Dieter Simon

Aufbau, Organisation und Instrumente lokaler Beschäftigungsbündnisse am Beispiel des Territorialen Beschäftigungspaktes Berlin-Neukölln

Was ist beim Aufbau und der Organisation von lokalen Beschäftigungsbündnissen zu beachten? Welche Vorgehensweisen, Methoden und Instrumente spielen für den Erfolg derartiger Bündnisse eine besondere Rolle?[1]

Grundsätzlich ist zu betonen, dass es nicht den einen goldenen Schlüssel für ein erfolgreiches Beschäftigungsbündnis gibt, zu vielfältig sind die lokalen Handlungskontexte und zu unterschiedlich können auch die Ziele sein, die sich die kooperierenden Akteure setzen (vgl. Buchegger-Traxler u.a., 2005). Die hier angesprochenen Erfolgsfaktoren fassen unsere Erfahrungen zusammen, die wir beim Aufbau und der Koordination des territorialen Beschäftigungspaktes Berlin-Neukölln (TEP Neukölln) (vgl. Aster, 2005) und verschiedener bezirklicher Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit in Berlin gemacht haben.

1. Initiierung des TEP Neukölln und der Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit

Für den Aufbau effektiver lokaler Beschäftigungsbündnisse ist die Unterstützung der lokalen Schlüsselakteure und das Vorhandensein finanzieller Ressourcen wichtig. Bei der Initiierung des TEP Neukölln kamen das Engagement und Interesse verschiedener arbeitsmarktpolitischer Akteure, darunter auch der Bezirksbürgermeister und ein Berliner Landtagsabgeordneter (vgl. Aster, 2005, S. 155), und die Kommissionsinitiative zur Bildung „Territorialer Beschäftigungspakte“ (TEP) aus dem Jahre 1997 zusammen.[2] Die über die Europäische Kommission zur Verfügung gestellte Förderung und das damit verbundene politische, wohlgemerkt ‚europäische‘ Signal, lokale Bündnisse aktiv und offensiv aufzubauen, gab in Neukölln den Impuls, die Gründung eines solchen Bündnisses systematisch anzugehen.

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem TEP Neukölln initiierte die Senatsverwaltung für Arbeit im Jahre 1999 im Rahmen einer ESF-Förderstrategie für die Planungsperiode 2000–2006 die Gründung von lokalen Beschäftigungspakten (Senatsverwaltung für Arbeit, 1999). In der Folge entstanden in allen 12 Berliner Bezirken sogenannte Bezirkliche BeschäftigungsBündnisse bzw. Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit, wie sie seit dem Jahre 2002 genannt werden.[3]

Vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrungen mit dem Aufbau und der Koordination der Berliner Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit sollen nunmehr Merkmale lokaler Beschäftigungsbündnisse und Schlüsselfaktoren für ihren Erfolg genannt werden.

2. Gründe für lokale Beschäftigungsbündnisse

Was spricht überhaupt für die Gründung lokaler Beschäftigungsbündnisse?

Der ‚lokale Blick‘ auf die Ursachen von Arbeitslosigkeit und wirtschaftlichem Niedergang identifiziert eine Vielzahl von Gründen, die das gesamte Spektrum gängiger Politikfelder berühren: Bildungs-, Integrations-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Lokale Beschäftigungsbündnisse unternehmen den Versuch, die Ziele und Instrumente der arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteure auf der lokalen Ebene zu koordinieren und zu verknüpfen. Statt eines isolierten Vorgehens einzelner Akteure soll deren Kooperation gefördert werden, um die Wirksamkeit der eingeschlagenen Strategien zu erhöhen. Auf diese Weise sollen die lokalen Ressourcen und Potenziale zur Lösung beschäftigungspolitischer Probleme ermittelt, geweckt und aktiviert werden.

Um diese Aufgabe erfolgreich zu bewältigen, sollten lokale Bündnisse vielfältige und komplementäre Akteure zusammenbringen („multi-constituency“, Nelson/Zadek, 1999). Die Kooperation von öffentlichen, privaten, zivilgesellschaftlichen und intermediären Akteuren erhöht die Sensibilität der Bündnismitglieder für die Situation und den konkreten Handlungsbedarf vor Ort.

