

## Wirksamkeit und Nachhaltigkeit lokaler Beschäftigungsförderung - Voraussetzungen, Rahmenbedingungen, praktische Erfahrungen

Gerhard Christe

### Einleitende Bemerkungen

„Kommune und lokale Beschäftigungsförderung“ ist ein Thema, das schon lange diskutiert und im Rahmen bundesweiter Netzwerkarbeit praktisch erprobt wird. Wie Sie vielleicht wissen, habe ich den 1990er Jahren das Programm „Soziale Betriebe“ des Landes Niedersachsen und das Programm „Soziale Wirtschaftsbetriebe“ des Landes NRW evaluiert. Für beide Programme spielte das Thema „Beschäftigungsförderung“ eine wichtige Rolle. Nachdem beide Programme – zumindest als Arbeitsmarktprogramme – in der Versenkung verschwunden sind, scheint es jetzt eine Renaissance zu geben. Jedenfalls tauchen im Zusammenhang mit LOS, einem Teilprogramm von E&C, die Begriffe „Soziale Betriebe“ und „Beschäftigungsförderung“ wieder auf.

In meinem Vortrag möchte ich darauf Bezug nehmen. Ich habe ihn so gegliedert:

1. Was ist LOS?
2. Fragen, die immer wieder gestellt werden müssen
3. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen
4. Lokale Beschäftigungsförderung, aber wie?
5. Warum lokales Übergangsmanagement und wie?
6. Welche Bausteine benötigt ein lokales Übergangsmanagement?
7. Wie weiter? Ein Resümee

### 1. Was ist LOS?

LOS ist ein äußerst schillerndes Programm. Da ist zunächst das Hauptziel: Aktivierung der sozialen Potenziale vor Ort. Dieses Hauptziel ist wiederum untergliedert in drei Oberziele: a) Unterstützung einzelner Aktionen zur Förderung der beruflichen Eingliederung; b) Unterstützung von Organisationen und Netzen, die sich für benachteiligte Menschen am Arbeitsmarkt einsetzen; c.) Unterstützung bei der Existenzgründung und bei der Gründung von sozialen Betrieben. Diese drei Oberziele sind wiederum noch einmal ausdifferenziert in jeweils drei oder vier Förderschwerpunkte.

Schaut man sich genauer an, welche Schwerpunkte bei der Umsetzung des Programms besonders gefördert werden sollen, ist man leicht in der Gefahr, den Überblick zu verlieren oder anders gesagt: sich zu fragen, welcher Logik der Pro-

grammgeber da wohl gefolgt sein mag (vgl. BMSFSJ: Das Bundesprogramm LOS, S. 1f.).

Lassen wir aber einmal diese Feinheiten beiseite – manche mögen diese Charakterisierung auch als Grobheit von mir empfinden – und kommen wieder auf das Hauptziel „Aktivierung der sozialen Potenziale vor Ort“ zurück, wird schnell deutlich, dass die Begriffe Kooperation bzw. Netzwerk und Nachhaltigkeit hier eine entscheidende Rolle spielen. So heißt es in der Programmbeschreibung (BMSFSJ: Das Bundesprogramm LOS, S. 4f.) explizit:

“Im Zentrum des Programms "Lokales Kapital in der Sozialen Stadt" steht die Anregung und Förderung von lokalen Mikroprojekten bzw. Netzen davon als Beiträge zur Aus- und Mitgestaltung der sozialen Infrastruktur in den Stadtteilen. Der allgemeine inhaltliche Fokus ist dabei auf den Erwerb von Qualifikationen zur beruflichen Integration und von Kompetenzen zur selbstständigen Lebensbewältigung zu legen. Dabei soll das Programm identifizierbare Inhalte haben. Dazu gehören neben der beruflichen Eingliederung, der Gründung von kommunalen Netzwerken gegen Benachteiligung und sozialen Betrieben vor allem die soziale Integration von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergründen (einschließlich Asylbewerber und ihre Angehörigen!).

So stehen z.B. nicht nur Netzwerke für Nicht-Migranten, sondern Netzwerke mit zugewanderten Jugendlichen und Erwachsenen, der systematische Einbezug von Initiativen und Einrichtungen, die mit Migrationsfamilien und ihren Angehörigen arbeiten etc. im Mittelpunkt des Interesses.“

Im Mittelpunkt sollen somit besonders intensive und in gewisser Weise formalisierte Formen der Kooperation, d.h. Netzwerke stehen. Wie diese zu gestalten sind, darauf werde ich später noch eingehen.

Nur am Rande sei bemerkt, dass eine solche Programmbeschreibung erhebliche hermeneutische Fähigkeiten verlangt und die Gefahr in sich birgt, dass diejenigen, die so ein Programm umsetzen sollen, schon an der Diffusität der Zielsetzungen scheitern. Hier besteht m.E. erheblicher Weiterbildungsbedarf für den Programmgeber in Bezug auf die Kompetenz, eindeutige Zielvorgaben zu machen.

Doch die Konzipierung bzw. Formulierung von Förderprogrammen ist nicht mein Thema. Dieses lautet vielmehr: „Wirksamkeit und Nachhaltigkeit lokaler Beschäftigungsförderung“.

2. Fragen, die immer wieder gestellt werden müssen

Doch damit stehen wir schon vor dem nächsten Problem:

- a) Der Begriff der lokalen Beschäftigungsförderung ist ein äußerst vielschichtiger Begriff. Nur eine kurze Andeutung: zielt er in erster Linie auf die Individuen, wie es die Programmbeschreibung nahe legt? Oder zielt er auf bestimmte (lo-

kale) Strukturen, die Voraussetzung sind für Qualifikationserwerb bzw. die Befähigung, beschäftigt werden zu können? Oder zielt er auf die Förderung von Arbeitgebern, Arbeitnehmer zu beschäftigen; usw.?

