

## Ausbildungschancen benachteiligter Jugendlicher

### Leerzeiten statt Lehrzeiten: Studie über mangelnde Effizienz und Organisationsfehler bei der Vermittlung benachteiligter Jugendlicher

#### PARITÄTISCHER LEGT STUDIE VOR

Die Expertise des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Auftrag des Paritätischen erscheint zu einem Zeitpunkt, wo verbesserte Zahlen für den Ausbildungsstellenmarkt vorliegen, aber für benachteiligte Jugendliche noch lange von keiner Entspannung die Rede sein kann. Im Gegenteil. Der Ausleseprozess hat sich verschärft. Die Wirtschaft vermisst qualifizierten Nachwuchs und konkurriert um die fittesten der fitten Schulabgänger. Im Zweifel bleiben Lehrstellen als leere Stellen unbesetzt. Auf der Strecke bleiben die bildungsfernen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die so genannten „Bildungsverlierer“. Von den arbeitslos gemeldeten Jugendlichen unter 25 im Hartz IV-Bezug haben zwei Drittel keinen Berufsabschluss, ein Viertel verfügt über keinen Schulabschluss. Der Paritätische hat untersucht, wie sich die Vermittlung in Ausbildung der Jugendlichen im Rechtskreis SGB II gestaltet.

Auszüge aus der Expertise "Ausbildungschancen von Jugendlichen im SGB II" des DJI (Heike Förster):

#### >> EINLEITUNG

Mit dem 1.1.2005 trat das SGB II in Kraft. Dies bedeutete auch für eine ganze Reihe junger Menschen eine Veränderung im Hinblick auf die Fördermöglichkeiten ihrer sozialen und beruflichen Zukunft.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat sich im Gesetzgebungsverfahren zum SGB II positioniert und die Umsetzung des neuen Gesetzes insbesondere bezüglich der Folgen für Jugendliche begleitet. Mehrere Vereinigungen und Verbände haben in ihren Stellungnahmen darauf aufmerksam gemacht, dass die Jugendlichen im SGB II einer erhöhten Gefahr unterliegen, nicht ausreichend für eine berufliche Ausbildung gefördert zu werden und stattdessen zur schnellen Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit in irgendeine Tätigkeit vermittelt werden könnten. So sieht die Grundnorm zur Erbringung von Eingliederungsleistungen für Jugendliche im Rechtskreis SGB II – § 3 Abs. 2 SGB II – zwar eine unverzügliche Vermittlung von Jugendlichen in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit vor; hierbei hat jedoch die Vermittlung in Ausbildung keine Priorität. Hinterfragt wurde auch, ob Arbeitsgelegenheiten für all diejenigen Jugendlichen eine passgenaue Förderung ermöglichen, die nicht in eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle vermittelt werden können. Es wurde auch befürchtet, dass die vorhandenen Hilfesysteme für Jugendliche – insbesondere zwischen den Rechtskreisen SGB II, III und VIII – zu wenig aufeinander abgestimmt sind. ...

#### ZENTRALE BEFUNDE DER STUDIE UND NOTWENDIGE MASSNAHMEN

Die Grundsicherungsträger bemühen sich um eine zielgerichtete Ausbildungsvermittlung für diejenigen Jugendlichen, die schon als ausbildungsreif und ausbildungswillig gelten. Damit folgen sie den fachlichen Empfehlungen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Je näher Jugendliche ohne Ausbildung an die Altersgrenze von 25 Jahren rücken, desto weniger wird allerdings noch versucht, sie in eine Ausbildung zu vermitteln. Außerdem müssen Jugendliche aufgrund der bei Hartz IV geltenden Zumutbarkeitskriterien mehr Konzessionen im Hinblick auf ihren Wunschberuf machen, als dies für Jugendliche gilt, die keine Hartz IV-Leistungen erhalten.

