

Positionspapier der LAG der Freien Wohlfahrtspflege NRW: Eckpunkte der Förderung benachteiligter Jugendlicher im neuen Gesamtsystem Übergang-Schule-Beruf in NRW

Anknüpfend an das Positionspapier „Eckpunkte zur qualitativen Weiterentwicklung des Übergangssystems Schule-Beruf in NRW“ von November 2011 werden im Folgenden die Anforderungen an eine systematische Förderung benachteiligter Jugendlicher aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege (FW) definiert. Grundlage dieser Forderungen sind die Ergebnisse eines Expertenworkshops auf Ebene der Freien Wohlfahrtspflege. Andere Angebote des Übergangssystems bleiben im Positionspapier unberücksichtigt.

1. Zielgruppe

1.1. Definition der Zielgruppe

Die vom Ausbildungskonsens NRW erarbeitete Zielgruppenbeschreibung für das Übergangssystem in drei spezifischen Gruppen wird als sehr hilfreich und zielführend bewertet, insbesondere weil die Formulierungen deutlich machen, dass es sich um subjektive Einschätzungen handelt. Beispiel: „Junge Menschen, deren bisherige Orientierungs- und Förderprozesse die Aufnahme einer Ausbildung noch nicht sinnvoll erscheinen lassen.“

Die zur weiteren Ausdifferenzierung der Zielgruppen gewählten Beschreibungen – z. B. „Junge Menschen, die weder ausbildungsreif noch berufsorientiert sind“ – jedoch blenden die Wechselwirkungen, die zwischen der Situation am Ausbildungsmarkt und den Anforderungen an Ausbildungsreife bestehen aus und stigmatisieren stattdessen den Einzelnen/ die Einzelne. Verweisen möchten wir an dieser Stelle auf aktuelle Untersuchungen im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung¹, die zu dem Ergebnis kommen, dass bislang keine empirischen Daten das Qualifikationsniveau der Jugendlichen als Ursache für das Passungsproblem

¹ Rolf Dobischat, Gertrud Kühnlein, Robert Schurgatz:
Ausbildungsreife: Ein bildungspolitisch ungeklärter und umstrittener Begriff in der Übergangspassage
Jugendlicher von der Schule in die Berufsausbildung, Expertise Februar 2012

zwischen den Anforderungen des Ausbildungsmarktes und den Qualifikationen der Schulabsolventen belegen.

Fokussieren werden sich die folgenden Ausführungen auf eine Teilgruppe der „jungen Menschen, deren bisherige Orientierungs- und Förderprozesse die Aufnahme einer Ausbildung noch nicht sinnvoll erscheinen lassen“. Die differenzierte Betrachtung dieser Teilgruppe der „Jugendlichen, deren weitere Qualifizierung im Schulsystem nicht sinnvoll erscheint“, ist aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege zielführend und daher unbedingt notwendig.

Jugendliche, die das Schulsystem erfolglos/schulmüde bzw. mit sehr geringem Erfolg verlassen, bedürfen aufgrund ihrer jahrelangen Exklusionserfahrungen i. d. R. anderer als schulischer Angebote.

Aktivitäten zur Umsetzung des Inklusionsansatzes sollten auf den Bereich der allgemeinbildenden Schulen und auf die Beschulung im dualen System bzw. im Rahmen berufsvorbereitender Maßnahmen fokussiert werden. Jugendliche, die zehn oder mehr Jahre schulische Misserfolge erlebt haben, weiter ausschließlich in schulischen Kontexten zu fördern, ist aus unserer Sicht kontraproduktiv.

