

Jugendberufsagentur – Best Practice?!

Marion Panitzsch-Wiebe

Zusammenfassung

In dem nachfolgenden Text geht es um die zentrale Frage inwieweit das Konstrukt der bundesweit eingeführten Jugendberufsagenturen¹ geeignet ist, insbesondere Jugendliche und Jung-erwachsene in benachteiligten Lebenslagen auf dem Weg der Berufsorientierung und Integration in Ausbildung und Arbeit eine nachhaltig wirksame Unterstützung anzubieten. Nach einer umfangreichen kritischen Betrachtung der Jugendberufsagentur mit ihren unterschiedlichen Bezügen und Einbindungen wird dieses proklamierte Ziel in Frage gestellt.

Abstract: Youth Employment Agencies – Best Practice?

The central question of the following text regards, whether youth employment agencies are suitable to sustainably support the integration of adolescents from disadvantageous life situations into employment. After crucially regarding youth employment agencies with different organisational structures, this proclaimed objective is being questioned.

1. Vorwort und Hinführung

Eine Betrachtung „der“ Jugendberufsagentur kann aus unterschiedlichen Perspektiven und durch verschiedene Zugänge erfolgen. Mein Bezug stellen die fachlichen Standards einer ethisch und wissenschaftlich fundierten Sozialen Arbeit dar. Insbesondere die Sorge um die Entwicklungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, ihre zunehmend fachfremde Vereinnahmung und stetige Aushöhlung ihres in § 1 SGB VIII niedergeschriebenen Grundverständnisses leiten folgende Ausführungen zu dem rechtskreisübergreifenden Integrationsangebot (SGB II, III und VIII) der Jugendberufsagentur, welches vorrangig benachteiligte junge Menschen ansprechen will. Relativierend auf die eher generalisierende Kritik meinerseits mag sich die Tatsache auswirken, dass bundesweit kein einheitliches Konzept die Umsetzung der nun mittlerweile fast 190 Jugendberufsagenturen wegweisend begleitet, so sind vor Ort völlig unterschiedliche Modelle und Ansätze entstanden. Dies entspricht der Intention des Gesetzgebers. Unter dem Motto „Best Practice“ wurden in der Koalitionsvereinbarung die Schaffung und der flächendeckende Ausbau der Jugendberufsagenturen festgeschrieben. Bereits an dieser Stelle spalten sich die Meinungen von Protagonisten_innen und Kritikern_innen. Während Erstere die Gestaltungsoptionen lobend betonen, stößt die Etablierung von Jugendberufsagenturen, ohne zu wissen, was unter diesem Begriff etabliert werden soll, auf große Skepsis; der Vorwurf von Intransparenz und möglicher Willkür steht im Raum.

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist das Konzept der Hamburger Jugendberufsagentur. Unter dem richtungsweisenden Slogan „Niemand soll verloren gehen“ entschied die Hamburger Bürgerschaft im Mai 2012 das Konzept (Drucksache 20/4195 vom 16.5.2012) als Praxismodell umzusetzen. Mittlerweile gibt es in allen 7 Hamburger Bezirken eine wohnortnahe Jugendberufsagentur, in der Jobcenter, Arbeitsagentur und Jugendhilfe in Kooperation mit den Schulen unter einem Dach tätig sind. Bei der Errichtung von Jugendberufsagenturen hat Hamburg damit eine Vorreiterrolle eingenommen. Das Konzept zielt darauf ab, alle Jugendlichen und Jung-erwachsenen flächendeckend über die Schulen zu erfassen und in Ausbildung und Beschäftigung zu bringen oder wie es in der Aufgabenbeschreibung heißt: „so lange aktiv anzusprechen, bis sie eine Ausbildung begonnen und abgeschlossen bzw. eine Beschäftigung aufgenommen haben“ (Drucksache 20/4195 vom 16.5.2012), als Ultima Ratio sind Hausbesuche vorgesehen. Kritische Stimmen sprechen in diesem Zusammenhang von „Verfolgungsbetreuung“ oder „fürsorglicher

Belagerung“. Zum Zwecke der Zielgruppenbestimmung wird in dem Konzept eine Kategorisierung in drei Gruppen von jungen Menschen, die grundsätzlich als Adressaten zu betrachten sind, vorgenommen: Den „Markt-“, den „Beratungs-“ und den „Betreuungskunden“. Während den beiden erstgenannten „Kunden-gruppierungen“ ein hohes Maß an Orientierung, Anschlussfähigkeit und Ausbildungsreife unterstellt wird, muss letztgenannte Gruppe durch berufsvorbereitende Maßnahmen für den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vorbereitet werden, da diese jungen Menschen noch orientierungslos und ausbildungsunreif sind, oder es fehlt ein qualifizierter schulischer Abschluss. Auf Grund multipler Problemlagen wird ihnen auch ein besonderer Interventionsbedarf zugesprochen (Drucksache 20/4195 vom 16.5.2012) und sie stehen – laut Koalitionsvertrag insbesondere die, deren Eltern seit Jahren von Grundsicherung leben – somit im besonderen Fokus der Jugendberufsagenturen.

Derartige Zielgruppendifferenzierungen sind aus allgemein sozialwissenschaftlicher Sicht zu kritisieren, bergen sie doch die Gefahr von ungeprüften Vorurteilmustern und verallgemeinern-den, diskriminierenden Zuschreibungsprozessen. Notwendige, selbständige Orientierungs- und Entscheidungsprozesse von jugendlichen Individuen können damit beeinträchtigt werden. Allerdings entsprechen derartige Kategorien der Logik von Verwaltungshandeln. Ebenso problematisch ist die Einführung von modernistisch anmutenden Begriffen im behördlichen Alltag wie der des Kunden, da hier eine Wirklichkeit suggeriert wird, die nicht der Situation Benachteiligter trifft. Trotz dieser u. a. problematischen, vielfach umstrittenen Ausführungsprinzipien konnte sich das Modell der Hamburger Jugendberufsagentur bundesweit führend als Vorbild durchsetzen.

