

POSITIONSPAPIER



Vorrang für Ausbildung – Positionen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit zu den Ausbildungschancen von Jugendlichen im Rechtskreis SGB II



Vorbemerkung

In welchem Maße und in welcher Form werden Jugendliche im Rechtskreis SGB II für die Aufnahme einer Ausbildung gefördert? Diese Frage ist angesichts der hohen Zahl der betroffenen Jugendlichen mit schlechten Bildungsvoraussetzungen von enormer Bedeutung.



Im Herbst 2007 haben rund 160.000 Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II bei den Arbeitsagenturen um eine Ausbildungsstelle angefragt. Die Zahl der von den Grundsicherungsträgern betreuten Jugendlichen am Übergang von der Schule in den Beruf geht weit darüber hinaus. Rund 1 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25 Jahren müssen von den ARGEN und Optionskommunen auf ihrem Weg in Ausbildung oder Arbeit unterstützt werden. Viele von ihnen weisen überdurchschnittlich starke Bildungsdefizite auf. Von den arbeitslos gemeldeten Jugendlichen im Rechtskreis SGB II verfügen zwei Drittel nicht über einen Berufsabschluss, ein Viertel noch nicht einmal über einen Schulabschluss. Hinzu kommen häufig soziale Probleme, z.B. Schulden oder Konflikte in der Familie.



Um der Frage nachzugehen, welche Ausbildungschancen Jugendliche im Rechtskreis SGB II erhalten, hat der PARITÄTISCHE für den Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit eine Studie beim Deutschen Jugendinstitut in Auftrag gegeben. Die zentralen Ergebnisse dieser Studie nimmt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit zum Anlass, Verbesserungen in der Ausbildungsförderung von Jugendlichen im Rechtskreis SGB II zu fordern.



Zentrale Befunde der Expertise „Ausbildungschancen von Jugendlichen im SGB II“

- 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). Jedoch müssen Jugendliche aufgrund der im SGB II geltenden Zumutbarkeitskriterien mehr Konzessionen im Hinblick auf ihren Wunschberuf machen, als dies für Jugendliche gilt, die keine SGB II-Leistungen erhalten. Je näher Jugendliche dann ohne Ausbildung an die Altersgrenze von 25 Jahren rücken, desto weniger wird versucht, sie in eine Ausbildung zu vermitteln.
- 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, Ausbildungsbonus).
- Die von der Arbeitsagentur bereitgestellten Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind für die Schwächeren unter den Jugendlichen nicht geeignet, weil diese Maßnahmen recht hohe Anforderungen an das Leistungsvermögen und die Durchhaltefähigkeit der Jugendlichen stellen. Dies signalisieren auch die häufigen Maßnahmenabbrüche. Was die bildungsschwachen Jugendlichen bräuchten, wäre eine bewerberorientierte, individuelle Ausbildungsstellenvermittlung, die jedoch von den Arbeitsagenturen nicht geleistet wird.
- Die Förderung der Grundsicherungsträger für die Jugendlichen, 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.



Diese Jugendlichen brauchen einen längeren Förderprozess, bei dem einzelne Förderleistungen zielgerichtet und modular aufeinander aufgebaut werden. Eine solche Förderung ist fast nirgendwo vorhanden. Häufig 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 niedrigschwellige Hilfen, in der Berufsvorbereitung und Ausbildung von Jugendlichen aufgebaut. Dabei werden sie viel zu häufig von den Jugendämtern „im Stich gelassen“, die eigene Angebote der Jugendsozialarbeit vielerorts mit Einführung des SGB II gekürzt bzw. ganz gestrichen haben.
- 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 so genannten sonstigen weiteren Leistungen gem. § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II – 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.
- Ein sehr großer Teil der Jugendlichen wird auch drei Jahre nach Inkrafttreten des SGB II noch in Arbeitsgelegenheiten vermittelt. Allerdings weist nur jede dritte Arbeitsgelegenheit für Jugendliche einen Qualifizierungsanteil auf. Durchschnittlich dauern die Arbeitsgelegenheiten für die Jugendlichen nur sechs Monate.
- Gerade in strukturschwachen Regionen finanzieren die Grundsicherungsträger auch Angebote der außerbetrieblichen Ausbildung (§ 241 SGB III), um Jugendliche zu einem Ausbildungsabschluss zu verhelfen. Auf die außerbetriebliche Ausbildung folgen häufig längere Vermittlungszeiten an der so genannten „zweiten Schwelle“, d.h. beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf. Daher stößt sie auf Akzeptanzprobleme bei den Jugendlichen.