1.2. Quantität der Zielgruppe

Sowohl im Rahmen des oben genannten Expertenworkshops der FW² als auch in anderen Kontexten schätzt das Deutsche Jugendinstitut (DJI) die Quantität derjenigen Jugendlichen, die der Angebote des Übergangssystems nach Ende der allgemeinbildenden Schule bedürfen, auf ca. 20 % der Schulabgänger eines Jahrgangs. Inwieweit die sinkende Zahl von Jugendlichen, die dem Ausbildungsmarkt potentiell zur Verfügung stehen wird, die Übergangssystematik in Ausbildung entschärft, bleibt abzuwarten. Die Studie von Professor Euler im Auftrag der Bertelsmann Stiftung aus 2010 kommt zu dem Ergebnis, *dass die demografisch bedingten Rückgänge in den entsprechenden Alterskohorten nicht zu einer weitgehenden Verlagerung der Jugendlichen aus dem Übergangssystem in das duale Ausbildungssystem führen wird*, sondern vielmehr zu der Einschätzung, *dass eine solche Verlagerung bestenfalls partiell stattfinden wird*.³ Entsprechend

² Ralf Kuhnke vom Deutschen Jugendinstitut war als Referent des Expertenworkshops der Freien Wohlfahrtspflege am 21. März 2012 eingeladen.

³ vgl. Euler, Dieter (2010, S. 16): Einfluss der demographischen Entwicklung auf das Übergangssystem und den Berufsausbildungsmarkt - Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

benötigen ca. 100.000 Schüler/innen in NRW im kommenden Schuljahr Angebote des Übergangssystems.

Quantifiziert wird hier die Teilgruppe der „Jugendlichen, deren weitere Qualifizierung im Schulsystem nicht sinnvoll erscheint“. Dazu gehören aus unserer Sicht sowohl die Schulabgänger ohne Schulabschluss wie auch die Schulabgänger mit Schulabschluss Klasse 9. Hinzu kommen diejenigen Schulabgänger, die zwar über einen Bildungsabschluss verfügen, bei denen aber zu befürchten ist, dass aufgrund besonderer individueller Beeinträchtigungen eine Qualifizierung innerhalb des Schulsystems nicht zur beruflichen Integration führen wird. Darüber hinaus sind derzeit noch die entsprechenden Jugendlichen unter den Schulabgängern vergangener Jahre zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um junge Erwachsene, die nicht mehr berufsschulpflichtig sind, aber dennoch nicht über einen Schulabschluss verfügen, beruflich nicht orientiert sind und/ oder wegen individueller Probleme wie Sucht, Schulden, Kriminalität, psychischer oder familiärer Probleme noch nicht beruflich integriert werden können.

In der folgenden Tabelle werden auf der Grundlage der Vorausberechnungen der Schulabgängerzahlen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung NRW (MSW) Platzkontingente⁴ errechnet, die außerhalb des Schulsystems zur Verfügung gestellt werden sollten. Es wird angenommen, dass neben den Schulabgänger/innen ohne Schulabschluss und mit Schulabschluss Klasse 9 ca. 2% der anderen Schulabgänger einer besonderen Förderung außerhalb des derzeitigen Schulsystems bedürfen. Für die Schulabgänger vergangener Jahre, die besonderer Angebote außerhalb von Schule bedürfen, fehlt die valide Datenbasis. Sie werden im Schuljahr 2012/2013 mit 3.000 Plätzen der Quantifizierung der Zielgruppe berücksichtigt.

⁴ Die LAG Jugendsozialarbeit NRW hat eine Expertise in Auftrag gegeben, um die in den unterschiedlichen Rechtskreisen erfassten Daten zu Angeboten der Jugendsozialarbeit zusammen zu führen. Die Ergebnisse werden für 2012 erwartet. Auf dieser Grundlage sollte die Quantifizierung der Zielgruppe im Positionspapier überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Abbildung 1: Platzkontingente für „Jugendliche, deren weitere Qualifizierung im Schulsystem nicht sinnvoll erscheint“⁵