- b) Soll LOS die lokale Beschäftigung fördern – also sich auf Strukturen der lokalen Ökonomie konzentrieren und die Schaffung von Bedingungen unterstützen, die beschäftigungsförderlich sind? Oder ist LOS in erster Linie auf Individuen, d.h. auf benachteiligte Personen konzentriert? Ist LOS dabei in erster Linie darauf gerichtet, benachteiligte Personen möglichst schnell und direkt in die bestehenden Strukturen des Arbeitsmarktes, so wie wir ihn vorfinden, zu integrieren? Aber in welchen Arbeitsmarkt? Den ersten, den zweiten, den dritten? Oder zielt LOS vielmehr darauf ab, auf den Übergang in Ausbildung und Beschäftigung vorzubereiten? Danach wäre LOS gewissermaßen im Vorfeld von Beschäftigung angesiedelt.

Schaut man sich die bereits zitierten Förderschwerpunkte genauer an, so scheint mir alles möglich zu sein.

Sie sehen anhand dieser wenigen Bemerkungen, mit denen ich schon mitten im Thema bin, dass Sie mir mit dem Thema „Wirksamkeit und Nachhaltigkeit lokaler Beschäftigungsförderung“ eine nicht gerade leichte Aufgabe gestellt haben.

Noch gar nicht gefallen ist der Begriff der Nachhaltigkeit, der ja so etwas wie dauerhaft, vielleicht sogar für die Ewigkeit meint – aber zumindest eine etwas längerfristige, d.h. über die Modellphase hinaus gehende und nicht nur als ein Strohfeuer verpuffende Wirkung meint.

Wenn ich die Einladung an mich richtig verstanden habe, soll es in meinem Beitrag darum gehen, das Thema von Beschäftigungsförderung und Nachhaltigkeit vor allem in Bezug auf benachteiligte Jugendliche in den Blick zu nehmen. Ich werde mich deshalb im Folgenden darauf konzentrieren und einige Überlegungen zu den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit lokaler Beschäftigung zur Diskussion stellen.

Soweit mir dazu praktische Erfahrungen zur Verfügung stehen, werde ich mich auch auf diese beziehen. Solche praktischen Beispiele sind:

- Handbuch LOS: 21x losgelegt
- Modellversuch WEG (1989-1992)
- AUSZEIT (2002-2005)
- Jugendwerkstatt Meyershof (seit 1987)

Die Fragestellungen, die Frau Burchardt mich gebeten hat, zu bearbeiten, lauten:

1. Wie müssen Programme wie LOS in Stadtteil oder Kommune eingebettet sein, um beschäftigungsfördernde Wirkung zu entfalten? Gemeint ist dabei nicht die direkte Beschäftigungsförderung, sondern gewissermaßen die Vorberei-

tung darauf, also Beschäftigungsförderung im Sinne einer „Vorfeldmaßnahme“.

2. Wie ist die Kooperation bzw. die Vernetzung mit anderen Angeboten zu gestalten, um diese Wirkung zu erzielen?
3. Welche Rolle spielen dabei „weiche Faktoren“ auf der Adressatenebene, die beschäftigungsfördernd wirken können.

Ich möchte – ehe ich auf diese Fragen näher eingehe und sie zu beantworten versuche – zunächst einmal die Perspektive wechseln und fragen:

- Warum stellen wir eigentlich immer noch solche Fragen bzw. warum müssen wir solche Fragen noch immer stellen?
- Sind solche Fragen nach der Gestaltung möglichst beschäftigungswirksamer Angebote und Strukturen bzw. nach der möglichst effektiven Gestaltung des Übergangs für benachteiligte Jugendliche wirklich so neu?
- Stellen wir solche oder ähnliche Fragen nicht schon seit Jahrzehnten? Aber warum? Haben wir bislang noch keine Antworten gefunden? Oder vielleicht die falschen Antworten? Oder haben wir vielleicht die falschen Konsequenzen aus den richtigen Antworten gezogen?
- Kurz: fehlen uns noch die richtigen Erkenntnisse, haben wir also ein Erkenntnisproblem, das wir lösen müssen?
- Oder müssen wir vielleicht so fragen: Warum müssen wir heute noch immer diese Fragen stellen?
- Ist es nicht die gesellschaftliche Wirklichkeit, die dazu führt und bewirkt, dass diese Fragen bislang nicht veralten? Und wieso?
- Gibt es wirklich ein gesellschaftliches Interesse an einer beruflichen und sozialen möglichst aller Jugendlichen?
- Gibt es wirklich das Interesse an einem Abbau oder gar einer Beseitigung von Benachteiligung?
- Unternehmen wir nicht vielleicht den Versuch, Parallelwelten zusammenzubringen?
- Wie können Wirksamkeit und Nachhaltigkeit erzielt werden, wenn die Voraussetzungen dafür nicht oder bedingt gegeben sind?

Vereinfacht gesagt: Hier die Wirtschaft und die Politik, da die Sozialpolitik und Sozialarbeit, die kompensatorische Arbeit mit Benachteiligten, deren Nachschub nie versiegt, weil die gesellschaftlichen Konstellationen so sind.

Wir müssen uns solche Fragen immer wieder stellen, damit wir das, was wir tun, richtig einschätzen können und zu einer richtigen Beurteilung von den uns zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, aber auch den Grenzen kommen. So zu fra-

gen ist notwendig, wenn man die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Projekten wie LOS ausloten will.

### 3. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

Ich möchte das an zwei Beispielen erläutern.

#### *Beispiel 1: Bildungspolitik*

Dieses Beispiel hat direkt mit einem zentralen Ziel von LOS, der sozialen Integration von Jugendlichen, zu tun.

