#### Ralf Sänger / Heiko Bennewitz



## Von der Last zur Lust an der Zusammenarbeit – Handlungsempfehlungen zum Aufbau von Netzwerken gegen Jugendarbeitslosigkeit

(erscheint in: INBAS (Hrsg.): Projekt INKA II – Kooperation, lokale und regionale Netzwerke zur sozialen und beruflichen Integration Jugendlicher. Aktuelle Beiträge aus Beruf und Praxis)

Die Schlagworte Vernetzung, Kooperation und Koordination tummeln sich seit geraumer Zeit wieder munter im Begriffsdschungel sozial- und arbeitsmarktpolitischer Überlegungen. Es gibt wohl keine anderen Modebegriffe im Bereich der Erneuerung sozialer Politik, die einerseits so strapaziert und abgedroschen sind und andererseits aber auch in ihrer praktischen Umsetzung so notwendig wären wie der Aufbau von Netzwerken. Es drängt sich zunehmend der Eindruck auf, dass die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik als Allheilmittel zur Behebung defizitärer Strukturen und zur Optimierung politischer Entscheidungsfindung, Entscheidungsproduktion und Implementation angesehen wird. Von einer flächendeckenden Zusammenarbeit zwischen den Akteuren in der lokalen Ausbildungsmarktpolitik kann noch immer keine Rede sein. Nach wie vor sind organisationsübergreifende, integrierte und kohärente Handlungsansätze allenfalls punktuell umgesetzt worden.

Dabei mangelt es gegenwärtig nicht an politischen Willenserklärungen, die der Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen besonderen Stellenwert zuschreiben. Das Thema Kooperation hat in den vergangenen Jahren nicht nur einen verstärkten Einzug in die Gesetzgebung gehalten1, sondern ist auch Gegenstand gemeinsamer Empfehlungen<sup>2</sup> sowie Bedingung<sup>3</sup> oder sogar expliziter Gegenstand von Förderprogrammen4 geworden. Es fehlt auch nicht an einzelnen Modellprojekten und Beispielen<sup>5</sup>, die Vorbilder für Kommunen, die in diesem Bereich noch keine einschlägigen Erfahrungen gesammelt haben, sein können. Die Ursache für die geringe Verbreitung der Zusammenarbeit scheint vielmehr darin begründet zu sein, dass bei den lokalen Akteuren nur wenige Vorstellungen darüber existieren, welche Voraussetzungen vor und während einer Zusammenarbeit überhaupt erfüllt sein müssen, damit ein Netzwerk erfolgreich aufgebaut und mit Inhalten gefüllt werden kann. Aus diesem Grund soll hier eine grundsätzliche Strategie entwickelt werden, die grundlegende Handlungsschritte zum Aufbau von Netzwerken aufzeigt.

Der Aufsatz beginnt mit einer kurzen Beschreibung der inhaltlichen Notwendigkeit der Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Ausgehend von einer Definition des Netzwerkbegriffs werden die zentralen Problemlagen beschrieben, die die Entstehung und die Praxis einer Zusammenarbeit hemmen können. Über eine Beschreibung von potenziellen Feldern der Kooperation werden abschließend Handlungsschritte aufgezeigt, die aus unserer Sicht zum Aufbau von Netzwerken im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen besonders erfolgversprechend sind.

- 1) §§ 9, 11, 371a, 421d SGB III, §§ 18, 18a 19 BSHG, §§ 13, 78, 80, 81 SGB VIII, §§ 86, 95 SGB X sowie die Schulgesetze der Länder. Erst durch Gesetzesbeschluss vom 20. November 2000 wurden die Arbeitsämter und die Sozialämter durch die Einfügung von § 371a SGB III und die Ergänzung von § 18 Absatz 2 BSHG in "Soll"-Bestimmungen dazu aufgefordert, Kooperationsvereinbarungen abzuschließen und durchzuführen. In § 421d SGB III und § 18a BSHG wurde sogar der außergewöhnliche Schritt gegangen, die Förderung gemeinsamer Modellvorhaben gesetzlich festzulegen.
- 2) Vgl. Empfehlungen zur beruflichen Eingliederung benachteiligter Menschen, herausgegeben vom Landesar-beitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland und vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz, 2. - überarbeitete – Auflage 1996: Empfehlungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe für die Zusammenarbeit der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und Trägern der Jugendhilfe, Mai 1995; Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser, herausgegeben von der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Runderlaß 22/98 vom 27. März 1998; Empfehlungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Kommunalen Spitzenverbände zur Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Kommunen bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen, März 2000.
- 3) Vgl. die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bedingungen über die Strukturfonds; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Abteilung Kinder und Jugend –, Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C), August 2000.
- 4) Vgl. die Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Festlegung der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EOUAL über die transnationale Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt vom 14. April 2000.
- 5) Die von der Bundesanstalt für Arbeit herausgegebenen Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv) veröffentlichen in jüngster Vergangenheit zunehmend "best practices".

## Die Notwendigkeit der Kooperation im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Die Ursachen für die Schwierigkeit beim Einstieg von jungen Menschen in die Berufswelt sind vielfältig: fehlende oder schlechte Schulabschlüsse, geringe Motivation, Maßnahmenoder Ausbildungsabbrüche, gesundheitliche Einschränkungen, soziale Probleme, Sprachdefizite, Kindererziehung und vieles mehr<sup>6</sup>. Die häufig auftretende individuelle Kumulation dieser Problemlagen erfordert Unterstützungsangebote, die

- an die Lebenswelt der jungen Menschen anknüpfen,
- sich an den örtlichen und regionalen Bedingungen orientieren,
- einander ergänzen oder aufeinander aufbauen und
- die unterschiedlichen Handlungsfelder von der allgemeinbildenden Schule bis zur Integration in den Arbeitsmarkt umfassen<sup>7</sup>.

Dies bedeutet nicht nur, dass die jeweiligen Akteure ihre Arbeit mit einer möglichst hohen pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Effektivität und Effizienz verrichten müssen, sondern auch, dass die Synergiepotenziale, die sich insbesondere aus lokalen Kooperationen oder Netzwerken ergeben, ausgeschöpft werden. Um die Konzeption und Realisierung individueller, problemadäguater und kohärenter Lösungen zu ermöglichen, wachsen die Ansprüche an die lokalen Akteure, organisationsübergreifende und interdisziplinäre Handlungsstrategien im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu entwickeln. Dies ist vor allem deswegen eine große Herausforderung, weil zahlreiche Akteure mit dieser Aufgabe befasst sind: Arbeitsamt, Jugendamt, Sozialamt, Kammern, allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, Beschäftigungsinitiativen, Bildungs- und Maßnahmenträger, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Gewerkschaften und örtliche Unternehmen sowie Landes- und Bundesministerien, die unmittelbar vor Ort Fördermittel zur Verfügung stellen. Die Umsetzung der oben genannten Anforderungen stehen angesichts dieser Vielzahl der Akteure und der daraus entstehenden Vielfalt von Aktivitäten vielerorts vor massiven Problemen:

Die örtlichen Angebote sind durch eine starke Versäulung der verantwortlichen Institutionen und ihrer Aktivitäten gekennzeichnet. Die Angebotsgestaltung orientiert sich an etablierten Finanzierungsstrukturen und Institutionsinteressen, anstatt sich nach den lokalen und individuellen Bedarfen auszurichten.

Maßnahmen und Projekte sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Aufgrund fehlender Absprachen treten Doppelarbeit und Doppelfinanzierungen ein.

Das Gesamtangebot der verschiedenen Akteure ist nicht transparent. Die Angebote sind nicht nur für die betroffenen Jugendlichen, sondern auch für die Akteure des Ausbildungsmarktes nicht mehr überschaubar.

Aufgrund dieser Intransparenz erfolgen Fehlsteuerungen der Angebote und damit ineffektive und ineffiziente Einsätze knapper Ressourcen. Zudem werden Defizite in der Angebotsstruktur übersehen, wodurch notwendige Problembearbeitungen unterbleiben.

