

Zwischenbericht zum Forschungsprojekt 1.3.004

Beitrag von regionalen Netzwerken zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit im Deutsch-französischen Vergleich

- **Projektmitarbeiter/-innen**

Kissling, Hans-Joachim; Groß, Herold; Henning, Jörg

- **Laufzeit**

III/2001 bis IV/2003

- **Ausgangslage**

Dem Abbau der bestehenden Jugendarbeitslosigkeit räumen die deutsche wie auch die französische Regierung seit langem höchste Priorität ein. Dazu wurden in den letzten Jahren in beiden Ländern verschiedene Programme wie z.B. JUMP, Emploi jeunes oder TRACE durchgeführt. Darüber hinaus wurden beim 74. Deutsch-Französischen Gipfel am 30.11.1999 in Paris Beschlüsse mit dem Schwerpunkt Bildung, Berufsbildung und Beschäftigung gefasst. In einer Gemeinsamen Erklärung beschlossen beide Regierungen einen Erfahrungsaustausch über die vorgenannten nationalen Programme, um aus den Erfahrungen Nutzen zu ziehen und Möglichkeiten für gemeinsame Aktivitäten und Synergien zu ermitteln.

Es stellt sich die Frage, in wie weit diese nationalen Programme in ihrer Wirkung durch die Förderung von Netzwerkstrukturen optimiert werden können. Als Ergänzung der bestehenden überregionalen Institutionen gelten Netzwerkstrukturen als Erfolg versprechende Möglichkeit zur Effizienzsteigerung, da sie zusätzlich zu den institutionellen Strukturen auf die unmittelbare lokale und regionale Kooperation der Partner der Berufsbildung ausgerichtet sind. Solche regionalen Netzwerke werden in beiden Ländern vielfach gefördert und praktiziert.

Netzwerke sind im Kontext der Berufsbildung als ein organisatorisches Konzept zu verstehen, um Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Partnern selbstverständlicher, möglichst zwanglos und so effizienter zu machen. Es gibt dabei keine standardisierten Regeln der Zusammenarbeit, was eine große Bandbreite von Lösungen möglich macht.

- **Ziele**

Arbeitshypothese des Forschungsprojektes ist, dass Netzwerke auf regionaler bzw. lokaler Ebene gebildet wurden, weil die übergeordneten Strukturen nicht ausreichend auf regionale oder einzelfalltypische Besonderheiten und Erfordernisse des Arbeitmarktes reagieren können. Ziel des Forschungsprojektes soll daher sein, festzustellen, welchen Beitrag Netzwerke in Deutschland und Frankreich zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit leisten können. Dazu sind folgende Fragen zu beantworten:

- Welches sind die Vorgaben, Besonderheiten und Merkmale der erfolgreichen Netzwerke in beiden Ländern?
- Welche Gemeinsamkeiten können im binationalen Vergleich festgestellt werden?
- Welche Empfehlungen lassen sich aus den Good-practice-Beispielen für die weitere Arbeit und den Ausbau von Netzwerken ableiten? Sollten sie verstärkt eingerichtet und eingesetzt werden?

Ergebnis des Forschungsprojekts soll sein, modellhafte Beispiele von Netzwerken herauszuarbeiten, die durch Umsetzung von Maßnahmen der Arbeitsplatzbeschaffung und/oder durch berufliche Qualifizierungsmaßnahmen zur Milderung oder zur Lösung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit beitragen konnten. Die hierfür durchgeführten konkreten Schritte werden dargestellt. Hieraus sollen fachliche Empfehlungen abgeleitet werden, die zur Optimierung der Ergebnisse bestehender oder zur Einrichtung neuer Netzwerke beitragen können. Durch diese Empfehlungen soll eine bessere Abstimmung zwischen zentralisierten und dezentralisierten Förderinstrumenten zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erreicht werden. Darüber hinaus sollen die beispielhaften Modellbeschreibungen dazu dienen, Akteure auf lokaler und regionaler Ebene zur Nachahmung anzuregen.

Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt wurden im Februar 2002 in Deutschland alle 181 Arbeitsämter befragt. Ziel dieser Erhebung war die Erfassung von existierenden Netzwerken, um einen Überblick über die bestehende Netzwerklandschaft in Deutschland zu erhalten, wobei auch Netzwerken vergleichbare regionale arbeitsmarktpolitische Aktionen erfasst wurden. An der Erhebung beteiligten sich 145 Arbeitsämter (Rücklauf 80 %).

