

Stadt – Land – RÜMSA: Einrichtung von Jugendberufsagenturen in Flächenlandkreisen und kreisfreien Städten

Erfahrungen in Sachsen-Anhalt



KRISTIN KÖRNER
Dr., Referatsleiterin im Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt, Magdeburg
Kristin.Koerner@ms.sachsen-anhalt.de



MARTIN SCHUBERT
Referent im Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt, Magdeburg
Martin.Schubert@ms.sachsen-anhalt.de

In Jugendberufsagenturen arbeiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamts, des Jobcenters und der Agentur für Arbeit unter einem Dach zusammen. Sie bieten gemeinsam Rat suchenden jungen Menschen Unterstützung aus einer Hand an. Erfolgsmodelle sind zumeist in Großstädten zu finden. Der Beitrag zeigt auf, wie eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit auch in einem Flächenland erfolgreich etabliert werden kann, und stellt hierzu Umsetzungsstand und Gelingensbedingungen vor. Wichtig ist, dass die Entwicklung der Strukturen regionalisiert erfolgt, d. h. unter Einbindung der Institutionen vor Ort und Beachtung der regionalen Besonderheiten.

Hintergrund und Ziele des Landesprogramms RÜMSA

Die Jugendberufsagentur Hamburg ist bundesweit Vorbild für die Gestaltung eines flächendeckenden Übergangsmagements am Übergang Schule – Beruf (vgl. z. B. STURM/BILLON/BUSENBENDER 2017). Ein solches Modell setzt eine eher städtische Infrastruktur mit höherer Bevölkerungsdichte, öffentlichem Nahverkehr und ein gut verteiltes Standortnetz der Leistungsträger voraus. Was aber, wenn die Voraussetzungen in einem vorwiegend ländlich geprägten Bundesland wie Sachsen-Anhalt grundlegend anders sind: wenn Orte mit dem ÖPNV nur sehr schwer erreichbar sind, wenn Agenturbezirke häufig mehrere Landkreise umfassen oder sich die Verantwortung für die Schulen das Land und die Kommunen teilen? Kann unter solchen Rahmenbedingungen das Modell der Jugendberufsagentur überhaupt funktionieren? Im Jahr 2014 hat sich Sachsen-Anhalt entschlossen, aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ein Förderprogramm aufzulegen, mit dem regionales Engagement für den Aufbau von Jugendberufsagenturen unterstützt wird. Dieses Programm trägt den Namen Regionales Übergangsmangement in Sachsen-Anhalt, kurz RÜMSA. Während die Bevölkerung in den Jahren 2015 bis 2019 insgesamt um 40.000 auf knapp 2,2 Millionen Personen schrumpfte, wuchsen die zwei größten Städte Sachsen-Anhalts – Magdeburg und Halle an der Saale – zusammen um ca. 11.000 Menschen. In allen anderen Landesteilen nahm die Bevölkerung teils deutlich ab. Ausbildungsplatzmangel – eines der größten Arbeitsmarktprobleme der vergangenen zwei Dekaden – hat sich in den letzten drei Jahren

ins Gegenteil gedreht. Die Angebots-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsmarkt stieg lt. Statistik der Bundesagentur für Arbeit von 96,4 im Jahr 2014 auf 118,5 im Jahr 2019 (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt 2020, S. 18); gute Voraussetzungen für junge Menschen, einen Ausbildungsplatz zu finden. In der Praxis werden jedoch weiterhin Jugendliche nicht vermittelt oder nehmen an Übergangsangeboten teil. Gleichzeitig bleibt eine erhebliche Anzahl von Ausbildungsplätzen unbesetzt. Dies verdeutlicht den Bedarf für ein flächendeckendes regionales Übergangsmangement und eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, die allerdings an die wirtschaftlichen, demografischen, geografischen und institutionellen Realitäten der Landkreise und kreisfreien Städte angepasst sein muss.

