

Kommunale Handlungsspielräume beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt

*Dr. Frank Braun, Deutsches Jugendinstitut
Clemens Wieland, Bertelsmann Stiftung*

Stand: April 2010

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage: Übergangsdschungel und kommunale Handlungsspielräume	2
2.	Akteure des kommunalen Übergangsmanagements	5
2.1.	Allgemeinbildende Schulen	5
2.2.	Berufliche Schulen	9
2.3.	Agenturen für Arbeit und Berufsberatung	10
2.4.	Träger der Grundsicherung: ARGE n und Optionskommunen	12
2.5.	Jugendämter	13
2.6.	Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	14
2.7.	Betriebe und Organisationen der Wirtschaft	14
3.	Praxisbericht: Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung eines Programms des BMBF	15
4.	Fazit	19

1. Ausgangslage: Übergangsdschungel und kommunale Handlungsspielräume

Trotz deutlicher Verbesserungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den letzten Jahren müssen Haupt- und Realschulabsolventen weiterhin komplizierte „Zwischenschritte“ zwischen Schule und Ausbildung gehen. Der Weg jedes vierten Hauptschulabsolventen endet schließlich in der Ausbildungslosigkeit (Gaupp, Lex und Reißig 2010, S. 29). Diese Problematik hat sich seit Mitte der 90er Jahre massiv vergrößert und sich trotz konjunktureller Dynamik zu einem strukturellen Problem verfestigt. Weder der Fachkräftemangel noch der viel zitierte demographische Wandel werden dieses Problem auflösen können, da kurzfristig Phänomene wie die doppelten Abiturjahrgänge und mittelfristig Verdrängungseffekte durch Bachelor-Absolventen dazu führen werden, dass zahlreiche leistungsschwächere Jugendliche auch weiterhin auf der Strecke bleiben.

Neben diesen Trendentwicklungen wird im Übergangsbereich Schule/Beruf vor allem die fehlende Transparenz über Unterstützungsangebote und gangbare Wege als Ursache für das Misslingen der Übergänge in Ausbildung benannt: Hunderte von Maßnahmen und Programmen des Bundes, der Länder sowie von Unternehmen, Kammern, Verbänden, Stiftungen und anderen mehr haben dazu geführt, dass selbst ausgewiesene Experten den Überblick verloren haben.

Die Praxis zeigt, dass hier gerade auf lokaler, kommunaler Ebene große Handlungs- und Gestaltungsspielräume bestehen, die in sehr unterschiedlicher Weise genutzt werden. Je besser und systematischer die am Übergangsgeschehen beteiligten Akteure zusammenarbeiten, desto eher können solche Übergänge gelingen, Jugendliche besser integriert und die öffentlichen Kassen geschont werden.

Hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten der Akteure können jeweils zwei Ebenen unterschieden werden:

- Die erste Ebene von Handlungsmöglichkeiten betrifft den jeweils originären Zuständigkeitsbereich der Akteure und die Beiträge, die diese aus der eigenen Zuständigkeit heraus und mit eigenen Ressourcen leisten können.
- Die zweite Ebene von Handlungsmöglichkeiten betrifft Leistungen, die dadurch möglich werden, dass sich Akteure in ihren Aktivitäten mit anderen Akteuren zusammenschließen, sich gemeinsame Ziele setzen und gemeinsame Strategien entwickeln. Auf diese Weise können Probleme an den Schnittstellen von Zuständigkeiten gelöst werden, Handlungspotenziale gebündelt und Synergieeffekte erzielt werden.

Betrachtet man die bundesweit inzwischen zahlreichen lokalen Initiativen für eine Verbesserung der Übergänge Jugendlicher von der Schule in Ausbildung und Erwerbsarbeit, so fällt die große Vielfalt von Initiatoren auf, die erste Schritte getan haben, um anschließend weitere Akteure mit ins Boot zu nehmen. Den einen prädestinierten Initiator für lokales Übergangsmanagement gibt es offenbar nicht: Der erste Anstoß kann von Schulen ausgehen und von der Schulverwaltung, aber auch Jugendämter, die für Berufsberatung Verantwortlichen, Geschäftsführer der ARGEN oder auch kommunale Stellen für Arbeit- und Beschäftigungsförderung sowie Wirtschaftsunternehmen. Auch institutionen-übergreifende Verbände wie die „Initiative für Beschäftigung“ oder das unlängst gestartete Modellprojekt „Lernen vor Ort“ können hier als Impulsgeber fungieren.

Gleichberechtigtes Verhältnis der Akteure zueinander

Ein Merkmal der hier genannten Akteure und ihres Verhältnisses untereinander ist, dass sie alle die Möglichkeit haben, Anstöße zu geben, aber keiner in der Position ist, den anderen Vorgaben zu machen. Erschwerend kommt hinzu, dass – trotz allen Engagements – zwischen kommunalen Ämtern, aber auch in deren Verhältnis zu Arbeitsagentur, ARGE oder Kultusverwaltung aufgrund unterschiedlicher Aufgaben, Strukturen und Zuständigkeiten, z. T. Konkurrenzen bestehen.

Um Kooperationen zu entwickeln, bedarf es konkreter Anlässe. Solche konkreten Anlässe liefern häufig die quantitativen Diagnosen zum lokalen Handlungsbedarf. Sie machen sichtbar, wo die Wege Jugendlicher in Ausbildung durch strukturelle Hürden behindert werden und in welcher Weise die verschiedenen Akteure von diesen Problemen des Übergangsgeschehens berührt werden bzw. mit ihnen befasst sind. Diagnosen machen des Weiteren sichtbar, wo Schnittstellenprobleme durch Abstimmung und Kooperation gelöst werden können. Diagnosen bergen aber auch Risiken für die Kooperation, weil sie sich, wenn das Vertrauen fehlt, für Schuldzuweisungen eignen (Kuhnke und Reißig 2010).

Wenn also lokale Akteure sich in Kooperation mit anderen auf den Weg in Richtung lokales Übergangsmanagement begeben, müssen sie einerseits Ansatzpunkte für Kooperationen nutzen, sich andererseits aber auch auf die Bewältigung von Hindernissen einstellen. Wo Ansatzpunkte für Kooperationen liegen, soll im folgenden Kapitel für die einzelnen Akteure beschrieben werden. Was die Hindernisse vor Ort betrifft, so ist lokales Übergangsmanagement letztendlich auf das „Commitment“ der Personen angewiesen, die im Gemeinwesen politische Verantwortung tragen, also die gewählten Mitglieder kommunaler Gremien und die Inhaber politischer Ämter.

Vielerorts sind Initiativen in Richtung auf ein lokales Übergangsmanagement von einzelnen Institutionen oder engagierten Einzelpersonen ausgegangen. Diese haben für Teilbereiche des Übergangsgeschehens Bestandsaufnahmen erarbeitet und Handlungsbedarf festgestellt. Zudem haben sie erkannt, dass sie Bündnispartner aus anderen Zuständigkeitsbereichen benötigen, und diese Bündnispartner gesucht und gefunden. Sie haben Verfahren eingerichtet, um die Wege Jugendlicher durch das Übergangssystem besser verfolgen und unterstützen zu können. Und schließlich haben sie Koordinationsgremien und Arbeitskreise eingerichtet und moderiert.

Die Bedeutung solcher Initiativen in Richtung auf ein lokales Übergangsmanagement kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wo in langjährigen Prozessen Institutionen und Verfahren des lokalen Übergangsmanagements etabliert wurden, waren fast immer kleinere Initiativen der erste Schritt. Es müssen aber auch zwei für Prozesse der Einrichtung eines lokalen Übergangsmanagements charakteristische Merkmale bedacht werden:

- Die Akteure des lokalen Übergangsgeschehens sind in unterschiedliche Hierarchien eingebunden. Keiner der Akteure ist in der Position, anderen verbindliche Vorgaben zu machen.
- Lokales Übergangsmanagement kommt nicht über Nacht. Dort, wo es ein Stadium fester Strukturen und verlässlicher Verfahren erreicht hat, war dies das Ergebnis eines mehrjährigen Prozesses, in dem über sich ändernde politische Mehrheiten und wechselnde rechtliche Rahmenbedingungen hinweg das Ziel verfolgt wurde, im Gemeinwesen die Voraussetzungen für das Gelingen der beruflichen Integration möglichst aller Jugendlichen zu schaffen.