Laut Grundgesetz darf in der Bundesrepublik Deutschland niemand aufgrund seiner sozialen Herkunft benachteiligt werden (siehe Art. 3 GG). Trotzdem „entscheidet in keinem anderen Industriestaat die sozioökonomische Herkunft so sehr über den Schulerfolg und die Bildungschancen wie in Deutschland. Zugleich gelingt es in Deutschland im internationalen Vergleich deutlich schlechter, Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund gute schulische Kompetenzen zu vermitteln“, stellt das BMBF auf seiner Homepage fest und folgert daraus: „Wenn wir die Zukunftschancen der jungen Generation in Deutschland sichern wollen, muss das Schulsystem in Deutschland mehr Kinder und Jugendliche zu höheren Bildungsabschlüssen führen – und zwar unabhängig von ihrer Herkunft.“

Warum besteht dieser enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen auch noch 40 Jahre, nachdem Wissenschaft und Politik dies durchaus kritisch beklagt und Veränderungen gefordert haben?

Schon vor nunmehr 40 Jahren wurde vom Deutschen Bildungsrat auf die unterschiedlichen regionalen, sozialen und individuellen Voraussetzungen von Bildungsbenachteiligung hingewiesen und gefordert, diese aufzuheben und für jeden Jugendlichen Chancengleichheit herzustellen, ggf. sogar durch die Gewährung besonderer Chancen. Bereits im Jahr 1970 hat die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates – hochmodern aus heutiger Sicht – dazu Folgendes festgestellt:

„Das Recht auf schulische Bildung ist dann verwirklicht, wenn Gleichheit der Bildungschancen besteht und jeder Heranwachsende so weit gefördert wird, dass er die Voraussetzungen besitzt, die Chancen tatsächlich wahrzunehmen. (...)

Die Chancengleichheit soll nicht durch Nivellierung der Anforderungen angestrebt werden. Die Aufgabe ist vielmehr, frühzeitig die Chancenunterschiede der Kinder auszugleichen. (...) Gleichheit der Chancen wird in manchen Fällen nur durch die Gewährung besonderer Chancen zu erreichen sein.

Die Verbesserung der Bildungschancen wird vorwiegend unter dem Gesichtspunkt gesehen, dass Benachteiligungen aufgrund regionaler, sozialer und individueller Voraussetzungen aufgehoben werden müssen.“ (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 30)

Ist es vor diesem Hintergrund angemessen, die massiven Übergangsprobleme von Jugendlichen – speziell aus unteren sozialen Schichten – in erster Linie als Problem des richtigen Managements zu thematisieren? Ist die Tatsache, dass wir

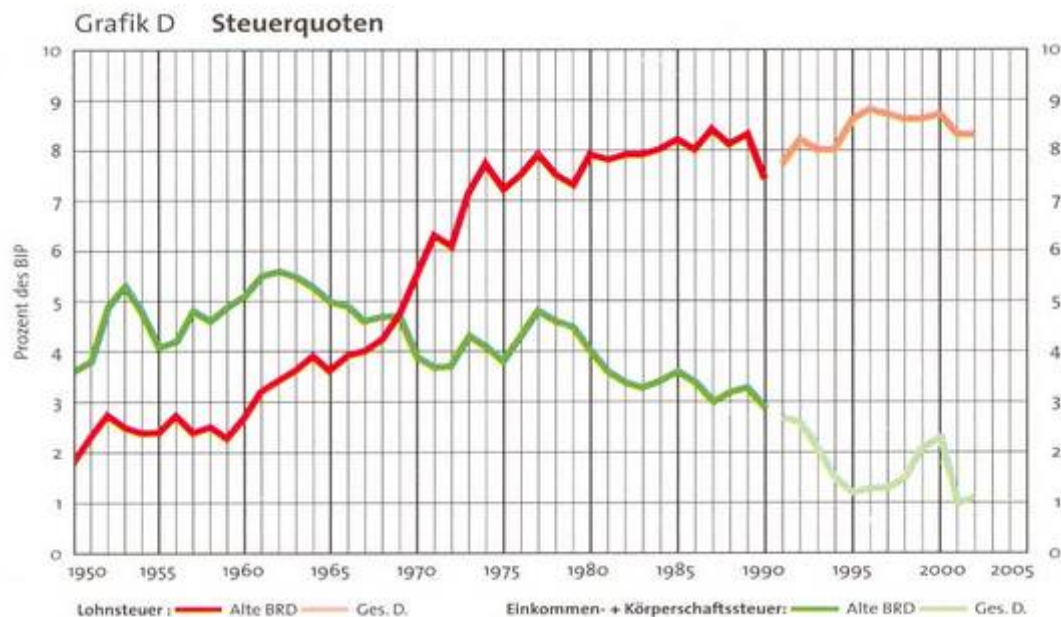
heute nicht weiter sind als vor 40 Jahren, ja eher noch dahinter zurückgefallen sind, in erster Linie auf ein unzureichendes Management der Übergänge zurückzuführen? Oder bedarf es dazu eines politischen und gesellschaftlichen Willens, der wirklich ernsthaft darauf gerichtet ist, Bildungsungleichheit und Bildungsarmut abzubauen?

*Beispiel 2: Steuerentwicklung und Entwicklung der Nettoeinkommen*

Wie die beiden folgenden Abbildungen zeigen, haben wir es mit einem n Auseinanderdriften innerhalb unserer Gesellschaft zu tun. Dies zeigt sich z.B. an der Entwicklung der Nettoeinkommen.



Dies zeigt sich aber auch an der Entwicklung der Steuerquoten.



Das Satiremagazin *Titanic* hat diese Entwicklung so karikiert:



#### 4. Lokale Beschäftigungsförderung, aber wie?

In ihrer Studie zum Thema „Arbeitsmarktintegration oder Haushaltskonsolidierung. Interessen, Zielkonflikte und Ergebnisse kommunaler Beschäftigungspolitik (Wiesbaden 2006)“ zeichnet Petra Kaps vom WZB die Entwicklungslinien kommunaler Beschäftigungspolitik in Deutschland nach: von der kommunalen Armenfürsorge über das allgemeine Preußische Landrecht, die Kriegswohlfahrtspflege während des Ersten Weltkriegs, die öffentliche Erwerbslosenfürsorge der Weimarer Republik bis zum „Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVAVG) im Jahre 1927. Auch die arbeitsmarktpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik bis hin zu den Hartz-Gesetzen und die Entwicklung des BSHG zwischen Daseinsfürsorge und Arbeitszwang sind in diesem Zusammenhang zu sehen. Dasselbe gilt für die Entwicklung von Instrumenten kommunaler Beschäftigungspolitik im BSHG (§§ 18f.), in der Jugendberufshilfe (§13 SGB VIII) und im SGB III (ABM, SAM, BSI etc.) von 1962 bis heute.