Bereits an dieser Stelle scheint die Erwartung an eine „Best Practice“ brüchig zu werden.

2. Die Jugendberufsagentur im Kontext des veränderten Wohlfahrtsstaats

Das Konstrukt der Jugendberufsagentur lässt sich ohne Thematisierung seines wohlfahrtsstaatlichen Kontextes nicht hinreichend beleuchten, da sich grundsätzlich alle sozial- und arbeitsmarktpolitischen Unterstützungs- und Fördermaßnahmen in die Konturen des jeweiligen Sozialstaates einzupassen haben.

Mit Verabschiedung der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (die sogenannte Hartz-Gesetzgebung), die am 1. Januar 2005 in Kraft traten, hat sich das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Selbstverständnis drastisch verändert. Mit der Agenda 2010 hat sich ein Paradigmenwechsel im sozialen Leistungssystem vollzogen. Durch die Postulate „Aktivierung zu mehr Eigenverantwortung und -fürsorge“, „keine Leistung ohne Gegenleistung“ und des „Fördern und Fordern“ konturierte sich ein neuer Wohlfahrtsstaat. Diese Begrifflichkeiten „Aktivierung zu mehr Eigenverantwortung“, „keine Leistung ohne Gegenleistung“ – wer nicht leistungsbereit ist, kann sein Recht auf Leistung verwirken – und des „Förderns und Forderns“ sind zu Leitbegriffen im Antrags- und Vergabealltag geworden, wobei sich Aktivierung im Hartz IV-System anders als in der Sozialen Arbeit als dirigistisch steuernd etabliert hat. Allgemein ist eine problematische oberflächliche Transformation und Umdeutung von Fachbegriffen aus den Bereichen der Sozial- und Sozialarbeitswissenschaften zu beobachten, sie haben sich einem eher betriebswirtschaftlichen Sprachduktus und Selbstverständnis anzupassen und werden zu Garanten des veränderten Sozialsystems. Bei der Neuausrichtung des Wohlfahrtsstaates geht es jetzt nicht mehr um eine generelle Unterstützung zur Lebensbewältigung in schwierigen Lebenslagen, sondern die sozialpolitische Aktivierungspolitik einerseits und die investive Sozialpolitik andererseits bestimmen die Ausrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleister (Dahme/Wohlfahrt 2005). Konkret heißt dies, Fürsorge, Förderung, Unterstützungsmaßnahmen und Sozialtransfer-

¹ Die Bezeichnung kann regional unterschiedlich sein.

leistungen sind als Investitionen zu verstehen, die sich zu rentieren haben. Je mehr sich der Mensch im Rahmen dieses Investitionsprogramms aktivieren lässt, desto mehr lohnt sich die Sorge um ihn. Eine derartig investive Sozialpolitik wirkt generell selektiv, da zu allererst die Frage geklärt werden muss, in wen und in wen nicht investiert wird. Die Auswirkungen dieses selektiven Wohlfahrtsstaates zeigen sich u. a. deutlich in Form gesteigerter Armutslagen, insbesondere auch bei jungen Menschen, und einer Verschärfung gesellschaftlicher Ungleichheit (Butterwegge 2015). Zunehmend mehr Dienstleistungen und Hilfeangebote des neosozialen Wohlfahrtsstaates sind durch diese Entwicklungen Teile eines großen „Ökonomisierungsprojektes“ geworden und ihre Gestaltungsinitiativen und Handlungskonzepte haben sich im Rahmen der ökonomischen Logik zu legitimieren (Seithe 2010). Auch das Instrument der Jugendberufsagentur gehört zu den aktivierenden Interventionsstrategien, in dem sich Förderung und Sozialtransferleistungen rentieren sollen. Allerdings spiegelt sich ein derartiger Trend auch in der Praxis der Sozialen Arbeit wieder: Unter den geänderten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen haben soziale Einrichtungen und Institutionen zunehmend mehr im Sinne von Aktivierungsagenturen zu arbeiten, die mit entsprechenden aktivierenden Interventionsstrategien wie generalpräventiven, kontrollierenden und sanktionierenden Maßnahmen für ein hohes Maß an Rentabilität Sorge tragen, was weitere Prekarisierung und Exklusion von Zielgruppen zur Folge haben kann. Schon seit längerer Zeit wird ein solcher Prozess z. B. von Fachkräften der Jugendberufshilfe beklagt und eine fachliche Debatte um eine „punitive“ Ausrichtung der Sozialen Arbeit wird seit einiger Zeit geführt. Restriktiver werdende Stufenprogramme, ähnlich wie das der Hamburger Jugendberufsagentur in ihrem Konzept zur „Sicherstellung der Nachverfolgung des Bildungsweges“ (Von der schriftlichen Aufforderung, über den Telefonkontakt, zum Hausbesuch bis hin zur persönlichen Vorführung. Drucksache 20/4195, S. 13 und 14) werden (wieder) zu sozialpädagogischen Arbeitsmethoden erklärt. Letztlich bleibt die Frage, ob nicht ein Teil der in den Fokus genommenen jungen Menschen genau durch diese Maßnahmen marginalisiert wird, weil sie sich nicht wunschgemäß aktivieren lassen (Panitzsch-Wiebe 2013)?