Bereits 1998 hat ein von der Freudenberg Stiftung initiiertes unabhängiges Gremium von Vertretern aus Wissenschaft, Verwaltung, Politik und sozialer Praxis in einem „Memorandum zur Ausbildungskrise“ die Empfehlung formuliert: „Eine eigene kommunale Ausbildungspolitik ist unerlässlich. Die Kommune sollte die Verantwortung für die Koordinierung aller Maßnahmen vor Ort übernehmen“ (Flitner, Petry und Richter 1998: S. 68). Seitdem hat es Initiativen der Freudenberg Stiftung gegeben, sowohl diese Empfehlung in praktischen Beispielen umzusetzen (so z. B. in Hoyerswerda und Weinheim) als auch einen Diskussionsprozess voranzutreiben, der auf eine Übernahme einer politischen Verantwortung auf kommunaler bzw. Landkreisebene für das Gelingen der beruflichen Integration aller Jugendlichen im Gemeinwesen zielt. Aus diesem Diskussionsprozess, der in diesem Fall unter starker Beteiligung von Akteuren der lokalen Ebene stattgefunden hat, ist ein Konzept der „lokalen Verantwortungsgemeinschaften“ hervorgegangen, deren Aufgabe es ist, „Übergangssysteme vor Ort neu zu denken und neu zu gestalten“.

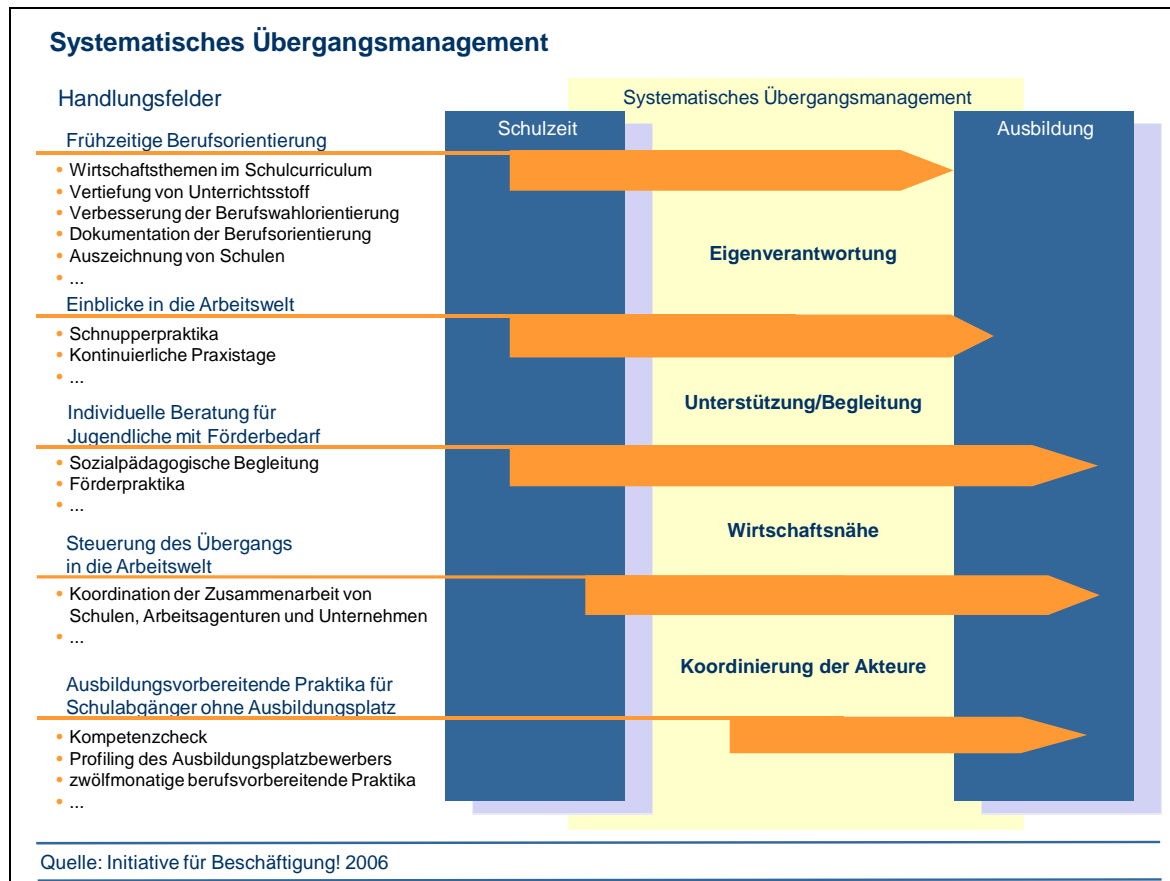
Mit dem Konzept der Verantwortungsgemeinschaft wird einerseits die Verantwortung der politischen Spitze und der Mandatsträger für die Aufgabe des lokalen Übergangsmanagements betont. Das Engagement von politischer Spitze und von Mandatsträgern ist dann unabdingbar, wenn angesichts der hoch komplizierten Zuständigkeitsfragen im Übergangssystem eine Dynamik in Richtung einer gemeinsamen Erarbeitung von Problemlösungen entstehen soll. Insofern muss jede Initiative von anderen Akteuren immer auch die politische Spitze und Mandatsträger einzubeziehen suchen.

Das Konzept der Verantwortungsgemeinschaft trägt auch der Tatsache Rechnung, dass politische Spitze und Mandatsträger allein solche Problemlösungen nicht umsetzen können. Sie sind auf die Kooperation der anderen Akteure angewiesen, können und müssen ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen, diese anderen Akteure für eine solche Kooperation zu gewinnen. Das ist angesichts der gegebenen Verteilung von Zuständigkeiten nicht nur eine Frage der politischen Klugheit und von Notwendigkeiten. Es ist auch eine Voraussetzung dafür, dass durch eine Zusammenführung von Zuständigkeiten, Ressourcen und fachlicher Kompetenz Problemlösungen umgesetzt werden, die in ihrer Qualität den hohen Anforderungen der Aufgabe entsprechen.

Zentrale Erfolgsfaktoren auf einen Blick

- Benötigt wird ein politischer Konsens, dass die berufliche Integration der jungen Generation eine Aufgabe ist, der sich das Gemeinwesen stellen will und für die das Gemeinwesen bereit ist, Ressourcen zu investieren. Voraussetzungen dafür sind Beschlüsse der parlamentarischen Gremien.
- Gegenstand solcher Beschlüsse muss auch die Einrichtung einer Infrastruktur für die Umsetzung eines lokalen Übergangsmanagements sein. Benötigt werden Personen und Ressourcen, damit Handlungsbedarf ermittelt, Informationsaustausch moderiert, Kooperation organisiert und die Ergebnisse der Kooperation so dokumentiert werden können, dass eine Steuerung möglich ist.
- Benötigt wird weiterhin ein Engagement der politischen Spitze. Angesichts fehlender Weisungsbefugnisse gegenüber den Akteuren des Übergangsgeschehens ist die Autorität und das persönliche Engagement der politischen Spitze des Gemeinwesens eine Voraussetzung dafür, dass zu erwartende Hindernisse in der Kooperation überwunden werden können.
- Benötigt wird schließlich ein bürgerschaftliches Engagement für das Anliegen der beruflichen Integration der jungen Generation. Dies ermöglicht zum einen, Mittel zu mobilisieren – etwa in Form von Patenschaften, der Bereitstellung von

Praktikumsplätzen, der Stiftung von Stipendien –, die angesichts auch zukünftig komplexer Übergangsverläufe flexible und effektive Problemlösungen für Jugendliche mit besonderem Unterstützungsbedarf ermöglichen. Bürgerschaftliches Engagement ist zum anderen die Voraussetzung für ein umfassendes „Commitment“ der Akteure in der Kommune bzw. im Landkreis, bei der Gestaltung der beruflichen Integration der jungen Generation Schwierigkeiten zu überwinden, die in gesetzlichen Leistungsbestimmungen, Zuständigkeitsregelungen und Konkurrenzen zwischen Ämtern und Institutionen begründet sind.



2. Akteure des kommunalen Übergangsmanagements

2.1. Allgemeinbildende Schulen

Gesetzlicher Auftrag

Allgemeinbildende Schulen haben den Auftrag, den Übergang der Jugendlichen in das Berufsleben vorzubereiten, zu begleiten und zu verbessern. Damit kommt den Schulen ein zentraler Part innerhalb eines Netzes von Akteuren im lokalen Übergangsmanagement zu. Der besondere Stellenwert der allgemeinbildenden Schulen im Übergangsgeschehen liegt darin, dass in diesen Schulen noch alle Jugendlichen einer Altersgruppe erreicht werden, während der Zugang nach Beendigung der allgemeinen Schulpflicht schwieriger wird. Insofern können die allgemeinbildenden Schulen gemeinsam mit regionalen oder kommunalen Schulämtern strategisch bedeutsame Initiatoren für lokales Übergangsmanagement werden.