Ungeachtet der steten Verbesserung der Gesetzeslage und der zahlreichen Empfehlungen zur Zusammenarbeit sind Kooperationsstrukturen im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen nur vereinzelt und noch lange nicht flächendeckend vorzufinden. So ist eine bundesweite Befragung von Arbeits- und Sozialämtern über die Zusammenarbeit beider Institutionen im Winter 1999/2000 zu dem Ergebnis gekommen, dass die Arbeitsämter und Sozialämter einen Nachholbedarf bei der Entwicklung ihrer Zusammenarbeit sehen: 72% der befragten Arbeitsämter sehen eine geringfügige und 16% eine erhebliche Bedürftigkeit in der Frage eines Ausbaus der Zusammenarbeit mit den Sozialämtern, nur 11% sehen keinen Bedarf. Bei den Sozialämtern wird die Zusammenarbeit noch deutlich stärker eingefordert: 45% sehen eine geringfügige und 47% eine erhebliche Ausbaubedürftigkeit, lediglich 8% haben keinen Bedarf. Bei der Bewertung der Zusammenarbeit mit der jeweils anderen Institution mit Schulnoten erreichen die Führungskräfte der Arbeitsämter einen Durchschnittswert von 2,10 und die Führungskräfte der Sozialämter einen Wert von 2,438. Die Notwendigkeit einer Verbesserung der Zusammenarbeit kann für die Seite der Jugendhilfe durch die Ergebnisse einer Befragung der rheinland-pfälzischen Jugendämter zum Thema Jugendberufshilfe bzw. Jugendsozialarbeit durch das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism) im Sommer 2000 ergänzt und bekräftigt werden. Auf die Frage nach der Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt wurde bei den Jugendamtsleitungen ein Durchschnittswert von 2,91 erzielt.

Angesichts einer Ausbildungsmarktsituation, die gegenwärtig durch einen nur knappen, rein rechnerischen Ausgleich zwischen Lehrstellenangebot und Ausbildungsplatznachfrage gekennzeichnet ist, ergibt sich zusehends die Notwendigkeit, die Steuerungs- und Abstimmungsprobleme zwischen den lokalen Akteu-

<sup>6)</sup> Siehe die umfassende Übersicht bei Gögercin 1999, 105ff.

<sup>7)</sup> BMBF 1995, 24.

<sup>8)</sup> Bertelsmann Stiftung 2000, 117f.

ren zu minimieren und die bestehenden Angebote durch eine geregelte Zusammenarbeit zu optimieren. Auch vor dem Hintergrund der zunehmend schwierigeren Finanzlage öffentlicher Haushalte gilt es, die Maßnahmen und Projekte möglichst bedarfsgerecht und wirkungsvoll zu gestalten.

#### Der Begriff des Netzwerks

Als Form der Kooperation zwischen den lokalen Akteuren im Bereich der lokalen Arbeitsoder Ausbildungsmarktpolitik wird häufig der Aufbau von Netzwerken vorgeschlagen. Aus diesem Grund soll hier zunächst eine Annäherung an den Netzwerkbegriff erfolgen.

Ein Netzwerk "umfasst das Zusammenwirken der unterschiedlichsten, exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Politik".9 Vertreten sind in einem Netzwerk öffentliche und private Akteure, wobei unter Akteuren Individuen, Gruppen, Institutionen oder Organisationen verstanden werden können. Die Zusammensetzung richtet sich weniger nach formalrechtlichen und institutionellen Kriterien, sondern ist das Ergebnis von teilweise langwierigen Aushandlungsprozessen zwischen den Akteuren, die durch die Bildung gegenseitigen Respekts, Anerkennung und Affinität gekennzeichnet sind. Eine wichtige Funktion haben dabei Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen, die auf der Erkenntnis wechselseitiger Abhängigkeiten, der Herausbildung von Vertrauensbeziehungen sowie der Entwicklung gemeinsamer Verhaltenserwartungen und -orientierungen beruhen.<sup>10</sup> Im Prozessablauf bedeutet Netzwerkarbeit, dass "latente Beziehungen aktiviert, bestehende Verbindungen mit neuen Inhalten gefüllt oder zweckorientiert neue Verbindungen gesucht werden".11

Die Netzwerkakteure eint die Bearbeitung und Lösung eines gemeinsamen Handlungsproblems, das sie aus unterschiedlichen, jedoch wechselseitig abhängigen Interessen bearbeiten wollen.<sup>12</sup> Für die beteiligten Akteure stellt ein Netzwerk keinen Selbstzweck dar, sondern es bietet vielmehr Strukturen, die den Akteuren ermöglichen, konkrete Ziele und Absichten zu verfolgen und als Lösungsmöglichkeit ihrer Probleme gesehen werden.<sup>13</sup> Damit übernehmen Netzwerke außer ihren Funktionen als Verhandlungs- und Entscheidungssysteme auch Aufgaben als politische Gestaltungs- und Steuerungssysteme. Ursache hierfür sind die komplexen gesellschaftlichen Problemlagen, auf die adäquat nur mittels eines integrierten Lösungsansatzes reagiert werden kann. Dies erfordert das interdisziplinäre Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren, um mit Hilfe des notwendigen Fachwissens und gleichzeitig erweiterten Blickwinkeln konsensorientierte Problemlösungen zu erarbeiten. Aus diesem Grund müssen die Netzwerkakteure auf einseitige Entscheidungskompetenzen und Handlungsmöglichkeiten verzichten und alle Beteiligten als gleichberechtigte Verhandlungs- und Kooperationspartner akzeptieren. Damit werden Netzwerke zu einem alternativen Instrument der politischen Entscheidungsfindung. Die Auffassung, dass "politische Steuerung nur noch in netzwerkartigen Gebilden durchsetzbar (ist), in die die mächtigsten privaten Akteure mit eingebunden sind, "15 dürfte allerdings nicht zutreffen.

## Problemlagen beim Aufbau von Kooperationen im Bereich der lokalen Ausbildungsmarktpolitik

Der Aufbau eines lokalen Netzwerks im Bereich der lokalen Ausbildungsmarktpolitik kann vor umfassenden Schwierigkeiten stehen. Viele Faktoren können die Initiierung und Umsetzung behindern oder sogar verhindern. Hier soll zwischen drei Faktorentypen unterschieden: 1. Subjektive Faktoren auf Seiten der Personen, die sich aus ihrer jeweiligen individuellen Persönlichkeit ergeben, 2. Subjektive Faktoren, die sich unmittelbar oder mittelbar aus der Funktion und der Einbindung der Personen in ihre Organisation begründen lassen und 3. Strukturelle Faktoren, die aus der jeweiligen strukturellen Einbindung der Organisationen begründet sind. Die Zuordnung der jeweiligen Faktoren zu den Faktorentypen - insbesondere zwischen 1. und 2. - ist nicht immer trennscharf, soll aber dennoch aufgrund der besseren Übersichtlichkeit vorgenommen werden. Die Aufzählung der Problemlagen erhebt auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

#### Subjektive Faktoren

Eine fehlende oder halbherzige Initiative ist einer der ausschlaggebenden Gründe für das Nichtzustandekommen eines Netzwerkaufbaus. Der individuelle Hintergrund für das Ausbleiben eines Anstoßes kann überwiegend durch die anderen hier genannten Faktoren erklärt werden. Fehlende Phantasie über mögliche Inhalte und Funktionen der Kooperation, die aus der individuellen Nutzenorientierung abgeleiteten Ziele einer Organisation, eine fehlende politische Unterstützung und Unsicherheiten über mögliche Veränderungen können die Idee für eine Zusammenarbeit bereits im Vorfeld ersticken. Es ist sogar möglich, dass die Initiative zur Kooperation sowohl innerhalb der eigenen Organisation als auch von den potenziellen Kooperationspartnern als Zeichen der Schwäche angesehen wird.16

9) Vgl. Windhoff-Héritier 1987, 45.