Entgegen der Zielsetzung der „Hartz-Reformen“, Leistungen aus einer Hand anzubieten, sind die Zuständigkeiten im Bereich der Berufsvorbereitung und Ausbildungsvermittlung (zwischen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern) geteilt. Die überwiegende Zahl der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen hat die lokale Arbeitsagentur mit der

Ausbildungsvermittlung betraut, während sie selbst jedoch die Fallverantwortung für die Jugendlichen behalten. Für einige Förderleistungen ist wiederum die Arbeitsagentur alleine zuständig, d.h. die Jugendlichen müssen sich zusätzlich an die Arbeitsagenturen wenden, um diese Leistungen zu erhalten (Berufsausbildungsbeihilfe, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, geplanter Ausbildungsbonus).

Die von der Arbeitsagentur bereitgestellten Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind für die schwächsten dieser Jugendlichen nicht bedarfsgerecht. Dies signalisieren auch die häufigen Maßnahmenabbrüche. Was die bildungsschwachen Jugendlichen bräuchten, wäre eine bewerberorientierte Vermittlung, die jedoch von den Arbeitsagenturen nicht geleistet wird.

Die Förderung für Jugendliche, die noch nicht ausbildungsreif sind, ist unzureichend. Vielerorts fehlen qualifizierte und längerfristig beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – und damit die wichtigste Voraussetzung für eine gute Förderung. Die Verpflichtung, Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen, wird häufig nur formal erfüllt. Die fachliche und inhaltliche Unterstützung für die Förderarbeit kommt hier zu kurz.

Für Jugendliche, die noch nicht über die nötigen Voraussetzungen für eine Ausbildung verfügen, ist ein längerer Förderprozess nötig, bei dem einzelne Förderleistungen zielgerichtet und modular aufeinander aufgebaut werden. Eine solche Förderung ist fast nirgendwo vorhanden. Fast immer entstehen für benachteiligte Jugendliche Lücken in der Förderung, weil entsprechende Plätze in passfähigen Maßnahmen fehlen. Diese Lücken werden zu Leerzeiten statt zu Lehrzeiten, Effekte aus vorherigen Maßnahmen verpuffen.

Seit Inkrafttreten des SGB II haben die Grundsicherungsträger zunehmend Förderangebote im Bereich niedrigschwelliger Hilfen, in der Berufsvorbereitung und Ausbildung von Jugendlichen aufgebaut. Dabei werden die Grundsicherungsträger viel zu häufig von den Jugendämtern „im Stich gelassen“, die eigene Angebote der Jugendsozialarbeit vielerorts mit Einführung des SGB II gekürzt haben. Gerade in strukturschwachen Regionen finanzieren die Träger der Grundsicherung auch Angebote der außerbetrieblichen Ausbildung, um Jugendliche zu einem Ausbildungsabschluss zu verhelfen. Die außerbetriebliche Ausbildung löst jedoch Vermittlungsschwierigkeiten an der sog. „zweiten Schwelle“ – d.h. beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf – aus ...

Ein sehr großer Teil der Jugendlichen wird auch drei Jahre nach Inkrafttreten des SGB II noch in Arbeitsgelegenheiten vermittelt. Nur jede dritte Arbeitsgelegenheit für Jugendliche weist allerdings einen Qualifizierungsanteil auf. Durchschnittlich dauern die Arbeitsgelegenheiten für die Jugendlichen nur sechs Monate.

Auf dem Weg in eine Ausbildung müssen viele Jugendliche erst einmal ihren Schulabschluss nachholen. Die Träger der Grundsicherung erkennen diese Bedarfe und finanzieren entsprechende Angebote zum Nachholen des Schulabschlusses. Eine wichtige rechtliche Grundlage hierfür – die Umsetzung auf Basis der sog. sonstigen weiteren Leistungen – ist ihnen aber unterdessen vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales entzogen worden. Die anstelle dessen vorgesehenen Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind mit zwei Problemen behaftet: Für einen Teil der Jugendlichen sind diese Maßnahmen nach vielfältigen Erfahrungen der Träger der Jugendsozialarbeit wie auch der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nicht geeignet. Außerdem kommt es bei der Umstellung der Förderung zu mehrmonatigen Förderlücken.

