

Wilfried Kruse<sup>1</sup>

## **Kommunale Koordinierung und benachteiligungsorientierte Übergangsgestaltung. Input auf dem Dialogtag der BAGÖrt am 30. September 2014 in Berlin**

### **0. Vorbemerkung**

Das vorliegende Papier ist das leicht überarbeitete Manuskript für den einleitenden Redebeitrag auf dem o.g. Dialogtag der BAGÖrt zum Thema „Kommunale Koordinierung“.

Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern handelte es sich um einen Kreis mit dem Thema gut vertrauter ExpertInnen. Deshalb wurde auf ein erneutes „Grundsatzreferat“ verzichtet und der durchaus unübliche Weg beschritten, das vorliegende *Dialogpapier* der BAGÖrt mit solidarisch – kritischen Anmerkungen zu versehen, und zwar in vier Abschnitten.

Diese Anmerkungen wurden jeweils mit einigen Stichworten zum „status quo“, wie er sich mir darstellt, eingeleitet. Diese Stichworte hatte ich in meinem Manuskript nicht ausformuliert, sondern während meines Beitrags nur kurz mündlich erläutert. Sie bleiben im folgenden Text auch in einer sehr reduzierten Fassung, beziehen sich aber durchweg auf Diskussionsstände innerhalb der Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative, wie sie z.B. in unserem im letzten Jahr erschienenen „Handbuch“<sup>2</sup> nachzulesen sind.

Es handelt sich also mehr um einen Diskussionsbeitrag als um einen ausformulierten und gut belegten Aufsatz. Ich bitte um Beachtung und Nachsicht.

### **I. Zur Begriffsgeschichte und zum Verständnis von „Kommunaler Koordinierung“**

Stichworte:

- Der Ursprung der „Weinheimer Initiative“ waren in der Zeit der starken „Berufsnot der Jugendlichen“ um die Jahrtausendwende zwei Einsichten: nämlich die lokalen Potenziale für Problembewältigung und der für die Kommunen bestehende Handlungsdruck, weil ihnen nicht gelingende Übergänge in mehrfacher Hinsicht „vor die Füße“ fallen.
- Appelliert wurde an die im Lokalen herausgehobene und legitimierte Verantwortung: der Bürgermeister und Ländräte. Aber es ging niemals darum, das Handeln in diesem Feld allein den Kommunen aufzubürden.
- Vielmehr wurde das Potenzial in einer *Lokalen Verantwortungsgemeinschaft* gesehen und der Kommune die Rolle einer verantwortlichen federführenden Koordinierung zugeordnet.

---

<sup>1</sup> Dr. Wilfried Kruse ist Koordinator der Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative ([www.kommunale-koordinierung.de](http://www.kommunale-koordinierung.de))

<sup>2</sup> Vergl. hierzu: Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative (Hrsg.) 2013: Lokale Bildungsverantwortung. Kommunale Koordinierung beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, Stuttgart

- Der Begriff „Kommunale Koordinierung“ wurde seit 2007 in die Diskussion gebracht, aber im Verständnis gehören Kommunale Koordinierung und Lokale Verantwortungsgemeinschaft untrennbar zusammen.
- In der Folge entstanden rasch Modelle guter Praxis, Instrumentierungen und Institutionalisierungsansätze, auch durch Bundes- und Landesprogramme unterstützt. Konzeptionell weiter ausgereift, liegt mittlerweile „gute Praxis“ auf breiter Basis vor, und dies über die verschiedenen Kommunaltypen (Großstädte, Kreise, kreisangehörige Städte) hinweg.
- Dennoch ist „Kommunale Koordinierung“ als „freiwillige Leistung“ nach wie vor ungesichert und ist in der Mehrzahl der Fälle über einen „Projektstatus“ nicht hinausgekommen.

