

Lokale Verantwortung
für Bildung und Ausbildung

Arbeitsgemeinschaft
„Weinheimer Initiative“



Lutz Wende / Wilfried Kruse

Wirksamkeit Kommunaler Koordinierung

Stand: 23.02.10

Position der Arbeitsgemeinschaft

- I. Die „Message“**
- II. Grundsätze**
- III. Wirksamkeit und Wirkungsprüfung: Voraussetzungen, Chancen und Risiken**

I. Die „Message“

(1) Die „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ hält vom Grundsatz her die Frage nach der Wirksamkeit kommunaler Übergangsgestaltung nicht nur für legitim, sondern auch für notwendig.

(2) Grundlegender Maßstab für Wirksamkeit ist, dass sich für jede und jeden auf dem Weg von der Schule in die Arbeitswelt optionsreiche und lebbare Perspektiven eröffnen.

(3) Die Wirksamkeit kommunaler Koordinierung unterliegt einer einfachen und direkten **Messbarkeit**, nämlich der Steigerung von Übergangserfolgen insgesamt und für die besonderen Zielgruppen.

(4) Die Etablierung eines wirkungsorientierten Gestaltungskonzeptes und die Definition von Messgrößen sind die beiden grundlegenden Voraussetzungen für die Gewährleistung von Wirksamkeit im Rahmen kommunaler Koordinierung.

(5) Alle lokal vorhandenen individuellen Verläufe und Übergänge müssen gestaltet sein. Es darf keine ungeklärten Übergänge geben. **Zielsetzungssysteme** verbunden mit **Controlling- und Steuerungskonzepten** stellen die wesentliche methodische Voraussetzung für die Gewährleistung von **Wirksamkeit kommunaler Koordinierung** dar. Zudem sind gemeinsame Reflektionsformen zur Weiterentwicklung der kommunalen Strategie am Übergang Schule – Beruf zu entwickeln und zu etablieren.

(6) Die „Arbeitsgemeinschaft“ war und ist sich im Klaren darüber, dass der Koordinierungsansatz, wenn und insofern er sich auf den Zeitraum des Übergangs und auf die einzelne Lokalität beschränkt, erhebliche **Wirksamkeitsgrenzen** aufweist.

(7) Die „Weinheimer Initiative“ wendet sich vor diesem Hintergrund gegen eine sozial - technische Verkürzung der Übergangsgestaltung.

II. Grundsätze

Dass der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt besser gestaltet werden muss und dies am besten „vor Ort“ geschieht, ist mittlerweile zu einer allgemein verbreiteten und geteilten Auffassung geworden. In dem Maße, wie in entsprechende Koordinierungsstellen oder Managementansätze investiert wird, drängt die Frage nach deren Wirksamkeit und ihrer „Messung“ auf die Tagesordnung. Die aktuelle Finanzkrise

mit ihren massiven Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, insbesondere auf der kommunalen Ebene, aktualisiert diese Fragestellung und setzt sie zugleich in eine scharfe Nützlichkeitskonkurrenz zu anderen Aufgaben. Da Ausgaben für Übergangsgestaltung nach der gängigen haushälterischen Einteilung zu den „freiwilligen“ kommunalen Aufgaben zählen – und sich in diesem schmalen Korridor ohnehin vielfältige Ansprüche drängen - wird die Kommunale Übergangsgestaltung, wo sie Haushaltsmittel beansprucht oder bindet, auf dem Prüfstand stehen.

Die „Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative“ hält vom Grundsatz her die Frage nach der Wirksamkeit kommunaler Übergangsgestaltung nicht nur für legitim, sondern auch für notwendig. Die „Weinheimer Initiative“ hat deswegen für die Etablierung kommunaler Koordinierung im Kontext lokaler Verantwortungsgemeinschaften plädiert, *weil sie diese - sofern sie gut gemacht wird - für wirkungsvoll erachtet*, jedenfalls für wirkungsvoller als alle Versuche, den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu verbessern, die in den Jahren zuvor ausprobiert worden sind. Allerdings gilt dies nur unter bestimmten Voraussetzungen, die vor allem mit der Qualität von Steuerung, Kooperationsprozessen und Instrumentierung zu tun haben.

Dass „Messbarkeit“ als Anspruch nicht abgewiesen wird, zeigt ein Blick auf die „Weinheimer Erklärung“. Dort heißt es:

„Kommunale Koordinierung ist ein umfassendes Konzept für den gesamten Übergang Schule Beruf und ist auf die Verbesserung individueller Chancen junger Menschen angelegt. Es zielt auf gleichwertige Übergänge. Durch gemeinsame Abstimmung von Zielen, Qualitätsstandards und Erfolgskriterien soll letztendlich ein kohärentes Handlungskonzept aller Akteure erreicht werden.

