



Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung kommunalen Managements am Übergang Schule – Beruf: benachteiligungssensibel – chancengerecht – inklusiv¹

Gliederung

Vorbemerkung

1. Aktuelle Herausforderungen am Übergang von der Schule in den Beruf
2. Kommunales Management am Übergang Schule – Beruf
 - 2.1 Steuerung und Koordinierung
 - 2.2 Kooperation
 - 2.3 Individuelle Förderung ermöglichen – benachteiligungssensibles, chancengerechtes, inklusives kommunales Übergangsmanagement
 - 2.4 Anforderungen an Bund und Länder im Kontext kommunalen Übergangsmanagements
3. Perspektiven

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Mara Dehmer. Die Empfehlungen wurden von der Arbeitsgruppe „Übergänge junger Menschen in die Berufs- und Arbeitswelt“ erarbeitet und nach Beratungen in den Fachausschüssen „Rehabilitation und Teilhabe“ sowie „Jugend und Familie“ am 27. September 2011 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

Vorbemerkung

Der Übergang von der Schule in die Berufsbildungs- und Arbeitswelt stellt einen wichtigen Schritt im Lebensverlauf und Verselbstständigungsprozess junger Menschen dar und ist zugleich wichtige Voraussetzung für ihre berufliche und soziale Integration. Der Verlauf der Übergänge sowie die Zahlen der Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitjugendarbeitslosigkeit offenbaren jedoch, dass einer erheblichen Zahl junger Menschen der Eintritt in die Erwerbsarbeit nicht oder nur stark verzögert gelingt. Die zunehmende Kluft in den Bildungsverläufen von Kindern und Jugendlichen, die sich vielfach schon im Kindergarten- bzw. Schulalter abzeichnet und trotz vielfältiger Bemühungen nicht in jedem Fall geschlossen werden kann, ist eine zentrale bildungs-, jugend- und sozialpolitische Herausforderung.

Der Deutsche Verein hat mit seinem "Diskussionspapier zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften"² bereits auf die gewachsene Bedeutung der kommunalen Ebene für die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern und jungen Menschen hingewiesen und die Idee einer kohärenten, eng verzahnten Bildungslandschaft vor Ort unter kommunaler Federführung aufgegriffen. Die vorliegenden Empfehlungen knüpfen daran an und fokussieren den Übergang Schule – Beruf, da gerade auf kommunaler Ebene eine Zusammenführung der vielfältigen Leistungen im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Jugendhilfe/Jugendsozialarbeit, der Grundsicherung und der Arbeitsförderung in Verknüpfung mit der lokalen Wirtschaft gelingen kann.

Der Deutsche Verein sieht als Ausgangspunkt für kommunales Handeln am Übergang Schule – Beruf die öffentliche Verantwortung für die Förderung aller jungen Menschen zu eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten. Hierbei kommt den öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe eine besondere Rolle zu. Der Deutsche Verein empfiehlt den Auf- und Ausbau kommunalen Managements am Übergang von der Schule in den Beruf (kurz: kommunales Übergangsmanagement), wie es bereits vielerorts gelebt wird. Unter kommunalem Übergangsmanagement versteht der Deutsche Verein die Bündelung und Abstimmung der Maßnahmen zur Gestaltung des Übergangs.

² Vgl. Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, NDV 2007, 294 ff.; vgl. auch Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung Kommunalen Bildungslandschaften, NDV 2010, 18 ff.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Empfehlungen stehen die kommunalen Gestaltungsoptionen am Übergang Schule – Beruf. Es werden Strukturelemente und Anforderungen an kommunales Übergangsmanagement unter Bezugnahme auf bereits entwickelte Konzepte aufgezeigt und die Weiterentwicklung zu benachteiligungssensiblen, chancengerechtem und inklusivem kommunalen Übergangsmanagement angeregt. Dabei werden alle jungen Menschen, unabhängig von individueller und/oder sozialer Benachteiligung und/oder Behinderung, in den Blick genommen.

Die Empfehlungen richten sich an die politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen sowie die Fach- und Leitungskräfte der für die Gestaltung des Übergangs maßgeblichen Institutionen der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Jugendhilfe/Jugendsozialarbeit, der Grundsicherung, Arbeitsförderung und Wirtschaft.

1. Aktuelle Herausforderungen am Übergang von der Schule in den Beruf

In Bildungsberichten und internationalen Vergleichsstudien wird regelmäßig auf die in Deutschland bestehende starke Koppelung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg hingewiesen. Am Lernort Schule gelingt es vielfach noch nicht, die Schüler/innen, die mit dieser Art der Wissensvermittlung und des Lernens keine Lernerfolge erzielen können, oder Schüler/innen, die nicht auf die notwendigen materiellen und sozialen Ressourcen zurückgreifen können, so zu fördern, dass sie diese Bedingungen entsprechend ausgleichen können.