Schuljahr	ohne Abschluss	HSA Klasse 9	Schulabgänger insgesamt	davon 20% benötigen Angebot Übergangssystem	Alle - ohne Abschluss - HSA Klasse 9	davon 2%	Schulabgänger vergangener Jahre	Platzkontingent
2012/2013	12.140	3.210	535.100	107.020	519.750	10.395	3.000	28.745
2013/2014	11.550	2.950	477.830	95.566	463.330	9.267	x	23.767 *
2014/2015	11.230	2.860	467.740	93.548	453.650	9.073	x	23.163 *
2015/2016	11.150	2.850	454.220	90.844	440.220	8.804	x	22.804 *
2016/2017	10.570	2.680	445.340	89.068	432.090	8.642	x	21.892 *
2017/2018	10.490	2.730	432.860	86.572	419.640	8.393	x	21.613 *
2018/2019	10.110	2.590	426.640	85.328	413.940	8.279	x	20.979 *
2019/2020	10.220	2.700	415.150	83.030	402.230	8.045	x	20.965 *
2020/2021	9.990	2.660	413.040	82.608	400.390	8.008	x	20.658 *

* Die Berechnung der Platzkontingente für die Schuljahre 2013/ 2014 erfolgte ohne Berücksichtigung der SchulabgängerInnen vergangener Jahre, dies muss auf Grund der Erfahrungen in 2012/ 2013 ergänzt werden.

Um dem politischen Anspruch „kein Jugendlicher soll zurück gelassen werden“ zu genügen, sollten aus unserer Sicht im Schuljahr 2012/2013 ca. 29.000 Plätze bei Trägern der Jugendberufshilfe für diese Teilgruppe zur Verfügung gestellt werden. Das Platzkontingent sollte jährlich auf der Grundlage der aktualisierten Vorausberechnungen angepasst werden. Zu erwarten ist, dass Berufsorientierung und andere präventive Maßnahmen noch während der allgemeinbildenden Schule und die Weiterentwicklung des Schulsystems insgesamt eine sukzessive Reduzierung des Platzkontingents ermöglichen. Auch die pauschale Berücksichtigung der Schulabgänger/-innen vergangener Jahre im Schuljahr 2012/ 2013 muss aufgrund der Erfahrungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Ein Platzangebot im Übergangssystem außerhalb von Schule ist aus unserer Sicht jedoch auch langfristig notwendig.

2. Individuelle Förderung

2.1. Feststellung des Förderbedarfs und gezielte Zuweisung

Die Vergleichsuntersuchung zwischen schulischen Angeboten der Berufsvorbereitung, der Produktionsschule und der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme der Bundesagentur für Arbeit (bvB) durch das DJI⁶ unterstreicht die Bedeutung einer gezielten Zuweisung der Jugendlichen. Sie ist Voraussetzung,

⁵ Grundlage: Vorausberechnung der Schulabgängerzahlen, MSW NRW, Juni 2010

⁶ DJI, Ralf Kuhnke, Jan Skrobanek, Junge Menschen aus Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein in berufs- und ausbildungsvorbereitenden Angeboten

um die spezifischen Stärken der unterschiedlichen Angebote des Übergangssystems für die individuelle Förderung des einzelnen Jugendlichen nutzen zu können.

Die Vergleichsuntersuchung bemängelt eine Zuweisungspraxis, die *weniger am Bedarf des Einzelfalls als an institutionellen und rechtskreisspezifischen Logiken oder territorialer Verfügbarkeit*⁷ orientiert ist.

Eine ausschließlich am individuellen Bedarf orientierte Zuweisungspraxis ist aus Sicht der FW Voraussetzung, um hohe Abbruchquoten zu vermeiden und Übergangsquoten zu erhöhen. Entsprechend fordern wir eine *kostenträgerunabhängige, differenzierte zuweisungsrelevante Feststellung tatsächlich aktivierbarer Ressourcen*⁸ im Vorfeld aller Zuweisungen und eine regionale Angebotsstruktur, die Zuweisungen entsprechend dieser Empfehlungen ermöglicht.

Die Finanzierung dieser Förderung bzw. die Beteiligung unterschiedlicher Kostenträger muss dann im zweiten Schritt - unabhängig von der fachlichen Bewertung der geeigneten Förderung - geklärt werden.

