3) Wie viele Schulen beteiligen sich am Projekt?
- 4) Was sind Ihre Aufgaben innerhalb des Projektes?

b) Bewerbung

- 5) Wer hat sich von Ihrem Team konkret um das Projekt beworben? Welche Akteure haben sich noch an der Bewerbung beteiligt (z.B. Jugendamt)?
- 6) Was waren die Gründe für die Bewerbung? Warum gerade dieses Projekt?
- 7) Ist das Projekt komplett neu oder baut es auf bestehende Strukturen auf?/ Welche Projekte gab es vorher in diesem Bereich?
- 8) Inwieweit wurde sich mit dem Thema „Schulverweigerung“ vor dem Projektstart auseinandergesetzt?

c) Finanzierung

- 9) Wie finanzieren Sie generell Ihre Arbeit bzw. Maßnahmen im Jugendbereich?
- 10) Wie viel Prozent der Förderung erhält dieses Projekt durch den ESF? Woher kommt die Rest-Finanzierung?
- 11) Gäbe es solche Projekte ohne die Förderung durch den ESF?
Wie einfach/schwierig schätzen Sie es generell ein, ESF-Projekte zu bekommen?
- 12) Wird Ihr Träger durch die ESF-Förderung unabhängiger von anderen Geldgebern, wie Land oder Bund?
- 13) Wenn die Ko-Finanzierung über die Kommune erfolgt: Sind die ESF-Gelder gute Argumentationsmöglichkeiten mit der Kommune für die Ko-Finanzierung? Wie leicht ist es, die Ko-Finanzierung zu bekommen?

d) Kooperationen

- 14) Wie sieht Ihre Zusammenarbeit mit anderen beteiligten Akteuren aus, mit dem Jugendamt und mit dem Schulamt? Gibt es eine geregelte Aufgabenteilung?
Welche Aufgaben übernimmt das **Jugendamt** im Rahmen des Projekts?
Welche Aufgaben übernimmt das **Schulamt** im Rahmen des Projekts?
- 15) Denken Sie, dass das Projekt zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren auch in anderen Bereichen führt, also über das Projekt hinaus? (Öffnung/Zugang zu Kooperationen?)

Kooperation mit Schulen:

- 16) Welche Rahmenbedingungen waren förderlich bzw. beschwerlich für den Ausbau der Zusammenarbeit mit den Schulen?
- 17) Wer sind in den Schulen die Ansprechpartner für die Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle? Wie gut werden die Aufgaben von den Schulen, wie die Vermittlung von SchülerInnen, gemeinsame Fallbesprechungen, u.a., umgesetzt?
- 18) Glauben Sie, dass sich durch die Kooperation Ihre Mitsprachemöglichkeiten im Bildungsbereich (Schulen und Schulamt) erhöht haben?

e) Inhalte

- 19) Wie ist die Erfolgsquote des Projekts in Ihrer Kommune? Gibt es Evaluierungen?
- 20) Denken Sie, dass durch das Projekt das Thema „Schulverweigerung“ „präsender“ auf der politischen Agenda geworden ist?
- 21) Gibt es in Ihrer Region einen „Arbeitskreis“, der sich mit dem Thema Schulverweigerung beschäftigt? Wenn ja, wer nimmt daran teil? Ist der Arbeitskreis durch das Projekt entstanden?

f) Nachhaltigkeit

- 22) Wie schätzen Sie die Chancen für eine Weiterförderung für das Projekt ein?
- 23) Falls die Förderung ausläuft: Wie nachhaltig schätzen Sie die aufgebauten Strukturen ein? Glauben Sie, dass die jetzt aufgebauten Kooperationen für weitere Projekte bestehen bleiben?
- 24) Kann das Wissen oder „Know-How“, das man in diesem Bereich durch das Projekt erworben hat, in weiteren Bereichen verwendet werden? Führt es dazu, sich für „ähnliche“ Projekte zu bewerben?

g) Andere politische Ebenen

- 25) Wie beeinflussen die Programm-Vorgaben durch den ESF Ihr Handeln? Inwieweit empfinden Sie die Programm-Vorgaben als Einschränkung/Unterstützung Ihrer Arbeit?
- 26) Was für Berichte/Evaluationen müssen Sie einreichen? Findet sonst noch ein Austausch mit der ESF-Regiestelle statt?
- 27) Wandelt sich durch die ESF-Förderung der Fokus Ihrer Arbeit?

h) Vernetzung

- 28) Findet ein Austausch mit Trägern des gleichen Projekts an anderen Orten statt? Wenn ja, wie findet der Austausch statt?

i) Sonstiges

- 29) Was bewerten Sie als positiv und was als negativ bei dem Programm?
- 30) Gibt es weitere Sachverhalte, die ich über Ihre Koordinierungsstelle, Ihre Arbeit oder das Programm wissen sollte?