

Köhling, Karola; Stöbe-Blossey, Sybille

Research Report

Integration durch Bildung: Die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Querschnittsaufgabe: Zwischenbericht zum Projekt "Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge"

IAQ-Forschung, No. 2017-04

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Köhling, Karola; Stöbe-Blossey, Sybille (2017) : Integration durch Bildung: Die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Querschnittsaufgabe: Zwischenbericht zum Projekt "Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge", IAQ-Forschung, No. 2017-04, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/45803>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301444>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Integration durch Bildung: Die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Querschnittsaufgabe

Köhling, Karola; Stöbe-Blossey, Sybille

In: IAQ-Forschung / 2017-04

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/45803>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20180403-092045-5>

Link: <https://duepublico.uni-duisburg-essen.de:443/servlets/DocumentServlet?id=45803>

2017
04

Karola Köhling und Sybille Stöbe-Blossey

unter Mitarbeit von

Philipp Hackstein und Iris Nieding

Integration durch Bildung

Die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Querschnittsaufgabe

Zwischenbericht zum Projekt

„Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik.

Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung
jugendlicher Flüchtlinge“

Inhaltsverzeichnis

Die Studie „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik: Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“	3
1 Das Forschungsdesign.....	5
2 Vorbeugende Sozialpolitik:	
Herausforderungen für die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben	10
2.1 Von der Versäulung zur Verknüpfung?	10
2.2 Schnittstellen und Koordinationsmechanismen zwischen Politikfeldern	16
2.2.1 Konstellationen von Schnittstellenproblemen	17
2.2.2 Koordinationsmechanismen	19
2.2.3 Faktoren für die Entwicklung von Kooperation.....	22
2.3 Fazit	25
3 Strukturen und Entwicklungen im Bildungssystem	26
3.1 Bildungswege im Schulsystem	26
3.1.1 Allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe	27
3.1.2 Die berufsbildenden Schulen im Bildungssystem	34
3.2 Bildungspolitik als Querschnittsaufgabe	40
3.3 Fazit	46
4 Strukturen und Entwicklungen in der Integrationspolitik.....	48
4.1 Integrationspolitik.....	48
4.2 Jugendliche Flüchtlinge: Die Ausgangslage	57
4.3 Fazit	62
5 Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge: Die beteiligten Politikfelder	64
5.1 Schule, Arbeitsmarkt, Jugendhilfe – Strukturen der Politikfelder	64
5.2 Schnittstellenprobleme und Koordinationsmechanismen.....	69
5.2.1 Schnittstellenprobleme	69
5.2.2 Koordinationsmechanismen	71
5.3 Fazit	77
6 Kooperation auf lokaler Ebene: Institutionelle Rahmenbedingungen	78
6.1 Programme zur Förderung der Kooperation auf lokaler Ebene.....	78
6.2 Die Umsetzung in den Kommunen	82
6.2.1 Beispiele für kommunale Organisationslösungen	83
6.2.2 Koordination und Kooperation zwischen den Institutionen	86
6.3 Fazit	94

7	Vom Eintritt in das Schulsystem bis zum Übergang – Integration durch Bildung für geflüchtete Jugendliche?	96
7.1	Schulpflicht und Schulrecht für geflüchtete Kinder und Jugendliche	96
7.1.1	Rahmenbedingungen für die Schulzuweisung von geflüchteten Jugendlichen	96
7.1.2	Die Einrichtung von Lerngruppen und die Schulzuweisung.....	100
7.1.3	Beratung und Entscheidungskriterien für die Schulzuweisung	103
7.2	Rahmenbedingungen für den Schulbesuch für Jugendliche unterschiedlicher Altersgruppen	106
7.2.1	Sekundarstufe I: Die Entscheidung über die Schulform für unter 16-Jährige	106
7.2.2	Förderung am Berufskolleg für 16- bis 18-jährige Jugendliche.....	109
7.2.3	Optionen für nicht mehr schulpflichtige junge Menschen ab 18 Jahren.....	113
7.3	Exkurs: Perspektiven von Schüler/inne/n der Sekundarstufe I am Gymnasium	119
7.3.1	Seiteneinsteigerklassen: Fünf Schulen – fünf Varianten	120
7.3.2	Heterogenität als Herausforderung	122
7.3.3	Besonderheiten am Gymnasium.....	126
7.4	Perspektiven: Gestaltung und Begleitung der Übergänge.....	131
7.4.1	Vom „Seiteneinstieg“ in das Regelsystem.....	131
7.4.2	Das Programm KAoA und die Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge	134
7.4.3	Der Übergang zum nächsten Schritt in der Bildungs- und Berufsbiografie	140
7.5	Fazit	145
8	Literatur	151

Die Studie „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik: Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“

Vorbeugende Sozialpolitik soll Teilhabe und Chancengleichheit fördern. Dabei werden sozialpolitische Leistungen als gesellschaftliche Investition betrachtet, die dazu beiträgt, individuelle Potenziale besser auszuschöpfen und damit einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu generieren. Neben den klassischen kollektiv-zentral strukturierten Strategien der Bearbeitung sozialer Risiken gewinnen dezentrale Netzwerkstrukturen einen steigenden Stellenwert. Darüber hinaus erweitert der präventive Ansatz die Strategie der Sozialpolitik über die durch die Sozialgesetzbücher strukturierten sozialpolitischen Politikfelder hinaus: Bildung stellt einen Schlüsselfaktor dar, der Armut und Exklusion entgegenwirkt und für das Individuum Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben und soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe schafft. Mit dem Ansatz vorbeugender Sozialpolitik ist also die Formulierung einer Querschnittsaufgabe verbunden, die Lösungsbeiträge aus unterschiedlichen Politikfeldern erfordert. Die Kooperation verschiedener Akteure stellt somit ein wesentliches Element vorbeugender Sozialpolitik dar.

Die Querschnittsaufgaben treffen jedoch auf eine Realität, die durch eine Versäulung der Systeme gekennzeichnet ist. Um diese Versäulung aufzubrechen, werden immer wieder die (dezentrale) Vernetzung von Akteuren und die Stärkung von Kooperation gefordert. Oft geht es bei den Vernetzungsstrategien darum, die Adressat/inn/en sozialpolitischer Programme über Regelinstitutionen (Kindertageseinrichtungen, Schulen) zu erreichen und niederschwellige Zugänge zu ermöglichen. In einigen Programmen werden Koordinierungsstellen als unterstützende Struktur eingerichtet. Diese können ihre Funktion jedoch nur dann effektiv erfüllen, wenn die Akteure in den Regelinstitutionen die Kooperationsimpulse aufgreifen und in ihrer Arbeit umsetzen. Die Fachkräfte der Regelinstitutionen wiederum benötigen Unterstützung bei der Bewältigung komplexer Herausforderungen, um die ihnen in der vorbeugenden Sozialpolitik zugedachten Funktionen wahrnehmen zu können.

Vielfach bleibt der Erfolg von Vernetzungsstrategien jedoch hinter den Erwartungen zurück. Die Kooperation scheitert oft auf der Arbeitsebene, weil das Handeln der Fachkräfte durch unterschiedliche professionelle Hintergründe, Handlungslogiken, organisationale Rahmenbedingungen und gesetzliche Grundlagen geprägt ist. Deshalb müssen die Perspektiven und Unterstützungsbedarfe der beteiligten Mitarbeiter/innen berücksichtigt werden, damit Vernetzungsstrategien auf der Arbeitsebene implementiert und zum Erfolg geführt werden können.

Vor diesem Hintergrund verfolgt das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen in dem vom Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW, Düsseldorf) geförderten Projekt „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik: Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“ (kurz: KAS-Studie) das

Ziel, Erkenntnisse über Koordinationsmechanismen zu erarbeiten und Gelingens- und Engpassfaktoren für Kooperation zu identifizieren.

Durch die exemplarische Analyse der Kooperation zwischen Akteuren bei der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge generiert die Studie Handlungswissen darüber, wie die Akteure bei der Wahrnehmung dieser Querschnittsaufgabe agieren und wie sie unterstützt werden können. Im Hinblick auf die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge werden empirische Befunde über Probleme erhoben und mögliche Lösungsansätze diskutiert. Die empirischen Untersuchungen beziehen sich dabei auf das Land Nordrhein-Westfalen. Über ein Transferkonzept, das Instrumente zur Förderung von Kooperation enthalten wird, soll die Nachhaltigkeit gesichert werden.

Der vorliegende Forschungsbericht stellt erste Ergebnisse der KAS-Studie vor. Im Folgenden erfolgt zunächst eine kurze Darstellung des Forschungsdesigns (1). Ausgehend davon, dass vorbeugende Sozialpolitik die Formulierung von Querschnittsaufgaben impliziert, wird anschließend zunächst auf die Problematik politikfeldübergreifender Kooperation eingegangen und darauf aufbauend ein Analyserahmen entwickelt (2). Anschließend werden wichtige Strukturen und Entwicklungen einerseits in der Bildungspolitik (3), andererseits in der Integrationspolitik (4) beschrieben, um den inhaltlichen Kontext zu klären, in dem Konzepte der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge erarbeitet und umgesetzt werden. Danach werden die Strukturen der Politikfelder analysiert, die für die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge von besonderer Relevanz sind, und unter Rückgriff auf den entwickelten Analyserahmen nach den Herausforderungen gefragt, die sich aus diesen Strukturen für die politikfeldübergreifende Kooperation ergeben (5). Schließlich werden erste Ergebnisse der empirischen Erhebungen vorgestellt, wobei zunächst auf kommunale Strukturen (6) und anschließend auf die Situation jugendlicher Flüchtlinge im Bildungssystem eingegangen wird (7). Auf der Grundlage dieser Zwischenergebnisse werden erste und somit vorläufige Schlussfolgerungen sowie Fragen für die weitere Arbeit abgeleitet.

Der Bericht reflektiert den Stand der Arbeiten zum Ende der ersten Projektphase im März 2017. Die Darstellung von Ergebnissen und Schlussfolgerungen hat somit einen vorläufigen Charakter und soll zur Diskussion einladen.

1 Das Forschungsdesign

Die Vorbereitung jugendlicher Flüchtlinge auf den Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf stellt ein Thema dar, das aktuell von hoher gesellschaftlicher Relevanz ist und eine wichtige Rolle im Kontext der Realisierung der Zielsetzung von „Integration durch Bildung“ spielt. „Integration durch Bildung“¹ ist in der aktuellen Diskussion zu einem Schlüsselbegriff geworden, mit dem sowohl vielfältige Hoffnungen als auch vielfältige Herausforderungen verbunden sind: Bildung soll der Integration von Zugewanderten dienen und gleichzeitig – vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des seit einigen Jahren zunehmend thematisierten Mangels an Fachkräftenachwuchs – einen Beitrag zur Ausschöpfung der Potenziale der Zuwanderung leisten. „Integration durch Bildung“ soll somit – entsprechend der Perspektive vorbeugender Sozialpolitik – sowohl individuellen als auch gesellschaftlichen Nutzen generieren.

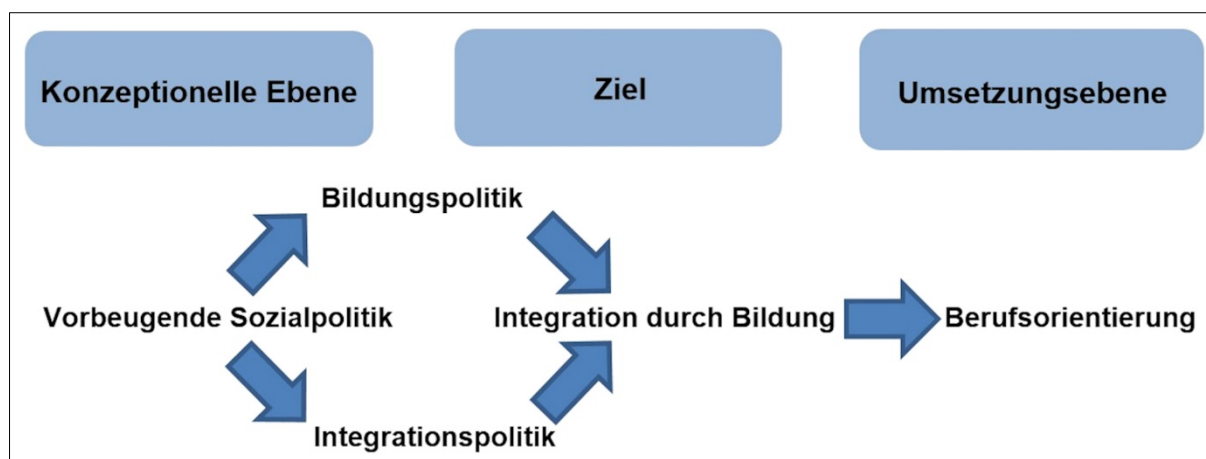
Begreift man Integration vor allem als „möglichst chancengleiche Teilhabe aller Menschen an den als wichtig erachteten Teilbereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (Sauer / Brinkmann 2016: 4), so bedeutet die Forderung nach „Integration durch Bildung“ vor allem, dass Bildung Teilhabechancen eröffnen soll – und zwar nicht vordergründig im Hinblick auf eine möglichst schnelle (und wie auch immer geartete) Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sondern im Sinne der einer möglichst chancengleichen Teilhabe der Zugewanderten an Bildung, die die Entfaltung individueller Potenziale ermöglicht und Bildungswege eröffnet, die diesen Potenzialen entsprechen. Der Begriff „Berufsorientierung“ beinhaltet diesem Verständnis zufolge nicht das Ziel eines möglichst schnellen Übergangs in Erwerbstätigkeit; vielmehr geht es um eine Orientierung, die die individuellen Potenziale ermittelt und darauf aufbauend Bildungswege aufzeigt – vom erforderlichen Schulabschluss über Wege in Ausbildung oder Studium bis hin zu einem beruflich verwertbaren Abschluss. Berufsorientierung in diesem Sinne stellt somit für zugewanderte Jugendliche ein Element der Integration durch Bildung dar, und Integration durch Bildung ordnet sich in die Strategie vorbeugender Sozialpolitik ein (Übersicht 1).

Junge Menschen, die nach Deutschland geflüchtet sind, müssen oft traumatische Erlebnisse verarbeiten, sich in einem fremden Land zurechtfinden und die Sprache erlernen und gleichzeitig den Übergang Schule-Ausbildung-Beruf bewältigen, der für alle Jugendlichen eine Herausforderung darstellt. Ihre Lebenslage ist somit in besonderem Maße von Veränderungen gekennzeichnet, die die Unterstützung durch Akteure aus unterschiedlichen Institutionen und Professionen erfordern. Daher wird in der Studie „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik: Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“ (KAS-

¹ Vgl. bspw. www.bmbf.de/de/integration-durch-bildung-1092.html (Nationaler Aktionsplan Integration; BMBF) sowie Aktionsrat Bildung 2016; Becker 2011; Copur 2015

Studie) die Gruppe der etwa 14- bis 20-jährigen jugendlichen Flüchtlinge als Adressat/inn/en vorbeugender Sozialpolitik in den Blick genommen.

Übersicht 1: Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Element vorbeugender Sozialpolitik

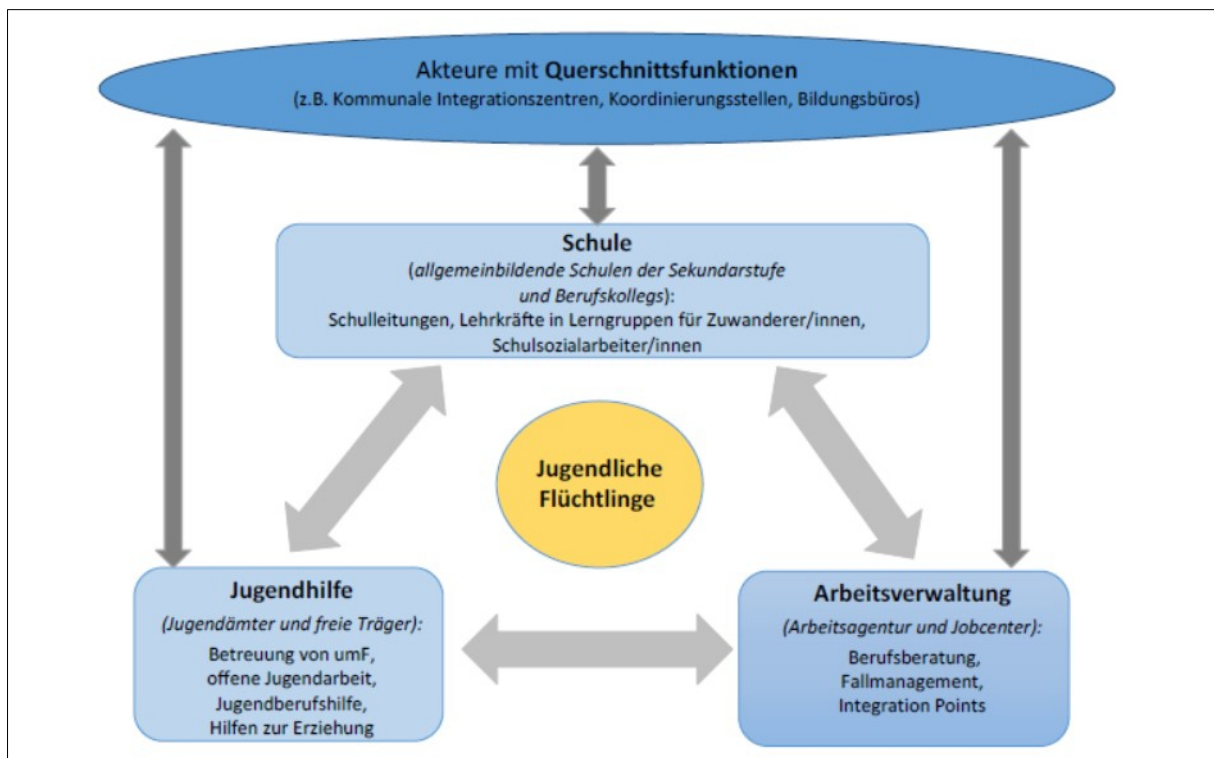


Quelle: Eigene Darstellung

Die KAS-Studie wird als qualitative Erhebung durchgeführt, die sich vor allem auf Befragungen von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik aus unterschiedlichen Politikfeldern stützt. Die Erhebungen werden anhand von Akteursgruppen strukturiert (Übersicht 2). Sie erfassen zunächst in einer Explorationsphase Akteure in speziell für Querschnittsaufgaben zuständigen Institutionen (Regionale Bildungsbüros, Kommunale Koordinierungsstellen zum nordrhein-westfälischen Programm „Kein Abschluss ohne Anschluss“, Kommunale Integrationszentren) bzw. mit übergreifenden Leitungsaufgaben für eine oder mehrere dieser Institutionen. In der Erhebungsphase werden dann Akteure aus den drei Politikfeldern Schule, Arbeitsmarkt und Jugendhilfe befragt. Zweifellos gibt es noch mehr Akteure, die im Hinblick auf die Begleitung der jugendlichen Flüchtlinge relevant sind – bspw. Praktikumsbetriebe, ehrenamtliche Paten, Vereine oder nicht zuletzt die mit der Klärung des Aufenthaltsstatus befassten Behörden. Um die Komplexität einzugrenzen, beschränken sich die Befragungen jedoch auf die Akteure vorbeugender Sozialpolitik im engeren Sinne.

Bei den empirischen Erhebungen werden keine kommunalen Fallstudien mit dem Ziel der Erhebung von Strukturen und Prozessen in bestimmten Kommunen angestrebt, sondern die Perspektiven der Akteursgruppen aus den beteiligten Politikfeldern in den Mittelpunkt gestellt. Die verschiedenen Strukturen und Prozesse in den einzelnen Kommunen werden dabei im Hinblick auf ihre Rolle als Gelingens- und Engpassfaktoren für die Entwicklung von Kooperation betrachtet. Um die Relevanz der Ergebnisse für das gesamte Land NRW zu sichern, werden bei den Befragungen Akteure aus unterschiedlich strukturierten Kommunen einbezogen und sowohl Akteure mit längerfristigen Erfahrungen berücksichtigt als auch solche, die neu mit den Aufgaben der Integration konfrontiert sind.

Übersicht 2: Akteure vorbeugender Sozialpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Das zentrale Erhebungsinstrument ist das leitfadengestützte Experteninterview (Gläser / Laudel 2010). Dabei werden nichtstandardisierte und teilstandardisierte Elemente kombiniert und sowohl allgemeine Fragen als auch für die jeweilige Akteursgruppe spezifizierte Fragen einbezogen. Die Interviews werden nach Einwilligung aufgezeichnet und transkribiert. Die Auswertung erfolgt mit Hilfe des Programms MaxQDA. Anhand der Leitfäden werden Kategorien entwickelt, die bei der Codierung der Interviews verfeinert werden. Die Auswertung stützt sich somit auf Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse: In einem iterativen Prozess werden die Aussagen der Gesprächspartner auf die Untersuchungsfragen bezogen und weitere Kategorien gewonnen, die an die Wahrnehmung und Praxis der Beteiligten anschließen (vgl. Mayring 2015). Ergänzend werden Dokumentenanalysen (beispielsweise Darstellungen kommunaler Konzepte und Projekte, Erlasse der zuständigen Landesministerien usw.) sowie die Auswertung von Vorträgen und Diskussionen auf aktuellen Fachtagungen herangezogen (wobei angesichts der den Akteuren zugesagten Vertraulichkeit aus Gründen der Anonymisierung auf detaillierte Quellenangaben verzichtet werden muss).

In der Explorationsphase wurden im Winter 2016/17 zunächst Akteure in speziell für Querschnittsaufgaben zuständigen Institutionen befragt. Dabei ging es um eine Bestandsaufnahme zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Kooperation, zur Problemwahrnehmung und zum Bedarf an Kooperation sowie um erste Einschätzungen zu Gelingens- und Engpassfaktoren der Kooperation. Die Ergebnisse dieser im März 2017 abgeschlossenen Explorationsphase

bilden die Grundlage für den vorliegenden Forschungsbericht und für die Konzipierung der weiteren Erhebungen mit Akteuren der drei Politikfelder.

In die vorliegende Darstellung gehen die Auswertung von Vorträgen und Diskussionen auf vier Fachtagungen zwischen Juni und November 2016 sowie zehn Interviews auf kommunaler Ebene ein, bei denen zum Teil mehrere Gesprächspartner/innen beteiligt waren. Zur Verdeutlichung der Problematik bei der Ermöglichung von passenden, am individuellen Potenzial orientierten Bildungswegen werden darüber hinaus die Ergebnisse von Befragungen von Lehrkräften an Gymnasien integriert, die von Iris Nieding im selben Zeitraum im Rahmen ihrer Masterarbeit durchgeführt wurden (Nieding 2017). Die Vorträge auf Fachtagungen und die Interviews an Gymnasien bezogen sich zum Teil auf Kommunen, in denen auch Interviews mit Akteuren in Querschnittsinstitutionen geführt wurden, zum Teil waren andere Kommunen involviert. Bezieht man die zehn Interviews, drei Vorträge zu kommunalen Praxisbeispielen auf Fachtagungen sowie die Erhebungen im Rahmen der Masterarbeit ein, so liegen der Darstellung Daten aus insgesamt zwölf Kommunen, nämlich aus sieben kreisfreien Städten und fünf Kreisen, zugrunde, wobei zu einer Stadt nur Angaben aus einem Vortrag und zu einer weiteren nur die Ergebnisse der Interviews mit Lehrkräften an Gymnasien vorlagen.

Über die Interviews mit kommunalen Akteuren und in den Gymnasien wurden Aussagen von 23 Personen – eine davon in Doppelfunktion – erfasst:

- 6 Leiter/innen von Fachbereichen oder Abteilungen im Bildungs- oder Sozialbereich mit unterschiedlichen Zuständigkeiten für Regionale Bildungsbüros, Kommunale Koordinierungsstellen und/oder Kommunale Integrationszentren (AL),
- 5 Vertreter/innen Kommunaler Integrationszentren (KI),
- 4 Vertreter/innen Kommunaler Koordinierungsstellen (KoKo),
- 4 Vertreter/innen von Regionalen Bildungsbüros (RBB)²,
- 5 Lehrkräfte an Gymnasien (LK).

Bei der Verwendung direkter Zitate aus den Interviews werden zur Zuordnung die in Klammern angegebenen Abkürzungen verwendet. Bei Personen, die in unterschiedlicher Form als Leitung tätig sind und für eine oder mehrere der drei Querschnittsinstitutionen zuständig sind, wird aus Gründen der Übersicht und der Anonymisierung die allgemeine Bezeichnung „Abteilungsleitung“ (AL) benutzt. Ebenfalls aus Gründen der Anonymisierung wird in der Darstellung von Interviewaussagen willkürlich teils die weibliche, teils die männliche Form verwendet.

² Eine der RBB-Vertreter/innen ist in Personalunion als Fachbereichsleitung tätig und wurde daher auch als AL gezählt. In der Auswertung werden ihre Aussagen als „RBB“ gekennzeichnet, es sei denn, sie beziehen sich explizit auf ihre Rolle als Fachbereichsleitung. Eine andere der vier hier aufgrund ihrer Ansiedlung im Bildungsbüro als „RBB-Vertreter/innen“ bezeichneten Personen ist im Rahmen eines BMBF-Programms als Bildungskordinatorin eingesetzt, wird jedoch hier aus Gründen der Anonymisierung nicht gesondert gekennzeichnet.

In der ab Frühjahr 2017 folgenden Erhebungsphase werden Akteure aus den Feldern Schule, Arbeitsmarktpolitik und Jugendhilfe interviewt. Die Gesprächsleitfäden für die Akteursgruppen aus den drei Politikfeldern einschließlich der teilstandardisierten Elemente werden auf der Basis der Auswertung der Explorationsphase entwickelt. Im Anschluss wird im Sommer 2018 eine Gesamtauswertung einschließlich der Entwicklung eines Transferkonzepts erfolgen. Der hier vorliegende Forschungsbericht bildet einen Zwischenstand nach dem Abschluss der Explorationsphase (März 2017) ab.

2 Vorbeugende Sozialpolitik: Herausforderungen für die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben

Die Diskurse um einen „neuen Wohlfahrtsstaat“ (Esping-Andersen 2002) und einen „dritten Weg“ (Giddens 2001) mit ihrer Kritik am nachsorgenden Sozialversicherungsstaat haben zu einem Bedeutungszuwachs von vorbeugender Sozialpolitik geführt, die Vorsorge und Inklusion in den Mittelpunkt stellt. Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) fasst das Leitbild vorbeugender Sozialpolitik folgendermaßen zusammen:

„Durch möglichst frühzeitige und wirkungsorientierte Investitionen in präventive Maßnahmen und Programme sowie eine bessere Abstimmung und Verknüpfung der bestehenden Angebote, so die Erwartung, sollen die individuellen Teilhabemöglichkeiten der Adressat_innen verbessert, die gesellschaftliche Chancengerechtigkeit erhöht und dadurch mittel- und langfristig auch die Sozialhaushalte entlastet werden. Zu den wichtigsten Anwendungsfeldern präventiv-investiver Sozialpolitik gehören die Bereiche Kinder, Jugend und Familie; Bildung und Ausbildung; Behinderung und Inklusion sowie Migration und Integration. Darüber hinaus spielen präventive Konzepte aber u.a. auch im Bereich der Gesundheits-, der Alten- und Pflegepolitik sowie der Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle. Vorbeugende Sozialpolitik als integrierter strategischer Ansatz umfasst somit nicht nur eine Vielzahl von Handlungsfeldern, sondern richtet sich der Intention nach auf den gesamten Lebenslauf ‚von der Wiege bis zur Pflege‘.“ (FGW 2015: 1)

Vorbeugende Sozialpolitik soll also auf einer ganzheitlichen Betrachtung von Lebenslagen und Ressourcen basieren und Übergänge im Lebenslauf (Schröder et al. 2013) – als mit individuellen Weichenstellungen verbundene Risikosituationen – in den Fokus nehmen. Der integrierte Ansatz erfordert eine Verknüpfung von verschiedenen, nicht nur sozial-, sondern auch bildungspolitischen Politikfeldern. Mit der Verknüpfung von Politikfeldern wird eine ebenso plausible wie anspruchsvolle Forderung formuliert. Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Kapitel zunächst die Probleme angesprochen werden, die mit diesem Anspruch verbunden sind (2.1), und im Anschluss ein Rahmen für die Analyse derartiger Probleme – und möglicher Lösungsstrategien – im Rahmen der KAS-Studie entwickelt werden (2.2).

2.1 Von der Versäulung zur Verknüpfung?

Vorbeugende Sozialpolitik trifft auf historisch gewachsene Strukturen. Die Sozialpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat ist ein komplexes System, das durch ein Spannungsfeld von Differenzierung und Integration gekennzeichnet ist. Sie ist ausdifferenziert in mehrere Politikfelder (Döhler 2015a: 59 f.) wie zum Beispiel Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Jugendhilfe-, Sozialhilfe- und Rentenpolitik. Gerade die Sozialpolitik gilt als „hochgradig segmentiert und sektoralisiert“ (Bönker 2008: 316); jedes sozialpolitische Feld ist durch bestimmte Zuständigkeitsverteilungen im Mehrebenensystem (EU, Bund, Länder, Kommunen) und zwischen den Institutionen

(staatliche und kommunale Behörden, frei-gemeinnützige und private Träger) gekennzeichnet und über die Sozialgesetzbücher³ in Rechtskreise aufgeteilt. Die Politikformulierung wird durch feldspezifische korporatistische Politiknetzwerke geprägt (Trampusch 2003: 10 f. m.w.V.); die institutionellen Strukturen für die Umsetzung sind ebenfalls feldspezifisch ausdifferenziert. Für die einzelnen Risiken sind spezialisierte Hilfesysteme entstanden, die sich an institutionellen Zuständigkeiten orientieren. Die mit dem Ansatz vorbeugender Sozialpolitik geforderte Integration bildungspolitischer Elemente erweitert zusätzlich das Spektrum der beteiligten Akteure und erhöht die Komplexität, denn auch die Bildungspolitik umfasst unterschiedliche Felder – wie etwa Elementarbildung in der Kindertageseinrichtung, Schule, Berufsbildung oder Hochschule – mit jeweils spezifischen Strukturen.

Eine allgemein anerkannte Definition der Kriterien zur Abgrenzung von Politikfeldern gibt es nicht; ein weitgehender Konsens besteht jedoch darüber, dass sich ein Politikfeld zusammenfassend kennzeichnen lässt durch bestimmte Aufgaben und durch spezifische Governance-Strukturen, die es von anderen unterscheiden: „Wichtige Bezugspunkte für die Konstituierung eines Politikfeldes sind die besonderen, von anderen abgrenzbaren (öffentlichen) Aufgaben und eine gegenüber nicht dazugehörenden Akteuren größere Kommunikationsdichte der Entscheidungsträger des jeweiligen Politikfeldes.“ (Grunow 2017: 12). Auch andere Autoren heben die Beziehungen zwischen den Akteuren (Akteurskonstellation) sowie gemeinsame Leitbilder hervor (vgl. Blätte 2015: 97; Döhler 2015b: 56 ff.; Loer / Reiter / Töller 2015: 9). Des Weiteren unterscheidet sich ein Politikfeld durch eine relative Stabilität von kurzfristig auf bestimmte Probleme bezogenen Policy-Konfigurationen.

Von einer sektoralen Politikverflechtung wird gesprochen, wenn es Probleme gibt, die Lösungsbeiträge aus zwei (oder mehreren) auf diese Weise konstituierten Politikfeldern erfordern (Blätte 2015: 100). In solchen Fällen kann es zur Herausbildung neuer Politikfelder kommen. Dies geschieht jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und wenn, dann in einem längerfristigen Prozess (Loer / Reiter / Töller 2015: 20 ff.; Haunss / Hofmann 2015). Ein Beispiel für einen solchen Prozess stellt die Integrationspolitik dar, in der in wachsendem Maße eigene Governance-Strukturen entwickelt wurden – bspw. Form von Zuständigkeitsdefinitionen in Ministerien und Kommunen und von eigenen Gesetzen und Programmen. Das in der KAS-Studie im Fokus stehende Thema „Integration durch Bildung“ zeigt allerdings bereits in der Begrifflichkeit, dass die Integrationspolitik auf Lösungsbeiträge aus anderen Politikfeldern angewiesen ist – in diesem Fall aus bildungspolitischen Feldern.

³ SGB I: Allgemeiner Teil; SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende; SGB III: Arbeitsförderung; SGB IV: Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung; SGB V: Gesetzliche Krankenversicherung; SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung; SGB VII: Gesetzliche Unfallversicherung; SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe; SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen; SGB X: Verwaltungsverfahren; SGB XI: Soziale Pflegeversicherung; SGB XII: Sozialhilfe

Einerseits ist diese (historisch gewachsene und von unterschiedlichen Interessen geprägte) Ausdifferenzierung von Politikfeldern ein Ausdruck von Professionalisierung; Janning / Töns (2008: 9) beschreiben Politikfelder als „das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft“. In der Literatur ist teilweise die Rede von einer Entgrenzung von Politikfeldern und einer Pluralisierung von Entscheidungsarenen (von Winter/Willems 2009: 11), so dass man vermuten könnte, dass sich im Zuge fortschreitender Entgrenzung und Pluralisierung Probleme von Segmentierung und Sektoralisierung tendenziell quasi von selbst auflösen würden. Damit ist jedoch schon allein angesichts der Ausdifferenzierung der Gesellschaft nicht zu rechnen, denn zwischen dieser Ausdifferenzierung einerseits und der Existenz von Politikfeldern andererseits besteht ein nahezu zwingender Zusammenhang: „Specialisation is a precondition for policy-making based on Fachkompetenz – technical and subject expertise.“ (Wegrich / Stimac 2014: 44) Dass es – insbesondere bei komplexen und interdependenten Problemen – dazu kommt, dass mehrere Politikfelder involviert sind, ist demnach kaum zu vermeiden: Professionalisierung erfordert Ausdifferenzierung, und Ausdifferenzierung führt zu Schnittstellen zwischen den Politikfeldern.

Andererseits begrenzt die Differenzierung die Problemlösungsfähigkeit des Staates bei interdependenten Problemen und erschwert die ganzheitliche Betrachtung von Lebenslagen. Jede einzelne Institution ist in politikfeldspezifische Governance-Strukturen eingebunden und verfügt nur über eine begrenzte Problemwahrnehmung und ein durch Zuständigkeiten eingeschränktes Spektrum an Handlungsoptionen. Lebenslagen lassen sich jedoch nicht politikfeldspezifisch erfassen und sind oft durch ein Bündel von mehreren Risiken gekennzeichnet, so dass sich Schnittstellen zwischen den institutionellen Zuständigkeiten ergeben. Der ganzheitliche Blick auf die Betroffenen, auf ihre Bedarfe und ihre Ressourcen sowie auf die Interdependenz der Risiken wird durch die institutionelle Differenzierung erschwert; die Kommunikation zwischen den Akteuren wird schon seit langem als unzureichend betrachtet (vgl. Dewe / Wohlfahrt 1991: 20 f. m.w.V). Lebenslagenorientierte Prävention erfordert hingegen die Kooperation von mehreren Institutionen, und Übergänge führen zu einem Wechsel von institutionellen Zuständigkeiten und damit zu Abstimmungsbedarfen, wenn eine kontinuierliche Förderung sichergestellt werden soll (Stöbe-Blossey 2016a). Schnittstellen lösen somit Koordinierungsbedarf aus. Insofern hat in den letzten Jahren die Tendenz an Bedeutung gewonnen, die Schnittstellen zwischen den Systemen durch eine Vernetzung der Akteure und eine Zusammenarbeit über die Grenzen der Rechtskreise hinweg zu bearbeiten. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die Legislaturperiode von 2013 bis 2017 wird das Thema der „Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern“ aufgegriffen und eine bessere Verzahnung zur Vermeidung von „Sicherungs- und Förderlücken“ (Koalitionsvertrag 2013: 74 f.) gefordert.

Vorbeugende Sozialpolitik muss somit als Querschnittsaufgabe verstanden werden, das heißt, sie muss die Existenz von Schnittstellen zur Kenntnis nehmen und Strategien zu ihrer Bearbeitung entwickeln. Um Strukturen für die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben aufzubauen,

um die Versäulung und die institutionelle Fragmentierung aufzubrechen und um sozial- und bildungspolitische Ansätze miteinander zu verknüpfen, setzt vorbeugende Sozialpolitik oft auf lokale Vernetzung. Zentrale Beispiele in Nordrhein-Westfalen sind bspw. die Entwicklung von Familienzentren⁴, die Förderung regionaler Bildungsnetzwerke⁵, die Einrichtung der Kommunalen Integrationszentren⁶ und die Programme KeKiz (Kein Kind zurücklassen)⁷ und KAoA (Kein Abschluss ohne Anschluss)⁸. Auch Bundesprogramme wie Lernen vor Ort⁹ sowie Initiativen zur Etablierung von Jugendberufsagenturen (BA 2014, DGB 2014) und zur Förderung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit (Koalitionsvertrag 2013: 66 f., 74 f.) zielen in diese Richtung.

Oft geht es bei Vernetzungsstrategien darum, durch die Ansprache der Adressat/inn/en über Regelinstitutionen (Kindertageseinrichtungen, Schulen) alle Betroffenen zu erreichen und niederschwellige Zugänge zu ermöglichen, um Stigmatisierungen zu vermeiden und Kontinuität zu sichern. Koordinierungsstellen, die Angebote auf lokaler Ebene vernetzen sollen, können ihre Funktion nur erfüllen, wenn die Akteure in den Regelinstitutionen die Kooperationsimpulse aufgreifen und in ihrer Arbeit umsetzen. Die Fachkräfte der Regelinstitutionen müssen sowohl mit Koordinierungsstellen als auch mit für spezielle Problemlagen zuständigen Institutionen kooperieren, denn sie benötigen die Unterstützung dieser Akteure und können im Rahmen eines lokalen Netzwerks Lotsenfunktionen bei der Weiterleitung von Menschen an spezialisierte Institutionen wahrnehmen und deren Leistungen räumlich bündeln.

Vielfach bleibt aber der Erfolg von Vernetzungsstrategien hinter den Erwartungen zurück. Netzwerke sind oft durch „Koopkurrenz“ (Schubert 2008: 52) gekennzeichnet, und die Kooperation scheitert auf der Arbeitsebene, weil das Handeln der Fachkräfte durch unterschiedliche professionelle Hintergründe, Handlungslogiken, organisationale Rahmenbedingungen und gesetzliche Grundlagen geprägt ist. Politikfeldzuschnitte können zu einem Kernproblem der Politikgestaltung und -implementation werden, wenn Abgrenzungen zwischen den Akteuren, Ressortegoismen und unterschiedliche Steuerungslogiken nicht nur die Konsensfindung, sondern bereits die Kommunikation über mögliche Lösungen behindern (Grunow 2003: 58). Zwar ist offenkundig, dass der kollektive Nutzen durch kooperatives Handeln optimiert werden kann, jedoch stehen dem Anreize für opportunistisches Verhalten gegenüber (Raub 2011: 271): Das

⁴ www.familienzentrum.nrw.de/ (Familienzentren NRW)

⁵ www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/Regionale-Bildungsnetzwerke/index.html (Regionale Bildungsnetzwerke in NRW)

⁶ www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/ (Kommunale Integrationszentren)

⁷ www.kein-kind-zuruecklassen.de/ (Modellvorhaben KeKiz – „Kein Kind zurücklassen“)

⁸ www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de/ (Landesvorhaben KAoA – „Kein Abschluss ohne Anschluss“)

⁹ www.lernen-vor-ort.info/ (Bundesprogramm „Lernen vor Ort“)

Eigeninteresse spezialisierter Akteure, beispielsweise von Verwaltungseinheiten mit einer bestimmten Aufgabenstellung, richtet sich zur Sicherung ihrer organisationalen Stabilität eher auf Abgrenzung als auf Kooperation (Wegrich / Stimac 2014: 44).

Dass opportunistisches Verhalten zu suboptimalen Ergebnissen für alle Beteiligten führen kann, lässt sich anhand von spieltheoretischen Modellen (Prisoner's Dilemma) zeigen (Axelrod 1984; Rapoport / Chammah 1965): Das Modell geht davon aus, dass zwei Gefangene getrennt voneinander zu einer Tat befragt werden. Wenn beide leugnen, wäre ihnen wenig nachweisbar, so dass sie eine geringe Strafe zu erwarten hätten. Diese Lösung würde in der Summe für beide den höchsten Gesamtnutzen bringen. Wenn beide gestehen, würden beide zu einer höheren Strafe verurteilt, so dass der Schaden in der Summe am höchsten wäre. Würde aber einer der beiden gestehen, ginge er durch eine Kronzeugenregelung straffrei aus, während der andere wegen des fehlenden Geständnisses zu einer noch höheren Strafe verurteilt würde. Das Leugnen bringt also potenziell den höchsten Gesamtnutzen, birgt aber individuell das höchste Risiko und stellt somit eine Investition dar, die nur im Vertrauen darauf getätigt werden kann, dass der andere in gleicher Weise handelt. Ein Geständnis wiederum bringt ein schlechteres Gesamtergebnis, dient aber der Risikominimierung und ermöglicht das individuell beste Ergebnis – auf Kosten des anderen. Deutlich wird an diesem Modell auch, dass am gemeinsamen Interesse ausgerichtete Entscheidungen durch fehlende Kommunikation erschwert werden: Könnten die beiden Gefangenen sich absprechen, könnten sie das Risiko verringern und ihre Strategie optimieren.

Auch aus der Verantwortung für das eigene Budget kann sich ein Interesse der einzelnen Institutionen ergeben, auf Kooperation zu verzichten. So wird im Hinblick auf Entscheidungen in der Sozialversicherungspolitik, also bei der Regulierung auf der Makroebene, ein fiskalisch motivierter „Verschiebebahnhof“ konstatiert (Trampusch 2003). Angesichts der Dominanz von „vertikalen Fachbruderschaften“ (Wagener 1979) in der Verwaltung spiegelt sich die sektorale Abgrenzung auf der Makroebene auch in der Implementation, also in der Fallbearbeitung auf der Mikroebene und in den Kommunikationsbeziehungen zwischen den Organisationen auf der Mesoebene. Darüber hinaus werden als nicht intendierte Folgen der seit den 1990er Jahren erfolgten Modernisierung des öffentlichen Sektors eine „zunehmende Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen und die Verstärkung von Ressortegoismen“ (Bogumil et al. 2008: 4 f.) konstatiert. Potenzielle Lösungsbeiträge können in einer solchen Konstellation unterbleiben und durch Negierung von Zuständigkeiten und einen – impliziten oder auch expliziten – Verweis auf andere Institutionen ersetzt werden.

Die Analyse von Schnittstellen zwischen Politikfeldern und der Mechanismen ihrer Bearbeitung gilt als eine bislang eher wenig beachtete Fragestellung. Dies ist nicht nur angesichts des hohen Stellenwerts des Themas in der politischen Diskussion erstaunlich; auch die Politikwissenschaft ist „schnell dabei, von der Politik eine bessere Abstimmung von Teilpolitiken zu fordern“ (Bönker 2008: 315). Die Erkenntnis über die Bedeutung der Fragestellung ist auch keineswegs

neu: Bereits in den 1990er Jahren wurde in Debatten zur Policy-Forschung darauf hingewiesen, dass die Art und die Intensität der Verflechtungen zwischen Politikbereichen Einfluss darauf hat, „ob ein Problem thematisiert wird und welche Lösungsalternativen dafür zur Verfügung stehen“ (Grande / Schneider 1991: 461), und dass Verflechtungen daher einer größeren Beachtung bedürfen (Héritier 1993; zusammenfassend Bönker 2008: 315 f.). Auf der Grundlage von aktuellen Arbeiten zur Problemlösungsfähigkeit des modernen Staates stellen Wegrich / Stimac (2014: 41) zusammenfassen fest: „Coordination is a long-standing concern in public administration and executive government.“

Kooperation in lokalen Netzwerken wird zwar – in Wissenschaft und Praxis immer wieder thematisiert, aber nicht systematisch und theoriegeleitet analysiert. In der netzwerkanalytischen Forschung (Häußling / Stegbauer 2011) wurden derartige Netzwerke bislang relativ wenig beachtet, und die Netzwerkanalyse ist vorrangig analytisch-deskriptiv auf die Beschreibung von Strukturen ausgerichtet; die Frage nach der Funktionsweise von Netzwerken bleibt im Hintergrund; über Koordinationsmechanismen und das Management von Netzwerken gibt es nur wenig Erkenntnisse (Berkemeyer / Bos 2011: 763). Außerdem wird wenig beachtet, dass professionelle Netzwerke, zu denen Formen politikfeldübergreifender Zusammenarbeit zu rechnen sind, anderen Funktionsmechanismen unterliegen als etwa Unternehmensnetzwerke oder natürlichen Netzwerke (Familie, Freundeskreise) (Schubert 2008). Theoretisch analysiert wird die politikfeldübergreifende Kooperation in der Politikwissenschaft vor allem in der Debatte um die Politikverflechtung, und zwar bezogen auf deren sektorale Dimension.

Im Vordergrund der Diskussion um Politikverflechtung steht – basierend auf den grundlegenden Arbeiten von Fritz W. Scharpf et al. (1976) – die vertikale Dimension, also die Verflechtung zwischen den Ebenen des föderativen Systems, die als Kennzeichen des kooperativen Föderalismus in Deutschland gilt. Thematisiert – und kritisiert – werden dabei Effizienz- und Demokratiedefizite, die durch die Beteiligung unterschiedlicher Ebenen und die damit einhergehende unklare Zuordnung von Verantwortlichkeiten entstehen, und die Beschränkung der Handlungsfähigkeit durch die „im internationalen Vergleich einmalige Kombination von Konsensföderalismus und Konkurrenzdemokratie“ (Scharpf 2009: 8; vgl. auch Lehmbruch 1976). Sektorale Politikverflechtung wird hingegen eher positiv konnotiert: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung.“ (Bönker 2008: 318) Der Begriff der sektoralen Politikverflechtung enthält somit eine normative Komponente; Kooperation gilt dabei implizit als wünschenswert. In der KAS-Studie wird der Begriff der Verflechtung analytisch-deskriptiv (im Sinne einer Identifizierung und Beschreibung von Mechanismen sektoraler Verflechtung) verwendet; wenn es um ein gemeinsames bzw. abgestimmtes Handeln geht, wird von Kooperation gesprochen.

Festzustellen ist weiterhin, dass die Begriffe Kooperation, Koordination und Vernetzung oft ohne klare Abgrenzung verwendet werden. Für die KAS-Studie werden sie wie folgt definiert:

- *Kooperation*: Gemeinsame Angebotsplanung und abgestimmte Fallbearbeitung mit dem Ziel einer integrierenden Problemlösung,
- *Koordination*: Mechanismen für die Zuordnung der (Teil-)Aufgaben zu den einzelnen Akteuren und für die Definition von Lösungsbeiträgen,
- *Vernetzung*: Bildung von Gremien, die einen Austausch zwischen den Akteuren und gemeinsame Planungen ermöglichen.

Kooperation impliziert das Ziel der gemeinsamen Problemlösung und ist damit auf Policy-Ergebnisse ausgerichtet, die ein verknüpftes Handeln erfordern. Koordination bezeichnet die Mechanismen, die angewandt werden, wenn ein Problem Lösungsbeiträge unterschiedlicher Akteure erfordert – wobei diese Mechanismen, wie zu zeigen sein wird, nicht unbedingt auf kooperative Lösungen abzielen müssen, sondern auch lediglich der Zuordnung von Aufgaben und der Abgrenzung von Zuständigkeiten dienen können. Vernetzung hat einen instrumentellen Charakter für die Entwicklung von Kooperation, indem Strukturen für die Kommunikation der Akteure geschaffen werden. Im folgenden Abschnitt wird ein Analyserahmen vorgestellt, der dazu beitragen soll, Probleme der Kooperation, Koordination und Vernetzung bei der Bearbeitung von Querschnittsaufgaben besser zu verstehen, um auf dieser Grundlage Lösungsstrategien entwickeln zu können.

2.2 Schnittstellen und Koordinationsmechanismen zwischen Politikfeldern

Im Analyserahmen der KAS-Studie wird das Problemfeld der Bearbeitung von Querschnittsaufgaben aufgegriffen. Als Querschnittsaufgaben werden Probleme definiert, bei denen sich Schnittstellen zwischen verschiedenen institutionellen Zuständigkeiten ergeben, so dass Lösungsbeiträge aus unterschiedlichen Politikfeldern erforderlich sind. Schnittstellen werden durch unterschiedliche Koordinationsmechanismen bearbeitet. Kooperation, so lässt sich die der KAS-Studie zugrunde liegende Annahme zusammenfassen, kann dazu beitragen, diese Lösungsbeiträge so miteinander zu verknüpfen, dass problemangemessene Politikergebnisse erzielt werden. Das Erkenntnisinteresse richtet sich daher auf die Analyse von Faktoren, die zur (Weiter-)Entwicklung von Kooperation beitragen können.

Dabei wird von dem Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) ausgegangen: Institutionelle Regelungsstrukturen stellen demnach zwar eine Kontingenzbeschränkung dar und definieren Handlungsspielräume der Akteure, jedoch determinieren sie deren Handeln nicht vollständig. Betrachtet man also die drei Dimensionen von Politik – Polity (institutionelle Strukturen), Politics (politische Prozesse) und Policy (Politikinhalt), ist zunächst zu fragen, aus welchen institutionellen Konstellationen sich Schnittstellenprobleme ergeben können und welche Koordinationsmechanismen zur Bearbeitung von Querschnittsaufgaben strukturell verankert sind. Im zweiten Schritt ist zu analysieren, wie im politischen Prozess mit

den Schnittstellenproblemen umgegangen wird, welche Koordinationsmechanismen zur Anwendung kommen und welche Steuerungsmedien den Prozess beeinflussen. In einem dritten Schritt geht es darum, welche Auswirkungen diese Prozesse auf die Politikinhalte haben.

Schnittstellen zwischen den einzelnen Politikfeldern werden durch die Aufgabenzuschreibungen sektoral (also bezogen auf bestimmte Ressorts) und vertikal (also bezogen auf die Ebenen des föderalen Systems) definiert und machen eine Koordination erforderlich, sobald ein Problem Lösungsbeiträge aus unterschiedlichen Politikfeldern erfordert. Grundlagen sowohl für die Schnittstellenprobleme als auch für die Koordinationsmechanismen ergeben sich aus institutionellen Strukturen, Gesetzen und Förderprogrammen. Die Handlungspraxis der Akteure wird auf diese Weise beeinflusst, aber eben nicht vollständig bestimmt. Insofern stellt sich im Hinblick auf die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben zum einen die Frage, welche strukturellen Anreize die Entwicklung von Kooperation fördern oder hemmen. Zum anderen geht es darum zu untersuchen, welche Faktoren ausschlaggebend dafür sein könnten, wie die Akteure im Prozess mit den vorhandenen Anreizstrukturen umgehen.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zunächst verschiedene Konstellationen institutioneller Strukturen vorgestellt, aus denen sich Schnittstellenprobleme ergeben können. Anschließend werden Koordinationsmechanismen diskutiert, die sowohl in den Strukturen verankert sein als auch in Prozessen beobachtet werden können. Angesichts der Bedeutung von Kommunikation, die sich dabei herauskristallisiert, wird dann als Grundlage für die weiterführende Analyse von Prozessen ein systemtheoretischer Ansatz dargestellt.

2.2.1 Konstellationen von Schnittstellenproblemen

Bei der Bearbeitung von Querschnittsaufgaben können unterschiedliche Konstellationen in den Beziehungen zwischen den involvierten Politikfeldern auftreten. Diese Konstellationen werden durch den institutionellen Rahmen der einzelnen Politikfelder und die zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen bestimmt. Dabei können politikfeldspezifische Aufgabenzuschreibungen und Governance-Strukturen zu Problemen bei der Bearbeitung von Schnittstellen führen. Eine systematische Klassifizierung von Konstellationen derartiger Schnittstellenprobleme liegt nicht vor. Daher werden auf der Grundlage theoretischer Konzepte und empirischer Befunde für den Analyserahmen der vorliegenden Studie vorläufig drei Konstellationen definiert, die mit den Begriffen „Diffusion“, „Interferenz“ und „Transition“ bezeichnet werden.

„Diffusion“ bedeutet, dass für die Bearbeitung eines Themas Lösungsbeiträge aus zwei oder mehreren Institutionen erforderlich sind, die Zuständigkeiten dafür jedoch verteilt und nicht eindeutig zugeordnet sind und das Thema für keine Institution den Kern ihrer Aufgaben bildet. Wegrich / Stimac (2014: 45) bezeichnen diese Konstellation als „underlap“ und sprechen von „issues that are usually considered as being of general interest but no department considers them as being at the core of its task structure and organisational mission“. Als klassische Beispiele lassen sich die oft als Querschnittsthemen bezeichnete Integrationspolitik oder die

Gleichstellungspolitik benennen. Institutionen werden aufgefordert, die diesen Querschnittsthemen zugrunde liegenden Ziele bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beachten. Damit sind zusätzliche Anforderungen verbunden, die sich aus der Beachtung der Bedürfnisse einer bestimmten Zielgruppe ergeben und von den einzelnen Institutionen in höchst unterschiedlicher Weise berücksichtigt werden.

Bei einer „Interferenz“-Konstellation ist ein Thema hingegen für mehrere Institutionen von zentraler Bedeutung und mit einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung verbunden. Wegrich / Stimac (2014: 46) verwenden dafür den Begriff „overlap“ und sehen das Risiko dieser Konstellation vor allem in den unterschiedlichen Zugängen der beteiligten Institutionen: „However, these organisations approach the same issue from different perspectives and follow – to some extent – different objectives.“ (ebd.) Diese Konstellation findet sich bei der Aufgabe der Begleitung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Beruf, die nicht nur, aber insbesondere für junge Menschen in schwierigen Lebenssituationen eine kritische Schwelle darstellt: Leistungen für diese Zielgruppe werden bspw. durch das Fallmanagement (SGB II), die Berufsberatung (SGB III) und die Jugendsozialarbeit (SGB VIII) erbracht; hinzu kommen Programme der Bundesländer, mit denen Jugendliche über das Schulsystem erreicht werden sollen, und – vielfach damit verknüpft – der Aufbau lokaler Netzwerke. Je komplexer somit die Problemlage eines jungen Menschen, desto komplexer ist auch das Hilfesystem mit seinen Schnittstellen.

Schließlich lässt sich eine Konstellation identifizieren, bei der sich ein Wechsel der zuständigen Institution durch Übergänge in der Biografie oder im Rechtsstatus ergibt und die sich mit „Transition“ bezeichnen lässt. So sind bildungsbiografische Übergänge in der Regel mit Übergängen zwischen Institutionen verbunden – es gibt Übergänge zwischen Kindergarten und Grundschule, Grundschule und weiterführender Schule, Schule und Ausbildung oder Studium und schließlich in die Erwerbstätigkeit. Speziell bei der Zielgruppe der Flüchtlinge ergeben sich Übergänge durch einen Wechsel der zuständigen Rechtskreise: Für die arbeitsmarktbezogene Beratung, Betreuung und Vermittlung Asylsuchender mit Aufenthaltsgestattung sowie für Geduldete gilt das SGB III, nach der Anerkennung fallen Flüchtlinge in die Zuständigkeit des SGB II (Aumüller 2016: 40 f.).

Mit den Begriffen „Diffusion“, „Interferenz“ und „Transition“ werden somit unterschiedliche Konstellationen beschrieben, die sich aus den Governance-Strukturen der einzelnen Politikfelder ergeben und zu Problemen bei der Bearbeitung von Querschnittsaufgaben führen können. Diese Probleme entstehen, weil die verschiedenen Konstellationen bei den beteiligten Akteuren zu Interessenlagen führen, die der Kooperation entgegenstehen können.

2.2.2 Koordinationsmechanismen

Auf der Ebene der Implementation ist die Frage der Koordinationsmechanismen von Bedeutung, die bei der Bearbeitung von Querschnittsaufgaben zur Anwendung kommen, um die Zuordnung von Lösungsbeiträgen strukturell und im Implementationsprozess zu regeln. Eine Arbeit, die das Forschungsdesiderat der Untersuchung von Koordinationsmechanismen zwischen Politikfeldern aufgreift, ist die Analyse von Bönker (2008), der an die Planungsdebatte der 1970er Jahre (Scharpf 1973) angeknüpft und anhand von Beispielen aus der Sozialpolitik einen analytischen Rahmen entwickelt hat. Scharpf unterschied vor allem zwischen negativer und positiver Koordination. Erstere betrifft die Berücksichtigung potenzieller Einwände und Zuständigkeiten anderer Akteure, Letztere die „simultane Problemverarbeitung für übergreifende Zusammenhänge“ (ebd.: 86). Bönker identifiziert zwei weitere Koordinationsmechanismen, nämlich das gemeinsame Lernen der Akteure und die Intervention (Bönker 2008: 321 f.): Bei der Intervention kann es sich um das „Rufen“ nach Lösungsbeiträgen politikfeldexterner Akteure oder um eine (ggf. als unerwünscht empfundene) Einmischung in andere Felder handeln. Das gemeinsame Lernen wird ermöglicht durch Kommunikation und erhöht sowohl das Verständnis für die Probleme des anderen Politikfeldes als auch dafür, was das andere Feld zur Problemlösung beitragen könnte. Die von Bönker entwickelten Kategorien lassen sich für die Beschreibung der Koordinationsmechanismen zwischen den Akteuren nutzen.¹⁰

Die in der Debatte der 1970er Jahre bei der Koordination zwischen Ministerien beobachtbaren Mechanismen sind nach Auffassung von Bönker auf das Zusammenwirken von Akteuren in Policy Communities übertragbar (ebd.: 318). Zu diesen Akteuren gehören nicht nur die an der Politikformulierung beteiligten Ministerien, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure und die mit der Implementierung befassten Verwaltungseinheiten. Auf der Grundlage der von Bönker identifizierten Mechanismen lässt sich eine Heuristik entwickeln, um die Rahmenbedingungen zu beschreiben, die in Policy-Programmen von Bund und Ländern enthalten sind und auf den Umgang der Akteure mit Querschnittsaufgaben einwirken (Makroebene), sowie das tatsächliche Handeln von lokalen Akteuren unter den Bedingungen sektoraler Verflechtung zu analysieren, und zwar sowohl in der Strukturierung der Kommunikation zwischen den Institutionen (Mesoebene) als auch in der operativen Arbeit (Mikroebene). Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden in Anlehnung an die von Bönker vorgeschlagenen Kategorien von vier Koordinationsmechanismen ausgegangen – nämlich von „Austausch und Lernen“, „positive Koordination“, „negative Koordination“ und „Intervention“ –, die weiter ausdifferenziert werden.

¹⁰ Die Darstellung in diesem Abschnitt basiert auf einer Analyse von Koordinationsmechanismen zwischen den Politikfeldern „Arbeitsmarkt“ und „Jugendhilfe“ anhand der Fallkonstellationen „Berufliche Integration von Alleinerziehenden“ und „Übergang von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung und Beruf“ und enthält eine Zusammenfassung dieser Analyse (Stöbe-Blossey 2016b).

„Austausch und Lernen“ zwischen Politikfeldern bedeutet, dass „Erfahrungen in und Ideen aus einem Politikfeld die Diskussionen und Entscheidungen in einem anderen beeinflussen“ (Bönker 2008: 321). Der Mechanismus wird verstärkt oder erst ermöglicht durch die Überlappung von Policy Communities und durch die Existenz politikfeldübergreifender Foren: Kommunikation zwischen den Akteuren aus unterschiedlichen Feldern erhöht die Aufmerksamkeit und das Verständnis sowohl für die Probleme des anderen Politikfeldes als auch dafür, was das andere Feld zur Problemlösung im eigenen Bereich beitragen könnte (ebd.). Viele Förderprogramme enthalten vor diesem Hintergrund die Vorgabe, Gremien einzurichten, die zu Überlappungen führen und Foren für die Kommunikation bilden. Auf kommunaler Ebene werden häufig – anknüpfend an Vorgaben der Makroebene oder auch aus eigener Initiative – derartige Gremien eingerichtet, um Lösungen für Querschnittsaufgaben zu erarbeiten. Dieser Koordinationsmechanismus wird im weiteren Verlauf dieser Studie kurz mit dem Begriff „Austausch“ umschrieben.

„Positive Koordination“ bezeichnet ein politikfeldübergreifendes Zusammenwirken bei der Entwicklung und Implementierung von Policy-Programmen bis hin zu einer engen Abstimmung auf der Mikroebene: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung.“ (ebd.: 318) Scharpf (1973: 86) spricht als Ergebnis positiver Koordination von einer „integrierenden Kooperation“. Kooperation erfordert somit eine positive Koordination im Sinne der Verknüpfung von Lösungsbeiträgen. Scharpf verweist zum einen darauf, dass durch positive Koordination „Gesamtlösungen möglich [werden], die in ihrem Innovationsniveau und in ihrer Reichweite der realen Ausdehnung interdependenter Problemzusammenhänge entsprechen“ (ebd.: 91), zum anderen betont er den damit verbundenen hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung (ebd.: 90 ff.). Positive Koordination ist also anspruchsvoll. Sie kann über den Mechanismus des Austauschs initiiert werden, erfordert aber darüber hinaus Instrumente, mit denen die integrierende Kooperation strukturiert und abgesichert wird. Der Mesoebene kommt vor diesem Hintergrund eine Scharnierfunktion zu, indem sie mit Hilfe von Verfahrensregelungen eine Vermittlung zwischen den Kooperationsanforderungen und ihrer Umsetzung auf der Mikroebene schafft. Um diesen Mechanismus zu umschreiben, soll im Folgenden der Begriff „Verknüpfung“ verwendet werden, wobei Verknüpfung vom Ergebnis her sowohl auf eine gemeinsame Angebotsplanung auf der Mesoebene als auch auf eine abgestimmte Fallbearbeitung auf der Mikroebene abzielen kann.