Die Frage nach der Zielsetzung und der Wirkung kommunaler Beschäftigungspolitik ist also durchaus nicht neu. Auch der aktuelle „qualitative Zielkonflikt kommunaler Beschäftigungsförderung zwischen Arbeitsmarktintegration, Sozialintegration und fiskalischem Ertrag“ (Achim Trube) ist keineswegs neu.

Wenn wir nach der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von LOS-Mikroprojekten fragen, ist dieser Zielkonflikt ebenfalls im Auge zu behalten. Wenn ich mich recht erinnere, hat die wissenschaftliche Begleitung von LOS dieses Thema, zumindest indirekt, ebenfalls berührt.

In einer Untersuchung zum Thema Lokale Ökonomie und soziale Stadt sind Dieter Läßle und Gerd Walter (2003) der Frage nachgegangen, ob das Beschäftigungspotenzial durch kommunale und staatliche Maßnahmen mobilisiert werden kann und ob mit der Förderung des lokalen Gewerbes auch die Beschäftigungsmöglichkeiten der Menschen im Stadtteil, insbesondere der ausgegrenzten Problemgruppen, verbessert werden. Dabei haben sie auch nach den Voraussetzungen gefragt, die die Stadtteile mitbringen und welche geschaffen werden müssen (S. 1). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die betrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten und damit auch die lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten sehr stark von der Struktur bzw. der Öffnung und Schließung des lokalen Umfeldes abhängig sind. Wenn überlokale Entwicklungszusammenhänge erschlossen werden, eröffnen sich auch der Beschäftigung im Stadtteil günstigere Perspektiven als wenn lokal verankerte Ökonomie allein auf das enge lokale Gemeinwesen bezogen ist. Deshalb muss es das Ziel lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sein – so ihre Folgerung – die Ökonomie von benachteiligten Stadtteilen an die gesamtstädtischen und regionalen Wirtschaftskreisläufe anzuschließen (S. 13).

Zu glauben, man könnte die lokale Ökonomie bzw. das Lokale in die Rolle eines normativen Gegenkonzepts zur Globalisierung rücken, hallten sie zurecht für verfehlt. Dies sind Wunschprojektionen, die wie eine trotzige Geste gegenüber den Gesetzen des Weltmarkts klingen: „Lokal handeln: jetzt erst recht!“ (S. 1). Im Übrigen bleiben lokale Beschäftigungsstrategien wirkungslos, wenn sie sich nicht auf den sozialen und kulturellen Kontext der verschiedenen Arbeitswelten einlassen (S. 14). Die wichtigste Folgerung von Läßle/Walter (2003) ist:

„Vor dem Hintergrund der vielfältigen Problemlagen und Handlungspotenzialen in Stadtteilen und Quartieren verbieten sich allerdings verallgemeinernde Rezepte. Es gibt keine geschlossene Vision, die den richtigen Weg weisen könnte. Wichtig sind Projekte, die Anregungen zum Anders-Machen geben, die Lernprozesse stimulieren, die die lokale Vielfalt und Verschiedenheit der wirtschaftlichen Aktivitäten erhöhen und in der Lage sind, sie zu vernetzen.“ (S.19)



## 5. Lokales Übergangsmanagement warum und wie?

Was bedeutet das nun wieder konkreter auf unser Thema bezogen?

In jüngster Zeit hat sich für die Lösung oder besser: Steuerung oder Gestaltung der Begriff des Übergangsmanagements eingebürgert. Ich möchte im Folgenden unter Bezug auf diesen Begriff erläutern, wie m.E. die Gestaltung lokaler Beschäftigungsförderung in dem Sinne, wie sie hier verstanden wird als „Vorfeldmaßnahme“ zur Verbesserung der Übergänge von benachteiligten Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung, aussehen muss, damit sie Wirksamkeit und Nachhaltigkeit entfaltet.

Auch hierzu zunächst einige kritische Anmerkungen.

Läpple und Walter haben zu Recht betont, dass sich die Probleme regional sehr unterschiedlich stellen und deshalb auch nach den jeweiligen regionalen Bedingungen differenziert angegangen werden müssen. Ob dies allerdings in erster Linie eine Frage des richtigen Managements ist, möchte ich eher bezweifeln. Ich möchte dies zunächst noch einmal begründen, bevor ich einige konkrete Überlegungen zu einem regionalen Übergangsmanagement zur Diskussion stellen werde.

Manfred Eckert (2005) hat vor einiger Zeit bereits darauf hingewiesen, dass der Managementbegriff ein instrumentalistisches Verhältnis der Menschen zu sich selbst wie zum Sozialen beinhaltet, und dass der Begriff „Übergangsmanagement“ suggeriert, Übergänge von der Schule in Ausbildung und/oder Erwerbstätigkeit seien in erster Linie ein technisches bzw. ein technisch zu lösendes Problem. Er hat dazu das Bild der Anfertigung von Adaptern gebraucht, die nötig sind, wenn die Übergänge zwischen unterschiedlichen Aggregaten nicht passen. Die Schwierigkeit bei dem Versuch, „passgenaue Übergänge“ in diesem Sinne zu managen, besteht jedoch darin, dass es sich beim Bildungssystem, den Ausbildungseinrichtungen und dem Beschäftigungssystem um relativ autonome Systeme handelt, die schwierig aufeinander abzustimmen sind. Zugespitzt könnte man sogar sagen: Gerade die relative Autonomie der verschiedenen Systeme ist der Garant ihres Zusammenhalts.