10) Vgl. Benz 1995, 194; Benz u.a. 1999, 42; Hild 1997, 91; Mayntz 1993, 40.

11) Vgl. Schubert 1995, 235.

12) Vgl. Héritier 1993a, 432f; Kenis/Schneider 1991, 40f.; Marin/ Mayntz 1991, 18.

13) Vgl. Mayntz 1993, 41; Schubert 1995, 238.

14) Vgl. Benz 1994, 38, 347; Mayntz 1993, 40

15) Pappi 1993, 88.

16) Vgl. Benz 1994, 346.

Verständlicherweise bestehen Unsicherheiten über Ausmaß und Inhalt der damit einhergehenden Veränderungen oder es wird befürchtet, dass eine Zusammenarbeit langwierige Abstimmungsprozesse nach sich zieht. Zudem ist eine Ungewissheit dahingehend vorhanden, ob man überhaupt als Individuum oder Organisation von einer Zusammenarbeit profitiert oder sogar Macht- und Einflussverluste zu erleiden hat. Die eigene Handlungsautonomie kann dadurch in Frage gestellt werden, dass eine Vielzahl von Entscheidungen dem Anspruch einer gemeinsamen Entscheidungsfindung ausgesetzt wird. Dies kann zu Befürchtungen Anlass geben, dass die eigenen organisatorischen Interessen und Ziele durch diese Kompromisslösungen nicht mehr ausreichend zur Geltung kommen.

Zwischen den Akteuren gibt es häufig ein gegenseitiges Misstrauen, dass auf Vorurteilen gegenüber der Arbeit und inhaltlichen Auffassung der potenziellen Partner beruht. Persönliche Ressentiments und die Pflege von Klischees dienen dazu, die Rolle oder die Arbeit anderer Akteure abzuwerten. Eine wichtige Funktion hat dabei die Auslegung von Begrifflichkeiten. Die Unkenntnis über die Bedeutung und den Gebrauch von spezifischen Begriffen führen schnell zu Unstimmigkeiten. Sensible Begriffe im Übergang Schule-Ausbildung-Beruf sind z.B. Poolfinanzierung, Verbundausbildung, Ausbildungsplatzakquisition oder Ausbildungs-

Netzwerkarbeit zieht vor allem zu Beginn einen erhöhten Arbeitsaufwand nach sich. Angesichts des zunehmenden Personalabbaus insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, überfüllter Terminkalender und wachsender Aufgaben sind die Beschäftigten ausgelastet oder gar überlastet. So kann eine Initiative zur Zusammenarbeit durch die Schwierigkeiten bei der Vereinbarung gemeinsamer Termine oder durch die Weigerung, in der Kooperation anstehende Aufgaben zu übernehmen, stark behindert werden.

## Subjektive Faktoren aus der organisatorischen Einbindung

Die Arbeit der Akteure wird häufig von einer individuellen Erfolgsorientierung geprägt. Im Mittelpunkt der Arbeitstätigkeit steht der eigene Erfolg als Beschäftigter in einer Organisation oder der Erfolg der Organisation als ganzer. Die Abhängigkeit der beruflichen Integration Jugendlicher und junger Erwachsener vom Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren wird daher nicht immer ausreichend berücksichtigt. Zudem richtet sich das Maßnahmenangebot nach den Kompetenzen und den vor-

sation und nicht nach dem eigentlichen Ergebnis der Arbeit, der beruflichen Integration der Zielgruppen. Nicht die Integration in die Erwerbswelt, sondern die Beschäftigung mit dem Betroffenen steht im Zentrum der Bemühungen.<sup>17</sup> Zusätzlich sind die Akteure der Last ausgesetzt, Erfolge möglichst kurzfristig zu erzielen, sei es, weil die kommunale Politik Erfolge vorweisen muss oder weil die Arbeit der Organisation unter einem permanenten Rechtfertigungsdruck steht, der möglichst rasche Arbeitsergebnisse erfordert und langfristige Entwicklungen behindert.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Professionalitäten und Erfahrungen werden die Probleme von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der verschiedenen Behörden, der öffentlichen und freien Träger, der Schulen, der Kammern, der Sozialpartner und nicht zuletzt auch der Betriebe äußerst unterschiedlich wahrgenommen. Die Beschäftigten haben unterschiedliche Ausbildungen durchlaufen und sind in unterschiedliche Systeme eingebunden. Daraus leiten sich verschiedene Ursachenanalysen ab, woraus sich wiederum unterschiedliche Vorstellungen über Ziele, Wege und Lösungen entwickeln, um den Ausbildungsmarktproblemen erfolgreich begegnen zu kön-

Ebenfalls aus der jeweiligen Professionalität, aber auch aus den unterschiedlichen organisatorischen Einbindungen der Akteure können gegenseitige Schuldzuweisungen gegenüber den potenziellen Partner zustande kommen. So werfen die Arbeitsämter den Jugendämtern nicht selten eine fehlende Berücksichtigung beruflicher Belange vor, während die Jugendämter ihrerseits die mangelnde Einbettung der Persönlichkeit und des sozialen Umfelds in die Vorschläge des Arbeitsamtes beklagen. Auch die Begründung für das Nichtzustandekommen einer Partnerschaft oder einer konkreten Zusammenarbeit in einem Projekt wird der jeweils anderen Organisation zugeschrieben.

Ebenfalls aus der unterschiedlichen organisatorischen Einbettung und den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen ergeben sich Kompetenzstreitigkeiten, d.h. das Recht für die Durchführung eines Angebotes wird anderen Akteuren streitig gemacht oder grundsätzlich die Kompetenz für die Durchführung abgesprochen. Aufgrund von Konkurrenzdenken und Ressortegoismen werden die Kompetenz und die Leistungsfähigkeit der jeweils anderen Akteure in Frage gestellt und damit zugleich deren Lösungsvorschläge diskreditiert. Ein besonderer Fall der Konkurrenz ist die Konkurrenz um die Fördermittel insbesondere bei den freien Trägern der Jugendsozialarbeit. Die immer handenen Ressourcen der jeweiligen Organi- knapper werdenden Finanzmittel und der

17) Vgl. Bertelsmann Stiftung 2001, wachsende Wettbewerb um Ausschreibungen und Aufträge stehen einer Zusammenarbeit und einem Interessenaustausch unter den freien Trägern im Weg.

Als Gegenstück zu Kompetenzstreitigkeiten und Konkurrenzdenken können Unzuständigkeitserklärungen abgegeben werden, die zumeist mit der Nachrangigkeit der eigenen Organisation begründet wird. Die Verantwortlichkeit für Zielgruppen oder Aufgaben wird anderen Akteuren zugewiesen, um die eigene Organisation oder die eigene Person nicht mit zusätzlichen Aufgaben zu belasten.

Verantwortlich für Kompetenzstreitigkeiten und fehlende Kooperationsbereitschaft ist dabei häufig eine unzureichende Kenntnis über die potenziellen Partner. Es fehlt das Wissen über die Ziele, die Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Arbeitsaufträge sowie die Professionalität der Beschäftigten in den anderen Organisationen. Ein größeres Wissen über die anderen Akteure kann viele Vorbehalte und falsche Vorstellungen abbauen.

Insbesondere im Bereich der Jugendhilfe kann sich das Problem der Fachkompetenz im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen stellen. Jugendsozialarbeit bzw. Jugendberufshilfe genoss in vielen Jugendämtern aus den unterschiedlichsten Gründen in der Vergangenheit nur einen geringen Stellenwert und ist dementsprechend nur wenig entwickelt. Dies bedeutet, dass auch die Fachkompetenzen im Bereich der Jugendsozialarbeit bei den meisten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Jugendämter aufgrund ihrer fortdauernd geringen Befassung mit diesem Themenbereich nur gering ausgebildet sind.