#### Zu den Positionen des Dialogpapiers

- Das „Dialogpapier“ hält eine Klärung des Begriffs der „Kommunalen Koordinierung“ für erforderlich und sieht dies als Aufgabe einer gemeinsamen Abstimmung der Akteure vor Ort. Aus unserer Sicht liegt ein ausgearbeitetes Verständnis von „Kommunaler Koordinierung“ vor, dessen Übernahme aber erhebliche systemische Konsequenzen hätte. Deswegen gibt es die Neigung, die einzelne Kommune als „Welt für sich“ zu betrachten und alles sich lokal zurecht wachsen zu lassen. Das „Dialogpapier“ ist hiervon nicht frei, betont aber gleichzeitig, dass *neue Übergangssysteme* „Kommunale Koordinierung als einen essentiellen Bestandteil“ umfassen müssten.
- Um Unschärfen zu vermeiden, ist es sinnvoll zu unterscheiden: zwischen der Etablierung eines institutionellen Rahmens für Kommunale Koordinierung *und* den Handlungsprogrammen, die durch sie und mit ihrer Hilfe vor Ort entwickelt, umgesetzt und in ihrer Wirksamkeit beobachtet werden müssen.
- Diese Unterscheidung muss auch dann berücksichtigt werden, wenn einzelne Städte und Landkreise eigenständig den Weg der „Kommunalen Koordinierung“ gehen.
- Das Dialogpapier bleibt unscharf in Hinblick auf den „Steuerungstyp“, den die Kommunale Koordinierung darstellt. Es wird ein *Abstimmungsgremium* gewünscht, das alle Koordinierungsentscheidungen trifft. (z.B. zur Steuerung von „Platzzahlen“: wirklich?) Gemeint scheint damit tatsächlich eine verbindliche Abstimmung über Angebote und Programme zu sein; hierfür benötige die Koordinierung ein „politisches Mandat“. Insofern wird hier auch die *Stimmberechtigung* wichtig. Das erscheint mir auf dem jetzigen Stand der Entwicklung unrealistisch, weil die Beteiligten ihre jeweiligen Zuständigkeiten und Eigenständigkeiten nicht aufgeben, d.h. sie sind nicht bereit, sich z.B. *überstimmen* zu lassen.
- Seinen Grund hat dies natürlich auch in der ungesicherten Position der Kommunalen Koordinierung, die damit zusammenhängt, dass den Kommunen im Feld von Übergang/Bildung bislang keine Rolle „auf Augenhöhe“ zuerkannt wird. Die Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative fordert deshalb seit langem, die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln in diesem Sinne

zu verbessern und die gewachsene kommunale Rolle in den entsprechenden Landesregeln auch formal abzusichern.<sup>3</sup>

- Ein „politisches Mandat“ für die Kommunale Koordinierung ist m.E. auch fern der Kommunalpolitik gedacht, weil dies die kommunalpolitischen Willens- und Entscheidungsprozesse unberücksichtigt lässt.
- Auch an dieser Stelle wird also deutlich, dass eine wirksame Etablierung von Kommunaler Koordinierung nicht nur vom „guten Willen“ vor Ort abhängig ist, sondern auch von der Klärung von Rahmenbedingungen, die vor allem durch die Länder erfolgen muss.
- Solange keine wirklichen Rechtsfortschritte erreicht werden, kann sich Kommunale Koordinierung“ nur nach Prinzipien von Konsensbildung und mainstreaming entfalten. Aber auch hier ist tatsächlich noch erheblich „Luft nach oben“. Hierfür müssen Verfahrensweisen und Mechanismen gefunden, bzw. bestehende Verfahrensweisen und Mechanismen reformiert und miteinander verknüpft werden, die im Ergebnis zu wirksamen Synergien führen. Es ist also von einem Geflecht von aufeinander wirkenden Abstimmungsprozessen auszugehen; diese zu koordinieren und auf eine höhere Wirksamkeit zu drängen, ist unter gegenwärtigen Bedingungen eine der vornehmsten Aufgaben der Kommunalen Koordinierung. Je mehr Beispiele guter Praxis es gibt, die die lokalen Spielräume ausnutzen, umso besser.
- Insofern ist natürlich die im „Dialogpapier“ formulierte Forderung nach angemessener Etablierung einer *professionellen Koordinierungsstelle* völlig berechtigt, nur ist sie nicht die Stelle, die für die Umsetzung von Entscheidungen zuständig ist, sondern: *für die Umsetzung sind alle verantwortlich, jeder an seinem Platz, und gemeinsam*. Die *Koordinierungsstelle* hat die Aufgabe, entsprechend der gemeinsamen Verabredungen genau darauf zu dringen, zu motivieren, zu initiieren, für Transparenz zu sorgen, Defizite zu identifizieren und den laufenden Kontakt, den laufenden Kontakt zu den politischen Entscheidern zu halten. usw. Eine wichtige Dimension ihrer Professionalität besteht dabei in Kenntnissen und Erfahrungen im Feld von kommunalen Verwaltungen und lokaler Politik.