3. Die Jugendhilfe im Sog aktueller „Sozial“-politik

Im Folgenden soll das Verhältnis der Jugendhilfe, als einer der rechtskreisübergreifenden Kooperationspartner der Jugendberufsagentur, zur aktuellen Sozialpolitik beschrieben werden, wobei das Politikfeld der Sozialpolitik gegenüber anderen – nicht zuletzt durch die gegenwärtige Austeritätspolitik – zu einem meist randständigen gehört, weshalb eine Beschränkung auf den Bereich der Sozialpolitik nicht hinreichend ist.

Schon immer waren die Gestaltungsmöglichkeiten der Jugendhilfe und -fördermaßnahmen vom vorherrschenden Jugendbild der Gesellschaft und den sozialstaatlichen Imperativen des jeweiligen Wohlfahrtsstaates abhängig. Wie zuvor bereits erwähnt setzen sich zunehmend generalpräventive, kontrollierende und sanktionierende Konzepte im Umgang mit jungen Menschen durch. Auch in den Planungsunterlagen, den Landtags- oder Senatsdrucksachen und Handlungsanweisungen zu den Jugendberufsagenturen schimmert – nicht nur durch den durchgängigen restriktiven sprachlichen Duktus – eine generelle Haltung gegenüber Jugendlichen und Jungerwachsenen durch, die geprägt ist von systematischer Erfassung (die Erfassung aller Lebensbereiche von Menschen setzt sich als Trend im Sinne „von der Wiege bis zur Bahre“ derzeit durch), Kontrolle und Verfolgung; ordnungspolitische Aspekte stehen bei sozialen Problemlagen im Vordergrund. In der Fachdebatte der Sozialen Arbeit hat sich für derartige Interventionsformen der Begriff der „fürsorglichen Belagerung“ durchgesetzt. Sicherlich kann im Einzelfall „aufsuchende Beratung“ zum Erfolg führen, darf aber nicht zum Leitbild in der Begegnung mit der gesamten nachwachsenden Generation werden. Dazu ist die Gefahr widerständiger Reaktionen und weiterer Exklusionsprozesse zu groß (Panitzsch-Wiebe 2013). Insgesamt hat die Jugendhilfe im neosozialen Wohlfahrtsstaat ihre Arbeit

immer stärker unter der Frage der lohnenden Investition (vorrangig fiskalisch) zu legitimieren. Im Rahmen dieser Verwertungslogik fällt es ihr schwer, dem gesetzlichen Rahmen des SGB VIII noch Folge leisten zu können, und mit Sorge kann man der geplanten Neufassung des SGB VIII entgegen sehen. U. a. beklagt die AGJ denn auch die betriebswirtschaftliche Steuerung, die manageriale Ausrichtung, die zunehmenden Steuerungs- und Kontrollprozesse, die umfänglichen Leistungsbeschreibungen, die Regelleistungsverdichtung, die ausgefeilten Kennzahlensysteme, den Bürokratismus, die ausufernden Diagnosebögen und den Dokumentationswahn. Diese politisch gewollte Ausrichtung erschwert oder blockiert die Umsetzung der im SGB VIII vorgesehenen Aufträge. „Das (Jugendhilfe-) System wird ausgehöhlt, umgangen, deprofessionalisiert, kaputtgerationalisiert und ist bereits jetzt kaum noch in der Lage, adäquat zu tun, wofür es geschaffen ist, ...“ (Bündnis Kinder- und Jugendhilfe 2015). Die Kooperation von Jobcenter, Arbeitsagentur und Jugendhilfe wird derartige Prozesse befördern und Jugendhilfe ihre Eigenständigkeit immer weiter einbüßen. So sorgen eine Reihe von Veränderungsmaßnahmen und massive strukturelle Einschnitte für eine kontinuierliche Einfädelung der Jugendhilfe in den modernisierten Wohlfahrtsstaat: Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die vielfachen Ausgliederungsbestrebungen der Jugendberufshilfe aus der Jugendsozialarbeit, auf die seit 2005 neu eingeführten Rahmenbedingungen für die Jugendberufshilfe, wie die wettbewerbsorientierten Ausschreibungsverpflichtungen, das bundesweit vereinheitlichte Verfahren über sogenannte Regionale Einkaufszentren (REZ), generelle Maßnahme-Verkürzungen, wechselnde Trägerzuständigkeiten, was zur Entfachlichung, zu Qualitätseinbußen, zur Minderung von Planungssicherheit, zum Abbruch lokaler Einbindungen und Klienten_innenbeziehungen beiträgt (Lünenborg 2010). Dazu Karin Böllert: „Zentral gesteuerte Maßnahmen mit einem hohen Grad an Standardisierung erzielen aus der Perspektive der Jugendhilfe nicht unbedingt die Treffsicherheit, die für Angebote gelten muss, die den regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die individuellen Bedarfe der jungen Menschen gleichermaßen berücksichtigen.“ (Böllert 2015: 30) Eine Jugendberufshilfe, die sich auch als umfassende Sozialisationsinstanz begreift, gerät zunehmend unter Legitimationszwänge. Sie vermag kaum noch die vom § 13 SGB VIII vorgesehenen Förderungen umzusetzen. Gegenwärtig entscheiden im Rahmen einer unternehmerischen Auffassung nicht-fachliche Vertreter_innen und Verwaltung über fachliche Fragen der Jugendhilfe, es wird von außen bestimmt, was als Erfolg Sozialer Arbeit – in diesem Fall der Jugendberufshilfe – zu gelten hat. Bewährte Formen niedrigschwelliger Jugendhilfe, die junge Menschen auch bei ihrer beruflichen Orientierungssuche begleiten, sind schon länger zum Spartopf verkümmert (Seckinger/van Santen 2009) und es stellt sich die Frage, welche Jugendhilfeinstitutionen Hilfen und Begleitung für ältere Jugendliche überhaupt noch anbieten. Insgesamt haben politische Entscheidungsprozesse zu einer deutlichen Unterfinanzierung der Jugendsozialarbeit geführt. Im Rahmen einer betriebswirtschaftlich orientierten sozialen Welt werden eigenständige soziale Gestaltungsinitiativen der Jugendhilfe außerhalb einer ökonomischen Logik immer schwieriger, ethische Prinzipien und fachliche Grundsätze werden obsolet. Widerstände gegen derartige politische Steuerungsprozesse sind im gleichen Maß geringer geworden wie eine ausdrückliche eigenständige Jugendpolitik geschwunden ist. Trotz allgemein gesunkener Jugendarbeitslosigkeit hat sich der Anteil junger Erwachsener ohne Berufsausbildung in den rund letzten zwei Jahrzehnten kaum geändert. „... trotz sinkender Jahrgangsstärken verharrt der Anteil des Übergangssystems auf einem hohen Niveau (Diezinger 2015).“ Auf derartige Versorgungslücken mit ihren möglichen Folgen und anderen sozialen Problemen wird gegenwärtig von Seiten sozialpolitischer Entscheidungsträger „mit heißer Nadel genähten“ Legitimationskonzepten und oberflächlichen Aktionsprogrammen nach dem Motto „Hauptsache es passiert etwas“ und ist „kostenneutral“ reagiert. Werbeträchtige Hochglanzbroschüren sollen dabei Innovation und Qualität suggerieren. Modernistische, sachfremd verwandte Begrifflichkeiten wie Vernetzung, Kooperation, Synergien und Effizienz werden zu Garanten angestrebter Kostenneutralität.

