



Forschungsinstitut  
Betriebliche Bildung

# Erster Zwischenbericht

## Evaluation der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen in den Städten Bremen und Bremerhaven

Saskia Gagern  
Markus Wolf  
Dr. Barbara Kiepenheuer-Drechsler

Berichtszeitraum: 01.10.18 bis 30.06.19  
Berlin/Nürnberg, 01.10.2019

Die Senatorin für Wirtschaft,  
Arbeit und Europa



Freie  
Hansestadt  
Bremen



Europäische Union  
Investition in Bremens Zukunft  
Europäischer Sozialfonds  
im Land Bremen

Die Evaluation wird durch die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes Bremen gefördert.

Dieser Bericht entstand im Rahmen der Evaluation der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen.

Laufzeit: 18.10.2018 – 17.10.2020

Auftraggeber:

**Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Europa**

Zweite Schlachtpforte 3

28195 Bremen

Auftragnehmer:

**Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) gGmbH**

**Ansprechperson:**

Dr. Barbara Kiepenheuer-Drechsler

030 417498-649

barbara.kiepenheuer-drechsler@f-bb.de

Stresemannstr. 121

Rollnerstraße 14

10963 Berlin

90408 Nürnberg

[www.f-bb.de](http://www.f-bb.de)

## Inhalt

1. Zusammenfassung .....	1
2. Evaluation der JBA Bremen und Bremerhaven.....	2
2.1. Evaluationsleitende Forschungsfragen und Vorgehen.....	3
2.2. Datengrundlagen und Erhebungsstand der Evaluation.....	4
2.2.1. Analyseschritte.....	5
2.2.2. Empirische Methoden.....	5
3. Das Konstrukt Jugendberufsagentur .....	7
3.1. Ausgangslage: Jugendberufsagenturen in Deutschland .....	7
3.2. Organisationsstruktur der JBA Bremen-Bremerhaven .....	7
3.2.1. Rechtliche Grundlagen .....	9
3.2.2. Zielstellung der JBA .....	10
3.2.3. Gremien- und Arbeitsstruktur.....	12
3.2.4. Standorte, Geschäftsbereiche und räumliche Organisation .....	16
3.2.5. Personaleinsatz in der JBA .....	20
3.2.6. Zentrale Instrumente der Arbeitsplanung und –ausrichtung.....	21
3.2.7. Formate des Austauschs.....	23
3.2.8. Formate der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit und Schnittstellen .....	25
3.2.9. Ermittlung der Beratungsbedarfe .....	27
3.2.10. Zwischenfazit zur Organisationsanalyse.....	28
4. Zielerreichung der Jugendberufsagentur: Wirkungsmessung und Monitoring .....	28
4.1. Wirkungsanalyse, Wirkmodell, Monitoring: definitorische Abgrenzung .....	29
4.2. Kennziffernkatalog und Wirkmodell der Partner .....	30
4.2.1. Genese und Struktur des Kennziffernkatalogs .....	30
4.2.2. Das Wirkmodell der JBA .....	32
4.3. Wirkungsmessung im Kontext der JBA anhand des Kennziffernkatalogs .....	35
4.3.1. Grundlegende Anmerkungen zur Prüfung der Zielerreichung .....	35
4.3.2. Rahmenbedingungen für die Arbeit der JBA (Kontext) .....	39
4.3.3. Akzeptanz des Angebots (Output) .....	41
4.3.4. Auswirkungen bei den jungen Menschen (Outcome) .....	46
4.3.5. Gesellschaftliche Auswirkungen (Impact).....	53
4.3.6. Zwischenfazit zur Wirkungsmessung.....	54

4.4.	Empfehlungen.....	56
4.4.1.	Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsanalyse.....	56
4.4.2.	Möglichkeiten und Grenzen eines Controlling- bzw. Monitoringsystems.....	57
4.4.3.	Kritische Schärfung von Zielstellung und Zielformulierung.....	60
5.	Zwischenfazit und Ausblick .....	62
6.	Literaturverzeichnis .....	64
7.	Verwendete Dokumente.....	67
8.	Abbildungsverzeichnis .....	70
9.	Tabellenverzeichnis.....	71
10.	Anhang.....	72

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Agentur für Arbeit
AfsD	Amt für soziale Dienste der Freien Hansestadt Bremen
AG	Arbeitsgruppe
AG-S	Arbeitgeberservice
ANK	Arbeitnehmerkammer Bremen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BIZ	Berufsinformationszentrum
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BO	Berufsorientierung
Brhv.	Bremerhaven
Dez.	Dezernat
ESF	Europäischer Sozialfonds
FM	Fallmanagement
gE	gemeinsame Einrichtung
IHK	Industrie- und Handelskammer
JBA	Jugendberufsagentur Bremen und Bremerhaven
JC	Jobcenter
PuKG	Planungs- und Koordinierungsgruppe
ReBUZ	Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren Bremen
Ref.	Referat
Reha	Rehabilitation
RÜMSA	Regionales Übergangsmanagement in Sachsen-Anhalt
SEK I	Sekundarstufe I
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch
SJFIS	Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
SKB	Senatorin für Kinder und Bildung
SWAH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
U25	unter 25-jährige Personen
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem
ZBB	Zentrale Beratung Berufsbildung

## 1. Zusammenfassung

In Bremen hat sich ein Organisationsmodell der Jugendberufsagentur mit drei Standorten etabliert, an denen die insgesamt acht Verwaltungspartner aus den verschiedenen Rechtskreisen des SGB II, III und VIII und des Schulgesetzes sowie dem Ressort Arbeit Beratungsleistungen für unter 25-jährigen Jugendliche „unter einem Dach“ organisieren und anbieten.

Über BO-Teams wird dem wichtigen Thema der Berufsorientierung an den Schulen frühzeitig Rechnung getragen. Über Angebote der Aufsuchenden Beratung sind außerdem die Anlagen dafür gelegt, auch schwer greifbare Zielgruppen in das System zurück- bzw. einzuführen.

Es wurden vordefinierte Arbeitsstrukturen wie übergeordnete Gremien, Leitungsstrukturen, Standorte mit Geschäftsbereichen wie in Senatsvorlagen und der Verwaltungsvereinbarung geplant umgesetzt. Gleichzeitig wurden und werden auch bedarfsweise Anpassungen vorgenommen – sollten andere Verfahrenswege passender erscheinen. Hier kann z.B. auf die dezentrale Umsetzung der Servicestellen verwiesen werden.

Die JBA-Arbeit wird durch verschiedene Austausch- und Besprechungsformate sowie Fachkonzepte im Sinne einer gemeinsam denkenden und agierenden neuen rechtskreisübergreifenden Institution gestaltet. Positiv zu werten sind in diesem Zusammenhang die regelmäßig stattfindenden Sitzungen zur kollegialen Fallbesprechung, die das rechtskreisübergreifende Beraten und Handeln fördern. Die JBA-Partner sind dabei an einer verlässlichen Zusammenarbeit an den verschiedenen Schnittstellen zwischen Bereichen, Rechtskreisen, Maßnahmen o.ä. interessiert. Dies äußert sich u.a. in der Erstellung von Prozessbeschreibungen, erstellten Anliegenlisten, Maßnahmenplanungen und der Öffnung von Dienstbesprechungen füreinander. Die Arbeitsstrukturen und -materialien verweisen damit auf ein sinnvoll angelegtes System „JBA“.

Offene Punkte und mögliche Verbesserungspotenziale ergeben sich aus der Dokumentenanalyse bislang z.B. in Bezug auf die Betrachtung standortbezogener Unterschiede, die Organisation und jugendgerechte Gestaltung der Räumlichkeiten und die Nützlichkeit verschiedener Arbeitsmaterialien und -formate aus Mitarbeitersicht. Dies sind Aspekte, die im Rahmen der begleitenden Evaluation weiterhin in den Blick genommen werden und das Bild dazu vervollständigen können, ob die JBA zielführend aufgestellt ist.

Neben der Analyse der Organisationsstruktur bildet die Diskussion um Möglichkeiten von Wirkungsanalyse sowie Controlling bzw. Monitoringverfahren den zweiten großen Teil des vorliegenden Berichts. Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass mit dem vorliegenden Kennziffernkatalog eine eindeutige Quantifizierung kausaler Effekte der JBA im Hinblick auf Outcome- und Impact-Kennzahlen, wie Übergänge von jungen Menschen in Ausbildung und Leistungsbezug, nicht möglich ist. Grund hierfür ist insbesondere die hohe Beeinflussbarkeit solcher Kennzahlen durch Kontextfaktoren, wie der allgemeinen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung und den Fluchtbewegungen nach Bremen ab dem Jahr 2015. Entsprechend wird der Kennziffernkatalog in den Erhebungen im Hinblick auf seine Eignung für die Wirkungsmessung bzw. -dokumentation eher kritisch bewertet.

Darüber hinaus fehlen für eine Dokumentation der JBA-Arbeit im Rahmen eines Controlling- oder Monitoringsystems zentrale Bereiche, die bisher nicht über Kennzahlen abgebildet

werden: Hierzu zählt insbesondere die Schnittstellenarbeit und die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Rechtskreisen, die in den Erhebungen wahrgenommen und als ein zentraler Erfolg der JBA benannt wurde. Zudem lassen sich auf Basis der Erhebungen Verbesserungen in den Beratungsleistungen der Rechtskreise vermuten. Beide Aspekte werden von Kennzahlen bisher nicht abgebildet.

Sowohl in der Analyse der Organisationsstruktur als auch in der Diskussion zur Möglichkeiten der Erfolgsmessung zeigte sich, dass teilweise Diskrepanzen in den Zielsetzungen zwischen den offiziellen Dokumenten einerseits und im Verständnis der Partner andererseits bestehen. Diese ergeben sich möglicherweise daraus, dass die in den politischen Papieren formulierten gesellschaftlichen „Impact“-Ziele auf der Ebene der konkreten Arbeit der Partner nicht direkt beeinflussbar sind. In den Sitzungen und Konzepten werden Zielvorstellungen eher auf Ebene von Output und Outcome definiert, da diese nach Vorstellung der Partner der JBA im Einflussbereich der Partnerschaft liegen und die eigene Arbeit mit den jungen Menschen im Einzelfall konkreter definieren.

Ausgehend von den gewonnenen Erkenntnissen wird empfohlen, die Dokumentation der JBA-Arbeit anhand von Kennzahlen stärker auf Output-Leistungen der JBA - wie Fallberatungen, Maßnahmen, Aktivitäten und gegebenenfalls eine verbesserte Schnittstellenarbeit - zu fokussieren, da diese bereits Leistungen der JBA dokumentieren können und in engem Zusammenhang mit der Arbeit der JBA stehen. Diese Kennzahlen sollten in ein Monitoring-System eingebettet werden, welches zur Dokumentation der JBA-Arbeit dient. Die Auswahl von Outcome- und Impact-Kennziffern für ein solches Dokumentationssystem ist aufgrund der schwierigen kausalen Verknüpfung zur Arbeit der JBA kritisch zu reflektieren.

Darüber hinaus wird empfohlen, bestehende Diskrepanzen in den Zielsetzungen der JBA unter Einbindung aller Akteure zu diskutieren. Die kritische Reflektion der Zielsetzungen stellt eine wichtige Voraussetzung für deren Operationalisierung und Prüfung im Rahmen eines Monitoringsystems dar.

Der analytische Fokus des vorliegenden ersten Zwischenberichts liegt auf der Strukturanalyse der JBA, um den Aufbauprozess der JBA abzubilden, sowie auf einer ersten Bewertung des Kennziffernkatalogs und des damit verbundenen Konzepts zur Wirkungsanalyse. Erkenntnisse zu internen Prozessen, der Wahrnehmung und Akzeptanz der JBA bei Mitarbeitenden und jungen Menschen erfolgen im zweiten Evaluationsschritt und werden somit im zweiten Zwischenbericht (11/2019) sowie im Abschlussbericht (09/2020) abgebildet.

## **2. Evaluation der JBA Bremen und Bremerhaven**

In der Verwaltungsvereinbarung vom 14.04.2015 und der Kooperationsvereinbarung mit den Unternehmensverbänden und Kammern vom 14.04.2015 im Land Bremen wurde festgelegt, dass die JBA begleitend zu evaluieren ist. Diese begleitende Evaluation dient der strategischen Steuerung und untersucht die Erreichung der Ziele der Jugendberufsagentur, die in der Verwaltungsvereinbarung geregelte Aufbau- und Ablauforganisation und die Ressourcenausstattung der JBA. Die Umsetzung der Gleichstellungsziele soll darüber hinaus in der Evaluation erfasst werden .

Das Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) wurde im Oktober 2018 mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Im Folgenden wird das geplante Vorgehen genauer dargestellt.

## 2.1. Evaluationsleitende Forschungsfragen und Vorgehen

Die Evaluation hat zum Ziel, eine Reihe von Forschungsfragen, die in Tabelle 1 aufgeführt sind, zu beantworten (vgl. Leistungsbeschreibung, S. 9). Die Fragestellungen lassen sich drei Evaluationsebenen zuordnen: Erstens geht es um eine Analyse der Ausgangslage und Rahmenbedingungen (Strukturanalyse), zweitens um eine Analyse der Synergieeffekte und der Kooperationsstrukturen im Rahmen der Arbeitsabläufe (Prozessanalyse). Drittens sollen die Wirkungen bei der Zielgruppe erfasst werden.

Evaluationsleitende Fragestellungen	Evaluationsebene
Ist die JBA organisatorisch richtig aufgestellt, um die gesetzten Ziele zu erreichen?	Strukturanalyse
Sind die Prozesse und eingesetzten Instrumente geeignet, um die Ziele zu erreichen?	Prozessanalyse
Sind Struktur, Abläufe und Zusammenarbeit der Partner geeignet, die zuvor genannten Ziele bestmöglich erreichen? Welche Veränderungen sind angezeigt, um die Ziele besser erreichen zu können?	Prozessanalyse
In welchem Maß wird das Ziel „junge Menschen unter 25 können schneller eine Ausbildung beginnen und abschließen“ erreicht?	Wirkungsanalyse
In welchem Maß wird das Ziel „mehr junge Menschen unter 25 erlangen einen Berufsabschluss“ erreicht?	Wirkungsanalyse
Was sind die Gründe für den Grad der Zielerreichung? Gehen junge Menschen auf dem Weg zum Berufs-/Studienabschluss verloren? Und wenn ja: Wer und warum bzw. auf welche Weise?	Wirkungsanalyse

**Tabelle 1: Evaluationsleitende Fragestellungen**

Zu diesen übergeordneten Fragestellungen wurden von den Partnern der JBA eine Reihe spezifischer Fragestellungen bezüglich der folgenden Themenbereiche formuliert (vgl. Leistungsbeschreibung), die im Rahmen der Evaluation beantwortet werden sollen:

- Analyse der Kosten- und der Effizienz
- Analyse der Maßnahmenplanung
- Ausgangsvoraussetzungen der JBA und vorhandene Netzwerke und Schnittstellenarbeit
- Rechtskreisübergreifende Kommunikation, Zusammenarbeit und Wissenstransfer
- Organisationsentwicklung
- Außenwahrnehmung und Akzeptanz
- Zielorientierung, Querschnittsziele der Gleichstellung und Diversity

Die Evaluation orientiert sich an den Standards für Evaluation der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation, die im Wesentlichen die Aspekte (1) Nützlichkeit, (2) Durchführbarkeit, (3) Fairness und (4) Genauigkeit fokussieren und der Qualitätssicherung dienen (vgl. DeGEval 2004). Vorgesehen ist eine formative Evaluation, welche in „einem prozessbegleitenden, gestaltenden Ansatz nicht-zielführende Prozesse ermittelt, Ursachen identifiziert und Änderungen vorschlagen werden, damit die Partner der JBA gegensteuern und so einer nicht-zufriedenstellenden Zielerreichung entgegenwirken können.“ (Leistungsbeschreibung, S.

12). Dieser Evaluationsansatz dient als qualitätssichernde Instanz: Die formative Evaluation trägt zur Prozessverbesserung auf Basis der Erhebung und Aufbereitung von Verlaufs- und Ergebnisdaten bei, aus denen Schlussfolgerungen für die weitere Projektsteuerung abgeleitet werden können. Gleichzeitig ist dieser Ansatz kommunikations- und prozessorientiert: Die an der Umsetzung der JBA beteiligten Akteure werden zu aktiven Kommunikationspartnern des Evaluationsteams, d.h. sie bewerten und interpretieren die Evaluationsergebnisse und spiegeln ihr eigenen Erkenntnisse wider. So ist eine zeitnahe Rückkopplung von Zwischenergebnissen gewährleistet, die damit unmittelbar in die Projektsteuerung einfließen können.

Das Evaluationsdesign sieht eine Triangulation unterschiedlicher Forschungsmethoden vor (vgl. Nuissl 2013). Durch das Zusammenspiel qualitativer und quantitativer Auswertungsmethoden kann ein umfassenderes und aussagekräftigeres Bild über relevante Aspekte als bei einem monomethodischen Ansatz gewonnen werden. Zur Beantwortung der formulierten Forschungsfragen sind im Rahmen der Evaluation Organisations- und Strukturanalysen, Prozessanalysen, eine Implementationsstudie, eine Ressourcenanalyse mit Bezug auf das eingesetzte Personal, eine Akzeptanz- und Wahrnehmungsanalyse bei verschiedenen Zielgruppen sowie eine Wirkungsanalyse vorgesehen. Die einzusetzenden Methoden sind in Tabelle 2 den jeweiligen Analyseschritten zugeordnet.

Analysen							
Methoden	Organisation/ Struktur	Wirkung	Prozess	Implementation	Akzeptanz	Wahrnehmung	Ressourcen
Dokumentenanalyse	X	X	X	X			X
Datenauswertung		X					
Experteninterviews		X	X	X			
Standardisierte Befragungen			X		X	X	
Faktenchecks							X
Fallstudien						X	
Gruppendiskussionsverfahren		X	X				

**Tabelle 2: Übersicht der angewandten Methoden**

Im Folgenden wird näher auf die in diesem Bericht eingesetzten Analysen und Methoden eingegangen.

## 2.2. Datengrundlagen und Erhebungsstand der Evaluation

Der Schwerpunkt der Erhebungen innerhalb der ersten acht Monate der Evaluation (10/2018-05/2019) lag auf der Wirkung der JBA „nach außen“ und befasst sich mit den Strukturen und Angeboten der JBA an den jeweiligen Standorten und den durch sie erzielten Effekten für die jungen Menschen. Der analytische Fokus des vorliegenden ersten Zwischenberichts liegt somit auf der Strukturanalyse der JBA, um den Aufbauprozess der JBA abzubilden, sowie auf einer ersten Bewertung des Kennziffernkatalogs und des damit verbundenen Konzepts zur Wirkungsanalyse. Erkenntnisse zu internen Prozessen, der Wahrnehmung und Akzeptanz der JBA bei Mitarbeitenden und jungen Menschen erfolgt im zweiten Evaluationsschritt und wird im zweiten Zwischenbericht (11/2019) sowie im Abschlussbericht (09/2020) abge-

bildet. Die einzelnen in diesem Evaluationszeitraum genutzten Analyseschritte und Methoden werden im Folgenden kurz vorgestellt:

### **2.2.1. Analyseschritte**

#### ***Organisations- / Strukturanalyse***

In diesem Analyseschritt wird zunächst die Aufbauorganisation der JBA Bremen und Bremerhaven unter Berücksichtigung kommunaler Unterschiede erfasst und die Rahmenbedingungen der Arbeit an deren Standorten dargestellt. Die hier gewonnenen Erkenntnisse dienen als Informationsgrundlage für die Inputfaktoren im Rahmen der Wirkungsanalyse.

#### ***Ressourcenanalyse***

Im Kontext dieses Analyseschrittes wurde ein Erfassungstool für die Abbildung der durch die Partner in die JBA eingebrachten personellen Ressourcen entwickelt, mit den Partnern abgestimmt und eine erste Erhebung gestartet. Erkenntnisse werden für den zweiten Zwischenbericht aufbereitet (siehe auch Kapitel Personaleinsatz in der JBA).

#### ***Wirkungsanalyse***

Ziel dieser Analyse ist es, Möglichkeiten der Erfolgsmessung der Jugendberufsagentur zu diskutieren. Hierfür wird das von den Vereinbarungspartnern vorgelegte Konzept zur Wirkungsanalyse sowie ein von den Rechtskreisen zusammengestellter Kennziffernkatalog einer kritischen Analyse unterzogen. Anschließend werden ausgewählte Kennziffern deskriptiv ausgewertet und deren Bezug zur JBA-Arbeit diskutiert. Auf Basis dieser Analyseschritte werden Empfehlungen gegeben, welche Möglichkeiten für Wirkungsanalyse sowie Controlling- bzw. Monitoringsysteme weiterentwickelt werden können.

### **2.2.2. Empirische Methoden**

#### ***Desk research/Dokumentenanalyse***

Mithilfe der Dokumentenanalyse werden verschiedene „Prozessdokumente“ der JBA analysiert. Hierzu zählen zum einen Dokumente, die den politischen und administrativen Prozess im Umfeld der JBA beschreiben, wie Vereinbarungen, politische Beschlüsse, Berichte und parlamentarische Vorlagen. Zum anderen gehören hierzu auch sämtliche von den Gremien der JBA erstellten Dokumente, wie Fachkonzepte oder Protokolle, die der Evaluation zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt wurden.

#### ***Qualitative Experten/innen-Interviews***

Um Erkenntnisse über Möglichkeiten und Grenzen einer Wirkungsanalyse der JBA im Land Bremen zu generieren, wurden im bisherigen Evaluationszeitraum qualitative Experten/innen-Interviews mit Vertretern/innen aller beteiligten Rechtskreise geführt. Hauptinhalt und -ziel der Interviews war das Einholen von Einschätzungen zur Eignung des Kennziffernkatalogs für die Wirkungsmessung der JBA. Zudem wurde auch die Genese des Kennziffernkatalogs angesprochen und erhoben. In Bremen fand je ein Interview mit AfSD und SKB statt. Ein gemeinsames Interview wurde mit AA und JC Bremen geführt. Zudem wurde

ein Interview mit der ANK Bremen als Kooperationspartner der JBA geführt. Mit zwei Vertretern/innen des Magistrat Bremerhaven, Dezernat IV Bereich Schulamt wurde ebenfalls ein gemeinsames Interview durchgeführt.<sup>1</sup> Die Interviews wurden persönlich durchgeführt und dauerten jeweils circa eine Stunde. Die Interviews wurden aufgezeichnet, zusammenfassend transkribiert und fließen in den vorliegenden Bericht ein.

### ***Gruppendiskussionsverfahren***

Gruppendiskussionen werden als Erhebungsmethode definiert, die „Daten durch die Interaktion der Gruppenmitglieder gewinnt, wobei die Thematik durch das Interesse der Forschenden bestimmt ist.“ (vgl. Mäder 2013; Morgan 1997). Mit diesem Verfahren können die Perspektiven unterschiedlicher Beteiligter und Gruppen in einem offenen Prozess eingeholt werden. Gruppendiskussionsverfahren gelten als besonders geeignet, um Sichtweisen, Einstellungen, Geschichten und Selbstrepräsentationen in einem gegebenen kulturellen und kollektiven Kontext zu erheben. Im bisherigen Erhebungszeitraum wurden 2 Gruppendiskussionen durchgeführt. Vertreter/innen aller Rechtskreise aus den Standorten Bremen Nord und Bremen kamen am 06.05.2019 zu einer Gruppendiskussion zusammen. Am Standort Bremerhaven fand die Gruppendiskussion am 23.05.2019 statt. Auch hier waren alle in der JBA tätigen Rechtskreise vertreten. Schwerpunkte dieser ersten Runde der Gruppendiskussionen waren die an den jeweiligen Standorten bestehenden Formen der Zusammenarbeit sowie die Generierung zu Aussagen zur Wirkungsmessung der JBA. Die Ergebnisse der Gruppendiskussionen wurden in anonymisierter Form aufbereitet und fließen in diesen Zwischenbericht ein.

---

<sup>1</sup> Folgende Experteninterviews wurden geführt: Carola Brunotte, Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven, und Andreas Eden, Jobcenter Bremen, am 28.01.2019; Andrea Mann, Amt für soziale Dienste der Freien Hansestadt Bremen, am 28.01.2019; Anjuscha Jäger und Swantje Hüskens, Magistrat der Stadt Bremerhaven, Dez. IV, am 28.01.2019; Regine Geraedts, Arbeitnehmerkammer Bremen, am 28.01.2019; Ina Mausolf, Die Senatorin für Kinder und Bildung Bremen, Ref. 23, telefonisch am 04.02.2019

### **3. Das Konstrukt Jugendberufsagentur**

#### **3.1. Ausgangslage: Jugendberufsagenturen in Deutschland**

Die Unübersichtlichkeit im Gesamtsystem der Förder- und Unterstützungsleistungen für junge Menschen führt bereits seit Mitte der 1980er Jahre zu Diskussionen um mehr Transparenz, die Herstellung einer besseren Koordinierung und eines abgestimmten und ineinandergreifenden Schnittstellenmanagements zwischen den beteiligten Akteuren am Übergang Schule-Beruf (vgl. Kretschmer et al. 2009, S. 73). Seit einigen Jahren besteht daher bundesweit ein breiter gesellschaftspolitischer Konsens über die Notwendigkeit einer besseren rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in dieser für junge Menschen entscheidenden Lebensphase.

Zwar sehen die einschlägigen Gesetze eine enge Kooperation der unterschiedlichen Leistungsträger vor (vgl. Münder 2018), allerdings fehlte lange Zeit eine entsprechende Umsetzung auf kommunaler Ebene. Im Jahr 2013 wurde der Aufbau sogenannter „Jugendberufsagenturen“ (JBA) als Zielsetzung in den Koalitionsvertrag der damaligen Bundesregierung aufgenommen und im aktuellen Koalitionsvertrag abermals bestätigt (vgl. CDU/ CSU/ SPD 2018: 30). In den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin bestehen seit 2012 in Hamburg (vgl. Hamburger Senat 2012)<sup>2</sup> bzw. seit 2015 in Bremen und Berlin (vgl. Vorlage für die Sitzung des Senats am 02.08.2016; vgl. Das Berliner Abgeordnetenhaus 2015)<sup>3</sup> Jugendberufsagenturen, die die bestehenden Angebote der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII (sowie weiterer Akteure) „unter einem Dach“ zusammenführen. Bundesweit bestehen derzeit knapp 300 Standorte (Siepe 2018). Beteiligt sind über 90% der Agenturen für Arbeit und 73% aller Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger). Des Weiteren tragen 190 Landkreise und 156 Städte mit ihren Ressourcen und Kompetenzen aktiv zum Erfolg der örtlichen Kooperationen bei (vgl. ebd.).

Festzuhalten ist dabei, dass unter dem Begriff „Jugendberufsagentur“ sehr verschiedenartige Formen von Kooperationsbündnissen erfasst werden. Nicht immer steht hinter einer „Jugendberufsagentur“ eine systematische, mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattete neue Organisationsstruktur. Die Modelle vor Ort reichen heute von einem intensiveren Informationsaustausch und dem Abschluss von Kooperationsvereinbarungen bis hin zur Einrichtung einer gemeinsamen Anlaufstelle als Jugendberufsagentur, die im Sinne eines „One-Stop-Government“ verschiedene Träger unter einem Dach zusammenbringt.

#### **3.2. Organisationsstruktur der JBA Bremen-Bremerhaven**

Im Rahmen der Evaluation bestehen verschiedene Fragestellungen mit Blick auf die benannten Dokumente, die Ausgestaltung und die beschriebenen Strukturen der Jugendberufsagen-

---

<sup>2</sup> In Hamburg beschloss der Senat im Juni 2012 die Eröffnung einer Jugendberufsagentur.

<sup>3</sup> In Bremen beschloss der Senat am 10.03.2015 die Einrichtung einer Jugendberufsagentur. Die Standorte der JBA Bremen wurden im Mai 2015 (Bremen-Mitte und Bremerhaven) und im April 2016 (Bremen-Nord) eröffnet. In Berlin erfolgte am 12.06.2014 die Unterzeichnung der Vereinbarung für das Projekt „Jugendberufsagentur in Berlin umsetzen!“ Die 12 Standorte der Jugendberufsagentur Berlin wurden zwischen dem Oktober 2015 und dem November 2016 eröffnet.

tur Bremen-Bremerhaven (vgl. Leistungsausschreibung zur Evaluation vom 24. Juli 2018; vorgelegtes Angebot vom 20. August 2018). Vor dem Hintergrund der analysierten Dokumente und der durchgeführten Gruppendiskussionen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt bereits ausgewählte Fragestellungen beantworten. Im weiteren Verlauf der Evaluation können Erkenntnisse aus weiteren Arbeitspaketen diese ergänzen. Die Analyse der Dokumente beinhaltet darüber hinaus einen Soll-Ist Vergleich, um den stattgefundenen organisationinterne Entwicklungsprozess der letzten Jahre zu erfassen und abzubilden. Ziel ist es, mit dieser Analyse ein Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, ob die JBA organisatorisch richtig aufgestellt ist, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Im Land Bremen wurde für den Aufbau einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit der Systeme Schule, Jugendhilfe, Arbeitsverwaltung und Grundsicherung am Übergang Schule – Beruf eine dreijährige Organisationsentwicklungsphase vorgesehen und am 30. April 2018 als formal abgeschlossen erklärt (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/520-L 2018). Das Organisationsmodell der Jugendberufsagentur in Bremen, das in den beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven umgesetzt wird, wurde im Rahmen der Evaluation anhand verschiedener Dokumente analysiert. Dabei handelt es sich v.a. um Papiere, die aus dem politischen und vertraglichen Prozess der Entwicklung entstanden sind sowie um Unterlagen, die in arbeitsplanerischen Gremien und Arbeitsgruppen erarbeitet wurden. Folgende Dokumente können als zentral für die Zusammenarbeit und Arbeitsplanung der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven betrachtet werden und dienen als Grundlage für die mit diesem ersten Zwischenbericht vorgelegte Beschreibung der Organisationsstruktur:

- Beschlusspapiere des Bremer Senats und Vorlagen für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, insb. Vorlage Nr. 19/520-L „3 Jahre Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen – Bericht zum Sachstand“ vom 24.05.2018
- Verwaltungsvereinbarung vom 14. April 2015 (inkl. Neufassung vom 2. April 2019) und Kooperationsvereinbarung vom 14. April 2015 sowie Geschäftsordnung der Planungs- und Koordinierungsgruppen 17. März 2015 (inkl. Neufassung vom 2. April 2019)
- Protokolle der Sitzungen des Lenkungsausschusses und der gemeinsamen Planungs- und Koordinierungsgruppe Bremen- Bremerhaven sowie fortlaufende Arbeitsplanung der Jugendberufsagentur Bremerhaven
- Arbeitsplanungsmatrix mit halbjährlichen Eintragungen von 2015 bis 2018
- JBA-Servicestellen-Papier (Stand: 13.05.2016) und Umsetzungsstand (Stand: 2018)
- Reflexionspapiere zu aktuellen und abgeschlossenen AGs
- Fachkonzepte der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven
- Programm- und Maßnahmenplanung der Partner der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen (letzter Stand: 29.10.18, Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA)
- Angebotsübersicht Jugendberufsagentur Bremerhaven, Stand Juni 2019
- Erster Monitoringbericht: Ausgangslage Schule (Stand: 22.08.2018)

- Organigramm der Jugendberufsagentur Bremerhaven – interne Version - (Stand: 01.06.2019) bzw. Schaubild JBA (Stand: 27.03.2019)

### 3.2.1. Rechtliche Grundlagen

Der Aufbau der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen geht zurück auf einen Beschluss des Bremer Senats vom 17. Dezember 2013 (vgl. Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.03.2015, S. 26). Dieser Senatsbeschluss sowie der Beschluss vom 10. März 2015 bilden die zentrale politische Grundlage für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit der Systeme Schule, Jugendhilfe, Arbeitsverwaltung und Grundsicherung am Übergang Schule – Beruf in Bremen und Bremerhaven. Auch die Struktur der Zusammenarbeit wird im Senatsbeschluss vom März 2015 vordefiniert (vgl. ebd., S. 17ff.).

Auf Basis der Beschlüsse haben sich die acht Partner der Jugendberufsagentur, stellvertretend für die Institutionen der Agentur für Bremen-Bremerhaven, der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremen, des Jobcenters Bremen, des Jobcenter Bremerhaven und des Magistrats der Stadt Bremerhaven, am 14. April 2015 zusammengeschlossen (vgl. Tabelle 3) und die gemeinsame Zusammenarbeit in Form einer Verwaltungsvereinbarung für sechs Jahre vertraglich festgehalten (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2015). Die Verwaltungsvereinbarung beschreibt die genauere, rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Verwaltungspartner u.a. durch gemeinsame Ziele, gemeinschaftliche Aufgaben und zu etablierende Strukturen. Sie ist damit von hoher Bedeutung für die konkrete Umsetzung einer Jugendberufsagentur in Bremen.

Verwaltungspartner	Vertreten durch
Bundesagentur für Arbeit	Agentur für Bremen-Bremerhaven
Freie Hansestadt Bremen und Stadtgemeinde Bremen	Die Senatorin für Kinder und Bildung (SKB) Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (SJFIS) Den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH)
Jobcenter Bremen	
Jobcenter Bremerhaven	
Magistrat der Stadt Bremerhaven	Dezernat III Dezernat IV

**Tabelle 3: Übersicht über die Verwaltungspartner der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven, einschließlich zuständiger Verwaltungsressorts der Kommunen Bremen und Bremerhaven**

Ebenfalls am 14. April 2015 wurde durch die Verwaltungspartner eine Kooperationsvereinbarung mit den folgenden fünf Kammern und Verbänden in Bremen geschlossen, die „über die Institutionsgrenzen hinweg“ mit der Jugendberufsagentur zusammenarbeiten<sup>4</sup>: Arbeitskammer Bremen, Unternehmensverbände im Lande Bremen e.V., Handelskammer

<sup>4</sup> Die Unterstützung des Vorhabens „Jugendberufsagentur“ durch die Kooperationspartner geht zurück auf das bremische Ausbildungsbündnis der Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung von 2014 bis 2017 (vgl. Bremer Vereinbarungen 2014), in dem sich 28 regionale Partner aus Wirtschaft, Gewerkschaft und Arbeitsverwaltung auf die gemeinsame Stärkung der Ausbildung und Erleichterung des Zugangs zu Ausbildung im Land Bremen verständigt haben (vgl. Die Senatorin für Kinder und Bildung o.J.) und die bis Ende 2019 verlängert wurden.

Bremen, Handwerkskammer Bremen, Industrie- und Handelskammer Bremerhaven. Die Kooperationsvereinbarung stellt die vertragliche Regelung zur Zusammenarbeit der Verwaltungs- und Kooperationspartnern dar und beschreibt u.a. konkrete Aufgabenfelder, in denen die Kooperation stattfindet, und besondere Beiträge, die die Kooperationspartner zur Arbeit der Jugendberufsagentur liefern werden (vgl. Kooperationsvereinbarung 2015). Die Kooperationsvereinbarung ist in diesem Sinne eine wichtige Grundlage für die Einbettung der Jugendberufsagentur in ein regional bestehendes Netzwerk des Übergangsmanagements.

Eine wichtige rechtliche Rahmenbedingung für die Arbeit der Jugendberufsagentur stellt die Änderung des Bremischen Schuldatenschutzgesetzes vom 20. Dezember 2016 dar. Mit Inkrafttreten der Gesetzesänderung dürfen die Daten ehemaliger Schülerinnen und Schüler von der Senatorin für Kinder und Bildung bzw. dem Magistrat der Stadt Bremerhaven gespeichert werden und ihr Verbleib nach der Schule geklärt werden. Sollte ein Unterstützungsbedarf vorliegen, den die Jugendberufsagentur auffangen kann, dürfen die Daten an die Partner weitergegeben werden (vgl. § 14a BremSchulDSG, Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 16.03.2017 bis 24.05.2018). Die Gesetzesänderung ermöglicht einen systematischen Zugang zur Zielgruppe der Jugendberufsagentur, auch wenn aufgrund der Vorgabe einer Einwilligungserklärung weiterhin Lücken bestehen – so können beispielsweise der Bundesagentur für Arbeit bekannte Verbleibe aufgrund fehlender Rechtsgrundlage nicht an die Senatorin für Kinder und Bildung übermittelt werden, solange keine unterzeichnete Einwilligungserklärung des jungen Menschen vorliegt (vgl. Sitzungsunterlage der PuKG Bremen-Bremerhaven vom 09.01.2019, TOP 5 „Aufgaben der JBA-Servicestellen in der Jugendberufsagentur“ (internes Arbeitspapier), Stand: 2018).

### **3.2.2. Zielstellung der JBA**

Ein gemeinsames Agieren im Rahmen der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven und die Weiterentwicklung der gemeinsamen Arbeit bedingt die Festlegung von Zielen. Die grundlegende Zielrichtung der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven und damit Intention der gemeinsamen Arbeit wurde in der Verwaltungsvereinbarung vom 15. April 2015 wie folgt definiert: *„Die Jugendberufsagentur soll alle jungen Menschen mit Wohnsitz in der Freien Hansestadt Bremen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ohne Berufsabschluss sind, zu einem Berufs- oder Studienabschluss führen. Dafür werden sie beraten, orientiert, begleitet, vorbereitet, in Ausbildung vermittelt oder durch Maßnahmen gefördert, die nachweislich perspektivisch auf einen Berufsabschluss hinführen. Sie soll auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken“* (Verwaltungsvereinbarung 2015).

Die Sicherstellung, dass junge Menschen in Bremen einen Berufsabschluss erlangen, steht damit klar im Fokus der Jugendberufsagentur. Gleichwohl wird deutlich, dass auch eine Orientierung, Begleitung und Förderung durch andere Maßnahmen sowie ein Nachteilsausgleich Aspekte darstellen, die Teil dieses Ziels sein können. Dies wird auch durch die Kooperationsvereinbarung vom 15. April 2015 unterstrichen. Aber auch weitere Dokumente befassen sich explizit oder eher implizit mit der Zielstellung der JBA. Die Frage, inwiefern in den vorliegenden Dokumenten die gleiche Intention abgebildet wird, soll daher im Rahmen der Evaluation beantwortet werden.

Auf Basis einer Inhaltsanalyse<sup>5</sup> weiterer Dokumente, die für die Umsetzung der JBA-Arbeit von Bedeutung sind, lässt sich feststellen, dass neben den bereits angeführten Hauptzielen weitere Zielformulierungen existieren, die auch andere Auslegungen ermöglichen. Festgehalten werden muss zum jetzigen Stand der Evaluation, dass sich die Intentionen der JBA-Arbeit in den Dokumenten in der geschilderten Hinsicht durchaus in ihrer Akzentuierung unterscheiden, da sie unterschiedliche Ebenen ansprechen.

Der Bremer Senat verweist in seinem Beschlusspapier vom 10. März 2015 ebenfalls auf die in der Verwaltungsvereinbarung getroffene Zielsetzung, alle jungen Menschen unter 25 Jahren zu einem Berufsabschluss zu führen. Darüber hinaus wird mit Blick auf die Zahl der jungen Menschen in Bremen, die sich im „Übergangssystem“ befinden, sowie auf die Zahl der arbeitslosen 25- bis 35-jährigen Menschen in Bremen ohne Berufsabschluss, diesem Ziel jedoch eine höhere „Quantifizierbarkeit“ zugeschrieben *„Zum einen sollen junge Menschen schneller eine Ausbildung beginnen und erfolgreich abschließen können. Zum anderen sollen mehr junge Menschen einen Berufsabschluss erreichen.“* (Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.03.2015, S. 1ff.).

In der Wirkungsanalyse für die JBA, die der Vorlage Nr. 19/375-L für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27.09.2017 beigelegt ist, wird dies noch erweitert bzw. die Ziele im Hinblick auf ihre finanziellen Auswirkungen konkretisiert: *„Die Ressorts und der Magistrat gehen davon aus, dass die gemeinsamen Anstrengungen der Partner die folgenden finanziellen Auswirkungen haben werden: 1. Reduzierung der Anzahl junger Volljähriger im stationären SGB VIII-Bezug (§ 41 SGB VIII) ab 2016, 2. Abbau von Plätzen in der Einjährigen berufsvorbereitenden Berufsfachschule des schulischen Übergangssystems ab 2017, 3. Reduzierung der Anzahl von arbeitslosen oder arbeitsuchenden unter 25-Jährigen ohne Ausbildung im Transferleistungsbezug des SGB II ab 2018* (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/375-L 2017, Anlage 2, S. 6).

In den internen Protokollen der Gremienarbeit und Fachkonzepten werden diese Zielvorstellungen weniger in Richtung einer übergreifenden Gesamtstrategie mit gesellschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen – dem „Impact“ der JBA – formuliert, sondern eher in Bezug auf eine individuelle Beratung und Begleitung der jungen Menschen akzentuiert. So wird deutlich, dass die JBA auf die z.T. multiplen Problemlagen der jungen Menschen fokussieren und herausarbeiten soll, in welcher Form und mit welchem Partner ein Weg zum Berufsabschluss bestritten werden kann. Dabei kommen eher beratende und begleitende Aspekte zur Geltung. So heißt es im Fortbildungskonzept der JBA: *„Die Mitarbeiter/innen in der Jugendberufsagentur sollen jungen Menschen unter 25 Jahren auf dem Weg in Ausbildung, Arbeit und gesicherter Lebensführung beratend zur Seite stehen – dabei greifen sie auf die jeweiligen Kompetenzen ihres verantwortlichen Rechtskreises zurück und agieren in Abhängigkeit des Anforderungsprofils unter Inanspruchnahme der Unterstützungssysteme der Partner. Mittels der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit sollen junge Menschen individuell beraten, zeitnah vermittelt und bei Bedarf persönlich begleitet werden.“* (vgl. Fortbildungskonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen 2018, S. 3). Interne Dokumente geben insofern eine etwas andere „innere“ Ziel-

---

<sup>5</sup> Im Rahmen der Inhaltsanalyse erfolgte eine Überprüfung der Dokumente (Senats- und Deputationsvorlagen, Vereinbarungen, Protokolle der Gremienarbeit und Fachkonzepte) auf die Benennung der Ziele der JBA (anhand der Suchworte "Ziel/e", "Intention/en", "Verständ/nis/igung").

ebene wider, die stärker an Input- bzw. Outcome-Ergebnissen, die bei jungen Menschen im Einzelfall konkret erzielt werden, orientiert ist.

Unterstrichen wird diese „innere“ Zielebene der JBA v.a. durch die Konzepte der Aufsuchenden Beratung und Aufsuchenden Beratung für junge Geflüchtete. Hier sei der Grundidee des Auffindens „verloren gegangener“ junger Menschen und Rückführens dieser in die Regelsysteme einem *„ganzheitlichen Ansatz von aufsuchender Arbeit gewichen, in dem sozialpädagogische Betreuung und Begleitung stattfindet. Die Aufsuchende Beratung kann so als Schnittstelle zu anderen Partnern/Regelsystemen verstanden werden [...]“* (vgl. Konzepte „Aufsuchende Beratung in der Jugendberufsagentur Bremen“ und „Aufsuchende Beratung in der Jugendberufsagentur Bremerhaven“, Stand: 14.03.2018, S. 5).

Insgesamt können in den untersuchten Dokumenten der JBA zwei „Zielebenen“ unterschieden werden. Während politische Zielsetzungen v.a. Impact-Ziele in den Blick nehmen, setzen die „inneren“ Ziele, die in Gremien und Fachkonzepten verfolgt werden, auf der Ebene des Outputs und Outcomes der JBA an. Unklar ist, ob diese Unterschiede bisher für die Beteiligten sichtbar und z.B. auch von den Mitarbeitenden der JBA wahrgenommen werden. Die Diskussion der Zielsetzungen und –formulierung sollte in den Weiterentwicklungsprozess der JBA Eingang finden.

### 3.2.3. Gremien- und Arbeitsstruktur

Im Rahmen der Jugendberufsagentur wurden auf verschiedenen Arbeitsebenen Gremien eingerichtet, um die gemeinsame Zielsetzung einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit voranzutreiben und weiterzuentwickeln. Die eingesetzten Gremien der strategischen und operativen Zusammenarbeit werden im Folgenden überblicksartig dargestellt und auf die erfolgte Umsetzung hin analysiert.

Lenkungsausschuss: Auf Basis des Senatsbeschlusses vom März 2015 und der Verwaltungsvereinbarung 2015 wurde ein Lenkungsausschuss auf Leitungsebene mit jeweils einem Mitglied der Verwaltungspartner eingerichtet, um die Umsetzung des Organisationsmodells „Jugendberufsagentur“ strategisch zu steuern und Entscheidungen konsensual zwischen den Partnern bestimmen zu können (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2015). Das Gremium tagt mindestens drei Mal im Jahr, wobei ein jährlicher Wechsel des Vorsitzes zwischen den Partnern vorgesehen war (vgl. ebd.). Mit der Neufassung der Verwaltungsvereinbarung vom April 2019 wurde die Notwendigkeit eines jährlichen Wechsels des vorsitzenden Partners aufgehoben. Die Partner entscheiden jährlich, ob ein Wechsel stattfindet (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2019). Mit Stand April 2019 lag der Vorsitz beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 5.11.18, TOP 3, S. 2). Der Lenkungsausschuss hat darüber hinaus die Planungs- und Koordinierungsgruppe gebeten, eine dauerhafte Lösung für die Leitung des Lenkungsausschusses zu erarbeiten (vgl. Entwurf Ergebnisprotokoll zur Sitzung des Lenkungsausschusses der JBA vom 05.11.18, Stand: 15.02.2018, S.5). Ergebnisse der Sitzungen des Lenkungsausschusses werden

in abgestimmten Protokollen festgehalten. Zur „Gremienverschlinkung“ fand zudem eine Zusammenführung des Lenkungsausschusses mit der Steuerungsgruppe der Ausbildungs-garantie statt, wie aus einem Sachstandsbericht zur Vorlage für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 13.06.2018 hervorgeht (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/520-L 2018, S. 6).

Planungs- und Koordinierungsgruppen (PuKG): Wie im Senatsbeschluss vom März 2015 und der Verwaltungsvereinbarung 2015 festgehalten, wurde für die Umsetzung auf operativer Ebene jeweils eine PuKG für Bremen und Bremerhaven eingerichtet, an deren Sitzungen ebenfalls ein Mitglied pro Partner teilnimmt. Aufgaben der PuKG sind u.a. die Erarbeitung von Entscheidungsvorlagen für den Lenkungsausschuss und die Koordinierung der Arbeitsabläufe in den regionalen Standorten. Festgeschrieben sind die Aufgaben und die weitere Ausgestaltung, wie der monatliche Sitzungsturnus, in einer Geschäftsordnung (vgl. Geschäftsordnung der Planungs- und Koordinierungsgruppen der Jugendberufsagentur in Bremen und Bremerhaven vom 17. März 2015). Die PuKG Bremen ist als gemeinsames Gremium aller Partner („Planungs- und Koordinierungsgruppe Bremen-Bremerhaven“) etabliert worden; die Partner der Kommune Bremerhaven tagen im Rahmen der PuKG Bremerhaven eine Woche vor der gemeinsamen PuKG (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/520-L 2018, S. 6). Ähnlich den Regelungen zum Vorsitz des Lenkungsausschusses wurde ein jährlich wechselnder Vorsitz vorgesehen; dies wurde in einer Neufassung der Geschäftsordnung vom 2. April 2019 insofern geändert, als über einen Wechsel jährlich neu entschieden wird (vgl. Geschäftsordnung der Planungs- und Koordinierungsgruppen der JBA Bremen-Bremerhaven vom 2. April 2019, S. 3). Den Vorsitz der gemeinsamen PuKG hat zum Stand bis April 2019 der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen inne, die Leitung der Sitzungen der PuKG Bremerhaven der Magistrat Bremerhaven, Dezernat IV (vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschuss der JBA vom 5.11.18, TOP 3, S. 2). Innerhalb der ersten drei Jahre der Organisationsentwicklung der JBA haben die Personalrät/innen der Partner bzw. Vertreter/innen des Gesamtpersonalrats Bremen sowie Bremerhaven an allen Sitzungen der PUKG sowie des Lenkungsausschusses und an den AG Sitzungen teilgenommen. Im vierten Jahr wurde nach Genehmigung des Endes der Organisationsentwicklungsphase durch einen Mitbestimmungsantrag an die Gesamtpersonalrät/innen in Bremen und Bremerhaven geregelt, dass im Folgenden eine generelle aktive Beteiligung weiter an der AG Evaluation, der AG Datenkonzept und einer evtl. einzurichtenden AG Schnittstellen stattfinden wird. Weitere Beteiligung erfolgt im Rahmen der Regelungen der Mitbestimmung.

Für die Sitzungstermine der gemeinsamen PuKG gibt es eine tabellarische Jahresübersicht, in der Datum, Uhrzeit, Durchführungsort sowie die Öffnung für Kooperationspartner eingetragen ist (Sitzungstermine PuKG Bremen und Bremerhaven 2018, Stand: 10.09.2018). Die gemeinsamen PuKG-Sitzungen werden in Form abgestimmter Protokolle festgehalten; für die Sitzungen der PuKG Bremerhaven gibt es zur Ergebnissicherung ein fortlaufendes Dokument zur Arbeitsplanung. Die Kooperationspartner nehmen zweimonatig aktiv an den Sitzungen in Bremen teil, um z.B. geplante Maßnahmen und Vermittlungsaktionen gemeinsam zu beraten und zu koordinieren.

Arbeitsgruppen: Die Umsetzung der Arbeitsaufgaben der Jugendberufsagentur und der fachlichen Zusammenarbeit findet im Rahmen von Arbeitsgruppen statt, die jeweils von einem Partner geleitet werden und in unterschiedlichen Abständen tagen (vgl. Tabelle 4). Die Arbeitsgruppen sind themenbezogen und arbeiten den PuKG zu. Mit Stand März 2019 be-

stehen fünf gemeinsame standortübergreifende Arbeitsgruppen, zwei weitere Arbeitsgruppen in Bremen und sechs weitere Arbeitsgruppen in Bremerhaven. Zum Teil wurde die Arbeit einzelner Arbeitsgruppen im Verlauf bereits abgeschlossen, zum Teil wurden Arbeitsgruppen geschlossen und ggf. bei Bedarf neu gegründet (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/520-L 2018, S. 14). Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden verschiedentlich festgehalten. Teilweise werden Protokolle der stattfindenden Sitzungen erstellt; in einigen Arbeitsgruppen werden Ergebnisse in fortlaufenden Dokumenten wie z.B. Änderungen in Fachkonzepten festgehalten.

Arbeitsgruppen	Federführung	Turnus	Ergebnissicherung
<b>I Gemeinsame Arbeitsgruppen der JBA Bremen und Bremerhaven</b>			
AG Datenkonzept/Kennziffern	SKB	bei Bedarf	Ergebnisdokumentationen
AG Junge Geflüchtete	erst HK, ab Sommer 2017 SWAH	monatl.	Protokoll
AG Evaluation (ab März 2018)	SWAH	monatl.	Protokoll
AG Fortbildungskonzept	Magistrat Bremerhaven Dezernat IV	bei Bedarf	Ergebnisdokumentationen
AG Maßnahmenplanung	SWAH	5x / Jahr	Protokoll bei Bedarf
<b>II Arbeitsgruppen JBA Bremen</b>			
AG Arbeitsabläufe, Kundensteuerung und Gestaltung JBA Bremen Mitte/Nord	Agentur für Arbeit	bei Bedarf	nicht bekannt
AG Bremen Mitte/Nord	Agentur für Arbeit	monatl.	Protokoll
<b>III Arbeitsgruppen JBA Bremerhaven</b>			
Koordinationskreis Schulvermeidung – Berufsfindung - Ausbildung	Magistrat Bremerhaven Dezernat IV	6x / Jahr	Protokoll
AG Öffentlichkeitsarbeit	Magistrat Bremerhaven Dezernat IV	Bei Bedarf	Protokoll (bis 2017), danach ohne Dokumentation
AG FLUEA – Flüchtlinge in Ausbildung	Magistrat Bremerhaven Dezernat IV	4x / Jahr	Protokoll
AG Matching Bremerhaven	Magistrat Bremerhaven, Dezernat III	Einbindung über PuKG Bremerhaven	Protokoll (bis 2018), danach keine AG Sitzung mehr, Fortsetzung nicht geplant
AG Schulbescheinigung	Magistrat Bremerhaven Dezernat IV	bei Bedarf	nicht bekannt
Operative Fachgruppe zur Fachberatung Jugendhilfe	Magistrat Bremerhaven Dezernat III	Umsetzung 2019 geplant	Bisher noch keine Sitzung
<b>IV Abgeschlossene Arbeitsgruppen</b>			
AG Aufsuchende Beratung			
AG Du schaffst das			
AG Tagung JBA Bremen			
AG Fallbesprechungen			
AG Übergangmanagement (JBA Bremerhaven)			

**Tabelle 4: Übersicht über die aktuellen und abgeschlossenen Arbeitsgruppen, Quelle SWAH, Ref. 22, Stand: 21.03.2019; Abfrage der Form der Ergebnissicherung nach Angaben von SWAH und Magistrat Bremerhaven im Juni 2019**

Servicestellen: In der Verwaltungsvereinbarung von 2015 wurde die Einrichtung von zwei zentralen Servicestellen auf Ebene der Stadtgemeinden vorgesehen (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2015). Damit sollte der Unterstützung der JBA-Standorte im Hinblick auf (1) die Da-

tenaufbereitung und Vorbereitung des Controllings, (2) die Unterstützung bei der Abstimmung der Maßnahmenplanung und –auswertung und (3) die Sicherstellung der Geschäftsabläufe in den gemeinsamen Gremien Sorge getragen werden. Im Verlauf der bisherigen Arbeit der Jugendberufsagentur haben sich in der Wahrnehmung dieser Aufgaben Änderungen ergeben. Diese beziehen sich u.a. auf folgende Punkte:

- Für die Stadt Bremen existiert nicht eine zentrale Servicestelle; die Aufgaben der Servicestelle werden dezentral von mehreren Partnern übernommen, so wird z.B. die Maßnahmenplanung über die PuKG mit Federführung des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) vorgenommen (vgl. Sitzungsunterlage der PuKG Bremen-Bremerhaven vom 09.01.2019, TOP 5 „Aufgaben der JBA-Servicestellen in der Jugendberufsagentur“ (internes Arbeitspapier), Stand: 2018).
- In Bremerhaven besteht eine Servicestelle am Standort; die Aufgaben gehen über die Dienstleistungsfunktion hinaus; die vormals vorgesehenen Aufgaben werden z.T. dezentral über andere Partner geregelt, so findet z.B. auch in Bremerhaven die Maßnahmenplanung über die PuKG statt (vgl. ebd.).
- Die äußeren Geschäftsabläufe an den Standorten werden in beiden Kommunen von den Partnern übernommen, die am Standort als Repräsentant/en ernannt sind (siehe Kapitel Standorte, Geschäftsbereiche und räumliche Organisation); die Sicherstellung der Geschäftsabläufe der Gremien übernimmt in Bremen der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH), in Bremerhaven die Repräsentanz und die PuKG (vgl. ebd.). In einer Vorlage für den Lenkungsausschuss heißt es zudem: „Für die Jugendberufsagentur gesamt sind die Geschäftsabläufe vom SWAH geregelt“ (vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 02.04.2019, TOP 5, Stand: 18.03.2019). Hierunter verbirgt sich zum einen die Federführung für Senatsanfragen an die JBA sowie für das Stellen von Mitbestimmungsanträgen an die Gesamtpersonalrät/innen und von Nachbewilligungsanträgen für Personalmittel der JBA im Haushalts- und Finanzausschuss. Zum anderen hat SWAH die Federführung für die Ausschreibung und Finanzierung der Evaluation.
- Die Aufbereitung der Daten („Monitoring“) wird in Bremerhaven unter der Federführung des Magistrats der Stadt Bremerhaven, in Bremen unter der Federführung der Senatorin für Kinder und Bildung durchgeführt; das Monitoring dient dem Controlling (vgl. ebd.); das Monitoring erfolgt in eingeschränktem Maße, da keine umfassenden Regelungen existieren, die einen rechtskreisübergreifenden Austausch der Daten ermöglichen (vgl. Sitzungsunterlage der PuKG Bremen-Bremerhaven vom 09.01.2019, TOP 5 „Aufgaben der JBA-Servicestellen in der Jugendberufsagentur“ (internes Arbeitspapier), Stand: 2018).

Im Rahmen der JBA-Arbeit wurden die vordefinierten Gremien- und Arbeitsstrukturen weitestgehend wie angedacht umgesetzt und „mit Leben gefüllt“. Gleichwohl zeigt sich, dass sich die JBA im Entwicklungsprozess z.T. auch auf passendere Strukturen und Vorgehensweisen verständigt und die vorgesehenen Strukturen entsprechend angepasst hat. So werden die Servicestellen aktuell über verschiedene Partner organisiert, Gremienleitungen werden entsprechend der Möglichkeiten der Partner geregelt und fachlichen Fragestellungen wird in Form der AG-Arbeit flexibel nachgekommen. Potenziale zur weiteren Gremienver-

schlankung können zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abgelesen werden, könnten sich aber in langer Frist ergeben.

### **3.2.4. Standorte, Geschäftsbereiche und räumliche Organisation**

Die Umsetzung des Geschäftsbetriebs der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven wurde an drei Standorten geplant (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2015). Nach dem Sachstandsbericht für die Deputationssitzung für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 13.06.2018 wurden zum Mai 2015 die Standorte Bremen-Mitte und Bremerhaven eröffnet; im April 2016 folgte der Standort Bremen-Nord (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/520-L 2018, S. 3).

Für die drei Standorte wurden jeweils zwischen den Partnern jährlich wechselnde Repräsentanzen nach „außen“ vorgesehen (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2015). In der Umsetzung wurden zwei Repräsentanzen, eine für Bremen und eine für Bremerhaven, bestimmt. Nach Neufassung der Verwaltungsvereinbarung vom 2. April 2019 verständigen sich die Partner jährlich darauf, wer die Repräsentanz am Standort wahrnimmt und ob ein Wechsel erfolgt (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2019). Nach aktueller Beschlusslage wird die Repräsentanz in Bremen vom Jobcenter Bremen und stellvertretend von der Agentur für Arbeit und die Repräsentanz in Bremerhaven von der örtlichen Vertretung der Agentur für Arbeit und vom Magistrat Bremerhaven, Dezernat IV, gemeinsam übernommen (Stand: April 2019; vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 5.11.18, TOP 3, S. 2). Der Lenkungsausschuss hat die PuKG gebeten, eine dauerhafte Lösung für die Repräsentanzen zu erarbeiten (vgl. Entwurf Ergebnisprotokoll zur Sitzung des Lenkungsausschusses der JBA vom 05.11.18, Stand: 15.02.2018). Dies ist bislang noch nicht erfolgt.

An den drei Standorten der Jugendberufsagentur sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Geschäftsbereiche der Partner vertreten. Entsprechend ihres gesetzlichen Auftrags übernimmt die Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven an allen Standorten die Leistungen der Arbeitsförderung nach dem SGB III; das Jobcenter Bremen als gemeinsame Einrichtung (gE) und das Jobcenter Bremerhaven (gE) Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II. Der Senator für Wirtschaft, Häfen und Arbeit (SWAH) übernimmt an den bremischen Standorten die Aufsuchende Beratung und steuert die Kooperation mit der Aufsuchenden Beratung für junge Geflüchtete (ESF-Projekt mit Kooperationsvereinbarung mit SWAH und SKB); in Bremerhaven erfolgt die Aufsuchende Beratung über den Magistrat Bremerhaven. Die berufsschulische Beratung im Rahmen der „Zentralen Beratung Berufsbildung“ (ZBB) wird in Bremen von der Senatorin für Kinder und Bildung (SKB) übernommen; in Bremerhaven übernimmt die Laufbahnberatung Berufliche Schulen der Magistrat Bremerhaven. Auch die Fachberatung Jugendhilfe erfolgt in Bremerhaven über den Magistrat; für die zwei JBA-Standorte in Bremen übernimmt dies die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (SJFIS).

An allen drei Standorten der Jugendberufsagentur wurde eine eigenständige Eingangszone mit vorgelagertem Empfang für die jungen Menschen unter 25 Jahren eingerichtet, der auf die Anliegen dieser Zielgruppe spezialisiert ist (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/520-L 2018, S. 3). In Bremen-Mitte und Bremerhaven wird diese Eingangszone für die Jugendberufsagentur

von Seiten der Arbeitsagentur und des Jobcenters besetzt, in Bremen-Nord übernehmen dies ausschließlich Mitarbeitende des Jobcenters.

Nicht jeder Partner ist mit allen Angeboten an jedem Standort vertreten, sodass sich Abweichungen ergeben (vgl. Fortbildungskonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.18, S. 4). Auf Basis der Darstellung im Fortbildungskonzept der Jugendberufsagentur zu den an den Standorten vertretenen Mitarbeitenden lassen sich übergreifend folgende standortbezogene Unterschiede feststellen (vgl. Tabelle 5):

- Die Beratung für akademische Berufe und das Berufsinformationszentrum sind nur in Bremen-Mitte und Bremerhaven an den Standorten tätig. In Bremen-Nord findet aber Berufsberatung für akademische Berufe – wie in Bremen-Mitte und Bremerhaven – an den Schulen statt.
- Reha-Beratung findet in Bremen-Mitte und Bremerhaven für alle Kundinnen und Kunden der Agentur für Arbeit und der Jobcenter vor Ort statt. In Bremen-Nord gibt es keine Reha-Beratung vor Ort. Die Kundinnen und Kunden werden in Bremen-Mitte beraten.
- Der Bereich „Aufsuchende Beratung Geflüchtete“ existiert ausschließlich in Bremen
- Die Bereiche der Jugend- und Sozialhilfe sind in Bremerhaven nur über die Schnittstellen zu den entsprechenden Verwaltungsbereichen der Stadt vorhanden, und nicht vor Ort mit Beratungsleistungen nach den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen vertreten; im Rahmen der Gruppendiskussion in Bremerhaven wurde dazu berichtet, dass die Fachberatung Jugendhilfe bei der JBA Bremerhaven nicht auf Basis des SGB VIII stattfindet, da nicht das Jugendamt Finanzier dieser Leistungen sei, sondern das Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik; weiterhin sei die Schnittstelle zum Jugendamt erst seit Kurzem besetzt und es gab in der Behörde personelle und organisatorische Änderungen, sodass das Schnittstellenkonstrukt noch relativ neu für den Standort ist; die Mitarbeitenden sprachen sich dafür aus, auch auf Leistungen der gesetzlichen Jugendberufshilfe zurückzugreifen und generell mehr Kenntnis über die Leistungen aus dem SGB VIII zu erhalten, die für ihre Kunden/innen relevant sein könnten.

Im Zuge der JBA-Arbeit wurden an allen bremischen Oberschulen, Gymnasien und Schulen für Schülerinnen und Schülern mit speziellen Bedarfen Berufsorientierungs-Teams („BO-Teams“) eingerichtet. Ab dem Schuljahr 2016/2017 stehen hierfür Lehrkräfte zur Verfügung („BO-Kräfte“), die entwickelte BO-Konzepte umsetzen und in Zusammenarbeit mit anderen Fachkräften innerhalb der Berufsorientierung wie Berufsberatern/innen umsetzen. In Bremen sind die BO-Kräfte durch SKB eingesetzt. In Bremerhaven erfolgt die Einrichtung der BO-Teams bereits seit 2015/2016 über Laufbahnberater/innen für Berufliche Schulen. Diese beraten in den Schulen zu weiteren schulischen Bildungswegen in Abstimmung mit den anderen Rechtskreisen (vgl. Deputationsvorlage Nr. 19/520-L 2018, S. 5).

Partner	Bereiche	Bremen-Mitte	Bremen-Nord	Bremerhaven
Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven	Berufsberatung	x	x	x
	Beratung für akad. Berufe	x	Nur in Schulen	x
	BIZ	x		x
	Eingangszone U25	x		x

Partner	Bereiche	Bremen-Mitte	Bremen-Nord	Bremerhaven
	Reha BB	x	Nur in Schulen	x
	Arbeitgeber-Service	x	Im Jobcenter Nord Standort Hermann- Fortmann-Str. 24	x
<b>Jobcenter Bremen</b>	Ausbildungsvermittlung	x	x	
	Arbeitsvermittlung U 25	x	x	
	Fallmanagement	x	x	
	Eingangszone	x	x	
<b>Jobcenter Bremerhaven</b>	Arbeitsvermittlung U 25			x
	Fallmanagement U25			x
	Eingangszone			x
	Reha/SB U25			x
<b>SWAH</b>	Aufsuchende Beratung	x	x	
	Aufsuchende Beratung Geflüchtete	x	x	
	Federführendes Referat für JBA*	x	x	
<b>SKB</b>	ZBB	x	x	
	ZBB-Verwaltung*	x	x	
	Referent für die Re-BUZ*	x	x	
	BO-Fachkräfte an allen SEK I Schulen*	x	x	
	Servicestellen*	x	x	
	Monitoring*	x	x	
	Bürgertelefon*	x	x	
Federführendes Referat für JBA*	x	x		
<b>SJFIS</b>	Fachberatung Jugendhilfe	x	x	
<b>Magistrat Bremerhaven</b>	Fachberatung Jugendhilfe			x
	Aufsuchende Beratung			x
	Servicestelle JBA			x
	Koordinatorin für BO			x
	Referent/in für JBA			x
	Laufbahnberatung Berufliche Schulen*			x
	Schnittstelle Amt 50* (Sozialamt)			x
	Schnittstelle Amt 51* (Jugendamt)			x
	Beratung Werkstatt-schule*			x

**Tabelle 5: Übersicht über die an den Standorten vertretenen Bereiche der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven, Legende: \*Mitarbeitende dieses Bereiche befinden sich nicht direkt am JBA-Standort, Quelle: Fortbildungskonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.19, S. 4f.**

Ein wichtiger Meilenstein bei der Einrichtung einer gemeinsamen Jugendberufsagentur ist das „Angebot unter einem Dach“. Die drei Standorte der Jugendberufsagentur im Land Bremen konnten dies in den vergangenen Jahren umsetzen. So wurde der Standort Bremen Mitte nach Angaben im Sachstandsbericht zum dreijährigen Bestehen der JBA im Oktober 2016 im Rahmen eines Umzugs personell und räumlich vervollständigt. Die Mitarbeitenden der Jugendberufsagentur befinden sich seitdem im Seitentrakt des Hauptgebäudes der Agentur für Arbeit in der dritten bis fünften Etage (vgl. ebd., S. 3). Es zeigte sich jedoch, dass sich der Zugang zu den Räumen der Jugendberufsagentur nicht intuitiv vom Empfangsbereich und der Eingangszone der JBA, die sich beim BIZ in einem Nebengebäude befinden, erschließt<sup>6</sup>. Dieser Zustand wurde auch in der Gruppendiskussion in Bremen am 6.5.19 kritisch angemerkt. Um diesen Umstand zu beheben und die Niedrigschwelligkeit des Zugangs zu gewährleisten wurden für junge Menschen, die über den Empfang und die Eingangszone an weitere Büros im Hauptgebäude weitergeleitet werden, Wegweiser platziert und ein Handzettel mit Wegeplan zur Orientierung erstellt, der den Ratsuchenden mitgegeben wird (vgl. Abbildung 1).



**Abbildung 1: Handzettel für Ratsuchende mit Wegeplan zwischen Empfang und anderen Arbeitsbereichen der Jugendberufsagentur am Standort Bremen-Mitte; Quelle: der Evaluation ausgehändigt bei Hospitation am 6.5.19**

Insgesamt besteht durch den Empfang und die Eingangszone im BIZ ein niedrigschwelliger Zugang für Jugendliche am Standort Bremen-Mitte. Es gibt zudem einen eigenen Wartebereich (vgl. Abbildung 2)). Überlegenswert erscheint, Wartebereich und ggf. Büros im Haupt- und Seitentrakt noch jugendgerechter zu gestalten, z.B. durch eine JBA-spezifische Farbgestaltung (wie sie etwa auf der Homepage verwendet wird), ansprechende Wandbilder, Handyladestationen in Wartebereichen oder „Warte“-TVs, auf denen Werbung für JBA-Veranstaltungen oder Beratungsleistungen laufen. Grundsätzlich ist zu klären, wie sich die Wahrnehmung der Räumlichkeiten durch junge Menschen gestaltet und welche Ansätze zur Optimierung bestehen. Dies muss im weiteren Verlauf der Evaluation über entsprechende Befragungen geklärt werden.

<sup>6</sup> Ergebnis einer Hospitation, die im Rahmen der Evaluation am 6.5.19 am Standort Bremen Mitte stattfand.



**Abbildung 2: Foto des Wartebereichs der Eingangszone am Standort Bremen-Mitte für Kunden/innen der JBA; aufgenommen am 6.5.19 im Rahmen der Hospitation**

Zu den Standorten Bremen-Nord und Bremerhaven stehen genauere Untersuchungen zur räumlichen Organisation der JBA noch aus. Die Gruppendiskussion der Evaluation in Bremerhaven am 23.5.19 hat ergeben, dass die Büros der JBA-Partner am dortigen Standort im EG und dem 2. OG verteilt sind. Es gibt neben dem eigenen Eingangsbereich für JBA-Kunden/innen in Bremerhaven ein dazugehöriges Backoffice. Nach Angaben der Teilnehmenden der Gruppendiskussion sollte sich die JBA idealerweise auf einem Flur befinden. Für Räume der Agentur für Arbeit und des BIZ in Bremerhaven steht aktuell ein Umbau an, wodurch Aussicht auf Verbesserung für die räumliche Situation der JBA am Standort besteht.

Übergreifend kann aus der Dokumentenanalyse abgeleitet werden, dass nicht an allen JBA-Standorten das gleiche Leistungsangebot vorhanden ist. Mögliche Hintergründe können kommunale (Förder-)Bedingungen und die Größe des Standortes, gemessen an der Zahl der Mitarbeiter/innen, sein. Auch hinsichtlich der räumlichen Organisation existieren Unterschiede. Für die weitere Evaluation werfen sich Fragen dazu auf, inwiefern diese standortbezogenen Unterschiede Auswirkungen auf die JBA-Arbeit haben und ob sich generell Tendenzen dahingehend feststellen lassen, die Standorte zu vereinheitlichen.

### **3.2.5. Personaleinsatz in der JBA**

Im Rahmen der Evaluation sollen die eingesetzten Ressourcen der JBA-Arbeit beleuchtet werden, um zentrale Fragestellungen hinsichtlich eines möglicherweise stärkeren Einsatzes von Ressourcen als geplant sowie hinsichtlich Einsparungen und Effizienzableitungen beantworten zu können. In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurde vereinbart, Ressourcen v.a. in Bezug auf das eingesetzte Personal der JBA zu erheben. Zu diesem Zweck wurde von der Evaluation ein Formular „Personalumfang“ entwickelt und abgestimmt, in das die Part-

ner den standortspezifischen Einsatz ihres Personals zu einem Stichtag eintragen können. Die Eintragung des Personaleinsatzes durch die Partner findet zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts statt. Eine Auswertung des Personaleinsatzes erfolgt auf Basis dieser Erhebung im zweiten Zwischenbericht.

### 3.2.6. Zentrale Instrumente der Arbeitsplanung und -ausrichtung

Im Rahmen der Zusammenarbeit in der Jugendberufsagentur werden verschiedene Dokumente geführt, die Ergebnisse des Arbeitsstands und die weitere gemeinsame Arbeitsplanung der Partner festhalten. Die Gremienarbeit im Lenkungsausschuss wird durch eine Protokollführung begleitet. Weiterhin entstehen Protokolle im Nachgang der gemeinsamen PuKG-Sitzungen. Für die PuKG Bremerhaven werden Ergebnisse der Sitzungen in einer fortlaufenden Arbeitsplanung festgehalten, bei der Ergebnisse zu den Arbeitsgruppen in einer tabellarischen Übersicht abgetragen und weitere Ergebnisse unter der Tabelle ergänzt werden (vgl. beispielhaft Planungs- und Koordinierungsgruppe Bremerhaven Arbeitsplanung – fortlaufend, Stand: 07.06.2019).

Eine systematische, tabellarische **Erfassung der Arbeitsplanung** erfolgt in der PuKG Bremen-Bremerhaven jährlich für die folgenden Arbeitspakete der JBA: „Konzepte“, „Kennziffern“, „Daten“, „Vermittlungsaktionen und Maßnahmenplanung“, „Standorte, Personal, Fortbildung“, „Gremien: Lenkungsausschuss, PuKG, AGs“ und „Vereinbarungen, Senatsvorlagen, Deputationsvorlagen, Beschlüsse“. Zentrale Entwicklungen und Tätigkeiten wie z.B. die (Weiter-)Entwicklung eines Arbeitsmaterials oder das Stattfinden einer Veranstaltung werden unter dem entsprechenden Arbeitspaket zumeist mit Vermerk des Monats ggf. mit Bezug auf den jeweiligen JBA-Standort abgetragen. Eine Übersicht über die Arbeitsplanung von 2015 bis 2018 ist Anlage der Erarbeitung des Sachstands der PuKG zum dreijährigen Bestehen der Jugendberufsagentur (vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschuss der JBA vom 21.03.18, TOP 4, Anlage 2, Stand: 14.03.2018).

Ebenfalls als Anlage sind der Sachstandserarbeitung **Reflexionen zu neuen aktuellen und abgeschlossenen Arbeitsgruppen (AGs)** der Jugendberufsagentur beigelegt (vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschuss der JBA vom 21.03.18, TOP 4, Anlage 1, Stand: 14.03.2018). Es handelt sich dabei um eine tabellarische Übersicht zu den jeweiligen Arbeitsschritten, den Umsetzungsständen und zukünftigen Aufgaben in den AGs. Daneben erfolgt eine konkrete Vorteilsübersetzung der jeweiligen AG-Arbeit für junge Menschen unter 25 Jahren unter der Frage: welche Verbesserungen ergeben sich für die Zielgruppe durch die vorgehaltenen Angebote. Die Reflexionspapiere fungieren insofern als Instrument zur Arbeitsplanung; sie geben gleichzeitig eine Möglichkeit, die Entwicklung der AG-Arbeit auf die inhaltlichen Zielsetzungen zurück zu beziehen.

Im Rahmen der verschiedenen Arbeitsgruppen wurden in den vergangenen Jahren diverse **Fachkonzepte** entwickelt. Mit den erarbeiteten Fachkonzepten wurden wesentliche Arbeitsgrundlagen für die Arbeit an den Standorten der Jugendberufsagentur geschaffen. In den Konzepten wurden einschlägige Informationen zu speziellen Themenstellungen und Aufgaben der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zusammengestellt, sodass ein einheitlicher und abgestimmter Umgang mit diesen innerhalb der Jugendberufsagentur erfolgen und die Professionalisierung der JBA-Arbeit befördert werden kann.

Folgende fünf Fachkonzepte wurden seit Gründung der Jugendberufsagentur im Land Bremen erstellt:

- Vermittlungs- und Matching-Konzeptentwurf
- Fortbildungskonzept
- Datenkonzept inkl. gemeinsame Fallbesprechungen
- Konzept Junge Geflüchtete inkl. Aufsuchende Beratung für junge Geflüchtete
- Konzept Aufsuchende Beratung Bremen-Bremerhaven

Von besonderem Nutzen v.a. für die operative Arbeit der JBA werden Dokumente eingeschätzt, die einen **Maßnahmen- und Veranstaltungsüberblick** vermitteln. In der Verwaltungsvereinbarung der Partner der JBA wurde festgelegt eine „aufeinander abgestimmte gemeinsame Bewertung, Planung und Auswahl von Maßnahmen zur Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Ausbildung, Qualifizierung und Absicherung des Ausbildungserfolges“ durchzuführen (Verwaltungsvereinbarung 2015). Hierfür wurde eine gemeinsame Programm- und Maßnahmenplanung erstellt, die Programme und Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene auflistet (vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 05.11.2018, TOP 4). Stattfindende Vermittlungsaktionen wurden in dem JBA-Vermittlungs-/Matchingkonzept mittels eines Leitfadens für die Jahresplanung aufgelistet und beschrieben (vgl. Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 21.03.2018, TOP 3c) In Bremerhaven existiert darüber hinaus eine Angebotsübersicht mit inbegriffener Jahresplanung aller stattfindenden Vermittlungsaktionen und Veranstaltungen; diese wird mittlerweile in einer Exceldatei abgetragen (vgl. Angebotsübersicht Jugendberufsagentur Bremerhaven, Stand Juni 2019).

Für die Arbeitsorganisation können **Organigramme** nützliche Instrumente darstellen. Sie wurden daher als Bestandteil der Dokumentenanalyse ebenfalls ausgewertet. Für den Standort Bremerhaven gibt es ein externes und auch ein internes Dokument mit Organigrammen zu Gremien (Lenkungsausschuss, PuKG, AGs) mit den darin vertretenen Partnern sowie zu den einzelnen Partnern in der JBA (vgl. Organigramm Jugendberufsagentur Bremerhaven, Stand: 2019). Die internen Organigramme der jeweiligen Partner in Bremerhaven enthalten Ansprechpartner\*innen für die verschiedenen Geschäftsbereiche und deren Telefonnummern sowie auch eine Gesamttelefonliste und werden etwa monatlich aktualisiert (vgl. ebd.). Für die Standorte Bremen-Mitte und -Nord liegt kein aktuelles Organigramm mit Namen vor. Die Telefonliste ist im Intranet der Homepage kontinuierlich aktualisiert abrufbar. Ein weiteres Schaubild zum Zusammenwirken in der Jugendberufsagentur existiert entwürfsweise von Seiten des SWAH, wird aber nach Kenntnisstand der Evaluation aktuell nicht verwendet.

Auf der **Internetpräsenz der Jugendberufsagentur** unter [www.jugendberufsagentur-bremen.de](http://www.jugendberufsagentur-bremen.de) besteht ein geschlossener Bereich für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der JBA. Die Mitarbeitenden können sich dort mit Benutzernamen und Passwort einloggen und auf Dokumente zur Arbeitsplanung sowie die komplette Telefonliste der Jugendberufsagentur zugreifen. Damit besitzt die Jugendberufsagentur einen zentralen Ort für die Ablage von Materialien und Informationen, die zeit- und ortsunabhängig genutzt werden können. Eine vertiefende Analyse zur Nutzung und Praktikabilität dieser Plattform wird im Rahmen der Akzeptanzstudie noch erfolgen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit der JBA-Arbeit eine Vielzahl von Materialien entwickelt wurden, die der Arbeitsplanung und –ausrichtung dienen und so die rechtskreisübergreifende Arbeit befördern sollen. Im weiteren Verlauf gilt es zu klären, welche Materialien besonders brauchbare Arbeitsmittel für die Mitarbeitenden darstellen und ob ggf. (standortspezifischer) Bedarf an weiteren Materialien besteht (z.B. Organigramm für Bremen-Mitte, - Nord bzw. die JBA in der Gesamtheit).

### 3.2.7. Formate des Austauschs

Über die in Kapitel 3.2.3 dargelegte Gremienarbeit hinaus werden in der Jugendberufsagentur eine Reihe von Formaten durchgeführt, in denen die gemeinsame Arbeit weiterentwickelt, Austausch gezielt herbeigeführt und Informationen weitergegeben werden. Folgende Formate haben sich in der bisherigen JBA-Arbeit etabliert (vgl. Fortbildungskonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.19, S. 13f.; Gruppendiskussionen am 6.5.19 und 23.5.19):

- In der AG Mitte/Nord tauschen sich Führungskräfte, Teamleitungen und ausgewählte Fachkräfte der Ressorts sowie die Aufsuchende Beratung Geflüchtete regelmäßig zu standortbezogenen Absprachen aus.
- In Bremerhaven findet zwei bis dreimal im Jahr eine große Dienstbesprechung statt.
- Teamsitzungen in den jeweiligen Rechtskreisen, ggf. mit teamexternen Kollegen/innen: In den Teams der JBA finden regelmäßig verpflichtende Sitzungen statt, die der teaminternen Abstimmung, Aufgabenvergabe und -überprüfung dienen; teilweise werden die Teamsitzungen auch für Mitarbeitende anderer Teams bzw. Rechtskreise geöffnet, z.B. zur Klärung übergreifender Themen.
- Organisations-Treffen auf „Teamleiter“-Ebene (Standort-Bremerhaven): Sitzungen, Termine oder Aktionen werden am Standort Bremerhaven regelmäßig in Form von Besprechungen zwischen den Mitarbeitenden auf Leitungsebene der Partner vorbereitet (Arbeitsagentur, Jobcenter, Magistrat und Schnittstelle Soziales).
- Workshops und Workshop-Reihen: Festgelegte Themen werden von den JBA-Partnern in Form von gemeinsamen Workshops erarbeitet. So wurden z.B. im Sommer 2018 die Themenfelder „Vermittlungsaktionen“, „Planung öffentlich finanzierter Ausbildungsplätze im Rahmen der Ausbildungsgarantie“, „Beratungsprozesse“ und „Akquiseprozesse“ in einer Workshop-Reihe systematisch in den Blick genommen, um die Vermittlungs- und Matchingprozesse in einer gemeinsamen Jahresplanung zu systematisieren und abzustimmen (vgl. Abbildung 3).

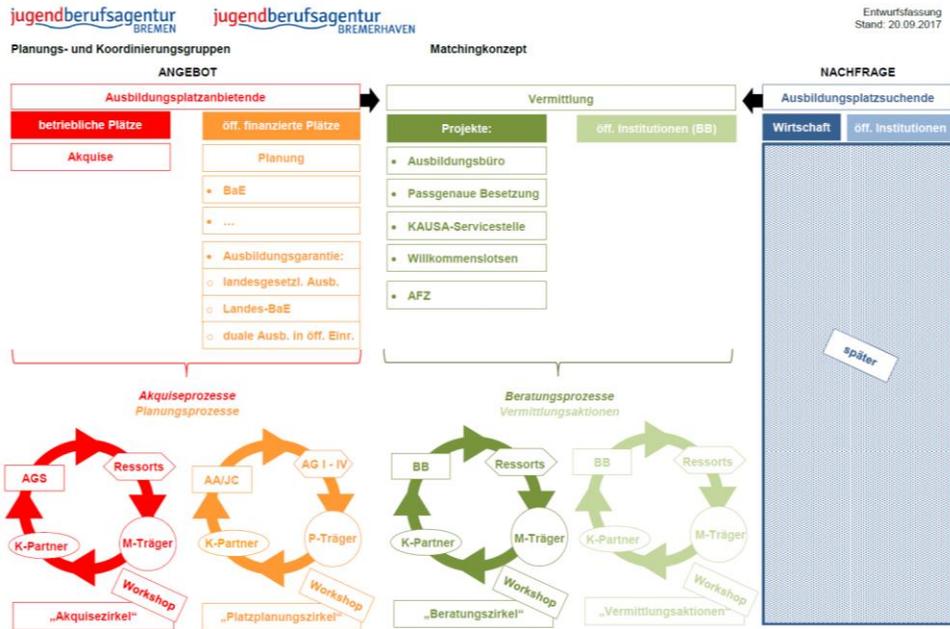


Abbildung 3: Schematische Darstellung der Workshop-Reihe zum JBA-Vermittlungs-/Matchingkonzept; vgl. Sitzungsunterlage zur PuKG Bremen-Bremerhaven am 21.09.2017, TOP 5, S. 4

- Hospitationen: Mitarbeitende der JBA können je nach Bedarf bei anderen Kollegen/innen in einem anderen Arbeitsfeld hospitieren und so ihr Verständnis für andere Verfahren und geltende Prinzipien in diesem Arbeitsfeld vertiefen; laut Fortbildungskonzept soll dieses Instrument stärker beworben und Absprachen mit Kooperationspartnern getroffen werden, um auch für diese Bereiche bestehende Lücken zu schließen.
- Themencafé: Dieses freiwillige Besprechungsformat dient dem informellen Austausch, insbesondere für Mitarbeitende auf operativer Ebene, zu einem Thema, das z.B. aus anderen Sitzungen heraus entstanden und für das eine zeitnahe Bearbeitung gewünscht ist; bisherige Themen beziehen sich z.B. auf konkrete Fragen aus dem Beratungsalltag, die im Rahmen des Austauschs geklärt werden. Das Format wird zum aktuellen Zeitpunkt des Berichts v.a. am Standort Bremerhaven genutzt.

Über die im Fortbildungskonzept genannten Besprechungs- und Austauschformate hinaus wurden im Rahmen der Gruppendiskussionen im Mai 2019 am Standort Bremen-Mitte und Bremerhaven noch weitere Punkte genannt.

- „Klausurtag“: Für den gesamten JBA-Standort Bremerhaven ist einmal jährlich ein Klausurtag bzw. Workshop geplant; es handelt sich um eine zweitägige Veranstaltung zu einem festgelegten Thema; auch Team Building-Aktionen werden explizit mitgedacht - dies wurde von den Anwesenden der Gruppendiskussion als sehr zielführend erachtet.
- Zeitweise Formate: v.a. zu Beginn der JBA-Arbeit wurden zeitweise verschiedene Formate umgesetzt, die der Vorstellung der Rechtskreise und dem gegenseitigen Kennenlernen dienen, dies waren z.B. ein „Standorttreffen Nord“, der „Workshop Zusammenarbeit Nord“ („WoZuNo“) und ein Arbeitscafé am Standort Mitte.
-

Die Auflistung kann nicht erschöpfend erfolgen, da ggf. an den einzelnen Standorten noch weitere (informelle) Austausch- und Besprechungsformate praktiziert werden. Die hier dargestellten Formate, die bestehen oder bestanden haben, zeigen, dass mit der Entwicklung der JBA ein rechtskreisübergreifender Austausch und Wissenstransfer gepflegt wird und in der Zusammenarbeit ein wichtiges Element darstellt. Darüber hinaus werden auch bestehende Bedarfe auf Seiten der Mitarbeitenden abgefragt und somit identifiziert; dies zeigt sich beispielsweise darin, dass am Standort Bremen-Nord zum Zeitpunkt der Berichtes neue Austauschrunden auf Wunsch der Mitarbeiter/innen etabliert werden (vgl. Protokollentwurf zur Sitzung der AG Mitte/Nord am 23.05.2019).

### **3.2.8. Formate der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit und Schnittstellen**

Die „Durchführung von formal geregelten gemeinsamen Fallbesprechungen und falls notwendig von ad hoc-Fallbesprechungen gemäß § 6 h dieser Vereinbarung“ werden in der Verwaltungsvereinbarung unter §4 zu den gemeinschaftlichen Aufgaben der Jugendberufsagentur gezählt. Seitdem wurden vier unterschiedliche Formate der rechtskreisübergreifenden Fallbesprechung („Kollegiale Beratung“, „Gemeinsame Fallbesprechung“, „Ad-hoc-Kurzfallbesprechung“, „Helferkonferenz“) in einem Fachkonzept definiert. Ziel ist es, sie je nach Fallkonstellation und Dringlichkeit mit den (entsprechenden) Partnern umzusetzen (vgl. Datenkonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 21.03.2018).

In der Umsetzung haben sich nach Aussagen der Mitarbeitenden in den Gruppendiskussionen an den Standorten regelmäßige Formen der rechtskreisübergreifenden Fallbearbeitung etabliert: Am Standort Bremen-Mitte findet einmal im Monat eine kollegiale Fallberatung statt, bei der jeder Rechtskreis mit mindestens einer Person vertreten ist, und bei der i.d.R. ohne Anwesenheit betreffender Kunden/innen zwei aktuelle, vorzugsweise „dringliche“ Fälle besprochen werden. In Bremerhaven findet ebenfalls monatlich eine dreistündige „Fallkonferenz“ statt, für die die Mitarbeitenden des Standortes in drei rechtskreisübergreifend gemischte Gruppen eingeteilt wurden und gruppenweise abwechselnd an den Konferenzen teilnehmen. Damit wurde das Ziel verfolgt, die Teilnahme an den als wichtig erachteten Fallberatungen allen Mitarbeitenden zu ermöglichen und gleichzeitig die damit verbundene zeitliche Belastung im Rahmen zu halten.

Mit den benannten Formaten der kollegialen Fallbesprechung ist ein rechtskreisübergreifender „Lernprozess“ eingeleitet worden. Eine weitergehende Betrachtung in Prozessanalyse muss zu der Frage erfolgen, inwiefern die verschiedenen Instrumente an allen Standorten gelebt werden bzw. dort im beruflichen Alltag umsetzbar sind.

Aus der Zusammenarbeit der Partner ergeben sich diverse **Schnittstellen** zwischen den Rechtskreisen. Dabei stellen sich die Fragen, wie die Übergänge an den Schnittstellen der Systeme gestaltet sind und ob hinreichend dafür gesorgt werden kann, dass kein junger Mensch an diesen Punkten verloren geht. Diesen Fragen wird insbesondere im Zuge der

Prozessanalyse weiter nachgegangen werden, spielen jedoch für die Prüfung der Zielerreichung der JBA (vgl. 4) eine Rolle. Für den aktuellen Berichtszeitraum können folgende erste Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse und der ersten Runde der Gruppendiskussionen dazu abgeleitet werden.

In den Gruppendiskussionen am 06.05.2019 und 23.05.2019 wurde mit Blick auf die Übergänge der jungen Menschen an den Schnittstellen die Frage gestellt, inwiefern aus Sicht der Mitarbeitenden sogenannte „**warme Übergaben**“ der ratsuchenden jungen Menschen stattfinden. Für die Standorte Bremen-Mitte und Bremen-Nord gaben die Teilnehmenden an, dass Übergaben vielfach stattfänden, indem Kunden/innen von den Mitarbeitenden selbst – ggf. nach vorheriger telefonischer Klärung – in die Büros der anderen Rechtskreise gebracht werden. Dabei wurde betont, dass dieser Prozess gut funktioniere. In Bremerhaven wurde angegeben, dass warme Übergaben je nach Partner unterschiedlich stark praktiziert würden. Insgesamt seien warme Übergaben aus zeitlichen Gründen und der räumlichen Situation heraus nicht immer umsetzbar, sodass man sich über einen telefonischen Kontakt zu Kollegen/innen oder per Mail behelfe. Andererseits wurde aber auch herausgehoben, dass der Begriff der „warmen Übergabe“ zu kurz greife und es sich eher um „warme Begleitungen“ handele, da man einen Fall nicht per se „abgebe“. Das wird als großer Mehrwert der neuen Zusammenarbeit angesehen (vgl. hierzu auch Kapitel 4.3.3 bzgl. der Relevanz für die Erfolgsmessung der JBA).

Deutlich wird aber auch, dass die Schnittstellenarbeit fortwährend weiterentwickelt werden muss, um den hohen, selbst gesetzten Ansprüchen zu genügen. Im Hinblick auf die Schnittstellenarbeit wurde im Rahmen des Datenkonzepts eine „Prozessbeschreibung im Rahmen eines JBA-Datenkonzepts Bremen-Mitte“ erstellt, die den Ablauf der Beratungskette beginnend mit der Anliegen-Klärung am Empfang beschreibt. Hierbei wird zu jedem Prozessschritt, wie der Weiterleitung einer Kundin bzw. eines Kunden an einen bestimmten Partner, ausgeführt, welche Verfahrensschritte stattfinden, welche Probleme gleichzeitig auftreten können und welcher weitere Umgang damit angezeigt ist. Datenschutzrechtlichen Fragen wird hierbei Rechnung getragen. Mit dem genannten Fachkonzept „Datenkonzept inkl. Fallbesprechung“ wurde so bereits der Aufgabe nachgekommen, eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mit ihren diversen Schnittstellen und Verfahrenswegen zu organisieren (s.o.). Um sicherzustellen, dass kein junger Mensch verloren geht, wurden mögliche „Verlustpunkte“, die an den Schnittstellen am Standort Bremen-Mitte entstehen können, in der Prozessbeschreibung thematisiert und Lösungsansätze geliefert. Um (weitere) Lücken zu identifizieren sollen interdisziplinäre Unter-AGs unter Beteiligung der operativen Ebene an den Standorten eingerichtet werden (vgl. Protokoll der Sitzung der gemeinsamen PuKG Bremen und Bremerhaven am 11.04.2018, S. 3).

Im Fortbildungskonzept wurde darüber hinaus erklärt, dass die Schnittstellenoptimierung ein „Subziel“ aller gemeinsamen Veranstaltungen der JBA darstellen soll (vgl. Fortbildungskonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.19, S.16). Die Suche eines geeigneten Formats zur weiteren Verbesserung der Schnittstellenarbeit wurde über die AG Mitte und die PuKG Bremerhaven eingeleitet. Eine „AG Schnittstellenoptimierung“ soll dann mittelfristig eingerichtet werden, falls Schnittstellenproblematiken sich mittels der Arbeiten in vorhandenen Strukturen (va. AG Datenkonzept und PuKG Bremerhaven sowie AG Mitte/Nord sowie gemeinsame PUKG Bremen-Bremerhaven) nicht beseitigen lassen. Dies könnte dann der Fall sein, wenn sich durch rechtliche Bedingungen Wi-

dersprüche aufzeigen, die auf anderer Ebene als in der Partnerschaft der JBA geklärt werden müssten.

In den Gesprächen wurde deutlich, dass durch die neuartige und engere Zusammenarbeit in der JBA „Verluste“ von jungen Menschen an den Schnittstellen besser wahrgenommen werden. Dieses Bewusstsein für Verluste hat früh dazu geführt, die Schnittstellenarbeit zu überprüfen und an einer Verbesserung zu arbeiten. Dieser andauernde Prozess ist in sich bereits als Erfolg der JBA zu werten, da er aufzeigt, dass die JBA als lernende Organisation funktioniert. Dies zeigt sich auch darin, dass sich die Partner eine gemeinsame Programm- und Maßnahmenplanung zur Aufgabe gemacht haben (vgl. Gemeinsame Programm- und Maßnahmenplanung in der Jugendberufsagentur der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.2018) und sich z.B. über eine Workshop-Reihe zum gemeinsamen Vermittlungs-/ Matchingkonzept in ihrer Arbeit immer stärker aufeinander beziehen möchten. Dies sind Schritte, die das Lernen voneinander und das Denken in den neuen Strukturen der JBA befördern.

### **3.2.9. Ermittlung der Beratungsbedarfe**

Junge Menschen, die das Beratungsangebot der Jugendberufsagentur in Anspruch nehmen befinden sich in sehr unterschiedlichen Situationen. Die Herausforderung eines Angebotes unter einem Dach ist es daher, den unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen der Zielgruppen gerecht zu werden und sie den jeweils passenden Beratungsprozessen zuzuleiten. In der Jugendberufsagentur Bremen und Bremerhaven wurden dafür folgende Wege gewählt:

Die Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven stellt an allen drei Standorten einen eigenständigen Empfang für ihre Kunden/innen sicher; dies ist der erste Ausgangspunkt, um die unterschiedlichen Anliegen der Zielgruppe zu kanalisieren. Für den Standort Bremerhaven liegt dem erarbeiteten Fachkonzept „Datenkonzept inkl. Fallbesprechung“ eine Liste bei, in der Stichworte verzeichnet sind, die auf die konkreten Anliegen der jungen Menschen, die bei der JBA vorsprechen, verweisen (vgl. Datenkonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 21.03.2018). Die Stichworte sind gegliedert nach den Bereichen SGB II und III, Schule, Fachberatung Jugendhilfe, Sozialamt etc.. Zu den jeweiligen Stichworten werden die jeweils zuständige Institution und das weitere Verfahren erklärt. Gleichzeitig erhält die Liste Kontaktmöglichkeiten der verschiedenen Institutionen. Für die Standorte Bremen-Mitte und –Nord geht aus der Gruppendiskussion am 06.05.2019 hervor, dass auch hier anhand von „Schlüsselworten“ eine Zuleitung in die unterschiedlichen Rechtskreise stattfindet. Die hier genutzte Schlüsselwort-Liste wurde in einer Teamleitungsrunde und auf Workshops an den beiden Standorten zu Beginn der JBA-Arbeit besprochen und festgelegt. So ist an allen Standorten eine Arbeitsgrundlage dafür geschaffen worden, dass Mitarbeitende der JBA spezifisch auf die Anliegen der Kunden/innen eingehen können.

Mit der Prozessbeschreibung im entwickelten Datenkonzept und den Anliegen- bzw. Schlüsselwortlisten liegen den Mitarbeitenden wichtige Instrumente vor, um Beratungsprozesse entsprechend der Vielschichtigkeit möglicher Anliegen treffend und zielführend zu steuern. Da die Prozessbeschreibung auf den Standort Bremen-Mitte abgestimmt ist, soll die Über-

tragbarkeit auf den Standort Bremen-Nord geprüft werden (vgl. Protokoll der Sitzung der gemeinsamen PuKG Bremen und Bremerhaven am 11.04.2018, S. 3). Im weiteren Verlauf der Evaluation ist vor diesem Hintergrund die Frage zu stellen, inwieweit bereits standortspezifische Materialien existieren, inwiefern diese im Berufsalltag praktische Verwendung finden und, ob weitere Informationen wichtig wären.

### **3.2.10. Zwischenfazit zur Organisationsanalyse**

Aus der bisherigen Analyse des im Land Bremen etablierten Organisationsmodells der Jugendberufsagentur zeigt sich, dass angedachte Organisationsstrukturen weitestgehend wie geplant umgesetzt worden sind. Es wurden drei Standorte eröffnet und die Partner mit ihren verschiedenen Geschäftsbereichen (Schule, Jugendhilfe, Arbeitsverwaltung und Grundsicherung) weitgehend dort verortet sowie BO-Teams eingeführt bzw. mit der JBA verbunden. Es wurden die vordefinierten Gremien und Arbeitsgruppen etabliert und die JBA-Arbeit durch verschiedene Austausch- und Besprechungsformate sowie Fachkonzepte im Sinne einer gemeinsam denkenden und agierenden neuen Institution aus verschiedenen Rechtskreisen gestaltet. Die Arbeitsstrukturen und -materialien verweisen auf ein gut angelegtes, durchdachtes System „JBA“, das bedarfsweise Anpassungen zulässt. So wurden z.B. die Servicestellen zugunsten einer sinnvoller erscheinenden partnerschaftlichen Lösung anders als geplant realisiert.

Anhand dieses in der Dokumentenanalyse skizzierten Soll-/Ist-Vergleiches haben sich dennoch auch Fragestellungen ergeben, die im weiteren Verlauf der Evaluation überprüft werden, da sie z.B. auf Abweichungen und offene Punkte hinweisen. Dies bezieht sich z.B. darauf, dass zwischen den drei JBA-Standorten Unterschiede in Bezug auf die räumliche Organisation und das Leistungsangebot bestehen, die die JBA-Arbeit vor Ort ggf. beeinflussen. Weiterhin muss in den Blick genommen werden, wie Formate der rechtskreisübergreifenden Fallbesprechung und weitere Austauschformate im beruflichen Alltag an den Standorten „gelebt“ werden und welche Materialien v.a. für die operative Ebene am nützlichsten sind. Dies soll im Rahmen der weiteren Analyse Eingang finden, sodass Verbesserungspotenziale abgeleitet und in die weitere JBA-Arbeit einfließen können.

## **4. Zielerreichung der Jugendberufsagentur: Wirkungsmessung und Monitoring**

Zur Überprüfung der Zielerreichung und der durch die Zusammenarbeit entstandenen Ergebnisse und Wirkungen haben sich die Beteiligten darauf geeinigt, ein gemeinsames Controlling einzurichten und die JBA begleitend evaluieren zu lassen (vgl. § 9 (1) Verwaltungsvereinbarung; § 6 (1) Kooperationsvereinbarung). Im Rahmen dieser Evaluation soll eine Wirkungsanalyse stattfinden (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L Anlage 1, S. 6; Deputationsvorlage 19/375-L Anlage 2).

Die Einrichtung einer Jugendberufsagentur ist mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden, sodass quantifizierbare Größen, die zur Berechnung von Einsparungen im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsprüfung benötigt werden, für Umsetzungsentscheidungen eine gewichtige Rolle spielen. Durch die in den Dokumenten des Senats und der Deputation formu-

lierten Zieldefinitionen wird letztlich dadurch Ausdruck verliehen, dass darauf aufbauend ein Kennziffernkatalog und ein Wirkmodell entwickelt wurde, die wiederum die Grundlage eines Controllings der JBA und einer Erfolgsmessung sein sollen (vgl. Leistungsbeschreibung, S. 10). In den durchgeführten Experteninterviews zum Kennziffernkatalog und der Wirkungsanalyse wird deutlich, dass zum einen Bedenken bestehen, ob Wirkungen der JBA-Arbeit überhaupt an den definierten Kennzahlen messbar sind, zum anderen ob diese Zielzahlen den Erfolg der JBA-Arbeit widerspiegeln.

In diesem Kapitel werden vor diesem Hintergrund Möglichkeiten der Erfolgs- bzw. Leistungsmessung der Arbeit der JBA durch Wirkungsanalyse und Controlling diskutiert. Zunächst wird hierfür auf die formulierte Zielstellung der Erfolgsmessung im Rahmen der Evaluation eingegangen und zentrale Begriffe definitorisch abgegrenzt (Kapitel 4.1). Im darauffolgenden Teilkapitel werden die Vorarbeiten der Partner der JBA – Kennziffernkatalog und Wirkmodell – dargestellt, da diese die Grundlage für die darauffolgenden Analyseschritte bilden. Zentrale Ergebnisse der durch die Evaluation durchgeführten Erhebungen (vgl. Kapitel 2.2.2) und theoretischer Erwägungen seitens der Evaluation im Hinblick auf Möglichkeiten der Prüfung der Zielerreichung der JBA werden in nächsten Teilkapitel (Kapitel 4.3) dargestellt. Im letzten Teilkapitel werden auf Grundlage zentraler Ergebnisse Empfehlungen für das weitere Vorgehen abgeleitet (Kapitel 4.4).

#### **4.1. Wirkungsanalyse, Wirkmodell, Monitoring: definitorische Abgrenzung**

Als Grundlage für Controlling und Wirkungsanalyse ist laut Evaluationsauftrag (vgl. Leistungsbeschreibung, S. 8) ein von den Rechtskreisen der JBA entwickelter Kennziffernkatalog sowie ein Konzept zur Wirkungsanalyse vorgesehen, die im Rahmen der Evaluation weiterentwickelt werden sollen. Im Hinblick auf den Kennziffernkatalog sollen die folgenden Fragen beantwortet werden (vgl. Leistungsbeschreibung, S. 10):

- Inwieweit sind die bisher ausgewählten Kennzahlen geeignet, den Erfolg der Arbeit der JBA zu dokumentieren/zu messen?
- Bedarf es zusätzlicher/anderer Kennzahlen, um den Erfolg messen zu können?
- Welche fünf Kennzahlen sind zentral?

Für das Verständnis dieses Kapitels ist die Unterscheidung der relevanten Begriffe Wirkungsanalyse, Controlling und Monitoring zentral.<sup>7</sup> Hilfreich ist deshalb zunächst der Blick auf eine Abgrenzung der Begriffe „Evaluation“, „Controlling“ und „Monitoring“, die z.B. von den Autoren Sager und Hinterleitner (2014, S. 439 ff.) unter Bezugnahme zu IDEKOWI (2004) vorgenommen wird: „Eine Evaluation ist zeitlich begrenzt und beantwortet eine spezifische Fragestellung. Controlling und Monitoring hingegen beschreiben permanent einge-

---

<sup>7</sup> In den Unterlagen sowie in den Erhebungen werden diese Begrifflichkeiten teilweise nicht eindeutig abgegrenzt bzw. mehrdeutig formuliert. So soll zum einen eine *Wirkungsanalyse* stattfinden (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 1, S. 6), zum anderen wird bereits das entwickelte Konzept der Partner der JBA als Wirkungsanalyse bezeichnet (vgl. ebd., Anlage 2). Darüber hinaus ist dieses Konzept zur Wirkungsanalyse wiederum als Grundlage für Controlling und Monitoring vorgesehen, wobei diese Begriffe jedoch nicht näher erläutert werden (vgl. Leistungsbeschreibung, S. 12).

richtete Systeme zur regelmäßigen Prüfung. Während bei Evaluation und Controlling eine Bewertung der Zielerreichung vorgenommen wird, fokussiert Monitoring durch die routinemäßige und permanente Sammlung vergleichbarer Daten auf das Ziel, Veränderungen oder Trends abzubilden, ohne eine Bewertung vorzunehmen.“

Im folgenden Kapitel werden zur eindeutigen Handhabbarkeit folgende Begriffskonventionen eingeführt:

- Mit **Evaluation** sind hier alle Prozesse im Rahmen der Tätigkeit der externen Evaluation durch das f-bb bezeichnet. Dies beschränkt sich also nicht ausschließlich auf Fragen zu Wirkungen, sondern schließt auch die anderen formulierten Forschungsfragen und die dafür vorgesehenen Analyseschritte mit ein.
- Die **Wirkungsanalyse** ist als Teil der Evaluation zu sehen und wird hier verstanden als die Analyse der Effektivität oder Wirksamkeit einer bestimmten Maßnahme, eines Programmes oder – allgemeiner – einer Intervention (vgl. Döring und Bortz 2018, S. 998). In Abgrenzung zum Gesamtkonzept der Evaluation handelt es sich hierbei also um eine empirische Analysemethodik, die wissenschaftlichen Standards zu folgen hat.
- Das von den Partnern entworfene Konzept zur Wirkungsanalyse (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2) wird in Abgrenzung dazu im Folgenden als **Wirkkonzept oder Wirkmodell** bezeichnet, da es zwar theoretische Überlegungen über die Wirkweise der JBA beinhaltet, allerdings keine empirische Analyse darstellt.
- Die Begriffe **Controlling** und **Monitoring** sind in der obigen Arbeitsdefinition eingegrenzt worden, wobei Controlling sich stärker auf Steuerung und Bewertung und nicht ausschließlich auf Dokumentation bezieht.

## 4.2. Kennziffernkatalog und Wirkmodell der Partner

Die Analyse, wie ein etwaiger Erfolg der JBA-Arbeit erfasst werden kann, setzt an bereits geleisteten Vorarbeiten der Partner der JBA an. Zunächst werden hierfür die von den Partnern gesammelten Daten in Form eines Kennziffernkatalogs erläutert (Kapitel 4.2.1). Anschließend wird das dazugehörige Wirkmodell dargestellt (Kapitel 4.2.2).

### 4.2.1. Genese und Struktur des Kennziffernkatalogs

Von den Partnern der Verwaltungsvereinbarung wurde als Grundlage für die Erfolgsmessung der JBA-Arbeit ein gemeinsames Zahlenwerk entwickelt (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2 S. 7 ff.). Die Interviewpartner/innen teilten mit, dass die Kennziffern im Rahmen der JBA ab 2015 in einer eigens eingerichteten AG Kennziffern von den Partnern der JBA besprochen worden seien (vgl. Interviews Magistrat, AfSD), später sei dieser Kreis um die Kooperationspartner erweitert worden (Interview Magistrat). Hierbei habe jeder Partner mögliche Kennziffern mit eingebracht (Interview AfSD). Dabei sei der Kennziffernkatalog auch immer wieder im Lenkungsausschuss diskutiert worden (Interview AA/JC). Seit Januar 2016 liege der Kennziffernkatalog in der derzeitigen Fassung vor und wurde stellenweise überarbeitet (Interview Magistrat).

Der vorliegende Kennziffernkatalog basiere laut eine/r Interviewpartner/in auf der Entscheidung, keine neuen Erhebungen durchzuführen, sondern möglichst auf Zahlen zurückzugreifen, die durch die einzelnen, an der JBA beteiligten Partner bereits erhoben werden (Interview ANK). Dementsprechend sind im Kennziffernkatalog prozessproduzierte Zahlen abgebildet, die aus anderen, bereits bestehenden Datengenerierungsprozessen entstanden sind. Zu nennen sind hierbei insbesondere die regelmäßig erhobenen und veröffentlichten Daten der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit und die der „Berichterstattung zum Übergang Schule – Beruf/Studium“ (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2 S. 7). Die so ausgewählten und zusammengeführten Kennziffern werden separat für die Kommunen Bremen und Bremerhaven sowie teilweise getrennt nach Geschlecht aufgeführt. Bei den Zahlen handelt es sich um aggregierte Daten auf kommunaler Ebene, nicht um Individualdaten. Die Kennziffern beschreiben also Entwicklungen in den Kommunen Bremen und Bremerhaven, nicht junge Menschen.

Die Kennziffern sind in einem Zeitraum zwischen den Jahren 2013 bis 2018 verfügbar. Grundsätzlich handelt es sich um jährlich erhobene Daten in den einzelnen Berichtssystemen. Diese Erhebungen beruhen teilweise auf unterschiedlichen Zeiträumen bzw. Stichtagen. So beziehen sich Kennzahlen teilweise auf Stichtage wie dem Kalenderjahr zum 31.12, dem Schuljahresende zum 31.07. und zum Beginn des Ausbildungsjahres zum 01.08. Andere Kennzahlen beziehen sich hingegen auf Zeiträume wie dem Kalenderjahr, dem Schuljahr vom 01.08. eines Jahres bis 31.07. des Folgejahres sowie dem Berichtsjahr der der Arbeitsagenturen und Jobcenter von 01.10 eines Jahres bis zum 30.09. des Folgejahres (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, S. 7 f.). Um „näherungsweise zu vergleichbaren Daten zu kommen“ (Deputationsvorlage 19/375-L, S. 7) wurden die verschiedenen Stichtage und Erhebungszeiträume in jahresübergreifenden Erhebungsperioden zusammengefasst, so zum Beispiel „2015 bzw. 2015 bis 2016.“

Die Kennzahlen beschreiben Entwicklungen am Übergang Schule-Beruf in Bezug auf unter 25-jährige Menschen in Bremen und Bremerhaven: So werden beispielsweise soziodemographische Merkmale beschrieben, die Anzahl der Übergänge zwischen verschiedenen Bereichen abgebildet, die Beratungsleistungen der JBA sowie der Leistungsbezug in verschiedenen Rechtskreisen dargestellt. Die Kennzahlen werden entsprechend eines von den Partnern entwickelten Wirkmodells, welches im folgenden Abschnitt näher erläutert wird, den Kategorien Kontext, Output, Outcome und Impact zugeordnet. Die Kennziffern sind teilweise hierarchisch nach Haupt- und Teilkennziffern geordnet. So gibt es übergeordnete Kennziffern, wie beispielsweise die Zahl der Schulentlassenen, und davon abgeleitete Teilkennziffern, wie beispielsweise der Anteil der Personen mit Studienberechtigung an den Schulentlassenen.

Anmerkungen zum Kennziffernkatalog in den folgenden Teilkapiteln beziehen sich auf die der Evaluation vorliegende Fassung des Kennziffernkataloges vom 29.10.2018. Die Auswertung wurde ergänzt um Daten aus dem Kennziffernkatalog in der Fassung vom 15.05.2019 (siehe Anhang)

#### 4.2.2. Das Wirkmodell der JBA

Als Bei- und Erklärwerk zu diesem Kennziffernkatalog der JBA wurde von den Planungs- und Koordinierungsgruppen Bremen und Bremerhaven ein Wirkmodell der JBA erarbeitet (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L Anlage 2). In diesem Konzept verwendete Kennzahlen werden dabei nach Kontext-, Input-, Output-, Outcome- und Impact-Variablen/Merkmalen differenziert. Auf Basis dieser Differenzierung wird eine Wirkungskette der JBA gebildet (vgl. Abbildung 4). Der Input bezieht sich dabei auf die Ressourcen, die in die JBA einfließen (vgl. Kapitel 3.2.4).

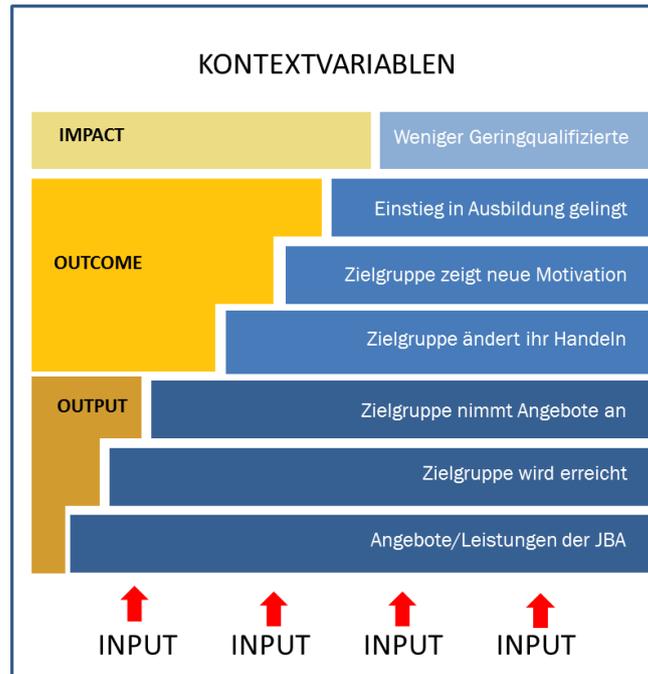


Abbildung 4: Eigene grafische Darstellung der Wirkungskette auf Basis Deputationsvorlage Nr. 19/375-L, Anlage 2

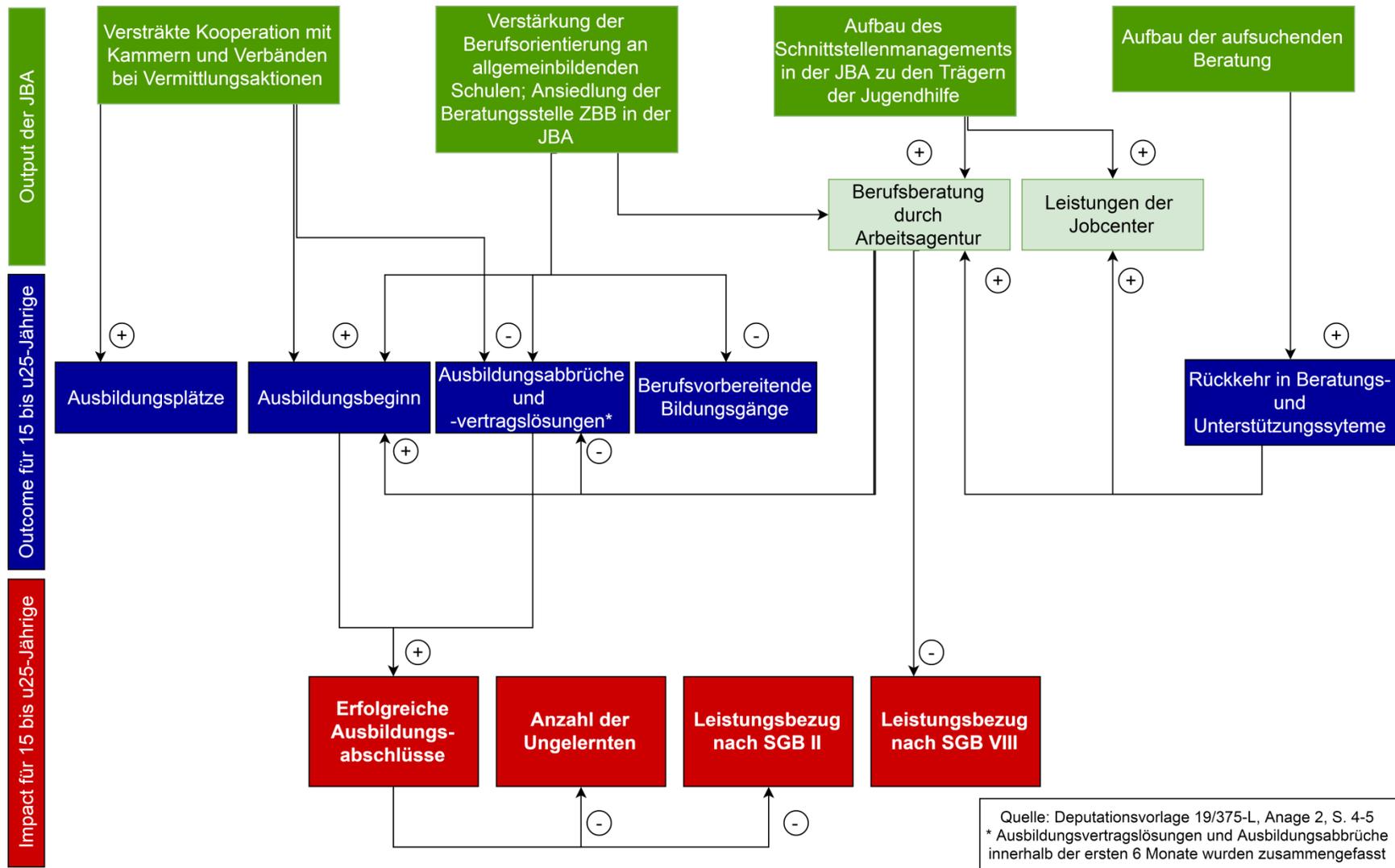
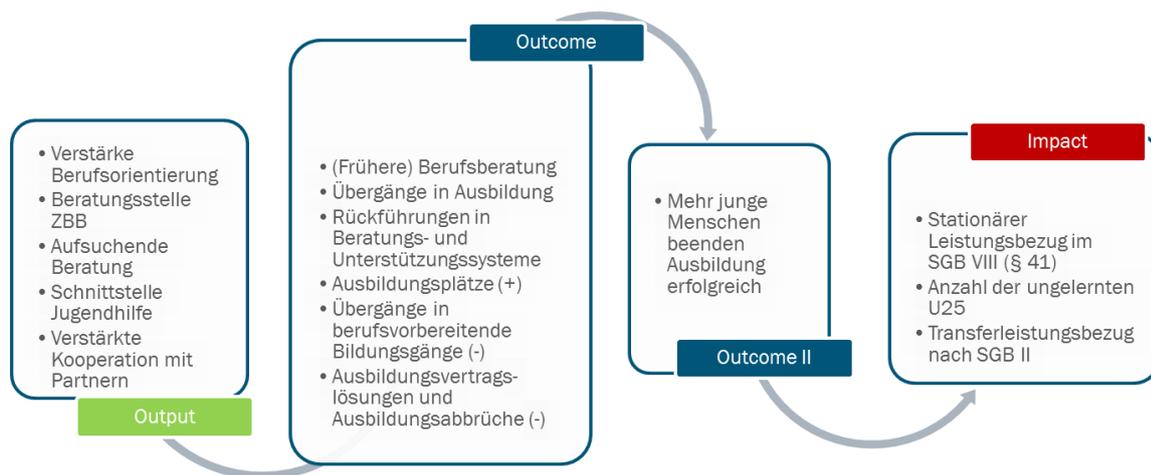


Abbildung 5: Wirkmodell der JBA Bremen und Bremerhaven. Darstellung der Wirkannahmen. Eigene Darstellung nach Deputationsvorlage Vorlage 19/375-I, S. 4-5.

Von den Partnern wird eine Reihe von konkreten Wirkmechanismen bzgl. unterschiedlicher Maßnahmen getroffen (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 4 f.). Die komplexen Wirkbeziehungen der einzelnen Maßnahmen und identifizierten Schnittstellen sind in Abbildung 5 grafisch dargestellt.

Zusammenfassend beschreiben die Partner die angenommenen Wirkbeziehungen folgendermaßen, wie sie sich in vereinfachter Darstellung in Abbildung 6 findet:

*„Verstärkte Berufsorientierung, mehr Beratung, der Aufbau eines Schnittstellenmanagements, eine enge Zusammenarbeit mit den Kammern und die Bündelung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen unter einem Dach führen zu mehr Erfolgen bei der Vermittlung von jungen Menschen in Ausbildung und zu weniger Abbrüchen bzw. Vertragslösungen, so dass mehr junge Menschen erfolgreich einen Beruf abschließen können und damit bessere Chancen haben, einer existenzsichernden Beschäftigung nachgehen und ihre soziale Integration nachhaltig sichern zu können. In der Folge sinkt der Bedarf an Transferleistungen nach SGB II und SGB VIII in der Gruppe der jungen Menschen.“ (Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 5)*



**Abbildung 6: Abbildung der erwarteten Wirkungen im Rahmen der Wirkungskette von Output, Outcome und Impact, eigene Darstellung nach Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2**

Ausgehend von der formulierten Wirkungskette wird in dem Modell eine grundlegende Annahme über die Wirkung getroffen: Die Partner gehen davon aus, dass diese Ursache-Wirkungs-Relation besteht, wenn folgende Bedingungen gegeben sind: Wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen steige, zusätzliche Ausbildungsplätze mit jungen Menschen aus Bremen besetzt würden und die Werte der Kontextvariablen annähernd gleich blieben, könne von einer Ursache-Wirkung-Beziehung der JBA ausgegangen werden (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 3).

Darüber sind eine Reihe konkreter Zielzahlen formuliert, welche von Senat und Magistrat angestrebt werden (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 6): Demnach sollen die Anzahl der schulischen Plätze in einjährigen berufsvorbereitenden Bildungsgängen der Berufsfachschule, die Anzahl der ungelerten U25-Jährigen im SGB-II-Leistungsbezug sowie die Anzahl der jungen Menschen im SGB-VIII-Leistungsbezug sinken (vgl. auch tel 3.2.2).

Auch wenn in der hier dargelegten Wirkungsargumentation relativ weitreichende Wirkungszusammenhänge antizipiert werden, gehen die Partner durchaus auch auf Grenzen des spezifizierten Modells ein (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 1 ff.). So wird festgehalten, dass eindeutige Ursache-Wirkungs-Relationen sich nur selten herstellen ließen, da Kontextfaktoren wie Anzahl der verfügbaren Ausbildungsplätze bei den spezifizierten Wirkungsbeziehungen eine entscheidende Rolle spielten. Zudem ließen sich die Kennziffern nicht immer eindeutig zu verschiedenen Bereichen zuordnen, da die Wirkungsbeziehungen komplex seien. Schlussendlich seien Auswirkungen im Bereich „Impact“ erst „mittel- bzw. langfristig sicht- bzw. messbar“ (Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 5)

### **4.3. Wirkungsmessung im Kontext der JBA anhand des Kennziffernkatalogs**

Nachdem die Vorarbeiten der Verwaltungspartner der JBA vorgestellt wurden, werden in diesem Kapitel die Möglichkeiten der Erfolgsmessung genauer diskutiert. Dabei spielen sowohl theoretische Erwägungen über Leistungen und Wirkungen der JBA als auch Möglichkeiten der empirischen Prüfung dieser Beziehungen eine Rolle. Zunächst werden übergreifende Bewertungen (Kapitel 4.3.1) dargestellt. Dies verdeutlicht bereits grundlegende Grenzen und offene Fragen im Bereich der Erfolgsmessung. Anschließend wird im Einzelnen auf die Teilbereiche Kontext, Output, Outcome und Impact (Kapitel 4.3.3 bis 4.3.5) eingegangen.

#### **4.3.1. Grundlegende Anmerkungen zur Prüfung der Zielerreichung**

Das formulierte Wirkmodell stellt aus Sicht der Evaluation eine brauchbare Heuristik als Ausgangspunkt für Überlegung über Wirkmechanismen der JBA dar. Die Zuordnung von Kennziffern zu den unterschiedlichen Bereichen Output, Outcome, Impact und Kontext ist als gut begründeter Versuch einzuschätzen, die Zulieferungen von Datenprodukten aus unterschiedlichen Systemen zu systematisieren und aufeinander zu beziehen. Die formulierten Wirkungsbeziehungen einzelner Maßnahmen sind zunächst nachvollziehbar und logisch schlüssig abgeleitet. Die kritische Diskussion des eigenen Konzepts im Hinblick auf kausale Wirkung, Komplexität der Wirkungsbeziehungen sowie den erwarteten zeitlichen Horizont der Wirkungen ist positiv zu werten, zeigt bereits Grenzen auf und ordnet damit das Konzept besser ein.

Auch die konkreten Wirkmechanismen für einzelne Angebote der JBA (wie der aufsuchender Beratung, der Beratung der ZBB, den Kooperationen mit den Kammern etc.; vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 4 f.) sind logisch nachvollziehbar. Hervorgehoben werden muss allerdings, dass es sich bei den formulierten Wirkzusammenhängen um angenommene Hypothesen handelt. Diese bedürfen aus Sicht der Evaluation einer weiteren empirische Prüfung, da ihnen weder fundierte theoretische Begründungen noch erkennbare empirische Belege zugrunde liegen.

Darüber hinaus wird von den Partnern angegeben, dass von einer Wirkung ausgegangen wird, solange die Werte der Kontextvariablen „annähernd gleich bleiben“ (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 3). Auch diese Aussage ist logisch korrekt. Der Informationsgehalt für die empirische Analyse ist jedoch eher gering, da eine solche Situation nur in Aus-

nahmefällen eintreten dürfte, während die Veränderung von *Kontextvariablen* den Regelfall darstellt.

### **Schwierigkeiten der Wirkungsmessung im Kontext der JBA**

Im Folgenden wird dafür plädiert, Wirkungsanalyse und Controlling bzw. Monitoring separat zu betrachten, da es sich hierbei um zwei zu unterscheidende Aktivitäten handelt. Zunächst wird näher auf Möglichkeiten der Wirkungsanalyse eingegangen und eine erste Abgrenzung vorgenommen.

Ziel einer quantitativen Wirkungsanalyse (engl.: *impact evaluation*) ist die systematische und objektive Quantifizierung der Effekte eines Programms oder einer Maßnahme (vgl. Khandker et al. 2010, S. 8). Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Sichtbarmachung etwaiger *kausaler* Effekte des Programms oder der Maßnahme auf beobachtete Ergebnisse (vgl. Döring und Bortz 2018, S. 999).

Eine so ausgerichtete Wirkungsanalyse geht üblicherweise von der angelegten Definition der Wirkung im Sinne einer kontrafaktischen Kausalität aus (vgl. Angrist und Pischke 2008, S. 11 ff.; Khandker et al. 2010, S. 22 ff.). Dabei wird ein kausaler Effekt des Programms mithilfe einer hypothetischen Gegensituation definiert: Welche Ergebnisse *wären* sichtbar, wenn es das eingeführte Programm nicht *gäbe*? Die Differenz der Ergebnisse zwischen dem faktischen und dem hypothetischen (kontrafaktischen) Ergebnis wird als kausaler Effekt des Programms definiert.

Offensichtlich handelt es sich hierbei um ein theoretisches Konstrukt, da das kontrafaktische Ergebnis grundsätzlich nicht beobachtbar ist und damit der kausale Effekt nicht direkt empirisch erfasst werden kann. Ziel der Wirkungsanalyse ist es, den kausalen Effekt dennoch mithilfe geeigneter Methoden zu identifizieren. Dies ist mithilfe experimenteller Forschungsdesigns möglich (vgl. Angrist und Pischke 2008, S. 15 ff.). Da solche vielfach jedoch nicht anwendbar sind werden häufig nicht- oder quasi-experimentelle Designs eingesetzt, mithilfe derer über verschiedene Strategien, z.B. die Bildung einer Vergleichsgruppe, der kausale Effekt anderweitig ermittelt werden kann (vgl. zum Überblick Khandker et al. 2010, S. 27 ff.).

Bei Verfahren, die eine **Bildung von Vergleichsgruppen** vorsehen (z.B. Matching- oder Differenz-in-Differenzen-Ansätze), wird der kausale Effekt durch den Vergleich der Experimentalgruppe mit einer adäquaten Vergleichsgruppe identifiziert. Da aber für diese Verfahren üblicherweise Datensätze mit einer großen Anzahl an Beobachtungen bzw. große Experimental- und Vergleichsgruppen notwendig sind, ist deren Anwendung unter Rückgriff auf die Daten des vorliegenden Kennziffernkatalogs nicht möglich. Darüber hinaus dürfte die Festlegung zulässiger Vergleichsgruppen auf kommunaler Ebene grundsätzlich nicht unproblematisch sein, da auf dieser Aggregationsebene eine Vielzahl von Faktoren auf komplexe Art und Weise interagieren, deren modellhafte Abbildung schwierig zu leisten ist.

Ein anderes Verfahren der Wirkungsanalyse besteht in einem **Vorher-Nachher-Vergleich** der vorliegenden Zeitreihe vor und nach der Einführung der JBA. Ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich – also ohne Berücksichtigung anderweitiger Faktoren – ist im Hinblick auf die Ableitung kausaler Effekte nicht zwingend aussagekräftig, da sich Rahmenbedingungen, die ebenfalls die Zielvariable beeinflussen, verändern können.

Um im Rahmen eines Vorher-Nachher-Vergleichs wissenschaftlich valide Aussagen zu gewinnen wäre deshalb die Berücksichtigung bzw. Konstanthaltung sämtlicher Faktoren, welche die Zielvariable ebenfalls beeinflussen, notwendig. Die vorliegenden Zeitreihen der Jahre 2013 bis 2018 sind darüber hinaus für eine modellhafte Darstellung (z.B. über Regressionsmodelle) nicht umfassend genug. Insbesondere die Datenverfügbarkeit nach Einführung der JBA ab 2015 ist nicht ausreichend, um mittel- und längerfristige Ergebnisse abzubilden. So stellt auch Borrs (2016, S. 6) in der Analyse von JBAs in Deutschland fest: „Belastbare längerfristige Kausaleffekte sind erst dann zu erwarten, wenn längere Zeitreihen mit präzisen Informationen vorliegen.“

Die beschriebene Problematik ist nicht neu und wurde Kontext der JBA-Arbeit bereits diskutiert (vgl. Müller 2012; Borrs 2016; Bötzel, Sommer et al 2018). Vor kurzem wurden Möglichkeiten und Herausforderungen der Erfolgsmessung auch im Rahmen einer Fachtagung Jugendberufsagenturen kritisch diskutiert (vgl. Fachtagung Jugendberufsagenturen 2019). Insbesondere der vor kurzem erschienene zweite Zwischenbericht zur Evaluation der JBA Berlin (vgl. Kiepenheuer-Drechsler et al. 2019) verdeutlicht die Problematik anhand empirischer Ergebnisse. So wird im Zwischenfazit zur Wirkungsanalyse und Indikatorik unterstrichen, dass „anhand der vorliegenden Kennziffern in vielen Fällen (...) keine eindeutige Aussage zur Wirkung der JBA Berlin abgeleitet werden kann“ (vgl. Kiepenheuer-Drechsler et al. 2019, S. 92). Zudem wurden im Rahmen der von den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg durchgeführten Fachtagung im Mai 2019 zu Jugendberufsagenturen Möglichkeiten und Herausforderungen beim Monitoring diskutiert.

Die dargestellte Problematik einer wissenschaftlich fundierten Wirkungsmessung lässt sich nicht ohne eine grundlegende Neuausrichtung der Wirkungsanalyse auflösen, die mit der Erhebung weiterer Daten oder dem Zugriff auf andere Datenprodukte einhergehen müsste. Aufgrund dessen wird für das weitere Vorgehen im Kontext der Jugendberufsagentur Bremen und Bremerhaven eine Abgrenzung vorgenommen: Eine quantitative, kontrafaktische Wirkungsanalyse ist mit dem vorliegenden Kennziffernkatalog aus Sicht der Evaluation derzeit nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund ist die Auseinandersetzung mit den vorgelegten Kennziffern aus einer Perspektive als Controlling- bzw. Monitoringinstrument zu verstehen (vgl. Wöhe 2013, S. 197). Allerdings verdeutlichen die Ausführungen in den folgenden Kapiteln, dass die ausgeführten theoretischen Erwägungen zur Kausalität auch Implikationen für Controlling bzw. Monitoring haben.

### ***Inwiefern ist der Erfolg der JBA zu messen?***

Mit Bezug auf die Messung des Erfolgs der Jugendberufsagentur wurde deutlich, dass in diesem Zusammenhang noch einige offene Fragen bestehen, deren Klärung durch die Partner angegangen werden sollte. So sind an verschiedenen Stellen noch Unschärfen im Hinblick auf das Zielverständnis der JBA und damit verbunden für die Prüfung der Zielerreichung im Kontext der Evaluation festzustellen:

Zum einen fokussiert die JBA auf das Ziel ihrer Arbeit, junge Menschen zu einem Berufs- oder Studienabschluss zu führen. Zum anderen wird als Ziel auch die Beseitigung „bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes“ (§ 2 (1) Verwaltungsvereinbarung; § 2 (1) Kooperationsverein-

barung) benannt. Enger – und vor dem Hintergrund fiskalischer Überlegungen – gefasst werden diese Zielsetzungen in der Deputationsvorlage 19/375-L vom 27.09.2017. Faktisch wird dabei zwischen Output-, Outcome- und Impact-Zielen unterschieden. Offen bleibt jedoch, an welchen Ergebnissen sich die Arbeit der JBA letztlich konkret messen lassen soll. So stellt sich die Frage, ob bereits eine Veränderung des Outputs als Erfolg zu bewerten ist oder ob erst Verbesserungen des gesellschaftlichen Kontexts (Impact) die Arbeit der JBA rechtfertigen.

Im Verständnis der Interviewpartner/innen wurden teilweise bereits Verbesserungen in der Zusammenarbeit der Partner, wie Prozesse, Kommunikation oder ein verbessertes Verständnis für andere Rechtskreise als Erfolg gewertet (vgl. Interviews AA/JC, Interview SKB). Diese Aspekte ließen sich dem Bereich Output zuordnen. Dass sich Erfolge bereits im Bereich Output abzeichnen, verdeutlichten auch die Angaben unterschiedlicher Rechtskreise in den Gruppendiskussionen Bremen und Bremerhaven: Hier wurde auf die Frage, welche Erfolgserlebnisse es aus Sicht der Teilnehmenden in der Arbeit der JBA gibt, insbesondere auf die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Rechtskreisen hingewiesen. Auch neue Maßnahmen, wie Vermittlungsaktionen oder die Implementierung der sogenannten BO-Teams (vgl. Kapitel 3.2.4) und das damit verbundene verbesserte Angebotsspektrum bzw. die Schließung von Versorgungslücken werden als Erfolge wahrgenommen. Kritisch wurde hierbei allerdings angemerkt, dass sich solche Erfolge nicht über Kennzahlen abbilden ließen.

### ***Zusammenfassende Bewertung des Kennziffernkatalogs in den Erhebungen***

Aus den qualitativen Erhebungen geht hervor, dass der Kennziffernkatalog in der aktuellen Form überwiegend als wenig geeignet für die Prüfung der Zielerreichung bzw. des Erfolgs der JBA-Arbeit angesehen wird. Gleichzeitig wurde jedoch die grundsätzliche Idee, die Arbeit der JBA abzubilden, als gut und wünschenswert erachtet. Ein/e Interviewpartner/in gab an, dass es „fraglich“ sei, ob die vorgelegten Zahlen den tatsächlichen Erfolg der JBA widerspiegeln können und dass die zugrunde liegende Wirkungskette „höchstens unzureichend“ nachgewiesen werden könne (Interview AA/JC). Ein/e andere/r Interviewpartner/in sah den Kennziffernkatalog als „nicht ausreichend“ für eine Messung der Wirkung der JBA an, fügte jedoch hinzu, dass der Kennziffernkatalog „eine Grundlage aber nicht *die* Grundlage“ sei (Interview AfSD). Ein/e weitere Interviewpartner/in gab an, dass er/sie insgesamt nicht unbedingt zufrieden mit dem Kennziffernkatalog sei, wies jedoch auf die mit dem Kennziffernkatalog verbundene Entstehungsgeschichte hin und sieht in der Weiterarbeit am Kennziffernkatalog durchaus eine wichtige Perspektive und Chance: „Wir verfeinern es, wir verbessern es, aber wir stampfen es eben nicht ein; sondern wir versuchen es eben besser zu machen“ (Interview SKB).

In der Gruppendiskussion Bremen wurde ähnlich argumentiert: Als Erfolg werde gewertet, wenn Probleme und Hemmnisse der jungen Menschen bei der Aufnahme einer Ausbildung abgebaut werden. Kennzahlen könnten diese Arbeit jedoch nicht abbilden. Zugleich wurde der Wunsch geäußert, dass diese Arbeit in irgendeiner Form dargestellt würde. In der Diskussion wurde zudem die Sinnhaftigkeit des Kennziffernkatalogs für die Argumentation der JBA-Arbeit bei Anfragen aus Verwaltung und Politik hervorgehoben. Positiv wurde von Interviewpartner/innen die getrennte Ausweisung von Kommunen (Interview Magistrat) und Geschlechtern (Interview ANK) gewertet.

### **Reduzierung des Kennziffernkatalogs**

Eine an die Evaluation gerichtete Forschungsfrage betrifft die Reduzierung des Kennziffernkatalogs bzw. die Auswahl zentraler Kennziffern. Aus den Erhebungen wurden diesbezüglich verschiedene Ansichten geäußert. Einerseits gab einige Interviewpartner/innen an (Interview AfSD, Magistrat, SKB), dass keine Priorisierung der Kennziffern vorgenommen werden solle, da die Kennziffern in ihrer Gesamtheit die Arbeit der Partner repräsentieren würde und der Kennziffernkatalog deshalb als Gesamtwerk zu betrachten sein: „Keine Zahl ist so wichtig, dass daraus direkt was abzuleiten wäre und keine ist so unwichtig, dass sie nicht da irgendetwas dazu beiträgt.“ (Interview AfSD).

Andererseits wurde der Umfang des Kennziffernkatalogs als zu umfassend kritisiert (Interview AA/JC, SKB) und der Kennziffernkatalog als zu kleinteilig eingeschätzt (Interview ANK), verbunden mit dem Wunsch, dass dieser reduziert werden solle (Interview SKB, ANK). Mehrfach wurde in den Interviews an die Evaluation der Wunsch geäußert (Interview SKB, AfSD), dass Möglichkeiten für die Darstellung vorhandener Lücken nachgewiesen werden sollten.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Bereiche des Kennziffernkatalogs separat eingegangen und die Anmerkungen aus den Erhebungen dargestellt.

Mit dem vorliegenden Kennziffernkatalog lässt sich eine eindeutige Quantifizierung des kausalen Effekts der JBA auf anvisierte Zielgrößen nicht vornehmen. Auch von den Gesprächspartner/innen wird der Kennziffernkatalog weitestgehend kritisch gesehen, da Zweifel über die Abbildung der Leistungen und Wirkungen der JBA-Arbeit bestehen. Auf grundlegenderer Ebene zeigen sich Unterschiede im Verständnis, was als Erfolg der JBA-Arbeit zu verstehen ist und ob sich dieser Erfolg erst in den Bereichen Outcome oder Impact zeigt.

#### **4.3.2. Rahmenbedingungen für die Arbeit der JBA (Kontext)**

Bevor auf die Bereiche Output, Outcome und Impact eingegangen wird, werden zunächst die Rahmenbedingungen der JBA-Arbeit thematisiert, welche sich in den Kontextkennzahlen widerspiegeln. Dieser Teil verdeutlicht Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Prüfung einer Zielerreichung der JBA. Im Bereich Kontext haben die Partner die folgenden, übergeordneten Kennziffern in den Kennziffernkatalog aufgenommen:

- Die altersgleiche Bevölkerung im Alter von 16 bis u25 (Kennziffer A1)
- Die Anzahl der Schulentlassenen (A2)
- Die gemeldeten Ausbildungsstellen (A3)
- Die Anzahl der neuen Ausbildungsverhältnisse (A4)

In den Erhebungen wurden vielfach die Grenzen der Wirkmächtigkeit der JBA thematisiert. Dabei lassen sich zwei grundsätzliche Bereiche benennen, die von der JBA kaum bis nicht beeinflusst werden können, jedoch einen wichtigen Einfluss auf die Arbeit der JBA haben: Individuelle (Berufswahl-)Entscheidungen junger Menschen und strukturelle Faktoren.

In der Gruppendiskussion Bremerhaven wurde angemerkt, dass die JBA nur als ein kleiner Teil unter allen möglichen Faktoren angesehen wird, die den **Berufsorientierungs- und Berufswahlprozess von jungen Menschen** beeinflussen. Auf individueller Ebene könne die JBA bestimmte Entscheidungen bezüglich Bildung und Arbeit sowie deren Rahmenbedingungen nur bedingt beeinflussen: So könne die JBA beispielsweise kaum Einfluss darauf nehmen, welches Image die Ausbildung allgemein bei jungen Menschen habe (Interview AA/JC, Magistrat). Auch das Berufswahlverhalten junger Menschen könne nur bedingt beeinflusst werden, die JBA könne lediglich die vorhandenen Beratungsangebote zur Verfügung stellen (Interview SKB). Zudem habe die JBA keinen Einfluss darauf, ob die Angebote von Ausbildungsplätzen und die Interessen der jungen, ausbildungsinteressierten jungen Menschen zusammenpassen (Interview ANK). Diese Ausführungen skizzieren die vermuteten Grenzen der Wirkmächtigkeit der JBA auf der Ebene der Individuen.

Darüber hinaus spielen die **strukturellen Faktoren** der (i) demographischen Bewegungen im Land Bremen und (ii) der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage eine wichtige Rolle.

(i) Demographische Bewegungen werden zunächst durch den Einbezug der Kennziffern der **altersgleichen Bevölkerung 16 bis u25** und die **Anzahl der Schulentlassenen** widerspiegelt. Allerdings wurde auf Schwierigkeiten bei der Interpretation dieser Kennziffern hingewiesen. So wurde von einer Interviewpartner/in allgemein angemerkt, dass die Feststellung einer Bezugs- bzw. Ausgangsgröße schwierig sei, da die JBA viele verschiedene Kohorten an jungen Menschen betreue, wie Schüler/innen in Abschlussklassen, junge Menschen, die bereits einen Schulabschluss in den Vorjahren erworben haben oder junge Menschen im Übergangssystem. Dies erschwere die Möglichkeit einer Messbarmachung der Erhöhung von Übergängen zwischen den Bereichen (Interview Magistrat).

Im Hinblick auf die Kontextvariable der **Anzahl der Schulentlassenen** wurde von einer Interviewpartner/in kritisch angemerkt, dass nur Schüler/innen aus allgemeinbildenden Schulen betrachtet würden, nicht jedoch Schüler/innen aus beruflichen Schulen. Dies würde für Verzerrungen sorgen (Interview ANK). Darüber hinaus wird die Interpretation der Kennzahl der Schulentlassenen als Bezugsgröße auch dadurch eingeschränkt, dass Personen, die für Ausbildung, Studium oder Arbeit nach der Schule in Kommunen außerhalb des Landes Bremen ziehen, nicht mehr berücksichtigt würden (Interview AA/JC).

Als zentraler Einflussfaktor, der im Kennziffernkatalog nicht berücksichtigt wird, wurde in den Gesprächen der in den vergangenen Jahren verstärkt erfolgte **Zuzug von (jungen) Geflüchteten** genannt (Interview SKB, Gruppendiskussion Bremen). Aus dem Bereich SGB III wurde im Rahmen der Gruppendiskussion Bremen angegeben, dass die Anzahl junger Geflüchteter als Kontextvariable neu Eingang in den Kennziffernkatalog finden solle. Laut einem Bericht zur Situation unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter bestand im Land Bremen zum 30.09.2016 eine jugendhilferechtliche Zuständigkeit für 1.911 minderjährige und junge volljährige Geflüchtete (vgl. SJFIS 2016, S. 2).

Wichtig für die demographische Entwicklung sei zudem der **Zuzug von Schulentlassenen** aus anderen Bundesländern, Privatschulen und sowie durch Studienabbrecher/innen (Interview AA/JC). Tatsächlich zeigt das Statistische Landesamt Bremen (2018, S. 52), dass der Wanderungssaldo im Jahr 2017 im Land Bremen in der Gruppe der 15 bis 25-Jährigen rund plus 3.000 Personen beträgt. Das entspricht nicht unwesentlich weniger als den Zahlen der Schulentlassenen im Erhebungszeitraum 2017/201-18 mit rund 5.000 Personen.

(ii) Weiterhin beeinflussen auch die **wirtschaftliche Lage und die Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt die Arbeit der JBA**. Diese Faktoren seien durch die JBA beide nicht zu beeinflussen, wie es eine Interviewpartner/in angab (Interview Magistrat). In der Gruppendiskussion in Bremerhaven wurde hier auf den Wegfall von ausbildenden Unternehmen oder ggf. ganzer Branchen verwiesen, auf welche die JBA keinen Einfluss nehmen könnte.

Unklarheiten bestehen darüber, inwieweit die **Anzahl der Ausbildungsplätze** als struktureller Kontextfaktor oder als Zielgröße der JBA aufzufassen sind. Einerseits gaben die meisten Interviewpartner/innen an, dass der Einfluss der JBA auf diese Kennziffer minimal bis nicht gegeben sei (Interview AA/JC, ANK, SKB). Ein/e Interviewpartner/in gab explizit an, dass das Ausbildungsplatzangebot als Kontextfaktor gesehen werde, der die Wirkung und Arbeit der JBA beeinflusse (Interview SKB). Andererseits ist eine Wirkung der JBA auf diese Zielgröße aufgrund der Kooperation mit Kammern explizit spezifiziert (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 4). In der Gruppendiskussion Bremerhaven wurde hingegen darauf hingewiesen, dass durch die Arbeit des Arbeitgeber-Service Ausbildungsstellen geschaffen werden könnten. So könne die Anzahl der Ausbildungsstellen z.B. durch die Öffnung von Betrieben für die Ausbildung durch Maßnahmen wie Messen oder die Beschaffung von Fördermitteln beeinflusst werden. In der Gruppendiskussion Bremen wurden aus dem Bereich SGB III dieser Bereich hingegen eher als Kontextvariable verstanden.

Abhängig von der Interpretation dieser Kennzahl ist die Aufnahme von Kennzahlen des Angebots-Nachfrage-Verhältnis am Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt zu diskutieren.

Bezüglich der Kennziffer der neuen Auszubildenden (A4) wurde angemerkt, dass zwar landes- nicht aber bundesgesetzliche Ausbildungen vorhanden seien (Interview ANK). Zudem seien private schulische Ausbildungen nicht inbegriffen (Interview AA/JC).

Kontextfaktoren kann eine hohe Relevanz für die Arbeit der JBA zugeschrieben werden. Da sich Kontextfaktoren nur bedingt durch die JBA beeinflussen lassen, zeigen sich hier vor allem Grenzen der Wirksamkeit.

Als relevante Kontextkennziffern sind demographische Kennziffern der allgemeinen Bevölkerung und der Schulentlassenen einzuschätzen. Zu diskutieren ist die Ergänzung weiterer Kennzahlen, welche Kontextfaktoren wie Angebots-Nachfrage-Relation und Ereignisse wie Fluchtbewegungen nach Bremen und Bremerhaven darstellen können.

#### 4.3.3. Akzeptanz des Angebots (Output)

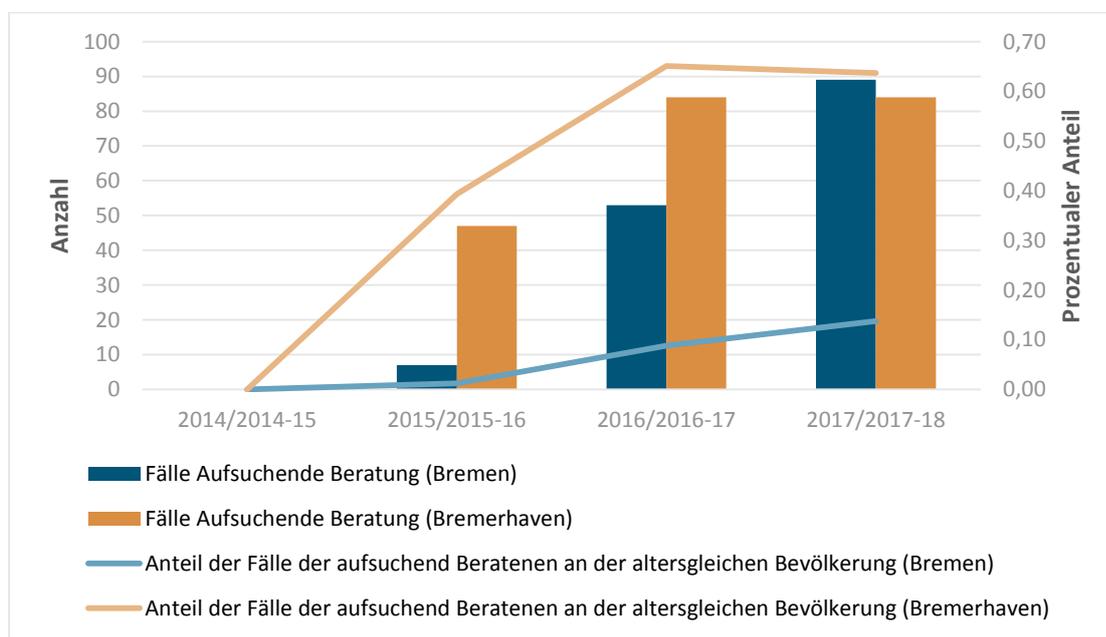
Der Bereich Output umfasst im Verständnis der Partner „Beratungs- und Unterstützungsleistungen einschließlich aller Maßnahmen der JBA-Partner, die die jungen Menschen unter 25 auf ihrem Weg zu einem erfolgreichen Berufsabschluss in Anspruch nehmen“ (Deputationsvorlage 19/375-L, S. 3). Im Bereich Output haben die Partner die folgenden, übergeordneten Kennziffern in den Kennziffernkatalog aufgenommen:

- Fälle der Zentralen Beratung Berufsbildung (ZBB; B1a)

- Fälle der aufsuchenden Beratung (B1b)
- Fälle der Schnittstelle Jugendhilfe (B1c)
- Maßnahmen und Projekte mit Landesmitteln (B2, mit gesonderter Übersicht)
- Drittmittelprojekte (B3, mit gesonderter Übersicht)

Die Fälle der ZBB sind zwar als Kennzahl vermerkt, es liegen jedoch zum derzeitigen Stand keine diesbezüglichen Daten vor. Eine Klärung der Verfügbarkeit würde nach Angaben eine/r Interviewpartner/in im Jahr 2018/19 stattfinden (Interview SKB).

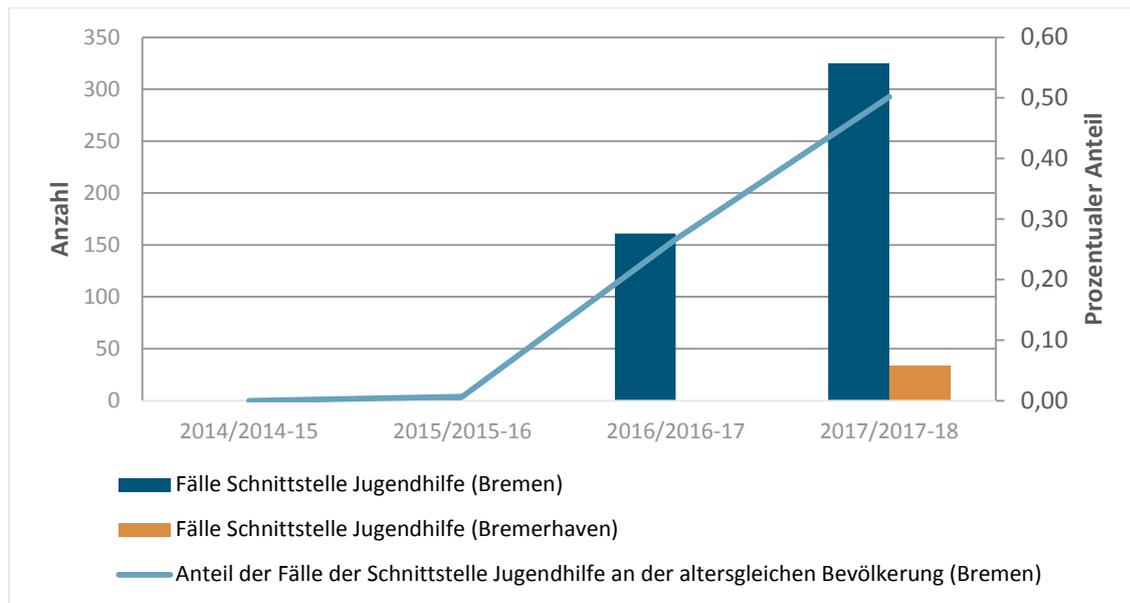
Im Folgenden werden die Fälle der aufsuchenden Beratung und der Schnittstelle Jugendhilfe ausgewertet, um anhand dessen Möglichkeiten der Interpretation der Beeinflussbarkeit der JBA zu diskutieren.



**Abbildung 7: Anzahl der Fälle der aufsuchenden Beratung (linke Vertikalachse) und Anteil der Fälle der aufsuchenden Beratung an der altersgleichen Bevölkerung in Prozent (rechte Vertikalachse)**

Abbildung 7 zeigt, dass seit der Einführung der JBA im Jahr 2015, die **Anzahl der Fälle in der aufsuchenden Beratung** in Bremen und Bremerhaven stark angestiegen ist. Während im Jahr der Etablierung mit sieben (Bremen) bzw. 47 (Bremerhaven) Fällen gestartet wurde, steigen die Zahlen bis 2017/17-18 stark an auf 89 (Bremen) bzw. 84 (Bremerhaven) Fälle. Die Anteilswerte in beiden Kommunen deuten ebenfalls auf einen Anstieg im Vergleich zur altersgleichen Bevölkerung hin, wobei dieser in Bremerhaven steiler ansteigt und verhältnismäßig umfassender ausfällt als in Bremen.

Die **Fälle der Schnittstelle Jugendhilfe** in Abbildung 8 weisen eine ähnliche Entwicklung auf. Hier liegen Daten, abgesehen vom Erhebungszeitraum 2017/17-18, nur für Bremen vor. Die Anzahl der Fälle stieg in Bremen seit dem Jahr der Etablierung dort von vier Fällen auf 325 Fälle im Erhebungszeitraum 2017/2017-18 stark an. Die Anteilswerte an der altersgleichen Bevölkerung steigen in diesem Zeitraum ebenfalls deutlich an.



**Abbildung 8: Anzahl der Fälle der Schnittstelle Jugendhilfe (linke Vertikalachse) und relativer Anteil der Fälle der Schnittstelle Jugendhilfe an der altersgleichen Bevölkerung in Prozent (rechte Vertikalachse)**

Damit werden die Output-Leistungen der JBA in diesen beiden Bereichen deutlich: Die JBA hat nach ihrer Einführung offenbar eine höhere Anzahl an Personen erreicht. Die Entwicklung von Anteilswerten legt nahe, dass dies auch tatsächlich auf einen erhöhten Output der JBA zurückzuführen ist. Die Zahlen deuten zudem darauf hin, dass sich die JBA bis in den Erhebungszeitraum 2017/2017-18 hinein noch in der Aufbauphase befand.

Allerdings geben diese Kennzahlen auch einen Hinweis auf die Wirkung dieser beiden Beratungsleistungen für u25-Jährige :: Es lassen sich zwar Wirkungen dieser Maßnahmen bei der angesprochenen Zielgruppe erwarten, jedoch werden rund 99 Prozent der jungen Menschen durch die Instrumente nicht angesprochen, da sie gar nicht im Fokus dieser Instrumente stehen.

So zeigen zwar die Daten zwar im Zeitverlauf einen deutlichen Trend nach oben. Inwieweit die Fälle der einzelnen Maßnahmen auch untereinander verglichen werden können, bleibt nach den bisherigen Erhebungen unklar. In den Interviews gab es sowohl die Äußerung, dass es einheitliche Beratungsdefinition gäbe und dass Beratungsfälle vergleichbar seien (Interview Magistrat), als auch die gegenteilige Aussage, dass Unklarheit über eine einheitliche Interpretation der Definition Beratungsfall herrsche (Interview ANK) und die Einschätzung, dass Beratungsfälle von den Rechtskreisen unterschiedlich definiert würden (Interview SKB). In der Beilage zum Kennziffernkatalog (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 9) heißt es zu den Beratungsfällen (B1) jedoch:

*„Doppelnennungen sind möglich. Eine institutionenübergreifende Definition von „Fällen“, „Beratungen“ oder „Kontakten“ ist derzeit nicht möglich. Deshalb unterliegen die dargestellten Zahlen ggf. unterschiedlichen Definitionen. Zudem ergibt sich die Schwierigkeit, dass sich auch innerhalb der Institutionen bei den neu aufgebauten oder umstrukturierten Beratungsstellen erst ein gemeinsames Verständnis darüber entwickeln muss, was als „Fall“ definiert und entsprechend erfasst wird. Die derzeit abgebildeten Fallzahlen haben daher vorläufigen Charakter.“*

Dementsprechend wird an dieser Stelle auf einen maßnahmeübergreifenden Vergleich verzichtet. Aufschlussreicher sind ohnehin die dargestellten Auswertungen im Zeitverlauf für die lediglich eine einheitliche Definition innerhalb der jeweiligen Maßnahme notwendig ist.

Die bestehenden Kennziffern decken bereits einige Leistungen der JBA ab. Allerdings wurde in den Erhebungen vielfach auf fehlende Kennzahlen und nicht abgebildete Bereiche hingewiesen. Diese Hinweise werden im Folgenden dargestellt.

### ***Fehlende Kennzahlen zu Maßnahmen und Leistungen***

In den Erhebungen wurde das Fehlen der **Beratungsfälle aus den Bereichen SGB II und III** mehrfach thematisiert. Nach Angaben von Interviewpartner/innen waren diese in einer früheren Fassung enthalten (Interview AA/JC). Das Fehlen der Kennziffern wurde als problematisch beschrieben (Interview ANK, Gruppendiskussionen Bremen und Bremerhaven) und es wurde mitgeteilt, dass diese Kennziffern mit aufzunehmen wären (Gruppendiskussion Bremerhaven). Andererseits wurde in der Gruppendiskussion Bremerhaven seitens des Magistrat angemerkt, dass auf diese Kennzahlen auch andere Veränderungen z.B. steigende Zahlen im Bereich SGB III einwirken und somit Beratungszahlen nicht auf die Leistungen der JBA zurückzuführen seien.

Angemerkt wurde in den Interviews, dass **Vermittlungsaktionen** nicht abgebildet seien. Das Fehlen wurde in einem Gespräch als nicht weiter problematisch erachtet (Interview Magistrat), während ein/e ander/e Interviewpartner/in die Darstellung als wünschenswert erwähnte (Interview AfSD). Allerdings wurde erklärt, dass eine Abbildung dieser Aktivitäten im Kennziffernkatalog schwierig sei, da aus den bestehenden Systemen keine entsprechenden Zahlen generiert würden (Interview AA/JC). Von einer Interviewpartner/in wurde ein Vergleich einer Vorher-Nachher-Liste mit Vermittlungsaktionen der BA als federführender Institution vorgeschlagen. Zudem könne über Gespräche retrospektiv erhoben werden, was sich bei den Vermittlungsaktionen nach Einführung der JBA verändert habe (Interview AfSD).

Im Bereich Schule werden auch die **Aktivitäten der BO-Teams** nicht abgebildet. Ein/e Interviewpartner/in gab an, dass ggf. nur eine beschreibende Darstellung der stattfindenden Treffen der BO-Teams erfolgen könne (Interview SKB).

### ***Schnittstellenarbeit und verbesserte Zusammenarbeit***

Als ein zentraler Mehrwert der JBA wurde von den Gesprächspartnern/innen die bereits erreichten Verbesserungen in der Zusammenarbeit gesehen. Aus Sicht der Evaluation können diese dem Output-Bereich zugeordnet werden, da von diesen Verbesserungen wiederum Wirkungen für den Outcome- und Impact-Bereich erwartet werden.

So wurde in den Interviews immer wieder betont, dass die **Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen und Partnern** das eigentlich Neue, der Fokus und der Mehrwert der JBA seien (Interview ANK, Interview AfSD). Verdeutlicht wurde dies durch Begriffe wie „warme Übergabe“ (Interview ANK) oder „warme Begleitung“ (Gruppendiskussion Bremerhaven) von jungen Menschen zwischen den Rechtskreisen. Auch in den Gruppendiskussionen wurde auf die Frage nach dem Erfolg, Stärken und Wirkungen der JBA insbesondere die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Rechtskreisen der JBA genannt. Ein/e Interviewpartner/in bezeichnete dies als „weichere“ Faktoren, wie zum Beispiel Vernetzung und Abstimmung (Interview SKB). Durch die JBA seien „kurze Wege“ entstanden und die

Kommunikation zwischen den Rechtskreisen habe sich deutlich verbessert. Zudem habe sich durch die Zusammenarbeit ein besseres Verständnis für die Arbeit und die Vorgehensweisen der anderen Rechtskreise ergeben, welches für die eigene Arbeit positiv sei. Auch gebe es ein besseres Teamgefühl zwischen den Rechtskreisen innerhalb der JBA, welches in der Gruppendiskussion durch Schlagworte wie „Wir sind alle Kolleginnen + Kollegen“, „ein Ziel“ und „ein Team“ wiedergespiegelt wurde. Dabei habe es eine Entwicklung gegeben vom „Du machst es falsch“ zum „Wir alle wollen es besser machen“. Verbunden damit wurde in den Gruppendiskussionen zudem immer wieder angesprochen, dass die Zusammenarbeit durch die JBA auch zu einer erhöhten Reflexion der eigenen Arbeit geführt habe. Schlagworte wie „Perspektivwechsel“ und „Sichterweiterung“ zeigen dies.

Dementsprechend wird das Fehlen von Kennziffern, welche diese Form des Outputs abbilden, in mehreren Interviews als zentrale Lücke des Kennziffernkatalogs kritisiert (Interview AA/JC, Magistrat, ANK, AfSD): Dies werde nirgendwo abgebildet, sei jedoch ein wichtiger Faktor (Interview AA/JC). Der/Die Interviewpartner/in verdeutlicht die Problematik der Messung dieses Bereiches: „Wie stellt man geglückte Prozesse oder deutlich verbesserte Prozesse (...) im Verhältnis zu vor 6 Jahren (...) in einem Kennziffernkatalog dar?“ (Interview AA/JC). Ein/e andere/r Interviewpartner/in gab an, dass die Herausforderung darin bestünde, diese Schnittstellen „in irgendeiner Form erkennbar zu machen“, wobei die bisherigen Kennzahlen dies nicht leisten würde: „Da fehlt noch was.“ (Interview AfSD). In einem Interview wurde dieser Aspekt als nicht geeignet für den Kennziffernkatalog erachtet, allerdings als ein wichtiger Aspekt für eine Wirkungsanalyse gesehen (Interview Magistrat).

Gleichzeitig gab es erste Überlegungen, wie eine Abbildung anhand von Kennziffern möglich sei. Thematisiert wurde, ob sich **Zuleitungen von jungen Menschen unter den Rechtskreisen** erfassen ließen. In der Gruppendiskussion Bremen wurde angemerkt, dass diese Erfassung an sich möglich sei. Jedoch wurde in den Interviews (Interview Magistrat) darauf hingewiesen, dass Striche- oder Anliegenlisten, wie sie teilweise bereits informell zur Kundenweiterleitung bzw. -steuerung geführt würden, als nicht valide erachtet werden, da diese fehleranfällig seien, z.B. wegen krankheitsbedingten Ausfällen von Mitarbeiter/innen und durch die fehlende formale Integration in die Arbeitsprozesse. Deshalb sei diese Erhebungsform hierfür nicht geeignet. Zudem wurde vom Bereich SGB II in der Gruppendiskussion Bremen angemerkt, dass zunächst definiert werden müsse, was als Zu- oder Weiterleitung zu verstehen sei.

Ein Vorschlag zur Abbildung der gemeinsamen Fallarbeit wurde geht aus der Gruppendiskussion Bremerhaven hervor: Hier wurde konkret eingebracht, die **durchschnittliche Anzahl der beteiligten Beratungsinstitutionen pro Fall** als eine mögliche Kennzahl heranzuziehen, um die Zusammenarbeit über verschiedene Bereiche und Rechtskreise zu quantifizieren. Als Erfassungsmöglichkeit wurde diesbezüglich vorgeschlagen, diese Information aus dem VerBIS-System herauszulesen. Diese Möglichkeit wurde auch kritisch diskutiert, da nicht alle Institutionen auf die gleichen Erfassungssysteme zugreifen könnten, der Arbeitsaufwand für die Mitarbeiter/innen als zu hoch angesehen werde und zudem auch hier eine definitorische Eingrenzung der zu beteiligenden Institutionen notwendig wäre

### ***Verbesserte Leistungen in den Rechtskreisen***

Ein weiterer Aspekt im Bereich Output ist die **Verbesserung bestehender Leistungen der Rechtskreise**, die sich aus der Zusammenarbeit im JBA-Kontext ergeben kann.

Dies betrifft zum einen die **Beratungsqualität**: In den Gruppendiskussion wurde immer wieder mitgeteilt, dass sich durch die JBA Intensität, Individualität und Qualität der Beratung verbessert hätten. Durch die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ergebe sich ein verbessertes Verständnis für Beratungsfälle und teilweise auch neue Beratungsansätze (Gruppendiskussion Bremen). In der Gruppendiskussion Bremerhaven wurde aus dem Bereich der aufsuchenden Beratung angegeben, dass Erfolge eher etwas mit Qualität der Beratung zu tun habe. Entsprechend wurde in der Gruppendiskussion Bremen diskutiert, ob die Quantität der Beratungsfälle, wie sie zum Teil im Kennziffernkatalog abgebildet wird, den Erfolg der JBA-Arbeit allein widerspiegeln könne. Die Qualität der Beratung sei mitunter das entscheidende Kriterium. Auch ein/e Interviewpartner/in wies darauf hin, dass die Anzahl der Beratungsgespräche nichts über die Qualität und den Erfolg der Beratung aussage und dies damit nur ein kleiner Teil des Gesamtbildes sein könne (Interview AfSD).

Zudem haben sich Möglichkeiten ergeben, Beratungen zügiger durchzuführen. In den Gruppendiskussionen wurde dazu auf **kürzere Wartezeiten** und **schnellere Ergebnisse** verwiesen. Ein/e Interviewpartner/in erklärte, dass junge Menschen intensiver begleitet und beraten werden könnten, dass Beratung schneller und früher stattfinden könne und insgesamt weniger Leerlauf bestünde (Interview AA/JC).

Im Rahmen der Gruppendiskussion Bremen wurde ein Vorschlag diskutiert, wie sich eine solche Veränderung erfassen ließe. So sei eine Befragung der Kunden/innen über deren **Zufriedenheit mit der Arbeit der JBA** direkt an der Eingangszone denkbar. Andererseits müsse wiederum berücksichtigt werden, dass die Zufriedenheit stark von individuellen Sympathien zum/zur jeweiligen Berater/in abhängt und gegebenenfalls erst mit mittel- oder gar langfristiger zeitlicher Verzögerung sichtbar werde.

Im Bereich Output fehlen Kennzahlen zu einigen Maßnahmen und Leistungen der JBA, wie beispielweise die Fälle der ZBB, der BO-Teams und aus den Bereichen SGB II und SGB III. Zudem sind Bereiche, in denen sich Output-Leistungen der JBA-Arbeit denkbar sind, nicht abgebildet. Hierzu zählen der Bereich der verbesserten Zusammenarbeit bzw. der Schnittstellenarbeit sowie indirekte Verbesserungen der Leistungen der Rechtskreise.

#### 4.3.4. Auswirkungen bei den jungen Menschen (Outcome)

In diesem Abschnitt werden grundlegende Fragen im Bereich Outcome thematisiert. Erfolge in diesem Bereich messen sich im Verständnis der Partner an

*„mehr direkten Übergängen von der Schule in Ausbildung, mehr Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, weniger gemeldete unbesetzte Ausbildungsstellen, weniger gelösten Ausbildungsverträgen bzw. vorzeitig beendeten schulischen Ausbildungen und einer höheren Anzahl an erreichten Jugendlichen (nachvollziehbar an ihrem zu einem fest vereinbarten Zeitpunkt festgestellten Verbleib).“ (Deputationsvorlage 19/375-L, S. 3)*

Im Folgenden soll zunächst näher auf die Zielstellung im Bereich Outcome eingegangen werden, da in den bisherigen Erhebungen teilweise ein unterschiedliches Verständnis der

Partner deutlich wurde. Anschließend wird näher auf die Kennzahlen eingegangen und ausgewählte Kennzahlen ausgewertet. Zuletzt wird eine Reihe weiterer möglicher Kennzahlen dargestellt.

### *Zielsetzung im Bereich Outcome*

Grundlegend deuten sich in den Erhebungen einige Diskrepanzen im Hinblick auf zu erreichende Ziele im Bereich Outcome an. So wurde in den Interviews zwar deutlich, dass das Ziel der Unterstützung von jungen Menschen bei der Erreichung eines Berufsabschlusses grundsätzlich wenig umstritten ist. Allerdings scheint dieser Fokus für einige Partner zu kurz zu greifen.

So wurde von Interviewpartner/innen (vgl. Interview ANK, Interview AfSD) teilweise die **individuelle Begleitung** beim Prozess des Übergangs von der Schule in den Arbeitsmarkt unterstrichen, ohne den direkten Fokus auf eine schnelle Ausbildung zu legen. Die JBA leiste dann gute Arbeit, „wenn sie dem einzelnen jungen Menschen, bei Bedarf und nach Bedarf, eine gute individuelle Begleitung auf seinem Weg in Arbeit und Ausbildung als Teil seiner Verselbständigung zur Seite stellt.“ (Interview AfSD). Für die Erreichung dieses Ziels sei zwar die Anzahl der direkten Übergänge in Ausbildung, die als Kennzahl in den Kennziffernkatalog der JBA integriert wurde, durchaus ein wichtiger Indikator, jedoch verkürze die ausschließliche Konzentration auf diese Kennzahl den Blick auf die erfolgreiche Arbeit der JBA unzulässig (Interview ANK).

In diesem Sinne wurden auch weitere angestrebte Kennzahlen kritisch reflektiert. So kritisierte ein/e Interviewpartner/in die in der 19. Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft angestrebte **Reduktion des Übergangsbereichs**<sup>8</sup>, da dieser Weg für einige junge Menschen durchaus zunächst die richtige Entscheidung darstellen könne (Interview ANK). Auch die **Reduktion von Ausbildungsvertragslösungen**, so die Interviewpartner/in, sei nicht zwangsläufig positiv zu werten, da eine Ausbildungsvertragslösung auch eine positive individuelle Entscheidung sein könne (Interview ANK).

Ein/e ander/e Interviewpartner/in (Interview Magistrat) sah dies ähnlich und merkte an, dass es nicht darum ginge, Fehlentscheidungen oder Erprobungen bei jungen Menschen nicht zuzulassen oder zu bewerten: „Es geht uns denke ich eher darum, so etwas zu ermöglichen, Biographien an dieser Stelle zu gestalten und keine Wertung vorzunehmen – also das ist gut oder schlecht.“

Gleichzeitig wurden in den Erhebungen teilweise Zielbereiche angesprochen, die in den einschlägigen Unterlagen wie Kennziffernkatalog und Wirkmodell bislang nicht in demselben Umfang als Ziele abgebildet werden. So gaben Teilnehmende aus dem Bereich SGB III in der Gruppendiskussion Bremen an, dass nicht nur gelungene (direkte) Ausbildungsübergänge, sondern auch **gesellschaftliche Teilhabe** bzw. **Teilhabe am Erwerbsleben** als Erfolg gewertet werden solle. Seitens der Fachberatung Jugendhilfe wurde in mehreren Erhebungen kriti-

---

<sup>8</sup> Im aktuellen Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023 heißt es dagegen: „Das „Übergangssystem“ der beruflichen Schulen ist zu erhalten und weiterzuentwickeln. Es bietet vielen jungen Menschen eine zweite Chance auf einen gelingenden Übergang in Ausbildung.“ (SPD Landesorganisation Bremen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Bremen, DIE LINKE Landesverband Bremen 2019, S. 18)

siert, dass der direkte Übergang in Ausbildung nicht das vordringlichste Ziel der Jugendhilfe sei, sondern vielmehr die **Ermöglichung eines selbstfinanzierten und selbstbestimmten Lebens** (Verselbstständigung) zentrales Ziel sei (Interview AfSD, Gruppendiskussion Bremen).

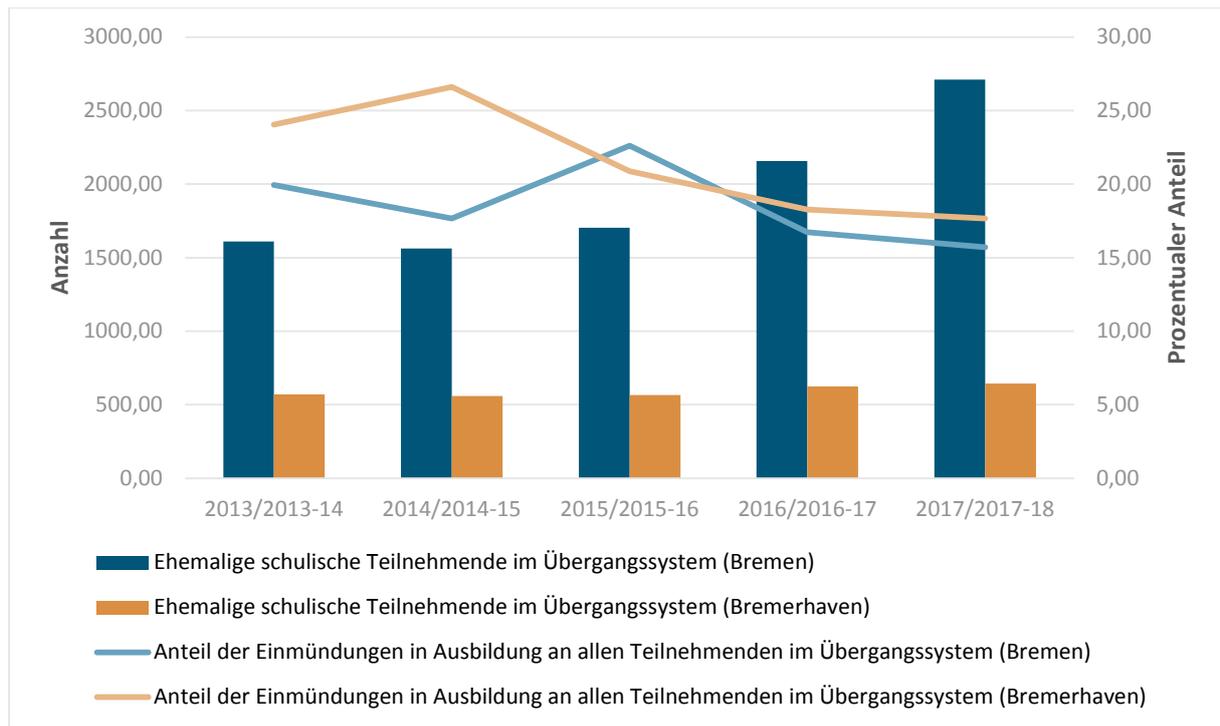
### **Bestehende Kennzahlen im Bereich Outcome**

Der Bereich Outcome wird durch eine Vielzahl von Kennzahlen abgebildet, welche die Partner im Kennziffernkatalog zusammengetragen haben:

- Direkte Übergänge aller Schulentlassenen in duale oder schulische Ausbildung (C1)
- Direkte Übergänge der Schulentlassenen ohne Abitur (C2) in duale oder schulische Ausbildung sowie in eine Reihe weiterer Bildungsgänge, u.a. im schulischen Übergangsbereich. Zudem werden die Anteile der bei AA und JC gemeldeten, aufsuchend beratenen, verzogenen und mit unbekanntem Verbleib genannt.
- Anmeldungen für landesgesetzliche Ausbildungen (C3)
- Bewerber/innen bei der AA/JC (C4) sowie die Anteile daran, die in ungeforderte Ausbildung einmünden, mit unbekanntem Verbleib vermerkt sind sowie Personen mit Schulentlassjahr in diesem oder vorigen Jahr. Zudem ist die Zahl der unversorgten Bewerber/innen vermerkt.
- Plätze bzw. Teilnehmende im Übergangssystem (C5), unterteilt in schulische und ehemalige schulische Teilnehmende. Zudem sind für letztere Gruppe die Anteile an Übergängen in duale oder schulische Ausbildung spezifiziert. Zudem sind Informationen zu außerschulischen Plätzen sowie „anderen“ Projekten angegeben.
- Unbesetzte Ausbildungsstellen (C6) an öffentlichen Schulen oder bei der AA/JC.
- Ausbildungsvertragslösungen (C7)

Im Folgenden werden zwei Kennzahlen ausgewertet, die anhand der Bewertung aus den Erhebungen eher Auskunft geben können über die Arbeit der JBA. Ziel ist es, Schwierigkeiten bei der Interpretation dieser Kennzahlen im Hinblick auf die Auswirkungen der JBA zu verdeutlichen.

Eine eher geeignete Kennzahl stammt aus der Sammlung von Informationen aus dem **Übergangsbereich**, welcher von den Interviewpartner/innen mehrfach thematisiert wurde. So gab eine Interviewpartner/in an, dass der Übergangsbereich nicht gut abgebildet werde, jedoch hervortreten solle (Interview ANK). Eine weitere Interviewpartner/in betonte die hohe Bedeutung von Teilnehmenden im Übergangssysteme und deren weiteren Verbleib (Interview Magistrat). In der Gruppendiskussion Bremerhaven wurde aus dem Bereich SGB II die Kennziffer der Einmündung vom Übergangssystem in das duale System zudem als sehr wichtig erachtet, da diese zeige, dass die JBA den jungen Menschen die Perspektive „Ausbildung“ bewusst mache.



**Abbildung 9: Anzahl der ehemaligen schulischen Teilnehmenden im Übergangssystem (linke Vertikalachse) und Anteil der Einmündungen in Ausbildung aller ehemaligen schulischen Teilnehmenden im Übergangssystem in Prozent (rechte Vertikalachse)**

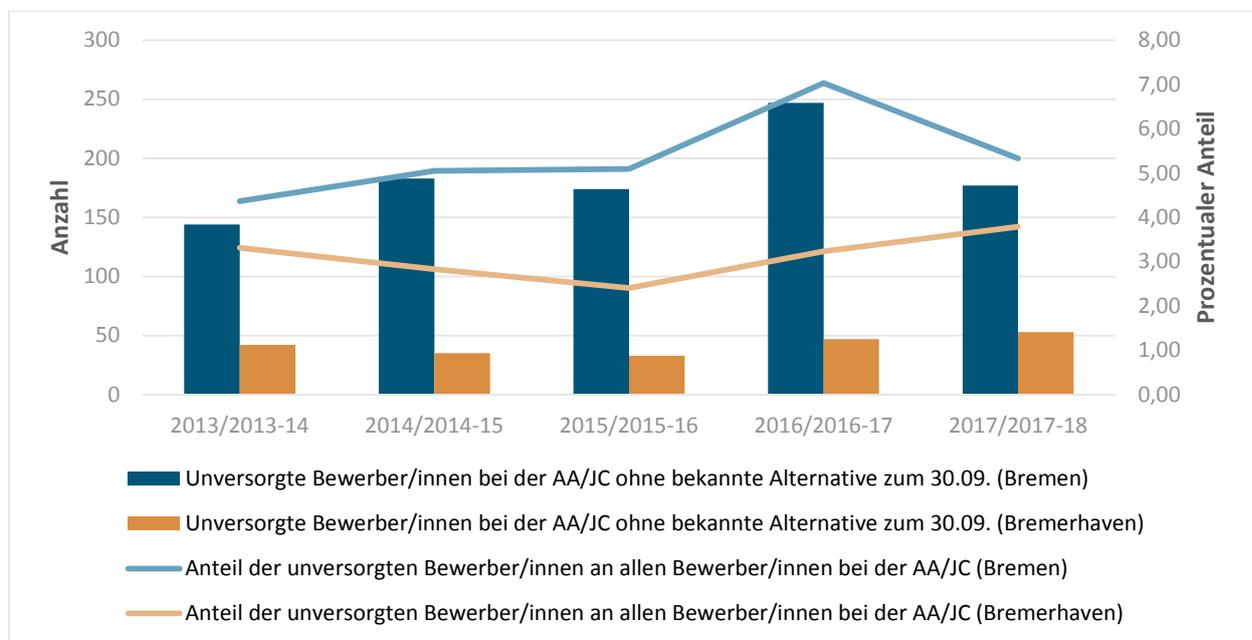
Abbildung 9 zeigt die **Anzahl und Einmündungen von ehemaligen schulischen Teilnehmenden im Übergangssystem**. Die Kennzahlen zu Einmündungen zeigen die Übergänge von Teilnehmenden des schulischen Übergangssystems, welche das Übergangssystem zum 31.07. eines Jahres verlassen haben und anschließend zum 01.08. eine Ausbildung begonnen haben (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, S. 8).

Der Einfluss der JBA auf diese Kennzahl ist in der Theorie verschiedentlich denkbar. So kann einerseits durch verbesserte Beratungs- und Vermittlungsleistungen ein positiver Effekt auf die Einmündungen in Ausbildung aus dem Übergangssystem vermutet werden. Andererseits kann sich auch die Anzahl der jungen Menschen im Übergangsbereich durch die Arbeit der JBA erhöhen, wenn durch Leistungen wie die aufsuchende Beratung junge Menschen in soziale Sicherungssysteme und das Berufsbildungssystem re-integriert werden.

Gleichzeitig sind jedoch starke Wechselwirkungen mit der allgemeinen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung zu erwarten. Zuletzt zeigten auch die Zahlen für Deutschland einen Anstieg der Zahlen im Übergangsbereich, der im aktuellen Datenreport zum Berufsbildungsbericht des Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) auf die zunehmende Anzahl von Geflüchteten in Programmen zum Erlernen der deutschen Sprache zurückgeführt wird (vgl. BIBB 2019, S. 95). Zudem wird auch darauf hingewiesen, dass sich die Zahlen im Übergangsbereich im wesentlichen parallel zur demographischen Entwicklung vollzogen (vgl. BIBB 2019, S. 95). Auch von Euler (2010, S. 19, unter Verweis auf Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010 und BMBF 2009) wird die demographische Entwicklung „als eine, wenn auch nicht die einzige Komponente, die über Umfang und Struktur von Ausbildungsmarkt und Übergangssystem“ gesehen.

Die Zahlen in Abbildung 9 zeigen einen deutlichen Anstieg der ehemaligen schulischen Teilnehmenden im Übergangssystem in Bremen: Zwischen 2013/14 und 2017/18 stieg deren Anzahl um rund 1000 Teilnehmende stark an. In Bremerhaven fällt der Anstieg um rund 80 Teilnehmende im selben Zeitraum in Relation schwächer aus. Der Anteil der Einmündungen entwickelt sich in beiden Kommunen ähnlich und sinkt im Verlauf stetig ab. In Bremen deutet die Entwicklung der Zahlen darauf hin, dass der sinkende Anteil von Einmündungen auf die stark steigende Anzahl von Personen zurückzuführen ist.

Eine weitere Kennzahl, die in der Gruppendiskussion Bremerhaven vertieft diskutiert wurde, war die **Anzahl der unversorgten Bewerber/innen**. Dabei handelt es sich um die Bewerber/innen, die zum 30.09. eines Jahres weder einen Ausbildungsplatz noch eine Alternative gefunden haben (vgl. Kiepenheuer-Drechsler et al. 2019, S. 91). Diese Kennzahl wurde in der durchgeführten Wirkungsanalyse im Rahmen der JBA Berlin als positive Möglichkeit gewertet, da er relativ direkt mit der Arbeit der JBA verknüpft werden könne (vgl. Kiepenheuer-Drechsler et al. 2019, S. 92).



**Abbildung 10: Anzahl der unversorgten Bewerber/innen bei AA oder JC ohne bekannte Alternative zum 30.09. (linke Vertikalachse) und Anteil der unversorgten Bewerber/innen an allen Bewerber/innen bei AA oder JC (rechte Vertikalachse)**

Ziel ist mittelfristig die Abnahme der unversorgten Bewerber/innen. In der Theorie sind auch wiederum hier Einflussmöglichkeiten der JBA denkbar: Verbesserte Beratungs- und Vermittlungsleistungen können die Anzahl der unversorgten Bewerber/innen möglicherweise reduzieren, da verstärkt auf Vermittlung und Matching hingewirkt werden kann. Wiederum ist jedoch der umgekehrte Effekt denkbar, dass dieser Wert zunächst zunimmt, da z.B. durch die BO-Teams oder die Aufsuchende Beratung eine bessere Zuleitung der bis dato „unentdeckt“ gebliebenen unversorgten jungen Menschen befördert wird.

Gleichzeitig spielen auch Kontextfaktoren eine entscheidende Rolle, wie die demografische Zusammensetzung der altersgleichen Bevölkerung (z.B. Alterszusammensetzung, Anteil von Geflüchteten, die noch nicht über nötige Ausbildungsreife verfügen) und der Anteil an

Schülern/innen mit Studienwunsch. Zudem hängt die Anzahl der Bewerber/innen bei AA/JC von der Verfügbarkeit von Ausbildungsplätzen am Ausbildungsstellenmarkt ab. So beschreibt BA (2018, S. 13), dass die Anzahl der unversorgten Bewerber/innen von der Situation am Ausbildungsmarkt abhängig ist, da insbesondere in Regionen in denen es mehr gemeldete Bewerber/innen als Ausbildungsstellen gibt, hohe Zahlen von unversorgten Bewerber/innen gibt. Ein großer Anteil des beobachteten bundesweiten Anstiegs (rund 45 Prozent) gehe zudem auf junge geflüchtete Menschen zurück.

Abbildung 10 zeigt, dass die Anzahl der unversorgten Bewerber/innen im Beobachtungszeitraum ansteigt. In Bremen ist der Anstieg stärker als in Bremerhaven, die Anzahl der unversorgten Bewerber/innen geht jedoch im aktuellsten Erhebungszeitraum wiederum zurück. Der Anteil der unversorgten Bewerber/innen steigt ab 2015/2016-16 in beiden Kommunen um circa zwei (Bremen) bzw. einen (Bremerhaven) Prozentpunkt an und sinkt in Bremen im darauffolgenden Zeitraum wieder, während der Anstieg in Bremerhaven anhält.

Zusammenfassend verdeutlichen die Auswertung und Interpretation dieser beider Kennzahlen Folgendes:

- Bereits in der Theorie zeigen sich widersprechend angestrebte Entwicklungen. So sind zunächst steigende Zahlen im Übergangssystem und bei unversorgten Bewerber/innen zu vermuten, wenn durch die JBA „verloren gegangene“ junge Menschen in die System der sozialen Sicherung und Bildung zurückgeführt werden. Andererseits sollen Übergänge aus diesen Systemen in Berufsbildung aufgrund der Leistungen der JBA stattfinden. Die beiden angestrebten Entwicklungen sind also gegenläufig.
- Auswirkungen der JBA sind in der Theorie vorstellbar. In beiden Kennzahlen lässt sich jedoch nicht nachweisen, welchen Anteil die JBA an den Entwicklungen trägt und wie sich dieser von Kontextfaktoren abgrenzen lässt. Deshalb können anhand dieser Kennzahlen keine Aussagen über die Wirkung der JBA getroffen werden.

Im Folgenden wird auf eine Reihe weiterer Kennziffern eingegangen, die in den Erhebungen von den Gesprächspartner/innen diskutiert wurden und teilweise als besser geeignet für die Erfolgsmessung der JBA eingeschätzt wurden.

### ***Diskussion weiterer Kennzahlen***

Im Bereich Outcome wurde von den Gesprächspartner/innen eine Reihe weiterer Kennzahlen diskutiert:

- In der Gruppendiskussion Bremerhaven wurde eine **Einmündungsquote nach „Karenzzeit“** vorgeschlagen. Im Verständnis der Diskussionsteilnehmenden handelt es sich hierbei um die Beobachtung der Einmündung von Schulentlassenen in duale/schulische Ausbildung nach einem bestimmten Zeitraum von beispielsweise ein oder zwei Jahren, der eine Art „Moratorium“ für die Einmündung darstellt. Damit könne man in der Datenerfassung dem Eindruck nachkommen, dass den jungen Menschen nach dem Schulabschluss für die Berufswahlentscheidung noch eine gewisse Übergangszeit („Karenzzeit“) eingeräumt werden müsse.
- Gegenläufig hierzu wurde als Kennzahl das **Alter bei Einmündung in Ausbildung** diskutiert. In der Evaluation der JBA Berlin wurde dies als eine geeignete Kennziffer

wahrgenommen (vgl. Kiepenheuer-Drechsler et al. 2019), um ggf. eine durchschnittliche Verkürzung dieser Übergangszeit durch die JBA-Arbeit messbar zu machen.

- In der Gruppendiskussion Bremen wurde aus dem Bereich SGB III **soziale und gesellschaftliche Teilhabe** als weiterer Indikator diskutiert, an dem ein Erfolg der JBA-Arbeit sichtbar werde. Dies wurde jedoch insgesamt als ein schwer zu messendes Konstrukt eingeschätzt. Mögliche Verbleibsinformationen, die in den Erfassungssystemen der Rechtskreise und Bereiche existieren, könnten im Verständnis der Diskussionsteilnehmenden jedoch Hinweise hierauf geben.
- Diskutiert wurde, ob die erhaltenen **Einwilligungserklärungen zur Datenweitergabe**, als eine Kennzahl fungieren könnten. So wurde dies von zwei Interviewpartnern/innen angedacht (Interview Magistrat, ANK). Die Zahl der Einwilligungserklärungen wurde bereits im ersten Monitoringbericht JBA zur Ausgangslage Schule ausgewertet (vgl. SKB 2018, S. 15 f.). Diese Kennzahl könne etwas über die Akzeptanz der JBA aussagen (Interview ANK). Als mögliche Schwachstelle wurde jedoch angemerkt, dass die Erklärungen nachträglich noch Änderungen unterworfen sein könnten, da mehrmals im Übergangsprozess nach der Einwilligung gefragt wird, und diese ggf. auch widerrufen werden könnten. Insofern müsse diskutiert werden, ob die Erhebung als Quote sinnvoll ist (Interview Magistrat). Ein/e Interviewpartner/in schlug vor, dass die **Zufriedenheit von jungen Menschen oder von Mitarbeiter/innen** mit den Form und Art der Zusammenarbeit als Kennzahl Hinweise über den Outcome der JBA geben könne. Eine weitergehende Diskussion zur Messbarkeit fand nicht statt.

Als nicht geeignete Outcome-Kennziffer wurde im Rahmen der Interviews die **Nutzungstistik der Internetseite** eingeordnet (Interview AfSD, ANK, AA/JC). Diese sei nicht aussagekräftig, da die Website auch von den Mitarbeiter/innen der JBA als Zugangsportal für den internen Bereich genutzt werde (Interview AfSD). Zudem besteht die Vermutung, dass auch Mitarbeiter/innen anderer JBAs aus Deutschland aus Interesse an den Aktivitäten der JBA Bremen und Bremerhaven auf diese Seite verstärkt zugreifen würden (Interview AA/JC).

Im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele im Bereich Outcome besteht unter den Partnern teilweise ein unterschiedliches Verständnis und Ziele werden unterschiedlich gewichtet. Die Auswertung und Interpretation ausgewählter Kennzahlen verdeutlicht, dass diese nur sehr eingeschränkt Aussagen über Wirkungen der JBA zulassen.

#### 4.3.5. Gesellschaftliche Auswirkungen (Impact)

Der **Bereich Impact** umfasst die „gesellschaftliche Dimension“ (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 3) möglicher Auswirkungen der JBA-Arbeit, welche sich im Verständnis der Partner vor allem in einer Reduzierung der Anzahl junger Geringqualifizierter, junger Volljähriger unter 25 Jahren im Leistungsbezug SGB II, III und VIII und in frühen Schulabgänger/innen. Von den Partnern wurden in diesem Bereich die folgenden Kennzahlen hinzugefügt:

- Junge Volljährige unter 27 Jahren im stationären Bezug nach § 41 SGB VIII (D1)
- 15 bis unter 25-Jährige im Transferleistungsbezug des SGB II (D2)
- Arbeitslos gemeldete 18 bis unter 25-Jährige im Bereich des SGB III (D3)
- Sogenannte „frühe Schulabgänger/innen“ (D4)

Wie auch im Bereich Outcome sind Unterschiede in der Relevanz des Zielverständnisses erkennbar. Im Bereich Impact treten die Herausforderungen bzgl. Wirkmächtigkeit und Wirkungsfeststellung am deutlichsten zutage. Beide Aspekte werden im Folgenden dargestellt.

##### *Zielsetzung im Bereich Impact*

Bezüglich der angestrebten Auswirkungen im Impact-Bereich wurden von den Partnern teils widersprüchliche Äußerungen getätigt. Zum einen betraf dies die Formulierung explizit fiskalischer Zielsetzungen, wie sie in der Deputationsvorlage 19/375-L vorgenommen wurde. So wurden in der Planungsphase positive „finanzielle Auswirkungen“ durch die Arbeit der JBA als Ziel formuliert (vgl. Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2, S. 6; vgl. auch tel 3.2.2). Diese sollen sich daraus ergeben, dass sich die Anzahl der Personen im Transferleistungsbezug reduziert. Diesbezüglich wurden konkrete Zielzahlen festgelegt: Beispielsweise solle sich die Zahl der jungen Menschen im SGB VIII-Leistungsbezug (§ 41) in Bremen von 426 (2015) schrittweise jährlich reduzieren und ab dem Jahr 2018 jährlich um 40 Personen sinken.

Von den Interviewpartner/innen werden diese Zielzahlen kritisiert. Mehrere Interviewpartner/innen gaben an, dass die hohe Zahl unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter nicht berücksichtigt worden sei, wodurch die Zielzahlen – aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen – von vorneherein unrealistisch gewesen seien (Interview AA/JC, AfSD, SKB). Die formulierten Zielzahlen fänden in der derzeitigen Arbeit der JBA keine direkte Anwendung, auch wenn die generelle Tendenz, also die Reduzierung von Transferleistungsbeziehenden, von den Interviewpartner/innen teilweise als korrekt eingeordnet wurde.

Weiterhin ist diesbezüglich kritisch anzumerken, dass in der Deputationsvorlage darauf hingewiesen wird, dass gesellschaftliche Auswirkungen erst mittel- bis langfristig sichtbar werden (vgl. ebd., S. 5). Nichtsdestotrotz sind für den Bereich SGB VIII bereits konkrete Ziele ab dem Jahr 2016, also bereits ein Jahr nach dem Start der JBA formuliert. Auch bei der anvisierten Zahl der Ungelernten im SGB-II-Bezug stellt sich zumindest die Frage, ob die ab 2018 geltenden Zielzahlen bereits in einen mittel- bis langfristigen Wirkungszusammenhang fallen.

Über die finanzielle Perspektive hinaus wurden die formulierten Ziele im Impact-Bereich inhaltlich kritisiert: Ein/e Interviewpartner/in gab in Bezug auf den Transferleistungsbezug im

SGB II an, dass mit der Zielformulierung die Interpretation zugrunde gelegt werde, wer nicht im SGB II Leistungsbezug sei, dem gehe es automatisch besser. Eine weitere Schlussfolgerung die implizit in den Zielzahlen mitschwinge sei, dass „wenn weniger Menschen im Leistungsbezug seien, dann sei dies besser“ (Interview AfSD). Ein/e weitere Interviewpartner/in wies darauf hin, dass eine steigende Zahl von Personen im Transferleistungsbezug durchaus als positives Ergebnis im Sinne der JBA-Arbeit zu sehen sei, da vormals unentdeckt gebliebene Bedarfe durch die JBA aufgedeckt würden und den jungen Menschen dementsprechend eine passende Unterstützung gegeben werden könne (Interview ANK).

### **Messbarkeit von Wirkungen im Bereich Impact**

Im Bereich Impact stellt sich verstärkt die Frage, inwieweit Auswirkungen der JBA noch erfasst werden können. Ein/e Interviewpartner/in gab hinsichtlich der Zahl der Leistungsbezieher/innen in seinem/ihren Rechtskreis an, dass man den Einfluss der JBA hierauf sicherlich nicht nachweisen könne (Interview AA/JC). Der Grund hierfür wurde von Interviewpartner/innen vor allem in der Beeinflussung dieses Bereichs durch Kontextfaktoren gesehen, wie dies in Kapitel 4.3.2 erläutert wurde: Neben dem Einfluss der dort dargestellten Kontextfaktoren, insbesondere der Fluchtbewegungen, erwähnten die Interviewpartner/innen diesbezüglich auch die Abhängigkeit eines Leistungsbezugs junger Menschen im SGB II von der Bedarfsgemeinschaft der Eltern (Interview ANK). Weiterhin spielt die zeitliche Dimension in diesem Bereich eine entscheidende Rolle: Wirkungen in diesem Bereich ließen sich erst langfristig erfassen (Interview AA/JC).

Im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele im Bereich Impact besteht unter den Partnern teilweise ein unterschiedliches Verständnis. Dies betrifft zum einen eine Diskrepanz zwischen politisch-administrativ formulierten fiskalischen Kennzahlen und der Anwendung bzw. Einschätzung dieser Kennzahlen durch die Gesprächspartner/innen. Zum anderen ein unterschiedliches Verständnis darüber, ob Leistungsbezug positiv oder negativ zu interpretieren sei.

Zudem treten Problematiken bzgl. Wirkmächtigkeit und Wirkungsfeststellung im Bereich Impact noch deutlicher zutage als im Bereich Outcome.

### **4.3.6. Zwischenfazit zur Wirkungsmessung**

Im Rahmen der Evaluation wurde eine Reihe von Forschungsfragen zum Kennziffernkatalog formuliert. Konkret ging es um dessen (i) Eignung für Dokumentation oder Messung der JBA-Arbeit, (ii) der Frage, ob zusätzliche oder andere Kennzahlen erhoben werden müssten und (iii) welche fünf Kennzahlen zentral sind (vgl. Kapitel 4.1).

(i) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bisher ausgewählten Kennziffern im Hinblick auf ihre Eignung, den Erfolg der Arbeit der JBA zu dokumentieren bzw. zu messen als kritisch einzustufen sind. Problematisch ist insbesondere der Nachweis einer kausalen Verknüpfung der JBA-Arbeit mit den formulierten Outcome- bzw. Impact-Kennzahlen, wie

die Diskussion zur quantitativen Wirkungsanalyse, die mehrfachen Aussagen der Interviewpartner/innen sowie die Auswertung ausgewählter Kennzahlen verdeutlicht. Deshalb ist eine „Messung“ der JBA-Arbeit in diesen Bereichen kaum möglich.

Besser geeignet scheint der Begriff der „Dokumentation“ der JBA-Arbeit zu sein. Hierfür eignen sich die Kennzahlen eher. Insbesondere die Output-Kennzahlen bilden die Arbeit der JBA relativ deutlich ab. Allerdings fehlen im Bereich Output noch einige Kennzahlen und einige Leistungen werden nicht dargestellt.

(ii) Vor diesem Hintergrund scheint die Erhebung bzw. Einbeziehung weiterer Kennzahlen, um den Erfolg und die Wirksamkeit der Arbeit der JBA besser abbilden zu können, empfehlenswert. In diesem Bericht wurde auf Basis der Erhebungen und eigener Erwägungen eine Reihe von Vorschlägen für verschiedene Bereiche gesammelt. Wie in Kapitel 4.4.3 dargelegt, sollte eine Auswahl solcher Kennzahlen in den Prozess einer kritischen Zieldiskussion eingebunden werden. Da sich zum Teil ein unterschiedliches Verständnis unter den Partnern über zu erreichende Ziele andeutet, sollte die Auswahl aus den vorgeschlagenen oder weiteren Kennzahlen in einen diskursiven Prozess eingebettet sein, damit sowohl Zielstellung als auch daraus abgeleitete Kennzahlen durch alle Beteiligten legitimiert sind.

Grundlegend ist von den Partnern zu durchdenken, ob durch die hier gewonnenen Erkenntnisse die Position im Hinblick auf die Erhebung eigener Daten in den Prozessen der JBA – vor allem im Hinblick auf die Wirkungen – noch einmal diskutiert und ggf. geändert wird.

(iii) Die Auswahl von fünf zentralen Kennzahlen ist von diesem Prozess abhängig. Zunächst sollte aus Sicht der Evaluation keine Eingrenzung auf eine konkrete Anzahl von Kennzahlen stattfinden, sondern lediglich die Intention einer Reduktion der bisherigen Sammlung im Kennziffernkatalog formuliert werden.

Ausgehend von den Ergebnissen in diesem Bericht ergeben sich jedoch bereits Hinweise, auf relevantere Kennzahlen. Die Output-Kennzahlen wurden bereits als eher geeignet eingeordnet. Im Bereich Outcome wurden in Kapitel 4.4.2 eher geeignete Kennzahlen vorgeschlagen und eine Reihe weiterer Erhebungsmöglichkeiten diskutiert. Der Fokus sollte zunächst auf diesen beiden Bereichen liegen und ergänzt werden um ausgewählte Kontextvariablen.

## 4.4. Empfehlungen

In diesem Abschnitt werden die aus Sicht der Evaluation wichtigsten Herausforderungen im Hinblick auf Fragen der Zielerreichung abgeleitet und erste Empfehlungen zum weiteren Umgang mit der Wirkungsanalyse und dem Aufbau eines Controllings bzw. Monitorings formuliert. Dabei wird zunächst fokussiert auf Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsanalyse der JBA eingegangen (Kapitel 4.4.1). Anschließend werden Empfehlungen und Kennzahlen für ein Controlling- bzw. Monitoringsystem diskutiert (Kapitel 4.4.2). Eine grundlegende Problematik, die jedoch als zentral für die Etablierung eines Systems zur Prüfung der Zielerreichung angesehen werden kann, besteht in der kritischen Diskussion der Zielsetzung der JBA durch die Partner, welche im darauffolgenden Abschnitt thematisiert wird (Kapitel 4.4.3). Schließlich fasst der letzte Abschnitt kurz die Ergebnisse im Hinblick auf die Forschungsfragen zum Kennziffernkatalog zusammen Kapitel 4.4.4).

### 4.4.1. Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsanalyse

Abgeleitet aus den bisherigen Ergebnissen besteht eine erste Empfehlung darin, Möglichkeiten für die Wirkungsanalyse realistisch abzuschätzen. Wie oben dargestellt, ist mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten keine wissenschaftlich-fundierte Analyse kausaler Effekte der JBA möglich, soweit keine Neuausrichtung der Wirkungsanalyse, z.B. anderweitige Verfahren oder umfassende Datenerhebungen, vorgesehen ist. Die Nutzung des Kennziffernkataloges wird somit aus der Perspektive von Controlling bzw. Monitoring betrachtet, auch wenn Fragen von kausaler Verknüpfung aus dieser Perspektive auch eine Rolle spielen.

Das vorhandene Wirkmodell kann aus Sicht der Evaluation zum Zwecke der Darstellung theoretischer Wirkungsbeziehungen und zur Außenkommunikation über angestrebte Ziele durchaus genutzt werden. Zu empfehlen ist hierbei eine Weiterentwicklung auf Basis der bisherigen Ergebnisse.

Zu überlegen wäre beispielsweise, inwieweit die Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in diesem Modell dargestellt werden kann. Aus Sicht der Evaluation handelt es sich um eine Form des Outputs, da dieser – wie die Leistungen und Maßnahmen der JBA – eine Auswirkung auf spezifizierte Outcome-Bereiche erwarten lässt. Als weiterer, indirekter Output wären die Auswirkung auf bestehende Angebote der Rechtskreise zu konzeptualisiert. Der Output der JBA ließe sich demzufolge in drei verschiedenen Unterkategorien definieren (vgl. Abbildung 11):

- a) Effekte neuer Maßnahmen und Angebote der JBA
- b) (Synergie-)Effekte durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Rechtskreise und Bereiche
- c) Damit verbundene Auswirkungen auf bestehende Angebote der Rechtskreise

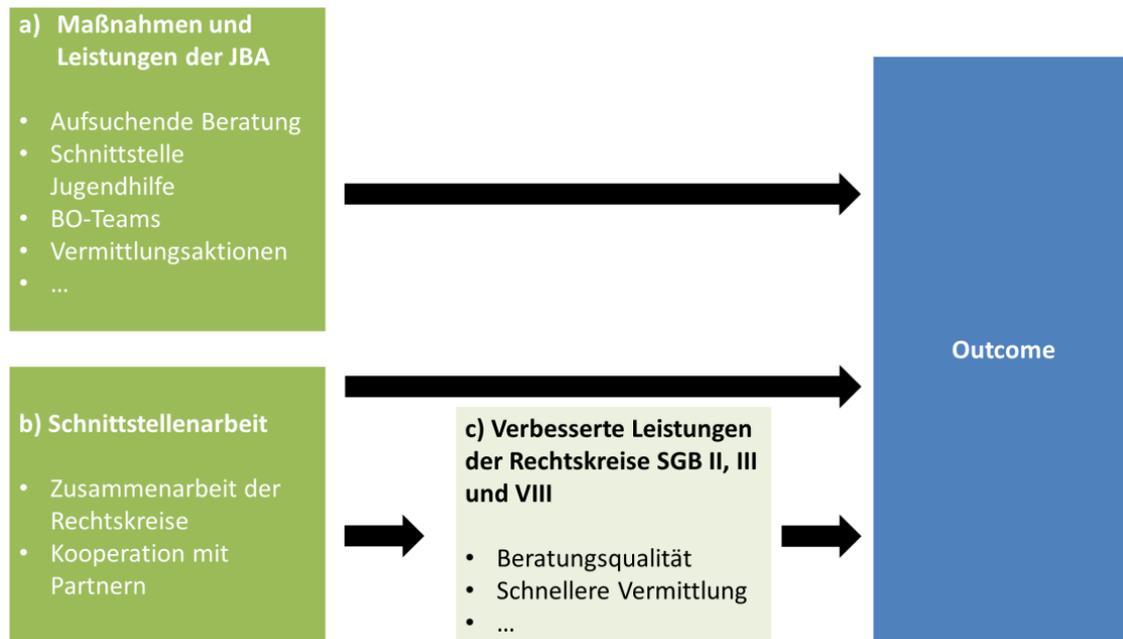


Abbildung 11: Vorschläge zur Erweiterung des Wirkmodells der Partner

Dieses Wirkmodell der JBA kann gegebenenfalls, unter Berücksichtigung von Kontextfaktoren, als Erklärwerk zu einem Controlling- oder Monitoring Verfahren dienen, wie dies bereits ähnlich von den Partnern der JBA für den Kennziffernkatalog vorgesehen war.

#### 4.4.2. Möglichkeiten und Grenzen eines Controlling- bzw. Monitoringsystems

Grundsätzlich ist zukünftig von den Partnern zu klären, ob eher ein Controlling- oder ein Monitoringsystem einzurichten ist. Entscheidend dürfte dafür sein, ob das Instrument eher eine steuernde (Controlling) oder eine dokumentierende (Monitoring) Funktion haben soll. Aus Sicht der Evaluation ist die Einrichtung eines Monitoringsystems zu empfehlen. Ein solches Monitoringsystem sollte die Interpretation der Zahlen weniger stark mit zu erreichenden Zielen verknüpfen, da erstens Zielformulierungen der JBA aus Sicht der Evaluation zu diskutieren und zu konkretisieren sind (vgl. Kapitel 4.4.3) und zweitens die beschriebene Problematik der Feststellung kausaler Zusammenhänge existiert. Durch ein solches System lassen sich jedoch zentrale Entwicklungen im Kontext der JBA dokumentieren und im Zeitverlauf beobachten. Dabei kann ein Monitoringsystem – je nach Auswahl der Kennzahlen – sowohl Hinweise auf Leistungen der JBA geben als auch die Rahmenbedingungen der JBA-Arbeit dokumentieren, beispielsweise über Kontextkennzahlen. Insbesondere können über ein Monitoringsystem aber Problemlagen und Handlungsfelder für die JBA aufgezeigt werden, zum Beispiel durch Kennzahlen wie die Entwicklung von Übergängen zwischen Schule und Beruf, die Zahl der Ungelernten oder der Leistungsbeziehenden. Dies stellt für die bedarfsgerechte Anpassungen der jeweiligen Leistungen einen großen Mehrwert dar.

In jedem Fall ist jedoch eine Auswahl von zu integrierenden Kennziffern zu treffen. Aus den Erhebungen gibt es hieraus einige Empfehlungen.

Der **Bereich Output** ist im Vergleich zu den anderen Bereichen am ehesten geeignet, die Arbeit der JBA zu dokumentieren. Diese Kennzahlen lassen sich im Vergleich deutlicher von

der JBA beeinflussen und spiegeln damit die Arbeit der JBA am ehesten wieder. Empfohlen werden hierbei die folgenden Schritte:

- 1) Die hier erfassten Beratungsfälle sollten innerhalb der jeweiligen Maßnahme einheitliche definiert und erhoben werden, so dass eine Abbildung im Zeitverlauf möglich ist. Eine einheitliche Definition von Beratungsfällen für alle Rechtskreise ist an sich wünschenswert, aber nicht zwangsläufig notwendig, solange die Vergleichbarkeit im Zeitverlauf gegeben ist. Die jeweilige Definition der Maßnahmen sollte jedoch transparent gemacht werden.
- 2) Die vorliegenden Daten sollten ergänzt werden um die Daten der ZBB, sobald diese vorliegen.
- 3) Zu Überdenken ist der Einbezug von Beratungsfällen der AA/JC, um auch diesen Rechtskreis zu repräsentieren, auch wenn insbesondere bei diesen Beratungsfälle eine hohe Wechselwirkung mit den genannte Kontextfaktoren zu berücksichtigen ist.
- 4) Wünschenswert wäre es, Synergieeffekte wie die verbesserte Zusammenarbeit der Partner und den Schnittstellenausbau abzubilden. Die bisherigen Kennzahlen spiegeln diesen Bereich nicht wieder. Die in den Erhebungen diskutierten Kennzahlen, wie beteiligte Beratungsinstitutionen pro Fall oder die Anzahl der Überweisungen zwischen Rechtskreisen könnten dies aus Sicht der Evaluation leisten. Allerdings wurde von den Gesprächspartner auf Probleme bei der Erhebung hingewiesen.
- 5) Da auch Output-Kennzahlen nicht unabhängig vom Kontext sind, ist eine In-Bezugsetzung dieser Output-Kennzahlen zu Referenzgrößen zu überdenken, um die Entwicklung von Kontextfaktoren zumindest teilweise zu berücksichtigen. Für die ZBB könnte diese Referenzgröße beispielsweise die Anzahl der Schüler/innen, die nach der allgemeinbildenden Schule in einen berufsvorbereitenden Bildungsgang an einer berufsbildenden Schule wechseln, sein. Ähnliche Referenzgrößen wären auch für die aufsuchende Beratung, die Schnittstelle Jugendhilfe und insbesondere bei der etwaigen Aufnahme von Beratungsfällen aus dem SGB III und dem SGB II zu überlegen.

Die Frage der Abbildung der **Bereiche Outcome und Impact** über Kennzahlen stellt aus Sicht der Evaluation die zentrale Herausforderung für den Kennziffernkatalog sowie ein Controlling- bzw. Monitoringsystem dar. Auch wenn vor allem im Hinblick auf Output-Leistungen Verbesserungsvorschläge formuliert wurden, so bleiben Auswirkungen der JBA-Arbeit – also der Bereich Outcome und Impact – selbstverständlich eine essentielle Dimension der Erfolgsmessung der JBA-Arbeit. Gerade deshalb sollten diese Bereiche grundsätzlicher überdacht werden.

Im Bereich von betriebswirtschaftlichen Controlling- oder Monitoring-Systemen werden Fragen der kausalen Verknüpfung weniger ausführlich diskutiert, da Kennzahlen wie „Return on Invest“ (ROI), „Kundenzufriedenheit“, „Mitarbeiterzufriedenheit“, „Liefertreue“ oder „Mitarbeiterqualifikation“ (vgl. Paul 2007, S. 499; IGC Arbeitsgruppe 2012, S. 28 ff.) unternehmensintern definiert werden und eine direkte und hohe Beeinflussbarkeit durch die Aktivitäten des Unternehmens gegeben ist. In der JBA gestaltet sich dieser Zusammenhang komplexer, da ihm ein multifaktorielles soziales Wirkungsgeflecht zugrunde liegt. Die Aufnahme von Kennziffern, zu denen keine Erkenntnisse über die Beeinflussbarkeit der JBA vorliegen und die zum großen Teil von Kontextfaktoren abhängen, birgt die Gefahr, dass die JBA an Zielgrößen gemessen wird, auf welche sie nur einen eingeschränkten und indirekten

Einfluss hat. Die Auswertung der Outcome-Kennziffern (siehe Kapitel 4.3.4) zeigt, dass sich hier trotz begründeter Vermutungen über den Einfluss der JBA keine abschließenden Aussagen über die Wirksamkeit vornehmen lassen.

Es ist deshalb zu empfehlen, für den Bereich Outcome und ggf. für den Bereich Impact nicht auf bestehende Daten der Partner zurückzugreifen, sondern Kennzahlen aus den Prozessen der JBA neu abzuleiten. Hierfür sind aller Voraussicht nach eigene Erhebungen notwendig, welche in den Regelablauf der JBA-Arbeit einzubinden wären. Vorzugsweise wären solche Erhebungen bei der zu beratenden Zielgruppe der jungen Menschen selbst durchzuführen, wie zum Beispiel über Erhebungsbögen.

Da jedoch eigene Erhebung von Kennzahlen nicht vorgesehen sind, bleibt als Alternativlösung die Verwendung bereits vorhandener Outcome-Kennzahlen, unter Berücksichtigung theoretischer Erwägungen zur Beeinflussbarkeit durch die JBA und durch Kontextfaktoren. So sollten Kennzahlen ausgewählt werden, auf die sich im Verhältnis zu Kontextfaktoren relativ höhere Beeinflussbarkeit der JBA vermuten lässt. Nach bisherigen Ergebnissen werden für den Bereich Outcome von den vorhandenen Kennziffern folgende Kennziffern als eher geeignet angesehen:

- **Übergänge von ehem. schulischen Teilnehmenden aus dem Übergangssystem in duale Ausbildung** im Verhältnis zu allen ehem. schulischen Teilnehmenden aus dem Übergangssystem (C5ba und C5)
- **Unversorgte Bewerber/innen bei der AA/JC** im Verhältnis zu allen Bewerber/innen bei der AA/JC (C4c und C4)

Eine Reihe weiterer Outcome-Kennziffern, die im Rahmen bestehender Datengenerierungsprozesse entstehen, wurde diskutiert. Diese könnten sich unter Umständen für die Aufnahme in den Kennziffernkatalog eignen:

- Die **Anzahl der abgeschlossenen Einwilligungserklärungen** zur Datenweitergabe könne laut Interviewpartner/innen Informationen über die Akzeptanz der JBA geben.
- Eine **Einmündungsquote der Schulentlassenen nach „Karenzzeit“** wurde von den Partnern, wie oben dargestellt, als Möglichkeit gesehen.
- Als Möglichkeit wurde zudem vorgeschlagen, Verbleibe von jungen Menschen als Indikatoren für Outcomes zu verwenden. Der bisherige Kennziffernkatalog beinhaltet bereits die **Anzahl der Bewerber/innen bei AA/JC mit unbekanntem Verbleib** (C4b), welche in diese Kategorie fallen würde. Zu überlegen wäre zudem die Kennziffer **der direkten Übergänge von Schulentlassenen ohne Abitur mit unbekanntem Verbleib** (C2i) zu befüllen. Bei dieser Kennziffer ist nicht nur eine hohe Beeinflussbarkeit der JBA zu erwarten. Angaben der Gesprächspartner zufolge könnte diese Kennzahl auch Informationen über soziale Teilhabe geben.

Eine zusammenfassende, abschließende Empfehlung erfolgt nach Abschluss sämtlicher vorgesehener Erhebungen mit dem Abschlussbericht der Evaluation.

Zu empfehlen ist, die ausgewählten Kennziffern im Bereich Outcome in ein Berichtssystem einzubinden, das seiner Form nach durch erläuternde Texte und die Auswertung von Kontextkennzahlen eine Einordnung der Kennziffern vornehmen lässt und Hilfestellung bei Interpretation im Hinblick auf die Beeinflussbarkeit durch die JBA gibt.

Im Hinblick auf fiskalische Zielwerte ist zu ergänzen, dass die Formulierung konkreter Zielzahlen, wie dies von politisch-administrativer Seite vorgenommen wurde, nur dann zielführend ist, wenn auch der Einfluss der JBA auf diese Zielgröße eindeutig quantifizierbar ist. In den Erhebungen wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass durch die gestiegene Anzahl der Geflüchteten Zielsetzungen grundlegend verändert haben. Auch ohne dieses Ereignis ist jedoch davon auszugehen, dass der eindeutige Einfluss der JBA auf die Zielwerte aufgrund anderer Kontextfaktoren nur schwer zu fassen ist. Deshalb ist zu empfehlen, auf die Formulierung konkret festgelegter Kennzahlen zu verzichten, solange keine eindeutige Quantifizierung des JBA-Einflusses stattfinden kann.

#### **4.4.3. Kritische Schärfung von Zielstellung und Zielformulierung**

Von entscheidender Bedeutung für die Einrichtung eines Controlling- bzw. Monitoringsystems ist die eindeutige und realistische Formulierung der Zielsetzungen der JBA Bremen-Bremerhaven. Erfahrungen aus dem Projekt Regionales Übergangsmanagement in Sachsen-Anhalt (RÜMSA) verdeutlichen die hohe Relevanz dieses Entwicklungsschrittes im Kontext der JBA (vgl. f-bb 2018, S. 25). Erst hieraus leiten sich die Indikatoren als operationalisierte Zielstellungen ab. Im Hinblick darauf sind auf Basis der Ergebnisse eine Reihe von Überlegungen seitens der Partner durchzuführen.

Das strategische Ziel, „alle Menschen unter 25 Jahren mit Wohnsitz im Land Bremen zu einem Berufsabschluss zu führen“ (Verwaltungsvereinbarung Präambel) ist als sehr ambitioniert einzustufen. Zum einen müssen dafür die bereitgestellten Ressourcen der Reichweite dieses Ziels Rechnung tragen. Zum anderen stellt sich grundlegend die Frage, welche „Wirkreichweite“ der JBA zugeschrieben werden kann – also in welchem Umfang die JBA Entwicklungen wie Übergänge in Ausbildung oder Leistungsbezug beeinflussen kann. Erkenntnisse hierzu liegen nicht vor und bisherige Analysen (z.B. Borrs 2016; Kiepenheuer-Drechsler et al. 2019) lassen noch keine eindeutigen Rückschlüsse zu. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig abzuschätzen, welcher Einfluss der JBA zugeschrieben werden kann.

Von den Interviewpartnern/innen und in den Gruppendiskussionen wurde vielfach die Zielgruppe derjenigen, die in Gefahr sind, „durch das Raster zu fallen“ oder „verloren zu gehen“ thematisiert – im Sinne der von der JBA formulierten Zielstellungen „Keiner soll verloren gehen.“ Diese Gruppe von jungen Menschen steht in besonderem Maße im Ziel der JBA, entsprechend sind Wirkungen auch stärker für diese Zielgruppe zu erwarten. Wie die Auswertungen von Kennzahlen in Kapitel 4.3.3 andeuten, handelt es sich hierbei um eine, relativ betrachtet, kleine Zielgruppe.

Es stellt sich damit die Frage, ob Kennzahlen die gesamtgesellschaftliche Trends, wie Übergänge und Leistungsbezug, die in hohem Maße von Kontextfaktoren abhängig sind (vgl. Kapitel 4.3.2) in großem Umfang durch die JBA beeinflusst werden können. Die JBA fokussiert stärker auf individuelle Problemlagen, wie zahlreiche Anmerkungen verdeutlichen. Dadurch erfüllt die JBA eine wichtige Funktion an der Schnittstelle der Rechtskreise, welche die Einrichtung von JBAs in Deutschland ursprünglich motiviert hatte (vgl. Hagemann und Ruth 2019, S. 2). Entsprechend stellen also die gesamtgesellschaftlichen Kenngrößen unter Umständen nicht den richtigen Maßstab für die Erfolgsmessung der JBA dar.

Vor diesem Hintergrund ist die Festlegung eindeutiger zu erreichender Ziele, welche die Zustimmung aller Partner finden, zentral. Die in den Kapiteln 4.3.1, 4.3.4 und 4.3.5 dargestellten Diskussionen zeigen, dass hier Diskrepanzen im Zielverständnis unter den Partnern bestehen. Für die Prüfung der Ziele müssen diese jedoch zunächst klar definiert und abgestimmt sein.

Abgeleitet ergeben sich damit für diesen Bereich folgende Empfehlungen:

1. Möglichkeiten der Wirkmächtigkeit der JBA sollten vor dem Hintergrund der Ergebnisse in diesem Bericht von den Partnern der JBA kritisch diskutiert werden. Dabei sollte die Wahrnehmung der operativen Ebene der JBA einbezogen werden. Die Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses sollten klar kommuniziert werden, um die an die JBA gerichtete Erwartungshaltung aus dem öffentlichen und politisch-administrativen Raum in einem realistischen Rahmen zu halten.
2. Abgeleitet hieraus sollte auch die Zielsetzung auf spezifische und messbare Ziele kritisch geprüft, geschärft und in ein entsprechendes Ziel- bzw. Kennzahlensystem eingebettet werden. Ein ähnliches System wurde bereits in der Evaluation der JBA Hamburg (vgl. Bötzel et al. 2019, S. 32 f.) empfohlen.
3. Zu empfehlen ist hierbei den Nexus von Output und Outcome in den Blick zu nehmen, da die Wirksamkeit der Vermittlungsarbeit der JBA an dieser Stelle deutlicher zu sehen ist. Hierbei sollten die Diskussion um Kennzahlen in Kapitel 4.4.2 herangezogen werden.
4. Aus einem solchen Zielsystem lassen sich wiederum Kennzahlen ableiten, welche die Ziele operationalisiert darstellen können und sich für ein Monitoringsystem eignen
5. Ein entsprechendes Monitoringsystem kann Problemlagen und Handlungsfelder für die JBA dokumentieren und als Orientierungsrahmen für die weitere Ausrichtung der gemeinsamen Arbeit in der Begleitung der jungen Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf dienen.

## 5. Zwischenfazit und Ausblick

Der **vorliegende erste Zwischenbericht** der Evaluation der Jugendberufsagentur im Land Bremen hatte die Aufgabe, die „Innensicht“ der JBA – also die Strukturen der Zusammenarbeit sowie die Fragestellungen der Wirkungsanalyse und des Monitorings – zu beleuchten.

Anhand der bislang ausgewerteten Daten kann die begleitende Evaluation folgende Impulse in die JBA-Arbeit geben:

Bislang zeichnet sich ein gut aufgebautes, gemeinsam denkendes und agierendes System „JBA“ ab. Die Standorte konnten in der vorgesehenen Zeit erfolgreich etabliert, die meisten Vorhaben wie geplant umgesetzt werden. Bestehende Anpassungen in der Umsetzung der Konzepte wurden vorgenommen – ein positives Zeichen, wenn man die Jugendberufsagentur als „lernende Organisation“ versteht. Positiv ist auch, dass die Mitarbeitenden und Verantwortungsträger/innen aus den Verwaltungen und der anderen beteiligten Partnern auch nach der Organisationsentwicklungsphase noch hoch motiviert scheinen und den deutlichen Mehrwert in der gemeinsamen, rechtskreisübergreifenden Arbeit unterstreichen.

Inwiefern sich diese neue Form der Zusammenarbeit allerdings in Auswirkungen bei den ratsuchenden und beratenden jungen Menschen abzeichnet, kann nach dem bisherigen Erkenntnisstand aus wissenschaftlicher Sicht nur schwer abgebildet werden. Hier gilt es im weiteren Prozess, die Zielstellungen zu schärfen und jenseits einer theoretisch ausgefeilten Wirkungsanalyse ein Monitoring zu definieren, das als Orientierungsrahmen für die Ausrichtung und Anpassung der Zusammenarbeit in der Jugendberufsagentur dienen kann. Die zahlenmäßige Abbildung von „Erfolgen der JBA“ bleibt – aufgrund der stark ausgeprägten Wechselwirkungen mit den bestehenden Rahmenbedingungen – eine Herausforderung.

Für den **verbleibenden Evaluationszeitraum** werden u.a. folgende Themen im Fokus der Erhebungen stehen:

Im Rahmen einer **schriftlichen Online-Befragung** soll in den kommenden Monaten der **Mehrwert der Zusammenarbeit in der JBA** aus Sicht der Mitarbeitenden, der Führungskräfte aber auch der Kooperationspartner und der Zielgruppe der jungen Menschen erfasst werden. Ergebnisse dieser Akzeptanzstudie werden im zweiten Zwischenbericht aufbereitet.

Ebenso im zweiten Zwischenbericht erfolgt die **Auswertung des Personaleinsatzes** auf Basis der laufenden Erhebungen bei den Partnern.

Im Rahmen einer **Prozessanalyse** werden die **zentralen Maßnahmen der JBA**, die zur Orientierung, Begleitung, Vorbereitung oder Förderung den jungen Menschen angeboten werden, identifiziert und in ihrer Umsetzung analysiert werden. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob und wie diese Maßnahmen dazu beitragen, junge Menschen bei der Erreichung eines Berufsabschlusses zu unterstützen. Die erfolgt über Einzelinterviews, Gruppengesprächen in den Städten Bremen und Bremerhaven sowie über eine standardisierte schriftliche Onlinebefragung. Erste Ergebnisse aus der Onlinebefragung werden im 2. Zwischenbericht abgebildet, vertiefende qualitative dann im Abschlussbericht der Evaluation vorgelegt.

Einen weiteren Schwerpunkt im anstehenden Evaluationsprozess bildet die **Umsetzung der vereinbarten und schriftlich festgelegten Prozessabläufe in der JBA**. Die Kooperation und die Motivation auf der Ebene der Leitung und der Beschäftigten ist ein Prozess, der graduell

verläuft und Anpassungen erforderlich macht. Die Evaluation erfasst den Stand der Zusammenarbeit und der Implementation der Prozesse nach der dreijährigen Phase der Organisationsaufbau. Ziel ist es, durch die Einbeziehung aller am Standort interagierenden Partner, die verschiedenen, in den einzelnen Rechtskreisen bestehenden Perspektiven zu erfassen und Einblicke in die Aushandlungsprozesse und „Mikropolitik“ der einzelnen Institutionen zu erhalten. Die Erhebung erfolgt über Experteninterviews und in den Gruppengesprächen. Die Auswertung dieser Erkenntnisse ist für den Abschlussbericht vorgesehen.

Abschließend soll auch die Wahrnehmung der JBA durch junge Menschen untersucht werden. Die Perspektive der jungen Menschen wird durch leitfadengestützte qualitative Interviews erfasst und anonymisiert in Form von Einzelfallstudien aufbereitet und im Abschlussbericht vorgelegt.

## 6. Literaturverzeichnis

Angrist, Joshua D./Pischke, Jörn-Steffen (2008): Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion.

[https://www.researchgate.net/publication/51992844\\_Mostly\\_Harmless\\_Econometrics\\_An\\_Empiricist's\\_Companion](https://www.researchgate.net/publication/51992844_Mostly_Harmless_Econometrics_An_Empiricist's_Companion) (Stand: 02.07.2019).

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010). Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld: W. Bertelsmann.

BA, Bundesagentur für Arbeit (2018): Situation am Ausbildungsmarkt. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. URL:

<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Ausbildungsmarkt/generische-Publikationen/AM-kompakt-Ausbildungsmarkt.pdf> (Stand: 02.07.2019).

BIBB, Bundesinstitut für Berufsbildung (2019): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Vorversion Stand 10. April 2019. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung. URL:

[https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Datenreport\\_2019\\_Vorabversion\\_final.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Datenreport_2019_Vorabversion_final.pdf) (Stand: 02.07.2019).

Borrs, Linda (2016): Jugendberufsagenturen und die Vermittlung von jungen Erwachsenen in Ausbildung und Arbeit. Aktuelle Berichte 15/2016. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. URL: [http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller\\_bericht\\_1615.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1615.pdf) (Stand: 02.07.2019).

Bötel, Annegret/Sommer, Jörn/Karato, Yukako/Ruschmeier, René (2018): Evaluation der Hamburger Jugendberufsagentur. Abschlussbericht. Hamburg und Berlin: Kienbaum Consultants International GmbH und InterVal GmbH. URL: [https://www.interval-berlin.de/wp-content/uploads/abschlussbericht\\_evaluation\\_hamburgerjugendberufsagentur.pdf](https://www.interval-berlin.de/wp-content/uploads/abschlussbericht_evaluation_hamburgerjugendberufsagentur.pdf) (Stand: 02.07.2019).

BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009): Auswirkungen von demographischen Entwicklungen auf die berufliche Ausbildung. Gutachten Prognos AG.

Christlich Demokratische Union Deutschlands, Christlich-Soziale Union in Bayern, Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.

Das Berliner Abgeordnetenhaus (2015): Drucksache 17/2188.

DeGEVal – Gesellschaft für Evaluation e.V. (2004): Standards für Evaluation. Abrufbar unter: [http://www.degeval.de/images/stories/Publikationen/DeGEVal\\_-\\_Standards.pdf](http://www.degeval.de/images/stories/Publikationen/DeGEVal_-_Standards.pdf) (Letzter Zugriff: 03.07.2019)

Döring, Nicola/Bortz, Jürgen (2018): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. Berlin und Heidelberg: Springer Verlag.

Fachtagung Jugendberufsagenturen (2019): Fachtagung Jugendberufsagentur in Berlin, Bremen und Hamburg. Tagungsdokumentation. URL: <https://www.fachtagung-jugendberufsagentur.de/dokumentation/> (Stand: 02.07.2019).

f-bb, Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (2018): Regionales Übergangsmanagement in Sachsen-Anhalt. Prozesse am Übergang Schule-Beruf Gemeinsam Gestalten. Berlin: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung. URL: [https://ruemsa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MS/5\\_Ruemsa/Informationen\\_Ruemsa/Final\\_Broschuere\\_RUEMSA\\_4.pdf](https://ruemsa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/5_Ruemsa/Informationen_Ruemsa/Final_Broschuere_RUEMSA_4.pdf) (Stand: 04.07.2019).

Hagemann, Linda/Ruth, Marina (2019): Schnittstellen in der Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Einrichtung von Jugendberufsagenturen. IAQ-Report 2019-02. URL: <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2019/report2019-02.pdf> (Stand: 02.07.2019).

IDEKOWI, Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ (2004): Wirksamkeit von Bundesmassnahmen Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bern: Bundesamt für Justiz. URL: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/umsetzung/schlussbericht-kontaktgruppe-d.pdf> (02.07.2019).

Khandker, Shahidur R./Koolwal, Gayatri B./Samad, Hussain A. (2010): Handbook on Impact Evaluation. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. URL:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/650951468335456749/pdf/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf> (Stand: 02.07.2019).

Kiepenheuer-Drechsler, Barbara/Steinbach, Michael/Wittig, Wolfgang/Kretschmer, Susanne (2019): Evaluierung der Jugendberufsagentur Berlin. Zweiter Zwischenbericht.

Kretschmer, S. et al. (2009): Gutachten zur Systematisierung der Fördersysteme, -instrumente und -maßnahmen in der beruflichen Benachteiligtenförderung. Band 3 der Reihe Berufsbildungsforschung. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn, Berlin. Zweiter Zwischenbericht der Evaluation. Nürnberg: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung. URL: <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1864.pdf> (Stand: 02.07.2019)

Hamburger Senat (2012): „Einrichtung einer Jugendberufsagentur in Hamburg“. Drucksache 20/4195 20.

Mäder, S. (2013): „Die Gruppendiskussion als Evaluationsmethode – Entwicklungsgeschichte“. In: Potenziale und Formen, Zeitschrift für Evaluation, Jg. 12, Heft 1, 2013., S. 23-51.

Morgan, David L. (1997): Focus Groups as Qualitative Research. Newbury Park: Sage.

Münder, J. 2018: Arbeitshilfe zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des SGB II, SGB III und SGB VIII zur beruflichen Förderung junger Menschen. Berlin: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (Online-Publikation). In Veröffentlichung.

Müller, Monika (2012): Jugendberufsagentur – Methodischer Zugang zur Evaluation des Umsetzungsprozesses JBA. URL:

[http://www.hdba.de/fileadmin/redaktion/Lehrende/Mueller\\_Monika/Skizze\\_1\\_Evaluation\\_JBA.pdf](http://www.hdba.de/fileadmin/redaktion/Lehrende/Mueller_Monika/Skizze_1_Evaluation_JBA.pdf) (Stand: 02.07.2019)

Nuissl, E. (2013): Evaluation in der Erwachsenenbildung. Bielefeld

SJFIS, Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (2016): Bericht zum Stand der Versorgung, Teilhabe und Integration unbegleiteter minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer(umA). URL: <https://bremerjugendring.de/wp-content/uploads/2016/10/TOP-6-Bericht-Versorgung-und-Betreuung-von-umA.pdf>

Die Senatorin für Kinder und Bildung o.J.: Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung. Online unter:

[https://www.bildung.bremen.de/bremer\\_vereinbarungen-4327](https://www.bildung.bremen.de/bremer_vereinbarungen-4327) (Letzter Zugriff: 01.07.2019)

Sager, Fritz/Hinterleitner, Markus (2014): Evaluation. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 437-462.

Siepe, F. (2018): „Jugendberufsagentur: Von der Idee zur Umsetzung“. Vortrag auf dem bundesweiten Fachkongress „Regionales Übergangsmanagement 2018“ am 20. und 21.06.2018, Magdeburg. Abrufbar unter: <https://ruemsa.sachsen-anhalt.de/bundesweiter-fachkongress-20-21062018/online-dokumentation/> (Letzter Zugriff: 20.08.2018).

SPD Landesorganisation Bremen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Bremen, DIE LINKE Landesverband Bremen (2019): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023.

Statistisches Landesamt Bremen (2018): Statistisches Jahrbuch. Bremen: Statistisches Landesamt Bremen. URL: [https://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/jb2018\\_pdfa.pdf](https://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/jb2018_pdfa.pdf) (Stand: 02.07.2019).

Wöhe, Günter (2013): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. München: Verlag Franz Vahlen GmbH.

## **7. Verwendete Dokumente**

### ***Vereinbarungen und Geschäftsordnungen***

Geschäftsordnung der Planungs- und Koordinierungsgruppen der Jugendberufsagentur in Bremen und Bremerhaven vom 17. März 2015

Geschäftsordnung der Planungs- und Koordinierungsgruppen der Jugendberufsagentur in Bremen und Bremerhaven vom 2. April 2019 (Neufassung)

Kooperationsvereinbarung über die Zusammenarbeit von Kammern und Unternehmensverbänden mit der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen vom 14. April 2015

Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen einer Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen vom 14. April 2015

Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen einer Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, geändert durch Beschluss des Lenkungsausschusses vom 2. April 2019

Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung 2014 bis 2017 vom 25. März 2014

### ***Protokolle und Sitzungsunterlagen***

Entwurf Ergebnisprotokoll zur Sitzung des Lenkungsausschusses der JBA vom 05.11.18, Stand: 15.02.2018

Protokollentwurf zur Sitzung der AG-Mitte/Nord am 23.05.2019

Protokoll zur Sitzung der gemeinsamen PuKG Bremen und Bremerhaven am 11.04.2018

Sitzungsunterlage der PuKG Bremen-Bremerhaven vom 21.09.2017, TOP 5 „JBA-Vermittlungs-/Matchingkonzept“

Sitzungsunterlage der PuKG Bremen-Bremerhaven vom 09.01.2019, TOP 5 „Aufgaben der JBA-Servicestellen in der Jugendberufsagentur“ (internes Arbeitspapier), Stand: 2018

Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 21.03.2018, TOP 3c „JBA-Vermittlungs-/Matchingkonzept“, Stand: 21.03.2017

Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 21.03.18, TOP 4 „Drei Jahre Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen“, Anlage 1 „Reflexionen aktueller oder aktuell beendeter AGs der Jugendberufsagentur“, Stand: 14.03.2018

Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 21.03.18, TOP 4 „Drei Jahre Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen“, Anlage 2 „Arbeitsplanung 2015 bis 2018 – Matrix“, Stand: 14.03.2018

Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 05.11.2018, TOP 3 „Leitung des Lenkungsausschusses und der Planungs- und Koordinierungsgruppen sowie Ausübung der Repräsentanz“, Endfassung vom 31.10.18

Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 05.11.2018, TOP 4 „Programm- und Maßnahmenplanung der Partner der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen“, Endfassung vom 29.10.2018

Sitzungsunterlage des Lenkungsausschusses der JBA vom 02.04.2019, TOP 5 „Sachstand ‚Servicestellen‘ in der JBA“, Stand: 18.03.2019

### ***Fachkonzepte (Einzelverweis – ohne Verweis auf Sitzungsunterlage)***

Datenkonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 21.03.2018

Fortbildungskonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.19

JBA-Vermittlungs- und Matchingkonzept, Stand: 21.03.2018

Konzepte „Aufsuchende Beratung in der Jugendberufsagentur Bremen“ und „Aufsuchende Beratung in der Jugendberufsagentur Bremerhaven“, Stand: 14.03.2018

Konzept der Aufsuchenden Beratung für junge Geflüchtete, Stand: 14.03.18

### ***Senats- und Deputationsvorlagen***

Deputationsvorlage Nr. 19/520-L vom 24.05.2018 für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 13.06.2018

Deputationsvorlage Nr. 19/375-L vom 12.09.2017 für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27.09.2017

Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.03.2015, Beschlussfassung vom 05.03.2015

Vorlage für die Sitzung des Senats am 02.08.2016, Beschlussfassung vom 02.08.2015

### ***Weitere Dokumente***

Angebotsübersicht Jugendberufsagentur Bremerhaven, Stand Juni 2019

Arbeitsplanung – fortlaufend der PuKG Bremerhaven, Stand: 07.06.2019

Bremisches Schuldatenschutzgesetz (BremSchulDSG) vom 27. Februar 2007, Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 16.03.2017 bis 24.05.2018, Zugriff über Transparenzportal Bremen

Die Senatorin für Kinder und Bildung (2018): Jugendberufsagentur. Erster Monitoringbericht: Ausgangslage Schule. Reihe: Bildungsberichterstattung für das Land Bremen, 22.08.2018

Erster Zwischenbericht der Evaluation der Jugendberufsagentur in Bremen und Bremerhaven, f-bb

Gemeinsame Programm- und Maßnahmenplanung in der Jugendberufsagentur der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.2018

Handzettel für Ratsuchende mit Wegeplan zwischen Empfang und anderen Arbeitsbereichen der Jugendberufsagentur am Standort Bremen-Mitte; der Evaluation ausgehändigt bei Hospitation am 6.5.19

Leistungsbeschreibung, Öffentliche Ausschreibung: Projekt Evaluation der Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen in den Städten Bremen und Bremerhaven, Vergabenummer V0495/2018 vom 24.07.2018

Organigramm Jugendberufsagentur Bremerhaven, internes Dokument, Stand: Mai 2017.

## 8. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Handzettel für Ratsuchende mit Wegeplan zwischen Empfang und anderen Arbeitsbereichen der Jugendberufsagentur am Standort Bremen-Mitte; Quelle: der Evaluation ausgehändigt bei Hospitation am 6.5.19 .....	19
Abbildung 2: Foto vom Wartebereich der Eingangszone am Standort Bremen-Mitte für Kunden/innen der JBA; aufgenommen am 6.5.19 im Rahmen der Hospitation .....	20
Abbildung 3: Schematische Darstellung der Workshop-Reihe zum JBA-Vermittlungs-/Matchingkonzept; vgl. Sitzungsunterlage zur PuKG Bremen-Bremerhaven am 21.09.2017, TOP 5, S. 4.....	24
Abbildung 4: Eigene grafische Darstellung der Wirkungskette auf Basis Deputationsvorlage Nr. 19/375-L, Anlage 2 .....	32
Abbildung 5: Wirkmodell der JBA Bremen und Bremerhaven. Darstellung der Wirkannahmen. Eigene Darstellung nach Deputationsvorlage Vorlage 19/375-L, S. 4-5.....	33
Abbildung 6: Abbildung der erwarteten Wirkungen im Rahmen der Wirkungskette von Output, Outcome und Impact, eigene Darstellung nach Deputationsvorlage 19/375-L, Anlage 2.....	34
Abbildung 7: Anzahl der Fälle der aufsuchenden Beratung (linke Vertikalachse) und Anteil der Fälle der aufsuchenden Beratung an der altersgleichen Bevölkerung in Prozent (rechte Vertikalachse).....	42
Abbildung 8: Anzahl der Fälle der Schnittstelle Jugendhilfe (linke Vertikalachse) und relativer Anteil der Fälle der Schnittstelle Jugendhilfe an der altersgleichen Bevölkerung in Prozent (rechte Vertikalachse).....	43
Abbildung 9: Anzahl der ehemaligen schulischen Teilnehmenden im Übergangssystem (linke Vertikalachse) und Anteil der Einmündungen in Ausbildung aller ehemaligen schulischen Teilnehmenden im Übergangssystem in Prozent (rechte Vertikalachse).....	49
Abbildung 10: Anzahl der unversorgten Bewerber/innen bei AA oder JC ohne bekannte Alternative zum 30.09. (linke Vertikalachse) und Anteil der unversorgten Bewerber/innen an allen Bewerber/innen bei AA oder JC (rechte Vertikalachse).....	50
Abbildung 11: Vorschläge zur Erweiterung des Wirkmodells der Partner .....	57

## 9. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluationsleitende Fragestellungen.....	3
Tabelle 2: Übersicht der angewandten Methoden.....	4
Tabelle 3: Übersicht über die Verwaltungspartner der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven, einschließlich zuständiger Verwaltungsressorts der Kommunen Bremen und Bremerhaven.....	9
Tabelle 4: Übersicht über die aktuellen und abgeschlossenen Arbeitsgruppen, Quelle SWAH, Ref. 22, Stand: 21.03.2019; Abfrage der Form der Ergebnissicherung nach Angaben von SWAH und Magistrat Bremerhaven im Juni 2019.....	14
Tabelle 5: Übersicht über die an den Standorten vertretenen Bereiche der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven, Legende: *Mitarbeitende dieses Bereiche befinden sich nicht direkt am JBA-Standort, Quelle: Fortbildungskonzept für die Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen, Stand: 14.03.19, S. 4f.....	18

## **10. Anhang**

Daten aus dem Kennziffernkatalog in der Fassung vom 15.05.2019