

Heft 93

 **Integration benachteiligter Jugendlicher**

Integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik,
insbesondere zur Förderung der sozialen und
beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher

- Bericht der BLK -

Materialien zur Bildungsplanung
und zur Forschungsförderung

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)
- Geschäftsstelle -
Hermann-Ehlers-Str. 10, 53113 Bonn

Telefon: (0228) 5402-0
Telefax: (0228) 5402-150
E-mail: blk@blk-bonn.de
Internet: www.blk-bonn.de

ISBN 3-934850-18-9
2001

Beratungsvorlage des Ausschusses „Bildungsplanung“ und Beschluss der Kommission vom 18. Juni 2001

Der Ausschuss "Bildungsplanung" hat den Arbeitskreis "Berufliche Aus- und Weiterbildung" am 21.9.2000 beauftragt, ihm zum Zusammenwirken von Jugend- und (Berufs) Bildungspolitik zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher einen Bericht vorzulegen. Ausgehend von den von der BLK vergebenen und vom BMBF finanzierten Gutachten zum Zusammenwirken von Jugend und Bildungs-/Berufsbildungspolitik zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher - unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Kooperation zwischen den dafür relevanten Akteuren auf lokaler/regionaler Ebene¹, der Umsetzung der von der BLK 1996 verabschiedeten Empfehlungen zur Verbesserung der Situation von lern- und leistungsschwachen Jugendlichen in der Berufsbildung² und des im Dezember 2000 geführten Sachverständigengesprächs hat der Arbeitskreis ein Konzept für eine integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik vorgeschlagen, das wirksame und realisierbare Strategien zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration Benachteiligter in den Ländern darstellen kann. Der Ausschuss "Bildungsplanung" hat sich mit dem Entwurf befasst und legt nunmehr den Bericht der Kommission zur Beschlussfassung vor.

Die Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Kooperation beziehen sich auf die praxisorientierte Ebene, die Programmebene, auf die juristische Ebene, auf die Personalebene und führen zu bildungspolitischen Folgerungen für diese vier Ebenen.

Beschlussvorschlag:

1. Die Kommission nimmt den Bericht zustimmend zur Kenntnis. Sie ist damit einverstanden, dass der Bericht in der BLK-Reihe "Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung" veröffentlicht wird.
2. Die Kommission bittet die Adressaten der Handlungsempfehlungen auf die Umsetzung in ihrem Zuständigkeitsbereich hinzuwirken.
3. Die Kommission beauftragt den Arbeitskreis "Berufliche Aus- und Weiterbildung" nach einer angemessenen Phase zur Umsetzung der Empfehlungen einen Erfahrungsaustausch mit den Adressaten zu organisieren und der Kommission über das Ergebnis zu berichten.

Die Kommission hat diesen Beschluss in ihrer Sitzung am 18.6.2001 einstimmig gefasst.

¹ Vgl. Heft 86 der BLK-Reihe "Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung", Bonn 2000.

² Vgl. Heft 52 der BLK-Reihe "Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung", Bonn 1996.

Inhaltsverzeichnis

Inhalt	Seite
1. Einleitung	3
2. Arbeitsauftrag an den Arbeitskreis "Berufliche Aus- und Weiterbildung"	5
3. Vorschläge für eine integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik, insbesondere zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher	6
3.1 Vorbemerkung	6
3.2 Bestandsaufnahme zu fördernden und hemmenden Faktoren für Kooperationsstrukturen	7
3.2.1 Ergebnisse auf praxisorientierter Ebene.....	8
3.2.2 Ergebnisse auf der juristischen Ebene	9
3.2.3 Ergebnisse auf Programmebene	10
3.2.4 Ergebnisse auf der Personalebene.....	11
4. Kooperation in der sozialen und beruflichen Integration Benachteiligter im internationalen Vergleich bzw. mit anderen Politikfeldern.....	11
5. Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Kooperation in der Benachteiligtenförderung - Bildungspolitische Folgerungen	12
5.1 Handlungsempfehlungen auf praxisorientierter Ebene	12
5.2 Handlungsempfehlungen auf Programmebene.....	13
5.3 Handlungsempfehlungen auf juristischer Ebene	14
5.4 Handlungsempfehlungen auf Personalebene	15

Konzept zur integrierten Jugend- und Berufsbildungspolitik, insbesondere zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher

1. Einleitung

Die Wahrnehmung von Lebenschancen in der Gesellschaft wird zunehmend durch den Grad von Bildung und Qualifizierung bestimmt. Steigende und neue Qualifizierungsanforderungen dürfen nicht zur Ausgrenzung Einzelner führen. Diejenigen, die unter ungünstigen materiellen, sozialen oder kulturellen Bedingungen an den Start gehen, sollen auch ans Ziel kommen. Chancengleichheit darf nicht verengt werden auf die gleichen Chancen des Zugangs zum Arbeitsmarkt, sondern es geht auch um Persönlichkeitsbildung und Teilhabe an der Gesellschaft. Das Bildungssystem hat die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass jeder Mensch unabhängig von seiner ethischen und kulturellen Herkunft, seinem sozialen und wirtschaftlichem Hintergrund sowie seiner persönlichen Beeinträchtigung oder Behinderung die von ihm angestrebten und erreichbaren Bildungsziele auch erreichen kann. Aufgabe der Bildungs- und Sozialpolitik ist daher durch konkrete und gezielte Förderung, Leistungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von benachteiligten Gruppen zu fördern und auszubauen.