Im Ergebnis soll dies zu messbaren Übergangserfolgen (bzw. dessen messbaren Erhöhung) führen.“

Wirksamkeit in diesem Sinne liegt also darin, dass Übergangserfolge messbar zugenommen haben. Wirksamkeit, so betrachtet, beinhaltet die Unterstellung eines Bezuges zwischen Aktivitäten und festgestellten Veränderungen. Aber: Wie kann „gemessen“ werden und inwieweit ist das Ergebnis tatsächlich den Aktivitäten zuzuordnen, wenn man das sog. technologische Defizit der Pädagogik (Luhmann/Schorr) und der sozialen Arbeit nicht vernachlässigt? Dies bedeutet u.a.: In Bezug auf die Wirkungen von sozialen Dienstleistungen, die als Koproduktion von (Sozial-) Pädagogen und Klienten gemeinsam erbracht werden, lassen sich Ergebnisse und Wirkungen aufgrund vielfältiger Einflussmöglichkeiten nicht eindeutig und ausschließlich zuordnen. Deshalb wird im Allgemeinen eher von „Wirkungsorientierung“ gesprochen, die durch eine Kombination von eindeutigen Wirkungszielen, eines darauf ausgerichteten Wirkungs-Controllings sowie von der Schaffung angemessener Anreize bzw. Steuerungsimpulse hergestellt werden soll.

Die „Arbeitsgemeinschaft“ war sich aber von vornherein auch im Klaren darüber, dass der Koordinierungsansatz, wenn und insofern er sich auf den Zeitraum des Übergangs und auf die einzelne Lokalität beschränkt, erhebliche **Wirksamkeitsgrenzen** aufweist. Unbestritten bleibt als grundlegender Maßstab für Wirksamkeit, ob sich für jede und jeden auf dem Weg von der Schule in die Arbeitswelt optionsreiche und lebbare Perspektiven eröffnen. Trotz dieses klaren Bezugs auf jeden einzelnen Fall und ihre Summierung entzieht sich die hierauf bezogene Wirksamkeit der Koordinierung einer einfachen und direkten **Messbarkeit**. Dies hat zwei wichtige Gründe: zum einen die *indirekte Arbeitsweise* der Kommunalen Koordinierung, die auf die Mobilisierung positiver systemischer Effekte ausgerichtet ist, die aber andere Akteure „an der Person“ umsetzen, zum anderen – und eher noch gewichtiger – gibt es nicht *den einen oder auch nur wenige eindeutige Indikatoren* für den Wirksamkeitserfolg, nämlich die Eröffnung eines optionsreichen Wegs in die Arbeitswelt. Dieser Erfolg ist offenbar nur mit Hilfe eines Ensembles von – zudem auf einen längeren Entwicklungsprozess bezogener – Erfolgskriterien zu objektivieren.

Die Klärung der **Wirkungsziele** gehört zu den zentralen Voraussetzungen, um sich Fragen der Wirksamkeit überhaupt aussichtsreich nähern zu können. Nach Lage der Dinge, und gerade unter dem Gesichtspunkt, dass Kommunale Koordinierung kommunales Investment und kommunale Organisationsentwicklung zur Bedingung hat, sind nämlich die Wirkungsziele der Kommunalen Koordinierung - mit dem in sich schon komplexen - Kriterium „Verringerung der Zahl der missglückten oder sich lang ziehenden Übergänge“ nicht ausreichend beschrieben. Vielmehr macht es ihre Einbettung in kommunale Handlungslogiken erforderlich, einen **Rationalisierungseffekt** durch fortschreitende **Erhöhung der Wirksamkeit** zu erzielen.

Vor diesem Hintergrund kann man die Wirkungsziele Kommunaler Koordinierung mindestens mit den folgenden vier Punkten umreißen:

Erfolgreich ist eine Gestaltung, wenn es gelingt,

- (1) die konkreten Übergangsverläufe der jeweiligen Generation von Schülerinnen und Schülern, die an der Schwelle zur Arbeitswelt stehen, zu verbessern und ihnen damit optionsreiche Aussichten für ihr künftiges Arbeitsleben zu sichern,
- (2) Fortschritte in der Konsolidierung von Kooperation und Netzwerkarbeit in der Hinsicht zu erzielen, dass es einen gemeinsam getragenen Qualitätszuwachs im Inneren des Übergangsgeschehens gibt, also hinsichtlich verbindlicher gemeinsamer Orientierungen, Handlungs- und Umgangsweisen, Verständnisse und des Bildungsauftrags der „Lernwelt Übergänge“
- (3) dass sich eine solche Verbesserung Jahr um Jahr einstellt, und dass die Weiterentwicklung als zyklischer Prozess angelegt ist,

- (4) dass es auf dieser Grundlage Modelle von Strukturveränderungen in der „Passung“ der verschiedenen Institutionen und ihrer Binnengestaltungen mit dem Ziel gibt, zu einer Art lokalem Übergangssystem zu gelangen, das ausreichend kohärent, transparent, durchlässig, optionsreich und leistungsfähig ist.

