

Wilfried Kruse/Angela Paul-Kohlhoff

## Kommunale Koordinierung des Übergangs von der Schule in den Beruf: eine Zwischensichtung

### 1 Einleitung und Fragestellung

Dass der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt für viele Jugendliche schwierig ist – und dass etwas getan werden muss: dieser Einsicht konnte sich im Verlaufe der lang andauernden Krise auf dem Ausbildungsmarkt nahezu niemand verschließen. Insbesondere in den späten 90er Jahren und im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts gab es hierzu eine große Fülle von Initiativen und Programmen, die insgesamt zu dem führten, was dann „Maßnahmedschungel“ oder auch „Übergangssystem“ genannt wurde und wegen seiner Unübersichtlichkeit und auch, weil „Sackgassen“ nicht vermieden wurden, in den letzten Jahren immer mehr in die Kritik geriet (vergl. insbesondere: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008).

Im Zuge dieser Entwicklung kamen die regionale und immer stärker auch die lokale Ebene in den Blick. Dies wurde besonders deutlich in den Förderprogrammen des Bundes und mancher Länder, die davon ausgingen, dass „vor Ort“ aufgrund der möglichen direkten Kooperation wichtiger Akteure ein erhebliches Unterstützungspotenzial mobilisiert werden könnte.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang kamen die Städte und Landkreise immer stärker ins Spiel der Mitverantwortung für den Übergang von der Schule in den Beruf, weil nicht gelingende Integration der Jugendlichen beim Übergang von der Schule in den Beruf erhebliche negative Folgen für das Gemeinwesen hat und insofern ein erheblicher Handlungsdruck auf der kommunalen Ebene bestand. Im Blick der Förderprogramme und der Maßnahmen vor Ort in einzelnen Kommunen waren allerdings dabei fast ausschließlich die sogenannten *benachteiligten Jugendlichen*, deren Schwierigkeiten beim Übergang in die Arbeitswelt zunächst vor allem auf deren Defizite in Leistung und Verhalten zurückgeführt wurden. Die gesamte Gruppe der Schulabgänger/innen und die verschiedenen Übergangswegen waren dabei zunächst weniger im Fokus.

Im folgenden Beitrag sollen die Entwicklungslinien einer immer stärkeren Fokussierung auf die kommunale Ebene nachgezeichnet werden. Dies geschieht im Sinne einer *Zwischensichtung*, also aus einem unabgeschlossenen Entwicklungsprozess heraus. Dabei wird insbesondere auf *eine* Variante kommunaler Antworten auf die Herausforderungen des Übergangs Bezug genommen, nämlich auf die „Kommunale Koordinierung“<sup>2</sup>. Diese Variante einer explizit gestaltenden kommunalen Verantwortungsübernahme wird vor allem von der *Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative* vertreten und von den dort mitarbeitenden Städten und Landkreisen erprobt. Dieser Ansatz findet mittlerweile eine erhebliche Resonanz, was seine genauere Betrachtung rechtfertigt.

- 1 So z. B. die Förderinitiative „Perspektive Berufsabschluss“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung mit ihrem Teilprogramm „Regionales Übergangsmanagement (RÜM)“ oder das „Handlungskonzept Schule – Arbeitswelt“ des Landes Schleswig-Holstein mit seiner regionalisierten Umsetzungskonzeption, aber auch das Programm „Lernen vor Ort“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zusammen mit einem Stiftungsverband.
- 2 Zur Schreibweise: Wir verwenden *Kommunale Koordinierung* als eine mittlerweile eingeführte Bezeichnung für die besondere Form einer systematischen lokalen Übergangsgestaltung oder eines lokalen Übergangsmanagements, bei dem eine Stadt oder ein Landkreis federführende koordinierende Verantwortung im Rahmen einer lokalen Verantwortungsgemeinschaft übernimmt.

Die *leitende Fragestellung* ist dabei, ob sich mit der „Kommunalen Koordinierung“ eine Weise der kooperativen Steuerung der gestaltenden Aktivitäten im Übergang Schule – Arbeitswelt herausbildet oder jedenfalls unter bestimmten Bedingungen erwartbar herausbilden kann, die in Hinblick auf das Ziel gelingender Übergänge für alle Jugendlichen leistungsfähig ist. Etablierung, Erprobung und Weiterentwicklung von „Kommunaler Koordinierung“ finden allerdings nicht im luftleeren Raum statt, sondern sind in die gesellschaftliche Thematisierung der Übergangsproblematik vielfach eingebettet. Hierbei ist es nun besonders wichtig, dass sich der Umstand, dass Übergangsgestaltung als lokale Herausforderung auf die Tagesordnung kam, der langjährigen Krise auf dem Ausbildungsmarkt verdankte. In dieser Hinsicht haben sich seit einiger Zeit die Vorzeichen verändert; die aktuelle Rede vom demografischen Wandel und der erforderlichen Fachkräftesicherung liefert einen weiteren Akzent. Angesichts dieses veränderten Kontextes ist klärungsbedürftig – und wird im Folgenden als eine weitere Fragestellung aufgenommen –, ob und inwieweit lokale Übergangsgestaltung lediglich ein zeitweiliges und konjunkturelles Erfordernis ist oder eine Daueraufgabe.

Da die „Kommunale Koordinierung“ im Zentrum der folgenden Erörterungen steht, wird zunächst kurz die „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ als Hintergrund für die konzeptionelle Grundierung dieses Ansatzes skizziert (*Abschnitt 2*). Die Städte und Kreise, die in der Arbeitsgemeinschaft mitarbeiten, bilden auch im Folgenden immer dann den empirischen Bezug, wenn konkret über die *lokale Handlungsebene* gesprochen wird. Dies gilt insbesondere für die zusammenfassende Darstellung der unterschiedlichen Platzierung von Koordinierung in den Kommunalorganisationen und im Verhältnis zu deren externen Partnern (*Abschnitt 5*).

Um diese Befunde aber einordnen zu können, wird zuvor (*in den Abschnitten 3 und 4*) eine Diskussion zu grundsätzlichen rechtlichen und fachlichen Problematiken geführt, die mit dem Ansatz der „Kommunalen Koordinierung“ unter den gegenwärtigen Bedingungen verbunden sind. Der Abschnitt zur empirischen Lage der „Kommunalen Koordinierung“ (der bereits erwähnte *Abschnitt 5*) verbindet gewissermaßen die vorherige eher grundsätzliche Erörterung mit zwei wichtigen Erweiterungen, die sich aus der Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen kommunalen koordinierenden Handelns ergeben haben. Zum einen ist Tatsache, dass auch auf anderen als den kommunalen Ebenen der Übergang Schule-Arbeitswelt eine Handlungsanforderung darstellt und damit die Frage nach einem „Mehr-Ebenen-Ansatz“ (*Abschnitt 6*) steht. Zum zweiten wirft die tendenzielle Ausweitung des Blicks auf *alle* Jugendlichen im Übergang die Frage nach der besonderen Berücksichtigung von Benachteiligung auf (*Abschnitt 7*).

Im Sinne einer *Zwischensichtung* zeigen diese Abschnitte insgesamt den erreichten Stand der praktischen und konzeptionellen *Ausreifung* des Ansatzes der „Kommunalen Koordinierung“, so dass nun plausibel die Frage danach folgen kann, ob dieser Ansatz zwar gereift ist, aber nicht mehr benötigt wird, oder ob es sich bei „Kommunaler Koordinierung“ tatsächlich um eine Daueraufgabe handelt (*Abschnitt 8*). Schließlich werden wichtige Ergebnisse zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf die Zukunft der „Kommunalen Koordinierung“ versucht (*Abschnitt 9*).

## 2 Ein Zusammenschluss von Städten und Kreisen, die für „Kommunale Koordinierung“ stehen: die „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“

Die „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ bildete sich 2007 als ein Zusammenschluss von Städten und Landkreisen<sup>3</sup>, die gestaltende Verantwortung für den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt übernehmen, und Stiftungen und Einzelpersonen aus Wissenschaft und Praxis, die dies unterstützen. Sie entstand aus einer Initiative der Freudenberg Stiftung, die sich bereits seit längerer Zeit in Projekten der lokalen Verantwortungsgemeinschaften für die Unterstützung von Jugendlichen, insbesondere aus Risikogruppen beim Übergang von der Schule in den Beruf, engagierte (vergl. hierzu u. a.: Flitner, Andreas/Petry, Christian/Richter, Ingo (Hrsg.) 1999).

Ausgangspunkt dieses Zusammenschlusses wurde im Jahr 2007 eine öffentliche Erklärung mit dem Titel: „Weinheimer Initiative 2007. Lokale Verantwortung für Bildung und Ausbildung“, die mehr als 100 Unterzeichner fand. Die Aufgabe *Lokaler Verantwortungsgemeinschaften* für den Übergang von der Schule in den Beruf wird dort so beschrieben:

- „– Sie verhindern durch frühzeitig in der Schule einsetzende Förderung und durch präventive Maßnahmen, dass Jugendliche am Ende der Sekundarstufe I scheitern.
- Sie sorgen dafür, dass junge Menschen am Ende der Sekundarstufe I über eine ihre Begabungen und Fähigkeiten entsprechende Bildungs- und Ausbildungsperspektive verfügen.
- Sie verdeutlichen den Jugendlichen aber auch, dass die örtliche Verantwortungsgemeinschaft Bereitschaft und Engagement der Jugendlichen selbst erwarten kann. Die Verantwortungsgemeinschaft schließt in diesem Sinne die Jugendlichen mit ein; es entstehen vom Grundsatz her gegenseitige Vereinbarungen mit Rechten und Pflichten auf allen Seiten.“ (Weinheimer Erklärung, 2007, S. 3).