Unter „negativer Koordination“ wird die Berücksichtigung von Restriktionen und – tatsächlichen oder antizipierten – Einwänden aus anderen Politikfeldern verstanden. Dabei kann es sich um die Rücksichtnahme auf Anforderungen oder Restriktionen aus einem anderen Feld und die Beachtung potenzieller Nebenwirkungen eigener Maßnahmen ebenso handeln wie um die

Akzeptanz von Grenzen des eigenen Agierens im Hinblick auf die Zuständigkeiten und Interessen anderer Felder. Wenn bspw. bei der Arbeitsvermittlung geflüchteten Jugendlichen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus keine Ausbildungsangebote unterbreitet werden, werden damit Restriktionen beachtet, die sich aus dem Aufenthaltsrecht ergeben. Die diesen Regelungen zugrunde liegenden Interessen werden berücksichtigt und somit die Tätigkeit der Arbeitsvermittlung der Logik aus dem anderen Politikfeld angepasst. Dieser Mechanismus wird im Folgenden als „Anpassung“ bezeichnet.

Kommunikation ist für negative Koordination nicht zwangsläufig erforderlich: „Die Initiative zur Problemverarbeitung geht jeweils von einer spezialisierten Einheit aus und bleibt inhaltlich auf deren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränkt.“ (Scharpf 1973: 87) In Gesetzen werden an einigen Stellen Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen für bestimmte Leistungen in dem Sinne definiert, dass festgelegt wird, welche der potenziell beteiligten Institutionen vorrangig tätig werden soll und welche Grenzen aus dem Kompetenzbereich anderer Institutionen beachtet werden müssen. Dies ist vor allem in Interferenz-Konstellationen von Bedeutung, um Konflikte zu vermeiden. Problematisch daran ist allerdings, dass Regelungen zur negativen Koordination zwar im Einzelfall Entlastung bei potenziellen Konflikten bieten, aber gleichzeitig Anreize zur Abgrenzung beinhalten und dazu führen können, dass die Akteure Konflikten ausweichen, statt sie zu thematisieren und zu lösen. Die „Abgrenzung“ – also das Handeln innerhalb des eigenen Aufmerksamkeitsbereichs und Aktionsraums ohne Kommunikation mit Akteuren aus anderen Bereichen – ist somit als eine weitere Form der negativen Koordination zu verstehen.

Bei der „Intervention“ von Akteuren in andere Politikfelder kann es sich zum einen um eine (möglicherweise als unerwünscht empfundene) Einmischung in das eigene Feld handeln. Zum anderen kann es sein, dass politikfeldexterne Akteure „gerufen“ werden, etwa, weil Akteure einen Beitrag zur Problemlösung im eigenen Feld für notwendig halten (Bönker 2008: 321). Es geht hier also nicht, wie bei der positiven Koordination, um eine gemeinsame Problemlösung; stattdessen werden aus einem Politikfeld Lösungsbeiträge aus einem anderen eingefordert. Interventionen in andere Politikfelder sind auf der Makroebene ebenfalls angelegt. Relevant sind sie vor allem in Bezug auf Probleme, die durch eine Diffusion der Kompetenzen gekennzeichnet sind: Da in diesen Fällen keine Institution im Kern für die Problemlösung zuständig ist, kommt es darauf an, dennoch Handlungen auszulösen, die zur Problemlösung erforderlich sind. Dabei sind „härtere“ und „weichere“ Formen der Intervention denkbar: Die Intervention kann die Form eines „Eingriffs“ annehmen, indem Institutionen bspw. per Gesetz oder Erlass zum Handeln verpflichtet werden – so können bspw. Schulen verpflichtet werden, Schüler/inne/n Informationen zur Arbeitsmarktorientierung zu vermitteln. Die Intervention kann sich aber auch auf einen „Appell“ beschränken, indem politisch Handlungen der Akteure eines anderen Feldes gefordert werden. Jedoch können Appelle und auch Eingriffe aus anderen Politikfeldern inner-

halb eines Feldes ignoriert werden oder sogar Abwehrreaktionen auslösen, weil das intervenierende Feld innerhalb seines institutionellen Rahmens nicht immer die Möglichkeit hat, die Umsetzung entsprechender Regelungen im anderen Feld durchzusetzen.

Zwischen dem Mechanismus der Intervention und dem der negativen Koordination ist die Verschiebung der Zuständigkeit für Lösungsbeiträge in ein anderes Feld anzusiedeln. Hier geht es darum, dass sich ein Politikfeld durch die Verschiebung von Lasten in ein anderes Feld entlastet, wie sich bspw. anhand der Analysen von Trampusch (2003) zum „Verschiebebahnhof“ zwischen Arbeitslosen- und Rentenversicherung zeigt. In der Programmimplementation findet sich ein derartiger Mechanismus vor allem bei komplexen Problemlagen, bei denen die Zuordnung der Verantwortung zu einer bestimmten Institution von Ermessensentscheidungen bei der Bewertung des Sachverhalts abhängt. Darüber hinaus wird diese Konstellation auch durch die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems bedingt. So können Qualifizierungsangebote für junge Menschen im Übergang zwischen Schule, Ausbildung und Beruf grundsätzlich über – bundesfinanzierte – Angebote im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik oder über – landesfinanzierte – Bildungsinstitutionen (also Schulen und Hochschulen) abgewickelt werden. Der Mechanismus der Verschiebung trägt einerseits Charakteristika der negativen Koordination, indem die Grenzen des eigenen Agierens und die Handlungsmöglichkeiten eines anderen Feldes berücksichtigt werden, andererseits stellt die Verschiebung von Aufgaben auch eine Intervention in dieses Feld dar.

Betrachtet man diese Mechanismen, so wird offenkundig, dass die verschiedenen Formen der negativen Koordination und der Intervention ambivalent sind, so dass im Hinblick auf die konkreten Politikfelder und ihre Schnittstellen zu analysieren sein wird, welche Rolle sie für die Entwicklung von Kooperation spielen. Verknüpfung hingegen ist die Grundlage für Kooperation im Sinne von gemeinsamer Angebotsplanung und abgestimmter Fallbearbeitung. Mit dem Mechanismus des Austauschs wird nicht die Koordination konkreter Handlungen, sondern eine Kommunikation darüber beschrieben. Dieser Mechanismus entspricht somit der oben angesprochenen Definition von Vernetzung. Er hat eine übergreifende und instrumentelle Funktion und kann die Verknüpfung fördern und somit zur Entwicklung von Kooperation beitragen. Wenn auf der Makroebene Mechanismen der negativen Koordination oder der Intervention strukturell verankert sind, kann die Kommunikation der Akteure auf der Mesoebene dazu führen, dass trotz der ambivalenten Wirkung dieser Mechanismen Kooperation initiiert wird.

2.2.3 Faktoren für die Entwicklung von Kooperation

Die Ausführungen zu den institutionellen Konstellationen und zu den Koordinationsmechanismen zeigen erstens, dass sich aus den institutionellen Regelungsstrukturen sowohl Impulse als auch hemmende Faktoren für die Entwicklung von Kooperation ergeben. Zweitens kristallisiert sich eine nicht zu unterschätzende Bedeutung der Mesoebene, also der Gestaltung der

Beziehungen der Akteure auf lokaler Ebene, heraus, so dass sich die Frage stellt, welche Faktoren diese Beziehungen beeinflussen. Drittens hat die Kommunikation der Akteure offenkundig einen hohen Stellenwert.

Angesichts der Bedeutung von Kommunikation liegt es nahe, für die Analyse der Prozesse zusätzlich systemtheoretische Konzepte heranzuziehen. Aus systemtheoretischer Perspektive ist die Gesellschaft „nicht eine Ansammlung von Menschen, sondern ein Kommunikationsgeschehen, dessen Ordnung darin besteht, dass Kommunikationen selektiv – und nicht zufällig – aufeinander Bezug nehmen“ (Holzer / Fuhse 2011: 313), und Netzwerke – als Konkretisierung der angesprochenen „Foren gemeinsamen Lernens“ – „müssen sich durch und als Kommunikation reproduzieren und verändern“ (ebd.: 314). Insofern können Netzwerke als soziale Systeme aufgefasst werden, die allerdings nicht fest etabliert sind, sondern aus bestimmten Situationen heraus entstehen: „Ihre Entstehung ist einerseits ‚prekär‘, weil sie deshalb auch keine institutionelle Absicherung haben; andererseits wirkt das Eintreten in ein Netz wechselseitiger Verpflichtungen selbstverstärkend, weil an einmal erprobten Kontakten schnell weitere Möglichkeiten sichtbar werden.“ (ebd.: 318)

Die Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien gehört zum Kern des systemtheoretischen Theoriegebäudes. Im Prinzip gilt Macht als Kommunikationsmedium des politisch-administrativen Systems, dem auch die politikfeldübergreifende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zuzurechnen ist. Macht und auch Recht und Geld sorgen in der Regel dafür, dass Entscheidungen als kollektiv verbindlich anerkannt werden (vgl. Luhmann 1997). Jedoch kann im Zuge von Schnittstellen(problemen), wie sie beispielsweise bei der politikfeldübergreifenden Kooperation entstehen, mit den herkömmlichen Steuerungsmedien und hierarchischen Formen der Entscheidungsfindung allein keine ausreichende Leistungsfähigkeit sowie Akzeptanz und Legitimität erzeugt werden (vgl. Köhling 2012: 14). Da Politiknetzwerke, gesetzliche Regelungen und Ressourcenströme häufig politikfeldspezifisch definiert sind, sind die Möglichkeiten zu einer politikfeldübergreifenden Steuerung über die Medien Macht, Recht und Geld begrenzt.

Governance-Prozesse in politikfeldübergreifenden Settings, die durch heterogene Zusammensetzung sowie das Fehlen vorgegebener, fest etablierter Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet sind und die deshalb nicht auf hierarchische Strukturen und Macht als Steuerungsmedium zurückgreifen können, sind für die Entwicklung prozessangemessener Strukturen auf alternative Medien wie Vertrauen und Wissen angewiesen. Und da die Ergebnisse in diesen Governance-Prozessen nicht (allein) durch rechtliche Entscheidungen legitimiert werden können, stellt die Akzeptanz der Beteiligten für die Erzeugung von Verbindlichkeit eine wichtige Bedingung dar. Vor dem Hintergrund, dass Wissen und Vertrauen die Fähigkeit besitzen, zur Reduktion von Komplexität und Unsicherheit beizutragen, können sie zur Akzeptanz beitragen und damit Verbindlichkeit von Entscheidungen erhöhen (vgl. ebd.: 15).

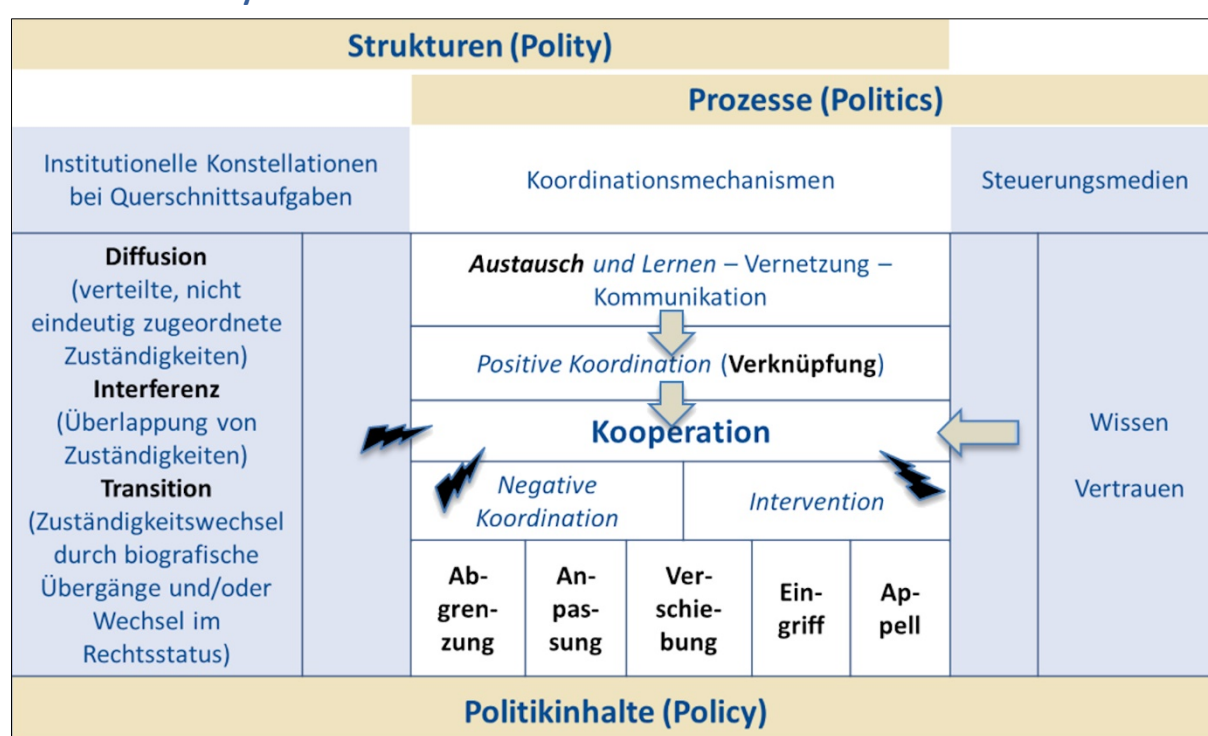
Die wissenschaftliche Governance-Literatur befasst sich zunehmend mit der kognitiven Dimension (vgl. z.B. Schuppert / Voßkuhle 2008). Dabei „wird konstatiert, dass unterschiedliche Wissensstände und/oder heterogene Zugangsmöglichkeiten zu prozessrelevantem Wissen zu erheblichen Hindernissen im Verlauf von Governance-Prozessen werden bzw. zu suboptimalen Ergebnissen führen können“ (Köhling 2012: 15). Auch Vertrauen als Steuerungsmedium findet steigende Beachtung (vgl. zum Beispiel Jann 2002, Oppen 2009) und wird sogar als „Governancemechanismus“ (Wald / Jansen 2007) von Netzwerken beschrieben. Vertrauen erleichtert die Anschlussfähigkeit von Informationen, da es in allen Teilprozessen von Kommunikation wirkt (Inhalte, Umfang, Verstehen, Antworten), während Misstrauen dem entgegen wirkt und damit Kommunikationsprozesse erschwert. Und da Kommunikation zwei untrennbar miteinander verbundene Ebenen besitzt, die Inhalts- und die Beziehungsebene (vgl. Watzlawick / Beavin / Jackson 2007), kommt Wissen die Funktion der Regulierung auf der Inhaltsebene einer Beziehung zu und Vertrauen bzw. Misstrauen die Funktion des Einflusses auf die Art einer Beziehung (vgl. Kämper / Schmidt 2000). Damit lassen sich Wissen und Vertrauen jeweils einer Ebene der Kommunikation zuordnen, wobei die Beziehungsebene, der Vertrauen oder Misstrauen zugeordnet wird (das „Wie“ einer Mitteilung), die Metaebene darstellt und damit bestimmt, wie der Inhalt (das „Was“ einer Mitteilung) aufgenommen wird (vgl. Köhling 2012: 131). Da Systeme selektiv mit Wissen umgehen und Entscheidungen darüber fällen, ob sie Informationen zur Kenntnis nehmen bzw. Schlüsse daraus ziehen oder nicht, wird deutlich, dass dem Medium Vertrauen eine zentrale Funktion in Kommunikationsprozessen zukommt und dass Wechselwirkungen zwischen der Entwicklung von Vertrauen und der Rezeption von Wissen bestehen.

Während der theoretischen Diskussion vielfältige Hinweise zu entnehmen sind, die die Hypothese über die Bedeutung von Wissen und Vertrauen stützen, gibt es wenig Erkenntnisse darüber, wie Wissen und Vertrauen entstehen, wie sie sich manifestieren und empirisch beobachten lassen und wie sie im Prozess wirken. Diesen Fragen soll im Rahmen der KAS-Studie nachgegangen werden. In den empirischen Analysen zur Kooperation der Akteure bei der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge wird es vor diesem Hintergrund darum gehen zu identifizieren, wie sich die institutionellen Regelungsstrukturen auf die Prozesse auswirken und welche Koordinationsmechanismen in der Praxis zur Anwendung kommen. Auf dieser Grundlage werden dann Konzepte und Instrumente zur Förderung der Kooperation zu entwickeln sein, wobei von der Hypothese ausgegangen wird, dass die Faktoren „Wissen“ und „Vertrauen“ dabei eine wesentliche Rolle spielen.

2.3 Fazit

Die hier dargestellten theoretischen Überlegungen bilden die Grundlage für den Analyserahmen der KAS-Studie, der in Übersicht 3 dargestellt wird. Bei der Darstellung der Strukturen, die die an der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge beteiligten Politikfelder kennzeichnen, wird nach den institutionellen Konstellationen von Querschnittsproblemen sowie nach in Gesetzen und anderen Programmen vorgegebenen Koordinationsmechanismen gefragt. Bei der Analyse der Prozesse wird es darum gehen zu erfassen, welche Koordinationsmechanismen zur Anwendung kommen und welche Rolle die Steuerungsmedien Wissen und Vertrauen spielen.

Übersicht 3: Analyserahmen der KAS-Studie



Quelle: Eigene Darstellung

3 Strukturen und Entwicklungen im Bildungssystem

Der – nicht erst seit dem Einsetzen der Debatte um Digitalisierung und „Arbeit 4.0“ – allgemein postulierte Bedarf an höheren Qualifikationen stellt wachsende Anforderungen an die Bildung: „Kennzeichen der heutigen Wissensgesellschaft sind (...) Fähigkeiten im Umgang mit Informations- und Kommunikationstechniken und ein Metawissen für die Beschaffung, Verwendung und Produktion von Informationen.“ (Allmendinger / Ebner / Nikolai 2010: 171; vgl. auch Rohrbach 2007) Um diesen Anforderungen zu genügen, ist der Prozess des Lernens für das Individuum von hoher Relevanz – Bildung ist in hohem und weiter zunehmendem Maße „Eintrittsbillet für den Arbeitsmarkt“ (Bosch 1998) und darüber hinaus auch Voraussetzung für die Teilhabe in anderen gesellschaftlichen Bereichen – vom wirtschaftlichen und kulturellen Leben bis hin zu Politik und Demokratie. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, dass der Bildung eine Schlüsselfunktion für die Integration zugeschrieben wird, und zwar sowohl im Hinblick auf die Teilhabechancen des Individuums als auch auf die Ausschöpfung der Potenziale der Zuwanderung für die Gesellschaft. Daher sollen in diesem Kapitel wichtige Rahmenbedingungen in der Bildungspolitik skizziert werden. Dabei wird zunächst auf das (insbesondere nordrhein-westfälische) Schulsystem eingegangen, das die Bildungswege für Jugendliche strukturiert und damit auch für die Integration der Zielgruppe der geflüchteten Jugendlichen von hoher Bedeutung ist (3.1). Anschließend werden Entwicklungen skizziert, die Bildungspolitik mehr und mehr zu einer Querschnittsaufgabe gemacht und zu einem Bedeutungszuwachs der kommunalen Ebene geführt haben, wobei die Bezüge zum Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik verdeutlicht werden (3.2).

3.1 Bildungswege im Schulsystem

Das Schulwesen gilt als ein Kernbereich der Zuständigkeiten der Bundesländer (vgl. 5.1). Bei allen länderspezifischen Unterschieden im Detail sind die Bundesländer für die „inneren“ Schulangelegenheiten (Ziele, Inhalte, Organisation des Unterrichts und Lehrpersonals) zuständig, die Kommunen für die „äußeren“ Schulangelegenheiten (Ausstattung von Schulen, Sachkosten, Verwaltungspersonal) (Avenarius / Heckel 2000: 155 ff.). Die Schulverwaltung ist zwei- oder dreistufig aufgebaut. In Nordrhein-Westfalen als einem großen Flächenland ist eine dreistufige Struktur vorzufinden: Die oberste Schulaufsichtsbehörde ist das zuständige Ministerium, die Schulabteilungen der Bezirksregierungen fungieren als Mittelinstanz, in die Stadt- bzw. Kreisverwaltungen eingegliederte Staatliche Schulämter bilden die Untere Schulaufsichtsbehörde (Hepp 2011: 179).

Dabei ist das Schulsystem von einer Steuerungsform geprägt, die traditionell als top-down und hierarchisch-bürokratisch beschrieben wird. Dennoch gelten „Top-down-Reformen“, die auf grundlegende Strukturreformen im Schulsystem setzten, in der bildungswissenschaftlichen Diskussion als weitgehend gescheitert (Baumert / Cortina / Leschinsky 2008: 53, 60; Böttcher et

al. 2006b: 8). Anhand der Analyse von Entscheidungsprozessen lässt sich des Weiteren nachweisen, dass auch im Politikfeld Schule unterschiedliche Akteure in die Politikformulierung eingebunden sind – etwa Gewerkschaften und Berufsverbände, kommunale Spitzenverbände, landesweit organisierte Eltern- und Schülervertretungen; teilweise sind auch Anhörungsrechte und Beratungsgremien in den Schulgesetzen verankert. Michael Träger folgert aus den Ergebnissen von zwei vergleichenden schulpolitischen Fallstudien, „dass Gesetzgebungs- und Verordnungsprozesse funktional, prozessual und legitimatorisch an eine beständige Kooperation von Netzwerkakteuren gebunden sind“ (Träger 2005: 233). Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren verstärkt Mechanismen prozeduraler Steuerung eingeführt. Einerseits wurde in allen Bundesländern, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen, die Autonomie der einzelnen Schule erhöht (Avenarius et al. 2003). Diese Schulautonomie soll über eine erweiterte Wahrnehmung von Eigenverantwortung zu besserer Qualität führen – so können Schulen je nach ihren Bedarfen bestimmte Personalentscheidungen treffen oder Initiativen zur Vernetzung mit außerschulischen Partnern einleiten. Andererseits werden über die Einführung von Schulinspektionen, Bildungsstandards und zentralen Prüfungen die Pflicht zur Rechenschaftslegung und die Verantwortung für die erzielten Ergebnisse gestärkt. Insbesondere wird die Frage nach „Schulqualität“ sowie nach ihrer Entwicklung, Messung und Steuerung verstärkt thematisiert und wurde in allen Bundesländern in entsprechende Verfahrensweisen umgesetzt (vgl. bspw. Böttcher et al. 2006a; Böttcher / Kotthoff 2007; Döbert / Dederling 2008; Rürup 2007).

Im Hinblick auf die Zielgruppe der jugendlichen Flüchtlinge sind vor allem die Schulen der Sekundarstufe und die Schnittstellen zwischen dem allgemeinbildenden und dem berufsbildenden System relevant. In allen Bundesländern wird unterschieden zwischen den allgemeinbildenden Schulen einerseits und den berufsbildenden Schulen andererseits. Beide Teilsysteme werden im Folgenden – unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Nordrhein-Westfalen – näher beschrieben, wobei bei der Darstellung der beruflichen Schulen auch die Schnittstellen zum dualen System der beruflichen Bildung einbezogen werden.

3.1.1 Allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe

Die Schulpflicht beginnt in Deutschland – bei landesspezifisch unterschiedlichen Stichtagsregelungen – im Alter von sechs Jahren und erstreckt sich in den meisten Bundesländern über zwölf Jahre, also in der Regel bis zum Ende des Schuljahres, in dem das 18. Lebensjahr vollendet wird. Neun bis zehn Schuljahre müssen im allgemeinbildenden Schulsystem absolviert werden, die verbleibenden Jahre entweder in einer zum Abitur führenden Oberstufe oder in einer berufsbildenden Schule in Teilzeit- oder Vollzeitform (van Ackeren / Klemm 2009: 49).

Schulpolitik wird von den deutschen Bundesländern als ein Schwerpunkt ihrer Kompetenzfelder wahrgenommen. Die Länder agieren hier „nicht nur als rahmensetzende Steuerungs- und Planungsinstanz, sondern auch als Anbieter, Träger und Finanziers“ (Hepp 2011: 166). Vor

dem Hintergrund internationaler und innerdeutscher Vergleichsstudien sehen sie sich untereinander einem verschärften Wettbewerb ausgesetzt, der dazu führt, dass bildungspolitische Themen inzwischen in Landtagswahlkämpfen „Spitzenplätze“ (ebd.) einnehmen. Gegenstand besonderer Kontroversen ist dabei regelmäßig die Frage der Ausgestaltung des Schulwesens nach der für alle Kinder gemeinsamen vierjährigen (in einzelnen Bundesländern sechsjährigen) Grundschule, also der Gliederung des allgemeinbildenden Schulwesens im Sekundarbereich I, der in den meisten Bundesländern die Altersgruppe der etwa Zehn- bis Sechzehnjährigen umfasst.

Das Schulsystem in der Sekundarstufe ist in Deutschland traditionell gekennzeichnet durch eine Gliederung in unterschiedliche Schultypen (Hauptschule, Realschule, Gymnasium; van Ackeren / Klemm 2009: 50 ff.; Hepp 2011: 213 ff.), da in den westlichen Bundesländern nach 1945 an die Schulstruktur aus der Weimarer Zeit angeknüpft wurde. Mit dem Ende der Grundschulzeit fällt somit für ein Kind eine erste Entscheidung über den weiteren Bildungsweg. In den 1990er Jahren passten die neuen Länder ihre Schulstruktur an die im Westen dominierenden Muster an, wobei die meisten von ihnen auf die Hauptschule verzichteten und ein zweigliedriges Modell einführten.

Bereits seit den 1970er Jahren haben jedoch – insbesondere in SPD-regierten Bundesländern in Westdeutschland – Schulformen an Bedeutung gewonnen, in denen ein längeres gemeinsames Lernen für alle Kinder vorgesehen ist. Zunächst wurden dabei vor allem Gesamtschulen gegründet, die alle Abschlüsse der Sekundarstufe I ermöglichen und eine zum Abitur führende gymnasiale Oberstufe umfassen. Damit wird also in der Sekundarstufe I die äußere Differenzierung nach Schulformen aufgehoben und ganz oder teilweise ersetzt durch eine innere Differenzierung, beispielsweise in Kurse unterschiedlicher Niveaustufen in einer mehr oder weniger großen Anzahl von Fächern. In den letzten Jahren wurde die herkömmliche Aufgliederung in Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien in allen Bundesländern mehr oder weniger deutlich umgestaltet, so dass inzwischen „ein buntschicker Flickenteppich mit einem Nebeneinander von Drei- und Zweigliedrigkeit und unterschiedlich benannten Schularten/Schulformen und Bildungsgängen für eine – nicht nur für Ausländer – verwirrende Vielfalt“ (Hepp 2011: 175) sorgt. Dabei sind bundesweit höchst unterschiedliche Schultypen mit verschiedenen Bezeichnungen entstanden. Die Entwicklung geht vor allem dahin, im Sinne einer Zweigliedrigkeit zum einen weiterhin das Gymnasium vorzusehen und zum anderen alle anderen Schulformen in eine bspw. als Regional-, Stadtteil-, Gemeinschafts- oder Sekundarschule zu überführen, die alle Abschlüsse der Sekundarstufe I einschließlich der Möglichkeit zum Übergang in die Oberstufe anbietet (van Ackeren / Klemm 2009: 66 f.). Zum Teil wird dabei neben den neu eingeführten Schulformen das bisherige System aufrechterhalten. In den meisten Bundesländern wurde darüber hinaus im Laufe der 2000er Jahre das Gymnasium dahingehend verändert, dass die Schulzeit bis zum Abitur von 13 auf 12 Jahre reduziert wurde (ebd.: 67 f.), wie dies in

den meisten neuen Ländern schon vorher der Fall gewesen war. Dabei wurde teilweise die Oberstufenzeit von drei auf zwei Jahre reduziert, teilweise die Zeit in der Sekundarstufe I von sechs auf fünf Jahre. Aufgrund von kontroversen öffentlichen Diskussionen über eine Überforderung der Schüler/innen durch die in polemischer Überspitzung als „Turboabitur“ bezeichnete allgemeine Hochschulreife nach acht Jahren werden diese Reformen in jüngster Zeit zum Teil zurückgenommen oder modifiziert (Kühn et al. 2013: 122 ff.; Neumann 2014: 254 f.).

Seit dem „PISA-Schock“, als deutsche Jugendliche in einer internationalen Vergleichsstudie vom Kompetenzniveau her deutlich schlechter abgeschnitten hatten als allgemein erwartet, hat die Debatte um das Schulsystem eine breite Aufmerksamkeit in Politik und Gesellschaft erfahren. Gegenstand der Diskussionen waren dabei die unterschiedlichen Kompetenzniveaus in den Bundesländern (Hepp 2011: 196 ff.), der hohe Anteil an „Risikoschüler/inne/n“, die nicht die für die Altersgruppe geforderten Grundkompetenzen erreichten (ebd.: 198 ff.; 211 ff.), die Bildungsbenachteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund (ebd.: 209 ff.) und die im internationalen Vergleich als zu stark wahrgenommene Kopplung zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg (ebd.: 203 ff.).

Zwar ist seit längerem ein kontinuierlicher Anstieg der Übergangsquoten zum Gymnasium zu verzeichnen, während die Übergangsquoten an die Hauptschulen so stark gesunken sind, dass diese Schulform in einigen Bundesländern praktisch keine Rolle mehr spielt (wobei es Wechselwirkungen mit der Tendenz zur Zweigliedrigkeit gibt). Schichtspezifische Unterschiede bleiben jedoch bedeutsam (ebd.: 205). Dies liegt zunächst an primären Herkunftseffekten, also an Leistungsunterschieden am Ende der 4. Klasse, die sich daraus ergeben, dass Kinder aus höheren Sozialschichten „über ein günstigeres Anregungs- und Unterstützungsmilieu verfügen“ (Hepp 2011: 205), wobei die Ungleichheit dann durch sekundäre Herkunftseffekte verstärkt wird: Zum einen beziehen Lehrer/innen bei ihrer Schulformempfehlung (die je nach Bundesland unterschiedlich verbindlich ist) explizit oder implizit Prognosen über die erwartete Unterstützung des Bildungsweges durch das Elternhaus mit ein, zum anderen tendieren Eltern aus oberen Schichten eher dazu, ihre Kinder trotz anderslautender Empfehlung auf das Gymnasium zu schicken, bei Eltern aus unteren Schichten hingegen wird eher die Empfehlung eingehalten oder sogar unterschritten. (Hepp 2011: 205 f.)

Bei zahlreichen Schüler/inne/n wird im Laufe der Sekundarstufe I die Bildungsentscheidung, die zum Ende der Grundschulzeit getroffen wurde, korrigiert, indem sie die Schulform wechseln. Dabei gibt es deutlich mehr Wechsel von anspruchsvolleren auf anspruchsärmere Schulformen als umgekehrt (van Ackeren / Klemm 2009: 56 ff.). Insofern wird in der bildungspolitischen Diskussion immer wieder hervorgehoben, dass soziale Ungleichheit auch dadurch „zementiert“ (Hepp 2011: 207) würde, „dass einmal eingeschlagene Bildungswege aufgrund der geringen Durchlässigkeit nach oben kaum nachträglich korrigierbar“ (ebd.) seien, und es gebe „ein hohes Risiko, auf Irrwege und damit auch in Sackgassen zu geraten“ (van Ackeren / Klemm 2009: 57). Allerdings wird auch festgestellt, dass sich die Zuordnung von Schulformen und

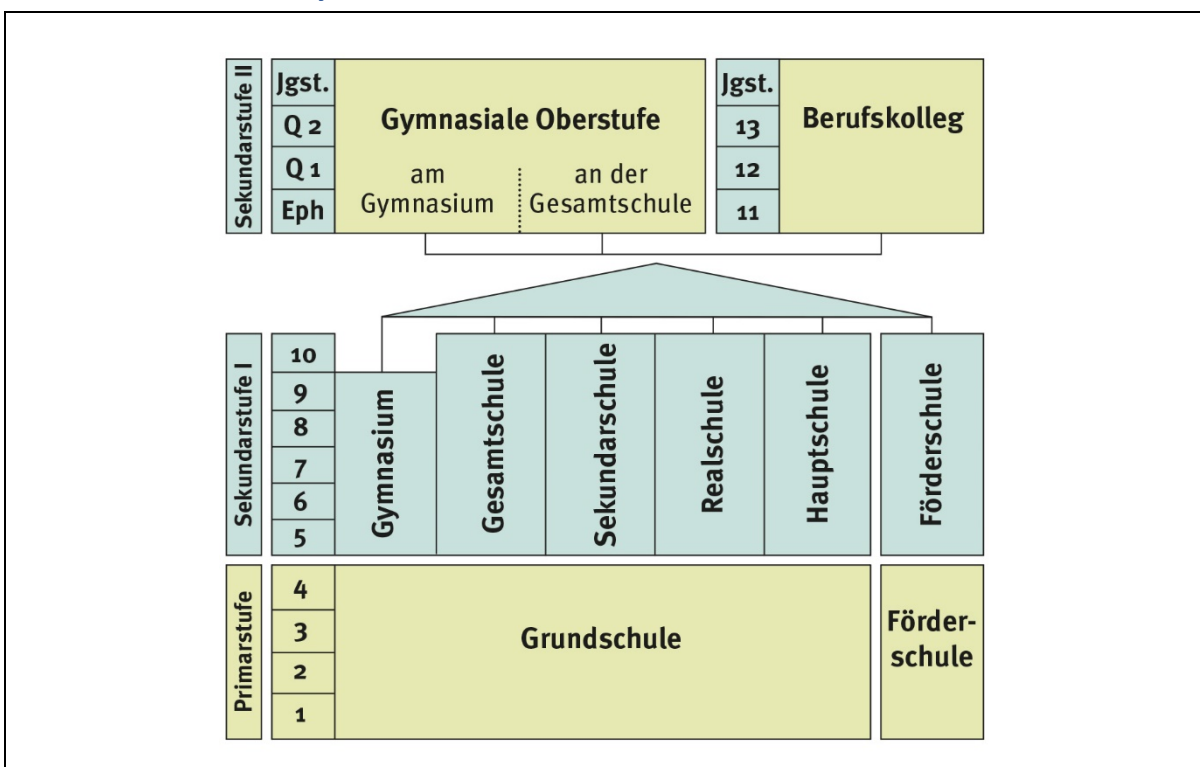
Schulabschlüssen reduziert hat (ebd.: 58), wobei die dieser Entkopplung zugrunde liegenden Regelungen länderspezifisch sehr unterschiedlich ausgestaltet und oft kompliziert sind. So können Hauptschulen die Möglichkeit bieten, über den Hauptschulabschluss hinaus auch einen mittleren Schulabschluss zu erreichen; ein mittlerer Schulabschluss mit einem bestimmten Qualifikationsniveau ermöglicht den Zugang zu unterschiedlichen, zum Abitur führenden Bildungsgängen in der Oberstufe von allgemein- oder berufsbildenden Schulen; Schulabschlüsse können an den berufsbildenden Schulen erworben oder später nachgeholt werden. Den „Abstiegen“ während der Sekundarstufe I stehen daher „Aufstiege“ nach dem Abschluss dieser Stufe gegenüber. Insofern wird einerseits eine deutliche Entkopplung von Schulformen und Schulabschlüssen konstatiert, andererseits aber darauf hingewiesen, dass die Aufteilung auf verschiedene Schulformen nach wie vor durch unterschiedliche Lernmilieus sowohl die Abschlussaspirationen als auch die Entwicklung kognitiver Kompetenzen beeinflusst (ebd.: 59 ff.).

In Nordrhein-Westfalen ist das Schulsystem aktuell von einem Nebeneinander von verschiedenen Schulformen und einem hohen Gestaltungsspielraum der einzelnen Kommunen gekennzeichnet, denen als Träger der allgemeinbildenden Schulen die Schulentwicklungsplanung obliegt. Grundsätzlich bestehen nach wie vor die Schulformen Hauptschule, Realschule und Gymnasium. Seit den 1970er Jahren wurden Gesamtschulen gegründet, deren regionale Verteilung aufgrund von parteipolitischen Kontroversen allerdings lange Zeit sehr ungleichmäßig war. Im Jahr 2005 wurde das Gymnasium von dem neun- auf einen achtjährigen Bildungsgang umgestellt, so dass im Jahr 2013 die ersten „G8-Absolvent/inn/en“ ihr Abitur erhielten. Dazu wurde die Sekundarstufe I auf fünf Jahre verkürzt, die Oberstufe dauert weiterhin drei Jahre. Schüler/innen, die eine andere Schulform besucht haben und nach Abschluss der dort weiterhin sechsjährigen Sekundarstufe I in die Oberstufe wechseln, legen ihr Abitur somit weiterhin nach dem G9-Modell ab.

Vor einigen Jahren kam neben der Gesamtschule eine weitere Schule mit einem gemeinsamen Angebot für alle Schüler/innen hinzu: „Die Sekundarschule ergänzt seit dem 20. Oktober 2011 als integrierte Schulform das Angebot der Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen. Sie (...) umfasst die Jahrgänge 5 bis 10. Sie ist mindestens dreizügig und als Ganztagschule angelegt. (...) In der Sekundarschule lernen die Kinder und Jugendlichen in den Klassen 5 und 6 gemeinsam. Ab der Jahrgangsstufe 7 wird der Unterricht entweder in integrierter, teilintegrierter oder kooperativer Form mit mindestens zwei Bildungsgängen angeboten. (...) Die Sekundarschule bietet im Unterricht von Anfang an auch gymnasiale Standards. (...) Die Sekundarschule verfügt über keine eigene Oberstufe. Sie bietet aber über die verbindlich geregelte Zusammenarbeit mit der Oberstufe von Gymnasium, Gesamtschule oder Berufskolleg die Sicherheit einer planbaren Schullaufbahn bis zum Abitur: (...) Neben der Gesamtschule bietet die Sekundarschule den Weg zum Abitur in 9 Schuljahren an (G9).“¹¹

¹¹ www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Schulformen/Sekundarschule/index.html

Übersicht 4: Das Schulsystem in NRW



Quelle: Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW); www.berufsorientierung-nrw.de/cms/upload/pdf/Flyer_Schulsystem_deutsch.pdf

Die Gründung dieser neuen Schulform stand im Kontext der Vereinbarungen zwischen Landesregierung und Opposition zum sog. „Schulkonsens“ oder „Schulkompromiss“ in Nordrhein-Westfalen von Juli 2011 (Rösner 2011). Angesichts des Wahlverhaltens der Eltern (vgl. Übersicht 5) hatte die Hauptschule, die bis dahin in der Landesverfassung verankert war, so stark an Bedeutung verloren, dass diese Verankerung nicht mehr haltbar war. Gleichzeitig war gerade in ländlichen Regionen, in denen es lange Zeit aufgrund der politischen Mehrheiten kaum Gesamtschulen gab, der Veränderungsdruck aufgrund der demografischen Entwicklung besonders groß geworden – angesichts von sinkenden Schülerzahlen wurde es in manchen Kreisen immer schwieriger, ein dreigliedriges Schulangebot und gleichzeitig eine ortsnahe Versorgung aufrechtzuerhalten. Mit dem Schulkonsens wurde somit das Nebeneinander der verschiedenen Schulformen mittelfristig festgeschrieben, und parteipolitische Kontroversen um die Schulformen verloren an Bedeutung. In der Zeit danach gab es in kurzer Zeit deutliche Umwälzungen in der Schulstruktur, wie anhand der Entwicklung der Anzahl der Schulen der verschiedenen Schulformen in den letzten Jahren deutlich wird (vgl. Übersicht 6).

Übersicht 5: Übergangsquoten in die Sekundarstufe I in %

Jahr	Hauptschule	Realschule	Sekundar- schule ¹²	Gesamt- schule	Gymnasium	Sonstige ¹³
1970	55,9	19,1	-	1,2	23,8	-
1985	34,9	24,0	-	7,0	34,1	-
2000	18,9	29,4	-	15,9	35,0	0,8
2010	12,3	28,7	-	18,9	39,5	0,7
2015	4,0	21,1	6,9	26,1	41,3	0,6

Quelle: Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW 2016a: 224)

Übersicht 6: Schulen nach Schulform

Jahr	Hauptschule	Realschule	Sekundar- schule	Gesamt- schule	Gymnasium	Förder- schulen
2010	640	563	-	225	626	724
2012	557	564	54	252	627	714
2014	493	563	119	306	625	647
2015	456	559	124	314	625	571

Quelle: Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW 2016a: 204)

Auffällig in Übersicht 6 ist zunächst der deutliche Rückgang der Anzahl der Förderschulen. Dieser ist dadurch bedingt, dass im Zuge der Umsetzung der Inklusion¹⁴ eine wachsende Anzahl von Schüler/inne/n mit sonderpädagogischem Förderbedarf Regelschulen besucht. Des Weiteren wird in Übersicht 6 ein noch stärkerer Rückgang der Anzahl der Hauptschulen ersichtlich, während die Anzahlen der Realschulen und vor allem der Gymnasien relativ stabil geblieben sind. Die neuen Sekundarschulen und die zusätzlichen Gesamtschulen sind also nur vereinzelt aus einer Zusammenlegung von Haupt- und Realschulen hervorgegangen, Gymnasien waren kaum tangiert (wobei natürlich zu beachten ist, dass sich hinter den Gesamtzahlen sowohl Schließungen als auch Neugründungen verbergen können). Die Anzahl der Neugründungen von Gesamtschulen – also von Schulen mit gymnasialer Oberstufe – liegt nur geringfügig unter der Anzahl der neuen Schulform „Sekundarschule“. Im Schuljahr 2016/17 scheint sich ein Trend abzuzeichnen, dass in einigen Kommunen diese neue Schulform wieder in Frage gestellt und angesichts der Elternnachfrage eine Überführung in Gesamtschulen diskutiert oder bereits realisiert wird.

Die Abschlüsse der Sekundarstufe I können – je nach Noten – an allen Schulformen erworben werden. Dabei handelt es sich um den Hauptschulabschluss (auch als Hauptschulabschluss nach Klasse 9 bezeichnet), den Hauptschulabschluss nach Klasse 10 (auch: Sekundarabschluss I) und

¹² einschließlich von 12 im Schuljahr 2010/11 gegründeten Gemeinschaftsschulen

¹³ Förderschulen, Freie Waldorfschulen, ab 2013 auch PRIMUS-Schule; in der Statistik ausgewiesen seit 1999.

¹⁴ www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Rechtliches/

die Fachoberschulreife (auch: mittlerer Schulabschluss)¹⁵. Mit dem mittleren Schulabschluss kann je nach Notendurchschnitt die Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe verbunden sein („Qualifikationsvermerk“). Nach dem Abschluss der Oberstufe (Sekundarstufe II) kann das Abitur abgelegt werden; ein Jahr früher oder in speziell dafür vorgesehenen Bildungsgängen der berufsbildenden Schule (vgl. 3.1.2) besteht die Möglichkeit, die Fachhochschulreife zu erhalten, wobei je nach Ausgestaltung des Bildungsganges nur der schulische Teil oder die vollständige Fachhochschulreife vergeben werden.

Schüler/innen, die die Sekundarstufe I des Gymnasiums absolviert haben, verfügen mit der Versetzung in die Klasse 10 über die Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe, nicht jedoch über einen mittleren Schulabschluss, der – ebenso wie der Hauptschulabschluss nach Klasse 10 – seit der Einführung des achtjährigen Gymnasiums erst am Ende der Einführungsphase der Oberstufe (Klasse 10) vergeben wird. Sie können also nach der 9. Klasse in die Jahrgangsstufe 11 der berufsbildenden Schule wechseln und dort, je nach Bildungsgang, sukzessive den mittleren Abschluss und die Fachhochschulreife oder das Abitur erwerben. Dies ist zum einen für Schüler/innen interessant, die schon stark berufsorientiert sind, gern frühzeitig einen berufsbezogenen Schwerpunkt setzen möchten und sich gezielt auf eine Ausbildung oder ein Studium in einem bestimmten Bereich vorbereiten wollen. Zum anderen erhoffen sich manche Schüler/innen von einem Wechsel auf die berufsbildende Schule bessere Chancen für das Abitur als in der gymnasialen Oberstufe. Wer in der Sekundarstufe I eine andere Schulform als das Gymnasium besucht hat, erhält die Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe nur mit dem Qualifikationsvermerk, also mit bestimmten Mindestnoten (§ 43 APO-S I). Für den Besuch eines Bildungsgangs, der an der berufsbildenden Schule zur Fachhochschulreife führt, ist dieser Qualifikationsvermerk nicht erforderlich.

Der Anteil der Schüler/innen, die nach der Sekundarstufe I von einer anderen Schulform in die gymnasiale Oberstufe wechseln, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Dies zeigt sich bei einem Vergleich der Anteile an Wechseln zum Schuljahr 2000/2001 und zum Schuljahr 2015/16 (MSW 2016a: 230). Bei den Hauptschulabsolvent/inn/en ist er trotz eines Anstiegs von 3,8% auf 5,9% immer noch sehr gering. Bei den Realschulabgänger/inn/en stieg er von 21,2% auf 35,8%, bei den Gesamtschüler/inn/en von 32,9% auf 44,2%. Die Befürchtung, dass die Einführung des achtjährigen Gymnasiums in dieser Hinsicht die Durchlässigkeit beeinträchtigen würde, hat sich somit nicht bewahrheitet. Die Gesamtschüler/innen blieben im Schuljahr 2015/16 bei einem Wechsel in die gymnasiale Oberstufe meistens auf ihrer Gesamtschule; von den Realschüler/inn/en ging ein knappes Viertel ebenfalls zur Gesamtschule, die übrigen verteilten sich etwa gleichmäßig auf das allgemeinbildende Gymnasium und das berufliche Gymnasium (also auf zum Abitur führende Bildungsgänge an einer berufsbildenden Schule, vgl.

¹⁵ www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Abschluesse/

3.2.1); bei den Hauptschüler/inne/n lag der Anteil an Wechseln zur Gesamtschule deutlich höher, während nur etwa ein gutes Drittel zum beruflichen und ein knappes Viertel zum allgemeinbildenden Gymnasium ging. Hinzu kommt bei den Realschulabsolvent/inn/en eine große Gruppe an Schüler/inne/n, die zur berufsbildenden Schule wechselten, um dort einen Bildungsgang zu besuchen, der zur Fachhochschulreife führt. Viele Schüler/innen erwerben also nach dem Abschluss der Sekundarstufe I noch einen höherwertigen Schulabschluss, auch wenn sie nicht das Gymnasium besucht haben. Die Zahlen aus Nordrhein-Westfalen bilden also einen deutlichen Beleg für die oben angesprochene Entkopplung von Schulform und Schulabschluss.

Mit der Einführung des achtjährigen Gymnasiums ist der Anteil der Schüler/innen, die mit einem Hauptschulabschluss nach Klasse 10 oder dem mittleren Schulabschluss vom Gymnasium abgehen, deutlich gesunken (MSW 2016a: 243). Fielen im Jahr 2010 noch 10,5% der Schüler/innen, die das Gymnasium verlassen haben, in diese Kategorie, waren es 2015 nur noch 6,5% (ebd.). Demgegenüber hat sich der Anteil der Schüler/innen, die das Gymnasium ohne Schulabschluss oder mit dem Hauptschulabschluss nach Klasse 9 verließen, von 0,9% im Jahr 2010 auf 2,0% im Jahr 2015 verdoppelt (ebd.). Diese Zahl ist zwar immer noch gering, jedoch lässt sich als Tendenz festhalten, dass die Vergabe des mittleren Schulabschlusses nach dem ersten Jahr der Oberstufe dazu führt, dass dieser Weg weniger attraktiv ist und das Risiko erhöht, das Gymnasium ohne Schulabschluss bzw. mit Hauptschulabschluss nach Klasse 9 zu beenden.

Je nach Schulform in der Sekundarstufe I stellen sich also unterschiedliche Risiken für den gewünschten Bildungsweg. Jugendliche, die eine andere Schulform als das Gymnasium besucht haben, scheitern möglicherweise mit ihrem Wunsch, in die gymnasiale Oberstufe zu wechseln, an dem fehlenden Qualifikationsvermerk bei ihrem mittleren Schulabschluss, während Gymnasiast/inn/en bei einer knapp geschafften Versetzung aus Klasse 9 in die Oberstufe übergehen können. Bei Schüler/inne/n des Gymnasiums hingegen ist das Risiko höher, die Laufbahn in der allgemeinbildenden Schule ohne einen mittleren Schulabschluss zu beenden.

3.1.2 Die berufsbildenden Schulen im Bildungssystem

Die beruflichen Schulen bilden eine Schnittstelle zwischen dem System der allgemeinen und der beruflichen Bildung. So sind berufliche Schulen beispielsweise nicht nur Lernortpartner der Ausbildungsbetriebe im Rahmen der dualen Berufsausbildung, sondern bieten eine Vielzahl von berufsvorbereitenden, berufsqualifizierenden und berufsbegleitenden Bildungsgängen und auch den Erwerb allgemeinbildender Schulabschlüsse an. Für viele Absolvent/inn/en der allgemeinbildenden Schulen stellen berufsbildende Schulen eine Möglichkeit dar, den zuvor erreichten Schulabschluss zu verbessern und sich somit neue Bildungs- und Berufswege zu eröffnen (vgl. 3.1.1). Damit besitzen berufsbildende Schulen nicht nur eine Kompensationsfunktion für eine noch nicht ausreichende Ausbildungsfähigkeit, sondern sie versorgen die regionale Wirt-

schaft mit beruflichen Qualifikationen und können über die Vergabe höherwertiger Schulabschlüsse Brücken in weiterführende Ausbildungsgänge bis hin zur Hochschulausbildung bauen.

Die Rechtsgrundlagen für diese Schulen sind länderspezifisch geregelt. Dabei gibt es Unterschiede in der sprachlichen Bezeichnung. So spricht bspw. Niedersachsen zusammenfassend von berufsbildenden Schulen, Baden-Württemberg von beruflichen Schulen und Nordrhein-Westfalen von Berufskollegs. Berufskollegs in Baden-Württemberg hingegen bezeichnen eine spezielle Form der beruflichen Schule, nämlich einen Bildungsgang, der auf einem mittleren Bildungsabschluss aufbaut und eine berufliche Qualifizierung sowie eine erweiterte allgemeine Bildung vermittelt.

Meistens befinden sich in den berufsbildenden Schulen verschiedene Schulformen unter einem Dach. Die einzelnen Schulformen sind in Berufsfelder mit verschiedenen Fachrichtungen und Schwerpunkten untergliedert (zum Beispiel Wirtschaft, Technik, Sozialwesen, ...). Die Niveauspanne reicht von reiner Berufsorientierung über vollqualifizierende Ausbildungsabschlüsse bis hin zu Fortbildungsabschlüssen. Alle Schulabschlüsse der Sekundarstufe I und Sekundarstufe II können erlangt werden. Die Ständige Konferenz der Kultusminister unterscheidet die folgenden Bildungsgänge, wobei auch diese in den einzelnen Bundesländern zum Teil unterschiedlich bezeichnet und ausgestaltet werden¹⁶:

- Die Berufsschule umfasst den schulischen Teil der Ausbildung im dualen System. Grundlage der Ausbildung ist ein privatrechtlicher Ausbildungsvertrag zwischen dem/der Jugendlichen und einem Betrieb, wo der/die Auszubildende an drei bis vier Wochentagen arbeitet. Bis zu zwei Wochentage sind dem Berufsschulunterricht vorbehalten. Für den berufsbezogenen Unterricht in der Berufsschule erstellt die Kultusministerkonferenz für alle nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung anerkannten Ausbildungsberufe Rahmenlehrpläne, die mit den jeweiligen Ausbildungsordnungen abgestimmt sind.
- Berufsfachschulen sind Vollzeitschulen mit einem breit gefächerten Angebot in verschiedenen beruflichen Fachrichtungen. Sie können in einen oder mehrere Berufe einführen sowie einen Teil der Berufsausbildung in einem oder mehreren anerkannten Ausbildungsberufen oder einen Berufsausbildungsabschluss in einem Beruf vermitteln. Die Bildungsgänge sind je nach beruflicher Fachrichtung und Zielsetzung von unterschiedlicher Dauer (ein bis drei Jahre), wobei unter bestimmten Voraussetzungen auch die Fachhochschulreife erworben werden kann.
- Die Fachoberschule ist ein zweijähriger Bildungsgang, der auf einem Mittleren Schulabschluss aufbaut. Sie führt zur Fachhochschulreife, indem sie allgemeine sowie auf ein Berufsfeld bezogene fachtheoretische und fachpraktische Kenntnisse und Fähigkeiten

¹⁶ www.kmk.org/bildung-schule/berufliche-bildung

vermittelt. Gegliedert ist sie in die Fachrichtungen Wirtschaft und Verwaltung, Technik, Gesundheit und Soziales, Gestaltung, Ernährung und Hauswirtschaft und Agrarwirtschaft.

- Die Berufsoberschule kann nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einer mindestens fünfjährigen einschlägigen Berufsausbildung besucht werden und führt in zwei Jahren in der gewählten Fachrichtung zur fachgebundenen Hochschulreife, bei Erlernen einer zweiten Fremdsprache auch zur allgemeinen Hochschulreife.
- Fachschulen führen in Vollzeit- oder Teilzeitform zu einem staatlichen Berufsabschluss nach Landesrecht und bieten darüber hinaus unterschiedliche Formen der beruflichen Weiterbildung. Sie setzen in der Regel eine abgeschlossene Ausbildung und eine einschlägige Berufstätigkeit voraus. Ein wichtiges Feld für die Fachschulen ist in der Praxis nicht zuletzt die Ausbildung für nicht-akademisierte Sozial- und Gesundheitsberufe, denen kein Äquivalent im dualen System gegenüber steht.
- In der Übersicht der Kultusministerkonferenz nicht genannt, aber von unterschiedlicher Bedeutung je nach Bundesland sind die beruflichen Gymnasien (früher auch Fachgymnasien genannt). Diese führen in einem dreijährigen Bildungsgang zum Abitur (teilweise auch in einem sechsjährigen Bildungsgang ab Klasse 8¹⁷) und enthalten berufsbezogene Schwerpunkte, zum Teil auch mit einem anerkannten Berufsabschluss nach Landesrecht.

Was die Berufsschule, also den schulischen Teil der Ausbildung im dualen System betrifft, so agiert die berufsbildende Schule an der Schnittstelle zum Ausbildungssystem. Das duale Ausbildungssystem (und das darauf aufbauende Meistersystem) gilt „national und international als Synonym für das Berufsbildungswesen“ (Baethge 2008: 545) in Deutschland. Kern des Systems ist die Verbindung einer Ausbildung im Betrieb mit dem fachtheoretischen Unterricht an der Berufsschule; Auszubildende werden vom jeweiligen Betrieb ausgewählt und eingestellt und sind von Anfang an in die betrieblichen Abläufe integriert. Das System unterliegt zum einen einer bundesrechtlichen Regulierung und ist zum anderen durch eine korporatistische Steuerung geprägt. Die weitreichende Selbstverwaltung im System industrieller Beziehungen macht Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu den zentralen an der Gestaltung dualer Ausbildungen beteiligten Interessenorganisationen. Im Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. der Handwerksordnung (HwO) sind weitreichende Kompetenzen gesetzlich definiert.

Im internationalen Vergleich „ist und bleibt (...) die überbetriebliche, gesellschaftlich anerkannte Standardisierung der Ausbildungsgänge und -zertifikate“ (Cattero 1998: 245) ein wichtiges Alleinstellungsmerkmal der deutschen dualen Ausbildung. Durch die Festlegung typischer „Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten“ der Ausbildungsberufsbilder auf Bundes-

¹⁷ Vgl. Baden-Württemberg: www.kultusportal-bw.de/Lde/770561

ebene werden Antworten auf die Fachkräfte- und Qualifikationsbedarfe der jeweiligen Branchen generiert und sichergestellt, dass Absolvent/inn/en längerfristig verwertbare Kompetenzen und Qualifikationen für ein breites Tätigkeitsfeld erlangen. Hiermit verbunden ist ein teils formell geregelter, teils normativer Mitwirkungsanspruch der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in Fragen der Berufsbildung – auch außerhalb des dualen Systems (exemplarisch: Binner 2009).

Von den Berufen im dualen Ausbildungssystem, die im BBiG oder der Handwerksordnung (HwO) definiert sind, werden Berufe unterschieden, die außerhalb von BBiG/HwO definiert sind. Hier handelt es sich um vollzeitschulische Berufsausbildungen („Schulberufe“; Berufsfachschule oder Fachschule), die meistens nach Landesrecht geregelt werden. Für Schüler/innen sind diese Bildungsgänge oft nicht zuletzt deshalb von Interesse, weil sie vielfach mit dem Erwerb höherwertiger Schulabschlüsse (Fachhochschulreife oder Abitur) verknüpft sind. Diese Bildungsgänge tragen zumeist bundeslandspezifische Bezeichnungen und sind inhaltlich nicht deckungsgleich, auch wenn sie auf dasselbe Tätigkeitsfeld hin qualifizieren. Darüber hinaus können Berufsfachschulen unter bestimmten Voraussetzungen auch die vollzeitschulische Ausbildung für Berufe nach BBiG/HwO anbieten.

Im Hinblick auf die weiteren Angebote sind vor allem unterschiedliche Formen der Unterstützung des Übergangs aus der Sekundarstufe I in Ausbildung und Beruf von Bedeutung, die in den einzelnen Ländern vielfältig sind und mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet werden – Berufsgrundschuljahr, Berufseinstiegsschule, Berufsvorbereitungsjahr usw. Gemeinsam ist diesen Bildungsangeboten, dass sie in der Regel in doppelter Hinsicht kompensatorischen Charakter haben: Sie sollen sowohl einen Mangel an Ausbildungsplätzen kompensieren und unverSORgte Jugendliche auffangen als auch schulische Defizite ausgleichen. Insofern sind sie – je nach Zielgruppe – oft mit Möglichkeiten des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses verbunden. Zu diesen zusammenfassend als „Übergangssektor“ bezeichneten Bildungsangeboten gibt es vielfältige (kritische) Diskussionen und Forschungsarbeiten (exemplarisch: Baethge / Baethge-Kinsky 2012; BIBB Report 2009; Eberhard / Ulrich 2010; Granato 2008; Lex / Geier 2010).

Bei näherer Betrachtung zeigen sich weitgehende strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern. Die meisten Bundesländer benennen in der Darstellung ihres berufsbildenden Schulwesens die oben aufgeführten sowie weitere Bildungsangebote. Übersicht 7 gibt einen Überblick über die Angebotsstruktur in Nordrhein-Westfalen, die mit Beginn des Schuljahres 2015/16 neu geregelt wurde. Die Übersicht ist einerseits nach den zu erwerbenden allgemeinbildenden Schulabschlüssen strukturiert, zum anderen wird danach unterschieden, ob in den Bildungsgängen ein vollständiger Berufsabschluss oder berufsvorbereitende Kenntnisse und Fertigkeiten erlangt werden. Zwischen den Bildungsgängen gibt es zahlreiche Übergangsmöglichkeiten. Generell wird mit der Fachoberschulreife (FOR) die Berechtigung des Zugangs zur gymnasialen Oberstufe erworben, wenn mindestens ein bestimmter Notendurchschnitt erreicht wird (vgl. 3.1.1). Dies gilt in erweiterter Form auch für die duale Ausbildung:

Generell wird mit dem Abschluss der Berufsschule der Hauptschulabschluss nach Klasse 10 zuerkannt; je nach Notendurchschnitt und bei dem Nachweis notwendiger Englischkenntnisse kann damit auch der mittlere Schulabschluss und ggf. auch die Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe erworben werden. Darüber hinaus ist es inzwischen möglich, mit dem Besuch der Berufsschule über Zusatzangebote auch die Fachhochschulreife zu erreichen. Wer an der Berufsfachschule den Hauptschulabschluss nach Klasse 10 erhalten hat, kann im Anschluss die Berufsfachschule mit dem Ziel der FOR besuchen. Bei Vorliegen des schulischen Teils der FHR und bei Beibehaltung des fachlichen Schwerpunkts kann die Aufnahme in das 2. Jahr des beruflichen Gymnasiums erfolgen. Grundsätzlich ist es also möglich, über die Ausbildungsvorbereitung den Hauptschulabschluss zu erreichen, im Abschluss über die Berufsfachschule die FOR zu erlangen und darauf aufbauend Bildungsgänge zu besuchen, die zur Fachhochschulreife oder zum Abitur führen. Des Weiteren bieten die Berufskollegs vielfältige Möglichkeiten für Personen mit Berufserfahrung, die sich sowohl beruflich weiter qualifizieren als auch eine Hochschulzugangsberechtigung erwerben können.