Zahlreiche empirische Studien der letzten Jahre zeigen, dass die berufliche Integration von Jugendlichen mit schlechten schulischen Voraussetzungen, insbesondere von Jugendlichen ohne Schulabschluss, nur unter großen Schwierigkeiten gelingt. Eine besondere Verantwortung der Schulen liegt demnach darin, alle Jugendlichen mit einem Schulabschluss in das weitere Leben zu entlassen. Um dem Risiko eines Schulabbruchs oder des Nichtgelingens des Abschlusses vorzubeugen, muss frühzeitig angesetzt werden. Es gilt, alle Schüler in den Unterricht zu integrieren und ihr Interesse sowie ihre Lernbereitschaft wachzuhalten. Risikokinder müssen rechtzeitig erkannt und ihre Abkehr von der Schule muss verhindert werden (Michel 2007; Richter 2007).

Aufgaben von Berufsorientierung

In der bildungspolitischen Diskussion herrscht weitgehend Konsens, die Bildungssituation der Hauptschüler insbesondere durch einen verstärkten Berufsbezug zu verbessern. Berufsbezug heißt, dass durch praktisches Lernen theoretisches Lernen gefördert wird. Betriebspraktika sollen die Aneignung von schulischen Unterrichtsinhalten unterstützen. Dabei werden die Möglichkeiten des ganztägigen Lernens genutzt, um ausreichend Raum für Praxiserfahrungen in Betrieben, im schulischen Unterricht und für ergänzende Förderung in kleinen Lerngruppen zu gewinnen. Das Potenzial informellen Lernens außerhalb der Schule wird genutzt, und eine Öffnung zu Lernmöglichkeiten in anderen Kontexten – im Verein, im Jugendverband, im freiwilligen Engagement – wird systematisch angestrebt. Das Ziel ist, alle Jugendlichen mindestens auf ein Kompetenzniveau zu bringen, das die Basis für eine Berufsausbildung bildet.

Berufsorientierung ist als Aufgabe der allgemeinbildenden Schulen gemeinhin anerkannt. Gleichwohl wird diese Aufgabe in den Schulen in sehr unterschiedlicher Weise angegangen. Davon zeugt schon die Vielfalt der verwendeten Begriffe für die entsprechenden Lehrangebote (Lippegaus-Grünau, Mahl und Stolz 2010). Von Arbeitslehre bis Schule-Wirtschaft lassen sich die verschiedensten Bezeichnungen finden. Ebenso differieren Inhalte, Form und Umfang in den einzelnen Bundesländern. Teilweise hat der Unterricht noch den Charakter einer eher praxisfernen Berufs- und Wirtschaftskunde. Im Rahmen des Unterrichts durchgeführte Betriebspraktika laufen in vielen Fällen unverbunden neben dem Unterricht her. Innovative Ansätze wie die Verbindung von Arbeit und Lernen in Schülerfirmen und eine Verknüpfung von Unterricht und Betriebspraktika sind zwar auf dem Vormarsch, aber eben doch nicht Standard (Hofmann-Lun 2007a). Häufig ist der Unterricht dann insofern nicht erfolgreich, als dass die Vorstellungen der Schüler hinsichtlich ihrer zukünftigen Berufe sehr unklar bleiben. Sie haben zudem kaum praktische Erfahrungen oder Ideen, was sie erwarten wird.

In der Folge vielfältiger Veränderungen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt haben sich auch die Aufgaben der schulischen Berufsorientierung verändert. Im Mittelpunkt der Berufsorientierung steht nicht mehr die faktenbezogene Vorstellung einzelner Berufe, sondern die Befähigung der Schüler, eigenverantwortlich und kompetent Entscheidungen für den Übergang in die Berufswelt zu treffen. Berufsorientierung ist ein Prozess, der im Zusammenhang mit Persönlichkeitsentwicklung und -reifung steht. Deshalb darf Berufsorientierung nicht als isolierte Vermittlung von Kenntnissen über die Arbeitswelt begriffen werden, sondern als Teil der Allgemeinbildung.

Schulische Berufsorientierung ist erfolgreich, wenn folgende Ziele erreicht werden: Die Jugendlichen haben

- sich Kompetenzen für Entscheidungen im Berufswahlprozess angeeignet,
- soziale Kompetenzen wie Selbstständigkeit, Teamfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft erlangt und
- praktische Erfahrungen in der Arbeitswelt erworben.

Berufsorientierung in der Schule kann diese Ziele aber nur dann erreichen, wenn sie als Aufgaben der ganzen Schule verstanden und betrieben werden. Dies setzt voraus, dass sich die Schule systematisch dieses Themas angenommen und daraus ein Konzept entwickelt hat, das sowohl die Behandlung im Unterricht als auch die fächerübergreifende Umsetzung in Projekten sowie die Entwicklung und Pflege der umfassenden Kooperationsbezüge mit Betrieben, Jugendhilfe, Jugendsozialarbeit, Berufsberatung und Eltern umfasst (eine Anleitung zu systematischer Implementierung von schulischer Berufsorientierung findet sich in Bertelsmann Stiftung u. a. 2009).

Bildungs- und Berufswegebegleitung

Eine Bildungs- und Berufswegebegleitung von Jugendlichen, die über die Zeit des Schulbesuchs hinaus andauert, erfordert ein neues Verständnis des Bildungsauftrags von Schulen und Lehrkräften. In diesem neuen Aufgabenverständnis wird der Übergang in Ausbildung und Arbeit als ein längerfristiger Prozess begriffen, den die (abgebende) Schule aktiv begleitet. In diesem Prozess nehmen die verantwortlichen Lehrer eine wichtige Position ein. Sie unterstützen die Jugendlichen bei den anstehenden Orientierungen, beraten bei notwendigen Neuorientierungen und fungieren als Lotsen, die den Schülern helfen, neue Situationen zu meistern.

Die Aufgabe der Lehrkräfte in diesem Prozess besteht nicht mehr allein darin, faktenbezogenes Wissen zu vermitteln, sondern die Jugendlichen individuell zu begleiten und Verantwortung für das Gelingen des Übergangs in Ausbildung und Beruf zu übernehmen. An einem gelungenen Übergang muss der Erfolg und die Qualität von Lehrkräften ebenso gemessen werden wie an der Vermittlung von Wissen, denn mit beidem werden die Weichen für das Leben „nach der Schule“ gestellt.

Kooperationen im Übergang Schule/Beruf

Schulen kooperieren heute mit einer Vielzahl von Institutionen: Betrieben, der Berufsberatung, beruflichen Schulen, Kammern sowie Trägern der Jugendhilfe bzw. der Jugendsozialarbeit:

- Die Organisation von Betriebspraktika und die praxisnahe Vermittlung von Informationen über Berufsmöglichkeiten sind nur in Kooperation mit ortsansässigen Betrieben machbar. Zugleich dient diese Zusammenarbeit einer verbesserten Vermittlung der Jugendlichen in Lehrstellen der beteiligten Unternehmen und somit der Sicherung eines Anschlusses an die Schule.
- Diesem Ziel dient auch die Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit bzw. der Berufsberatung. Schulen und Berufsberatung können Verfahren verabreden, um

sicherzustellen, dass Jugendliche nicht ohne Ergebnis aus dem Beratungsprozess herausfallen.

- Seit einiger Zeit sind auch die Agenturen für Arbeit sehr im Bereich der schulischen Berufsorientierung engagiert: „Die Agentur für Arbeit kann Schüler allgemeinbildender Schulen durch vertiefte Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung fördern (Berufsorientierungsmaßnahme)“ (SGB III, § 33).
- Als Kooperationspartner für die allgemeinbildenden Schulen sind auch Berufsschulen wichtig, weil sie für einen großen Teil der Absolventen einen Anschluss bieten. Auch in Werkstätten beruflicher Schulen können Schüler Praxiserfahrungen in dualen Ausbildungsberufen erwerben, sich aber auch über schulische Ausbildungsangebote informieren.
- Auch die Kammern unterstützen zunehmend die Berufsorientierung an den Schulen. Sie bilden z. B. Bildungsbegleiter aus, die an den Schulen über den regionalen Ausbildungsmarkt informieren, Entwicklungsmöglichkeiten in verschiedenen Branchen aufzeigen und Betriebserkundungen organisieren. Eine Zusammenarbeit bietet demnach verschiedene Möglichkeiten der Erweiterung des berufsorientierenden Unterrichts.
- Viele Projekte zur Berufsorientierung werden in gemeinsamer Arbeit von Schule und Jugendhilfe bzw. Jugendsozialarbeit unter der Beteiligung freier Träger durchgeführt. Ein Problem besteht darin, dass solche Projekte häufig befristet sind.