Benachteiligte Jugendliche bringen im Vergleich zu anderen Gleichaltrigen ungünstigere Startchancen und ungünstigere individuelle Voraussetzungen für eine Berufsausbildung mit. Ihr persönlicher Erfahrungshintergrund ist häufig durch problematische familiäre Strukturen, eine schwierige Lebensgeschichte geprägt, die Brüche aufweist sowie durch Schulerfahrungen gekennzeichnet, die häufig Misserfolge einschließen. Weiterhin gilt jedoch: Je niedriger die formale berufliche Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt. Jugendliche, die heute nicht auf die veränderten Anforderungen der Arbeits- und Lebenswelt bzw. der Gesellschaft vorbereitet werden, unterliegen zukünftig in noch höherem Maße als bisher der sozialen und gesellschaftlichen Ausgrenzung.

Enges Zusammenwirken von (Berufs-)Bildungspolitik, Arbeitsmarkt und Jugendpolitik kann hier ein wesentlicher Schritt sein, um benachteiligten Jugendlichen und von Benachteiligung bedrohten Kindern und Jugendlichen eine Startchance zu ermöglichen. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“, hat am 27.5.1999 Leitlinien zur Weiterentwicklung der Konzepte zur Förderung benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener verabschiedet. Sie beziehen sich auf

- die kooperative Förderung und den abgestimmten Ressourceneinsatz auf lokaler und regionaler Ebene (z.B. Schaffung von lokalen/regionalen Kooperationsnetzen, die alle Beteiligten einbinden),
- gezielte Hilfen für besonders Benachteiligte (z.B. durch Angebote mit flexibler Förderdauer und sorgfältig gestuften, weitgehend individualisierten Hilfen und Arbeitsanforderungen),
- die Verknüpfung von Ausbildungsvorbereitung und Berufsausbildung (z.B. die Vorbereitung von nicht-ausbildungsreifen Jugendlichen auf die Aufnahme einer dualen Berufsausbildung möglichst in betrieblicher Form),
- auf benachteiligte Jugendliche in betrieblicher und außerbetrieblicher Berufsausbildung und
- auf den Ausbau der Angebote zur Nachqualifizierung junger Erwachsener ohne Ausbildungsabschluss.

Im Zusammenhang mit der langjährigen Diskussion um Benachteiligte beim Übergang von der Schule in den Beruf fördert auch die BLK den Dialog der gesellschaftlichen Gruppen mit den staatlichen Stellen. Sie ist bemüht, die Interessen dieser Zielgruppe in die öffentliche Wahrnehmung und in die politische Debatte einzubringen und zu unterstützen. Folgende Arbeiten hat die BLK in den letzten Jahren durchgeführt:

- Im Jahr 1993 hat sie sich mit der Differenzierung in der Berufsausbildung befasst³. Sie hat Maßnahmen für die Förderung leistungsstarker als auch leistungsschwacher Jugendlicher beschrieben und festgelegt, dass die Benachteiligtenförderung ein Schwerpunkt der künftigen Arbeit sein sollte.
- Im Jahr 1996 hat sie einen Bericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der Situation von lern- und leistungsschwächeren Jugendlichen in der beruflichen Bildung verabschiedet⁴. Der Bericht und die Empfehlungen stützen sich auf eine Umfrage bei den relevanten Ressorts des Bundes und der Länder, der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundesinstituts für Berufsbildung zur Umsetzung der 1993 verabschiedeten Maßnahmen. Die Empfehlungen, die gleichzeitig Anforderungen an die Berufsbildungspolitik sind, greifen Bereiche auf, bei denen ein besonderer Handlungsbedarf erkennbar ist, z.B. kooperative Förderung, Qualifizierung des Personals, Berufsvorbereitung oder neue Ausbildungsberufe.
- Im Jahr 1997 hat die BLK eine „Gemeinsame Erklärung zur kooperativen Förderung benachteiligter beim Übergang von der Schule in den Beruf“ herausgegeben. Zur Verwirklichung der Zielsetzungen wurde vereinbart, die Kooperation aller an der Förderung von jungen Menschen Beteiligten zu unterstützen.

³ Vgl. Heft 37 der BLK-Reihe „Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung“; Bonn 1993.