## II. Übergänge gestern – Übergänge heute: Was hat sich geändert?

Stichworte:

- Damals antwortete der kommunale Ansatz auf die erhebliche Berufsnot der Jugendlichen. Mittlerweile haben sich die Vorzeichen auf dem Ausbildungsmarkt verändert. Ausbildungsplätze bleiben unbesetzt, zugleich aber bleiben immer noch viele Jugendliche ohne Ausbildungsplatz.

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu zuletzt die „Freiburger Erklärung“ der Arbeitsgemeinschaft von 2013, auf: [www.kommunale-koordinierung.de](http://www.kommunale-koordinierung.de)

- Es wird aufgrund der demografischen Entwicklung von einem wachsenden Fachkräftebedarf ausgegangen; zugleich aber entscheiden sich viele junge Leute gegen eine Ausbildung und für Abitur und Studium. Offenbar erscheint Vielen, die die Betriebe gerne als Auszubildende sehen würden, die „Duale Ausbildung“ nicht attraktiv genug. Auf der anderen Seite öffnet sich die Berufsausbildung offenbar nicht ausdrücklich und wirksam genug zu Jugendlichengruppen hin, die dort bislang wenig Chancen hatten (Stichworte: Willkommenskultur, Heterogenität in der Ausbildung, etc.)
- Der Übergang in die Arbeitswelt ist für *alle* schwieriger geworden, nicht nur für die sogenannten Benachteiligten. Allerdings existieren große Unterschiede darin, wie hoch das Scheiternsrisiko beim Übergang ist. Übergangsgestaltung muss demzufolge alle Übergangsverläufe in den Blick nehmen, dabei aber benachteiligungssensibel bleiben. Insofern – und angesichts stets knapper Ressourcen – geht es um bewusste, überprüfbare und revidierbare Priorisierungen.
- Ganz generell ist feststellbar, dass sich Benachteiligungen verfestigen und neue Herausforderungen entstehen, so z.B. durch Neueinwanderer und Flüchtlinge. Aber: Teilhabe ist unteilbar<sup>4</sup>.

#### Zu den Positionen des Dialogpapier

- Das „Dialogpapier“ weist mit Recht darauf hin, dass auch angesichts von demografischem Wandel und Fachkräftesicherung, also veränderter Vorzeichen auf dem Ausbildungsmarkt, die Zahl der jungen Leute, die Hilfe im Übergang benötigen, nicht wesentlich zurückgegangen ist. Dies wird aber nicht zum Ausgangspunkt der gesamten Argumentation genommen, was aber notwendig wäre, um die Wichtigkeit der Jugendsozialarbeit von Anfang an zu begründen.
- Da das Panorama der Übergangsschwierigkeiten nicht zum Ausgangspunkt genommen wird – und schon gar nicht die Anforderungen z.B. durch junge Flüchtlinge und neue Einwanderung - , erscheinen die „Zielgruppen“ der Jugendsozialarbeit bzw. erscheint auch die Jugendsozialarbeit mit ihrem breiten Engagement nahezu als ein Randphänomen.
- Dem entspricht ein insgesamt „defensiver Gestus“, was die Rolle der Jugendsozialarbeit betrifft, als müsse sie darum bitten, auch dabei zu sein (siehe z.B. Fußnote 1, oder S.3 1. Spiegelstrich: Eine kontinuierliche Bedarfsanalyse „unter Einbeziehung der Jugendhilfestrukturen“) Besonders deutlich: S.4 „In diesen Prozess möchten wir die Sicht der Jugendsozialarbeit einbringen“.
- Kommunale Koordinierung ist ein „Instrument“, das einen wirksamen Umgang mit den Herausforderungen des Übergangs auf lokaler Ebene verspricht. Diese Herausforderungen müssen *Start- und Zielpunkt* der Argumentation sein. Dann wird auch deutlich, dass Jugendsozialarbeit

---

<sup>4</sup> Vergl. hierzu: „Kreis-Offenbacher-Erklärung“ der Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative 2014, auf: [www.kommunale-koordinierung.de](http://www.kommunale-koordinierung.de)

*selbstverständlich* zum Kreis der unverzichtbaren Partner der Kommunalen Koordinierung gehört und hierin sogar eine Schlüsselrolle einnehmen müsste.