Ein Blick nach vorn

Insbesondere für Hauptschulen ist es inzwischen selbstverständlich, dass sie sich mit Fragen der anschließenden Übergänge ihrer Absolventen befassen. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Schulen selbst an einem Ort groß. Es gibt kaum einen Überblick über die Angebote oder gar systematische Abstimmungen zwischen den einzelnen Schulen, die ähnliche Angebote machen. Was vorhanden ist, ist stark abhängig vom persönlichen Einsatz einzelner Personen. Häufig ist die Weiterführung von Angeboten über einen eingeschränkten Zeitraum der Modellförderung hinaus nicht gesichert.

Eine stärkere Kooperation zwischen den Schulen in einem gemeinsamen Prozess der Schulentwicklung auf lokaler Ebene würde hier einen großen Schritt nach vorn bedeuten. Bisher werden die Lernchancen zwischen Schulen viel zu wenig genutzt mit der Konsequenz, dass jede Schule „das Rad aufs Neue erfindet“. Hier können Transferkonzepte, wie das von der Bosch Stiftung entwickelte „SENTA-Projekt“, das einen zwischen mehreren Schulen gemeinsam organisierten Entwicklungsprozess zum Inhalt hat, hilfreich sein (Mahl 2010, S. 92-93).

Mit der Erfassung aller bestehenden Aktivitäten und Kooperationen der Schulen lassen sich Doppelungen erkennen sowie Möglichkeiten für die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Erfahrungen aufzeigen. Und es wird deutlich, wo Lücken bestehen und mit welchen Partnern sie geschlossen werden können.

Initiativen im Bereich Übergang Schule/Beruf kommen in vielen Fällen nicht von den Schulen und Schulverwaltungen selbst. Es sind häufig Anstöße von außen (z. B. aus der Wirtschaft oder aus Stiftungen), die zu einer Verbesserung der berufsorientierenden Aktivitäten an Schulen führen. Hier werden Konzepte der Schulentwicklung benötigt, die Schulen in die Lage versetzen, ihr Schulprofil so auszuprägen und zu stärken, dass sie ihrer hohen Verantwortung im lokalen Übergangsmanagement gerecht werden können.

2.2. Berufliche Schulen

Rolle der beruflichen Schulen im Übergang Schule/Beruf

Kennzeichnend für die Rolle der beruflichen Schulen ist ein Missverhältnis zwischen ihrer Bedeutung im Übergangssystem, ihrem Beitrag zur Gestaltung des Übergangssystems und dem Grad ihrer Integration in ein lokales Übergangsmanagement. Quantitativ stellen Bildungsgänge an beruflichen Schulen das bedeutsamste Segment des zwischen Schule und Berufsausbildung angesiedelten Übergangssystems dar.

Jahr für Jahr weisen die Berufsbildungsberichte der Bundesregierung Steigerungsraten für diesen Teil des Übergangssystems aus. Eine länderübergreifende präzise Bestimmung von Funktionen der einzelnen Angebotsformen im Übergangssystem und eine genaue Ermittlung der zugehörigen Schülerzahlen sind jedoch wegen der Länderzuständigkeit für diese Bildungsgänge und der daraus resultierenden Vielfalt von Angebotsformen und Bezeichnungen noch nicht möglich.

Kriterien für wirksame Berufsausbildungsvorbereitung

Seit der Veröffentlichung des Nationalen Bildungsberichts 2008 sind besonders berufsschulische Bildungsgänge mit berufsausbildungsvorbereitender Funktion in die Kritik geraten (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010). Soll schulische Berufsausbildungsvorbereitung einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der lokalen Übergangssituation leisten, müssen folgende Kriterien erfüllt werden:

- Da es oberstes Ziel ist, die Jugendlichen für die Aufnahme einer Berufsausbildung fit zu machen, müssen sie aus der Sicht von Ausbildungsbetrieben attraktive Bewerber werden. Das bedeutet, dass die Jugendlichen aus den berufsausbildungsvorbereitenden Bildungsgängen sowohl berufsfeldspezifische Grundfertigkeiten, -fähigkeiten und -kenntnisse mitbringen müssen als auch Eigenschaften, die mit dem altmodischen Begriff „Arbeitstugenden“ überschrieben werden können.
- Soweit notwendig, muss den Jugendlichen der Erwerb des Hauptschulabschlusses oder des Qualifizierenden Hauptschulabschlusses ermöglicht werden. Auch (vermeintlich oder tatsächlich) schulmüde Jugendliche wissen, dass der Hauptschulabschluss zwar nicht den Zugang zur betrieblichen Ausbildung garantiert, dass aber ohne den Hauptschulabschluss die Aufnahme einer Ausbildung nur schwer zu erreichen ist.
- Das Gelingen der Förderung im schulischen Berufsvorbereitungsjahr steht und fällt mit der Frage, ob es den Jugendlichen attraktive (oder zumindest akzeptable) Anschlussperspektiven eröffnet. Eine solche Anschlussperspektive ist in der Regel die Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf.
- Um Anschlüsse zu sichern, reicht es nicht aus darauf hinzuwirken, dass die Jugendlichen das Berufsvorbereitungsjahr möglichst gut abschließen. Es müssen darüber hinaus gezielt Strategien verfolgt werden, den Jugendlichen den Zugang zur betrieblichen Berufsausbildung zu bahnen.
- Ein gelungenes Betriebspraktikum stellt für die Jugendlichen eine Chance dar, in eine betriebliche Ausbildung zu gelangen. Praktikumsbetriebe sollten nach Möglichkeit ausbildungsberechtigt sein. Praktikumsbetriebe und Jugendliche müssen zueinander passen und dürfen mit Problemen nicht alleingelassen werden. Um Misserfolgserfahrungen sowohl auf Seiten der Jugendlichen als auch auf Seiten der

Betriebe zu verhindern, muss die Praktikumsbetreuung bei Krisen intervenieren und gemeinsam mit Betrieb und Jugendlichen Problemlösungen erarbeiten.

Bisher engagieren sich berufliche Schulen zu selten in Richtung eines lokalen Übergangsmanagements. Auch dort, wo es bereits erfolgreiche Netzwerke gibt, sind Berufsschulen oftmals nicht Partner. Lokales Übergangsmanagement muss der großen Bedeutung der beruflichen Schulen im Übergang Schule/Beruf Rechnung tragen. Berufliche Schulen müssen in Konzepte eines lokalen Übergangsmanagements eingebunden werden. Das ist zum einen notwendig, um Anschlüsse zu sichern und Lücken im Übergangssystem zu vermeiden. Zum anderen sind die beruflichen Schulen in ihrer Kernkompetenz gefordert: Die wachsenden theoretischen Anforderungen der Wissensgesellschaft an Ausbildung müssen für alle Jugendlichen wirksam abgedeckt werden.

2.3. Agenturen für Arbeit und Berufsberatung

Aufgaben und Instrumente

Die Arbeitsagenturen mit ihrer Berufsberatung haben eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der Wege Jugendlicher von der Schule in Ausbildung und Erwerbsarbeit:

- Ihr umfassender gesetzlicher Auftrag setzt ein mit Angeboten zur Berufsorientierung von Schülern im schulpflichtigen Alter.
- Eine weitere Aufgabe ist die Bereitstellung von Informationen über den lokalen Ausbildungsmarkt.
- Eine zentrale Funktion ist die Beratung aller Rat suchenden Jugendlichen über Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, und zwar nicht nur am Ende ihres Besuchs einer allgemeinbildenden Schule, sondern auch nach Zwischenschritten im Übergangssystem, nach dem weiteren Besuch einer allgemeinbildenden Schule und sogar nach Abschluss einer ersten Berufsausbildung.
- Bei der Ausbildungsvermittlung sind Agentur und Berufsberatung zuständig, allerdings nicht für Jugendliche im Rechtskreis des Zweiten Sozialgesetzbuchs. Für diese erfolgt die Ausbildungsvermittlung durch die Träger der Grundsicherung (also durch die ARGE n bzw. analoge Einrichtungen in Optionskommunen).
- Finden Jugendliche trotz vorhandener Ausbildungsreife keinen Ausbildungsplatz, besteht die Möglichkeit der Vermittlung in ein betriebliches Praktikum, das mit Einverständnis des Betriebs im Erfolgsfall auf eine anschließende Berufsausbildung angerechnet werden kann (z. B. das über den Ausbildungspakt neu geschaffene Instrument der Einstiegsqualifizierung).
- Wenn Jugendliche wegen Lernbeeinträchtigungen oder sozialer Benachteiligungen keinen Ausbildungsplatz finden und nicht der Schulpflicht unterliegen, kann die Berufsberatung die Teilnahme an einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (BvB) vermitteln.
- Liegen entsprechende Fördervoraussetzungen vor, kann die Arbeitsagentur nach Teilnahme an einer BvB-Maßnahme den Beginn einer Ausbildung in einer außerbetrieblichen Ausbildungseinrichtung anbieten, die zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss führt.