Die Moderation der Anpassung der regionalen Angebote an den individuell festgestellten Förderbedarf wird als zentrale Aufgabe der regionalen Koordinierung betrachtet.

2.2. Notwendige Rahmenbedingungen einer individuellen Förderung

Für die oben beschriebene Zielgruppe ist eine verlässliche übergreifende lokale Förderstruktur, die eine kontinuierliche Begleitung und pädagogische Unterstützung ermöglicht, unerlässlich. Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine pädagogische Flexibilität, differenzierte Zielsetzungen und individuelle Förderung im Interesse der Teilnehmer/innen und mit dem Ziel der beruflichen Integration ermöglichen. Für die Erreichung dieser Ziele sollte der Einsatz unterschiedlicher didaktischer Methoden unterstützt werden.

Die anspruchsvolle Arbeit mit der Zielgruppe erfordert hochqualifizierte, motivierte Fachkräfte. Voraussetzungen dafür sind definierte Anforderungen an die Qualifikation und Berufserfahrung des Personals, eine mittel- bis langfristige berufliche Perspektive in diesem Arbeitsfeld und eine angemessene Bezahlung.

⁷ vgl. ebenda S. 90

⁸ vgl. ebenda S. 90

Die Rahmenbedingungen der Förderung müssen eine wertschätzende, motivierende Arbeitsumgebung ermöglichen und fordern. Ansprechende, gut ausgestattete Werkstätten sind als Medium nicht zu unterschätzen. Denn sie wecken das Interesse der Jugendlichen, öffnen sie für die pädagogische Arbeit und machen die Hoffnung auf eine berufliche Zukunft unmittelbar erfahrbar. Angemessen ausgestattete Werkstätten sind darüber hinaus notwendig, um Jugendliche für die betriebliche Praxis zu qualifizieren und ihnen somit einen Vorteil am Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt zu verschaffen.

Das Lernen im Kontext realer Arbeitsprozesse - von der Planung und Kalkulation über die Herstellung des Produkts/ die Erbringung der Dienstleistung bis zum Umgang mit Kunden – macht den Arbeitsalltag konkret erfahrbar. Reale Prozesse sind nicht nur notwendig, um diesen Jugendlichen den Nutzen des Lernens wieder zu vermitteln, sie sind auch Voraussetzung für reflektierte berufliche Arbeitserfahrungen und das Wissen um Arbeitsprozesse. Es muss daher möglich sein, die individuelle Förderung für die Zielgruppe im Kontext realer Wirtschaftsprozesse umzusetzen. Fachlich entspricht dies den (An-)Forderungen der Wirtschaft, die die Modularisierung der Ausbildungsinhalte in Qualifizierungs-/Ausbildungsbausteine kritisch bewertet mit dem Hinweis, dass abstraktes, fachsystematisches Grundlagenwissen keine berufliche Handlungs- und Gestaltungskompetenz vermittelt.

2.3. Struktureller Veränderungsbedarf

Um eine qualitative individuelle Förderung umsetzen zu können, bedarf es diverser Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen der Förderung der Zielgruppe:

- Die **Maßnahmequalität** muss in den Vordergrund gestellt werden. Der Wettbewerb zwischen Anbietern sollte sich auf die Qualität beziehen statt auf die Konkurrenz um den günstigsten Preis. Anbieter sollten an der tatsächlich erbrachten Maßnahmequalität gemessen werden. Entsprechend sind die spezifischen Erfahrungen mit bestimmten Maßnahmetypen und Zielgruppen, die reale Durchführungsqualität der Maßnahmen und Vermittlungs- und Abschlusserfolge bei der Angebotsbewertung eines Trägers zu berücksichtigen.