#### Strukturelle Faktoren

Über viele Jahre ist auf der lokalen Ebene die Kultur des Nebeneinanders unterschiedlich gesteuerter und handelnder Behörden entstanden. Dieses Nebeneinander hat auch zu der Entwicklung verschiedener Zuständigkeitsbereiche und zu einem unterschiedlichen Zielgruppenverständnis geführt. So definiert das SGB III junge Menschen bis zum Alter von 25 Jahren als Jugendliche und junge Erwachsene, während das SGB VIII (KJHG) die Altersgrenze bei 27 Jahren zieht. Das Sozialamt ist nur für Personen zuständig, die Leistungen nach dem BSHG erhalten, während das Arbeitsamt für junge Menschen verantwortlich ist, die als Bewerber gemeldet sind oder Leistungen nach dem SGB III beziehen. Demgegenüber muss das Jugendamt nach dem SGB VIII (KJHG) alle jungen Menschen mit sozialen Benachteiligungen oder individuellen Beeinträchtigungen beitsämtern nur vereinzelt genutzt.

durch sozialpädagogische Hilfen unterstützen.

Das Fehlen der Ressourcen Zeit, Geld und Personal wird ebenfalls häufig gegen Kooperationen ins Feld geführt. So wird insbesondere bei der eigenen Organisation ein erhöhter oder - im Vergleich zu anderen an der Kooperation Beteiligten - sogar überhöhter Einsatz der Ressourcen Zeit, Personal und Geld befürchtet.

Der gesetzliche Rahmen ist ebenfalls als ein Hemmnis für Kooperationen anzusehen. Die unterschiedlichen materiell-rechtlichen Regelungsinhalte der jeweiligen Leistungsbestimmungen nach SGB III, SGB VIII und BSHG und die Vorrangigkeits- bzw. Nachrangigkeitsregelungen der verschiedenen Sozialleistungsträger verzögern die Hilfeangebote teilweise erheblich. Die aus den unterschiedlichen Gesetzen abgeleiteten individuellen Leistungsansprüche der Jugendlichen und jungen Erwachsenen führen aufgrund der jeweiligen Intentionen zu verschiedenen, sich teils widerstreitenden Voraussetzungen zur spruchnahme der Leistungen. Zwar hat die Legislative seit Beginn der 90er Jahre umfassende Gesetzesänderungen für Arbeitsämter, Sozial- und Jugendämter vorgenommen, die eine enge Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildungsmarktpolitik vorsehen, letztendlich wird die Kooperation aber nicht zwingend vorgeschrieben, sondern bleibt als "Soll"-Vorschrift weitgehend dem Ermessen und der Bereitschaft der jeweiligen Ämter überlassen.<sup>18</sup>

Ein weiteres gesetzliches Hindernis stellt der Datenschutz dar. Der von allen Akteuren als besonders wichtig betrachtete Datenaustausch wird häufig unter Hinweis auf datenschutzrechtliche Bestimmungen abgeblockt und damit zugleich die gemeinsame Behandlung von Einzelfällen verhindert. Nicht selten ist der Verweis auf den Datenschutz allerdings eine Barriere derjenigen, die einer Zusammenarbeit grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen.

Ein weiteres Problem für die Zusammenarbeit ist die Regelungsdichte und Restriktivität der Fördermaßnahmen des SGB III. Aufgrund der für die Berufsberatung zentral geregelten und detailliert vorgegebenen Maßnahmetypen können nur bestimmte Angebote durchgeführt werden, die nicht immer dem lokalen Bedarf entsprechen. Eine häufig nicht berechenbare, von politischen Entscheidungen abhängige Mittelgewährung erhöht die Planungsunsicherheit und erschwert eine mittelfristige Finanzplanung. Dadurch werden eine langfristige, strategische Planung und der Aufbau einer individuellen, nach den Bedürfnissen des Jugendlichen ausgerichteten Hilfeplanung behindert.19 Auch die Chancen, die § 10 SGB III gewährt, wurden bislang von den örtlichen Ar-

<sup>18)</sup> Vgl. Bennewitz 2000; BLK 2000.

<sup>19)</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung 2000, 20f., 92.

Darüber hinaus erschweren die Aufgabenbereiche der einzelnen kommunalen Ämter und der Arbeitsämter das Zusammenwirken und die Erarbeitung gemeinsamer Zielvorstellungen. Die Aufgaben des Jugendamtes leiten sich aus dem SGB VIII ab, wonach die Jugendhilfe einen allgemeinerzieherischen und beratenden Auftrag hat. Demgegenüber hat das Sozialamt den Auftrag, sozial benachteiligten Personen Hilfe zu gewähren und in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Aufgabe des Arbeitsamtes ist es, Jugendliche beim Übergang von der Schule in Ausbildung oder Beruf zu unterstützen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Aufgaben erfolgt auch eine unterschiedliche qualifikatorische Besetzung der Stellen in den Behörden. Während im Jugendamt meist Sozialpädagogen mit einem Fachhochschul- oder Hochschulabschluss beschäftigt sind, haben die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Sozialamtes und der Berufsberatung des Arbeitsamtes eine Verwaltungsausbildung durchlaufen. Die Inhalte und Zielrichtungen dieser beiden Ausbildungen sind verschieden und erklären eine häufig unterschiedliche Vorgehens- und Sichtweise der Beschäftigten gegenüber derselben Klientel. Beiden Ausbildungen ist allerdings gemeinsam, dass Techniken und Fähigkeiten zur Moderation und Konfliktregelung, die für Netzwerkarbeit unerlässlich ist, nicht gelehrt wer-

Paradoxerweise können – last but not least – bereits bestehende überinstitutionelle Gremien, z.B. Arbeitskreise oder Arbeitsgemeinschaften, strukturelle Hindernisse für eine Zusammenarbeit sein. Die lokalen Akteure verweisen auf die Vielzahl der Gremien, in denen sie mit anderen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten. Die Vielzahl der Gremien vermittelt zugleich den Eindruck, dass bereits alle notwendigen Aufgaben erfüllt und kooperativ erledigt werden. Tatsächlich erweist sich zumeist, dass sich die Gremien jeweils nur mit bestimmten Ausschnitten aus dem gesamten Themenfeld Schule-Ausbildung-Beruf beschäftigen und die strategischen und operativen Funktionen von Netzwerken, wie sie später noch beschrieben werden, nicht ausfüllen.

#### Felder der Kooperation

An sinnvollen Inhalten der Kooperation im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mangelt es nicht. Die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zwischen den lokalen Akteuren sind vielfältig. Sie reichen von der Information über die Planung und Maßnahmendurchführung bis hin zur Evaluation und Bewertung der durchgeführten Maßnahmen und Projekte.

Eines der ersten und wichtigsten Felder für

eine Zusammenarbeit ist der Austausch von Informationen, Erfahrungen und Daten. Ohne einen regelmäßigen Informationsaustausch etwa einen Austausch von Informationen über die eigenen Angebote oder durch gemeinsame Sitzungen - fehlt sowohl die unerlässliche Grundlage für weitere Planungen in der örtlichen Angebotsgestaltung als auch ein wichtiger Anknüpfungspunkt zur Ermittlung von Schnittstellen der Kooperation. Durch gegenseitige Hospitationen und gemeinsame Fortbildungen können Erfahrungen ausgetauscht, Wissen über die Arbeit der jeweils anderen Institution sowie Vertrauen zwischen den Akteuren aufgebaut werden. Ein Austausch der grundlegenden Daten von Hilfeempfängern unter deren Einverständnis – kann weitere Doppelarbeiten vermeiden.

Im Bereich der Planung und des Controllings kann auf der Grundlage einer gemeinsamen Bedarfsermittlung die Entwicklung einer lokalen Gesamtkonzeption und dabei auch eine Zusammenarbeit in der Maßnahmenplanung erfolgen. Es besteht die Chance, die jeweiligen Angebote aufeinander abzustimmen und neue Maßnahmenkonzepte zum Schließen von Angebotslücken zu entwickeln. Für neue Maßnahmenkonzepte lassen sich in einem Netzwerk mehrerer Akteure in der Regel auch leichter neue Ressourcen akquirieren. Zudem eröffnet sich die Möglichkeit, durch die Bildung von Bewerberpools den Gesamtbedarf auf dem lokalen Ausbildungsmarkt zu ermitteln und eine bessere Auslastung der angebotenen Maßnahmen zu erreichen.