Übergangsmanagement ist auch deswegen keine technische Frage, weil Übergänge von jedem einzelnen Menschen in einer *individuellen* Weise selbst bewältigt werden müssen. „Die Die Wahl von Beruf und Arbeitsplatz, auch die Bewältigung von Bewerbungssituationen, ist ein hoch individualisiertes Geschehen, das sich fast gar nicht standardisieren lässt. Andererseits sind die Menschen selbst keine Aggregate: ihre Entwicklungsprozesse sind nicht eindeutig determiniert, sie sind offen – aber sie sind auf förderliche Rahmenbedingungen angewiesen! (...)“

Alle Bildungsprozesse sind auch Vorbereitungen auf (biografische) Übergänge. Anders herum betrachtet sind die Erfahrungen von gelingenden Übergängen die unabdingbare Voraussetzung für erfolgreiche Bildungs- und Entwicklungsprozesse. Aus der ökologischen Sozialisationsforschung ist hinreichend bekannt, dass die vielschichtige Vernetzung sozialer Systeme in der Erlebnis- und Erfahrungswelt junger Menschen eine Voraussetzung für gelingende individuelle Sozialisations- und Entwicklungsprozesse ist. Freilich geht es hier nicht darum, solche Übergänge zu ‚managen‘, sie möglichst reibungslos zu gestalten und Passfähigkeit herzustellen, sondern um das Erschließen neuer Erfahrungswelten und deren Vernetzung mit den entsprechenden Vorerfahrungen und den sozialen Systemen, in denen diese Vorerfahrungen gewonnen worden sind.“ (Eckert 2005, S. 3)

Wenn man sich die Begründungen für ein lokales Übergangsmanagement einmal genauer ansieht, so spielen diese Gesichtspunkte keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle. Hier geht es primär um die bessere Nutzung von Ressourcen, die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit oder das Managen des Berufstartprozesses:

„Insbesondere an den Schnittstellen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen, zwischen allgemein bildender Schule und Berufsausbildung oder Berufsvorbereitung, sind Optimierungen erforderlich, um Bildungszeiten nicht unnötig zu verlängern und die eingesetzten Ressourcen besser zu nutzen.“ (Berufbildungsbericht 2007, S. 10)

„Ziel ist die Förderung insbesondere der Beschäftigungsfähigkeit durch Verbesserung aller bildungsbezogenen Übergänge im Rahmen des lebenslangen Lernens. Übertragbare Modelle umfassender bildungsbereichübergreifender Dienstleistungsangebote sollen auf regionaler Ebene insbesondere Bildungsabbruchquoten senken, Bildungsabbrüche bewältigen und die Bildungsbeteiligung erhöhen.“ (BMBF 2006)

„Einfach nur gute Berufsorientierung reicht nicht aus, damit alle Jugendlichen möglichst ohne Brüche im Anschluss an die Schule die Chance einer Berufsausbildung bekommen. Der Prozess des Berufstarts muss künftig gemanagt werden, wenn erfolgreiche Übergänge auch für Jugendliche mit schwierigen Startchancen gelingen sollen.“ (Paritätische Arbeitshilfe Nr. 1, S. 7)

Wenn ich im Folgenden trotzdem bei dem Begriff Übergangsmanagement bleibe, dann einfach deshalb, weil er eingeführt ist, aber durchaus variabel bzw. kreativ gefüllt werden kann.

➤ Warum also soll Übergangsmanagement lokal ausgerichtet sein?

Darauf gibt es eine eindeutige und kaum weiter begründungsbedürftige Antwort: Weil sich die Übergangsprobleme je nach regionaler bzw. lokaler Situation konkret unterschiedlich stellen. Und weil die Bedingungen vor Ort ganz unterschiedlich sein können. So gibt jeweils andere Vorerfahrungen in der Arbeit mit benachteiligten Jugendlichen, die konkreten Aktivitäten können jeweils andere sein, es können bereits Netzwerke bestehen mit jeweils ganz unterschiedlichen Akteuren, und auch die konkreten Rahmenbedingungen können sich erheblich voneinander unterscheiden. Nicht zuletzt müssen aber auch die Jugendlichen vor Ort deutliche

Verbesserungen ihrer Chancen und Optionen beim „Navigieren“ im Übergang zur Arbeitswelt (vgl. Weinheimer Initiative 2007) erfahren können. Dies ist nur möglich, wenn die konkrete Situation vor Ort und die Jugendlichen konkret im Blick sind.

➤ Wie muss nun ein lokales Übergangsmanagement aussehen?

In der Diskussion wird sehr stark auf die individuelle Seite fokussiert im Sinne von individueller Bildungs- oder Übergangsbegleitung, beginnend bei der Berufsfrühorientierung in der Schule bis hin zur Ausbildungsbegleitung. Hierbei geht es um Beratungsansätze oder Lotsenmodelle (vgl. Lex/Gaupp/Reißig/Adamczyk 2006). Mitunter wird auch die individuelle Kompetenzentwicklung in den Mittelpunkt gestellt.

So wichtig das alles ist, greift dies doch zu kurz, vor allem dann, wenn einem so verstandenen „individuellen Übergangsmanagement“ ein strukturelles Übergangsmanagement gegenüber gestellt wird, ganz in dem instrumentalistischen Sinne, wie ich es bereits eingangs kritisch beleuchtet habe. Die individuelle und die strukturelle Seite auseinander zu reißen und gewissermaßen dichotomisch einander gegenüber zu stellen, wird aber dem Problem nicht gerecht. Beide Seiten gehören untrennbar zusammen, die Frage ist nur, wie der Zusammenhang konzipiert und konkret gestaltet wird.

Übergangsmanagement braucht eine Mindeststruktur als Voraussetzung, darf zugleich aber nicht zu eng gefasst oder gar so standardisiert sein, dass individuelle Wege unmöglich sind. Im Gegenteil: Übergangsmanagement *muss* gerade solche individuellen Wege eröffnen. Dazu bedarf es spezifisch ausgerichteter Strukturen.