Die Verknüpfung unterschiedlicher Erfahrungshintergründe, Kompetenzen und Handlungsressourcen verbessert die Problemlösungsfähigkeit des Bündnisses und fördert die Entwicklung von Synergien und innovativen Modellen. Gerade die Kooperation unterschiedlicher öffentlicher Akteure, z.B. lokales

1) Vgl. Buchegger-Traxler u.a., 2005, die Erfolgsbedingungen Territorialer Beschäftigungspakte im Rahmen eines Forschungsprojektes untersucht haben. Ebenso bietet Birkhölzer u.a., 2001 einen Überblick über Instrumente erfolgreicher lokaler Partnerschaftsentwicklung.

2) Eine Erläuterung zu den Zielen und den Ergebnissen dieser Kommissionsinitiative findet sich bei Besse/Guth, 2000 und 2005.

3) Für eine ausführliche Darstellung der Gründung, der Organisation und der Aufgaben der Berliner Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit vgl. Aster, 2005

Arbeitsamt und Kommunalverwaltung oder ESF-Fondsverwaltung, ermöglicht eine sinnvolle Kombination von Förder‚töpfen', um die Finanzierung von Modellprojekten zu organisieren. Auch die Einbeziehung von Unternehmen kann neue Finanzquellen erschließen (Stichwort Public-Private-Partnerships).

Zudem haben die jeweiligen Akteure Kontakt zu unterschiedlichen Zielgruppen und können so bei einem koordinierten Vorgehen die Ausstrahlungskraft und Öffentlichkeitswirksamkeit des Bündnisses erhöhen.

Insgesamt unterstützen lokale Beschäftigungsbündnisse bestehend aus arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteuren die Nachhaltigkeit der umgesetzten Modellprojekte, z.B. durch den breiten Zugang zu potenziellen Fördermittelgebern oder durch die flächendeckende Verbreitung der Ergebnisse und Ansätze. Ein weiterer Vorteil von eingeübten und erfolgreich kooperierenden Bündnissen besteht darin, dass sie ihre Zusammenarbeit leicht auf neue Problemlagen und Handlungsfelder erweitern können.

Hinter der Idee lokaler Beschäftigungsbündnisse verbirgt sich nicht etwa die Vorstellung, soziale und wirtschaftliche Krisen könnten allein durch das gemeinsame Handeln lokaler Akteure in Netzwerken gelöst werden. Das würde die Handlungsmöglichkeiten, die auf der lokalen Ebene tatsächlich gegeben sind, und die Problemlösungsfähigkeit von Netzwerken überfordern. Allerdings betont der lokale Ansatz analog zum Subsidiaritätsprinzip, dass jede Ebene, auch die lokale, ihren Teil zur Lösung des Beschäftigungsproblems beitragen soll und muss.

3. Einbindung lokaler arbeitsmarktpolitischer Schlüsselakteure

Wer sollte als Partner/in für lokale Beschäftigungsbündnisse gewonnen werden?

In den territorialen Beschäftigungspakten im Rahmen der Kommissionsinitiative sollten alle beschäftigungspolitischen Schlüsselakteure der lokalen bzw. regionalen Ebene kooperieren. Potenzielle Partner/innen waren kommunale- und Landesverwaltungen, Politiker/innen, Verbände, Gewerkschaften, IHK und HWK, lokale Arbeitsämter, Bildungsträger, Vereine und Unternehmen (vgl. Besse/Guth, 2005, S. 84). Am TEP Neukölln beteiligten sich der Bezirksbürgermeister von Neukölln, die Bezirksverwaltung, die ESF-Fondsverwaltung des Landes Berlin, das zuständige Arbeitsamt, die Sozialpartner, lokale Unternehmen und arbeitsmarktpolitische Träger.

Im Falle des TEP Neukölln können vier Erfolgsfaktoren bei der Zusammensetzung des Bündnisses genannt werden:

- Die Unterstützung der lokalen Politik und Verwaltung ist ein wichtiges Signal für andere Schlüsselakteure, sich an dem Bündnis zu beteiligen.
- Die Verknüpfung mehrerer Governance-Ebenen – im Falle des Stadtstaates Berlin der Bezirks- und der Senatsverwaltung – erhöht den Handlungs- und Finanzierungsspielraum.
- Durch die Beteiligung von Entscheidungsträgern aus den Mitgliedsorganisationen können Fragen zur Modellhaftigkeit und Finanzierung von vorgeschlagenen Projekten im Rahmen des Bündnisses zielführend beraten werden.
- Die Einbindung von einzelnen Unternehme(r)n sensibilisiert die Bündnismitglieder für die Bedarfslage der Privatwirtschaft und erleichtert zugleich den Zugang zu anderen lokalen Unternehmen (Botschafterfunktion).