Vor diesem Hintergrund wird RÜMSA als regionalisiertes Arbeitsmarktprogramm umgesetzt. Dies trägt den unterschiedlichen Bedarfen Rechnung und sichert die Gestaltungsteilnahme der Akteure vor Ort. So hat jede der geförderten Gebietskörperschaften mit dem ansässigen Jobcenter, der Agentur für Arbeit und dem Schulbereich ein Arbeitsbündnis geschaffen, dessen Ziele und Aufgaben in einer Kooperations- und Zielvereinbarung festgelegt sind. Durch die Einbindung der Landkreise und kreisfreien Städte ist die Jugendhilfe integriert, durch die Mitwirkung von schulfachlichen Referentinnen und Referenten des Landeschulamtes die Schulen der Region. Ziel der Kooperation ist eine rechtskreisübergreifende Beratung und Begleitung aus einer Hand für junge Menschen am Übergang von der Schule ins Erwerbsleben.

Programmarchitektur von RÜMSA

Das Landesprogramm unterstützt den Aufbau von Jugendberufsagenturen (JBA) insbesondere durch die Förderung einer an die Kommune angebotenen koordinierenden Stelle einschließlich der Förderung von Weiterbildungen für die Beteiligten und Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus werden regionale Förderbudgets zur Verfügung gestellt, mit denen die Bündnisse Regelinstrumente – insbesondere in den Bereichen betriebsnahe Berufsorientierung und intensive Begleitung von Jugendlichen mit Multiproblemlagen – durch regionalspezifische Angebote ergänzen können.

Auf Landesebene wird die Umsetzung des Landesprogramms RÜMSA durch eine Steuerungsgruppe begleitet, in der alle relevanten Landesbehörden, die Bundesagentur für Arbeit und die kommunalen Spitzenverbände mitwirken. So wird für das gesamte Bundesland eine Qualitätssicherung und -entwicklung im Landesprogramm ermöglicht. Die Grundlagen für die Qualitätsentwicklungsprozesse bilden zum einen ein regelmäßiger Austausch mit den Steuerungsgremien der regionalen Bündnisse, zum anderen die Erkenntnisse aus dem jährlichen Umsetzungs-Monitoring durch die Landesnetzwerkstelle. Die Mitglieder der *Landessteuerungsgruppe* fahren alle zwei Jahre im Rahmen von Zielvereinbarungsgesprächen zu jedem regionalen Bündnis, machen sich vor Ort einen unmittelbaren Eindruck, reflektieren mit den Akteuren den erreichten Umsetzungsstand und verhandeln eine Anschlusszielvereinbarung. Diese Gespräche sind in der Regel sehr intensiv und konzentrieren sich darauf, partnerschaftlich Verbesserungspotenziale herauszuarbeiten. Die Landessteuerungsgruppe unterstützt die regionalen Bündnisse zudem in solchen Fragen, die nicht in regionaler Zuständigkeit liegen (z. B. die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den rechtskreisübergreifenden Datenaustausch oder die Begleitung von Rechtsentwicklungsprozessen, aktuell u. a. für die Zielgruppe der Care Leaver). Die *Landesnetzwerkstelle* sorgt für die landesübergreifende Öffentlichkeitsarbeit, die Bereitstellung fachlicher Expertise zu spezifischen Fragen und die Organisation eines strukturierten interkommunalen Austauschs. Sie erfüllt damit die »Scharnierfunktion« zwischen der Landessteuerungsgruppe und den regionalen Bündnissen.

Der Erfolg des Programms ist ergänzend zum jährlichen Monitoring im Auftrag der EU-Verwaltungsbehörde im Jahr 2019 durch die Ramboll Management Consulting GmbH extern evaluiert worden (vgl. NESTLINGER/HENKEL/NEUREITER 2019).

Der Beitrag konzentriert sich im Weiteren auf die Darstellung der Erkenntnisse aus dem Qualitätsentwicklungsprozess auf Landesebene. Auf der Basis der Einschätzung des Umsetzungsstands werden Gelingensbedingungen bei der Implementierung und perspektivisch bei der Verstetigung der JBA näher beleuchtet.