⁴ Vgl. Heft 52 der BLK-Reihe „Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung“; Bonn 1996.

- Hierzu hat die BLK am 25. November 1998 eine Fachtagung zur "Kooperation der an der Förderung von Benachteiligten mitwirkenden Gremien" mit Verantwortlichen des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Sozialpartner in der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg durchgeführt⁵. Dabei erfolgte auf der Grundlage der „Gemeinsamen Erklärung“ der Erfahrungsaustausch zu erfolgreichen Modellen und zur Wirksamkeit unterschiedlicher Kooperationsverfahren. Neben zahlreichen Anregungen zur Verbesserung der Kooperation wurde angeregt, die BLK möge die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes zur integrierten Jugend- und (Berufs-)Bildungspolitik prüfen.

2. Arbeitsauftrag an den Arbeitskreis "Berufliche Aus- und Weiterbildung"

Die BLK hat 1999 den bildungspolitischen Handlungsbedarf für eine integrierte (Berufs-) Bildungs- und Jugendpolitik bestätigt und den Arbeitskreis "Berufliche Aus- und Weiterbildung" beauftragt, sich dieses Themas anzunehmen. Dieser hat den Ausschuss "Bildungsplanung" im September 1999 darüber informiert, dass er nach Durchführung eines Expertengesprächs zu dem Ergebnis gekommen sei, sich mit der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher in die Gesellschaft, insbesondere in der Phase des Überganges von der Schule in den Beruf bzw. die Arbeitswelt zu befassen. Vorgelagerte Phasen an der Schnittstelle „Schule/Jugendhilfe“ und ggf. dort notwendige präventive Maßnahmen im Hinblick auf die Integration in die Gesellschaft seien für den Arbeitskreis nachrangig⁶. Zur Vorbereitung des Konzepts hat der Arbeitskreis im Jahr 2000 ein vom BMBF finanziertes Gutachten zum Zusammenwirken von Jugend- und Bildungs-/Berufsbildungspolitik zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher - unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Kooperation zwischen den dafür relevanten Akteuren auf lokaler/regionaler Ebene⁷ vergeben. In dem Gutachten wird der für das Thema relevante Stand der Jugendhilfe-/(Berufs-)Bildungs- und Arbeitsmarktforschung dargestellt, gefolgt von einer Identifikation und Analyse von best-practice-Modellen der lokalen/regionalen Kooperationen sowie einer Analyse der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, wobei insbesondere der Frage nachgegangen wurde, welche Regelungen in einschlägigen Gesetzen, Erlassen und Verordnungen hinderlich oder förderlich sich auf den Aufbau funktionierender Kooperationsstrukturen auswirken. Zeitgleich erfolgte eine Umfrage bei den relevanten Adressaten zur Umsetzung der von der BLK 1996 verabschiedeten Empfehlungen.

⁵ Vgl. Heft 65 der BLK-Reihe „Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung“; Bonn 1998.

⁶ Vgl. Ergebnisprotokoll der Sitzung des Ausschusses "Bildungsplanung" vom 23.9.1999, B 99.43.Bf, S. 7.

⁷ Vgl. Heft 86 der BLK-Reihe „Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung“; Bonn 2000.

Der Ausschuss "Bildungsplanung" hat den Arbeitskreis "Berufliche Aus- und Weiterbildung" am 21.9.2000 beauftragt, zum Zusammenwirken von Jugend- und (Berufs-)Bildungspolitik zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher (Integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik) einen Bericht im April 2001 vorzulegen. Dieser hat auf der Basis des Gutachtens und des Umsetzungsberichts im Dezember 2000 ein Gespräch mit Sachverständigen zur Ableitung von bildungspolitischen Folgerungen innerhalb eines Gesamtkonzepts zur integrierten Jugend- und (Berufs-)Bildungspolitik durchgeführt. In diesem Gespräch wurde noch einmal verdeutlicht, dass sich das Konzept in die zahlreiche aktuellen Aktivitäten von Bund, Ländern, Sozialpartnern und Jugendhilfeorganisationen einordnet (vgl. Einleitung).

Unter Einbeziehung der Ergebnisse des Gutachtens, der Umsetzung der Empfehlungen zur Verbesserung der Situation von lern- und leistungsschwachen Jugendlichen in der beruflichen Bildung und des Sachverständigengesprächs schlägt der Arbeitskreis "Berufliche Aus- und Weiterbildung" das im Folgenden beschriebene

Konzept für eine integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik, insbesondere zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher
vor.