- Teilnehmer an BvB-Maßnahmen und außerbetrieblicher Ausbildung können von der Arbeitsagentur eine finanzielle Förderung in Form einer Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) beziehen.
- Treten im Verlauf einer betrieblichen Ausbildung Schwierigkeiten auf, so besteht die Möglichkeit einer Unterstützung der Auszubildenden durch ausbildungsbegleitende Hilfen (abH).
- Nach dem Abschluss einer Ausbildung, aber auch während der Ausbildung oder im Fall eines Abbruchs, können Jugendliche und junge Erwachsene (soweit sie nicht dem Rechtskreis des SGB II angehören) die Dienste der Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen.
- Mit dem Instrument der Berufseinstiegsbegleitung fördern die Arbeitsagenturen seit 2009 auch ein auf Kontinuität angelegtes, mehrjähriges „Lotsen“ unterstützungsbedürftiger Jugendlicher auf dem Weg von der Schule in Ausbildung (zu diesem Ansatz vgl. auch: Lex, Gaupp, Reißig und Adamczyk 2006).

Rolle im lokalen Übergangsmanagement

Charakteristisches Merkmal des Spektrums der Angebote und Unterstützungsleistungen der Arbeitsagenturen und ihrer Berufsberatung ist, dass sich diese in ein umfassendes und systematisches Gesamtkonzept einordnen lassen. Sieht man von der problematischen Zuständigkeitsaufteilung bei den Leistungen für Jugendliche im Rechtskreis des Zweiten Sozialgesetzbuchs ab, so können die Arbeitsagenturen den Anspruch erheben, ein systematisch aufeinander abgestimmtes und gut konzipiertes Spektrum von Leistungen aus einer Hand zu gestalten und (z. T. auf dem Wege der Beauftragung Dritter) anzubieten.

Möglicherweise ist dieser Anspruch, ein zumindest prinzipiell fast lückenloses Angebot in eigener Verantwortung bereitzustellen, der Grund dafür, dass die Arbeitsagenturen bei lokalen Initiativen zur Verbesserung des Übergangsmanagements manchmal eher am Rande stehen. Schließlich beruhen solche Initiativen auf der Annahme, dass ein kohärentes Leistungsangebot, das allen Jugendlichen ein Gelingen des Übergangs in Ausbildung und Erwerbsarbeit ermöglicht, nicht besteht.

Versuche, die Arbeitsagenturen stärker in lokales Übergangsmanagement einzubeziehen, müssen Folgendes berücksichtigen:

- Einerseits setzen die Größe der Bundesagentur für Arbeit, die seit einigen Jahren andauernde Prozesse zu ihrer Neuorganisation durchläuft, und die internen Verfahren der Steuerung den Spielräumen für ein auf spezifische lokale Bedingungen ausgerichtetes Engagement im lokalen Übergangsmanagement Grenzen.
- Andererseits vertritt die Bundesagentur für Arbeit (bzw. vertreten die örtlichen Arbeitsagenturen) den Anspruch, weit umfassender und systematischer als andere Akteure Übergangsmanagement zu betreiben.

Wenn dies zur Kenntnis genommen wird, sollte es leichter sein, mit der örtlichen Arbeitsagentur über sinnvolle und notwendige Ergänzungen ihrer Leistungen durch Dritte bzw. über eine verbesserte Abstimmung mit den Leistungen anderer Akteure zu reden.

2.4. Träger der Grundsicherung: ARGE n und Optionskommunen

Gesetzlicher Auftrag

Das Zweite Sozialgesetzbuch weist den Trägern der Grundsicherung die Aufgabe zu, den Prozess der beruflichen Integration ihrer Kunden systematisch zu gestalten und dabei mit anderen Akteuren zu kooperieren. Hinzu kommt, dass die Träger der Grundsicherung über ein breites Spektrum von Fördermöglichkeiten verfügen und für das Anbieten solcher Fördermöglichkeiten auch finanziell gut ausgestattet sind.

Von Berufsberatung und Einrichtungen der Jugendberatung unterscheidet sich die Beratung der Jugendlichen durch Träger der Grundsicherung dadurch, dass bei Letzteren die Jugendlichen zur Inanspruchnahme der Beratung verpflichtet sind. Nicht nur die Inanspruchnahme der Beratung durch die Träger der Grundsicherung ist verpflichtend, auch der auf dieser Beratung basierende Eingliederungsvertrag und die Erfüllung der in diesem Eingliederungsvertrag beschlossenen Umsetzungsschritte.

Die Einhaltung von Verabredungen wird durch die Androhung von Sanktionen gestützt. Demgegenüber beruht die Inanspruchnahme der Berufsberatung und der Jugendberatung auf Freiwilligkeit. Insbesondere für die Jugendberatung ist das Prinzip der Freiwilligkeit eine zentrale pädagogische Prämisse. Die Jugendlichen sollen gut beraten werden, doch letztendlich in eigener Verantwortung Entscheidungen treffen. Insofern verfolgen die genannten Beratungseinrichtungen sehr unterschiedliche Handlungslogiken und Philosophien, was gemeinsame Beratungsangebote und integrierte Beratungsansätze erschwert.

Kooperation im lokalen Übergangmanagement

Weil sich die Zugehörigkeit Jugendlicher zum Rechtskreis des Zweiten Sozialgesetzbuchs nicht aus ihrem Förderbedarf ableitet, müssen seine Leistungen durch lokales Übergangmanagement mit den Leistungsmöglichkeiten anderer lokaler Akteure systematisch verknüpft werden. Wenn beispielsweise sichergestellt ist, dass eine mit Förderung durch den Träger der Grundsicherung begonnene außerbetriebliche Berufsausbildung auch dann fortgeführt und abgeschlossen werden kann, wenn die Zuständigkeit des Trägers der Grundsicherung zwischenzeitlich endet, dann stellt dies einen klaren Anreiz dar, Jugendliche nicht nur in kurzfristige Maßnahmen zu vermitteln, sondern in anerkannte Ausbildungsgänge zu investieren.

Die Umsetzung des Zweiten Sozialgesetzbuchs ist verbunden mit Risiken für Jugendliche, die beruflich und sozial bereits marginalisiert sind. Bei Teilen dieser Jugendlichen besteht die Wahrscheinlichkeit, dass die im Zweiten Sozialgesetzbuch vorgesehenen Sanktionen bei ihnen nicht nur wirkungslos sind, sondern auch ihren Rückzug zur Folge haben mit der Konsequenz, dass sie von Förderangeboten nicht mehr erreicht werden (Kraheck 2004). Das Gesetz birgt aber auch große Potenziale durch eine systematische Herangehensweise an die Gestaltung von Prozessen der beruflichen Integration. Die Risiken können nur dann beherrscht und die positiven Potenziale entfaltet werden, wenn vor Ort systematische Verknüpfungen mit den Leistungen anderer lokaler Akteure stattfinden. Hier ist lokales Übergangmanagement gefordert.

2.5. Jugendämter

Gesetzliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen des Engagements von Jugendämtern im Übergang Schule/Beruf sind im Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) festgelegt. Danach hat jeder junge Mensch „ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (SGB VIII, § 1 Abs. 1). Jugendhilfe hat den Auftrag, „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung (zu) fördern und dazu beizutragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“ (§ 1 Abs. 3 Satz 1). Für „junge Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 Abs. 1). Gemeint sind hier die Leistungen der Jugendsozialarbeit (Braun, Lex 2006).

Adressaten von Leistungen der Jugendsozialarbeit sind Jugendliche, für die sich Unterstützungsbedarf aus kollektiven Benachteiligungen, individuellen Merkmalen oder einem Zusammentreffen von beidem ergibt. Zielperspektive ist das Gelingen der schulischen Bildung, das Gelingen der Integration in Ausbildung und Erwerbsarbeit und – eng damit verbunden – die soziale Integration. „Soweit die Ausbildung dieser jungen Menschen nicht durch Maßnahmen und Programme anderer Träger und Organisationen sichergestellt wird, können geeignete sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden, die den Fähigkeiten und dem Entwicklungsstand dieser jungen Menschen Rechnung tragen“ (§ 13 Abs. 2). Alle diese Angebote „sollen mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten abgestimmt werden“ (§ 13 Abs. 4).

