



# SOZIALE EINBEZIEHUNG „UNSICHTBARER“ JUGENDLICHER UND ERWACHSENER

## Wiedereingliederung und Weiterbildungspfade für gefährdete Gruppen

Unzureichende Qualifizierung, Rückzug aus Bildung und Ausbildung und Langzeitarbeitslosigkeit sind Phänomene, die eng miteinander verflochten sind und sich im Laufe eines Lebens oft potenzieren. Verpasste Chancen in der frühen Kindheit, im schulpflichtigen sowie im jungen Erwachsenenalter können benachteiligte Menschen in einer Spirale sozialer Ausgrenzung fangen, die immer ernstere Langzeitfolgen mit sich bringt. Wenn es Menschen nicht gelungen ist, die notwendigen sozialen und fachlichen Kompetenzen aufzubauen, haben sie ihre Erwartungen möglicherweise nach unten geschraubt, wissen nicht, wie man einen Arbeitsplatz sucht und sich darum bewirbt, und geraten aufgrund des auf ihnen lastenden familiären, gesellschaftlichen und finanziellen Drucks womöglich erheblich unter Stress. Lange Phasen der Arbeitslosigkeit treten tendenziell häufiger auf, und der niedrige Bildungs- und Ausbildungsstand dauert fort. Physische und psychische Gesundheitsprobleme können die Folge sein <sup>(1)</sup>.

Staatliche Stellen in ganz Europa haben gezielte Einbeziehungsmaßnahmen entwickelt, um den Bedürfnissen von Menschen, die durch die Maschen der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik fallen, Rechnung zu tragen <sup>(2)</sup>. Für Menschen, denen

es an grundlegender Alltags- und Arbeitskompetenz mangelt, sind ganzheitliche Strategien erforderlich, bei denen Gesundheits- und Sozialdienste mobilisiert und Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, wie etwa die Suche nach einem Arbeitsplatz oder die Vermittlung eines Praktikums, auf die letzte Phase eines persönlichen Wiedereingliederungsprogramms verschoben werden können.

### EU-Mittel ergänzen national finanzierte Einbeziehungsmaßnahmen

Die Entwicklung von Einbeziehungsmaßnahmen wird in erster Linie durch drei EU-Initiativen gefördert: die Jugendgarantie <sup>(3)</sup>, die Weiterbildungspfade für Erwachsene <sup>(4)</sup> und die *Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt* <sup>(5)</sup>. Art und Umfang von Einbeziehungsmaßnahmen sind in der EU allerdings völlig unterschiedlich. Zum besseren Verständnis des aktuellen Stands hat das Cedefop zusammen mit seinem Netzwerk nationaler Experten, ReferNet, eine Reihe von Berichten über Förderprogramme und aufsuchende Dienste in allen EU-Mitgliedstaaten erstellt <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Auch qualifizierte Personen sind zunehmend von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit bedroht. Dies kann auf ihre Ausbildungswahl oder den niedrigen Marktwert der von ihnen erworbenen Qualifikationen und Kenntnisse zurückzuführen sein. Es sind aber auch bestimmte Muster in Verbindung mit der Nichterwerbstätigkeit infolge von familiären Verpflichtungen zu beobachten, insbesondere bei Frauen. Im Mittelpunkt dieses Kurzberichts stehen die am stärksten gefährdeten Gruppen ohne jegliche Qualifikation bzw. mit geringer Qualifikation sowie die politischen Gegenmaßnahmen auf staatlicher Ebene. Unterstützungsstrategien für höher qualifizierte Nichterwerbspersonen wird in künftigen Kurzberichten behandelt.

<sup>(2)</sup> Einbeziehungsdienste sind für Menschen gedacht, die mit den üblichen Angeboten nicht erreicht werden können, damit sie Unterstützung bei ihrer beruflichen Entwicklung und ihren Lernaktivitäten erhalten; hierzu werden die Methoden an ihre

Bedürfnisse angepasst. Zu den Zielgruppen gehören typischerweise nicht gemeldete Arbeitslose, nicht erwerbstätige Jugendliche, sozial ausgegrenzte Menschen und ethnische Minderheiten.

<sup>(3)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32013H0426(01))

<sup>(4)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:JOC\\_2016\\_484\\_R\\_0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:JOC_2016_484_R_0001)

<sup>(5)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>

<sup>(6)</sup> Die Berichte erscheinen in Kürze.

Viele dieser Dienste werden durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert. Die Projekte unterscheiden sich oft erheblich voneinander, was für die Offenheit und Flexibilität dieses Finanzierungsmechanismus spricht. Die Unterstützung aus Mitteln des ESF umfasst auch Fortbildungen für Verwaltungs- und Fachpersonal, den Betrieb von Unterstützungszentren, Vor-Ort- und Vernetzungsaktivitäten und die Erstellung von Methoden und Dokumentation. In einigen Fällen wurden die Gelder zentral verwaltet und den Kommunen zugewiesen. In anderen Fällen wurden Einbeziehungsdienste auf regionaler oder lokaler Ebene ausgeschrieben und Organisationen des öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Sektors hatten die Möglichkeit, eine Förderung zu beantragen. In den letzten Jahren haben die EU-Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Einbeziehungsmaßnahmen zunehmend Fördermittel im Rahmen der Jugendgarantie in Anspruch genommen.

## Kontaktarbeit für die Weiterbildung: Jugendliche sind besser gestellt als Erwachsene

Um gefährdete Jugendliche zu erreichen, wurden viele verschiedene Strukturen geschaffen. Dänemark verfügt über rund 100 „Produktionsschulen“, die eine praxisbezogene Ausbildung und umfassende Unterstützung für Jugendliche unter 25 Jahren anbieten und sie in die Lage versetzen, grundlegende soziale und fachliche Kompetenzen zu erwerben <sup>(7)</sup>. Deutschland und Österreich haben ähnliche Schulen eingerichtet. Diese sind in Österreich Teil eines landesweiten Jugendhilfenetzwerks, das vom Sozialministerium koordiniert und gemeinsam aus Mitteln des ESF und der Jugendgarantie finanziert wird. Letztere dient als große Klammer, mit der unterschiedliche Maßnahmen zusammengefasst werden, etwa Netzwerkarbeit mit Jugendgruppen, Beratung und Orientierung, Coaching, Entwicklung von Grundfertigkeiten, arbeitsbasiertes Lernen und Praktika.

Die Anerkennung von Schwierigkeiten in Verbindung mit Langzeitarbeitslosigkeit in der nationalen Politik ist weniger sichtbar und erfolgt seltener. Es ist in Europa noch immer gängige Praxis, dass als langzeitarbeitslos gemeldete Erwachsene „aufs Abstellgleis geschoben“ werden, nachdem sie ohne Erfolg an Aktivierungsmaßnahmen teilgenommen haben. Je

<sup>(7)</sup> <http://www.psf.nu/>

nach den nationalen Vorschriften erhalten Personen, die als arbeitsunfähig oder schwer vermittelbar gelten, eine geringere Unterstützung oder verlieren ihren Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen. Setzt man die Schwelle für soziale Gefährdung noch niedriger an, so ist festzustellen, dass Menschen, die nicht bei einer öffentlichen Arbeitsvermittlungsstelle (ÖAV) gemeldet oder schwer erreichbar sind, sogar noch weniger Hilfe erhalten. Häufig wird die Erkennung und Aktivierung dieser Erwachsenen von NRO durchgeführt, und die öffentliche Verwaltung stellt Unterstützung in unterschiedlichem Umfang zur Verfügung. Um in diesem Bereich damit anzufangen, Kapazitäten aufzubauen, hat die Tschechische Republik am Pilotprojekt *Goal* teilgenommen, das aus Mitteln von Erasmus+ gefördert wird. Damit konnte das Land die Berufsberatung und Unterstützung für schwer erreichbare Arbeitslose ausbauen und diese in seine nationalen Berufsbildungs- und Validierungssysteme integrieren <sup>(8)</sup>. In der spanischen Region Extremadura werden aufsuchende Dienste von Organisationen entwickelt, die als Unterauftragnehmer des Staats tätig sind, um Langzeitarbeitslose zu motivieren, sich bei regionalen Arbeitsämtern zu melden und Zugang zu Orientierung und Weiterbildung zu erhalten.

## Unterstützung funktioniert lokal am besten

Einbeziehungsmaßnahmen müssen, wenn sie greifen sollen, in nationalen Strategien mit klar benannten Zielgruppen verankert werden. Zwar werden die interministerielle Zusammenarbeit und die Beschaffung von Mitteln und technischen Ressourcen aus mehreren Quellen am besten zentral geplant, doch ist für die Umsetzung eine Koordinierung auf regionaler oder lokaler Ebene erforderlich. Die Koordinierung durch die Kommunen ist zwar wünschenswert, doch mit erheblichen Herausforderungen verbunden, da diese mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert sind und nur über unzureichende Mittel verfügen.

In den finnischen Rechtsvorschriften für die Unterstützung und Bildung Jugendlicher wird das Thema Einbeziehungsarbeit ausdrücklich behandelt, während die Gemeinden häufig die wichtigsten erforderlichen technischen und finanziellen Mittel für das Angebot solcher Maßnahmen bereithalten und die

<sup>(8)</sup> <http://www.projectgoal.eu/index.php/czech-republic/ministry-of-education-youth-and-sports>

Bemühungen der ÖAV, der Jugendwerke, der Sozial- und Gesundheitsdienste, von NRO und Schulen koordinieren. Sie übernehmen in der Regel auch eine Vermittlerrolle beim Aufbau der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern vor Ort, die bereit sind, Mentoring- und arbeitsbasierte Lernprogramme anzubieten. Die Verantwortung der Gemeinden für die Einbeziehungsarbeit kann eine rechtliche Verpflichtung sein, wie es in Schweden für Jugendliche der Fall ist. Zentrale Dienste nutzen in der Regel ebenfalls kommunale Einrichtungen und Bedienstete, um ihren Betrieb aufrechtzuerhalten.

In den Niederlanden (Amsterdam) gehören den interdisziplinären Teams für Einbeziehungsarbeit sowohl Mitarbeiter der ÖAV als auch der Gemeinden an. „Lern- und Arbeitsschalter“ stellen für junge Erwachsene (ab 23 Jahren) Informationen zu Lern- und Validierungsmöglichkeiten zusammen mit Dienstleistungen zur Vermittlung an Arbeitgeber bereit.

In Lettland wird das kommunal verwaltete Programm *Know and do*, das sich an nicht gemeldete Personen (NEETs: Personen, die weder eine Arbeit haben noch eine allgemeine oder berufliche Ausbildung absolvieren) wendet, in erheblichem Umfang von der zentralen Verwaltung unterstützt. Die Agentur für Internationale Jugendprogramme stellt Fördermittel, Ausbildung und Beratung für lokale Programmleiter und Mentoren zur Verfügung und hilft ihnen bei der Überwachung der von ihnen angebotenen Dienste.

## Evaluierung: Voraussetzung für die Etablierung politischer Maßnahmen

Eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen ist entscheidend, um eine durchgängige Unterstützung zu fördern und erfolgreiche Praktiken zu identifizieren und auszuweiten. In Finnland werden die von den Gemeinden koordinierten lokalen Partnerschaften standardmäßig evaluiert; die besten Praktiken der Einbeziehungsarbeit werden dann landesweit ausgerollt. In Österreich werden die Produktionsschulen hinsichtlich der Vermittelbarkeit der Teilnehmer aufgrund von Folgekontakten bewertet, die ein Jahr nach Abschluss des Programms stattfinden.

## Menschen in Not erkennen

Die erfolgreichen Vorgehensweisen in Skandinavien, den baltischen Staaten und den Niederlanden

machen deutlich, dass bei einer gemeinsamen Nutzung von Unterlagen bzw. Datensätzen schnellere, umfassendere und wirksamere Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene ergriffen werden können. Aus Schulakten können (potenzielle) Schulabbrecher ermittelt werden, während die Aufzeichnungen von Sozialdiensten eher bei der Ermittlung von gefährdeten Erwachsenen hilfreich sind. Auch NRO besitzen wertvolle Informationen über benachteiligte Personen, die häufig sowohl offizielle als auch informelle Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit ihnen umfassen. Wenn diese Informationen auf dem neuesten Stand sind und den kommunalen oder regionalen Einziehungsdiensten zur Verfügung stehen, können sie zur Ermittlung und Kontaktaufnahme mit Menschen verwendet werden, die von Wiedereingliederungsprogrammen profitieren könnten. Der Austausch und die Nutzung personenbezogener Daten ist allerdings ein heikles Thema und könnte datenschutzrechtlichen Beschränkungen unterliegen. Die Überprüfung und Lockerung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen unter Wahrung der grundlegenden bürgerlichen Rechte könnte hier ein notwendiger Schritt sein. Außerdem bedarf es dienstübergreifender Standards hinsichtlich des Formats, der Einheitlichkeit und Planung von Aktualisierungen sowie feste Vereinbarungen über den Austausch von Informationen.

## Kontaktarbeit – eine ganzheitliche, proaktive Dienstleistung

Wenn man Menschen in einem geschwächten gesundheitlichen und psychischen Zustand, die sozial ausgegrenzt oder in kriminelle Machenschaften verwickelt sind, finden und Kontakt zu ihnen aufnehmen möchte, setzt dies ganzheitliche Methoden, aktive Netzwerkarbeit und geschulte Fachkräfte voraus. Lokale Netzwerke, die von Jugendwerken und NRO aufgebaut werden und einen schnellen und informellen Zugang zu potenziellen Nutzern ermöglichen, haben sich als gut funktionierender Ansatz erwiesen.

In Lettland nimmt die staatliche Arbeitsagentur Kontakt zu nicht registrierten Menschen auf, zusammen mit NRO, die in diesem Bereich tätig sind und ihr dabei helfen, potenzielle Begünstigte zu ermitteln. Sobald die Begünstigten zugesagt haben, die Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, werden sie ärztlich untersucht und psychologisch betreut, und ihre Fähigkeiten, Fertigkeiten und Einstellungen werden einer Beurteilung unterzogen. Die Teilnehmer

werden zudem motiviert, betreut und begleitet und bekommen im Fall von Drogenmissbrauch Zugang zu Beratung und Rehabilitation. Die Suche nach einem Arbeitsplatz und die Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern werden in aller Regel so lange zurückgestellt, bis davon ausgegangen werden kann, dass die Teilnehmer dafür bereit sind.

### Kommunale Kontaktarbeit für junge Erwachsene in Stockholm

Die Kommune Stockholm hat zusammen mit der örtlichen Arbeitsverwaltung, der Sozialversicherungsagentur und dem Jugendzentrum Fryshuset das aus ESF-Mitteln geförderte Programm SUVAS<sup>(9)</sup> für Menschen zwischen 20 und 29 Jahren ins Leben gerufen. Das Projekt wird im Sinne einer strukturierten Kontaktstrategie durchgeführt, bei der ein Erstkontakt hergestellt wird, gefolgt von einem Informationsgespräch, Betreuung, Beratung und Orientierung, was schließlich in einen Arbeitsplatz oder eine ausbildungsorientierte Lösung mündet.

Eine der bedeutendsten Eigenschaften des SUVAS-Programms sind die Bemühungen, Menschen in Not zu erreichen und Kontakt mit ihnen aufzunehmen. Es werden Elterncafés, Mädchenabende und andere gesellschaftliche Veranstaltungen organisiert, um potenzielle Teilnehmer zu gewinnen. Mobile Berater nehmen an Veranstaltungen wie z. B. Konzerten oder Gruppentreffen teil, wo sie schwer erreichbare junge Erwachsene treffen können. Mithilfe polizeilicher Daten und im Rahmen enger Beziehungen werden aber auch junge Erwachsene kontaktiert, von denen man in Erfahrung gebracht hat, dass sie in kriminelle Handlungen verwickelt sind. Da die meisten potenziellen Teilnehmer, die vorbestraft sind, schwer erreichbare junge Männer sind, greift man häufig auf deren Freundinnen als Vermittlerinnen zurück.

### Die Stärke der Gruppe nutzen: Gleichgesinnte und Gemeinschaften<sup>(9)</sup>

Menschen, die zur Schule oder zur Arbeit zurückkehren, brauchen ein sicheres und unterstützendes Umfeld. In Spanien werden im Rahmen der von NRO koordinierten „Startrampen für

Beschäftigung und soziales Unternehmertum“<sup>(10)</sup> Gruppen gefährdeter Erwachsener zusammengebracht, die von einem Coach betreut werden, um sie zu motivieren, ihr Selbstbewusstsein zu stärken und ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln. Die Teilnehmer werden dazu angehalten, ihre Erfahrungen auszutauschen und bei verschiedenen Aktivitäten zusammenzuarbeiten.

Mithilfe des sozialen Unternehmertums und einer gemeinschaftlichen Organisation werden Erwachsene wieder in die Ausbildungs- und Berufswelt eingegliedert. Polen hat vor kurzem staatlich finanzierte soziale Genossenschaften eingerichtet. Diese können sich spontan oder mit Unterstützung von NRO bilden; mindestens die Hälfte ihrer Mitglieder muss von sozialer Ausgrenzung bedroht sein. Genossenschaften vermarkten ihre Dienstleistungen und Produkte und entwickeln soziale oder berufliche Wiedereingliederungsmaßnahmen. Sie sind überaus erfolgversprechend und melden immer mehr erfolgreiche Fälle, in denen ausgegrenzte oder behinderte Menschen oder Flüchtlinge wieder eingegliedert werden konnten. Soziale Genossenschaften können ein hohes Maß an Autonomie erreichen und zu erfolgreichen Geschäftsmodellen werden.

### Grantoftegaard: Zukunft schaffen mit ökologischer Landwirtschaft

Grantoftegaard<sup>(11)</sup> ist ein dänisches sozialwirtschaftliches Unternehmen im Bereich ökologische Landwirtschaft; es verfügt über einen Laden und eine Kantine, die sich auf dem Betriebsgelände befinden. Der Hof beschäftigt junge Schulabbrecher und Langzeitarbeitslose (die die Gemeinde an Grantoftegaard vermittelt) sowie reguläre Auszubildende. Nach ihrer Einstellung werden den Teilnehmern Beratung, eine Bedarfsanalyse und eine persönliche Laufbahnplanung angeboten. Sie werden in die Arbeit auf dem Hof eingebunden und absolvieren ein maßgeschneidertes Entwicklungsprogramm, das von den Gruppenleitern aufmerksam überwacht und begleitet wird.



<sup>(9)</sup> Stockholms Unga Vuxna Arbetar eller Studerar: <https://www.esf.se/sv/Resultat/Projektbanken/Behallare-for-projekt/Stockholm/Unga-vuxna-20-29-ar-som-varken-arbetar-eller-studerar/>

<sup>(10)</sup> <http://www.lanzaderasdeempleo.es/>

<sup>(11)</sup> <http://grantoftegaard.dk/>





Das Konzept, bei dem das Selbstwertgefühl gesteigert werden soll, ist sehr fortschrittlich. Die Teilnehmer entwickeln grundlegende Fähigkeiten und Kompetenzen zur Laufbahnplanung; ihre Familien werden in die Beratungs- und Orientierungsstrategien einbezogen.

Das Programm stützt sich auf eine hohe Arbeitsmoral mit dem Ziel, eine passende Arbeit bzw. einen geeigneten Ausbildungsplatz zu finden, und dauert mindestens 13 Wochen. Die Ergebnisse der Abschlussbewertungen werden den Städten mitgeteilt. Der Hof verfügt über eine anerkannte Marke und ist insbesondere für das selbst gebackene Brot bekannt.

Dienste fördern, die auf die Straßen gehen, und zwar über die traditionellen Büros der „offenen Tür“ hinaus. Eine solche Kontaktarbeit muss von Teams von Fachleuten getragen werden, die individuelle Dienstleistungen auf der Grundlage von Kompetenz- und Bedarfsanalysen erbringen können, damit die Wiedereingliederung durch die richtigen Instrumente am richtigen Ort gefördert wird. Aufsuchende Maßnahmen müssen, wenn sie nachhaltig sein sollen, auf dem gemeinsamen Verständnis aufbauen, dass eine Gesellschaft, die niemanden außen vor lässt, stärker und von sozialem Zusammenhalt geprägt sowie besser in der Lage ist, einen ökonomischen Mehrwert zu erbringen.

## Einschränkungen und neue Wege

In ganz Europa gibt es zahlreiche und völlig unterschiedliche erfolgreiche Initiativen und Maßnahmen für alle Altersgruppen. Es besteht viel wechselseitiges Lernpotenzial, beispielsweise in der Frage, wie die Beziehungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Fachleuten gestärkt werden können, um die politischen Maßnahmen fest zu etablieren, oder auch, wie nationale Prioritäten mit den Chancen, die sich im Rahmen von EU-Initiativen bieten, in Einklang gebracht werden können.

Einbeziehungsmaßnahmen müssen sowohl Jugendlichen als auch Erwachsenen gerecht werden und sich neben der Prävention vor allem auf Wiedereingliederung und Rehabilitation konzentrieren. In vielen Ländern verlieren Menschen nach Ablauf einer gewissen Zeit oder auch dann, wenn sie altersspezifischen Programmen entwachsen sind, ihren Anspruch auf Unterstützung. Sobald Menschen vom Bildschirm der öffentlichen Dienste verschwinden, gerät ihre berufliche Entwicklung häufig in eine Abwärtsspirale. Aus diesem Grunde setzen Ergänzungsmaßnahmen Zeit und Flexibilität voraus, damit den Begünstigten eine persönliche Perspektive für sich selbst sowie im Hinblick auf den Arbeitsmarkt aufgezeigt werden kann.

Um zusätzlich zu den üblichen Sozialleistungen einen wirksamen Ansatz bieten zu können, muss die Einbeziehungsarbeit ausgebaut werden und sich auf eine starke Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen Interessenträgern des öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektors auf lokaler und regionaler Ebene stützen und