Notwendig ist ein *kohärentes Konzept* eines regionalen Übergangsmanagements. Kohärent meint dabei, dass das Konzept des Übergangsmanagements auf einem einheitlichen, fachlich fundierten und aufeinander bezogenen Ansatz aufsetzt, d.h. einem gemeinsamen Leitbild folgt. Management bedeutet dabei die Gestaltung und Steuerung des Übergangsfeldes durch eine neutrale Instanz, deren Aufgabe es ist, die Akteure und Netzwerke in Einklang zu bringen, Eigensinnigkeiten und Abgrenzungsversuche ebenso zu überwinden wie Ressortegoismen.

Ein solches Konzept ist gezielt auf die verschiedenen Schwellen des Übergangs und die dort bestehenden spezifischen Übergangsprobleme orientiert. Ihm liegt nicht die Annahme eines standardisierten und unveränderlichen Einheitspfads des Übergangs zugrunde, den jeder/jede Jugendliche in derselben Weise durchlaufen muss. Es berücksichtigt vielmehr die bestehende Vielfalt von Wegen und die damit verbundenen Möglichkeiten, die Übergänge nach *eigenen* Vorstellungen

gestalten zu können. Insofern geht es auch darum, eine möglichst hohe Selbstorganisation der Jugendlichen zu fördern und ihnen *individuelle* Integrations- und Entwicklungswege zu eröffnen. Ein zu eng gefasstes Übergangsmanagement würde dagegen eine Bevormundung darstellen.

Ein solches Verständnis von Übergangsmanagement bedingt auch ein gewisses Maß an Redundanz in der Angebotsstruktur. Denn Übergangsmanagement führt nicht per se zu einem schlanken, auf ökonomische Effizienz ausgerichteten System. Notwendig ist eine kleinteilige und vielfältige, jedoch übergreifend gesteuerte Angebotsstruktur, die flexibel den verschiedensten Anforderungen angepasst werden kann.

## 6. Welche Bausteine benötigt ein lokales Übergangsmanagement?

Aus diesen übergreifenden und allgemeinen Begründungen und Aspekten ergeben sich nun konkrete Anforderungen an ein regionales Übergangsmanagement, die ich im Folgenden stichwortartig skizzieren möchte.

### 6.1 Rahmenbedingungen

Herstellung von Transparenz

- (Berufs-)Bildungsberichte,
- Wirkungsdaten (Kontrolle, Controlling, Monitoring)
- Maßnahmekatalog
- Jugendkonferenzen oder andere Planungs- und Gestaltungsrunden; Kooperationsvereinbarungen

(Fach-)Politische Strategie

- Arbeitsmarktpolitisches bzw. - integrationspolitisches Leitbild
- Übergreifende Zielgruppenfestlegung

Steuerung und Management

- Übergreifende abgestimmte Angebotsplanung und -steuerung
- Netzwerkentwicklung
- Gezielte und pädagogisch abgestimmte Maßnahmekonzeptionen
- Schnittstellenkonzepte

### 6.2 Gestaltungsinstrumente

- Zielgruppensettings, ggf. arbeitsteilig
- Individuelle Begleitsysteme
- Abgestimmte Übergabeverfahren zwischen den einzelnen Angeboten

### 6.3 Schulische Konzepte

- Berufsorientierungskonzept
- Schulische Unterstützungskonzepte (Förderung, Schulsozialarbeit u.a.m.)
- Konzepte für Berufsvorbereitung an berufsbildenden Schulen

### 6.4 Nachhaltigkeitskonzepte

- Z.B. Verstetigung kommunaler Koordinierung

## 6.5 Ansätze jenseits der Norm- bzw. Standardwege

- Z.B. der Dritte Weg in NRW (5-jähriger Ausbildungszeitraum mit möglichen Unterbrechungen aber andauernder Begleitung und Unterstützung)
- Gemeinwesenansätze, zivilgesellschaftliche Ansätze (vgl. Böhnisch u.a.)

In einer Studie, die das Tübinger IRIS-Institut im Auftrag der europäischen Kommission über „politische Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche“ durchgeführt hat, wurden Faktoren für die Wirksamkeit des Übergangsfeldes herausgearbeitet (Pohl/Walther 2006a und 2006b). Die Autoren der Studie, Axel Pohl und Andreas Walther, nennen dabei u.a. Zugangsgestaltung, Koordination und Reflexivität. Was damit im Einzelnen gemeint ist, möchte ich im Folgenden kurz skizzieren.

Ein wichtiger Faktor ist die Zugangsgestaltung. Hierbei geht es um die Erreichungsquote der Zielgruppen und die Bedingungen für den Zugang, insbesondere um die Offenheit und Flexibilität der Zugänge. Hierzu gehören auch adäquate Diagnoseverfahren, mit denen die Voraussetzungen der einzelnen Jugendlichen zuverlässig erfasst werden. Sie sind Bedingung für eine individuell orientierte Unterstützung. Außerdem muss das Maßnahmenangebot quantitativ ausreichend und lokal verfügbar sein. Es muss Brücken in andere Systeme ermöglichen und darf keine Einbahnstraße sein.

Ein weiterer Faktor ist die Koordination innerhalb der lokalen und regionalen Netzwerke. Hierzu gehören aufeinander abgestimmte Angebotsstrukturen, miteinander verzahnte Angebote und eine hohe Flexibilität der Angebotsstrukturen.

Als dritter Faktor wird Reflexivität genannt. Damit ist gemeint, dass aufgrund der Entstandardisierung der Übergangswegen und deren Komplexität reflexive Schleifen zur Erkennung von Effekten und Nebeneffekten sowie zur Feinsteuerung einzubauen sind.

## 7. Was jetzt? Ein Resümee

In seinem Song bringt Rio Reiser sehr anschaulich auf den Punkt, was hier kritisch als instrumentalistisches Management bezeichnet wurde, ein Verständnis von Management, wie es gerade *nicht* beispielgebend für die Konzipierung eines regionalen Übergangsmanagements sein kann.