2007, als die Weinheimer Initiative mit ihrer Erklärung zur „Kommunalen Koordinierung“ an die Öffentlichkeit trat, fand auch der Aachener Bildungskongress des Deutschen Städtetages statt. Die dort verabschiedete „Aachener Erklärung“ ([www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)) und die „Weinheimer Erklärung“ passen insofern zueinander, als auch die Weinheimer Initiative ein systematisch gestaltetes Übergangsgeschehen als Teil der lokalen Bildungslandschaft begreift, nämlich als deren besonders arbeitsweltnahen „Baustein“. Ausgangspunkt beider Erklärungen war die stärkere Betonung der kommunalen Verantwortung bei der Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf.

Rasch wird den beteiligten Kommunen der Arbeitsgemeinschaft deutlich, dass wirksame Übergangsgestaltung „vor Ort“ einer Koordinierung bedarf, die die Aktivitäten am Übergang von der Schule in die Arbeit systematisch steuert. Hierfür wurden folgende Voraussetzungen als bedeutsam angesehen: ausreichende Transparenz, gemeinsame Handlungsziele der relevanten Akteure vor Ort, Strukturbezogenheit und die Dokumentation und Auswertung der Aktivitäten im Übergang als Voraussetzung der Weiterentwicklung (vgl. Wende 2010, S. 45 ff.).

3 Städte und Landkreise, die heute in der „Arbeitsgemeinschaft“ mitarbeiten, sind u. a.: Dortmund, Freiburg, Kassel, Landeshauptstadt Kiel, Mannheim, Nürnberg, Stuttgart, Hoyerswerda, Rodgau, Weinheim (Bergstr), Kreis Bautzen, Kreis Offenbach.

Schließlich wurde auch eine zyklische Arbeitsweise, also die Entwicklung von Handlungsprogrammen und Meilensteinen (Bilanzierungen) vorgeschlagen, um für alle Akteure Verfahrens- und Beteiligungssicherheit zu erreichen. Damit war eine kontinuierliche Wirksamkeitsüberprüfung aufgerufen, denn Kommunale Koordinierung musste sich auch vor den Haushaltsbeschlüssen der kommunalen Parlamente und den Kreistagen legitimieren.

Dies ist eine nicht ganz einfache Aufgabe, weil der gelingendere Übergang von Jugendlichen beim Übergang von der Schule in den Beruf sich nicht nur darauf beschränken konnte, ob ein Einstieg in eine Berufsausbildung oder eine Arbeit vollzogen werden konnte, sondern auch die subjektiven Interessen der Jugendlichen selbst berücksichtigen muss (vergl.: Hoyerswerdaer Erklärung 2011, auf: [www.weinheimer-initiative.de](http://www.weinheimer-initiative.de)).

Die *Arbeitsgemeinschaft* gründete sich nicht nur, um zwischen Kommunen, die Koordinierung aktiv erproben, wechselseitiges Lernen zu etablieren, sondern vor allem, um für den Ansatz zu werben und für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für kommunales Handeln im Feld des Übergangs einzutreten. Eine solche „Anwaltschaft“ aber setzt voraus, dass die beteiligten Städte und Landkreise die gegebenen Möglichkeiten für Koordinierung ausnutzen; Anwaltschaft macht also auch einen kritischen Blick in die eigene Praxis „vor Ort“ erforderlich und setzt damit erhebliche Entwicklungsdynamiken frei. Dafür sind mittlerweile drei wichtige zyklische Arbeitsweisen entwickelt worden:

- jährliche Durchführung von Jahresforen in jeweils anderen Mitgliedskommunen, die mit einer Erklärung enden,
- Durchführung von Facharbeitsgruppen zu spezifischen Themenaspekten,
- Entwicklung von Positionspapieren zu grundsätzlichen Fragen der Kommunalen Koordinierung.

Die „Arbeitsgemeinschaft“ richtet dabei ihr Augenmerk auf das Gesamtsystem der unterschiedlichen Übergangswege von der Schule in den Beruf, mit einer besonderen Beachtung der Gruppen von Jugendlichen, denen der direkte Übergang von der Schule in eine berufliche Ausbildung nicht gelingt bzw. die besondere Berufsstartschwierigkeiten haben (siehe hierzu auch Abschnitt 7).

Man kann also sagen, dass in der „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ Städte und Landkreise versammelt sind, die sich explizit auf ein Konzept „Kommunaler Koordinierung“ beziehen und dies in engem Erfahrungsaustausch miteinander auch erproben. Dies bringt eine ständige Realitätsprüfung des konzeptionellen Ansatzes und Impulse für dessen Weiterentwicklung mit sich. Von daher bietet es sich an – wie in diesem Beitrag geschehen –, die „Weinheimer Initiative“ als einen wichtigen Bezug für die Erörterung von Chancen, Schwierigkeiten und Grenzen von kommunaler Koordinierung im Übergang Schule – Arbeitswelt zu nehmen.

### 3 Koordinierung des Übergangs Schule – Arbeitswelt: überhaupt eine kommunale Aufgabe? Grundsätzliche und rechtliche Aspekte

Federführende Koordinierung der Aktivitäten im Übergang von der Schule in die Arbeitswelt gehört nach bislang üblicher Definition nicht zu den Pflichtaufgaben, sondern zu den freiwillig von Kommunen übernommenen Aufgaben. Diese Zuordnung hat vor allem in Zeiten eine besonders

kritische Bedeutung, wenn akute kommunale Finanznot herrscht oder Städte sich unter Haushaltsaufsicht befinden.

Kritisch ist die kommunalen Verantwortungsübernahme auch in Hinblick auf die rechtlichen und faktischer Kompetenzverteilungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, so dass sich immer wieder die Frage stellt, ist Kommunale Koordinierung des Übergangs in die Arbeitswelt eine „Pflichtaufgabe der Kommune“, wobei eine Pflichtaufgabe nur dann vorhanden ist, wenn sie als Gesetz formuliert ist, so Richter (2012), der weiter ausführt: „Da es sich bei der Gewährleistung des kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG um ein grundrechtähnliches Recht, jedenfalls um eine subjektiv-rechtlich geschützte Rechtsposition handelt (bei Richter unter Bezug auf Jarrass-Pieroth 2004 Rdnr. 5a), bedarf die Bestimmung einer eigenen Aufgabe der Kommunen zur Pflichtaufgabe einer gesetzlichen Regelung.“ Artikel 28 Grundgesetz regelt in Abs. 2, dass die Gemeinden das Recht haben, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

Auch wenn die Kommunen in einzelnen Bereichen des Bildungswesens bereits Pflichtaufgaben übernehmen müssen (z. B. im Rahmen der Jugendsozialarbeit und der Hilfen zur Erziehung, aber auch im Rahmen des SGB III und des SGB II), so kann dennoch nicht von einer Pflichtaufgabe im strikt rechtlichen Sinne für die *Koordinierung* des Übergangs gesprochen werden.

Besonders bedeutsam sind aber für die Übernahme der Koordinierungsfunktion für den Übergang durch die Kommunen die Regelungen zur Finanzierung der Aufgaben. Hier gelten das „Sondierungs- und Konnexitätsprinzip“ (Art. 104a GG), was zunächst vereinfacht ausgedrückt nichts anderes heißt als: „Wer die Aufgabe hat, der muss auch zahlen ...“ (Richter, 2012).

Diese hier nur kurz angedeutete rechtliche Problematik macht deutlich, dass die Übernahme der Koordinierung als Aufgabe durch die Kommunen noch nicht eindeutig und damit konfliktfrei geregelt ist.

Die an der „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ beteiligten Kommunen sehen die Wahrnehmung dieser Aufgabe aber dennoch als unumgänglich an, weil sie für die Daseinsvorsorge der „vor Ort“ lebenden Menschen umfassende Verantwortung haben, und weil die gesamte lokale Gemeinschaft von den Folgen nicht gelungener Integration negativ betroffen wird. In der auf dem Jahresforum der Arbeitsgemeinschaft im Jahr 2009 verabschiedete „Nürnberger Erklärung“ (Nürnberger Erklärung: [www.weinheimer-initiative.de](http://www.weinheimer-initiative.de)) spricht deshalb von Koordinierung als einer *politischen Pflichtaufgabe* der Städte und Landkreise.

Man kann „systemisch“ gute Argumente für die koordinierende Rolle der Kommunen bei den Übergängen von der Schule in den Beruf anführen. Zum Beispiel kann man mit Luthe (2009) davon ausgehen, dass im „Bildungssektor (...) gesteuert“ wird, und zwar auch jenseits der föderalen Verantwortung für Bildung: „Unternehmen sorgen für die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter, Schulen für die Grundbildung der Schüler, Fallmanager für die Integration in den Arbeitsmarkt usw. und im Idealfall sorgen Bürgermeister und Landräte dafür, dass all dies besser, schneller und mit spürbaren Auswirkungen auf die Prosperität ihrer Kommune geschieht.“ (S. 162)

Dies bedeutet zweierlei: erstens gibt es unterschiedliche Institutionen, die je nach ihrer eigenen Funktionslogik Bildungsprozesse steuern, die durchaus sehr unterschiedlich sein können, und im „Idealfall“ kommt – zweitens – eine die „Gesamtinteressen“ vertretende Institution der Kommune mit einer koordinierenden Funktion hinzu. Allerdings muss an diese Stelle daran erinnert

werden, dass Individuen und gesellschaftliche Teilgruppen nicht einfach zu steuern sind, sondern auch jeweils ihren „Eigensinn“ haben, der sich oftmals den steuernden oder koordinierenden Absichten auch entzieht.

Die Städte und Landkreise, die in der „Arbeitsgemeinschaft“ mitarbeiten, haben sich also mit dem Ziel besser *gelingender*<sup>4</sup> Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt für eine Steuerung der Übergangsprozesse entschieden. Sie tun dies in zwei eng miteinander verknüpften Perspektiven: zum einen aus der Verantwortungsaufgabe für die nachwachsende Generation in „ihrer Kommune“ als Aufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen der Bürger und Bürgerinnen und zum anderen, weil sie die Bedeutung von Bildung als auch ökonomischen Standortfaktor verstanden haben.