3. Vorschläge für eine integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik, insbesondere zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher

3.1 Vorbemerkung

Zur Integration benachteiligter junger Menschen existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Förderangebote für die Zielgruppe bzw. Einrichtungen und Kooperationsstrukturen. Finanziert werden diese durch Bundes-, Länder- oder Kommunalprogramme, Leistungsgesetze wie dem Sozialgesetzbuch III (SGB III), SGB VIII, Bundessozialhilfegesetz (BSHG), den Europäischen Sozialfonds, öffentlich-rechtliche Stiftungen u.a.m. Ihr Erfolg wird jedoch u.a. durch folgende Faktoren eingeschränkt:

- Die fehlende Transparenz der Angebote führt zum Teil zu Demotivierungen bei den Betroffenen und vorzeitigem Abbruch oder Nichtinanspruchnahme.
- Oft entstehen nach Teilnahmen an einem Angebot nicht verwertbare „Leerlauf“-Phasen, da erst wieder neue individuelle Förderansprüche begründet werden müssen.
- Die mangelnde Kompatibilität der unterschiedlichen Förderrichtlinien zieht zum Teil Ausschlüsse einzelner Zielgruppen aus der Förderung nach sich, darüber hinaus konterkarieren sie durchgängige Qualifizierungs- und Eingliederungskonzepte, die sich aus unterschiedlichen Bausteinen verschiedener Finanziere zusammensetzen.

- Unabgestimmtes Handeln vor Ort führt nicht nur zu öffentlich geförderten Parallelstrukturen einerseits und fehlenden Angeboten andererseits, sondern behindert auch eine zielgerichtete bzw. ergebnisorientierte Eingliederung der Betroffenen in das Beschäftigungssystem.

Diese jeweils hemmenden, aber auch die fördernden Faktoren für Kooperationsstrukturen werden zunächst dargestellt, wie sie anhand der BLK-Umfrage, im Gutachten über die Auswertung der vorhandenen Literatur, die Recherche von best-practice-Ansätzen und die Analyse der rechtlichen Grundlagen sowie im Rahmen des Sachverständigengesprächs ermittelt und bewertet wurden. Auf dieser Basis werden dann Vorschläge für ein Konzept einer integrierten Bildungs- und Jugendpolitik entwickelt, die wirksame und realisierbare Strategien zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration Benachteiligter darstellen können.

3.2 Bestandsaufnahme zu fördernden und hemmenden Faktoren für Kooperationsstrukturen

Im Ergebnis existieren Kooperationsstrukturen inzwischen in vielen Bereichen der Förderung benachteiligter Jugendlicher und junger Menschen, jedoch nicht flächendeckend. In auffällig geringem Umfang ziehen Kooperationen von Einrichtungen der Benachteiligtenförderung auf der einen Seite Schulen bzw. auf der anderen Seite die Wirtschaft mit ein. Die Kooperationsstrukturen sind in der Regel ähnlich aufgebaut, finden gleiche Problemlagen beim Aufbau vor und verfügen über gleiche Erfahrungen im Hinblick auf positive Effekten. Funktionierende Kooperationsstrukturen können eindeutig zu einer Verbesserung der Situation benachteiligter junger Menschen beim Einstieg in die Arbeitswelt führen.

Die Untersuchung der rechtlichen Regelungen hat dort den dichtesten rechtlichen Zusammenhang verdeutlicht, wo verbindliche Verfahrensvorschriften über die Erstellung von Hilfeplänen (z.B. § 36, SGB VIII) existieren. Diese Vorschriften finden sich vornehmlich bei einer sozialpädagogisch ausgerichteten Leistungserbringung und normieren oft ein Zusammenwirken mehrerer Leistungsträger. Eine förderliche Basis für die Kommunikation untereinander wird durch Vorschriften zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften (§§ 78 SGB VIII, 95 BSHG) oder zur Zusammenarbeit der Beteiligten (§ 9 SGB III) sowie durch Empfehlungen zur Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene geschaffen, auch wenn diese nicht erzwungen werden kann. Nachteilig erweist sich der Mangel an rechtlichen Regelungen bzw. Verpflichtungen zum Einsatz (zentraler) Informations- und Beratungsstellen für die Betroffenen, zumal diese sich im Hinblick auf die Verbesserung der Abstimmung sowie der Eingliederung Zusammenhang als sehr sinnvoll herauskristallisiert haben. Eher hinderlich zu bewerten sind die unterschiedlichen materiell-rechtlichen Regelungsinhalte der jeweiligen Leistungsbestimmungen nach SGB III,

SGB VIII und BSGH sowie die spezifischen Vorrang-/Nachrangregelungen der verschiedenen Sozialleistungsträger, die unmittelbare Hilfeangebote zum Teil erheblich verzögern.

Im Einzelnen werden die Ergebnisse nun nach folgenden Ebenen unterschieden:

- der praxisorientierten Ebene
- der juristischen Ebene
- der Programmebene
- der Personalebene.

