

Niedersächsisches Ministerium für
Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Referat 306
Gustav-Bratke-Allee2
30169 Hannover

Hannover, 01.04.2019

Stellungnahme zur zukünftigen Förderung von Jugendwerkstätten

Sehr geehrte Damen und Herren,

zuerst möchten wir auch im Namen unserer Mitglieder unsere Anerkennung für das gewählte Verfahren aussprechen, das die Verbände in die Planungen einbezieht und ein Interesse an einem Austausch zeigt.

Zu jedem der hier aufgelisteten Punkte erörtern wir kurz die bisherige Situation, zeigen den Handlungsbedarf auf und ziehen ein kurzes Fazit.

Zum Schluss skizzieren wir noch eine ganz andere Möglichkeit der Finanzierung durch ein „Jugendwerkstattengesetz“, mit dem die Jugendwerkstätten Bestandteil des Regel-Bildungssystems wären.

I. Zielgruppen

Wie in der UAG- Jugendwerkstätten vom 25.2.2019 schon diskutiert, haben sich die Bedarfe in den letzten Jahren geändert. Damit die tatsächlichen Bedarfe in den Jugendwerkstätten gefördert werden können, macht es Sinn, das Jugendwerkstattprogramm für weitere Personengruppen zu öffnen.

Bisherige Zielgruppen:

- Junge Menschen mit Fördervoraussetzungen nach SGB II/III
- Junge Menschen mit Fördervoraussetzung nach SGB VIII
- Junge Geflüchtete und Menschen mit Migrationshintergrund

Wir schlagen die Öffnung für folgende Personengruppen vor:

- Allgemeenschulpflichtige Schülerinnen und Schüler ab 14 Jahren
- Auszubildende mit besonderem Förderbedarf
- Darüber hinaus ist eine Aufstockung der geförderten SiJu-Plätze notwendig, da die tatsächlichen Bedarfe weitaus höher sind, als die bewilligten Plätze.

Fazit: Alle genannten Zielgruppen – auch die Schulpflichtigen und die Auszubildenden - entsprechen den Förderkriterien nach SGB VIII §13. Es wäre zu begrüßen, wenn die Jugendwerkstätten für alle jungen Menschen ab 14 Jahren mit entsprechendem Förderbedarf offen wären.

II. Platzzahl:

Da die Anzahl von jungen Menschen mit Förderbedarf stabil bleibt, halten wir eine Reduzierung der Platzzahl nicht für zielführend.

Im Gegensatz zur Darstellung der Bundesagentur für Arbeit BA, die bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen eine weitgehend ausgeglichene Angebots-Nachfrage-Relation sieht, gehen wir davon aus, dass es nicht nur formell unversorgte Jugendliche, sondern auch Jugendliche in einem Graubereich gibt, deren Anzahl in der Statistik nur zum Teil berücksichtigt wird.

Laut Dr. Martin Koch (Institut für Berufspädagogik und Erwachsenenbildung, Leibniz Universität Hannover), befinden sich in diesem Graubereich Personengruppen, die statistisch nur teilweise auftauchen, aber gerade in Bezug auf das Handlungsfeld der beruflichen Benachteiligtenförderung ein nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Die BA nimmt in die Statistik zunächst einmal keine Personen auf, denen die Ausbildungsreife nicht zuerkannt wird. Ebenso tauchen Personen, die sich selbst um einen Ausbildungsplatz bemühen, ohne bei der BA gemeldet zu sein erst dann in der Statistik auf, wenn sie erfolgreich in ein Ausbildungsverhältnis einmünden. Auf der Strecke bleibt dann besonders der Teil dieser Gruppe, die durch viele erfolglose Bewerbungen letztlich resigniert haben.

Eine Förderung anhand von Strukturdaten erachten wir ebenfalls als nicht sinnvoll – schließlich liegen konkrete Daten über viele Jahre hinweg vor. Auch zeigt die Ermittlung der SiJu-Plätze anhand von Strukturdaten, dass dieses Verfahren nicht unbedingt die Realitäten vor Ort wiedergeben.