Übersicht 7: Bildungswege¹⁸ am Berufskolleg in NRW

Ziele des Bildungsganges	Berufsabschluss	Berufliche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten
Allgemeine Hochschulreife (AHR)	Berufliches Gymnasium (bis 4 Jahre)	Berufliches Gymnasium (3 Jahre)
	Voraussetzung: Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe	
Fachhochschulreife (FHR)	Berufsfachschule (3 Jahre) (	Berufsfachschule (2 Jahre) (<i>schulischer Teil der FHR</i>); Fachoberschule (2 Jahre) (<i>vollständige FHR</i>)
	Voraussetzung: Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe oder FOR	
Fachoberschulreife (FOR)	Berufsfachschule (2 Jahre)	Berufsfachschule (1 Jahr)
	Voraussetzung: HA	Voraussetzung: HA10
Hauptschulabschluss nach Klasse 10 (HA10)	Duale Ausbildung (Berufsschule); Dauer je nach Ausbildungsberuf und persönlichen Voraussetzungen	Berufsfachschule (1 Jahr)
	Voraussetzung: Betriebliches Ausbildungsverhältnis	Voraussetzung: HA
Hauptschulabschluss (HA)		Ausbildungsvorbereitung (1 Jahr) in Vollzeit oder – in Kombination mit einer Maßnahme der beruflichen Orientierung anderer Träger oder mit Teilzeitarbeit – in Teilzeitform
	Voraussetzung: Erfüllung der Schulpflicht in der Sekundarstufe I; kein Besuch eines anderen beruflichen oder schulischen Bildungsgangs	

Quelle: Eigene Darstellung; vgl. MSW 2015a und Übersicht auf <http://www.berufsbildung.nrw.de/cms/bildungsgaenge-bildungsplaene/uebersicht/index.html>

¹⁸ Ohne Bildungsgänge, die Berufserfahrung voraussetzen.

In Deutschland liegt der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit sowohl in der Forschung als auch in der bildungspolitischen Debatte auf dem dualen Ausbildungssystem – insbesondere dem betrieblichen Teil – sowie dem sogenannten „Übergangssektor“. Bisherige Untersuchungen fokussieren einzelne Funktionsbereiche der beruflichen Schulen. Die Spannweite erstreckt sich von der Unterrichtsentwicklung im dualen System bis hin zu bundesweiten Vergleichen zur Entwicklung der Rahmenbedingungen. Häufig steht der Übergangsbereich an berufsbildenden Schulen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Dabei sind auch die Teilnehmenden der Übergangsmaßnahmen an beruflichen Schulen keine homogene Gruppe, wobei sich der Anteil der sogenannten „Marktbenachteiligten“ (also derjenigen, die trotz hinreichender Vorqualifikation keinen Ausbildungsplatz bekommen haben) zukünftig weiter verringern wird (u.a. Baethge / Baethge-Kinsky 2012; BIBB REPORT 2009; Dionisius / Lissek / Schier 2011; Harney / Hartkopf 2008).

Viele weitere Potenziale beruflicher Schulen sind nur einer Fachöffentlichkeit und dem Feld selbst bekannt. Die „oberen“ Segmente der berufsbildenden Schulen, das heißt, der Fort- und Weiterbildungsbereich sowie Bildungsgänge, die zur (Fach-)Hochschulreife führen, werden nur selten näher betrachtet. Der Gesamtschulcharakter der berufsbildenden Schulen macht jedoch die Inklusionsfähigkeit auch über den Übergangsbereich hinaus auf die gehobenen Ausbildungssegmente übertragbar. Neben der Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung wird auch die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung, insbesondere seit der Entwicklung und Umsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens, verstärkt thematisiert. Die Rekrutierung beruflich (Vor)Gebildeter für die duale Ausbildung ist des Weiteren für Unternehmen attraktiv, haben diese doch bereits fachliche Kenntnisse erlangt. Eine abgeschlossene Berufsorientierung verringert zudem die Gefahr von Ausbildungsabbrüchen und beinhaltet also eine monetäre Dimension aus betrieblicher Sicht. Allgemein wird der Verbindung aus allgemeiner und beruflicher Bildung in den Bildungsgängen der Berufskollegs eine Schlüsselrolle zur Anhebung des Bildungsniveaus zugeschrieben (zum Beispiel Harney / Hartkopf 2008; Böckler 2010; Rosendahl / Wahle 2012; Stöbe-Blossey 2016c). Klaus Harney und Emanuel Hartkopf (2008) bescheinigten den berufsbildenden Schulen auf der Grundlage von Schülerbefragungen an zwei kaufmännischen Berufskollegs „eine Schlüsselstellung für die Bildungsbeteiligung von Migrant*innen in den jeweiligen Einzugsbereichen“ (ebd.: 44). Zudem stellen berufsbildende Schulen insbesondere bei geringer Gymnasialdichte und weiten Wegen im ländlichen Raum eine Ergänzung der bestehenden Schullandschaften um Angebote zum Erreichen der Hochschulreife dar (vgl. Weishaupt 2014: 18).

In Nordrhein-Westfalen sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger der berufsbildenden Schulen. Insofern ist das Angebotsspektrum der Berufskollegs regional höchst unterschiedlich ausgebaut. Dies gilt für die inhaltliche Breite der angebotenen Berufsbilder, vor allem aber auch für die Möglichkeiten zum Erwerb höherwertiger Schulabschlüsse. Während in einigen Städten

und Kreisen etwa ein Viertel der Abiturient/inn/en ihre Hochschulzugangsberechtigung an einem Berufskolleg erworben haben, spielt diese Möglichkeit in anderen Kommunen nur eine marginale oder auch überhaupt keine Rolle (Hähn / Stöbe-Blossey 2014). Darüber hinaus ist die Einbeziehung der Berufskollegs in die Schulentwicklungsplanung nicht überall selbstverständlich. In einer 2013 durchgeführten Befragung von Berufskollegs (Hähn / Stöbe-Blossey 2014) in drei nordrhein-westfälischen Städten und Kreisen zeigte sich, dass es an Transparenz über die Angebote an Berufskollegs mangelt (vgl. auch Böckler 2010). Vor allem thematisierten die Leitungen der Berufskollegs fehlende Kenntnisse über die Angebote und Aufstiegschancen an ihren Schulen – bei Lehrkräften der allgemeinbildenden Schulen, bei den Eltern und somit auch bei den Jugendlichen. Auch im Hinblick auf die politische Ebene in den Schulausschüssen nahmen die befragten Schulleitungen Informationsdefizite wahr.

Im ländlichen Raum stellen sich zusätzliche Schwierigkeiten durch unterschiedliche Schulträgerschaften, da der Kreis für die Berufskollegs und die einzelne Gemeinde für das allgemeinbildende Schulwesen zuständig ist. Aktuell zeigt sich dieses Problem bspw. bei der Einrichtung neuer Schulformen, die faktisch an die Stelle der bisherigen Haupt- und Realschulen treten und ein längeres gemeinsames Lernen ermöglichen (vgl. 3.1.1). Für kreisangehörige Kommunen ist bei der Errichtung einer solchen Schule oft das Ziel attraktiv, vor Ort eine gymnasiale Oberstufe vorzuhalten. Daher geben sie mancherorts einer Gesamtschule mit Oberstufe den Vorzug vor einer Sekundarschule, die mit bestehenden Oberstufen und nicht zuletzt mit Berufskollegs kooperieren würde. Neue Schulen mit Oberstufe verändern jedoch nicht nur das Lernangebot in der Sekundarstufe I, sondern treten in Konkurrenz sowohl zu bestehenden gymnasialen Oberstufen als auch zu Berufskollegs mit verknüpften Bildungsgängen (vgl. Weishaupt 2014: 18). Bislang ist diese Konkurrenz noch nicht deutlich spürbar, weil die Schülerjahrgänge der neu gegründeten Schulen erst nach und nach in das Alter des Übergangs in die Sekundarstufe II hinein wachsen. Diese Konkurrenz kann sich allerdings für die Bildungsgänge an Berufskollegs als problematisch erweisen, weil für die Aufrechterhaltung eines fachlich differenzierten Angebots eine Mindestzahl an Schüler/inne/n benötigt wird. Hier zeigt sich, dass das regionale Schulangebot im allgemeinbildenden und im berufsbildenden Bereich mit seinen Schnittstellen integriert betrachtet werden muss und dass eine Vielzahl an Akteuren beteiligt ist. Wie sich vor diesem Hintergrund das Angebotsspektrum der Berufskollegs in den kommenden Jahren entwickeln wird, ist zurzeit noch offen.

3.2 Bildungspolitik als Querschnittsaufgabe

Dass Bildung eine zentrale Voraussetzung für die Integration des Individuums in den Arbeitsmarkt darstellt, ist heute allgemein bekannt. Die individuelle Bedeutung von Bildung geht allerdings weit über die Frage der Arbeitsmarktintegration hinaus; Bildung hat „eine zentrale gesellschaftliche Bedeutung als Schlüsselqualifikation, die den Zugang zu gesellschaftlichen Res-

sources und Positionen ermöglicht“ (Grundmann 2009: 69), und beinhaltet somit „die Erfahrung von Handlungsautonomie (...), das Erkennen der Möglichkeit, sich selbst und seine Lebensverhältnisse zu verändern“ (ebd.). Bildung ist dabei verknüpft mit Erziehung (verstanden als „Etablierung sozial erwünschter Eigenschaften“, ebd.: 61) und eingebunden in einen Sozialisationsprozess, also in einen Prozess der „Weitergabe von Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten von einer Generation zur nächsten“ (ebd.: 63).

Diese Perspektive verdeutlicht, dass Bildung nicht mit der Vermittlung von unmittelbar verwertbaren Qualifikationen gleichgesetzt werden kann, sondern im Kontext komplexer individueller Entwicklungsprozesse steht. Gerade weil die konkreten Inhalte und Funktionen der benötigten Qualifikationen einem raschen Wandel unterliegen, ist die Berücksichtigung dieser individuellen Entwicklungsprozesse von besonderer Bedeutung: Schlüsselkompetenzen und eine fundierte Grundbildung ermöglichen es dem Individuum, wechselnde Anforderungen aufzugreifen und die jeweils konkret benötigten Qualifikationen zu erwerben; Ziel der Bildungsprozesse im Jugendalter muss letztlich die Befähigung des Individuums zum lebenslangen Lernen sein. Bildung findet somit nicht nur im schulischen Rahmen statt; vielmehr ist eine bildungssoziologische Perspektive von Bedeutung, die die „ökonomischen, kulturellen, politischen und sozialstrukturellen Rahmenbedingungen von Bildungsprozessen“ (Becker 2009: 10) in den Blick nimmt.

Betont und gefordert wird in diesem Kontext ein verstärkter Lebensweltbezug von Schule (Mack et al. 2003). Schule, so betont bspw. Heinz-Günter Holtappels, müsse angesichts gewandelter Bildungsanforderungen und Sozialisationsbedingungen „mehr sein (...) als Ort für Unterrichtsprozesse“ (Holtappels 2008: 495); somit sei eine erweiterte Kooperation mit der sozialpädagogischen Jugendarbeit erforderlich – bspw. im Hinblick auf die Integration von kulturellen Angeboten und anderen Projekten, den Übergang zwischen Schule und Beruf oder die Einzelfallarbeit und Beratung im Falle von psychosozialen Problemen. Dabei geht es sowohl um Schulsozialarbeit, also die Mitwirkung von Sozialpädagog/inn/en innerhalb von Schulen, als auch um die Kooperation zwischen Schulen und außerschulischen Partnern, insbesondere aus der Jugendhilfe.¹⁹ Eine wichtige Rolle spielt in dieser Debatte der 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, der von einem „kommunal abgestimmten System von Bildung, Betreuung und Erziehung“ (BMFSFJ 2005, Kap. 7) sprach und die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure aus Jugendhilfe, Schule, Gesundheitsförderung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft als Ziel postulierte (ebd.: 42). Dabei wird ein Bildungsverständnis formuliert, das die Verknüpfung formeller und informeller Lernpro-

¹⁹ Allein die Fülle von Publikationen verweist auf die Beachtung, die dieses Thema findet, vgl. bspw. Baier / Deinet 2011, Drilling 2008, Kilb / Peter 2009, Olk / Speck 2010, Pötter / Segel 2009, Speck 2009, Spies / Pötter 2011.

zesse (ebd.: 127 f.) in formalen und nonformalen Bildungssettings (ebd.: 128 f.) in einem lebenslauforientierten Ansatz beinhaltet („subjekt- und nicht institutionenzentriert“; ebd.: 541): „Für die Entwicklungs- und Kompetenzförderung junger Menschen ist (...) nicht nur die Schule, sondern eine Vielzahl von Bildungsorten und Bildungsakteuren wichtig. (...) Auch die Kinder- und Jugendhilfe gewinnt in diesem Zusammenhang an Bedeutung, da sie auf die Unterstützung von individuellen und sozialen Entwicklungsprozessen zielt.“ (Maykus 2009: 38 f.; vgl. auch Berse 2009: 24 ff.) Die Diskussionen über das spannungsreiche Verhältnis zwischen Schule und Jugendhilfe und ihr unterschiedliches Bildungsverständnis²⁰ sowie die Kooperation beider Bereiche²¹ haben seitdem an Bedeutung gewonnen. Gefordert wird ein ganzheitliches Bildungsverständnis anstelle einer „versäulten Struktur“ der Institutionen von Bildung, Erziehung und Betreuung (Maykus 2009: 40). Bildungspolitik erhält vor diesem Hintergrund einen Querschnittscharakter.

Angesichts der vor dem Hintergrund des „PISA-Schocks“ verstärkt geführten Debatte um Bildungsarmut und soziale Benachteiligung im Bildungssystem wird dieser Querschnittscharakter in bildungspolitischen Diskussionen verstärkt hervorgehoben. Dabei wird darauf hingewiesen, dass Bildungsarmut „immense Folgekosten“ verursacht, „da die anfallenden Reparatur- und Transferleistungen die künftigen Sozialbudgets enorm belasten“ (Hepp 2011: 211). Als Konsequenz werden Bezüge zu einer vorbeugenden Sozialpolitik formuliert: „Immer deutlicher zeigt sich auch, dass angesichts der Komplexität der zu lösenden Probleme Bildungspolitik auf ressortübergreifende Lösungsstrategien und Maßnahmen angewiesen ist. Bildungspolitik muss künftig daher auch präventive Sozial- und Beschäftigungspolitik, Familienpolitik oder Integrationspolitik sein.“ (Hepp 2011: 211)

In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um Steuerung im Bildungssystem zu sehen, die mit einer Aufwertung der Rolle der Kommunen verbunden ist.²² Kommunen entwickeln in wachsendem Maße bildungspolitische Initiativen, und eine erweiterte bildungspolitische Funktion der Kommune wird diskutiert und teilweise normativ gefordert. Bildungspolitik ist somit in den letzten etwa zehn Jahren zunehmend zu einem regional- und kommunalpolitisch bedeutsamen Thema geworden (Ratermann / Stöbe-Blossey 2012). Diese Entwicklung ist insofern beachtlich, als Bildungspolitik in Deutschland traditionell als Kernbereich der Kompetenz der Länder gilt (vgl. 5.1). Dies hängt vor allem mit den oben dargestellten Zuständigkeitsregelungen für die Schulbildung zusammen, die die Kompetenzen vor allem den Ländern zuweisen (vgl. 3.1). Zwar ist die Schulträgerschaft eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommune, jedoch wurde daraus angesichts des stark administrativen und staatlich regulierten Charakters

²⁰ Vgl. Berse 2009 (Kap. 2/3); Otto / Oelkers 2006; Otto / Rauschenbach 2004.

²¹ Böllert 2008; Deinet 2001; Deinet / Icking 2009; Hartnuss / Maykus 2004; Olk 2005.

²² Vgl. bspw. Altrichter / Maag Merki 2010; Altrichter et al. 2007; Berkemeyer 2010; Böttcher et al. 2006; Ratermann / Stöbe-Blossey 2012.

dieser Aufgabe (Böhm-Kasper 2009: 33 ff.) traditionell keine kommunale Zuständigkeit für Bildungspolitik abgeleitet. Zweifellos wurde mit dieser Sichtweise der (kommunal-)politisch durchaus brisante Charakter von Entscheidungen über Schulstandorte schon immer unterschätzt, und die bildungspolitische Bedeutung der kommunalen Schulentwicklungsplanung dürfte angesichts von Veränderungen sowohl der Schülerzahlen als auch der Präferenzen bei der Schulwahl und dem daraus resultierenden Gestaltungsbedarf eher wachsen. Dennoch wird die Bildungspolitik oft nichtmals als Beispiel für freiwillige Aufgaben der Kommune erwähnt (vgl. bspw. Bogumil / Holtkamp 2006: 51). Angesichts der grundgesetzlich garantierten Allzuständigkeit können die Kommunen jedoch nach eigener Entscheidung bildungspolitische Initiativen entfalten und haben dies in den letzten Jahren in wachsendem Maße getan.

Die Motivation, mit der sich Kommunen in wachsendem Maße mit Bildungspolitik befassen, lässt sich folgendermaßen resümieren: „Eine Kommune, die Kindern und Jugendlichen eine hochwertige Bildung anbieten kann, ist auch für deren Eltern attraktiv. (...) Eine Kommune, die es schafft, Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Schichten angemessen zu fördern, vergrößert deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt und verringert dadurch langfristig die eigenen Ausgaben für Sozialtransfers. Kommunen, die auf das Thema Bildung setzen, sind für den demographischen Wandel besser gerüstet. Aus diesem vitalen Interesse heraus formulieren Kommunen Ansprüche an die Qualität des Bildungswesens vor Ort.“ (Bleckmann / Durdel 2009b: 11) Auch hier werden die Bezüge zur vorbeugenden Sozialpolitik deutlich.

Exemplarisch für diese Entwicklung ist die vom Deutschen Städtetag im November 2007 verabschiedete „Aachener Erklärung“ zu nennen, in der es heißt: „Die Städte sollten Bildung als zentrales Feld der Daseinsvorsorge noch stärker erkennen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen. Leitbild des Engagements der Städte ist die kommunale Bildungslandschaft im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung.“²³ Mit dieser Formulierung wird nicht nur die Forderung nach kommunaler Gestaltung, sondern gleichzeitig nach einer Verknüpfung getrennter Politikfelder im Sinne der ganzheitlichen Betrachtung von Erziehung, Bildung und Betreuung erhoben: Es geht um die Entwicklung von Netzwerken, die durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure gekennzeichnet sind.²⁴ Als Ziele kommunaler Initiativen wird häufig der Anspruch formuliert, Teilhabechancen zu erhöhen und durch eine zielgruppenorientierte Gestaltung des örtlichen Angebots Bildungsbenachteiligung abzubauen.

Wesentliche Impulse für die Entwicklung regionaler Bildungsnetzwerke gab das zwischen 2001 und 2008 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Programm „Lernende Regionen“, mit dem regionale Netzwerkstrukturen im Bildungsbereich gefördert wurden (BMBF 2008). Durch die Kooperation regionaler Akteure sollten innovative regionale

²³ www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2007/17.pdf

²⁴ Vgl. Berse 2009; Bleckmann / Durdel 2009a; Minderop / Solzbacher 2007a; Ratermann / Stöbe-Blossey 2012.

Lernkulturen etabliert und das lebenslange Lernen aller Bevölkerungsgruppen unterstützt werden (Tippelt 2010: 173); ein verbessertes Übergangsmanagement an den Nahtstellen des Bildungssystems spielte daher eine entscheidende Rolle (ebd.: 174). Inzwischen wird vielfach von einer „übergangsbezogenen Bildungssteuerung“ gesprochen, die die gesamte Bildungsbiografie in den Blick nimmt und für jede Phase geeignete Formen der Unterstützung bereitstellen soll.²⁵ Es geht hier sowohl um inhaltlich neue Lösungen als auch um neue Formen der Kooperation – bspw. zwischen Kindergarten und Schule oder später zwischen Schule, Arbeitsmarktakteuren und Wirtschaft. Das BMBF-Folgeprogramm „Lernen vor Ort“ (2009 – 2014) verstärkte diese Ansätze, indem es in 40 Städten und Kreisen den Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements unterstützte²⁶, welches in vielen der beteiligten Kommunen Fragen bildungsbiografischer Übergänge in den Mittelpunkt stellte. Die Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement baut darauf auf und verfolgt das Ziel, die Erfahrungen aus dem Programm „Lernen vor Ort“ allgemein nutzbar zu machen und in Kreisen und kreisfreien Städten ein besser abgestimmtes Bildungsmanagement voranzubringen. Dazu wurden Transferagenturen eingerichtet, die im Rahmen ihrer Beratung bundesweit erfolgreiche Modelle und Konzepte für ein kommunales Bildungsmanagement aufbereiten. Sie unterstützen Kommunen dabei, ihre Ausgangssituation zu analysieren, und fördern vor Ort einen Dialog zwischen den beteiligten Bildungsakteuren.²⁷

In diesen Programmen wird von dem Leitbild des lebenslangen Lernens ausgegangen und die Tatsache in den Blick genommen, dass bildungsbiografische Übergänge in der Regel auch mit Übergängen zwischen Institutionen verbunden sind. Als kennzeichnend für das Bildungssystem werden – bedingt durch die institutionellen Wechsel – „Interdependenz-Unterbrechungen“ (Emmerich 2010: 361) wahrgenommen. „Regionalisierungsprogramme richten ihre Aufmerksamkeit offensichtlich auf diese Zonen unterbrochener Interdependenz (...)“, und es geht darum, „operative Independenz in kooperationsbasierte Interdependenz zu transformieren“ (ebd.). Fachlich gefordert wird ein „Übergangsmanagement“, das an der individuellen Bildungsbiografie ansetzt und das Individuum bei der Bewältigung der „Interdependenz-Unterbrechungen“ unterstützt: „Lokale Bildungsnetzwerke sind eine große Chance zur Überwindung der zersplitterten und vielgestaltigen Bildungs-Landschaft (...)“ (Eichert 2007: 20)

Bildungsnetzwerke sind vor diesem Hintergrund zunächst vor allem in Bezug auf den Übergang in die berufliche Bildung entstanden (Minderop / Solzbacher 2007b: 5); die Diskussion um ein „Übergangsmanagement“ hat sich schwerpunktmäßig im Hinblick auf den Übergang von der Schule in den Beruf entwickelt (Bosch et al. 2010). Inzwischen geht es in dieser Debatte nicht mehr nur um die Schaffung von Brücken für benachteiligte Jugendliche, sondern vielfach um

²⁵ Vgl. dazu den Sammelband von Brandel et al. 2010.

²⁶ www.lernen-vor-ort.info/

²⁷ www.transferinitiative.de/46.php/

die (präventive) Auseinandersetzung mit regionalen Fachkräfteengpässen, nicht zuletzt bezogen auf kleine und mittlere Unternehmen. Bildungsübergänge ebenso wie Netzwerke werden in diesem Kontext auch unter dem Gesichtspunkt der Höherqualifizierung betrachtet.

In Nordrhein-Westfalen wurden diese Entwicklungen mit einem flächendeckend und langfristig angelegten Programm zur Förderung regionaler Bildungsnetzwerke aufgegriffen (Wohlgemuth / Jenessen 2009: 115). Seit 2008 schließt das Land mit den Kreisen und Städten Kooperationsverträge zur Entwicklung regionaler Bildungsnetzwerke ab, wobei inzwischen 50 der 53 Gebietskörperschaften erfasst sind. Dabei initiiert das Land den Aufbau regionaler Gremien und fördert die Personalausstattung von Regionalen Bildungsbüros. „Ziel der Vereinbarungen“, so heißt es auf den Internet-Seiten des Schulministeriums, ist es, „alle kommunalen, schulaufsichtlichen und gesellschaftlichen Kräfte vor Ort zur Unterstützung von Schulen zu bündeln“²⁸; es geht um eine „systematische Kooperation aller Bildungsakteure vor Ort mit dem Ziel, gelingende Bildungsbiografien von Kindern und Jugendlichen zu unterstützen“²⁹.

Im Jahr 2012 wurde das Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA)³⁰ auf den Weg gebracht, das auf kommunaler Ebene zum Teil in die regionalen Bildungsnetzwerke integriert wurde. Ziel des Landesvorhabens ist die Förderung gelingender Übergänge von der Schule in Ausbildung und Studium ohne „Warteschleifen“. Auch dieses Programm beinhaltet die Bildung von Steuerungsgremien in allen kreisfreien Städten und Kreisen zur Einbindung aller relevanten lokalen Akteure sowie die Einrichtung von Kommunalen Koordinierungsstellen. Das Programm, so Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, „ist Teil einer Präventionskette, in der alle relevanten Akteure, Institutionen und Angebote miteinander vernetzt werden, um Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in allen Lebensphasen von der Schwangerschaft beziehungsweise der Geburt bis in den Beruf die notwendige Unterstützung zuteilwerden zu lassen“ (MAIS 2015: 2). Dazu umfasst das System vier Handlungsfelder, nämlich eine systematische Berufs- und Studienorientierung, die Neustrukturierung des Übergangssystems Schule-Ausbildung, die Steigerung der Attraktivität des dualen Ausbildungssystems und die Stärkung der kommunalen Koordinierung (MAIS 2012: 8 f.).

Im Kontext der KAS-Studie ist vor allem das System der Berufs- und Studienorientierung von Bedeutung. Im Rahmen von KAoA wird eine systematische Berufs- und Studienorientierung für alle Schüler/innen ab Klasse 8 anhand einer festgelegten Abfolge von sog. „Standardelementen“ installiert (vgl. MAIS 2012; Stöbe-Blossey et al. 2016: 5 ff.). Der zeitliche Ablauf des Prozesses der Berufs- und Studienorientierung beginnt mit einer Potenzialanalyse, die für alle Schüler/innen in der 8. Jahrgangsstufe stattfinden und von einem schulexternen Träger durchgeführt werden soll. Die Durchführung der Potenzialanalysen in den einzelnen Kommunen

²⁸ www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulentwicklung/RegionaleBildNetzwerke/index.html

²⁹ www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/Regionale-Bildungsnetzwerke/index.html

³⁰ www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de/

wird in gemeinsamer Abstimmung zwischen Schulen, Trägern, Schulaufsicht und kommunalen Koordinierungsstellen organisiert. Anknüpfend an die Ergebnisse der Potenzialanalyse sollen die Jugendlichen an drei jeweils eintägigen, vorrangig in Betrieben angesiedelten Berufsfelderkundungen teilnehmen, um unterschiedliche Berufsfelder kennenzulernen. An die dort gewonnenen Erfahrungen sollen zwei- bis dreiwöchige Praktika in Jahrgangsstufe 9 anknüpfen. In dieser Jahrgangsstufe soll mit den Schülerinnen und Schülern als Element einer koordinierten Übergangsgestaltung eine individuelle Anschlussperspektive erarbeitet und durch eine Anschlussvereinbarung dokumentiert werden.

Den Schulen kommt dabei eine zentrale Funktion zu. Die schulische Beratung hat in dem Prozess einen Querschnittscharakter und soll – unterstützt durch die Dokumentation in einem Portfolioinstrument – die Verknüpfung der verschiedenen Elemente sicherstellen. Die Schulen müssen strukturelle Voraussetzungen auf mehreren Ebenen implementieren – in Form der Entwicklung eines Curriculums, des Einsatzes der Koordinator/inn/en für Berufs- und Studienorientierung („StuBOs“) und der Einrichtung von Berufsorientierungsbüros. Sie schließen Kooperationsvereinbarungen mit der Arbeitsagentur ab, um deren Beratungsangebote in den Prozess zu integrieren. Für bestimmte Zielgruppen stehen zusätzliche Instrumente wie trägergestützte Berufsfelderkundungen, Praxiskurse, ein Langzeitpraktikum und die Übergangsbegleitung zur Verfügung. In der Jahrgangsstufe 10 und der Sekundarstufe II soll der Orientierungsprozess weitergeführt werden. Weitere wichtige Querschnittsaufgaben im Prozess betreffen zum einen die Elternarbeit, zum anderen die Qualitätsentwicklung, die auf kommunaler Ebene geleistet werden soll. Zwischen 2012 und 2015 wurden in allen Städten und Kreisen Kommunale Koordinierungsstellen eingerichtet; die allgemeinbildenden Schulen sind inzwischen flächendeckend in das System einbezogen. Auf kommunaler Ebene wird das Programm in unterschiedlicher Ausprägung in die kommunale Bildungspolitik eingebunden.

3.3 Fazit

Jugendliche Flüchtlinge, die nach Nordrhein-Westfalen kommen, treffen auf ein komplexes Schulsystem mit unterschiedlichen Schulformen und Bildungswegen. Speziell für die Berufsorientierung ist darüber hinaus die seit 2012 erfolgte Umsetzung eines standardisierten Programms von Bedeutung, das für alle Schüler/innen an Schulen der Sekundarstufe I verbindliche Maßnahmen für die Vorbereitung und Begleitung des Übergangs in ihren weiteren Bildungs- und Berufsweg bereithält.

Das Bildungssystem bietet einerseits vielfältige Chancen, auch und nicht zuletzt für eine „nachholende“ Bildung, die vor dem Hintergrund unterschiedlichster Voraussetzungen vor allem über die Berufskollegs ermöglicht wird. Andererseits stellt gerade die Vielfalt der Chancen (nicht nur) für zugewanderte Jugendliche und ihre Familien eine Herausforderung dar; die kommunalen Unterschiede in der Angebotsstruktur sind sowohl im allgemeinbildenden Be-

reich als auch in den Berufskollegs erheblich, und sowohl das Angebot als auch die Zugangsregelungen für verschiedene Bildungswege sind selbst für „Insider“ des Bildungssystems nicht immer transparent.

Chancen ergeben sich weiterhin daraus, dass sich im Kontext kommunaler Bildungspolitik ein Bildungsverständnis entwickelt hat, das zum Konzept vorbeugender Sozialpolitik passt – zu nennen sind die Interpretation von Bildungspolitik als Querschnittsaufgabe, die Betonung von Teilhabe und des Abbaus von Bildungsbenachteiligung, die Begleitung von Übergängen, die Vernetzung der Akteure und die Definition von Förderung als gesellschaftliche Investition. Mit der Förderung regionaler Bildungsnetzwerke und der Installierung einer kommunalen Koordination für die Begleitung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Studium fördert das Land Nordrhein-Westfalen in besonderem Maße den Aufbau von Strukturen im Sinne von Austausch und gemeinsamem Lernen (vgl. 2.2.2), die zur Initiierung und Stabilisierung von Kooperation der Akteure dienen können, und es fordert diese Kooperation durch die Ausgestaltung von Programmen wie KAoA.

4 Strukturen und Entwicklungen in der Integrationspolitik

Junge Menschen, die nach Deutschland geflüchtet sind (im Folgenden unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus als Flüchtlinge bezeichnet), befinden sich in einer schwierigen Lebenssituation (SVR 2015: 4): Sie müssen oft traumatische Erlebnisse von Krieg und Flucht verarbeiten und sich in einem für sie fremden Land zurechtfinden, wobei sie teilweise als „unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ (umF) von ihren Familien getrennt leben. Gleichzeitig befinden sie sich in einer Lebensphase, die vom Übergang Schule-Ausbildung-Beruf gekennzeichnet ist. Diesen Übergang, der für alle Jugendlichen eine Herausforderung darstellt, müssen sie vor dem Hintergrund teilweise abgebrochener Bildungslaufbahnen und parallel zum Erwerb einer neuen Sprache und dem Eingewöhnungsprozess bewältigen. Je nach Aufenthaltsstatus kommen unterschiedliche rechtliche und materielle Restriktionen der Teilhabechancen hinzu (Gag / Voges 2014). Damit stellen sich erhebliche Herausforderungen.

Wenn nun jugendliche Flüchtlinge als Zielgruppe vorbeugender Sozialpolitik in den Blick genommen werden sollen und der Anspruch von „Integration durch Bildung“ formuliert wird, müssen sowohl die Strukturen und Entwicklungen in der Integrationspolitik (4.1) als auch die aktuelle Lebenssituation und Bedarfe dieser Zielgruppe (4.2) in die Betrachtung einbezogen werden.

4.1 Integrationspolitik

Die Begriffe der „Integrationspolitik“ und der „Migrationspolitik“ werden oft nicht deutlich voneinander unterschieden, und auch in der Forschung ist oft zusammenfassend von „Integrations- und Migrationsforschung“ die Rede³¹. Im Hinblick auf konkrete Fragestellungen muss hier jedoch differenziert werden. Migrationsforschung befasst sich mit der „längerfristigen oder dauerhaften Zu- und Abwanderung von Menschen über Ländergrenzen hinweg“ (Sauer / Brinkmann 2016: 3); Migrationspolitik richtet sich demnach auf Themen der Steuerung der Zuwanderung, etwa im Hinblick auf die Frage nach der Bekämpfung von Fluchtursachen sowie die Ausgestaltung des Asylrechts oder von Möglichkeiten der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Die Integrationsforschung betrifft hingegen die Entwicklung nach der Migration, Teilhabeprozesse und das gesellschaftlichen Zusammenleben und die fördernden und hemmenden Bedingungen (ebd.: 3 f.); in der Integrationspolitik geht es demzufolge um diesbezügliche Konzepte und Programme. Mit dem Thema „Integration durch Bildung“ steht im Kontext der KAS-Studie die Integrationspolitik im Mittelpunkt, so dass hier ein kurzer Überblick über deren Entwicklung gegeben werden soll.

³¹ Vgl. bspw. das 2016 neu gegründete Interdisziplinäre Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM) an der Universität Duisburg-Essen; <http://www.inzentim.de/>

Im Hinblick auf die Migration wird grundsätzlich zwischen Flucht und Arbeitsmigration unterschieden: „Während Flucht stets mit einem Zwang verbunden ist, der auf Vertreibung, Gewalt und Unterdrückung beruht oder zum notwendigen Schutz des eigenen Lebens dient, bezieht sich Arbeitsmigration auf eine freiwillige Wanderungsbewegung, in der temporär oder auf Dauer Arbeit in anderen Staaten gesucht wird.“ (Lauth 2016: 20) Beide Formen der Migration führen zu großen Differenzen im rechtlichen Status der Zugewanderten. Die Anforderungen an die Integration(spolitik) gehen jedoch fließend ineinander über: Auch Flüchtlinge haben in der Regel ein Interesse daran, Arbeit aufzunehmen, und auch wenn die Arbeitsmigration formell freiwillig geschieht, spielen bei den Motiven oft extreme Armut und Diskriminierungserfahrungen im Herkunftsland eine entscheidende Rolle.

Für den Begriff der Integration gibt es keine einheitliche Definition. Im öffentlichen Diskurs wird der Begriff häufig mehr oder weniger synonym mit Assimilation verwendet und mit der Anpassung von Zuwanderern an die Bedingungen des Einwanderungslandes und seiner Gesellschaft gleichgesetzt (vgl. zusammenfassend Hans 2016: 28 ff.). Neuere Konzepte nehmen eine stärkere Differenzierung vor (Brinkmann / Uslucan 2013): „Integration wird als langfristiger Prozess skizziert, der je nach Bedingungen unterschiedlichen Pfaden folgen und somit unterschiedliche Ausgänge haben kann. Hauptfragestellung (und theoretisch-diskursiver Konfliktpunkt) ist, unter welchen individuellen und gesellschaftlichen Bedingungen welche Entwicklungen wahrscheinlich sind, und wie soziale Ungleichheiten im Sinne unterschiedlich verteilter Teilhabechancen mit bestimmten Merkmalen zusammenhängen. Integration meint in diesem analytischen Verständnis eine möglichst chancengleiche Teilhabe aller Menschen an den als wichtig erachteten Teilbereichen des gesellschaftlichen Lebens.“ (Sauer / Brinkmann 2016: 4 m.w.V.) Die Forderung nach „Integration durch Bildung“ lässt sich diesem Verständnis zufolge übersetzen mit der Forderung nach „Teilhabe durch Bildung“ und impliziert einen möglichst chancengleichen Zugang von Zugewanderten zu Bildungsmöglichkeiten.

Zwischen 1955 und 1973 wurden angesichts des deutschen „Wirtschaftswunders“ sog. „Gastarbeiter“ aus südeuropäischen Ländern angeworben, wobei der Begriff „Gast“ bereits deutlich macht, dass nicht von einer dauerhaften Niederlassung in Deutschland ausgegangen und somit auch keine Notwendigkeit einer Integrationspolitik gesehen wurde. Auf diese Weise kamen nach und nach etwa 14 Mio. Menschen – meistens zeitweise und oft wiederholt – nach Deutschland. Mit dem – durch die Veränderungen in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage motivierten – Anwerbestopp im Jahr 1973 entfiel faktisch die Möglichkeit des zeitlich befristeten Aufenthalts zum Zweck der Erwerbstätigkeit, so dass sich nun viele Menschen dauerhaft in Deutschland niederließen und ihre Familien nachholten. Vor diesem Hintergrund entstanden in den 1970er Jahren erste Ansätze einer Integrationspolitik. Bis in die 1990er Jahre hinein beschränkten sich diese Maßnahmen allerdings primär auf die Förderung der Arbeitsmarktintegration, wobei nach wie vor die Vorstellung dominierte, dass es um befristete Aufenthalte

ging, und Deutschland nicht als „Einwanderungsland“ betrachtet wurde. (Bendel / Borkowski 2016: 100)

Indikatoren für einen Paradigmenwechsel waren vor allem durch das am 01.01.2000 in Kraft getretene neue Staatsangehörigkeitsgesetz und den Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ („Süssmuth-Kommission“, benannt nach der ehemaligen Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth, die die Kommission leitete; vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001). In diesem Bericht wurde Integration als Querschnittsaufgabe verstanden, was sich darin niederschlug, dass Empfehlungen zu einer verbesserten Koordinierung zwischen verschiedenen Ressorts und unterschiedlichen Ebenen enthalten waren (Bendel / Borkowski 2016: 101 f.). Mit dem 2002 verabschiedeten und 2005 in überarbeiteter Form in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurde „politisch offen anerkannt, dass Deutschland gesellschaftlich (demografisch) wie auch wirtschaftlich auf Zuwanderung angewiesen ist“ (Bendel / Borkowski 2016: 102); auf der Ebene der Instrumente wurden beispielsweise die Integrationskurse eingeführt, die vom Konzept her weit über den Spracherwerb hinausgehen. (ebd.: 102 f.) Mit dem „Nationalen Integrationsplan“ (Bundesregierung 2007) verpflichteten sich Bund, Länder und Kommunen zu einer „zukunftsweisenden, aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik“ (Bendel / Borkowski 2016: 103), wobei Integration als Querschnittsaufgabe im komplexen Mehrebenensystem begriffen wurde (ebd.: 104).

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (Anerkennungsgesetz) und den darauf folgenden Landesgesetzen wurden Regelungen für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen geschaffen, um die Voraussetzungen für eine qualifikationsnahe Beschäftigung dieser Zugewanderten auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern (ebd.; zu den Umsetzungsproblemen vgl. Sommer 2015). Das Anerkennungsgesetz bietet eine institutionelle Grundlage, um vorhandene berufliche Qualifikationen anerkennen zu lassen – vorausgesetzt, es liegen formale Nachweise vor und die ihnen zugrunde liegenden Inhalte werden als gleichwertig gegenüber den entsprechenden deutschen Ausbildungsgängen anerkannt. Auf der Grundlage von Recherchen in Jobcentern und Arbeitsagenturen kommt Jutta Aumüller jedoch zu der Einschätzung, dass wahrscheinlich nur ein kleiner Teil der Geflüchteten über „formal verwertbare Qualifikationen“ (Aumüller 2016: 38) in diesem Sinne verfügt. Begründet ist dies zum einen durch die Schwierigkeiten bei der Nachweisbarkeit der Gleichwertigkeit, zum anderen dadurch, dass in vielen Ländern kein Äquivalent zum deutschen Ausbildungssystem existiert und Qualifikationen eher in informellen Settings, „on the job“, erworben werden (ebd.). Die Bundesagentur für Arbeit arbeitet deshalb an der Implementierung von sprachfreien, bildgestützten Kompetenzfeststellungsverfahren.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Anzahl an Flüchtlingen wurden in jüngster Zeit einige Veränderungen in der Integrationspolitik vorgenommen, die – für die Gruppen mit hoher

Bleibewahrscheinlichkeit – die Integration erleichtern sollen.³² Der Bund hat die Ressourcen zur Förderung der Integration deutlich gesteigert – von der Förderung von Wohnraum über die Finanzierung von Sprach- und Integrationskursen bis hin zu Arbeitsmarktprogrammen und der Erleichterung beim Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung (BMI / BAMF 2016: 22 ff.). Der Schulbesuch von Jugendlichen fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Länder, so dass dort auch die Finanzierungsverantwortung liegt.

Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 24. Oktober 2015³³ haben Asylbewerber/innen mit einer guten Bleibeperspektive (Personen also, die aus einem Herkunftsland mit einer erfahrungsgemäß hohen Quote der Anerkennung von Asylanträgen kommen) sowie bestimmte Gruppen von geduldeten Ausländer/innen im Rahmen verfügbarer Plätze unmittelbar Zugang zu den Integrationskursen des BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) und zu den Förderinstrumenten der Arbeitsmarktpolitik: „Darüber hinaus soll der Erwerb der deutschen Sprache im Rahmen der Integrationskurse frühzeitig mit einer Berufsausbildung, einer Beschäftigung oder mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verknüpft werden, um so eine möglichst schnelle Integration der Asylbewerber und Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Die Maßnahme ‚Kompetenzfeststellung, Aktivierung und frühzeitiger Spracherwerb‘ (KompAS), eine sogenannte Kombi-Maßnahme aus Integrationskurs mit Maßnahmen nach § 45 SGB III, wird bereits seit dem 1. August 2016 an verschiedenen Standorten in Deutschland durchgeführt. Es stehen dafür rund 35.000 Plätze zur Verfügung.“ (BMI / BAMF 2016: 24) Darüber hinaus wurden über eine Sonderregelung im SGB III „die Instrumente der Ausbildungsförderung nach dem SGB III befristet und in Abhängigkeit von Aufenthaltsstatus und Voraufenthaltsdauer weiter geöffnet. Ziel ist es, Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive und Geduldeten die Aufnahme und das Absolvieren einer betrieblichen Berufsausbildung zu erleichtern.“ (BMI / BAMF 2016: 24)

Auch die Beratungs- und Vermittlungsmöglichkeiten, die die Arbeitsagenturen nach dem SGB III (Arbeitsförderung) anbieten, können somit von Geflüchteten mit guter Bleibeperspektive bereits während des laufenden Asylverfahrens genutzt werden. Mit der Anerkennung als asylberechtigt gehen die Flüchtlinge dann in den Rechtskreis des SGB II (Grundsicherung) über und werden von diesem Zeitpunkt an nicht mehr durch die Arbeitsagentur, sondern durch die Jobcenter betreut (Aumüller 2016: 40 f.). Dieser Rechtskreiswechsel kann zu einem Probleme bei der Weitergabe von Daten bei dem Übergang zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter mit

³² Für einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration und die aktuelle Entwicklung durch die 2016 erfolgten Gesetzesänderungen vgl. Aumüller 2016: 13 ff.; zu arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen des Bundes, der Länder, ausgewählter Kommunen sowie von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden vgl. ebd.: 21 ff.

³³ www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/2015/asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.html

sich bringen (Aumüller 2016: 41), zum anderen ergeben sich Schwierigkeiten durch die unterschiedliche Logik, die den beiden Rechtskreisen zugrunde liegt:

So verfolgt das 2014 von BAMF und Bundesagentur für Arbeit begonnene Modellprojekt „Early Intervention“ (BAMF / BA; vgl. IAB 2015a/b) die Zielsetzung, dass Flüchtlinge „entsprechend ihrer beruflichen Potenziale in den Arbeitsmarkt vermittelt werden“ (Aumüller 2016: 36). Insofern stehen in dem Programm Maßnahmen der Qualifikations- und Kompetenzfeststellung sowie der beruflichen Qualifizierung im Vordergrund, weniger die kurzfristige Vermittlung (ebd.). In diesem Projekt kam es vor, dass Teilnehmer/innen nach ihrer Anerkennung als asylberechtigt aus einer Maßnahme ausscheiden mussten, um für eine kurzfristige Arbeitsvermittlung über das Jobcenter zur Verfügung zu stehen: „Nach SGB III sollen arbeitslose Personen zuvörderst qualifiziert werden, um den beruflichen Anschluss herzustellen. Das vorrangige Ziel nach SGB II ist es hingegen, dass die Kunden der Jobcenter rasch den staatlichen Hilfebezug verlassen und hierfür die Aufnahme jeglicher bezahlter Tätigkeit, auch unterhalb der formalen Qualifikation, zumutbar ist.“ (Aumüller 2016: 41)

Die Anmerkungen zur Arbeitsmarktintegration verweisen auf Probleme bei der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben – Integrationspolitik trifft auf die Logik der Regelsysteme. Diese Problematik bildet einen Hinweis auf die Schwierigkeiten von Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe: Die Realisierung der integrationspolitischen Zielsetzungen stoßen auf Grenzen, die sich aus der Logik der Regelsysteme in den einzelnen Politikfeldern ergeben (vgl. 2.2.1 und 5). Die Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern stellt demnach eine wesentliche Bedingung für Integration dar (Aumüller 2016: 29). In Nordrhein-Westfalen werden aus diesem Grunde seit 2015 sogenannte „Integration Points“ eingerichtet, die die beiden Institutionen – und ggf. weitere kommunale Dienststellen – auf lokaler Ebene miteinander vernetzen sollen (RD NRW 2015), und auch in anderen Bundesländern werden vielerorts kommunale Anlaufstellen, Arbeitsmarktbüros und ähnliche Einrichtungen gebildet (Aumüller 2016: 29 ff.). Hier wird rechtskreisübergreifend beraten (unterstützt durch gemeinsame Fallkonferenzen) und die Möglichkeit geschaffen, begonnene Maßnahmen bei einem Rechtskreiswechsel zu Ende zu führen (Aumüller 2016: 41).

Ein weiterer Diskussionspunkt betrifft die Frage nach dem Stellenwert spezieller Maßnahmen für Geflüchtete. Jutta Aumüller stellt auf der Grundlage einer im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführten Recherche fest: „Manche Jobcenter insistieren, keine oder nur wenige spezielle Maßnahmen für Flüchtlinge aufzulegen, sondern diese möglichst umgehend in Regelangebote der Arbeitsvermittlung einzugliedern. Andere hingegen praktizieren neue, auch rechtskreisübergreifende Formen einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge.“ (Aumüller 2016: 29) Angesichts der besonderen Bedarfe der Zielgruppe sieht sie die Notwendigkeit spezieller Maßnahmen und fordert speziell qualifizierte Ansprechpartner für Geflüchtete und eine zielgruppengerechte Kommunikation (Aumüller 2016: 41 ff.).

Eine Diskussion um den Stellenwert zielgruppenspezifischer Maßnahmen einerseits und die Integration über das Regelsystem andererseits gibt es auch im Hinblick auf die Bildung von Kindern und Jugendlichen: „Sollen die Lernenden explizit Unterricht in Deutsch als Zweitsprache erhalten oder ist es besser, wenn sie implizit die Sprache durch Integration in den normalen Unterricht beziehungsweise Fachunterricht erlernen?“ (Aktionsrat Bildung 2016: 185; vgl. zusammenfassend zu dieser Debatte ebd.: 185 ff. und Massumi et al. 2015: 45) Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass der „immersive“ (also komplett integrierende) Unterricht umso sinnvoller für den Spracherwerb und damit auch für die Integration ist, je jünger die Kinder sind. Ab welcher Altersgruppe und wenn, in welchem Ausmaß ein separater Sprachunterricht notwendig ist, ist jedoch nicht eindeutig geklärt, ebenso wenig wie die Bedeutung der Förderung der Herkunftssprache. Darüber hinaus ist es für den Integrationserfolg bedeutsam, ob einzelne Schüler/innen in eine weitestgehend deutschsprachige Klasse eingegliedert werden oder ob der Anteil von nicht deutschsprachigen Schüler/innen so hoch ist, dass es wenig Berührungspunkte mit der deutschen Sprache gibt. Demzufolge gibt es unterschiedliche Modelle – je nach Bundesland und oft auch je nach Kommune oder je nach der Situation und dem pädagogischen Konzept in der einzelnen Schule.

Des Weiteren wird in der Diskussion darauf hingewiesen, dass es – unabhängig von den Strukturen – vor allem auf die Gestaltung des Unterrichts ankommt: Hier geht es zum Beispiel um die Schaffung von Gelegenheiten zur Kommunikation, um kooperative Lernformen und sprachsensiblen Fachunterricht; begleitend sind die Zusammenarbeit mit den Eltern und die Kooperation mit außerschulischen Partnern von Bedeutung (vgl. Aktionsrat Bildung 2016: 188 ff.). Der Aus- und Fortbildung der Lehrer/innen wird daher eine hohe Bedeutung beigemessen (ebd.: 195 ff.). Gemeinsam ist den Lösungen in allen Bundesländern, dass der Schulunterricht für geflüchtete Jugendliche – einschließlich der Sprachförderung – weitestgehend in Schulen des Regelsystems stattfindet. Eine der wenigen Ausnahmen bildet die „SchlaU-Schule“ in München, die speziell für die Förderung der Bildung von jungen Flüchtlingen im Alter von 16 bis zu 25 Jahren ausgerichtet ist (ebd.: 195).³⁴

Bereits die wenigen Anmerkungen zur Integrationspolitik im Hinblick auf die Eingliederung von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt und in das Bildungssystem zeigen, dass Integrationspolitik in ein Mehrebenensystem eingebunden ist (SVR 2012; Bendel / Borkowski 2016: 107 ff.) Die Asyl- und Flüchtlingspolitik ist stark von der europäischen Ebene beeinflusst und wird durch bundesrechtliche Regelungen konkretisiert. Die Integrationspolitik stellt eine Querschnittsaufgabe dar, an der die verschiedenen Ebenen des föderalen Systems – also auch die Länder und nicht zuletzt die Kommunen – beteiligt sind. Diese Beteiligung hat einen doppelten Charakter: Zum einen verfolgen Länder und Kommunen jeweils eigene, spezifische Integrati-

³⁴ SchlaU = Schulanaloger Unterricht für junge Flüchtlinge; www.schlau-schule.de/

onsstrategien und haben über die Installierung von Integrationsbeauftragten und die Verankerung von Zuständigkeiten für Integration in Landesministerien und Kommunalverwaltungen eigene Strukturen geschaffen. Insofern kann man die Integrationspolitik inzwischen durchaus als ein eigenständiges Politikfeld bezeichnen, für das sich im Laufe der Jahre spezifische Governance-Strukturen, Programme, Leitbilder und Kommunikationszusammenhänge herausgebildet haben (vgl. 2.1). Zum anderen müssen verschiedene Politikfelder Lösungsbeiträge zur Aufgabe der Integration leisten – etwa Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Jugendhilfe- und Wohnungsbau politik. Jedes dieser Felder ist durch unterschiedliche Verteilungen der Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen gekennzeichnet (5.1). Daher behält die Integrationspolitik trotz der eigenen Strukturen den Charakter einer Querschnittsaufgabe.

Auf Landesebene bildet in Nordrhein-Westfalen das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz) vom 14. Februar 2012 eine zentrale Grundlage für die Integrationspolitik: „Das integrationspolitische Arbeitsprogramm der Landesregierung konkretisiert die Vorgaben des Gesetzes und führt auf der operativen Ebene die zentralen Programme und Maßnahmen der Ressorts zusammen. (...) Hinzu kommen diejenigen integrationsrelevanten Initiativen, die unabhängig vom Gesetz in der Verantwortung der einzelnen Ressorts liegen.“ (MAIS 2016: 190) Auf der Grundlage des Gesetzes wurden seit 2012 in den kreisfreien Städten und Kreisen Kommunale Integrationszentren eingerichtet (§ 7):

„(7.1) Das Land fördert auf der Grundlage entsprechender Förderrichtlinien Kommunale Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen. Damit sollen im Einvernehmen mit den Gemeinden

1. Angebote im Elementarbereich, in der Schule und beim Übergang von Schule in den Beruf in Zusammenarbeit mit den unteren Schulaufsichtsbehörden unterstützt werden, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern;
2. die auf die Integration und das Zusammenleben in Vielfalt bezogenen Aktivitäten und Angebote der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordiniert werden.

(7.2) Die Kommunalen Integrationszentren machen ergänzende Angebote zur Qualifizierung der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen, in Schulen und in sonstigen Bildungseinrichtungen hinsichtlich einer Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie einer Zusammenarbeit mit den zugewanderten Eltern.“

Weitere Programme des Landes (vgl. MAIS 2016: 192 ff.) richten sich beispielsweise auf die Erhöhung des Anteils von Migrant/inn/en im Öffentlichen Dienst, die Förderung der frühkindlichen Bildung vor allem in Sozialräumen mit einem hohen Anteil an Familien mit Migrationshintergrund, die Förderung von integrationspolitischen Schwerpunkten in der Kinder- und Ju-

gendarbeit, Projekte zur Förderung der beruflichen Integration von Migrant/inn/en, die Stärkung der Partizipation, die Förderung von Migrantenselbstorganisationen, die Bekämpfung von Diskriminierung, die Wohnungsbauförderung und Maßnahmen in den Bereichen des Sports, der Gesundheit und der Pflege. Mit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen wurden bereits ab Ende 2014 zusätzliche Maßnahmen beschlossen, beispielsweise die Etablierung zusätzlicher Sprachkurse und die Stärkung des ehrenamtlichen Engagements in der Flüchtlingshilfe (MAIS 2016: 236 ff.).

Was die kommunale Ebene betrifft, so gibt es angesichts dessen, dass zentrale Rahmenbedingungen durch den Bund geschaffen werden, unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite ihres Gestaltungsspielraums (vgl. Gesemann 2016: 282). Jedoch besteht weitgehende Einigkeit darüber, „dass der lokalen Ebene für die soziale Integration von Migranten eine Schlüsselbedeutung zukommt“ (Gesemann 2016: 282). Die durch den Bund und die EU determinierte Migrationspolitik können die Kommunen nicht beeinflussen, jedoch müssen sie vor Ort die Folgen dieser Politik bewältigen. Die Integrationspolitik des Bundes und der Länder setzt dafür bestimmte Rahmenbedingungen, stellt – in mehr oder weniger großem Umfang – Ressourcen bereit und gibt Impulse für die Strukturentwicklung. Insofern gibt es seit einigen Jahren eine breite Diskussion um kommunale Integrationspolitik (vgl. bspw. Gesemann / Roth 2009).

Dabei wird betont, dass Integration als „ressortübergreifende Querschnittsaufgabe“ (Gesemann 2016: 288) verankert werden muss. Innerhalb der Verwaltung impliziert dies zum einen die Einrichtung von Stabsstellen und anderen speziell für das Thema „Integration“ zuständigen Organisationseinheiten, zum anderen die Festlegung von Verfahrensregelungen, die eine Beachtung von integrationspolitischen Aspekten in den einzelnen Ressorts sicherstellen sollen. Im Hinblick auf das Ziel der „Integration durch Bildung“ spielen hier vor allem Vernetzung und rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit eine wichtige Rolle: „In der Arbeitsmarktpolitik aktive Kommunen sind darum bemüht, über das Jobcenter eine effektive Vernetzung der Akteure aus Arbeitsverwaltung und Beschäftigungsförderung, Migrationspolitik, kommunaler Sozialpolitik und aus schulischen und beruflichen Bildungsinstitutionen vor Ort herzustellen.“ (Aumüller 2016: 28)

Bei der Aufnahme von Flüchtlingen sind die Kommunen besonders gefordert (Bendel / Borkowski 2016: 110). Im Winter 2016/17, zum Zeitpunkt der im Rahmen der KAS-Studie durchgeführten Befragungen, hatte sich die Lage in den Kommunen insofern entspannt, als nicht mehr kurzfristig für große Zahlen ankommender Menschen eine Erstversorgung organisiert werden musste. Somit war die Situation von einem „Umschalten“ zwischen akuter Krisenbewältigung und der Entwicklung von Integrationsstrategien gekennzeichnet. Angesichts der

stark gestiegenen Flüchtlingszahlen³⁵ betraf das Thema nun zunehmend auch diejenigen Regionen, in denen bislang noch wenig diesbezügliche Erfahrungen vorlagen. Es gab erhebliche Unterschiede im Stand der Entwicklung einer kommunalen Integrationspolitik, die stark von Unterschieden zwischen städtischen und ländlichen Räumen und der Höhe des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund geprägt waren (Gesemann 2016: 288 ff.).

In jüngster Zeit wurden zahlreiche Programme aufgelegt, die mit unterschiedlichen Instrumenten die Integration unterstützen sollen. Die hohe Bedeutung, die dabei der Kooperation zugemessen wird, spiegelt sich in kommunalen Modellprojekten (vgl. bspw. „Angelkommen in deiner Stadt Dortmund“; Naim et al. 2015), landesweit im Ausbau der Kommunalen Integrationszentren in NRW und bundesweit in der Förderung von kommunalen Bildungskoordinator/inn/en und lokalen Bündnissen.³⁶ Die verschiedenen Programme müssen auf lokaler Ebene zusammengeführt und von den Regelinstitutionen aufgegriffen werden, für die Fortbildungen³⁷ entwickelt und Informationen über Konzepte³⁸ verbreitet werden. In allgemein- und berufsbildenden Schulen wurden zahlreiche neue Lerngruppen für Zuwanderer gebildet³⁹, wobei die Schulen in NRW von den Kommunalen Integrationszentren beraten und unterstützt werden (Teepe 2016). Die Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge muss somit in einer Situation geleistet werden, die von schnellen Veränderungen und von kommunal unterschiedlichen Ausgangslagen gekennzeichnet ist. In der Fachdiskussion wird eine auf die besondere Situation der

³⁵ www.bezreg-arnsberg.nrw.de/integration_migration/fluechtlinge_in_nrw/index.php (Aktuelle Zahlen über Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen)

[www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201510-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201510-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile); (Asylgeschäftsstatistik 10/2015)

³⁶ www.mais.nrw/integration (Übersicht über Maßnahmen in NRW); <https://land.nrw/de/pressemitteilung/komman-nrw-soll-kommunen-entlasten-und-ehrenamtliche-der-fluechtlingshilfe-staerken> (Aktionsprogramm Komman NRW)

www.willkommen-bei-freunden.de/ (Lokale Bündnisse für junge Flüchtlinge);

www.transferagenturen.de/232.php (Erweiterung des Programms „Lernen vor Ort“ durch den Einsatz von Bildungskoordinator/inn/en für Flüchtlinge)

³⁷ www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/qualifizierung (aktuelle Informationen der Landesweiten Koordinierungsstelle der Kommunalen Integrationszentren);

www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/node/279 (landesweite und regionale Beispiele)

³⁸ www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Fluechtlinge/index.html (Informationen zur Beschulung von Flüchtlingen)

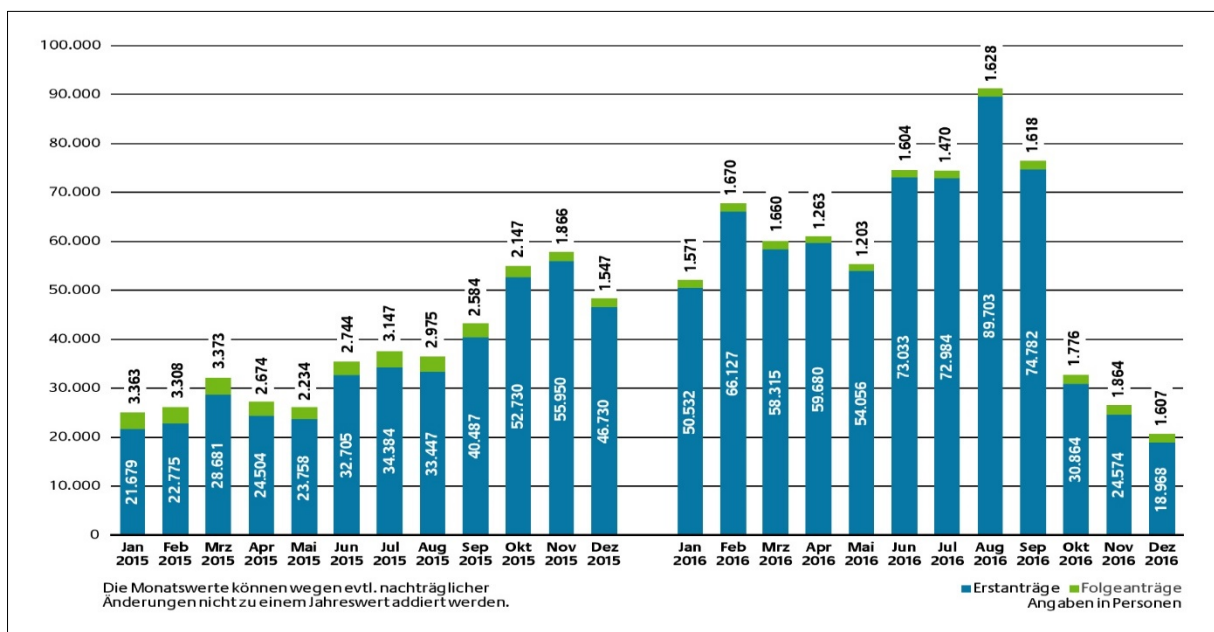
³⁹ www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Fluechtlinge/Massnahmen/Uebersicht-Massnahmen.pdf (Maßnahmen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung NRW zur Integration von Flüchtlingen)

Adressat/inn/en abgestimmte migrationssensible Berufsorientierung⁴⁰ gefordert, die deren Lebenslage ganzheitlich berücksichtigt (Gottschalk 2014). Sowohl konzeptionell als auch in der Umsetzung dürfte hier noch Entwicklungsbedarf bestehen.

4.2 Jugendliche Flüchtlinge: Die Ausgangslage

Die Zuwanderung von Flüchtlingen hat in Deutschland vor allem seit dem Sommer 2015 eine wachsende öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Tatsächlich weist die Zuwanderung nach Deutschland schon seit etwa zehn Jahren eine steigende Tendenz auf und hat im Jahr 2015 mit ca. 2,14 Millionen Zuzügen einen vorläufigen Höhepunkt erreicht (BMI / BAMF 2016: 5). Darunter befanden sich knapp 900.000 Asylsuchende, aber auch viele Menschen aus anderen EU-Staaten (ebd.). Seit dem Frühjahr 2016 ging dann der Zuzug von Asylsuchenden deutlich zurück, während die Anzahl der Anträge auf Familiennachzug zu steigen begann (ebd.: 7). Da die Asylanträge erst zeitverzögert nach der Einreise gestellt werden können, spiegelt sich der Rückgang der Anzahl der Einreisenden erst zeitversetzt in einem Rückgang der Anzahl der Erstanträge (vgl. Übersicht 8).