Die Ausbildungsförderung der Grundsicherungsträger wird dadurch erschwert, dass es in kaum einer Region abgestimmte Förderungen der unterschiedlichen Akteure am Übergang Schule-Beruf gibt („Fehlen eines regionalen Übergangsmanagements“). Ferner sind die Kooperationsbeziehungen zwischen Jugendämtern und Grundsicherungsträgern in den allermeisten Regionen zu schwach entwickelt.

Die Fachkräfte der Arbeitsgemeinschaften und der Optionskommunen arbeiten mit den Trägern der Jugendsozialarbeit in der Förderung zu wenig zusammen. Häufig fehlt es sogar an grundlegenden Absprachen über die Ziele der Förderung, wenn die Jugendlichen in ein Förderangebot zugewiesen werden. Die Ausweitung der öffentlichen Ausschreibungen hat zur Folge, dass die Träger der Jugendsozialarbeit von der Planung und Konzeption der

Fördermaßnahmen zunehmend ausgeschlossen sind.

Im Gesetzestext des SGB II ist zwar eine intensive Förderung wie auch die Verpflichtung der Jugendlichen enthalten, möglichst zügig eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle anzutreten. Ein Ausbildungs- oder Qualifizierungsziel für junge Menschen gibt es aber nicht. Unterhalb des Gesetzes werden Arbeitsgemeinschaften und Arbeitsagenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung über bundesweit abgestimmte Zielvereinbarungen gesteuert. Mit den Zielvereinbarungen werden Anreize gesetzt, Jugendliche in Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln und die Kosten der Grundsicherung zu senken. Dabei wird die Vermittlung von ungelernten Jugendlichen in eine Ausbildungsstelle aber nicht höher bewertet als die Vermittlung in eine Arbeitsstelle. Außerdem wird die präventive Arbeit der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nicht in den Zielvereinbarungen abgebildet.

\* Notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungschancen von Jugendlichen im Rechtskreis SGB II:

Die von der Bundesregierung geplante Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente muss auch gesetzliche Regelungen zum Nachholen von Schulabschlüssen und zur Ausbildungsförderung junger Menschen im SGB II beinhalten. Aktuelle Vorschläge, einen Rechtsanspruch zum Nachholen von Hauptschulabschlüssen für Arbeitslose ohne Schulabschluss zu schaffen, sind vor diesem Hintergrund sehr zu begrüßen. Denn der Schulabschluss ist die Eintrittskarte für junge Menschen in Ausbildung und Arbeitswelt.

Dem Anspruch der Bundesregierung, allen Jugendlichen Ausbildungschancen zu eröffnen, muss das SGB II zukünftig besser Rechnung tragen. Es ist daher eine rechtliche Klarstellung im SGB II vorzunehmen, wonach Jugendliche ohne Berufsabschluss vorrangig in eine Ausbildung und nicht in irgendwelche Maßnahmen oder anderes zu vermitteln sind. Ist dies nicht möglich, dürfen Jugendliche nicht quasi automatisch in Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden. Vielmehr ist gesetzlich weiterhin zu regeln, dass sie Zugang zu für sie bedarfsgerechte Eingliederungsleistungen erhalten. Dies muss sich auch in den Zielvorgaben des Bundesarbeitsministerium und der Bundesagentur gegenüber den Arbeitsgemeinschaften widerspiegeln.

Es ist nicht akzeptabel, dass das Bundesarbeitsministerium die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen per Weisung kurzfristig dazu zwingt, sinnvolle Fördermaßnahmen einzustellen, in dem es bei der Anwendung der „Sonstigen weiteren Leistungen“ nach dem SGB II enge rechtliche Grenzen setzt. Stattdessen müssen im Gesetz selbst Handlungsspielräume für die Grundsicherungsträger zur Entwicklung passfähiger Angebote dauerhaft gewährleistet werden.

Benachteiligte Jugendliche sind in besonderem Maße darauf angewiesen, kontinuierliche Unterstützung und verlässliche Ansprechpartner zu haben. Gerade auch mit dem Ziel einer besseren Förderung benachteiligter Jugendlicher ist den Kommunen die Zuständigkeit für die Umsetzung des SGB II zu übertragen.