Die Bündelung der Beratungsangebote verschiedener Akteure - etwa in einem gemeinsamen Büro von Arbeitsamt und Sozialverwaltung - erleichtern Jugendlichen die Orientierung durch den örtlichen Maßnahmendschungel. Anstelle eines kostspieligen Nebeneinanders von Einzelprogrammen und Finanzierungsquellen können zudem Finanzmittel kombiniert und in Einzelfällen Projekte gemeinsam durchgeführt werden. Insbesondere die Verwirklichung von modellhaften Ausbildungs- oder Beschäftigungsprojekten werden durch Kooperationen erleichtert, wenn die Risiken durch einen Mix verschiedener Finanzquellen verteilt werden. Förderpools bieten die Möglichkeit der Konzeption von Maßnahmen, die kein Akteur finanziell allein tragen würde. So ist etwa die gemeinsame Finanzierung einer lokalen Markt- oder Bedarfsanalyse durch mehrere Akteure denkbar. Eine Zusammenarbeit kann ebenfalls durch die Bündelung von Personal bei gemeinsam durchgeführten Maßnahmen oder eine gemeinschaftliche Nutzung von Werkstätten oder Schulungsräumen erfolgen.

Durch die Bildung von Förderketten auf der

Grundlage von Einzelfallbesprechungen bzw. der Vereinbarung von individuellen Förderoder Hilfeplänen kann die Gefahr der häufig beklagten Maßnahmenkarrieren bei besonders benachteiligten Jugendlichen verringert werden. Über eine Förderkette ist der Aufbau eines individuellen und kohärenten Maßnahmenablaufs - z.B. in der Reihenfolge: Beratung - motivierende Maßnahmen - schulische Nachqualifizierung - berufliche Vorbereitung - Begleitung während der Berufsausbildung – möglich. Diese hätte auch den Effekt, dass die noch immer vielfach feststellbare fehlende Verständigung der unterschiedlichen Akteure über gemeinsame Förderkonzepte oder auch die Neigung, schwierige Fälle einfach anderen zu überlassen, abgebaut wird.

Nicht zuletzt kann durch eine regelmäßige gemeinsame Berichterstattung über die Entwicklung des lokalen Ausbildungsmarktes und die örtlichen Angebote für die Zielgruppe eine bessere Information und stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Probleme des Ausbildungsmarktes erfolgen. Durch eine Kooperation können Interessen und Ansprüche stärker gebündelt in die politische Arena getragen und auch gegenüber Geldgebern besser geltend gemacht werden.

## Handlungsschritte zum Aufbau von Netzwerken

Die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einer Zusammenarbeit im Bereich lokaler Arbeitsmarktpolitik ist in der Wissenschaft bereits hinreichend herausgearbeitet worden.20 Dagegen ist die systematische Befassung mit den eigentlichen Voraussetzungen und den erforderlichen Schritten zur Initiierung und Umsetzung einer erfolgreichen Kooperation noch selten und erst in jüngerer Vergangenheit zu finden.21 Aus diesem Grund soll an dieser Stelle ein idealtypischer Verlauf dargestellt werden, der aus eigenen Erfahrungen der Autoren mit der Bildung von Netzwerkstrukturen im Bereich der lokalen Ausbildungsmarktpolitik entwickelt wurde. Die vier erstgenannten Punkte - schrittweises Vorgehen, Sicherung politischer Unterstützung, Bereitschaft zum Einsatz von Zeit, Geld und Ressourcen, Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit - sind dabei kontinuierlich über den gesamten Aufbau der Zusammenarbeit zu beachten.

## Schrittweises Vorgehen

Das Niveau der Zusammenarbeit darf anfangs nicht zu hoch angesetzt werden. Gewünschte Partner sollten ebenso schrittweise überzeugt wie die Ziele und Aufgaben der Zusammenarbeit niedrigschwellig und sukzessiv festgelegt werden. Der Grund für dieses Vorge-

hen liegt darin, dass zum einen das Ausbleiben eines Erfolgs für ein ambitioniertes Vorhaben Frustrationen auslösen kann und zum anderen eine Zusammenarbeit auch immer einen Eingriff in liebgewonnene Handlungsfelder, die bislang unabhängig bearbeitet worden sind, darstellt.

Die Inhalte und Aufgaben der Kooperation sollten mit Bedacht gewählt werden. Es muss auch ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass hier keineswegs möglichst weitgehende Kooperationen zwischen möglichst vielen Akteuren eingefordert werden. Eine solche Forderung würde die Gefahr von lähmenden Abstimmungsprozessen und die Erzielung von Lösungen auf kleinstem gemeinsamen Nenner riskieren, anstatt sich auf die den jeweiligen Anforderungen angemessene Bündelung von Handlungsressourcen zu konzentrieren. Eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ist eine höchst sensibel zu handhabende Angelegenheit, da sie stets auch einen Eingriff in institutionelle oder persönliche Handlungsautonomien darstellt und damit Freiheiten beschneiden kann. Ein zentraler Leitsatz der Zusammenarbeit sollte also lauten: Soviel Kooperation wie nötig, aber sowenig Kooperation wie möglich!

Um der Entstehung von Widerständen durch einzelne Akteure vorzubeugen, ist deshalb zunächst eine Zusammenarbeit in Aufgaben zu suchen, über deren Notwendigkeit und deren Bearbeitungsmöglichkeiten mit großer Wahrscheinlichkeit ein lokaler Konsens – und sei es nur ein Minimalkonsens – erzielt werden kann. Aufgrund dieser Vorgehensweise muss den Kooperationspartnern deutlich gemacht werden, dass sie an einem langfristigen Prozess teilnehmen und Erfolge nicht von heute auf morgen zu erwarten sind.

#### Sicherung politischer Unterstützung

Vor allem in der Anfangsphase ist ohne die Unterstützung und Mitarbeit der politischen Spitzen der kommunalen Gebietskörperschaften eine wirkungsvolle Zusammenarbeit kaum zu verwirklichen. Nur durch einen persönlichen, aktiven Einsatz hochrangiger politischer Vertreter kann einer örtlichen Ausbildungsmarktpolitik der nötige Stellenwert in der kommunalen Politik vermittelt werden, der andere lokale Akteure zur Zusammenarbeit motiviert.

Die kommunale Politik muss nicht zuletzt auch deswegen frühzeitig einbezogen werden, um politische Entscheidungsprozesse zu erleichtern und zu beschleunigen, die sich aus der Notwendigkeit personeller oder finanzieller Umstrukturierungen in der Kommunalverwaltung ergeben können.

Bereitschaft zum Einsatz von Zeit, Geld und

20) Vgl. Stöbe 1992; Freidinger/Schulze-Böing 1995; Hild 1997.

21) Vgl. Bennewitz 2000; BLK 2000; Sänger 2000; Bertelsmann Stiftung u.a. 2001.

#### **Personal**

Kooperationen lassen sich nicht ohne eine zumindest kurzfristige Steigerung des individuellen Arbeitsaufwands erzielen. Die Zusammenarbeit ist deshalb in vielfacher Weise vom Engagement des Initiators und dem Einsatz der Ressourcen Zeit, Geld und Personal auf Seiten der Kooperationspartner abhängig.

Die Zusammenarbeit erfordert dabei die aktive inhaltliche Mitwirkung aller Partner. Die gemeinsamen Aufgaben müssen auf viele Köpfe verteilt werden. Es ist unbedingt notwendig, dass anstehende Arbeiten und möglicherweise entstehende Kosten unter den Kooperationspartnern gerecht verteilt werden. Trittbrettfahrer müssen zu einer aktiveren Rolle bewegt werden, denn sie gefährden die Kooperation, indem sie anderen Kooperationspartnern zeigen, dass eine Beteiligung an der Zusammenarbeit auch ohne eigene Aktivitäten möglich ist.

#### Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit

Der gesamte Prozessablauf sollte möglichst transparent und öffentlichkeitswirksam ablaufen. Geheime Nebenabsprachen und heimliche Sitzungen gefährden den Entstehungsprozess und belasten die spätere Kooperation. Die Netzwerkpartner müssen über die Ziele, den Gesamtablauf und die anstehenden einzelnen Schritte informiert umfassend sein. Es muss deutlich begründet sein, aus welchen Gründen welche Akteure an welchen Aufgaben beteiligt werden.

Die Erzielung einer breiten Öffentlichkeit über die örtliche Presse ist erforderlich, um für die berufliche Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und die entstandenen lokalen Aktivitäten zu werben und andere, insbesondere örtliche Unternehmen, Eltern und Schulen, für dieses Thema zu sensibilisieren.

#### Ergreifen der Initiative

Ohne Schlüsselpersonen, die die Initiative zur Kooperation ergreifen und durch ihren persönlichen Einsatz sowie ihre Überzeugungskraft die strategischen Ziele und die operative Arbeit vorantreiben, können potenzielle Partner nicht von den Vorteilen einer Zusammenarbeit überzeugt und zur Teilnahme motiviert werden. Gerade in der Anlauf- und Entwicklungsphase einer Kooperation muss auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit und gemeinsame Handlungsfelder hingewiesen sowie Partnerschaften stimuliert und organisiert werden, damit eine Zusammenarbeit nicht im Stadium der Lippenbekenntnisse stecken bleibt. Für eine Zusammenarbeit ist es unabdingbar, dass es Personen gibt, die durch ihr Engagement ein Vorbild bieten und neue Impulse geben. Diese Aufgabe erfordert eine große Beharrlichkeit, einen

hohen Zeitaufwand und damit auch reichlich Geduld. Insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Problembewusstseins setzt viel Überzeugungsarbeit voraus.

Sofern der Initiator der Kooperation über keine entsprechenden eigenen Erfahrungen verfügt, ist das Einbeziehen einer von allen Beteiligten akzeptierten qualifizierten und thematisch erfahrenen Moderation sinnvoll. Eine Moderation ist erforderlich, um den Prozess der Kooperation zielgeleitet zu organisieren und die Kommunikation unter den Beteiligten zu fördern, die Ziele und Formen der Zusammenarbeit mit den Akteuren abzustimmen, neue methodische und inhaltliche Vorschläge zu unterbreiten und schließlich bei Interessenkonflikten Schlichtungs- oder Kompromissmöglichkeiten zwischen den Einzelinteressen aufzuzeigen. Bei diesen Aufgaben muss behutsam vorgegangen werden. Greift die Moderation zu stark in die Einzelinteressen der Beteiligten ein, dann wächst der Widerstand und die gesamte Steuerung kann in ihrem Bestand gefährdet werden. Ist sie zu sehr auf einen Minimalkonsens und eine größtmögliche Wahrung der Einzelinteressen ausgerichtet, dann können die tatsächlichen Ergebnisse hinter den erzielbaren Vorteilen der Zusammenarbeit zurückbleiben.

### **Partnerfindung**

Nach der Problembeschreibung und Zielbestimmung durch den Initiator müssen die zentralen Partner Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt schrittweise von der Notwendigkeit der Zusammenarbeit überzeugt und zu einer aktiven Rolle bewegt werden. In dieser Phase sollte ein lockerer Erfahrungs- und Informationsaustausch stattfinden, der über die jeweilige Problemwahrnehmung Auskunft gibt und zu einer ersten groben Zielfindung führt. Ein erster formaler Schritt sollte in der Benennung von festen Ansprechpartnern in den Ämtern liegen, die für Terminabsprachen und andere organisatorische Aufgaben zuständig sind. Die Zusammenführung dieser Partner ist vor allem aus drei Gründen erforderlich:

- Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt tragen vor Ort die gesetzliche Verantwortung für die berufliche Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.
- Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt sind die maßgebenden örtlichen Entscheider, Auftrag- und Geldgeber für Angebote.
- Jugendliche und junge Erwachsene ohne Ausbildung oder Arbeit sind häufig auf eine gleichzeitige Betreuung durch verschiedene Institutionen angewiesen.

Ein Verweis auf die gegenseitigen rechtlichen Verpflichtungen zur Kooperation sollte allen-

falls behutsam erfolgen. Wichtiger ist es vielmehr, den zukünftigen Partnern einen erkennbaren gemeinsamen Nutzen der Zusammenarbeit in Aussicht zu stellen. Es muss deutlich gemacht werden, dass die kollektiven Ziele auch und vor allem in ihrem Interesse bearbeitet werden und die Möglichkeiten einer Lösung der strukturellen Probleme des lokalen Ausbildungsmarktes ohne die aktive Mitarbeit aller drei Institutionen begrenzt bleiben. Die Institutionen müssen davon überzeugt werden, dass ein situativer Verzicht auf ein autonomes Vorgehen zu einer Steigerung des Gesamtnutzens führt. Dabei muss deutlich gemacht werden, dass nicht mehr ausschließlich die eigenen Interessen und Ziele verfolgt werden können, sondern auch Rücksichtnahmen auf andere erfolgen und Kompromisse gesucht werden müssen.

Um die Kooperationspartner zu gewinnen, muss Vertrauen gebildet werden, das die Beziehungen zwischen den Akteuren fördert und stabilisiert. Nur auf einer gemeinsamen Vertrauensbasis können sich der notwendige Mut und die Bereitschaft zu einer Veränderung etablierter und starrer Strukturen und zum Lernen voneinander entwickeln. Die Reformbereitschaft der jeweiligen Partner kann dabei sehr unterschiedlich sein. Es ist wichtig, dass Verständnis und Toleranz für die Zielsetzungen der jeweils anderen Beteiligten aufgebaut werden. Dazu ist es auch erforderlich, die Organisationsstrukturen, die Arbeitskultur und Arbeitsabläufe sowie die wirtschaftlichen Voraussetzungen und die Restriktionen der Kooperationspartner kennen zu lernen.

#### Identifizierung gemeinsamer Interessen und Erwartungen

Bereits die oben genannten drei Gründe für eine Zusammenarbeit von Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt weisen auf die Notwendigkeit der Einrichtung eines strategischen Netzwerks hin, in dem die Identifizierung von Kooperationsmöglichkeiten, die Festlegung der Inhalte und des Ausmaßes sowie die Organisation der Zusammenarbeit - kurz gefasst: die Gesamtsteuerung der lokalen Ausbildungsmarktpolitik - verortet werden kann. Feste Mitglieder eines solchen Gremiums sollten zumindest die jeweiligen Amts- oder Abteilungsleitungen von Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt sein. Je nach Diskussions- und Entscheidungsbedarf sollte es um politische Vertreter, z.B. um Sozialdezernenten, Kämmerer oder Fraktionsspitzen, erweitert werden.