Übersicht 8: Entwicklung der monatlichen Asylantragszahlen seit Januar 2015



Quelle: Aktuelle Zahlen zu Asyl (12/2016); www.bamf.de

⁴⁰ Vgl. dazu bspw. www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/migrationssensible-berufsorientierung (Grundlagen und Beispiele für Programme für Jugendliche mit Migrationshintergrund); www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/fachtagung-kein-abschluss-ohne-anschluss-den-uebergang-schule-beruf-migrationssensibel-gestalten (Fachtagung "Kein Abschluss ohne Anschluss. Den Übergang Schule-Beruf migrationssensibel gestalten"; 23.09.2015); www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/sekundarstufe-ii (Projektbeispiele für Integrationskonzepte in der Sekundarstufe II)

Im Jahr 2015 waren gut zwei Drittel der Antragstellenden männlich. Fast drei Viertel aller Antragsteller/innen (71,1%) waren jünger als dreißig Jahre; ein knappes ein Drittel (31,1%) war minderjährig, wovon ein gutes Zehntel zur Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen gehört. (BMI / BAMF 2016: 122). Die Zahlen zeigen weiterhin, dass zeitgleich mit der Integration von Asylsuchenden auch andere Gruppen zugewanderter Menschen integriert werden müssen. Nach Syrien mit 326.872 war Rumänien im Jahr 2015 mit 213.037 registrierten Zuzügen das zweitwichtigste Herkunftsland (ebd.: 37). Genaue Zahlen für die Gruppe der 14-20-jährigen jugendlichen Flüchtlinge, die im Mittelpunkt des Interesses der KAS-Studie stehen, sind schwer zu ermitteln, da in den Statistiken andere Altersstufen zugrunde gelegt werden.

Angesichts der gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit für die Thematik sind in kurzer Zeit zahlreiche Publikationen zum Thema „Flüchtlinge“ erschienen. Teilweise adressieren sie das Thema in allgemeiner bzw. politikfeldübergreifender Form (bspw. Holtkamp 2016, Jakob 2016, Robert Bosch Stiftung 2016), zum Teil auch speziell mit einem Fokus auf sozialpolitischen Fragen (Scherr / Yüksel 2016), auf Bildungspolitik im Allgemeinen (Aktionsrat Bildung 2016), auf Qualifizierung und Berufsbildung (BIBB 2016), auf Arbeitsmarktpolitik (IAB 2016a/b, IAB 2017, Aumüller 2016), auf die Situation junger Menschen (SVR 2015), auf die Integration von Geflüchteten in das Schulsystem (Jungkamp / John-Ohnesorg 2016) und auf die Problematik von unbegleiteten Minderjährigen (Noske 2015)⁴¹. Darüber hinaus liegen erste Ergebnisse von aktuellen Befragungen Geflüchteter vor (quantitative Erhebung: IAB 2016 c/d; Interviewstudie: IAB 2016e).

Grundsätzlich allerdings ist das Thema „Flucht“ nicht neu, so dass auch auf Erkenntnisse aus früheren Publikationen zurückgegriffen werden kann, die sich mit dem Themenfeld Bildung und Migration (Becker 2011; Diefenbach 2010; Matzner 2012), Fragen der Bildung und Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen (Gag / Voges 2014; Massumi / v. Dewitz 2015; IAB 2015, Niedrig 2005)⁴² und der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen mit Fluchtgeschichte (Cinar et al. 2013)⁴³ befassen. Insgesamt allerdings kommt ein Beitrag, der einen aktuellen Überblick über den Stand der Forschung zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland liefert (Johansson / Schiefer 2016), zu dem Schluss, dass die „bisherige sozialwissenschaftliche Befassung mit Flüchtlingen in Deutschland (...) noch viel zu unsystematisch und

⁴¹ Vgl. auch www.b-umf.de/ (Bundesfachverband „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“; Informationen und Publikationen)

⁴² Vgl. auch www.bildungsserver.de/Arbeitsmarktzugang-und-Moeglichkeiten-der-Ausbildung-fuer-Fluechtlinge-11400.html (Übersicht zum Thema Arbeit und Ausbildung); www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/inhalt.html (Informationen bspw. zu Arbeitsmarktzugang, Anerkennung von Qualifikationen und Unterstützungsleistungen in Deutschland)

⁴³ www.svr-migration.de/forschungsbereich/forschungsprojekte/ (Machbarkeitsstudie zur empirischen Erfassung der Lebenslage von Flüchtlingen in Deutschland)

lückenhaft“ (ebd.: 81) ist. Vor diesem Hintergrund sollen hier einige Informationen zusammengestellt werden, die im Hinblick auf die Zielgruppe der 14-20-jährigen Flüchtlinge relevant sind.

Hier ist zunächst zu konstatieren, dass nur wenige Informationen zum Bildungshintergrund dieser Zielgruppe verfügbar sind. Es gibt nach wie vor keine systematischen Erhebungen darüber, welche Qualifikationen die einreisenden Flüchtlinge mitbringen (Aumüller 2016: 15). Es gibt zwar Forschungsergebnisse über die Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten, aber nicht speziell von Geflüchteten; zu vermuten ist, dass sich die Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe schwieriger gestaltet als bei Arbeitsmigrant/inn/en, da die Flucht in der Regel nicht längerfristig vorbereitet und nicht im Hinblick auf Arbeitsmarkt- und Bildungschancen geplant wurde (Aumüller 2016: 16 f.)

Zur Qualifikationsstruktur von Erwachsenen liegen inzwischen einige Daten vor, auf die im Folgenden zurückgegriffen werden soll, um daraus Schlussfolgerungen für die Zielgruppe der Jugendlichen abzuleiten. Insbesondere das IAB hat mehrere Analysen zur Qualifikationsstruktur von Geflüchteten durchgeführt. Diese basierten zunächst auf Befragungen des BAMF und auf Auswertungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Im Herbst 2016 wurden außerdem Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Geflüchteten publiziert (IAB 2016c/d; „IAB-BAMF-SOEP-Befragung“). Die Ergebnisse basieren auf der Auswertung des ersten Teils der Befragung, bei der gut 2.300 Personen (von insgesamt 4.500) einbezogen wurden. Die Daten beziehen sich weitestgehend auf die über 18-jährigen Geflüchteten, teilweise unter Einbeziehung von ab 16-jährigen.

Die 2015/16 in Deutschland eingetroffenen Geflüchteten weisen eine heterogene Qualifikationsstruktur auf. In einer nicht repräsentativen Befragung des BAMF unter den im Jahr 2015 über 18-jährigen registrierten Asylbewerber/innen gibt jeweils etwa ein Drittel an, über ein Bildungsniveau zu verfügen, das hoch (Besuch von Gymnasien, Fachhochschulen, Universitäten), mittel (Mittel- oder Fachschulen) oder niedrig (kein Schulbesuch oder Grundschule) liegt (IAB 2016a: 4); die später durchgeführte IAB-BAMF-SOEP-Repräsentativbefragung kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Das Bildungsniveau in der Gruppe derjenigen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit ist im Durchschnitt höher (IAB 2016a: 4), unter 25-Jährige sind höher qualifiziert als Ältere (ebd.: 4 f.) und Männer haben ein höheres Niveau an Schulbildung als Frauen (ebd.: 5).

Bei diesen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass nach dem Besuch von Bildungseinrichtungen gefragt wurde; welche allgemeinbildenden Abschlüsse erworben wurden, ist daraus nicht abzuleiten (IAB 2016b: 12). Das Niveau der beruflichen Bildung ist geringer als das der Allgemeinbildung (ebd.: 13). So verfügten im Juli 2016 70% der als arbeitssuchend registrierten Flüchtlinge nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung (ebd.). Nur ein kleiner Teil der Geflüchteten bringt somit nach Einschätzung des IAB die formalen Voraussetzungen dafür mit, als Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig

werden zu können (ebd.: 15). Angesichts dessen, dass 55% der Asylbeantragsteller unter 25 Jahre alt sind, sieht das IAB jedoch „ein hohes Potenzial für die berufliche Bildung und den Erwerb allgemeinbildender Abschlüsse“ (ebd.).

Das IAB stellt fest, dass etwa ein Viertel der ab 18-jährigen Flüchtlinge keine Schule oder nur eine Grundschule besucht hat; hinzu kommt eine „unbekannte Zahl von Flüchtlingen, die ihre Bildungsbiografien unterbrechen mussten und allgemeinbildende Schulen ohne Abschlüsse verlassen haben“ (IAB 2016a: 6). Die Notwendigkeit des Nachholens von Schulabschlüssen wird betont, denn: „Allgemeinbildende Schulabschlüsse sind eine wichtige Voraussetzung für die spätere Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt.“ (ebd.)

Ein Potenzial für den Einstieg in eine duale Ausbildung sieht das IAB vor allem bei denjenigen, die eine Mittelschule besucht haben (ebd.). Es hänge von der Beratung ab, ob auch ein Teil derjenigen, die in ihrem Heimatland ein Gymnasium oder eine Hochschule besucht haben, für die berufliche Ausbildung gewonnen werden können (ebd.). Da – gewichtet mit der Bleibewahrscheinlichkeit – 49% der 18-24-jährigen Asylbewerber/innen angeben, ein Gymnasium, eine Fachhochschule oder eine Universität besucht zu haben, sieht das IAB ein „nicht unerhebliches Potenzial an Personen, die ihre Bildungsbiografie an Gymnasien und deutschen Hochschulen fortsetzen wollen und auch könnten“ (ebd.), und fordert, dafür die Voraussetzungen zu schaffen (ebd.).

Nach den Ergebnissen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung haben 6% der Geflüchteten ab 18 Jahre eine betriebliche Ausbildung oder berufliche Schule abgeschlossen, 13% eine Universität oder Fachhochschule (IAB 2016c: 7). Die Teilnahmequoten liegen jeweils eineinhalbmal so hoch, woran sich zeigt, dass viele Flüchtlinge ihre Ausbildung oder ihr Studium abbrechen mussten. Der geringe Anteil an beruflichen Ausbildungen ist darüber hinaus dadurch zu erklären, dass es in den meisten Herkunftsländern kein Ausbildungssystem gibt, das mit dem deutschen vergleichbar wäre, so dass viele handwerkliche, technische und kaufmännische Berufe dort ohne formale Qualifikation ausgeübt werden (ebd.: 6 f.). Die Ergebnisse der Befragung deuten auf hohe Bildungsambitionen hin: 46% der Erwachsenen möchten einen allgemeinbildenden Schulabschluss in Deutschland nachholen, 66% einen beruflichen Abschluss machen, wobei jeder Dritte aus dieser Gruppe einen akademischen Abschluss anstrebt (ebd.: 7). Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen früherer Untersuchungen (IAB 2015: 12), nach denen ca. ein Drittel der Migrant/inn/en nach dem Zuzug in Deutschland noch einen Bildungsabschluss erwirbt.

Die ergänzend durchgeführte qualitative Interviewstudie (mit 123 Flüchtlingen aus 13 Herkunftsländern, die zwischen Mai 2013 und Dezember 2015 nach Deutschland gekommen waren; IAB 2016e:140 ff.) bestätigt das Bild einer heterogenen Qualifikationsstruktur (ebd.: 12). Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen Personen aus Ländern wie Syrien, wo bis vor kurzem noch ein regulärer Zugang zu Bildung und Erwerbstätigkeit möglich war, und aus langjährigen Krisenregionen wie Afghanistan, Eritrea oder Somalia, wo schon seit Längerem keine

stringenten Bildungsbiografien aufgebaut werden konnten. Des Weiteren wird deutlich, dass Angehörige ethnischer oder religiöser Minderheiten oft keinen oder einen erschwerten Zugang zu Bildung hatten. (ebd.: 12, 17). Bei erwachsenen Flüchtlingen gibt es vor diesem Hintergrund große Differenzen zwischen Personen, die nie einen angemessenen Zugang zu Bildung hatten, und anderen, die qualifiziert sind und beruflich gut integriert waren. Bei Jugendlichen dürfte sich die Situation anders darstellen, denn in der Altersgruppe, in der die Weichen für die Bildungs- und Berufslaufbahn gestellt werden, kann schon eine kurze Phase der Krise zu großen Brüchen führen. Des Weiteren enthalten die Berichte zu den Fluchterfahrungen (ebd.: 54 ff.) ein hohes Maß an traumatisierenden Erlebnissen. Auch diese dürften sich für Jugendliche noch stärker auswirken als für Erwachsene.

Die Befragten weisen eine hohe Bildungs- und Arbeitsmotivation auf. Bei Erwachsenen lässt sich dabei ein Zielkonflikt zwischen einem Interesse an Qualifizierung und dem Wunsch nach einer schnellen Sicherung materieller Unabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit vorfinden. Demzufolge sind es vor allem jüngere Geflüchtete, die den Erwerb von Ausbildungs- oder Hochschulabschlüssen anstreben. In der Gruppe der über 30-Jährigen lässt sich häufig beobachten, dass die Bildungsorientierung auf die Kinder verlagert wird (IAB 2016e: 13, 26 f., 31 f.). Kinder und Jugendliche hatten in Transitländern wie Ägypten oder der Türkei oft über längere Zeit, teilweise über mehrere Jahre, keine Möglichkeit zum Schulbesuch (ebd.: 70), und die Hoffnung auf Bildungschancen für die Kinder bildet für viele Eltern ein zentrales Motiv dafür, dass sie diese Länder verlassen haben (ebd.: 35). Angesichts der hohen Arbeitsmotivation bedauern viele Befragte, dass ihnen ein qualifikationsgerechter Zugang zum Arbeitsmarkt fehlt und sie von den Jobcentern oft – insbesondere wenn sie älter als 30 Jahre sind – eher auf gering qualifizierte Helfertätigkeiten verwiesen werden (ebd.: 108, 117).

Ein besonderes Problem stellt die Zertifizierung der erworbenen Bildung dar, denn vielfach fehlen Zeugnisse, sowohl bezogen auf die Schul- als auch auf die Berufsausbildung (Aumüller 2016: 15). Dies ist besonders gravierend, weil Zertifikate nicht nur auf dem deutschen Arbeitsmarkt, sondern auch innerhalb des Bildungssystems eine wesentliche Rolle spielen. Dies gilt bspw. im Hinblick auf die Berechtigung zum Besuch einer gymnasialen Oberstufe oder auf Schulabschlüsse, die bei dem Übergang von der Schule in die Ausbildung erwartet werden. Insbesondere bei vollzeitschulischen Ausbildungen, die nicht zuletzt bei Schwierigkeiten im Zugang zu einer dualen Ausbildung eine Alternative darstellen könnten, sind bestimmte Schulabschlüsse oft formal vorgeschrieben. Für abgebrochene Bildungsgänge gibt es jedoch per se keine anerkannten Zertifikate, ebenso wenig wie für die erworbene Berufserfahrung. Zertifikate konnten teilweise nicht mitgenommen werden oder sind auf der Flucht verloren gegangen, oder sie wurden erst gar nicht ausgestellt – aus kriegsbedingten oder anderen, in der Situation im Herkunftsland liegenden Gründen; beispielsweise berichten Flüchtlinge aus Eritrea, dass dort der Schulabschluss erst nach Ableisten des Militärdienstes bescheinigt wird (IAB 2016e: 21). Schließlich ist selbst dann, wenn Zertifikate vorliegen, nicht immer klar, welches Bildungsniveau tatsächlich erreicht wurde. So verweist Ludger Wößmann (2016: 22)

auf die TIMSS-Studie aus dem Jahr 2011, bei der 65% der damals etwa 14-jährigen Schüler/innen in Syrien nicht die Grundkompetenzen erreicht hatten, und warnt vor „Illusionen“ (ebd.: 21) im Hinblick auf das Bildungs- und Qualifikationsniveau.

Insgesamt ist also über das Bildungs- und Qualifikationsniveau der aktuell zugewanderten geflüchteten Jugendlichen relativ wenig bekannt. Daher soll hier noch kurz auf Befunde zur Bildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Allgemeinen eingegangen werden, um diesbezügliche Erfahrungen nutzbar zu machen. Diese Befunde sind komplex und Gegenstand zahlreicher Untersuchungen (vgl. zusammenfassend bspw. Filsinger 2016: 127 ff.; Brinkmann 2016: 158 ff.; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, Teil H; MAIS 2016, Teil VIII). Die Bildungsberichterstattung zeigt, dass der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die die Schule ohne Schulabschluss verlassen, zurückgegangen ist, und bezüglich höherer Bildungsabschlüsse ist ein Aufholprozess zu beobachten. Differenzen zwischen jungen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund lassen sich vielfach durch die soziale Herkunft erklären; darüber hinaus spielt das Alter bei der Einreise nach Deutschland eine wesentliche Rolle. Viele nehmen die Chance zum Erwerb des Hauptschulabschlusses und vor allem auch eines höherwertigen Schulabschlusses zu einem späteren Zeitpunkt wahr, wobei das System der beruflichen Schulen mit dem Angebot des Erwerbs allgemeinbildender Schulabschlüsse eine wichtige Rolle spielt (vgl. Stöbe-Blossey 2016c). Wenn Jugendliche mit Migrationshintergrund einen mittleren Schulabschluss erreicht haben, gehen sie häufiger in die gymnasiale Oberstufe und seltener in eine Berufsausbildung über als Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Im Übergangssystem, also in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen für als noch nicht „ausbildungsreif“ eingestufte Jugendliche, sind Jugendliche mit Migrationshintergrund überproportional vertreten, im dualen Ausbildungssystem unterproportional. Bei gleichen schulischen Voraussetzungen nehmen sie seltener eine duale Berufsausbildung auf (vgl. bspw. Granato 2014; Scherr 2015), wobei die vorliegenden Forschungsergebnisse nicht hinreichend klären können, welche Rolle hier die Orientierung der Jugendlichen und ihrer Familien einerseits und Diskriminierungsvorgänge bei Bewerbungen in Unternehmen andererseits spielen.

4.3 Fazit

In Bezug auf die 14-20-jährigen Jugendlichen und ihre Berufsorientierung lassen sich aus den vorgestellten Befunden einige Schlussfolgerungen ziehen. Der Bildungshintergrund der Jugendlichen dürfte ähnlich heterogen sein wie der ihrer Eltern, so dass bei den Jugendlichen von sehr unterschiedlichen Grundlagen ausgegangen werden kann. Individuelle Förderung und ein differenziertes Angebotsspektrum sind somit für die Integration durch Bildung von hoher Bedeutung. Anhand der vorhandenen Zertifikate lässt sich kein Überblick über das Bildungsniveau der zugewanderten Jugendlichen ermitteln. Auch individuell wird sich die Feststellung des Bildungsniveaus anhand von Zertifikaten in vielen Fällen als schwierig erweisen. Bildungsbera-

tung benötigt demnach Verfahren zur Einschätzung von Kompetenzen und Bildungspotenzialen. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die in Deutschland übliche Bindung von Zugangs Voraussetzungen für Bildungs- und Berufswege an Zertifikate Schwierigkeiten bei der Ausschöpfung der Bildungspotenziale mit sich bringen wird – individuell wie auch in der Gesamtheit.

Die Situation im Herkunftsland, die Dauer der Flucht und der teilweise mehrjährige Aufenthalt in Transitländern haben in vielen Fällen zum Abbruch von Bildungswegen geführt. Insgesamt wird also in der Gruppe der 14-20jährigen ein hoher Anteil an Jugendlichen vorzufinden sein, die nicht über einen ihrem Alter und ihrem Bildungspotenzial entsprechenden Schulabschluss verfügen. Erforderlich sind somit Möglichkeiten des Nachholens von Schritten in der Bildungsbiografie jenseits von Altersgrenzen.

Gerade bei Jugendlichen, die aus Ländern mit einem bis vor kurzem noch funktionierenden Bildungssystem kommen, ist davon auszugehen, dass viele einen Bildungsweg abbrechen mussten, der mit weiterführenden Bildungsambitionen verknüpft war. In den Familien gibt es vielfach hohe Bildungsambitionen für die Kinder. Der Wunsch, den Kindern einen Zugang zu Bildung zu verschaffen, spielt nicht selten bei der Entscheidung für eine Flucht nach Deutschland eine Rolle, und Eltern, die für sich selbst keine Möglichkeiten einer Integration in qualifizierte Berufstätigkeit mehr sehen und sich auf die materielle Absicherung konzentrieren, verlagern ihre Bildungsambitionen auf die Kinder. Um die Potenziale der Jugendlichen zu nutzen, gilt es also, denjenigen, die an weiterführenden Bildungswegen interessiert sind, die entsprechenden Optionen zu eröffnen.

In den meisten Familien gibt es wenig Erfahrung mit dem beruflichen Ausbildungssystem, wie es in Deutschland mit der dualen Ausbildung institutionalisiert ist. Dieses System ist den Ankommenen somit im Hinblick auf seine Funktionsweise, auf die damit verbundenen Chancen, auf die Zugangsmöglichkeiten und auf seine Bedeutung für den Arbeitsmarkt weitgehend unbekannt. Schwierigkeiten im Zugang zum dualen System, die selbst bei hier aufgewachsenen Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu beobachten sind, dürften bei geflüchteten Jugendlichen eine mindestens ebenso große Rolle spielen. Um geflüchteten Jugendlichen den Weg in die duale Ausbildung zu bahnen, werden somit gezielte Maßnahmen erforderlich sein. Zu beachten ist vor allem der Umstand, dass „Flüchtlinge in ein ihnen vollkommen unbekanntes Arbeitsmarktsystem mit einer ganz eigenen Berufsordnung kommen“ (Aumüller 2016:39) – eine Feststellung, die im Übrigen auch für das Bildungssystem gilt. Der Beratungsbedarf in der Berufsorientierung ist somit wahrscheinlich deutlich größer als bei in Deutschland aufgewachsenen Jugendlichen.

Bei der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge müssen somit vielfältige Herausforderungen aufgegriffen werden. Die Implementierung der Berufsorientierung kann durch die Integrationspolitik nur angestoßen werden; in der Praxis sind dann Akteure aus anderen Politikfeldern zuständig. Daher werden im Folgenden die in diesem Kontext relevanten Politikfelder – Arbeitsmarkt, Jugendhilfe, Schule – näher analysiert.

5 Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge: Die beteiligten Politikfelder

Nach der Diskussion der Querschnittsaufgaben „Bildung“ und „Integration“ geht es in diesem Abschnitt um die für die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge relevanten Politikfelder, nämlich um die Felder Jugendhilfe, Arbeitsmarkt und Schule. Dazu werden zunächst die Governance-Strukturen dieser drei Felder dargestellt, wobei es sowohl um die Zuständigkeitsverteilung im föderativen System als auch um die beteiligten Akteure geht (5.1). Anschließend werden – unter Bezugnahme auf die in Abschnitt 3.2 entwickelten Kategorien – Schnittstellenprobleme, die sich aus diesen Strukturen ergeben, sowie in den Strukturen verankerte Koordinationsmechanismen diskutiert (5.2).

5.1 Schule, Arbeitsmarkt, Jugendhilfe – Strukturen der Politikfelder

Im Hinblick auf die Governance-Strukturen der einzelnen Politikfelder ist es zunächst wichtig zu beschreiben, welche Kompetenzen in den vernetzungsrelevanten Politikfeldern auf welcher Ebene des föderativen Systems angesiedelt sind (Übersicht 9). Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Akteure für das jeweilige Politikfeld wesentlich sind (Übersicht 10). Diesen Fragen soll in diesem Abschnitt nachgegangen werden. Dafür werden die wichtigsten Strukturmerkmale der Politikfelder in zwei Übersichten dargestellt und kommentiert.

Übersicht 9 gibt einen Überblick über die Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat. Hier zeigt sich, dass zentrale Gestaltungskompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik beim Bund, in der Schulpolitik beim Land und in der Jugendhilfepolitik bei der Kommune liegen. Die Übersicht macht jedoch auch deutlich, dass in allen drei Feldern vertikale Verflechtungen bestehen – oder umgekehrt: In keinem der drei Felder verfügt eine einzelne Ebene des föderativen Systems über eine exklusive Kompetenz.

So bestehen auch in der Jugendhilfe Bundeskompetenzen, so dass es auf Bundesebene eine Schnittstelle zur Arbeitsmarktpolitik gibt. Die Strukturen für diese beiden Politikfelder werden durch drei Sozialgesetzbücher definiert (einerseits SGB II/III, andererseits SGB VIII). Allerdings unterscheidet sich die Kompetenzverteilung zwischen den beiden Politikfeldern insofern, als in der Arbeitsmarktpolitik zentrale Vorgaben auf Bundesebene entschieden werden, während in der Jugendhilfe das SGB VIII ein Rahmengesetz darstellt und die Gestaltungsverantwortung vor allem bei den kommunalen Jugendämtern liegt. Der Handlungsspielraum in der Jugendhilfe ist also auf der Mesoebene deutlich größer als in der Arbeitsmarktpolitik.

Übersicht 9: Kompetenzverteilung im föderativen System

Bund	Land	Kommune
Jugendhilfepolitik		
SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG – als Rahmengesetz)	Ausführungsgesetze SGB VIII (Standards, Förderung); Schwerpunkt: Kindertageseinrichtungen; außerdem Förderung von Leistungen wie bspw. Jugendsozialarbeit, Erziehungsberatung, Familienbildung	Doppelrolle: a) Strukturverantwortung (Jugendhilfeplanung); b) Träger von Einrichtungen
Arbeitsmarktpolitik		
SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende – Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige bei Bedürftigkeit; Beratung und Arbeitsvermittlung von Langzeitarbeitslosen und Angehörigen ihrer Haushalte – „Bedarfsgemeinschaften“); SGB III (Versicherungsleistungen – Arbeitslosengeld I bei entsprechenden Ansprüchen; Beratung und Arbeitsvermittlung für Arbeitsuchende, die nicht im Rechtskreis des SGB II betreut werden; Berufsberatung und Vermittlung von Ausbildungsplätzen) eigene Behörden (§ 367 SGB III: Bundesagentur für Arbeit – BA – als bundesunmittelbare Körperschaft, Regionaldirektionen auf der Ebene der Bundesländer, örtliche Agenturen für Arbeit)	Aufsicht über zugelassene kommunale Träger (§ 48 I SGB II); Zusammenarbeit mit Regionaldirektionen (§ 367 III SGB III); eigene (oft durch EU-Mittel kofinanzierte) arbeitsmarktpolitische Förderprogramme / zielgruppenorientierte Projekte für unterschiedliche Adressat/inn/en	SGB II: Aufgabenwahrnehmung (Jobcenter zur Betreuung von Arbeitsuchenden in der Grundsicherung) teils gemeinsam mit BA („Gemeinsame Einrichtung“; § 44b SGB II), teils in eigener Trägerschaft („zugelassene kommunale Träger“; § 6a SGB II); lokale Beschäftigungspolitik / Projekte mit unterschiedlichen Inhalten
Schulpolitik		
	Bildungspolitik als Kernkompetenz: Schulstruktur, Unterrichtsinhalte, pädagogisches Personal, Schulaufsicht („innere Schulangelegenheiten“)	Schulträger: Gebäude, Verwaltungspersonal („äußere Schulangelegenheiten“); Organisation von additiven Ganztagsangeboten; kommunale Schulentwicklungsplanung Tendenz: aktiv-gestaltende Funktion

Quelle: eigene Darstellung

In der Arbeitsmarktpolitik finden sich auf lokaler Ebene zwei lokale Institutionen, die Arbeitsagenturen (SGB III) und die Jobcenter (SGB II). Letztere sind teilweise als gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune organisiert, teilweise sind sie als zugelassene

kommunale Träger (zkT) Teil der Kommunalverwaltung. Die Bezirke der einzelnen Arbeitsagenturen umfassen – je nach Größe der Kommunen – das Gebiet einer oder mehrerer Kommunen. Es gibt somit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zwei unterschiedliche Rechtskreise mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, Institutionen und Handlungslogiken.

Angesichts der Bundeskompetenzen in der Arbeitsmarkt- und in der Jugendhilfepolitik entwickelt der Bund oft Förderprogramme und Initiativen, die Schnittstellen zwischen beiden Feldern aufgreifen – etwa zur Förderung der beruflichen Integration von Jugendlichen, die neben der berufsbezogenen Unterstützung eine sozialpädagogische Betreuung brauchen, oder von Alleinerziehenden, die eine Kindertagesbetreuung, also eine Leistung der Jugendhilfe, benötigen. Da in der Schulpolitik keine Bundeskompetenzen vorzufinden sind, sind Bundesprogramme unter Einbeziehung der Schule politisch schwerer vorstellbar und verfassungsrechtlich potenziell problematisch; daher sind derartige Programme eher auf Landesebene angesiedelt. Programme wie „Lernende Regionen“ oder „Lernen vor Ort“ (vgl. 3.2) zeigen jedoch, dass der Bund dennoch bestrebt ist, diesbezügliche Initiativen zu entfalten – unmittelbare Adressaten sind dann nicht die Schulen, sondern regionale oder kommunale Akteure, die zur Bildung von Netzwerken aufgefordert werden.

Zwar liegt in der Schulpolitik die zentrale Kompetenz beim Land; allerdings ist hier faktisch eine Aufwertung der kommunalen Ebene festzustellen. Der Trend zum Aufbau regionaler Bildungsnetzwerke (vgl. 3.2) zeigt, dass hier in der Praxis ein Wandel des Selbstverständnisses im Gange ist. Der Bedeutungszuwachs der bildungs- bzw. schulpolitischen Funktion der Kommune geht mit einer stärker integrierten Sichtweise der Politikfelder „Schule“ und „Jugendhilfe“ einher. Damit ist in der Schulpolitik eine Entwicklung zu konstatieren, die möglicherweise verglichen werden kann mit Prozessen, welche die Arbeitsmarktpolitik seit den 1980er Jahren durchlaufen hat: Seit dieser Zeit entwickelte sich eine kommunale Beschäftigungspolitik⁴⁴ als Reaktion auf die zunehmende Belastung der Kommunen durch Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Dabei entstanden unterschiedliche Projekte und Strukturen (bspw. kommunale Koordinierungsstellen oder örtliche Beschäftigungsgesellschaften, die Arbeitsplätze im Zweiten Arbeitsmarkt, oft verbunden mit Qualifizierungsmöglichkeiten für den Ersten Arbeitsmarkt, schafften). Rechtlich kodifiziert wurde der Bedeutungszuwachs der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik erst mit den Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Koalition 20 Jahre später.

Nun sind die Strukturen von Politikfeldern nicht nur durch die Kompetenzen staatlicher Institutionen bestimmt, sondern nicht zuletzt durch die Rolle gesellschaftlicher Akteure. Übersicht 10 enthält deshalb einen Überblick über einige zentrale Faktoren. Berücksichtigt werden hier

⁴⁴ Vgl. bspw. Hegner 1986; Heinelt 1991; Sund 1986; Vöth 1986: 167 ff.

die Rolle von Verbänden, die Struktur der leistungserbringenden Institutionen und die Professionskulturen.

Übersicht 10: Akteure im Politikfeld

Selbstverwaltung / Interessenvertretung / Rolle von Verbänden	Institutionen (Leistungserbringung)	Professionen (Professionskultur)
Jugendhilfepolitik		
Doppelrolle der Wohlfahrtsverbände: a) Mitwirkung an der Steuerung (Jugendhilfeausschüsse Land / Kommune); b) Leistungserbringer	Kindertageseinrichtungen, Wohngruppen für Jugendliche, Beratungsstellen und andere Leistungsanbieter in kommunaler, fei-gemeinnütziger oder privater Trägerschaft (unterschiedliche Strukturen)	Sozialpädagogische Fachkräfte
Arbeitsmarktpolitik		
Selbstverwaltungsorgane BA/örtliche Agenturen (§ 371 SGB III): je ein Drittel Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentlicher Körperschaften; Mitgliedschaft Arbeitgeber / Arbeitnehmer / Wohlfahrtsverbände in beratendem Beirat der gemeinsamen Einrichtungen / zugelassenen kommunalen Träger (§ 18d SGB II); Mitwirkung an zielgruppenorientierten Projekten	Örtliche Agenturen für Arbeit (SGB III); Jobcenter (SGB II); lokale Beschäftigungsgesellschaften in unterschiedlicher Trägerschaft; freie Träger von zielgruppenorientierten Projekten; gemeinnützige und private Anbieter von Bildungsmaßnahmen (Vertragsvergabe auf der Grundlage von Ausschreibungen)	unterschiedliche Qualifikationen (bspw. Verwaltung, Sozialwissenschaft, Sozialpädagogik, Berufserfahrung in unterschiedlichen Feldern)
Schulpolitik		
Partielle Dienstleistungen der Wohlfahrtsverbände für Schulen (bspw. bei Ganztagsangeboten)	Schule (nichtrechtsfähige Anstalten des Schulträgers)	Lehrer/innen

Quelle: eigene Darstellung

Sehr deutlich kommt in der Übersicht die hohe Bedeutung korporatistischer Strukturen in der Jugendhilfepolitik zum Ausdruck. Zwar ist die Funktion von Verbänden auch in der Arbeitsmarktpolitik institutionalisiert, jedoch geht es hier faktisch eher um beratende als um entscheidende Gremien. In der Jugendhilfe ist eine sehr starke Position der Wohlfahrtsverbände vorzufinden, welche nicht nur – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – ein zentraler Leistungserbringer sind – sie bieten „deutlich mehr soziale Dienste an als die Kommunen und die privat-gewerblichen Anbieter zusammen“ (Bäcker u. a. 2010: 545) –, sondern darüber hinaus durch die mit einem Anteil von 40% der Sitze gesetzlich verankerte Mitgliedschaft in den Jugendhilfeausschüssen (§ 71 I SGB VIII) an der Steuerung mitwirken. Angesichts der Einführung von Wettbewerbselementen und Vertragskonstruktionen und der Etablierung von privat-gewerblichen Anbietern wird zwar auch die These von einer Erosion des Korporatismus vertreten; sowohl ein Blick auf die formalen Zuständigkeiten als auch auf die faktischen Machtverhältnisse zeigt

jedoch, dass die korporatistischen Strukturen im Kern sehr stabil sind (vgl. Bußmann et al. 2003: 68 ff.).

Auf der Mikroebene ist von Bedeutung, dass unterschiedliche Professionen aufeinander treffen. Mit Ausnahme der Arbeitsmarktpolitik ist jedes Feld von einer bestimmten Profession(skultur) geprägt. Während in der Schule Lehrer/innen und in der Jugendhilfe sozialpädagogische Professionen dominieren, ist in den Arbeitsmarktinstitutionen ein breites Spektrum von Qualifikationen vorzufinden, zu denen sowohl in eigenen Bildungsgängen vermittelte spezifische Verwaltungsqualifikationen als auch allgemeine Ausbildungs- und Studienabschlüsse unterschiedlicher Fachrichtungen gehören. Die einzelnen Institutionen verfügen somit über jeweils spezifische Wissensbestände und über unterschiedliche Leitbilder, die sich aus der Ausbildung und beruflichen Sozialisation ihrer Beschäftigten sowie aus den gesetzlich definierten Kernaufgaben ergeben und den Umgang mit konkreten Situationen prägen.

Trotz der Heterogenität der Qualifikationen gibt es auch bei den Fachkräften im Bereich der arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen spezifische professionelle Orientierungen. Kernaufgabe der arbeitsmarktpolitischen Institutionen ist es, die Integration in Arbeit zu unterstützen und eine materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit bereitzustellen. Die Handlungslogik der Fachkräfte ist – insbesondere im Bereich des SGB II – durch den gesetzlichen Auftrag geprägt, der „Fördern und Fordern“ beinhaltet und gegenüber den Kund/inn/en auch Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. In der Jugendhilfe hingegen sehen die Fachkräfte ihren Auftrag – entsprechend der Vorgaben des SGB VIII – in der ganzheitlichen Förderung der Kinder und Jugendlichen: Jugendhilfe soll vor allem junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, Erziehungsberechtigte entsprechend beraten und das Kindeswohl schützen. Der Schulbereich ist vor allem vom Bildungsauftrag geprägt, der bei den Lehrer/inne/n je nach Schulstufe und -form unterschiedlich stark fachlich akzentuiert und im fachlichen Selbstverständnis mehr oder weniger stark mit Erziehungsaufgaben verknüpft wird.

Darüber hinaus sind die Institutionen der Leistungserbringung in den einzelnen Feldern sehr unterschiedlich strukturiert. In der Schulpolitik sind die einzelnen Schulen nicht-rechtsfähige Anstalten, welche zwar im Laufe der letzten Jahre im Zuge der Debatten um Schulautonomie (vgl. 3.1.1) zusätzliche Managementkompetenzen erhalten haben, aber immer noch durch einen geringen eigenen Handlungsspielraum gekennzeichnet sind. In der Arbeitsmarktpolitik gibt es mit den regionalen Einheiten der Bundesagentur für Arbeit lokale Instanzen einer zentralen Institution, die zwar durch bundesrechtliche Vorgaben gesteuert werden, jedoch über einen gewissen Handlungsspielraum in der Kooperation mit anderen lokalen Akteuren verfügen. Mit der Einrichtung der Jobcenter sind weitere örtliche Institutionen hinzugekommen, die – mit unterschiedlichen Strukturen – die lokale Einbindung der Arbeitsmarktpolitik stärken und eine Schnittstelle zur Kommune bilden. In der Jugendhilfe ist zu unterscheiden zwischen öffentlichen Institutionen (in der Regel in kommunaler Trägerschaft), frei-gemeinnützigen Einrichtungen (von kleinen Vereinen bis hin zu überregional tätigen großen Wohlfahrtsverbänden

mit einem breiten Aufgabenspektrum) und zunehmend auch privat-gewerblichen Anbietern (zu denen sowohl einzelne freiberuflich tätige Personen wie auch Unternehmen mit mehreren Niederlassungen gehören).

Zusammenfassend lassen sich also in den drei Politikfeldern unterschiedliche Aufgaben, Regeln und Handlungslogiken identifizieren. Grundlagen für Kooperation bestehen zwar angesichts der Tatsache, dass sich durch die vertikale Aufteilung von Kompetenzen im föderativen System auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen zahlreiche Potenziale zur Verknüpfung zwischen den Politikfeldern ergeben. Korporatistische Strukturen, eine unterschiedliche Prägung von Institutionen sowie die Abgrenzung zwischen verschiedenen Professionen begrenzen jedoch die Möglichkeiten zur Nutzung der Potenziale. Angesichts dessen ist nicht davon auszugehen, dass sich die im Sinne einer vorbeugenden Sozialpolitik allseits geforderte Vernetzung auf kommunaler Ebene und die verknüpften Dienstleistungen quasi als Selbstläufer entwickeln.

5.2 Schnittstellenprobleme und Koordinationsmechanismen

Betrachtet man die Aufgabenzuweisungen und die gesetzlichen Grundlagen der drei Politikfelder, so lassen sich eine Reihe von Schnittstellenproblemen identifizieren und erste Hinweise über die Wirkungsweise unterschiedlicher Koordinationsmechanismen ableiten. Einige wesentliche Aspekte dazu sollen im Folgenden diskutiert werden.

5.2.1 Schnittstellenprobleme

Wie bei der Darstellung potenzieller Schnittstellenprobleme bereits erwähnt, gilt die Integrationspolitik – ähnlich wie im Übrigen die Gleichstellungspolitik – als ein Beispiel für eine von Diffusion der Kompetenzen gekennzeichnete Konstellation (vgl. 3.2.1). Um bei der Querschnittsaufgabe „Integration“ Lösungsbeiträge von Jugendhilfe, Arbeitsmarktpolitik und Schule zu erreichen, muss die Integrationspolitik in diese Felder hineinwirken. Sie ist dabei letztlich darauf angewiesen, dass die Akteure der einzelnen Felder die integrationspolitischen Impulse aufgreifen, und Grenzen für den Integrationsauftrag können sich aus den Rahmenbedingungen und Handlungslogiken dieser Felder ergeben. Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass die Integrationspolitik versucht – bzw. versuchen muss –, in die einzelnen Politikfelder zu intervenieren (vgl. 5.2.2).

Das Verhältnis zwischen den arbeitsmarkt- und jugendhilfebezogenen Feldern stellt ein Beispiel für eine Interferenz-Konstellation dar. Leistungen für junge Menschen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung sind in mehreren Sozialgesetzbüchern verankert. Das beitragsfinanzierte Versicherungssystem (Arbeitsförderung, SGB III) ist für die Berufsberatung und die Ausbildungsvermittlung zuständig. Wenn Jugendliche in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften leben, werden sie vom Jobcenter betreut, in dessen Verantwortung dann

auch die Ausbildungsvermittlung liegt. Die Berufsberatung muss in diesem Fall also die Jugendlichen an das Jobcenter weiterleiten (soweit nicht lokal andere Regelungen festgesetzt wurden). Parallel erbringt das Jugendamt bei Bedarf Jugendhilfeleistungen (§ 13 SGB VIII), um Jugendliche in schwierigen Lebenslagen sozial zu stabilisieren und Desintegration entgegenzuwirken. Je komplexer somit die Problemlage eines jungen Menschen, desto komplexer ist auch das Hilfesystem mit seinen Schnittstellen.

Im Koalitionsvertrag von 2013 findet sich daher die Forderung, dass „flächendeckend einzurichtende Jugendberufsagenturen (...) die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige bündeln“ sollen (Koalitionsvertrag 2013: 66; vgl. Stapf-Finé 2016 m.w.V.). Diese Forderung zeigt, dass Defizite in der Praxis der Kooperation wahrgenommen werden. Jedoch werden gerade im Hinblick auf die Etablierung von Jugendberufsagenturen sowohl das Verhältnis der Hilfesysteme zueinander als auch die Auswirkungen der angestrebten Kooperation auf die Adressat/inn/en kontrovers diskutiert (vgl. bspw. DGB 2014, Der Paritätische 2014, Panitsch-Wiebe 2016). Während es im SGB-II-Bereich Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung gibt, soll die Jugendhilfe „die soziale Integration mit sozialpädagogischen Hilfen auf der Basis von Vertrauen und Freiwilligkeit fördern. (...) Die jeweiligen Leistungsprofile bzw. die jeweilige Praxis sind eigenständig und teils nur schwer miteinander vereinbar; dies gilt insbesondere für die Jugendhilfe und das Hartz-IV-System“ (DGB 2014: 4). Ein Vertreter der Jugendhilfe spricht in diesem Kontext davon, dass den beiden Systemen „unterschiedliche sozialstaatliche Entwürfe, eine unterschiedliche Praxis und unterschiedliche Menschenbilder“ (Göbel 2014: 11) zugrunde liegen. „Jugendsozialarbeit als Teil der Jugendhilfe“, heißt es in einem Positionspapier der freien Wohlfahrtspflege, „richtet ihren Blick eben nicht ausschließlich auf die berufliche Integration, sondern vor allem auf die persönliche und soziale Entwicklung junger Menschen, ohne dass eine Aufgabe der anderen untergeordnet wird“ (Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010: 12). Unter diesem Gesichtspunkt wird aus der Sicht der Jugendhilfe kritisiert, dass die Etablierung von Jugendberufsagenturen einseitig das Ziel einer möglichst schnellen und reibungslosen Verfügbarkeit der Jugendlichen für den Arbeitsmarkt verfolge (Panitsch-Wiebe 2013). Die Problematik unterschiedlicher professioneller Leitbilder bei Interferenz-Konstellationen tritt hier sehr deutlich zutage.

Probleme der Transition spielen vor allem bei Bildungsübergängen eine Rolle und sind damit für das Thema „Berufsorientierung“ von hoher Relevanz. Übergänge sind in doppelter Hinsicht von Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Institutionen, Politikfeldern und Rechtssystemen gekennzeichnet. Erstens sind Übergänge häufig mit einem Wechsel zwischen diesen verbunden. So findet beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf ein Wechsel in ein anderes Segment des Bildungssystems statt, wobei das Berufsbildungssystem einerseits und das Hochschulsystem andererseits durch jeweils spezifische Strukturen gekennzeichnet sind. Zweitens erfordert die Begleitung von Übergängen vielfach das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure. Beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf sind die Schule selbst, die

Arbeitsagentur und ggf. das Jobcenter sowie die Jugendhilfe in die Beratung und Vermittlung von Jugendlichen involviert. Unterbleibt das Zusammenwirken, unterbleibt auch eine kontinuierliche Förderung.

Speziell für Flüchtlinge ergibt sich ein Problem der Transition durch den Rechtskreiswechsel, der mit der Anerkennung als asylberechtigt verbunden ist (vgl. 4.1). Während des laufenden Asylverfahrens können Asylbewerber/innen – zumindest diejenigen mit guter Bleibeperspektive – nicht nur eine Beratung auf der Grundlage des SGB III in Anspruch nehmen, sondern auch an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Mit der Anerkennung und dem damit verbundenen Übergang in den Rechtskreis des SGB II wird aus dem freiwilligen Charakter eine rechtliche Verpflichtung, die je nach Handhabung durch das Jobcenter zur Folge haben kann, dass die kurzfristige Eingliederung in den Arbeitsmarkt gegenüber längerfristig angelegten Bildungsstrategien in den Vordergrund tritt. Die Sicherung von Kontinuität in der Förderung stellt auf diese Weise eine schwierige Herausforderung dar. Angesichts dessen, dass die Jobcenter in der Regel Jugendliche, die in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften leben, ab dem Alter von etwa 15 Jahren zur Beratung über ihre Perspektiven einladen, könnte diese Problematik auch schon junge Menschen betreffen – spätestens mit dem Ende der Schulpflicht und vor allem dann, wenn sie ohne Eltern nach Deutschland gekommen sind. Informationen über die Handlungspraxis liegen bislang nicht vor, dürften jedoch für die Frage nach der Ausgestaltung der Berufsorientierung von hoher Relevanz sein.

5.2.2 Koordinationsmechanismen

Was nun die Koordinationsmechanismen betrifft, so ist zunächst festzuhalten, dass der Mechanismus des Austauschs in den Sozialgesetzbüchern – also auf der Makroebene – an vielen Stellen verankert ist. Dabei finden sich vor allem Vorgaben, die einen Austausch auf der lokalen Ebene initiieren sollen. So fordert § 18 SGB II („Örtliche Zusammenarbeit“) das Jobcenter auf, bei der Eingliederung in Arbeit mit anderen Akteuren zu kooperieren – bspw. mit den Kommunen und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege –, und § 81 SGB VIII („Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen“) verweist auf die Kooperation des Jugendamts bspw. mit Trägern von Sozialleistungen und Schulen. Die Vorgaben richten sich also auf eine strategische Kooperation auf der Mesoebene. Vor dem Hintergrund dieser und anderer Vorschriften sowie auf der Grundlage von örtlichen Initiativen ist eine Vielzahl von lokalen Kooperationsgremien entstanden, wobei die Intensität und die Konkretisierung der Kooperation sehr unterschiedliche Formen annehmen. (Stöbe-Blossey 2016b).

Auf Landesebene sind in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf die Förderung regionaler Bildungsnetzwerke und auf die Begleitung von Jugendlichen bei dem Übergang Schule-Ausbildung/Studium derartige Vorgaben vorzufinden. Besonders deutlich lässt sich dies anhand des im Jahr 2012 aufgelegten Programms „Kein Abschluss ohne Anschluss“ zeigen, das die systematische Vorbereitung dieses Übergangs institutionalisieren soll (vgl. 3.2). Dieses Programm

setzt mit der Einrichtung von Kommunalen Koordinierungsstellen und von Kooperationsgremien als Foren des Austauschs zwischen den Akteuren in besonderem Maße auf lokale Kooperation und hat in vielen Fällen zu einer Vertiefung der Kooperation insbesondere zwischen Arbeitsverwaltung, Kammern, Schulen und Kommune geführt – die Jugendhilfe ist allerdings (mit interkommunalen Unterschieden) weniger stark involviert. Die Akteure gestalten auf der Mesoebene die strategische Ausrichtung des Programms vor Ort. Ebenso wie die diesbezüglichen Regelungen in den Sozialgesetzbüchern beinhaltet dieses Programm Kooperationsimpulse, die lokal aufgegriffen und umgesetzt werden müssen.

Die Unterschiede in der Implementierung der im Programm geforderten Kooperation (MAIS 2014) zeigen, dass Anforderungen zur Kooperation, die auf der Makroebene formuliert werden, auf der Mesoebene sehr unterschiedlich verarbeitet werden. Bei der wissenschaftlichen Auswertung der Implementierungsprozesse in sieben Referenzkommunen, die 2012 als erste mit der Umsetzung des Landesvorhabens begonnen hatten, wird konstatiert, dass der Art der Einbindung der Akteure eine wesentliche Bedeutung zukommt (ebd.: 98 ff.). Dabei wird empfohlen, „kommunale Lernprozesse zu initiieren“ (ebd.: 102) und „fachlich-operativ ausgerichtete Arbeitsgruppen“ im Sinne von gemeinsamen Fortbildungen einzurichten (ebd.: 104). Der Mechanismus des Austauschs wird auf diese Weise auf die Mikroebene heruntergebrochen und soll mit dem Aufbau von Kooperationsforen zur Zusammenarbeit auf der operativen Ebene beitragen. Als Wirkung wird eine Stärkung der Kompetenz für eine gemeinsame Problembearbeitung erwartet. Der Koordinationsmechanismus des Austauschs wirkt somit übergreifend und bietet das Potenzial, Voraussetzungen für verknüpfted Handeln im Einzelfall und für die gemeinsame Planung von konkreten Maßnahmen zu schaffen.

Auch für die Verknüpfung finden sich im Hinblick auf die drei Politikfelder Vorgaben auf der Makroebene: Eine Verknüpfung fordert beispielsweise das SGB VIII, indem es für längerfristig angelegte Hilfen ein Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) vorschreibt, bei dem das Jugendamt, soweit dabei Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich sind, auch die dafür zuständigen Stellen beteiligen soll. Im SGB II (§ 15) ist für erwerbsfähige Leistungsempfänger/inne eine Eingliederungsvereinbarung vorgesehen, in der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie Anträge auf Leistungen Dritter festgelegt – und somit zu einem Gesamtpaket verknüpft – werden sollen. Die Angebote der Jugendsozialarbeit, mit der jungen Menschen bei Bedarf „sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 I SGB VIII), sollen abgestimmt werden „mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten“ (§ 13 IV SGB VIII).

Bei diesen Vorschriften geht es somit um eine Verknüpfung zwischen den operativen Fachkräften. In der Praxis ist festzustellen, dass diese Kooperation mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet ist und teilweise ganz unterbleibt. Diese Implementationsdefizite sind zum einen dadurch

zu erklären, dass die Vorgaben der Makroebene für die Jugendhilfe schon allein deshalb im Vollzug konkretisierungsbedürftig sind, weil das SGB VIII letztlich ein Rahmengesetz ist, dessen Umsetzung in der Kommune gestaltet wird. Aber auch in der Arbeitsmarktpolitik haben die lokalen Institutionen bei Entscheidungen, die nicht auf den Leistungsbezug, sondern auf die Eingliederung gerichtet sind, einen hohen Ermessensspielraum. Zum anderen hängen die Implementationsdefizite mit der Heterogenität des Spektrums der beteiligten Akteure zusammen. Es bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf den Datenschutz; die zuständigen Ansprechpartner/innen in den jeweils anderen Institutionen sind oft ebenso wenig bekannt wie ihre Aufgaben; es gibt Vorbehalte gegenüber der professionellen Orientierung der anderen Beteiligten (Stöbe-Blossey 2011; Köhling et al. 2015: 34 ff.). Dass positive Koordination mit einem hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung verbunden ist (Scharpf 1973: 90 ff.), wird hier sehr deutlich.

Um (dennoch) eine Verknüpfung zu ermöglichen, wurden und werden auf lokaler Ebene teilweise gezielte Maßnahmen entwickelt. Dazu gehören einerseits gemeinsame Fortbildungen und Hospitationen zum Aufbau von Kontakten zwischen den beteiligten Fachkräften (Köhling et al. 2015: 54 ff.). Indem derartige Kooperationsforen eingerichtet werden, wird der Mechanismus des Austauschs Lernens auf die Mikroebene übertragen und, wie bereits angesprochen, für den Aufbau von Verknüpfung genutzt. Zum anderen werden Instrumente zur Unterstützung der organisatorischen Umsetzung der geforderten Koordination entwickelt (Ablaufdiagramme für bestimmte Fallkonstellationen, Verfahrensregelungen, Checklisten; Köhling / Stöbe-Blossey 2013: 16 ff.). Ziel dabei ist es, dass die unterschiedlichen mit einem Fall befassten Stellen sich wechselseitig informieren und gegebenenfalls ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen. Wenn beispielsweise das Jugendamt aufgrund von akuten Problemen Hilfen zur Erziehung einleitet, ist es sinnvoll, wenn das Jobcenter darüber informiert ist, um nicht zeitgleich einen Elternteil in eine Bildungsmaßnahme zu schicken, was zu dem Zeitpunkt wahrscheinlich wenig erfolgreich wäre. In manchen Fällen nutzen die lokalen Verwaltungseinheiten ihre Handlungsspielräume also im Sinne einer aktiven Implementation der Vorgaben zur Verknüpfung und erarbeiten dezentrale Strategien zur Umsetzung der Kooperationsziele. Der Mechanismus der Verknüpfung kommt also auf der Mesoebene insofern zur Anwendung, als Verfahrensregelungen definiert werden, die die Kooperation auf der Mikroebene unterstützen. An den Beispielen zeigt sich darüber hinaus, dass die auf der Makroebene angelegten Kooperationsanforderungen für die beteiligten Fachkräfte konkretisierungsbedürftig sind.

Eine weitere Vorschrift zur Verknüpfung findet sich im Hinblick auf Angebote der Jugendsozialarbeit, mit der jungen Menschen bei Bedarf „sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 I SGB VIII). Diese Angebote sollen abgestimmt werden „mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten“ (§ 13 IV SGB

VIII). Allerdings hat diese Vorschrift kein Äquivalent im SGB II. Vielmehr findet sich dort eine Regelung, die die Handlungsspielräume der Jugendsozialarbeit faktisch begrenzt (vgl. bspw. Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010). Nach § 3 II SGB II sind „erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, (...) unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln“, und dieser Vermittlung wird Vorrang vor Angeboten der Jugendhilfe eingeräumt (§ 10 III SGB VIII). Damit handelt es sich eher um einen Mechanismus der negativen Koordination: Die Jugendhilfe wird quasi verpflichtet, den Einwand der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf die Vermittlung zu antizipieren, die Vermittlungsbemühungen als Restriktion der eigenen Handlungsoptionen zu betrachten und eine entsprechende Anpassung vorzunehmen. Für die Akteure im Bereich des SGB II ergibt sich umgekehrt ein Anreiz zur Abgrenzung, denn sie sind nicht verpflichtet, den Belangen der Jugendhilfe Rechnung zu tragen.

Tatsächlich wird in der Praxis aus der Sicht der Jugendhilfe häufig kritisch darauf hingewiesen, dass auf diese Weise die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten der Jugendsozialarbeit eingeschränkt seien und die Jugendhilfe als untergeordnet betrachtet werde (vgl. bspw. Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010). Insofern stehen Akteure aus der Jugendhilfe den Jobcentern oft eher skeptisch gegenüber und vermeiden die Kooperation. Die Bedeutung von unterschiedlichen Leitbildern wird hier sehr deutlich. Die durch unterschiedliche Leitbilder bedingten Konflikte zwischen Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung werden durch Mechanismen negativer Koordination nicht gelöst. Hier zeigt sich, dass negative Koordination bei Problemen, die durch eine Interferenz-Konstellation gekennzeichnet sind, zwar der Konfliktvermeidung im Einzelfall dient, aber dem Aufbau von Kooperation potenziell im Wege steht – Vollzugseinheiten reagieren mit einer Tendenz zur Abgrenzung, wenn sie ihre Leitbilder verletzt sehen. In den Gesetzen enthaltene Vorgaben für negative Koordination setzen somit eher Fehlanreize, als dass sie die Entwicklung von Kooperation fördern würden. Die politische Initiative für den Aufbau von Jugendberufsagenturen reagiert letztlich auf dieses Problem und setzt mit der Aufforderung zum Abschluss von lokalen Kooperationsvereinbarungen einen Impuls dafür, auf der Mesoebene Verfahren für eine Verknüpfung zu etablieren.

Im Hinblick auf die Berufsorientierung von Jugendlichen sind Appelle aus dem Schulbereich zu konstatieren, wenn es etwa um die Einbindung von Sozialarbeit in die Schulen geht; Jugendhilfe soll dann aus der Sicht der Schule Unterstützung beim Umgang mit „schwierigen“ Schülern leisten. Aus der Perspektive der Jugendhilfe bzw. der sozialen Arbeit wird die Gefahr einer „Indienstnahme“ (Holtappels 2008: 499) durch die Schule gesehen; kritisch wird angemerkt, dass „problem- und devianzfördernde Strukturen der Schule“ (ebd.) unverändert bleiben und durch einen einzelfallorientierten Arbeitsansatz (scheinbar) kompensiert werden: „Eine integrative Organisationsform von Schulsozialarbeit im Sinne einer Verschmelzung schul- und sozialpädagogischer Elemente scheint in der Praxis der bundesdeutschen Schullandschaft kaum

zu bestehen, sondern es zeigt sich fast ausschließlich ein additiver bzw. kooperativer Arbeitsverbund, oft der Schule nachgeordnet.“ (ebd.: 500). Umgekehrt schließlich lassen sich aus der Arbeitsmarktpolitik (und vor allem aus der Wirtschaft) Appelle an die Schule konstatieren. Sie möge bitte ausbildungsreife Jugendliche mit guter Allgemeinbildung, zielgerichteter Berufsorientierung und angemessenem Sozialverhalten liefern. Die Konstellation der Transition bietet einen Anreiz, Appelle an die zeitlich vorgelagerten Institutionen zu richten und von diesen Leistungen zur Vorbereitung eines Übergangs zu fordern. Ähnlich wie im Hinblick auf die negative Koordination angesprochen, zeigt sich, dass diese Appelle Abgrenzungsreaktionen hervorrufen können, weil die „Indienstnahme“ als eine Art Versuch der „feindlichen Übernahme“ empfunden wird.

Die Interventionen in andere Politikfelder sind durch die Interessen der Akteure der jeweils „rufenden“ Felder geprägt. Geradezu als notwendig erscheinen diese Interventionen, wie oben bereits angedeutet, in Diffusions-Konstellationen. Beispielsweise wurden in Nordrhein-Westfalen mit den Kommunalen Integrationszentren explizit Querschnittsakteure etabliert, die in besonderem Maße in die Bildungspolitik hineinwirken sollen (vgl. 4.1). Des Weiteren wird aus integrationspolitischen Gründen häufig nach Erleichterungen für Flüchtlinge bei dem Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung gerufen: „Die integrationspolitische Sicht betont, dass Flüchtlinge, von denen viele auf Dauer bleiben werden, durch einen einfacheren und schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt (und damit zur Gesellschaft) eine bessere Integrationsperspektive erhalten.“ (Robert Bosch Stiftung 2016: 153) Vor diesem Hintergrund wurden die Rahmenbedingungen für Ausbildung und Arbeitsmarkt in der Tat aus integrationspolitischer Perspektive verbessert (ebd.: 146 ff.). So wurde zur Förderung der Ausbildung die Nutzung von Berufsausbildungsbeihilfen ebenso erweitert wie die Möglichkeit, angefangene Ausbildungen unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens zu Ende zu führen (ebd.: 148 f.), und seit November 2014 besteht die Möglichkeit, auch während des laufenden Asylverfahrens nach drei Monaten Aufenthalt eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen, während vorher für Asylbewerber/innen eine Wartezeit von neun Monaten galt. Für Geduldete wurde die Wartezeit analog geregelt und von zwölf Monaten auf ebenfalls drei Monate verkürzt. Aus integrationspolitischer Perspektive werden jedoch weitere Schritte gefordert, die den „Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erleichtern und beschleunigen“ (ebd.: 143). Die Realisierung derartiger Forderungen hängt letztlich davon ab, inwieweit sie im Feld der Arbeitsmarktpolitik aufgegriffen werden. Angesichts der öffentlichen Aufmerksamkeit, die die Integrationspolitik im Laufe des Jahres 2015 erhalten hat, waren die Erfolgchancen der Appelle zeitweise relativ gut, wenn auch aus integrationspolitischer Sicht nicht durchweg befriedigend. Inwieweit Appelle erfolgreich sind, wird somit weniger durch Strukturen als durch politische Prozessen bestimmt.

Eingriffe in andere Politikfelder können sich des Weiteren aus komplexen Regelungen in den Sozialgesetzbüchern ergeben. Im SGB II wurde mit der Definition von Eingliederungsleistungen der Tatsache Rechnung getragen, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt

nur dann möglich ist, wenn die persönliche Situation der Betroffenen berücksichtigt wird und sie ggf. eine entsprechende Unterstützung erhalten. Daher sieht § 16a SGB II Nr. 1 zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit“ Leistungen bspw. zur psychosozialen Betreuung oder zur Kinderbetreuung vor. Dass diese Eingliederungsleistungen in das SGB II einbezogen wurden, legt ihre Gewährung in die Verantwortung des Jobcenters. Die Jobcenter sollen damit in die Lage versetzt werden, eine Leistung „aus einer Hand“ zu organisieren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Jobcenter diese Leistungen selbst erbringen muss. Wie der Titel des § 16a SGB II – „Kommunale Eingliederungsleistungen“ – deutlich macht, ist der Träger der Leistungen die Kommune. Letztlich hat also das Jobcenter über die Gewährung einer Leistung zu entscheiden, die von der Kommune finanziert und in der Regel auch organisiert werden muss – bspw. von der Jugendhilfe, wenn es um die psychosoziale Betreuung von Jugendlichen geht. Hier handelt es sich somit um einen Eingriff in das Politikfeld Jugendhilfe im Sinne einer „Indienstnahme“. Analysen zeigen jedoch, dass die Vorschriften – insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung – auf lokaler Ebene oft nicht oder kaum genutzt werden (Köhling / Stöbe-Blossey 2013). Die Möglichkeit, Eingriffe in ein anderes Feld so durchzusetzen, dass sie in der Implementation aufgegriffen werden, ist somit offenkundig begrenzt.