3.2.1 Ergebnisse auf praxisorientierter Ebene

Das Thema Kooperation von Jugend- und Bildungspolitik wird seit Mitte der 80er Jahre in der Fachöffentlichkeit diskutiert. Auf Bundesebene und in einigen Bundesländern bestehen inzwischen unterschiedliche Initiativen und Empfehlungen für Kooperationsstrukturen. Obwohl diese unterschiedlich angelegt bzw. ausgeprägt sind, soll Kooperation allseits zur Ressourcenbündelung und zur Verbesserung bzw. Entwicklung eines abgestimmten Angebots einzelner Maßnahmen dienen. Darüber hinaus müssen für sich für Beteiligten aus lokalem networking' Vorteile ergeben, Idealismus allein trägt nicht.

Zielgruppen sind in der Regel generell Benachteiligte, die je nach Förderansatz spezifiziert werden, z.B. Aussiedler, Straffällige, Jugendliche oder junge Erwachsene mit körperlichen, geistigen und/oder seelischen Behinderungen. Inzwischen existiert eine Vielzahl von Kooperationsmodellen, in denen zu mehr als 50% vorwiegend die Arbeits- und Jugendämter sowie freie Träger der Jugendhilfe; Schule und Wirtschaft die beteiligten Akteure bilden. Darüber hinaus sind rund 50 % der Modelle an finanzielle Mittel gekoppelt. Als Grundlage für die Kooperationen werden zur Hälfte landes- oder bundesweite Kooperationsempfehlungen sowie § 13 Abs. 4 SGB VIII herangezogen, die andere Hälfte basiert auf eher „pragmatischen“ Überlegungen.

Neuere Kooperationsmodelle starten mit unterschiedlichen Vorlaufphasen (Assessment, TIP etc.), um eine länger angelegte Eingliederungs- und Hilfeplanung zu ermöglichen, und integrieren eine sozialpädagogische Begleitung bzw. Betreuung beim Übergang von Ausbildung in Beschäftigung. Darüber hinaus nehmen die Länderaktivitäten zur Integration von Praxisanteilen schon in das Berufsvorbereitungsjahr zu, ebenso die Nutzung einer Vielzahl von Möglichkeiten zur „Heranführung“ Benachteiligter an die Ausbildung.

Als positives Ergebnis auf praxisorientierter Ebene ist hervorzuheben, dass die Kooperation zu Verbesserungen für die Zielgruppe führt. Möglich werden v.a. abgestimmte Angebote, vielseitige

ge Methoden zur besseren individuellen Förderung sowie mehr Transparenz. Das Gelingen der Kooperation setzt die Federführung durch eine von allen akzeptierte Instanz voraus. Zugleich erfordert die Implementierung der Kooperation zunächst einen höheren Arbeitsaufwand, mit der Zeit werden die Kooperations-/Kommunikationsstrukturen jedoch selbstverständlich und insofern effizient.

Kooperationsbarrieren auf praxisorientierter Ebene liegen in fehlenden personellen Ressourcen, in zu langen Abstimmungs- und Entscheidungswegen, in potenziell konkurrierenden Verwaltungen bzw. freien Trägern sowie in nicht aufeinander abgestimmten Förderprogrammen. Aufgrund mangelnder Kooperation setzen Maßnahmen zur Eingliederung verspätet ein, so erfolgt eine sozialpädagogische Betreuung oft erst nach Ausbildungsvertragsabschluss ohne vorherige ausreichende Schulsozialarbeit. Weiterhin verhindert ein fehlendes individuelles Gesamtkonzept für die Ausbildung ein konkretes Eingehen auf einzelne Jugendliche bzw. dessen Anpassung anhand konkreter Situationen im Verlaufe einer Ausbildung. Aufgrund der Finanzierungsstruktur mangelt es auch oft an Anreizen, benachteiligte Jugendliche zu individuellen Leistungen herauszufordern.

3.2.2 Ergebnisse auf der juristischen Ebene

Die einzelnen Gesetze normieren unterschiedliche Anforderungen zur Kooperation. So verpflichtet das Sozialgesetzbuch X (SGB X) nach § 86 die Leistungsträger zur engen Zusammenarbeit und nach den §§ 94 bzw. 95 BSHG u.a. zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften. Das Sozialgesetzbuch III (SGB III) regelt in § 9 die Zusammenarbeit mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, z.B. den kommunalen Jugend- bzw. Sozialämtern, und fordert in § 11 die Erstellung einer Eingliederungsbilanz.

Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) formuliert nach § 18 Abs. 2 das Zusammenwirken mit anderen Leistungsträgern bei der Gewährung der Hilfe zur Arbeit nach §§ 18 ff. sowie das organisatorische Zusammenwirken verschiedener Träger. Die Aufstellung eines Gesamtplans wird hier nach § 19 Abs. 4 ebenso gefordert wie nach § 46 im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte. Bei der Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wiederum ist nach § 72 ein Hilfeplan erforderlich sowie eine Kooperationsverpflichtung der Sozialhilfeträger definiert, wie dies § 95 auch mit der Bildung von Arbeitsgemeinschaften vorsieht. Das Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) fordert die Abstimmung der Angebote der Jugendsozialarbeit in § 13 Abs. 4, ebenso nach § 36 die Aufstellung eines Hilfeplans und in § 78 die Bildung von Arbeitsgemeinschaften sowie nach § 81 das Zusammenwirken mit anderen Stellen. Landesrechtliche Regelungen zur Kooperation finden sich ausdrücklich und darüber hinausgehend nur im Landesausführungsgesetz für Thüringen. In Schulgesetzen sind Regelungen zur Kooperation nur

in Einzelfällen vorzufinden und/oder beziehen sich auf Einzelbereiche oder auf eine allgemeine Art zur Zusammenarbeit. Weitergehende Regelungen haben Bayern, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen sowie Thüringen definiert.

Positiv sind auf der juristischen Ebene verbindliche Verfahrensvorschriften zu Gesamtplänen, Hilfeplänen etc. hervorzuheben. Sie ergeben den dichtesten rechtlichen Zusammenhang. Vorschriften zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften stellen eher ein förderliches Element dar.

Einen Problembereich auf juristischer Ebene stellt der oft gesetzesimmanente Widerspruch zwischen dem grundsätzlichen Willen des Gesetzgebers zur Zusammenarbeit der Leistungsträger und den sich aus den verschiedenen Leistungsgesetzen ergebenden individuellen Leistungsansprüchen dar. Deren Intentionen sind unterschiedlich, so dass Voraussetzungen zur Inanspruchnahme und Rechtsfolgen ebenfalls unterschiedlich sind. Die sich daraus ergebenden möglichen Überschneidungen bzw. Lücken bewirken aufgrund des Vorrang- bzw. Nachrangprinzips einzelner Leistungen erhebliche Probleme in der Praxis: vom Gesetzgeber vorgegebene Rangfolgen ziehen für die Jugendlichen oft Verweisungs- oder Warteschleifen nach sich. Die Überschneidungen bzw. Lücken in den jeweiligen Leistungsansprüchen erfordern ein daher erhöhtes Maß an Kooperation, um Nachteile für die Betroffenen zu vermeiden. Zugleich bewirkt allein schon die Prüfung der Nachrangigkeit einer Leistung oft erhebliche Verzögerungen. § 43 SGB I sieht deshalb eine vorläufige Leistungsmöglichkeit des zuerst angegangenen Sozialleistungsträgers vor, die jedoch nicht ausreichend zugunsten der Betroffenen ausgeschöpft wird. Letztlich ist das positive Element der „Einrichtung von Informations- und Beratungsstellen“ bisher in den Gesetzen nicht präzise verankert.

3.2.3 Ergebnisse auf Programmebene

Die Förderung von Kooperationsstrukturen ist aktuell in Programmen des BMA, des BMBF, im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit, den Trägern der Sozialhilfe sowie im Bereich der sozialen Stadtentwicklung in Vorbereitung bzw. hat zwischenzeitlich begonnen. Vor allem das Programm zur Kooperation zwischen Arbeitsamt und Sozialamt sieht eine Experimentierklausel im rechtlichen Bereich vor.

Hervorzuheben sind auf Programmebene insbesondere die rechtlichen Verordnungen zu den europäischen Strukturfonds. Sie stellen neben anderen die Prinzipien Partnerschaft und Effizienz als wesentliche Förderkriterien in den Vordergrund. Diese Prinzipien haben wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der durch EU-Mittel komplementär finanzierten Bundes- oder Lan-

desprogramme. Auch die Förderung lokaler Partnerschaften und die Vernetzung insgesamt haben einen hohen Stellenwert in der europäischen Politik.

3.2.4 Ergebnisse auf der Personalebene

Mit unterschiedlicher Intensität fließen Sozial- und sonderpädagogische Aspekte in die Ausbildung zum Lehramt ein (systematische Einbeziehung, sonderpädagogische Zusatzausbildung, Wahl eines Faches mit sonder- oder sozialpädagogischem Schwerpunkt). Hingegen hat sich die Vorbereitung von Ausbildern auf die Ausbildung von Benachteiligten v.a. durch die Fortbildung im Benachteiligtenprogramm verbessert. Positiv ist auf der Personalebene hervorzuheben, dass zur Weiterqualifizierung ein breites Spektrum berufsbegleitender Weiterbildungsstudiengänge, Weiterbildungskurse und Ergänzungsstudienmöglichkeiten existiert. Verschiedene Anbieter halten v.a. berufsbegleitende Fortbildungen zum Handlungsfeld „benachteiligte Jugendliche“ vor.