Gestaltungsspielräume

Die gesetzlichen Grundlagen für ein Engagement von Jugendämtern im Übergang Schule/Beruf sind damit in zweifacher Hinsicht „weich“ formuliert:

- Einmal wird eine Nachrangigkeit von Leistungen der Jugendsozialarbeit gegenüber den Leistungen anderer Akteure im Übergangssystem festgelegt. Leistungen können erbracht werden, wenn andere – primär Zuständige – sie nicht erbringen. Jugendsozialarbeit muss darüber hinaus ihre Aktivitäten mit anderen – erneut primär zuständigen – Akteuren abstimmen. Demgegenüber besteht für diese anderen Akteure keine Verpflichtung zur Abstimmung ihrer Aktivitäten mit der Jugendsozialarbeit.
- Weich sind die Formulierungen des Gesetzes auch insofern, als sich aus ihnen kein Rechtsanspruch der Jugendlichen auf Leistungen ableiten lässt. Leistungen „können“ oder „sollen“ erbracht werden, sie müssen aber nicht erbracht werden, selbst wenn auf Seiten der Jugendlichen Handlungsbedarf festgestellt wird und benötigte Unterstützungsangebote ansonsten nicht zur Verfügung stehen.

Die Erbringung von Leistungen der Jugendsozialarbeit nach dem Kinder- und Jugendhilferecht für Individuen und Gruppen ist vorrangig Aufgabe der Kommunen und Landkreise. Angesichts der Nachrangigkeit dieser Leistungen und des Fehlens eines Rechtsanspruchs auf solche Leistungen gibt es, wie nicht anders zu erwarten, große Unterschiede im Engagement von Kommunen und Landkreisen in diesem Feld. Die Spannweite reicht von Kommunen, die den Mangel an betrieblichen Ausbildungsplätzen dadurch ausgleichen, dass sie aus ihrem Jugendhilfeeat in erheblichem Umfang die

außerbetriebliche Ausbildung für anspruchsberechtigte Jugendliche finanzieren, bis hin zu Gemeinden, die für Leistungen der Jugendsozialarbeit nicht einmal einen Haushaltstitel haben.

2.6. Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

Für den Part, den die kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung im lokalen Übergangmanagement spielen kann, gibt es ein nicht zu unterschätzendes Potenzial, das auf den folgenden Faktoren beruht:

- Insbesondere im Fall einer institutionellen Anbindung an die lokale Wirtschaftsförderung oder aber auch durch eine konzeptionelle Verknüpfung mit der kommunalen Wirtschaftsförderung kann dieser Akteur im lokalen Übergangmanagement ein erhebliches politisches Gewicht in die Waagschale werfen.
- Anders als das Bildungssystem oder Arbeitsagenturen und Träger der Grundsicherung ist die kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung nicht an differenzierte bürokratische Vorgaben sowie gesetzliche Leistungsbestimmungen gebunden und kann daher Lücken und Schwachstellen im Übergangssystem mit unbürokratischen Lösungen beseitigen.
- Schließlich kann Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung – wie mancherorts auch das Jugendamt – gegenüber teils langfristig gepflegten Konkurrenzen zwischen Ämtern und Institutionen in vielen Kommunen und Landkreisen die Rolle eines neutralen Mittlers einnehmen, der Kooperation initiiert und moderiert, ohne gleich Führungsanspruch anzumelden.

2.7. Betriebe und Organisationen der Wirtschaft

In letzter Zeit lassen sich beim Übergang Schule/Beruf Entwicklungen feststellen, die als „Dualisierung“ der verschiedenen diesen Übergang umfassenden Bildungsabschnitte bezeichnet werden können. In den letzten Schuljahren der Hauptschule wird Unterricht zunehmend mit betrieblichen Langzeitpraktika kombiniert, durch die eine bessere Vorbereitung auf Anforderungen einer betrieblichen Berufsausbildung und „Klebeeffekte“ erwartet werden. Auch verspricht man sich von dem Lernen im Betrieb positive Auswirkungen auf die Motivation und Persönlichkeitsentwicklung der Jugendlichen. Zusätzlich gibt es Initiativen, bei denen praktische Erfahrungen im Betrieb mit dem Unterricht in Fächern wie Deutsch, Mathematik und Fremdsprachen so verbunden werden, dass durch sichtbare Anwendungsbezüge in der Praxis auch die Aneignung theoretischer Inhalte verbessert wird.

Bisher konzentrieren sich solche Initiativen auf die Zielgruppen von Schülern, für die sich wegen ihrer vorherigen Schulkarrieren der Übergang in Ausbildung als besonders schwierig darstellt (z. B. in den bayerischen Praxisklassen). Inzwischen gibt es aber Überlegungen, solche Dualisierungskonzepte generell in der Hauptschule einzuführen.

Auch bei der zwischen Schule und Berufsausbildung angesiedelten Berufsvorbereitung ist das Konzept der Dualisierung angekommen. Dies gilt bereits seit Längerem für die Berufsvorbereitenden Bildungsangebote (BvB) der Bundesagentur für Arbeit. Dort ist die Teilnahme an Betriebspraktika bereits Standard. Mit der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes ist eine betriebliche Berufsausbildungsvorbereitung explizit als Bestandteil von Berufsausbildung anerkannt. Mit der Einstiegsqualifizierung ist eine betriebliche Form der Berufsvorbereitung etabliert worden. In der außerbetrieblichen

Ausbildung schließlich ist das Absolvieren von Betriebspraktika als Teil der fachpraktischen Ausbildung seit Langem eine Selbstverständlichkeit.

Eine wachsende Zahl von Bildungsgängen baut darauf, dass sie in Betrieben absolvierte Ausbildungsanteile integrieren können, die den Praxis- und Realitätsbezug für ihre Bildungs- und Ausbildungsgänge leisten, den sie selbst nicht bieten können. Nun gibt es sicher keine feste Obergrenze für das Volumen an Lern- und Praxismöglichkeiten für Jugendliche in Betrieben. Allerdings muss auch mit Verdrängungseffekten gerechnet werden: Praktikumsplätze für außerbetrieblich Ausgebildete und Schüler an beruflichen Vollzeitschulen können zu Lasten gehen von Praktikumsplätzen für Schüler im Berufsvorbereitungsjahr, Letztere wiederum zu Lasten von Praktikumsplätzen für Hauptschüler oder Förderschüler.

3. Praxisbericht: Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung eines Programms des BMBF

Im Jahre 2008 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) das Programm „Perspektive Berufsabschluss“ mit den Förderinitiativen „Regionales Übergangsmanagement“ und „Abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung“ gestartet. Die Förderinitiative „Regionales Übergangsmanagement“ wird vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) wissenschaftlich begleitet. Auf der Basis der vom DJI durchgeführten Untersuchungen lassen sich im Folgenden auf der Basis einer größeren Fallzahl (die Förderinitiative umfasst 16 Städte und elf Landkreise) empirisch fundierte Aussagen darüber machen, welche Anforderungen bei der Implementierung eines lokalen Übergangsmanagements zu bewältigen sind.

Verbesserung der Datengrundlage

Wegen der regionalen Unterschiede im Ausbau von Institutionen und Angeboten im Übergang Schule – Beruf, in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und der Lage auf den Lehrstellen- und Arbeitsmärkten gibt es auch große Unterschiede in den Wegen Jugendlicher von der Schule in Ausbildung und Arbeit. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Anforderungen an regionales Übergangsmanagement. Darum stellten sich fast alle Kommunen und Landkreise in einem ersten Schritt der Aufgabe, die Datengrundlagen zum Übergangsgeschehen zu verbessern.

Dabei konnten viele Standorte an Vorarbeiten anknüpfen: Schülerbefragungen (z. B. Dortmund), Schulabsolventenlängsschnitte, in denen die Wege der Schulabsolventen von der Schule in Ausbildung im zeitlichen Verlauf erhoben werden (Leipzig und Stuttgart), elektronische „Anmeldesysteme“, die den Übergang von den allgemeinbildenden in die beruflichen Schulen abbilden (z. B. in Herford und Gütersloh), „Lotsensysteme“, die die Übergänge der begleiteten Jugendlichen in Datenbanken dokumentieren (z. B. Berlin, Dortmund, Hamburg, Nürnberg) und lokale Bildungs- und Berufsbildungsberichte (z. B. Weinheim).

Die Aktivitäten der Kommunen und Landkreise haben das Problembewusstsein dafür geschärft, dass Strategien zur Verbesserung von Übergängen eine belastbare Informationsbasis zum Übergangsgeschehen benötigen. Die Standorte haben sich das dafür notwendige methodische Basiswissen angeeignet. Sie haben begonnen, Kooperationsbeziehungen zu regionalen Wissenschaftseinrichtungen aufzubauen, um mit den Ressourcen der Region Datengrundlagen für ein regionales Übergangsmanagement

schaffen zu können.

Schaffung von Transparenz über lokale/regionale Angebotsstrukturen

Angesichts des Zusammentreffens einer Vielzahl von Bundes-, Landes- und sonstigen Programmen auf lokaler bzw. regionaler Ebene fehlt dort meist der Überblick über vorhandene Förder- und Unterstützungsangebote, deren spezifisches Leistungsprofil, deren spezifische Adressaten und deren Qualität. Eine Folge ist, dass an einzelnen Schulen mehrere Berufsorientierungsangebote um die Teilnahme von Schüler/innen konkurrieren, während an anderen Schulen derselben Kommune oder desselben Landkreises keine Angebote vorgehalten werden.