Hier verbinden sich also drei kommunale Politikbereiche: Sozialpolitik, Bildungspolitik und Wirtschaftspolitik in lokaler Perspektive.

Dieser gerade für hier im Vordergrund stehende Sachverhalt des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung ist von besonderer Bedeutung, weil nach dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland die Länder für die Gestaltung des Bildungssystems zuständig sind; dies gilt mit Ausnahme des betrieblichen Teils des „Dualen Systems“ der beruflichen Bildung, weil die Aufteilung der gesetzlichen Zuständigkeit – Bund für die betriebliche und Land für die schulische Seite – dual ist. (Greinert, 1998)

Das vom Gesetzgeber an die Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragene Recht zur Überwachung der betrieblichen Berufsausbildung rückt die kommunale Akteursperspektive stärker in das Bewusstsein und die Handlungsperspektive, weil auch die Kammern eine regionale Organisationsstruktur haben.<sup>5</sup>

Ähnliches gilt für die lokale Verortung und Organisationsstruktur der Arbeitsagenturen, die zentrale Aufgaben im Feld der Berufsorientierung, -beratung und Stellenvermittlung haben.

Nun ist es zunächst plausibel und nachvollziehbar, dass auch die Bildungsbiografie von Kindern und Jugendlichen in einer Kommune zu den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ zählen müssten, weil eben misslingende Bildungsbiografien erhebliche Transferfolgen für die Kommunen haben und auch wesentlich die Lebensqualität der Bürger und Bürgerinnen betrifft (insbesondere der Familien). Immer mehr Städte und Landkreise nahmen diese Herausforderung an. Sie wissen, dass misslingende berufliche Integration soziale, wirtschaftliche und kulturelle Folgeprobleme hat, die vor allem die Lebensqualität in den Kommunen negativ treffen.

Die Trennung aber in die äußere und innere Schulträgerschaft lässt formal den Kommunen wenig Spielraum für die Beeinflussung des Bildungsgeschehens im engeren Sinne, also dessen, was

4 Wir benutzen „gelingender“ statt gelungenem Übergang in Anlehnung an *Thiersch* (1992). „Das Ziel ist nicht der gelungene, sondern der gelingendere Alltag – also nur eine komparatistische Form. ... Was heute als gelingendere Alltag verstanden und behauptet werden kann, hat seine Wahrheit nur in der Dialektik von Erfüllung und Perspektive.“ (S. 36 f.). Damit schließt *Thiersch* an die Perspektive von *Lempert* an, der in Auseinandersetzung mit dem Emanzipationsbegriff schreibt. „Ihr Prüfstein“, so formuliert er, „ist die kommunikative Erfahrung nachlassenden Leidens. Man könnte auch sagen: der wachsenden Erfüllung von Möglichkeiten menschlichen Glücks – aber das klänge in unserer Welt des Unfriedens und der Unterdrückung schon allzu optimistisch, ja bereits illusionär.“ (1974, S. 37).

5 Dies gilt zunächst erst einmal allgemein betrachtet. Allerdings ist die Einteilung in Kammerbezirke nicht immer identisch mit den kommunalen Grenzen der Städte, Gemeinden und Landkreisen; dies gilt auch für die Bezirke der Agenturen für Arbeit. Hier erfolgt gegenwärtig eine Anpassung.

im „Unterricht“ passiert. Dies aber ist für die Gestaltung des Übergangs aus der allgemeinbildenden Schule in die Berufsausbildung von erheblicher Bedeutung.

Auch wenn zur Zeit in den Förderprogrammen des Bundes und der Länder der kommunalen Ebene mehr Bedeutung zugemessen wird, weil die unmittelbare Lebenssituation der Bürger und Bürgerinnen und ihrer Kinder in ihrer Qualität im Wesentlichen durch den Wohnort bestimmt wird, ist die mögliche Reichweite der Steuerung<sup>6</sup> durch Kommunale Koordinierung für den Übergang nicht eindeutig geklärt. Denn: „Ausgangs- und Angelpunkt der von der überkommenen Lehre verfolgten Argumentation ist, dass die Bundesrepublik verfassungsrechtlich als zweistufiger Bundesstaat gebildet sei und damit (nur) der Bund und die Länder originäre Staatlichkeit und Staatsgewalt besäßen.“ (Wollmann, 1999, S. 59)

Befugnisse und Reichweite Kommunaler Koordinierung beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, obwohl *faktisch* in einem fortlaufenden Erprobungs- und Definitionsvorgang, sind also rechtlich und institutionell keineswegs geklärt oder gar eindeutig.

Das gilt insbesondere auch für den unverzichtbaren Übergangspartner Schule: Kommunale Koordinierung auf lokaler Ebene bedeutet ja auch immer eine Bezugnahme zu den berufsorientierenden Maßnahmen der Schulen, die aber an curricular bestimmte landesweit verabschiedete Richtlinien, die Zuweisung von Lehrerstellen und die jeweiligen Schulprogramme gebunden sind.

#### 4 Was bedeutet „Kommunale Koordinierung“ im fachlichen Sinne?

Eine dauerhaft wirksame Wahrnehmung der Koordinierungsaufgabe durch die Kommunen bedarf nicht nur weiterer rechtlicher und institutioneller Klärungen, sondern setzt auch im Inneren der *kommunalen Verwaltungen* ein Umdenken wenn nicht voraus, so doch in Gang. Es ist nämlich erforderlich, auch im Inneren der Kommunen Zuständigkeitsdenken durch das Prinzip der gemeinsam wahrgenommenen Verantwortung zu ersetzen, die berufliche und soziale Integration männlicher und weiblicher Jugendlicher zur Querschnittsaufgabe zu machen und als solche zu koordinieren.

Das bedeutet, dass neben dem aus fachlichen Gründen sicherlich auch wichtigen Ressort-Denken eine Organisations- und Kompetenzstruktur innerhalb der Verwaltung entwickelt werden muss, die Kooperation ermöglicht und damit von verschiedenen Fachkompetenzen aus betrachtet, gemeinsame Handlungsperspektiven für die Gestaltung von Übergängen entwickelt. Darüber hinaus ergibt sich als Aufgabe, fachliche Kompetenzen neu zu entwickeln, sich moderierend und steuernd in Netzwerken zu bewegen, ohne die unterschiedlichen rechtlichen und fachlichen Kompetenzen der Akteure im Übergangsgeschehen verdrängen oder ersetzen zu wollen. Denn eine Kommune kann und darf nicht alle Aufgaben anderer Akteure übernehmen (etwa der Arbeitsagentur, der Kammern etc.), sondern soll die Zusammenarbeit vor Ort so koordinieren, dass es zu einer Optimierung der Übergangsgestaltung kommen kann. Dies wird nur möglich sein, wenn die jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen der Akteure wechselseitig anerkannt werden.

---

6 Unter Steuerung verstehen wir hier und im Folgenden ganz allgemein, dass bewusst gestaltend in die Strukturen des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt eingegriffen wird, und zwar dadurch, dass eine Koordinierung vor Ort unter Einbezug der Akteure im Übergangsprozess in kommunaler Verantwortung eingerichtet wird.

Zugleich sind damit zwei nach Ebenen zu unterscheidende Handlungsbereiche angesprochen: die Arbeit am Einzelfall als konkrete Unterstützung für die Jugendlichen und die Steuerung der lokalen Rahmenbedingungen für gelingende Übergänge. Diese beiden unterschiedlichen Ebenen finden sich auch als unterschiedliche oder verbundene Orientierungen in den Handlungsperspektiven der beteiligten Kommunen wieder. Wende z. B. bezieht dies „auf eine kohärente Ausrichtung der lokal vernetzten (...) Akteursstruktur“ als Voraussetzung für gelingende kommunale Koordinierung (Wende, 2010).

Also: auch dann, wenn die Kommune durch Koordinierung eine steuernde Funktion übernimmt, kann sie dies nicht umsetzen ohne die Einbeziehung wichtiger lokaler Akteure, die im Übergangssystem handlungsmächtig sind bzw. benötigt werden und hilfreich sein können. Die systematische Entfaltung solcher lokaler Partnerschaften im Sinne von „Verantwortungsgemeinschaft“ sind also dem Steuerungsverständnis von „Kommunaler Koordinierung“ nicht äußerlich, sondern eine ihrer substantiellen Bedingungen:

„Kommunale Koordinierung bedeutet, dass Stadt oder Landkreis die Federführung bei der Gestaltung des Übergangs übernehmen. Kommunale Koordinierung bedeutet nicht, dass die Städte oder Landkreise selbst und allein alles das tun, was notwendig ist. Damit wären sie nicht nur überfordert, das wäre auch falsch. Vielmehr ist jeweils derjenige Akteur gefordert zu handeln, der es am besten kann, und zwar in Kooperation mit anderen. Die Formel lautet also: vernünftige Arbeitsteilung plus Kooperation! Koordinierung heißt also vor allem koordinierende Verantwortung auf Basis der lokalen Verantwortungsgemeinschaft ...“ (Kruse, 2012, 31).

## 5 Koordinierung: kommunal unterschiedlich platziert. Empirische Ergebnisse einer Befragung

Die in der „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ mitarbeitenden Städte und Landkreise verfolgen zwar als gemeinsames Ziel, durch Kommunale Koordinierung den Übergang von der Schule in den Beruf zu verbessern, allerdings verfolgen sie dabei durchaus unterschiedliche Koordinierungsansätze. Dies erklärt sich auch aus der jeweiligen besonderen Situation vor Ort.

Die im Folgenden geschilderte Art und Weise der Platzierung der Kommunalen Koordinierung in Mitgliedkommunen der Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative und ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede wurden empirisch erhoben: Im Jahr 2011 wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt, die die Instrumente und Organisationsstruktur (innerhalb der Stadtverwaltung) kommunaler Koordinierungsansätze abbilden sollte. Es beteiligten sich insgesamt 12 Kommunen an der Befragung: 5 Großstädte, 4 Mittelstädte, eine Kleinstadt und zwei Landkreise. Die einbezogenen Städte und Landkreise gehörten zu den Ländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein.

