

Zur sozial- und jugendhilfepolitischen Bedeutung von Jugendwerkstätten in Niedersachsen

Empirische Befunde und
Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur



Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

Die Studie wurde durchgeführt im Auftrag
des Landesarbeitskreises Berufsnot junger Menschen in Niedersachsen e.V.



www.lak-berufsnot.eu

Verfasser

Prof. Dr. Gerhard Christe

Dipl. Soziologe

Leiter des Instituts für Arbeitsmarktforschung
und Jugendberufshilfe (IAJ) Hamburg

Hamburg, April 2018

Impressum

- © Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (IAJ)
Schillstr. 22a
D-22045 Hamburg
Fon : (040) 76 90 82 60
Fax : (040) 76 90 82 59
Email: info@iaj-hamburg.de
Internet: www.iaj-hamburg.de
ISBN: 978-3-934959-23-1

Inhalt

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Kästen	3
Einleitung.....	4
1. Fragestellungen und methodisches Vorgehen.....	6
2. Institutionelle Verortung und Ziele von Jugendwerkstätten	8
Die Jugendwerkstätten im Spiegel aktueller empirischer Befunde	10
3. Von Jugendwerkstätten erreichte Jugendliche.....	11
3.1 Teilnehmerplätze und erreichte Jugendliche	11
3.2 Zugang von Jugendlichen zu einer Jugendwerkstatt	12
3.3 Von Jugendwerkstätten erreichte Jugendliche	12
3.4 Zusammensetzung der Jugendlichen nach ausgewählten Merkmalen	13
3.5 Belastende Erfahrungen der Jugendlichen	16
3.6 Zusammenfassung	18
4. Unterstützungsbedarf der Jugendlichen.....	19
5. Berufliche und psychosoziale Unterstützungsangebote	21
5.1 Berufsbezogene Praxisbereiche	21
5.2 Berufs-, bildungs- und alltagsbezogene Unterstützungsangebote	22
5.3 Träger und Netzwerkpartner von Jugendwerkstätten	23
5.4 Personelle Ausstattung der Jugendwerkstätten – Fachkräfte	24
6. Zur Bedeutung von Jugendwerkstätten für Jugendliche.....	26
6.1 Verbleib der Jugendlichen	26
6.2 Verringerung des Unterstützungsbedarfs	28
7. Zwischenfazit	31
8. Zur Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten.....	33
8.1 Grundlagen der Finanzierung	33
8.2 Aktuelle Finanzierungspraxis	36
8.3 Kritik am Finanzierungskonzept	37
8.4 Vorschläge für eine verbesserte Finanzierungsstruktur	40
8.5 Begründungen für die Notwendigkeit von Jugendwerkstätten	41
8.6 Zwischenfazit	42
9. Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur	44
9.1 Kritik an der derzeitigen Finanzierungsstruktur	44
9.2 Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur	47
9.3 Zwischenfazit	52
10. Resümee	53
Literatur und Quellen	54

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Kästen

Tabellen

Tab. 1:	Teilnehmerplätze im Jahr 2017 in 56 Jugendwerkstätten	11
Tab. 2:	Unterstützte Jugendliche im Jahr 2017 nach Förderprogramm	12
Tab. 3:	Zugang zu Jugendwerkstätten	12
Tab. 4:	Jugendliche nach Geschlecht - 2017.....	14
Tab. 5:	Jugendliche nach Alter - 2017.....	14
Tab. 6:	Jugendliche nach Schulabschluss - 2017.....	15
Tab. 7:	Jugendliche nach Dauer der Arbeitslosigkeit - 2017	15
Tab. 8:	Jugendliche nach Nationalität - 2017.....	16
Tab. 9:	Belastende Erfahrungen der Jugendlichen - 2017	17
Tab. 10:	Besonderer Unterstützungsbedarf der Jugendlichen - 2017	17
Tab. 11:	Berufsbezogene Praxisbereiche der Jugendwerkstätten	21
Tab. 12:	Psychosoziale Unterstützungsangebote der Jugendwerkstätten	22
Tab. 13:	Trägerschaft der Jugendwerkstätten	23
Tab. 14:	Kooperationspartner (Netzwerk) der Jugendwerkstätten.....	24
Tab. 15:	Beschäftigungsverhältnisse der Fachkräfte	25
Tab. 16:	Verbleib der Jugendlichen nach Besuch einer Jugendwerkstatt – 2007 bis 2015.....	27
Tab. 17:	Verbleib der Jugendlichen nach dem Besuch einer Jugendwerkstatt – 2017	28
Tab. 18:	Verringerung des Unterstützungsbedarfs nach Problembereichen	29
Tab. 19:	Was nehmen die Jugendlichen aus der Jugendwerkstatt mit?	29
Tab. 20:	Wichtigste Unterstützungsleistung der Jugendwerkstätten	30
Tab. 21:	Finanzierung der Jugendwerkstätten nach dem Jugendwerkstätten-Programm	37

Abbildung

Abb. 1:	Förderkulisse von Produktionsschulen und Jugendwerkstätten	45
---------	--	----

Kästen

Kasten 1:	Übergang in Ausbildung und Beschäftigung – Einschätzung der Fachkräfte.....	19
Kasten 2:	Anforderungen an die Arbeit mit den Jugendlichen– Einschätzung der Fachkräfte	20
Kasten 3:	Finanzierung der Jugendwerkstätten nach dem Jugendwerkstätten-Programm	34

Einleitung

Die niedersächsischen Jugendwerkstätten haben eine lange Geschichte. Sie geht zurück bis auf das Jahr 1976, „als die Landesregierung erstmals Mittel zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildungsplatzmangel zur Verfügung stellte. In dieser Zeit entstanden unter anderem niedrigschwellige Angebote für benachteiligte junge Menschen, die keinen Zugang zu Ausbildung und Arbeit fanden. Dabei wurde eine konzeptionelle Grundstruktur entwickelt, die die Arbeit der Jugendwerkstätten bis heute prägt: Qualifizierende Beschäftigung ist mit allgemeinbildenden Anteilen und intensiver sozialpädagogischer Förderung verknüpft.“¹

Finanziert wurden die niedersächsischen Jugendwerkstätten anfangs als ein Angebot der Jugendsozialarbeit gemäß § 13 SGB VIII. Seither wurde die finanzielle Förderung kontinuierlich ausgeweitet und systematisch weiterentwickelt, ab 1990 unter zunehmender Beteiligung des Europäischen Sozialfonds. Die Finanzierung der Jugendwerkstätten ist in vielfältiger Weise mit Angeboten der Kommunen sowie der Arbeitsagenturen und Jobcenter verknüpft, die ihrerseits zu ihrer Finanzierung beitragen.

Die niedersächsischen Jugendwerkstätten richten sich an junge Menschen in schwierigen Lebenslagen, die aufgrund ihrer schulischen, persönlichen und/oder sozialen Situation besondere Unterstützung am Übergang von der Schule in Ausbildung und Erwerbstätigkeit benötigen. Sie werden individuell vermittelt eines ganzheitlichen Ansatzes gefördert. Dies heißt, die Jugendlichen werden nicht nur in allgemeinbildender und beruflicher Hinsicht gefördert, sondern insbesondere auch bei der Bearbeitung ihrer persönlichen und sozialen Probleme unterstützt. Wie die N-Bank² in ihrer so genannten „Produktinformation“ vom 16.06.2017 betont, werden in Jugendwerkstätten junge Menschen im Alter zwischen 14 und 26 Jahren „mit beruflichen Eingliederungshemmnissen und besonderem sozialpädagogischen Förderbedarf persönlich stabilisiert, sozial integriert und durch betriebsnahe Qualifizierung auf eine Ausbildung oder Beschäftigung vorbereitet“. Dabei stellen Jugendwerkstätten, so die N-Bank, eine eigenständige Leistung der Jugendhilfe dar, die sich von den Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung eindeutig abgrenzt.

Das Konzept der Jugendwerkstätten wird von einem interdisziplinären Team aus sozialpädagogischen Fachkräften, beruflichen Ausbilder_innen und Lehrer_innen umgesetzt. Es richtet sich primär an Jugendliche, die ihre Vollzeitschulpflicht bereits erfüllt haben, doch können seit 1997 auch Jugendliche gefördert werden, die als schulmüde gelten bzw. sich dem Schulbesuch entziehen. Sie können ihre Schulpflicht in einer Jugendwerkstatt erfüllen, wenn sie vom schulischen Berufsvorbereitungsjahr nicht erreicht bzw. dort nicht angemessen gefördert werden können. Außerdem machen Jugendwerkstätten präventive Angebote zur Reintegration jüngerer Schülerinnen und Schüler, die aus Bildungs- und Qualifizierungsprozessen herauszufallen drohen.

¹ Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (Hg.) (2006): Jugendwerkstätten in Niedersachsen. Hannover, 4.

² Die Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen (N-Bank) ist eine Anstalt öffentlichen Rechts, Gesellschafter ist das Land Niedersachsen. Sie übernimmt seit rund 13 Jahren für die zuständigen Landesbehörden die Wirtschaftsförderung, Infrastrukturförderung, Wohnraumförderung sowie Arbeitsmarktförderung und verwaltet dabei vor allem Fördermittel der EU (z.B. Europäischer Sozialfonds - ESF, Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung - EFRE) und des Landes Niedersachsen. Sie ist auch für die finanzielle Abwicklung und die Projektbegleitung der Förderprogramme „Jugendwerkstätten“ und „Pro-Aktiv-Center“ zuständig.

In ihrer langjährigen Geschichte haben die niedersächsischen Jugendwerkstätten ihr Angebot beständig den sich verändernden Lebenslagen und Integrationserfordernissen ihrer Zielgruppen angepasst und wiederholt neue Schwerpunktsetzungen in der Jugend-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umgesetzt. Dabei haben sie Flexibilität, fachliches Know-How sowie Innovationsbereitschaft unter Beweis gestellt und trotz der vergleichsweise arbeitsmarktfernen Zielgruppen beachtliche Integrationserfolge sowie eine hohe Akzeptanz bei den geförderten jungen Menschen erreicht. Damit ist die in den vergangenen Jahrzehnten aufgebaute Infrastruktur der Jugendwerkstätten unverzichtbarer Bestandteil der beruflichen Integrationsförderung für benachteiligte junge Menschen in Niedersachsen geworden.

Dem trägt auch die neue niedersächsische Landesregierung Rechnung. In ihrer Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022 halten die beiden Regierungsparteien SPD und CDU unter der Überschrift „Solidarische Gesellschaft“ ausdrücklich fest, dass sie mit ihrer Politik „Kinder und Jugendliche unterstützen und ihnen Zeit geben [werden], um ihre Begabungen zu erkennen und weiterzuentwickeln, ihren Platz in der Gesellschaft zu finden und sie bei ihrer Persönlichkeitsentwicklung positiv zu begleiten.“¹ Sie betonen, dass Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren auch in der nächsten Förderperiode ab 2020 Priorität haben werden (ebd., 50).

Die vorliegende Studie setzt an dieser Feststellung der niedersächsischen Landesregierung an und begrüßt ausdrücklich ihre Festlegung zugunsten einer prioritären Förderung der Jugendwerkstätten. Die empirischen Befunde der vorliegenden Studie – sie stellen gewissermaßen eine aktuelle Bestandsaufnahme dar – zeigen detailliert, welche spezifischen sozial- und jugendhilfepolitischen Leistungen die niedersächsischen Jugendwerkstätten erbringen; sie untermauern nachdrücklich ihre unverzichtbare Notwendigkeit und machen deutlich, warum nur Jugendwerkstätten diese Leistungen erbringen können. Die Studie stellt anschaulich dar, wer die von Jugendwerkstätten erreichten Jugendlichen sind und welchen konkreten Unterstützungsbedarf sie haben; sie zeigt detailliert, in welcher Weise und mit welchem Ergebnis Jugendliche in den Jugendwerkstätten unterstützt werden.

Die Studie zeigt aber auch, welche Probleme mit dem bisherigen Konzept der Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten verbunden sind und macht Vorschläge für eine künftige Finanzierung, die wesentlich effektiver und einfacher, d.h. organisatorisch deutlich weniger aufwendig ist und damit bislang gebundene Ressourcen der Fachkräfte zur effektiveren Unterstützung der Jugendlichen freisetzen würde.

¹ Koalitionsvereinbarung 2017, 49.

1. Fragestellungen und methodisches Vorgehen

Aufgabe der vorliegenden Studie war es zu untersuchen, welche Bedeutung die niedersächsischen Jugendwerkstätten zur sozialen und beruflichen Eingliederung von Jugendlichen mit beruflichen Eingliederungshemmnissen und besonderem sozialpädagogischen Förderbedarf haben und inwieweit die derzeitige Form ihrer Finanzierung dieser Bedeutung angemessen ist.

Dazu ist die Studie folgenden zentralen Fragenstellungen nachgegangen:

- (1) Welche Leistungen erbringen die niedersächsischen Jugendwerkstätten zur sozialen und beruflichen Eingliederung förderbedürftiger junger Menschen? Inwiefern haben Jugendwerkstätten hierbei ein Alleinstellungsmerkmal?
- (2) Inwieweit ist die derzeitige Form der Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten adäquat für die Erbringung dieser Leistungen?

Diese beiden übergeordneten Fragestellungen wurden anhand detaillierter Einzelfragen zu beantworten versucht. Bezüglich der von den niedersächsischen Jugendwerkstätten erbrachten Unterstützungsleistungen für Jugendliche ging es insbesondere um folgende Fragen:

- a) Wie viele Jugendliche werden von den Jugendwerkstätten im Jahr unterstützt? Wer sind diese Jugendlichen? Wie setzen sie sich nach bestimmten soziodemografischen Merkmalen zusammen und welchen persönlichen Unterstützungsbedarf haben sie?
- b) In welcher Weise werden diese Jugendlichen von den Jugendwerkstätten unterstützt? Welche Unterstützungsleistungen werden konkret angeboten?
- c) Welches sind die materiellen Rahmenbedingungen, unter denen die Unterstützung der Jugendlichen erfolgt?
- d) Wer sind die in Jugendwerkstätten tätigen Fachkräfte (Qualifikation, Tätigkeit) und welches sind ihre konkreten Arbeitsbedingungen (Vertragsdauer, Arbeitsbeschreibung)?
- e) Mit welchem Ergebnis erfolgt die Unterstützung der Jugendlichen?

In Bezug auf die Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten ging es insbesondere um folgende Fragen:

- (a) Wie werden Jugendwerkstätten derzeit finanziert und wie hoch ist der zur Finanzierung einer Jugendwerkstatt aufgewendete Betrag pro Jahr?
- (b) Welche Bedeutung haben die einzelnen „Fördertöpfe“ für die Gesamtfinanzierung einer Jugendwerkstatt?
- (c) In welcher Weise erfolgt der Finanzierungsprozess einer Jugendwerkstatt (z.B. Ausschreibung, Antragsverfahren, Zuwendung etc.)?
- (d) Welche Folgen ergeben sich aus der derzeitigen Finanzierungsstruktur von Jugendwerkstätten hinsichtlich des zeitlichen und personellen Aufwands sowie hinsichtlich der Planungssicherheit?
- (e) Ist die derzeitige Form der Finanzierung der von Jugendwerkstätten geleisteten Unterstützung benachteiligter Jugendlicher angemessen oder wären alternative Finanzierungsformen adäquater?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde von Mitte Dezember 2017 bis Mitte Januar 2018 eine schriftliche Befragung aller 97 am 1. Januar 2018 bestehenden niedersächsischen Jugendwerkstätten durchgeführt. Die Befragung erfolgte als Online-Befragung, an der sich 56 Jugendwerkstätten aus ganz Niedersachsen beteiligt haben; dies entspricht einer Rücklaufquote von knapp 60 Prozent (57,7%).

Im Anschluss an die schriftliche Befragung wurde in der zweiten Januarhälfte 2018 eine leitfadengestützte Gruppendiskussion mit Vertreter_innen derjenigen Jugendwerkstätten durchgeführt, die sich an der schriftlichen Befragung beteiligt hatten. An dieser Gruppendiskussion nahmen Vertreter_innen von insgesamt 28 Jugendwerkstätten teil. Gegenstand der Gruppendiskussion waren die vorliegenden Befragungsergebnisse, die Sicht der Jugendwerkstätten auf die von ihnen erbrachten Unterstützungsleistungen sowie die Problematik der aktuellen Finanzierung von Jugendwerkstätten.

Zusätzlich zu schriftlicher Befragung und Gruppendiskussion erfolgte eine Dokumentenanalyse von relevanten Materialien aus Jugendsozialarbeit, Verwaltung und Politik. Diese Analyse sollte Aufschluss geben über die Sicht von Verwaltung und Politik auf Jugendwerkstätten sowie über die Einschätzung der Bedeutung von Jugendwerkstätten.

Angesichts der Tatsache, dass sich nahezu 60 Prozent aller niedersächsischen Jugendwerkstätten an der Untersuchung beteiligt haben, ergeben die vorliegenden empirischen Befunde ein repräsentatives Bild ihrer aktuellen Situation. Vorgesehen war, die Befragungsdaten mit ausgewählten Daten aller Jugendwerkstätten zu vergleichen. Dies war aufgrund der fehlenden Bereitschaft des niedersächsischen Sozialministeriums, entsprechende Daten zur Verfügung zu stellen, jedoch nicht möglich.¹

¹ Die Begründung hierfür war, dass Daten von Zuwendungsempfängern grundsätzlich nicht weitergegeben würden und eine Auskunft über die Zahl der Teilnehmer-Plätze in 2017, die Zahl der von einer Jugendwerkstatt unterstützten Jugendlichen und über die Zusammensetzung dieser Jugendlichen nach Schulabschluss, Geschlecht etc. sowie über ihren Verbleib weit über die Auskunftsmöglichkeiten des Sozialministeriums hinausgehen würden. Diese Begründung ist insofern nicht nachvollziehbar, als die Jugendwerkstätten sowohl bei Eintritt als auch bei Austritt von Jugendlichen detaillierte Angaben zu den von ihnen einzelnen Jugendlichen machen müssen.

2. Institutionelle Verortung und Ziele von Jugendwerkstätten

Mit den beiden Förderprogrammen des Landes Niedersachsen „Jugendwerkstätten“ und „Pro-Aktiv-Center“, die seit Juli 2015 zu einem Förderprogramm mit zwei Programmteilen zusammengefasst worden sind, werden jungen Menschen im Alter von 14 bis unter 27 Jahren zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen sozialpädagogische Hilfen angeboten, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, ihre Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern sollen. Bei beiden Programmteilen handelt es sich um Angebote der Jugendhilfe (§ 13 SGB VIII), die darauf abzielen, junge Menschen sozial zu integrieren, persönlich zu stabilisieren und in die Lage zu versetzen, an weiterführenden Bildungsmaßnahmen, teilzunehmen oder eine Ausbildung oder Beschäftigung anzunehmen. Pro-Aktiv-Center und Jugendwerkstätten arbeiten an der Schnittstelle von Jugendhilfe und Arbeitsmarktförderung. Mit den beiden Programmteilen werden die Leistungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe unterstützt und die Leistungen des SGB II und SGB III ergänzt.¹

Trotz ähnlicher Zielsetzungen und vielfältiger Überschneidungen unterscheiden sich die beiden Programmteile nicht unerheblich. So sind die *Pro-Aktiv-Centren* als Beratungsstellen konzipiert, die für junge Menschen in problematischen Lebenslagen individuelle Einzelfallhilfe anbieten. Außerdem richtet sich ihr Angebot auch an junge Menschen, die von herkömmlichen Einrichtungen nicht oder nicht mehr erreicht werden und die vorhandene Angebote nicht von alleine aufgreifen bzw. wahrnehmen. Sie werden deshalb über den Ansatz der aufsuchenden Arbeit angesprochen. Das Programm der Pro-Aktiv-Centren wird durch die Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen sowie durch die Region Hannover durchgeführt. Pro Landkreis oder Stadt wird jeweils nur ein Pro-Aktiv-Center (derzeit insgesamt 43) gefördert. Die Projektlaufzeit beträgt 22 Monate.²

Die Angebote der *Jugendwerkstätten* richten sich hingegen an junge Menschen, die ihre Schulpflicht bereits erfüllt haben, arbeitslos sind und berufliche Eingliederungshemmnisse und einen besonderen sozialpädagogischen Förderbedarf aufweisen. Hierzu werden im Einzelnen Jugendliche mit gravierenden schulischen Problemen (auch Schulabbrecher_innen und Schulmüde), Jugendliche ohne Ausbildung und Arbeit, Jugendliche mit geringen Sozialkompetenzen, psychosozialen Schwierigkeiten, Lernbeeinträchtigungen und Entwicklungsstörungen sowie junge Migrantinnen und Migranten gerechnet.³

Ziele der Jugendwerkstätten sind persönliche Stabilisierung, soziale Integration, betriebsnahe Qualifizierung in verschiedenen Gewerken sowie die Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit. „In Jugendwerkstätten werden arbeitslose junge Menschen durch betriebsnahe Qualifizierung an eine Ausbildung oder Beschäftigung herangeführt. Dabei werden auch Bildungsinhalte und Schlüsselqualifikationen, die für den ersten Arbeitsmarkt benötigt werden, vermittelt. Die Jugendwerkstätten verfolgen einen individuellen, ganzheitlichen Förderansatz, der die gesamte Lebenssituation einbezieht.“⁴ Sie wollen für Jugendliche neue Lernzugänge eröffnen und dazu beitragen, dass Jugendli-

¹ Siehe: Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie 2017 sowie https://www.ms.niedersachsen.de/themen/kinder_jugendliche/jugendsozialarbeit/jugendwerkstaetten/jugendwerkstaetten-93853.html.

² Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie 2017.

³ Vgl. LAG JAW: <http://nord.jugendsozialarbeit.de/index.php?id=75>

⁴ Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Hg.) (2006): Jugendwerkstätten in Niedersachsen – eine Erfolgsstory. Hannover

che Lernmotivation entwickeln; sie wollen Jugendliche dabei unterstützen, allgemeine Handlungskompetenz für eine eigenständige Lebensführung zu erlangen, berufliche Orientierung und Perspektive zu ermöglichen und allgemeine und berufliche Bildung sowie „berufliches Handwerkszeug“ vermitteln.¹

Jugendwerkstätten verbinden berufliche Qualifizierung und arbeitsmarktnahe Beschäftigung mit Bildungsangeboten und persönlicher Stabilisierung. Soweit ein junger Mensch im direkten Anschluss an die Teilnahme an einer Maßnahme in einer Jugendwerkstatt eine betriebliche Ausbildung beginnt, kann die Begleitung bei anhaltendem sozialpädagogischem Förderbedarf fortgesetzt werden.

In Einzelfällen können zudem Schülerinnen und Schüler mit fehlender Lernmotivation nach § 69 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in den niedersächsischen Jugendwerkstätten als alternativem, außerschulischem Lernorte sozial, schulisch und beruflich wieder eingegliedert werden. Hierzu werden in Abstimmung mit dem Kultusministerium 200 Plätze für Schulverweigerer aus dem Berufsbildenden Bereich gefördert.