- 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 entwickeln sich die Kooperationsbeziehungen zwischen Jugendämtern und Grundsicherungsträgern in den meisten Regionen zu schwach.
- 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 den Jugendlichen ein Förderangebot zugewiesen wird. 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.



Vorschläge des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit zur Verbesserung der Ausbildungschancen von Jugendlichen im Rechtskreis SGB II

Die oben genannten kritischen Befunde zur Ausbildungsförderung von Jugendlichen im Rechtskreis SGB II machen es aus Sicht des Kooperationsverbundes erforderlich, Gesetzesänderungen im SGB II vorzunehmen, die Steuerung der Grundsicherungsträger stärker auf Ausbildungsziele für Jugendliche auszurichten und die Umsetzungspraxis des SGB II umfassend zu verbessern.

- Der Kooperationsverbund begrüßt und unterstützt den Anspruch der Bundesregierung, allen Jugendlichen Ausbildungschancen zu eröffnen. Diesem Anspruch muss das SGB II zukünftig wesentlich besser Rechnung tragen. Es ist daher eine rechtliche Klarstellung im SGB II vorzunehmen, wonach Jugendliche ohne Berufsabschluss vorrangig in eine Ausbildung und nicht in beliebig andere Maßnahmen zu vermitteln sind. Die bisherige Praxis, Jugendliche ohne Ausbildungschancen quasi automatisch in Arbeitsgelegenheiten zu vermitteln, sollte in jedem Fall unterbunden werden. Vielmehr ist gesetzlich zu regeln, dass Jugendliche Zugang zu bedarfsgerechten Eingliederungsleistungen erhalten.
- Dies muss sich auch in den Zielvorgaben des Bundesarbeitsministeriums und der Bundesagentur für Arbeit gegenüber den Arbeitsgemeinschaften widerspiegeln. Die jährlichen Zielvereinbarungen, die vom Bundesarbeitsministerium und der Bundesagentur für Arbeit zur Umsetzung des SGB II getroffen werden, müssen die Ausbildungsziele für Jugendliche abbilden. Ebenso sind Integrationsfortschritte (§ 54 SGB II), d.h. kleinteilige Fortschritte in der Förderung von arbeitsmarktfernen Personen in die Zielplanung aufzunehmen, damit Anreize für eine längerfristige Förderung gesetzt werden, wie sie für chancenarme Jugendliche und junge Erwachsene nötig sind.
- Die Förderbedingungen des SGB II sind so zu verändern, 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.
- Dreh- und Angelpunkt einer besseren Förderung sind die persönlichen Ansprechpartner/innen und Fallmanager/innen in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen. Die fachliche Kompetenz dieser 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 ein, die die Jugendlichen betreuen.



- Die Chancen für benachteiligte Jugendliche, eine betriebliche Ausbildung abzuschließen, müssen verbessert werden. Das gelingt nur, wenn Betriebe in der Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen, wie auch die Jugendlichen selbst, unterstützt werden. Dafür müssen gelingende Modelle der Kooperation von Jugendberufshilfeträgern und ausbildenden Betrieben ausgeweitet werden, bei denen die Träger der Jugendberufshilfe die Betriebe mit flankierenden Dienstleistungsangeboten unterstützen und die Jugendlichen während der Berufsschule und im Betrieb begleiten. Der Kooperationsverbund setzt sich in diesem Zusammenhang dafür ein, dass ausbildungsbegleitende Hilfen ausgebaut und durch grundlegende Änderungen in der Ausschreibungspraxis der BA verstetigt werden. Wichtig ist außerdem, dass diese Hilfen frühzeitig einsetzen und bereits in den Prozess der Ausbildungsstellenvermittlung einbezogen werden.
- Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert, modulare Ausbildungen aufzubauen, die es benachteiligten Jugendlichen erleichtern, einen Zugang zur Ausbildung zu erlangen und die Ausbildung in Teilschritten zu bewältigen. Zentrale Herausforderung ist es hierbei, die unterschiedlichen Lernorte (schulisch, außer- oder überbetrieblich) besser miteinander zu verknüpfen und aufeinander aufbauende Module und Qualifikationen zu schaffen.
- Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit betont daneben den Stellenwert der außerbetrieblichen Ausbildung und sieht Optimierungsmöglichkeiten. Bei der integrativen Form der außerbetrieblichen Ausbildung wird die Ausbildung vollständig bei einem Träger der Jugendsozialarbeit bzw. Bildungsträger absolviert. Diese Form der Ausbildung stellt in vielen Fällen für besonders benachteiligte Jugendliche mit multiplen Vermittlungshemmnissen (z.B. verhaltensauffällige, drogenabhängige oder psychisch kranke Jugendliche) die einzige Chance dar, einen Ausbildungsabschluss zu erreichen. Die Anschlussfähigkeit der integrativen außerbetrieblichen Ausbildung an den Arbeitsmarkt kann jedoch verbessert werden, indem die Bemühungen der Arbeitsagenturen um eine Auswahl zukunftssträchtiger und nachgefragter Ausbildungsberufe gesteigert werden. Dafür sollten sich die Agenturen für Arbeit und die Grundsicherungsträger besser mit den lokalen Akteuren am Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt, neben den Kammern insbesondere auch stärker mit den Betrieben und Trägern der Jugendsozialarbeit, austauschen.