Deutliche Unterschiede, die anzutreffen sind<sup>7</sup>, sollen hier an Hand einiger Merkmale kurz zusammengefasst werden:

Eine erste wichtige Unterscheidung zwischen den beteiligten Kommunen ist, ob für die Übernahme einer kommunalen Koordinierungsfunktion im Übergang Schule – Beruf ein Stadtrats-

<sup>7</sup> Dabei ist zu beachten, dass die Ergebnisse keineswegs repräsentativ sind, sondern einige wichtige Möglichkeiten und Probleme Kommunaler Koordinierung zeigen.

oder Kreistagsbeschluss gefasst wurde. Es geht also um die für ein demokratisches System wichtige politische Legitimation, aber auch um die Platzierung dieser Frage im lokalen politischen Diskurs und insbesondere auch bei anstehenden Haushaltsentscheidungen. Es gibt sowohl Kommunen, in denen ein Rats- bzw. Kreistagsbeschluss vorliegt, als auch solche, in denen dies nicht der Fall ist. Einige der Beteiligten hielten einen solchen Beschluss auch – zum Zeitpunkt der Umfrage – nicht für notwendig.

Allerdings ist allen Kommunen gemeinsam, dass die Kommunalparlamente bzw. die entsprechenden Ausschüsse über die Koordinierung, deren Arbeit und Perspektiven informiert sind und sich mit dieser Aufgabe auseinandersetzen. Transparenz ist also – das wird weithin so gesehen – eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass kommunale Koordinierung Akzeptanz in kommunaler Politik und Verwaltung erreichen kann.

Unterschiedlich ist auch, wo die politische bzw. die verwaltungsmäßige Zuständigkeit für den Koordinierungsprozess jeweils angesiedelt ist. Hier sind zwei Modelle anzutreffen, nämlich das ‚Oberbürgermeistermodell‘ und das ‚Dezernentenmodell‘; entweder ist also die Koordinierung beim Oberbürgermeister/Oberbürgermeisterin bzw. dem Landrat oder bei einem Dezernenten/einer Dezernentin angesiedelt. Beim Dezernentenmodell erfolgt die Anbindung in verschiedenen Kommunen fachlich unterschiedlich, so z. B.: beim Dezernat für Soziales, oder beim Dezernat für Jugend, Familie, Soziales und Finanzen, oder beim Fachbereich Bildung. Die Zuordnung zu den unterschiedlichen Dezernaten weist auf unterschiedliche Orientierungen hin, und zwar eher sozialpolitische oder eher bildungspolitische.

Während im ‚Dezernentenmodell‘ die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung innerhalb der Stadt- bzw. Kreisverwaltung kaum vorkommt, wird mit ihr im ‚Oberbürgermeistermodell‘ zusammen gearbeitet. Dies deutet darauf hin, dass hier die wirtschaftlichen Perspektiven der Stadtentwicklung bzw. Kreisentwicklung stärker im Blick sind und nicht nur sozialpolitisch argumentiert wird.

Alle befragten Städte und Landkreise praktizieren die Förderung und enge Einbindung einer „lokalen Verantwortungsgemeinschaft“ auch oder vor allem mit Partnern außerhalb der kommunalen Verwaltungsebene. Die lange Liste aller Akteure, die insgesamt über alle Kommunen einbezogen sind, soll hier nicht wiedergegeben werden. In allen Kommunen aber sind präsent: die Agentur für Arbeit, Schulen, IHK, Vereine, Freie Träger. Das heißt zumindest: es gibt ein *Standardset* an Kooperationspartnern, die unabhängig von den lokalen Rahmenbedingungen notwendig sind, aber auch „Eigenheiten der lokalen Bedingungen“; darüber hinaus aber auch individuelle, häufig auch professionelle Bezüge, die Personen, die die Koordinierung leiten, aus ihrer eigenen (beruflichen) Biografie mitbringen.

Gerade die unterschiedliche Einbeziehung von Akteursgruppen in den beteiligten Kommunen macht auch Unterschiede in dem Grad und der Intensität der Partizipation vor Ort aus. Dies bezieht sich insbesondere auf den Stellenwert des bürgerschaftlichen Engagements. Hier zeigen sich spezifische Lücken und Ausblendungen vor allem bei folgenden potenziellen Kooperationspartnern vor Ort: Handwerkskammern, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden, bürgerschaftlich engagierte Personen und Institutionen und die Migrantenselbstorganisationen (MSOs). Diese sind eher weniger einbezogen.

Zwar wird öfters von der Zusammenarbeit mit einzelnen Handwerkern berichtet; überraschend aber ist die geringe Kooperation mit den Handwerkskammern, da z. B. in den Mittelstädten die

Wirtschaftsstruktur eher mittelständisch geprägt ist und damit auch der handwerklicher Sektor als Wirtschaftsfaktor wie auch mit einem nennenswerten Angebot an Ausbildungsplätzen vor Ort ist. Hier gibt es in der Kooperation also eine „Leerstelle“, die sich nicht ohne Weiteres erklärt. Möglicherweise liegt ein Grund darin, dass die IHKS als medienwirksames Sprachrohr für die Frage nach der Besetzung und Nachfrage von Ausbildungsstellen stärker von den Kommunen wahrgenommen werden.

Viele der beteiligten Akteure klagen über die mangelnde Zusammenarbeit mit der „Wirtschaft“ oder den Wirtschaftsverbänden. Das Bild, das sich aus der Befragung der in der Arbeitsgemeinschaft mitarbeitenden Städte und Landkreise ergibt, ist zwar nicht einheitlich, aber generell gesagt gelingt es kommunaler Politik bisher nicht wirklich gut, eine direkte Kooperationskultur zwischen Wirtschaft und Politik aufzubauen, obwohl die Organisationen der Wirtschaft auch auf lokaler Ebene viel Einfluss haben. Der Schulterschluss zwischen der kommunalen Verantwortung für den Übergang Schule – Arbeitswelt und der privatwirtschaftlich organisierten Berufsausbildung im Dualen System, insbesondere im Handwerk, basierend auf einer Kooperation auf „gleicher Augenhöhe“, scheint bisher selten erreicht zu sein.

Gewerkschaften spielen bei der Umsetzung des Handlungsfeldes Übergang Schule – Beruf eine eher marginale Rolle. Nur in einer Großstadt sind sie kontinuierlich in den Beratungs- und Entscheidungsprozess und der Festlegung und Priorisierung der Handlungsfelder beteiligt bzw. beteiligen sich. Sie sind zwar im Sinne von „Beiratsmitgliedern“ in fast allen Kommunen in entsprechenden Gremien vertreten; eine aktive Rolle ist allerdings kaum erkennbar.

Alle Kommunen zeichnen sich dadurch aus, dass Formen des bürgerschaftlichen Engagements mit in die Kommunale Koordinierung einbezogen sind (vergl. hierzu: Paul-Kohlhoff/Weigele, 2010). Allerdings geschieht dies mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlicher Prioritätensetzung. Manchmal wird dieses Engagement einfach „entgegen genommen“ und in anderen Fällen wird es bewusst koordiniert und begleitet oder sogar initiiert und beworben.

## 6 Koordinierung auf mehreren Ebenen?

Im Zuge der Ausreifung der Ansätze Kommunaler Koordinierung, also auch der progressiven Nutzung der vor Ort vorhandenen Spielräume, wird immer deutlicher, dass es lokal weder möglich ist, „autonom“ den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu steuern, noch ist dies unter dem Aspekt der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen überhaupt wünschenswert. Demzufolge kommen die weiteren Ebenen, die für das kommunale Handeln *rahmensetzend* sind, verstärkt in den Blick.

Zum einen geht es dabei um die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Ebene und der Landesebene, die weitgehend das „innere“ Schulgeschehen bestimmt, und damit entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung schulischer Berufsorientierung nimmt, aber auch ansonsten zentraler Rahmensetzer für kommunales Handeln ist.

Zum zweiten geht es also um das Verhältnis zwischen kreiszugehörigen Kommunen und Landkreisen, weil auch hier die jeweiligen Zuständigkeiten unterschiedlich verteilt sind.

Für eine erfolgreiche Umsetzung Kommunaler Koordinierung beim Übergang Schule und Beruf ist sowohl die Rahmensetzung durch das Land als aber auch das Verhältnis von Kreis und Stadt

für die Arbeit vor Ort wichtig. Deshalb kann man „Kommunale Koordinierung“ ohne Arrangements zwischen diesen verschiedenen politischen Ebenen nicht dauerhaft erfolgreich etablieren. Umriss einer *Mehr-Ebenen-Politik der Übergangsgestaltung* werden sichtbar, die die Arbeitsgemeinschaft durch „Positionierungen“ unterstützt hat<sup>8</sup>.

Die Gestaltung des Übergangs Schule-Arbeitswelt berührt in verschiedener Hinsicht erheblich die Beziehungen zwischen dem Land und den im Land ansässigen Städten und Landkreisen; vor allem in der Bildungspolitik, aber mit erheblichen Schnittmengen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, zur Sozial- und Integrationspolitik und zur Wirtschafts- und Regionalentwicklungspolitik.

Die Art und Weise, wie sich die Übergangsproblematik heute stellt, macht eine *Partnerschaft zwischen Land und Kommunen* „auf gleicher Augenhöhe“ erforderlich; und dies, obwohl sich die Kommunen im föderalen Gefüge in vielfältiger Abhängigkeit von den Ländern befinden. „Gleiche Augenhöhe“ meint in diesem Zusammenhang vor allem die Anerkennung der Herausforderung, die die „Problemzone Übergang“ für die Kommunen darstellt, und ihrer Bereitschaft, sich dem aktiv und *mit-*, aber nicht *allein* verantwortlich zu stellen. Damit verbunden ginge es um eine gut ausgehandelte, faire und förderliche Ausgestaltung der landeseitig beeinflussbaren Rahmenbedingungen für Kommunale Koordinierung.