Der Programmteil Jugendwerkstätten wird durch anerkannte freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe durchgeführt.² Jugendwerkstätten (derzeit 97: Stand Januar 2018) sind flächendeckend im gesamten Land Niedersachsen verteilt.³ Die Projektlaufzeit beträgt 33 Monate. Bei den zusätzlichen Qualifizierungs-, Bildungs- und sozialpädagogischen Maßnahmen für Schülerinnen und Schüler gem. § 69 Abs. 4 NSchG beträgt die Projektlaufzeit 24 Monate.⁴

Die Angebote der Jugendwerkstätten sind unabhängig von sozialrechtlichen Ansprüchen. Sie erfolgen individuell abgestimmt auf den besonderen Förderbedarf ihrer Zielgruppe. Dies bedeutet im Einzelnen:

- sozialpädagogische Unterstützung in Einzel- und Gruppensettings
- Unterricht mit allgemeinbildenden und arbeitsweltbezogenen Inhalten
- Vermittlung beruflicher Grundfertigkeiten in verschiedenen Berufsfeldern
- berufspraktische Qualifizierung in modularen Einheiten
- Bewerbungsunterstützung und Vermittlung in Praktika.

Umgesetzt werden diese Zielsetzungen vermittelt durch die Zusammenarbeit von interdisziplinären Teams aus sozialpädagogischen Fachkräften, Berufsausbilder_innen, handwerklichen Anleiter_innen sowie Lehrer_innen. Außerdem arbeiten die Jugendwerkstätten auf Grundlage eines abgestimmten Konzeptes mit der örtlichen Jugendhilfe und unter Einbindung in die örtlichen Jugendhilfestrukturen sowie auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen mit den Leistungsträgern von SGB II und III sowie eines Netzwerkes mit Schulen, Betrieben und anderen sozialen Diensten.

Charakteristisch für Jugendwerkstätten sind niedrigschwellige Zugänge und freiwillige Inanspruchnahme sowie Ergebnisoffenheit. Die bedarfsorientierte Unterstützung ei-

¹ Vgl. LAG JAW: <http://nord.jugendsozialarbeit.de/index.php?id=75>

² Siehe dazu auch die empirischen Befunde der vorliegenden Untersuchung in Kapitel 3ff.

³ Eine anschauliche, wenn auch nicht vollständige, Übersicht über die Standorte der einzelnen Jugendwerkstätten gibt die interaktive Karte der Landesarbeitsgemeinschaft der Jugendsozialarbeit in Niedersachsen - Jugendaufbauwerk (LAG JAW) und der Katholischen Jugendsozialarbeit Region Nord; siehe dazu: <http://nord.jugendsozialarbeit.de/index.php?id=133>.

⁴ Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie 2017 sowie Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

ner/eines Jugendlichen kann bis zu 24 Monate dauern. Jugendwerkstätten tragen in besonderem Maße zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung von Jugendlichen bei und schaffen Integrationschancen für junge Menschen, die anderenfalls Gefahr liefen, „durch alle Netze zu fallen“. Damit erfüllen sie eine der zentralen Zielvorgaben des Europäischen Sozialfonds.¹

Die niedersächsischen Jugendwerkstätten im Spiegel aktueller empirischer Befunde

Die folgenden Kapitel zeigen nunmehr, gestützt auf die zahlreichen empirischen Befunde aus der schriftlichen und mündlichen Befragung der Jugendwerkstätten, wie die niedersächsischen Jugendwerkstätten die in Kapitel 2 beschriebenen Ziele umsetzen und auf welcher finanziellen Grundlage dies geschieht.

In Kapitel 3 wird beschrieben, wie viele Teilnehmerplätze im Jahr 2017 in Jugendwerkstätten zur Verfügung standen und wer die von den befragten Jugendwerkstätten im Jahr 2017 erreichten Jugendlichen sind: mit welchen Voraussetzungen (soziodemografische Merkmale) und persönlichen Problemen diese Jugendlichen in eine Jugendwerkstatt gekommen sind; welchen Unterstützungsbedarf sie hatten und wie ihre Probleme in den Jugendwerkstätten bearbeitet worden sind.

Das sich daran anschließende Kapitel 4 zeigt dann anhand von Auszügen aus der Gruppendiskussion, wie die in den Jugendwerkstätten tätigen Fachkräfte die von ihnen unterstützten Jugendlichen und deren Unterstützungsbedarf einschätzen.

In Kapitel 5 geht es um die Angebote der Jugendwerkstätten für die von ihnen unterstützten Jugendlichen. Hier wird zum einen gezeigt, welche beruflichen Qualifizierungsangebote die Jugendwerkstätten für die Jugendlichen bereithalten, zum anderen wird beschrieben, welche Angebote sie zur psycho-sozialen Beratung und persönlichen Unterstützung der einzelnen Jugendliche machen. Dabei wird auch gezeigt, wo die Jugendwerkstätten institutionell verortet sind (Trägerschaft), im Rahmen welcher Netzwerkstrukturen sie tätig sind und wie sich ihre personelle Ausstattung (Fachkräfte) darstellt.

Kapitel 6 zeigt schließlich, mit welchem Ergebnis die Jugendlichen in den Jugendwerkstätten unterstützt worden sind und was die einzelnen Jugendlichen aus ihrem Aufenthalt in einer Jugendwerkstatt für sich persönlich mitnehmen.

In Kapitel 7 werden die zentralen Befunde der empirischen Untersuchung noch einmal kurz zusammengefasst und deutlich gemacht, welche spezifischen sozial- und jugendhilfepolitischen Leistungen die niedersächsischen Jugendwerkstätten erbringen, warum diese Unterstützungsleistungen unverzichtbar sind und warum nur Jugendwerkstätten diese Leistungen erbringen können.

Kapitel 8 befasst sich mit der derzeitigen Finanzierungsstruktur der niedersächsischen Jugendwerkstätten. Anhand von Auszügen aus der Gruppendiskussion wird dargestellt, was die Vertreter_innen aus Jugendwerkstätten an der derzeitigen Finanzierungsstruktur kritisieren, welche Vorschläge sie zu ihrer Verbesserung und Weiterentwicklung haben und warum sie vor dem Hintergrund der spezifischen sozial- und jugendhilfepolitischen Bedeutung, die Jugendwerkstätten zukommt, dies für notwendig halten.

¹ Vgl. LAG JAW. <http://nord.jugendsozialarbeit.de/index.php?id=75>

3. Von Jugendwerkstätten erreichte Jugendliche

Auch wenn nicht alle niedersächsischen Jugendwerkstätten an der Untersuchung teilgenommen haben, repräsentieren die beteiligten 56 Jugendwerkstätten doch ihr gesamtes Spektrum. Die im Folgenden dargestellten Befragungsergebnisse zeigen einige zentrale Merkmale der Jugendlichen, die von den an der Untersuchung beteiligten Jugendwerkstätten erreicht worden sind: Zahl der vorhandenen Teilnehmerplätze nach Förderprogramm und Zahl der tatsächlich erreichten Jugendlichen, Zugang von Jugendlichen zu einer Jugendwerkstatt, Zahl der 2017 unterstützten Jugendlichen nach Förderprogramm, Zusammensetzung der Jugendlichen nach bestimmten soziodemografischen Merkmalen und nach belastenden Erfahrungen.

3.1. Teilnehmerplätze und erreichte Jugendliche

In den 56 befragten Jugendwerkstätten standen im Jahr 2017 insgesamt 1.485 Teilnehmerplätze zur Verfügung. Der größte Teil davon (1.332) entfiel auf Plätze, die aus dem Jugendwerkstättenprogramm gefördert wurden. Dies entspricht einer durchschnittlichen Platzzahl von rd. 24 je Jugendwerkstatt, wobei es hier allerdings ein breites Spektrum gibt; es reicht von 16 Plätzen (Minimum) bis 80 Plätze (Maximum).

Etwa jeder zehnte aller Teilnehmerplätze war für jugendliche Schulpflichterfüller_innen vorgesehen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Platzzahl von knapp drei je Jugendwerkstatt, wobei das Spektrum hier von null bis zu zehn Plätzen reicht. Eine Jugendwerkstatt stellt sogar 26 SiJu-Plätze zur Verfügung. Insgesamt 18 (32%) der befragten Jugendwerkstätten bieten keine SiJu-Plätze an.

Tab. 1: Teilnehmerplätze im Jahr 2017 in 56 Jugendwerkstätten

Förderprogramm	Teilnehmerplätze		
	abs.	%	Ø*
Jugendwerkstättenprogramm	1.332	89,7	23,8
SiJu	153	10,3	2,7
Gesamt	1.485	100	26,5

* je Jugendwerkstatt

Hochgerechnet auf alle 97 Jugendwerkstätten ergibt sich daraus eine Zahl von insgesamt 2.572 Teilnehmerplätzen im Jahr 2017, darin inbegriffen 265 SiJu-Plätze. Dies sind pro Jugendwerkstatt im Durchschnitt rd. 26 Teilnehmerplätze, darunter im Durchschnitt knapp drei SiJu-Plätze.¹

Da Jugendliche in der Regel nur einige Monate in einer Jugendwerkstatt verbleiben, wird jeder zur Verfügung stehende Teilnehmerplatz im Verlauf eines Jahres zumeist mehrfach besetzt. So wurden von den 56 befragten Jugendwerkstätten im Jahr 2017 insgesamt 3.551 Jugendliche unterstützt, im Durchschnitt je Jugendwerkstatt rd. 63 Jugendliche. Hochgerechnet auf alle 97 Jugendwerkstätten entspricht dies einer Unterstützung von insgesamt 6.150 Jugendlichen.²

¹ Da für die Jugendwerkstätten keine offiziellen Zahlen zur Verfügung gestellt worden sind, kann die Gesamtteilnehmerzahl nur auf diese Weise geschätzt werden.

² Vgl. dazu auch den Abschließenden Durchführungsbericht für den ESF im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vom März 2017

Tab. 2: Unterstützte Jugendliche im Jahr 2017 nach Förderprogramm (56 Jugendwerkstätten)

Förderprogramm	Unterstützte Jugendliche		
	abs.	%	Ø*
Jugendwerkstättenprogramm	2.798	78,8	50,0
SiJu	628	17,7	11,2
Keine Angaben	125	3,5	-
Gesamt	3.551	100	63,4

* je Jugendwerkstatt

3.2 Zugang von Jugendlichen zu einer Jugendwerkstatt

Jugendliche gelangen auf vielfältige Weise in eine Jugendwerkstatt. Die Mehrzahl der befragten Jugendwerkstätten gibt an, dass Jugendliche über die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter in die Jugendwerkstatt gekommen sind. Aber auch andere Institutionen wie Schulen und Berufsschulen, das Sozialamt, Pro-Aktiv-Center (PACE), die Schulsozialarbeit und der kommunale Sozialdienst spielen beim Zugang eine wichtige Rolle. Zudem haben auch Eltern, Verwandte und Freunde einen nennenswerten Anteil beim Zugang von Jugendlichen zu einer Jugendwerkstatt. Besonders hervorzuheben ist, dass gut drei Fünftel der befragten Jugendwerkstätten angegeben haben, dass Jugendliche auch auf eigene Initiative hin in eine Jugendwerkstatt gekommen sind.¹

Tab. 3: Zugang zu Jugendwerkstätten

Zugang in Jugendwerkstatt durch...	Jugendwerkstätten	
	abs.	%
Arbeitsagentur/Jobcenter	48	92,3
andere Institutionen	41	78,8
Jugendliche selbst	34	65,4
Jugendamt	31	59,6
Sonstiges	24	46,2
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

3.3 Von Jugendwerkstätten erreichte Jugendliche

Jugendwerkstätten sind ein Unterstützungsangebot für junge Menschen zwischen 14 und 26 Jahren, die ihre Schulpflicht bereits erfüllt haben, aktuell erwerbslos sind sowie berufliche Eingliederungshemmnisse und einen besonderen sozialpädagogischen Förderbedarf aufweisen, so dass ein direkter Übergang in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt nicht zu erwarten ist. Sie sollen hier durch arbeitsmarktorientierte Qualifizierung, Vermittlung von Schlüsselqualifikation, Nachholen von Schulabschlüssen, Beratung, Bildung, persönliche Stabilisierung, soziale Integration und Bewältigung individueller Probleme auf Ausbildung, Beruf oder Angebote der beruflichen Integration nach dem SGB II und SGB III vorbereitet werden.²

¹ Vgl. dazu auch Kapitel 8.3.

² Vgl. Niedersächsische Staatskanzlei 2017, S. 81; vgl. auch N-Bank: Produktinformation Jugendwerkstätten, Stand: 16.06.2017 sowie Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2013):

Dem Abschließenden Durchführungsbericht für den ESF im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vom März 2017 zufolge wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 von den niedersächsischen Jugendwerkstätten insgesamt 40.915 Jugendliche erreicht; dies sind im Jahresdurchschnitt 5.845 Jugendliche.¹ Außer einem Hinweis darauf, dass der Anteil benachteiligter junger Männer in Jugendwerkstätten besonders hoch ausgefallen sei, enthält der Abschließende Durchführungsbericht jedoch keine weiteren Angaben zu soziodemografischen Merkmalen der von Jugendwerkstätten erreichten Jugendlichen.²

Für die neue Förderperiode von 2014 bis 2020 liegen sogar nicht einmal Daten über die bislang erreichten Jugendlichen, geschweige denn über ihre Zusammensetzung nach bestimmten Merkmalen vor. Dies ist insofern erstaunlich und nicht nachvollziehbar, als die Jugendwerkstätten sowohl bei Eintritt als auch bei Austritt von Jugendlichen detaillierte Angaben zu den von ihnen einzelnen Jugendlichen machen müssen.³

Vor diesem Hintergrund kommt den in der vorliegenden Studie vorgestellten Daten eine wichtige Bedeutung zu, da sie zeigen, wie sich die von den niedersächsischen Jugendwerkstätten erreichten Jugendlichen aktuell zusammensetzen und mit welchen Problemen diese Jugendlichen in die Jugendwerkstätten kommen.⁴

3.4 Zusammensetzung der Jugendlichen nach ausgewählten Merkmalen

Die folgende Beschreibung der von den niedersächsischen Jugendwerkstätten im Jahr 2017 erreichten Jugendlichen beruht auf Basis der von Dezember 2017 bis Januar 2018 durchgeführten Erhebung bei 56 Jugendwerkstätten. Die vorgestellten Daten sind repräsentativ und können auf alle 97 Jugendwerkstätten hochgerechnet werden.⁵

Geschlecht und Alter

Die Feststellung des Abschließenden Durchführungsberichts für den ESF der Förderperiode 2007 bis 2013, dass in Programmen wie „Jugendwerkstätten“ der Anteil an männlichen Teilnehmer überwog, trifft auch aktuell zu.⁶ So waren unter den rd. 3.500 Jugendlichen, die im Jahr 2017 von den befragten Jugendwerkstätten unterstützt worden sind, mehr als zwei Drittel junge Männer. Unter den von Jugendwerkstätten unterstützten Flüchtlingen waren sehr sogar mehr als vier Fünftel männlich.

Der ESF informiert: Programme zur Förderung der Eingliederung Jugendlicher in Ausbildung und Beruf. Bonn, S. 21f.

¹ Vgl. Abschließender Durchführungsbericht 2017, S. 130. Neuere Berichte mit entsprechenden Daten liegen bislang nicht vor.

² Zwar gibt der Abschließende Durchführungsbericht Hinweise auf Arbeitslosigkeit, Bildungsstand, Alter und Migrationshintergrund der geförderten Zielgruppen (vgl. S. 77f.), da diese jedoch nicht nach Förderinstrumenten aufgeschlüsselt sind, sind Rückschlüsse auf die Zusammensetzung der von Jugendwerkstätten erreichten Jugendlichen nicht möglich.

³ Vgl. dazu N-Bank. Wie bereits erwähnt, war das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gleichstellung und Gesundheit nicht bereit, entsprechende Daten zur Verfügung zu stellen.

⁴ Rechnet man die Teilnehmerzahlen der 56 an der Untersuchung beteiligten Jugendwerkstätten hoch, ergibt sich eine ähnliche Größenordnung wie im Abschließenden Durchführungsbericht von 2017.

⁵ Da nicht alle Jugendwerkstätten zu allen Merkmalen Angaben gemacht haben, schwanken die Grundgesamtheiten bei den einzelnen Merkmalen.

⁶ Vgl. Abschließender Durchführungsbericht 2017, S. 77.

Tab. 4: Jugendliche nach Geschlecht - 2017

Geschlecht	alle		Flüchtlinge	
	abs.	%	abs.	%
männlich	2.372	68,7	567	82,4
weiblich	1.080	31,3	121	17,6
Gesamt	3.452	100	688	100

Am häufigsten vertreten war die Altersgruppe der 18-bis 21-Jährigen. Sie hat einen Anteil von nahezu 50 Prozent. Etwa ein Drittel der Jugendlichen war aber auch schon über 21 Jahre alt. Jugendliche unter 18 Jahren haben einen Anteil von etwa einem Fünftel.

Tab. 5: Jugendliche nach Alter - 2017

Alter	abs.	%
Unter 15 Jahre	47	1,4
15 bis 17 Jahre	643	19,0
18 bis 21 Jahre	1.582	46,7
22 bis 25 Jahre	1.013	29,9
Über 25 Jahre	100	3,0
Gesamt	3.385	100

Schulpflichterfüllung und Schulabschluss

Der Richtlinie „Jugendwerkstätten“ entsprechend müssen in Jugendwerkstätten unterstützte Jugendliche ihre Schulpflicht bereits erfüllt haben. Eine Ausnahme hiervon bildet lediglich die zusätzliche Förderung von Jugendlichen, die ihre Schulpflicht in Jugendwerkstätten erfüllen können.¹ Die aktuellen Befunde zeigen, dass die Zusammensetzung der im Jahr 2017 in den Jugendwerkstätten unterstützten Jugendlichen dieser Vorgabe entspricht. So haben mehr als 90 Prozent ihre Schulpflicht bereits erfüllt (2.992). Mehr als drei Viertel (2.093) haben auch ihre Berufsschulpflicht erfüllt.

Jugendwerkstätten sollen Jugendliche unterstützen, deren persönliche Voraussetzungen einen Übergang in eine Ausbildung erschweren. Sie sollen ein Auffangnetz sein für Jugendliche, für die der Zugang zum Ausbildungsmarkt alleine aufgrund ihrer schulischen Vorbildung in den wenigsten Fällen gelingt. Wie die folgende Tabelle zeigt, verfügte mehr als die Hälfte der von Jugendwerkstätten im Jahr 2017 erreichten Jugendlichen über keinen Schulabschluss, knapp ein Drittel hatte maximal einen Hauptschulabschluss erreicht. Überraschend ist, dass unter den von den Jugendwerkstätten unterstützten Jugendlichen nicht wenige bereits einen Realschulabschluss oder sogar die Hochschulreife erreicht haben. Dies verweist darauf, dass ein fehlender Schulabschluss nicht der alleinige bzw. nicht *der* zentrale Grund für Probleme beim Zugang zu Ausbildung sein muss.

¹ Siehe dazu Kapitel 2.

Tab. 6: Jugendliche nach Schulabschluss - 2017

Schulabschluss	abs.	%
Kein Schulabschluss	1.721	52,2
Hauptschulabschluss	1.078	32,7
Realschulabschluss	383	11,6
Fachhochschul-/Hochschulreife	114	3,5
Gesamt	3.296	100

Knapp 70 Prozent der von den befragten Jugendwerkstätten im Jahr 2017 unterstützten Jugendlichen hatten keinerlei berufliche Vorqualifikationen, rd. 30 Prozent haben zum Teil bereits eine Berufsvorbereitung durchlaufen. Ein kleinerer Teil (ca. 7%; 257) hat schon einmal eine Berufsausbildung begonnen, diese dann aber abgebrochen. Und einige Jugendliche (ca. 3%; 104) verfügen sogar über eine abgeschlossene Berufsausbildung.

Die Tatsache, dass Jugendliche trotz vorhandener formaler schulischer und beruflicher Qualifikationen, die für sich genommen hinreichende Voraussetzungen für den Zugang zu Ausbildung und zu qualifizierter Erwerbstätigkeit darstellen, diesen Zugang nicht schaffen, sondern auf Unterstützung angewiesen sind, verweist noch einmal deutlich auf die wichtige jugend- und sozialpolitische Funktion, die Jugendwerkstätten erfüllen.

Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit

Eine weitere Vorgabe der Richtlinie „Jugendwerkstätten“ ist, dass von Jugendwerkstätten unterstützte Jugendliche zuvor arbeitslos gewesen sein müssen. Auch diese Voraussetzungen treffen für alle im Jahr 2017 in Jugendwerkstätten unterstützten Jugendlichen, die nicht zu den so genannten Schulpflichterfüllern gehören, für die diese Vorgabe nicht gilt, zu. So war mehr als die Hälfte der Jugendlichen (1.319) unmittelbar vor ihrem Eintritt in eine Jugendwerkstatt bis zu einem halben Jahr arbeitslos gemeldet; mehr als zwei Fünftel der Jugendlichen (1.138) waren unmittelbar vor Eintritt in eine Jugendwerkstatt sogar länger als ein halbes Jahr arbeitslos gemeldet.

Tab. 7: Jugendliche nach Dauer der Arbeitslosigkeit - 2017

Dauer der Arbeitslosigkeit	abs.	%
bis zu 3 Monate	554	21,3
3 bis 6 Monate	765	29,4
6 und 12 Monate	479	18,4
mehr als zwölf Monate	659	25,3
nicht arbeitslos	147	5,6
Gesamt	2.604	100

Ausländische und geflüchtete Jugendliche

Von den im Jahr 2017 in einer Jugendwerkstatt unterstützten Jugendlichen hatten rd. 30 Prozent eine ausländische Nationalität. Am häufigsten vertreten waren Jugendliche mit einem syrischen Pass. Häufig vertreten waren aber auch irakische, afghanische, türkische und polnische Jugendliche sowie Jugendliche mit verschiedenen afrikanischen Staatsbürgerschaften.

Tab. 8: Jugendliche nach Nationalität - 2017

Nationalität	abs.	%
Deutsche Staatsbürgerschaft ohne Migrationshintergrund	1.698	51,8
Deutsche oder doppelte Staatsbürgerschaft mit Migrationshintergrund	582	17,8
Ausländische Staatsbürgerschaft	995	30,4
Gesamt*	3.275	100

*Zwei Jugendwerkstätten haben hierzu keine Angaben gemacht

Unter den Jugendlichen mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft waren knapp 20 Prozent Geflüchtete, darunter gut vier Fünftel junge Männer (567) und ein Viertel (121) junge Frauen.