Eine Jugendberufsagentur, in der riesige „Kooperations-Tanker“ Synergien gewinnend, vernetzt, konzeptionslos, weitgehend kostenneutral miteinander arbeiten, scheint eine der legitimierenden Schnellantworten zu sein, zumal einer der Kooperationspartner vor dem Hintergrund seines löchrig gewordenen sozialstaatlichen Schirms nicht zu einem „Partner auf Augenhöhe“ reifen kann.

4. Aspekte zur Situation junger Menschen im Übergang

Im Folgenden gilt es, die in den Fokus der Jugendberufsagenturen stehenden jungen Menschen zu betrachten. Auch an dieser Stelle gibt es keine bundeseinheitliche Definition einer Zielgruppenbeschreibung. Während einige Regionen alle Jugendlichen und Jungerwachsenen ansprechen (z. B. Hamburg), zielen die Aktivitäten anderer auf Benachteiligte mit entsprechenden Übergangsschwierigkeiten von der Schule in den Beruf. Faktisch werden Letztgenannte auf Grund ihrer Lebenssituation die Hauptansprechgruppe sein. Denn während die Mehrheit der jungen Menschen auf die Unsicherheiten des Arbeitsmarktes und die zunehmende Nachfrage nach gut ausgebildeten Fachkräften mit steigenden Bildungsaspirationen reagiert, geht die Schere zwischen Privilegierten und Unterprivilegierten immer weiter auseinander, wobei die soziale Herkunft, insbesondere die Stabilisierung von Armutslagen, einen bedeutenden Faktor darstellt. Begriffe wie die „Abgehängten, Entkoppelten, Unversorgten, Perspektivlosen“ haben sich schon lange in der Fachliteratur etabliert und bezeichnen in etwa 15 % aller jungen Menschen (Albert/Hurrelmann/Quenzel 2015). 2013 verließen 46295 Schüler_innen die Schule ohne Hauptschulabschluss oder mit sehr schlechten Noten in den Hauptfächern. Anzumerken ist hier, dass selbst der Hauptschulabschluss kaum eine Basis für den Erhalt von Ausbildungsplätzen darstellt, denn rund 40 % der Berufslosen haben einen Hauptschulabschluss. Die Zahl der jüngeren Arbeitslosen ist deutlich angestiegen. Unter den 4,85 Millionen der 25–30-Jährigen waren laut statistischem Bundesamt im gleichen Jahr 1,15 Millionen ohne berufliche Qualifikation, Ende 2014 hatten junge Menschen zwischen 20 und 29 Jahren keinen berufsqualifizierenden Abschluss (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2015). Genannte Zahlen reichen als Indiz auf notwendige weitreichende Unterstützungsbedarfe und psychosoziale Förderangebote für Jugendliche und Jungerwachsene, da offensichtlich ganze Kohorten mit der Übergangsbewältigung überfordert sind. Erschreckenderweise ist demgegenüber eine Zunahme gesellschaftlicher Gleichgültigkeit gegenüber Jugendlichen und Jungerwachsenen und ihren Entwicklungsproblemen festzustellen – der derzeitige Investitionsschwerpunkt liegt im Bereich der frühkindlichen Förderung – und ebenso hat die Geduld der Wirtschaftsgesellschaft gegenüber den Lern- und Orientierungsphasen junger Menschen abgenommen. Jugend wird in erster Linie als wertschöpfender Faktor auf dem Arbeitsmarkt betrachtet. Erwartet wird eine möglichst zügige Einfädelung bzw. Vorbereitung in und für den Arbeitsmarkt, der gegenwärtig das Fehlen von qualifizierten Fachkräften beklagt. Trotz des allgemeinen Wissens um die immer komplizierter werdenden Orientierungsprozesse, sollen diese am besten gänzlich entfallen, vermieden werden sollen lange Übergangsphasen. Mit der Einrichtung der Jugendberufsagentur erhoffte man sich ein Instrument, welches im Kern darauf abzielt. So heißt es denn im Hamburger Konzept: „An der Schnittstelle von Schule und Beruf erhalten junge Menschen Unterstützung, um schnell und sicher auf dem Hamburger Ausbildungs- und Arbeitsmarkt Fuß zu fassen ...“ (Drucksache 20/4195 2012: 2). Nun ist eine Begleitung und Förderung junger Menschen auf dem Weg in Ausbildung und Beruf sicherlich sinnvoll, gerade in einer Zeit, in der sich der Arbeitsmarkt immer weiter ausdifferenziert und sich mit 340! Ausbildungsberufen präsentiert. Allerdings wird die unzulässig reduzierte Betrachtung von Jugend als potentielle Arbeitskräfte weder ihren individuellen Problemlagen noch ihrem individuellen Recht auf Entfaltung gerecht. Ein offiziell auf Inklusion ausgerichtetes Projekt wie die Jugendberufsagentur, gerät schnell in die Gefahr zum Exklusionsprojekt zu mutieren, wenn sie nicht die Lebenslagen und Le-