Dem Prinzip „Gleiche Augenhöhe“ widersprechen Programmförderungen, die landeseitig die Gewährung von Fördermitteln für kommunale Koordinierung oder sogenanntes Übergangsmanagement von unausgehandelten, einseitig gesetzten Förderkriterien abhängig macht.

Für das Verhältnis zwischen *Landkreis und kreiszugehöriger Kommune* ist ein Abstimmungs- und Kooperationsprozess ebenfalls zu entwickeln, weil die Probleme der Jugendlichen zwar in den einzelnen Kommunen weitgehend die Lebensqualität der Bevölkerung mitbestimmen, aber in manchen Feldern ausschließlich die Kreisebene zuständig ist (Schulträgerschaft, Jugendberufshilfe, SGBII).

Die derzeitige Diskussion zum regionalen Übergangsmanagement ist weitgehend großstädtisch geprägt. Das zeigt sich auch in den Förderprogrammen des Bundes und der Länder oder Erklärungen zentraler Verbände in diesem Feld. Da die Mehrzahl der Städte und Gemeinden in Deutschland jedoch „kreisangehörig“ ist, sollte das besondere Verhältnis zwischen diesen Städten und Gemeinden und deren Landkreise zukünftig verstärkt in den Blick rücken, denn hier stellt sich das Verhältnis von Zuständigkeit und Verantwortlichkeit auf kommunaler Ebene gänzlich anders dar als in Großstädten.

In den kreiszugehörigen Städten und Gemeinden bilden sich die sozialen Folgen misslungener Übergänge unmittelbar ab. Für die Bearbeitung der individuellen Folgen sind die Kreise als Sozialleistungsträger zuständig. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass kreiszugehörige Städte und Gemeinden und die Landkreise nur gemeinsam in der Lage sind, die mit der Gestaltung des Übergangsmanagements von der Schule in die Arbeitswelt anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. Gelingende Übergänge sind sowohl für die jungen Menschen als auch für die lokale Wirtschaft, aber auch für die kreiszugehörigen Städte und Gemeinden und die Landkreise ein Gewinn.

---

8 Vergl. hierzu: Positionspapiere der Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative zu „Das Land als Partner für die kommunale Koordinierung des Übergangs Schule-Arbeitswelt“ (2010/2011) und „Landkreise – kreiszugehörige Städte und Gemeinden“ (2011) auf: [www.weinheimer-initiative.de](http://www.weinheimer-initiative.de).

Immer mehr Landkreise und kreiszugehörige Städte werden in diesem Feld aktiv. Landkreise sind unter vielen Aspekten „eine andere Welt“ als die Großstädte. Nah bei den Lebenszusammenhängen sind die kreiszugehörigen Städte, sie kennen die lebensweltlichen Zusammenhänge und Problemkonstellationen von einzelnen Einwohnergruppen und Sozialräumen relativ gut (Bürgernähe), während die Kreisebene im Rahmen von Kreiszuständigkeiten ein Augenmerk auf die Gleichwertigkeit der Bildungsoptionen und Chancen zu richten hat. Ihre Nähe zu den Bürgern/Bürgerinnen drückt sich vor allem dadurch aus, dass sie eine bürgerfreundliche Verwaltung organisiert, in dem die verschiedenen Teilgruppen der Bevölkerung umfassend informiert, ihren Anliegen gerecht werden und auf deren unterschiedliche Lebenslagen durch angemessene Unterstützung reagiert wird.

Die Koordinierung förderlicher Rahmenbedingungen für die Gestaltung von Bildungsbiografien muss in einem Landkreis deshalb auf beiden Ebenen abgesiedelt sein – der kreislichen und kommunalen –, hätte aber durchaus unterschiedliche Aufgaben. Kooperation und Arbeitsteilung „auf gleicher Augenhöhe“ zwischen diesen beiden Koordinierungsebenen ist also eine zentrale Herausforderung bei der Konstruktion der kreislichen und kommunalen Verantwortungsübernahme für die Gestaltung von Bildungsprozessen und Übergängen.

Ein erweiterter Blick auf Übergänge, Fachkräftesicherung, Familien- und Elternbeteiligung usw. macht deutlich, dass zukünftig die „Koordinierung im Übergang Schule – Arbeitswelt“ in eine kommunale Bildungskordinierung eingefügt werden müsste, die explizit an *Bildungsbiografien* zu orientieren ist.

## 7 Fokus Benachteiligung

Das allgemeine Verständnis des Übergangs als für alle Jugendlichen wichtigen Schritt der Integration prägt die Orientierung der Weinheimer Initiative, deshalb: exklusiv auf Benachteiligung bezogene Sonderförderkreise und Sondermanagementsysteme werden einer kritischen Überprüfung unterzogen, ohne dass das Ziel, Benachteiligung zu vermeiden, ihre Verfestigung zu verhindern, entstandene Benachteiligung abzubauen und die Ursachen für Benachteiligung zu beseitigen, aufgegeben wird. In einem solchen integrativen oder inklusiven Ansatz weicht Benachteiligtsein im Sinne eines fest zugeschriebenen Merkmals einem Verständnis von Benachteiligung als einem sozialen Prozess.

Dies muss zu einem neuen Umgang mit Benachteiligung führen: Benachteiligung wird zu einem Fokus, der das gesamte Übergangssystem beleuchtet und zu gezielten Vorkehrungen, Interventionen und also zu Prioritätensetzungen bei Aktivitäten führt. Im Ergebnis könnte dies eine „Benachteiligungssensible Übergangsgestaltung“ sein. Dies hätte für die Organisation von Koordinierung erhebliche Konsequenzen (vergl.: Dien Hong Rostock und Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) 2007, und Kohlmeyer, Klaus/Pavkowics, Gari 2012).

Deshalb stellt sich für die Koordinierung der Aufbau einer benachteiligungssensiblen lokalen Gestaltung der Übergänge als besondere Herausforderung. Diese besteht darin, den Benachteiligtenfokus – organisatorisch im Sinne einer „Agentur“, wie sie etwa ein kommunaler Integrationsbeauftragter darstellt – und die Koordinierung des Übergangs in ein neues dynamisches Verhältnis zu setzen. Auf der einen Seite darf sich das Übergangsmanagement also nicht auf die Benachteiligtenförderung reduzieren, auf der anderen Seite darf aber eine Übergangsgestaltung,

die sich prinzipiell auf alle Jugendlichen bezieht, die Benachteiligtenproblematik nicht aus den Augen verlieren<sup>9</sup>.

Dabei muss insbesondere vermieden werden, dass sich der Benachteiligtenfokus starr auf bestimmte Gruppen von Jugendlichen richtet, weil es sich bei der Entstehung von Benachteiligungen um einen komplexen sozialen Prozess handelt, der unterschiedliche soziale Gruppen von Jugendlichen betreffen kann. Benachteiligung „wandert“ und verändert sich auch im Laufe der sozialen Entwicklung einer Gesellschaft.

Deshalb gehört es auch zu den zentralen Aufgaben eines benachteiligtensensiblen Übergangsmagements, die Entstehung von Benachteiligung zu beobachten und adäquate Interventionsstrategien zu entwickeln, aber eben auch nachlassende Benachteiligungen zu registrieren und Aufmerksamkeitsschwerpunkte zu verändern. Monitoring oder laufende und systematische Beobachtung ist für die kommunal verantwortete Übergangsgestaltung deshalb von großer Bedeutung, weil sonst Benachteiligungen festgeschrieben werden und damit stigmatisierende Wirkungen entfalten, die vermieden werden müssen.

Zugleich kann über den Weg, die Wechselbeziehungen zwischen „Normalität“ und „Benachteiligung“ im Auge zu behalten, auch die Integration von Benachteiligten in das Regelsystem erreicht werden. Damit bleibt der Abbau von Benachteiligungen in biografischen Prozessen einschließlich der erfolgreichen Bewältigung des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt ein zentraler Erfolgsprüfstein des Übergangsmagements.

Deshalb ist darauf zu achten, dass die Benachteiligtenförderung auch in kommunaler Verantwortung mit ausreichenden Ressourcen und Strukturen zu untersetzen ist, aber eben ohne, dass daraus Parallelmanagements werden, die die Barrieren eher verfestigen als durchlässig machen.

Die Integration des Benachteiligtenfokus in das Gesamtensemble der lokalen Verantwortung für den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt bedeutet also, dass der sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen mit besonderen Berufsstartschwierigkeiten spezifische Aufmerksamkeit gewidmet wird, ohne dass hierfür exklusive und damit abgeschottete Übergangsmagementsysteme eingerichtet werden, um zu vermeiden, dass Benachteiligung bestimmten Jugendlichengruppen als dauerhaftes soziales Merkmal eingeschrieben wird und damit stigmatisierende Folgen hat.

Ein ständiger kompetenter „Benachteiligungsfokus“ wäre also auf die gesamte Entwicklung zu richten; er müsste alle Handlungsfelder beleuchten und braucht eine entsprechende fachlich-strategische Kompetenz, also eine Art Agentur. Dies kann man sich vor Ort im Grunde nur kooperativ vorstellen. Neben den Jugend- und Sozialämtern wären es vor allem die Träger der Jugendsozialarbeit, die Komponenten einer solchen „kooperativen Fokusagentur“ sein müssten. Sondierungen und Konzeptentwicklungen stünden also in einer engen Wechselwirkung zueinander. Ohne Wissenssicherung kann nicht von einem „Kompetenzzentrum“ gesprochen werden. Der Typ von Wissen, um den es hier geht, reduziert sich nicht auf Bestandszahlen, sondern es geht in unserem Zusammenhang vor allem um Prozesswissen, also um das Wissen über die Entstehung, Verfestigung, Lockerung und Beseitigung von sozialer Benachteiligung beim Zugang zu und im Bildungs- und Berufsbildungs-System.