Dabei ist vorauszusetzen, dass mit der Messung von Wirksamkeit auf die Verbesserung der Übergänge abgezielt wird, dagegen die Verbesserung der Strukturen, in denen die Wirksamkeit gewährleistet werden soll, als Mittel zu dem Verbesserungsziel verstanden wird und nicht als Selbstzweck.

Die „Weinheimer Initiative“ wendet sich vor diesem Hintergrund gegen eine sozial - technische Verkürzung der Übergangsgestaltung auf „Übergangsmanagement“, weil mit dieser Verkürzung zum einen der Illusion Vorschub geleistet wird, man könne durch ein effektiveres Arrangement (Management) die Übergangsprobleme wenn nicht lösen, so doch erheblich abmildern und, zum anderen die Gefahr des Verharrens in einem Defizitansatz, der sich auf Risikogruppen und deren Herkunftsmilieus kapriziert, gegeben ist.

III. Wirksamkeit und Wirkungsprüfung: Voraussetzungen, Chancen und Risiken

In einer ersten Annäherung kann eine Verbindung von Wirksamkeit und eines entsprechenden Gestaltungskonzepts mit seinen spezifischen Zielsetzungs- und Steuerungsprozessen hergestellt werden. Oder deutlicher gesagt: Eine mit **Controlling- und Steuerungskonzepten** verbundene **Zielplanung** ist die Voraussetzung für **Wirksamkeit kommunaler Koordinierung**.

Im Folgenden werden fünf Eckpunkte für die Wirksamkeit kommunaler Koordinierung formuliert. Diese bilden die Grundlage für die Aktivitäten der Kommunen im interkommunalen Arbeitskreis.

Voraussetzung für die Messung der Wirksamkeit Kommunaler Koordinierung: Die Etablierung von Messsystemen und -verfahren

Zielgruppen der Beobachtung von Übergängen Schule – Beruf sind genau zu definieren und zu beschreiben. Übergangsverläufe sind zu rekonstruieren und es sind Messpunkte und –kriterien festzulegen.

Vorrangig geht es darum, die Veränderungen (Verbesserungen) in den Übergängen festzustellen. Aus den Veränderungen in den Übergangszahlen (bzw. -quoten) lassen sich erste Übergangsursachen (möglicherweise sogar Wirkungsfaktoren) ableiten. Aufgrund der spezifischen Komplexität von Wirksamkeitsmessung wird – soweit es zu einer Verbesserung in den Übergangserfolgen kommt – eine Konzentration auf die

Messung des outcomes empfohlen. Sie bildet die Grundlage für erste Rückschlüsse auf die Wirkung der eigenen Aktivitäten. Erst wenn die gewünschte Verbesserung nicht eintritt oder ein spezifisches Wirkungswissen erreicht werden soll, können ggf. weitere Aspekte der Wirksamkeitsmessung einbezogen werden. Dann scheint es sinnvoll die verschiedenen Wirkungsebenen mit in den Blick zu nehmen.

Dabei werden der *output* (die unmittelbar erbrachte Leistung) der *effect* (die unmittelbaren und nachweisbaren (Aus-)Wirkungen aus der Leistungserbringung), der *impact* (die subjektive Wirkung beim Leistungsempfänger) sowie der *outcome* (die mittelbare Wirkung der Erbringer der Dienstleistung(en) auf die Gesellschaft bzw. die soziale Umwelt) in die Analyse einbezogen.

Die Wirkung ist im zunehmenden Maß durch vielfältige - auch externe - Faktoren beeinflusst, so dass nur bedingt nachgewiesen werden kann, warum eine konkrete Wirkung genau so eingetreten ist. Es ist nicht unbedingt entscheidend, dass die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge detailliert nachgewiesen werden. Aber es ist notwendig, dass die Wirkungssteigerung in die gewünschte Richtung erfolgt. Falls dies nicht der Fall ist, ist die Ausrichtung der Programme gezielt zu verändern.