Die Vorbereitung von Sozialpädagogen auf die Jugendberufshilfe im Rahmen ihrer Ausbildung könnte verbessert werden, unter langfristigen Gesichtspunkten sind v.a. berufsbegleitende Qualifizierungsangebote zu stärken, v.a. sollte die gemeinsame kontinuierliche Fortbildung ausgebaut werden.

4. Kooperation in der sozialen und beruflichen Integration Benachteiligter im internationalen Vergleich bzw. mit anderen Politikfeldern

Kooperation, d.h. die regionale Abstimmung von Aktivitäten nimmt in vielen Politikbereichen einen zunehmend wichtigen Stellenwert ein. Dies gilt insbesondere für verschiedenartige Modelle im Bereich der lokalen Beschäftigungsentwicklung sowie der Stadtentwicklung, u.a. in regionalen Beschäftigungspakten, der Installierung regionaler bzw. kommunaler Entwicklungs-, Beratungs-, Projektierungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die unterschiedliche Ressorts subsumieren, in Bundes- oder Landesprogrammen wie zur "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (BMFSFJ), "Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf" (BMBF), in "Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern" (BMA) etc. Ebenso sind zahlreiche Modelle aus anderen europäischen Ländern vorzufinden wie die Kooperation in der beruflichen Bildung in den Niederlanden oder in Frankreich, basierend auf einem 'Jugendbeschäftigungsgarantiegesetz' (NL) oder einem lokalen Plan für Berufsbildung und Beschäftigung. Interessant ist in diesen Ansätzen die Kopplung von individuellen Rechtsansprüchen bei gleichzeitiger Verpflichtung, die unterbreiteten Angebote anzunehmen.

5. Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Kooperation in der Benachteiligtenförderung - Bildungspolitische Folgerungen

Eine integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik, die unterschiedlichen institutionellen Zuständigkeiten sowie verschiedenen Finanzierungssträngen unterworfen ist, zum Teil auf sich gegenseitig ausschließenden rechtlichen Grundlagen basiert und darüber hinaus in der Durchführung miteinander konkurrierende Träger und Einrichtungen einbezieht, bedarf - soll sie erfolgreich sein - eines hohen Kooperations- und Abstimmungsbedarfs. Die Handlungsempfehlungen der BLK für eine integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik gehen daher von folgendem Kooperationsbegriff aus: Optimale Kooperation besteht in einer integrativen örtlichen oder regionalen Infrastruktur, die ein bedarfsorientiertes und zielgerechtes, aufeinander abgestimmtes Ausbildungs- und Beschäftigungssystem für benachteiligte Jugendliche ermöglicht und insoweit deren effektive Eingliederung fördert. Eine derartige Kooperation bedarf der systematischen Zusammenarbeit der Beteiligten und der Transparenz für die Betroffenen.

5.1 Handlungsempfehlungen auf praxisorientierter Ebene

Erfolgreiche Kooperation bedarf einer für alle deutlichen und sichtbaren Zielsetzung. Gleichzeitig muss die Beteiligung an der Kooperation eindeutig mit Vorteilen verbunden sein bzw. belohnt werden. Der Kooperation muss ein klarer politischer Wille der zuständigen beteiligten Administrationen und deren Gremien zugrunde liegen.

Es sollte eine zentrale, von allen akzeptierte Stelle mit der Koordinierung beauftragt werden. Diese Funktion können z.B. das Arbeitsamt, kommunale Ämter für Beschäftigung oder für Berufs- und Weiterbildung, örtliche Träger der Jugend- oder Sozialhilfe sowie von diesen beauftragte externe programmdurchführende Regiestellen wahrnehmen. Idealtypische Strukturmodelle bestehen entweder in einer lokalen Initiative, einer Kooperation auf Basis der Jugendhilfeplanung, einer Kooperation auf der Basis einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII oder in einer Koordination durch eine „neutrale Stelle“.

Mögliche Weiterentwicklungen könnten bestehen

- in einer modellhaften Beauftragung einer „neutralen Organisation“ mit der treuhänderischen Verwaltung von Fördermitteln,

- in einer Konzentration der Finanzmittel per Verwaltungsvereinbarung in einer öffentlichen Verwaltung
- bzw. in einer Zusammenlegung von Schlüsselressorts in einem gemeinsamen Amt
- bzw. in einer neuartigen Gestaltung von Förderrichtlinien, die Kooperationsstrukturen einfordern.

Die Eingliederungserfolge sollten als Kontrollmechanismus kontinuierlich erhoben und beobachtet werden.

Die Förderangebote sollten noch besser auf die einzelnen Jugendlichen oder jungen Erwachsenen abgestimmt werden, z.B. durch eine vorgeschaltete Potenzialanalyse, eine darauf aufbauende Hilfe- bzw. Eingliederungsplanung ggf. mit einer Annahmeverpflichtung unterbreiteter Angebote, bedarfsgerechte begleitende Angebote wie die berufsfachliche und sprachliche Unterstützung ausländischer Jugendlicher oder die alternierende Kopplung von Arbeiten und Lernen im Rahmen von Förderketten unterschiedlicher Finanzierungsträger. Hierzu gehört auch die im Rahmen des Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vereinbarte Bereitstellung geeigneter Ordnungsmittel für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen.