Die Förderbedingungen des SGB II müssen so verändert werden, dass längerfristige, modular aufgebaute und abgestimmte Förderleistungen für benachteiligte Jugendliche umgesetzt werden können. Dafür muss die Förderdauer der einzelnen Angebote stärker als bisher flexibilisiert werden, d.h. im Bedarfsfall kürzer oder länger ausgestaltet werden. Vor Ort bedarf es einer neuen strategischen Planung zur Abfolge der Förderangebote, so z. B. vom Wechsel aus der Arbeitsgelegenheit in ein betriebliches Praktikum bis hin zur Nachbetreuung am Arbeits- oder Ausbildungsplatz. Arbeitsgelegenheiten benötigen gerade für Jugendliche sinnstiftende Tätigkeitsfelder, damit sie Jugendliche motivieren können. Trotz der bestehenden Zusätzlichkeitserfordernisse sollte dies von den Grundsicherungsträgern bei der Planung und Bewilligung dieser Stellen zukünftig viel stärker als bisher beachtet werden.

Dreh- und Angelpunkt einer besseren Förderung sind die persönlichen Ansprechpartner und Fallmanager in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen. Die fachliche Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter muss so gestärkt werden, dass sie eine individuelle und zielgerichtete Förderarbeit leisten können. Dies schließt die Zusammenarbeit mit den Trägern der Jugendsozialarbeit, die die Jugendlichen betreuen, ein.

...

Im Umfeld der Tätigkeit der Grundsicherungsträger ergibt sich gleichzeitig erheblicher Handlungsbedarf, um die Rahmenbedingungen für die Ausbildungsförderung zu verbessern. Angebote der Jugendsozialarbeit nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) wie Hilfen zur Berufsorientierung oder Angebote zur Tagesstrukturierung sind wieder aufzubauen. Wo es um soziale Integration oder die Festigung der Lebensverhältnisse junger Menschen geht, sind diese Angebote unverzichtbar.

All diese Maßnahmen können jedoch nicht die Schulen selbst aus der Pflicht nehmen. Ziel der Schulpolitik der Bundesländer muss es zuvorderst sein, dass kein Kind die Schule ohne Abschluss verlässt.

Am Übergang von der Schule in den Beruf sollen lokal abgestimmte Konzepte eines Übergangsmangements unter kommunaler Steuerung aufgebaut werden, damit die vielfältigen Akteure ihre Angebote aufeinander abstimmen können und Jugendliche leichter Zugang zu den Hilfen finden.

#### EMPFEHLUNGEN UND WEITERER FORSCHUNGSBEDARF

Empfehlungen für die praktische Umsetzung:

- Es geht darum, die vielfältigen Angebote vor Ort zu systematisieren und zu prüfen, inwiefern mit den vorgehaltenen Maßnahmen geschlossene Förderprozesse bei den Jugendlichen realisiert werden können. Lücken im System müssen dringend vermieden werden. Dafür kann auch das System der individuellen Betreuungsstufen mit herangezogen werden, um die Maßnahmen mit den Bedarfen der Jugendlichen abzugleichen bzw. die Betreuungsstufen mit entsprechenden Angeboten zu hinterlegen. Dort zeigen sich dann schnell die Leerstellen.

...

- Auch auf die Gefahr hin, einen Allgemeinplatz zu formulieren, wird diese Empfehlung hier aufgenommen, weil sich in der Alltagspraxis zeigt, dass es kaum funktionierende Strukturen gibt. Wir brauchen für eine gute Betreuung der Jugendlichen und ihre adäquate Versorgung mit Angeboten dringend eine Abstimmung zwischen Grundsicherungsträgern und freien Trägern sowie den lokalen Arbeitsagenturen und den Schulen. Dazu reichen jährliche Treffen (Jugendkonferenzen) nicht aus, dafür braucht es institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit im Bereich U25. Die Beiräte der ARGEn können dies nicht leisten.