Umsetzungsmodelle von Jugendberufsagenturen in Sachsen-Anhalt

Erster sichtbarer Erfolg von RÜMSA ist, dass sich alle 14 Kommunen des Landes für den Aufbau und die Verstetigung einer JBA engagieren, 13 davon im Rahmen des Landesprogramms.

Zu Beginn von RÜMSA wurden in den Bündnissen sehr unterschiedliche Umsetzungsmodelle und -konzepte entwickelt und erprobt. Es entstanden solche für eher städtische und andere für ländliche Regionen. Die Bandbreite reichte von einer »alle unter einem Dach« Variante über unterschiedliche Kombinationen dezentraler Angebote bis hin zu einem rein virtuellen Angebot. Aus dem unterschiedlichen konzeptionellen Herangehen haben sich drei Komponenten für die Einrichtung von JBAs in Flächenlandkreisen etabliert (vgl. Abb.1).

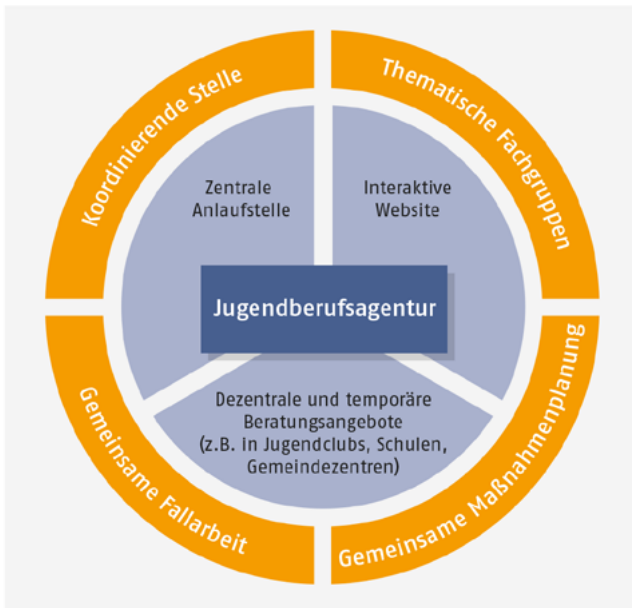
Die meisten Bündnisse arbeiten inzwischen mit einem in den Prioritäten variierenden Mix aus gemeinsamer zentraler Anlaufstelle, dezentralen Beratungsangeboten sowie Informations- und Kommunikationsplattformen in Form von Websites. Einige Bündnisse verzichten entweder auf eine zentrale physische Anlaufstelle oder dezentrale Beratungsangebote, aber mindestens eines von beiden ist ein »Muss«. Die Rückmeldungen von Jugendlichen im Rahmen von regionalen Befragungen und Teilhabeformaten bekräftigen, dass eine ausschließlich virtuelle Kontaktmöglichkeit nicht funktioniert. Die Jugendlichen möchten und brauchen einen persönlichen Zugang. Dies ist eine der wichtigen Erkenntnisse der letzten beiden Jahre.

So gibt es in einer kreisfreien Stadt mit ländlich geprägtem Umfeld die Variante einer JBA an einem zentralen Ort und »unter einem Dach«. Im Gebäude der Agentur für Arbeit sitzen die Mitarbeitenden aller drei Rechtskreise Tür an Tür. Der Bereich der JBA ist direkt vom Haupteingang zugänglich. Es wurde darauf Wert gelegt, dass Flure und Räume so jugendgerecht wie möglich gestaltet sind, ohne jedoch den offiziellen Charakter zu verlieren.