- **Preise** sind so zu kalkulieren, dass sie die Erbringung der Leistung ermöglichen und realistische Vor- und Nachkalkulationen berücksichtigen, insbesondere sollten die Personalkosten die fachlichen und persönlichen Anforderungen an die notwendige (weiter oben beschriebene) Qualifikation des Personals berücksichtigen.
- Die **Vergabe** ist kommunal und/oder regional zu organisieren und legt die von der unabhängigen Stelle definierten Bedarfe zugrunde.
- **Konzepte** müssen im Rahmen der Auftragsausführung veränderbar sein und im Interesse der Zielgruppen weiterentwickelt werden können.
- **Kontinuität** in den Maßnahme- und Netzwerkstrukturen muss eine zentrale Bedeutung erhalten. Sie ist genauso Voraussetzung für die Weiterentwicklung der individuellen Förderkonzepte als auch dafür, dass betriebliche und schulische Abläufe nicht durch immer wieder wechselnde Ansprechpartner belastet werden. Die Bildung und Weiterentwicklung lokaler Netzwerkstrukturen steht neben der Moderation der Anpassung des quantitativen und qualitativen lokalen Angebots im Mittelpunkt der Aufgaben der regionalen Koordinierung. Vor diesem Hintergrund müssen auch die Ausschreibungszyklen von Maßnahmen angepasst werden.

Da der Erfolg der pädagogischen Prozesse bei der Zielgruppe wesentlich von der personellen Kontinuität abhängt, muss es möglich sein, dass unterschiedliche, aufeinander aufbauende Maßnahmen bei einem Träger absolviert werden können.

Vermieden werden muss die derzeitige Praxis, dass in der Regel erst ab Jahresmitte bekannt ist, welcher Träger eine Maßnahme erhält. Die Zielgruppe und die Kooperationspartner brauchen frühzeitig Klarheit, wie der Prozess der beruflichen Qualifizierung und Orientierung weiter geht. Absprachen zwischen Schulverwaltung und Jobcenter/ Arbeitsagentur im Vorfeld der Maßnahmen bzw. im Prozess der Abschlussempfehlung werden so ermöglicht.

- Voraussetzung für die zielgerichtete Förderung der Zielgruppe ist die **Zusammenarbeit zwischen Jobcentern, Arbeitsagenturen und Jugendämtern**. Dies gilt ebenso für gemeinsame Angebots- und Maßnahmeplanungen als auch für die gemeinsame Finanzierung von Fördermaßnahmen. Daher sollten sowohl die allgemeine Geschäftspolitik der

Bundesagentur für Arbeit als auch die handelnden Akteure in den Jobcentern und örtlichen Arbeitsagenturen die Möglichkeiten zur freihändigen Vergabe für dieses Angebotssegment unterstützen.

3. Forderungen der FW

Die geplanten bzw. regional bereits umgesetzten Maßnahmen einer systematischen und flächendeckenden Berufsorientierung werden von der FW begrüßt. Der Ausbau dieser präventiven Angebote und der Rückgang der Schulabgängerzahlen werden es ermöglichen, die nachsorgenden Angebote sukzessive zu reduzieren.

Für die Förderung der Jugendlichen, deren weitere Qualifizierung im Schulsystem nicht sinnvoll erscheint, sind jedoch insbesondere derzeit und auch langfristig nachsorgende Angebote notwendig. Die oben beschriebenen Rahmenbedingungen sind aus Sicht der FW Voraussetzung für eine qualitative Entwicklung der Angebote des Übergangssystems und eine Verbesserung der Integrationserfolge.

Die unsererseits geforderten strukturellen Anpassungen setzen insbesondere Veränderungen auf Bundesebene voraus. Die FW fordert die Akteure des Ausbildungskonsenses NRW auf, ihren Einfluss zu nutzen, um Strukturen zu schaffen, die eine Förderung der Zielgruppe ermöglichen, statt behindern. Insbesondere sind Änderungen der Rahmenbedingungen der Förderungen der Bundesagentur für Arbeit zu unterstützen.