4. Organisation lokaler Beschäftigungsbündnisse

Die Organisationsstruktur eines lokalen Beschäftigungsbündnisses sollte

- eine Partizipation aller Mitglieder am Diskussions- und Entscheidungsprozess über die Ziele und Aufgaben ermöglichen,
- klare Aufgabenverantwortungen für die Gremien und Mitglieder festlegen,
- die rasche und flexible Entscheidungsfähigkeit für die Umsetzung konkreter Aktionen und Projekte sicherstellen.

Für den TEP Neukölln hat es sich als günstig erwiesen, einen speziellen Verein für das Bündnis zu gründen. Der Verein „Wirtschaft und Arbeit in Neukölln" war und ist verantwortliche Steuerungs- und Entscheidungsinstanz des Neuköllner Bündnisses. Die Bündnisorganisation im Rahmen eines Vereins ermöglicht eine transparente, klare und verbindliche Festlegung von Verantwortlichkeiten und Beteiligungsmöglichkeiten.

In der Mitgliederversammlung können alle beteiligten Akteure ihre Wünsche und Interessen einbringen und so an der Weiterentwicklung des Bündnisses mitwirken. Ein spezieller Beirat ist verantwortlich für die übergeordnete strategische Ausrichtung des Bündnisses sowie für die Entwicklung und Bestätigung einzelner Modellprojekte, die im Rahmen des Bündnisses umgesetzt werden sollen. Die Umsetzungsverantwortung für Modellprojekte liegt beim jeweiligen operativen Träger.

Darüber hinaus ist „ein aktives und professionelles Paktmanagement (...) für die Arbeit der Pakte vorteilhaft" (Buchegger-Traxler u.a., 2005, S. 109). Beim TEP Neukölln übernahm die Gesellschaft für soziale Unternehmensbe-

ratung (gsub) mbH, ein Treuhänder und Dienstleister des Landes Berlin, die Aufgaben der Paktkoordination, der Beratung zu inhaltlichen- und Finanzfragen sowie das Berichtswesen (vgl. Aster, 2005, S. 157f.). Die Effektivität des Paktmanagements wird durch eine klare Definition der Aufgaben und einen eingeräumten Freiraum zu eigenständigem und initiierendem Handeln positiv unterstützt (Buchegger-Traxler u.a., 2005, S. 109).

5. Analyse lokaler Problemlagen

Ein lokales Beschäftigungsbündnis bezieht sich auf einen konkreten Sozialraum. Es sollte sich nicht an definierten Politikfeldern orientieren, sondern von den konkreten lokalen Problemlagen ausgehen. Daher ist die Voraussetzung für die effektive Arbeit eines lokalen Beschäftigungsbündnisses die systematische Analyse der lokalen Problemlagen. Die Problemanalyse sollte

- mit den arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteuren abgestimmt sein,
- arbeitsmarktpolitische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte einbeziehen,
- nicht einseitig nur die vorhandenen Defizite benennen, sondern gleichzeitig die Ressourcen und Potenziale für positive Entwicklungen identifizieren,
- die in verschiedenen Einrichtungen und Verwaltungen vorhandenen und normalerweise nur verstreut vorliegenden Daten und Informationen systematisch zusammenführen.

Die lokale Problemanalyse dient der Sensibilisierung der Schlüsselakteure für die Situation und den Handlungsbedarf vor Ort. Sie fördert die Bereitschaft, aktiv an einem Beschäftigungsbündnis mitzuwirken. Der Prozess der Ausarbeitung und Diskussion der Problemanalyse unterstützt die Bildung eines gemeinsamen Verständnisses über die Ziele und die Aufgaben des Beschäftigungsbündnisses. Dabei sollte der Sozialraum, auf den sich die Arbeit des Bündnisses bezieht, so gewählt werden, dass einerseits eine Identifizierung der Mitglieder erwartbar ist und andererseits die Handlungsressourcen des Bündnisses nicht überfordert werden (vgl. Seyfried, 2005, S. 73). Ansonsten werden die beteiligten Akteure das Interesse an der Zusammenarbeit verlieren oder das permanente Nichterreichen überdimensionierter Zielstellungen wird den Pakterfolg beschädigen.