Die außerbetriebliche Ausbildung in kooperativer Form, bei der die fachpraktische Ausbildung im Unternehmen erfolgt und ein Träger der Jugendsozialarbeit Koordinations- und Unterstützungsaufgaben für Jugendliche und Unternehmen leistet, bietet nach Einschätzung der Träger der Jugendsozialarbeit im Kooperationsverbund bereits heute ein hohes Maß an Flexibilität und Arbeitsmarktnähe bei der Auswahl der Ausbildungsberufe. Nach den Erfahrungen der Träger der Jugendsozialarbeit werden dabei sehr gute Vermittlungserfolge im Anschluss an die Ausbildung erzielt.

- Arbeitsgelegenheiten sind nur unter ganz bestimmten Bedingungen ein geeignetes niedrigschwelliges Förderinstrument für junge Menschen ohne Ausbildung. Gerade für Jugendliche sind sinnstiftende Tätigkeitsfelder in Arbeitsgelegenheiten wichtig, damit sie motiviert werden. Trotz der bestehenden Zusätzlichkeitserfordernisse sollte dies von den Grundsicherungsträgern bei der Planung und Bewilligung dieser Stellen zukünftig viel stärker als bisher beachtet werden. Arbeitsgelegenheiten dürfen nicht länger in Sackgassen und Leerzeiten führen, sondern müssen mit weiterführenden Eingliederungsleistungen und auch mit betrieblichen Praktika verknüpft werden.
- Um die Leistungen der Grundsicherungsträger zu verbessern, ist es auch erforderlich, die Rahmenbedingungen und Kooperationsmöglichkeiten 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. Wenn es um soziale Integration oder die Festigung der Lebensverhältnisse junger Menschen geht, sind diese Angebote unverzichtbar.
- 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. Solche Konzepte werden in einigen Regionen – etwa im Rahmen des Programms „Perspektive Berufsabschluss“ des Bildungsministeriums – bereits erprobt und umgesetzt. Sie müssen nun bundesweit realisiert werden.
- All diese Maßnahmen können jedoch nicht die Schulen aus der Pflicht nehmen. Vorrangiges Ziel der Schulpolitik der Bundesländer muss es sein, dass kein Jugendlicher die Schule ohne Abschluss verlässt.





Ausblick

- Die von der Bundesregierung geplante Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bietet eine wichtige Gelegenheit, um die Ausbildungsförderung junger Menschen im SGB II grundlegend zu verbessern. Diese sollte unbedingt genutzt werden.
- Ein wichtiger Punkt der Neuregelung ist es, eine rechtliche Grundlage zum Nachholen von Schulabschlüssen zu schaffen. Es liegen bereits Vorschläge für einen entsprechenden Rechtsanspruch vor. Notwendig ist es sicher zu stellen, dass für die Umsetzung nicht allein Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen bereitgestellt werden, sondern daneben niedrighschwellige Angebote geschaffen werden, die für leistungsschwächere Jugendliche geeignet sind. Dies entlässt außerdem nicht die Bundesländer aus ihrer vorrangigen Verantwortung, ihre Bemühungen zur Vermeidung von Schulabbrüchen weiter zu intensivieren, z.B. durch einen Ausbau der Schulsozialarbeit.
- Auch ist die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente unbedingt zu nutzen, damit ausreichende Handlungsspielräume für die Grundsicherungsträger zur Entwicklung passfähiger Angebote geschaffen werden.

Berlin, den 01.09.2008

Walter Würfel
stellv. Sprecher des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

Ansprechpartnerin für dieses Positionspapier:
Tina Hofmann, Referentin für Jugendsozialarbeit im PARITÄTISCHEN
Gesamtverband, Tel. 030/ 24636-325, E-Mail: jugendsozialarbeit@paritaet.org

Ansprechpartnerin in der Stabsstelle des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit:
Andrea Pingel, Referentin Koordination, Tel. 030/288789-535,
E-Mail: andrea.pingel@jugendsozialarbeit.de