„Rat' mal, wer mich morgens pünktlich weckt  
wer mir immer mal 'n Schein zusteckt (...)  
Rat' mal, wer für mich bei der Arbeit schwitzt  
und rat' mal, wer mich vorm bösen Wolf beschützt  
(...)“

Einer, der aufpasst, dass ich nicht zuviel rauche  
und nicht sofort mein Taschengeld versaufe  
einer, der für mich in die Zukunft schaut  
einer, der all die bösen Jungs verhaut.“

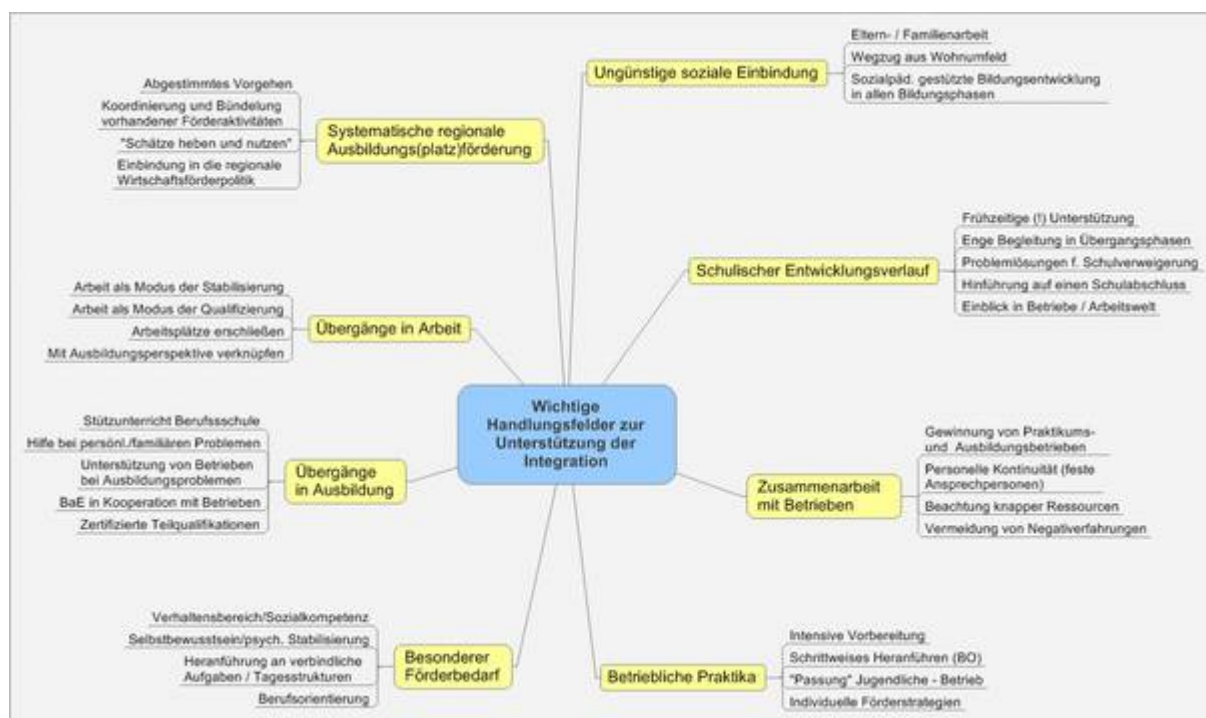
Mein Manager erledigt das für mich  
ich hab 'n Manager, 'n Manager  
mein Manager erledigt das für mich  
frag' meinen Manager, mein Manager.

*Rio Reiser*

Ich möchte vor dem Hintergrund meiner bisherigen Ausführungen und in Abgrenzung von einem instrumentalistischen Verständnis von Übergangsmanagement abschließend noch einmal einige Folgerungen formulieren, die m. E. relevant sind für die Weiterentwicklung des „Übergangssystems“.

Zunächst scheint es mir wichtig noch einmal zu betonen, dass Übergangsmanagement mehr ist – oder besser: mehr sein *muss* – als nur individuelle Übergangsbegleitung. Übergangsbegleitung muss letztendlich immer als Kooperation verschiedener Akteure im lokalen Feld *und* in Koproduktion mit dem einzelnen Jugendlichen angelegt sein. Übergangsmanagement braucht eine legitimierte Gesamtsteuerung und ein professionelles Schnittstellenmanagement, wenn es mehr sein will als Case Management. Das heißt, es geht darum Strukturen zu schaffen und nachhaltig zu implementieren, die langfristig tatsächlich sichtbare positive Verbesserungen für die Situation vor Ort mit sich bringen.

In einem Buch, in dem wir uns mit der Frage beschäftigt haben, wie gering qualifizierte Jugendliche am besten zu unterstützen sind, haben wir die wichtigsten Handlungsfelder im Überblick so dargestellt:



Quelle: Goltz et al. 2008

In der fachpolitischen Diskussion finden wir solche Ansätze bislang eher als Desiderat und weniger als praktische, konkret durchstrukturierte Realität. Hier stehen wir noch ganz am Anfang der Ausgestaltung von abgestimmten Übergangssystemen.

Die Freudenberg Stiftung hat mit ihrer Weinheimer Initiative 2007 eine öffentliche Erklärung zur „lokalen Verantwortung für Bildung und Ausbildung“ formuliert. Diese Initiative „ist eine Gruppe engagierter Expertinnen und Experten aus Kommunen, Betrieben, Stiftungen, Verbänden, Instituten und zivilgesellschaftlichen Projekten, die sich auf Anregung der Freudenbergstiftung und unter Mitwirkung des BMBF zusammengefunden hat. Sie fordert, dass diese öffentliche Verantwortung für Bildung, Ausbildung und Zukunftsperspektiven – nicht nur, aber vor allem – durch *Lokale Verantwortungsgemeinschaften und Kommunale Koordinierung* wahrgenommen wird“ (Weinheimer Initiative 2007, S. 2).<sup>1</sup>

In der sieben Punkte umfassenden Erklärung werden hierzu Eckpunkte formuliert. Im Mittelpunkt steht das Ziel, die Übergangssysteme vor Ort neu zu denken und gemeinsam neu zu gestalten. Dabei spielt auch die Bildung bürgerschaftlicher lokaler Verantwortungsgemeinschaften eine zentrale Rolle (Weinheimer Initiative 2007, S. 3).