9 Vergl. hierzu auch: Kruse, W./Paul-Kohlhoff, A., Benachteiligungssensibles Übergangsmangement – die Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative, in: Biermann, H./Bonz, B. (Hrsg.), Inklusive Berufsbildung, Hohengehren, S. 146 ff., 2011.

Die in der Koordinierung aktiven Städte und Landkreise, die z. B. in der „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ zusammenarbeiten, sind sich in der Regel bewusst, dass sie auf die Träger der Jugendsozialarbeit für die Ausgestaltung lebbarer Verhältnisse „vor Ort“ nicht verzichten können. Vielfach aber bestimmen nach wie vor „soziale Notlagen“ und „Auftragsdenken“ das Verhältnis. Auf Seiten der Träger erschweren der dominante Einzelfallbezug, das Aufgefressenwerden durch den Alltag und die seit Jahren sich verschlechternden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, sich selbstbewusst als Teil des lokalen kooperativen „Kompetenzzentrums Benachteiligung“ zu präsentieren. Oftmals kommt Misstrauen auf beiden Seiten hinzu. Zugleich sind die Rahmenbedingungen für kommunales Trägerhandeln – wie skizziert wurde – in Veränderung begriffen.

Das ändert aber nichts am Grundsachverhalt, dass es die Verhältnisse vor Ort sind, welche die Kommunen und die Träger zu Partnern machen, die aufeinander angewiesen sind, auch wenn diese Partnerschaft sich schwierig gestaltet. Es ist gerade die Multifunktionalität von Jugendsozialarbeit, nämlich der Umstand, dass sie nicht nur subsidiärer Nothelfer und Lückenbüßer ist, sondern überaus wichtiger Kompetenzträger für soziale Prozesse von Benachteiligung, die sie für die kommunale Seite so wertvoll macht.

## 8 Übergangsgestaltung: Auslaufmodell oder Daueraufgabe?

Nach Jahren einer immer systematischeren Arbeit am Aufbau einer brauchbaren lokalen Gestaltung des Übergangs Schule – Arbeitswelt ist gegenwärtig eine wichtige Wegmarke erreicht: auf der einen Seite sind die „Vorarbeiten“ so weit gediehen, dass lokale Übergangsgestaltung zu einer Regelaufgabe werden könnte, auf der anderen Seite steht ihre Notwendigkeit, die ein Jahrzehnt lang nicht bestritten wurde, heute auf dem Prüfstand.

Auslöser hierfür ist die Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt (in Kombination mit dem vielbeschworenen Fachkräfteengpass). Die Wiederbelebung des Arbeitsmarktes wird gegenwärtig als Aufforderung verstanden, insbesondere das arbeitsmarktlich bestimmte Maßnahmefeld zu verringern. Aber dies ist nicht der einzige Grund, warum von manchen Seiten von einer zunehmenden Entspannung beim Übergang ausgegangen wird. Denn schon in den vergangenen Jahren folgten auf die Skandalisierung von „Maßnahmekarrieren“ und „Sackgassen“ im Übergang verschiedene Ansätze, deren weitere Expansion und auch die damit verbundenen direkten und nachwirkenden Kosten einzudämmen seien und stattdessen stärker präventiv zu agieren.

Hier sind insbesondere der Ausbau der (schulischen) Berufsorientierung und diverse Schulstrukturereformen in verschiedenen Bundesländern zu nennen. Ergänzt wird dies durch Länderaktivitäten zur Systematisierung des Übergangs, wie sie sich insbesondere in dem Vorhaben „Übergänge mit System“ (vergl.: [www.bertelsmann-stiftung.de/uems](http://www.bertelsmann-stiftung.de/uems)) versammelt haben, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit acht Bundesländern und der Agentur für Arbeit betreibt.

Diese gesamte Debatte ist aber vor allem noch dadurch gefärbt, dass das aus der Vergangenheit kommende verengte Verständnis von Übergangsgestaltung *als* Benachteiligtenförderung beibehalten wird. Zwischenzeitlich hat sich allerdings auch das Verständnis der Übergangsproblematik und ihrer Gestaltung verändert – zumindest bei den koordinierungsaktiven Städten und Landkreisen.

Im Laufe der Jahre wurde das sozialpolitische Motiv für ein Engagement im Übergang („Niemand darf zurückbleiben“) um ein bildungspolitisch eingefärbtes Standortmotiv ergänzt („Jede

und jeder wird gebraucht“), das durch die Diskussion um Demografie und Fachkräftesicherung heute eine stärkere Aktualität erhält. Damit stehen drei Verengungen, die das sogenannte „Übergangsmanagement“ bislang charakterisiert hatte, zur Disposition:

- die den Defizitansatz befestigende Beschränkung der Aktivitäten auf die Hinführung der Jugendlichen bis an die 1. Schwelle, zugunsten eines Verständnisses von Übergang, das die Schwellen übergreift und von einem längeren Übergangsbioграфischen Prozess für die Mehrheit der Jugendlichen ausgeht,
- die auf die Jugendlichen und ihre Voraussetzungen fixierte Sichtweise, zugunsten einer Aufmerksamkeit gegenüber der Interaktion von persönlicher Entwicklung und den förderlichen oder hemmenden, Chancen eröffnenden oder Ausschließung begünstigenden Qualitäten der beteiligten Organisationen, und schließlich
- die dominante Benachteiligtenorientierung, zugunsten eines Verständnisses, nachdem die Übergänge in die Arbeitswelt in einem umfassenden Sinne problematisch geworden sind.

Der Übergang Schule – Arbeitswelt ist für Jugendlichen insgesamt zu einer erheblichen Herausforderung geworden, wenngleich nicht für alle gleichermaßen *risikoreich*. Wenn man dann über Handlungsprioritäten redet, muss man auf diejenigen achten, bei denen diese Orientierungsprobleme zu einem besonderen Risiko werden.

Warum also ist davon auszugehen, dass es im Übergang von der Schule in die Arbeitswelt *dauerhaft* Herausforderungen und Probleme geben wird werden und nicht nur konjunkturell oder zwischenzeitlich?

Das hat im Wesentlichen fünf Gründe:

Erstens. Zunächst und grundsätzlich: Schule und Arbeitswelt sind zwei ganz unterschiedliche gesellschaftliche Teilsysteme, die eigene Logiken und Entwicklungsdynamiken haben<sup>10</sup>. Dass z. B. die Arbeitswelt Dynamiken von Anforderungsveränderungen und Turbulenzen kennt, konnte in den letzten Jahren erneut verstärkt erfahren können, während das Schulsystem bei allen Veränderungen in den letzten Jahren demgegenüber insgesamt gesetzter, verregelter und schwerfälliger erscheint. Von daher besteht eine Grundspannung, und es ist nicht davon auszugehen, dass man die beiden Teilsysteme passgenau und friktionsfrei aufeinander beziehen kann. Von daher wird es am Übergang Schule – Arbeitswelt immer zu Schwierigkeiten kommen. Die Frage ist: Wie groß werden die Schwierigkeiten? Wie stark betreffen sie die Einzelnen? Und: Welche sozialen Gruppen sind hiervon jeweils besonders betroffen?

Zweitens. Wenn man den direkten Weg in die Duale Berufsausbildung für die wichtigste Option neben Abitur/Studium hält, muss stets beachtet werden: die Duale Berufsausbildung ist von ihren wesentlichen Charakteristika her vor allem Teil des Beschäftigungssystems mit einem großen Gewicht einzelbetrieblicher Entscheidungen vor allem in der Frage, wie viele betriebliche Ausbildungsplätze angeboten werden, in welchen Berufen ausgebildet, und vor allem auch, wer als Auszubildende/r eingestellt wird. Dieser Einstellungsvorbehalt ist ein wesentliches Merkmal des Dualen Ausbildungssystems; er konstituiert den Ausbildungsmarkt. Von daher ist kaum zu erwarten, dass es dauerhaft einen reibungslosen Ausgleich geben wird.

10 Darauf weist zuletzt auch Wilke (2012) in seinem Aufsatz „Macht ist ein sehr begrenztes Steuerungsmittel“ hin, aber auch Luthe (2009) im Rahmen seines systemischen Ansatzes.

Drittens. Die früheren „Königswege“ des Übergangs haben sich weitgehend aufgelöst. Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von heute haben es offenbar subjektiv viel schwerer, für sich den richtigen Weg zu finden, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Zugleich stellt sich auch die Sinnfrage stärker als früher: Was mache ich mit meinem Leben? (vergl. u. a. Calmbach, M.; Thomas, P. M.; Borchard, I.; Flaig, B. 2012)

Viertens. Biografisch betrachtet, hat sich die Phase von Bildung/Ausbildung verlängert, wenn man als den Endpunkt des Übergangs eine Situation annimmt, in dem eine Person durch Arbeit ein eigenständiges Leben führen kann. Die wichtigen Lebensaufgaben reihen sich nicht mehr nacheinander, sondern sind gleichzeitig, was die persönlichen Lagen insgesamt wesentlich krisenanfälliger macht.

Fünftens. Die veränderten Vorzeichen auf dem Arbeitsmarkt und der im Hintergrund drohende Fachkräftemangel bringen zwar Entspannung auf dem Ausbildungsstellenmarkt, aber sie erledigen für bestimmte Jugendlichengruppen die Schwierigkeit, einen Ausbildungsplatz zu finden, nicht. Denn die Anforderungen, die Betriebe stellen, sind nach unten nicht beliebig elastisch, was eine Reihe von Gründen hat, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Demzufolge werden Unterstützungen benötigt, die es Jugendlichen mit schwierigeren Einstiegsvoraussetzungen erleichtern, die betrieblichen Anforderungen und auch die Anforderungen der Berufsschule zu bestehen. Ausbildungssicherung, die sich sowohl an die Auszubildenden als auch an die ausbildenden Betriebe richtet, wird ein wichtiger Baustein sein, um ein gutes Ankommen in der Arbeitswelt zu unterstützen.<sup>11</sup>

In diesem mehrfachen Sinne also bleibt *Übergangsgestaltung Daueraufgabe*. Das heißt: die systematische Einflussnahme darauf, dass den jungen Erwachsenen erfolgreiche Einstiege in die Arbeitswelt gelingen, bleibt eine zentrale dauerhafte und damit auch *öffentliche Aufgabe*. Dies kann die öffentliche Hand allerdings nicht allein, sondern nur in Kooperation mit Anderen bewältigen.

Gerade vor dem Hintergrund des sich belebenden Arbeitsmarktes, des knapper werdenden „Reservoirs“ an Bewerberinnen und Bewerbern für das „Duale System“ und einer zunehmenden Zahl frei bleibender oder nur schwer zu besetzender Ausbildungsplätze und der prognostizierten demografischen Entwicklung wird überdeutlich, dass Übergangsgestaltung nicht an oder vor der 1. Schwelle stehen bleiben kann, sondern schwellenübergreifend angesetzt werden muss (Stichwort u. a.: Sicherung von Ausbildungserfolg).

Die skizzierte Erweiterung und Differenzierung im Verständnis von Übergang und demzufolge auch von Übergangsgestaltung kann aus der Perspektive von Arbeitsmarktpolitik gelesen werden, die sich nun aber immer stärker *präventiv* orientiert und hierfür stabile Kooperationsbezüge vor allem im schulischen Sekundarbereich aufbaut<sup>12</sup>. Dies würde sich ohne Weiteres auch auf die veränderten Gegebenheiten auf dem Ausbildungsmarkt beziehen lassen, nämlich als Mobilisierung von Jugendlichen für die Perspektive Berufsausbildung, insbesondere in ihrer Variante als „Du-

11 Vergl. zur laufenden Debatte u.a. BWP Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 3/2011 mit dem Schwerpunkt *Fachkräftemangel? – Fachkräftesicherung!* Herausgegeben vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn, und die „Kieler Erklärung“ der Arbeitsgemeinschaft auf: [www.weinheimer-initiative.de](http://www.weinheimer-initiative.de).

12 Vergl. hierzu die Entwicklungen im Rahmen des Handlungskonzepts Schule – Arbeitswelt in Schleswig Holstein: Kruse, Wilfried, unter Mitarbeit von Albers, Armin 2011: Handlungskonzept & Koordinierung im Übergang Schule – Arbeitswelt in Schleswig-Holstein. Zwischensichtung 2010/2011 zur Entwicklung im Handlungskonzept Schule – Arbeitswelt „vor Ort“, Dortmund.

ale Berufsausbildung“. Im öffentlichen Diskurs scheint diese Perspektive eine gewisse Vorrangstellung einzunehmen.

Neben dieser vom Arbeitsmarkt herkommenden Perspektive findet sich im Diskurs „vor Ort“ eine andere Sichtweise, die das Übergangsgeschehen primär von den *Bildungsbiografien* her betrachtet, und demzufolge das Übergangsgeschehen als einen arbeitsmarktnahen *Bildungsbereich* versteht<sup>13</sup>. Dies ist eine deutlich andere Akzentuierung, weil sie gegenüber einer arbeitsmarktlernen Überformung von Bildung deren Eigengewicht betont.

Diese beiden Perspektiven schließen sich gegenseitig nicht aus; ihre Vermittlung im Zuge der Gestaltung der Übergänge Schule – Arbeitswelt stellt aber eine erhebliche Herausforderung dar – und eine wichtige *Koordinierungsaufgabe vor Ort*.

Die Akzentuierung von Übergang als Teil von Bildungsbiografie und Bildung als wichtiger lokaler Standortfaktor und als kommunales Gestaltungsfeld schließt an einen Trend im Diskurs innerhalb der „kommunalen Familie“ an, der spätestens seit der „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetags von 2007 offenkundig ist. Die lokale Ebene stärkt ihr bildungspolitisches Gewicht und findet zunehmend Anerkennung: in der Folge wird vermutlich eine erneute Ausbalancierung von Bildungsverantwortung zwischen den Ländern und den Kommunen auf die Tagessordnung kommen.

Überall dort, wo die Gestaltung der Übergänge Schule – Arbeitswelt zumindest *auch* im Kontext von Bildung und Bildungsbiografie erfolgt, verändert sich mit der Etablierung von „Kommunaler Koordinierung“ die lokale Bildungslandschaft tiefgreifend.

## 9 Zusammenfassung und Ausblick

Als *leitende Fragestellung* dieses Beitrags war formuliert worden, ob sich mit der „Kommunalen Koordinierung“ eine Weise der kooperativen Steuerung der gestaltenden Aktivitäten im Übergang Schule – Arbeitswelt herausbildet oder jedenfalls unter bestimmten Bedingungen erwartbar herausbilden kann, die in Hinblick auf das Ziel gelingender Übergänge für alle Jugendlichen leistungsfähig ist. Außerdem sollte der Frage nachgegangen werden, ob unter den gegenüber dem Entstehungszeitpunkt von „Kommunaler Koordinierung“ veränderten Vorzeichen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt lokale Übergangsgestaltung allmählich überflüssig wird, oder ob es sich um eine strukturell bedingte Daueraufgabe handelt, „Kommunale Koordinierung“ also Zukunft haben kann.

Die Erörterung der Frage nach den Veränderungen im gesellschaftlichen Kontext, die hauptsächlich im vorangehenden Abschnitt 8 geführt wurde, hat zum Ergebnis, dass Übergangsgestaltung vor allem deswegen als bleibende Aufgabe angesehen werden muss, weil das Verhältnis zwischen Bildung und Beschäftigung dauerhaft spannungsvoll und turbulent sein wird und dies für alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine schwierige und verlängerte Periode des Transits nach sich zieht, die allerdings je nach individuellen Voraussetzungen und lokalen oder regionalen Verhältnissen unterschiedlich krisenanfällig ist.

---

13 Zu Konzept und Empirie von Bildungsbiografien vergl. auch: Friebe, H./Eskamp, H./Knobloch, B./Montag, S./Toth, S. 2000: *Bildungsbeteiligung*: Chancen und Risiken, Opladen.

Als lokale Daueraufgabe ergibt sich die Übergangsgestaltung vor allem aus der Erwartung, dass „vor Ort“ im Rahmen von *lokalen Verantwortungsgemeinschaften* mobilisierbare Handlungsressourcen liegen, die für eine positive Gestaltung der Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt produktiv in Anschlag gebracht werden können. Erst vor diesem Hintergrund gewinnt „Kommunale Koordinierung“ im Sinne einer federführenden kommunalen Verantwortungsübernahme im Rahmen lokaler Verantwortungsgemeinschaften ihre spezifische Bedeutung. Dies wurde ausführlich in den vorangehenden Abschnitten 3 und 4 diskutiert. Es sind letztendlich *Aufgabe und Stellung* der Kommunen in unserem staatlichen Mehrebenen-System, die „Kommunale Koordinierung“ zu einer besonders aussichtsreichen Variante von lokaler Übergangsgestaltung macht, wenn sie angemessene *Rahmenbedingungen* antrifft und selbst konzeptionell und organisatorisch wirksam etabliert ist.

Von diesen Problematiken handelten, ausgehend von den empirischen Befunden aus einer Befragung von Städten und Landkreisen, die in der Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative mitwirkten (Abschnitt 5), die dann folgenden Abschnitte 6 und 7. Neben dem Erfordernis, in *Landkreisen* ein korrespondierendes Verhältnis zwischen kreislicher und lokaler Koordinierung herzustellen, kommen vor allem die *Länder* als Rahmensetzer für kommunales Handeln im Feld der Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt in den Blick (*Abschnitt 6*). Dies ist von erheblicher Aktualität, weil verschiedene Bundesländer, wie z. B. Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, auf dem Weg sind, die bisherigen „Systeme“ des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt neu zu ordnen.

Die Qualität der Übergangsgestaltung wird sich u. a. daran zeigen, ob sie ausreichend *benachteiligungssensibel* angelegt ist (*Abschnitt 7*). In der Vermeidung bzw. Korrektur von Benachteiligungen beim Übergang in Ausbildung und Arbeitswelt hatte dieser Ansatz vor Jahren seinen wirksamen Ausgangspunkt, den er auch bei veränderten Vorzeichen auf dem Ausbildungsmarkt nicht verlieren sollte. Mit dem *Fokus Benachteiligung* kommt hierfür eine konzeptionelle und organisatorische Idee ins Spiel, die in Zukunft weiter erprobt werden könnte.

Insgesamt – so zeigte der empirische Blick auf Städte und Kreise, die im Rahmen der „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ aktiv sind – steht einer generellen konzeptionellen Übereinstimmung bei vielen koordinierungsaktiven Kommunen, was ihre Rolle *im Grundsatz* betrifft, ein differenziertes Panorama bei deren praktischer Umsetzung gegenüber. In diesem Sinne kann man auch jene Städte und Kreise, die in der „Arbeitsgemeinschaft“ mitarbeiten, nicht „über einen Kamm scheren“. Dafür sind sie hinsichtlich ihrer Charakteristika zu unterschiedlich: nicht nur die Größe der Kommunen von der Kleinstadt bis zur Großstadt und zu Landkreisen markieren dies, sondern auch die Betroffenheit von Jugend- und allgemeiner Arbeitslosigkeit, vom demografischen Wandel, hinsichtlich des Anteils der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, der Ausstattung mit öffentlichen Bildungsinstitutionen usw. Sie finden sich in verschiedenen Bundesländern, die unterschiedliche Schulsysteme haben und in unterschiedlicher Weise die Modernisierung oder Reform ihrer Bildungssysteme betreiben.

Auch wenn ein grundsätzlich gemeinsames Verständnis der Bedeutung kommunaler Koordinierung entwickelt wurde, zeichnen sich noch zwei unterschiedliche Hauptrichtungen ab: es gibt die eher sozialpolitische Orientierung (Jugendhilfe-Ansatz) und die eher integrierte Perspektive der Verbindung von Sozialpolitik, Beschäftigungsförderung und bildungspolitischer Orientierung. Die einen orientieren sich in ihrem Handeln primär an einem sozialpolitischen Motiv: sie bieten im Rahmen der kommunal vorhandenen Verwaltungsinstrumente vor allem individuelle Unterstützungsleistungen an, die es Jugendlichen ermöglichen, den Übergang besser zu bewältigen.

gen. Hier spielt häufig die Perspektive der Schulsozialarbeit im Kontext der Berufsorientierung eine zentrale Rolle.

Die andere Sicht ist stärker auf Prozesse der kommunalen Zukunft im Sinne von Standortpolitik gerichtet, die die Integration der nachwachsenden Generation in die Arbeitswelt auch als eine ökonomische und soziale Ressource der kommunalen Entwicklung begreift. Die Übernahme lokaler Verantwortung für den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt ordnet sich damit ein in eine Gesamtperspektive der Stadtentwicklung.

Diese beiden Orientierungen schließen sich nicht aus, weil beide unverzichtbar sind, aber nur wenige Kommunen haben sie bis jetzt in einem strategisch begründeten Gesamtkonzept zusammengebracht; als Tendenz, die auch von der „Arbeitsgemeinschaft“ mit getragen wird, ist allerdings ein ganzheitlicherer Ansatz sichtbar, der die Verengung auf das sozialpolitische Motiv überwindet, ohne dies aufzugeben.

Kommunale Koordinierung braucht finanzielle und personelle Ressourcen. Viele Städte und Landkreise haben in den vergangenen Jahren von Projektförderungen profitiert, die aus einschlägigen Programmen des Bundes und der Länder stammten und in der Regel durch den Europäischen Sozialfonds ko-finanziert waren.

Mit Auslaufen dieser Programmgeneration geht es vielfach um die Frage, *ob und wie* die Kommunale Koordinierung fortgeführt wird, und vor allem, ob deren Überführung in den Bereich der *Regelaufgaben* gelingt. Man trifft erhebliche Unterschiede an, wie Kommunen mit dieser Frage umgehen. Einige gehen davon aus, dass mit einer Reduzierung der Drittmittelstellen die Koordinierung prinzipiell aufrecht zu erhalten ist. Andere sehen die Chancen weiterer Akquisition von Drittmitteln, um ihr Angebot der Koordinierung abzusichern. Wieder andere machen Alternativplanungen auf und spielen verschiedene Modelle der Sicherung von Nachhaltigkeit durch. Aber fast alle gehen von einer Reduzierung des bisher für Koordinierung zur Verfügung stehenden Personalpools aus.

*Verbindlichkeit der Zusammenarbeit* zwischen allen Akteuren im Übergang Schule – Arbeitswelt wird zu einer Überlebensfrage guter Übergangsgestaltung, und dies gerade an der jetzt sichtbar werdenden Schwelle zu *Alltag und Routine*. In einer Reihe von Kommunen gibt es mittlerweile die Praxis, schriftliche Zielvereinbarungen mit einzelnen Akteuren vor Ort abzuschließen; die Grenze der Verbindlichkeit wird dabei meist durch die jeweils eigenen rechtlichen und institutionellen Bindungen gesetzt.

Andere Formen, die Verbindlichkeit zu erhöhen, sind die Verabschiedung von Handlungsplänen, die regelmäßige Evaluation ihrer Umsetzung und – nicht zu unterschätzen – regelmäßige Sitzungen mit allen Beteiligten zur Prioritäten-Setzung. Regelmäßige Bildungskonferenzen vor Ort geben Inputs für alle Beteiligten und machen die Kommunale Koordinierung für die Stadtgesellschaft sichtbar. Sie sind aber nicht zuletzt – und dies ist nicht unwichtig – auch Mittel der Anerkennung für die Akteure vor Ort.

Diese *Zwischensichtung* kommt also zu einem zwiespältigen Schluss: Kommunale Koordinierung als *kooperative Qualitätsstrategie* für eine chancenreiche Gestaltung der Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt *vor Ort* etabliert sich faktisch und ist im entsprechenden fachöffentlichen Diskurs stark verankert. Auf der anderen Seite befinden sich viele Koordinierungen konkret und empirisch in einer schwierigen Etappe ihrer Entwicklung, weil ein doppelter „Übergang“

von einer sozialpolitischen Notmaßnahme zu einer integrativen Daueraufgabe *und* von Modellförderung zu regelhafter Finanzierung ansteht. Hier hinein interveniert die Unsicherheit über die rechtliche und institutionelle Fassung dieser Aufgabe.

Viele konkrete Herausforderungen sind noch ungelöst – dies gilt auch für die in Koordinierungsfragen aktiven Städte und Landkreise in der Arbeitsgemeinschaft. Das zeigt: auch dort ist „Kommunale Koordinierung“ noch nicht abschließend sicher und konzeptionell geklärt und verankert. Schließlich ist mit der „Mehr-Ebenen-Frage“ eine politische Gestaltungsfrage aufgeworfen, die durchaus Brisanz hat. Zugleich aber demonstriert die *Lebendigkeit*, mit der sich kooperative Übergangsgestaltung mit Hilfe Kommunaler Koordinierung vor Ort weiter entwickelt, dass sie ein guter Schritt in die Bürgergesellschaft ist.

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative* (Hrsg.) 2012: Lokale Bildungsverantwortung. Kommunale Koordinierung im Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, Stuttgart
- BWP Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 3/2011 mit dem Schwerpunkt *Fachkräftemangel? – Fachkräftesicherung!* Herausgegeben vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn
- Calmbach, M.; Thomas, P. M.; Borchard, I.; Flaig, B.* 2012: Wie ticken Jugendliche 2012? Sinus – Milieustudie, Düsseldorf
- Dien Hong Rostock und Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) 2007: Benachteiligungssensibles Übergangsmanagement, Bonn
- Friebel, Harry/Eskamp, Heinrich/Knobloch, Brigitte/Montag, Stefanie/Toth, Stephan* 2000: Bildungsbeteiligung: Chancen und Risiken, Opladen
- Greinert, Wolf-Dietrich* (1998): Das „deutsche System“ der Berufsausbildung. Tradition, Organisation, Funktion. 3. Aufl. Baden-Baden
- Heide von der, Hans-Jürgen* (1999): Stellung und Funktion der Kreise. In: Wollmann/Roth 1999. Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen
- Kohlmeyer, Klaus/Pavkowics, Gari* 2012: Fokus Migration und die kommunale Steuerung am Übergang Schule-Beruf, in: *Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative* (Hrsg.) 2012: Lokale Bildungsverantwortung. Kommunale Koordinierung im Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, Stuttgart
- Kruse, Wilfried & Expertengruppe:* (2010): Jugend – von der Schule in die Arbeitswelt, Stuttgart
- Kruse, Wilfried/Paul-Kohlhoff, Angela* (2011): Benachteiligtensensibles Übergangsmanagement – die Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative. In: Biermann, Horst/Bonz, Bernhard (Hrsg.): Inklusive Berufsbildung. Didaktik beruflicher Teilhabe trotz Behinderung und Benachteiligung. Berufsbildung konkret, Band 11. Baltmannsweiler
- Kruse, Wilfried*, unter Mitarbeit von *Albers, Armin* 2011: Handlungskonzept & Koordinierung im Übergang Schule-Arbeitswelt in Schleswig-Holstein. Zwischensichtung 2010/2011 zur Entwicklung im Handlungskonzept Schule-Arbeitswelt „vor Ort“, Dortmund
- Kruse, Wilfried* (2012): Lokale Verantwortungsgemeinschaften und Kommunale Koordinierung, in: G.I.B-INFO, 1–12, Bottrop

- Lempert, Wolfgang* (1974): Berufliche Bildung als Beitrag zur gesellschaftlichen Demokratisierung. Frankfurt am Main
- Luthe, Ernst-Wilhelm* (2009): Kommunale Bildungslandschaften. Rechtliche und organisatorische Grundlagen. Berlin
- Paul-Kohlhoff, Angela/Weigele, Melanie* (2010): Zur Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements, in: Wilfried Kruse & Expertengruppe, Jugend: Von der Schule in die Arbeitswelt, Stuttgart
- Paul-Kohlhoff, Angela* (2012): Steuerungspraxis in den Städten und Landkreisen der Arbeitsgemeinschaft – Ergebnisse einer empirischen Befragung, in: Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative (Hrsg.) 2012
- Richter, Ingo* (2012): Verfassungsrechtliche Aspekte zur kommunalen Koordinierung von Bildung, in: Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative (Hrsg.) 2012
- Thiersch, Hans* (2007): Erlebnispädagogik zwischen Teilhabe am Erlebnismarkt und Lebensbewältigung. [bsj-marburg.de/fileadmin/pdf\\_fachbeiträge](http://bsj-marburg.de/fileadmin/pdf_fachbeiträge)
- Wende, Lutz* (2010): Kommunale Koordinierung im lokalen Übergangsmanagement: Konzepte und Beispiele, in: Wilfried Kruse & Expertengruppe, Jugend: Von der Schule in die Arbeitswelt, Stuttgart
- Wilke, Hellmut* (2012), Macht ist ein begrenztes Steuerungsmittel, in: G.I.B. Info 1/2012, Bötrop
- Wollmann, Helmut/Roth, Roland* (1999) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Aufl. Opladen
- Verf.:* Dr. Wilfried Kruse, bis Oktober 2012 Sozialforschungsstelle Dortmund, Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung der TU Dortmund, Evinger Platz 17, 44339 Dortmund, Koordinator der Weinheimer Initiative, E-Mail: [kruse@sfs-dortmund.de](mailto:kruse@sfs-dortmund.de)
- Prof. Dr. Angela Paul-Kohlhoff, bis 2010 Technische Universität Darmstadt, Institut für Allgemeine Pädagogik und Berufspädagogik, Alexanderstraße 6, 64283 Darmstadt, E-Mail: [APKohlhoff@googlemail.com](mailto:APKohlhoff@googlemail.com)