benswelten Jugendlicher und Jungerwachsener zum Ausgangspunkt ihres Wirkens macht: Junge Menschen haben sich immer noch – trotz gesellschaftlicher Uneindeutigkeiten und Doppelmoral – mit den Entwicklungsaufgaben an eine fast nicht mehr vorhandene „Normalbiographie“ auseinander zu setzen. Die eigene Identitätsarbeit und die Suche nach einem Platz in der Gesellschaft werden immer schwieriger in einer Lebensphase, die von Fragmentierung, Gleichzeitigkeiten, Diversifizierung und Individualisierung geprägt ist. In der Fachdebatte wird von einem zugespitzten biographischen Dilemma gesprochen; denn mit Verfestigung der Armutslagen hat die Zielgruppe der Jugendberufsagentur neben den allgemein gesellschaftlichen Herausforderungen der klassischen Entwicklungsaufgaben die Folgen prekärer Lebenssituationen zu bewältigen. Unter den Heranwachsenden ist die Gruppe der älteren Jugendlichen und jungen Erwachsenen am stärksten von Armut betroffen. Aus der Armuts- und Benachteiligungsforschung wissen wir, wie nachhaltig die Folgen wie Überforderung, Unsicherheit, Einsamkeit, Bildungsabbruch, Resignation, Perspektivlosigkeit, Krisen, physische und psychische Störungen wirken und ein großer Teil junger Menschen ist auf die Be- und Verarbeitung dieser Schwierigkeiten und Nöte fokussiert, was individuelle Zukunftsplanungen wie berufliche Orientierung und Arbeitssuche blockiert. Grundsätzlich bergen alle Übergangsphasen die Gefahr latenter oder akuter Krisensituationen, welche bis zur Handlungsunfähigkeit des Individuums führen können. Ausdrücklich weisen Held (2015) u. a. darauf hin, dass zur Berufsorientierung immer zwei Aspekte gehören: Die Orientierung auf den Beruf und generell der Prozess des Orientierens. Man spricht von beruflicher Orientierung, wenn die Anforderungen von Arbeits- und Berufswelt mit den eigenen Interessen, Wünschen und Möglichkeiten synchronisiert werden können. Die derzeitigen wohlfahrtsstaatlichen Unterstützungs- und Integrationsangebote gehen vielfach an den Bedarfen Jugendlicher und Jungerwachsener vorbei, so sind denn auch das wohlmeinendste Jobcenter und Arge mit den komplexen Nöten ihrer heterogenen jungen Klientel bei einer gleichzeitig geschwächten Jugendsozialarbeit überfordert und der notwendige umfangreiche sozialpädagogische Unterstützungsbedarf entsprechend § 13 Abs. 1 SGB VIII gerät schnell in die Mühlen der Alltagsarbeit von Jobcenter und Arge. Dies spiegelt sich in Aussagen von Mitarbeiterinnen eines Hamburger Jobcenters, die im Rahmen einer Untersuchung² (Grimm/Plambeck 2013) eingefangen wurden: „Wir haben so viele (integrationsnahe) gar nicht. Also, in den Jahren haben wir auch Leute aufgebaut. Im Grunde genommen, der Bodensatz bleibt ...“, „Mensch, ich bin doch aber kein Lebensberater ... das mh, widerspricht meiner Arbeitsplatzbeschreibung. Das kommt da nämlich gar nicht vor.“ Dem gegenüber aber brauchen gerade die, die im Konzept der Jugendberufsagentur als „Unversorgte“ oder auch „Jugendliche, die bislang durch das Rost gefallen sind“ bezeichnet werden, mehr Zeit und Entlastung, um das alltägliche Leben zu meistern. Für sie heißt Berufsorientierung in Anlehnung an Hurrelmann „... die reale Lebenswelt der jungen Leute zu beachten und ihnen nicht zu früh eine konkrete Berufsfestlegung nach der Schulzeit oder schon während der Schulzeit aufzudrängen. Vielmehr sollten sich die Angebote auf Selbstfindung und Stärken- und Schwächenanalysen konzentrieren. Das haben vor allem die Benachteiligten nötig.“ (S. 8, 2008) Eine Jugendhilfe, die eher in der Rolle eines Juniorpartners fungiert, wird an dieser Stelle kaum korrigierende Kräfte entfalten können. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik der Hartz-Reformen negiert auf programmatischer Ebene das in der Sozialen Arbeit beschriebene ‚Orientierungsdilemma‘ (Wilde 2010: 89). Für den einzelnen jungen Menschen ist es oft ohnehin nicht zu durchschauen, wer mit welchen Intentionen und Befugnissen mit ihm ins Gespräch kommt, die Arge, das Jobcenter oder die Jugendhilfe. Diese Intransparenz, die bürokratischen Hürden und die Angst vor möglichen Sanktionen, die gegenüber jungen Leistungsberechtigten stärker ausgesprochen werden, wirken in der Regel blockierend, denn Vertrauen und Hilfeprozess fördernd.