- Diese im „Dialogpapier“ zum Ausdruck kommende defensive Haltung müsste selbst noch einmal zum Gegenstand des Nach-Denkens gemacht werden.

### **III. Benachteiligungssensible Übergangsgestaltung und die Aufgabe der Träger der Jugendhilfe**

Stichworte:

- Benachteiligung ist kein unveränderliches Merkmal von Personen oder sozialen Gruppen. Vielmehr handelt es sich bei Benachteiligung um einen sozialen Prozess des Benachteiligtwerdens und Benachteiligtbleibens.
- Im Sinne des Anspruchs einer sozial gerechten und solidarischen Gesellschaft bleibt die Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen der zentrale Prüfstein für gute Übergangsgestaltung.
- Die Idee einer „Benachteiligungssensiblen Übergangsgestaltung“<sup>5</sup> will kein Sondersystem der Übergangsgestaltung für Benachteiligte, sondern eine besondere Aufmerksamkeit gegenüber Benachteiligungen und Prioritäten bei ihrer Bekämpfung. Dabei geht es auch darum, neu entstehende oder sich verfestigende Benachteiligungen bzw. benachteiligende Strukturen früh zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken („Frühwarnsystem“).
- Hierzu wird vorgeschlagen, dass die Akteure in diesem Feld eine Art „Lokales Kompetenzzentrum Benachteiligung“ bilden, an dem die Jugendsozialarbeit selbstverständlich beteiligt ist.<sup>6</sup>
- Lokale Vereinbarungspolitik kann zu guten und belastbaren Modellen führen.

Zu den Positionen des Dialogpapiers:

- Unklar bleibt im „Dialogpapier“, wer nun eigentlich dafür Sorge tragen soll, dass es eine „Kommunale Koordinierung“ gibt, die ihren guten Namen verdient, und wer dafür sorgt, dass die Jugendsozialarbeit nicht nur am „Katzentisch“ Platz nimmt. Ich lese aus dem Papier auf der einen Seite eine Erwartung an die Gesetzgeber, auf der anderen Seite eine Hoffnung in alle jene Menschen, die verständig sind (also die Adressaten des „Dialogpapiers“). Das Papier richtet sich also vor allem an „Dritte“.
- Offen bleibt aber, was die Träger und Verbünde der Jugendsozialarbeit selbst in Gang bringen wollen, um gerade unter dem Aspekt von „Benachteiligungssensibler Übergangsgestaltung“ so wichtige Rolle nicht nur formal einzufordern, sondern auch zu beschreiben und aktiv wahrzunehmen.

---

<sup>5</sup> Vergl. hierzu: Wilfried Kruse / Angela Paul-Kohlhoff 2011: Benachteiligtensensibles Übergangsmanagement - die Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative in: Horst Biermann / Bernhard Bonz (Hrsg.): Didaktik beruflicher Teilhabe trotz Behinderung und Benachteiligung. Berufsbildung konkret, Band 11, Baltmannsweiler

<sup>6</sup> Vergl. hierzu mein Referat auf der Konferenz der BAGÖrt im November 2011 in Weimar: Wilfried Kruse: Wie müssen Übergänge gestaltet werden? Reformbedarf vor Ort: Welche Rolle und Aufgabe hat wer? Wie müsste Benachteiligtenförderung aussehen? Was verstehen wir unter „benachteiligungssensibel“?

Dies müsste sowohl gegenüber den Rahmensetzern für kommunales Handeln, nämlich vor allem den Ländern, als auch gegenüber den Kommunen und ihren Verbänden geschehen.