Interventionen im Sinne von Eingriffen sind im auch Bereich der Berufsorientierung zu konstatieren. Das Programm KAOA enthält Anforderungen an Schulen, die sich – ebenfalls im Kontext der Vorbereitung von Übergängen in einer Konstellation der Transition – aus der Logik der Arbeitsmarktpolitik ergeben: Ziel ist eine möglichst nahtlose Einmündung der Schüler/innen in Ausbildung und Arbeitsmarkt, wobei der dualen Ausbildung angesichts des in zunehmendem Maße konstatierten Nachwuchsmangels eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Die Anforderungen an Schule gehen weit über Appelle hinaus – sie müssen bspw. die Teilnahme ihrer Schüler/innen an Potenzialanalysen, Berufsfelderkundungen und Praktika organisieren. Dass die Schulen sich diesem Eingriff nicht entziehen können, hängt damit zusammen, dass er auf Landesebene durch das Zusammenwirken von Arbeits- und Schulministerium von Letzterem aufgegriffen und in schulrechtliche Regelungen überführt wurde. Auf Landesebene hat somit eine Verknüpfung der beiden Felder stattgefunden, die den Eingriff auf der Umsetzungsebene legitimiert und auf hierarchischem Wege durchsetzbar macht.

Der Mechanismus der Verschiebung ist im Verhältnis zwischen Arbeitsmarkt- und Schulsystem ebenfalls zu beobachten. Probleme ergeben sich hier im Hinblick auf die Frage, welche Rolle das – landesfinanzierte – Schulsystem und welche das – bundesfinanzierte – Arbeitsmarktsystem bei der Vorbereitung von Jugendlichen auf die berufliche Integration spielt. Lücken in der Förderung sind damit wahrscheinlich. Auch im Hinblick auf die Jugendhilfe besteht dieses Risiko. Zwar gibt es in der Fachdiskussion vor allem die soeben dargestellte Kritik an der Zuweisung einer quasi untergeordneten Rolle für die Jugendhilfe; ob sich diese Kritik in der

Handlungspraxis darin widerspiegelt, dass immer alle Handlungsspielräume der Jugendhilfe zur Förderung der Jugendlichen ausgeschöpft werden, ist zumindest zu hinterfragen.

5.3 Fazit

Wenn man die für die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge im Kontext einer vorbeugenden Sozialpolitik relevanten Politikfelder betrachtet, zeigt sich, dass sich aus den Governance-Strukturen vielfältige Schnittstellenprobleme ergeben. Die Handlungspotenziale der Integrationspolitik werden durch die Logik der einzelnen Politikfelder begrenzt. Auch die Weiterentwicklung des Verständnisses von Bildung als Querschnittsaufgabe führt nicht automatisch zu einer Kooperation von schulischen Akteuren mit Akteuren aus anderen Politikfeldern. Die Schnittstellenprobleme, einige in Gesetzen verankerte Koordinationsmechanismen sowie unterschiedliche institutionelle Strukturen, Professionskulturen und Leitbilder bilden eine Grundlage für Konflikte und Misstrauen zwischen den Akteuren. Impulse zur Kooperation, die sich ebenfalls aus den Sozialgesetzbüchern ergeben, werden vor diesem Hintergrund von den lokal für die Leistungserbringung zuständigen Akteuren nicht immer aufgegriffen und bedürfen der Konkretisierung und aktiven Implementation.

Inzwischen gibt es zahlreiche – sowohl bildungs- als auch integrationspolitische – Initiativen, mit denen die Erfüllung von Querschnittsaufgaben verstärkt werden soll. Mit dem Aufbau von Koordinierungsstellen werden Akteure installiert, deren Aufgabe es ist, die Aufmerksamkeit für Probleme in Diffusions-Konstellationen zu erhöhen, bei Konflikten in Interferenz-Konstellationen zu moderieren sowie die Verknüpfung von Lösungsbeiträgen bei Transitionen sicherzustellen und die Entstehung von Versorgungslücken vermeiden zu helfen. Begleitet werden diese Initiativen oft durch die Vorgabe, Kooperationsgremien zu installieren, um den Koordinationsmechanismus des Austauschs zu nutzen und auf diese Weise Grundlagen für die Verknüpfung zu schaffen.

Die auf der Makroebene definierten Governance-Strukturen und die von dort ausgehenden Kooperationsimpulse werden auf lokaler Ebene sehr unterschiedlich aufgegriffen und verarbeitet. Dazu werden in den folgenden Abschnitten im Hinblick auf die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge erste empirische Ergebnisse vorgestellt.

6 Kooperation auf lokaler Ebene: Institutionelle Rahmenbedingungen

In Nordrhein-Westfalen ist eine Vielfalt an Programmen vorzufinden, die die Kooperation zwischen den Akteuren unterschiedlicher Politikfelder stärken sollen. Diese Programme zielen zum einen darauf ab, den Koordinationsmechanismus „Austausch“ zu nutzen; zum anderen werden Querschnittsinstitutionen installiert, die die Bearbeitung von Schnittstellenproblemen koordinieren sollen. In diesem Abschnitt wird zunächst auf die bezüglich der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge relevanten Programme und auf ihr Verhältnis zueinander eingegangen (6.1). Anschließend wird nach unterschiedlichen Strukturen für die Umsetzung der Programme auf kommunaler Ebene gefragt (6.2).

6.1 Programme zur Förderung der Kooperation auf lokaler Ebene

In (fast) allen kreisfreien Städten und Kreisen in Nordrhein-Westfalen sind auf der Grundlage von Landesprogrammen drei Institutionen etabliert worden:

- seit 2008: Regionale Bildungsbüros (RBB; vgl. 3.2): Koordinierung der Regionalen Bildungsnetzwerke;
- seit 2012: Kommunale Koordinierungsstellen (KoKo; vgl. 3.2): Koordinierung der Berufsorientierung im Rahmen des Landesprogramms „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA);
- seit 2012: Kommunale Integrationszentren (KI; vgl. 4.1): Förderung der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe und der Bildung von Kindern und Jugendlichen auf der Basis des Teilhabe- und Integrationsgesetzes.

Die Regionalen Bildungsbüros werden durch das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) gefördert, die Kommunalen Integrationszentren und die Kommunalen Koordinierungsstellen jeweils gemeinsam durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) und das MSW. Dabei ist die Zuständigkeit für die Kommunalen Integrationszentren und die Kommunalen Koordinierungsstellen im MAIS⁴⁵ in zwei unterschiedlichen Abteilungen angesiedelt, im MSW⁴⁶ in zwei unterschiedlichen Gruppen einer Abteilung. Die Kompetenz für die Regionalen Bildungsbüros liegt in der Grundsatzabteilung des MSW. Eine Verknüpfung der Arbeit der drei auf den Programmen basierenden Institutionen untereinander ist somit auf der Landesebene nicht strukturell angelegt.

⁴⁵ Organigramm MAIS: https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/ministerium_organigramm.pdf

⁴⁶ Organigramm MSW: <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Organisation/Orga.pdf>

Die Regionalen Bildungsbüros sind ausschließlich im Bildungsbereich verankert und sollen von dort aus auf der lokalen Ebene einen Austausch zwischen den lokalen Akteuren unterschiedlicher Politikfelder organisieren. Das Programm KAoA basiert hingegen bereits auf der Landesebene auf einer Verknüpfung der Politikfelder Arbeitsmarkt und Schule, das Teilhabe- und Integrationsgesetz auf einer Verknüpfung zwischen den Feldern Integration und Schule. Mit der Förderung von Bildung wird den Kommunalen Integrationszentren die Aufgabe zugeschrieben, in bildungspolitische Politikfelder zu intervenieren – im Übrigen nicht nur in das Feld der Schule, sondern auch in die in der Jugendhilfe verankerte Elementarbildung. Darüber hinaus ist mit der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe auch eine Intervention in vielfältige andere Politikfelder vorgesehen.

Mit der Förderung regionaler Bildungsnetzwerke durch das Land Nordrhein-Westfalen (vgl. 3.2) wurden in allen beteiligten Städten und Kreisen auf der Grundlage der Kooperationsvereinbarungen mit dem Land – soweit noch nicht vorhanden – eine Regionale Bildungskonferenz unter breiter Beteiligung verschiedener Akteure, ein Lenkungskreis und ein Regionales Bildungsbüro als Strukturen der Bildungsnetzwerke installiert. Bei der Förderung regionaler Bildungsnetzwerke geht es zum einen um die Zusammenführung der Akteure aus verschiedenen Feldern – Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Kultur, Sport, Jugendhilfe, ... –, um Schulen bei der Kooperation mit außerschulischen Partnern zu unterstützen, zum anderen um den vertikalen Aspekt, nämlich um die Verbindung kommunaler Bildungspolitik mit der Schulaufsicht des Landes. Ziel ist also sowohl die sektorale als auch die vertikale Kooperation. Für einen Teil der Kommunen war der Ansatz neu, in anderen Kommunen waren bereits vorher Strukturen kommunaler Bildungspolitik aufgebaut worden, an die nun angeknüpft wurde. Insofern ist die Förderung der Netzwerke auch als ein Bestreben des Landes zu interpretieren, die Rolle der Schulaufsicht als lokaler Akteur zu stärken und Einfluss auf die Entwicklung kommunaler Bildungspolitik zu gewinnen, die sich nach und nach in immer mehr Kommunen als eigenständiger Bereich kommunaler Gestaltung entwickelt hatte.

Die Ergebnisse aus den Evaluationen der Kommunalen Integrationszentren (Ulusoy et al. 2016) und von KAoA (Stöbe-Blossey et al. 2016) zeigen, dass die Programme auf lokaler Ebene zu höchst unterschiedlichen institutionellen Strukturen geführt haben (vgl. 6.2). Was das Programm KAoA betrifft, so brachte eine landesweite Befragung der Kommunalen Koordinierungsstellen im Rahmen der Evaluation der Berufs- und Studienorientierung (Stöbe-Blossey et al. 2016) die folgenden Ergebnisse: „Die Kommunalen Koordinierungsstellen waren zum Befragungszeitpunkt in den kreisfreien Städten und Kreisen jeweils etwa zur Hälfte im Regionalen Bildungsbüro oder in anderen Bereichen angesiedelt – häufig in der Schulverwaltung, teilweise auch als Stabsstelle oder in anderen Dezernaten der kommunalen Verwaltung oder in zwei Fällen auch in einer Tochtergesellschaft der Kommune. Bei der Auswertung der Interviews mit den Kommunalen Koordinierungsstellen zeigt sich, dass die Entscheidung über die Ansiedlung meistens auf der Grundlage vorhandener Projekte und Strukturen in der Kommune getroffen

wurde und dass jede Form der Ansiedlung mit jeweils spezifischen Vorteilen verbunden ist. Einige Befragte betonten, dass durch die Einbindung der Koordinierungsstelle in das Bildungsbüro die Berücksichtigung von Zusammenhängen von ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ und dem Regionalen Bildungsnetzwerk und die Nutzung der in diesem Kontext aufgebauten Kooperationsstrukturen erleichtert werden. Innerhalb der Verwaltungen sind die einzelnen Bildungsbüros unterschiedlichen Bereichen zugeordnet, so dass auch für in Bildungsbüros angesiedelte Koordinierungsstellen mehr oder weniger ausgeprägt die Aspekte zur Geltung kamen, die einige Befragte im Hinblick auf unterschiedliche Organisationslösungen ansprachen: So wurde in zwei Kommunen darauf hingewiesen, dass die Ansiedlung in der Jugendhilfe oder in der Sozialverwaltung dazu beitrage, dass man insbesondere benachteiligte Jugendliche gut im Blick habe und eine Vernetzung mit diesbezüglichen Projekten der Jugendhilfe sicherstellen könne. In einem anderen Fall wurde die Nutzung der Schulkontakte, die sich aus der Integration in die Schulverwaltung ergeben, als vorteilhaft für die Implementierung von ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ angesehen. Das Konstrukt der Stabsstelle wiederum erleichtert nach Meinung einer Befragten den Zugang zu den regionalen Akteuren, weil auf diese Weise der Querschnittscharakter der Koordinierungsstelle und des Themas ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ hervorgehoben werde und sich der Zugang nicht auf Akteure eines bestimmten Bereichs konzentriere. Ähnliches gilt bei der Zuordnung zu einer Tochtergesellschaft, die für verschiedene Projekte zuständig ist und Synergieeffekte herstellen kann. Ausschlaggebend für die organisatorische Anbindung der Kommunalen Koordinierungsstellen waren aber weniger die jeweils aufgezählten Vorteile, sondern lokale Pfadabhängigkeiten, indem an vorhandene Strukturen angeschlossen und bestehende Erfahrungen genutzt wurden. Die unterschiedlichen Varianten der Ansiedlung sind mit jeweils unterschiedlichen Potenzialen verbunden, die für die Umsetzung von ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ nutzbar gemacht werden.“ (ebd.: 11 f.)

Bei den Kommunalen Integrationszentren gab es bei der Einrichtung große Unterschiede in der Ausgangssituation. In fast allen kreisfreien Städten hatte es vor der Einrichtung der Kommunalen Integrationszentren Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) gegeben, so dass auf Strukturen und Netzwerke zurückgegriffen werden konnte. In den Kreisen war dies überwiegend nicht der Fall. (Ulusoy et al. 2016: 21) Die Kommunalen Integrationszentren sollen im zweijährigen Turnus Schwerpunktziele in den Bereichen „Integration durch Bildung“ und „Integration als Querschnitt“ festlegen (ebd.: 33). Den Ergebnissen einer sich über den Zeitraum von 2014 bis 2016 erstreckenden Evaluation zufolge werden im Bereich „Querschnitt“ dabei am häufigsten (insgesamt 43 Nennungen) allgemeine Ziele wie „Vernetzung“, „Interkulturelle Öffnung“ oder „Bestands- und Bedarfsanalyse“ genannt. Sieben Kommunale Integrationszentren benennen einen Schwerpunkt im Bereich „Gesundheit“ bzw. „Interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens“, zwei weitere im Bereich „Senioren“ oder „Ältere“. Sozialpolitische Politikfelder im engeren Sinne bilden demnach in neun Kommunalen Integrationszentren einen Schwerpunkt. Sieben weitere Kommunale Integrationszentren nennen die Bereiche „Arbeitsmarkt“, „Ausbildung“ oder

„Übergang Schule-Beruf“. (ebd.: 35) Im Bereich „Bildung“ dominiert das Thema „Durchgängige Sprachförderung“ (30), an zweiter Stelle steht das Thema „Seiteneinsteiger“ (16), gefolgt von „Elternbildung“ (10) und „Interkulturelle Schulentwicklung“ (19). Das Thema „Übergang Ausbildung-Beruf“ wird von vier Kommunalen Integrationszentren genannt (ebd.: 37).

Die institutionelle Einbindung der Kommunalen Integrationszentren in die Stadt- und Kreisverwaltungen ist sehr heterogen (ebd.: 49). In der Evaluation wird unterschieden zwischen verschiedenen Formen der Zuordnung zu hierarchischen Ebenen der Verwaltung (bspw. als Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze, in einem Dezernat oder in einem Amt einerseits oder der Zuordnung zu einem Fachbereich andererseits); inhaltlich wird nur allgemein darauf verwiesen, dass es sich meistens um Dienststellen in den Bereichen „Bildung/Schule“, „Jugend“ oder „Soziales“, manchmal auch um spezielle Dienste für Integration oder auch den Bereich „Recht, Sicherheit und Ordnung“ handelt (ebd.: 50). Auf die Unterschiede in der fachlichen Zuordnung wird nicht näher eingegangen, obwohl auf der Grundlage der Fallstudien darauf hingewiesen wird, dass nicht nur die hierarchische, sondern auch die fachliche Zuordnung der Kommunalen Integrationszentren von Bedeutung ist (ebd.: 52, 61). Die am häufigsten (nämlich von allen 49 befragten Kommunalen Integrationszentren) genannten Kooperationspartner sind die Schulämter, gefolgt von den Regionalen Bildungsbüros und Kommunalen Koordinierungsstellen, die in der Befragung zusammengefasst wurden, mit 39 Nennungen (ebd.: 56). Die Kooperation mit den Schulämtern funktioniert der Befragung zufolge unabhängig von der Zuordnung des Kommunalen Integrationszentrums zu einem bestimmten Fachbereich, möglicherweise deshalb, weil die Schulämter als Teil der Schulaufsicht des Landes innerhalb der kommunalen Verwaltungsgliederung sowieso eine Sonderrolle spielen (ebd.: 61, 67).

Angesichts der Zuwanderung von Flüchtlingen wurden ab 2015 zum einen die Ressourcen für die Kommunalen Integrationszentren erweitert, zum anderen legten Bund und Land zusätzliche Programme zur Förderung der Kooperation auf. Von Bedeutung ist in diesem Kontext die Förderung des Einsatzes von Bildungskordinator/inn/en durch den Bund im Rahmen einer Erweiterung der Transferphase von „Lernen vor Ort“ (vgl. 3.2). „Um Kreise und kreisfreie Städte bei der Integration von Flüchtlingen optimal zu unterstützen, finanziert das Bundesbildungsministerium in mehr als 300 Städten und Landkreisen Koordinatoren und Koordinatorinnen.“⁴⁷ Nach Angaben des BMBF wurden mit diesem Programm mehr als 80 Prozent der Kommunen erreicht.⁴⁸

Auf Landesebene wurde im Herbst 2015 das Programm „Einwanderung gestalten in NRW“ zur Förderung von (voraussichtlich 12) Modellprojekten rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit ausgeschrieben. Mit dem Förderaufruf verfolgt die nordrhein-westfälische Landesregie-

⁴⁷ www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html

⁴⁸ www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html

rung das Ziel, die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zur Integration von allen zugewanderten Menschen in den Kommunen zu fördern. So soll ein systematisiertes und koordiniertes Vorgehen zwischen den kommunalen Behörden installiert werden, in dessen Mittelpunkt der zugewanderte Mensch mit seinen Potenzialen und individuellen Bedarfen steht.⁴⁹ Dabei wird die Notwendigkeit einer intensiven und nachhaltigen Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Einrichtungen über Rechtskreise (SGB II, SGB III, SGB VIII, Aufenthaltsgesetz) hinaus betont (ebd.: 4): „Gegenstand ist die (Weiter-) Entwicklung effizienter Strukturen der Zusammenarbeit aller in einer Kommune vorhandenen Ämter und Behörden, die Dienstleistungen zur Integration von Zuwanderern erbringen. Dazu zählen beispielsweise Ausländer- und Jugendämter, Schulverwaltungsamt, Arbeitsagenturen und Jobcenter. (...) In einem nächsten Schritt sollen die am Integrationsprozess beteiligten Akteure in die Kooperation mit einbezogen werden, wie zum Beispiel die Freie Wohlfahrtspflege, Kammern und Verbände, Kommunale Integrationszentren, Agentur für Arbeit, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Migrantenselbstorganisationen, Flüchtlingsberatungsstellen etc.“ (ebd.: 5 f.) Für die kommunale Ebene sollen mit diesem Programm also zusätzliche Impulse zur Weiterentwicklung von Kooperation gesetzt werden.

Innerhalb der Kommunen stellt sich also die Aufgabe, die verschiedenen Förderprogramme umzusetzen und auf lokaler Ebene zu verknüpfen. Dies gilt bereits für die flächendeckend und langfristig angelegten Programme zum Aufbau der Regionalen Bildungsnetzwerke, zur Implementation von KAOA und zur Einrichtung der Kommunalen Integrationszentren. Diese Programme weisen zwar offenkundig Überschneidungen auf und können Synergien ermöglichen, stehen aber auf Landesebene weitgehend unverbunden nebeneinander. Aktuelle Sonderprogramme kommen hinzu. Im Folgenden wird anhand von einigen Beispielen dargestellt, wie die Kommunen mit den Programmen umgehen.

6.2 Die Umsetzung in den Kommunen

In den im Rahmen der KAS-Studie untersuchten Fallbeispielen zeigt sich, dass die Eingliederung der durch die genannten Landesprogramme entstandenen Institutionen in die jeweiligen kommunalen Organisationsstrukturen stark variiert. Das Kommunale Integrationszentrum wurde dabei in der Schulverwaltung, im Bildungsbereich oder als Querschnittsinstitution etabliert. Auch ist das Regionale Bildungsbüro in verschiedenen Rollen zu finden. Es kann als übergeordnete Abteilung über dem Kommunalen Integrationszentrum und der Kommunalen Koordinierungsstelle stehen, aber auch neben den beiden Institutionen auf derselben Hierarchiestufe in einer Abteilung oder einem Fachbereich. Zudem können Regionales Bildungsbüro, Kommunale Koordinierungsstelle und Kommunales Integrationszentrum in unterschiedlichen Konstellationen organisatorisch getrennt sein. Die Vielfalt der Organisationslösungen wird in

⁴⁹ www.mais.nrw/einwanderung-gestalten-nrw

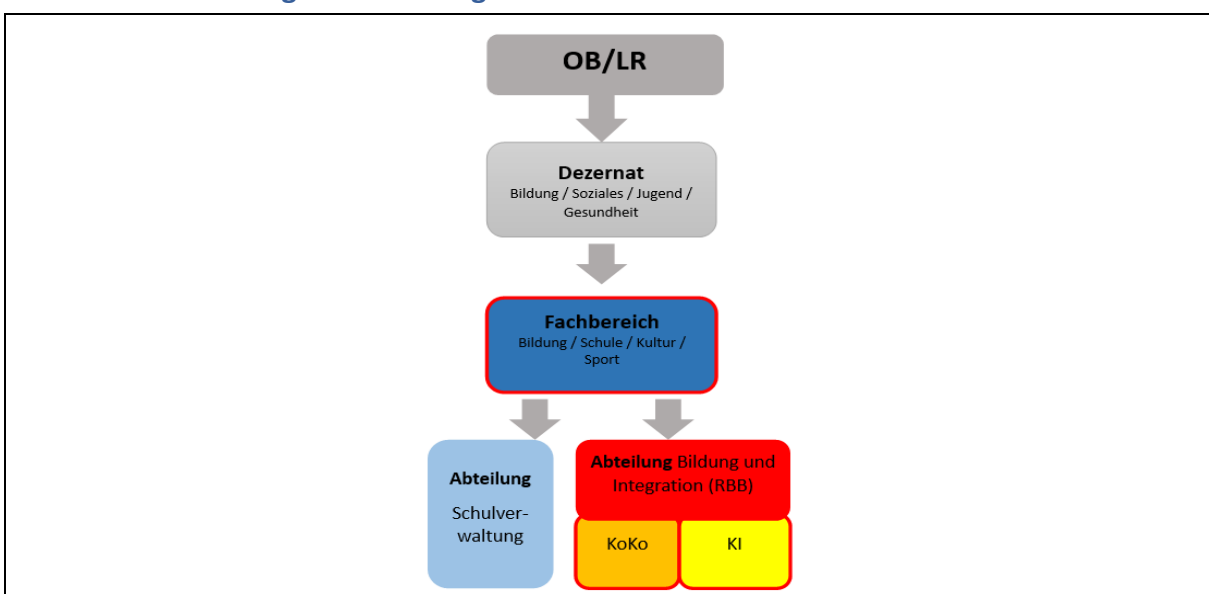
6.2.1 veranschaulicht, bevor in 6.2.2 Erfahrungen zu der Kooperation der drei Institutionen skizziert werden.

6.2.1 Beispiele für kommunale Organisationslösungen

Im Folgenden zeigen vereinfachte, typisierte und anonymisierte Darstellungen unterschiedliche Organisationslösungen. In ersten Beispiel stellt das Regionale Bildungsbüro die übergeordnete strategische Instanz innerhalb des für Bildung zuständigen Fachbereichs dar (Übersicht 11). Die dortige Fachbereichsleitung ist gleichzeitig Leitung des Regionalen Bildungsbüros. Die durch die drei Landesprogramme entstandenen Institutionen Regionales Bildungsbüro, Kommunale Koordinierungsstelle und Kommunales Integrationszentrum sind somit zwar jeweils für ihre spezifischen Programme zuständig, sind aber organisatorisch integriert. Der Zusammenschluss soll möglichst viele Synergien schaffen und eine strategische Steuerung des Gesamtsystems ermöglichen.

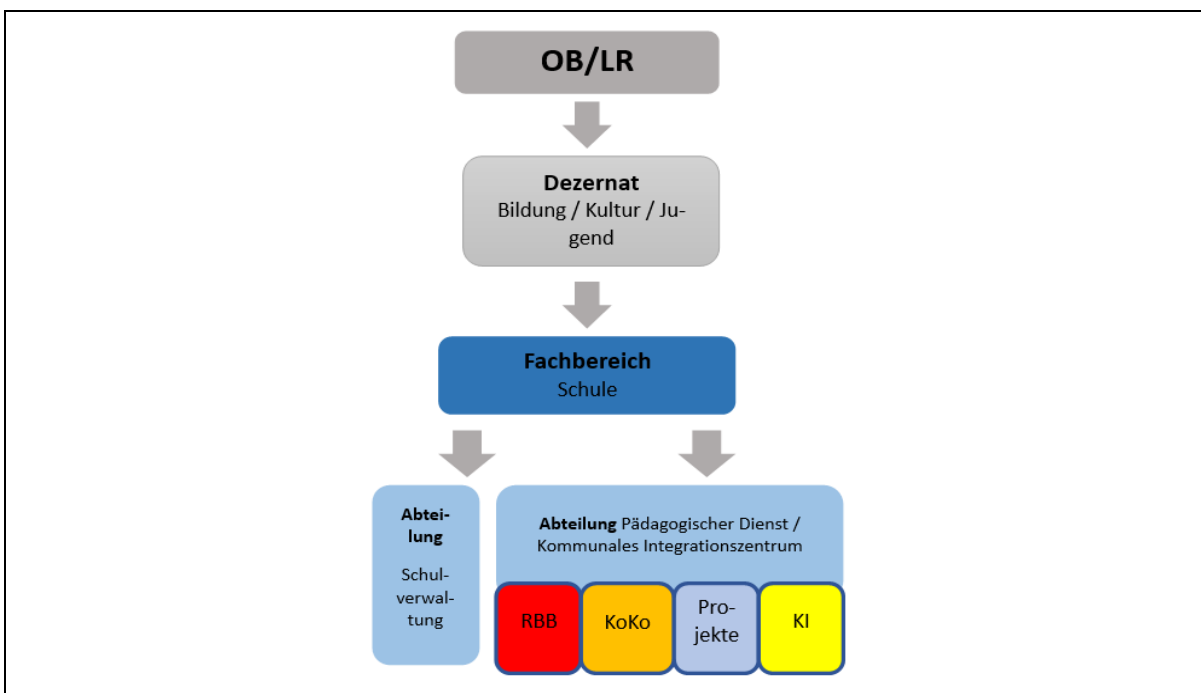
In einer anderen Kommune wurden alle Institutionen, zusammen mit anderen Projekten, in die Schulverwaltung eingeordnet und sind vor allem auf die Unterstützung von Schule ausgerichtet (Übersicht 12). Eine solche Lösung bietet den Vorteil kurzer Wege – sowohl zwischen den drei Querschnittsinstitutionen als auch im Hinblick auf den direkten Zugang zu Schulaufsicht und Schulträger –, jedoch ist es für das Kommunale Integrationszentrum schwierig, nicht nur auf seine bildungspolitische Funktion reduziert, sondern als Querschnittsakteur wahrgenommen zu werden: „Aber wir müssen ja als KI auch den Querschnittsbereich vertreten, also zum Beispiel das Thema interkulturelle Öffnung der Verwaltung spielt da eine große Rolle. Das vom Bildungsbereich aus anzugehen, ist natürlich eine schwierige Sache; das sind andere Bereiche.“ (KI)

Übersicht 11: Das Regionale Bildungsbüro als steuernde Institution



Quelle: Eigene Darstellung

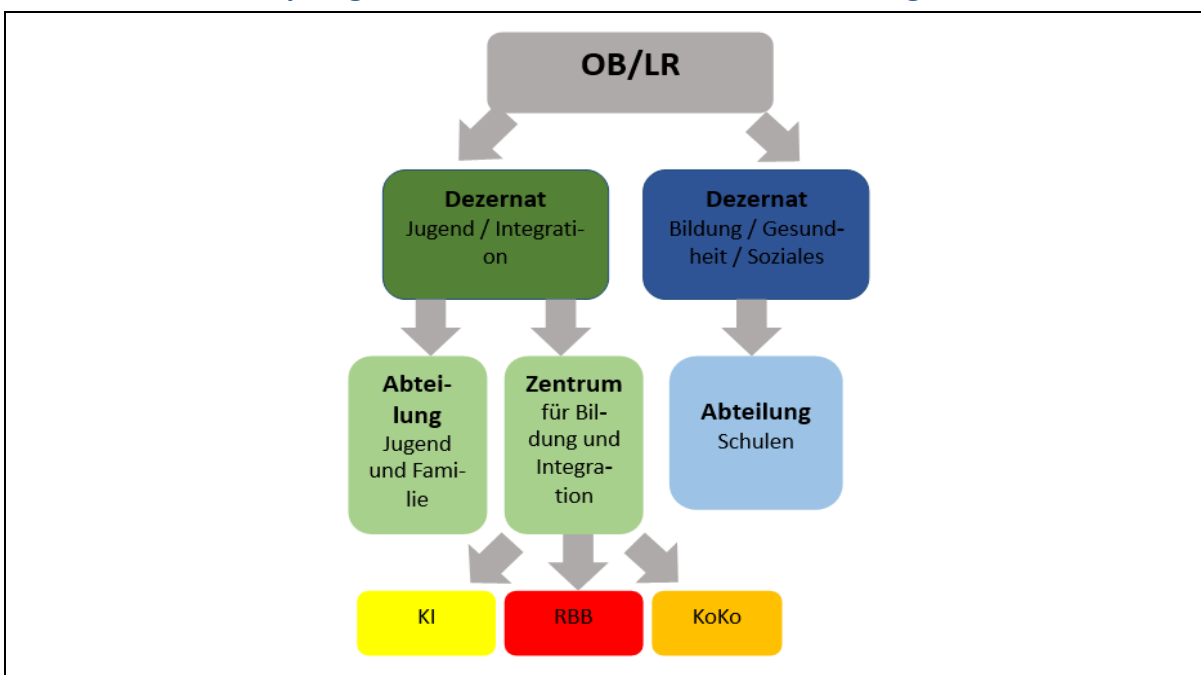
Übersicht 12: Einbindung der Querschnittsinstitutionen in die kommunale Schulpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

In einer weiteren Kommune sind alle drei Institutionen ebenfalls in einem gemeinsamen Bereich zusammengefasst, dieses Mal aber nicht im Schulbereich, sondern in einem Dezernat Jugend und Integration (Übersicht 13). Kommunales Integrationszentrum, Regionales Bildungsbüro und Kommunale Koordinierungsstelle werden in einer eigenen Abteilung miteinander vernetzt und unterstehen einer gemeinsamen Abteilungsleitung.

Übersicht 13: Verknüpfung der Querschnittsinstitutionen mit der Jugendhilfe

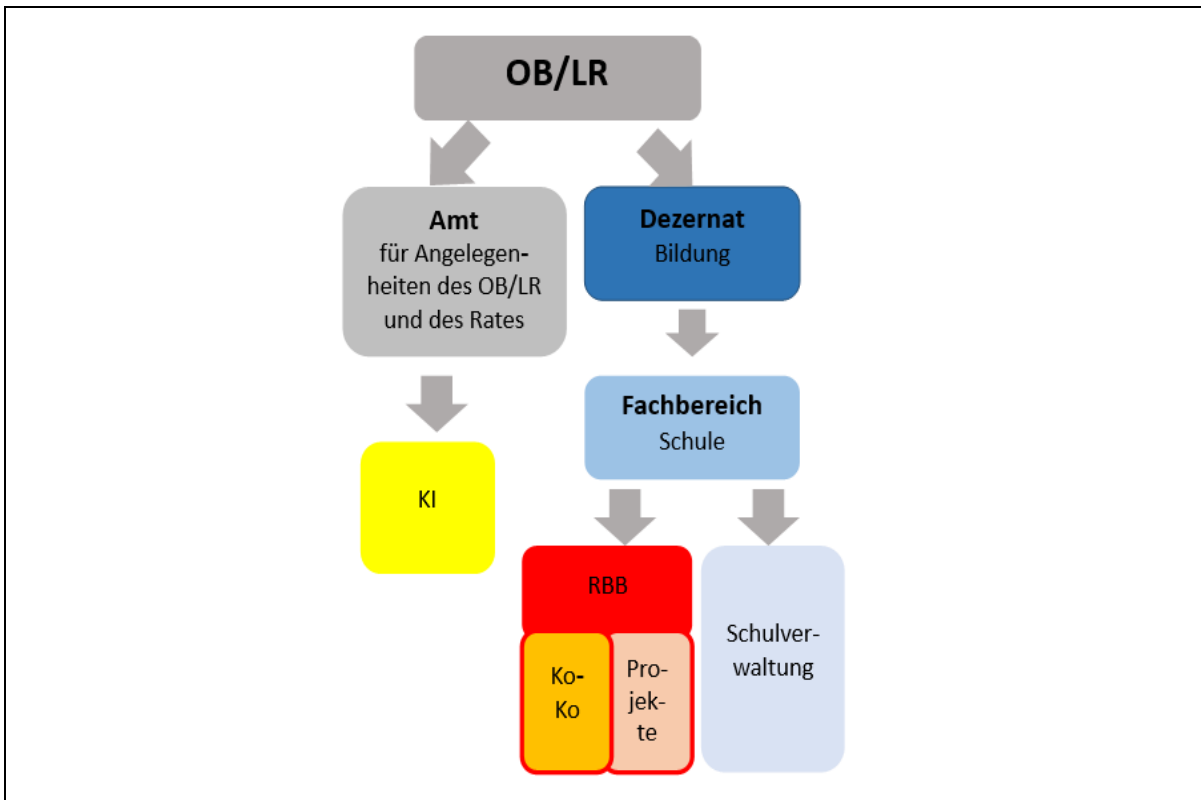


Quelle: Eigene Darstellung

Als Vorteile werden dabei vor allem die kurzen Wege und die durch die Zusammenführung der drei Querschnittsinstitutionen erleichterte Verknüpfung hervorgehoben: „Diese Organisationsstruktur hat sich bei uns bewährt, absolut bewährt. (...) Man denkt über die eigene Säule hinaus auch in andere Richtungen.“ (AL) Außerdem habe sich diese Organisationsstruktur schnell institutionalisiert, da aus dem anfänglichen Projektstatus eine feste Abteilung wurde. Des Weiteren kooperiert die Abteilung bei der Begleitung und Integration unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge intensiv mit der Jugendhilfe: „Also das Thema unbegleitete Minderjährige wird bei uns federführend von der Jugendhilfe bespielt, aber immer in enger Abstimmung mit den Ressourcen des Zentrums; auch mit Seiteneinsteigerberatung.“ (AL)

In einigen Kommunen ist das Kommunale Integrationszentrum an anderer Stelle als das Regionale Bildungsbüro und die Kommunale Koordinierungsstelle angesiedelt. Im dargestellten Beispiel (Übersicht 14) befindet es sich als Querschnittsinstanz im Bereich des Oberbürgermeisters, in anderen Kommunen bspw. in der Sozialverwaltung; es gibt auch die Zusammenlegung mit der Ausländerbehörde zu einem „Willkommensfachbereich“. Die Kommunale Koordinierungsstelle ist zwar häufig, aber nicht in allen Kommunen mit dem Bildungsbüro verbunden; so finden sich auch Organisationslösungen, in denen sie – zusammen mit Stellen wie bspw. der Jugendberufshilfe – in eine kommunale Entwicklungsgesellschaft eingebunden ist.

Übersicht 14: Trennung zwischen Bildungs- und Integrationsinstitutionen



Quelle: Eigene Darstellung

In Kommunen, in denen es derartige organisatorisch getrennte Lösungen gibt, wurde teilweise eine räumliche Zusammenführung der drei Institutionen und der für Schule zuständigen Dienststellen realisiert, um die Kooperation zu erleichtern: „Und das hat natürlich dazu geführt, dass man, wenn man Tür an Tür sitzt, dass die Wege längst nicht so weit sind und auch nicht über die Dezernate.“ (AL) Wenn das Kommunale Integrationszentrum nicht dem Bildungsbereich zugeordnet ist, werden unterschiedliche Vorteile angesprochen. Dies kann, wie im oben angesprochenen Beispiel, eine besonders enge Kooperation mit der Jugendhilfe betreffen. In einer anderen Kommune wird die Eingliederung in den Sozialbereich als vorteilhaft dafür hervorgehoben, dass Themen wie „kultursensible Pflege“ angepackt werden können. In einem anderen Fall wurden – ebenfalls im Sozialdezernat – Flüchtlings-Fallmanager installiert, die die einzelnen Familien in enger Abstimmung mit den im Rahmen der Schulsozialarbeit in den Schulen installierten Bildungsbegleiter/innen und dem ebenfalls dem Dezernat zugeordneten Kommunalen Jobcenter begleiten.

Es gibt aber auch Fälle, in denen die Kooperation zwischen den drei Querschnittsinstitutionen sowie zwischen den für Integration und den für Bildung zuständigen Stellen gering ausgeprägt zu sein scheint. So antwortet ein Interviewpartner aus einem Kommunalen Integrationszentrum auf die Frage, inwieweit die jugendlichen Flüchtlinge von KAOA und den im Programm vorgesehenen Standardelementen erreicht werden: „Kann ich Ihnen nicht sagen. Nein. Ihre Ansprechpartnerin wäre da Frau X., sie ist beim Regionalen Bildungsbüro. Die sind auch in einem anderen Dezernat. Wir sind im Dezernat Soziales und es gibt ein Bildungsdezernat bei der Stadt.“ (KI) In einem anderen Fall ist eine Abgrenzung von Seiten des Bildungsbereichs gegenüber dem Kommunalen Integrationszentrum zu beobachten. Diese Abgrenzung spiegelt sich dann beispielsweise darin, dass das Kommunale Integrationszentrum nicht in die Bildungsberatung und Schulzuweisung von Geflüchteten involviert ist, während es in den meisten anderen Kommunen gemischte Lösungen gibt, die unterschiedliche Formen der Aufgabenteilung zwischen dem Kommunalen Integrationszentrum und der Schulverwaltung beinhalten (vgl. 7.1). Ein Interviewpartner führt hierzu an, dass der „pädagogische Arm des KI völlig unterausgestattet“ sei und „wir als Bildungsbüro nämlich stark sind“ (RBB). Die Aufgabe „Integration durch Bildung“ wird hier als Aufgabe des Bildungsbereichs definiert, wobei dafür eigene Strukturen aufgebaut und vielfältige – auch überregional als modellhaft eingestufte – Projekte in die Wege geleitet wurden.

6.2.2 Koordination und Kooperation zwischen den Institutionen

In den Interviews zeigt sich, dass es auf lokaler Ebene bereits vielfältige Formen der Vernetzung zwischen den für Fragen der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge beteiligten Institutionen gibt und dass sich diese Vernetzung unter dem Druck der Probleme weiterentwickelt hat und weiterhin ausgebaut werden wird. Sowohl die Gremien und das Spektrum der Akteure als auch die Prozesse der Koordinierung und die Qualität der Kooperation gestalten sich im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich.

Die Heterogenität wird bereits anhand der Ergebnisse der Evaluationen der Kommunalen Integrationszentren und von KAoA deutlich (vgl. 6.1). Während die Kommunalen Integrationszentren der Befragung zufolge die Bildungsbüros und Kommunalen Koordinierungsstellen zu ihren wichtigsten Kooperationspartnern zählen (wobei in der Fragestellung zwischen beiden nicht differenziert wurde), ergibt die Befragung der Kommunalen Koordinierungsstellen hier ein anderes Bild. Nur 14 der 50 in die Befragung einbezogenen Koordinierungsstellen gaben Ende 2014 an, dass die Kommunalen Integrationszentren in den Steuerungsgremien zu KAoA vertreten waren (Stöbe-Blossey et al. 2016: 14). Zur Qualität der Zusammenarbeit mit den Kommunalen Integrationszentren konnten 10 Koordinierungsstellen keine Aussage machen; von den übrigen 40 bewerteten 32 die Kooperation als vollständig oder überwiegend positiv (ebd.: 19). Insgesamt spiegelt sich in den Befragungsergebnissen deutlich, dass für die Koordinierungsstellen zum Befragungszeitpunkt strukturell die Zusammenarbeit mit Arbeitsagentur, Kammern und Schulaufsicht und inhaltlich die Umsetzung der Standardelemente im Vordergrund standen. Diesen Befund könnte man damit erklären, dass Ende 2014 das Thema „Flucht“ noch deutlich weniger im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stand, als dies einige Monate später der Fall war. Jedoch ist Migration zweifelsohne kein grundsätzlich neues Phänomen, so dass man durchaus auch vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen eine stärkere Vernetzung sowohl der Akteure als auch der Programme hätte erwarten können. Hier zeigt sich, dass eine solche Vernetzung im Programm KAoA auf Landesebene nicht angelegt ist (vgl. auch 6.1 und 7.4.2). Während in der Darstellung von KAoA (MAIS 2012) die Geschlechtersensibilität deutlich als wichtiges Querschnittsthema hervorgehoben wird, gilt dies für das Thema „Migration“ nicht. Die Vernetzung muss also auf kommunaler Ebene erarbeitet werden. Die strukturellen Rahmenbedingungen dafür stellen sich interkommunal heterogen dar (vgl. 6.2.1).

In manchen Kommunen spielt in diesem Kontext der Ausbildungskonsens eine Rolle. Der Ausbildungskonsens NRW ist ein Steuerungsgremium, das das Programm KAoA mit initiiert hat. Hier stimmen sich die Landesregierung, Organisationen der Wirtschaft, Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung und die Kommunen ab, „um über die jeweilige Entwicklung des Ausbildungsmarktes zu sprechen und sich über den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen und Projekte zu vergewissern.“⁵⁰ Dies beinhaltet auch die Frage nach der Gestaltung des Übergangs Schule-Beruf für die neu Zugewanderten. In einem Kreis wird im Interview hervorgehoben, dass der Ausbildungskonsens ein „ganz wichtiger Partner im Übergang“ (AL) sei.

Die Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration (KAUSA) wird ebenfalls in einigen Kommunen erwähnt. Sie wird durch das Programm JOBSTARTER vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert und in Form von Projekten und Servicestellen implementiert. Dabei stehen die Erstellung von nachhaltigen Unterstützungsstrukturen für Selbstän-

⁵⁰ <https://www.mais.nrw/ausbildungskonsens>

dige und Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie die Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von jungen Migranten im Vordergrund.⁵¹ Die Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration wird als Teilnehmer in Gremien und Initiativen genannt. Dabei sollen die Standardinstrumente von KAoA durch flankierende Maßnahmen begleitet werden. Hier arbeiten die Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration, das Regionale Bildungsbüro und das Kommunale Integrationszentrum zusammen. Ein weiterer Akteur bekräftigt eine intensive Zusammenarbeit mit dem Projekt „mein Beruf, meine Zukunft“.⁵² Dieses wird von der Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk (ZWH), dem „Elternnetzwerk Integration miteinander e.V.“ und dem Projekt „Lehrkräfte mit Zuwanderungsgeschichte NRW“ durchgeführt und hat das Ziel, Eltern und Jugendliche aus Zuwanderungsfamilien über berufliche Möglichkeiten und das deutsche (Berufs-)Bildungssystem zu informieren.

In einer Kommune sollen im Bereich Schule räumliche Kapazitäten geschaffen werden, um Ressourcen, die das System Schule hat (Schulsozialarbeiter/innen, Lehrer/innen, Koordinator/inn/en für Berufs- und Studienorientierung) zu bündeln. Mit Hilfe eines Patenschaftmodells sollen dann Agentur für Arbeit, Jobcenter, Jugendhilfe und Ehrenamt mit einbezogen werden, um später aus dieser Bündelung ein festes Beratungszentrum zu schaffen. In diesem Fall findet also eine Verknüpfung zwischen den Akteuren verschiedener Politikfelder statt, die über einen Austausch hinausgeht und gemeinsame Maßnahmen beinhaltet.

Die Interviews ergaben zudem, dass meistens „sehr enge Kontakte“ (KI), „ein stetiger Austausch“ (RBB) sowie „umfangreiche Kooperationen“ (KoKo) zwischen den Institutionen bestehen. Auch wenn das oftmals nicht genauer spezifiziert wird, lässt sich festhalten, dass im Sinne der Entwicklung eines Austauschs zwischen den Akteuren Bemühungen bestehen, Gremien und Arbeitskreise zu gründen: „Netzwerkarbeit ist natürlich auch bei uns ein wichtiges Thema.“ (KI). Beispielhaft sind hier regelmäßig stattfindende Treffen zu nennen, um sich gegenseitig auszutauschen und zu informieren: „Und daraus haben wir einen Arbeitskreis, der sich einmal im Monat trifft, alle wichtigen Themen abstimmt.“ (AL) Dies kann auch fachbereichsübergreifend funktionieren: „Wir haben es jetzt eben so organisiert, dass wir den Informationsfluss sicherstellen. (...) Darüber hinaus besteht die Absprache, dass, wenn andere Abteilungen von außerhalb dieser beiden Geschäftsbereiche betroffen sind, dann können die punktuell zugezogen werden.“ (AL) Ergänzend wird hier angemerkt: „Und über diese enge Kommunikation sind auch sehr viele Vorbehalte abgebaut worden.“ (AL) Vieles war dabei jedoch zum Befragungszeitpunkt noch im Aufbau oder lief gerade erst an.

Neben den generellen Bemühungen um den Auf- und Ausbau von Strukturen gibt es auch beim Einzelfallmanagement neu entstandene Kooperationsformen. Auch hier wurden beispielsweise

⁵¹ <https://www.jobstarter.de/kausa>

⁵² <http://www.meine-zukunft-nrw.de/index.php?id=11&L=0>

monatliche Gesprächsrunden eingeführt, an denen Vertreter von Querschnittsinstitutionen zusammen mit Mitarbeiter/inne/n des Integration Points und des Jobcenters teilnehmen. Dort steht dann ausschließlich die Thematik „Junge Geflüchtete“ im Vordergrund: „Wo wir zu wichtigen Themen noch einmal Schnittstellen angucken. Gemeinsame Förderbedarfe, Entwicklungen von Maßnahmen.“ (AL)

In einem anderen Beispiel werden bei Rechtskreiswechseln und damit verbundenen Fragen nach passenden Beschulungs- und Integrationsmaßnahmen die Fachleute vom Jobcenter oder der Asylverfahrensberatung vom Regionalen Bildungsbüro eingeladen: „Also dieser Rechtskreiswechsel ist gerade bei den Lehrkräften, die ältere Schüler haben, immer wieder ein Thema. Und dann laden wir eben die entsprechenden Fachleute ein, die dann darüber berichten.“ (RBB) Dabei geht es vor allem auch um die Vermeidung von unpassenden Maßnahmen oder einer Doppelversorgung. Die Leiterin eines Bildungsbüros berichtet dazu, dass bei diesem Thema stark mit der Agentur für Arbeit kooperiert wird. Sonst müsse man befürchten, dass das RBB Schulplätze besorgt, während gleichzeitig die Agentur für Arbeit für dieselbe Gruppe nach Maßnahmeplätzen sucht (RBB). Ebenfalls werden in einigen Fällen jährliche Integrationsprogramme bzw. Konzepte erstellt, die die genaue Zuordnung von Maßnahmen zu Zielgruppen erleichtern sollen (vgl. 7.4.3).

Auch gibt es vielfach Absprachen bei „Einzelmanagementfragen“ (AL), um konkrete Fälle besprechen zu können: „Zum einen die Jobcenter natürlich, die für die SGB II-Menschen zuständig sind. Da haben wir also mit einigen Mitarbeitern mehr oder weniger Standleitungen. Das ist also teilweise mit Einzelfällen.“ (KI) Dieses Einzelfallmanagement wird mit einer fallübergreifenden Kooperation verbunden: „Aber eben auch, wenn sich, sagen wir mal, eine Problemstellung häufiger darstellt, dass wir dann versuchen, hier in der Verwaltung, Ausländerbehörde oder was auch immer, weitere Informationen herbeizuholen. Und bei der BA sind wir ganz eng im Austausch. (...) Wir sitzen dort regelmäßig, auch etwa quartalsweise, in der Initiative ‚Integration junger Flüchtlinge durch Arbeit‘ (...). Das ist eine Initiative des Bündnisses für Fachkräfte, Jobcenter, BA, Integration Point, die Kammern, die KAUSA sitzt mit drin, Flüchtlingshilfe sitzt mit drin und die Berufskollegs des Kreises (...). Und wir als kommunales Integrationszentrum. Das ist also ein regelmäßig tagendes Gremium, wo einfach auch der Austausch dann stattfindet.“ (KI)

Als weiteres Beispiel von Maßnahmenbündelung lässt sich der Zusammenschluss von Berufskollegs in einer Kommune anführen. Hier wurde ein „virtuelles Berufskolleg“ geschaffen, um Unterbringungsmöglichkeiten in Internationalen Förderklassen (vgl. 7.2.3), doppelt qualifizierenden Bildungsgängen und BKAZVO⁵³-Bildungsgängen zu aggregieren. Ziel ist es, „gemeinsam Ressourcen aus den Einzelkollegs da reinzudelegieren und alle Sondermaßnahmen

⁵³ BKAZVO steht für Berufskolleganrechnungs- und -zulassungsverordnung. Ziel ist es, die Schulverweildauer der Schüler/innen zu verkürzen und die Jugendlichen schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies geschieht z.B. durch die Anrechnung schulischer Vorleistungen (vgl. www.bkazvo.de)

da zu fahren“ (RBB). Die von den einzelnen Berufskollegs zur Verfügung gestellten und virtuell zusammengeführten Ressourcen und Klassen werden dann räumlich wieder auf die Standorte verteilt.

Die Vernetzung der Institutionen befindet sich oft noch im Aufbau und ist von Heterogenität geprägt. Auch sind Kontakte teilweise noch nicht in einem zufriedenstellenden Maße vorhanden. Der Leiter eines KI führt dazu an: „Diese Initiative ‚Willkommen bei Freunden‘⁵⁴ hatte jetzt eingeladen und gesagt: Wir müssen uns noch kommunal noch mal ein bisschen enger zusammenrücken. Wer soll sich denn da miteinander vernetzen? Und da war so die Idee, dass Kommunale Integrationszentren und Jugendämter noch mal stärker in den Austausch treten.“ Ein weiterer Interviewpartner wünscht sich eine stärkere Vernetzung zum Ehrenamt. Man dürfe zudem nicht nur Kooperationen „nach innen“ organisieren, sondern müsse insbesondere freie Träger, die Wirtschaft, die Caritas und weitere Akteure mit einbeziehen, die außerhalb der Verwaltungsstruktur tätig sind.

Die Querschnittsinstitutionen sehen ihre Aufgabe dabei häufig in einer Moderation zwischen den anderen Akteuren: „Also wir sind Netzwerker. Ich habe auch eben wieder erfahren, wir sind Zusammenbringer an Stellen von wichtigen Menschen, die sich nicht kennen. Wo wir manchmal denken, da habe ich jetzt gerade so ein Beispiel von vor zehn Minuten, wo ich denke: Warum kennt der Leiter einer Einrichtung, eines Berufskollegs nicht den Träger einer betrieblichen Einrichtung, einer großen betrieblichen Einrichtung? Warum kennen die sich nicht? Das sind Menschen, die können kooperieren zu bestimmten Berufsfelderkundungsbereichen oder wie auch immer. Und das sind so Dinge, wo ich immer wieder denke: Die kommen zu uns und wir sind im Grunde dann diejenigen, die die Plattform schaffen.“ (AL)

Bei dieser „Netzwerker-Funktion“ geht es nicht nur um die Förderung des wechselseitigen Kennenlernens, sondern auch um Informationsaustausch und nicht zuletzt um die Vermittlung von Wissen über die Aufgaben der jeweils anderen: „Also wir übersetzen ganz oft das System des Einen und erklären es dem Anderen. Das heißt, eine Arbeitsagentur, die mit am Tisch sitzt, der erklären wir erst mal, wie Schule organisatorisch funktioniert. Weil die das in der Regel auch nicht wissen. Der Schule erklären wir aber, warum eine Agentur an der Stelle darauf angewiesen ist, dass die Bleibeperspektive mit eine Rolle spielt. Also wir sind oft diejenigen, die erst noch mal so ein Grundverständnis für die Grenzen des Anderen eröffnet und dass aber letztendlich in dieser begrenzten Verantwortlichkeit dann manchmal mehr möglich ist, als man sich am Anfang dann denkt. Also das Typische ist ja: Wir haben einen Runden Tisch zu irgend-

⁵⁴ „Willkommen bei Freunden“ ist ein Bundesprogramm, das Landkreise, Städte und Gemeinden bei der Etablierung von Bündnissen (bzw. Kooperationsmechanismen) unterstützen möchte. Dabei wird durch regionale Servicebüros unterstützt, welche auch Beratungs- und Qualifizierungsangebote anbieten. (vgl. <https://www.willkommen-bei-freunden.de/programm/ziele>)

einer Problemlage, wobei wir oft auch unsere ständigen Gremien nutzen, also die Steuerungsgruppe KAOA setzt sich auch mit der Situation der Geflüchteten auseinander. Und Sie haben dann als Erstes natürlich ganz viel Unverständnis und ganz viel: „Aber es müsste doch eigentlich anders funktionieren!“ Aber Sie merken schon, dass mit der Zeit aber deutlich wird, dass jeder sich ja in seinem Regelsystem bewegt und die Zusammenschau es macht.“ (RBB)

Betont wird dabei die Notwendigkeit, dass die Querschnittsinstitutionen von den anderen Akteuren als neutral wahrgenommen werden: „Das können Sie aber nur, wenn Sie neutral sind. Also wenn Sie da jemand hätten, der sich dieser Aufgabe annimmt, sprich: die Schulaufsicht. Wenn die Schulaufsicht das tut, würde der schon unterstellt: Die hat ja Interessen! Eine KoKo oder ein Bildungsbüro hat kein Interesse. Und das ist der große Vorteil, wenn wir zu diesen Runden Tischen einlaufen, dass Ihnen erst mal keiner unterstellt, dass Sie eine Aufgabe abschieben wollen; dass Sie sich ja wehren, eine Aufgabe anders zu machen als sie eigentlich gedacht ist, weil Ihr Job gar nicht ist, diese Aufgabe zu tun. Ihr Job ist es, alle anderen so zusammenzubringen, dass Sie eine möglichst gute, abgestimmte Entscheidung für dieses Problemfeld finden.“ (RBB) Die Querschnittsinstitutionen moderieren also den Austausch und versuchen auf dieser Grundlage, eine Verknüpfung von Entscheidungen zu initiieren.

Die Bedingungen für die Wahrnehmung derartiger Funktionen stellen sich in Kreisen anders und deutlich komplexer dar als in kreisfreien Städten. Dies wird in allen Interviews im kreisangehörigen Raum hervorgehoben. Ein Problem besteht darin, dass es für einige Aufgaben in den verschiedenen Kommunen des Kreises unterschiedliche Lösungen gibt: „Und die Kommunen haben da aber auch unterschiedliche Modelle. In der Stadt X. gibt es halt ein Clearingsystem, da haben sie eine pensionierte Schulleiterin eingestellt, die so etwas Vorgeschaltetes quasi macht.“ (AL) Für die Querschnittsinstitutionen bedeutet dies, dass sie sich nicht nur auf eine größere Zahl an Kooperationspartner/inne/n als in kreisfreien Städten, sondern auch auf unterschiedliche Strukturen und Prozesse einstellen müssen.

Dabei ist zum einen die Kompetenzverteilung zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen von Bedeutung. Die Querschnittsinstitutionen sind bei der Kreisverwaltung angesiedelt; Träger der allgemeinbildenden Schulen sind die kreisangehörigen Kommunen, und die größeren unter ihnen verfügen auch über ein eigenes Jugendamt. Zum anderen verfolgen die einzelnen Kommunen oft eine eigenständige Politik und legen Wert auf ihre Autonomie: „Das, was möglicherweise in großen Städten wie Köln, Bonn oder Dortmund funktioniert, weil es dort eben eine zentrale Stelle gibt, funktioniert nicht in Flächenkreisen mit vielen, ich nenne sie mal, kleinen Königen, die weitestgehend autonom in ihren Bereichen arbeiten.“ (KI)

Die Querschnittsinstitutionen definieren ihre Rolle vor diesem Hintergrund explizit als eine unterstützende, nicht als eine anweisende oder übergeordnete Funktion, um auf diese Weise Akzeptanz für ihre Arbeit zu schaffen: „Wir sind keine weisungsbefugte, übergeordnete Instanz. Sondern wir sind eine unterstützende, eine administrativ unterstützende Kreisverwal-

tung.“ (KI) Häufig werden Gremien gebildet, bei denen Wert darauf gelegt wird, Vertreter/innen der einzelnen Kommunen einzubinden: „Unser zentrales Gremium ist der Arbeitskreis Integration. Da sind die hauptamtlichen Kräfte aus allen Kommunen vertreten: Sozialbehörden, Jugendbehörden, die Wohlfahrtsverbände, Migrantenorganisationen. Halt alles, was irgendwo hauptamtlich im Bereich der Integration tätig ist. Die tagen quartalsweise und das ist so eine Art Austausch, dass wir auch die Rückmeldung bekommen aus den Kommunen: Was sind Arbeitsschwerpunkte? (...) Wo braucht ihr vielleicht noch ein bisschen Unterstützung? (...) Der zweite ist, zusammen mit der Schulaufsicht ein Arbeitskreis der Schulen mit Sprachfördergruppen und internationalen Förderklassen. Auch dieser tagt drei- bis viermal pro Jahr, so dass wir dort also alle im Moment 120 Schulen im Kreis, die in irgendeiner Form mit Sprachfördergruppen oder IFKs beschäftigt sind, zusammenfassend informieren, Angebote machen. Auch immer irgendwelche Schwerpunktthemen haben. Untergliedert ist das Ganze in Primar und Sek. I, in den Sek.-II-Bereich und in den Berufskollegsbereich.“ (KI)

Dabei heben einige Interviewpartner hervor, dass es wichtig ist, in ihrer Arbeit Akzeptanz sowohl auf Kreisebene als auch in den Kommunen zu erreichen, denn sie können ihre koordinierenden Aufgaben nur wahrnehmen, wenn die anderen Akteure die Unterstützungsangebote annehmen: „Und wir haben auch nicht nur die Anerkennung der Kreispolitik, sondern wir haben auch die Anerkennung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, was für uns immer sehr wichtig ist, denn diese Säulen sind ja auch so genannte freiwillige Leistungen.“ (AL)

Wenn also die Aufgabe der Querschnittsinstitutionen als Intervention in andere Politikfelder definiert ist, so zeigt sich vor allem in den Kreisen, dass es nicht um Eingriffe, sondern nur um Appelle gehen kann. Damit diese Appelle gehört und aufgegriffen werden, müssen die Querschnittsinstitutionen Grundlagen schaffen und um Akzeptanz werben. Dies gilt für die kommunalen Integrationszentren und für die Regionalen Bildungsbüros, aber auch für die kommunalen Koordinierungsstellen. Letztere verfügen zwar über rechtliche Grundlagen, um in das Feld Schule einzugreifen und die Schulen zu veranlassen, an der Umsetzung der Standardelemente von KAoA mitzuwirken (auch wenn auf dem Dienstwege nicht die jeweilige Koordinierungsstelle, sondern die Schulaufsicht zuständig ist). Was die Einbindung anderer Akteure – beispielsweise der Wirtschaft oder eben der kreisangehörigen Kommunen – in einen koordinierten Prozess der Berufsorientierung betrifft, ist die Intervention auch für sie letztlich nur in Form des Appells möglich.

Neben die Förderung der Querschnittsinstitutionen durch das Land Nordrhein-Westfalen sind als Reaktion auf die gestiegenen Zahlen an fluchtbedingter Zuwanderung mehrere Sonderprogramme des Landes und des Bundes getreten (vgl. 6.1). In den Interviews zeigt sich, dass diese Programme in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich angenommen und implementiert werden. Dies wurde im Befragungszeitraum vor allem anhand des BMBF-Programms für Bildungskoordinator/inn/en deutlich. In einigen Fällen hatten die Koordinator/inn/en gerade ihre Arbeit aufgenommen, in anderen wurde gerade über ihre Ansiedlung diskutiert – oder

auch begründet, warum man das Programm nicht nutzen wollte. Die Diskussion war offenkundig in einigen Fällen durchaus konflikthaft, und die Ergebnisse scheinen zum Teil von der Durchsetzungsfähigkeit der einzelnen Stellen geprägt zu sein: „Wir haben von Anfang an gesagt, die Stelle gehört ins KI.“ (KI)

Kernaufgabe der Koordinator/inn/en ist es, „die Vielzahl der kommunalen Bildungsakteure zu vernetzen sowie die Bildungsangebote und Bildungsbedarfe vor Ort aufeinander abzustimmen.“⁵⁵ In mehreren Kommunen sind sie für die gesamte Bildungskette von Kita bis Universität zuständig, in anderen wurden die Aufgaben von mehreren Koordinator/inn/en anhand von unterschiedlichen Phasen der Bildungskette aufgeteilt. Dementsprechend sind die Koordinator/inn/en unterschiedlich angesiedelt. Sie können zum Beispiel ausschließlich im Fachbereich Bildung tätig sein, jedoch gleichzeitig anderenorts auch verstreut auf drei Bereiche agieren. Dabei sind unterschiedliche Schwerpunktaufgaben im Bereich Jugend, frühe Bildung, Sprache und Schule möglich.