² Die Untersuchung bezog sich auf alle Altersgruppen gibt aber dennoch typische Merkmale der Jobcenter wieder.

5. Herausforderungen in der Praxis der Jugendberufsagentur

Die Jugendberufsagenturen gelten als richtungsweisende Instrumente. Durch die Zusammenarbeit der drei Rechtskreise SGB II (Grundsicherung), SGB III (Arbeitsförderung) und SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) sollen junge Menschen schneller und sicherer erreicht werden mit dem letztendlichen Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt. Es geht um die Vermeidung von Überschneidungen zwischen den verschiedenen Rechtskreisen, um verbindliche Regelungen an den Schnittstellen und die Vermeidung eines langen Verharrens junger Menschen in „Warteschleifen“. Die Umsetzung dieses Konzepts bedeutet eine große Herausforderung, zahlreiche Konfliktlinien und Reibungsverluste sind durch die unterschiedlichen Rechtsnormen vorprogrammiert. Während das SGB VIII ein eher freiwilliges Angebot für bis 27-jährige³ bietet (Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit) und die Inanspruchnahme von Angeboten und Hilfsmaßnahmen nicht verpflichtend ist, haben das SGB II und III einen verpflichtenden Charakter. Grundsätzlich haben die Vertreter_innen aus der Jugendhilfe ein anderes Verständnis im Umgang mit den Leistungsberechtigten als die Träger der Arbeitsförderung und Grundsicherung. Durch die verschiedenen Rechtslogiken und das jeweils spezifische Professions- und Organisationsverständnis der beteiligten Kooperationspartner sehen Kolbe/Lenz/Verlage (2015) hauptsächlich drei Konfliktlinien, die sich an der Nahtstelle von Zwang und Freiwilligkeit, Arbeitsmarkt- und Persönlichkeitsentwicklung, Standardisierung und Bedürfnisorientierung abzeichnen. Diese führen z. T. zu großen Differenzen und auch Widersprüchen in der Fallbearbeitung. Während die Akteure der Jugendhilfe vor dem Hintergrund ihres Fachwissens die jungen Leistungsempfänger vor Sanktionen bewahren wollen – nicht zuletzt um weitere Notlagen wie Obdachlosigkeit zu vermeiden – und ihnen so Freiräume zur Orientierungssuche ermöglichen wollen, setzen die Jobcenter eher auf Sanktionen als einziges Mittel. Eine subjekt- und lebensweltorientierte Soziale Arbeit – so das derzeit allgemeine Professionsverständnis – unterscheidet sich deutlich von der einseitigen Aktivierungsstrategie der Jobcenter. So stehen im Zentrum klassischer Sozialer Arbeit die Interessen und Bedürfnisse der jungen Menschen und die Arbeitsweisen von Ressourcenorientierung und positiver Verstärkung. Vor dem Hintergrund der notwendigen vorrangigen Stärkung des Selbstwertgefühls und der Entwicklung einer eigenständigen Lebensperspektive setzt Jugendhilfe generell auf eine gemeinsam erarbeitete Hilfeplanung. Dabei geht es um die Hilfe, die aktuell benötigt wird. Die Bedingungen der Leistungserbringung lassen eine derartige individualisierte, passgenaue Hilfeplanung in der Regel nicht zu. Auf der Grundlage des SGB II und III entscheiden Jobcenter und Arge über die Zuweisung zu Maßnahmen. Diese Entscheidungskompetenz fehlt der Jugendhilfe, sie kritisiert regelmäßig das Fehlen einer gemeinsam erarbeiteten Zieldefinition als Grundlage einer stabilen Hilfebeziehung und beklagt sich häufig über die (schon rein zahlenmäßige) Definitionshoheit der Fallmanager_innen in den Jobcentern. Festzustellen ist eine Überlagerung durch die Regelungen des SGB II, es wird immer stärker – so auch intendiert – in die Domäne der Jugendhilfe eingegriffen.

An dieser Stelle wird ein Kooperationsdilemma deutlich, welches durch einen uneindeutigen Umgang mit dem Begriff und den praktischen Anforderungen an Kooperation hervorgerufen wurde. Scheinbar können heutzutage alle institutionellen Herausforderungen allein durch eine möglichst hohe Zahl von Kooperationspartnern bewältigt werden, ohne die damit verbundenen Anforderungen nach gegenseitigem Kennenlernen, gemeinsamem Absprachen, Zielentwicklungen und Arbeitsformen und letztendlich der Entwicklung eines gemeinsamen Selbstverständnisses zu erfüllen, so dass tatsächlich die Möglichkeit zu „Hilfen aus einer Hand“ oder arbeiten „unter einem Dach“ besteht, bewältigt werden. Nach Ziegler (2015) gibt es keine empirischen Hinweise darauf, „dass die bloße Tatsache von Kooperationen (ein) Qualitätsmaßstab für die Qualität und den Nutzen“ zu Gunsten der Hilfesuchenden sind (Ziegler 2015: 111). Bezüglich der rechtskreis-