3.5 Belastende Erfahrungen der Jugendlichen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es nicht alleine die fehlenden formalen schulischen und/oder beruflichen Voraussetzungen sind, die Jugendlichen den Zugang zu Ausbildung und Erwerbstätigkeit erschweren, sondern dass es eine Reihe lebensweltlicher Faktoren gibt, die als psychosoziale Folgeprobleme bestimmter Lebenslagen die Zugangshürden verstärken. Geringes Einkommen, eingeschränkte soziale Kontaktmöglichkeiten, Kumulation negativer Erfahrungen, Suchtprobleme, gesundheitliche Einschränkungen, Wohnungslosigkeit und Kriminalität sind einige dieser Folgeprobleme.¹

Es gehört zu den anerkannten Grundsätzen und praktischen Erfahrungen der sozialpädagogisch begleiteten beruflichen Qualifizierung von jungen Menschen mit Förderbedarf, „dass benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene mit adäquater Förderung eine Berufsausbildung erfolgreich abschließen können. [...] Der Erfolg liegt begründet in Förderkonzepten, die sich an den besonderen Bedürfnissen der Zielgruppen orientieren“ (BMBF 2005, 285). Dazu gehören unter anderem die individuelle Förderung und ein ganzheitlicher Förderansatz. Dies bedeutet z.B., dass diese jungen Menschen gleichzeitig Hilfe und Orientierung für die Bewältigung ihrer Alltagsprobleme benötigen und sie deshalb darin gefördert werden müssen, mit ihren belastenden Lebenserfahrungen und Brüchen im Lebenslauf aktiv umzugehen (vgl. ebd.).

Nahezu alle Jugendlichen, die in Jugendwerkstätten unterstützt werden, bringen neben zum Teil lang andauernder Arbeitslosigkeit zahlreiche, ihr bisheriges Leben häufig massiv belastende Erfahrungen mit. An erster Stelle stehen hier Erfahrungen mit familiären und/oder sozialen Trennungen. Gewalterfahrungen, Mobbing, Diskriminierung und Ausgrenzung sowie traumatische Erlebnisse. Nicht wenige Jugendliche haben auch persönliche Erfahrungen mit Schulverweigerung, mit der Polizei und mit Strafverfolgung sowie mit Hilfen zur Erziehung und mit Heimunterbringung.

¹ Vgl. dazu Glaß 2002, 186ff.

Welche belastenden Erfahrungen die im Jahr 2017 in den niedersächsischen Jugendwerkstätten unterstützten Jugendlichen mitbringen, zeigt die folgende Tabelle.

Tab. 9: Belastende Erfahrungen der Jugendlichen - 2017

Erfahrungen mit ...	abs.	%
Familiären und/oder sozialen Trennungen	1.340	38,8
Gewalt	921	26,7
Traumatischen Erlebnisse	794	23,0
Polizei / Strafverfolgung	763	22,1
Diskriminierung / Ausgrenzung	751	21,8
Schulverweigerung	688	19,9
Mobbing	522	15,1
Hilfen zur Erziehung	419	12,1
Heimunterbringung	314	9,1
Strafvollzug	168	4,9
Gesamt (Mehrfachnennungen)	N=3.452	100

Aus diesen biografischen Erfahrungen ergeben sich zahlreiche Probleme, die für die Jugendlichen das Lernen und den Zugang zu einer Ausbildung massiv erschweren und zu einem vielfältigen Unterstützungsbedarf führen. Wie die in den Jugendwerkstätten tätigen Fachkräfte berichten, sind es vor allem psychische und familiäre Probleme, die die Jugendlichen belasten und die bearbeitet werden müssen.

Eine bedeutende Rolle spielen aber auch gesundheitliche, finanzielle, Beziehungs- und Suchtprobleme sowie Wohnungsprobleme, bei denen die Jugendlichen Unterstützung benötigen. So hatten von den im Jahr 2017 unterstützten Jugendlichen insgesamt 194 (6%) keinen festen Wohnsitz. Und drei Viertel der Jugendlichen (2.567) finanzierten ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Arbeitslosengeld II. Knapp ein Drittel der Jugendliche wird finanziell durch Eltern oder Verwandte unterstützt.

Tab. 10: Besonderer Unterstützungsbedarf der Jugendlichen - 2017

Besonderer Unterstützungsbedarf bei ...	abs.	%
Psychische Probleme	1.262	36,6
Familiäre Probleme mit Eltern, Verwandten etc.	1.240	35,9
Gesundheitliche Probleme	928	26,9
Finanzielle Probleme (Schulden)	925	26,8
Beziehungs-, Freundschaftsprobleme	837	24,2
Sucht (illegale Drogen, Alkohol, Tabletten, Glücksspiel etc.)	768	22,2
Wohnungsprobleme	596	17,3
Gesamt (Mehrfachnennungen)	N=3.452	100

Weitere Hürden für die Aufnahme einer Ausbildung oder einer Erwerbstätigkeit ergeben sich aus der Tatsache, dass nicht wenige Jugendliche (ca. 200) alleine für die Betreuung von Kindern, pflegebedürftigen Familienangehörigen oder die Betreuung sonstiger Personen verantwortlich sind. Erschwerend auf die Aufnahme einer Ausbildung wirken sich, insbesondere bei geflüchteten Jugendlichen, auch mangelnde Sprachkenntnisse und ein unsicherer Aufenthaltsstatus aus.

3.6 Zusammenfassung

Die empirischen Befunde dieser Studie zeigen, dass die niedersächsischen Jugendwerkstätten Jugendliche unterstützen, für die es ganz besonders schwierig ist, den Übergang von der Schule in eine Ausbildung zu erreichen. Es sind nicht nur die zumeist fehlenden bzw. schlechten Schulabschlüsse, sondern außerdem vielfältige psychosoziale, familiäre, finanzielle, gesundheitliche und weitere persönliche Probleme, die einen erheblichen Unterstützungsbedarf begründen. Jugendwerkstätten erfüllen hier eine sozial- und jugendhilfepolitische Aufgabe, die andere Institutionen oder gar Maßnahmen nicht leisten können. Daher wären diese Jugendlichen ohne die Unterstützung von Jugendwerkstätten weitgehend chancenlos auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

Im folgenden Kapitel wird nunmehr anhand von Auszügen aus der Gruppendiskussion mit Vertreter_innen von Jugendwerkstätten anschaulich gezeigt, wie sich der Unterstützungsbedarf der von den Jugendwerkstätten erreichten Jugendlichen konkret darstellt und wie die in Jugendwerkstätten tätigen Fachkräfte die Perspektiven der von ihnen unterstützten Jugendlichen einschätzen.

4. Unterstützungsbedarf der Jugendlichen

Die Angebote der *Jugendwerkstätten* richten sich seit ihrer Einführung Ende der 1970er Jahre an junge Menschen, die neben bestimmten beruflichen Eingliederungshemmnissen einen besonderen sozialpädagogischen Förderbedarf aufweisen. In den Richtlinien zum Jugendwerkstättenprogramm werden hier vor allem Jugendliche mit gravierenden schulischen Problemen (auch Schulabbrecher_innen und Schulumüde), Jugendliche ohne Ausbildung und Arbeit, Jugendliche mit geringen Sozialkompetenzen, psychosozialen Schwierigkeiten, Lernbeeinträchtigungen und Entwicklungsstörungen genannt.

Jugendliche mit diesen Merkmalen waren schon immer die zentrale Klientel der Jugendwerkstätten. Allerdings haben sich nach Einschätzung der Fachkräfte aus Jugendwerkstätten hier in den letzten Jahren, nicht zuletzt auch aufgrund der Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt, aber auch aufgrund anderer gesellschaftlicher Entwicklungen, Veränderungen vollzogen. Ihren Erfahrungen zufolge ist die Arbeit mit den Jugendlichen in den letzten Jahren umfassender und anspruchsvoller geworden. Dies ist offensichtlich darauf zurückzuführen, dass es aufgrund der Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt einerseits leichter geworden sei, Jugendliche mit nicht so gravierenden persönlichen Einschränkungen in Ausbildung zu vermitteln, während andererseits für einen anderen Teil der Jugendlichen der Übergang in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit schwieriger geworden sei. Es sind vor allem diese Jugendlichen, die von Jugendwerkstätten aufgefangen und unterstützt werden.

Kasten 1: Übergang in Ausbildung und Beschäftigung – Einschätzung der Fachkräfte

Übergang ist abhängig von Voraussetzungen der Jugendlichen

- Bei vorhandener Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsreife ist die Übergangsquote in Arbeit und Ausbildung gestiegen
- Der Zugang zu Ausbildungsplätzen hat sich wegen erhöhtem Lehrstellenangebot verbessert
- Stärkere Teilnehmer haben mehr Chancen. Viele Teilnehmer der Jugendwerkstatt haben aber massive psychische Probleme oder Probleme im Sozialverhalten
- Der Übergang selbst ist nicht schwieriger geworden, allerdings werden Verträge häufig aufgrund der vielfältigen Problemlagen frühzeitig abgebrochen
- Für ausbildungsgerechte Teilnehmer ist der Übergang in Ausbildung/Erwerbstätigkeit einfacher geworden, für ausbildungsferne Teilnehmer mit diversen Problemlagen schwieriger
- Wir haben mehr schwache Teilnehmer; diese sind nicht vermittelbar. Andere Teilnehmer bringen wir besser unter als vor 10 Jahren

Quelle: Gruppendiskussion mit sozialpädagogischen Fachkräften aus Jugendwerkstätten, Januar 2018

Die Tatsache, dass es inzwischen überwiegend Jugendliche mit vielfältigen persönlichen Problemen sind, die in die Jugendwerkstätten kommen, hat nach Aussagen der Fachkräfte dazu geführt, dass die Arbeit mit Jugendlichen in Jugendwerkstätten nicht nur umfassender und anspruchsvoller, sondern auch deutlich schwieriger geworden ist. Dass so viele Jugendliche mit psychischen und/oder gesundheitlichen Problemen zu kämpfen haben, wenig belastbar und psychisch labil sind, häufig in sozialer Isolierung leben, Suchtprobleme sowie finanzielle und Wohnungsprobleme haben, mache es erforderlich, sich verstärkt auf die Bearbeitung dieser Probleme zu konzentrieren. Insofern habe im Rahmen der von der Richtlinie „Jugendwerkstätten“ vorgegebenen Zielsetzung für Jugendwerkstätten – persönliche Stabilisierung, soziale Integration, betriebsnahe Qualifizierung in verschiedenen Gewerken sowie die Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit – nicht die berufliche Qualifizierung, sondern die persönliche Stabilisierung der Jugendlichen höchste Priorität.

Kasten 2: Anforderungen an die Arbeit mit den Jugendlichen– Einschätzung der Fachkräfte

Problemlagen der Jugendlichen haben zugenommen

- Die Klientel bringt vermehrt psychische Probleme mit, ist in ihren Fähigkeiten weit von der Ausbildungsreife entfernt
- Die Jugendlichen haben vermehrt psychische Probleme, teilweise sind sie nicht klar diagnostiziert
- Es ist schwieriger geworden, Jugendliche in Ausbildung oder Arbeit zu integrieren. Die defizitären Vorbedingungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden immer größer
- Integration in Ausbildung/Arbeit ist schwieriger geworden durch die Intensität der Problemlagen und die Anzahl der Jugendlichen, die über diese verfügen
- Ein hoher Anteil unserer Teilnehmenden hat massive psychische Probleme und Drogenprobleme
- Wir haben viele Jugendliche mit psychischen Problemen, daher ist die Perspektive nicht wirklich Ausbildung oder Arbeit
- Jugendliche brauchen mehr als eine berufsorientierende Unterstützung, nämlich eine lange Zeit der Persönlichkeitsentwicklung
- Die Jugendlichen haben mehr Probleme: Zunahme psychischer Erkrankungen, schlechtere schulische Abschlüsse. Aber auch die Anforderungen der Betriebe sind gestiegen
- Merkmale unserer Jugendliche sind: fehlende soziale Bindung, keine Abschlüsse, geringe Sozialkompetenz, Gewaltbereitschaft, psychische Probleme, Suchterkrankungen
- Die Teilnehmer sind psychisch labiler, schwerer zu motivieren, vermehrt aggressiv, spielsüchtig und agieren respektlos
- Die Teilnehmer benötigen eine lange Zeit der Stabilisierung, oft länger als die Zuweisungsdauer
- Mehr psychische Auffälligkeiten, geringere physische und psychische Belastungsfähigkeit und gesundheitliche Probleme
- Problemlagen der Jugendliche sind: psychische Probleme, Wohnungslosigkeit, geringe Motivation, fehlende Tagesstruktur, wenig Durchhaltevermögen
- Eine unmittelbare Integration ist nicht möglich. Es sind oft zunächst Zwischenschritte erforderlich für eine Integration
- Eine Integration ist schwieriger geworden, weil die Anforderungen des Arbeitsmarktes sehr hoch und Probleme der Jugendlichen größer und vielfältiger sind
- Die Jugendlichen sind häufiger reifeverzögert, in hohem Maße ohne familiäre Bindung, viele sozial isoliert
- Psychische Probleme haben weiter zugenommen, Belastbarkeit, Durchhalte- und Konzentrationsvermögen haben abgenommen
- Zunahme der Problemlagen, andere kulturelle Hintergründe, Flucht- bzw. Kriegserfahrungen. Geringe Sprachkenntnisse
- Zunahme psychischer Probleme, überzogene Voraussetzungen für Ausbildung, keine Freiräume zur Beseitigung von Lebensweltproblemen

Quelle: Gruppendiskussion mit sozialpädagogischen Fachkräften aus Jugendwerkstätten, Januar 2018

Auch diese Befunde zeigen, dass die niedersächsischen Jugendwerkstätten hier eine Aufgabe übernommen haben, die keine anderen Institutionen oder Maßnahmen erfüllen können.

5. Berufliche und psychosoziale Unterstützungsangebote

Ihre zentrale Zielsetzung, Jugendliche darin zu unterstützen, allgemeine Handlungskompetenz für eine eigenständige Lebensführung zu erlangen, sich beruflich zu orientieren und eine persönliche und berufliche Perspektive zu entwickeln, verfolgen die Jugendwerkstätten zum einen durch eine betriebsnahe Qualifizierung in verschiedenen Gewerker, zum anderen durch eine vielfältige psychosoziale Unterstützung, die vor allem zu einer persönlichen Stabilisierung der Jugendlichen führen soll. Welche beruflichen Qualifizierungsangebote die niedersächsischen Jugendwerkstätten den Jugendlichen machen und in welcher Hinsicht sie diese psychosozial unterstützen, wird im Folgenden anhand der entsprechenden empirischen Ergebnisse aus der schriftlichen und mündlichen Befragung der Jugendwerkstätten beschrieben.

5.1 Berufsbezogene Praxisbereiche

Die Jugendwerkstätten verfügen über ein breites Spektrum an berufsbezogenen Praxisbereichen. Am häufigsten vertreten sind die Praxisbereiche Holz/Tischlerei und Hauswirtschaft, die in mehr als drei Fünftel aller Jugendwerkstätten angeboten werden. Aber auch Qualifizierungsangebote in den Praxisbereichen Küche/Service (46%), Metall/Elektro (40%) und Garten- und Landschaftsbau (37%) gibt es in vielen Jugendwerkstätten. Eine beträchtliche Rolle spielen zudem Angebote in den Bereichen Fahrrad, Gastronomie, Büro und Maler/Lackierer.

Tab. 11: Berufsbezogene Praxisbereiche der Jugendwerkstätten

Praxisbereiche	abs.	%
Holz / Tischlerei / Zimmerei	34	65,4
Hauswirtschaft	32	61,5
Küche / Service	24	46,2
Metall / Elektro	21	40,4
Garten- und Landschaftsbau	19	36,5
Fahrrad	16	30,8
Gastronomie	15	28,8
Büro / Organisation	12	23,1
Maler / Lackierer	12	23,1
EDV / Medien	10	19,2
Gesundheit / Soziales	9	17,3
Handel / Verkauf / Schauwerbegestaltung	8	15,4
Grundstücks- und Gebäudeservice / Haustechnik	7	13,5
KFZ / Motorrad	4	7,7
Textilwerkstatt / Mode	4	7,7
Zierpflanzen / Floristik / Biogemüseanbau	3	5,8
Bau / Trockenbau	3	5,8
Recycling / regenerative Energiegewinnung	3	5,8
Lagerlogistik	2	3,8
Friseur, Kosmetik / Pflege	2	3,8
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

5.2 Berufs-, bildungs- und alltagsbezogene Unterstützungsangebote

Neben der in einem engeren Sinne berufsbezogenen Qualifizierung der Jugendlichen im Rahmen der verschiedenen Praxisbereiche, unterstützen die Jugendwerkstätten die Jugendlichen in vielfältiger Weise bei der Bewältigung eines breiten Spektrums von mehr oder weniger drückenden Problemen. Nahezu alle Jugendwerkstätten vermitteln den Jugendlichen Praktika in Betrieben, begleiten sie zu Ämtern, bieten Berufsorientierung an und beraten bzw. unterstützen sie bei familiären und anderen Beziehungsproblemen. Auch helfen sie den Jugendlichen bei der Lösung von Wohnungsproblemen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Jugendwerkstätten hier unterstützende Aufgaben übernehmen, wie dies von keiner anderen Institution sonst der Fall ist und deren Bedeutung somit nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Tab. 12: Psychosoziale Unterstützungsangebote der Jugendwerkstätten

Unterstützungsangebote	abs.	%
Praktikum in Betrieben	52	100,0
Begleitung zu Ämtern	51	98,1
Berufsorientierung	51	98,1
Beratung / Unterstützung bei familiären und Beziehungsproblemen	50	96,2
Beratung / Unterstützung bei Wohnungsproblemen	50	96,2
Sport- und Freizeitangebote	46	88,5
Allgemeinbildender Unterricht	45	86,5
Kulturelle Angebote	44	84,6
Qualifizierung in ausgewählten Berufsbereichen/-feldern	42	80,8
Gesundheitsberatung	40	76,9
Schulpflichterfüllung	39	75,0
Schuldenberatung	37	71,2
Psychosoziale Beratung	36	69,2
Suchtberatung	26	50,0
Alphabetisierung	22	42,3
Nachholen von Schulabschlüssen	15	28,8
Begleitung zu bzw. Vermittlung an Beratungsstellen	10	19,2
Reguläre Berufsausbildung nach BBiG/HwO	7	13,5
Sonstige Beratung (Ernährung, Schwangerschaft, Asylrecht, priv. Haushaltsführ.)	5	9,6
Sprachkurse / Sprachförderung	2	3,8
Sonstiges (Führerschein, Gabelstaplerschein, Computerpass, Erste Hilfe)	2	3,8
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

5.3 Träger und Netzwerkpartner von Jugendwerkstätten

Die niedersächsischen Jugendwerkstätten sind als anerkannte freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe in unterschiedliche juristische und soziale Kontexte eingebettet. Dies gilt zum einen hinsichtlich ihrer Verortung bei den verschiedensten Trägern – z.B. kirchlich-konfessionelle Träger, freie bzw. gemeinnützige Träger, kommunale Träger, nicht-kirchliche Wohlfahrtsverbände etc. –, zum anderen sind sie Teil von lokalen und regionalen Netzwerken, in deren Rahmen sie viele ihrer Unterstützungsaufgaben durchführen. Dies macht die von ihnen geleistete Unterstützungsarbeit besonders effektiv.

Wie die folgende Tabelle zeigt, repräsentieren die an der Untersuchung beteiligten 56 Jugendwerkstätten das gesamte Spektrum der niedersächsischen Jugendwerkstätten. Sie sind am häufigsten bei kirchlich-konfessionellen Trägern (36%) und bei freien bzw. gemeinnützigen Trägern (36%) angesiedelt. Zusammen haben sie einen Anteil von mehr als 70 Prozent. Gut ein Fünftel (22%) entfällt auf kommunale Träger, die übrigen vier Jugendwerkstätten gehören einem nicht-kirchlichen Wohlfahrtsverband an. vertreten.

Tab. 13: Trägerschaft der Jugendwerkstätten

Trägerschaft	abs.	%
Kirchlich/konfessioneller Träger	20	35,7
e.V., gGmbH, freier Träger, gemeinnütziger Bildungsträger	20	35,7
Kommunaler Träger	12	21,5
Nicht kirchlicher Wohlfahrtsverband	4	7,1
Gesamt	56	100

Kooperationspartner der Jugendwerkstätten sind neben allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen sowie den zuständigen Ämtern – Jobcenter, Agentur für Arbeit, Jugendberufsagentur, Jugendamt, Sozialamt, andere kommunale Ämter wie z.B. das Gesundheitsamt – auch örtliche Beratungsstellen sowie Einrichtungen von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden. Weitere Kooperationspartner der Jugendwerkstätten sind Bildungseinrichtungen (z.B. VHS), Kammern (HWK, IHK), Institutionen des Rechtssystems (Jugendstraftälligenhilfe, Bewährungshilfe, Polizei), Frauenzentren, Jugendhilfe, Flüchtlingshilfe, Schulsozialarbeit, Sucht- und Rehakliniken sowie Ärzte. Auch Sportvereine sowie andere Jugendwerkstätten, Pro-Aktiv-Center, Jugendhilfeträger, betreute Wohngruppen und andere Projekte der Jugendberufshilfe gehören zum Netzwerk der Jugendwerkstätten.

Die Einbindung in diese vielfältigen und komplexen Netzwerke und die enge Kooperation mit den unterschiedlichsten Institutionen sind eine wesentliche Bedingung für die wirksame und professionelle Unterstützungsarbeit, die die niedersächsischen Jugendwerkstätten leisten.

Tab. 14: Kooperationspartner (Netzwerk) der Jugendwerkstätten

Kooperationspartner	abs.	%
Jobcenter	52	100,0
berufsbildende Schulen	52	100,0
Betriebe	51	98,1
örtliche Beratungsstellen	49	94,2
Jugendamt	46	88,5
Agentur für Arbeit	44	84,6
Pro Aktiv Center	43	82,7
andere Jugendwerkstätten	42	80,8
allgemeinbildende Schulen	39	75,0
Einrichtungen von Wohlfahrtsverbänden	39	75,0
Pollizei	39	75,0
andere kommunale Ämter	38	73,1
Sozialamt	34	65,4
kirchliche Einrichtungen	31	59,6
Jugendberufsagentur	27	51,9
Sonstiges: Jugendstraffälligenhilfe / Bewährungshilfe / Amtsgericht / Jugendhilfe / Schulsozialarbeit / Ärzte / Gesundheitsamt / Sucht- und Rehakliniken / Flüchtlingshilfe / Bildungsträger / Kammern / Frauenzentrum / Sportvereine / andere Projekte der Jugendberufshilfe	21	40,4
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

5.4 Personelle Ausstattung der Jugendwerkstätten – Fachkräfte

Bei der Unterstützung der Jugendlichen kommt den in einer Jugendwerkstatt tätigen Fachkräften eine zentrale Rolle zu. Nicht zuletzt von ihnen hängt es ab, wie erfolgreich diese Unterstützung ist. Allerdings ist dies nicht ganz voraussetzungslos; es bedarf hierfür entsprechender Rahmenbedingungen, die eine erfolgreiche Arbeit überhaupt erst möglich machen. Inwieweit diese in den einzelnen Jugendwerkstätten jeweils gegeben sind, konnte im Rahmen dieser Studie allerdings nicht näher untersucht werden. Wie die Äußerungen der Fachkräfte in der mit ihnen geführten Gruppendiskussion jedoch nahe legen, scheint es hier durchaus Verbesserungsbedarf zu geben, z.B. hinsichtlich des Personalschlüssels, der Vertrags- und Planungssicherheit etc..¹

Wie die folgende Tabelle zeigt, ist in den befragten 56 Jugendwerkstätten ein breites Spektrum an sozial- und werkpädagogischen Fachkräften tätig: Sozialpädagog_innen, werkpädagogische Fachanleiter_innen und Lehrer_innen; hinzukommen Bürokräfte und sonstige Fachkräfte. Eine zentrale Rolle spielen dabei die werkpädagogischen Fachanleiter_innen (im Durchschnitt rd. drei je Jugendwerkstatt) und die sozialpädagogischen Fachkräfte (im Durchschnitt zwei je Jugendwerkstatt). Hinzukommt im Durchschnitt eine halbe Lehrkraft je Jugendwerkstatt.