Nicht gelingende berufliche und soziale Integration verursachen indes enorm hohe gesellschaftliche Folgekosten.³ Zudem ist es angesichts des demografischen Wandels und des damit einhergehenden Fachkräftebedarfs bedeutsam, dem Potenzial jedes jungen Menschen zur Entfaltung zu verhelfen. Der Start ins Berufsleben ohne konkrete Berufsbildungsperspektive kann ferner zu Demotivation und Resignation führen.⁴

³ Vgl. z.B.: Wößmann, L./ Piopiunik, M. im Auftrag der Bertelsmann Stiftung: Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum, 2009; Kurzgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung: Krekel, E./Ulrich, G.: Jugendliche ohne Berufsabschluss. Handlungsempfehlungen für die berufliche Bildung, 2009.

⁴ Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland, 2006, S. 82.

Entstandardisierte Lebensläufe und pluralisierte Übergangswege stellen neue Anforderungen in Bezug auf Einstiegswege, fortlaufende Qualifizierung, zeitliche und räumliche Flexibilität an junge Menschen. Dies bietet Optionen, verlangt jungen Menschen aber auch ein hohes Maß an Selbstorganisation und -motivation ab. In der Gestaltung von Übergangswegen, die für alle Jugendlichen mit zunehmenden Risiken und Unsicherheiten behaftet sind, sind die Fähigkeiten und Ressourcen zur Bewältigung sozial ungleich verteilt. Chancenungerechtigkeit wird an dieser Schwelle häufig nochmals verstärkt oder verfestigt.

Die vielfältigen Maßnahmen, die zur Unterstützung des Übergangs von der Schule in den Beruf etabliert wurden und die unter dem Begriff Übergangssystem⁵ subsumiert werden, sind in ihrer Wirkung ambivalent. Zwar gelingt es, einigen den Weg zu höherwertigen Schulabschlüssen oder in Ausbildung zu ebnen, daneben nimmt das Übergangssystem allerdings insbesondere die Funktion eines Auffangbeckens für sogenannte „nicht ausbildungsreife“ und „marktbenachteiligte“ Jugendliche ein. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern wird deutlich, dass sich die Benachteiligtenförderung in Deutschland zu einem defizitorientierten Ersatzsystem entwickelt hat. Benachteiligtenförderung beispielsweise in den nordeuropäischen Ländern ist traditionell so ausgestaltet, dass die schulische Berufsausbildung durch individuelle Lern- und Arbeitsoptionen – mit dem Ziel der Persönlichkeitsentwicklung und Erweiterung der Berufswahlmöglichkeiten – für alle Jugendliche verbreitert wird. In Deutschland wurden Benachteiligtenprogramme – für deren Teilnahme die Zuschreibung individueller Defizite Voraussetzung war – zur Kompensation von strukturellen Defiziten und fehlenden Ausbildungsangeboten als Parallelangebote zur dualen und vollzeitschulischen Ausbildung etabliert.⁶ Fehlende Transparenz und Kohärenz im Übergangssystem führen vielfach dazu, dass es – trotz der enormen finanziellen Mittel, die hier investiert werden – nicht gelingt, Jugendlichen die Hilfe anzubieten, die sie für ihren beruflichen Weg brauchen. Entgegen dem Begriff ermöglicht das Übergangssystem bisher keine

⁵ Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland, 2006, S. 79: Das berufliche Übergangssystem umfasst (Aus-)Bildungsangebote, die unterhalb einer qualifizierten Berufsausbildung liegen bzw. zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, sondern auf eine Verbesserung der individuellen Kompetenzen von Jugendlichen zur Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung zielen und zum Teil das Nachholen eines allgemein bildenden Schulabschlusses ermöglichen.

⁶ Vgl. Niemeyer, B.: Zwischen Schule und Beruf – Dilemmata einer europäisch vergleichenden Übergangsforschung, in: European Centre for the Development of Vocational Training (Hrsg.): Europäische Zeitschrift für Berufsbildung, Nr. 41 – 2007/2, S.133–154, S. 134 f.

ausreichend systematische und abgestimmte Förderung, sodass eine Weiterentwicklung zu einem Übergang mit System dringend geboten ist.

Der mit den Ausschreibungsverfahren zunehmende Preisdruck erschwert es den Trägern zudem, dauerhaft ausreichendes und qualifiziertes pädagogisches Personal bereit zu stellen, welches wiederum für die Arbeit mit benachteiligten Jugendlichen von großer Bedeutung ist. Die Kontinuität der pädagogischen Betreuung ist damit gefährdet.

Institutionell verantwortlich für die Betreuung junger Menschen am Übergang sind unterschiedliche Sozialleistungsträger nach den Sozialgesetzbüchern II, III, VIII, IX und XII wie auch Schule und (Aus-)Bildungsträger. Ihre Hilfe- und Dienstleistungsangebote sollen sich idealerweise im Sinne des Jugendlichen ergänzen. In der Realität führen die Inkongruenz der Ziele und die unterschiedlichen Handlungslogiken der Sozialgesetzbücher sowie die gesetzlichen Regelungen des Vorrang/Nachrang-Verhältnisses allerdings häufig zu einem erschwerten institutionellen Zusammenspiel, was mit Intransparenz oder Brüchen im Integrationsprozess für die jungen Menschen einhergeht.