Wesentliche Inhalte der Befragung waren:

- Erfassung der Existenz von Netzwerken – auch solchen, an denen das Arbeitsamt nicht mitwirkt,
- das Gründungsjahr,
- die Zielgruppen,
- die Netzwerkpartner,
- die Koordinatoren,
- der finanzielle Rahmen (wer gibt, wer verwaltet wie viel Geld),
- Erfolge bzw. Misserfolge der Netzwerke in der Einschätzung durch die Arbeitsämter,
- die bisherigen konkreten Ergebnisse.

Die insgesamt 158 Netzwerke, in denen die Arbeitsämter (ausschließlich oder unter anderen) Jugendliche als Zielgruppe benannt hatten, wurden mittels einer Clusteranalyse klassifiziert. Merkmale für diese Clusteranalyse waren die in den Netzwerken mitarbeitenden Organisationen. Im Zuge mehrerer Lösungsansätze wurde zur formalen Kategorisierung von Netzwerken nach den beteiligten Organisationen eine Konstellation ermittelt, bei der die bestehenden Netzwerke jeweils einem der folgenden vier Typen zugeordnet werden können:

- Typ 1 konzentriert sich auf wenige Partner, wie z.B. Arbeitsamt, Kammern, kommunale öffentliche Einrichtungen, Gewerkschaften, und zwar sowohl staatliche, halbstaatliche wie auch nichtstaatliche Stellen. Es handelt sich um eine typische Konstellation von Public-Private-Partnership. Auf diesen Typ entfallen 28 % aller genannten Netzwerke.

- Typ 2 setzt sich im Wesentlichen aus öffentlichen Stellen wie Arbeitsämter und kommunale öffentliche Einrichtungen zusammen und wird ergänzt durch Mitarbeit von Bildungsträgern (23 %).
- Typ 3 zeichnet sich dadurch aus, dass nahezu alle potenziellen Partner mitarbeiten, z.B. in Form von Runden Tischen (30 %).
- Typ 4 unterscheidet sich von Typ 3 nur dadurch, dass Schulen nicht zu den Partnern gehören, wohl aber andere Bildungsträger (18 %).

Zur Bewertung des Erfolges der Netzwerke durch die Arbeitsämter wurde die ordinal skalierte Frage nach den Ergebnissen des jeweiligen Netzwerkes in eine Punkteskala umcodiert und es wurden innerhalb der Typenklassen Mittelwerte berechnet. Dabei erwies sich Typ 1 durchschnittlich am erfolgreichsten, relativ dicht gefolgt von Typ 2, während Typ 4 und am Ende der Rangskala Typ 3 als deutlich weniger erfolgreich bewertet wurden.

Im zweiten Schritt sollen für die qualitative Beschreibung der von den Arbeitsämtern als erfolgreich eingeschätzten Bündnismodelle insgesamt 18 regionale Fallstudien in Deutschland mit den jeweils relevanten Netzwerkpartnern durchgeführt werden. Von besonderem Interesse waren dabei die Erfolgsindikatoren. Aber auch auftretende Probleme bei der Umsetzung und praktischen Arbeit, Aufgabenabgrenzungen, Kooperationsformen und die Öffentlichkeitsarbeit waren Untersuchungsgegenstand. Untersucht werden in dieser Phase nur Best-Practice-Beispiele, die nach eigener Einschätzung die bisher erzielten Ergebnisse ihrer Arbeit als erfolgreich oder sogar sehr erfolgreich bewerten.

Bisher wurden acht Fallstudien durchgeführt, wobei die Anzahl der Interviews mit den beteiligten Netzwerkpartnern (telefonisch oder persönlich vor Ort) zwischen einem und fünf variiert. Bei der Auswahl für die Fallstudien wurden demografische und regionale Kriterien und die vier unterschiedlichen Netzwerktypen berücksichtigt. Ein weiteres Auswahlkriterium war die Zielgruppe des jeweiligen Netzwerkes. Gegenstand der Untersuchung sind zwar ausschließlich Netzwerke mit der Zielgruppe Jugendliche, es wurden aber auch einige Netzwerke einbezogen, die auch andere Teilnehmer des Arbeitsmarkts als Zielgruppen haben, um festzustellen, ob Maßnahmen mit einer Fixierung auf eine bestimmte Arbeitsmarktgruppe andere Erfolge bei Jugendlichen zu verzeichnen haben als solche, die mehrere Zielgruppen ansprechen.