Voraussetzungen der Wirkungsorientierung: Entwicklung und Realisierung eines Gestaltungskonzeptes kommunaler Koordinierung am Übergang Schule – Beruf

Neben der reinen Wirkungsmessung ist daher die Etablierung eines realen Gestaltungskonzeptes zum Übergang Schule – Beruf notwendig. Es umfasst die Benennung konkreter Wirkungsziele bzw. die Erarbeitung von Zielsystemen, die für Umsetzung gelten sollen.

Das Gestaltungskonzept beinhaltet zugleich die Benennung und Gewährleistung der strukturellen Voraussetzungen zur Zielerreichung, die Etablierung angemessener Steuerungsverfahren und –instrumente sowie ein Monitoring und Controlling zur Erhebung und Analyse von Ergebnissen und von Wirkungsdynamiken.

Es geht also darum, ein Gesamtsystem einer wirkungsorientierten Zielsteuerung zu errichten. Dabei können Vorgaben in zwei Richtungen formuliert werden. Entweder in Bezug auf die Leistungsqualität (die die Struktur- und Prozessqualität der Unterstützungsleistung in ihrem Fokus stellt) oder in Bezug auf die Ergebnisqualität (die eher den *effect* und den *impact* in den Blick nimmt). In Bezug auf die vereinbarten Ziele sind Indikatoren zu setzen, die die Messgrößen für die angestrebte Wirkung festlegen.

Die Definition von Messgrößen und die Etablierung eines wirkungsorientierten Gestaltungskonzeptes sind daher die beiden grundlegenden Voraussetzungen für die Gewährleistung von Wirksamkeit im Rahmen kommunaler Koordinierung. Im Weiteren werden Aspekte, die auf die spezifische Qualität Kommunaler Koordinierung fokussieren, hervorgehoben.

Der individuelle Ansatz von Wirkungsorientierung: Gestaltung der individuellen Verläufe und Übergänge

Unter qualitativen Gesichtspunkten und in Bezug auf die Herstellung konzeptioneller Kohärenz der Angebote am Übergang Schule – Beruf sind Zugänge und Verläufe der LeistungsempfängerInnen zu erheben und gestalten (regulieren). Über Absprachen und Vereinbarungen sind Schnittstellen und Übergabeformen festzulegen, bzw. Regelungen für den Umgang mit Übergängen von einer Institution, von einem Angebot zum nächsten. Es darf keine ungeklärten Übergänge geben.

Dies bedingt die Festlegung von Schnittstellen und einer definierten Arbeitsteilung zwischen allen Akteuren sowie ein Wissen über die spezifische Leistungsfähigkeit einzelner Akteure. Daraufhin lassen sich übergreifende Prozesse rekonstruieren und in Bezug auf die Wirksamkeitserwartung kommunaler Koordinierung optimieren.

Der strukturelle Ansatz von Wirkungsorientierung: Entwicklung von Netzwerken und kohärenten Übergangssystemen

Ausgangspunkt für das kohärente Gestaltungskonzept ist die Vernetzung der lokalen Akteure zu einem übergreifenden Planungs- und Entwicklungsgremium am Übergang Schule – Beruf. Hier kann kommunale Verantwortung für den Übergang hergestellt werden, in dem sich die lokalen Akteure auf ein gemeinsames Handeln verständigen und Handlungskonzepte gemeinsam vereinbaren. Notwendig ist ein übergreifendes Handlungskonzept, das die institutionelle Versäulung überwindet und die Übergangsverläufe in den Mittelpunkt ihrer Absprachen und Ausrichtung stellen.

Lokale Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten

Die Wirksamkeit kommunaler Koordinierung orientiert sich an den oben genannten Voraussetzungen und etabliert Koordinierungs- und Gestaltungsformen mit entsprechenden Messgrößen zur Beurteilung der Entwicklung und bewirkter Veränderungen. Dies beinhaltet die

- Einrichtung von Netzwerken und die Einbindung aller relevanten lokalen Netzwerkpartner;
- Übernahme der Verantwortung für das gemeinsame Agieren aller Akteure im Kontext kommunaler Koordinierung;
- Formulierung von Gestaltungsregeln;
- Formulierung von gemeinsamen Zielen und Umsetzungsstrategien;
- Entwicklung kohärenter Konzepte zur Gestaltung des Übergangsangebotes;
- Entwicklung von Monitoring - und Controllingkonzepten, die Schaffung von gemeinsamen Reflektionsformen zur Weiterentwicklung der kommunalen Strategie am Übergang Schule – Beruf.