2. Kommunales Management am Übergang Schule – Beruf

Ein möglichst hohes Maß an gut ausgebildeten jungen Menschen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung von Kommunen. Jugendliche und junge Erwachsene, die von ihrer Kommune Unterstützung erfahren, werden sich stärker identifizieren und engagieren. Ein funktionierendes Gemeinwesen ist allerdings nur dann leistungsfähig, wenn es gelingt, auch schwächere und benachteiligte Mitglieder der Gesellschaft so zu unterstützen, dass sie dazu gehören und ihre Potenziale einbringen können.

Kommunales Übergangsmanagement versteht der Deutsche Verein im Sinne der Weinheimer Erklärung⁷ als die kommunal verantwortete Bündelung und Abstimmung von

⁷ Die Weinheimer Initiative hat 2007 im Rahmen der Weinheimer Erklärung „Lokale Verantwortung für Bildung und Ausbildung. Eine öffentliche Erklärung“ ein umfassendes Konzept zum lokalen Übergangsmanagement vorgelegt. Dieses ist zu finden unter: <http://www.weinheimer-initiative.de>

Aktivitäten, die Herstellung von Transparenz und die Entwicklung und Anwendung gemeinsam vereinbarter Qualitätsstandards für den Bereich des Übergangs von der Schule in den Beruf. Ziel ist es, mithilfe eines kommunalen Übergangsmanagements junge Menschen in dieser Lebensphase konsequent zu unterstützen und ihre Chancen im Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf und damit ihre Lebens- und Teilhabeperspektiven zu verbessern sowie sicherzustellen, dass kein junger Mensch trotz bzw. gerade angesichts der Vielfalt der Maßnahmen „verloren geht“. Kommunales Übergangsmanagement geht über formalen Informationsaustausch und situationsbezogene Kooperation hinaus und zielt auf einen gemeinsamen, zielgerichteten Arbeitsprozess aller beteiligten Institutionen und Akteure – also auf ein Konzept der gemeinsamen Verantwortung – ab.

Gegenstand des kommunalen Übergangsmanagements sind alle Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsgänge und -angebote, Berufsorientierungen, Beratungen und Unterstützungen, die Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen vor Ort, von der Sekundarstufe I ausgehend, für die Integration in das Berufs- und Arbeitsleben zur Verfügung stehen. Diese bzw. deren Aktivitäten sollen gebündelt und abgestimmt werden.

Kommunales Übergangsmanagement zeichnet sich durch die Koordinierung durch die Kommune, die Steuerung der kommunalen Aktivitäten und die verbindliche Kooperation mit den Partnern im Sinne einer lokalen Verantwortungsgemeinschaft aus.

Es gibt kein einheitliches, allgemein gültiges Konzept des kommunalen Übergangsmanagements. Vielfalt und Pluralität in der kommunalen Landschaft erfordern Offenheit und Flexibilität in Konzepten, um den Erfordernissen, Ansprüchen und Rahmenbedingungen vor Ort gerecht zu werden. Gleichzeitig bedarf es allerdings auch der Formulierung von Strukturelementen, um die Entstehung vor Ort zu befördern, denn die Ausgestaltung eines kommunalen Übergangsmanagements ist kein Selbstläufer.

2.1 Steuerung und Koordinierung

Die Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung des Konzepts und die Prozesssteuerung liegen in der Hand der Kommune. Kommunales Übergangsmanagement verwirklicht sich vor allem in einer übergreifenden Bedarfsplanung und einer darauf abgestimmten Angebotsplanung und -steuerung und entfaltet sowohl auf der individuellen wie auch der strukturellen Ebene Wirkung. Kommunales Übergangsmanagement kann nur dann erfolgreich sein, wenn es mit kommunaler Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik verknüpft wird.

Als Ausgangspunkt kommunalen Übergangsmanagements empfiehlt der Deutsche Verein die Erarbeitung eines politischen Handlungsleitbildes mit Ausweisung der zu erreichenden Ziele. Dieses sollte in den politischen Leitlinien der Gebietskörperschaft und im strategischen Arbeitsmarktprogramm der Region verankert werden. Auf dieser Grundlage sollten alle Entscheidungen in der Kommune auf den Prüfstand gestellt werden, inwiefern sie zur Erreichung der Zielstellungen beitragen.

Der Deutsche Verein empfiehlt zur Institutionalisierung kommunalen Übergangsmanagements die Einrichtung einer auf Dauer angelegten kommunalen Koordinationsstelle. Hinsichtlich der Verortung sind vielfältige Modelle möglich. Dabei ist sowohl eine beim Bürgermeister oder Landrat angesiedelte Stabstelle wie auch die Verankerung in einer bestehenden Fachbehörde denkbar. Die Anbindung an oberster administrativer Ebene kann wesentlich zur Überwindung von Konkurrenz unter Dezernaten bzw. Abteilungen beitragen.