Die Bildung eines strategischen Netzwerks aus der Führungsebene der Institutionen ist erforderlich, weil verbindliche konzeptionelle, fachpolitische oder finanzielle Vereinbarungen

nicht unter dem Entscheidungsvorbehalt von Personen stehen dürfen, die nicht unmittelbar an den Verhandlungen oder Diskussionen beteiligt sind. Die Abhängigkeit von einer erforderlichen Rückkopplung mit Abwesenden verzögert Kooperationserfolge und erweckt zudem den Eindruck, dass die Zusammenarbeit nicht wichtig genug ist, um dafür Zeit zu opfern. Es ist sinnvoll, die Grundzüge dieser Zusammenarbeit im strategischen Netzwerks in einer verbindlichen Vereinbarung festzuhalten. Ein solcher Kontrakt kann die Ziele und Zielgruppen der Kooperation bestimmen, die gemeinsamen Aufgaben unter den Partnern organisatorisch verteilen und Regelungen zur Finanzierung der gemeinsamen Aufgaben oder auch zum Datenaustausch enthalten. 22

Im strategischen Netzwerk muss der Austausch der individuellen Interessen und Erwartungen der entscheidenden Akteure und eine auf Verbindlichkeit beruhende Verständigung über die Bedürfnisse und Handlungsfelder des Ausbildungsmarktes erfolgen. Eine Zusammenarbeit lässt sich nur aufbauen, wenn die Interessen wechselseitig verstanden und respektiert werden und zumindest ein Minimalkonsens über die gemeinsamen Ziele der Kooperation hergestellt werden kann. Hier muss eine Austarierung der Einzelinteressen erfolgen und zugleich eine geeignete Balance zwischen den Eigenaktivitäten der Akteure und den Aufgaben der Steuerungsstruktur selbst gefunden werden. Es soll einen Raum bieten, in dem eine Gesamtkonzeption erarbeitet und beschlossen werden kann und die Koordination und Kooperation bei organisationsübergreifenden Anforderungen des Ausbildungsmarktes erfolgt.

Hier müssen ebenfalls Informationen zentral gesammelt und ausgetauscht sowie die Erfordernisse des lokalen Ausbildungsmarktes und die Bedarfe und Bedürfnisse von Arbeitsamt und Kommunalverwaltung ermittelt und diskutiert werden. Kooperationen setzen ein umfassendes Wissen über die bereits bestehenden Angebote und die Planungen der lokalen Akteure auf dem Ausbildungsmarkt voraus. Ohne umfassende Informationen können Überangebote und Doppelarbeit erfolgen, Defizite unentdeckt und Möglichkeiten der Zusammenarbeit ungenutzt bleiben. Ohne eine ausreichende Informationsbasis in der Form einer lokalen Ausbildungsmarktberichterstattung besteht für die Steuerung der lokalen Ausbildungsmarktpolitik die Gefahr von Ineffektivität oder Ineffizienz. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, ein lokales Ausbildungsmarktmonitoring aufzubauen, das Auskunft über das lokale Angebot und die lokale Nachfrage im Bereich der beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen gibt. Während ein lokales Ausbildungs-

22) Beispiele für vertragliche Vereinbarungen finden sich in Bertelsmann Stiftung u.a. 2001, Kapitel VIII.

marktmonitoring angebotsseitig über die Akteure, die Gremien sowie die Maßnahmen- und Beratungsangebote informiert, untersucht und dokumentiert es nachfrageseitig die einschlägigen Statistiken des Arbeitsamtes, der Kommune und des Statistischen Landesamtes und kann ergänzend eigene Untersuchungen wie z.B. Umfragen in örtlichen Betrieben oder an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen umfassen. <sup>23</sup>

# Identifizierung und Analyse von lokalen Problemen, Bedarfen und Bedürfnissen

Um lokale Probleme, Bedarfe und Bedürfnisse identifizieren und analysieren zu können, muss in einer zweiten Phase der Partnerfindung die Ausweitung des strategischen Netzwerks um weitere Schlüsselakteure erfolgen: Kammern und Innungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Kirchen, allgemein- und berufsbildende Schulen, einschlägig tätige wissenschaftliche Einrichtungen, örtliche Initiativen, Bildungs- und Maßnahmenträger sowie einzelne Unternehmen oder engagierte Privatpersonen. Die Einbeziehung dieser Akteure ist nicht allein nur deswegen unerlässlich, um Informationen über die Kompetenzen, Kapazitäten und Interessen der lokalen Akteure zu erhalten. Sie haben auch einen anderen Blick für besondere Problemlagen oder Bedürfnisse vor Ort und erhöhen damit die zur Verfügung stehende Informationsvielfalt.

Diese Phase zielt zugleich auf die Initiierung eines operativen Netzwerks. In dieses Netzwerk muss nicht in allen Fällen jeder Akteur auf dem Ausbildungsmarkt einbezogen werden. Es darf allerdings kein Kartell entstehen, das bewusst darauf zielt oder in Kauf nimmt, Dritte auszuschließen. Mehr noch als das strategische Netzwerk muss das operative Netzwerk aufgrund seiner heterogenen Zusammensetzung einen Spagat zwischen Partizipation einerseits und Effektivität und Effizienz andererseits wagen. Aufgrund seiner Funktion als zusätzlicher Seismograph für örtliche Bedarfe und Bedürfnisse sollte das operative Netzwerk im Gegensatz zum strategischen Netzwerk keinen institutionalisierten Charakter mit einem festen Tagungsrhythmus haben. Es sollte je nach Bedarf vom strategischen Netzwerk in der Form von Fachtagungen, Workshops oder Arbeitsgruppen einberufen werden. Trotz seiner situationsabhängigen Zusammenkünfte kann ein Kontrakt oder eine Deklaration zum Aufbau der operativen Partnerschaft, die deren Ziele und Aufgaben innerhalb der lokalen Ausbildungsmarktpolitik festlegt, die gemeinsame Identität der Akteure im Arbeitsfeld verstärken.

#### Planung eines lokalen Entwicklungskonzepts

Aus dem vorangegangenen Schritt der Identifizierung und Analyse der lokalen Problemlagen werden sich bereits erste Hinweise zur Beseitigung einzelner Defizite ergeben. Dennoch ist dieser Schritt noch keine hinreichende Voraussetzung für die Optimierung der lokalen Ausbildungsmarktpolitik. Es bedarf vielmehr der anschließenden Planung eines lokalen Entwicklungskonzepts, das explizit die Folgen aus den ermittelten Problemlagen zieht und weitere Handlungsschritte entwickelt.

Die grundsätzliche Gestaltung eines solchen Entwicklungskonzepts sollte nicht allein die Aufgabe von Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt sein. Auch für diese Aufgabe ist die Nutzung des operativen Netzwerks sinnvoll. Neben der bereits oben genannten Bezugnahme auf die Kompetenzen, Kapazitäten und Interessen der lokalen Akteure sprechen dafür zwei weitere Gründe: Insbesondere der Aufbau kohärenter Förderstrukturen erfordert die umfassende Beteiligung der wichtigen Ausbildungsmarktakteure an der grundlegenden Planung. Zweitens wird durch die entstehende Vielfältigkeit der Ideen und des Know-hows der lokalen Akteure das Kreativitätspotenzial bei der Gestaltung des Entwicklungskonzepts gesteigert. Drittens wird durch die eigene Partizipation an der Planung das Eigeninteresse und die Verantwortlichkeit der lokalen Akteure für den Erfolg des Entwicklungskonzepts erhöht.

## Implementation des Entwicklungskonzepts

Aufgrund der finanziellen und politischen Verantwortlichkeiten ist die Implementation des lokalen Entwicklungskonzepts die Aufgabe des strategischen Netzwerks. Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendarbeit müssen die im operativen Netzwerk erarbeiteten Vorschläge mit der Kommunalpolitik, innerhalb ihrer Ämter und abschließend gemeinsam auf ihre inhaltliche, rechtliche und finanzielle Operationalisierbarkeit überprüfen und einen Beschluss über das Entwicklungskonzept und die daraus folgenden Ziele und Entwicklungsschritte fassen.

Die sich ergebenden Aufträge zur detaillierten Projektentwicklung oder zur Ausführung von Projekten, die bereits von Arbeitsamt, Sozial- oder Jugendamt geplant worden sind, werden vom strategischen Netzwerk in der Form von Ausschreibungen an die Bildungsund Maßnahmenträger zurückgegeben.

#### **Prozessevaluation**

Zur Optimierung der Entwicklungsprozesse ist eine Prozessevaluation, also die zeitgleiche oder anschließende Auswertung und Beurteilung der Organisation und der Inhalte der Partnerschaft, sinnvoll. In der Regel sollte zu dieser

23) Vgl. Sänger/Bennewitz 1999; Bennewitz/Sänger 1999. Aufgabe ein universitäres oder freies Forschungsinstitut beauftragt werden.