¹ Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 8.3.

Trotz der zentralen Bedeutung, die Jugendwerkstätten für die Unterstützung benachteiligter Jugendlicher haben und trotz ihrer zentralen Bedeutung für den Erfolg dieser Unterstützung ist nur gut die Hälfte der werk- und sozialpädagogischen Fachkräfte unbefristet beschäftigt. Hinzukommt, dass weniger als die Hälfte der sozialpädagogischen und sogar nur gut ein Drittel der werkpädagogischen Fachkräfte Vollzeit beschäftigt ist.¹

Tab. 15: Beschäftigungsverhältnisse der Fachkräfte

Fachkräfte	Gesamt	Vollzeit		unbefristet	
		abs.	%	abs.	%
Sozialpädagog_innen	113	54	47,8	65	57,5
Fachanleiter_innen	184	67	36,4	103	56,0
Lehrer_innen	33	5	15,2	13	39,4
Bürokräfte	44	7	15,9	31	70,5
Sonstige	49	12	24,5	25	51,0
Gesamt	423	145	34,3	237	56,0

Auch wenn diese Befunde lediglich ein zusammengefasstes Bild der befragten Jugendwerkstätten ergeben, dessen einzelne Facetten bei jeder Jugendwerkstatt gesondert ermittelt werden müssten, kann doch immerhin so viel festgehalten werden: Die zum Teil nur befristeten und häufig nur für Teilzeit abgeschlossenen Arbeitsverträge der wichtigsten Fachkräfte (Fachanleiter_innen und Sozialpädagog_innen) von Jugendwerkstätten sind nicht zuletzt Ausdruck der unsicheren wirtschaftlichen Basis, auf der Jugendwerkstätten vor dem Hintergrund ihrer derzeitigen Finanzierungsstruktur agieren müssen. Sie weisen darauf hin, unter welcher schwierigen Bedingungen die Jugendwerkstätten als Institution, aber auch die einzelnen Fachkräfte ihre wichtige sozial- und jugendhilfepolitische Aufgabe erfüllen müssen.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden: die empirischen Befunde der vorliegenden Untersuchung deuten darauf hin, dass die personelle Ausstattung der Jugendwerkstätten und insbesondere die Vertragsgestaltung mit den werk- und sozialpädagogischen Fachkräften der wichtigen Bedeutung, die Jugendwerkstätten gesellschaftspolitisch erfüllen, nicht angemessen sind.

¹ Dass die Bürokräfte vergleichsweise häufig einen unbefristeten Arbeitsplatz haben, ist der Tatsache geschuldet, dass sie innerhalb der Trägereinrichtungen von Jugendwerkstätten auch mit Aufgaben betraut sind, die nicht der Jugendwerkstatt zuzurechnen sind. Ähnliches gilt für die Lehrkräfte, die häufig nicht nur für eine einzige Jugendwerkstatt tätig sind.

6. Zur Bedeutung von Jugendwerkstätten für Jugendliche

Inwieweit die niedersächsischen Jugendwerkstätten bei der Unterstützung von Jugendlichen erfolgreich sind, kann und muss anhand unterschiedlicher Kriterien gemessen werden. Angesichts der sehr heterogenen Voraussetzungen, mit denen die Jugendlichen in eine Jugendwerkstatt kommen; angesichts der verschiedensten Zielsetzungen, die Jugendliche mit ihrem Besuch in einer Jugendwerkstatt verbinden und angesichts der unterschiedlichen lokalen und regionalen Bedingungen, die als objektive Gegebenheiten Einfluss auf den Verbleib der Jugendlichen haben, kann die Frage, wie erfolgreich Jugendwerkstätten Jugendliche unterstützen, nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Voraussetzungen und der individuellen Zielsetzungen beantwortet werden.¹

Dies bedeutet auch, dass der individuelle Nutzen, den Jugendliche vom Besuch einer Jugendwerkstatt haben, sich für jede_n einzelne_n sehr unterschiedlich darstellen kann. Persönliche Voraussetzungen, belastende Vorerfahrungen, konkrete aktuelle Lebensumstände und vieles andere mehr spielen hier eine entscheidende Rolle. Vor diesem Hintergrund können die im Folgenden dargestellten empirischen Ergebnisse nur allgemein gehaltene Anhaltspunkte geben. Gleichwohl machen sie deutlich, dass Jugendliche zumeist in einem erheblichen Maße vom Besuch einer Jugendwerkstatt profitieren.

6.1 Verbleib der Jugendlichen

Da die im Rahmen dieser Studie erhobenen empirischen Daten nur einen, wenn auch den größten Teil der niedersächsischen Jugendwerkstätten unmittelbar abbilden, war beabsichtigt, sie mit den aktuellen Daten für alle Jugendwerkstätten in Beziehung zu setzen. Dies war jedoch aufgrund der fehlenden Bereitschaft des Niedersächsischen Sozialministeriums, aktuelle Daten zur Zusammensetzung und zum Verbleib der Jugendlichen nach ihrem Ausscheiden aus einer Jugendwerkstatt Verfügung zu stellen, nicht möglich. Daher wird im Folgenden zunächst hilfswise auf den Abschließenden Durchführungsbericht (2017) zurückgegriffen, bei dem es sich um die derzeit aktuellste offizielle Veröffentlichung handelt, die unter anderem auch auf die niedersächsischen Jugendwerkstätten Bezug nimmt.²

Allerdings sind die in diesem Bericht aufgeführten Daten so zusammengefasst, dass ein differenzierter Rückschluss auf den Verbleib der Jugendlichen nach dem Besuch einer niedersächsischen Jugendwerkstatt nicht möglich ist. Wie die folgende Tabelle zeigt, wurden hier *alle* weiterführenden Varianten eines möglichen Verbleibs nach dem Ausscheiden aus einer Jugendwerkstatt in einer *einzig*en Kategorie zusammengefasst, so dass nicht nachvollziehbar ist, wo die Jugendlichen *tatsächlich* verblieben sind. Dasselbe gilt für den Verbleib sechs Monate nach dem Ausscheiden aus einer Jugendwerkstatt.³ Da Ausbildung, Beschäftigung, BvB und schulische Maßnahmen zusammengefasst sind, ist es nicht möglich, die aufgeführten Verbleibszahlen angemessen zu interpretieren und entsprechende Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.⁴

¹ Die in der Richtlinie „Jugendwerkstätten“ vorgegebenen Zielsetzungen können hierfür nur eine allgemeine Richtschnur sein.

² Siehe dazu auch Kap. 1. Das Niedersächsische Sozialministerium hat auf diesen Bericht verwiesen.

³ Auffallend ist, dass es in den letzten Jahren keine nennenswerten Veränderungen bei den beiden Kategorie CR 1.2 und CR 1.3 gegeben hat, wobei es allerdings durchaus denkbar ist, dass es innerhalb der beiden Kategorien Verschiebungen gegeben hat.

⁴ Da es im Interesse der Fachöffentlichkeit wie auch der Öffentlichkeit allgemein ist, Informationen über den Verbleib der von Jugendwerkstätten unterstützten Jugendlichen zu bekommen, wird

Tab. 16: Verbleib der Jugendlichen nach Besuch einer Jugendwerkstatt – 2007 bis 2015

Indikator		Gesamt ²¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spezifisches Ziel C.1: Berufliche und soziale Integration benachteiligter Jugendlicher											
CR 1.1: Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die im Rahmen von Jugendwerkstätten einen Schulabschluss erwerben	Ergebnis	4,7%	NA	6,6%	4,9%	5,1%	5,5%	5,0%	4,9%	5,0%	4,7%
	Zielvorgabe	0% ³¹	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CR 1.2: Anteil der Absolventinnen und Absolventen der Maßnahmen von Jugendwerkstätten, die in eine Ausbildung, in eine Beschäftigung, in eine Maßnahme der Berufsvorbereitung bzw. Weiterbildung oder in eine schulische Maßnahme übergehen	Ergebnis	52,5%	NA	51,5%	53,2%	53,7%	52,3%	51,1%	52,4%	53,0%	53,4%
	Zielvorgabe	50,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CR 1.3: Anteil der Absolventinnen und Absolventen der Maßnahmen von Jugendwerkstätten, die sechs Monate nach Austritt in Ausbildung, in Beschäftigung, in einer Maßnahme der Berufsvorbereitung bzw. Weiterbildung oder in einer schulischen Maßnahme sind	Ergebnis	66,0%	NA	62,0%	65,3%	66,9%	65,8%	65,1%	65,2%	66%	65,9%
	Zielvorgabe	55,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: Abschließender Durchführungsbericht für den ESF im Ziel Konvergenz, 2017, S. 140

Die Befragung der Jugendwerkstätten konnte nur ermitteln, wo die Jugendlichen nach ihrem Ausscheiden aus einer Jugendwerkstatt verblieben sind, nicht aber wie viele Jugendliche jeweils wo verblieben sind, so dass hierzu keine differenzierten personenbezogenen Aussagen möglich sind. Dargestellt werden kann jedoch, aus wie vielen Jugendwerkstätten Jugendliche wo verblieben sind. Wie die folgende Tabelle zeigt, schließt sich an den Besuch einer Jugendwerkstatt ein breites Spektrum an möglichen Verbleiben an. Auch wenn keine Daten über die Zahl der Jugendlichen nach Verbleib zur Verfügung stehen, ergeben sich aus diesem Befund zumindest Hinweise darauf, welche Bedeutung die einzelnen Verbleibe haben.

Die meisten der befragten Jugendwerkstätten geben an, dass von ihnen unterstützte Jugendliche nach ihrem Ausscheiden aus der Jugendwerkstatt eine weitere Maßnahme zur beruflichen Eingliederung (44) bzw. eine sonstige Qualifizierungsmaßnahme (47) besuchen. Des Weiteren geben die meisten Jugendwerkstätten (45) an, dass Jugendliche in eine ungeforderte oder geförderte Ausbildung übergegangen sind oder eine befristete Erwerbstätigkeit aufgenommen haben (44). Nahezu ebenso viele (43) Jugendwerkstätten geben aber auch an, dass Jugendliche nach dem Besuch einer Jugendwerkstatt wieder arbeitslos geworden sind.

Aus knapp der Hälfte der befragten Jugendwerkstätten (25) sind Jugendliche in die allgemeinbildende Schule oder in einen Hauptschulabschlusskurs übergegangen. Ebenfalls aus knapp der Hälfte der befragten Jugendwerkstätten (23) sind Jugendliche anschließend in Elternzeit gegangen.

Auch der Übergang von Jugendlichen in eine therapeutische Behandlung spielt zumindest bei einem Teil der Jugendwerkstätten (11) eine Rolle.

Weitere Verbleibe wie der Übergang in eine berufsbildende Schule, aber auch in ein Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) oder ein Langzeitpraktikum (EQ) haben dagegen kaum eine Bedeutung.

den im niedersächsischen Landtag vertretenen politischen Parteien empfohlen, eine entsprechende Anfrage an die niedersächsische Landesregierung zu stellen. Die letzte diesbezügliche Auskunft der niedersächsischen Landesregierung stammt aus dem Jahr 2006; vgl. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (Hg.) (2006): Jugendwerkstätten in Niedersachsen. Hannover

Tab. 17: Verbleib der Jugendlichen nach dem Besuch einer Jugendwerkstatt – 2017

Verbleib	abs.	%
Besuch einer sonstigen Qualifizierungsmaßnahme	47	90,4
ungeförderte Ausbildung	45	86,5
geförderte Ausbildung	45	86,5
Besuch weiterer Maßnahme zur berufl. Eingliederung	44	84,6
befristete Erwerbstätigkeit	44	84,6
Arbeitslosigkeit	43	82,7
Allgemeinbildende Schule / Hauptschulabschlusskurs	25	48,1
Elternzeit	23	44,2
unbefristete Erwerbstätigkeit	19	36,5
Behindertenwerkstatt	14	26,9
Integrations- und/oder Sprachkurskurs	12	23,1
Krankheit / therapeutische Behandlung	11	21,2
Berufsbildende Schule	7	13,5
Umzug	4	7,7
Sonstiges (FSJ, EQ)	3	5,8
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

6.2 Verringerung des Unterstützungsbedarfs

Alle befragten Jugendwerkstätten geben an, dass sich aufgrund ihrer Tätigkeit der Unterstützungsbedarf der Jugendlichen verringert habe und bei den meisten Jugendlichen eine positive Entwicklung zu beobachten sei. An vorderster Stelle steht hierbei die Gewinnung von Selbstvertrauen und Eigenständigkeit, gefolgt von der Lösung von Wohnungsproblemen.

Einen sehr hohen Stellenwert hat auch die Bearbeitung finanzieller Probleme sowie die Bearbeitung schulischer Probleme und von Problemen mit der Ausbildung. Auch hier können die Jugendwerkstätten auf eine Verringerung des Unterstützungsbedarfs verweisen.

Darüber hinaus spielt auch die Bearbeitung von Gesundheits- und Suchtproblemen eine wichtige Rolle. Hierbei kann die Mehrzahl der Jugendwerkstätten ebenfalls Erfolge verbuchen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die einzelnen Bereiche, in denen die befragten Jugendwerkstätten jeweils einen Abbau des Unterstützungsbedarfs vermelden können. Auch wenn nicht erhoben werden konnte, bei wie vielen Jugendlichen dies im Einzelnen der Fall ist, lässt sich anhand der jeweiligen Zahl der Jugendwerkstätten doch ersehen, in welchen Bereichen der Unterstützungsbedarf am häufigsten verringert werden konnte.

Tab. 18: Verringerung des Unterstützungsbedarfs nach Problembereichen

Verringerung des Unterstützungsbedarfs bei ...	abs.	%
Eigenständigkeit / Selbstvertrauen	52	100,0
Wohnung	48	92,3
Finanzen	45	86,5
Schule / Ausbildung	45	86,5
Arbeit	41	78,8
Gesundheit	39	75,0
Sucht	37	71,2
Familie	30	57,7
Sprache	6	11,5
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

Die folgende Einschätzung des Nutzens, den Jugendliche vom Besuch einer Jugendwerkstatt haben, beruht auf Angaben der befragten Jugendwerkstätten. Eine direkte Befragung der in Jugendwerkstätten unterstützten Jugendlichen war leider nicht möglich. Sie hätte auch den Rahmen dieser Studie gesprengt.¹ Wie die folgende Tabelle zeigt, sind es auch hier Selbstvertrauen und Gewinnung an Eigenständigkeit, die am häufigsten genannt werden. Dies entspricht einer zentralen Zielsetzung des Jugendwerkstättenprogramms, Jugendliche psychisch und sozial zu stabilisieren. Wenn auch deutlich dahinter, haben mit jeweils gut einem Drittel der Nennungen auch berufliche Orientierung und Qualifizierung eine hohe Bedeutung. Überraschend dagegen ist, dass z.B. die Gewinnung einer Anschlussperspektive oder die Lösung persönlicher Probleme nur von vergleichsweise wenigen Jugendwerkstätten genannt werden.

Tab. 19: Was nehmen die Jugendlichen aus der Jugendwerkstatt mit?

Was nehmen die Jugendlichen mit	abs.	%
(1) Selbstvertrauen / psychische Stabilisierung / Stärkung persönlicher Ressourcen	35	67,3
(2) Berufliche Orientierung / Berufswegeperspektiven	19	36,5
(3) Fachliche Qualifikationen / Praxiserfahrungen / Kenntnisse Arbeitswelt	19	36,5
(4) Positive Beziehungserlebnisse / Akzeptanz / Wertschätzung	16	30,8
(5) Feste Tagesstruktur	16	30,8
(6) Eigene Ziele / Anschlussperspektive / Lebensperspektive	7	13,5
(7) Rückkehr ins Bildungssystem / Schulabschluss	5	9,6
(8) Übergang in Ausbildung bzw. Erwerbstätigkeit	2	3,8
(9) Lösung persönlicher Probleme	2	3,8
(10) Verbesserte Vermittlungsfähigkeit, besserer Umgang mit Ämtern	2	3,8
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

¹ Eine solche Untersuchung wäre jedoch dringend erforderlich, weil es letztlich die Jugendlichen selbst sind, die am besten beurteilen können, wie nützlich Jugendwerkstätten für sie sind, wobei sie am besten unterstützt werden und welche Folgerungen sich daraus für sie ergeben.

Da sich aus der Häufigkeit der Nennung der einzelnen Bereiche, in denen der Unterstützungsbedarf abgebaut werden konnte, nur bedingt ersehen lässt, welche Bedeutung dies für die Jugendlichen hatte, wurden die Jugendwerkstätten zudem danach gefragt, welches aus ihrer Sicht die *wichtigste Unterstützungsleistung* ist, die sie für die Jugendlichen erbringen. Auch diese Befragungsergebnisse weisen in dieselbe Richtung.

Die Vermittlung von Selbstvertrauen und psycho-soziale Stabilisierung haben, wie die folgende Tabelle zeigt, für die meisten Jugendwerkstätten die höchste Priorität. Berufliche Orientierung und Qualifizierung wird dagegen von weitaus weniger Jugendwerkstätten als wichtigste Unterstützungsleistung genannt. Dies gilt auch für die Entwicklung von „Alltagskompetenz“ oder die Regelung persönlicher Angelegenheiten, die von noch deutlich weniger Jugendwerkstätten als wichtigste Unterstützungsleistung genannt wird.

Tab. 20: Wichtigste Unterstützungsleistung der Jugendwerkstätten

Wichtigste Unterstützungsleistung	abs.	%
(01) Vermittlung Selbstvertrauen / psycho-soziale Stabilisierung / Wertschätzung	27	51,9
(02) Berufliche Orientierung / berufliche Erfahrungen / berufliche Eingliederung	11	21,2
(03) Beziehungsarbeit / soziale Qualifizierung	9	17,3
(04) Strukturierung des Alltags / Sozial- und Alltagskompetenz	8	15,4
(05) Erkennen der persönlichen Fähigkeiten und Stärken	6	11,5
(06) Regelung persönlicher Angelegenheiten	5	9,6
(07) Anlaufstelle / schnelle Krisenintervention	4	7,7
(08) Entwicklung einer realistischen individuellen Perspektive	2	3,8
(09) Vermeidung von Schul- und Ausbildungsabbrüchen / Erwerb Schulabschluss	2	3,8
(10) Unterstützung bei Arbeitssuche und Behördengängen	2	3,8
Gesamt	N=52*	

* 2 Einrichtungen mit jeweils 3 Jugendwerkstätten haben zusammenfassende Angaben gemacht. Daher werden sie hier als nur eine Jugendwerkstatt gezählt.

7. Zwischenfazit

Die in den Kapiteln 3 bis 6 dargestellten empirischen Befunde zeigen, dass die niedersächsischen Jugendwerkstätten in einem hohen Maße Jugendliche erreichen, die einen besonders hohen Unterstützungsbedarf benötigen und ohne Unterstützung kaum eine Chance haben, im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem Fuß zu fassen wie auch aufgrund ihrer vielfältigen negativen Lebenserfahrungen und Lebensumstände große Schwierigkeiten haben, ihren persönlichen Alltag zu bewältigen.

Im Jahr 2017 wurden von den 56 Jugendwerkstätten, die sich an der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Befragung beteiligt haben, rd. 3.500 Jugendliche erreicht. Hochgerechnet auf alle 97 Jugendwerkstätten entspricht dies einer Zahl von insgesamt 6.150 Jugendlichen.

Gut zwei Drittel der von den Jugendwerkstätten im Jahr 2017 unterstützten Jugendlichen sind junge Männer; mehr als die Hälfte verfügt über keinen Schulabschluss und knapp 70 Prozent haben keinerlei berufliche Vorqualifikation. Neben zum Teil lang andauernder Arbeitslosigkeit bringen sie zahlreiche, ihr bisheriges Leben häufig massiv belastende Erfahrungen mit. An erster Stelle stehen hier Erfahrungen mit familiären und/oder sozialen Trennungen, Gewalterfahrungen, Mobbing, Diskriminierung und Ausgrenzung sowie traumatische Erlebnisse. Nicht wenige Jugendliche haben auch persönliche Erfahrungen mit Schulverweigerung, mit Hilfen zur Erziehung und Heimunterbringung sowie mit der Polizei und mit Strafverfolgung. Hinzu kommen zumeist finanzielle, gesundheitliche und weitere persönliche Probleme.

Jugendliche mit eingeschränkten Bildungsvoraussetzungen und einschneidenden negativen Lebenserfahrungen bildeten zwar schon immer eine Zielgruppe der Jugendwerkstätten, doch haben sich hier in den letzten Jahren aufgrund der Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt, aber auch aufgrund anderer gesellschaftlicher Entwicklungen, Veränderungen vollzogen. Wie die Fachkräfte aus den Jugendwerkstätten berichten, ist die Arbeit mit den Jugendlichen in den letzten Jahren umfassender, anspruchsvoller und schwieriger geworden. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es für Jugendliche mit den genannten negativen Lebenserfahrungen trotz der derzeitigen Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt, noch schwieriger geworden ist, einen Ausbildungsplatz zu erhalten oder im Erwerbssystem Fuß zu fassen.

Dies hat zur Konsequenz, dass inzwischen überwiegend Jugendliche mit vielfältigen persönlichen Problemen in die Jugendwerkstätten kommen: Jugendliche mit psychischen und/oder gesundheitlichen Problemen; Jugendliche, die wenig belastbar und psychisch labil sind sowie häufig in sozialer Isolierung leben, Suchtprobleme sowie finanzielle und Wohnungsprobleme haben. Dies macht es erforderlich, dass sich die Jugendwerkstätten verstärkt auf die Bearbeitung dieser Probleme konzentrieren. Die Bearbeitung der vielfältigen persönlichen Probleme, die psychische und soziale Stabilisierung der Jugendlichen, hat höchste Priorität, während ihre berufliche Orientierung und Qualifizierung einen deutlich geringeren Stellenwert haben. Die notwendige Fokussierung auf die psychosozialen Problembereiche führt jedoch zu einem deutlich erhöhten Unterstützungsaufwand.