III. Finanzierung und das Prinzip „Gute Arbeit“

Kurz gesagt – der Status Quo ist nicht ausreichend.

Dies betrifft sowohl die Förderhöhe als auch die Finanzierungsstruktur.

Die Gründe sind kurz skizziert:

Zur Förderhöhe

- Seit über 12 Jahren ist der Zuschuss aus dem Jugendwerkstattprogramm des Landes Niedersachsen mit 165.000€ / Jahr gleichbleibend.
- Im selben Zeitraum sind die Kosten um ca. 35% gestiegen (Tarifsteigerungen, Aufstieg in der Entwicklungsstufe...)
- Die Teilnehmenden erfordern aufgrund ihrer multiplen Problemlagen und ihren zunehmend hohen psychischen Einschränkungen einen hohen Betreuungsaufwand. Um diesen Jugendlichen gerecht werden zu können, ist eine Anpassung des Personalschlüssels erforderlich. In der Vergangenheit war das Gegenteil der Fall.
- Massiv gestiegene Anforderungen an Dokumentationspflichten und Monitoring erfordern zusätzlichen Personalaufwand.
- Träger, die keine oder keine hohe kommunale und SGB II Finanzierung haben, ist eine angemessene Bezahlung des Personals und damit die Beschäftigung und vor allem die Bindung von qualifiziertem Personal kaum möglich.
- Das vorgegebene Prinzip der „Guten Arbeit“ sollte sich auch in der Bezahlung derjenigen ausdrücken, die die Gute Arbeit erbringen.

Zur Förderstruktur

- Wie auch die vom LAK beauftragten Studie von Gerhard Christe feststellt, hat die „Mehrstopffinanzierung“ aus SGB II, SGB III, SGB VIII Landes- und ESF-Mitteln vielfältige Auswirkungen:
„Dieser Finanzierungsmix mit seinen unterschiedlichen Laufzeiten, Förderlogiken und Anforderungen hat weitreichende Auswirkungen, die die Arbeit von Jugendwerkstätten zum Teil massiv erschweren.“¹
- Neben zeitlich hohem Aufwand, alle Anträge unter Dach und Fach zu bekommen, dem Abwälzen des finanziellen Risikos auf die Träger und fehlende Planungssicherheit, führt diese Finanzierungsstruktur auch dazu, dass ein

¹ Christe, Gerhard Prof. Dr. 2018: Zur sozial- und jugendhilfepolitischen Bedeutung von Jugendwerkstätten in Niedersachsen – Empirische Befunde und Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur, S.37

gewünschtes rechtskreisübergreifendes Angebot für benachteiligte junge Leute noch nicht Realität ist.

- Die sog. „Mehrtopffinanzierung“ führt dazu, dass Träger gezwungen sind, quasi für jede/n Teilnehmenden die Finanzierung einzeln zusammenzustückeln und abzurechnen.

Fazit:

Um bei der aktuellen Bedarfslage die Qualität und die Ergebnisse der Arbeit aufrecht zu erhalten und den Teilnehmenden gerecht zu werden, bedarf es

- einer Aufstockung der zur Verfügung stehenden Mittel
- einer zuverlässigen, rechtskreisübergreifenden Finanzierung (s. Jugendwerkstättengesetz“)

IV. Abrechnung und Bürokratie:

- **Fehlende Planbarkeit durch Abrechnung nur der „produktiven“ Stunden.**

Die Regelung, wonach nur sog. „produktive Stunden“ abgerechnet werden können, führt in der Praxis zu Unsicherheiten, da Krankheit, Schwangerschaft, Bildungsurlaube, Fortbildungen etc. dazu führen, dass die bewilligten Stundenkontingente nicht ausgeschöpft werden können. Insbesondere Schwangerschaften, vermehrte Krankheitstage älterer Mitarbeitenden oder Mitarbeitende mit Behindertenausweis werden damit auch für die Projektabrechnung zu einem Finanzierungsrisiko, da ihre Fehltage deutlich über dem im Durchschnittssatz berechneten Fehltagen liegen.

- **Der Einbehalt von 9 % der Fördersumme führt zu Liquiditätsengpässen**

Der 9%ige Einbehalt bringt außer einem hohen Verwaltungsaufwand keinerlei Vorteile, da die absolute Förderung bei 165.000€ gedeckelt ist und eine nachträgliche Erhöhung der Standardeinheitskosten nicht zu einer höheren Auszahlung führt.

Stattdessen bringen die einbehaltenen 9% bis nach Prüfung des Verwendungsnachweises die Träger in Liquiditätsengpässe.

So beträgt der 9%ige Einbehalt für den Zeitraum von 2015 – 2018 pro Werkstatt 33.000€ - der erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises ausbezahlt wird (und bisher noch nicht ausbezahlt wurde!)

Hinzukommt die Unsicherheit, ob es überhaupt zu dieser Auszahlung kommt. Wenn im VN die bewilligten Effektivstunden mit den evtl. gestiegenen SEKs multipliziert werden, ist nicht gesichert, dass mit Aufschlag der Verwaltungspauschale auch die gesamten 165.000 €/Jahr erreicht werden. Als Träger hat man keine Möglichkeit der Einflussnahme oder dem „Nacharbeiten von Projektstunden“.

Fazit:

Der Sinn dieses Verfahrens in einem gedeckelten Programm ist bislang nicht erkennbar – die Nachteile allerdings schon.

Wir schlagen zwei Varianten vor, die zumindest die Liquiditätsprobleme der Träger wegen des 9%-Einbehalts lindern würden:

- **Abkehr vom Produktivstundenmodell- hin zu arbeitsmarktüblichen Vergütung**
Das Produktivstundenmodell widerspricht u.E. den Prinzipien der „Guten Arbeit“ – da überdurchschnittliche Krankheitstage wie sie z.B. bei Schwangeren, älteren Mitarbeitenden, Menschen mit Behinderungen etc. vorkommen, Fortbildungen, Bildungsurlaub etc. nicht abrechnungsfähig sind.
Im Abrechnungsverfahren sollten wenigstens die Standards gelten, wie sie im Arbeitsleben allgemein gültig sind.
- **Keine Anwendung des 9%igen Einbehalts – oder sofortiges Einpflegen der erhöhten Standardeinheitskosten in das Kundenportal, so dass die Mittel mit der Erhöhung an die Träger abfließen können – und nicht erst 4 Jahre später mit dem Verwendungsnachweis.**

V. Landesjugendwerkstättengesetz – Chance und Möglichkeiten

Das bisher Erörterte bewegt sich weitgehend im strukturellen Rahmen der bisherigen Förderung – mit Projektfinanzierung aus verschiedenen Töpfen aus ESF / Landesmitteln / SGB II / III und SGB VIII usw.

Im Folgenden werden die Chancen skizziert, die ein Landesjugendwerkstattgesetz mit sich bringen würde.

Weitere Vorteile würde die Aufwertung der Jugendwerkstätten / Produktionsschulen als Teil des Bildungssystems mit sich bringen:

- **Rechtliche Grundlage zur Finanzierung der Jugendwerkstätten**
Das Land Niedersachsen hat gute Gründe, das weitgehend flächendeckende Angebot aufrechtzuerhalten - stößt allerdings regelmäßig auf rechtliche Schwierigkeiten bei der Weiterfinanzierung.
Ein Landesjugendwerkstättengesetz könnte diese Abstimmungen zukünftig deutlich erleichtern und absichern, wenn das politisch Gewollte auch rechtlich Hand und Fuß hat.
- **Rechtskreisübergreifende, sichere Finanzierung**
Als Teil des deutschen Bildungssystems könnte jeder junge Mensch tatsächlich Zugang zu den Jugendwerkstätten / Produktionsschulen haben – unabhängig von Rechtskreisen und Zuständigkeiten. Damit wäre endlich erreicht, was schon bei der Gründung der Jugendwerkstätten eine Idee und Ziel war.

- **Unabhängigkeit von SGB II/III**

Derzeit ist es teilweise dem Zufall überlassen, ob ein junger Mensch, der im bestehenden Bildungssystem aus irgendeinem Grund scheitert – in den Jugendwerkstätten / Produktionsschulen aufgefangen und individuelle Förderung erhält:

Die Belegung der Plätze durch die Jobcenter spiegeln teilweise eher die Situation im Integrationsbudget oder die personelle Besetzung in den Jobcentern wieder als die tatsächlichen Bedarfe. Sobald es finanzielle oder personelle Engpässe gibt, werden zuerst die „schwierigen und zeitaufwändige Kunden“ - eben benachteiligte junge Menschen - bei den Integrationsbemühungen des Jobcenters vernachlässigt.

Diese Reaktionen der Jobcenter auf regelmäßig wiederkehrende Engpässe mögen nachvollziehbar sein – für die Förderung benachteiligter junger Menschen braucht es allerdings stabile und zuverlässige Strukturen.

- **Schnellerer Übergang in passendes Angebot**

Wenn Jugendwerkstätten / Produktionsschulen ein Angebot des Bildungssystems sind, können Institutionen unabhängig vom eigenen Budget und Zuständigkeiten der Rechtskreise etc. junge Menschen in den Teil des Bildungssystems überleiten, der tatsächlich passend ist, um die jungen Menschen zu fördern.

- **Verkürzung der Zeiten des Schulabsentismus**

Wenn das Bildungssystem ein Angebot wie die Jugendwerkstätten / Produktionsschulen bereit hält, kann schneller angemessen auf Schulabsentismus reagiert und damit die Zeiten von Schulabsentismus verkürzt werden. Damit können mehr junge Menschen im Bildungssystem gehalten und gesellschaftlich integriert bleiben.

- **Erhöhung der Akzeptanz von Bildung und Ausbildung**

In den Werkstätten erleben die Teilnehmenden die Arbeit als Erfolgserlebnis und bekommen einen positiven Zugang zu Bildung und Ausbildung.

Durch sinnvolle Förderketten – von Schulpflichterfüllung, Erwerb des Hauptschulabschlusses, berufliche Orientierung bis zur Ausbildung - erhöht sich auch die Anzahl ausbildungsfähiger junger Menschen. Damit werden deutlich mehr benachteiligte junge Menschen mittel- und langfristig in das Berufsleben integriert werden.

- **Planungssicherheit**

Als anerkannter Teil des deutschen Bildungssystems haben sowohl die Träger eine Planungssicherheit, als auch das Land.

Schlussfolgerung:

Mit einem Jugendwerkstattengesetz kombiniert mit Anerkennung als Teil des regulären Bildungssystems könnte Folgendes erreicht werden:

- Das Land würde Vorhandensein von benachteiligten jungen Menschen mit Förderbedarf – unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktsituation - anerkennen und ein passendes Regelförderangebot bereithalten.
- Die Jugendwerkstätten kümmern sich um die Jugendlichen mit deutlich schlechteren Bildungsvoraussetzungen –insbesondere auch um diejenigen, denen bislang keine Ausbildungsreife zugesprochen wird.
- Besonderer Bestandteil der Jugendwerkstätten / Produktionsschulen als Teil des Bildungssystems ist: im Gegensatz zur Schule, die ihre Aufgabe “nur“ in der Umsetzung des Bildungsauftrages sieht, nicht aber im Ausgleich z.B. familiärer Versäumnisse, sehen Jugendwerkstätten / Produktionsschulen es als ihre Aufgabe an, die sozialen und familiären Ungleichgewichte aufzufangen und soweit es geht, auszugleichen.
- Finanzierung und Verstetigung der Jugendwerkstätten und als Teil des Bildungssystems wären gesichert


i.A. Sigrid Kleiß, Vorstand