- Auf der Ebene der Rahmensetzer (Bund, Länder) wäre sicherzustellen, dass der zu definierende Kreis derjenigen, mit denen die Kommunale Koordinierung regelhaft arbeitet, an prominenter Stelle auch die Jugendsozialarbeit umfasst.
- Auf Landesebene müssten die „Systeme“ der Übergangsgestaltung und der Jugendsozialarbeit in einen regelhaften Diskurs gebracht werden. Auf dieser Ebene könnten auch Rahmenempfehlungen entstehen.
- Auf lokaler Ebene ginge es um eine *Vereinbarungspolitik*, in der die Beziehungen zwischen Kommunaler Koordinierung und Jugendsozialarbeit beschrieben und die gemeinsame Arbeitsweise (unter Bezug auf Aufgabenprofile und Zuständigkeiten) beschrieben würde. Die Idee von „Lokalen Kompetenzzentren Benachteiligung“ könnte in diesem Rahmen konkretisiert werden. *Modellvereinbarungen* wären sehr nützlich.

#### **IV. Kommunale Koordinierung auf dem Weg zum „mainstream“?**

Stichworte:

- Das „Lokale“ als Handlungsebene für den Übergang Schule – Arbeitswelt bleibt im „mainstream“. Es bleibt aber auch die Gefahr, dass die Erwartung von Problemlösungen zur lokalen Ebene hin verschoben wird, die dort allein und ohne veränderte Rahmenbedingungen nicht bewältigt werden können.
- Angesichts der fortbestehenden, sich z.T. verfestigenden und immer neu entstehenden Benachteiligungen ist die fortgesetzte Rede vom „Maßnahmedschungel“ mehr als problematisch; sie entpuppt sich oft als Angriff auf die Trägerlandschaft. Es wird zu wenig beachtet, dass insbesondere die Jugendsozialarbeit in den letzten zwanzig Jahren eine große Kompetenz im Feld von „Benachteiligung“ aufgebaut hat, auf die die Gesellschaft nicht verzichten kann.
- Auch dort, wo Bund und Länder die Kommunen als wichtige Akteure bei der Übergangsgestaltung ins Auge fassen ( wie z.B. in NRW mit dem Neuen Übergangssystem, oder auch in Hinblick auf Transfers aus der Förderinitiative „Lernen vor Ort“), bleibt deren Status (noch ) ungesichert. Von „Augenhöhe“ kann nach wie vor keine Rede sein.
- Dennoch sind die Kommunen als Partner bei der Gestaltung von Bildungslandschaften und Übergängen nicht mehr wegzudenken. Dies ist also durchaus der richtige Zeitpunkt, die formale Anerkennung „kommunaler Koordinierung“ und zugleich der Jugendsozialarbeit als einer ihrer unverzichtbaren Partner auf die Tagesordnung zu setzen. Insofern stehen wir am Anfang einer neuen Phase.

Zu den Positionen des Dialogpapiers:

- Aus Sicht einer aufgeklärten Position der Kommunalen Koordinierung, ist Jugendsozialarbeit ein *unverzichtbarer* und *prioritärer* Partner. Hier müsste gemeinsam sehr viel mehr möglich sein (siehe oben: Modellvereinbarungen, erneute verstärkte wechselseitige Zurkenntnisnahme, gemeinsame Veranstaltungen....)
- Die im „Dialogpapier“ zum Ausgangspunkt genommene Annahme, Kommunale Koordinierung im Übergang Schule – Arbeitswelt würde gegenwärtig auf breiter Ebene etabliert, erweist sich dann als voreilig, wenn man darauf sieht, was sich unter dem Etikett z.T. wirklich verbirgt, wie wenig „gleiche Augenhöhe“ etwa zur Länderebene vorhanden ist, wie eingeschränkt Aufgabenprofile definiert werden oder wie ungenügend die Ausstattung aussieht. Zugleich entsteht vor allem mit den Arbeitsbündnissen und Jugendberufsagenturen der Bundesagentur ein konkurrierender Anspruch auf lokale Koordinierung. Auch hier müssen dringend Klärungen herbeigeführt werden.
- Anders gesagt: Nicht nur die Rolle der Jugendsozialarbeit im Rahmen Kommunalen Koordinierung ist ungesichert und ungeklärt, sondern zugleich auch, ob sich die Figur von Kommunalen Koordinierung in einem entwickelten und angemessenen Verständnis überhaupt durchsetzen kann. Was die Kommunale Koordinierung betrifft, geht jedenfalls deren Erprobungsphase dem Ende entgegen.
- Ein Bündnis zwischen den Parteigängern einer Kommunalen Koordinierung, die ihren Namen verdient, und den Verbänden der Jugendsozialarbeit wäre demnach ein Gebot der Stunde.