Die empirischen Befunde zeigen, dass es den Jugendwerkstätten recht erfolgreich gelingt, die vielfältigen Probleme, mit denen Jugendliche in eine Jugendwerkstatt kommen, zusammen mit ihnen zu bearbeiten, den Unterstützungsbedarf zu verringern und bei der Mehrzahl der Jugendlichen eine positive Entwicklung anzubahnen. An vorderster Stelle

steht dabei die Gewinnung von Selbstvertrauen und Eigenständigkeit. Einen hohen Stellenwert hat auch die Bearbeitung von zentralen Alltagsproblemen. Hierzu gehören insbesondere Wohnungsprobleme sowie finanzielle Probleme. Auch hinsichtlich der Bearbeitung von Gesundheits- und Suchtproblemen sowie von schulischen Problemen haben die Jugendwerkstätten eine wichtige Bedeutung. Hier gelingt es ihnen ebenfalls, den Unterstützungsbedarf zu verringern.

Allerdings spiegelt sich der für eine wirksame Unterstützung der Jugendlichen erforderliche höhere Aufwand nur bedingt in den Rahmenbedingungen wider, unter denen die niedersächsischen Jugendwerkstätten ihre Unterstützungsarbeit leisten. Trotz der zweifellos unverzichtbaren Bedeutung, die sie für die Unterstützung besonders benachteiligter Jugendlicher haben und trotz der zentralen Bedeutung, die vor allem den werk- und sozialpädagogischen Fachkräften für den Erfolg der von Jugendwerkstätten geleisteten Unterstützungsarbeit zukommt, entsprechen ihre Arbeitsbedingungen nicht ihrer verantwortungsvollen Rolle. So sind die werk- und sozialpädagogischen Fachkräfte zu einem erheblichen Teil lediglich befristet und häufig nur in Teilzeit beschäftigt. Unsichere Beschäftigungsverhältnisse und kurzfristige Arbeitsverträge widersprechen jedoch der eher längerfristig angelegten Unterstützungsarbeit und dem an Jugendwerkstätten gerichteten Qualitätsanspruch. Sie führen unter anderem zu Planungsunsicherheit und Fluktuation.

Dies ist eine Folge der derzeitigen Finanzierungsstruktur und der sich daraus ergebenden unsicheren wirtschaftlichen und organisatorischen Grundlage, auf der die Jugendwerkstätten agieren müssen. Die empirischen Befunde der vorliegenden Untersuchung weisen darauf hin, dass die aktuellen Rahmenbedingungen, unter denen die niedersächsischen Jugendwerkstätten ihre verantwortungsvolle, für Staat und Gesellschaft unverzichtbare Aufgabe erfüllen, nicht angemessen sind.

Vor diesem Hintergrund befassen sich die beiden folgenden Kapitel genauer mit der aktuellen Finanzierungsstruktur der niedersächsischen Jugendwerkstätten und den sich daraus ergebenden Folgeproblemen. Nach einer zusammenfassenden Darstellung der Finanzierungsgrundlagen von Jugendwerkstätten werden die empirischen Befunde zur aktuellen Finanzierungspraxis dargestellt. Dabei wird zum einen beschrieben, was Vertreter_innen der Jugendwerkstätten an der derzeitigen Finanzierungspraxis kritisieren und mit welcher Begründung; zum anderen wird beschrieben, welches ihre Überlegungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Finanzierungsstruktur von Jugendwerkstätten sind.

In einem sich daran anschließenden Kapitel werden diese Vorschläge dann mit einschlägigen Analysen zur Finanzierungssituation in der Jugendberufshilfe verglichen und beschrieben, welche Vorschläge Fachleute aus dem Bereich der Jugendberufshilfe zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur formuliert haben.

8. Zur Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten

Bereits im Jahr 2001 hat die damalige Dezernentin im niedersächsischen Landesjugendamt, Monika Frank, auf die Problematik der Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten hingewiesen und Veränderungen gefordert. Dazu stellte sie fest: „In ihrer mehr als zwanzigjährigen Geschichte haben Jugendwerkstätten ihr Angebot kontinuierlich den sich verändernden Lebenslagen und Integrationsanforderungen ihrer Zielgruppen angepasst und dabei Engagement sowie fachliches Know-how bewiesen. Inwieweit es ihnen gelingen wird, die Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft zu bewältigen, hängt allerdings nicht nur von dem in den Jugendwerkstätten vorhandenen Potenzial ab, sondern auch von dem administrativen Rahmen, in dem sie agieren – Innovationen benötigen Handlungs- und Entscheidungsspielräume sowie ein gewisses Maß an Planungssicherheit und personeller Kontinuität. Dem sollte durch entsprechend gestaltete Finanzierungsstrukturen stärker Rechnung getragen werden“ (Frank 2001, 611).

Diese Forderung ist auch heute, fast 40 Jahre seit Einführung der niedersächsischen Jugendwerkstätten, noch genau so aktuell wie damals. Die Leiterinnen und Leiter der Jugendwerkstätten wie auch die in den Jugendwerkstätten tätigen Fachkräfte beklagen die nach wie vor fehlende Planungssicherheit, aber auch weitere Probleme in Folge der derzeitigen Finanzierungsstruktur. Diese ergeben sich zum einen daraus, dass Jugendwerkstätten projektfinanziert sind, d.h. immer nur für einen bestimmten Zeitraum Finanzmittel zur Verfügung gestellt bekommen und diese dann erneut beantragt müssen. Zum anderen ergeben sich erhebliche Probleme aus der Tatsache, dass Jugendwerkstätten nicht nur aus einer einzigen Quelle, sondern aus mehreren Quellen (z.B. ESF, Jobcenter, Kommune) finanziert werden, wobei diese nicht nur unterschiedliche Laufzeiten, sondern zudem auch noch unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten (z.B. Zuwendung, Vergabe) und Anforderungen (z.B. SGB VIII, SGB II) aufweisen. Die Gesamtfinanzierung jeder Jugendwerkstatt erfolgt aus dieser so genannten „Mehrtopffinanzierung“. Dies alles erschwert die Arbeit der Jugendwerkstätten in einem erheblichen Maße.

In einem kurzen Überblick wird im Folgenden gezeigt, welches die wichtigsten Grundlagen der derzeitigen Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten sind. Daran schließt sich dann eine Darstellung der Ergebnisse der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Erhebung zur aktuellen Finanzierungspraxis und deren Folgen für die Arbeit der Jugendwerkstätten an.

8.1 Grundlagen der Finanzierung

Zentrale Grundlage der Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten ist die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren“, nach deren Maßgabe (und der VV/VV-Gk zu § 44 LHO)¹ das Land Niedersachsen mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds² sowie des Landes Niedersachsen Zuwendungen für die Arbeit von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren gewährt, „um den Zugang von individuell beeinträchtigten oder sozial benachteiligten jungen Menschen zu Beschäftigung sowie ihre soziale Integration zu verbessern.“³ Mit der Bereitstel-

¹ Verwaltungsschrift zur Bewilligung von Zuwendungen; vgl. Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem (NI-VORIS)

² Vgl. dazu auch Niedersächsische Staatskanzlei: Bürgerinformation zur EFRE- und ESF-Förderung. EU-Förderperiode 2014 – 2020, S. 5

³ Siehe Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren, Erl. d. MS v. 30. 10. 2015, Nds. MBl. 2015 Nr. 43, S. 1382.

lung dieser Mittel unterstützt das Land Niedersachsen seinem eigenen Verständnis zufolge die Aufgabenwahrnehmung der örtlichen Träger der Jugendhilfe und ergänzt die Leistungen der Träger der Grundsicherung und der Agenturen für Arbeit durch zusätzliche Leistungen der Jugendhilfe (§ 13 SGB VIII).¹

Die Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten aus Landesmitteln erfolgt nach dem Zuwendungsrecht² als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung, d.h. als Projektförderung mit bis zu 90 Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.³ Zuständig für die Projektabwicklung und Projektbegleitung ist die Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen (N-Bank). Mindestens 10 Prozent der entstehenden Kosten müssen von den Jugendwerkstätten somit aus anderen Quellen finanziert werden.

Kasten 3: Finanzierung der Jugendwerkstätten nach dem Jugendwerkstätten-Programm

Art der Förderung

„Die Förderung erfolgt als nicht rückzahlbarer Zuschuss. Sie wird in Form einer Anteilfinanzierung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Landes Niedersachsen gewährt. Bis zu 90% der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben können aus ESF- und Landesmitteln finanziert werden.“

Umfang der Förderung

... Bis zu 453.750 Euro werden für Qualifizierungs-, Bildungs- und sozialpädagogische Maßnahmen in Jugendwerkstätten bereitgestellt. Der Bewilligungszeitraum beträgt 33 Monate.

... Bis zu 5.400 Euro werden pro Platz und Jahr für zusätzliche Maßnahmen zur Schulpflichterfüllung in der Jugendwerkstatt für Schülerinnen und Schüler aus dem berufsbildenden Bereich bereitgestellt. Der Bewilligungszeitraum beträgt 24 Monate.

... Für zusätzliche innovative Maßnahmen in Jugendwerkstätten erfolgt eine gesonderte Aufforderung zur Antragstellung.

Förderfähige Ausgaben

Ausgaben für Bildungs- und Beratungspersonal werden gefördert. Hinzu kommt eine Restkostenpauschale von 40% der förderfähigen Personalausgaben. Die Ausgaben für das Verwaltungspersonal werden über die Restkostenpauschale abgerechnet.

Kumulierung

Eine Fördermittelkombination mit ESF-Mitteln anderer Bundes- und Landesprogramme ist nicht zulässig.

Auszahlung

Die Auszahlung der Zuwendung erfolgt vierteljährlich auf Antrag. Die zuwendungsfähigen Ausgaben werden vom Zuwendungsempfänger getätigt. Nach Prüfung durch die Bewilligungsstelle werden die zahlenmäßig nachgewiesenen Ausgaben erstattet (Erstattungsprinzip).

Abgrenzung

Die Jugendwerkstatt stellt eine eigenständige Leistung der Jugendhilfe dar, die sich von den Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung eindeutig abgrenzt.

Quelle: Produktinformation der N-Bank vom 16.06.2017

Für den Bewilligungszeitraum von maximal 33 Monaten stellt das Land Niedersachsen einer Jugendwerkstatt 13.750 Euro monatlich bzw. 165.000 Euro pro Jahr zur Verfügung. Die Differenz in Höhe von 10 Prozent müssen die einzelnen Jugendwerkstätten als Kofinanzierung aus anderen Finanzierungsquellen bestreiten. Diese ergänzende Finanzierung erfolgt überwiegend durch Jugendhilfemittel nach dem SGB VIII, Eigenmittel und Spenden („erste Säule“).

¹ Siehe Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten, S. 2.

² Siehe Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren, Erl. d. MS v. 30. 10. 2015, Nds. MBl. 2015 Nr. 43, S. 1382.

³ Vgl. dazu die so genannte Produktinformation der N-Bank vom 16. Juni 2017.

Daneben spielen für die Finanzierung der Jugendwerkstätten Mittel der Jobcenter nach dem SGB II eine wichtige Rolle („zweite Säule“). Ohne sie wären die meisten Jugendwerkstätten nicht existenzfähig. Dem Verständnis der Bundesagentur für Arbeit zufolge wird damit „der ganzheitliche Förderansatz des niedersächsischen Landesprogramms zur Förderung von Jugendwerkstätten unterstützt und eine Verzahnung mit Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII, die parallel vom Träger der Jugendhilfe in der ‚Jugendwerkstatt-Maßnahme‘ erbracht werden, hergestellt.“¹

Von der zuständigen Agentur für Arbeit (bzw. dem Regionalen Einkaufszentrum – REZ) werden dazu entsprechende Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III ausgeschrieben und an Jugendwerkstätten vergeben. Nach den Bestimmungen der Bundesagentur für Arbeit ist Leistungsgegenstand die Durchführung niedrigschwelliger Angebote im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung für junge Menschen mit vielfältigen und schwerwiegenden Hemmnissen (multiple Problemlagen), die deshalb für eine erfolgreiche Qualifizierung auch im Rahmen berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen (§ 16 SGB II i.V.m. §§ 51 ff. SGB III) noch nicht in Betracht kommen. Durch persönliche Stabilisierung, Bewältigung individueller Problemlagen und Aktivierung sowie Vermittlung von Schlüsselqualifikationen, niedrigschwelliger Qualifizierung und produktionsorientierten Tätigkeiten sollen diese jungen Menschen im Rahmen einer Integrationsstrategie für eine berufliche Qualifizierung motiviert und schrittweise an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt herangeführt werden. Möglich sind Maßnahmekombinationen nach § 16 SGB II i.V.m. § 45 Abs. 1 S. 1 SGB III.²

Neben diesen beiden zentralen Finanzierungsquellen³ spielen für die Finanzierung der niedersächsischen Jugendwerkstätten Mittel nach dem SGB VIII, sonstige kommunale Mittel sowie Spenden und Eigenmittel eine, wenn auch meistens eher untergeordnete, Rolle.

Ein weiteres Charakteristikum der niedersächsischen Jugendwerkstätten und ihrer Finanzierung ist, dass in Einzelfällen Schülerinnen und Schüler mit fehlender Lernmotivation nach § 69 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in Jugendwerkstätten durch die Nutzung dieser alternativen, außerschulischen Lernorte sozial, schulisch und beruflich wiederingegliedert werden können.⁴ Für den Fall, dass eine Jugendwerkstatt solche Plätze zur Schulpflichterfüllung nach § 69 NSchG anbietet, erhält sie dafür zusätzlich 5.400 Euro pro Platz und Jahr.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Finanzierung der Jugendwerkstätten zum einen aufgrund der zahlreichen verschiedenen Finanzierungsquellen, zum anderen aber auch aufgrund der damit verbundenen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen als äußerst kompliziert und aufwändig darstellt. Trotz der mit dieser Finanzierungsstruktur verbundenen hohen sachfremden Belastung⁵ haben die niedersächsischen Jugendwerkstätten in den vergangenen Jahrzehnten nachdrücklich unter Beweis gestellt, wie umfassend und erfolgreich sie die bildungs- und sozialpolitisch unverzichtbare Aufgabe erfüllen, „junge Menschen mit beruflichen Eingliederungshemmnissen und besonde-

¹ Leistungsbeschreibung nach § 16 I SGB II i.V.m. §45 I S 1 Nr. 1 SGB III, 201-14-45ind-38165.

² Leistungsbeschreibung nach § 16 I SGB II i.V.m. §45 I S 1 Nr. 1 SGB III, 201-14-45ind-38165.

³ Siehe dazu auch Tab. 21, S. 37.

⁴ Siehe Richtlinie Jugendwerkstätten, S. 3.

⁵ Denn der hierfür erforderliche hohe Verwaltungsaufwand bindet erhebliche personelle und zeitliche Kapazitäten.

rem sozialpädagogischem Förderbedarf, bei denen ein direkter Übergang in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt nicht zu erwarten ist, persönlich zu stabilisieren, sozial zu integrieren und auf Ausbildung, Beruf oder Angebote der Schul- oder Berufsbildung vorzubereiten.“¹ Damit nehmen sie eine unverzichtbare bildungs- und sozialpolitische Funktion im Interesse von Staat und Gesellschaft wahr, die – wie andere bildungs- und sozialpolitische Aufgaben auch – im Grunde genommen eine originäre staatliche Aufgabe ist.²

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, warum die Jugendwerkstätten nicht institutionell gefördert werden.³ Dass sie noch immer lediglich als „Projekte“ oder „Maßnahmen“ mit zeitlicher Begrenzung finanziert werden, und sie ihre Tätigkeit immer wieder aufs Neue legitimieren und ihre Finanzmittel immer wieder neu aus den verschiedensten Quellen einwerben müssen, wobei sie gewissermaßen in die Rolle von Bittstellern gedrängt werden, wird ihrer herausragenden bildungs- und sozialpolitischen Funktion nicht gerecht. Welche Folgen sich daraus ergeben, wird im folgenden Abschnitt anhand empirischer Befunde dieser Untersuchung gezeigt.

8.2 Aktuelle Finanzierungspraxis

Die folgenden empirischen Befunde beruhen auf den Angaben von insgesamt 47 (90%) der im Rahmen dieser Studie befragten Jugendwerkstätten, die verwertbare Angaben zu ihrer Finanzierung gemacht haben.⁴

Den höchsten Anteil an der Gesamtfinanzierung der Jugendwerkstätten haben die vom Land Niedersachsen im Rahmen des Jugendwerkstättenprogramms (ESF- und Landesmittel) bereitgestellten Mittel. Alle 47 Jugendwerkstätten finanzieren sich zu einem mehr oder weniger großen Teil aus dieser Quelle. Der Finanzierungsanteil der Landesmittel (Jugendwerkstättenprogramm, ESF) beträgt im Durchschnitt 54 Prozent. Allerdings gibt es hier eine große Spannweite; sie reicht von 90 Prozent, dem möglichen Maximum (siehe Kasten 2), bis zu lediglich 19 Prozent.

Ein erhebliches Gewicht haben auch Mittel aus dem SGB II. Gut zwei Drittel der Jugendwerkstätten (32 von 47) nehmen diese Mittel zu ihrer Finanzierung in Anspruch bzw. müssen diese in Anspruch nehmen. Im Durchschnitt haben die von den Jobcentern bereitgestellten Mittel aus dem SGB II einen Anteil an der Finanzierung von rd. 36 Prozent. Das Maximum beträgt hierbei 55 Prozent, das Minimum 4 Prozent.

Alle weiteren Finanzierungsquellen – SGB VIII, sonstige kommunale Mittel, Schulpflichterfüllung in Jugendwerkstätten (SiJu), Eigenmittel, Spenden und sonstige Mittel – haben ein deutlich geringeres Gewicht. Eine Übersicht über den durchschnittlichen Anteil der einzelnen Finanzierungsquellen gibt die folgende Tabelle 21.

¹ Siehe Richtlinie Jugendwerkstätten, S. 2.

² Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips ist diese Aufgabe jedoch an Träger der Freien Wohlfahrtspflege delegiert.

³ Eine noch weitergehendere Folgerung wäre, sie vollständig ins reguläre staatliche Bildungssystem zu integrieren.

⁴ Fünf Jugendwerkstätten haben dazu keine Angaben gemacht.

Tab. 21: Finanzierungsquellen der Jugendwerkstätten - 2017

Finanzierungsquelle	in Anspruch genommen von ... Jugendwerkstätten		Ø Finanzierungsanteil
	abs.	%	%
Jugendwerkstattprogramm / Landesmittel - ESF	47	100,0	54,2
SGB II	32	68,1	35,9
SGB VIII	18	38,3	12,2
Sonstige kommunale Mittel	30	63,8	9,3
Sonstige Mittel	12	25,5	8,2
Eigenmittel	24	51,1	7,7
Schulpflichterfüllung in Jugendwerkstätten (SiJu)	24	51,1	6,6
SGB III	5	10,6	4,3
Spenden	3	6,4	1,3
Gesamt	N=47		

Dieser Finanzierungsmix mit seinen unterschiedlichen Laufzeiten, Förderlogiken und Anforderungen hat weit reichende Auswirkungen, die die Arbeit der Jugendwerkstätten zum Teil massiv erschweren. Dies wird von den Jugendwerkstätten zum Teil sehr deutlich bemängelt. Zusammengefasst bezieht sich ihre Kritik an der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur insbesondere auf folgende Punkte:

- (1) die so genannte „Mehrtopffinanzierung“, insbesondere die sich daraus ergebende Notwendigkeit einer Kofinanzierung der Jugendwerkstätten, vor allem durch das Jobcenter;
- (2) die aus der öffentlichen Ausschreibung von „SGB II-Maßnahmen“ sich ergebende Planungsunsicherheit sowie das damit häufig einhergehende Preisdumping;
- (3) die Tatsache, dass aufgrund der gegenwärtigen Finanzierungspraxis das Risiko, eine Jugendwerkstatt zu betreiben, ausschließlich auf die Träger abgewälzt wird;
- (4) die so genannte „Versäulung“ (mehr oder weniger gegenseitige starke Abschottung) der verschiedenen Rechtskreise, die unter anderem sogar dazu führen kann, dass Jugendlichen die Unterstützung durch eine Jugendwerkstatt verwehrt bleibt;
- (5) den hohen zeitlichen und personellen Aufwand, der mit der ständigen Erschließung der verschiedenen Finanzierungsquellen verbunden ist (hoher Verwaltungsaufwand);
- (6) den Personalschlüssel, der angesichts des gestiegenen Aufwands bei der Unterstützung der Jugendlichen als nicht mehr angemessen angesehen wird.

Im Folgenden werden die von den Jugendwerkstätten formulierten Kritikpunkte und ihre Verbesserungsvorschläge anhand ihrer in der Gruppendiskussion geäußerten Argumente dargestellt. Die von den Vertreter_innen der Jugendwerkstätten vertretenen Argumente werden dabei soweit wie möglich wörtlich dokumentiert.

8.3 Kritik am Finanzierungskonzept

Im Mittelpunkt der Kritik der Jugendwerkstätten an ihrer derzeitigen Finanzierungsgrundlage steht die Mischfinanzierung bzw. die Finanzierung nach dem so genannten „Zwei-Säulen-Prinzip“. Daraus ergeben sich vielfältige Probleme, die sich gegenseitig verstärken

und die Erfüllung der eigentlichen Aufgaben von Jugendwerkstätten erheblich erschweren. Eines dieser Probleme sind z.B. Finanzierungsengpässe, die aufgrund der erforderlichen zusätzlichen Finanzierung durch die Jobcenter auftreten können.