In einigen Kommunen wird der Nutzen der Programme durchaus kritisch diskutiert. In einem Interview wird beispielsweise gefordert, dass die Bildungskoordinator/inn/en auch konkrete Projekte umsetzen sollten, was jedoch so nicht vorgegeben sei: „Auch das ist meine Forderung, nicht nur koordinieren, sondern auch konkret Projekte, Maßnahmen umsetzen. Das ist immer schwierig. Wenn in den Förderkriterien dann nur steht: vernetzen, zusammenbringen.“ (AL) Die Aufgabe des Vernetzens und Zusammenbringens, so ein Vertreter eines Regionalen Bildungsbüros, könne sowieso nicht von neu eingestellten, externen Personen wahrgenommen werden, sondern erfordere eine Kenntnis der Strukturen und der Personen in der Kommune. Es sei, so eine dritte Befragte, auch notwendig, die Programme in der Umsetzung so zu konkretisieren, dass die Aufgaben sinnvoll und in ein Gesamtkonzept eingebunden definiert werden: „1000 Förderprogramme mit wirklich ganz, ganz vielen Stellen, aber die muss man ja auch mit (schmunzelnd) sinnhafter Tätigkeit dann füllen. Und die müssen auch so vernetzt und eingesetzt werden, dass wir hinterher nicht – gerade wie er sagt, die Gefahr beraten zu werden, ist größer, als überfallen zu werden.“ (AL)

In einer Kommune wurde bewusst auf die Einstellung von Bildungskoordinator/inn/en verzichtet: „Viel hilft nicht unbedingt viel. Sondern von vorneherein zu wissen: Was will ich denn mit der Ressource? Und deswegen haben wir auch Schwierigkeiten, manche Förderprogramme direkt umzusetzen, und haben uns sehr bewusst für die Bildungskoordination nicht entschieden.“ (RBB) In einem anderen Fall gab es konzeptionelle Differenzen bei der Beantragung der Stellen für Bildungskoordinator/inn/en. Im Rahmen der Bewertung des Antrags sollten aus der

⁵⁵ Kreise und kreisfreie Städte konnten sich um die Finanzierung von bis zu drei kommunalen Koordinatorinnen und Koordinatoren bewerben. Das Programm wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung initiiert (vgl. <https://www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html>). Vgl. auch 3.2.

Sicht der Kommune in der Ausschreibung nicht vorgesehene Aufgabenfelder nachgereicht werden, weshalb der Antrag zurückgezogen wurde, da die ursprüngliche Vorstellung von den Aufgabenbereichen der Bildungskordinator/inn/en nicht umsetzbar zu sein schien. Man brauche zwar dringend personelle Verstärkung, hoffe aber, diese in anderer und für die Kommune passender Form zu erhalten. Beide Beispiele zeigen, dass die Verbindung von Förderprogrammen mit den kommunalen Strukturen eine Herausforderung darstellt und zusätzliche Programme nicht automatisch eine Entlastung bedeuten. Vor allem wird sehr deutlich, dass die Kommunen nicht weitere Querschnittsinstitutionen etablieren wollen – in den meisten Fällen binden sie die zusätzlichen Ressourcen entweder in vorhandene Strukturen ein, und wenn dies nicht möglich erscheint, verzichten sie eher darauf.

6.3 Fazit

Die in Nordrhein-Westfalen strukturbildend angelegten Landesprogramme zur Förderung der Wahrnehmung von bildungs- und integrationspolitischen Querschnittsaufgaben werden von den Kommunen (fast) flächendeckend implementiert. Dies hängt zum einen mit dem (je nach Programm unterschiedlich verbindlichen) Anspruch des Landes zusammen, alle Kommunen zu erreichen, zum anderen damit, dass es sich nicht um punktuelle Modellprojekte, sondern um langfristig geltende Regelprogramme handelt. Damit ist es für die Kommunen schwer, sich der Umsetzung zu entziehen, und die langfristige Verfügbarkeit von zusätzlichen Ressourcen ist für sie attraktiv.

Allerdings werden die Programme sehr unterschiedlich aufgegriffen und umgesetzt. Die Aufbaustrukturen sind dabei in hohem Maße pfadabhängig und führen zu unterschiedlichen Aufgabenzuweisungen und Organisationslösungen für die Regionalen Bildungsbüros, Kommunalen Koordinierungsstellen und Kommunalen Integrationszentren. Die unterschiedlichen Modelle sind mit jeweils spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden. Diejenigen Querschnittsinstitutionen, die in einer Organisationseinheit miteinander verbunden sind, sind in der Regel auch räumlich nah beieinander untergebracht; wenn Querschnittsinstitutionen und Dienststellen, die als wichtige Kooperationspartner erachtet werden, organisatorisch voneinander getrennt sind, wird teilweise versucht, die Kooperation durch eine räumliche Zusammenführung zu erleichtern. Die Betonung der räumlichen Nähe kann als ein Indiz dafür gewertet werden, dass informellen Prozessen eine hohe Bedeutung für die Kooperation zugemessen wird.

Die Position des Regionalen Bildungsbüros bewegt sich zwischen zwei durchaus gegensätzlichen Polen: In einigen Kommunen ist es die zentrale strategische Instanz zur Steuerung der kommunalen Bildungspolitik, in anderen dient es vor allem der Administration des in der Kooperationsvereinbarung mit dem Land vorgesehenen Bildungsnetzwerks. Zwischen diesen beiden Polen lassen sich unterschiedliche Konstellationen der Verknüpfung des Regionalen Bildungsbüros sowohl mit anderen Querschnittsinstitutionen als auch mit anderen Dienststellen,

bspw. der Schulverwaltung, vorfinden. Die Kommunalen Koordinierungsstellen sind – angesichts der Standardisierung des Programms KAoA – homogener; jedoch lassen sich auch hier Unterschiede feststellen, die von einem hohen (manchmal auch in Abgrenzung zum Landesprogramm formulierten) Gestaltungsanspruch bis zu einem eher an einer Dienstleistungsfunktion orientierten Selbstverständnis reichen. Die Kommunalen Integrationszentren werden teilweise als Zentrale kommunaler Integrationspolitik betrachtet, teilweise stellen sie eine eher nachgeordnete Instanz in der Bildungs- oder Sozialverwaltung dar. Die Schwerpunktsetzungen zwischen Querschnittsthemen einerseits und den speziell bildungsbezogenen Aufgaben andererseits sind unterschiedlich ausgeprägt, wobei hier die Frage der Ansiedlung – innerhalb oder außerhalb des Bildungsbereichs – einen Einfluss zu haben scheint. Die Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge muss somit in den Kommunen auf der Grundlage von höchst unterschiedlichen strukturellen Bedingungen realisiert werden. Strukturen und Prozesse in Kreisen sind dabei deutlich komplexer als in kreisfreien Städten.

Auch mit zusätzlichen Bundes- und Landesprogrammen gehen die Kommunen unterschiedlich um. Generell werden diese Programme weniger zur Veränderung als zur Unterstützung kommunaler Strukturen eingesetzt, und wenn sie nicht als Unterstützung wahrgenommen werden, wird trotz des Wunsches nach zusätzlichen Ressourcen auf eine Beteiligung verzichtet. Die Steuerungskapazitäten, die Bund und Land über – nicht flächendeckende und zeitlich befristete – zusätzliche Förderprogramme erlangen, sind somit begrenzt.

7 Vom Eintritt in das Schulsystem bis zum Übergang – Integration durch Bildung für geflüchtete Jugendliche?

Integration durch Bildung beginnt für Jugendliche mit dem Schulbesuch. Die Berufsorientierung, die im Mittelpunkt der KAS-Studie steht, baut darauf auf. Daher wurden in der Explorationsphase der Studie zunächst die Rahmenbedingungen für den Schulbesuch und die Umsetzung des Rechts auf Bildung in die Praxis thematisiert. In diesem Kapitel wird zunächst der Zugang der Jugendlichen in das Schulsystem behandelt (7.1). Da die Rahmenbedingungen für die verschiedenen Altersgruppen (unter 16, 16 bis 18 Jahre, über 18 Jahre) sehr unterschiedlich sind, werden sie im Anschluss an den generellen Überblick differenziert dargestellt (7.2). In einem Exkurs wird dann auf die Besonderheiten der Beschulung an Gymnasien eingegangen (7.3). Den Abschluss bildet ein Abschnitt zum Thema „Übergänge“, wobei es sowohl um die Übergänge aus der Phase der Deutschförderung in das Regelschulsystem als auch um die Übergänge in den weiteren Bildungs- und Berufsweg geht (7.4).

7.1 Schulpflicht und Schulrecht für geflüchtete Kinder und Jugendliche

Wesentlich für Integration durch Bildung ist zunächst die Schulpflicht – und das Recht auf Schule. Daher sollen in diesem Abschnitt zunächst die Regelungen zur Schulpflicht und zur Gestaltung der sogenannten „Seiteneinsteigerklassen“ dargestellt werden (7.1.1). Anschließend geht es um die Verfahren zur Organisation dieser Lerngruppen in den einzelnen Kommunen (7.1.2) und um die der Schulzuweisung vorgeschaltete Beratung der einzelnen Schüler/innen (7.1.3).

7.1.1 Rahmenbedingungen für die Schulzuweisung von geflüchteten Jugendlichen

Grundsätzlich ist in NRW jede/r unter 18-jährige Jugendliche schulpflichtig, der oder die sich hier aufhält – das heißt, Schulpflicht gilt unabhängig vom Aufenthaltsstatus. „Schulpflichtig ist, wer in Nordrhein-Westfalen seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt (...) hat.“ (§ 34 I SchulG NRW). Dabei wird die Berufsschulpflicht weiter konkretisiert: „Für Jugendliche ohne Berufsausbildungsverhältnis dauert die Schulpflicht bis zum Ablauf des Schuljahres, in dem sie das 18. Lebensjahr vollenden.“ (§ 38 III SchulG NRW) Wer also nach Beginn des neuen Schuljahres 18 Jahre alt wird, bleibt bis zum Ende des Schuljahres schulpflichtig. Wenn die Voraussetzungen für den Besuch der gymnasialen Oberstufe vorliegen (also eine Versetzung aus Klasse 9 des Gymnasiums oder ein mittlerer Schulabschluss mit Qualifikationsvermerk; vgl. 3.1.1), kann die Schulpflicht in der allgemeinbildenden und zum Abitur führenden Oberstufe eines Gymnasiums oder in einem mit dem Abitur abschließenden Bildungsgang eines Berufskollegs erfüllt werden. Alle anderen Jugendlichen besuchen – je nach schulischen Voraussetzungen – die weiteren Bildungsgänge der Berufskollegs (vgl. 3.1.2). Die Beschulung der Jugendlichen findet also in einem heterogenen Schulsystem statt, das – mit großen interkommunalen

Unterschieden – bis zu sieben Schultypen in der Sekundarstufe umfasst (vgl. 3.1.1): Förderschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Berufskollegs, Sekundarschulen, Gesamtschulen (Emmerich et al. 2016: 118).

Im Hinblick auf geflüchtete Jugendliche ist es wichtig, dass die Schulpflicht unabhängig vom Aufenthaltsstatus gilt und mit der Zuweisung an eine Kommune beginnt. Hier schlägt sich einerseits das in der UN-Kinderrechtskonvention verankerte Recht auf Bildung nieder⁵⁶, andererseits ist dieses Recht für Jugendliche, die sich noch in einer Erstaufnahmeeinrichtung aufhalten und auf die Zuweisung in eine Kommune warten, faktisch eingeschränkt. Diese Einschränkung wird damit begründet, dass viele kurzzeitige und auf Kommunen mit Erstaufnahmeeinrichtungen konzentrierte Schulzuweisungen die Funktionsfähigkeit des Schulsystems zu stark beeinträchtigen würden: „Nach § 1 Schulgesetz hat jeder junge Mensch ein Recht auf schulische Bildung, Erziehung und individuelle Förderung. Alle zugewanderten Kinder haben daher grundsätzlich ein Recht auf Bildung, unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Dies folgt auch aus Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention. Dieser Anspruch ist in einen angemessenen Ausgleich zu bringen mit der Ermächtigung zur Gesetzgebung und der Pflicht des Landes, ein funktionierendes Schulwesen zu gewährleisten.“ (MSW 2016c: 2)

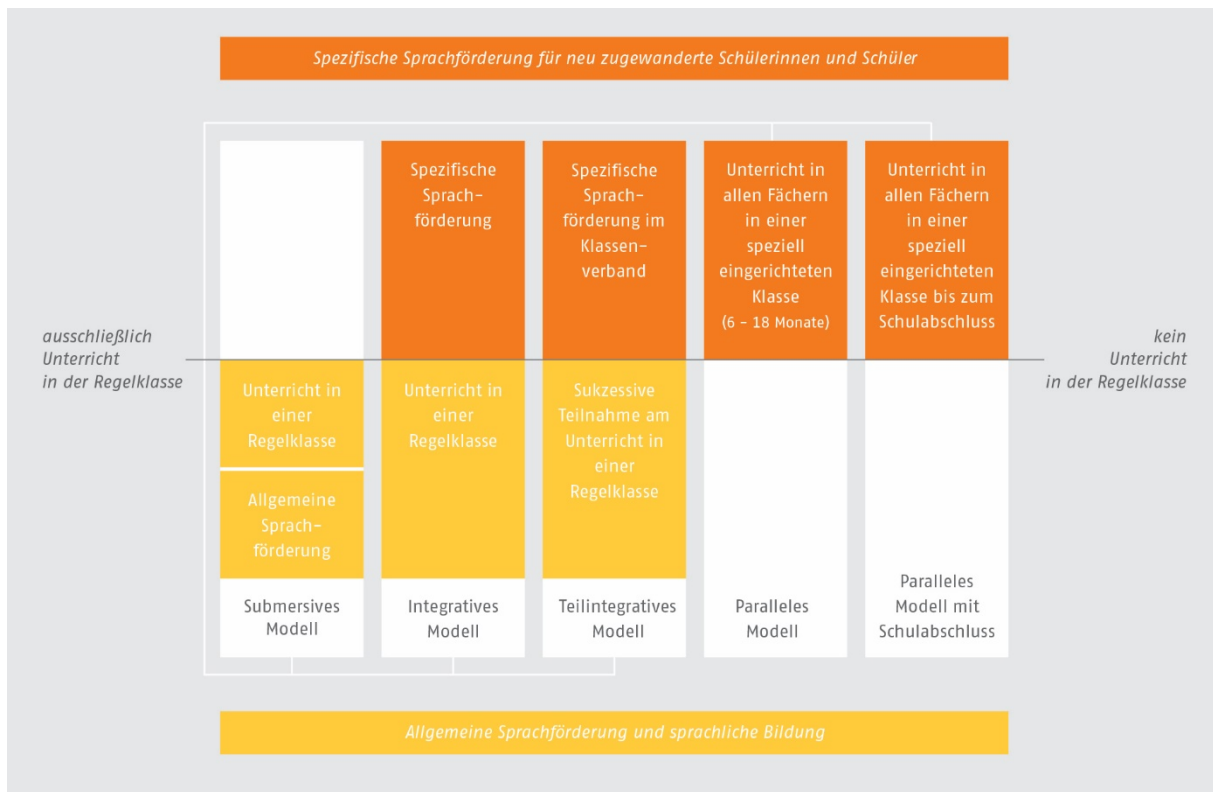
Ansonsten gibt es bei Umsetzung der Schulpflicht keine Unterschiede zwischen geflüchteten oder aus anderen Gründen zugewanderten Jugendlichen. Für alle geht es zunächst um das Erlernen der deutschen Sprache, wobei grundsätzlich zwischen einer separierenden Förderung in eigenen Klassen und einer schnellen Integration in Regelklassen differenziert wird. Die Modelle⁵⁷, die dabei zur Anwendung kommen, unterscheiden sich nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern nach Kommunen, Schulformen und einzelnen Schulen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 187 f.). Bisher lassen sich in Deutschland insgesamt fünf Modelle erfassen (vgl. Massumi et al. 2015: 7 und Übersicht 15):

- submersives Modell,
- integratives Modell,
- teilintegratives Modell,
- paralleles Modell,
- paralleles Modell mit Schulabschluss.

⁵⁶ Vgl. <https://www.kinderrechtskonvention.info/recht-auf-bildung-recht-auf-schule-3620/>

⁵⁷ Die Darstellung der Modelle basiert auf Nieding 2017: 55 ff.

Übersicht 15: Schulorganisatorische Modelle für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche



Quelle: Massumi et al. 2015: 45

Das submersive Modell am linken Rand der Übersicht sieht einen vollständig integrierten Unterricht in der Regelklasse vor. Zugewanderte Schüler/innen werden unabhängig von ihren Sprachkenntnissen unterrichtet und nehmen an Förderangeboten der Schule teil, die für alle Schüler/innen offen sind. Erst das integrative Modell sieht eine spezielle Sprachförderung vor. Während der Unterricht innerhalb der Regelklasse stattfindet, nehmen die geflüchteten Schüler/innen an einem zusätzlichen Sprachförderunterricht teil. Das teilintegrative Modell in der Mitte ist dem integrativen Modell ähnlich. Der Regelunterricht findet jedoch nur teilweise zu bestimmten Fächern gemeinsam statt. Der restliche Schultag wird in einer separaten Klasse verbracht, in der sie Unterricht in anderen Fächern und eine spezifische Sprachförderung erhalten. Das parallele Modell ist konträr zu dem submersiven Modell zu erachten. Neu zugewanderte Schüler/innen nehmen nicht am Regelunterricht teil und werden ausschließlich in den separaten Vorbereitungsklassen unterrichtet. Der Zeitraum beschränkt sich in diesem Modell auf sechs bis acht Monate getrennten Unterricht. Findet die getrennte Beschulung bis zu dem Schulabschluss statt, wird dies als paralleles Modell mit Schulabschluss bezeichnet (vgl. Massumi et al. 2015: 7).

In Nordrhein-Westfalen dominieren in der Primarstufe submersive und integrative Modelle, in der Sekundarstufe II wurden mit den Internationalen Förderklassen an Berufskollegs parallele Modelle mit Schulabschluss eingerichtet (vgl. 7.2.2); in der Sekundarstufe I finden sich unterschiedliche Mischformen (vgl. 7.2.1 und 7.3).

Das Ziel der Schul- wie auch der Integrationspolitik ist es, geflüchtete Schüler/innen schnell und effektiv in den Regelunterricht zu integrieren und diese nicht, wie in den 1960er bis ca. 1990er Jahren üblichen Ausländerklassen, von diesem zu separieren (vgl. Massumi et al. 2015: 44). Nachdem vor allem im Laufe des Schuljahres 2015/16 angesichts der hohen Zuzugszahlen viele separate Lerngruppen eingerichtet worden waren („Vorbereitungsklassen, „Auffangklassen“, „Willkommensklassen“), definierte das nordrhein-westfälische Schulministerium im Sommer 2016 grundsätzlich die Integration in Regelklassen mit einer begleitenden Förderung als die anzustrebende Lösung: „Die schulische Betreuung von Kindern und Jugendlichen ohne Deutschkenntnisse ist eine große pädagogische Herausforderung. Zugewanderte Schülerinnen und Schüler, die aufgrund ihrer Deutschkenntnisse noch nicht in der Lage sind, durchgehend am Regelunterricht teilzunehmen, können u.a. in eigenen Sprachfördergruppen oder Klassen unterrichtet werden. Ziel ist, je nach Lernfortschritt, die schnellstmögliche Teilnahme am Regelunterricht als beste Voraussetzung für gelingende Integration. Vor Ort gibt es verschiedene Organisationsformen innerer und äußerer Differenzierung und somit auch unterschiedliche Bezeichnungen.“ (MSW 2016c: 6) In einem Runderlass vom 28.06.2016 (MSW 2016b) werden die Regelungen für das folgende Schuljahr zusammengefasst:

„2.1 „Alle neu zugewanderten Schülerinnen und Schüler sind vom Zeitpunkt der Aufnahme an Schülerinnen und Schüler der aufnehmenden Schule. Sie werden dort in der Regel in einer Klasse der ihrem Alter entsprechenden Jahrgangsstufe und nach deren Stundentafel unterrichtet (Regelklasse). Klassenbildungen mit ausschließlich neu zugewanderten Schülerinnen und Schülern sollen vermieden werden.“ (...) 2.2.4 Der Unterricht in der Sprachfördergruppe umfasst in der Regel 10 bis 12 Wochenstunden. In der übrigen Zeit nehmen die Schülerinnen und Schüler am stundenplangemäßen Unterricht ihrer Klasse teil. (...) 2.2.5 Die Verweildauer von Schülerinnen und Schülern in einer Sprachfördergruppe orientiert sich am individuellen Lernfortschritt. Die Teilnahme an der Sprachfördergruppe soll bei gleichzeitig wachsendem Anteil der Teilnahme an anderen Unterrichtsfächern möglichst schrittweise verringert werden. Über die Verweildauer entscheidet die Klassenkonferenz unter Hinzuziehung der Lehrkräfte, die die individuelle Deutschförderung durchführen. Sie soll in der Regel einen Zeitraum von zwei Jahren nicht überschreiten. (...) 2.3 Wenn eine Aufnahme der Schülerinnen und Schüler in eine Regelklasse gemäß Nummer 2.1 nicht möglich ist, kann die Schulaufsichtsbehörde zeitlich befristet an einer Schule Klassen zur vorübergehenden Beschulung einrichten. Diese Klassen können an allgemeinen Schulen aller Schulformen eingerichtet werden. Die zeitnahe – auch unterjährige – schrittweise Integration in Regelklassen ist anzustreben. (...) 2.3.2 Die Entscheidung über den Übergang in die Regelklasse, die der Leistungsfähigkeit und dem Alter der Schülerin oder des Schülers entspricht, trifft die Klassenkonferenz. Sofern damit ein Schulwechsel verbunden sein soll, ist das Benehmen mit der Schulaufsicht herzustellen.“

Vorgesehen ist also eine Deutschförderung für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren. Schüler/innen in dieser Phase werden allgemein als „Seiteneinsteiger/innen“ bezeichnet, die für

sie gebildeten Lerngruppen tragen unterschiedliche Bezeichnungen. Insbesondere in integrativen Modellen wird der Begriff „Klasse“ gern vermieden und stattdessen bspw. von einer „DaZ-Gruppe“ („Deutsch als Zweitsprache“) gesprochen. Separate Klassen sollen nur dann eingerichtet werden, wenn eine Beschulung in Regelklassen – etwa aufgrund von besonders hohen Zahlen in einer Kommune – nicht möglich ist. Die Realisierung der Integration durch Bildung wird als Aufgabe der einzelnen Schule definiert: „Integration durch Bildung ist eine Aufgabe jeder einzelnen Schule in ihrer Gesamtheit. Das gemeinsame Unterrichten von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Zuwanderungsgeschichte schafft gegenseitiges Verständnis und leistet einen nachhaltigen Beitrag für die Integration in der Mitte unserer Gesellschaft.“ (MSW 2016c: 1). Hier findet also eine Intervention der Integrationspolitik in den Schulbereich statt. Da diese Intervention auf Landesebene vom Schulministerium aufgegriffen und in rechtliche Vorgaben umgesetzt wird, hat diese Intervention für die einzelnen Schulen die Form eines Eingriffs – zumindest was die grundsätzliche Leistung eines Lösungsbeitrags betrifft; wenn es um eine integrationspolitischen Zielen förderliche Ausgestaltung geht, lässt sich eher von einem Appell sprechen.

7.1.2 Die Einrichtung von Lerngruppen und die Schulzuweisung

Die Entscheidung über die Aufnahme in eine Schule trifft grundsätzlich die Schulleitung (§ 46 I SchulG NRW). Angesichts der hohen Zahlen an zugewanderten Kindern und Jugendlichen wird jedoch für diese Zielgruppe von Seiten des Landes offenkundig die Notwendigkeit einer Koordinierung gesehen: „Die Schulaufsicht sorgt in Abstimmung mit den Schulträgern und in Zusammenarbeit mit den Kommunalen Integrationszentren unter möglichst früher Einbindung der Schulleitungen dafür, dass zugewanderte Kinder und Jugendliche so rasch wie möglich einen Platz in einer Schule erhalten.“ (MSW 2016: 5). Es geht also um eine Verknüpfung der Lösungsbeiträge der verschiedenen Beteiligten. Die Formulierung zeigt allerdings auch, dass nicht eindeutig geklärt ist, wer genau für welchen Anteil dieser Aufgabe verantwortlich ist. Insofern zeigen die Interviews, dass sich in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedliche Vorgehensweisen herausgebildet haben.

In einer Kommune gibt es beispielsweise in regelmäßigen Abständen eine Regionalkonferenz, in der die obere und die untere Schulaufsicht, das kommunale Schulverwaltungsamt und das Kommunale Integrationszentrum vertreten sind. Letzteres legt die Zahlen vor und die Schulaufsichten legen fest, welche Schule als nächstes welche Klasse eröffnet. In einem anderen Fall wurden Arbeitskreise mit Vertreter/inne/n der einzelnen Schulen eingerichtet, wobei das Kommunale Integrationszentrum mit diesen gemeinsam abstimmt, welche Kapazitäten sie bereitstellen können. In mehreren Interviews wird auf – unterschiedlich gut funktionierende – Aushandlungsprozesse mit den Schulen hingewiesen und betont, dass die Schulaufsicht die Schulen bittet, Klassen einzurichten, damit aber kein Weisungsrecht ausübt, sondern auf Konsensentscheidungen setzt.

Die Kommunalen Integrationszentren sind nicht Teil des Schulsystems und haben keinerlei Möglichkeiten des Eingriffs, sondern müssen um freiwillige Kooperation werben: „Also wir müssen davon ausgehen, dass alle Schulen, die internationale Gruppen oder Klassen einrichten, das freiwillig tun. Ich kann keine Anordnung an eine Schule machen: ‚Der Bedarf ist groß, ihr müsst das jetzt tun.‘ Das muss man erst mal wissen. Der zweite Punkt ist: Es ist eine Zusatzleistung. Selbst wenn irgendwann mal eine 0,5-Lehrkraft dazukommt, was auch nicht immer sofort der Fall ist, geht das zu Lasten anderer Angebote der Schule. Das heißt, die Kolleginnen und Kollegen, die dort tätig sind, fallen zumindest teilweise für die Bereiche raus. Das heißt, das Gesamtkollegium ist dadurch belastet. Das muss man eben sehen. Und Schulen, die sich da auf den Weg machen, stemmen zusätzlich zu ihren anderen Aufgaben wirklich noch mal eine große Last.“ (KI)

Der Handlungsspielraum der einzelnen Akteure – insbesondere der einzelnen Schulen – scheint allerdings interkommunal unterschiedlich beurteilt zu werden. In einer Kommune wird berichtet, dass die Schulaufsicht sowohl den Schulen als auch dem Kommunalen Integrationszentrum mitteilt, wo wann welche Klassen eröffnet werden, und auch die Zuweisung der Schüler/innen vornimmt: „Wir legen dann die Zahlen dar und sagen: ‚So und so viele Schüler haben wir jetzt, so und so viele sind zugewandert. Wir brauchen neue Klassen; uns fehlt es an fünfter, sechster, siebter. Neunte Klassen haben wir jetzt noch genug.‘ So sagen wir das dann. Und die Schulaufsichten bestimmten dann untereinander, welche Schule als nächstes welche Klasse aufmacht. Da sind wir ganz raus.“ (KI) Die Schulen, so wird in diesem Beispiel berichtet, erhalten eine Benachrichtigung, wann sie welche Klasse einrichten müssen. Ob diese Form der alleinigen Entscheidung durch die Schulaufsicht eine rechtlich vorgesehene oder eine von den lokal Beteiligten stillschweigend akzeptierte Praxis ist, bleibt dabei offen.

In einem Kreis wird auf die Informationsprobleme verwiesen, die sich zwischen den einzelnen Kommunen und dem bei Kreis angesiedelten Kommunalen Integrationszentrum ergeben. Um sich um Klassenbildung und Schulzuweisung kümmern zu können, muss das Kommunale Integrationszentrum erst einmal erfahren, welche Schüler/innen in den einzelnen Kommunen angekommen sind. Wenn das Kommunale Integrationszentrum darum bitten würde, so eine Befragte, „meldet uns doch bitte mal alle diejenigen, die schulpflichtig sind, aber keine Plätze haben“, würde nach ihrer Einschätzung aus den Kommunen die Antwort kommen „Was maßt ihr euch an?“ (KI) Hier sei diplomatisches Vorgehen gefragt, bei dem die vernetzten Kooperations- und Kommunikationsstrukturen, die aufgebaut wurden (vgl. 6.2.2), sehr hilfreich sein können.

Von Seiten eines Regionalen Bildungsbüros wird auf die Bedeutung von Konsens und Kooperation hingewiesen, wobei sich auch hier die zusätzlichen Anforderungen in Kreisen zeigen (vgl. 6.2.2), die sich durch die bei den einzelnen Kommunen liegende Schulträgerschaft im allgemeinbildenden Bereich ergeben: „Wir ernten ja auch ein bisschen von dem, was wir die letzten Jahre und fast schon das letzte Jahrzehnt geerntet haben. Also klar war allen, dass natürlich eine

Beschulung erfolgen muss. Und letztendlich, wenn Sie relativ schnell die wichtigen Akteure an den Tisch holen und sagen: ‚Wir haben hier ein gemeinsames Problemfeld und jetzt lasst uns mal gucken, wie wir damit umgehen.‘, dann sind Sie relativ schnell dabei, dass Sie immer Leute finden, die einfach auch gestalten wollen. Die auch sagen: ‚Wir müssen da tatsächlich was machen.‘ Diese Erstförderung einzurichten, war hier in der Region nicht das Problem. Liegt aber daran, sag ich auch, wir legen immer zutiefst Wert darauf, dass auch die Schulaufsicht, die darf hier nicht aus dem Haus gehen, ohne dass die sagt: Ich rufe auch die Schulträger an. (...) Und das läuft mittlerweile an der Stelle sehr gut. Klar, das sind nicht immer tolle Termine, weil alle erst mal auch ihre Grenzen beschreiben. Aber in diesem Setting kriegt man dann erstaunlicherweise doch relativ schnell hin: Irgendwie funktioniert es. Also wir haben eingerichtet auch einen Arbeitskreis, der auch von KI geschäftsführend begleitet wird, der kommunalen Bürgermeister. Also das heißt, es gibt eine direkte Verbindung zu der kommunalen Ebene.“ (RBB)

In diesem Beispiel zeigt sich, dass einige Kommunen für die Regelung der Schulzuweisung Gremien eingerichtet haben, deren Funktion über einen Austausch hinausgeht; vielmehr bietet der Austausch die Grundlage für eine Verknüpfung bei der Planung. Dort, wo es derartige Strukturen gibt, wird ihnen eine hohe Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Systems auch unter schwierigen Bedingungen zugemessen – dies gilt für kreisfreie Städte wie auch für Kreise. Sehr unterschiedlich stellt sich dabei die Rolle der einzelnen Schulen dar – in einzelnen Kommunen werden sie direkt in den Prozess der Verknüpfung einbezogen, wie das oben angesprochene Beispiel eines Arbeitskreises mit Vertreter/innen der Schulen zeigt. In anderen Fällen wird der Schulbereich ausschließlich durch Schulaufsicht und Schulträger vertreten.

Unterstützungsbedarf wird von vielen Befragten vor allem auf Seiten der Schulen wahrgenommen. Dieser Bedarf betrifft den bereits angesprochenen Mangel an Lehrkräften und an Räumen, aber auch konzeptionelle Fragen und den Umgang mit – manchmal schwierigen – Einzelfällen: „Das waren Rückmeldungen aus den Schulen: ‚Wir haben Schwierigkeiten. Wir können nicht erkennen, ist es individuelles Fehlverhalten, ist es situationsbedingt, ist es möglicherweise traumatisch bedingt, das Verhalten?‘ Das war letztes Jahr. Und jetzt wird halt gesagt: ‚Wir brauchen Instrumentarien, wie wir Verhalten fördern, positives Verhalten fördern, unterstützen können.‘“ (KI) Die Befragten in den Kommunalen Integrationszentren sehen sich in der Verantwortung, Unterstützungsangebote zu entwickeln. Eine Interviewpartnerin berichtet von ihrem breiten Fortbildungsangebot, etwa zu Fragen der interkulturellen Unterrichtsentwicklung, und bedauert, dass die Schulen dies zu wenig in Anspruch nehmen: „Das ist auch eine Holschuld.“ (KI) Andere äußern angesichts der wahrgenommenen Belastung Verständnis für die diesbezügliche Zurückhaltung von Lehrkräften: „Das ist nicht der Ruf nach einer zusätzlichen Schulung, sondern manchmal ist das der Ruf nach: Hier, ich bin voll, kann ich nicht mehr.“ (AL) Vor diesem Hintergrund werden in einigen Kommunen eher (zielgruppen- und einzelfallbezogene) Beratungs- als (allgemeine) Fortbildungsangebote entwickelt. Auf derartige Angebote

wird im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Begleitung von Übergängen (vgl. 7.4) noch näher einzugehen sein.

7.1.3 Beratung und Entscheidungskriterien für die Schulzuweisung

Ebenso unterschiedlich wie bei der Entscheidung über die Bildung von Klassen und Sprachlerngruppen stellt sich auch die Praxis bei der Beratung und Schulzuweisung für die einzelnen Schüler/innen dar. In einigen Kommunen wird die Beratung durch das Kommunale Integrationszentrum vorgenommen, in anderen durch die Schulaufsicht, in wieder anderen durch unterschiedliche Dienststellen im Bildungsbereich. In einigen Kreisen finden sich dezentralisierte Beratungsangebote in den einzelnen Kommunen, in anderen gibt es diese Angebote nicht in allen, sondern nur in einzelnen Kommunen, die jeweils die Nachbarkommunen mit versorgen. Außerdem gibt es die Variante der Einbeziehung der Jugendberufsagentur, die für die über 16-Jährigen zuständig ist und sich mit dem Kommunalen Integrationszentrum abstimmt, das sich um die unter 16-Jährigen kümmert.

Teilweise wird zwischen allgemeinbildenden Schulen und Berufskollegs unterschieden. So wird in einem Kreis – angesichts der bei Kreis angesiedelten Schulträgerschaft für Berufskollegs – die Beratung für Jugendliche ab dem Alter von 16 Jahren durch das Kommunale Integrationszentrum durchgeführt, jüngere Kinder und Jugendliche werden in den einzelnen Kommunen beraten. Die Zentralisierung der Beratung für die über 16-Jährigen auf Kreisebene wird auch deshalb für notwendig gehalten, weil es nicht in jeder kreisangehörigen Kommune ein Berufskolleg gibt. „Dann haben wir gesagt, wir übernehmen die Aufgaben; wir machen die Vermittlung der 16-, 17- und 18-Jährigen im Kreis an die Berufskollegs: ‚Bitte sagt allen im Kreis: Wer jemand hat in seiner Wohneinrichtung oder das Sozialamt betreut das oder das Ausländeramt weiß davon, oder wer auch immer diesen Jugendlichen – uns ganz egal, wer ihnen begegnet und weiß, die sind noch nicht in der Schule, meldet sich hier.‘ (...) Und wir gehen an die Berufskollegs und gucken. Weil ja nicht in allen Städten Berufskollegs sind, muss es irgendwie eine Verteilung geben. Wer macht das? Wer steuert das kreisweit?“ (KI)

Diejenigen Kommunalen Integrationszentren, die in die Beratung eingebunden sind, bewerten die Ansiedlung dieser Aufgabe in ihrer Institution als sinnvoll: „Vielleicht streitet man sich auch heute noch, ob es Aufgabe der KIs ist, Seiteneinsteigerberatung durchzuführen. Denn die gesetzliche Zuständigkeit für die Zuweisung zur Schule liegt beim Schulrat. Punkt. Das, was wir im KI machen, ist eine Hilfestellung für den Schulrat, für die Schulaufsicht. Wir sind aber der Meinung, dass das so eine Schlüsselstelle ist, dass wir auch kommunal ein hohes Interesse daran haben müssen, dass die Schüler schnell und wenn möglich, auch gut versorgt werden. Deswegen haben wir von Anfang an gesagt, wir machen Seiteneinsteigerberatung. Manche KIs haben sich, zu Beginn zumindest, ich weiß nicht, wie der aktuelle Stand ist, schlicht und ergreifend geweigert, das zu tun. (...) Wir wollen, dass das hier funktioniert. (...) Wir sind auch nach wie

vor davon überzeugt, dass das richtig ist und dass das Sinn macht. Und das funktioniert, das ist am allerwichtigsten.“ (KI)

Unterschiedlich geregelt sind auch die Zugangswege zur Beratung. In manchen Kommunen gibt es eine Aufgabenteilung dahingehend, dass entweder das Kommunale Integrationszentrum oder das Schulamt die Daten der Geflüchteten vom Einwohnermeldeamt oder von der Ausländerbehörde erhält und die Familien zu einer Beratung einlädt. Es gibt aber auch Kommunen, in denen eine solche Lösung aus Datenschutzgründen für nicht realisierbar gehalten wird, so dass die betroffenen Familien selbst aktiv werden und sich um einen Beratungstermin bemühen müssen. Das kann dazu führen, dass sie nicht beraten und die Kinder und Jugendlichen zunächst keiner Schule zugewiesen werden. „Und dann gibt es Familien, da geht das irgendwie unter. Dann ruft eine Unterkunft an hier und sagt: ‚Wir haben hier eine Familie; morgens sind alle Kinder hier. Die gehen nicht zur Schule. Können Sie da mal gucken?‘ Und dann gucken wir in den Akten und dann sind die Namen nicht dabei und dann sagen wir: ‚Schicken Sie uns die mal.‘ Das kann natürlich auch passieren, dass eine Familie irgendwie zwei Monate nicht weiß, wohin. Aber das liegt halt, glaube ich, daran, dass sie die Information nicht bekommen haben oder untergegangen ist.“ (KI)

In einigen Kommunen wurde und wird intensiv daran gearbeitet, die Ansprache der Familien zu verbessern: „Also früher war das so, dass das Schulamt die einfach nur angeschrieben hat. Meist war es auch ein Brief in Deutsch, und die Eltern schon mal ein Problem hatten, einmal die Paragraphen zu verstehen und auch die Sprache. Wir haben uns dann mit dem Schulamt (...) zusammengesetzt, haben einmal den Brief, den es an die Eltern gibt, noch mal umstrukturiert, haben das auch in verschiedenen Sprachen gemacht.“ (AL) Wenn die Schulanmeldung erfolgt ist, informiert das Schulamt das Kommunale Integrationszentrum, so dass dieses auch eine Rückmeldung darüber erhält, ob die Schüler/innen auch tatsächlich in der Schule angekommen sind.

Ein umfassendes Informations- und Dokumentationssystem, das Rückmeldungen und eine weitere Begleitung des Bildungswegs einschließt, gibt es nur vereinzelt, wobei mehrere Kommunen ein solches System aufbauen oder zumindest einzelne Elemente davon realisieren wollen. In einer Kommune werden Fallmanager/innen für die Integration eingesetzt. Die Familien unterschreiben zu Beginn des Prozesses eine Datenschutzvereinbarung, in der Sinn und Reichweite der Dokumentation erklärt werden: „Wenn ich jetzt jemanden habe, der jetzt eine Integrationsvereinbarung mit der Familie schließt und sagt, ich bleibe bei euch, bis ihr da integriert seid, dann kann er zum einen schon mal ein paar Unterschriften sich holen. (...) Das heißt, wenn derjenige an der Schule anruft, dann kann derjenige schon mal sagen, kein Problem, so und so ist das. Und dann haben wir dieses EDV-Programm, was ja zum einen dieses persönliche Fall-Management ist, dass er sieht, Familie X hat das Kind immer noch nicht im Kindergarten. Da läuft ja dahinter ein Datenbanksystem, das das anonymisiert, auf Sozialräume dann, das dann ausgewertet, dass man sagen kann, im Westen haben wir so und so viele.“ (AL) Wenn ein

solches System ausgebaut ist, dient es also sowohl der Begleitung von einzelnen Familien als auch – mit Hilfe von aggregierten und anonymisierten Auswertungen – der sozialraumbezogenen Planung.

Bei den Wartezeiten bis zur Schulzuweisung für jugendliche Geflüchtete zeigt sich eine große Spannweite, die zum einen zwischen ländlichen und städtischen Kommunen variieren kann, zum anderen aber auch je nach Zeitpunkt, zu dem die Betroffenen in den Kommunen angekommen sind. So wird in mehreren Kommunen berichtet, dass es 2015 längere Wartezeiten gab als zum Zeitpunkt der Interviews im Winter 2016/17. Berichtet wird von Zeitspannen von bis zu neun Monaten Wartezeit in den Phasen der großen Zuwanderungszahlen bis zu einer Zuweisung innerhalb von 14 Tagen nach Ankunft in einer Kommune, die ein Kreis im Winter 2016/17 sichern kann. Zusätzlich muss mit Blick auf die Wartezeiten nach Schulstufen unterschieden werden. Bei den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe I stellt sich die Situation zwar auch oft schwierig dar, aber in den meisten Kommunen weniger angespannt als bei den Berufskollegs. In Schulen der Sekundarstufe I können nach den Aussagen in einigen Interviews teilweise innerhalb kurzer Zeit Seiteneinsteigerklassen eingerichtet werden; vor allem in den Berufskollegs mangelt es hingegen besonders häufig sowohl an Personal als auch an Räumlichkeiten. Diese Problematik wird verschärft durch die Altersstruktur der Zugewanderten; Jugendliche im berufsschulpflichtigen Alter sind besonders häufig vertreten, nicht selten auch als unbegleitete Minderjährige.

Die Kriterien, nach denen entschieden wird, welche/r Schüler/in welcher Schule zugewiesen wird, sind ebenfalls unterschiedlich. In Kommunen, die zu bestimmten Zeiten besonders hohe Zahlen an geflüchteten Schüler/innen unterbringen mussten, stand zumindest zeitweise die Frage im Vordergrund, „den Kindern überhaupt irgendwie einen Schulplatz zu verschaffen“ (RBB). Dies betrifft vor allem Kommunen, in denen zeitgleich besonders viele aus Südosteuropa zugewanderte Schüler/innen betreut werden mussten.

Als ein wesentliches Kriterium für die Schulzuweisung wird in den meisten Fällen die Wohnortnähe angeführt. Die wohnortnahe Zuweisung gelingt teilweise jedoch nicht, insbesondere wenn keine Kapazitäten an den entsprechenden Schulen vorhanden sind. Ähnliches gilt für die gemeinsame Zuweisung von Geschwistern. Dass Potenziale der Betroffenen ermittelt und bei der Schulzuweisung berücksichtigt werden, hat es in einigen Kommunen gegeben, bevor dieses Vorgehen dann aufgrund der hohen Zuwanderungszahlen zumeist eingestellt wurde. Andere Kommunen haben Verfahren der Kompetenzfeststellung beibehalten oder neu entwickelt: „Es ist ein Profiling. (...) Das heißt, der Kollege hat einen Bogen entwickelt. Das hat der auch nicht neu erfunden. Also die Kommunen, die vorher schon eine RAA hatten, also dieses Vorläufermodell von den KIs, die hatten schon Material. (...) Und dann wird im Grunde die Abfrage erfolgen. Dann Zeugnisstand und das, was die Kinder mitbringen. Und dann wird eine Beurteilung erstellt. Und dann wird in die jeweilige passende Schulform zugewiesen.“ (AL) Da die

Vorgehensweisen sich je nach Altersgruppe unterscheiden, wird darauf im Folgenden noch näher einzugehen sein.“ (AL) Geregelte Verfahren für eine Einschätzung der Potenziale oder eine Feststellung von Kompetenzen gibt es nicht; dort, wo diese Aspekte überhaupt Beachtung finden, werden höchst unterschiedliche Kriterien angelegt (vgl. auch Emmerich 2016: 123).

7.2 Rahmenbedingungen für den Schulbesuch für Jugendliche unterschiedlicher Altersgruppen

Die Rahmenbedingungen für den Schulbesuch stellen sich für geflüchtete Jugendliche unterschiedlicher Altersgruppen (bis 16 Jahre, 16 bis 18 Jahre, nicht mehr Schulpflichtige über 18 Jahre) höchst unterschiedlich dar. Daher werden im Folgenden die Strukturen und die Probleme für diese drei Altersgruppen getrennt dargestellt.

7.2.1 Sekundarstufe I: Die Entscheidung über die Schulform für unter 16-Jährige

Unter 16-jährige Jugendliche werden einer Schule der Sekundarstufe I zugewiesen. Während früher die Beschulung von Zugewanderten vor allem als eine Aufgabe der Hauptschulen angesehen wurde (Gomolla 2013: 94), sind inzwischen Schulen aller Schulformen (vgl. 3.1.1) involviert. Die Auswahl der Schulform stellt sich allerdings grundsätzlich anders dar als für Grundschüler/innen, die nach Abschluss der Klasse 4 in eine Schule der Sekundarstufe I wechseln. Für Grundschüler/innen wird eine leistungs- und potenzialorientierte Auswahl der Schulform angestrebt; es gibt dafür eine Beratung in der Grundschule und eine (wenn auch in Nordrhein-Westfalen nicht bindende) Schulformempfehlung. Für die Auswahl der Schulform für Seiteneinsteiger/innen gibt es hingegen keinerlei Standards.

Die Interviews zeigen, dass sich die Modi der Auswahl in den Kommunen als sehr heterogen darstellen und stark von den Bedingungen der lokalen Schullandschaft geprägt sind (vgl. dazu auch 7.1). Dies wird auch im Kontext einer anderen Studie konstatiert, in der die Kriterien für die Schulformzuweisung von geflüchteten Kindern am Ende der Grundschulzeit sowie von Jugendlichen im Alter der Sekundarstufe I im Fokus stehen; die Autor/inn/en sprechen in diesem Zusammenhang von „lokalen Opportunitätsstrukturen“ (Emmerich et al. 2016: 119).

In den KAS-Interviews wird nur in Ausnahmefällen angegeben, dass eine systematische Zuordnung nach Vorkenntnissen oder Leistungsvermögen erfolgt. Zudem heißt es teilweise, dass eine erfolgte Kompetenzfeststellung nicht unbedingt Konsequenzen für die Schulzuweisung hat. Meistens war man gerade in Zeiten hoher Zuwanderungszahlen froh, wenn man überhaupt Schulplätze fand: „Alle Jugendlichen unter 16 Jahren werden bei uns vom Kommunalen Integrationszentrum beraten. Und die haben, so lange das möglich war, die Zuweisung an Schulen nach dem Kriterium vorgenommen, Nähe zum Wohnort. Irgendwann als sozusagen die auch überrollt wurden, haben die dann angefangen einfach zuzuweisen, da wo noch Platzkapazitäten waren. Aber erste Priorität war nach Wohnort.“ (AL)

In den meisten Fällen erfolgte die Schulzuweisung seit dem Schuljahr 2015/16 ohne Berücksichtigung von Fähigkeiten und Kenntnissen, so dass sehr heterogene Klassen entstanden. An welchen Schulen diese eingerichtet wurden, hängt in erster Linie von der lokalen Schullandschaft ab. Für die Schulentwicklungsplanung bedeutet der Anstieg der Schülerzahlen auch deshalb eine Herausforderung, weil sie bis vor Kurzem eher von einem „demographisch bedingten Rückgang der Schülerzahlen“ (KI) ausgegangen war. Die Schullandschaft ist – vor allem in einigen Kreisen, in denen seit dem Schulkompromiss erstmals und zum Teil in großer Zahl Gesamt- und Sekundarschulen eingerichtet werden (vgl. 3.1.1.) – mancherorts von Umwälzungen geprägt, die aktuell vor allem die Sekundarstufe I betreffen.

In einer Kommune wird berichtet, dass man Klassen vor allem an Gymnasien eingerichtet habe, weil dort seit dem Ende des doppelten Abiturjahrgangs und die durch die Einführung des achtjährigen Gymnasiums gesunkenen Schülerzahlen am ehesten räumliche Kapazitäten vorhanden waren. Im Gegensatz dazu werden in einer anderen Kommune vor allem die Hauptschulen ausgewählt, weil man auf diese Weise die sinkenden Schülerzahlen an dieser Schulform kompensieren und die Schulen noch für einige Jahre stabilisieren möchte. Gesamtschulen werden in einer Kommune weitgehend ausgespart, weil sie „sowieso schon überfüllt“ (KI) sind. In anderen Kommunen spielen sie die Hauptrolle bei der Beschulung der geflüchteten Jugendlichen: „Natürlich sind diese Schüler überwiegend in den integrierten Systemen. Das heißt, in den Gesamt- und Sekundarschulen. Im Kreis sind die Haupt- und Realschulen – bis auf eine einzige am Standort X., da werden wir in Zukunft weiterhin eine einzige Hauptschule haben – ansonsten sind alle Haupt- und Realschulen im Kreis auslaufend gestellt. Das heißt, die schließen zum Sommer dieses Jahres oder nächstes Jahr; und nachfolgend sind natürlich die Sekundarschulen und Gesamtschulen im Aufbau. Und die zugewanderten Schüler sind überwiegend in den integrierten Systemen, das heißt, an der Sekundar- und an der Gesamtschule; vereinzelt an den Gymnasien.“ (AL)

In einer anderen Kommune nutzt man die Möglichkeiten eines Schulzentrums: Nach der ersten Phase der Sprachförderung werden die einzelnen Schüler/innen je nach Fähigkeiten stundenweise in Regelklassen unterrichtet. Die Schulformen (Sekundarschule, Gymnasium, auslaufende Hauptschule und Realschule) sind gemeinsam in einem Schulzentrum untergebracht, „wo dann eben morgens alle Kinder aus diesen Schulformen zusammen kommen, Deutsch lernen und nachher auf die Klassen verteilt werden“ (AL).

Einige Befragte bedauern das Fehlen einer kompetenzorientierten Zuweisung: „Das ist diese kompetenzorientierte Empfehlung. Das haben wir vorher, bis Januar 2015 gemacht. Da haben wir geguckt: Wo kommt das Kind her? Und das müssen wir jetzt wieder, so diesen, sagt der Fachbereichsleiter immer dazu, den Königsweg wieder beschreiten. Also dass wir wirklich gucken: Was machen die Kinder? Wo kommen die her, die Kinder und Jugendlichen? Welche Schulformen haben die besucht und wo kommen die hin?“ (KI) Andere sehen kein Problem in der Erstentscheidung und sehen die Priorität darin, dass die Jugendlichen zunächst die Sprache

lernen. Eine fundierte Entscheidung über den weiteren Bildungsweg sei dann am Ende der Seiteneinsteigerphase möglich (vgl. 7.4.1). Hier wird dann auf die hohe Durchlässigkeit im Schulsystem verwiesen, die nach dem Verlassen der Hauptschule das Erlangen aller weiteren Schulabschlüsse über das Berufskolleg ermöglicht (vgl. 3.1.2): „Also wenn man ihnen einen heißen Tipp geben soll: Berufskolleg. Das ist das durchgängigste System, das wir haben und immer auch mit der Option auf allgemeine Hochschulreife.“ (RBB)

Allerdings stellen einige Befragte fest, dass die Zuweisung zur Hauptschule bei manchen Geflüchteten – insbesondere bei bildungsnahen Familien – auf Akzeptanzprobleme stößt: „Also wenn sie hierhin kommen, die Zugewanderten, wissen die sofort: Es gibt ein Gymnasium hier in Deutschland; da müssen wir alle hin. (...) Dann kommen die hierhin und kennen dieses Schulsystem, wie wir das hier haben, und dann sagen wir, Seiteneinsteigerklasse Hauptschule (...), dann ‚Huch! Hauptschule!‘ Dann wissen die sofort, das ist was Negatives. (...) Dann erklären wir erst mal das Prinzip: Seiteneinsteigerklasse und nach dem Deutschlernen geht es dann erst mal weiter. (...) Die wissen dann auch nicht, dass man die Möglichkeit hat, das Abitur zu machen am Berufskolleg und, und, und. Das heißt, wir machen hier sehr, sehr viel Aufklärungsarbeit und erklären die Schulstrukturen.“ (KI)

Andere sehen eher ein Problem darin, dass viele geflüchtete Jugendliche das Gymnasium wieder verlassen müssen, weil die meisten von ihnen es nach dem Ende der Seiteneinsteigerphase nicht schaffen werden, die Voraussetzungen für den Übergang in die Oberstufe zu erfüllen. Aus diesem Grunde gibt es Kommunen, in denen die Zuweisung zu Gymnasien nach Möglichkeit vermieden wird: „Es hat gute Gründe; die unser Generalist für Integration der unteren Schulaufsicht auch aufführt. Weil er sagt; die können ja nur bis zu zwei Jahre in der Erstförderung bleiben, danach werden sie dem leistungsmäßig entsprechenden Bildungsplan zugeordnet. Und der Weg wird in der Regel nicht am Gymnasium fortgesetzt.“ (AL) Auf diese Problematik wird in dem Kapitel über die Übergänge nach dem Ende der Seiteneinsteigerphase noch näher einzugehen sein (vgl. 7.4.1). Angesichts der durchaus kontroversen Einschätzung zur Beschulung an Gymnasien wird dieses Thema darüber hinaus in einem Exkurs (vgl. 7.3) anhand von Interviews mit Lehrkräften vertieft diskutiert.

Insgesamt zeigt sich, dass die Kriterien für die Auswahl der Schulform – sowohl bei der Planung der Lerngruppen als auch bei der individuellen Zuweisungsentscheidung – eher schulsysteminterner Logik als vom Anspruch „Integration durch Bildung“ geprägt sind. Eingriffe in diese Logik scheinen – insbesondere in einer aufgrund von hohen Zahlen zugewandelter Jugendlicher als krisenhaft wahrgenommenen Situation – kaum möglich zu sein. Die integrationspolitischen Akteure reagieren auf diese Wahrnehmung mit einem Mechanismus negativer Koordination, indem sie in ihrem Handeln meistens von einer Anpassung an die Vorgaben des Schulsystems ausgehen.

7.2.2 Förderung am Berufskolleg für 16- bis 18-jährige Jugendliche

16- bis 18-jährige Jugendliche sind schulpflichtig, aber altersmäßig nicht mehr den Schulen der Sekundarstufe I zuzuordnen. Für den Eintritt in die gymnasiale Oberstufe fehlen ihnen in der Regel die sprachlichen und schulrechtlichen Voraussetzungen. Somit unterliegen sie der Berufsschulpflicht. Daher werden an den Berufskollegs sogenannte „Internationale Förderklassen“ gebildet: „In Berufskollegs werden in Absprache mit dem Schulträger und der oberen Schulaufsicht Internationale Förderklassen (IFK) eingerichtet. Die IFK sind Bestandteil des vollzeitschulischen Bildungsganges der Ausbildungsvorbereitung und bieten berufsschulpflichtigen Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte die Möglichkeit, berufliche Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten und berufliche Orientierung sowie einen dem Hauptschulabschluss gleichwertigen Abschluss zu erwerben.“ (MSW 2016c: 6 f.) Bei entsprechenden Leistungen in der IFK besteht nach den Vorgaben des Erlasses die Möglichkeit, über eine individuelle Feststellungsprüfung einen mittleren Schulabschluss, ggf. auch mit Qualifikationsvermerk, zu erwerben. Im Anschluss an den Besuch der IFK können die Jugendlichen je nach erworbenem Abschluss weitere Bildungsgänge am Berufskolleg belegen (MSW 2016b, 3.3).

Die IFK ist auf ein Jahr angelegt und kann einmal wiederholt werden. Ziel ist zunächst die Erlangung eines Hauptschulabschlusses: „Beim Hauptschulabschluss wird angefangen. Je nachdem, wenn die genug Zeugnisse mitbringen, die zertifiziert sind, dann müssen wir natürlich keinen Hauptschulabschluss mehr machen. Aber wenn keine Zeugnisse vorhanden sind, fangen wir beim Hauptschulabschluss an.“ (KI) Da bei der Anerkennung von Zeugnissen die Gleichwertigkeit mit Abschlüssen der Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen geprüft werden muss, bildet eine solche Anerkennung eine Ausnahme. Insbesondere die Gleichwertigkeit mit einem Qualifikationsvermerk, der zum Besuch der gymnasialen Oberstufe berechtigen würde, ist schwierig zu bewerten: „Die kommen ja nur in die gymnasiale Oberstufe, wenn sie die Oberschulreife mit Quali haben. Und da können Sie sicher sein: Das hat kein einziger Flüchtling, sowieso nicht mit Qualifikation. Die sagen: ‚Was ist das denn?‘ Und dann könnte man es über eine Anrechnung machen, über mitgebrachte Zeugnisse. Aber das ist sehr, sehr selten, muss man sagen. (...) Dann wäre auch noch die Frage: Wie viele Stunden Mathe hat der gehabt, wie viele Stunden Englisch, wie viele Stunden Zweitsprache usw.? Also das würde nach deutschen Maßstäben berechnet werden. (...) Es war jetzt nicht möglich, von diesen formalen Kriterien, die für deutsche Schüler gelten, abzuweichen, sondern die mussten eben die gleichen Leistungsstandards auch erfüllen. (...) Es reichen noch nicht mal die Leistungsvoraussetzungen, sie müssen das Sprachniveau B 2 haben, um die Oberstufe zu besuchen.“ (KI)

Insofern werden die Jugendlichen in aller Regel in den auf den Hauptschulabschluss ausgerichteten IFK-Bildungsgang verwiesen. Mit der individuellen Feststellungsprüfung besteht hier grundsätzlich die Chance, auch einen höherwertigen Schulabschluss zu erwerben, der über nachfolgende Bildungsgänge im günstigsten Fall auch den Weg zum Abitur eröffnet. Über die Umsetzung konnten zum Befragungszeitpunkt noch keine Erfahrungen berichtet werden:

„Und wenn sie noch leistungsfähiger sind, was offensichtlich für Einige, aber für Ausnahmefälle zutrifft, haben sie auch die Möglichkeit, die Fachoberschulreife oder die Fachoberschulreife mit Qualifikation zu erwerben. Die Berufskollegs fragen: ‚Wie muss man denn da überhaupt prüfen?‘ Da sage ich: Ja, weiß ich auch nicht. ‚Wer hat das denn schon gemacht?‘ – ‚Ja, noch niemand.‘ Das muss man sich jetzt erst mal ausdenken.“ (KI) Die Unsicherheit im Hinblick auf den Umgang mit den Regelungen schien im Winter 2016/17 allgemein recht groß zu sein.

Mit der Einrichtung der IFK geht man in NRW von der integrierenden Förderung, wie sie für die Sekundarstufe I konzipiert ist, ab und nutzt mit dem vollzeitschulischen Bildungsgang der Ausbildungsvorbereitung ein Programm, das auf die Förderung von benachteiligten Jugendlichen ausgelegt ist. Viele Jugendliche dürften nach dem Besuch der IFK älter als 19 Jahre und somit zu alt für den Zugang in die allgemeinbildende gymnasiale Oberstufe sein. Sie können dann ihr Abitur am Berufskolleg erwerben, etwa an einem Wirtschaftsgymnasium oder zusammen mit einer schulischen Berufsausbildung (vgl. 3.1.2). Das Angebot an derartigen Bildungsgängen ist jedoch je nach Kommune sehr unterschiedlich ausgebaut.

In einem Interview wird angemerkt, dass es an den Berufskollegs zusätzlich andere Personengruppen mit unterschiedlichen Problemen gibt, inklusive der Jugendlichen aus Förderschulen. „Das ist schon eine sehr komplexe und herausfordernde pädagogische (...) Situation, die die Kollegen dort zu bearbeiten haben.“ (KI) Zu dieser generellen Herausforderung kommt nun die Aufgabe, heterogene Klassen zu unterrichten, in denen ein Teil der Jugendlichen nicht oder zumindest nicht in lateinischer Schrift alphabetisiert ist. Die Alphabetisierung sei eine Herausforderung, auf die die Lehrkräfte in keiner Weise vorbereitet seien, so mehrere Befragte. Nach Einschätzung eines Interviewpartners müsste deshalb jedes Berufskolleg um ein Drittel personell aufgestockt werden, um alle Herausforderungen meistern zu können. Allerdings wird in mehreren Kommunen berichtet, dass insbesondere in ländlichen Regionen ausgeschriebene Lehrerstellen nicht besetzt werden können, denn „der Markt an Pädagogen ist fast leer gefegt“ (AL).