übergreifenden Arbeit in den Jugendberufsagenturen hat es vor ihrer Einführung – außer vielleicht in regionalen Einzelfällen – keine gründliche Auseinandersetzung über den Sinn, die Möglichkeiten und Grenzen einer Kooperation der Beteiligten gegeben. Im Raum standen lediglich allgemeine Forderungen von der Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit von riesigen „Tankern“⁴, die sich nur langsam in Bewegung setzen lassen und in deren Fahrwasser überbordende Verwaltungsprozesse mitschwimmen. Bevor die Arbeit „unter einem Dach“ begann wurde nicht geklärt, inwieweit Kooperationen vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmenbedingungen und der Fähigkeiten der beteiligten Mitarbeiter_innen überhaupt zu realisieren sind, nicht umsonst mahnen Fachkräfte und Verbände wie der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015) grundsätzlich gemeinsame Arbeitsabläufe, einzelfallbezogene Zusammenarbeit unter Beteiligung des Betroffenen, Verzahnung der berufsbezogenen Angebote, lokale Jugendkonferenzen, entsprechend abgestimmte Hilfeschnitte etc. an. Die Folgen dieser unprofessionellen Art der Zusammenarbeit für die Praxis sind vielschichtig, sozialpädagogische Prinzipien und Verwaltungstechnokratie blockieren sich gegenseitig und die Kooperationspartner beziehen sich eher noch stärker abgrenzend auf die eigenen Professionsvorstellungen und routiniertes berufliches Rollenverhalten. So problematisieren im Rahmen eigener Untersuchungen Kolbe/Hofsümmer/Verlage (2014) die mangelnde Beteiligung des „kleinen“ Partners Jugendhilfe (Kolbe/Hofsümmer/Verlage 2014: 24). „Trotz der Arbeit ‚unter einem Dach‘ spielt in dieser Übergangsphase die Jugendberufshilfe für manche Mitarbeiter_innen des SGB II-Bereiches offenbar nur eine marginale Rolle. Statt auf die Kompetenzen der Kolleg_innen aus dem SGB VIII zurückzugreifen, werden die eigenen Instrumente routiniert genutzt. Von den bis zu 250 Jugendlichen eines persönlichen Ansprechpartners wird bei lediglich zwei bis drei die Jugendberufshilfe zur Rate gezogen.“ Wie Untersuchungen zeigen sind für eine gelingende Kooperation zunächst einmal die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Derzeit tragen überfordernde Arbeitsbelastungen insbesondere bei den Mitarbeiter_innen in den Jobcentern zu Frustration, Misstrauen gegenüber den Leistungsberechtigten, individuellen Schuldzuschreibungen, Willkür und einer „Übererfüllung“ bei der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen bei (Grimm/Plambeck 2013). Außenstehende Kritik wie die fehlende Beratungskompetenz tragen zur Blockierung einer förderlichen Grundhaltung bei und die intendierte Balance zwischen Fördern und Fordern gerät ins Wanken, die Neigung zur Bestrafung steigt selbst bei vorhandenen Ermessensspielräumen.

Am Ende bleibt der Unterstützung suchende junge Mensch wartend in einer typisch verstaubten Verwaltungsatmosphäre – vorher hat er/sie selbstverständlich die Wartenummer gezogen und möglicherweise eine längere Anreise in Kauf genommen und erlebt die „Willkommenskultur“ durch die Security-Kräfte.⁵ Unüberschaubare Organisationsstrukturen, die Fülle mangelnder oder auch widersprüchlicher Informationen, die unterschiedlichen Gesprächsstile, Interaktionen und Gesetzesregelungen und willkürlich erscheinende angeordnete Maßnahmenzuweisungen hinterlassen Verwirrung, Ablehnung, Blockaden und letztlich Kontakt-Abbruch. Die wohlmeinende berufliche Orientierungshilfe wandelt sich durch Intransparenz, Druck und Sanktion in eine Ablehnungsorientierung. Das Exklusions-Karussell beginnt zu rollen.

6. Abschlussbemerkung

Die Liste der Schief lagen, die die Jugendberufsagentur betreffen, konnte nicht abschließend dargestellt werden, aber mehr als Zweifel an ihrer Berechtigung und nachhaltiger Wirksamkeit sind angebracht. Während das 2013 von mir formulierte Zitat: „Eine Jugendberufsagentur, die insbesondere junge Menschen in

³ Bei den meisten Jugendberufsagenturen beträgt das Höchstalter 25 Jahre.

⁴ Auch Schule ist hier mitzudenken.

⁵ Viele Jugendberufsagenturen bemühen sich um ein jugendgerechtes Setting.