- **Stand der Arbeiten, Zwischenergebnisse**

Fazit des ersten Untersuchungsschritts (Befragung aller Arbeitsämter, Klassifizierung der benannten Netzwerke mittels Clusteranalyse und Analyse im Hinblick auf die Bewertung ihres Erfolges):

Ziele der Netzwerke

In erster Linie geht es in den Netzwerken um die Beschaffung von ausreichend vielen Ausbildungsplätzen. Die dafür eingesetzten Instrumente und Kooperationen zeichnen sich in den Regionen durch Verschiedenartigkeit und regionale Besonderheiten aus. Ein zweites, im Allgemeinen eher nachrangiges Ziel ist die spezielle Hilfe und Unterstützung für benachteiligte Jugendliche.

Aufbau/Strukturen

Aus 80 % aller Arbeitsamtsbezirke wurden Netzwerke mit arbeitsmarktpolitischem Hintergrund gemeldet. Zählt man allein die Netzwerke, in denen Jugendliche als Zielgruppen aus-

gewiesen sind (ausschließlich oder unter anderen), dann bestehen in rund 77 % aller Arbeitsamtsregionen spezielle Netzwerke für Jugendliche. In Ostdeutschland sind solche Netzwerke stärker verbreitet als in Westdeutschland. Allgemein konnte festgestellt werden, dass Netzwerke umso häufiger gebildet wurden, je größer der Problemdruck war.

Die Netzwerke mit der Zielgruppe Jugendliche wurden im Durchschnitt vor ca. drei Jahren gegründet.

Im Schnitt sind sechs Kooperationspartner in einem Bündnis für Jugendliche aktiv. In nahezu allen genannten Netzwerken arbeiten die Arbeitsämter mit. Weitere zentrale Bündnispartner sind Kommunen und Kreise sowie Kammern, die in 70 % aller Netzwerke vertreten sind.

Etwa jedes dritte Netzwerk wird von einem Arbeitsamt koordiniert und bei einem weiteren Drittel treten Kommunen bzw. Landkreise als Koordinatoren auf. Für die Abstimmung der Arbeit sind in den übrigen Netzwerken unterschiedliche Stellen verantwortlich; meist sind es Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern.

Über einen eigenen Etat verfügen nur rund 20 % der Netzwerke. Über die tatsächliche Höhe des Etats und den Anteil, den die Arbeitsverwaltung daran hat, konnten die Arbeitsämter nur lückenhafte Auskünfte geben.

Vorläufiges Fazit aus dem zweiten Untersuchungsschritt (regionale Fallstudien):

Aufbau der Netzwerke

Die bisher untersuchten Netzwerke sind in ihrer Struktur und Zielsetzung sehr unterschiedlich und auf die je spezifische regionale Arbeits- und Ausbildungsplatzsituation ausgerichtet.

Die Netzwerke wurden immer auf regionaler Ebene als Reaktion auf bestimmte Defizite gebildet. In zwei untersuchten Fällen konnte die konkrete Umsetzung nur aus Mitteln des Jugendsofortprogramms erfolgen.

Die operationale Bündnisarbeit konzentriert sich mehrheitlich auf eine Einrichtung, die dann auch als Koordinator tätig ist.

Kooperationen von Netzwerken untereinander konnten nicht ermittelt werden. Solche Kontakte finden eher punktuell innerhalb der einzelnen, an dem Bündnis beteiligten Institutionen statt. Bisher fehlt die dafür notwendige Plattform und auch Transparenz, um Netzwerke mit gleichen Zielsetzungen überregional zusammen zu bringen.

Die Finanzierung der Netzwerke ist sehr unterschiedlich. Es gibt auch Netzwerke ohne eigenen Etat. Eingesetzte Personalstellen werden fast ausschließlich vom Arbeitsamt finanziert.

Arbeitsweise

Die Akquise der Zielgruppe (Jugendliche) findet auf sehr vielfältige Art und Weise statt. Die Bandbreite reicht von einer Betreuung in sozialen Brennpunkten über den Einsatz von Beratungsstellen bis zu einer direkten Vermittlung in einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz durch das Arbeitsamt bzw. den relevanten Bündnispartner. Die Ansprache von bzw. die Informationsübermittlung an Unternehmen erfolgt entweder direkt über Akquisiteure in bestimmten Unternehmenstypen oder indirekt über ihre am Bündnis beteiligten Vertreter wie Kammern, Arbeitgeberverbände, Innungen etc.

Für die Öffentlichkeitsarbeit werden vorwiegend Printmedien, wie die örtliche Tagespresse oder Fachjournale, eingesetzt. Eher die Ausnahme sind: Veranstaltungen, Internetpräsenzen oder die Nutzung anderer Medien wie z.B. des Lokalradios.