Der TEP Neukölln bezog sich zwar grundsätzlich auf den gesamten Berliner Bezirk Neukölln, allerdings galt dies explizit nicht für jedes der umgesetzten Modellprojekte. Diese bezogen sich teilweise lediglich auf einzelne Quartiere innerhalb des Bezirkes. Dies war zur Formulierung realistischer Zielstellungen und eines entsprechenden Nachweises der erreichten Ergebnisse notwendig.

6. Der Aktionsplan

Das Ziel der TEP's war es, „modellhafte, beschäftigungsfördernde Projekte in der Region zu identifizieren und umzusetzen. Im Bündnis sollen daher:

- die beschäftigungspolitischen Probleme und Ziele aller wichtigen lokalen/regionalen Akteure festgestellt werden,
- alle verfügbaren Mittel für eine gemeinsame Strategie aller beteiligten Partner/innen eingesetzt werden. Diese Strategie soll in einem Dokument, dem Aktionsplan, festgeschrieben werden,
- beschäftigungswirksame Maßnahmen besser gebündelt und abgestimmt werden,
- beschäftigungswirksame Modellprojekte durchgeführt werden." (Besse/Guth, 2005, S. 85)

Auch der TEP Neukölln fasste die gemeinsamen Ziele, Strategien und Instrumente bzw. Modellprojekte des Bündnisses in einem Aktionsplan zusammen, der auch veröffentlicht wurde. Die im Aktionsplan formulierten Ziele und Strategien

- waren mit den relevanten arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteuren abgestimmt;
- waren eingebettet in bestehende Regionalentwicklungskonzepte;
- orientierten sich auch an der Europäischen Beschäftigungsstrategie;
- wurden kontinuierlich auf ihre Angemessenheit hin überprüft und gegebenenfalls aktualisiert bzw. erweitert;
- waren realistisch, d.h. die Leistungsfähigkeit des Bündnisses in Bezug auf finanzielle und zeitliche Ressourcen und tatsächliche Problemlösungskapazitäten wurden nicht überfordert;
- wurden in konkrete Strategien und Instrumente operationalisiert.

Die im Rahmen des TEP Neukölln umgesetzten Projekte

- waren modellhaft, d.h. Regelmaßnahmen wurden nicht in den Aktionsplan aufgenommen;
- formulierten überprüfbare und realisierbare qualitative und quantitative Ziele;
- wurden in den dafür vorgesehenen Gremien begleitet und bewertet.

7. Finanzierung lokaler Beschäftigungsbündnisse

Der Aufbau und die Umsetzung lokaler Bündnisse braucht Zeit und Geld. Das alleinige Setzen auf freiwilliges ehrenamtliches Engagement ist unrealistisch. Es müssen Koordina-

tions- und Managementressourcen finanziert werden.

Für den TEP Neukölln kam die Kommissionsinitiative genau richtig, da sie europäische Mittel brachte, mit denen der Start des Neuköllner Paktes finanziert werden konnte. Die Förderung durch die Kommission führte auch zu einer zusätzlichen Mobilisierung von Landesmitteln, was wichtig ist, um ein Bündnis längerfristig abzusichern.

Für die Nachhaltigkeit des TEP Neukölln über den durch die Kommission geförderten Zeitraum hinaus war es von entscheidender Bedeutung, eine fundierte Evaluation über die erreichten Ergebnisse vorlegen zu können. Die nachweislich positiven Ergebnisse des TEP Neukölln führten zur Erweiterung dieses Modells zu einer Gesamtberliner Förderstrategie und zur Gründung von Bündnissen in allen Berliner Bezirken.

Bei der Umsetzung von Modellprojekten im Rahmen des TEP Neukölln wurden stets die vorhandenen regionalen, nationalen und EU-Förderprogramme recherchiert und so weit als möglich verknüpft. Die aktive Einbindung arbeitsmarktpolitischer Schlüsselakteure im TEP Neukölln brachte einerseits die versammelte Förderkompetenz an einem Tisch zusammen und erleichterte andererseits die Kombination von Fördermitteln unterschiedlicher Geberinstitutionen. Zur Sicherung der Nachhaltigkeit wurde bei erfolgreichen Modellprojekten stets die Weiterfinanzierung eines Ansatzes bzw. die Überführung in Regelprogramme (Mainstreaming) durch das Bündnis aktiv unterstützt.