Kommunale Steuerung des Übergangsmanagements bleibt aufgrund der unterschiedlichen Hierarchien, in die die beteiligten Akteure eingebunden sind, eine besondere Herausforderung. Dies zeigt sich häufig bei der Klärung von Zielen sowie der Festlegung von Zuständigkeiten und Aufgaben der beteiligten Akteure. Der Deutsche Verein empfiehlt, die Leitungen – die politische wie auch die Verwaltungsführung – der Akteure frühzeitig einzubinden und auf dieser Ebene (Kooperations-)Vereinbarungen zu treffen, die das Hindernis der fehlenden Weisungsbefugnis überwinden und die dringend

notwendige Verbindlichkeit der Kooperation herstellen. Darüber hinaus sind Kommunen in Rahmenvereinbarungen zwischen Bund, Land und Arbeitsagentur einzubeziehen.

2.2 Kooperation

Kommunales Übergangsmanagement lebt von der Vielfalt und der verbindlichen Kooperation der beteiligten Akteure. Diese sind – unter Berücksichtigung bereits vorhandener Vernetzungsstrukturen – insbesondere:

- kommunale Vertretungskörperschaften und deren Ausschüsse sowie die Kommunalverwaltung, einschließlich entsprechender Beauftragter;
- allgemeinbildende und berufsbildende Schulen wie auch die Schulaufsicht und Hochschulen;
- Jugendliche und ihre Eltern;
- Betriebe, Innungen, Kammern und kommunale Wirtschaftsförderung;
- Gewerkschaften und Verbände;
- die Agentur für Arbeit;
- Jobcenter;
- kommunale und freie gemeinnützige Träger und Einrichtungen der Jugendhilfe, der Jugendsozialarbeit;
- Bildungsträger;
- Beratungseinrichtungen, Initiativen und Projekte;
- Wohlfahrtsverbände, Kirchen, engagierte Bürger/innen und ihre Organisationen.

Der Deutsche Verein empfiehlt, diese Akteure zur Untersetzung des politischen Willens in dauerhafte Gremien zur strategischen Steuerung und zur Übersetzung in operatives Handeln einzubinden. Hier sollten Qualitätsstandards und Erfolgskriterien vereinbart, überprüft und die für den Erfolg notwendige Transparenz hergestellt werden. Kommunales Übergangsmanagement kann die gewünschten Wirkungen und gesteckten Ziele nur entfalten bzw. erreichen, wenn alle oben genannten Akteure – als zentrale Institutionen am Übergang – einbezogen werden. Gerade diese Einbeziehung und Kooperation ist zudem charakteristisch für die zivilgesellschaftliche Struktur kommunalen Handelns.

Grundsätzlich sollte auch die Vernetzung und Kooperation unterschiedlicher Kommunen in einer Region im Handlungsfeld Übergangsmanagement verfolgt werden.

Zusammengefasst identifiziert der Deutsche Verein folgende Aufgaben und Standards eines kommunal moderierten Übergangsmanagements:

- Wahrnehmung einer verantwortlichen Koordination und Steuerung in Kooperation mit weiteren Entscheidungsinstanzen auf lokaler, regionaler und zentraler (Land/Bund) Ebene;
- Beratung der politisch verantwortlichen Instanzen auf den unterschiedlichen Ebenen;
- Mitwirkung an der Optimierung der Berufs- und Studienorientierung der Schulen; (Verabredung von Qualitätsstandards, Verbleibanalysen/Kooperation mit der Wirtschaft/Lernen an außerschulischen Lernorten, Verbesserung des schulischen Übergangsmanagements);
- Schaffung von Transparenz: einerseits die Beschaffung einer aktuellen und aussagekräftigen Datengrundlage über das regionale Übergangsgeschehen im Hinblick auf die Jugendlichen. Andererseits die Herstellung von Transparenz über die meist unübersichtliche Angebotslandschaft. Hier kann ein erster Schritt die Erstellung von „Landkarten“ sein, in denen die Angebote und Anbieter am Übergang erfasst werden und die für alle verfügbar sind;
- Analyse der wichtigsten Daten und Kennzahlen im Übergang Schule – Beruf sowie Mitwirkung bei der Planung und Steuerung der Bildungsangebote in der Region zur Sicherung von Anschlüssen und Übergängen insbesondere in Ausbildung, weiterführende Bildung und Beschäftigung (Abbau von Warteschleifen; zielgruppengerechte Bildungs- und Ausbildungsangebote);
- Beauftragung und Kooperation lokaler und regionaler Netzwerke (Einbindung der Schulen, der lokalen und regionalen Akteure);
- Mitwirkung an der Entstehung und Ausgestaltung von lokalen und regionalen Bildungslandschaften unter dem fachpolitischen Aspekt gelingender Übergänge und optimal entwickelter Bildungsangebote;

- Schaffung rechtskreisübergreifender Beratungs- und Unterstützungsstrukturen (Hilfen aus einer Hand/One-stop-government⁸), vor allem unter Einschluss des SGB II, III, VIII, IX und Schulrechts des jeweiligen Landes (z.B. im Format von Jugendberufsagenturen, JugendjobCentern etc.);
- Einbindung und Akquise zusätzlicher Ressourcen und Instanzen (Jugendhilfe, Kompetenz- und Ausbildungsagenturen, Integrationsfachdienste, Jugendmigrationsdienste, Ehrenamtliche, Coaches/Mentoren etc.);
- Qualifizierung und Professionalisierung aller Akteure des Übergangssystems;
- Monitoring, Evaluation und Qualitätssicherung aller Maßnahmen und Strukturen des Übergangssystems in der Kommune.