Ein zusätzliches Problem stellt sich dadurch, dass es viel weniger Berufskollegs als allgemeinbildende Schulen gibt – mit großen regionalen Unterschieden. So bestehen in einem großen Kreis sieben Berufskollegs, während ein anderer, von der Ausdehnung her nur wenig kleinerer Kreis nur über zwei Kollegs verfügt: „Und ein weiteres Berufskolleg? Wir sind froh, wenn wir zwei halten vor dem Hintergrund von Demografie. Und wenn es die Berufsvorbereitungsklassen und die vollzeitschulischen Lerngänge nicht geben würde, dann wäre mit Sicherheit nur ein Berufskolleg da. Die Berufskollegs sind ja eigentlich im System der dualen Ausbildung vorgesehen und da fehlt uns Masse zum Leben. Da bricht uns ein Ausbildungsgang nach dem anderen weg.“ (AL)

Die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln über die Gemeindegrenzen hinweg ist im kreisangehörigen Raum oft schwierig, so dass selbst das Ziel einer wohnortnahen Beschulung nur schwer umsetzbar ist. Eine Auswahl, die an den Interessen der Jugendlichen und den

Schwerpunkten der Berufskollegs (bspw. Technik, Wirtschaft/Verwaltung, Gesundheit/Soziales) orientiert ist, ist, wenn überhaupt, nur in einigen Städten mit einer breit gefächerten Landschaft an Berufskollegs möglich: „Wir haben ja vier Berufskollegs in der Stadt. Und dann fragen wir immer: ‚Wo liegt denn eure Kompetenz?‘ Wo wollen sie vielleicht irgendwie hin? Eher gesundheitlich oder erziehungswissenschaftlich oder was weiß ich, gewerblich-technisch oder kaufmännisch?“ (KI)

Dort, wo eine solche Differenzierung nicht realisierbar ist, kann dies zu Schwierigkeiten führen: „Und da ist die Schwierigkeit (...), dass sie vielfach in dieses System gekommen sind ohne eine berufliche Orientierung. Das heißt, ich bringe es mal auf die Spitze: Ich habe den muslimisch erzogenen Mann an der Stelle auf den Kollegs, die in der Regel die sozialpädagogischen und hauswirtschaftlichen Bereiche anbieten. Und den wollen sie dann teintegrieren und der steht dann mit anderen Frauen in der Küche. Dann wissen Sie schon, welcher Konfliktherd sich da birgt, wenn Sie nicht vorher an der Stelle noch mal gucken: In welche Richtung kann da eine berufliche Orientierung hin gelingen?“ (RBB) Vor diesem Hintergrund sehen einige Befragte die Notwendigkeit, später wenigstens für diejenigen Schüler/innen, die nach der Sekundarstufe I in ein Berufskolleg wechseln werden, eine zielorientiertere Form des Übergangs zu organisieren: „Also auch der Übergang jetzt aus der Sek. I in die Berufskolleg, da sind wir schon dabei, noch mal zusammen mit den Regelschulen zu gucken: Wie kriegen wir recht frühzeitig eine berufliche Orientierung hin?“ (KoKo)

Da Fähigkeiten und Kenntnisse der Jugendlichen bei der Zuweisung in die IFK nur in Einzelfällen berücksichtigt werden (können), gibt es teilweise nachgelagerte Versuche der Zusammenstellung von Klassen nach Stärken und Schwächen. „Bei den IFKs wissen wir, dass die tatsächlich auch nochmal die Klassen neu würfeln, also so nach den Herbstferien.“ (KI) Dabei wird auch im Hinblick auf mögliche Schulabschlüsse aufgeteilt: „Da gehen die Berufskollegs schon hin und sagen, wenn wir drei oder fünf Klassen haben, die Schwächeren, die vielleicht kaum Deutsch können oder nicht lesen und schreiben können, die gehen in eine Klasse, die Mittleren in die nächste und die Besten, die gehen in die Klasse und denen wollen wir die Möglichkeit einräumen, einen Hauptschulabschluss zu erwerben. Das kann man ja in der IFK. Aber nur weil man an der IFK teilnimmt, heißt das ja nicht, dass man den am Ende bekommt. Also die deutschen Schulabschlüsse werden auch nicht abgewertet.“ (AL)

An diesem Zitat wird zum einen deutlich, dass höhere Schulabschlüsse als der Hauptschulabschluss für die IFK kaum ins Auge gefasst werden. Zum anderen zeigt sich, dass auch der Erwerb des Hauptschulabschlusses keine Selbstverständlichkeit darstellt. Insofern weisen einige Befragte darauf hin, dass eine zweijährige Förderphase zu kurz sei und dass man über Anschlussperspektiven nachdenken müsse – zum einen für Jugendliche mit höheren Bildungsaspirationen, zum anderen für diejenigen, die noch keinen Hauptschulabschluss erreicht haben. In diesem Kontext werden vor allem Maßnahmen der Jugendberufshilfe, der Arbeitsagentur und der Jobcenter sowie die Kooperation mit Bildungsträgern von Bedeutung sein (vgl. 7.4.3).

Es geht hier also um eine Transition – die Jugendlichen wechseln vom Schulsystem in das System der Arbeitsförderung. Derartige Maßnahmen werden vor allem in der zweiten Phase des KAS-Projektes thematisiert.

Insgesamt heben mehrere Befragte hervor, dass „das oft dem Zufall unterliegt, welche Bildungsangebote wo für die Jugendlichen ausgesucht werden“, und sehen die Notwendigkeit, „für Transparenz und Information zu sorgen“ (RBB). In mehreren Interviews wird darüber hinaus von Einzelfällen berichtet, für die man – oft mit viel Engagement – individuell passende Lösungen gefunden hat: „Wir hatten, das ist noch gar nicht so lange her, ein Mädchen hier, die völlig verzweifelt war, weil sie gerade in der zwölften Klasse war und die schulische Laufbahn natürlich jetzt unterbrechen musste. Sie wollte Abitur jetzt machen und wollte Medizin studieren. So weit war sie ja jetzt schon für ihren Lebensweg und musste dann aufgrund der Flucht das alles kappen. Und dann habe ich gesagt: ‚Haben Sie Ihre Zeugnisse dabei?‘ ‚Ja‘, sagte sie, ‚ich habe alles dabei.‘ Dann habe ich gesagt: ‚Erster Schritt: Alle Zeugnisse anerkennen.‘ Ich telefonierte im gleichen Zeitraum, wo die hier war. Also wir sitzen ja im KI an so einer Schaltstelle und wir wissen (...), an wen wir uns sofort wenden müssen. Da muss ich ja nicht den Menschen, der hierhin kommt, irgendwie durch die Gegend schicken. Ich habe dann sofort eine Schule angerufen, wo ich wusste, die nimmt in der Oberstufe auf, gymnasial. Das Mädchen konnte vier Sprachen (...): Perfektes Englisch, perfektes Französisch, Arabisch und hatte schon ein bisschen Deutsch gelernt auf ihrem Weg hierhin. Die habe ich sofort in der elften Klasse untergebracht und die macht jetzt ihr Abitur (...). An der Gesamtschule.“ (KI)

Das Zitat zeigt einerseits, dass der direkte Zugang zu Bildungsgängen, die zur Hochschulreife führen, im Einzelfall für Jugendliche dieser Altersgruppe möglich ist. Strukturell vorgesehen ist dieser Weg nicht; seine Realisierung erfordert die Unterstützung der Jugendlichen durch ein hohes Engagement der Akteure vor Ort. Wie einige der anderen vorher angeführten Aussagen zeigen, sind die meisten Befragten der Meinung, dass es nur sehr wenige Einzelfälle gibt, in denen die Voraussetzungen für einen solchen Weg gegeben sind. Betrachtet man allerdings die – wenigen – Daten über den Bildungsstand der Geflüchteten (vgl. 4.2), so ist zu vermuten, dass die Anzahl derjenigen, die ohne die fluchtbedingte Unterbrechung der Bildungsbiografie den Weg zum Abitur gegangen wären, wesentlich größer ist. Angesichts der sprachlichen Problematik und nicht zuletzt aufgrund der schulrechtlichen Definition der Zugangsvoraussetzungen zu den verschiedenen Bildungsgängen im Schulsystem stellt sich die Realisierung von am individuellen Potenzial orientierten Bildungsaspirationen für diese Altersgruppe als schwierig dar.

Die Kommunalen Integrationszentren verfolgen zwar gemäß ihrer Aufgabenstellung den Anspruch, „Integration durch Bildung“ zu fördern, müssen aber die Logik des Schulsystems als Grenze ihrer Handlungsoptionen akzeptieren. In der Praxis zeigen sich dabei drei Handlungsoptionen, die zum Teil parallel zur Anwendung kommen (und über deren Häufigkeit auf der Basis der Interviews keine Aussage gemacht werden kann): Die erste Option besteht darin, dass die Jugendlichen in die vorhandenen Angebotsstrukturen eingegliedert werden; mögliche

weitere Bildungsaspirationen werden nicht weiter thematisiert oder in ihrer Realisierung auf später vertagt. Es findet also eine Anpassung an die Bedingungen im Schulsystem statt, die oft nicht hinterfragt wird. Ein zweiter Weg besteht darin, individuelle Potenziale zu ermitteln und Bildungswünsche zu erfragen; die Beratung wird dann darauf ausgerichtet, Wege und Anschlussmöglichkeiten im deutschen Schulsystem aufzuzeigen. Auch hier findet eine Anpassung statt, allerdings verbunden mit dem Ziel, die Möglichkeiten auszuschöpfen, die das System bietet. Drittens gibt es Fälle, in denen in Kooperation mit anderen lokalen Akteuren individuelle Lösungen gefunden werden, die – mehr oder weniger auch jenseits der Standardisierung im Schulsystem – am Einzelfall orientiert und nur bedingt übertragbar sind. Dieses einzelfallorientierte Vorgehen lässt sich als eine – oft sehr informelle – Verknüpfung im Sinne einer abgestimmten Fallbearbeitung interpretieren.

7.2.3 Optionen für nicht mehr schulpflichtige junge Menschen ab 18 Jahren

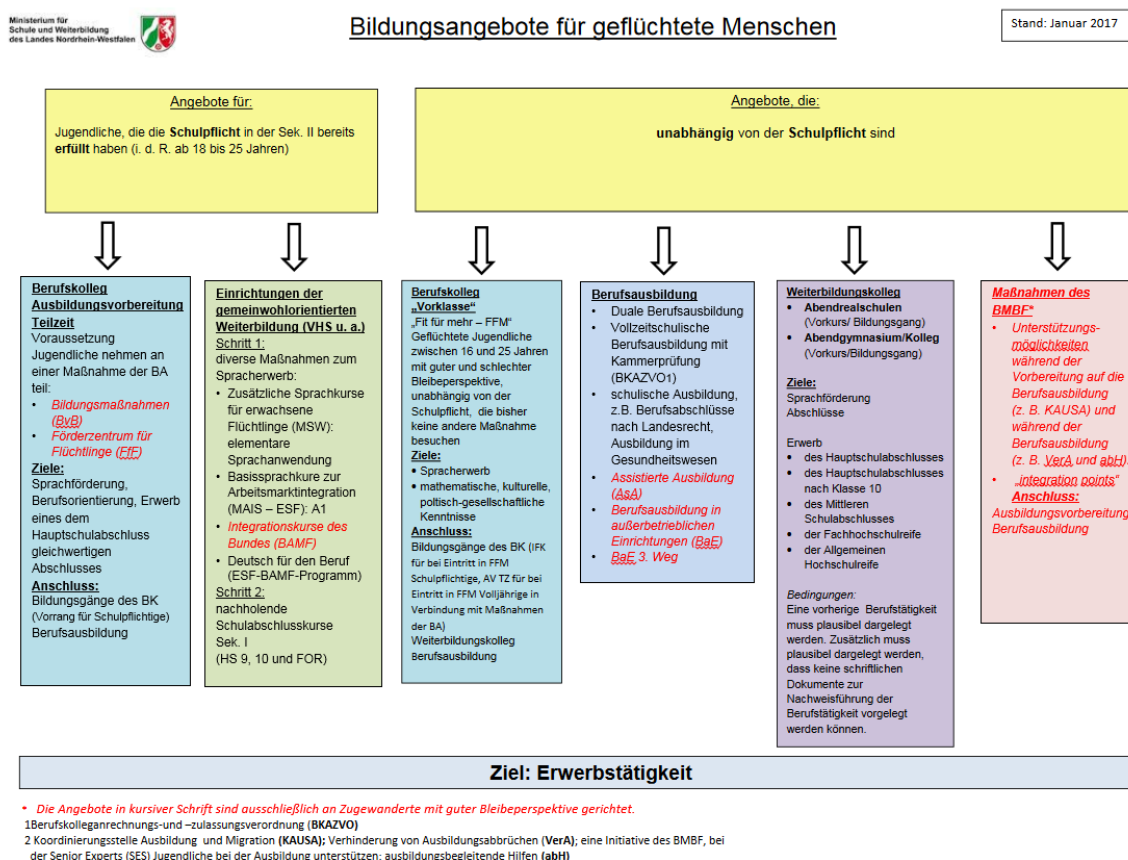
Nach dem Ende der Schulpflicht haben geflüchtete Jugendliche in Nordrhein-Westfalen unabhängig von ihrem Bildungsstand weder die Pflicht, eine Schule zu besuchen, noch haben sie einen Anspruch darauf. Für sie sind vor allem Maßnahmen aus dem Bereich der Arbeitsförderung vorgesehen, die ggf. mit der Teilnahme an dem ausbildungsvorbereitenden Bildungsgang der Berufskollegs, dem auch die Internationalen Förderklassen zugeordnet sind, kombiniert werden können: „Nicht mehr schulpflichtige Geflüchtete können in den Bildungsgang der teilzeitschulischen Ausbildungsvorbereitung aufgenommen werden, wenn sie an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit, der Jugendhilfe oder einer anderen staatlichen Einrichtung (z.B. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Fortbildungszentrum für Flüchtlinge) teilnehmen.“ (MSW 2016: 6 f.) Damit werden von Seiten des Schulministeriums Möglichkeiten beschrieben, an Maßnahmen anderer Kostenträger teilzunehmen, was als ein Hinweis auf die Verschiebung von Lasten in ein anderes Politikfeld gesehen werden kann.

Ergänzend wurde zum 01.02.2017 das Programm „Fit für mehr“ (FFM) aufgelegt: „Auch neu Zugewanderte über 18 Jahre sollen fluchtbedingt unterbrochene Bildungsbiografien fortsetzen können und in die Lage versetzt werden, an anschließenden Maßnahmen zur Integration in Ausbildung und Arbeit erfolgreich teilnehmen zu können. Hierzu erforderliche Grundkenntnisse und Schulabschlüsse können von Bewerberinnen und Bewerbern über 18 Jahre ab Februar 2017 über Vorkurse und anschließende Bildungsgänge an Weiterbildungskollegs erworben werden, wenn von beruflichen Vorerfahrungen der jungen Menschen ausgegangen werden kann. Ab 01.02.2017 soll zusätzlich über das bisherige Bildungsangebot der Berufskollegs hinaus gerade für unterjährig zwischen 16- und 25-jährige neu Zugewanderte das neue Bildungsangebot am Berufskolleg ‚Fit für mehr!‘ (FFM) begonnen werden. Die Personen, die beim Eintritt in FFM noch schulpflichtig sind, können anschließend die Internationale Förderklasse (IFK) besuchen, einen Schulabschluss erwerben und von der Wiederholungsmöglichkeit Gebrauch machen. Auch ältere neu Zugewanderte können sich im Rahmen des Bildungsangebotes

„Fit für mehr!“ bis zu einem Jahr lang soweit vorbereiten, dass sie im Laufe des weiteren Schulbesuchs in Verbindung mit Maßnahmen der Bundesagentur auch einen Schulabschluss erwerben können und für einen Einstieg in Ausbildung und Arbeit gerüstet sind.“ (MSW 2016c: 1 f.)

FFM entlastet also zum einen das Schulsystem, indem es den IFK ein Programm vorschaltet, in das Jugendliche unterjährig einmünden können. Zum anderen öffnet es das Schulsystem für über 18-Jährige, was zweifellos eine Erweiterung und Verbesserung des Angebots für diese Zielgruppe gegenüber der vorherigen Situation darstellt. Ein Schulabschluss kann im Rahmen von FFM jedoch nicht erworben werden. Über 18-Jährige können durch das Programm also zwar ihre Chancen für die erfolgreiche Absolvierung weiterer Bildungsgänge verbessern, sind aber für den Erwerb eines Schulabschlusses nach wie vor auf eine Kombination mit Angeboten der Arbeitsförderung angewiesen. Ein Schulbesuch mit dem alleinigen Ziel, einen allgemeinbildenden Schulabschluss zu erwerben, ist somit für über 18-Jährige nicht vorgesehen, auch nicht für diejenigen, die fluchtbedingt ihre Schullaufbahn kurz vor dem Abitur unterbrechen mussten. Als Ziel wird die Eingliederung in Erwerbsarbeit, nicht eine nachholende schulische Bildung formuliert (vgl. Übersicht 16).

Übersicht 16: Bildungswege für über 18-jährige junge Menschen



Quelle. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW); https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Gefluechtete/Kontext/Dok_-1-2016-11-24-Angebote-fuer-gefuechtete-Menschen.pdf

Darüber hinaus zeigt Übersicht 16, dass mit dem Übergang der Jugendlichen in das System der Arbeitsförderung ein Systemwechsel verbunden ist. An die Stelle des Rechts auf Bildung für Minderjährige, das durch die allgemeine Schulpflicht konkretisiert wird, tritt ein vom Aufenthaltsstatus abhängiges Spektrum an berufsvorbereitenden Maßnahmen. Für diese Zielgruppe gibt es somit eine sehr große Vielfalt an Angeboten, jedoch muss in jedem Einzelfall erstens unterschieden werden, welche konkreten Maßnahmen vor Ort verfügbar sind, welche angesichts der individuellen Interessen und Fähigkeiten geeignet sind und wie die (aufenthalts-) rechtliche Zugangsmöglichkeit aussieht (vgl. 7.4.3).

Alle befragten Akteure bewerten die Situation für die über 18-jährigen jungen Menschen als problematisch. Erstens wird dabei die Frage der Schulabschlüsse thematisiert: „Aber wenn Sie älter als 18 sind, sind Sie Erwachsener. Da sollen Sie nicht mehr zur Schule gehen, da sollen Sie in das Berufsleben integriert werden und das gilt auch für Flüchtlinge. Also bis 18 steht der Schulabschluss im Vordergrund, danach die Integration ins Arbeitsleben. Das ist ganz was anderes, wenn das die oberste Priorität ist, als einen Schulabschluss zu erzielen. Jetzt frage ich Sie aber mal: Was glauben Sie, wie die Chancen sind für einen 18- oder 19-Jährigen, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, wenn er überhaupt keinen Schulabschluss hat.“ (KI) Aus mittel- bis langfristiger Perspektive wird somit die Priorität einer kurzfristigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt als problematisch angesehen: „Wir müssen einen marktfähigen Schulabschluss haben, sonst brauchen wir das Ganze vorher nicht machen.“ (AL)

Gerade in größeren Städten, die über eine entsprechende Infrastruktur verfügen, bemüht man sich, institutionelle Lösungen für den Erwerb von Schulabschlüssen zu finden. Dabei werden beispielsweise Abendrealschulen und Weiterbildungskollegs genutzt, wobei hier die Schwierigkeit besteht, dass als Zugangsvoraussetzung Berufserfahrung notwendig ist: „Also wir haben sehr viele Schüler, die nicht mehr ans BK können. (...) Also Abendrealschule nimmt ja nur auf unter bestimmten Bedingungen: Ist ein Praktikum schon absolviert worden? Können die schon ein bisschen Deutsch oder Englisch? Da hat dann die Abendrealschule einige Kurse, ich weiß nicht, wie viele, mittlerweile vier oder fünf Vorkurse schon initiiert. Das läuft auch sehr gut.“ (KI) In anderen Fällen werden Maßnahmen der Jugendberufshilfe oder auch die Volkshochschule genutzt: „So, und dann gibt es entweder die Möglichkeit, dass er wirklich tatsächlich noch Interesse an einem Schulabschluss hat. Wir haben in der regulären (...) Jugendwerkstatt, also die dann eigentlich rechtskreisübergreifend ist, haben wir 25 Plätze, und additiv dazu die 15 SGB-II-Plätze, so dass wir da für 40 Jugendliche, die motiviert sind, tatsächlich was möglich machen können. Für alle anderen, wenn sie motiviert sind, können sie über die VHS die Schulabschlüsse nachholen.“ (AL) Teilweise werden weitere Maßnahmen geplant: „Wir haben, als wir hier zusammen saßen mit den Schulleitern, gesagt, das eine ist das, was ihr an Maßnahmen macht. Das andere ist, dass wir mit der Volkshochschule da weitere Angebote generieren müssen. Das ist uns völlig klar, dass da was passieren muss. Und solange das Land bestimmte Mittel

nicht zur Verfügung stellt, müssen wir als Kommune, und da sind wir gerade dabei, als Kommune gucken, was können wir über die Volkshochschule an nachholenden Bildungsabschlüssen da anbieten. (...) Also es ist ein Rechenexempel, ganz schlicht und ergreifend. Nehme ich frühzeitig viel Geld in die Hand (...), um Spätfolgen, die teurer werden, zu verhindern.“ (AL)

Die Förderung jugendlicher Flüchtlinge wird mit dieser Argumentation also explizit in den Kontext vorbeugender Sozialpolitik gestellt. Vor diesem Hintergrund findet eine weitere Verschiebung statt, die in diesem Fall von dem aufnehmenden Politikfeld, also der Integrationspolitik, aktiv betrieben wird: Eigentlich liegt die Zuständigkeit für die Finanzierung von zum Abschluss führenden Schulangeboten beim Land; da diese Finanzierung aber aus der Perspektive der kommunalen Integrationspolitik als unzureichend betrachtet wird, entwickelt man – auf der Basis einer Verknüpfung lokaler Akteure aus den Bereichen Bildung, Soziales und Integration – eigene Maßnahmen, die über das Management von Einzelfällen hinaus gehen.

Die zweite Schwierigkeit besteht in der Verfügbarkeit von Angeboten: „Also sie werden zum Teil auch hier beraten, die über 18-Jährigen, aber direkte Angebote haben wir für sie leider nicht. Also insgesamt in X. gibt es nicht viele Angebote für die über 18-Jährigen.“ (KI) Das Angebot an Maßnahmen der Arbeitsförderung scheint vielfach nicht auszureichen: „Ansonsten, über 18-Jährige haben dann den Zugang nur über die Maßnahmen der Agentur für Arbeit, die Aktivierungshilfe und Förderzentrum für Flüchtlinge und über die Jugendwerkstatt. Also das sind alles Teilzeitklassen und insgesamt sind das fünf Klassen, jeweils mit bis zu 18 Teilnehmern.“ (RBB) Dass das Angebotsspektrum für die Zielgruppe noch nicht hinreichend ausgebaut ist, führt eine Befragte auch darauf zurück, dass in der Arbeitsverwaltung (noch) keine speziellen Strukturen dafür vorhanden sind: „Wenn die schon anerkannt sind und Leistungen nach dem SGB II, das heißt, Arbeitslosengeld II beziehen, (...) ist das Jobcenter zuständig. Das heißt, das Jobcenter könnte Angebote stricken für die unter 25-Jährigen, was sie ja auch machen. Die haben aber jetzt noch nicht gesondert eine Einrichtung nur für Zuwanderer, sondern machen das integriert in ihren U-25 Teams.“ (AL) Hier zeigt sich, dass nicht nur Eingriffe in das Schulsystem, sondern auch in das System der Arbeitsförderung aus integrationspolitischer Perspektive nur begrenzt möglich zu sein scheinen.

Ein drittes Problem betrifft die Schwierigkeit, über 18-jährigen Jugendlichen die Bildungsmöglichkeiten am Berufskolleg zugänglich zu machen. Zwar wird in einigen Kommunen darüber berichtet, dass man auch über 18-Jährige in die IFK aufnimmt, jedoch auf Kapazitätsengpässe stößt: „Also wir haben zu wenig Plätze an den beruflichen Schulen. Wenn Jugendliche nicht berufsschulpflichtig sind, haben die kein Recht auf einen Schulplatz. Und dann stehen sie da. (...) Wenn es hart auf hart geht, geht das nicht.“ (RBB) In vielen Kommunen gibt es daher Bemühungen um die Einrichtung zusätzlicher IFK, wobei teilweise hervorgehoben wird, dass die Berufskollegs durchaus ein Interesse daran haben, um ihre Schülerzahlen zu stabilisieren. „Wir haben sehr schnell festgestellt am Anfang der Zeit, also am Anfang letztes Jahr, Beginn des Schuljahres, dass wir sehr, sehr viele Menschen bekommen haben, die älter waren als 18.

(...) Die Berufsschulen gerne aufstocken wollten, also noch mehr Schüler haben wollten. Klar, jede Berufsschule will ja ihren Standpunkt und ihr Standbein halten. so dass wir dann angefragt haben: Wie wäre es, wenn Sie eigentlich auch Schüler aufnehmen, die älter sind als 18? Da haben die BKs teilweise, (...) die Schüler auch aufgenommen bis 25. Bis dann irgendwann vom Ministerium und von der Bezirksregierung kam: „So jetzt nicht mehr. Feierabend. Nur bis 18, weil sonst haben wir keine Plätze mehr für die Jugendlichen.“ (KI) Selbst wenn Beschlüsse über die Einrichtung von IFK gefasst worden sind, bedeutet das nicht, dass tatsächlich Kapazitäten geschaffen werden: „Das Einrichten ist aber das eine, die Stelle zur Verfügung stellen das andere. Aber das Weitere ist, die Stelle auch zu besetzen. Und solange die Stelle nicht besetzt ist, funktioniert das System nicht.“ (AL) Aufgrund der vorhandenen Regelungen, aber auch aus Kapazitätsgründen wird somit vielfach auf die aus integrationspolitischer Perspektive eigentlich erforderliche Beschulung von über 18-Jährigen verzichtet. Auch hier findet somit eine Anpassung an die Bedingungen des Schulsystems statt.

Viertens wird das Ende der Berufsschulpflicht mit 18 Jahren in vielen Interviews kritisiert: „Aus meiner Sicht brauchen wir ein Recht auf schulische Bildung. Aus meiner Sicht brauchen wir damit verbunden eben auch ein Recht auf Schule für über 18-Jährige.“ (RBB). Die entsprechenden Vorgaben werden in einigen Kommunen akzeptiert: „Da bei uns aber alle Förderklassen voll sind und wir darüber hinaus noch Warteschleifen fahren, kann ich natürlich schlecht argumentieren, dass ich einen, der der Schulpflicht unterliegt, nicht zulasse und dafür einen 25-Jährigen da reinhole.“ (AL) In einigen Kommunen werden die Vorgaben aber auch – zumindest partiell – unterlaufen: „Das ist so mehr unser Gebrauch. (...) Also eigentlich dürfen sie es nicht, aber sie haben trotzdem den einen oder anderen Schüler dann aufgenommen, weil sie gesagt haben, Integration und die können schon einiges; wir nehmen die mit auf und dann sind die im Bildungsweg ganz gut aufgehoben. Aber grundsätzlich ist das eine Sache, die natürlich das Land nicht so gern gesehen hat. Wir haben hier gerade in Nordrhein-Westfalen bis zum 18. Lebensjahr die Berufsschulpflicht und dann ist vorbei.“ Dabei wird generell die Schwierigkeit angesprochen, Jugendliche über das 18. Lebensjahr hinaus zu unterstützen: „Schon bevor das mit den Flüchtlingen gekommen ist, habe ich immer gesagt: Unsere Jugendlichen, die rutschen uns mit 18 durch die Lappen; wir kriegen die nicht mehr. Ich möchte gerne die Schulpflicht bis 25 erhöhen, die Berufsschulpflicht. (...) Es gibt Jugendliche, die brauchen einfach ein bisschen länger und dann kann sich das bis 20 oder 21 hinziehen, bis die so merken: Ach, genau, das ist mein Ziel eigentlich. Und ich finde, diesen Jugendlichen geben wir eigentlich keine Chance, wenn wir die mit 18 aus dem System rausschmeißen.“ (KI) Auch hier finden sich also informelle Formen der Verknüpfung für ein Management von Einzelfällen.

Verwiesen wird dabei auf die Lösung in Bayern, wo zweijährige, aufeinander aufbauende Klassen an Berufsschulen angeboten werden, die Sprachförderung, Berufsvorbereitung und Schulabschlüsse ermöglichen (ISB 2015). Der Zugang zu vollzeitschulischer Bildung ist in diesem Kontext bis zum 21. Lebensjahr möglich. Auch ältere, bis zu 25-Jährige können aufgenommen

werden, wenn sie noch keinen in Deutschland anerkannten Schulabschluss haben oder noch keinen Schulabschluss in Deutschland erwerben konnten. An dieser Stelle wird deutlich, wie unterschiedlich die Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern sind.

Das fünfte Problem betrifft die Abhängigkeit des Zugangs zu Bildungsangeboten vom Aufenthaltsstatus: Für Personen mit geringer Bleibeperspektive gibt es kaum Angebote, außer zum Beispiel ehrenamtlich erteilte Sprachkurse oder „ein, zwei Bildungsträger, die auch Kurse anbieten, die kostenfrei sind. Aber es sind ganz, ganz, ganz wenige“ (AL). Es wird in den Interviews jedoch angemahnt, dass auch für Geflüchtete mit geringer Bleibeperspektive Angebote vorgehalten werden müssten, weil sie trotz dieses Status häufig über mehrere Jahre in Deutschland bleiben. „Wir diskutieren nur über die fünf Länder oder die fünf mit hoher Bleibeperspektive und wir diskutieren über die sicheren Herkunftsländer. Und über den großen Rest hüllen wir den Mantel des Schweigens. Aber das sind die, die hier auf der Straße sitzen. (...) Und da war unsere Position immer: Die müssen wir von der Straße holen, zuerst schon mal die Jugendlichen und die Kinder.“ (KI) Zu diesem Thema finden sich in den Interviews sehr unterschiedliche Positionen. Einige Befragte betonen, dass sie ihr – sowieso als zu knapp eingeschätztes – Angebot auf Jugendliche mit guter Bleibeperspektive konzentrieren wollen: „Dass diejenigen mit guter Bleibeperspektive Zugang zu allen Bildungsangeboten haben sollen, schnell integriert werden sollen, überall unterstützt werden; durch verschiedene Projekte, durch das KI, wie Sprachhelfer. Die mit geringen Bleibechancen oder die, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, da sollen nicht Gelder investiert werden, da sollen keine Integrationsanstrengungen gemacht werden.“ (AL) Andere Befragte fordern Bildungsangebote für alle Jugendlichen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus: „Ich glaube, wir brauchen zumindest die Haltung, die es bisher aber nicht gibt, dass auch Jugendliche, die keine Chance auf Bleiben haben, eine vernünftige Qualifizierung und Ausbildung brauchen.“ (RBB) Begründet wird dies teilweise damit, dass faktisch auch viele nicht bleibeberechtigte Menschen länger in Deutschland bleiben werden: „Wir tun ja immer so, dass die abgelehnten Asylbewerber dann auch zeitnah verschwinden. Das tun sie nicht. Wir können davon ausgehen, dass ein zugewanderter Mensch, unabhängig wie sein Verfahren ausgeht, uns fünf bis acht Jahre in etwa in Deutschland erhalten bleiben wird.“ (KI)

Unabhängig davon, wie die Befragten die aufenthaltsrechtlich bedingten Unterschiede bewerten, sehen viele ein Problem der Transparenz: „Ich kann nicht jemand, der hier ankommt mit 19, da hinschicken [zu einem Maßnahmeträger]. Ich muss sagen: ‚Geh bitte wieder zum Jobcenter, wenn du Jobcenterkunde bist. Das ist man nicht sofort. Und dann trag da deinen Wunsch vor und dann bemüh dich darum, dass du in eine berufsvorbereitende Maßnahme kommst.‘ Weil das Jobcenter muss diese berufsvorbereitende Maßnahme ja bezahlen. (...) Und dann fragen die: ‚Wie gut spricht der Deutsch? Kommt er aus einem sicheren Herkunftsland? Wie ist sein Aufenthaltsstatus? In welchem Verfahrensschritt steckt er im Asylverfahren?‘ Und dann gibt es Maßnahmen, die für diese Gruppe, für jene Gruppe und für noch weitere sind. Es gibt zig Maßnahmen, es gibt zig unterschiedliche Aufenthaltsmöglichkeiten und Phasen. Also

da blicke ich nicht mehr durch. (...) Ich habe niemanden, den ich anrufen kann und sagen: „Hier ist einer 19. Was kann man mit dem machen?“ Man muss rumtelefonieren, aber es gibt nicht eine zentrale Stelle, die einem da Auskunft geben könnte. Sie wissen, weshalb mich das ärgert: Weil ich bin die zentrale Stelle für 16, 17, 18. Für 19, 20, 21 gibt es überhaupt nichts, das ist total verstreut.“ (KI)

Welche Auswirkungen die bestehenden Regelungen für die Übergänge aus dem Schulsystem in Ausbildung oder Studium zeitigen, muss in den nächsten Jahren ebenso beobachtet werden wie die Folgen für die Ausschöpfung der individuellen Bildungspotenziale. Alle Probleme, die bereits für die Altersgruppe der 16- bis 18-Jährigen angesprochen wurden, stellen sich für die über 18-Jährigen in verschärfter Form. Der Übergang in die Volljährigkeit ist in besonderem Maße mit einer Transition verbunden – die allgemeinen Fragen des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Beruf werden für die jugendlichen Flüchtlinge durch die aufenthaltsrechtliche Problematik überlagert. Insofern ist hier eine Kooperation der Akteure aus unterschiedlichen Politikfeldern von besonders hoher Bedeutung. Bei den befragten Akteuren herrscht zwar eine weitgehende Einigkeit im Hinblick auf die Kritik an den Rahmenbedingungen für „Integration durch Bildung“ für diese Zielgruppe. Die kommunalen Strategien des Umgangs mit dieser Situation stellen sich jedoch unterschiedlich dar. Sie reichen von einer vollständigen Orientierung der Handlungspraxis an den Vorgaben des Landes (Anpassung) über eine gezielte Nutzung von Interpretationsspielräumen im Einzelfall (informelle Verknüpfung im Einzelfallmanagement) bis hin zur Konzipierung ergänzender Strategien (Verknüpfung bei der Planung gemeinsamer Maßnahmen).

7.3 Exkurs: Perspektiven von Schüler/inne/n der Sekundarstufe I am Gymnasium

Bei der Darstellung der Schulzuweisung von geflüchteten Jugendlichen wurde deutlich, dass sich die Vorgaben und die Praxis im Vergleich zu früheren Jahren deutlich verändert haben. Während bei Schüler/inne/n, die altersmäßig der Sekundarstufe I zuzuordnen sind, früher eine Beschulung an Hauptschulen das gängige Modell war, findet nun in dieser Altersgruppe eine schulformübergreifende Zuteilung statt – wenn auch mit interkommunal großen Unterschieden (vgl. 7.2.1). Da es diesbezüglich noch wenige Erfahrungen gibt, soll im Folgenden auf die Beschulung an Gymnasien und auf die möglichen Implikationen für die weitere Bildungsbio-graphie näher eingegangen werden.⁵⁸

⁵⁸ Die Darstellung in diesem Abschnitt basiert auf der Masterarbeit von Iris Nieding, die Interviews an fünf Gymnasien durchgeführt hat. Der Text der Masterarbeit (Nieding 2017: 71-90) wurde für dieses Kapitel weitgehend übernommen und teilweise zusammengefasst und umstrukturiert.

7.3.1 Seiteneinsteigerklassen: Fünf Schulen – fünf Varianten

In der Literatur wird zwischen fünf verschiedenen Modellen unterschieden, nach denen eine Beschulung zugewanderter Schüler/innen erfolgen kann (submersiv, integrativ, teilintegrativ, parallel, parallel mit Abschluss; vgl. 7.1.1). In den fünf Interviews an Gymnasien konnten zwei dieser Modelle vorgefunden werden, jedoch in unterschiedlichen Ausführungen, so dass eigentlich von fünf verschiedenen Modellen gesprochen werden muss, welche die Gymnasien umsetzen. Übergeordnet verfahren zwei Schulen nach dem parallelen Modell, zwei Schulen nach dem teilintegrativen Modell und eine Schule nutzt in einer Seiteneinsteigerklasse das teilintegrative Modell, in der anderen Klasse jedoch das parallele Modell. In Übersicht 17 sind die verschiedenen Modelle, wie sie in der Praxis der befragten Schulen umgesetzt werden, aufgeschlüsselt:

Übersicht 17: Schulorganisatorische Modelle in der Praxis

Fall	Modell	Lerngruppe (LG)	Sortierung	Unterricht
Fall A	parallel (bis zum Ende der zwei Jahre)	LG 1	10-12 Jahre	DAZ, Mathematik, Englisch, Musik, Kunst, Sport
		LG 2	13-14 Jahre	Wie LG 1
		LG 3	15-16 Jahre	+ Biologie + Geschichte
Fall C	parallel (mit vorzeitiger Integration in die Regelklasse)	LG 3	unterste Kompetenzstufe	Intensive DAZ-Förderung, Mathematik, Sport
		LG 2	mittlere Kompetenzstufe	+ Englisch + Geschichte
		LG 1	höchste Kompetenzstufe	+ Naturwissenschaft
Fall B	teilintegrativ	LG	keine Sortierung, aber nur junge Kinder	DAZ, Mathematik*, Sport*, Englisch*, Geschichte*, Philosophie*
Fall D	teilintegrativ (ohne Klassenverband)	LG	Zusammenfassung von Kleingruppen nach Jahrgängen	DAZ, DAZ Mathematik, Musik*, Kunst*
Fall E	teilintegrativ	LG 1	zeitlich erste Klasse	DAZ, Mathematik*, Englisch*, Französisch*, Sport*, Kunst*, Musik*
	parallel	LG 2	zeitlich zweite Klasse	DAZ, Mathematik, Englisch, Französisch, Biologie, Musik, Sport, Geschichte, Politik

* Teilnahme am Regelunterricht in diesem Fach

Quelle: Nieding 2017: 75

Das parallele Modell aus Fall A ist eigentlich ein paralleles Modell mit Schulabschluss, da die Schüler/innen während der gesamten Förderzeit nicht in den Regelunterricht integriert werden. Die andere Version des parallelen Modells (Fall C) teilt die Kinder, basierend auf einem Sprachtest, drei verschiedenen Klassen zu. Das Ziel ist es, die drei Klassen chronologisch zu durchlaufen und am Ende, wenn die Kompetenzen auf dem Zielniveau sind, einer Regelklasse

zugeordnet zu werden. Die Grenzen dieser Klassen sind demnach offen und die Schüler/innen werden ihrer Entwicklung folgend der nächsten Stufe zugeordnet oder aber auch umgekehrt zurückgestuft, wenn noch einmal eine gezielte Förderung stattfinden soll. Der Vorteil des parallelen Modells wird darin gesehen, dass eine Überforderung zu Beginn vermieden wird: „Ich finde wirklich, dass man diesen Kindern auch erst einmal die Möglichkeit geben muss, in einem geschützten Rahmen das alles zu erlernen. Klar ist die Integration nachher ganz wichtig. Also diese Separation, die bei uns jetzt stattfindet, finden auch einige nicht gut. Aber auf der anderen Seite, stellen sie sich vor, diese Kinder an einer Schule mit 1.500 Leuten, die gehen da unter.“ (LK)

Darüber hinaus heben einige Befragte hervor, dass vermieden werden muss, dass angesichts fehlender Sprachkenntnisse die fachlichen Inhalte an den Kindern „vorbei“ gehen und sie nach dem Förderzeitraum keinen Anschluss im Regelsystem finden: „Das Problem ist ja, die haben eine zweijährige Förderung und nach diesen zwei Jahren sollen sie ins Regelsystem mitgehen. Wenn man aber zwei Jahre lang keinerlei fachliche Inhalte mitbekommen hat, ist es auch für die strebsamsten Schüler sehr schwierig, Anschluss zu finden.“ (LK)

Die Fälle B und D nutzen ein teilintegratives Modell. In der einen Variante gibt es nur eine durch junge Kinder geprägte Klasse, in der alle Kompetenzniveaus vertreten sind. Die Sprachförderung findet im Klassenverband statt und mit fortschreitendem Können nehmen die Schüler/innen sukzessive an dem Regelunterricht ihrer Jahrgangsstufe teil. In der anderen Variante des teilintegrativen Modells hat die Schule extra Räumlichkeiten eingerichtet, in denen alle Kinder in Kleingruppen und ihrer Klassenstufe entsprechend DAZ-Unterricht in Deutsch und Mathematik erhalten. Die restliche Zeit des Schultages verbringen die Kinder in ihren Regelklassen, denen sie zugeteilt sind. Diese Form grenzt zwar an das submersive Modell, erfüllt dessen Charakteristika jedoch nicht ganz, da die Schüler/innen zu Beginn erst in einzelnen Fächern integriert und erst nach einer gewissen Zeit gänzlich der Regelklasse zugeordnet werden. Das teilintegrative Modell birgt laut der Befragten den Vorteil, dass Synergieeffekte durch die Teilnahme an dem Regelunterricht hervorgerufen werden: „Das ist, finde ich, sehr wertvoll, dass die Kinder von Anfang an in die Regelklasse gehen, denn sie bekommen Kontakt zu ihren Mitschülern, die Deutschkenntnisse erweitern sich sehr viel schneller, weil die Herausforderung sehr groß ist für die Kinder dort einiges zu verstehen.“ (LK)

Es wird davon ausgegangen, dass der Erwerb der Sprache nach dem Aufbau eines Grundwissens in allen Fächern stattfinden kann, wobei zusätzlich die soziale Integration gefördert wird und die fachlichen Inhalte dazukommen, die für den weiteren Schulverlauf eine Notwendigkeit darstellen: „Wir haben festgestellt, dass man über alle Fächer Deutsch lernen kann. Natürlich brauchen dieses regelgeleitete Deutschlernen, deswegen ist Deutsch sehr wichtig, aber es ist auch wichtig, dass sie umfassend gebildet werden, damit sie dann wieder Anschluss am Unterricht haben und auch damit einfach ein bisschen Abwechslung und Motivation für die Schüler da ist zu lernen.“ (LK)

Fall E bildet unter den befragten Schulen einen Spezialfall. Durch strukturelle Einschränkungen verfährt diese Schule nach zwei verschiedenen Modellen. Vor dem starken Anstieg der Zuwanderungszahlen wurde eine Seiteneinsteigerklasse nach dem teilintegrierenden Modell an der Schule eingerichtet. Als die zweite Klasse gebildet wurde, waren die Kapazitäten der Regelklassen hinsichtlich ihrer Größe bereits durch die Schüler/innen der ersten Seiteneinsteigerklasse ausgereizt. Aus diesem Grund erhalten die Schüler/innen der zweiten Klasse ihren Fachunterricht nach dem parallelen Modell in einer separaten Klasse. Mit den Vorgaben des Schulministeriums, die auf eine möglichst schnelle Integration in die Regelklasse abzielen, wird somit an den befragten Schulen sehr unterschiedlich umgegangen.

7.3.2 Heterogenität als Herausforderung

Unabhängig von dem verfolgten Modell müssen die Schulen eine Entscheidung hinsichtlich der Zusammensetzung der Seiteneinsteigerklassen treffen. In den meisten Fällen wird zunächst grundlegend zwischen jüngeren und älteren Schüler/innen unterschieden: Bei den jüngeren Kindern wird die Integration in die Regelklassen der Jahrgangsstufen 5 und 6 meistens sofort vorgenommen. Dadurch können sie direkt in das System „hineinwachsen“ und absolvieren die gleiche Schullaufbahn wie die Mitschüler/innen: „Wenn sie 10 Jahre alt sind, dann können die ganz normal in die 5. Klasse reinkommen und mit den Kindern dann auch ganz normal den Abschluss erwerben.“ (LK)

Bei den übrigen Schüler/innen kann eine Sortierung entweder auf Basis der Kompetenzen oder des Alters erfolgen. In den Fällen, in denen die Kinder ihrem Alter entsprechend eine Gruppe bilden, wird der Vorteil in der entwicklungspsychologischen Homogenität gesehen und darin, dass sich die Kinder in einer ähnlichen Altersgruppe wohler fühlen. Der Nachteil in den altershomogenen Klassen ist jedoch die große Spannweite der Kompetenzen, die damit einhergeht: „Da habe ich wirklich 12- oder 15-Jährige, die wie gesagt noch nie in ihrem Leben einen Stift so gehalten haben, wie wir das so kennen. Aber die sind ja auch in denselben Klassen mit denjenigen, die die ganze Zeit beschult wurden. Die Schere geht ganz weit auseinander zwischen den Kindern.“ (LK)

Die Kinder sind in einem solchen Modell zwar in einer Altersgruppe, was für die Atmosphäre innerhalb der Klasse positiv ist, unterscheiden sich jedoch enorm bezüglich ihres Lerntempos, der Vorkenntnisse, ob sie lateinisch alphabetisiert sind oder nicht, der Anzahl der Schuljahre in ihren Heimatländern und den Sprachkenntnissen: „(...) also wenn man jetzt tatsächlich eine Schule ist, die eine separate Klasse hat, aber eben nicht sortieren kann, kämpft man einfach mit einer Heterogenität, die ihresgleichen sucht.“ (LK)

In altershomogenen Seiteneinsteigerklassen wird durch eine Differenzierung nach Leistung innerhalb der Klasse versucht, diese unterschiedlichen Bedarfe der Schüler/innen zu kompensieren: „Im Unterricht ist es jetzt so, man probiert das möglichst nach Leistung. Die haben natürlich auch einen unterschiedlichen DAZ-Hintergrund, weil manche sind ein Jahr da, manche

sind drei Monate da, manche sprechen noch gar kein Wort Deutsch. Da kann man natürlich schlecht im Gleichschritt irgendwas machen, weil der eine ist damit total überfordert, der andere ist total unterfordert.“ (LK)

Die andere Möglichkeit der Zusammenstellung von Seiteneinsteigerklassen (sofern genügend Schüler/innen für mehrere Klassen an einer Schule sind) besteht in einer Sortierung nach den Kompetenzen. Dafür werden die zugewanderten Schüler/innen über einen Sprachtest und anhand eines in der Kommune bei der Erstberatung ausgestellten Erhebungsbogens einer Klasse ihrer Kompetenzstufe zugeordnet. Der Vorteil wird darin gesehen, dass der Unterricht innerhalb der Klasse einheitlicher gestaltet werden kann, auch wenn weiterhin Unterschiede zwischen den Schüler/innen bestehen. Diese sind jedoch geringfügiger als in einer altershomogenen Klasse: „Trotzdem hat es (...) für mich jetzt seit Sommer das Arbeiten sehr viel einfacher gemacht, weil man nicht mehr ganz so viele Baustellen auf einmal hat, also nicht mehr die hochbegabten Kinder neben den Analphabeten.“ (LK)

Das Thema der Alphabetisierung steht in engem Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Klassen und der damit einhergehenden Heterogenität. Am schwierigsten ist dabei die Differenz zwischen Kindern, die noch lateinisch alphabetisiert werden müssen, und denjenigen, die bereits bezüglich Schrift und Sprache weiter fortgeschritten sind. In einer Schule wird zwischen „primären“ und „sekundären Analphabeten“ unterschieden: „Wir trennen dann zwischen primären Analphabeten, die noch nie die Schrift gelernt haben und sekundären Analphabeten, die eine Schrift gelernt haben, aber die passt natürlich nicht zu unserer, die, die arabische Schrift gelernt haben zum Beispiel.“ (LK)

Beide Gruppen benötigen eine intensive Förderung, die in einem solchen Umfang von Gymnasien bislang nicht geleistet wurde und bei der die Lehrkräfte die Funktion der Grundschule einnehmen müssen – neben ihrer Aufgabe, auch die anderen Schüler/innen der Seiteneinsteigerklasse in ihren Deutschkenntnissen zu fördern. Nicht alphabetisierte Schüler/innen sind dadurch besonders benachteiligt, da sie ihren Rückstand zu den anderen Kindern der Seiteneinsteigerklasse nur schwer aufholen können und auch im weiteren Verlauf des Förderzeitraums einen geringeren Lernerfolg aufweisen: „Die machen das gut wirklich, aber die hängen einfach immer noch hinterher.“ (LK). Diese „Grundschulfunktion“ mündet oftmals in einer Überforderung der Lehrkräfte, weil sie in diesem Bereich auf keine Erfahrungen zurückgreifen können und auch nicht dementsprechend ausgebildet sind: „Wir sind keine ausgebildeten Leute, um den Kindern Lesen und Schreiben beizubringen. Das machen Grundschulen. Die kommen dann hierhin und ich war selber erstmal überfordert. Wie mache ich das denn jetzt ordentlich? Und beschäftige gleichzeitig noch die anderen, die ja schon lesen und schreiben können und möglichst auf drei Niveaus am besten, denn die sind ja alle unterschiedlich klug und schnell. Das war also wie ein Zusammenbruch am Anfang, für mich auch. War echt schwer.“ (LK)

Deshalb erachten es die Schulen als sinnvoll, spezielle Alphabetisierungsklassen einzurichten, die auch schulübergreifend stattfinden könnten. Dies würde die Arbeit der Lehrkräfte erleichtern, da die Heterogenität ein wenig eingeschränkt würde und die Schüler/innen, die zunächst alphabetisiert werden müssen, diese Förderung von geschultem Personal und mit entsprechendem Material erhalten würden: „Und das war auch so unsere größte Kritik und das was sich auch die meisten Schulen in [Stadt] gewünscht hätten, was aber schwierig umzusetzen ist, dass es eine Alphabetisierungs-klasse gibt. Weil halt an allen Schulen die gleichen Probleme sind, überall Kinder alphabetisiert werden müssen und eigentlich brauchen die eine Eins-zu-Eins-Betreuung.“ (LK)

Auch von befragten Akteuren aus Bildungsbüros und Kommunalen Integrationszentren wird diese Überlegung aufgegriffen: „Gerade der Bereich der Alphabetisierung, sei es eben wirklich der kompletten Alphabetisierung oder des Zugangs an die lateinische Schriftsprache. (...) Das ist eine große Herausforderung. Es ist überlegt worden (...), für diese Gruppe mal eine extra Zusatzgruppe schulübergreifend zu schaffen.“ (AL) Dass auch kommunale Akteure die Forderung der Lehrkräfte teilen, deutet darauf hin, dass deren Überlegung nicht aus dem Wunsch zu erklären ist, eine möglichst homogene Schülerschaft am Gymnasium zu haben, sondern tatsächlich eine förderliche Maßnahme für die Angleichung der Startchancen darstellen könnte.

Abgesehen von der Zusammensetzung nach Alter oder Potenzialen scheint die Klassengröße ein ebenso wichtiger Faktor für den Lernerfolg in den Seiteneinsteigerklassen zu sein. Große Klassen werden als besonders problematisch angesehen, da dort ein differenziertes Lehren kaum möglich erscheint und auch in kompetenzhomogenen Klassen die Unterschiede wieder zu groß werden: „Das liegt auf der Hand. Unabhängig von Integration – Nicht-Integration. Je kleiner die Lerngruppe, desto besser ist das Ergebnis. Ich glaube jetzt, klar, über individuelle Förderung müssen wir uns gar nicht unterhalten, weil es soll zwar jeder machen, aber es bleibt ja ein Ding der Unmöglichkeit. Und ob ich da jetzt 5, 6 oder 7 vor mir sitzen habe, das ist, glaube ich, egal. Aber eine kleine Lerngruppe auch für eine Regelklasse, bis 15 Schüler wäre natürlich traumhaft.“ (LK)

Der Heterogenität in den Klassen gerecht zu werden, ist ein Problem, das unabhängig von den einzelnen Beschulungsmodellen von den beteiligten Personen wahrgenommen wird. Eine effektive Lernförderung und Betreuung sehen die Befragten ohne zusätzliche Unterstützung sowohl in der Seiteneinsteiger- als auch in der Regelklasse als kaum möglich an. In diesem Punkt sind sich alle befragten Lehrkräfte einig – mit nur einer Lehrperson sei die Aufgabe nicht zu bewältigen: „Ja, ich glaube es wäre wichtig einfach dann, wenn man einen oder mehrere Schüler in Regelklassen aufnimmt, immer auch noch eine Begleitung im Unterricht zu haben. So dass man als Lehrer vielleicht Impulse geben kann, aber jemand ihn permanent da begleitet. (...) Hier wäre es (...) auf jeden Fall dienlich, dass man da Unterstützung bekommt im Sinne von Personal. Also ich sehe das jetzt in der Seiteneinsteigerklasse. Je mehr Leute da drin sind, desto

besser funktioniert das. Nicht um mich selbst als Lehrer zu entlasten. Ich würde mich ja gerne fünfteilen, aber es geht leider nun mal nicht.“ (LK)

Von dem Problem, sich nicht teilen zu können, um der Vielfalt an Anforderungen gerecht zu werden, berichten fast alle befragten Lehrpersonen. Daraus resultiert der übergreifende Wunsch nach mehr Personal und der Unterstützung durch Sozialpädagog/inn/en, damit Kleingruppen effektiv gefördert werden können. Diesen Punkt greifen auch einige kommunale Akteure auf: „Also so ein Tandem zwischen Lehrkraft und noch einer Lehrkraft oder einem Sozialpädagogen, der wirklich am Lernort Schule mit drin ist, integriert.“ (AL) Ein solches „Lehrertandem“ wäre durchaus förderlich, allerdings gibt es dabei eine Umsetzungsproblematik in der Praxis, da durch den Lehrermangel viele Stellen nicht besetzt werden können. Dies wird besonders als ein Problem der ländlichen Gebiete betrachtet: „Nein, du sollst das nicht alleine machen, da sollen natürlich noch Fachkräfte mit dazukommen in so einen Unterricht. Aber in der Theorie kommen sie dazu, in der Praxis sind die nicht zu sehen. Also das ist für mich noch so was, wo ich für mich selbst Theorie-/Praxisprobleme sehe.“ (KI)

Im Hinblick auf die pädagogische Gestaltung gibt es hingegen laut Einschätzung der Lehrkräfte keine Einschränkungen für ihre Bildungsarbeit. Als strikte Rahmenbedingung angesehen werden der zweijährige Förderzeitraum und die Pflicht, regelmäßige Gutachten zu verfassen sowie die Übergangsempfehlung am Ende der Seiteneinsteigerklasse auszusprechen. Sonst habe man als Lehrer „freie Hand“. Dies wird als positiv empfunden, da Einschränkungen oder genaue Vorgaben als kontraproduktiv eingeschätzt werden und man nicht mehr flexibel auf die aktuellen Erfordernisse reagieren könne: „Es gibt keinen Lehrplan für die einzelnen Fächer, was aber auch gut ist. Gerade im Hinblick auf die Fluktuation, die sich in den Klassen ergibt, und so muss man ja mit dem einen nochmal von vorne anfangen oder wie auch immer. Wenn es da jetzt so Vorgaben gäbe, das und das muss nach einem halben Jahr erfüllt sein oder so, das wäre, glaube ich, belastend und auch dysfunktional, weil die gehen alle unterschiedliche Lernschritte in unterschiedlichem Tempo.“ (LK)

Positiv hervorgehoben wird von den befragten Lehrkräften, dass im Vergleich zu der früheren Ausbildung von Lehramtsstudierenden inzwischen DAF- oder DAZ-Module verpflichtend in das Studium integriert sind, was zu einer Sensibilisierung und steigenden Qualifizierung der neuen Lehrkräfte führt. Gesellschaftlich und rechtlich zeigt sich laut Meinung der Befragten eine deutliche Veränderung durch den veränderten Fokus der Politik, der sich in der Pädagogik als Entwicklung von der „Ausländerpädagogik“ hin zu einer „interkulturellen Pädagogik“ niederschlägt: „Was ich natürlich schon glaube ist, dass wir [...] nicht mehr diese Ausländerpädagogik betreiben wie es früher der Fall war. Wenn wir jetzt wirklich über 30-40 Jahre sprechen. Sondern wirklich zu einer interkulturellen Pädagogik gekommen sind, wo es ja wirklich um Integration oder multikulturelle Gesellschaften geht. Und eben nicht mehr darum wie bei der Ausländerpädagogik, wie kriegen wir die beschult, dass sie dann relativ schnell und zügig wieder in ihrem Heimatland Fuß fassen können. Sondern es soll ja schon darum gehen, das ist der

Tenor zumindest so, wie ich ihn verstehe, wie können wir die multikulturelle oder eine trans-kulturelle Gesellschaft dadurch bereichern. Und diesen Prozess oder diesen Gesellschaftsstatus halt auch als dauerhaft zu akzeptieren.“ (LK)

7.3.3 Besonderheiten am Gymnasium

Während die bisher angesprochenen Fragen sich in Schulen aller Schulformen in ähnlicher Weise stellen dürften, sollen nun die Besonderheiten diskutiert werden, die sich durch die Einrichtung von Seiteneinsteigerklassen am Gymnasium ergeben. Zunächst fällt in den Interviews auf, dass die Möglichkeit der Beschulung von geflüchteten Jugendlichen am Gymnasium durch die Befragten vom Grundsatz her positiv bewertet wird. So zieht eine Lehrkraft Vergleiche zur früher gängigen Praxis der nahezu generellen Zuweisung an Hauptschulen: „Viele (...) wurden erstmal an die Hauptschule geschickt und wurden da erstmal beschult unabhängig davon, wie gut sie waren oder wie schlecht sie waren. Dann, der Weg von der Hauptschule war auch damals nicht so ganz einfach. Klar, es haben auch ganz viele geschafft, dann zum Gymnasium zu kommen, aber es ist, wie auch heute, nicht so ganz einfach, von der Hauptschule dann zum Gymnasium zu kommen, da fehlen einfach ganz viele Inhalte. Und jetzt wird noch mehr darauf geachtet, wo geht die Reise hin für diese Kinder. Was haben die mitgebracht, wo kann man die denn unterstützen, was kann man denn machen. Dadurch, dass natürlich jetzt auch eine ganz große Menge hier ist, versucht man diesen Kindern nicht die Steine in den Weg zu legen.“ (LK)

Kritisch wird jedoch gesehen, dass die Zuweisung unabhängig von den individuellen Kompetenzen und Potenzialen erfolgt. Da aufgrund der großen Menge neu zugewanderter Schüler/innen die Zuteilung zu den Schulen primär nach Kapazitäten und Wohnortnähe erfolgt, sei man faktisch gezwungen, mit mehr oder weniger stark separierenden Modellen zu arbeiten. Daher wird die aktuelle Situation mit den Auffangklassen früherer Jahre verglichen und aus diesem Grund äußerst kritisch gesehen. Eine schnelle Zuteilung sei in diesem Fall nur für das System von Vorteil, weil die zuständigen Stellen über dieses Verfahren schneller arbeiten könnten. Dies sei aber nicht förderlich für eine Integration, die sich an den Kompetenzen der Schüler/innen orientieren müsste: „Das ist ein Modell (...), mit dem man sehr, sehr schlechte Erfahrungen gemacht hat. Weil Auffangklassen fördern nicht die Integration. Ich verstehe, dass Auffangklassen eingerichtet wurden, weil man die Flut an Zuweisungen nicht mehr bewältigen konnte irgendwann. Es ist ja auch schwierig, dass eine Person vom Kommunalen Integrationsbüro bei allen möglichen Schulen anrufen muss und alle möglichen Kinder verteilen muss. So ist das einfacher mit den Auffangklassen, das ganze System funktioniert natürlich viel reibungsloser.“ (LK)

Die Lernbedingungen am Gymnasium werden bei der Zuweisung nach Einschätzung einiger Lehrkräfte zu wenig berücksichtigt: „Was halt ein Problem ist, dass Leute, die die Schüler zuweisen, haben, glaube ich, gar kein wirkliches Bild von Schule. Und dann einfach so Kinder

hierhin zu setzen die dementsprechend nicht geeignet sind oder einige gar nicht in der Schule gewesen sind bisher. Das finde ich schon schwierig.“ (LK)

Für die Klassenzusammensetzung an Gymnasien bedeutet die Zuweisung ohne Berücksichtigung von Potenzialen und Kompetenzen eine Veränderung, die die Herausforderungen von Integration und Sprachvermittlung überlagert – es gibt quasi eine doppelte Heterogenität, nämlich im Hinblick auf Sprache und Potenzial: „Das ist natürlich auch ein Anspruch für die Kollegen, die dann ja auch in ihrem Regelunterricht auf einmal Kinder sitzen haben, die viel mehr Hilfe brauchen. Es ist ja nicht die Gymnasialklasse, die da sitzt, sondern da sitzen da auf einmal noch ein Realschüler, ein Hauptschüler und vielleicht ein Gymnasialschüler, die aber noch nicht mal gut Deutsch sprechen.“ (LK)

Hinzu kommt, dass Gymnasien sich aufgrund ihrer geringen Vorerfahrung mit Schüler/inne/n, die die deutsche Sprache erst erlernen müssen, neu auf einen sprachsensiblen Unterricht einstellen müssen, woraus schnell eine Überforderung der Lehrkräfte resultiert. Ein zentrales Problem, welches von den Lehrpersonen angesprochen wurde, ist die Frage, wie sie den einzelnen Schüler/inne/n in einer heterogenen Klasse gerecht werden können – im Spagat zwischen sprachsensiblen Unterricht und dem Vorankommen mit den curricularen Inhalten für die Regelschüler/innen. „Aber ich glaube nicht, dass das so komplett kompensiert werden kann durch Regelschulalltag, wenn die Leute dann in den Regelklassen sitzen. Dazu ist einfach das Tempo, was am Gymnasium gegangen wird oder bei G8 gegangen wird, zu hoch. Und die können, glaube ich, nicht so viel kompensieren, was die einfach gar nicht gemacht haben.“ (LK) Je größer die Zahl der Seiteneinsteiger/innen in einer Klasse ist, desto schwieriger ist die Situation: „Früher, als es nur einzelne Kinder waren, da konnte man das ja noch leisten. Da konnte der Lehrer noch zu dem einzelnen Kind hingehen und vielleicht nochmal etwas erklären. Aber wenn jetzt fünf von diesen Kindern dann in einer Regelklasse sind und die aber auch einen unterschiedlichen Stand mitbringen, sowohl was die Sprache angeht als auch was die Kenntnisse angeht, und da muss jemand noch zusätzlich diese Arbeit leisten, das ist wirklich nicht so ganz ohne.“ (LK)

Für ältere Schüler/innen der Sekundarstufe I stellen sich besondere Herausforderungen, da sie nach den schulrechtlichen Regelungen in diesem Alter entweder nach der 9. Klasse die Versetzung in die gymnasiale Oberstufe oder einen Schulabschluss erlangen sollen. In der Sekundarstufe I des Gymnasiums kann nur der Hauptschulabschluss nach Klasse 9 vergeben werden; die 10. Klasse, in der ein Hauptschulabschluss nach Klasse 10 oder ein mittlerer Schulabschluss erworben werden kann, gehört bereits zur Oberstufe (vgl. 3.1.1).

