

Fachkonzept Produktionsschule - Verfahrensvorschläge zur Implementation

I Der Auftrag

Das Institut für Berufspädagogik und Erwachsenenbildung der Leibniz Universität Hannover wurde gebeten, für den „Runden Tisch Produktionsschulen in den Neuen Ländern“ einen Entwurf für ein Fachkonzept Produktionsschule zur Umsetzung von Produktionsschulen im Rahmen Berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit vorzubereiten. Der Auftrag steht vor dem Hintergrund einer allgemeinen Krise der Berufsvorbereitung (BvB) in Deutschland, die u. a. durch geringe Übergangsquoten, schwache individuelle Effekte, kaum messbare Auswirkungen auf die Persönlichkeitsentwicklung und den Erwerb von notwendigen Handlungskompetenzen, usw. gekennzeichnet ist. Das als Entwurf entwickelte Fachkonzept Produktionsschule (FK-PS) soll dazu beitragen, einen systematischen förderpädagogischen Impuls und Hinweise auf mögliche Alternativen bzw. eine Fortentwicklung bestehender Konzepte zur Integration benachteiligter Jugendlicher zu geben.

II Hintergrund

Produktionsschulen bestehen und wirken in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre. Produktionsschulen basieren auf dänischen Erfahrungen und sind durch ein spezifisches Merkmalsetting gekennzeichnet, die in dem Fachkonzept Produktionsschule näher erläutert werden. Im Rahmen des BMBF-Programms „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF-Programm)“ wurde u. a. auch der Produktionsschulansatz modellhaft gefördert und erprobt. Das Land Mecklenburg-Vorpommern legte in der Folge 2004 ein spezielles „Landesprogramm Produktionsschulen“ auf. In sechs Einrichtungen wird der Ansatz flächendeckend erprobt und wurde in den ersten beiden Jahren wissenschaftlich begleitet.¹ In der Zusammenfassung der hierbei erzielten Ergebnisse, unter Berücksichtigung der langjährigen Erfahrungen vieler anderer Produktionsschulen sind im Vergleich zu konventionellen Maßnahmekonzepten insbesondere folgende, bemerkenswerte Erkenntnisse hervorzuheben:

- signifikante Erhöhung der Übergangsquoten in betriebliche, schulische oder außerbetriebliche Ausbildung,
- Steigerung der Eigeninitiative bei den Jugendlichen,

¹ Die Ergebnisse liegen ausführlich vor in: *Gentner, Cortina* (Hg.) 2008: Produktionsschulen im Praxistest. Untersuchungen zum Landesprogramm Produktionsschulen in Mecklenburg-Vorpommern, Münster

- deutliche Verkürzung der durchschnittlichen individuellen Förderdauer (auf etwa 7-8 Monate),
- persönliche Stabilisierung der Jugendlichen im Kontext ihrer Qualifizierungsverläufe, Erwerb von notwendigen Handlungskompetenzen für Ausbildung und Beruf
- Verbesserung der Akzeptanz und Intensität der Zusammenarbeit regionaler Kooperationspartner (Betriebe, Schulen, Kommunen, Bildungsträger) besonders durch die Einrichtung eines regionalen Beirats,
- Steigerung der Effizienz und Effektivität der berufsvorbereitenden Angebote im regionalen Kontext.

Auf Grund dieser positiven Gesamtergebnisse bietet es sich an, ein eigenständiges Fachkonzept Produktionsschule zu entwickeln bzw. das aus dem Jahr 2004 stammende Fachkonzept BvB den aktuellen Anforderungen anzupassen. Neben den weiterhin erfolgreich arbeitenden Produktionsschulen in Mecklenburg-Vorpommern hat das BMVBS („Fachstelle Neue Länder“) einen „Runden Tisch Produktionsschule“ initiiert, um in den ostdeutschen Ländern Produktionsschulen als alternatives Modell der Berufsvorbereitung einzuführen. Inzwischen haben sich daraus weiterführende Produktionsschul-Ansätze entwickelt, so z.B. jüngst das Programm „STABIL“ des Landes Sachsen-Anhalt oder die Entwicklung eines „Förderbausteins Produktionsschule“ des Landes Sachsen. Hamburg plant neben 10 bezirksbezogenen Produktionsschulen in freier Trägerschaft eine Umwandlung der schulischen Berufsvorbereitung in das Modell der Produktionsschulen. Zur Einführung und Umsetzung des „Fachkonzepts Produktionsschulen“ sollte eine wissenschaftliche Begleitung bzw. eine begleitende Forschung eingerichtet werden um die beschriebenen Effekte flächendeckend zu evaluieren.

Das als Entwurf zur Diskussion vorgelegte FK-PS ist ausdrücklich als alternatives oder ergänzendes Angebot zur bestehenden BvB nach § 61 SGB III produktionschulspezifisch konzipiert. In diesem Papier werden Vorschläge für die zur Umsetzung erforderliche rechtlich-organisatorische „Einkleidung“ des FK-PS entwickelt und vorgestellt.

III Prämissen für ein Fachkonzept Produktionsschulen

Produktionsschulen können als Ergänzung der bestehenden Formen Berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen (BvB) verstanden und zum Einsatz gebracht werden – oder als alternatives Modell (Produktionsschulen als „Sonderform“ der BvB).

Als Bedingungen für eine produktionschulspezifische Gestaltung des Fachkonzepts für BvB sind dabei festzulegen:

- Es muss sicher gestellt sein, dass das **originäre** Produktionsschulkonzept erhalten bleibt.
- Die Mitverantwortung der Länder (für Produktionsschulen) muss in ausreichender Form gesichert bleiben.
- Die Nutzung des Instruments sollte auch für SGB II-Träger, also Rechtskreis übergreifend (SGB III/SGB II) möglich sein („BvB-Einbindung“ in den Förderungsrahmen des SGB II als gemeinsame Projekte zwischen Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsträger).

Warum ein eigenes Fachkonzept? Das Fachkonzept für Produktionsschulen zeigt in der bisherigen Erprobung eine erfolgreiche Alternative zu den BvB-Maßnahmen nach dem Fachkonzept von 2004 auf. Die teilweise identischen Elemente des FK-PS zum Fachkonzept BvB (bis in Formulierungen hinein) sind beabsichtigt; und auch die Orientierung an der Gliederung des Fachkonzepts ist bewusst gewählt - dies soll die Gleichartigkeiten wie auch die inhaltlichen Unterschiede sichtbar machen. Auf Basis des bestehenden BvB-Fachkonzepts wurde das „BvB Produktionsschulfachkonzept“ strukturiert und die produktionsschulspezifischen Merkmale wurden eingefügt.

IV Praktische Umsetzung

Die praktische Umsetzung von BvB-Maßnahmen und die konkrete Wahl der Art der Umsetzung - BvB „klassisch“ oder BvB in Form einer Produktionsschule - sollten der Handlungs- und Entscheidungs- bzw. Budgetkompetenz der örtlichen Agentur für Arbeit bzw. den Grundsicherungsträgern, entsprechend der regionalen Bedarfslage, überlassen sein.

Die Verantwortlichkeit der Länder kommt in einer überwiegenden Ländermitfinanzierung zum Ausdruck.² Kooperativ und somit in gemeinsamer Verantwortung sollten die Länder und die Bundesagentur für Arbeit bzw. das BMAS die konkrete Umsetzung regeln. Das Szenario für die Umsetzungspraxis würde sich damit beispielsweise wie folgt gestalten lassen:

1. Die Länder führen wettbewerbliche Verfahren zur Einrichtung von Produktionsschulen nach der regionalen Bedarfslage durch (siehe Verfahren in Sachsen-Anhalt) und fördern über Landes- bzw. ESF-Mittel im Rahmen der Operationellen Programme
2. die Agenturen für Arbeit bzw. die Grundsicherungsträger beteiligen sich unter Beachtung des Vergaberechts (siehe § 3 Nr. 4 Buchstabe a) mit den spezifischen Eingliederungsinstrumenten des SGB II oder des SGB III an der Gesamtfinanzierung.

² Vergleichbar der bestehenden Vorschrift über eine „kofinanzierte“ Leistung in § 33 Sätze 3 - 5 SGB III bzw. wie dies in § 61a SGB III hinsichtlich der Kostenbeteiligung der Länder zum Ausdruck kommt.

Änderung(en) im SGB III

Um die BvB in Form einer Produktionsschule als gesetzliches Angebot zu den bestehenden BvB nach dem Fachkonzept zum Einsatz bringen zu können, wäre eine Novellierung der BvB-Rechtsgrundlage im SGB III wünschenswert. Diese könnte wie folgt gestaltet werden:

§ 61 SGB III wäre wie folgt zu ergänzen:

„§ 61 Abs. 5 (-neu-)

„Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen können alternativ auch auf Grundlage des pädagogischen Modells von Produktionsschulen in Werkstätten unter betriebsnahen Bedingungen gefördert werden. Die Abs. 1 - 4 gelten entsprechend. Der Jugendliche erhält während der Teilnahme eine angemessene Aufwandsentschädigung; die Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften des Jugendschutzgesetzes; über den Arbeitsschutz, das Bundesurlaubsgesetz mit Ausnahme der Regelungen über das Urlaubsentgelt sind entsprechend anzuwenden. Die für die allgemeine Schulbildung zuständigen Länder müssen sich an den Kosten entsprechender Maßnahmen in angemessenem Umfang beteiligen. Leistungen Dritter zur Aufstockung der Leistungen bleiben anrechnungsfrei.“

Ein entsprechender Finanzierungsanteil der Länder scheint vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für den Bereich der schulischen Bildung, sowie der gemeinsamen Verantwortung der Länder und des Bundes angemessen, um einen möglichst hohen Anteil ausbildungsreifer Jugendlicher zu erreichen und deren Potentiale zu erschließen.

Die Kollision der Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) mit einer überwiegenden Länderfinanzierung, ließe sich durch eine entsprechende Ergänzungen des § 59 SGB III bzw. § 61 SGB III lösen.

Änderung(en) im SGB II

Der Gesetzgeber hat sich (bisher) bei der Leistungsausgestaltung für eine beitragsfinanzierte Leistung BvB durch die Bundesagentur für Arbeit entschieden. Sie muss aber insgesamt rechtlich als **nicht originär dem Versicherungsbereich zuzuordnende Leistung** bzw. vielleicht sogar versicherungsfremde Leistung bezeichnet werden.

Aufgrund der Rechtskonstruktion einer „reinen“ SGB III-Leistung entsteht das Problem, dass BvB (bisher) nicht eigenverantwortlich durch die Grundsicherungsträger genutzt werden konnte. Das heißt, dass das generelle SGB II-Prinzip der „Leistung

aus einer Hand“ hier durch eine notwendige Verweisung des Jugendlichen an einen anderen Leistungsträger (Bundesagentur für Arbeit) durchbrochen wird. In der Folge entstanden Friktionen im Integrationsprozess bzw. ein unnötiger zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Es wäre insofern wünschenswert, dass die nun mit dem FK-PS vorgeschlagene Regelungsalternative über § 16 SGB II für beide Rechtskreise verfügbar gemacht wird. Die entsprechende Verortung im SGB III-Rechtssystem ist insofern auch mehr als unglücklich, da die überwiegende Anzahl benachteiligter Jugendlicher aus einem sozialschwachen Familienmilieu stammt.

Es ist ohnehin generell festzustellen, dass vom Finanzierungssystem her, spezifische Maßnahmen zum Ausgleich schulischer Defizite oder Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses als **gesamtgesellschaftliche Aufgabe**, eher zu einem steuerfinanzierten Leistungssystem (SGB II) passen würden. Dies bringt auch der Ansatz einer überwiegenden Länderfinanzierung deutlich zum Ausdruck.

Die mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21.12.2008 (BGBl. I, 2917) vorgenommenen Änderungen des § 61 SGB III, insbesondere die Streichung des § 61 Abs. 1 Nr. 3 SGB III haben leider noch zu keiner Öffnung als originäres Instruments für den SGB II-Rechtskreis geführt, da eine Übertragung der Leistungen des 5. Abschnitts des Vierten Kapitels des SGB III in das SGB II über § 16 Abs. 1 SGB II nicht erfolgt ist.

In der praktischen Umsetzung des FK-PS sollte ein laufender Einstieg im Sinne eines Sofortangebots (siehe § 15a SGB II) für Jugendliche realisiert werden können. Das Festhalten an starren Eintrittseinterminen in Kopplung an das Schuljahr an den allgemein bildenden Schulen, ist unzweckmäßig und nicht zielführend. Hierdurch könnte dem Willen des Gesetzgebers im Bezug auf § 3 Abs. 2 SGB II in besonderer Weise Rechnung getragen werden. Um den Rechtskreis des SGB II zu erschließen, wäre die Aufnahme des Eingliederungsinstruments in den Leistungskatalog des § 16 SGB II erforderlich (Analogisierung).

§ 16 SGB II wäre wie folgt zu ändern:

„§ 16 Abs. 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„§ 1 Abs. 2 Nr. 4, die §§ 36, 46 Abs. 3, § 77 Abs. 3 und § 61 Abs. 5 (neu) des Dritten Buches sind entsprechend anzuwenden.“

Davon unberührt besteht für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Möglichkeit einer Förderung im Rahmen der sog. „Freien Förderung“ nach § 16f SGB II. Hierbei sind jedoch die spezifischen Einschränkungen in Bezug auf den för-

derungsfähigen Personenkreis (ausschließlich langzeitarbeitslose Jugendliche) zu beachten.

Aus Sicht der Autoren sind u. U. auch untergesetzliche Lösungen denkbar.

V Empfehlung

Da die Details der praktischen Umsetzung sowie die Schaffung der rechtlichen Rahmenvoraussetzungen einer weiteren Entwicklung bedürfen, wird vorgeschlagen, eine Arbeitsgruppe mit der weiteren Erarbeitung (bspw. als Fortentwicklung der hier skizzierten Vorschläge) eines konsensfähigen Umsetzungspapiers zu beauftragen.