Für den nachhaltigen und erfolgreichen Aufbau von Bündnisstrukturen – das machen die Ausführungen deutlich – sind Förder-Know-how und das Finanzmanagement von großer Bedeutung.

8. Kriterien für „good" Governance

Für den Aufbau, die Begleitung und die Evaluierung von lokalen Beschäftigungsbündnissen bieten die von Seyfried genannten Kriterien für „good" Governance (Seyfried, 2005, S. 64f.) ein geeignetes Bewertungs- und Orientierungsraster:

- *Partizipation* als aktive Einbindung und Mitwirkung aller Schlüsselakteure,
- *Partnerschaft* als die „Zusammenführung von heterogenen und teilweise auch widersprüchlichen Sichtweisen unterschiedlicher Akteure" (Ebenda, S. 64) sowie die Bereitschaft, „unterschiedliche Sichtweisen zu tolerieren und einen möglichst breiten Konsensus zu erzielen" (Ebenda, S. 64),
- *Transparenz* als das Offenlegen von Entscheidungsregeln und -verfahren sowie der Zugänglichkeit von Informationen,
- *Effektivität und Effizienz* als der zielführende und bestmögliche Einsatz von Ressourcen auf Grundlage definierter und damit überprüfbarer Ziele,
- *Rechenschaftspflicht* eines jeden verantwortlichen Akteurs gegenüber den „Individuen und Gruppen (…), die von seinen Entscheidungen und Aktionen betroffen sind" (Ebenda, S. 65).

Anhand der hier aufgelisteten fünf Kriterien für „good" Governance kann man die Stärken und Schwächen von Bündnisstrukturen gut überprüfen. Sie vermitteln auch einen Eindruck für die normative Dimension einer lebendigen Bündniskooperation, die in höherem Maße als traditionelle Formen der Politikproduktion auf die Freiwilligkeit, das Engagement, die Offenheit und das Vertrauen der Mitglieder angewiesen ist.

Literatur

Aster, R. (2005): Der Territoriale Beschäftigungspakt Berlin-Neukölln und die Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit in Berlin, in: Kodré, P./Roggenkamp, M./Roth, C./Scheffelt, E. (Hg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, S. 155–172

Besse, S./Guth, M. (2000): Europäische territoriale Beschäftigungspakte - Darstellung, Beispiele und erste Ergebnisse, in: Europäisch denken - vor Ort handeln, Perspektiven lokaler Beschäftigungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 93, Bonn

Besse, S./Guth, M. (2005): Territoriale Beschäftigungspakte – Programm, Umsetzung, Ergebnisse, in: Kodré, P./Roggenkamp, M./Roth, C./Scheffelt, E. (Hg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, S. 83–94

Birkhölzer, K./Lorenz, G./Schillat, M. (2001): Lokale Partnerschaften zur Förderung sozialen Zusammenhalts. Verfahren und Instrumente erfolgreicher Partnerschaftsentwicklung, Berlin

Buchegger-Traxler, A./Kodré, P./Roggenkamp, M./Scheffelt, E. (2005): Erfolgsbedingungen Territorialer Beschäftigungspakte, in: Kodré, P./Roggenkamp, M./Roth, C./Scheffelt, E. (Hg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, S. 95 – 118

Nelson, J./Zadek, S. (2000): Partnership Alchemy. New Social Partnerships in Europe, The Copenhagen Centre, Copenhagen

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (1999): Senatsvorlage Förderstrategie „Bezirkliche Beschäftigungs-Bündnisse“, Berlin

Seyfried, E. (2005): Governance von lokaler Beschäftigungspolitik im europäischen Kontext – Zur Bedeutung von Netzwerken im Mehrebenensystem, in: Kodré, P./Roggenkamp, M./Roth, C./Scheffelt, E. (Hg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, S. 59 – 82

Kontakt

Dieter Simon
gsub – Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH
Oranienburger Str. 65
10117 Berlin
Tel.: 03028409450
Fax: 03028409130
Email: dieter.simon@gsub.de