2.3 Individuelle Förderung ermöglichen – benachteiligungssensibles, chancengerechtes, inklusives kommunales Übergangsmanagement

Der Deutsche Verein empfiehlt, die bestehenden Konzepte kommunalen Übergangsmanagements weiterzuentwickeln. Die benachteiligungssensible, chancengerechte und inklusive Ausgestaltung sieht der Deutsche Verein dabei als wesentlich an.

Kommunales Übergangsmanagement muss alle jungen Menschen in den Blick nehmen. Hier sieht der Deutsche Verein einen „blinden Fleck“ in der gegenwärtigen Praxis. Die Förderung individuell und/oder sozial benachteiligter wie auch junger Menschen mit Behinderung ist mancherorts nicht in das kommunale Übergangsmanagement integriert. Jugendliche mit besonderem Förderbedarf bedürfen besonderer pädagogischer und organisatorischer Strategien. Kommunales Übergangsmanagement einerseits und Benachteiligtenförderung andererseits sollten gleichwohl nicht unverbunden nebeneinander stehen. Der Deutsche Verein empfiehlt, dass in der Weiterentwicklung kommunalen Übergangsmanagements ein dynamisches Gemeinsames statt separierender Parallelprozesse entsteht. Kommunales Übergangsmanagement muss für

⁸ Vgl. Projekt Arbeitsbündnis Jugend und Beruf der Bundesagentur für Arbeit: One-Stop-Government bezeichnet den Zusammenschluss unterschiedlicher Informations- und Dienstleistungsangebote der öffentlichen Verwaltung möglichst unter einem Dach oder auf einer gemeinsamen Plattform sowie den Zugang über eine einheitliche Benutzeroberfläche.

die Teilhabe aller Jugendlichen sensibel sowie strukturell flexibel sein und darf niemanden ausgrenzen.

Unter benachteiligungssensiblen kommunalem Übergangsmanagement versteht der Deutsche Verein, dass es alle jungen Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf in den Blick nimmt und sensibel für deren individuelle Bedürfnisse und Potenziale ist. Wesentlich dafür ist ein Verständnis von Benachteiligung, das sich nicht starr auf bestimmte Gruppen konzentriert, sondern Benachteiligung als komplexen sozialen Prozess begreift. Statt einer defizitorientierten individuellen Zuschreibung von Benachteiligung wird die Frage zugrunde gelegt, wo Benachteiligung strukturell entsteht und wie sie behoben und zukünftig vermieden werden kann.

Daran anknüpfend betont der Deutsche Verein, dass kommunales Übergangsmanagement im Sinne einer chancengerechten Unterstützung soziale Benachteiligung und individuelle Beeinträchtigung erkennen und ausgleichen muss. Dafür kommt es insbesondere darauf an, die Entwicklung von Benachteiligung und die Erfolge und Misserfolge bei ihrer Vermeidung und/oder Korrektur genau zu beobachten und jeweils in erneute Handlungsprogramme umzusetzen. Der Übergang Schule – Beruf ist für viele junge Menschen kein kurzfristiges Ereignis, sondern ein biografisch längerwährender Prozess im Alter etwa von 15 bis 25 Jahren. Verlängerte Schul- und Ausbildungszeiten, biografische Brüche, Quereinstiege, Studien- und Ausbildungsabbrüche sind hierfür die Hauptursachen. Insofern bleibt zwar das Ziel des kommunalen Übergangsmanagements bestehen, junge Menschen so schnell wie möglich beruflich zu integrieren, es muss ihnen aber auch eine zweite und dritte Chance bieten.

Mit Blick auf die aus der Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) resultierende, veränderte Rechtslage muss kommunales Übergangsmanagement inklusiv sein, d.h. junge Menschen mit Behinderung am Übergang Schule – Beruf in den Blick nehmen, ihre Teilhabe in den Regelstrukturen des Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssystems ermöglichen und bewährte Standards der Berufsorientierung

behinderter Schüler/innen in das kommunale Übergangsmanagement integrieren.⁹ Kern des Konzepts der Inklusion ist die Anerkennung von Vielfalt als Wert. Eine inklusive Gesellschaft ist offen und zugänglich für alle und fähig, flexibel auf die verschiedenen individuellen Voraussetzungen aller einzugehen.¹⁰

Zur Ausgestaltung eines benachteiligungssensiblen, chancengerechten und inklusiven kommunalen Übergangsmanagements empfiehlt der Deutsche Verein:

- eine benachteiligungssensible, chancengerechte, inklusive Perspektive im Leitbild und in den daraus abgeleiteten Zielen zu verankern. Dabei gilt es insbesondere dem Grundsatz „Vielfalt als Wert“ Ausdruck zu verleihen und einen breiten Konsens in der kommunalen Vertretungskörperschaft herbeizuführen: Kein Jugendlicher darf verloren gehen. Zudem sollte, unter Zugrundelegung eines biografischen Verständnisses von Übergang, eine lebensverlaufsbezogene Perspektive im Leitbild verankert werden. Es gilt, junge Menschen als Subjekte ihres Handelns anzuerkennen sowie die Vielfalt der Lebenslagen junger Menschen mit ihren Unsicherheiten und Brüchen am Übergang zu berücksichtigen. Die Ableitung strategischer Ziele und eines politischen Handlungsauftrags setzt die genaue Analyse der Übergänge benachteiligter Jugendlicher voraus;
- eine benachteiligungssensible, chancengerechte, inklusive Perspektive im fachlichen Konzept der operativen Ebene aufzugreifen;
- auf eine stärkere Öffnung der Schule gegenüber der Heterogenität der Schülerschaft wie auch gegenüber anderen Akteuren der Bildung, Betreuung und Erziehung und auf eine bessere Ermöglichung früher Förderung hinzuwirken;
- bisher exklusiv angelegte Bildungsgänge und -strukturen mit dem Anspruch der Inklusion aller Zielgruppen umzubauen;
- die institutionalisierte, organisatorische und fachlich-pädagogische Kooperation der örtlichen Träger des SGB II, III, VIII, IX, XII und berufsbildender Schulen zu verfestigen, um die kontinuierliche Begleitung junger Menschen und die Sicherstellung von „Anschlüssen“ zwischen unterschiedlichen Maßnahmen und Unterstützungssystemen zu gewährleisten;

⁹ Siehe auch: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenzen zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt, NDV 2009, 127 ff.; Erstes Diskussionspapier des Deutschen Vereins zu inklusiver Bildung, NDV 2011, 197 ff.

¹⁰ Vgl. Erstes Diskussionspapier des Deutschen Vereins zu inklusiver Bildung, NDV 2011, 197 ff.

- die enge Zusammenarbeit der Grundsicherung, Arbeitsförderung, Jugendhilfe, Schule und Institutionen der beruflichen Bildung und Einrichtungen der Rehabilitation sowie die Einbeziehung der lokalen Wirtschaft zu verfolgen, um eine miteinander verknüpfte lokale Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu verwirklichen;
- eine benachteiligungssensible Berichterstattung zu ermöglichen;
- bauliche Vorkehrungen zur Verwirklichung von Barrierefreiheit zu treffen;
- die beteiligten Akteure im Hinblick auf Realisierung von Kooperationen (insbesondere gegenseitige fachliche Abgrenzung und Identifizierung von Gemeinsamkeiten) und zur Etablierung einer Haltung der Offenheit gegenüber der Vielfalt und Individualität junger Menschen gezielt fortzubilden. Hierfür könnten beispielsweise grenzüberschreitende Mobilitätsmaßnahmen ein interessantes Instrument sein.¹¹

2.4 Anforderungen an Bund und Länder im Kontext kommunalen Übergangsmagements

Kommunales Übergangsmangement ist in einen Rahmen eingebettet, der wesentlich durch den Bund und die Länder gestaltet wird und dort an seine Grenzen kommt, wo vor- und nachgelagerte Regelsysteme selektiv ausgestaltet sind und parallele Strukturen der Benachteiligtenförderung aufrechterhalten werden. Deswegen werden auch weiterhin Probleme bestehen, die durch das kommunale Übergangsmangement nicht gelöst werden können.

Die Herausforderungen am Übergang Schule – Beruf dürfen nicht auf den tatsächlichen Wechsel von der Schule in die Arbeits- und Berufsbildungswelt reduziert werden. Vielmehr geht es darum, Kinder und Jugendliche von Anfang an und kontinuierlich an den verschiedenen Lernorten in ihren Bildungsanstrengungen so zu unterstützen, dass jede/r ihr/sein individuelles Potenzial entfalten kann. Gerade der Schule kommt dabei eine wichtige Aufgabe zu. Zur Verbesserung des tatsächlichen Übergangs sollte

¹¹ Gerade im Hinblick auf eine Sensibilisierung der Fachkräfte für Vielfalt können die Formate der internationalen Jugendarbeit nützlich sein. Siehe z.B. das Projekt „JiVE. Jugendarbeit international – Vielfalt erleben“, das von 2008 bis 2010 von IJAB und Jugend für Europa durchgeführt wurde.

insbesondere darauf hingewirkt werden, die Berufs- und Studienorientierung als Gestaltungsaufgabe der Schulen zu stärken.