Unsichere Finanzierung

„Die Problematik liegt darin, dass es verschiedene Töpfe sind, die nicht immer selbstverständlich sind. Ich kann nicht damit rechnen, dass ich den erforderlichen Betrag immer bekomme. Stichwort: Kofinanzierung Jobcenter bzw. REZ. D.h., dass ich nicht unbedingt die Finanzierung zur Verfügung gestellt bekomme, die ich brauche, um die Jugendwerkstatt durchzufinanzieren. Die Jobcenter sind autark in ihrer Entscheidung. Und wenn das Jobcenter in einem Jahr z.B. nur 10 Plätze finanzieren will, dann finanziert es eben auch nur 10 Plätze. Ich brauche aber 16 Plätze. Ich muss dann sehen, wo ich das Geld für die anderen 6 Plätze herbekomme. In manchen Regionen war schon immer die Jugendhilfe mit drin, die automatisch finanziert. In anderen Regionen ist das aber überhaupt nicht der Fall. Wir leben von Stiftungsgeldern, die aber auch nicht juristisch garantiert sind. Dieses Wechselspiel zwischen den verschiedenen Töpfen, dass alles zusammenpasst, ist das eigentliche Problem.“ (JW1)¹

Planungsunsicherheit und Fluktuation von Mitarbeiter_innen

„Dazu kommt, dass das immer kurzfristig ist und immer eine geringe Laufzeit hat. Im Jahr 2011 hat uns Ursula von der Leyen (damals niedersächsische Sozialministerin; G.C.) versprochen, dass das alles längerfristig ist. Wir sitzen jetzt in der Region Hannover wieder dabei, Anträge auf eine freihändige Vergabe vom 1.4.2018 bis 31.12.2018 zu verfassen. Wenn ich das alles ganz ernst nehme, müsste ich meine Mietverträge kündigen, müsste mein Personal kündigen. Und aber hoffen, dass ich am 1.4. hoch qualifiziertes Personal zur Verfügung habe, dass ich die Räumlichkeiten zur Verfügung habe, die Ausstattung etc. Welcher Vermieter macht das bitteschön mit? Das ist immer so ein Restrisiko. Das ist nicht nur graue Theorie, sondern konkrete Erfahrung. Laut Leistungsbeschreibung muss man aber bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen.“ (JW2)

„Gut qualifizierte Mitarbeiter, die lange Jahre bei uns waren, sind jetzt zu einer anderen großen Einrichtung gegangen, wo sie Arbeitsplatzsicherheit haben. Diese konnten wir ihnen nicht bieten. Wir können heute noch nicht sagen, wie es weitergeht. Das ist nicht nur für die Mitarbeiter, sondern auch für die Teilnehmer sehr unbefriedigend. Der ständige Wechsel steht dem Anspruch auf Verlässlichkeit, Zuverlässigkeit und Beständigkeit entgegen. Wir haben immer wieder Krisen bei den Teilnehmern, wenn solche Personalwechsel kommen.“ (JW9)

„Mitarbeiter mit projektbezogenen befristeten Arbeitsverträgen müssen sich jetzt schon wieder arbeitslos melden und bekommen dann (dummerweise) auch noch Angebote. Dadurch verlieren wir Mitarbeiter, die gar nicht gehen würden, wenn wir ihnen mehr Sicherheit bieten könnten, die sich aber dann anderswo bewerben müssen.“ (JW6)

Inhaltliche Probleme aufgrund unterschiedlicher Anforderungen der Finanzquellen

„Für uns ergibt sich aufgrund der Finanzierungsproblematik eine fehlende Planungssicherheit. Aus der Mehrtopffinanzierung ergeben sich verschiedene inhaltliche Probleme. Es gibt unterschiedliche Anforderungen seitens des ESF, der Jobcenter (z.B. 45er Maßnahmen, die ergänzend vergeben werden) und des beteiligten Jugendhilfeträgers.“ (JW3)

Negative Folgen der Kofinanzierung

„Wir sind leider auf eine Kofinanzierung angewiesen. Was nützt mir die Jugendwerkstattfinanzierung, wenn ich die Kofinanzierung nicht habe. Ich kann die Jugendwerkstatt nicht mit den 165.000 Euro von der N-Bank führen. Es muss alles passen. Und wenn ein Teil wegfällt oder infrage gestellt ist, ist die Frage, ob ein Träger das zwischenfinanzieren kann oder sofort die Reißleine ziehen muss.“ (JW1)

„Der Landkreis möchte jetzt die SGB II-Maßnahmen öffentlich ausschreiben, d.h. es entscheidet dann immer der Preis. Es gibt immer Billiganbieter mit Einfachstwerkstätten. Wenn sich das durchsetzt, dann kann es z.B. sein, dass wir von der N-Bank den Zuschlag aus dem Jugendwerkstatt-Programm des Landes bekommen, die SGB II-Teilnehmer aber einem anderen Träger zugewiesen werden. Keiner von beiden kann dann aber damit leben. Und keiner kann gute Arbeit machen. Dies ist eine perverse Folge dieser Aufsplitterung in verschiedene Kostenträger. Öffentliche Ausschrei-

¹ Die Jugendwerkstätten sind anonymisiert. Aus den jeweiligen Bezeichnungen lassen sich keine Rückschlüsse auf die jeweilige Jugendwerkstatt ziehen.

bung führt zu Preisdumping in der Jugendberufshilfe, während man gleichzeitig seitens des Landes und der EU daran arbeitet, möglichst hohe Qualität zu erzielen durch Stammpersonal etc. Hat eine Einrichtung viel gutes Stammpersonal mit hoher Qualität und entsprechenden Lohnkosten erweist sich dies als Nachteil.“ (JW4)

„Wir kommen nicht nur ohne die EU-Gelder nicht aus, wir kommen auch ohne die Jobcenter-Gelder nicht aus. Die Bedingungen der Finanzierung über das Jobcenter sind am restriktivsten, was die Laufzeiten und die Vorgaben anbelangt. Ein Verzicht auf diese Gelder ist aber nicht möglich, weil sie die Hälfte unseres Gesamthaushalts ausmachen.“ (JW3)

Unzureichender Personalschlüssel

„Bislang haben wir gesagt: pro Jugendwerkstatt 16 Plätze. Und es gab immer die gleiche Anzahl von Geld. Unsere Teilnehmer_innen sind im Laufe der Jahre aber betreuungsintensiver geworden. Daher müsste man prüfen, wie der Personalschlüssel und die Finanzierung vor diesem Hintergrund angepasst werden können. Die Teilnehmer_innen, die heute in der Jugendwerkstatt sind, brauchen sowohl beim Fachanleiter als auch bei den Pädagogen mehr Zeit. Es gab mal den Vorschlag eines Personalschlüssels von 1:12.“ (JW4)

„Der Personalschlüssel hat auch Bedeutung für die Qualität der Unterstützungsarbeit. Durch die Veränderungen seit der Förderperiode 2015 sank das Fördervolumen der Jugendwerkstätten. Hinzu kommt, dass das Jugendwerkstättenprogramm nicht zusammen mit anderen Programmen in einer Werkstatt durchgeführt werden darf; dies hat Konsequenzen für den Personalschlüssel. Dass dies letztendlich fern der Realität ist, weiß eigentlich jeder. Aber wenn wir das so durchführen würden, hieße das, dass durch die Halbierung des Personalschlüssels im Jugendwerkstättenprogramm bei gleichzeitig schwierigeren Teilnehmenden eine hohe Qualität nur noch sehr schwierig aufrechtzuerhalten ist. Letztendlich werden die Jugendwerkstätten damit personell ausgedünnt.“ (JW4)

Rechtskreisübergreifende Finanzierung nach wie vor nicht realisiert

„Ein weiteres Problem ist die so genannte ‚Versäulung‘. Beispiel: Ein junger Mensch würde gerne zu uns kommen, es geht aber nicht, weil keiner die Finanzierung übernehmen wollte. Er wollte als Selbstmelder kommen, d.h. ohne Zuweisung, hatte dies aber bei der Arbeitsagentur angegeben. Dann wurden ihm die Gelder von der Agentur gestrichen. Die Agentur wollte ihn nicht zuweisen. ALG II bezieht er nicht. Der konnte jetzt nicht in die Jugendwerkstatt, weil keiner die Finanzierung übernehmen wollte. Und er als Selbstmelder nicht bleiben durfte.“ (JW6)

„Ursprünglich war die Jugendwerkstatt nach ihrem Selbstverständnis - und das war auch politisch gewünscht - ein rechtskreisübergreifendes Angebot. D.h., egal wo die Leute herkommen, ob von der Jugendhilfe oder vom Jobcenter oder der Arbeitsagentur oder dem Sozialamt oder oder ..., alle sollten gleich gut betreut werden, unabhängig vom Rechtskreis. Bei uns gibt es das zwar nicht, dass ein Jugendlicher nicht aufgenommen wird, wenn die entsprechende Finanzierungsquelle nicht vorhanden ist, denn es kommen keine Rechtskreise, es kommen Jugendliche zu uns. Man sollte den Jugendlichen im Fokus haben und nicht die geltende Finanzierungsquelle. Aber im Laufe der Zeit ist das leider immer mehr ad absurdum geführt worden, weil gesagt wurde, das muss man trennen. Und die über das SGB II finanzierten Jugendlichen sind noch einmal anders als die anderen. Und jede (Ko-)Finanzierungsquelle hat ihre eigenen Sachzwänge. Wir haben gelernt, damit umzugehen, aber die Idee, dass es ein rechtskreisübergreifendes Angebot sein soll, wurde immer weiter abgeschwächt.“ (JW4)

„Bei uns gibt es Werkstattgespräche mit allen Rechtskreisträgern. Das ist recht gut, gerade im Hinblick auf die neu zu verfassenden Leistungsbeschreibungen. Es war für verschiedene Rechtskreise auch sehr komfortabel, sich zurückzuziehen, und z.B. zu sagen „Jobcenter macht, warum sollen wir dann machen.“ Ist ein guter Ansatz, um wieder ins Gespräch zu kommen und zu gucken, was Jugendwerkstatt leistet, was leistet Jobcenter und was für Wünsche gibt es auch bei anderen Rechtskreisträgern.“ (JW8)

Hoher Verwaltungsaufwand für die Gewährleistung der Finanzierung

„Ein relativ großer Teil meiner Zeit geht dafür drauf, die unterschiedlichen Finanzierungsquellen zusammenzufassen. Brauche gute Kommunikation zu den Mitarbeitern des Jobcenters und mit den anderen Finanzträgern etc., nur dann funktioniert das.“ (JW1)

„Die Förderung über den ESF und das Land bedeutet unheimlich viel Verwaltungsarbeit. Das Jobcenter ist nicht das Schlimmste. Jedenfalls nicht in der Region Hannover. Und die Leistungsbeschreibung vom Jobcenter ist mit uns abgesprochen. Wir können einigermaßen damit leben. Das Jobcenter ist mit uns derzeit im Gespräch. Ohne diese Förderung wäre es für uns schwer, die Jugendwerkstatt zu betreiben. Die andere Förderung reicht dafür nicht aus.“ (JW7)

Jugendwerkstätten tragen das Risiko alleine

„Zusammenfassend kann man festhalten, dass das Restrisiko des Betriebs einer Jugendwerkstatt immer beim Träger liegt. Wenn man einen großen Träger hat, ist das kein Problem, weil der ggf. ein halbes Jahr vorfinanzieren kann, aber bei kleinen Trägern kann das über das Aus oder Nicht-Aus entscheiden. Das ist nicht Ordnung, dass es an der Stabilität eines Trägers liegt, ob er solche Zeiten überbrücken kann und damit immer das Risiko übernimmt. Das Land Niedersachsen hat eigentlich auch das Interesse, dass es gerade in der Peripherie und auf dem Land, in der Fläche auch Jugendwerkstätten gibt. Aber genau dort sind es kleine Träger. Diese sind von den Risiken existenziell besonders bedroht, wenn es einmal anders läuft als geplant.“ (JW1)

„Das Risiko wird von oben von den Geldgebern auf die Träger, von den Trägern auf die Leitungen der Einrichtungen, von diesen bis hinunter zu den Mitarbeitern durchgereicht.“ (JW5)

8.4 Vorschläge für eine verbesserte Finanzierungsstruktur

Anknüpfend an ihre Kritik an der derzeitigen Finanzierungsstruktur der Jugendwerkstätten und gestützt auf ihre langjährigen Erfahrungen mit der Sicherung der Finanzierungsgrundlagen haben die Vertreter_innen der Jugendwerkstätten weiterführende Vorschläge entwickelt. Deren Umsetzung würde aus ihrer Sicht dazu führen, dass die niedersächsischen Jugendwerkstätten mehr Planungssicherheit bekämen und von überflüssiger Verwaltungsarbeit entlastet würden. Die Jugendwerkstätten könnten ihre unverzichtbare und nur von ihnen wahrzunehmende sozial- und jugendhilfepolitische Aufgabe dadurch künftig sehr viel besser erfüllen. Davon würden vor allem die von Jugendwerkstätten unterstützten Jugendlichen profitieren. Am weitesten reicht dabei die Empfehlung einer Pool-Finanzierung, die im Rahmen von Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe schon seit langem immer wieder als eine entscheidende Verbesserung vorgeschlagen wird.

Längere Laufzeiten und Unabhängigkeit von SGB II-Förderung

„Die Förderung sollte ausschließlich über das Land erfolgen mit einer Laufzeit von etwa 3 bis 5 Jahren. Sie sollte unabhängig von der SGB II-Förderung sein, denn das SGB II schlägt permanent Kapriolen, d.h. auch SGB II-Teilnehmer_innen sollten hieran teilnehmen können, ohne dieses ganze Antragsverfahren. Denn das Risiko der Aufsplitterung ist letztendlich zu groß. Und im SGB II stehen die Fallmanager unter großem Druck. Entschleunigen macht total Sinn, den Leuten Zeit zu geben. Die Fallmanager machen häufig genau das Gegenteil. Die sagen, wir weisen erst einmal 6 Wochen zu und dann müssen die ersten Erfolge sichtbar sein. Und dann können wir vielleicht verlängern. Das Fallmanagement muss die Leistungen für die Leute kürzen, wenn die die Zielvereinbarungen nicht schaffen. Deswegen setzen die so kurzfristig zu erreichende Ziele. Dies ist in der Regel jedoch unrealistisch und nicht vereinbar mit den von Jugendwerkstätten verfolgten Zielen.“ (JW4)

Synchronisation der Förderzeiträume

„Ich wünsche mir mehr Synchronisation der Förderzeiträume, wer auch immer fördert. Bislang hat jeder Finanzier einen anderen Förderzeitraum, wir stellen ständig neue Anträge. Dies ist ungeheuer zeitaufwändig, die Zeit fehlt dann bei der Unterstützung der Jugendlichen.“ (JW8)

Pool-Finanzierung

„Ein hehres Ziel wäre, entweder zu einer Pool-Finanzierung zu kommen oder zu einer Finanzierung analog zu den dänischen Produktionsschulen. Dies wäre in Deutschland allerdings ein Paradigmenwechsel. Eine Finanzierung jenseits von der EU-Förderung würde das Ganze vereinfachen, würde auch die Verwaltungs- bzw. Bürokratiearbeit vereinfachen.“ (JW1).

Rechtskreisübergreifende Angebote

„Grundsätzlich wünsche ich mir auch eine Poolfinanzierung und dass ein rechtskreisübergreifendes Angebot vorgehalten wird. Die Rechtsträger sollten sich finanziell einigen. Es kann nicht angehen, dass ich die Jugendlichen zunächst selbst befragen muss, von wem sie kommen und dann mühsam die Finanzierung zusammenbasteln muss. Es würde das Ganze sehr vereinfachen, wenn ich nur melden müsste, wer da ist. Die verschiedenen Finanziers müssten dann die Finanzierung unter sich organisieren. Die mögliche Förderdauer sollte für alle Jugendlichen 3 bis 5 Jahre sein, für alle gleich, ohne Unterschied, woher sie kommen.“ (JW5)

8.5 Begründungen für die Notwendigkeit von Jugendwerkstätten

Die Jugendwerkstätten leiten ihre Vorschläge für eine verbesserte Finanzierungsgrundlage nicht nur aus den negativen Erfahrungen mit der derzeitigen Finanzierungsstruktur ab, sondern begründen diese auch mit der Notwendigkeit einer spezifischen Unterstützungsarbeit der von ihnen erreichten Jugendlichen. Jugendwerkstätten sind für die von ihnen unterstützten speziellen Zielgruppen unverzichtbar. Damit die Unterstützungsarbeit für diese Jugendlichen möglichst erfolgreich ist, darf es jedoch bestimmter Rahmenbedingungen, zu denen nicht zuletzt eine gesicherte Finanzierungsgrundlage gehört.

Es gibt keine Alternative zum niedrigschwelligen Angebot der Jugendwerkstätten

„Es gibt neben dem speziellen Jugendwerkstättenprogramm kein anderes niedrigschwelliges Angebot, was von der Leistungsbeschreibung her so umfassend ist und auch die entsprechenden Möglichkeiten bietet. Gleichzeitig haben wir die Problematik, ständig irgendwo an einem kleinen Abgrund zustehen mit der Frage, geht das noch oder geht das nicht. Das stört die Arbeit. Es gibt jedoch keine Alternative zu den Jugendwerkstätten. Mit anderen Worten: ca. 60% bis 70% der Teilnehmer_innen würden sich ansonsten in Richtung ‚Sozialhilfeadel‘ bewegen. Die aktuell gute Konjunktur wird irgendwann auch wieder zurückgehen, und dann werden all diese Leute, die jetzt aufgesogen wurden vom Arbeitsmarkt in Anlernarbeitsplätze, die man aber besser langfristig qualifizieren würde, damit wirklich etwas Vernünftiges dabei herauskommt, die würden dann alle wieder auf der Matte stehen beim Jobcenter.“ (JW1)

Jugendwerkstätten erreichen Jugendlichen, die ansonsten verloren wären

„Wenn wir, die Jugendwerkstätten, nicht da sind, gibt es dazu keine Alternative. Das heißt: die Jugendlichen sind dann weg, man kriegt sie nicht mehr. Die kriegt man nicht mehr in die Schule, nicht in Arbeit, nicht in Ausbildung. Die sind dann tatsächlich weg. Zu sagen, es gibt ja so viele Beratungsangebote, sticht nicht, denn wir nehmen diejenigen, die woanders nicht mehr ankommen, die wir mit unserem tagesstrukturierenden Angebot mit sozialpädagogischer Begleitung und Erfolgserlebnissen unterstützen. Wir bieten sinnvolle Arbeit und die Möglichkeit, in der Gruppe gemeinsam etwas zu machen. Damit erreichen wir die Jugendlichen. Wir geben ihnen zum Teil ein zweites Zuhause. Manchmal sogar das bessere Zuhause.“ (JW4)

Jugendwerkstätten erreichen Jugendlichen, die aus allen Regelinstanzen herausgefallen sind

„In der Jugendwerkstatt sind Jugendliche, die aus allen Regelinstanzen der schulischen und beruflichen Sozialisation herausgefallen sind. Und da nicht mehr drin sind. Für diejenigen, die in einer der Regelinstanzen einigermaßen drin geblieben sind, aber den Übergang Schule - Beruf noch nicht geschafft haben, gibt es ein Angebot. Das sind die Berufsvorbereitenden Maßnahmen (BvB). Das ist ein flächendeckendes Regelangebot, das von den Arbeitsagenturen und Jobcentern kontinuierlich umgesetzt wird. Aber es gibt eben Jugendliche, die da nicht reinpassen. Für diese Jugendlichen sind die Jugendwerkstätten da. Bei ihnen handelt es sich um isolierte Individuen. Die haben zwar ihre peer-groups, aber diese peer-groups, in denen sie sich bewegen, sind auch völlig instabil. Diese Jugendlichen haben keinen wirklich zuverlässigen sozialen Ort, weder in der Familie noch im sozialen Umfeld noch im Sportverein, wo sie sowieso nicht sind. Und in den sozialen Netzwerken auch nicht. Die sind völlig isoliert und ihre Beziehungen sind instabil. Deshalb brauchen wir, und zwar nicht als ein Hin-und-Her-Angebot, was mal runter oder hin und her gefahren wird, ein stabiles Angebot für diese Jugendlichen als ein Ort, an dem sie sich selber wieder finden können, mit sich selber wieder neue und positive Erfahrungen machen können. Als Tagesstruktur, als Zuhause etc. Das ist dringend erforderlich. Wir werden das auch mittelfristig benötigen, angesichts der Tatsache, wie bestimmte familiäre oder schulische Sozialisationsinstanzen die an sie gestellten Anforderungen nicht bewerkstelligen.“ (JW3)

Jugendwerkstätten ermöglichen Jugendlichen, Selbstvertrauen zu entwickeln

„Wir sprechen häufig von den so genannten multiplen Vermittlungshemmnissen und Problemlagen unserer Teilnehmer, die sie natürlich haben und die auch zugenommen haben. Aber man konnte in den letzten Jahren deutlich beobachten, dass die Motivation der Teilnehmer, wenn sie erst einmal angekommen sind, dann auch einen Schulabschluss nachzuholen, oder die Zuversicht, in eine Ausbildung zu gehen, wenn sie bei uns Fuß gefasst haben, die ist sehr viel höher als das noch vor 7 oder 8 Jahren war. D.h. die Situation auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ist bei den Teilnehmern angekommen. Sie haben das Gefühl, nach einiger Zeit vielleicht doch eine Chance zu haben,

daran teilzuhaben. Doch das braucht Zeit. Und dafür braucht es die Jugendwerkstätten. Vor 7 oder 8 Jahren haben die Teilnehmer einem den Mittelfinger gezeigt, wenn man ihnen vorschlug, den Schulabschluss nachzuholen. Denn sie wussten, sie haben eigentlich kaum eine Chance. Die haben da sehr feine Antennen. Das hat sich total geändert. Sie wissen in der Zwischenzeit, eigentlich gäbe es eine Möglichkeit, aber sie trauen sich das selber noch nicht so richtig zu. Sie wissen, es gibt freie Ausbildungsstellen, überall sagt man, es braucht doch Leute. D.h. sie wissen, dass es da eigentlich etwas geben könnte, sie wissen aber nicht, wie sie dahin kommen können. Einfach nur Beratung zu machen, reicht da nicht aus. Die Bereitschaft, einen Schulabschluss zu machen oder sich mit bestimmten Berufsbildern zu beschäftigen, das hat sich deutlich geändert. Im Bewusstsein der Jugendlichen ist angekommen, dass es für sie vielleicht doch einen guten Platz in der Gesellschaft gibt und man nicht immer auf der Matte stehen muss beim Jobcenter.“ (JW4)

Jugendwerkstätten geben Jugendlichen Zeit, sich zu finden und Selbstbewusstsein zu entwickeln

„Für mich ist das Verschaffen von Zeit ein ganz wichtiger Aspekt bei Jugendwerkstätten. Und zwar nicht, um in diesem Jahr in eine Ausbildung einzumünden, sondern um den Jugendlichen Zeit zu verschaffen, sich selbst wieder zu finden; Selbstbewusstsein zu entwickeln, zu ermöglichen, dass ich einfach noch einmal eineinhalb Jahre Zeit habe. Zeit zu haben, ist für mich der wichtigste Aspekt der Jugendwerkstätten.“ (JW10)

„Zeit ist ein ganz wesentlicher Faktor. Auch die qualitative Arbeit, die die Jugendwerkstätten leisten, ist ja eine sehr umfassende Arbeit. Das wird ja von den Jugendlichen zurückgemeldet. Es gibt noch mehr Maßnahmeträger mit unterschiedlichen Angeboten. Wir haben auch Jugendliche, die schon mehrere Maßnahmen durchlaufen haben. Und die genau formulieren können, wenn sie zum wiederholten Mal beim Jobcenter sind. Wenn sie sich entscheiden können, in welche Maßnahme sie gehen, dann wählen sie die Jugendwerkstatt aus, weil sie wissen, dass hier nicht nur so eine kurze Betreuung stattfindet. Positiv wird von den Jugendlichen eingeschätzt, dass da jemand ist, der guckt, dass ich morgens aufstehe, der auf meine finanzielle und soziale Situation schaut. Die Jugendlichen wissen das zu schätzen.“ (JW12)

Jugendwerkstätten bieten Jugendlichen die Möglichkeit, weiterführende Perspektiven zu entwickeln

„Unsere Aufgabe ist es, für alle Jugendlichen, egal wer sie sind, sinnvolle Anschlussperspektiven mit ihnen gemeinsam zu entwickeln, für ihre eigene Zukunft. Was kommt nach der Jugendwerkstatt. Das muss sinnvoll und realisierbar sein. Dass man das mit ihnen gemeinsam entwickelt. Dass sie z.B. sagen, ich mach doch noch einmal einen Hauptschul- oder Realschulabschluss; die einen gehen zur BBS, wieder andere machen eine EQ oder ein FSJ, bei anderen kann es aber auch sein, dass sie sich um ihre psychische und körperliche Gesundheit kümmern. Das kann eine Entzugsklinik sein oder ein Aufenthalt in der Psychiatrie. Oder dass sie andere körperliche Erkrankungen haben, um die sie sich selber bislang nicht gekümmert haben. Das alles können sinnvolle Anschlussperspektiven sein. Denn ohne das zu bewältigen, können die in ihrer beruflichen Entwicklung keine weiteren Schritte gehen. Viele kommen z.B., nachdem sie in eine Klinik gegangen sind, nach 4 oder 6 Monaten wieder, und dann kann man den nächsten Schritt mit ihnen gehen.“ (JW4)

Jugendwerkstätten übernehmen unverzichtbare gesellschaftliche Aufgaben

„Eigentlich ist das Betreiben einer Jugendwerkstatt eine hoheitliche Aufgabe. Es gibt dazu keine Alternative in diesem Bereich. Wenn die Jugendwerkstätten als niedrigschwellige Maßnahme wegfallen würden, würde es keine passenden Maßnahmen für diese schwierigen Jugendlichen geben.“ (JW1)

8.6 Zwischenfazit

Die Befunde der Untersuchung zeigen, dass es seitens der niedersächsischen Jugendwerkstätten erhebliche Kritik an der derzeitigen Finanzierungsstruktur gibt. Kern ihrer Kritik ist, dass die komplexe Mischfinanzierung die Umsetzung der mit den Jugendwerkstätten verfolgten sozial- und jugendhilfepolitischen Zielsetzungen erheblich erschwert und dass die finanziellen Risiken, die mit dem Betreiben einer Jugendwerkstatt verbunden sind, auf die Jugendwerkstätten selbst und die dort tätigen Fachkräfte abgewälzt werden.