<sup>1</sup> Zu dieser Gruppe gehören: Heiner Brülle, Pia Gerber, Thomas Gericke, Peter Kalb, Klaus Kohlmeyer, Wilfried Kruse, Christian Petry, Ingo Richter, Stefanie Wahl, Lutz Wende.

Beide Eckpunkte umreißen sehr anschaulich, wie Übergangsmangement angelegt sein muss, wenn es mehr sein will als Übergangsmangement in einem technokratischen Sinne. Ich möchte beide Eckpunkte im Folgenden anhand von Auszügen vorstellen:

„Als *Lokales Übergangssystem* soll die Gesamtheit aller Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsgänge und Angebote, Berufsorientierungen, Beratungen und Unterstützungen verstanden werden, die Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen ‚vor Ort‘, von der Sekundarstufe I ausgehend, für die Integration in das Berufs- und Arbeitsleben zur Verfügung stehen.

Dieses Verständnis von ‚Übergangssystem‘ schließt also ausdrücklich – und im Unterschied zu anderen vorgeschlagenen Definitionen – die schulischen Bildungsgänge der Sekundarstufe II ebenso ein wie die duale und vollzeitschulische Berufsausbildung, aber z.B. auch Arbeitsgelegenheiten, wie sie nach dem SGB II bereit gestellt werden.

Es geht nun darum, diese Übergangssysteme neu zu denken und zu gestalten und ihre Qualität durchgreifend zu verbessern. Wenn dies aus der Perspektive der jungen Menschen, ihrer Übergangsbio grafien und der Eröffnung von Entwicklungsoptionen heraus geschieht, wird zugleich das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zukunftspotenzial der Städte und Regionen gefördert.

Das Erfordernis, die Übergangssysteme insgesamt neu zu denken und zu gestalten, folgt der Einsicht, dass es die Königswege zur erfolgreichen Integration in die Berufs-, Arbeits- und Erwachsenenwelt nicht mehr gibt, sondern dass wir es mit einer zunehmenden Pluralisierung von Übergangsverläufen zu tun haben, die aber gegenwärtig ganz unterschiedlich chancenreich sind. Die unterschiedlichen Chancen der verschiedenen Übergangswegen beeinträchtigen Motivations- und Qualifikationspotenziale junger Menschen und verfestigen gegenwärtig soziale Ungleichheit.“ (S. 11)

Der zweite Eckpunkt bezieht sich auf die Bildung Lokaler Verantwortungsgemeinschaften als Basis und unverzichtbarer Partner Kommunalen Koordinierung (Punkt 4). Ihm liegt die Erkenntnis zugrunde, dass

„Kommunale Koordinierung ... ohne das Engagement von Organisationen und Initiativen der Bürgergesellschaft und einzelner Bürgerinnen und Bürger nur schwer die volle Integrationswirkung entfalten (kann); dies gilt insbesondere für die Gruppen von jungen Menschen mit besonderen Berufsstart-Schwierigkeiten. Migrantenselbstorganisationen müssen selbstverständlicher Teil Lokaler Verantwortungsgemeinschaften werden.

Im Zusammenwirken von *Kommunaler Koordinierung und Lokaler Verantwortungsgemeinschaft* liegt die besondere Chance der Nutzung der Potenziale des Lokalen. Kommunale Daseinsvorsorge und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zukunftssicherung, Bindungen an den Ort, wo man zuhause ist (‚Heimat‘), Lebensweltnähe, BürgerInnensinn und soziales Engagement gehen dabei eine enge und perspektivreiche Verbindung ein.

In diesem Sinne müssen das Interesse und die Engagementbereitschaft der Jugendlichen und jungen Männer und Frauen selbst einen wirksamen Ort finden. Der Übergang muss für sie und mit ihnen gestaltet werden.“ (S. 10)



Das spezifisch Neue an diesem Ansatz ist, dass Kommunale Koordinierung und Lokale Verantwortungsgemeinschaft als zusammengehörig gesehen werden und den zentralen Ansatz bilden, „um Jugendliche in den Stand zu setzen, berufliche Perspektiven zu entwickeln und aussichtsreiche Schritte in die Arbeitswelt und das Erwachsenenleben zu unternehmen“ (S. 5). Als erfolgreich wird dieser Ansatz dann angesehen, wenn „Jugendliche und junge Erwachsene, die in ihren Städten, Gemeinden und Kreisen zuhause sind, ... vor Ort erfahren können, dass sich ihnen Zukunftsperspektiven eröffnen, dass *Kommunale Koordinierung und Lokale Verantwortungsgemeinschaft* ihnen nutzt bzw. dass sie diese sinnvoll nutzen können“ (S. 5).

Die alte Kontroverse „Lebensweltorientierung vs. Arbeitsmarktorientierung“, die möglicherweise auch in der Diskussion darüber, was das wichtigste Ziel von LOS ist, mitschwingt, war schon vor 15 Jahren überholt. Man muss die verschiedenen Aspekte auf der individuellen wie auf der strukturellen Ebene zusammen denken bzw. betrachten und beide Ebenen miteinander verknüpfen. Dann kann Übergangsmanagement, zu dem ich LOS jetzt einfach dazu zähle, durchaus wirksam und nachhaltig sein.

Natürlich können damit die Mechanismen der Reproduktion sozialer Ungleichheit nicht ausgehebelt werden, aber im begrenzten Rahmen zumindest abgemildert werden. Für die diejenigen, denen dies zugute kommt, ist das immerhin etwas.