In Bezug auf die Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen SGB II, III und VIII sowie mit Blick auf die Schulgesetze der Länder sieht der Deutsche Verein die Verschiebungen zwischen Jugendhilfe und SGB II. Gerade individuell und sozial benachteiligte Jugendliche benötigen jedoch Leistungen, die ihren komplexen Alltagsproblemen gerecht werden. Die Jugendsozialarbeit mit ihren umfassenden Sozialisationshilfen und dem Prinzip des Lebensweltbezugs nimmt hierbei eine wichtige Funktion wahr. Eine möglichst klare Trennung von Zuständigkeiten, die auf der Gesetzesebene geboten ist, führt in der Praxis teilweise dazu, dass gerade unterstützungsbedürftigen und benachteiligten jungen Menschen zusätzliche Hürden in den Weg gestellt werden. In seiner Stellungnahme zu „SGB II und Jugendsozialarbeit“¹² im Jahr 2005 hat der Deutsche Verein auf das vorrangige Ziel der Hilfemaßnahmen als entscheidendes Kriterium für die Zuständigkeit abgestellt und auf die Notwendigkeit von Netzwerken vor Ort hingewiesen, um die Kompetenzen und Ressourcen der unterschiedlichen Träger im Sinne der jungen Menschen zusammenzuführen. Viele Praxisbeispiele zeigen, dass eine erfolgreiche Kooperation bereits im gegenwärtigen rechtlichen Rahmen möglich ist. Gleichwohl könnten Klarstellungen in den entsprechenden Sozialgesetzbüchern den Prozess der Zusammenarbeit insgesamt erleichtern. Unabhängig von möglichen rechtlichen Veränderungen wird die Erarbeitung und Umsetzung eines kohärenten Konzepts allerdings immer Herausforderung und Aufgabe für die Akteure vor Ort bleiben. Der Deutsche Verein erachtet es als notwendig, dass die Leistungen der unterschiedlichen Träger im Sinne eines konsistenten Leitbilds von Jugend zusammen zu bringen sind und Instrumente und Maßnahmen sich an den Bedürfnissen des jungen Menschen orientiert ergänzen müssen. Dafür sind Aushandlungsprozesse auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene und eine starke Jugendpolitik nötig.

Um den Bedürfnissen und Ressourcen junger Menschen wie auch den vielfältigen Strukturen vor Ort gerecht zu werden, wäre zudem eine größere Flexibilität der Arbeitsmarktinstrumente nötig. Dafür ist ein größerer gesetzlicher Spielraum nötig, der

¹² Vgl. SGB II und Jugendsozialarbeit. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Zuständigkeit und Kooperation zwischen den Trägern der Jugendhilfe und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende, NDV 2005, 397 ff.

dann allerdings im Rahmen der kommunalen Koordinierung auch genutzt werden sollte. Auch ist es erforderlich, dass die freie Förderung nach § 16 f SGB II flexibel für die Förderung benachteiligter Jugendlicher genutzt werden kann und nicht erneut auf dem Wege von Verwaltungsverordnungen eingeschränkt wird.

Maßnahmen anderer Politikfelder haben direkte und indirekte Auswirkungen auf die Lebenslage Jugend. Der Deutsche Verein regt deswegen an, im Sinne einer Folgenabschätzung die beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen politischer Maßnahmen auf junge Menschen stärker in den Blick zu nehmen.

Eine Herausforderung für kommunales Übergangsmanagement ist die Steuerung der Angebotsstruktur vor Ort. Im Bereich des SGB II und III wird über die Agenturen für Arbeit, meist bundeszentral und mithilfe von bundesweiten Ausschreibungsverfahren, gesteuert. Dazu kommen zahlreiche Förderprogramme des Bundes und der Länder sowie lokale Programme, sodass die Angebotsstruktur vielerorts vielfältig und unübersichtlich und nicht primär kommunal gesteuert ist. Diese Praxis konterkariert nach Auffassung des Deutschen Vereins schon auf Bundesebene ein kohärentes Zusammenwirken im Sinne der jungen Menschen. Der Deutsche Verein spricht sich, zur Verwirklichung einer integrierten Planung und Steuerung, perspektivisch für eine stärkere kommunale Steuerungsmöglichkeit der Angebotsstruktur aus, um eine örtlich kohärente Förderstruktur zu ermöglichen.

Der demografische Wandel und der Fachkräftemangel können grundsätzlich zu einer Chancenverbesserung für benachteiligte Jugendliche beitragen, sofern dies durch begleitende Sensibilisierungs- und Unterstützungsmaßnahmen forciert wird. Dabei sind insbesondere die Schulen gefragt, den Anteil derjenigen zu senken, die die Schule ohne Abschluss bzw. mit fehlender Ausbildungsreife verlassen. Andererseits muss auch die Bereitschaft der Wirtschaft weiter steigen, auch zunächst leistungsschwächere Bewerber/innen in Ausbildung einzustellen. Arbeitsförderung sowie freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe sind dabei gefordert, Förderinstrumente wie z.B. die ausbildungsbegleitenden Hilfen anzubieten und weiterzuentwickeln.

Gerade im Zuge der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen werden Städte und Landkreise verstärkt in die Pflicht genommen, aber auch in den zahlreichen Bundes- und Landesmodellprojekten im Bereich Bildungs- (und damit auch Übergangs-)Management zeichnet sich diese Verlagerung ab.¹³ Demgegenüber stehen gleichzeitig finanzielle, rechtliche und zuständigkeitsbezogene Beschränkungen. Der Deutsche Verein betont deswegen, wie wichtig es ist, unter Einschätzung der Gestaltungs- und Leistungsmöglichkeiten sowie der Grenzen kommunalen Übergangsmanagements konkrete, an den tatsächlichen jugend- bzw. integrationsspezifischen Problemlagen und Unterstützungsbedarfen orientierte Handlungsmöglichkeiten vor Ort zu eruieren und diese als Gesamtkonzept und in gemeinsamer Abstimmung umzusetzen. Zudem ergeben sich aus diesem Konflikt auch Anforderungen an die anderen föderalen Ebenen – sowohl im Hinblick auf eigene Beiträge als auch auf die Stärkung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene.