Vor diesem Hintergrund schlagen die Vertreter_innen der Jugendwerkstätten vor, nach Ablauf der gegenwärtigen Förderperiode im Jahr 2020 eine neue Finanzierungsstruktur zu implementieren, verbunden mit einer neuen institutionellen Ausrichtung der niedersächsischen Jugendwerkstätten.

Die Jugendwerkstätten leiten ihre Vorschläge für eine verbesserte Finanzierungsgrundlage nicht nur aus den negativen Erfahrungen mit der derzeitigen Finanzierungsstruktur ab, sondern begründen diese auch mit der Notwendigkeit einer spezifischen Unterstützungsarbeit der von ihnen erreichten Zielgruppen. Damit die Unterstützungsarbeit für diese Jugendlichen möglichst erfolgreich ist, darf es bestimmter Rahmenbedingungen, zu denen nicht zuletzt eine gesicherte Finanzierungsgrundlage gehört.¹

¹ Vgl. dazu auch Christe 2014 und 2017.

9. Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur

Die von den niedersächsischen Jugendwerkstätten geäußerte Kritik an der derzeitigen Finanzierungspraxis und ihre Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur werden seit vielen Jahren auch von der einschlägigen Fachdiskussion im Rahmen von Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe geteilt. Die von den Vertreter_innen der Jugendwerkstätten so anschaulich beschriebenen Probleme werden auch hier in ähnlicher Weise thematisiert, wie die im Folgenden zusammengefassten Stellungnahmen ausgewiesener Fachleute zeigen. Auch sie belegen noch einmal sehr deutlich, wie die aktuelle Finanzierungsstruktur in der Jugendberufshilfe die Umsetzung ihrer wichtigen sozial- und jugendhilfepolitischen Zielsetzungen, die sie im Auftrag von Staat und Gesellschaft mit großem Engagement verfolgt, in erheblicher Weise erschwert.

Die im Folgenden zusammenfassend skizzierten Analysen unterstützen die von den niedersächsischen Jugendwerkstätten gemachten Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur. Sie zeigen, warum es notwendig ist, die derzeitige Finanzierungsstruktur der Jugendwerkstätten zu reformieren und geben Anregungen dafür, in welcher Weise dies geschehen kann.

9.1 Kritik an der derzeitigen Finanzierungsstruktur

Die Kritik der Fachleute an der derzeitigen Finanzierungsstruktur richtet sich insbesondere auf die durch die Zersplitterung in verschiedene Rechtskreise bewirkten Ziel- und Kompetenzkonflikte, die vor allem eine ganzheitliche Förderung der Jugendlichen behindern. Ein weiterer zentraler Kritikpunkt ist die zeitlich befristete Projektförderung, die eine kohärente Förderung erschwert und die vor allem die personelle Infrastruktur der Einrichtungen permanent gefährdet. Im Folgenden werden die wichtigsten Kritikpunkte an der derzeitigen Finanzierungsstruktur in der Jugendberufshilfe zusammenfassend skizziert.

Kohärentes Förderangebot nur bedingt möglich

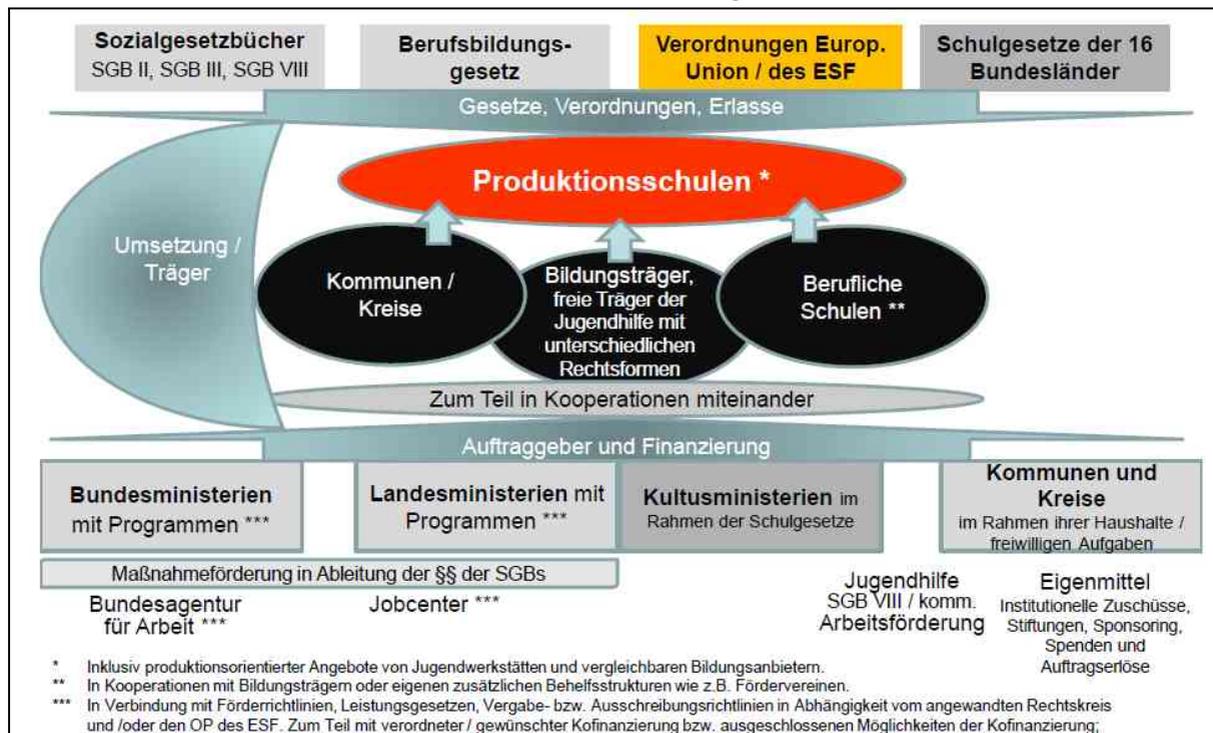
Die Art und Weise, wie die für die Jugendberufshilfe derzeit besonders relevanten Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII mit ihren jeweils spezifischen Zielsetzungen und Finanzierungsansätzen genutzt werden, ist nach einhelliger Auffassung der meisten Fachleute auf diesem Gebiet nicht zielführend. Sie kritisieren, dass man sich „in der bisherigen Praxis [...] weniger an den Bedarfen der jungen Menschen orientiert, sondern an ‚Zuständigkeiten‘ in Verbindung mit Richtlinien unterschiedlicher Rechtskreise (insb. SGB III, SGB II, SGB VIII, länderspezifische Schulgesetze) – häufig auch ergänzt durch Mittel der Bundesländer, gekoppelt mit den Möglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF). Das Ergebnis ist ein nicht-kohärentes System von Förderangeboten im Übergangsbereich, obwohl sich die Fachwelt einig ist, dass wir für den Übergang Schule – Beruf ein qualitativ hochwertiges, verlässliches Bildungs- und Qualifizierungsangebot benötigen“ (Mertens/Schobes 2016, 3).

Ein kohärentes Förderangebot ist aufgrund der an unterschiedliche Rechtskreise gebundenen, zum Teil sich widersprechenden, zum Teil konkurrierenden bzw. gedoppelten Förderstrukturen nur bedingt möglich. Statt sich vor allem am persönlichen Bedarf der jungen Menschen zu orientieren, sind die Angebote wesentlich abhängig von den jeweiligen Möglichkeiten der einzelnen Rechtskreise. Es ist „kein integrierendes System von untereinander abhängigen abgestimmten und zweckmäßigen Bausteinen. Es ist vielmehr ein

relativ unübersichtliches Geflecht von Maßnahmen, Kursen und Bildungsgängen“ (Schulze-Böing, zit. nach Mertens/Schobes 2016, 1).¹ Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die niedersächsischen Jugendwerkstätten, wo sich diese Problematik ebenfalls, sogar innerhalb ein und desselben Förderinstruments, zeigt.

Mertens/Schobes (2016) haben am Beispiel der Produktionsschulen in Deutschland, das sich auch auf die niedersächsischen Jugendwerkstätten übertragen lässt, anschaulich gezeigt, wie sich dieses unübersichtliche Geflecht an Finanzierungsquellen und unterschiedlichen Zuständigkeiten darstellt.

Abb. 1: Förderkulisse von Produktionsschulen und Jugendwerkstätten



Quelle: Mertens/Schobes 2016, 4

Produktionsschulen, Jugendwerkstätten und produktions- und praxisnahe Ausbildungs-, Bildungs- und Qualifizierungsangebote sind meist Bestandteil der Operationellen Programme (OP) des ESF 2014 - 2020 in den einzelnen Bundesländern. Größtenteils sind die Förderprogramme im Bereich Berufsvorbereitung angesiedelt. In Niedersachsen ist dies geregelt in der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren“.²

Ziel- und Kompetenzkonflikte

Schon seit vielen Jahren wird kritisiert, dass der gleichzeitige Rückgriff auf die Sozialgesetzbücher II, III und VIII als Finanzierungsquellen zu erheblichen Zielkonflikten führt. So zielen „die Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII [...] auf eine ganzheitliche, die berufliche Entwicklung einschließende soziale Integration junger Menschen. Im Verhältnis zu den Leistungen des SGB II und SGB III sind sie nachrangig. Die Schnitt-

¹ Zur Schnittstellenproblematik und den divergenten Zielrichtungen und Handlungslogiken von SGB II und SGB VIII sowie den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Unterstützung Jugendlicher vgl. auch Rosenbauer/Schiller 2016.

² Siehe Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 30.10.2015 – 306-51 742.

stellen in der Zuständigkeit führen in der Praxis zu negativen Kompetenzkonflikten, indem die verschiedenen Sozialleistungsträger auf den jeweils anderen verweisen und die Leistungsberechtigten letztlich keine ausreichende Beratung und Unterstützung erfahren. So entstehen an diesen Schnittstellen vielerorts Leistungslücken, weil die jeweiligen Träger sich für unzuständig halten, eine Leistungsgewährung mit Verweis auf den jeweils anderen Sozialleistungsträger ablehnen und keine bedarfsgerechten Angebote vorhalten. Für aus verschiedenen Gründen besonders belastete Jugendliche halten sowohl die Grundsicherungsträger als auch die Jugendhilfeträger häufig keine Erfolg versprechenden Maßnahmen (mehr) bereit, um eine Ausgrenzung von mehrfach benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu vermeiden" (DIJuF 2011, 5).

Auch der PARITÄTISCHE kritisiert in seinem bereits 2010 veröffentlichten Positionspapier die Zersplitterung der gesetzlichen Grundlagen und die zum Teil widersprüchliche Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen für die berufliche und soziale Förderung von jungen Menschen.¹ „Vor diesem Hintergrund sind in Deutschland zwar viele, aber zugleich zergliederte und zu wenig abgestimmte Hilfen für Jugendliche und junge Erwachsene entstanden. [...] Die Hilfen erreichen gerade diejenigen Jugendlichen nicht oder zu wenig, die den umfassendsten Unterstützungsbedarf haben. Dies sind junge Erwachsene, die ihren Lebensalltag z.B. aufgrund von persönlichen Belastungen kaum bewältigen können. [...] Zu denken ist an eine große Zahl von Jugendlichen, die Unterstützung in ihrem kompletten sozialen Umfeld benötigen, aber von den Grundsicherungsträgern fast ausschließlich unter dem Blickwinkel der Arbeitsaufnahme betrachtet werden" (2013, 3).

Zeitliche begrenzte Projektförderung statt Infrastrukturförderung

Seitens der Katholischen Jugendsozialarbeit wird kritisiert, dass sich die Jugendberufshilfe nicht über eine Infrastrukturförderung, sondern fast ausnahmslos über zeitlich eng begrenzte Projektförderungen (Bundes-, Landesprogramme, kommunale Projekte) und öffentlich ausgeschriebene Arbeitsmarktdienstleistungen finanziert. Dadurch wird z.B. „verhindert, dass verlässliche und langfristig erprobte Angebotsstrukturen mit verbindlichen und gefestigten Kooperationen entstehen können. Die prekäre Finanzierung wirkt sich negativ auf die Mitarbeitenden aus, z. B. durch schlechte Bezahlung und befristete Arbeitsverträge. Der Jugendberufshilfe gehen Know-how und Ressourcen verloren, weil qualifiziertes Personal abwandert. Bewährte (sozial)pädagogische, ganzheitliche und an den jungen Menschen orientierte Förderansätze finden so kaum Anwendung. Vor allem bei gewerblichen Anbietern mit wenigen Erfahrungen in der Förderung benachteiligter junger Menschen mangelt es an professionellen fachlichen Standards" (Katholische Jugendsozialarbeit 2016, 2).

Keine rechtskreisübergreifende Leistungserbringung

Auch Johannes Münder hat in seinem 2013 verfassten Rechtsgutachten über Finanzierungsmöglichkeiten von Leistungen nach dem SGB VIII und SGB II (SGB III) diese Problematik aufgegriffen und sich für eine rechtskreisübergreifende Leistungserbringung ausgesprochen: „Auch zehn Jahre nach Hartz IV sind Möglichkeiten der Zusammenarbeit von SGB II/III und SGB VIII nach wie vor nicht zufrieden stellend entwickelt, weil unterschiedliche Zielsetzungen der Sozialgesetzbücher bestehen und gesetzliche Regelungen für gemeinsame Aufgabenerbringung fehlen. Im Sinne der Förderung von jungen integra-

¹ Gelingendes Aufwachsen junger Menschen zu unterstützen, ist Auftrag unterschiedlicher Sozialgesetze und Aufgabe verschiedener Politikfelder – von der Bildungs- über die Arbeitsmarkt- bzw. Armutspolitik bis hin zur Jugendpolitik. Dies hat jedoch u.a. zu dieser Zersplitterung geführt.

tionsgefährdeten Menschen halten wir es für dringend notwendig, sich mit den gesetzlichen und praktischen Möglichkeiten der rechtskreisübergreifenden Leistungserbringung intensiv auseinanderzusetzen“ (2013, 3).

Diese Einsicht in die Notwendigkeit einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit im Interesse der Jugendlichen zeigt sich nicht zuletzt auch an der Einführung von Jugendberufsagenturen. Der Begriff „Jugendberufsagentur“ steht dabei als Sammelbegriff für die verschiedenen Kooperationsformen der Sozialleistungsträger mit dem Ziel, die Leistungen nach SGB II, SGB III und SGB VIII für junge Menschen zu bündeln und zu verzahnen, um den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu verbessern.¹

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die einschlägige Fachdiskussion in der Jugendberufshilfe übereinstimmend zu dem Ergebnis kommt, dass Abgrenzungen und Finanzierungsmuster, wie sie die derzeit genutzten Rechtskreise vorgeben, nicht zielführend sind und es daher notwendig ist, eine rechtskreisübergreifende Angebotsstruktur zu entwickeln.² Welche Vorschläge sie dazu entwickelt haben, wird im Folgenden anhand ausgewählter Beispiele dargestellt.

9.2 Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur

Ausgangspunkt der im Folgenden vorgestellten Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur ist die übereinstimmende Einschätzung von Fachleuten aus Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe, dass auch zukünftig eine Vielzahl junger Menschen einen hohen Förderbedarf am Übergang von der Schule in den Beruf haben wird. Um diese auch künftig mit Angeboten der Jugendberufshilfe wirksam fördern zu können, ist eine grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen dringend erforderlich. Zentrale Anforderungen hierfür sind insbesondere eine bedarfsgerechte Ausrichtung der Angebote, Kontinuität und eine verlässliche Finanzierung. Dazu bedarf es nicht zuletzt neuer Finanzierungsmodelle, die diese Angebote absichern.

Alle im Folgenden zusammenfassend skizzierten Vorschläge sprechen sich im Kern für eine rechtskreisübergreifende Förderstruktur aus, die vom Unterstützungsbedarf der Jugendlichen her konzipiert ist und nicht die jeweilige Förderlogik der einzelnen Rechtskreise zum Ausgangspunkt hat. Sie unterscheiden sich jedoch zum Teil in der Art und Weise, wie sie diese Förderstruktur im Einzelnen konzipiert haben wollen und welche Folgerungen sie daraus für die Finanzierungspraxis ziehen.

Rechtskreisübergreifende Angebotsstruktur

Übergeordnetes Ziel einer rechtskreisübergreifenden Förderstruktur ist es, unabhängig davon, wie sie im Einzelnen konzipiert ist, „die Bildungs- und Qualifizierungsangebote im Übergangsbereich vom Charakter zeitlich befristeter ‚Erscheinungsformen‘ und Projektfinanzierung zu entkoppeln. Sie sollten im Kern als verlässliche Angebote in den Kontext der dualen Ausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung eingebettet werden, damit sich Betriebe und junge Menschen auf die Qualität sowie die Struktur und Zielorientierung (gesellschaftlich, persönlich und ökonomisch) verlassen können. Aber auch die Anbieter einer solchen ‚Dienstleistung‘ benötigen in einem verlässlichen Rahmen eine ‚Sockelfinanzierung‘, um in Qualität und Quantität eine belastbare Struktur sicherzustellen“ (Mertens/Schobes 2016, 17f.).

¹ Siehe Deutscher Verein 2015 und 2016 sowie Christe 2016, 44ff.

² Vgl. auch DJI 2015.

In einem kohärenten, bedarfsorientierten Fördersystem, müssen zwischen den zuständigen Rechtskreisen der Sozialgesetzbücher (II, III, VIII) und der Schulgesetze zwingend Bezüge hergestellt werden, um eine zukunftsfähige Struktur mit langfristig angelegter, rechtssicherer Finanzierung zu erreichen. Denkbar wäre z.B. eine bundesweite (unter-)gesetzliche Regelung zur gemeinsamen Finanzierung ihrer Angebote mit regionalspezifischer Umsetzung gemäß der Sozialgesetzbücher II, III und VIII und durch die Länder.¹ Dieser Vorschlag ist auch auf die niedersächsischen Jugendwerkstätten übertragbar.

Ähnlich argumentiert auch der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, der bereits im Jahr 2011 Kriterien für ein kohärentes Fördersystem entwickelt und Vorschläge zu seiner Umsetzung formuliert hat. Dabei geht es um die Frage, wie es angesichts der vielen Akteure und Ebenen gelingen kann, zukünftig eine Förderung umzusetzen, die allen jungen Menschen die individuelle Unterstützung garantiert, die sie benötigen, um erfolgreich ein selbstbestimmtes Leben führen und gesellschaftlich teilhaben zu können. Im Mittelpunkt der Vorschläge des Kooperationsverbunds steht die Empfehlung einer Verschlankung der Förderung auf wenige, transparente und zuverlässige Instrumente sowie die Etablierung von Förderstrukturen (statt befristeter Einzelmaßnahmen), die flexibel und am Bedarf der Jugendlichen orientierte Angebote realisieren.²

Empfehlungen für eine rechtskreisübergreifende Kooperation

Empfehlungen für die Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII hat auch der Deutsche Verein formuliert. Sie geben Anregungen für ein gemeinsames Verständnis einer systematischen rechtskreisübergreifenden Kooperation der Akteure im SGB II, SGB III und SGB VIII. In einer Handreichung für die relevanten Akteure vor Ort wird gezeigt, wie es gelingen kann, eine systematische Kooperation zu beginnen und/oder weiter auszubauen. Angesprochen sind Leitungs- und Fachkräfte von Jobcentern, Agenturen für Arbeit und Jugendämtern und die zuständigen Gremien (z.B. Jugendhilfeausschüsse, Beiräte der Jobcenter und Arbeitsagenturen) sowie alle weiteren relevanten Akteure, die in eine rechtskreisübergreifende Kooperation einzubeziehen sind (z.B. Leitungs- und Fachkräfte der freien Kinder- und Jugendhilfe, Akteure der kommunalen Führungsebene).³

Gesetzliche Grundlage für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit

Die gesetzlichen Grundlagen für eine rechtskreisübergreifende Kooperation sind in allen drei Sozialgesetzbüchern bereits enthalten. Für die Kinder- und Jugendhilfe sind dies § 13 Abs. 4, § 80 Abs. 4 und § 81 Nr. 1 SGB VIII. Hier sind Regelungen zur Zusammenarbeit bzw. Abstimmung zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern von Sozialleistungen nach den SGB II und SGB III enthalten. Für die Arbeitsverwaltung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern in § 18a SGB II und § 9a SGB III verpflichtend geregelt. Darüber hinaus enthalten § 18 SGB II

¹ Ein, wenn auch nicht zureichender Versuch stellen die Jugendberufsagenturen dar, die zumindest von ihrem Anspruch her beanspruchen, rechtskreisübergreifende Arbeitsbündnisse zu implementieren; vgl. Christe 2016, 44ff.

² Siehe Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (Hg.) (2011): Kriterien und Empfehlungen zur Entwicklung eines Kohärenten Fördersystems. Darüber hinaus gehend schlägt der Kooperationsverbund vor, die Übergangsgestaltung in das Regelsystem zu integrieren, statt sie weiterhin als Sondersystem für sozial benachteiligte Jugendliche zu führen (2011, 3).