Eine technische Vernetzung gibt es bis auf eine Ausnahme nicht. Datenzugriffe und Informationsaustausch würden den Partnern nach ihren Angaben die Arbeit zwar erleichtern, unterliegen jedoch strengen datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

Wenn Probleme zwischen den Bündnispartnern aufgetreten sind, was aber die Ausnahme darstellt, lassen sie sich meist als Kompetenzgerangel klassifizieren. Mit der Besinnung auf die gemeinsamen Ziele traten sie meist schnell in den Hintergrund.

Ergebnisse/Erfolge

Der Erfolg der Netzwerke wird per Saldo positiv gesehen. Rund 52 % der befragten Arbeitsämter sprechen von einer erfolgreichen Arbeit der Netzwerke in ihrem Gebiet, 17 % berichteten dagegen eher von Misserfolgen. In 31 % der Regionen halten sich positive und negative Erfahrungen die Waage. Bei der Bewertung einzelner Zielkriterien ergibt sich ebenfalls ein differenziertes Bild.

Auffällig ist, dass die Erfolge der Netzwerke in den neuen Bundesländern signifikant schlechter eingeschätzt werden als in den alten Bundesländern. Insgesamt lässt sich aus den vorliegenden Befunden hinsichtlich des Ost-West-Vergleichs zusammenfassend einschätzen, dass Netzwerke in den Regionen der ostdeutschen Arbeitsämter stärker verbreitet sind als in denen der westdeutschen, jedoch die Ziele der Bündnisarbeit zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Ostdeutschland nicht in dem Maße erreicht wurden wie in Westdeutschland. Dies ist vor allem auf die ungleiche Arbeitsmarktlage und die unzureichende Bereitstellung von betrieblichen Ausbildungsplätzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen.

Der Erfolg der Arbeit der Netzwerke hängt wesentlich von den Koordinatoren ab; am erfolgreichsten sind Kammern und Arbeitsämter. Nur eingeschränkt erfolgreich sind Kreisverwaltungen als Bündniskoordinatoren. Misserfolge überwiegen, wenn Kommunen sich als Koordinatoren versuchen.

Netzwerke zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sind dann erfolgreich, wenn diese einerseits die wichtigsten öffentlichen und privaten Akteure mit ins Boot holen, sich andererseits aber nur aus einer begrenzten Anzahl von Partnern zusammensetzen. Auch Netzwerke mit sehr wenigen (dann überwiegend öffentlichen) Partnern, die sich auf jeweils spezifische Ziele konzentrieren – z. B. die Vermittlung von benachteiligten Jugendlichen – sind vielfach erfolgreich. Aufgrund der Tatsache, dass nur Best-Practice-Beispiele in die Stichprobe eingebracht wurden, ist dieses Ergebnis nicht überraschend, sondern bestätigt die Bewertung seitens der Arbeitsämter.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Zielsetzungen und Netzwerkstrukturen, finanziellen Mittel und regionalen Gegebenheiten sind auch die Merkmale für den Erfolg sehr vielfältig. Die Fallzahl und der Umfang der bisher untersuchten Netzwerke und Partner ist derzeit noch zu gering, um eine abschließende Bewertung der Indikatoren vorzunehmen.

Die wichtigsten bisher festgestellten Erfolgsmerkmale sind:

- Regionale Ausrichtung, gezielte Einflussnahme auf die besonderen Arbeitsmarktbedingungen vor Ort;
- Gute Kontakte zu den relevanten arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen;
- Kontinuität der Arbeit über lange Zeit mit den gleichen Personen. Dies schafft Vertrauen und eine Glaubwürdigkeit bei den Jugendlichen und auch bei den Unternehmen;
- Persönlicher Kontakt und persönliche Betreuung;
- Gesamtverantwortung aller beteiligten Institutionen/Organisationen;

- Schaffung einer Vertrauensbasis für die Zielgruppe, bei ausländischen Unternehmen durch die Betreuung durch einen Mitarbeiter der entsprechenden Nationalität; Abbau von Schwellenängsten;
- Erfolgreiches „Handling“ von bürokratischen Hemmnissen;
- Zertifizierung von erworbenen Kenntnissen, auch unterhalb von Berufsabschlüssen.

Die bisherigen Ergebnisse lassen somit deutliche Hinweise erkennen, auf die sich praktische Empfehlungen stützen können. Für die angestrebten gemeinsamen deutsch-französischen Empfehlungen sind diese Ergebnisse mit den französischen Bedingungen abzugleichen.

Zum Stand der Kooperation mit dem französischen Partner CEREQ

Das BIBB kooperiert in diesem Forschungsprojekt mit dem französischen Berufsbildungsforschungsinstitut CEREQ. Im Unterschied zum französischen Partner, der sich vorrangig mit Kooperationen öffentlicher Akteure im Rahmen der Regionalisierung der Berufsbildung befasst, wird bei den Untersuchungen in Deutschland besonderes Augenmerk auf den Aspekt der „Public-Private Partnership“ von bestehenden Netzwerken gelegt.

Aus den bisher vorgelegten Studien des CEREQ im Rahmen des Begleitprogramms zur Regionalisierung der Berufsbildung müssen zunächst die unterschiedlichen Rahmenbedingungen einer differenteren berufsbildungspolitischen Konzeption für eine vergleichbare Rolle praktischer Arbeit von spezifischen Netzwerken berücksichtigt werden. Diese sind für Frankreich im sub-regionalen, d.h. territorialen und lokalen Raum unterhalb der Ebene des institutionalisierten politischen Handelns der Region zu identifizieren. Die Bedeutung der Public-Private Partnership wird von den öffentlichen Akteuren der Region bestimmt, durch die Rolle, die sie gesellschaftlichen und privaten Akteuren zugestehen, und von dem Grad der Notwendigkeit der Konstruktion von Partnerschaften, die zur Erlangung des Zieles der regionalen Berufsbildungspolitik erforderlich sind: den umfassenden Zugang der Jugendlichen zu Berufsbildung und Berufsausübung zu ermöglichen. Diese politisch gewollte Kopplung von Berufsbildung und Beschäftigung und ihre nachweisliche Auswirkung auf die Praxis eröffnet das Feld für neue innovative Formen der Kooperation. Damit wird ein Rahmen gesetzt für die Vergleichbarkeit mit entsprechenden deutschen Netzwerken insbesondere auf dem Feld der Kooperation von Berufsausbildung und Unternehmen und der beruflichen Eingliederung Jugendlicher. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass diese Ansätze von Vertretern der "klassischen" institutionellen Berufsbildung sehr kritisch gesehen werden.

Der Charakter der Netzwerke ist darüber hinaus abhängig von dem spezifischen Weg und dem Inhalt der Berufsbildung. Besonders bei grund- und vorqualifizierenden Maßnahmen sind vergleichbare Strukturen zu erkennen. Besonders die Probleme der Koordination von Qualifizierungs- und Förderungsstrukturen bieten den Ansatz und die Notwendigkeit innovativer Kooperationsformen von öffentlichen Institutionen und Privaten auf der lokalen, bzw. territorialen Ebene. Die Initiierung solcher Strukturen, die ihren Ausgang in lokalen Bestrebungen haben, könnte sich an bewährten lokalen Beispielen orientieren. Es ist allerdings dabei zu berücksichtigen, dass diese lokale Orientierung in Anknüpfung an europäische Programme und Fonds auch als Konkurrenz zur politischen Institution "Région" gesehen werden kann, was bei einer Befürwortung solcher Projekte berücksichtigt werden müsste.

Für die Erarbeitung gemeinsamer Empfehlungen wird diesen verschiedenen Rahmenbedingungen durch eine Überarbeitung des ursprünglichen Entwurfs des Untersuchungsansatzes für die französischen Netzwerke Rechnung getragen.

- **Weiterer Projektverlauf (geplant)**

Es ist deshalb in einem dritten Schritt vorgesehen, dass der für die Befragungen in deutschen Betrieben bereits verwendete Fragebogen für die Befragungen in Frankreich in Abstimmung mit dem CEREQ in Anpassung auf die spezifischen französischen Verhältnisse modifiziert wird und in vier bis sechs gemeinsam ausgewählten Regionen in Befragungen bei den dortigen Arbeitsämtern eingesetzt wird. Diese Untersuchung soll vom CEREQ unterstützt und begleitet werden. Mit diesem Vorgehen soll ein gleicher Befragungsansatz in beiden Ländern gesichert werden, um eine vergleichbare Datengrundlage für die spätere Auswertung zu erhalten. Wie in Deutschland sollen auch in Frankreich Interviews vor Ort durchgeführt werden. Allerdings ist die praktische Umsetzung dieser Befragungen in Kooperation mit dem CEREQ und seinen Regionalbüros wegen plötzlicher längerfristiger Erkrankung der zuständigen Koordinatorin für internationale Zusammenarbeit im CEREQ zum jetzigen Zeitpunkt erheblich erschwert.