- Um die Wirksamkeit der finanzierten Maßnahmen zu prüfen, reichen die Integrationsquoten als Erfolgsbeobachtung nicht aus. Vor allem im Bereich der niedrig schwelligen Angebote bedarf es anderer Methoden und Zielvereinbarungen, da dort die Messung von Integrationsquoten ins Leere läuft. Dem Aufbau von pragmatischen Evaluationsdesigns, die auch mit den vorhandenen Ressourcen bedient werden können, sollte vor Ort viel mehr Beachtung geschenkt werden. ...

- Das System der Betreuungsstufen wurde von allen Akteuren, die bereits damit arbeiten als hilfreich, aber entwicklungsbedürftig charakterisiert. Es ist jedoch zu empfehlen, dass man vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit von sehr konkreten Zielvereinbarungen mit den Trägern stärker mit diesem System arbeiten sollte und auch die Träger mit entsprechenden Informationen versorgt. Dabei gibt es auch schon positive Erfahrungen einer progressiven Nutzung des Systems und nicht nur seiner formalen Bedienung durch die Mitarbeiter/innen.

- Gerade in Bezug auf die Arbeit mit sehr schwierigen Jugendlichen wurde darauf verwiesen, dass eine Nachbetreuung nach dem Ausscheiden aus der Maßnahme als sehr sinnvoll erachtet wird, diese jedoch im Rahmen der Förderung nicht finanzierungsfähig ist. Damit könnten jedoch vor allem Jugendliche dann aufgefangen werden, wenn sie nicht sofort in weitergehende Angebote vermittelt werden. Man sollte auch auf Seiten der Grundsicherungsträger darüber nachdenken, inwiefern solche Elemente in bestehende Angebote integriert werden könnten. Beispiele dafür, dass dies grundsätzlich machbar ist, bieten die Grundlagen des Freiwilligen Sozialen Trainingsjahres, wo genau eine solche Nachbetreuung auch Gegenstand der Förderung war.

Weiterer Forschungsbedarf:

In Bezug auf die untersuchte Fragestellung der strategischen Ausrichtung auf die Vorbereitung von Jugendlichen auf eine Ausbildung, ergeben sich aus den Ergebnissen der DJI Untersuchungen folgende Forschungsbedarfe:

- Muss die Wirksamkeit von niedrig schwelligen Maßnahmen genauer untersucht werden. Welche Maßnahmeformen bewähren sich und wie müssen die Anschlussmaßnahmen aussehen?

- Sollte das System der Betreuungsstufen genauer untersucht werden. Dabei geht es vor allem darum zu sehen, wie dieses System qualifiziert werden kann und wie daraus Erkenntnisse bzgl. der Maßnahmegestaltung und der Zielvereinbarungen mit den Trägern gewonnen werden können.

- Sollte das gesamte System der Benachteiligtenförderung darauf geprüft werden, ob junge Frauen dort die schlechteren Rahmenbedingungen vorfinden, weil die Bandbreite der möglichen Ausbildungsberufe noch wesentlich geringer ist als bei den jungen Männern. Die Untersuchungen des IAB, die diese Befunde in ihren Publikationen feststellen, sollten dort verstärkt Beachtung finden.

- Die Arbeitsweise des Fallmanagements sowohl in Bezug auf die Betreuung der Jugendlichen als auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den freien Trägern ist sehr vielfältig. In Bezug auf die Wirkungen der sehr inhomogenen Herangehensweise der Fallmanager/innen und Vermittler/innen gibt es noch erheblichen Forschungsbedarf.

... <<

Die Studie steht Ihnen in vollem Textumfang auf der Seite des Paritätischen ([www.der-paritaetische.de](http://www.der-paritaetische.de)) oder über aufgeführten Link zur Verfügung.

*Quelle:*

Der Paritätische

*Internetlink:*

[http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx\\_pdforder/expertise\\_foerster.pdf](http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx_pdforder/expertise_foerster.pdf)

*Erstellt von:*

Silke Starke-Uekermann