Eine integrierte Jugend- und Berufsbildungspolitik bedarf vor allem auch einer engeren Kooperation zwischen Einrichtungen der Benachteiligtenförderung und Wirtschaft einerseits sowie (Berufliche) Schule andererseits. Zur Sicherung eines frühzeitigen Übergangs sollten daher gemeinsame Absprachen von Schule und Wirtschaft bei der Schaffung von adäquaten Praktikumsplätzen im Berufsvorbereitungsjahr und für Auszubildende in außerbetrieblichen Einrichtungen regelhaft implementiert werden, die den subjektiven Bedarfslagen der einzelnen Teilnehmer gerecht werden.

Adressaten: Arbeitsämter, örtliche Jugend- und Sozialhilfeträger, Schulen, Einrichtungen der Benachteiligtenförderung, Sozialpartner

5.2 Handlungsempfehlungen auf Programmebene

Die Forderung nach und Förderung von „Kooperation“ zieht sich durch viele neue Programme auf Landes-, Bundes- und Europäischer Ebene. Förderprogramme im Bereich der Benachteiligtenförderung sollten sich in diese Strategien integrieren bzw. Verknüpfungen erzielen. Zur Steigerung der Zusammenarbeit sollten Förderprogramme zukünftig einen die berufliche Ein-

gliederung verbessernden Kooperationsaspekt stärker einfordern und ggf. durch Sonderzuschüsse belohnen.

Gemeinsame Programme von Bund und Ländern sollten sich in diesem Kontext auf

- die Förderung einer stärkeren Verzahnung zwischen Schule, Berufsschule und Berufsausbildung/Beschäftigung und der Wirtschaft,
- die Entwicklung „passgerechter“ Qualifizierungswege in sinnvollen Förderketten,
- die Stärkung der Entwicklung von individuellen Potenzialanalysen, einer sowohl für Jugendliche als auch für Träger eindeutigen Hilfe- und Eingliederungsplanung sowie eines individuellen case-managements, sowie
- die Einrichtung entsprechender „Clearing-Stellen“ bei einem örtlichen Träger konzentrieren.

Adressaten: Bund, Länder, örtliche Träger der Jugend- und Sozialhilfe, Arbeitsämter

5.3 Handlungsempfehlungen auf juristischer Ebene

Bestehende Rechtsvorschriften sollten dahingehend präzisiert und verändert werden, dass Eingliederungserfolge konterkarierende unnötige Wartezeiten zur Einwerbung erforderlicher neuer individueller Leistungsansprüche vermieden werden können. Kooperation sollte über die Anpassung rechtlicher Vorschriften zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften normativ noch stärker verankert werden. Die Änderung der rechtlichen Vorschriften sollte eher auf eine Vereinfachung zielen und insofern Tendenzen zur Überregulierung a priori ausschließen.

Die verfahrensrechtlichen Vorschriften sollten die Aufstellung individueller Hilfepläne im Sinne von case-management verbindlicher verankern. In diesem Kontext sollten rechtliche Vorschriften auch auf die Schaffung von neutralen Informations-, Beratungs- und Anlaufstellen hinwirken, die gleichermaßen eine Definition der individuellen Potenziale und Defizite, die Entwicklung eines Eingliederungsplans und die Zuweisung in geeignete Angebote erlauben.

Zur Vermeidung von Verzögerungen und Warteschleifen sollte der Gesetzgeber auf eine Regelung hinwirken, die zunächst die vorrangige Verpflichtung eines Sozialleistungsträgers ausdrücklich vorsieht (vorläufige Leistungserbringung).

Adressaten: Bund, Länder

5.4 Handlungsempfehlungen auf Personalebene

Zur Optimierung der Angebote sollte die Vermittlung sozial- und sonderpädagogischer Kenntnisse an künftige Berufsschullehrer und Ausbilder fester Bestandteil ihrer Vorbereitung auf die Tätigkeit sein. Gleichzeitig sollte jedoch ein Mindestmaß an Fortbildung aller an der Förderung benachteiligter mitwirkender Personen obligatorischer geregelt werden.

Zur Verbesserung der Kooperation zwischen den Beteiligten, v.a. an der Schnittstelle Schulen und Wirtschaft einerseits, Einrichtungen der Benachteiligtenförderung andererseits sollten regelmäßige Praktika auch für das jeweilige Personal bei den Partnern verpflichtend werden.

Adressaten: Bund, Länder, Schulen, Sozialpartner, Einrichtungen der Benachteiligtenförderung, Bundesanstalt für Arbeit