Eine unabhängige Institution kann noch während der Entwicklung des Kooperationsprozesses oder im Anschluss an bestimmte Phasen ein interessenneutrales Urteil über die Gestaltung und Fortschritte der Netzwerkarbeit abgeben. Gegebenenfalls kann diese Institution auch eigene Vorschläge zur Optimierung und Weiterentwicklung des Gesamtprozesses erarbeiten.

#### **Fazit**

Die gesetzlichen und politischen Voraussetzungen für die Entwicklung lokaler Netzwerke zur beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen waren noch nie so günstig wie jetzt. Die Kooperation sollte jedoch nicht nur aufgrund der verbesserten Rahmenbedingungen als eine zusätzliche Ressource in das jeweilige Handlungsinstrumentarium übernommen, sondern vor allem im Interesse der jungen Menschen, die Schwierigkeiten auf ihrem Weg in das Berufsleben haben, eingesetzt werden. Auch aufgrund einer durch die wachsende Komplexität des Handlungsfeldes verringerten öffentlichen Gestaltungsmöglichkeit erscheint die Nutzung der Zusammenarbeit als unverzichtbar. Dort wo tradierte Steuerungsformen nicht greifen - die hierarchische Entscheidung – oder nicht mehr finanzierbar sind - die Erhöhung der Ausgaben oder ein stärkerer Personaleinsatz - ist bekanntlich eine Verbesserung nur über eine Optimierung des bereits Bestehenden zu erzielen. Der Aufbau lokaler Netzwerke dürfte deswegen schon unumgänglich sein, weil der auf einem neoliberalen Wirtschaftsverständnis gründende Glaube an eine Selbstheilung des Ausbildungsmarktes wohl ebensowenig zu einer Verbesserung beitragen wird wie das Verlassen auf eine grundsätzliche Kehrtwende des Bundes in der Ausbildungsmarktpolitik.

Der Lohn des Einsatzes für eine Zusammenarbeit ergibt sich, wenn die gemeinsame Arbeit zu signifikanten Verbesserungen der örtlichen Ausbildungsmarktsituation im Allgemeinen und der benachteiligten jungen Menschen im Besonderen führt. Dazu müssen viele Hindernisse überwunden und viele kleine Schritte gegangen werden. Wir hoffen, dass dieser Aufsatz seinen Beitrag zu dieser Aufgabe leisten kann.

#### Literatur

Bennewitz, Heiko, 1999: Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Klotz, Johannes/Zielinski, Heinz: Europa 2000. Lokale Demokratie im Europa der Regionen. Heilbronn.

Bennewitz, Heiko/Sänger, Ralf, 1999: Ausbildungsmarktmonitoring: Untersuchungen und Umfragen zur Ausbildungssituation in der Stadt Mainz. Reihe Blickpunkt Arbeitsmarkt der Stadt Mainz, Dezember 1999.

Bennewitz, Heiko, 2000: Vorschläge für eine lokale Ausbildungsmarktpolitik. Berichte aus der Arbeitsmarktforschung Nr. 4, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz, September 2000.

Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose / Rehfeld, Dieter, 1999: Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.

Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2000: Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), 2001: Handbuch zur Kooperation von Arbeitsämtern und Kommunen. Gemeinsam für die Integration in den Arbeitsmarkt. Texte, Beispiele, Materialien. Gütersloh.

Braun, Frank, 1999: Reform durch Kooperation – Träger von Modellprojekten in der Jugendberufshilfe als Akteure des lokalen Wandels. In: Weigel, Nicole/Seckinger, Mike/van Santen, Eric/Markert, Andreas (Hrsg.), Freien Trägern auf der Spur. Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendberufshilfe. Opladen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), 1999: Jugendliche ohne Berufsbildung. Eine BiBB/EMNID-Untersuchung. Bonn.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF), 1995: Ausbildung für alle. Kooperation und Verbund zur beruflichen Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher. Bonn.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF), 1998: Berufliche Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher. Bonn.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 1997: Qualitätssicherung durch Zusammenarbeit. Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe. Bonn.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2000: Zugänge zu Arbeit und Beruf. Herausgeber: BBJ Servis gGmbH. Berlin.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), 2000: Kooperation zur Förderung benachteiligter Jugendlicher. Zusammenwirken von Jugend- und Bildungs-/Berufsbildungspolitik zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher. Gutachten der BBJ Servis gGmbH für Jugendhilfe. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung Heft 86, Bonn.

Europäische Kommission, 1995: Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung. Studien der Europäischen Union. Dokument der Dienststellen. März 1995 – SEK (95) 564, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.

Europäische Kommission, 1998a: Lokale Partnerschaften gegen Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung. Gemeinschaftsinitiativen ADAPT und BESCHÄFTI-GUNG. Reihe Innovationen Nr. 1. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.

Europäische Kommission, 1998b: Nutzen, was in uns steckt – Ganzheitliche Ausbildungswege für Jugendliche. Gemeinschaftsinitiativen ADAPT und BESCHÄFTIGUNG. Reihe Innovationen Nr. 2. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.

Gögercin, Süleyman, 1999: Jugendsozialarbeit: eine Einführung. Freiburg im Breisgau.

Heinelt, Hubert, 1994: Kommunale Beschäftigungspolitik. In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen.

Héritier, Adrienne (Hrsg.), 1993: Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen.

Hild, Paul, 1997: Netzwerke in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht. Berlin.

Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus, 1995: Netzwerkanalyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion: Ansätze zur "crossfertilization". In: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion, Marburg.

Kennis, P./Schneider, V., 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinzing a New Analytical Toolbox. In: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt am Main.

Kohlmeyer, Klaus/Mauruszat, Regine/Seyfried, Erwin, 2000: Lokale und regionale Netzwerke in der GI Beschäftigung. Diskussionspapier. FHVR-FBAE Berlin, Mai 2000.

Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hg.), 1991: Policy Network Empirical Evidence and Theoretical Consideration, Frankfurt am Main.

Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.), 1993: Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen.

Miersch, Paloma/Schild, Hanjo, 1999: Regionale Kooperationen zur beruflichen Integration von Jugendlichen, in: BBJ CONSULT INFO Ausgabe II - 1999, Regionale Kooperationen zur beruflichen Integration von Jugendlichen.

Pappi, Franz Urban, 1993: Policy-Netzwerke: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen.

Sänger, Ralf/Bennewitz, Heiko, 1999: Optimierung der Ausbildung: Initiativen und Projekte. Reihe Blickpunkt Arbeitsmarkt der Stadt Mainz, Juni 1999.

Sänger, Ralf, 2000: Netzwerke in der Jugendberufshilfe – Mut zum Risiko. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Zugänge zu Arbeit und Beruf. Herausgeber: BBJ SERVIS gGmbH.

Berlin

Schleimer, Ingrid, 1995: Regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktanalyse. In: Freidinger, Guido/Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Marburg.

Schubert, Klaus, 1995: Struktur-, Akteur- und Innovationslogik: Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern. In: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion, Marburg.

Schulze-Böing, Matthias, 1997: Integrierte Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene. In: Kommunale Arbeitsmarktpolitik zwischen Krise und Kreativität. Dokumentation der Fachtagung vom 26. bis 28. Mai 1997 in Königswinter, veranstaltet von der Koordinierungsstelle Ost-West der BAG Arbeit e.V. in Kooperation mit dem Arbeitnehmer-Zentrum Königswinter der Stiftung Christlich-Soziale Politik e.V.

Seyfried, Erwin/Kohlmeyer, Klaus/Furth-Riedesser, Rafael, 1999: Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung. CEDEFOP-Projekt 02-6058. FHVR Berlin, Forschungsstelle für Berufsbildung für Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin, April 1999.

Stöbe, Sybille, 1992: Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Enstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren. Opladen.

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt am Main.