Vor diesem Hintergrund sind an fast allen Standorten der Förderinitiative Bestandsaufnahmen zu den im Übergang Schule – Berufsausbildung in der Kommune/der Region engagierten Institutionen und Akteuren und den vorhandenen Förder- und Unterstützungsangeboten erstellt worden. So sind vielerorts erstmals systematische Beschreibungen der lokalen/regionalen Angebotsstruktur entstanden, die jetzt als Grundlage für Entscheidungen darüber dienen, wo Projekte unterschiedlicher Anbieter präziser aufeinander abgestimmt werden müssen, wo Doppelungen im Angebot beseitigt werden sollen und wo Lücken im Angebot gefüllt werden müssen.

Wie zu erwarten war, erwies sich die nach der Bestandsaufnahme notwendige Qualitätsdebatte als schwierig: Eine vergleichende Bewertung der Qualität von Angeboten berührt unmittelbar die Interessen von Anbietern und kann die angestrebte Verbesserung der Kooperation und Koordination zwischen den Akteuren behindern. Ausgehend vom gemeinsamen Ziel, für die Jugendlichen die Übergänge in Ausbildung und Erwerbsarbeit zu verbessern, hat eine Reihe von Vorhaben in der Förderinitiative die relevanten lokalen/regionalen Anbieter und Akteure zu einer gemeinsamen Erarbeitung von Qualitätsstandards zusammengebracht. In diesen Prozessen werden konsensuell Qualitätskriterien entwickelt, hinter die die einzelnen Akteure und Anbieter nicht zurückfallen können.

Verknüpfung von lokalem Übergangsmanagement und Landespolitik

Auf dem Bildungsgipfel im Oktober 2008 haben die Länder vereinbart, ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Übergänge Jugendlicher von der Schule in Ausbildung zu verstärken, insbesondere durch die Einführung und Verbesserung berufsorientierender Lernangebote an allen Schularten. Hier gibt es einen hohen Abstimmungsbedarf zwischen den Ländern und den Standorten des lokalen Übergangsmanagements, die sich eine bessere lokale Abstimmung der Berufsorientierungsangebote zur Aufgabe gemacht haben.

Zum Teil bereits im Vorlauf zur Einrichtung der Förderinitiative Regionales Übergangsmanagement, zum Teil gleichzeitig und von dieser angestoßen, hat eine Reihe von Bundesländern Initiativen zu einer verbesserten Koordination und Kooperation im Übergang Schule – Berufsausbildung eingeleitet. Bereits im September 2006 hat die Landesregierung Schleswig-Holstein ein „Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt“ beschlossen, das Elemente einer regionalen Steuerung zum Inhalt hat, im Juni 2009 hat Hamburg sein „Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule – Beruf“ veröffentlicht, und im Oktober 2009 hat der Landesausschuss Berufliche Bildung in Nordrhein-Westfalen den Beschluss gefasst, dass zukünftig alle kreisfreien Kommunen und Landkreise Aufgaben des regionalen Übergangsmanagements erfüllen sollen. Nach den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung waren Landesinitiativen und

-programme für viele Standorte der Förderinitiative ein wichtiger Unterstützungsfaktor. Auch haben einzelne Länder begonnen, den an den Standorten der Förderinitiative erreichten Vorlauf zu nutzen und diese als Pilotvorhaben in die eigenen Landesprogramme einzubinden.

Klärung von Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten

Mit ihrer flächendeckenden Zuständigkeit für Berufsberatung, ihrem Engagement im Bereich der „vertieften Berufsorientierung“, mit den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB), der Ausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen und der Umsetzung des Programms „Berufseinstiegsbegleitung“ ist die Bundesagentur für Arbeit zweifellos ein zentraler Anbieter von Leistungen zur Sicherung des Gelingens der Übergänge von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung und Erwerbsarbeit. Die Organisationsstruktur der Bundesagentur – die Zentrale in Nürnberg, die Regionaldirektionen und die örtlichen Arbeitsagenturen – soll sowohl eine Einheitlichkeit der Umsetzung von Gesetzen und Richtlinien als auch ein flexibles Eingehen auf spezifische regionale Bedingungen sicherstellen.

Angesichts des skizzierten Leistungsspektrums sind die örtlichen Arbeitsagenturen an den Standorten der Förderinitiative wichtige Akteure bei der Abstimmung von Strukturen und Unterstützungsangeboten, damit Übergänge in Ausbildung gelingen können. In den an Standorten der Förderinitiative geschaffenen Gremien zur Kooperation und Koordination haben die Arbeitsagenturen den Part eines zentralen Players. Die Implementierung des regionalen Übergangsmagements kann nur mit ihnen gelingen.

Allerdings gibt es auch strukturelle Hürden: Eine Hürde besteht darin, dass Arbeitsagenturbezirke und kreisfreie Städte und Landkreise in der Regel räumlich nicht identisch sind. Weniger problematisch ist, wenn die Zuständigkeit der Arbeitsagentur räumlich über die Gebietskörperschaften hinausreicht. Komplizierter wird es, wenn für kreisabhängige Städte in der Förderinitiative die Arbeitsagentur zwangsläufig nur ein organisatorisch und räumlich eher distanzierter Kooperationspartner sein kann. Vor extrem hohe Hürden sind die Koordinationsstellen des Regionalen Übergangsmagements dann gestellt, wenn – meist infolge von Kreisreformen – der Landkreis sich auf zwei und mehr Agenturbezirke erstreckt, die dann in die Kooperation einbezogen werden müssen.

Eine zweite strukturelle Hürde betrifft die notwendige Orientierung der örtlichen Arbeitsagenturen an Vorgaben der Nürnberger Zentrale und der Regionaldirektionen. Dies betrifft einmal die Vergabe von Leistungen, für die aus der Perspektive des Regionalen Übergangsmagements die „Ortskenntnis“ der Anbieter ein gewichtiges Kriterium darstellt. Das betrifft darüber hinaus das Risiko, dass auf lokaler/regionaler Ebene getroffene Absprachen durch zentrale Vorgaben der Bundesagentur hinfällig werden.

Während im Startjahr der Förderinitiative (2008) strukturelle Hürden der Kooperation mit den Arbeitsagenturen das am häufigsten (und zwar von beiden Seiten) benannte Problem waren, haben sich die Verfahren der Kooperation inzwischen fast überall gut eingespielt und führten zu konkreten Verbesserungen in der Angebotsabstimmung. Das konnte zwar nicht verhindern, dass z. B. die Auswahl der Schulen für die „Berufseinstiegsbegleitung“ in der Regel ohne Beteiligung des Regionalen Übergangsmagements stattfand (weil diese Auswahl zwischen Kultusministerien und Regionaldirektionen erfolgte). Dennoch ist es in einem nächsten Schritt vielen Standorten gelungen, die Berufseinstiegsbegleitung in eine abgestimmte Angebotsstruktur einzubinden.

Verfahren der Abstimmung sowie Strukturen und Prozesse der Kooperation

Eine erste Anforderung an fast allen Standorten der Förderinitiative bestand darin, Gremien zu schaffen, in denen die lokalen/regionalen Akteure sich austauschen und abstimmen konnten, und die relevanten Akteure zur Mitarbeit in diesen Gremien zu gewinnen. Dass es solche Gremien vielerorts (und zum Teil in größerer Zahl) schon gab, erleichterte das Vorgehen nicht immer. Nicht immer konnten vorhandene Gremien auf die neue anspruchsvolle Programmatik eingeschworen werden, und nicht immer konnte die Sorge ausgeräumt werden, dass ein neues Gremium zu weiteren Terminverpflichtungen führen würde.

Erfolgreich waren die Vorhaben bei der Schaffung von Gremien dann, wenn

- sie ein Mandat der Kommune bzw. des Landkreises hatten, um die Kooperation zu verbessern,
- es ihnen gelang, die wichtigen Akteure zur Mitarbeit zu gewinnen,
- Doppelarbeit mit anderen Gremien vermieden wurde,
- Absprachen verbindlich waren,
- die Arbeit des Gremiums mit wichtigen Daten und Informationen unterfüttert wurde,
- das Regionale Übergangsmanagement Aufgaben der Geschäftsführung für die Gremien wahrnahm und so die Arbeitsfähigkeit und Wirksamkeit des Gremiums sicherstellte.

An der Mehrzahl der Standorte ist das anfängliche Nebeneinander konkurrierender Gremien inzwischen ausgeräumt. Generell ist es gelungen, angesichts eigener Koordinationsaufgaben tendenziell skeptische Akteure (insbesondere Kammern und Arbeitsagentur) effektiv in die Gremien zu integrieren. Immer wieder neue Anstrengungen erfordert es, die Verbindlichkeit von Absprachen zu sichern. Angesichts neuer Ereignisse und sich ständig ändernder Rahmenbedingungen sehen sich viele Akteure gezwungen, immer wieder neue Entscheidungen zu treffen. Dagegen bietet auch eine Festlegung auf „gemeinsame Leitbilder“ und die „Herstellung einer Vereinbarungskultur“ keine dauerhafte Sicherheit. Allerdings sind die Gremien zu Orten geworden, an denen neue Entscheidungen kommuniziert und begründet werden, sodass es möglich ist, gemeinsam aus veränderten Rahmenbedingungen erforderliche Schlüsse zu ziehen.

Politische Verankerung des Regionalen Übergangsmanagements

Es war eine Grundprämisse der Förderinitiative, dass ein Engagement der politischen Spitze und Gremien (Gemeinderäte, Kreistage) für das Anliegen, allen Jugendlichen den Abschluss einer Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu ermöglichen, ein zentraler Erfolgsfaktor für Regionales Übergangsmanagement ist. Dieses Engagement ist erforderlich, weil die beteiligten Akteure in unterschiedliche Hierarchien eingebunden sind, sodass keiner dem anderen Weisungen erteilen kann. Das Engagement der politischen Spitze macht konsensuelle Problemlösungen möglich, zu deren Umsetzung Akteure wie Arbeitsagenturen, Träger der Grundsicherung, Schulämter, Kammern usw. ihre Gestaltungsspielräume ausschöpfen müssen.

Ein „Commitment“ der Kommunen/des Landkreises war eine Voraussetzung für die Aufnahme der Vorhaben in die Förderinitiative. Generell ist es gelungen – von diesem Stand ausgehend –, die politische Verankerung des Regionalen Übergangsmanagements zu verbessern. Allerdings fehlte auch an einzelnen Standorten zumindest vorübergehend der „politische Rückenwind“ durch den Wechsel von Personen, veränderte Mehrheiten,

neue kommunalpolitische Prioritäten oder Haushaltsrestriktionen. Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, das Thema breit (parteienübergreifend) zu verankern und wichtige Akteure und Gremien nicht nur einmalig, sondern kontinuierlich an den Prozessen des Übergangsmanagements zu beteiligen.

4. Fazit

Zusammenfassend lassen sich für die erfolgreiche Gestaltung von Übergängen auf lokaler Ebene die folgenden drei Ansatzpunkte nennen:

Gemeinsame Verantwortung statt Zuständigkeit!

Wichtig für reibungslose Übergänge ist eine gute Vernetzung der beteiligten Akteure. Insbesondere auf lokaler Ebene müssen die Akteure aus Wirtschaft, Verwaltungen, Agenturen für Arbeit, Kammern und Schulen zusammenarbeiten, um gemeinsam ein effizientes Übergangsmanagement zu betreiben und somit den Fachkräftenachwuchs zu sichern. Nur wenn es gelingt, dass dabei für alle Beteiligten im Netzwerk ein Nutzen aus der gemeinsamen Arbeit sichtbar wird, werden sie sich auch langfristig engagieren.

Berufsorientierung frühzeitig beginnen!

Um junge Menschen gut auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt vorzubereiten, ist eine frühzeitige und systematische Berufsorientierung von großer Bedeutung. Die Schüler sollen ihre eigenen Fähigkeiten und Interessen erkennen, berufsspezifisches Wissen sowie wesentliche Strukturen der Berufs- und Arbeitswelt vermittelt bekommen. Dies wird zwar in zahlreichen Schulen schon getan, von einer systematischen Umsetzung im Schulalltag kann aber noch nicht die Rede sein.

Erfolgskontrolle und Monitoring!

In der Praxis zeigt sich häufig, dass Übergänge nur partiell erfasst oder nur bei einzelnen Maßnahmen verfolgt werden. Diese isolierten Erhebungen ermöglichen jedoch nicht, den tatsächlichen lokalen Handlungsbedarf zu quantifizieren. Eine solche Gesamtschau ist jedoch dringend geboten, um entsprechende Aktivitäten systematisch in die Wege leiten zu können. Schulabbrüche, vergebliche Bewerbungsbemühungen, Bildungsmaßnahmen und Arbeitslosigkeit bleiben sonst oft unbemerkt oder ohne Konsequenz.

Die Gesellschaft muss denjenigen Jugendlichen besondere Unterstützung zuteil werden lassen, denen es aus eigenen Kräften nicht gelingt, ihren Platz in der Arbeitswelt zu finden. Denn gerade die Gruppe der gering qualifizierten Jugendlichen wird weiterhin große Probleme auf dem Arbeitsmarkt haben – mit all den damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen. Dieser Entwicklung muss Einhalt geboten werden. Es wäre verfehlt, darauf zu hoffen, dass sich im Zuge des demographischen Wandels dieses Problem von selbst löst. Um gerade den gering qualifizierten Jugendlichen eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, sind effiziente und systematische Formen der Gestaltung von Übergangsmanagement ein dringend notwendiger Beitrag.

Natürlich kann die Übergangsproblematik nicht allein auf kommunaler Ebene gelöst werden: Gerade aufgrund der komplexen Akteurslandschaft und den unterschiedlichen föderalen Verantwortlichkeiten muss auch auf verschiedenen Ebenen an Verbesserungen

gearbeitet werden. Denn es wird in Deutschland zwar vieles unternommen, um den Jugendlichen reibungslosere Übergänge zu ermöglichen – gleichwohl kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in diesem Feld zu viele Köche den sprichwörtlichen Brei bearbeiten: „Im Dschungel“ – so betitelte der Spiegel (Heft 51/2009) denn kürzlich auch einen Artikel über den unübersichtlichen Bereich von Maßnahmen am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt.¹ Reformbedarf also in doppelter Hinsicht: zu wenige gelingende Übergänge und ein System ohne „System“. Die Bertelsmann Stiftung hat vor diesem Hintergrund unlängst die Initiative „Übergänge mit System“ ins Leben gerufen, in deren Rahmen Reformen zur Beseitigung des Maßnahmenschungels gerade auf Systemebene befördert und die Übergangsmöglichkeiten in Ausbildung für junge Menschen verbessert werden sollen.

Für die kommunale Ebene bleiben gleichwohl auch unter gegebenen Rahmenbedingungen beträchtliche Handlungsspielräume. Diese zu nutzen, soll in erster Linie dem betroffenen Jugendlichen zu einer beruflichen Perspektive verhelfen, schont aber auch die kommunalen Kassen und hat positive Rückwirkungen auf die Volkswirtschaft als Ganzes. Ein Engagement also, das sich lohnt.

¹ Vgl. Der Spiegel, Heft 51/2009, S. 40-41.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007), Leitfaden lokales Übergangsmanagement, Von der Problemdiagnose zur praktischen Umsetzung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung, Bundesarbeitsgemeinschaft SchuleWirtschaft, MTO Psychologische Forschung und Beratung GmbH (Hrsg.) (2009), Leitfaden Berufsorientierung, Praxishandbuch zur qualitätszentrierten Berufs- und Studienorientierung an Schulen, Gütersloh

Gaupp, Nora/Lex, Tilly und Reißig, Birgit (2010): Hauptschüler/innen an der Schwelle zur Berufsausbildung: Schulische Situation und schulische Förderung. Regionales Übergangsmanagement 2. München/Halle: Deutsches Jugendinstitut

Kuhnke, Ralf und Birgit Reißig (Hrsg.) (2010): Regionales Übergangsmanagement Schule – Berufsausbildung. Schaffung einer Datenbasis zum Übergangsgeschehen. Regionales Übergangsmanagement 1. München/Halle: Deutsches Jugendinstitut

Lex, Tilly/Gaupp, Nora/Reißig, Birgit und Adamczyk, Hardy (2006): Übergangsmanagement. Jugendliche von der Schule ins Arbeitsleben lotsen. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut

Lippegaus-Grünau, Petra/Mahl, Franciska und Stolz, Iris (2010): Berufsorientierung: Programme und Projekte von Bund und Ländern, Kommunen und Stiftungen im Überblick. München/Halle: Deutsches Jugendinstitut

Mahl, Franciska (2010): Berufsorientierung als Gegenstand von kommunaler Bildungspolitik und des Engagements von Stiftungen. In: Lippegaus-Grünau, Petra/Mahl, Franciska und Stolz, Iris (2010): Berufsorientierung: Programme und Projekte von Bund und Ländern, Kommunen und Stiftungen im Überblick. München/Halle: Deutsches Jugendinstitut, S. 65-94