In einem anderen Landkreis mit sehr geringer Bevölkerungsdichte wurde ein primär virtueller Zugang zu den jungen Menschen gewählt. Der persönliche Austausch wird dann über eine intensive Fallarbeit ermöglicht. So kommen die Beteiligten in engem Turnus zu Abstimmungen zusammen. Für die Bedienung der Fläche fahren die Mitarbeitenden zu persönlichen Gesprächen zu den Jugendlichen. Je nach Fallkonstellation sind die betreffenden Rechtskreise vertreten. Für dieses Bündnis ist und war von Beginn an ein gemeinsames IT-System von großer Bedeutung.

Egal welcher Mix der Komponenten von den Akteuren erprobt und institutionalisiert wird: Der Erfolg einer JBA bemisst sich daran, ob Jugendliche sie gut finden können und finden wollen. Im besten Fall spielt es für sie keine Rolle, welcher Rechtskreis für ihr Anliegen zuständig ist.

Abbildung 1
Komponenten einer Jugendberufsagentur und Gelingensbedingungen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit »in der Fläche«



Gelingensbedingungen für die Etablierung einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit

Abbildung 1 zeigt im äußeren Rahmen, welche Komponenten im »Back-Office« einer JBA zum Gelingen beigetragen haben.

Sowohl für die Errichtung als auch für die Pflege und Weiterentwicklung einer JBA ist eine **koordinierende Stelle** erforderlich. Denn das Angebot erreicht niemals einen Zustand, der konserviert werden kann. Die Rahmenbedingungen ändern sich ständig. Personal geht und kommt, Gesetze ändern sich und die Arbeitsmarktkonjunktur wechselt ihre Vorzeichen. Daher muss von Anfang an in die JBA eine koordinierende Stelle eingebaut werden. Diese überprüft Routinen, übt neue ein, entwickelt den analogen und digitalen Auftritt nach außen weiter, geht erneut auf Schulen zu, ermittelt neue Bedarfe für die Begleitung junger Menschen und vieles mehr.

Die **gemeinsame Fallarbeit** ist eine zentrale Voraussetzung, damit Jugendliche im Verständnis des »One-Stop-Government« aus einer Hand beraten und rechtskreisübergreifend wirksame Förderketten abgestimmt werden können. Fast 80 Prozent der RÜMSA-Bündnisse nutzen dieses Format. Nach Aussage der Mitarbeitenden ist die Fallsteuerung und -besprechung dann erfolgreich, wenn

- die Arbeitsweise der anderen Rechtskreise verständlich gemacht wurde,
- positive Erlebnisse durch gemeinsame Fallbearbeitung geschaffen wurden,

- die Kombination von Unterstützungsmaßnahmen im Sinne einer Förderkette gelingt und
- eine gute technische Infrastruktur vorhanden ist.

Die Einführung von gemeinsamen Fallbesprechungen ist dort besonders gut gelungen, wo sie durch Hospitationen vorbereitet und durch Fortbildungen/Supervisionen begleitet wird.

Die **thematischen Fachgruppen** haben sich als gemeinsame Arbeitsform in allen RÜMSA-Bündnissen durchgesetzt. Thematische Fachgruppen sind temporäre Arbeitsformate, in denen konkrete Aufgabenstellungen bearbeitet werden, in der Regel moderiert durch die koordinierende Stelle. Je nach Art der Aufgabe setzen sie sich aus Mitarbeitenden verschiedener Rechtskreise, aus Vertreterinnen und Vertretern aus Schulen, der Wirtschaft und ggf. aus weiteren Institutionen zusammen. In den thematischen Fachgruppen sind z. B. die Konzepte und Ausschreibungen für die JBA-Webseiten erarbeitet und Qualitätskriterien für regionale Berufsorientierungsmaßnahmen entwickelt worden. Ist die Aufgabe erledigt, wird auch die Fachgruppe aufgelöst. Fachgruppen stärken in besonders wirkungsvoller Weise das gemeinsame Tun, schaffen Erfolgserlebnisse und sichern eine hohe Akzeptanz der Ergebnisse.