belasteten Lebenslagen im Fokus hat, wird nur Erfolg haben, wenn sie als integraler Bestandteil in der Lebenswelt von Jugendlichen und Jungerwachsenen angesiedelt ist. In ihrem Bemühen um Wirksamkeit hat sie respektvoll mit der Eigensinnigkeit ihrer Zielgruppe umzugehen. Nicht die Logik des Marktes und des investiven Sozialstaates sollten als handlungsleitende Bezugspunkte dienen, sondern Anknüpfungspunkte sind die Aufträge junger Menschen.“ noch einen gewissen Hoffnungsschimmer auf Reformierbarkeit in Richtung „Best Practice“ der Jugendberufsagentur durchschimmern lässt, muss zum jetzigen Zeitpunkt schon fast die Legitimität ihres Handelns mit Skepsis betrachtet werden. Junge Menschen haben im Sinne des SGB VIII ein Recht auf ganzheitliche Förderung ihrer Persönlichkeit, wobei Benachteiligungen abzubauen und positive Lebensbedingungen zu schaffen sind. Demgegenüber verkümmert die Ganzheitlichkeit zur einseitigen Arbeitsmarktauglichkeit und die marktorientierte – managerialistische Ausrichtung der Jugendhilfe im neosozialen Wohlfahrtsstaat hat zur deutlichen Reduzierung von Jugendhilfeangeboten für Jugendliche und Jungerwachsene bis zum 27. Lebensjahr beigetragen. Mit den Eingriffen und Umsteuerungen in die Jugendhilfe für Ältere wie der Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe sind jungen Menschen Lern- und Erfahrungsorte als Beitrag zu positiven Lebensbedingungen genommen worden. Statt mit Respekt wird ihnen vermehrt mit Misstrauen, Regelungsdichte, Eingriffe in die private Lebensführung und Sanktionsbereitschaft der Jugendberufsagentur begegnet. Die Chancen auf berufliche Integration benachteiligter junger Menschen können langfristig nur durch nachhaltige Armutsbekämpfungsmaßnahmen und begleitende Jugendhilfeangebote erhöht werden. Allerdings ist beides nicht „kostenneutral“ zu haben. Das Instrument der Jugendberufsagentur birgt die Gefahr von weiterer Exklusion.⁶

Literatur

- Albert, M./Hurrelmann, K./Quenzel, G. (2015): 17. Shell Jugendstudie. Jugend 2015. Frankfurt a. M.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe, AGJ (2013): Junge Menschen am Übergang von Schule zu Beruf – Handlungsbedarfe an der Schnittstelle zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Arbeitswelt. Berlin.
- (2015): Die Strategie Europa 2020 – Die Rechte und das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen stärker berücksichtigen!
- Böllert, K. (2015): Jugendberufsagenturen aus Sicht der Kinder- und Jugendhilfe. LAG/JAW, Themenheft 2. Hannover.
- Bündnis der Kinder- und Jugendhilfe (2015), Aufruf zum bundesweiten Memorandum in der Kinder- und Jugendhilfe. Berlin.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012), Drucksache 20/41. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Einrichtung einer Jugendberufsagentur in Hamburg. Hamburg.
- Butterwegge, C. (2015): Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik? Weinheim/Basel.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2005): Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis. Baltmannsweiler.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V., Fachausschuss „Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe“ (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. Berlin.
- Grimm, N./Plambeck, J. (2013): Projektbericht. Zwischen Vermessen und Ermessen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des
- Hamburger Jobcenters als wohlfahrtsstaatliche Akteure. Hamburg.
- Held, J./Bröse, J./Rigotti, C./Donat, D. (2015): Jugendliche im Übergang von Schule zum Beruf. Berufsorientierung junger Menschen mit Migrationsgeschichte. Opladen.
- Hurrelmann, K. (2008): Berufsorientierung in die Schulen holen – aber wie? Die Besonderheiten der jungen Generation. Vortragsmanuskript.
- Kolbe, C./Hofstümmer, S./Verlage, T. (2014): Herausforderung – Überforderung? Ansprüche an Fachkräfte im SGB II, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 45. Jahrgang, Nr. 4. Berlin.
- Lünenborg, L. (2010): Kurzfristige Maßnahmen statt einem nachhaltigen Integrationskonzept. Einrichtungen der beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher und Erwachsener verlieren immer mehr an Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 3/2010. Baden-Baden.
- Müller, B./Zöller, U./Diezinger, A./Schmid, A. (2015): Lehrbuch Integration von Jugendlichen in die Arbeitswelt. Weinheim/Basel.
- Panitzsch-Wiebe, M. (2013): „Niemand soll verloren gehen.“ Eine kritische Betrachtung der Jugendberufsagentur, in: Forum, 29. Jahrg., 1. Quartal. Hamburg.
- Schulze-Krüdener, J. (Hrsg.) (2009): Lebensalter und Soziale Arbeit. Jugend. Hohengehren.
- Seckinger, M./van Santen, E. (2008): Jugend in der Kinder- und Jugendhilfe – Vom Focus an den Rand? In: Schulz-Krüdener (Hrsg.), Lebensalter und Soziale Arbeit. Jugend. Baltmannsweiler.
- Seithe, M. (2010): Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden.
- Verlage, T./Lenz, B./Kolbe, C. (2015): Jugendberufsagenturen – Die „richtige“ Hilfe? Perspektiven auf rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Vortragsmanuskript. Bundeskongress Soziale Arbeit. Darmstadt.
- Wilde, F. (2010): Wozu beschäftigen? Unterschiede im Beschäftigungsbegriff in der Sozialen Arbeit und der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 3/2010. Baden-Baden.
- Ziegler, H. (2015): Kinderschutz – Besser als sein Ruf? In: standpunkt: sozial, Heft 2 u. 3 2015. Hamburg.

Erfahrungen mit Jugendberufsagenturen im Saarland

Die Jugendberufsagenturen im Landkreis Neunkirchen und im Regionalverband Saarbrücken – Erfolge, Gelingensbedingungen und Herausforderungen

Claudia Barth und Stefan Gerber

Zusammenfassung

Seit Inkrafttreten des SGB II¹ im Jahr 2005 sind neben den Arbeitsagenturen und den Trägern der Jugendhilfe auch die Jobcenter für die berufliche Eingliederung sozial benachteiligter oder individuell beeinträchtigter junger Menschen zuständig.

⁶ Trotz der kritischen Einschätzung zur Arbeit der Jugendberufsagenturen, sei allen Mitarbeiter_innen, die sich täglich bis zur Erschöpfung in diesem Rahmen einsetzen, gedankt.

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende.