

## **Kommunales Übergangsmanagement – koordinierte Praxis zwischen Schule und Ausbildungsmarkt**

### **Spaltung des Ausbildungsmarktes**

Seit den 80er Jahren haben sich die Übergangswege von der Schule in den Beruf deutlich verändert. Sie sind länger und für viele Jugendliche schwieriger geworden. Das hat vielfältige Ursachen. Dazu gehört der Wandel des beruflichen Bildungssystems im Bereich der dualen Ausbildung mit einem immer weiter angehobenen Anforderungsniveau der Bildungsgänge. Auch die Orientierungsschwierigkeiten in einer zunehmend komplexeren Gesellschaft mit einem schnellen Wandel der Arbeitsbedingungen und Qualifikationsstrukturen spielen eine Rolle. Benachteiligte Jugendliche, vor allem auch Jugendliche mit Migrationshintergrund tun sich schwerer mit der Berufswahl und der Einmündung in ein Ausbildungsverhältnis. Da viele Ausbildungsbetriebe inzwischen mindestens einen Realschulabschluss voraussetzen, manche sogar Abitur, haben sich die Chancen für Jugendliche mit Hauptschulabschluss verringert. Jugendliche ohne Schulabschluss haben fast überhaupt keine Chancen auf einen Ausbildungsvertrag.

Das durchschnittliche Alter bei Aufnahme einer dualen Ausbildung ist kontinuierlich gestiegen, auf 20,1 Jahre im Ausbildungsjahr 2013<sup>1</sup>.

Ganz offenkundig funktioniert der Übergang von der Schule in den Beruf in großen Bereichen nicht mehr von alleine. Trotz eines in den letzten Jahren rein quantitativ deutlich ausgeglicheneren Ausbildungsstellenmarktes gibt es nach wie vor für eine große Zahl von Jugendlichen das Risiko eines Fehlstarts ins Berufsleben mit Arbeitslosigkeit, unstabiler, prekärer Beschäftigung und Abhängigkeit von öffentlichen Transferleistungen.

Gleichzeitig bleiben immer mehr Ausbildungsstellen unbesetzt, im Ausbildungsjahr 2014 laut Berufsbildungsbericht der Bundesregierung 41.000.

### **Unterstützung für benachteiligte Jugendliche**

Es sind also besondere Maßnahmen notwendig, um für alle oder doch möglichst viele Jugendliche den Übergang von der Schule in den Beruf gelingen zu lassen.

Dabei gibt es verschiedene Ansatzpunkte:

1. Präventive Maßnahmen, die bereits in der Schule ansetzen, Schüler\*innen mit Lernschwierigkeit unterstützen, die Berufsorientierung möglichst frühzeitig zum Thema machen, die Berufswahl unterstützen und so früh wie möglich Kontakte zur betrieblichen Arbeitswelt herstellen, durch Betriebsbesuche, Praktika und anderes.
2. Maßnahmen, die Schulabsolventen ohne Schulabschluss ein Nachholen des Abschlusses ermöglichen.

---

<sup>1</sup> BIBB-Datenreport 2015, Tabelle A 4.5-1

3. Berufsvorbereitungsmaßnahmen zur Berufsorientierung und zur Herstellung von Ausbildungsreife
4. Für Jugendliche, die ausbildungsfähig sind, aber weitere Unterstützung brauchen, Maßnahmen der geförderten Ausbildung, der assistierten Ausbildung und, wenn eine Vermittlung auf dem allgemeinen Ausbildungsmarkt nicht möglich ist, auch der außerbetrieblichen Ausbildung in einem besonderen berufspädagogischen Umfeld bei Ausbildungsträgern.

Die Landschaft dieser Maßnahmen ist außerordentlich differenziert. Es gibt eine Vielzahl von Trägern und verantwortlichen Institutionen. Eine besondere Herausforderung ist, dass sich am Übergang Schule-Beruf mehrere Rechtskreise schneiden, die zugleich auch Verantwortungssphären sehr unterschiedlicher Institutionen darstellen:

- Die Berufsberatung der Arbeitsagenturen und die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III,
- die Jobcenter, die Jugendliche im Bezug von Leistungen des SGB II bereuen,
- die Jugendämter, die Erziehungshilfen und Jugendsozialarbeit nach dem SGB VIII leisten.

Weitere wichtige Akteure mit jeweils eigenen rechtlichen Grundlagen sind die Schulen, Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern. Man hat es also in diesem Bereich mit hoher Komplexität und „institutionellen Diskontinuitäten“ zu tun, die es weder den Jugendlichen selbst noch allen anderen Akteuren, seien es Lehrer, Eltern, engagierte Menschen in Vereinen oder in Betrieben leicht macht, sich zu orientieren und die richtige Hilfe zu finden, die auf die Problemsituation der Jugendlichen passt.

Diese hohe Komplexität ist Chance und Risiko zugleich. Chance, insofern ein hoher Grad der Differenzierung die Möglichkeit gibt, auf die besondere Situation einzelner Jugendlicher und ihrer Lebenslage einzugehen. Risiko, insofern die Vielzahl von Maßnahmen und Handlungsansätzen sehr schnell völlig intransparente Verhältnisse und einen „Maßnahmedschungel“ entstehen lassen, die Ineffizienz, Redundanz und Orientierungsverluste produzieren können.

### **Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat im Jahr 2015 umfangreiche Empfehlungen „für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII“ veröffentlicht<sup>2</sup>. Hilfeprozesse sind, unter Beachtung der Belange des Datenschutzes, so transparent wie möglich, Übergänge zwischen den Institutionen und Rechtskreisen sorgfältig zu planen und zu gestalten.

Das ist keine ganz einfache Aufgabe. Sie erfordert allem von den Führungskräften in den Institutionen klare Orientierung und ein Bekenntnis zur Zusammenarbeit über die benannten institutionellen Diskontinuitäten hinweg. Nur in Ausnahmefällen wird sich die Rechtskreis übergreifende Kooperation spontan und selbstorganisiert herstellen. Nachhaltig verankern

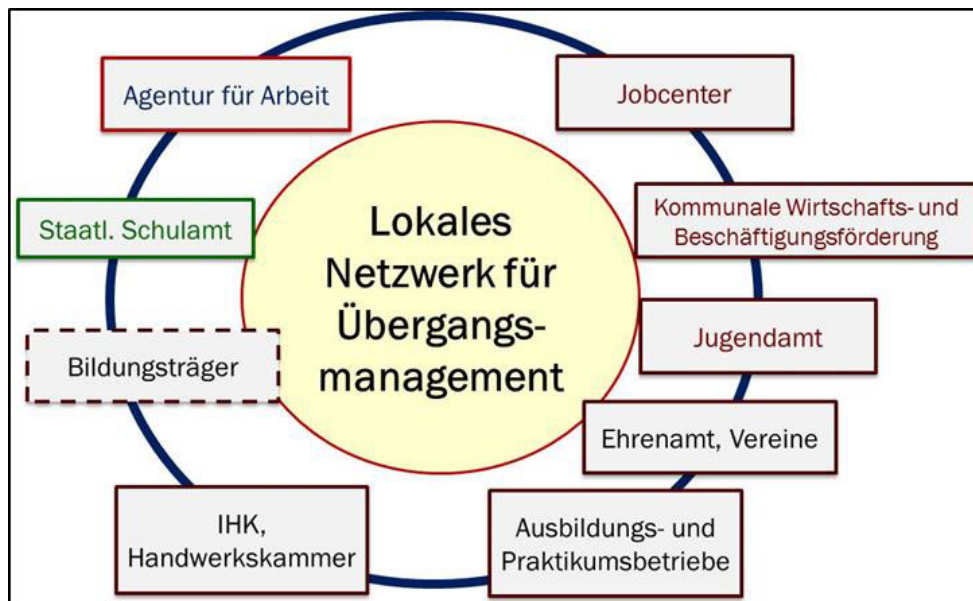
---

<sup>2</sup> Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII; herunterladbar unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2015-unterstuetzung-am-uebergang-schule-beruf-empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-eine-gelingende-zusammenarbeit-an-den-schnittstellen-der-rechtskreise-sgb-ii-sgb-iii-und-sgb-viii-1859,604,1000.html>

lässt sich diese Kooperation nur durch eine gute Koordination vor Ort mit klaren Strukturen und Verantwortlichkeiten.

## Übergangsmanagement Schule-Beruf

Es geht um ein „kommunales Übergangsmanagement“, in dem die Kommunen mit ihrer besonderen Problemnähe und den Zugängen sowohl zu den Unternehmen und Ausbildungsbetrieben der Regionen als auch zu den vielfältigen sozialen Infrastrukturen, den Schulen und nicht zuletzt zu den Lebenswelten der Jugendlichen und ihrer Familien die Koordination der verschiedenen Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf übernehmen<sup>3</sup>.

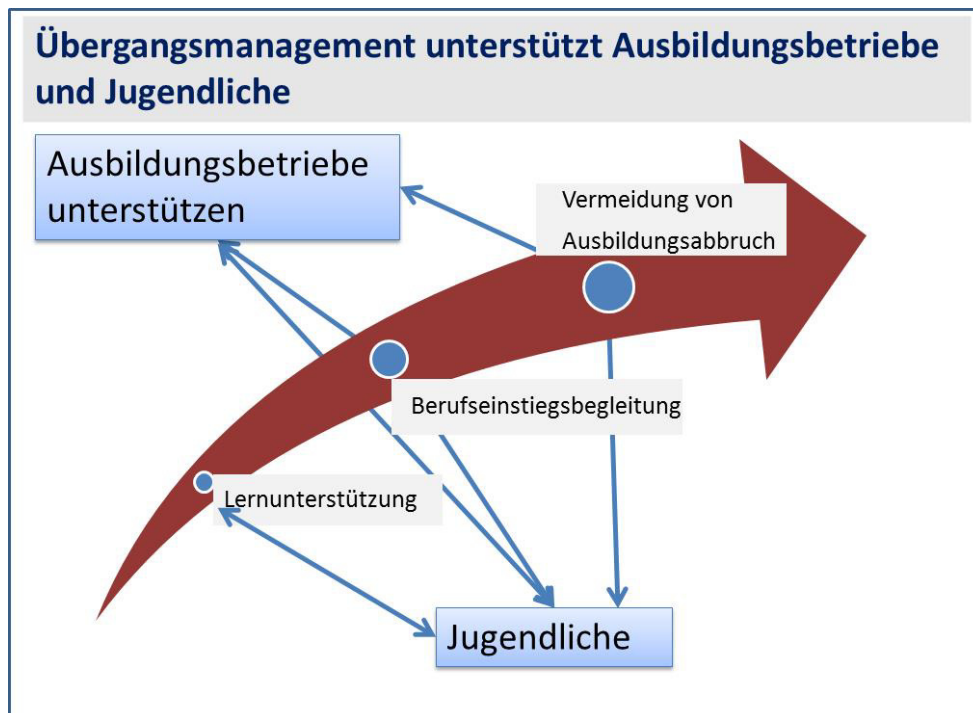


Mit dem Programm „Perspektive Berufsabschluss“ förderte das Bundesministerium für Bildung und Forschung in den Jahren 2008 bis 2013 unter anderem an 55 Standorten den Aufbau eines „regionalen Übergangsmanagements“ zwischen Schule und Beruf<sup>4</sup>. An vielen Orten konnte dadurch die Bildung nachhaltig wirksamer Koordinationsmechanismen angeregt werden.

Damit regionales Übergangsmanagement seinem Namen gerecht wird, muss es auch die Unternehmen und Ausbildungsbetriebe adressieren und als Partner einbeziehen. Um es in der Dienstleistungsbegrifflichkeit auszudrücken: nicht nur die jungen Menschen, auch die Unternehmen sind „Kunden“ des Übergangsmanagements. Eine fallbezogene Zusammenarbeit mit Ausbildungsbetrieben kann auch nach Abschluss eines Ausbildungsvertrages sinnvoll und wichtig sein, zum Beispiel, um Auszubildende und Ausbilder während der ersten Phase der Ausbildung zu unterstützen, Ausbildungsabbrüche zu vermeiden und Ausbildungsbetriebe im Fall von Konflikten am Ausbildungs- und Arbeitsplatz zu unterstützen. Übergangsmanagement nimmt den Gesamtprozess in den Blick – von der Berufsorientierung in der Schule über die Nachqualifizierung und Förderung im Übergang bis hin zur Nachbetreuung nach Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses.

<sup>3</sup> Siehe zum Beispiel: Gertrud Kühnlein, Birgit Klein: Kommunales Übergangsmanagement – Handlungsbedarf, Reichweite und Grenzen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 2010, S. 155 ff. und die Stellungnahmen und Veröffentlichungen im Rahmen der „Weinheimer Initiative“: <http://www.kommunale-koordination.de>

<sup>4</sup> Siehe [www.perspektive-berufsabschluss.de](http://www.perspektive-berufsabschluss.de)



Die Verortung des Übergangsmanagements bei der Kommune sollte nicht als kommunaler Anspruch einer fachlichen Steuerung der Kooperationspartner missverstanden werden. Übergangsmanagement ist eine gemeinsame Aufgabe und kann nur partnerschaftlich gestaltet werden. Alles andere wäre kommunale Hybris, die sehr schnell an den realen Machtverhältnissen und Interessen scheitern würde. Die Kommune kann und soll die Akteure und die Öffentlichkeit sensibilisieren, Kooperation initiieren, ihre Vernetzungskompetenz einbringen und das Übergangsmanagement strategisch auf langfristige Entwicklungsziele und Nachhaltigkeit ausrichten.

## Jugendberufsagenturen

Mit den Jugendberufsagenturen wurde in den letzten Jahren ein weiteres Konzept für eine bessere Abstimmung der Akteure vor Ort ins Spiel gebracht. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zur Bildung der aktuellen Bundesregierung hatte die Schaffung dieser Agenturen vorgesehen. Ziel war die effektive Bündelung der Leistungen der SGB II, III und VIII. Zur konkreten Organisationsform wurde keine Aussage getroffen. Die tragende Vision war aber ohne Zweifel die Schaffung einer „One-Stop-Service“-Stelle, in der von behördenübergreifenden Teams unter einem Dach die Leistungen der verschiedenen Rechtskreise erbracht werden.

In gewisser Form wurden damit Konzepte wiederbelebt, die vor der Einführung des SGB II in einzelnen Städten Ende der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts als gemeinsame Anlaufstellen von Sozial-, Jugend- und Arbeitsämtern geschaffen worden waren, z. B. in Köln, Offenbach oder Wiesbaden<sup>5</sup>. Diese Modelle waren seinerzeit durchaus erfolgreich.

<sup>5</sup> In Köln unter dem Titel „Junges Köln“, in Offenbach und Wiesbaden als „Jugendagentur“, jeweils auch räumlich und in Teams unter einheitlicher Leitung zusammengefasst. In diesen Städten waren es besondere politische und personelle Konstellationen, die dem Willen zur Kooperation zwischen Kommunen (Sozialhilfe, Jugendhilfe) und Arbeitsagenturen in so konsequenter Weise zum Durchbruch verholfen hatten. In mancher

Auch damals ging es um die Überwindung institutioneller Diskontinuität und die Zusammenführung von Kompetenzen und Ressourcen im Interesse der jungen Menschen. Die Einführung des SGB II beendete diese Kooperationsmodelle weitgehend. Zwar waren nun in den Jobcentern die Aufgaben der vormaligen Sozialhilfe mit denen der Arbeitsförderung sehr effektiv zusammengeführt worden. Das Verhältnis der Jobcenter zu den Leistungen des SGB III im Bereich der Berufsberatung blieb jedoch lange ungeklärt. Bei den Prioritäten der Bundesagentur für Arbeit gerieten die Angelegenheiten der Berufsberatung für benachteiligte Jugendliche vor allem in der ersten Phase der Umsetzung der „Hartz“-Reformen deutlich ins Hintertreffen.

Die Jugendhilfe neigte zuweilen sogar dazu, die Jugendberufshilfe als eine ganz in den Bereich der Jobcenter übergegangene Aufgabe aus ihrem Kanon zu streichen. Es dauerte einige Jahre, bis man die Bedeutung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit auf allen Seiten wieder entdeckte. Beim Konzept der Jugendberufsagenturen ist sie allerdings verbunden mit einem deutlich stärkeren Gestaltungsanspruch der Bundesagentur für Arbeit, die ganz offenkundig Kompetenzen in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und auch verlorenes Terrain in der Profilierung gegenüber Jobcentern und Kommunen zurückgewinnen möchte.

Über Ergebnisse des Konzepts der Jugendberufsagenturen lässt sich noch wenig sagen. Wo solche Projekte bereits über die Gründungsphase hinaus sind, handelt es sich meist um Großstädte. Besonders profiliert ist die Jugendberufsagentur Hamburg, wo der Stadtstaat als Partner allerdings auch mit dem Pfund wuchern kann, dass dort staatliche und kommunale Aufgaben (Schulträgerschaft, Jugendhilfe) nicht getrennt sind. In den Flächenländern ist die inhaltliche Arbeit der Schulen Landessache.

Es bleibt jedoch auch in Jugendberufsagenturen bei unterschiedlichen Rechtskreisen mit jeweils eigener institutioneller Verankerung, damit verbunden auch die besonderen Restriktionen des Datenschutzes beim Austausch fallbezogener Information. Es bleiben auch jeweils besondere Rechte und Pflichten für die jungen Menschen in den einzelnen Rechtskreisen. Dennoch - eine gute rechtskreisübergreifende Abstimmung, die Verkettung der Leistungen der einzelnen Träger und gut gestaltete Übergänge zwischen den Rechtskreisen ist der richtige Weg, um wirksame Hilfe auch für Jugendliche mit komplexen Problemlagen zu ermöglichen und zu verhindern, dass Jugendliche im Niemandsland zwischen den Zuständigkeiten verloren gehen.

Ideal ist, wenn es gelingt, die Hilfe- und Integrationsplanung übergreifend abzustimmen, Leistungsketten zu organisieren und die Ressourcen der Rechtskreise zu bündeln. Dass dies dort besonders gut gelingen kann, wo es ein übergreifendes Arbeitskonzept gibt, die Zusammenarbeit der Mitarbeiter\*innen der einzelnen Stellen gut und verbindlich strukturiert ist und es gegenüber den jungen Menschen einen gemeinsamen Auftritt gibt, liegt auf der Hand. Ob man dafür tatsächlich in ein gemeinsames Gebäude zieht, ist letzten Endes nach den örtlichen Gegebenheiten zu entscheiden.

Eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile der Zentralisierung von Diensten ist sinnvoll, vor allem im ländlichen Raum. Auch das Prinzip der Sozialraumorientierung kann gegen eine Zentralisierung von Diensten sprechen. Es bedarf deshalb für die Wahl der Organi-

---

Hinsicht waren diese Modelle auch Impulsgeber für die „Hartz-4“-Reform mit den Prinzipien der „Hilfen aus einer Hand“ und des „Förderns und Forderns“.

sationsform einer Jugendberufsagentur einer sorgfältigen Analyse vor Ort. Wichtig scheint mir auch, dass die kommunale Sozial- und Jugendhilfeplanung gut in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess eingebunden ist<sup>6</sup>. Darüber hinaus sollte man darüber nachdenken, betroffene Jugendliche und Ausbildungsbetriebe in Form von Beiräten, Entwicklungsworkshops und Feedbackforen in die Planungen örtlicher Strukturen einzubeziehen.

Aus kommunaler Sicht ist es wichtig, sich nicht allzu schnell auf Standardmodell für die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation von gemeinsamen Anlaufstellen einzulassen, wie sie immer wieder gerne von der Bundesagentur für Arbeit ins Spiel gebracht werden. Die Organisation sollte auf die örtliche Situation passen. Ein möglichst umfassender Konsens zwischen den Beteiligten vor Ort, auch jenseits der Rechtskreisbehörden, ist eine wichtige Grundlage für eine nachhaltig wirksame Arbeit.

Es gibt für die rechtskreisübergreifende Kooperation und das Management von Übergängen keinen Königsweg. Verschiedene Organisationsmodelle können sinnvoll sein – von der Bündelung der Dienste unter einem Dach bis hin zu dezentral organisierten Netzwerken, die aber gleichwohl ein hohes Maß an Gemeinsamkeit und Verbindlichkeit in der Arbeit mit jungen Menschen am Übergang Schule-Beruf aufweisen können. Voraussetzung einer guten Kooperation ist in jedem Fall, dass es gelingt, alle lokalen Akteure für das gemeinsame Anliegen zu mobilisieren und wechselseitige Transparenz und Vertrauen herzustellen. Dabei ist anzuerkennen und zu respektieren, dass die einzelnen Akteure eigene Interessen haben, besonderen Handlungslogiken und Rechenschaftspflichten unterliegen. Im Übrigen sind auch freie Träger und Bildungsträger wichtige und zuweilen durchaus artikulationsstarke Akteure in der Arena zwischen Schule, Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt.

### **Praxisbeispiel Offenbach**

Die Stadt Offenbach hat bei der Gestaltung von Übergängen zwischen Schule und Beruf besondere Herausforderungen zu bewältigen. Die Stadt befindet sich in einem anhaltenden Strukturwandel von einer traditionellen Industriestadt in einen modernen Dienstleistungsstandort. Teil des „industriellen“ Erbes der Stadt ist eine hohe Armutsquote, hohe Arbeitslosigkeit und nicht zuletzt auch ein sehr hoher Migrantanteil an der Bevölkerung, mit rund 32 Prozent der höchste unter den deutschen Großstädten.

Besondere Herausforderungen im Bildungsbereich, eine über dem Landesdurchschnitt liegende Quote von Schulabgängern ohne Abschluss und lange Jahre auch eine besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit sind Teile dieses Problemkomplexes.

In der Stadt Offenbach ist das Übergangsmanagement im kommunalen Amt für Arbeitsförderung, Statistik und Integration angesiedelt. Es deckt in verschiedenen Leistungssträngen sowohl die präventive Arbeit mit Schülern als auch Angebote zur Unterstützung des Berufseinstiegs und Maßnahmen zur Stabilisierung von Ausbildungsverhältnissen und zur Sicherung des Ausbildungserfolgs ab. Für die Finanzierung werden verschiedene Bundes- und Landesprogramme sowie kommunale Mittel und Mittel aus dem Eingliederungstitel des Jobcenters genutzt.

---

<sup>6</sup> Siehe auch die „Erfolgsmerkmale guter Jugendberufsagenturen“ des Deutschen Vereins: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2016-erfolgsmerkmale-guter-jugendberufsagenturen-2285,756,1000.html>



Das für das Übergangsmanagement zuständige Referat nimmt auch die Aufgaben der Koordinierungsstelle des örtlichen Netzwerks der Landesinitiative „Optimierung der lokalen Vermittlungsarbeit für Ausbildung“ (OLOV) wahr<sup>7</sup>. In diesem Netzwerk sind Schulen, Kammern, Arbeitsagentur, Jobcenter und Kommune zusammengeschlossen und stimmen dort alle für den Übergang Schule-Beruf relevanten Aktivitäten und Konzepte ab.



Das Übergangsmanagement ist Teil einer umfassenden kommunalen Strategie der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, Dazu gehört auch eine kommunale Bildungsstrategie und ein kommunales Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprogramm<sup>8</sup>.

Mit diesem integrierten Handlungsansatz ist es gelungen, trotz geringer kommunaler Finanzspielräume ein relativ effektives System der Unterstützung von Jugendlichen zu etablieren. Zwar hat die Stadt im Zuge anhaltender Zuwanderung, eines hohen Bevölkerungsumschlages und sich wandelnden Rahmenbedingungen immer wieder neue Aufgaben zu bewältigen. Aber es ist gelungen, die Jugendarbeitslosigkeit innerhalb von zehn Jahren sehr deutlich zu reduzieren – von rund 16 auf rund 8 Prozent.

Die Stadt Offenbach hat sehr frühzeitig die kommunale Verantwortung für Arbeitsförderung und die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erkannt und wahrgenommen. Sie hat ihr Handlungskonzept kontinuierlich weiterentwickelt und das Instrumentarium ausgebaut. Nächstes Etappenziel ist die Konsolidierung der Strukturen des Übergangsmanagements, was angesichts der engen Finanzspielräume und des ständigen Wandels der überregionalen Projektförderkulisse nicht einfach sein wird.

<sup>7</sup> <http://www.olv-hessen.de/>

<sup>8</sup> Offenbach hat als sog. „Optionskommune“ auch ein kommunalisiertes Jobcenter. Zur Bildungsstrategie der Stadt, zum Masterplan für Stadtentwicklung, zur Sozialplanung und zur Integrationspolitik sind umfangreiche Materialien unter [www.offenbach.de](http://www.offenbach.de) herunterladbar.

## **Fazit**

Die Herstellung gelingender Übergänge von der Schule in den Beruf für alle Jugendlichen bleibt auch bei verbesserten Bedingungen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt eine Herausforderung für die Gesellschaft. Ein zentraler Erfolgsfaktor in den Bemühungen um eine gute Zukunft auch für benachteiligte Jugendliche und einen inklusiven Ausbildungsmarkt ist eine gute Kooperation der Akteure vor Ort. Die Kommunen können und sollten bei der Gestaltung des Übergangsmanagements eine verantwortliche Rolle übernehmen.

### Autor:

Dr. Matthias Schulze-Böing

Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration der Stadt Offenbach am Main und Geschäftsführer MainArbeit – kommunales Jobcenter Offenbach

Kontakt: [schulze-boeing@offenbach.de](mailto:schulze-boeing@offenbach.de), T. 069-8065-8200