3. Perspektiven

Der Deutsche Verein spricht sich für eine grundsätzliche Diskussion der Neugestaltung des Übergangsgeschehens aus. Zwar können Übergangsschwierigkeiten am besten durch ein koordiniertes, gemeinsames Handeln vor Ort abgemildert werden, sie können allerdings nicht allein durch die kommunale Ebene aufgefangen werden.

Der Deutsche Verein schlägt vor, dabei die Grundgedanken des Inklusionskonzepts, wie sie in der UN-BRK formuliert sind, in den Mittelpunkt zu stellen. Der inklusive Ansatz ist als struktureller Anspruch, jedem Menschen mit individuellen Förderperspektiven gerecht zu werden, zu verstehen und geht damit über die Einbeziehung von Menschen mit Behinderung in das bestehende Regelsystem hinaus. Inklusiver Politik liegt keine Definition von unterschiedlichen Gruppierungen (z.B. männlich – weiblich, mit – ohne Migrationshintergrund, mit – ohne Behinderung), sondern eine umfassende, kollektive Barrierefreiheit und Ressourcenorientierung zugrunde.

¹³ Vgl. Kühnlein, G.: Zum politisch-wissenschaftlichen Diskurs, in: Kruse, W. et al. (Hrsg.): Jugend: Von der Schule in die Arbeitswelt. Bildungsmanagement als kommunale Aufgabe, 2010, S. 25–40, S. 32.

Bezogen auf den Übergang von der Schule in die Berufsbildung und Arbeitswelt bedeutet der Inklusionsgedanke, dass jungen Menschen ihren Lebenslagen sowie ihren unterschiedlichen Fähigkeitsprofilen und Bedürfnissen entsprechende, anschlussfähige Unterstützungsangebote zu machen sind, die sie befähigen, ihren individuellen Weg zu gehen.

Der Deutsche Verein regt an, Unterstützungsmaßnahmen im Übergang an folgenden Eckpfeilern auszurichten:

- Sie sollten am Individuum orientiert sein und auf ein ganzheitliches Bildungsverständnis gründen. Förderung sollte sich an den Interessen, Neigungen und Kompetenzen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen orientieren und formal, nicht-formal und informell erworbene Kompetenzen einbeziehen statt den Blick nur auf formale Bildungsdefizite zu richten. Grundlegend ist dabei die Anerkennung der jungen Menschen als Subjekte ihres Handelns und die damit einhergehende Anerkennung ihrer subjektiven Lebensentwürfe.
- Sie sollten partizipativ ausgestaltet sein, d.h. es sollten Wahlmöglichkeiten bestehen, ob und welche Bildungs- und Unterstützungsangebote wahrgenommen werden und es sollte Zeit und Raum für ergebnisoffene Beratungs- und Orientierungsprozesse ermöglicht werden, sodass eine vertrauensvolle und anerkennende Beziehung entstehen kann. Partizipation kann die Identifikation und damit die Motivation für den eigenen Lebensentwurf ermöglichen.¹⁴
- Sie sollten in dem Sinne entwicklungs offen und lernfähig sein, dass veränderte Bedingungen wahrgenommen werden können und mit einer Anpassung der Fördermöglichkeiten reagiert werden kann. Dafür sind flexible Angebote nötig. Neben Evaluation und Forschung sollten dazu auch die Jugendlichen selbst mit ihren Einschätzungen zu Fördermaßnahmen einbezogen werden.
- Sie sollten wirkungs- und zielorientiert sein, d.h. Förderung sollte mit einem konkreten Ziel erfolgen und auf Wirksamkeit überprüft werden. Dafür sollten Indikatoren entwickelt werden, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden kann. Inhaltlich müssen diese Indikatoren geeignet sein, sowohl die individuellen

¹⁴ Vgl. dazu wie auch zu den weiteren Ausführungen insbesondere: Stauber, B./Pohl, A./Walther, A.: Sozialpädagogik des Übergangs und Integrierte Übergangspolitik, in: Stauber, B./Pohl, A./Walther, A. (Hrsg.): Subjektorientierte Übergangsforschung. Rekonstruktion und Unterstützung biographischer Übergänge junger Erwachsener, München und Weinheim 2007, S. 227-250.

Entwicklungsschritte des Jugendlichen als auch die gesellschaftlichen Auswirkungen abzubilden und Aussagen zu Bildungsprozessen, über quantitative Größen hinaus, zu machen. Dafür ist eine fachpolitische Auseinandersetzung darüber notwendig, was als Erfolg gilt.

- Unterstützungsmaßnahmen sollten anschlussfähig ausgestaltet sein und – im Sinne einer Lebensverlaufsperspektive – die Auswirkungen von Entscheidungen im weiteren Lebensverlauf in den Blick nehmen.