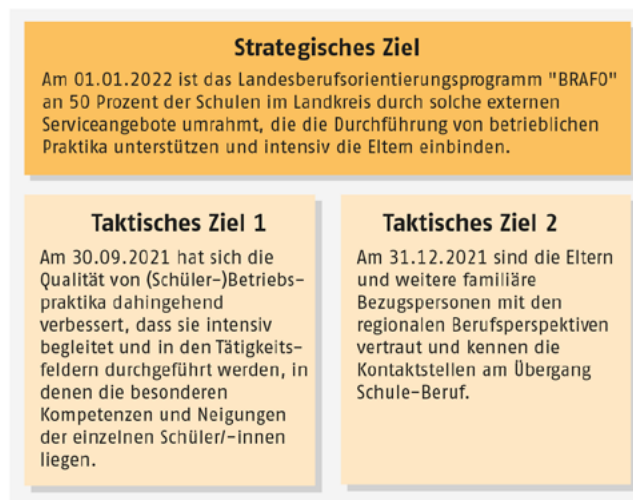
Im Rahmen von regionalen Projekten wird die **gemeinsame Maßnahmenplanung** gefördert. Die Vertreterinnen und Vertreter der RÜMSA-Bündnisse konnten Angebote ins Leben rufen, die in der Form in den Regelinstrumenten nicht verfügbar waren, und gleichzeitig Anregungen für deren Weiterentwicklung geben. Als vorteilhaft erwies sich die Notwendigkeit der Kofinanzierung. Dies stärkte die Einbindung der Leistungsträger und deren Motivation zur Unterstützung der Projektumsetzung. Gemeinsam mit Schulen erarbeitete Berufsorientierungsprojekte hatten in vielen RÜMSA-Bündnissen zur Folge, dass der allgemeinbildende Bereich stärker an die Gestaltung des Übergangsgeschehens heranrückte.

Erfolgsfaktor: gemeinsame Ziele

Die finanzielle Förderung unterstützt die Entwicklung der Rahmenbedingungen einer JBA. Eine wirklich lebendige Zusammenarbeit kann jedoch nur von innen heraus entstehen. Zwei Erfolgsfaktoren hierfür sind in der bundesweiten Diskussion bislang nicht ausreichend sichtbar geworden: Zielqualität und gegenseitiges Verstehen sind nach den Erfahrungen in Sachsen-Anhalt die beiden Faktoren, die für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der rechtskreisübergreifenden Kooperation bestimmend sind.

Die RÜMSA-Bündnisse arbeiten mit Zielvereinbarungen, die alle Partner unterzeichnen. Ziele können nur dann die Entwicklung entsprechend voranbringen, wenn sie SMART sind, d. h. **s**pezifisch, **m**achbar, **a**traktiv, **r**ealistisch und

Abbildung 2

Beispiel für eine Zielvereinbarung

terminiert. SMART bedeutet vor allem, dass die Akteure die Ziele attraktiv finden, dass sie sie teilen und dass ihre Umsetzung realistisch geplant ist – wie das folgende Beispiel verdeutlicht.

Die Entwicklung und Vereinbarung von gemeinsamen SMARTen Zielen ist auch nach mehrjährigem »Üben« immer wieder eine Herausforderung. Voraussetzung dafür ist ein ausgeprägtes gegenseitiges Verständnis. Dies zu erreichen, ist ein von den handelnden Personen abhängiger Prozess. Er setzt auf Leitungs- und Umsetzungsebene Menschen voraus, die

- die Institutionskultur der jeweils anderen Rechtskreise verstehen wollen,
- ihre eigenen rechtlichen Grundlagen zwar als Rahmen und handlungsleitend, jedoch nicht als absolut setzen und
- im gemeinsamen Ringen um Lösungen das Beste aus den beteiligten Institutionskulturen stärken wollen.

Leider ist auch nach mehreren Jahren der Zusammenarbeit festzustellen, dass Bündnisse teilweise noch immer unterschätzen, wie stark die unterschiedlichen Kulturen und

»Sprachen« der beteiligten Organisationen den Prozess beeinflussen können. Die Mehrzahl der Beteiligten hat jedoch erkannt, wie sehr sich die Investition in »Übersetzungen« von organisationsbezogenen Sichtweisen und die bewusste Einnahme der Perspektive der jeweils anderen Seite lohnt.