Für den Reformprozess des Übergangssystems auf Landesebene fordern wir die verantwortlichen Akteure auf Landesebene auf:

- Anzuerkennen, dass für eine relevante Zahl von Jugendlichen (im Schuljahr 2012/ 2013 ca. 29.000) die Angebote der Regelsysteme nicht ausreichen und dass diese Jugendlichen einer intensiven, individuellen, ganzheitlichen Förderung bedürfen.
- Die regionale Koordinierung in den Referenzkommunen zu ergänzen um eine kostenträgerunabhängige, fachlich qualifizierte Zuweisungsstelle, die prüft, ob der Jugendliche/ die Jugendliche eines Angebots außerhalb der Regelsysteme bedarf und die eine individuelle Zuweisungsempfehlung ausspricht. Diese fachlichen Empfehlungen sollten in aggregierter Form

regional erfasst werden und so einen Abgleich und eine Anpassung von Angebot und Bedarfen ermöglichen.

- Das Angebot der Jugendwerkstätten⁹ flächendeckend auszubauen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine qualitative Weiterentwicklung ermöglichen. Landesweit sollten 6.000 Plätze in Jugendwerkstätten - gefördert im Rahmen der Strukturförderung aus dem Kinder- und Jugendförderplan des Landes NRW - zur Verfügung gestellt werden. Individuell notwendige Förderbedarfe dürfen nicht an der Finanzierung scheitern. Dazu könnten auch Mittel des Europäischen Sozialfonds der Prioritätsachsen B und C genutzt werden. Korrespondieren würde dies auch mit den Zielen der Europa-Strategie 2020.

Eine begleitende Evaluation könnte nicht nur die Qualitätsentwicklung der Angebote unterstützen, sondern nachweisen, inwieweit individuelle Fördermöglichkeiten die Abbruchquoten senken und die Integrationsquoten steigern. Die Informationen könnten zur Weiterentwicklung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme der Bundesagentur für Arbeit gebündelt werden und die Prozesse auf Bundesebene unterstützen.

- Im Rahmen der Jugendwerkstätten die Umsetzung des Produktionsschulansatzes entsprechend der Qualitätsstandards des Bundesverbandes Produktionsschulen zu ermöglichen, d.h. insbesondere eine wirtschaftliche Tätigkeit der Träger von Produktionsschulen zu unterstützen bzw. zu ermöglichen.
- Die Agenturen für Arbeit darin zu unterstützen, die Möglichkeiten der Freien Förderung zur Ergänzung der Platzangebote der Jugendwerkstätten zu nutzen. Grundlage könnten die von den Zuweisungsstellen festgestellten Bedarfe für eine niedrigschwellige Förderung sein, sofern das regionale Platzangebot in Jugendwerkstätten nicht ausreicht.

⁹ Anmerkung: Bei der Beschreibung des Angebots der Jugendwerkstatt in der Veröffentlichung des Gesamtkonzeptes „Neues Übergangssystem Schule-Beruf in NRW“ (Stand 31.01.2012) wird dargestellt, dass die Dauer der Jugendwerkstattförderung 9 Monate beträgt (Verlängerung möglich). Eine entsprechende Begrenzung der Regelförderung wie in der bvB der Bundesagentur für Arbeit gilt für die Jugendwerkstätten bisher nicht und wäre auch fachlich nicht sinnvoll.

Des Weiteren bietet die Jugendwerkstatt in Abgrenzung zum Werkstattjahr ihr Angebot Jugendlichen bis zum 27. Lebensjahr (i.d. Regel bis 25. Lebensjahr) an. Im Werkstattjahr werden nur Jugendliche gefördert die noch berufsschulpflichtig sind (bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres). Die Auswertung der Jahresstatistik 2009 der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe beziffert den Anteil der Jugendlichen über 18 Jahre bis zum 27. Lebensjahr in den Jugendwerkstätten auf 37 %.

Der geplante bzw. regional bereits begonnene Umbau des Übergangssystems zu einem abgestimmten Gesamtkonzept gelingt aus unserer Sicht nur dann, wenn hier ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel gelingt und wir allen jungen Menschen eine wirkliche Chance der beruflichen und gesellschaftlichen Integration einräumen.

10.07.2012

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände
der Freien Wohlfahrtspflege
des Landes Nordrhein-Westfalen