³ Vgl. Deutscher Verein (2015): Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII. (DV 31/14), Berlin.

und § 9 Abs. 3 SGB III allgemeine Normen zur Zusammenarbeit mit den Kommunen. Diese verpflichtenden gesetzlichen Vorgaben bieten aus der Sicht des Deutschen Vereins eine taugliche Grundlage für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit (ebd.).

Neujustierung des § 13 SGB VIII

Angesichts der Tatsache, dass die jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten bei SGB II, III und VIII in der Praxis zu Kompetenzkonflikten führen, indem die verschiedenen Sozialleistungsträger z.B. auf den jeweils anderen verweisen und die Leistungsberechtigten letztlich keine ausreichende Beratung und Unterstützung erfahren, entstehen an den Schnittstellen dieser Rechtskreise vielerorts Leistungslücken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die jeweiligen Träger für unzuständig halten, eine Leistungsgewährung mit Verweis auf den jeweils anderen Sozialleistungsträger ablehnen und keine bedarfsgerechten Angebote vorhalten. Daher schlägt das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) eine Neujustierung der Hilfen vor. Kern der Neujustierung soll sein, dass in einen neuen § 13 Abs. 4 SGB VIII ein Rechtsanspruch auf Jugendsozialarbeit für erwerbsfähige junge Menschen, deren eigenverantwortliche Lebensführung, Eingliederung in die Gesellschaft oder das Erwerbsleben gefährdet ist, aufgenommen und diese Zielgruppe aus der Vorrang-Nachrang-Regelung des § 10 Abs. 3 SGB VIII ausgenommen wird. Vorrangig wäre dann die Jugendhilfe im Rahmen der Jugendsozialarbeit für die Eingliederung der jungen Menschen in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zuständig.¹

Mit dieser Neujustierung würden die Jugendhilfeträger zur Gewährung von Leistungen verpflichtet, die bisher in (vorrangiger) Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung lagen. Somit würde aus einer Bundesaufgabe eine (vorrangige) kommunale Aufgabe. Dies würde auch eine Verschiebung von Kosten für die Leistungserbringung sowie für den Verwaltungsaufwand bedeuten. Bei diesem Vorschlag erbringt das Jugendamt anstelle der Grundsicherungsträger bzw. der Bundesagentur für Arbeit Leistungen, die bislang als Bundesaufgaben von der Bundesagentur für Arbeit bzw. den Jobcentern (mit)finanziert worden sind.

Auch aus Sicht des PARITÄTISCHEN müssten die Zuständigkeiten der Hilfesysteme verändert und die gesetzlichen Grundlagen korrigiert werden. Um Ausgrenzungsprozessen von jungen Menschen entgegenzuwirken, müsste § 13 SGB VIII eine neue Rolle erhalten. So sollte z.B. für Jugendliche, deren berufliche und gesellschaftliche Integration gefährdet ist, ein „harter“ Rechtsanspruch auf Leistungen der Jugendsozialarbeit im SGB VIII kodifiziert werden. Diese neue „harte“ Pflichtaufgabe der Jugendsozialarbeit soll nicht allein durch die Jugendämter finanziert werden, sondern die Bundesagentur für Arbeit und die Grundsicherungsträger, die bislang für diese Jugendlichen Eingliederungsleistungen finanzieren, sollen sich an den Kosten beteiligen. Vorgeschlagen wird eine pauschale Kostenbeteiligung der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen analog einer Bestimmung im Pflegeversicherungsgesetz, die vorsieht, dass sich die Pflegekassen an den Kosten in stationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen beteiligen (2010, 7).

Aufgaben, die bislang im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 GG bzw. in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG erbracht wurden, werden mit dieser Regelung auf einen Bereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG übertragen. Um jedoch eine Mitfinanzierung des Bundes für diese Aufgaben zu ermöglichen, muss der verfassungsrechtliche Rahmen hierfür ausgelotet werden, denn es handelt sich

¹ Vgl. dazu auch Schruth 2014 sowie Proksch 2001.

bei der Jugendsozialarbeit in einem neu zu schaffenden § 13 Abs. 4 SGB VIII (im Folgenden „§ 13 Abs. 4 SGB VIII neu“) um eine Leistung, für die eine Mitverantwortung der Arbeitsverwaltung besteht. Dies erfordert nicht nur eine gelingende Kooperation zur Förderung der Integration der jungen Menschen zwischen den beteiligten Sozialleistungsträgern bei der Hilfeplanung, sondern auch eine Beteiligung der Grundsicherungsträger bzw. der Bundesagentur für Arbeit an den Kosten. Um eine Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit unter einseitiger Mehrbelastung der Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei gleichzeitiger Entlastung des Bundes zu vermeiden, müsste sich der Bund an der Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe der Eingliederung junger Menschen in Arbeit finanziell beteiligen. Dazu wird eine pauschale Mitfinanzierung für jeden einzelnen jungen Menschen, der eine Hilfe nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu erhält, vorgeschlagen.¹

Rechtliche Grundlagen für die Durchführung gemeinsamer Vorhaben

Dass es für die Durchführung gemeinsamer Vorhaben durch die Leistungsträger des SGB II und des SGB VIII durchaus Gestaltungsspielräume gibt, belegt Münder (2013) in seinem Rechtsgutachten über Finanzierungsmöglichkeiten von Leistungen nach SGB VIII und SGB II (SGB III) für junge Menschen bis zum 25. Lebensjahr bei der Leistungserbringung/Maßnahmendurchführung durch Dritte.² Dies ist vor allem dann der Fall, wenn – wie bei den typischen Zielgruppen der niedersächsischen Jugendwerkstätten – sowohl die Voraussetzungen für Leistungen nach dem SGB II (§ 3 Abs. 3, §§ 16 ff. SGB II) als auch nach dem SGB VIII (§ 13, § 27 Abs. 2 SGB VIII) vorliegen. Dies ist bei arbeitslosen jungen Menschen ohne Ausbildung mit erheblichen schulischen oder persönlichen Defiziten sowie mit Verhaltensauffälligkeiten bis hin zu psychischen Problemen der Fall. „In § 10 Abs. 3 SGB VIII wird geregelt, in welchen Situationen die Leistungsträger des SGB II bzw. SGB VIII zuständig sind. Abgesehen von einer möglichen exklusiven Zuständigkeit einer der beiden Leistungsträger gibt es auch Fälle, in denen beide Leistungsträger Leistungen erbringen können, etwa dann, wenn es sich bei den Jugendhilfeleistungen um die sozialpädagogische Ergänzung, Flankierung von Eingliederungsleistungen des SGB II handelt, oder in denen spezifische sozialpädagogische Leistungen des SGB VIII erbracht werden“ (Münder 2013, 7).

Überdies weist Münder darauf hin, dass die Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander (und mit Dritten) im dritten Kapitel des SGB X geregelt ist. Nach § 86 SGB X ist den Leistungsträgern – und damit u.a. den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, sowie den Trägern der Grundsicherung – *verpflichtend* vorgegeben, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenzuarbeiten haben. Da allerdings Art und Form der Zusammenarbeit nicht weiter angesprochen sind, bleibt es den Leistungsträgern überlassen, wie sie, mit welchen Ansätzen usw. sie auf diese Norm reagieren (Münder 2013, 30). Da bei dem Personenkreis der benachteiligten jungen Menschen eine nachhaltige Sicherung der be-

¹ Vgl. DIJuF 2016, 4ff.

² Münder weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass eine vernetzte Leistungserbringung durch die Leistungsträger des SGB II bzw. des SGB VIII nicht selten deswegen kompliziert ist bzw. erst gar nicht zustande kommt, weil die Finanzierungsstrukturen des SGB VIII und des SGB II zum Teil unterschiedlich sind und von den Akteuren als schwer vereinbar angesehen werden. Eine Zusammenarbeit scheitert zum Teil dann häufig daran, dass von den jeweiligen Akteuren des SGB II bzw. des SGB VIII auf die für ihre Teilbereiche jeweils rechtlichen Vorgaben für die Finanzierung bei der Leistungserbringung bzw. bei der Ausführung von Maßnahmen verwiesen wird. An diese, so wird argumentiert, seien sie gebunden; sie erlaubten es ihnen nicht, sich auf eine abgestimmte, sich ggf. ergänzende Beschaffung und Finanzierung einzulassen; vgl. (2013, 7).

rufflichen und sozialen Eingliederung in den meisten Fällen aber nur dann gelingen kann, wenn die ausbildungs- und arbeitsmarktbezogenen Leistungen und die individuell sozialpädagogische, auf die einzelne junge Person ausgerichtete, Leistung zusammenkommen, ist es in jedem Fall erforderlich, „über eine verbesserte inhaltliche Zusammenarbeit, über die gemeinsame Planung von Angeboten hinaus, auch bei der Beschaffung und Finanzierung der dafür notwendigen Leistungen und Maßnahmen zu einem abgestimmten Vorgehen zu kommen“ (Münder 2013, 32).¹

Neuregelung der Vergabeverfahren

Vor diesem Hintergrund sollten, so der PARITÄTISCHE unter Berufung auf das Gutachten von Münder, zur Erbringung von sozialen Dienstleistungen andere Verfahren als die Vergabeverfahren zum Tragen kommen, so wie dies z.B. in der Kinder- und Jugendhilfe oder in der Behindertenhilfe mit der gängigen Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis der Fall ist.

Eine weitere Forderung ist, dass bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen endlich die Qualität der Angebote mehr Gewicht erhalten muss als der Preis. Jede und jeder Jugendliche muss einen Rechtsanspruch auf ein bedarfsgerechtes Angebot erhalten und nicht mehr Gefahr laufen dürfen, aufgrund unklarer Zuständigkeiten von Jugendhilfe (SGB VIII), Grundsicherung (SGB II) und Arbeitsförderung (SGB III) zwischen den Gesetzbüchern hin und her geschoben zu werden.

Verlässliche Infrastrukturförderung

Nach Auffassung der Katholischen Jugendsozialarbeit könnte eine verlässliche Infrastrukturförderung, die ohne zeitliche Befristung auf Kontinuität angelegt ist, ein erster Schritt zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Unterstützungsangebots sein. Ungeregelte Schnittstellen zwischen den verschiedenen Gesetzbüchern würden dadurch künftig nicht mehr auf dem Rücken der jungen Menschen ausgetragen. Die Katholische Jugendsozialarbeit empfiehlt daher die Finanzierung nach einem bedarfsorientierten Individualprinzip. Das heißt: Es werden von den Einrichtungen der Jugendberufshilfe bedarfsgerechte Angebote zur berufsbezogenen individuellen Förderung vorgehalten, während die Finanzierung von den Leistungsträgern untereinander geregelt wird. Dazu bedarf es jedoch einer verpflichtenden und eindeutig geregelten Kooperation der Leistungsträger aus dem SGB II, III und VIII. Sie müsste einschließen, dass die Leistungsträger gemeinsame, mischfinanzierte Angebote entwickeln und umsetzen, wenn dieser Bedarf besteht.²

Poolfinanzierung

Die von den Vertreter_innen der niedersächsischen Jugendwerkstätten ins Spiel gebrachte Pool-Finanzierung wird auch von Fachleuten der Jugendberufshilfe als Alternative zur derzeit üblichen Finanzierungspraxis vorgeschlagen. So spricht sich z.B. der Deutsche Caritasverband für eine Poolfinanzierung mit zweckgebundenen Mitteln aus den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII aus. Danach sollte die Finanzierung der Angebote am Übergang von der Schule in den Beruf nach einem bedarfsorientierten Individualprinzip erfolgen. Die Träger unterschiedlicher Hilfesysteme müssten sich dabei über Förderstrategien verständigen, die Leistungen aus unterschiedlichen Fördersystemen abstimmen und nahtlos zur Verfügung stellen. Während die Einrichtungen der Jugendberufshilfe bedarfs-

¹ Siehe dazu auch die Erkenntnisse aus den Projekten der Arbeitsbündnisse „Jugend und Beruf“.

² Siehe Katholische Jugendsozialarbeit 2016, 11.

gerechte Angebote vorhalten, regeln die Leistungsträger die Finanzierung untereinander.¹ Diese könnte z.B. in Form einer Mischfinanzierung erfolgen.

Der Deutsche Caritasverband hat bereits im Jahr 2015 konkrete Vorschläge dafür gemacht, wie eine solche rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit bei der Finanzierung gelingen könnte. So schlägt er unter anderem vor, ein verbindliches Schnittstellenmanagement in den Sozialgesetzbüchern zu verankern und eine Koordinierungsstelle einzurichten sowie einen Rechtsanspruchs auf Leistungen zur beruflichen Integration für junge Menschen einzuführen.²

9.3 Zwischenfazit

Auch wenn sich die hier zusammenfassend skizzierten Problembeschreibungen und Vorschläge von Fachleuten aus dem Bereich von Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe nicht unmittelbar auf die niedersächsischen Jugendwerkstätten beziehen, enthalten sie doch vielfältige Anregungen für eine grundlegende Überprüfung ihrer derzeitigen Finanzierungsstruktur. Dies gilt z.B. im Hinblick auf die Gestaltung der Kofinanzierung des niedersächsischen Jugendwerkstättenprogramms, insbesondere aus Mitteln des SGB II; im Hinblick auf die Förder- und Vergabepaxis; im Hinblick auf die unterschiedlichen Laufzeiten der Finanzierung je nach Förderprogramm; im Hinblick auf die Art und Weise der Förderung; im Hinblick auf die personelle Ausstattung und die Beschäftigungssicherheit der in Jugendwerkstätten tätigen Fachkräfte.

Sowohl die von den Vertreter_innen der niedersächsischen Jugendwerkstätten formulierten Vorschläge wie auch die Empfehlungen der Fachleute verlangen es geradezu, einen breiten politischen Diskurs zur künftigen Gestaltung der Finanzierung und weiterer Rahmenbedingungen der Jugendwerkstätten zu führen. Entsprechende Weiterentwicklungen sind vor allem auch deswegen dringend geboten, damit die Jugendwerkstätten ihre wichtige Aufgabe, die Förderung gesellschaftlicher und beruflicher Teilhabe besonders benachteiligter junger Menschen auch zukünftig möglichst gut und effektiv erfüllen können.

¹ Vgl. dazu Bohlen 2017, 37.

² Siehe Deutscher Caritasverband 2015.

10. Resümee

Mit den Jugendwerkstätten ist in den vergangenen Jahrzehnten eine sozial- und jugendhilfepolitisch bedeutsame Infrastruktur aufgebaut worden, die zu einem unverzichtbaren Bestandteil der beruflichen Integrationsförderung für besonders benachteiligte junge Menschen in Niedersachsen geworden ist. Ihre konzeptionelle Grundstruktur, die sich durch die Verknüpfung von qualifizierender Beschäftigung mit allgemeinbildenden Anteilen und intensiver sozialpädagogischer Förderung auszeichnet, ist bis heute beispielhaft.

Dies ist offensichtlich auch die Auffassung der neuen niedersächsischen Landesregierung, die in ihrer Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages festgelegt hat, dass die Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren auch in der nächsten Förderperiode des ESF ab 2020 Priorität haben werden.

Die vorliegende Studie zeigt anhand zahlreicher empirischer Befunde, welche spezifischen sozial- und jugendhilfepolitischen Leistungen die niedersächsischen Jugendwerkstätten erbringen. Diese Befunde untermauern nachdrücklich, dass die Jugendwerkstätten Jugendliche erreichen, für die es ganz besonders schwierig ist, den Übergang von der Schule in eine Ausbildung zu erreichen. Nicht nur die zumeist fehlenden bzw. schlechten Schulabschlüsse, sondern vor allem auch vielfältige psychosoziale, familiäre, finanzielle, gesundheitliche und weitere persönliche Probleme begründen einen erheblichen Unterstützungsbedarf. Jugendwerkstätten erfüllen hier eine sozial- und jugendhilfepolitische Aufgabe, die weder Einzelmaßnahmen noch andere Einrichtungen der Jugendhilfe und Jugendberufshilfe leisten können. Jugendliche mit hohem Förderbedarf wären ohne die Unterstützung von Jugendwerkstätten weitgehend chancenlos auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Würden sie in Jugendwerkstätten nicht bei der Bearbeitung und Lösung ihrer vielfältigen Probleme unterstützt, wäre die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass sie langfristig arbeitslos bleiben und auf Transferleistungen angewiesen sind.

Die Studie zeigt, dass es den Jugendwerkstätten recht erfolgreich gelingt, die vielfältigen Probleme, mit denen Jugendliche in eine Jugendwerkstatt kommen, zusammen mit ihnen zu bearbeiten, den Unterstützungsbedarf zu verringern und bei der Mehrzahl der Jugendlichen eine positive Entwicklung anzubahnen.

Die vorliegenden Befunde zeigen aber auch, dass die für eine wirksame Unterstützung der Jugendlichen erforderlichen Rahmenbedingungen durchaus verbesserungsbedürftig sind. Kritisch zu sehen ist insbesondere die derzeitige Finanzierungsstruktur, die gekennzeichnet ist durch eine Mischfinanzierung, gestützt auf unterschiedliche Rechtskreise mit ihren jeweiligen, sich zum Teil widersprechenden Zielsetzungen und Förderlogiken. Kritisch zu sehen ist aber auch, dass die Jugendwerkstätten noch immer lediglich als Projekte gefördert und nicht als Institutionen langfristig oder sogar dauerhaft finanziert werden. Angesichts ihrer unverzichtbaren Funktion für Staat und Gesellschaft wäre dies die adäquate Form der Finanzierung.

Vertreter_innen der niedersächsischen Jugendwerkstätten haben ebenso wie Fachleute aus dem Bereich der Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe zahlreiche konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen von Jugendwerkstätten (Finanzierung, Laufzeit, Vergabe etc.) gemacht. Sie aufzugreifen wäre dringend geboten, damit die Jugendwerkstätten ihre unverzichtbare Aufgabe der Unterstützung besonders benachteiligter junger Menschen auch zukünftig möglichst effektiv erfüllen können.

Literatur und Quellen

- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (Hg.) (2005): Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf. Benachteiligtenförderung. Bonn, Berlin
- Bohlen, Elise (2017): Jugendberufshilfe ist Berufsförderung und Sozialpädagogik aus einer Hand. In: dreizehn, Nr. 17, März 2017, 35-37
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2013): Der ESF informiert: Programme zur Förderung der Eingliederung Jugendlicher in Ausbildung und Beruf. Bonn
- Bundesagentur für Arbeit: Leistungsbeschreibung nach § 16 I SGB II i.V.m. §45 I S 1 Nr. 1 SGB III, 201-14-45ind-38165
- Christe, Gerhard (2014): Herausforderungen in der Jugendberufshilfe. In: unsere jugend, Heft 9/2014, 354-366
- Christe, Gerhard (2016): Neue Konzepte für den Übergang in Ausbildung. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn
- Christe, Gerhard (2017): Jugendberufshilfe – Zielsetzungen und Aufgaben. In: GEW (Hg.): Sozialpädagogische Arbeit an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Frankfurt am Main, 17-31
- Der PARITÄTISCHE (2010): Ausgrenzungsprozessen entgegentreten – Neujustierung von Hilfen für Jugendliche und junge Erwachsene. Berlin
- Deutscher Caritasverband (Hg.) (2015): Berufliche Integration junger Menschen verbessern – Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen. Freiburg
- Deutscher Verein (2015): Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII. (DV 31/14), Berlin; <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2015-1859.html>
- Deutscher Verein (2016): Erfolgsmerkmale guter Jugendberufsagenturen. Grundlagen für ein Leitbild. (DV 26/15), Berlin Februar 2016; <https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2016/dv-26-15-jugendagenturen-1-2016.pdf>
- Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) (2011): Rechtliche Analyse zur Machbarkeit möglicher Zuständigkeitsverschiebungen. Heidelberg
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2015): Entkoppelt vom System. Düsseldorf
- DIJuF (Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.) (2011): Rechtliche Analyse zur Machbarkeit möglicher Zuständigkeitsverschiebungen im Bereich der beruflichen Eingliederung/Jugendsozialarbeit für junge Menschen. GUTACHTEN im Auftrag des PARITÄTISCHEN Gesamtverbands, Berlin
- Frank, Monika (2001): Jugendwerkstätten – ein niedrigschwelliges Angebot. In: Fülbiel, P./Münchmeier, R. (Hg.): Handbuch Jugendsozialarbeit. Münster, 605-612
- Glaß, Christian (2001): Psychosoziale Auswirkungen von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit. In: Fülbiel, P./Münchmeier, R. (Hg.): Handbuch Jugendsozialarbeit. Münster, 185-197
- Katholische Jugendsozialarbeit (2016): Einrichtungen der Jugendberufshilfe zwischen pädagogischem Anspruch und Existenznot – eine Problemanzeige und Reformvorschläge. Freiburg

- Koalitionsvereinbarung 2017: Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen. Für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und der Christlich-Demokratischen Union (CDU) in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (Hg.) (2011): Kriterien und Empfehlungen zur Entwicklung eines Kohärenten Fördersystems für junge Menschen am Übergang in den Beruf. Berlin
- LAG JAW: Jugendwerkstätten. <http://nord.jugendsozialarbeit.de/index.php?id=75>
- Mertens, Martin/Schobes Frank (2016): Die Finanzierungsproblematik von Produktionsschulen in Deutschland
http://jugendsozialarbeit.news/finanzierung_von_productionsschulen/
- Münder, Johannes (2013): Finanzierungsmöglichkeiten von Leistungen nach SGB VIII und SGB II (SGB III) für junge Menschen bis zum 25. Lebensjahr. Hrsg. PARITÄTISCHER Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V./Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V., Berlin
- N-Bank: Produktinformation Jugendwerkstätten, Stand: 16.06.2017
- Niedersächsische Staatskanzlei (Hg.) (2017): Abschließender Durchführungsbericht für den ESF im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. CCI-Code: 2007DE052PO007. Hannover
- Niedersächsische Staatskanzlei (Hg.): Bürgerinformation zur EFRE- und ESF-Förderung. EU-Förderperiode 2014 – 2020. Hannover o.J.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (Hg.) (2006): Jugendwerkstätten in Niedersachsen – eine Erfolgsstory. Hannover
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2015): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren. Erl. d. MS v. 30. 10. 2015 – 306-51 742
- Proksch, Roland (2001): § 13 SGB VIII – Die zentrale rechtliche Grundlage für Jugendsozialarbeit. In: Fülbier, P./Münchmeier, R. (Hg.): Handbuch Jugendsozialarbeit. Münster, 213-235
- Rosenbauer, Nicole/Schiller, Ulli (2016): Jugendberufshilfe nach § 13 SGB VIII – Jugendhilfe zwischen Schnittstellenproblemen, Verdrängung und sozialpädagogischem Profil. jugendsozialarbeit aktuell Nr.146/2016
- Schruth, Peter (2014): § 13 SGB VIII. In: juris-PraxisKommentar SGB VIII, 1. Auflage