Konzepte zur nachhaltigen Verstetigung sind gefragt

Die Erfahrung von RÜMSA zeigt: Das Verständnis für die Arbeitsweise der jeweils Anderen und die Bereitschaft voneinander zu lernen konnten dort entstehen, wo es gelungen ist, die Akteure in ein produktives und zielgeleitetes Miteinander-Tun zu bringen. Vertrauen und Intensität in der Zusammenarbeit werden durch kurze Wege über den Flur, gegenseitige Hospitationen und gute Fortbildungen gestärkt. Gemeinsame Fallbesprechungen und Projekte gehören daher in Sachsen-Anhalt ebenso wie eine thematische Fachgruppenarbeit zu den wirksamsten Basiszutaten einer gelungenen rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit. Nach fünf Programmjahren stehen die RÜMSA-Bündnisse aktuell vor der Aufgabe, die aufgebauten Strukturen und gemeinsamen Arbeitsformen über den Zeitraum der Förderung hinaus zu sichern. Hierzu gehören die Einigung über eine langfristige Finanzierung unter Kostenbeteiligung aller Partner, die Etablierung eines in sich schlüssigen Systems der Kundensteuerung und die Überführung erfolgreicher Modellansätze z. B. in der Begleitung von Jugendlichen mit Multiproblemlagen in eine Regelfinanzierung. Diese Themen gilt es in der verbleibenden Programmlaufzeit bis Mitte 2022 in Verwaltungsvereinbarungen auszugestalten. Auch die Erkenntnisse aus dem programmbegleitenden Monitoring (vgl. Landesnetzwerkstelle RÜMSA 2020) und der externen Evaluation (vgl. NESTLINGER/HENKEL/NEUREITER 2019) haben die Idee des Landesprogramms RÜMSA bestätigt: Regionalisierung wirkt! Die wirtschaftlichen, geografischen, infrastrukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen sind so vielfältig, dass ein einheitliches Vorgehen für den Aufbau von JBAs in der Fläche weniger Erfolg versprechend ist. Die Regionalisierung stärkt zudem die Teilhabe der regionalen Akteure. ◀

LITERATUR

LANDESNETZWERKSTELLE RÜMSA: Monitoring zum Umsetzungsstand der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in Sachsen-Anhalt 2017–2019 (RÜMSA Handlungssäule I). »Ausgewählte Ergebnisse«, Magdeburg 2020 – URL: <https://ruemsa.sachsen-anhalt.de/service/unterlagen-arbeitsmaterialien/#c247305> (Stand: 09.09.2020)

MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND INTEGRATION DES LANDES SACHSEN-ANHALT: Jahresmonitor Berufsbildung Sachsen-Anhalt 2019. Magdeburg 2020 – URL: https://ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/MS5_Publikationen/02_07_2020_Jahresmonitor_Berufsbildung2019_Entwurf_V2_-_barrierefrei.pdf (Stand: 09.09.2020)

NESTLINGER, J.; HENKEL, A. I.; NEUREITER, M.: Evaluation des Regionalen Übergangsmanagements (RÜMSA). Abschlussbericht. Hamburg 2019 – URL: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/Bewertungsberichte_2014-2020/Evaluation_RUEMSA_Bericht_27_9_2019-final.pdf (Stand: 09.09.2020)

STURM, H.; BILLON, A.; BUSENBENDER, A.: Niemanden verlieren – alle Kompetenzen bündeln. Unterstützungsangebote der Hamburger Jugendberufsagentur am Übergang Schule – Beruf. In: BWP 46 (2017) 3, S. 19–23 – URL: www.bwp-zeitschrift.de/de/bwp.php/de/bwp/show/8339 (Stand: 09.09.2020)