Die sukzessive Integration in den Regelunterricht und die Möglichkeit, dadurch an dem Fachunterricht teilzunehmen, können die Voraussetzungen für einen Hauptschulabschluss nach Klasse 9 schaffen. Bei parallelen Modellen werden in allen Fällen mit steigendem Kompetenzlevel weitere Fächer in die Stundentafel der Seiteneinsteigerklasse hinzugenommen, die für den Abschluss erforderlich sind: „Und dann auf der letzten Stufe wird dann nochmal durch eine

Naturwissenschaft ergänzt. Auf dem Stundenplan steht Biologie. Soll insgesamt Naturwissenschaften abdecken, natürlich mit dem Zweck, eventuell irgendwann auch die Kinder, die vom Alter her soweit sind, auf einen möglichen Hauptschulabschluss vorzubereiten, weil dafür eine bestimmte Fächerkombination gegeben sein muss.“ (LK)

In jedem Fall müssen die Schüler/innen die Möglichkeit haben, an allen für die 9. Klasse vorgesehenen Fächern teilzunehmen, um den Hauptschulabschluss nach Klasse 9 erreichen zu können. Dies ist jedoch problembehaftet, wenn sie nicht genügend Zeit hatten, die dafür erforderlichen Kompetenzen auszubauen. Deswegen sehen die befragten Lehrpersonen einen Hauptschulabschluss meistens in der Kombination mit einem Besuch der Realschule oder des Berufskollegs nach dem Förderzeitraum: „Besonders ist auch die Situation in Klasse 9, weil da gibt es eine spezielle Versetzungsordnung. Da müssen alle Fächer, Haupt- und Nebenfächer, müssen bestanden werden, um überhaupt die Zulassung für die Oberstufe zu bekommen. Sehr, sehr schlecht ist, dass durch die Reform zu G8 der Schulabschluss erst in der Oberstufe erworben wird, das heißt (...), in der 10. Wenn wir jetzt hier ein Kind in die 9. Klasse aufnehmen und es besteht die Fächer nicht – und das ist ja meistens so, weil die Deutschkenntnisse ja fehlen, dann muss es die 9. Klasse wiederholen, das haben wir auch. Und schafft es manchmal trotzdem nicht und muss dann ohne Schulabschluss hier weggehen.“ (LK)

Das Risiko, die Sekundarstufe I ohne Schulabschluss zu verlassen, ist also am Gymnasium höher als in anderen Schulformen. Dabei gehen die Befragten davon aus, dass ein Verbleib in der Oberstufe eher selten der Fall sein wird und die fachliche Vorbereitung sowie der Fokus auf die Zweitsprache in erster Linie auf den Erwerb des Hauptschulabschlusses vorbereiten. Dabei wird auch das Problem der zweiten Fremdsprache angesprochen, die am Gymnasium obligatorisch bereits in der Klasse 6 einsetzt: „Wenn der Förderzeitraum jetzt ausläuft, bedeutet das für viele allerdings, dass sie nicht am Gymnasium bleiben können, sondern an eine andere Schule übergehen müssen, weil einfach die Perspektiven an einem Gymnasium schlicht nicht gegeben sind und wir auch ab einem gewissen Alter nicht mehr gut integrieren können, weil am Gymnasium ab der 6. Klasse schon die zweite Fremdsprache einsetzt.“ (LK)

Die zweite Fremdsprache stellt nicht nur eine zusätzliche Anforderung an die Schüler/innen in der Sekundarstufe I, sondern stellt auch eine große Hürde für den Übergang in die gymnasiale Oberstufe dar. Für die Versetzung nach Klasse 9 stellt die zweite Fremdsprache eine Voraussetzung dar; Schüler/innen anderer Schulformen, die nach der 10. Klasse die Qualifikation für die gymnasiale Oberstufe erhalten haben, müssen, wenn sie vorher nur eine Fremdsprache erlernt haben, spätestens mit dem Beginn der Oberstufe mit dem Unterricht in einer zweiten Fremdsprache beginnen.

Für die zugewanderten Schüler/innen, die bereits über Englischkenntnisse verfügen und diese während ihres Förderzeitraumes weiter ausbauen konnten, besteht die Möglichkeit, die zweite Fremdsprache über eine Feststellungsprüfung zu ersetzen. Dafür muss ein herkunftssprachli-

cher Unterricht in einer externen Organisation besucht werden, die einen regelgeleiteten Unterricht in dieser Sprache bescheinigt. Es scheint jedoch nicht für jede Sprache einen solchen herkunftssprachlichen Unterricht zu geben, weswegen einige Schüler/innen aus strukturellen Gründen die Fremdsprache nicht ersetzen können. Die bescheinigte Muttersprache kann aber auch die Englischnote ersetzen, wenn ein Hauptschulabschluss angestrebt wird. Die Chancen für den Erwerb eines höheren Schulabschlusses hängen folglich nicht nur stark von den Deutsch-, sondern auch von den Englischkenntnissen ab: „Wenn die Kinder in ihrem Herkunftsland kein Englisch hatten und jetzt hier nicht in der 5. Klasse starten wollen, sondern in der 7. oder 8. Klasse sind, dann haben sie ein Recht am Englischunterricht teilzunehmen, aber müssen nicht unbedingt benotet werden, sondern können später in der 9. Klasse eine sogenannte Sprachersatzprüfung von der Bezirksregierung absolvieren. Und das würde dann die Englischnote ersetzen. Oder aber, wenn sie z.B. schon Englisch in ihrem Heimatland hatten und hier auch ganz normal am Unterricht teilnehmen können, benotet werden können, dann können sie als zweite Fremdsprache ihre Muttersprache anerkennen lassen.“ (LK)

Insgesamt ist vor allem das Alter ein wichtiger Faktor für die Chancen des weiteren Bildungsweges. Je jünger die Kinder sind, desto einfacher ist eine Integration in das Regelsystem, so lautet die einstimmige Meinung der Befragten. Dies gelte für die Grundschule und bis zur 6. Klasse. Mit steigendem Alter jedoch wachse auch die Schwierigkeit, zugewanderte Schüler/innen aus den Seiteneinsteigerklassen erfolgreich mit Perspektive auf das Abitur an einem Gymnasium einzugliedern.

Die Chancen eines Verbleibs auf dem Gymnasium nach dem zweijährigen Förderzeitraum werden den älteren Schüler/innen kaum zugesprochen. Vermutet wird von den meisten Lehrkräften, dass nur ein geringer Teil an dieser Schulform bleiben kann. Die Perspektive der meisten Schüler/innen wird an den Berufskollegs oder Realschulen gesehen. Wird eine Übergangsempfehlung für die gymnasiale Oberstufe ausgesprochen, wird jedoch auch die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass die Chancen, das Abitur zu erreichen, an einer Gesamtschule höher sein könnten als an einem Gymnasium: „Ich glaube selbst wenn sie die Reife für die gymnasiale Oberstufe zugesprochen kriegen, weiß ich nicht, ob es sinnvoller ist, das an einer Gesamtschule zu machen, weil die Leute da ein Jahr älter sind, bzw. ein Jahr mehr Zeit haben mit G9.“ (LK)

Welcher Schule Schüler/innen letztendlich nach dem Förderzeitraum zugewiesen werden, hängt von der Übergangsempfehlung ab. Diese basiert auf Einschätzungen und Diagnosen verschiedener Lehrer/innen, die in der Seiteneinsteigerklasse unterrichten. Die endgültige Einschätzung wird auf der Klassenzeugniskonferenz beschlossen, so dass die Übergangsempfehlung keine Entscheidung darstellt, die von einer Person abhängig ist. Hinzu kommt, dass auch der Elternwille über ein Beratungsgespräch erfasst wird. Bei zu großen Diskrepanzen entscheidet in letzter Instanz die Bezirksregierung, welcher Schulform die Schüler/innen zugewiesen werden.

Aus den Schwierigkeiten, die sich aus den schulrechtlichen Voraussetzungen in Kombination mit der doppelten Heterogenität ergeben, resultiert bei den Lehrkräften in vielen Fällen der Wunsch nach einer Rückkehr zu der schulformkonformen Zuweisung, die es vor der Umstrukturierung der Seiteneinsteigerklassen an vielen Schulen gegeben hat: „Ja, ich würde mir wünschen, dass auch in Zukunft Kinder wieder schulkonform zugewiesen werden. Das finde ich doch das bessere Modell, auch wenn es für uns Lehrkräfte viel Kraft kostet, Kinder sukzessiv in den Unterricht zu integrieren.“ (LK) Dass die Umsetzung dieses Wunsches schon allein aufgrund der Schullandschaft schwierig ist, ist den Lehrkräften dabei durchaus bewusst: „Bei uns ist das leider gar nicht sortiert. Es wäre schon schön, wenn die Kinder tatsächlich einer Schulform entsprechen würden, aber das ist organisatorisch einfach nicht möglich, weil es kaum noch Hauptschulen gibt.“ (LK)

Einige Befragte betonen, dass mehr Transparenz über alternative Bildungswege geschaffen werden muss, insbesondere wenn der Zugang zu der gymnasialen Oberstufe nicht gelingt und trotz hoher Aspirationen ein niedrigerer Bildungsweg eingeschlagen wird. Ein höherer Abschluss könne auch später noch nachgeholt werden, notwendig dafür ist aber das Wissen über die Möglichkeiten, die einem dabei offenstehen und auf welchen Wegen ein Abschluss nachgeholt werden kann. Aus der Sicht der kommunalen Akteure werden hier zum einen die vielfältigen Möglichkeiten des deutschen Schulsystems hervorgehoben, zum anderen aber kritisiert, dass die Schulen selbst zu wenig in diese Richtung beraten: „Genau. Und hier, Deutschland, macht ihnen das Feld so weit auf; sie können alles tun und lassen und da ist keine Altersbeschränkung. Also wenn Sie mit 36 entscheiden, ich möchte Abitur machen. (...) Dann können Sie das tun und dann können Sie auch noch eine Ausbildung anfangen. Das wirklich aufzuzeigen, das ist ein großes Manko hier auch in den Schulen.“ (KI)

Für eine abschließende Beurteilung der Öffnung der Gymnasien für die – insbesondere nicht am individuellen Potenzial und den vorhandenen Kompetenzen orientierte – Zuweisung von Seiteneinsteiger/inne/n war es zum Zeitpunkt der Interviews noch zu früh. Die Ergebnisse der Interviews deuten darauf hin, dass die Zuweisung zum Gymnasium für jüngere Schüler/innen, die entsprechende Bildungspotenziale mitbringen, eine große Chance darstellen kann, den Weg zum Abitur zu gehen. Für diese Gruppe kann die Frage danach, ob die Zuweisung an ein Gymnasium die Bildungschancen verbessert, sicher eindeutig mit „Ja“ beantwortet werden.

Für Schüler/innen, die über diese Potenziale nicht in hinreichendem Maße verfügen, hat die Absolvierung der Seiteneinsteigerphase am Gymnasium – unabhängig von der Altersgruppe – auf jeden Fall einen Schulwechsel zur Folge. Je älter die Schüler/innen zum Zeitpunkt der Zuwanderung sind, desto größer ist das Risiko, die Sekundarstufe I ohne Schulabschluss oder mit dem auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt nur schwer verwertbaren Hauptschulabschluss nach Klasse 9 abzuschließen. Dies gilt für alle Schulformen; angesichts der Struktur des achtjährigen Bildungsganges ist dieses Risiko (wie im Übrigen auch für in Deutschland aufgewach-

sene Schüler/innen; vgl. 3.1.1) jedoch am Gymnasium größer als an anderen Schulformen. Jugendliche, die am Gymnasium nach Klasse 9 an der Versetzung in die Oberstufe scheitern, wären in einer anderen Schulform möglicherweise in die 10. Klasse übergegangen und hätten nach einem weiteren Jahr Deutschförderung einen mittleren Schulabschluss erreicht. Wer das Gymnasium ohne Schulabschluss verlässt, hat die Möglichkeit, diesen an einer anderen Schulform zu erwerben. Der Übergang in die 10. Klasse einer Haupt- oder Realschule oder in eine Gesamtschule dürfte dabei – je nach den Kapazitäten der lokalen Schullandschaft – eher die Ausnahme darstellen; in der Regel werden die Schüler/innen ihre weitere Schulpflicht am Berufskolleg absolvieren. Dabei können sie in aufeinander aufbauenden Bildungsgängen nach und nach bis zum Abitur kommen (vgl. 3.1.2) – vorausgesetzt, es gibt in der jeweiligen Kommune ein entsprechendes Angebot und die Jugendlichen sind darüber informiert. Dieser Weg steht auch denjenigen offen, die in der Sekundarstufe I eine andere Schulform besucht haben. Um die Auswirkungen der Schulzuweisung auf die Bildungschancen bewerten zu können, wäre eine langfristig orientierte, systematische und vergleichende Dokumentation und Auswertung von individuellen Bildungswegen erforderlich, bei der vor allem die erreichten Schulabschlüsse und die Übergänge in Ausbildung oder Studium dokumentiert werden müssten.

7.4 Perspektiven: Gestaltung und Begleitung der Übergänge

Übergänge sind für zugewanderte Schüler/innen in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen werden sie für maximal zwei Jahre als Seiteneinsteiger/innen gefördert, so dass zum Abschluss dieser Phase der Übergang in das Regelsystem ansteht (7.4.1). Zum anderen geht es für die Jugendlichen um den Übergang in Ausbildung bzw. Studium. In diesem Kontext ist zunächst das Programm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ relevant (7.4.2), darüber hinaus weitere Maßnahmen zur Unterstützung der weiteren Bildungs- und Berufsbiografie (7.4.3).

7.4.1 Vom „Seiteneinstieg“ in das Regelsystem

In der Regel gibt es eine maximal zweijährige Förderung der zugewanderten Schüler/innen als Seiteneinsteiger/innen, wobei die Begleitung und Gestaltung der Übergänge nach Ende der Förderphase Sache der einzelnen Schule ist. In einem Runderlass des Landes NRW heißt es dazu: „Die Entscheidung über den Übergang in die Regelklasse, die der Leistungsfähigkeit und dem Alter der Schülerin oder des Schülers entspricht, trifft die Klassenkonferenz. Sofern damit ein Schulwechsel verbunden sein soll, ist das Benehmen mit der Schulaufsicht herzustellen.“ (MSW 2016b, 2.3.2). Somit ist am Ende der Phase als „Seiteneinsteiger/in“ faktisch eine Überprüfung und mögliche Revidierung der Zuweisungsentscheidung (vgl. 7.1, 7.2.1) vorgesehen. Allgemeine Konzepte für die Regelung und Vorbereitung des Übergangs gibt es nicht (vgl. auch Emmerich et al. 2016: 122). Anders als bei der ersten Zuweisung ist eine Beratung dabei nicht allgemein vorgeschrieben; die Vorbereitung und Begleitung dieses Übergangs wird als Aufgabe der einzelnen Schule betrachtet. Dieser wird im Einzelfall von den Kommunalen Integrations-

zentren oder von der Schulverwaltung Unterstützung angeboten: „Das macht die Schule eigentlich selbst. Wir erarbeiten gerade die Konzepte, wie man damit umgeht. Das ist ja die Aufgabe des KI. Wir sind immer da für die Unterstützung. Also Lehrkräfte können uns ständig anrufen, das machen auch Schulleiter, die dann immer einen Tipp haben wollen oder ‚Wie können wir damit umgehen?‘ Und da sind wir dann dafür da; wir sind also in den Kompetenzen so weit, dass wir Schulen beraten können auf allen Ebenen.“ (KI)

Ein früherer Übergang in das Regelsystem ist grundsätzlich möglich und wird in Einzelfällen auch praktiziert. Auch dafür liegt die Verantwortung bei der einzelnen Schule bzw. den Lehrkräften: „Und in diesen Vorbereitungsklassen bleiben die Kinder zwei Jahre allerhöchstens, also sie haben ein Recht auf zwei Jahre Förderung, sollen aber gezielt, wenn man also merkt, da ist ein Kind, das sehr gut ist, kann man das rausziehen und kann es schon in den Regelunterricht mit einbinden. Und das ist dann wirklich individuell. Das entscheidet dann der Lehrer, der die Klasse unterrichtet und da haben wir dann keinen Einblick mehr.“ (KI)

In der Übergangsentscheidung zum Ende der Seiteneinsteigerphase wird eine Chance gesehen, die erste, oft stark von Zufällen geprägte Zuweisungsentscheidung auf der Grundlage der Entwicklung, die die Schüler/innen seitdem durchlaufen haben, zu überprüfen. Einige Befragte verweisen darauf, dass es nach Auslaufen der Förderphase eine wesentlich bessere Grundlage für Empfehlungen im Hinblick auf den weiteren Bildungs- und Berufsweg gibt als am Anfang: „Sie müssen sich vorstellen, es ist eine Großzahl von Schülerinnen und Schülern gekommen; die waren ja zum Teil gar nicht Schüler. Und man macht ein erstes Screening und überwiegend entscheidend, in welcher Schulform die gelandet sind, war einmal das Alter und das Zweite war: Wo war Platz? Und wir sind jetzt eigentlich am Nachsteuern, weil mit Auslaufen der Erstförderung, die ja entweder in Form von Vorbereitungsklassen, von internationalen Förderklassen da sind, sind wir jetzt in die Lage versetzt, dass wir eher noch mal einschätzen können: Welche Potenziale bringen diese jungen Menschen eigentlich aus ihren Ländern mit? Welche Schulformempfehlung kann dann nach Ablauf der ersten Förderung vorgenommen werden? Und wo ist denn dann das gute, weitere Angebot im schulischen oder eben auch im außerschulischen Setting?“ (RBB) Während einige Befragte davon berichten, dass auf der kommunalen Ebene konzeptionelle Überlegungen für das erforderliche „Nachsteuern“ angestellt, die Übergänge dokumentiert und den Schulen Unterstützungsangebote gemacht werden, scheinen in anderen Kommunen die Lehrkräfte bei diesen Aufgaben weitgehend auf sich allein gestellt zu sein.

Angeichts der schulformübergreifenden, weitgehend potenzialunabhängigen Schulzuweisung in der Sekundarstufe I kommt der möglichen Korrektur der Schulform in dieser Altersgruppe eine besonders hohe Bedeutung zu: „Und dann geht es aber auch darum, dass halt noch die Einschulung an der Schulform ja relativ zufällig war und die sozusagen revidiert wird.“ (RBB) Nach dem Wortlaut des Erlasses ist ein Schul(form)wechsel zum Ende der Seiteneinsteigerphase möglich, erfordert aber die Abstimmung mit der Schulaufsicht. Insofern ist die Vermu-

tung naheliegend, dass teilweise der Weg des geringsten Widerstandes gegangen und ein Schulwechsel vermieden wird: „In aller Regel behalten die Schulen die. Ich würde sagen, zu 80 Prozent bleiben wirklich in der Schule, der sie zugewiesen worden sind.“ (AL)

Viele Befragte berichten aber auch von Einzelfällen, in denen ein Schulwechsel von Seiten der Schule initiiert wird: „Man muss auch sagen, wenn zum Beispiel an der Hauptschule in der Sprachfördergruppe die Lehrer den Eindruck haben, der könnte was für das Gymnasium sein, dann rufen die den Kollegen an. Dann wird da einfach geguckt. Und es ist also auch schon passiert, dass aus den Sprachfördergruppen Hauptschule Schüler ans Gymnasium gekommen sind.“ (KI) Die Zuweisung an eine Hauptschule muss also keineswegs immer bedeuten, dass Schüler/innen dort bleiben; in einigen Fällen wird der Wechsel, wie das Beispiel zeigt, auch schon vor dem Ende der Seiteneinsteigerphase in die Wege geleitet. In solchen Fällen stimmen sich Schulen offenkundig auch untereinander ab. Auf kommunaler Ebene können in solchen Fällen auch Möglichkeiten einer einzelfallbezogenen Unterstützung organisiert werden: „Und es gab schon auch Fälle zum Beispiel, wo sich Lehrer die festgestellt haben, an der Verbundschule oder so, dass das Schüler sind, mit sehr viel Potenzial. Dass die sich an uns gewendet haben und dass dann zum Beispiel unsere Lehrerin auch mit Gymnasien ins Gespräch gegangen sind und gesagt haben: Okay Gymnasium, nehmt den auf und wir stellen dem einen Sprachhelfer, einen Paten usw. zur Seite und unterstützen Euch dabei, das zu machen. Und das hat natürlich in einigen Fällen auch geklappt. Das sind aber Ausnahmen, das muss man auch schon sagen.“ (AL)

Umgekehrt berichten die Befragten in mehreren Kommunen, dass es die Schüler/innen, die zu Anfang einem Gymnasium zugewiesen wurden, in den meisten Fällen nicht dort bleiben: „Die Masse der Sprachfördergruppen an Gymnasien geht aber in aller Regel dann an Berufskollegs und geht nicht in die gymnasiale Oberstufe; das muss man eben auch sehen. Das heißt, natürlich gibt es Gymnasien, die hätten gerne, dass wir ihnen im Vorfeld sortieren, dass sie also da Klienten hätten, die sie dann auch in die Oberstufe nehmen können.“ (KI) Es gibt Kommunen, in denen aus diesen Gründen die Zuweisung von zugewanderten Schüler/innen an Gymnasien möglichst vermieden wird: „Und es ist so, dass an den Gymnasien neu zugewanderte Schüler (...) einfach weniger aufgenommen werden. (...) Es hat gute Gründe, die unser Generalist für Integration der unteren Schulaufsicht auch aufführt. Weil er sagt, die können ja nur bis zu zwei Jahre in der Erstförderung bleiben, danach werden sie dem leistungsmäßig entsprechenden Bildungsplan zugeordnet. Und der Weg wird in der Regel nicht am Gymnasium fortgesetzt. (...) Weil sie es wahrscheinlich sprachlich nicht schaffen. Das heißt, die Aussichten sind nicht so ganz gut für diese Schüler, am Gymnasium zu bleiben.“ (KI)

Einige Befragte sehen in dieser Korrektur der Zuweisungsentscheidung „nach unten“ ein Problem: „Wenn die nach oben revidiert wird, so im Ansehen nach oben, ist das kein Problem. Wenn die nach unten revidiert wird, ist das ein Riesenproblem.“ (RBB) Es sei problematisch,

wenn jemand zufällig einer Vorbereitungsklasse am Gymnasium zugewiesen worden sei „und soll dann aber zur Hauptschule, sag ich jetzt mal, gehen. Das ist schwierig.“ (RBB)

Vereinzelt wird auch darauf hingewiesen, dass die Entscheidungen über eine mögliche Korrektur der Schulformzuweisung sich nicht nur an den Potenzialen der einzelnen Schüler/innen orientieren, sondern auch an Eigeninteressen der Schulen und an den Kapazitäten der lokalen Schullandschaft: „Und jetzt ist natürlich, dass die Schulsysteme ein bisschen miteinander kämpfen. (...) Dazu kommt noch mal (...): Wir haben so viel auslaufende Schulen, 18 an der Zahl, d.h. dass die zum Teil gar nicht mehr in der Lage sind, diese Schüler aufzunehmen. (...) Also unsere Gesamtschulen sind alle picke-packe voll.“ (AL) Die Mechanismen, die die Bildung von Seiteneinsteigerklassen und die Zuweisungsentscheidungen beeinflussen (vgl. 7.2.1), werden bei der Überprüfung der Entscheidungen zum Ende der Seiteneinsteigerphase zweifellos nicht automatisch außer Kraft gesetzt.

7.4.2 Das Programm KAoA und die Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge

Für alle Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen soll der Übergang von der Schule in Ausbildung bzw. Studium und Beruf durch das Programm KAoA (vgl. 3.2 und 6.1.1) vorbereitet und begleitet werden (MAIS 2012). Für die Berufsorientierung steht somit ein standardisiertes Programm zur Verfügung, das alle Schüler/innen in Nordrhein-Westfalen erreichen soll. Im Kontext der Frage nach der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge stellt sich nun die Frage, wie diese Zielgruppe durch KAoA erreicht wird und an den Standardelementen partizipieren kann.

Diese Frage wird in den Interviews von den Kommunalen Integrationszentren, aber auch von Akteuren aus dem Bildungsbereich und den Kommunalen Koordinierungsstellen selbst kritisch diskutiert. Dass das Themenfeld „Migration und Integration“ im Programm KAoA nicht explizit als Querschnittsthema berücksichtigt wird, wurde bereits im Kontext der Darstellung von Befunden zur Kooperation der Institutionen (vgl. 6.1, 6.2.2) erwähnt. Des Weiteren ist die Zuwanderung von jungen Menschen zu unterschiedlichen Zeitpunkten eine Herausforderung für ein standardisiertes System der Berufsorientierung, das in Klasse 8 mit aufeinander aufbauenden Elementen startet: „Und dann geht es ja im Grunde ab Klasse acht ja erst in Schule mit den Standardelementen von KAoA los. Also Potenzialanalyse, Berufsfelderkundungen, Praktika, Anschlussvereinbarung; also diese Dinge, die im Grunde ja in der Bibel stehen, in der Bibel von KAoA stehen. Das ist ja alles standardisiert. KAoA ist ja kein Projekt wie jetzt KI, wo man flexibel auf Bedarfe reagieren kann. Sondern KAoA ist ja ein angelegter Prozess, ein Dampfer mit ganz klaren Vorgaben und mit ganz klaren Abläufen.“ (AL) Diese Standardisierung führt dazu, dass es schwierig ist, das System für zugewanderte Jugendliche nutzbar zu machen: „KAoA ist ja bisher (...) sehr zielgerichtet auf die Kinder, die hier sind.“ (KI) Von einigen Akteuren wird diese Situation deutlich kritisiert: „KAoA ist ein Regelsystem und jede Idee, man

könne jetzt irgendwelche flexiblen Strukturen oder Ähnliches da einführen, entspricht nicht dem Charakter von KAoA und nicht der Zielsetzung der Landesregierung. O-Ton.“ (RBB)

Hinzu kommt, dass die Abstimmung zwischen den beiden beteiligten Ministerien von einigen lokalen Akteuren als schwierig wahrgenommen wird: „Eine Dauersorge habe ich und zwar der Austausch und Informationsfluss zwischen MSW und MAIS, also das sind ja die großen Player. Es gibt Bereiche, da funktioniert das. Also wenn ich durch die KI-Brille gucke, sind die sehr beieinander. (...) Bei KAoA beobachte ich das gar nicht. Da sind in meiner Wahrnehmung noch sehr viele Differenzierungen. Und was oben nicht passt, das merken wir unten.“ (AL) Vor diesem Hintergrund äußern die Befragten wenig Hoffnung, dass die aus ihrer Sicht notwendige Verknüpfung von KAoA mit integrationspolitischen Aspekten von der Landesebene realisiert wird, und verorten diese Aufgabe eher auf der lokalen Ebene und insbesondere bei den Kommunalen Integrationszentren: „KAoA: Also unsere Aufgabe als KI wäre, diesen Aspekt da mit einzubringen in KAoA. Also zu sagen, KAoA muss migrationssensibel ausgestaltet werden. Jetzt sind wir seit einem Jahr in KAoA dabei und KAoA beschäftigt sich ja sehr mit den Standardelementen, die es da gibt. Und das nimmt einen großen Raum ein.“ (KI) Insofern werden Überlegungen angestellt, wie man die einzelnen Standardelemente migrationssensibel gestalten kann: „Das wäre eine Überlegung, da mal zu schauen, wie können wir KAoA und ganz konkret die Berufsfelderkundung, also ein Standardelement der Berufs- und Studienorientierung, migrationssensibel gestalten?“ (KoKo)

Neben dem als für die Aufgabe der Integration als zu hoch bewerteten Ausmaß an Standardisierung wird auch die inhaltliche Ausgestaltung einzelner Elemente kritisiert. So wird darauf hingewiesen, dass mit Hilfe der Potenzialanalysen die Potenziale zugewanderter Jugendlicher nicht hinreichend erfasst werden können. Hier geht es zum einen darum, dass die Jugendlichen die Aufgaben, die in der Potenzialanalyse gestellt werden, oft aus sprachlichen Gründen nicht gut bewältigen können, so dass das Ergebnis durch Sprachprobleme verzerrt wird. Da die Potenzialanalysen auf Landesebene zentral ausgeschrieben werden, denken einige lokale Akteure darüber nach, ob und wie sie auf lokaler Ebene eine sprachensible Durchführung unterstützen können: „Und da dann auch zu gucken, kann jetzt zum Beispiel das KI (...) über Sprach- also in Fortbildung der Bildungsträger dahingehend, dass die in der Lage sind, den Schülerinnen und Schülern die Potenzialanalysen eben auch sprachsensibel herüberzubringen. Also dass da einfach nochmal geguckt werden muss, inwieweit wir da unseren Bildungsträgern gegenüber auch eine Dienstleistung erbringen können.“ (KoKo) Zum anderen werden die besonderen Kompetenzen, die die Jugendlichen in ihrer Lebenssituation entwickelt haben, nicht hinreichend erkannt. So kritisiert die Leiterin eines Kommunalen Integrationszentrums, „dass diese KAoA, diese Potenzialanalysen, die da durchgeführt werden, überhaupt nicht so durchgeführt werden, dass Kompetenzen von Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte überhaupt erfasst werden“ (KI).

Vor diesem Hintergrund gehen viele Befragte davon aus, dass sie KAoA zwar grundsätzlich auch für die geflüchteten Jugendlichen nutzen wollen, jedoch werden Grenzen und Ergänzungsbedarf gesehen: „Wo KAoA als Regelinstrument greift, werden wir selbstverständlich verweisen. Und wo wir im Moment so ein bisschen überlegen und arbeiten, ist: Wie können wir die Profilerfassung für neu zugewanderte Jugendliche noch optimieren? Denn je nachdem, wann die in das Schulsystem zuwandern, greift KAoA nicht. Es greift auch nicht, wenn die Sprachkenntnisse nicht entsprechend vorhanden sind. So dass wir also dort überlegen müssen. Deswegen auch die Überlegung, da versuchen wir die Eltern mit einzubeziehen, um da eine andere Form des Settings zu haben. Mit KAUSA arbeiten wir sehr eng zusammen an der Stelle auch, die ja ebenfalls intensive Beratungsangebote hat, um das eben auch zu flankieren. So dass wir also wirklich versuchen, wenn hier z.B. KAoA das Regelinstrument ist, dann versuchen wir, das so ein bisschen von zwei Seiten mit flankierenden Maßnahmen zu begleiten.“ (KI) Derartige „flankierende Maßnahmen“ werden nicht zuletzt auch deshalb für notwendig gehalten, weil man die Schulen mit der Berufsorientierung der geflüchteten Jugendlichen als oft überfordert ansieht: „Und dass an Schulen immer noch nicht klar ist, dass die StuBOs zum Beispiel nur Multiplikatoren sind und nicht diese gesamte Arbeit übernehmen können. Und wenn dann auch noch kommt; jungen Geflüchtete ist jetzt auch noch deren Thema, dann sind die einfach voll von Aufgaben und nicht in der Lage, sie umzusetzen.“ (KoKo)

Dabei zeigt sich, dass die Beziehungen zwischen Kommunalen Koordinierungsstellen und Kommunalen Integrationszentren örtlich sehr unterschiedlich gestaltet sind. Die gezielte Verknüpfung von KAoA mit „flankierenden Maßnahmen“, wie sie in dem Zitat angesprochen wird, ist keine Selbstverständlichkeit. In einigen Kommunen ist stattdessen auch eine Abgrenzung zwischen den für KAoA und den für Integration zuständigen Akteuren zu beobachten. Nicht alle Kommunalen Koordinierungsstellen scheinen die Einbindung integrationspolitischer Aspekte in die Umsetzung von KAoA als zentrale Aufgabe zu definieren; zum Teil dominiert nach wie vor die in der Anfangsphase von KAoA zu beobachtende und für die Startphase eines so umfangreichen Programms wahrscheinlich auch unvermeidbare Konzentration auf die Implementierung der Standardelemente. Hier zeigt sich, dass die Kommunalen Koordinierungsstellen zwar insofern eine Querschnittsfunktion wahrnehmen, als sie die Beiträge der unterschiedlichen lokalen Akteure für die Umsetzung des Programms koordinieren. Dies ist nach den Vorgaben des Programms auch ihre zentrale Aufgabe – die Möglichkeiten und die Anreize dafür, als Querschnittsakteur in der umfassenden Aufgabe „Integration durch Bildung“ zu agieren, sind durch diese Spezialisierung allerdings eingeschränkt. Umgekehrt suchen auch nicht alle Kommunalen Integrationszentren die Abstimmung mit den Kommunalen Koordinierungsstellen und sehen das Thema „Berufsorientierung“ als deren Aufgabe an: „Berufsorientierung für geflüchtete Jugendliche? Dürfen wir uns damit überhaupt beschäftigen? Das ist doch KAoA.“ (KI) Zwischen Kommunalen Integrationszentren und Kommunalen Koordinierungsstellen ist in einigen Kommunen der Mechanismus der Abgrenzung zu beobachten, während es in anderen Fällen Tendenzen der Verknüpfung gibt.

Diese Unterschiede hängen zum Teil mit der Aufbauorganisation zusammen (vgl. 6.1.2) – wenn Kommunale Koordinierungsstellen und Kommunale Integrationszentren nicht nur in unterschiedlichen Dezernaten angesiedelt, sondern auch räumlich voneinander getrennt sind, sind die Bedingungen für eine Verknüpfung schwieriger. Allerdings wird auch deutlich, dass selbst die sowohl organisatorische als auch räumliche Nähe keine Garantie für eine Verknüpfung ist. Die Bemühungen um eine gezielte Verknüpfung von KAOA mit integrationspolitischen Elementen scheinen dadurch begünstigt zu werden, wenn beide Institutionen, verbunden mit dem Bildungsbüro, in eine strategische Steuerung kommunaler Bildungspolitik eingebunden sind. Darüber hinaus gibt es in der Befragung auch ein Beispiel dafür, dass eine Kommunale Koordinierungsstelle ohne eine engere Abstimmung mit dem Kommunalen Integrationszentrum Schwerpunkte bei Fragen der Integration setzt. Auch hier scheint die Einbindung in ein Bildungsbüro und eine kommunale Strategie eine Rolle zu spielen.

Ergänzungsbedarfe im Hinblick auf die Integration von jugendlichen Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit im Allgemeinen und bezogen auf KAOA im Besonderen wurden im Frühjahr 2016 in einer Erklärung formuliert, die der Deutsche Gewerkschaftsbund NRW, die Landesvereinigung der Unternehmerverbände (Unternehmer NRW), die Industrie- und Handelskammer NRW, der Verband Freier Berufe NRW und der Westdeutsche Handwerkskammertag gemeinsam vorlegten („Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit: Leerläufe und Leerzeiten vermeiden – Förderlücken schließen“⁵⁹). Die Erklärung betont besonders die Notwendigkeit von Maßnahmen, „die ganz unmittelbar für die Integration junger, aber nicht mehr schulpflichtiger Flüchtlinge in Ausbildung erforderlich sind und vom Land NRW selber umgesetzt werden können“. Konkret angesprochen werden dabei die Ausweitung der Schulpflicht für die über 18-jährigen jungen Menschen, die Installierung einer an KAOA orientierten Berufsorientierung, eine früh einsetzende Sprachförderung und ein systematisches Management für eine Verknüpfung der einzelnen Maßnahmen:

- „Insgesamt ist eine Regelung zu finden, durch die Berufsschulen grundsätzlich auch alle jungen Flüchtlinge zwischen 18 und 21 Jahren (in Ausnahmefällen bis 25 Jahren) aufzunehmen haben und der Besuch für den Jugendlichen verbindlich ist. Die Internationalen Förderklassen an den Berufskollegs sind vor diesem Hintergrund deutlich auszuweiten.“
- „Junge Flüchtlinge und ihre Eltern haben oft keine Vorstellungen von der hiesigen Arbeitswelt, von den Berufsbildern, Ausbildungswegen und den entsprechenden beruflichen Perspektiven. Dringend erforderlich ist daher eine systematische Berufsorientierung für alle jungen Flüchtlinge. In den Internationalen Förderklassen der Berufskollegs sind hierfür Angebote im Sinne eines „KAOA-Kompakt“ zu schaffen. Die Angebote sind

⁵⁹ <http://nrw.dgb.de/themen/++co++774d398a-e1ea-11e5-9bfb-52540023ef1a>

dabei so auszurichten bzw. zu ergänzen, dass sie den Voraussetzungen und Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht werden.“

- „Wichtig ist insbesondere ein differenzierter und verbindlicher Sprachunterricht, abhängig von der Sprachkompetenz der Flüchtlinge (vom Analphabeten bis zum Mehrsprachigen). Zudem muss ein systematischer Bezug der einzelnen Angebote aufeinander sichergestellt werden, so dass ein Durchlaufen mehrere Sprachangebote hintereinander Sinn ergibt. Darüber hinaus ist es wichtig, mit der Förderung bereits während des laufenden Anerkennungsverfahrens so früh wie möglich zu beginnen.“
- „Für eine gelingende Integration ist insgesamt ein Interventionsmanagement nötig, das so früh wie möglich einsetzt (nicht erst beim Übergang in den SGB II-Bereich), verbindliche Verantwortungsketten vorsieht, zielführende Angebote im notwendigen Umfang bereithält, die kontinuierliche lückenlose Teilnahme absichert und flankiert sowie in geeignete Anschlüsse vermittelt.“

Im Hinblick auf KAoA wurde im Laufe des Jahres 2016 die Vorgabe des Starts in Klasse 8 insofern flexibilisiert, als die Möglichkeit geschaffen wurde, die in Klasse 8 vorgesehenen Elemente „Potenzialanalyse“ und „Berufsfelderkundung“ in Klasse 9 nachzuholen. Da diese Möglichkeit zum Zeitpunkt der Interviews bereits bestand, berichten einige Befragte davon, dass neu zugewanderte Schüler/innen, die einer 9. Klasse zugeordnet waren, an diesem Angebot teilnahmen. Insgesamt scheint ein (teil-)integratives Modell der Beschulung dazu zu führen, dass die neu zugewanderten Jugendlichen mit ihrer Regelklasse an den einzelnen Elementen partizipieren. Für separate Vorbereitungsklassen scheint dies eher nicht zu gelten. Insofern ist die speziell auf die Internationalen Förderklassen der Berufskollegs ausgerichtete Forderung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zum einen dadurch bedingt, dass es sich hier in der Regel um separate Klassen handelt. Zum anderen gibt es für die Sekundarstufe II kein standardisiertes Angebot, das dem der Sekundarstufe I entsprechen würde, so dass hier eine Lücke wahrgenommen wird.

Die Forderung nach der Etablierung eines „KAoA-Kompakt“ für geflüchtete Jugendliche wurde im Laufe des Jahres 2016 durch das Land umgesetzt. KAoA-Kompakt richtet sich an Jugendliche der 10. Klasse, die bisher keine Berufsorientierung erhalten haben, insbesondere weil sie erst später als in Klasse 9 in das nordrhein-westfälische Schulsystem integriert wurden. KAoA-Kompakt enthält „eine zweitägige Potenzialanalyse, drei Tage trägergestützte Berufsfelderkundung inklusive Informationen zum deutschen Ausbildungssystem und einen dreitägigen Praxiskurs – alle Maßnahmen bei einem Träger“ (KoKo). Einige grundlegende Standardelemente werden damit zu einem komprimierten Paket zusammengefasst, das von einem Bildungsträger durchgeführt wird.

Da die Regelungen für KAoA-Kompakt erst Ende 2016 vorgelegt wurden, sind die Aussagen in den Befragten zu diesem Thema stark vom Zeitpunkt des Interviews beeinflusst. Bei den Interviews Ende 2016 heißt es mit Blick auf KAoA-Kompakt, dass man auf dessen Ausgestaltung

durch das Land NRW warte. In einer Kommune wird angegeben, dass Schulen im Regierungsbezirk bis November 2016 den Bedarf bezüglich KAoA-Kompakt anmelden sollten und danach Träger hinsichtlich ihres Interesses an der Durchführung angefragt werden sollen. In einem Interview Anfang 2017 wird dann das Problem angesprochen, dass KAoA-Kompakt in Klasse 10 bzw. an Internationalen Förderklassen an den Berufskollegs (IFK) wegen fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht durchgeführt werden kann, weil sich keine Bildungsträger finden, die das Programm zu den bestehenden Konditionen umsetzen können: „Da ist zum Beispiel jetzt für uns ein großer Aufgabenschwerpunkt KAoA-Kompakt. (...) Für uns hier ganz konkret die Problematik ist, dass wir derzeit keine Bildungsträger haben, die es wirklich umsetzen können, KAoA-Kompakt. Das bedeutet, dass es im Moment so aussieht, dass wir dieses Maßnahmenpaket für jugendliche Geflüchtete in den Klassen 10 und an den Berufskollegs wahrscheinlich nicht umsetzen werden können.“ (KoKo) Während die Befragten in dieser Kommune darauf hinweisen, dass sie aus Nachbarkommunen von ähnlichen Problemen gehört haben, wird in anderen Interviews zum selben Zeitpunkt berichtet, dass der erste KAoA-Kompakt-Durchgang läuft bzw. gelaufen ist, aber noch keine Erfahrungswerte vorliegen.

Inhaltliche Erfahrungen lagen zum Befragungszeitpunkt noch nicht vor. Zum Konzept von KAoA-Kompakt werden jedoch grundsätzliche Fragen formuliert. Zum einen wird die Vorgehensweise kritisch gesehen, ein separates Element zu KAoA hinzuzufügen, statt das Gesamtkonzept migrationssensibel zu gestalten: „Aber KAoA müsste sich auch migrationssensibel verändern. Wenn ich sage, das lagern wir aus, den Aspekt, in dieses KAoA-Kompakt. Da machen wir migrationssensibel und das eigentliche KAoA bleibt so, wie es ist. Aber das sind schwierige, schwierige Prozesse.“ (KI) Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass es nicht ausreicht, eine komprimierte Berufsorientierung anzubieten, wie dies der Begriff „kompakt“ suggeriert – vielmehr müsse auf die speziellen Bedarfe von geflüchteten Jugendlichen eingegangen werden: „Insofern finde ich den Begriff ‚KAoA-Kompakt‘ für das, was man eigentlich das brauchen würde, dünn; man bräuchte ja eigentlich eher KAoA Plus.“ (KoKo)

Mit Hilfe von KAoA wird in Nordrhein-Westfalen die Sicherung von für alle Schüler/innen geltenden Mindeststandards in der Berufsorientierung gesetzt. Berufsorientierung wird in diesem Programm als Querschnittsaufgabe definiert, die unterschiedliche Akteure involviert – insbesondere Schule, Arbeitsverwaltung und Wirtschaft. Für die Bearbeitung dieser Querschnittsaufgabe wurden mit den Kommunalen Koordinierungsstellen und den Steuerungsgremien Strukturen geschaffen, die zum einen die Basis für einen Austausch zwischen den Akteuren und einer Verknüpfung ihrer Aktivitäten bieten; zum anderen wurden verbindliche Regelungen für Eingriffe in die einzelnen Politikfelder getroffen – bspw. Erlasse im Schulsystem, Kooperationsvereinbarungen zwischen Schulen und Arbeitsagenturen auf der Grundlage von Vorgaben der Regionaldirektion der Bundesagentur, Verpflichtungen der Wirtschaftsverbände im Kontext des Ausbildungskonsenses. Mit KAoA sind somit Strukturen geschaffen worden, die ein hohes Maß an Verbindlichkeit sichern. Dies ist zweifellos eine Stärke des Programms, kann aber auch

dazu beitragen, dass Anforderungen, die nicht von Anfang an in das Programm integriert worden sind, nur schwer aufgegriffen werden können; die starke Strukturierung von KAoA enthält Anreize zur Abgrenzung und zur Abschottung gegenüber Appellen und Eingriffen aus anderen Feldern – in diesem Fall im Hinblick auf die Integrationspolitik. Mit dieser Situation wird auf lokaler Ebene sehr unterschiedlich umgegangen.

7.4.3 Der Übergang zum nächsten Schritt in der Bildungs- und Berufsbiografie

Der Vorbereitung, Gestaltung und Begleitung von Übergängen in der Bildungs- und Berufsbiografie wird im Kontext vorbeugender Sozialpolitik eine hohe Bedeutung zugemessen. Diese Perspektive schlägt sich auch im Erlass des Schulministeriums über die Förderung neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher nieder: „Eine besondere Bedeutung kommt den Übergängen von der Kindertageseinrichtung in die Schule, von der Grundschule zu einer weiterführenden Schule sowie von der Schule in eine Berufsausbildung oder ein Studium zu, damit Schülerinnen und Schüler ihre Bildungsbiographie möglichst bruchlos und erfolgreich fortsetzen können.“ (MAS 2016a, 1.6). Eine Konkretisierung enthält der Erlass jedoch nicht.

Um diesen „bruchlosen“ Übergang von der Schule in Ausbildung bzw. Beruf zu fördern, gibt es in den Kommunen unterschiedliche Strategien. Von vielen für sinnvoll gehalten, aber nur in einzelnen Kommunen realisiert wird die Dokumentation: „Keiner soll verloren gehen“, so fasst eine Mitarbeiterin eines Kommunalen Integrationszentrums die Gründe für eine Dokumentation bei einer Präsentation auf einer Fachtagung zusammen. Daher führt das Kommunale Integrationszentrum anhand einer dafür erstellten Tabelle regelmäßig Abfragen bei den Schulen durch, um den Verlauf des Bildungsweges der einzelnen Kinder und Jugendlichen zu dokumentieren. In einem anderen Fall wird die Begleitung über ein kommunales Integrationsmanagement und mit Unterstützung von an den Schulen tätigen Bildungsbegleiter/innen realisiert. In einer weiteren Kommune werden zwar keine Bildungswege dokumentiert, jedoch die Schulsozialarbeit systematisch in die weitere Begleitung nach Verlassen der Schule eingebunden: „Und im Grunde ist es ja auch wichtig, sozusagen in diesem Prozess mit drin zu bleiben. Wir haben bei uns auch in den Verträgen zur Schulsozialarbeit mit verankert, dass wir die Jugendlichen unabhängig davon, welchen Status sie haben, ein halbes Jahr nach Verlassen der Berufskollegs noch weiter begleiten. Um denen da noch was mit auf den Weg zu geben einfach. Das klappt glaube ich, ganz gut.“ (AL)

In den meisten Fällen enden die systematische Dokumentation und Begleitung jedoch mit der Aufnahme in eine Schule: „Dokumentiert ja, nicht weiterverfolgt. Also nur bis zu einem gewissen Punkt weiterverfolgt: Welche Schule hat das Kind oder die Jugendlichen aufgenommen? Bis zu diesem Punkt, mehr nicht.“ (AL) Eine Dokumentation zwar als vielfach als wünschenswert, aber aus Kapazitätsgründen als nicht (mehr) zu leisten angesehen: „Das wäre schön, das würde ich mir sehr wünschen. Also wir halten es (...) nicht nach. Das ist das, was ich Ihnen direkt antworten kann. Wir verlieren das Kind aus dem Auge in dem Moment, wo es dann

untergebracht ist, versorgt ist, in Schule ist. Wie Schule damit umgeht, entzieht sich gerade meiner Kenntnis, also ob die im Bereich IFK oder Vorbereitungsklassen dann auch möglicherweise über Schulsozialarbeit dokumentieren. Könnte ich mir vorstellen, wenn Schulsozialarbeit drin ist. Ansonsten Bildungsverlauf: Der Nachweis, wie bei allen Schülern. Dass man im Grunde von Jahrgang zu Jahrgang die Kinder fortträgt und nachher hinten guckt, was rauskommt. Oder über Anschlussvereinbarungen im Bereich KAoA sich dann noch mal auf ein Ziel verständigt (...), also die normalen Wege.“ (AL)

In vielen Kommunen gibt es Ansätze, die Schulen – insbesondere die Berufskollegs – bei der Vorbereitung, Gestaltung und Begleitung der Übergänge zu unterstützen. Dabei werden zum Beispiel Besuche von Mitarbeiter/inne/n des Jobcenters oder des Integration Points organisiert: „Ich habe jetzt mit Frau X. gesprochen; Frau X. ist im Jobcenter für die 18- bis 25-Jährigen zuständig. Ich habe sie gebeten, mit ans Berufskolleg zu kommen, um da einfach mal mit den Lehrern zu reden, zu sagen: ‚Was habt ihr denn hier für Schüler? Was glaubt ihr, was die brauchen?‘ Und dann sind die Jobcenter-Leute dabei und sagen: ‚Okay, wir könnten für die Gruppe das Angebot machen. Dann würde ich auch vielleicht noch Maßnahmen mitnehmen, Bildungszentrum des Handels oder (andere).‘ Und dass man einfach guckt: Wer ist da mit welchen Wünschen und mit welchen Möglichkeiten? Die werden alle unterschiedlich weit sein und es muss aber irgendwie weitergehen nach den Sommerferien. Und das wollen wir jetzt auf die Beine stellen.“ (KI)

Da die Sekundarstufe II, der die Internationalen Förderklassen in den Berufskollegs zugeordnet sind, nicht systematisch mit den Standardelementen von KAoA versorgt werden, werden in einigen Fällen anstelle der für jüngere Schüler/innen vorgesehenen Potenzialanalyse andere Formen der Ermittlung von Interessen, Fähigkeiten und Kompetenzen durchgeführt: „Alle, die über 16 und noch nicht 18 waren, sind in diesen internationalen Förderklassen einsortiert worden. Und da ist es tatsächlich so, dass der Integration Point zumindest an der Stelle auch noch mal so was wie einen Kompetenzcheck durchgeführt hat und geguckt hat, wie letztendlich da es an der Stelle weitergehen kann.“ (KoKo) In einer Kommune wird statt einer „Klassenkonferenz“ eine „Übergangskonferenz“ am Berufskolleg geplant, bei der Schule, Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung zusammenwirken. Auch über die Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden, Unternehmen, Kammern, KAUSA, Arbeitsmarktinstitutionen, Flüchtlingshilfe, Jugendmigrationsdiensten und Kommunalem Integrationszentrum wird in einem Kreis berichtet.

In einer anderen Kommune gibt es von Seiten des Kreises als Träger der Berufskollegs die Idee für ein Projekt, bei dem Schüler aus Internationalen Förderklassen an bestimmten Sprechtagen Beratung zur Berufsorientierung direkt in der Schule erhalten. „Wir wollen jetzt an den Standorten der Berufskollegs, da haben wir ja die Schüler, so eine vernetzte Beratung unter einem Dach anbieten“, die bestenfalls durch Schulsozialarbeit, Lehrkräfte, StuBOs, Agentur für Arbeit, Jobcenter, Jugendhilfe und Ehrenamt (Patenschaftsmodelle) geleistet werden soll. Damit wären Schüler/innen nicht gezwungen, eine andere Institution aufzusuchen, denn es ist „nicht sicher,

ob sie, wenn sie bei uns bei der Tür rausgehen, in der nächsten Tür wieder ankommen“ (KI). Wenn dieses Berufsberatungskonzept funktioniert, „dann wollen wir dieses Zentrum sukzessive ausbauen zu einem Beratungszentrum auch für andere Schulen“ (KI).

Während sich dieses Konzept auf die direkte Beratung der Jugendlichen richtet, setzen andere Kommunen eher Schwerpunkte bei der Beratung der Lehrkräfte. Sie bieten spezielle Veranstaltungen für die Lehrkräfte an, um diese in der Funktion der Begleitung der Jugendlichen zu stärken und zu unterstützen: „Und der Bedarf war da sowohl vom Jobcenter, als auch vom Jugendmigrationsteam und von den Lehrern aus den internationalen Förderklassen; zu sagen, wir brauchen mal einen Überblick. Das kann man ganz schlecht schriftlich darstellen, sondern wir haben jetzt gesagt, (...), wir veranstalten einen Tag, also führen eine Informations- und Austauschveranstaltung durch, als Plattform. Wo wirklich alle an diesen Prozess Beteiligten, zusammenkommen. (...) Also es richtet sich an Fachkräfte. Nicht an die Zuwanderer selbst, sondern an Fachkräfte aus diesem gesamten Themenfeld. (...) Welche Bildungsangebote sind für welche Gruppen besonders gut geeignet? Dass das dadurch klarer wird, dass auch Jugendliche besser beraten werden. Also dass die Lehrkraft in der IFK zum Beispiel weiß, was ist der Unterschied zwischen einem Integrations- und einem Jugendintegrationskurs. Wo finde ich Unterstützung, also wofür ist der Jugendmigrationsdienst zuständig, welche Möglichkeiten bieten mir vielleicht die Integrationsagenturen? So etwas soll dort dargestellt werden. Und wir laden auch interessierte Ehrenamtliche ein.“ (KI)

Derartigen Beratungsangeboten wird eine hohe Bedeutung zugemessen, weil viele kommunale Akteure eine inhaltliche wie auch zeitliche Überforderung der Lehrkräfte wahrnehmen: „Das war insbesondere der Wunsch unserer Berufskollegs, die Lehrer abstellen, mit wenigen Stunden; der immer wieder gefragt wird zu Dingen, die er alle nebenbei, neben seiner normalen Unterrichtstätigkeit auch noch machen muss. Und das überfordert dort. Und dort eine kreisweite Koordinierung einzurichten, wo dann das Wissen zusammenläuft (...). Wo man dann eben weiß, wohin in deinem Fall: Ich habe da meinetwegen eine, die ist 23 und die ist schwanger. Es gibt eine Schwangerenberatung, da kannst du auch Gelder beantragen, da kannst du hingehen, die haben einen Jugendmigrationsdienst. Da kann es gemeinsame Treffen geben, um wirklich auch mitzubekommen, was bewegt die Lehrer, was bewegt die StuBOs, die Paten? Damit die auch einen Ansprechpartner haben und auch dadurch, durch diese klaren Ansprechpartner, auch Lehrer zu entlasten.“ (RBB) Mit diesen Zielsetzungen soll ein kreisweites „IFK-Netzwerk“ aufgebaut werden, mit dem sowohl die Übergänge von der Sekundarstufe I in die Berufskollegs als auch aus den Berufskollegs in den weiteren Bildungs- und Berufsweg unterstützt werden können.

In diesem Zitat deutet sich bereits an, dass es eine Vielfalt von Themen gibt, die neben dem Übergang von einem Bildungsgang in einen anderen relevant sind. Gerade bei den geflüchteten Jugendlichen sind – zusätzlich zu bildungsbezogenen und sozialen Fragen – aufenthaltsrechtliche Aspekte von hoher Bedeutung – es geht also bei dem Übergang nach der IFK quasi um eine

mehrfache Transition. Zum einen sind die möglichen Anschlussperspektiven nach Abschluss des Berufskollegs vom Aufenthaltsstatus abhängig (vgl. 7.2.3), zum anderen geht die Zuständigkeit für Asylsuchende nach der Anerkennung an das Jobcenter über (vgl. 4.1). Für unbegleitete Minderjährige stellt darüber hinaus das Erreichen der Volljährigkeit einen Einschnitt dar, was die Zuständigkeit der Jugendhilfe betrifft. Diese Themen bilden für Lehrkräfte eine besondere Herausforderung, denn sie müssen bei der Beratung der Schüler/innen über mögliche Übergänge eine Vielzahl von Rahmenbedingungen beachten, die normalerweise nicht in ihrem Kompetenzbereich liegen: „Dann gibt es natürlich auch gerade für die Lehrkräfte der Berufskollegs immer wieder Fragen zu den Hintergründen der Schüler. Also welchem Rechtskreis gehören die an und was bedeutet das für die? Also wenn Jugendliche, die in der Jugendhilfe sind, dann in die Eigenständigkeit entlassen werden, verändert sich sehr viel für sie und das kriegen natürlich auch die Lehrkräfte mit. Und häufig sind da ganz viele Fragen: Was passiert mit denen? Gibt es da ein Übergangsmanagement, sage ich jetzt mal? Wie erfolgt der Wechsel der Finanzierung? Also was müssen die Schüler da beachten usw.? Also dieser Rechtskreiswechsel ist gerade bei den Lehrkräften, die ältere Schüler haben, immer wieder ein Thema. Und dann laden wir eben die entsprechenden Fachleute ein, die dann darüber berichten. Vom Jobcenter oder von der Asylverfahrensberatung usw., die dann solche Fragen auch gänzlich beantworten können.“ (RBB)

Interkommunale Unterschiede scheint es in diesem Kontext im Hinblick auf die Kooperationspartner in der Arbeitsverwaltung zu geben. Während einige Interviewpartner/innen vor allem auf das Jobcenter verweisen, wird in anderen Kommunen die Zusammenarbeit mit dem Integration Point genutzt: „Sobald wir den Leistungswechsel haben, also rein aus dem Asylbewerber-Leistungsgesetz hin in die SGB II-Schiene, auch dann ist das Jobcenter direkt mit dabei. Diese Integration Point-Geschichte, also da steckt bei uns sowohl Ressource des Jobcenterbereichs drin als auch Ressource der Arbeitsagentur. Und die haben auch ein abgestimmtes Vorgehen vereinbart.“ (RBB)

Die aufenthaltsrechtlichen Fragen und ihre Implikationen für die Anschlussperspektiven sollen auch in dem soeben angesprochenen IFK-Netzwerk behandelt werden: „Das ist eben auch der Grund, weshalb dieses Netzwerk IFK eingerichtet werden soll. Wo es dann wirklich auch darum geht, also gerade wenn es auch noch um Rechtskreiswechsel geht. Also vom Asylbewerberleistungsgesetz, in den SGB II Bereich. Also dann kommt auch das Jobcenter mit ins Spiel und da wäre es total gut, dass nicht – dass diese Informationsverluste die bei Übergängen ja immer entstehen, vermieden werden.“ (KI) Dabei hoffen die kommunalen Akteure, auf diese Weise nicht nur die Lehrkräfte in ihrer Beratungsfunktion zu unterstützen, sondern gleichzeitig Informationen zu generieren, die sie für die Planung weiterer Maßnahmen nutzen können: „Dass man da zum Beispiel auch sagen kann im Jobcenter, wir haben jetzt (...) im gesamten Kreis (...) nehmen wir mal an, 28 Schüler, die auf dem Sprachniveau wie auch immer sind, B1 und den Hauptschulabschluss sogar bekommen haben. Dass es für die dann weitergeht.“ (KI)

Einige Befragte drücken die Erwartung aus, dass nicht alle Jugendlichen zum Ende der IFK einen Schulabschluss erreichen werden, und sehen auf diesem Gebiet weiteren Handlungsbedarf. In einer Kommune wird über die Einrichtung eines Zentrums diskutiert, das Angebote für Jugendliche bündeln sollte. Gebraucht würden Angebote, um die Jugendlichen „(...) bis 21, 22, 23 beschulen zu können, bis die tatsächlich hier nicht nur die Sprache erworben haben, sondern auch einen marktfähigen Schulabschluss erworben haben. (...) Wir müssen einen marktfähigen Schulabschluss haben, sonst brauchen wir das Ganze vorher nicht machen.“ (AL) Und ein „marktfähiger Schulabschluss“, so erläutern die Interviewpartner/innen in dieser Kommune, ist nicht der Hauptschulabschluss nach Klasse 9; um Chancen für eine qualifizierte Ausbildung und damit für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu haben, sei mindestens der Hauptschulabschluss nach Klasse 10 erforderlich.

Andere Befragte thematisieren vor allem Probleme beim Übergang in eine duale Ausbildung. Auch hier spielt der aufenthaltsrechtliche Status eine Rolle; darüber hinaus sind aber die Frage der „Ausbildungsreife“ von Belang: „Wobei dann natürlich auch wiederum die Abstimmung wichtig ist, mit der Ausländerbehörde. Das ist immer bei Berufsorientierung; haben die eine Bleibeperspektive und dürfen die überhaupt arbeiten? Weil ein Ausbildungsvertrag darf ja unterschrieben werden, aber eine Ausbildungsreife ist ja immer noch etwas anderes, als Berufsorientierung. Also Berufsorientierung ist ja ein Prozess, der hin zur Ausbildungsreife führt. Ob das wirklich im Betrieb klappt, das kann man jetzt noch nicht sagen.“ (KoKo)

Hinzu kommt, dass bei den geflüchteten Jugendlichen und ihren Familien die duale Ausbildung als möglicher Bildungs- und Berufsweg nicht bekannt ist (vgl. 4.2). In einigen Kommunen gibt es gezielte Angebote, um die Jugendlichen und ihre Eltern für die mit dem dualen Ausbildungssystem verbundenen Möglichkeiten zu sensibilisieren: „Wir werden also da einen Arbeitskreis auch mit den Berufskollegs noch mal haben, der vom RBB aus initiiert worden ist. (...) Wie kriegen wir – das ist ja an Berufskollegs traditionell schwach: die Elternbeteiligung – die aber noch mal gepackt, dass wir die also wirklich noch mal reinkriegen? Auch hier noch mal wieder rekursiv: Die Berufsausbildung zumal im Handwerk hat in der Zuwanderergesellschaft generell keinen so großen Ruf.“ (KI)

Dabei spielen zwei Probleme eine Rolle. Zum einen ist vielen Zugewanderten nicht bekannt, dass man für bestimmte Tätigkeiten in Deutschland eine Ausbildung braucht. Sie gehen aufgrund der Strukturen in ihrem Heimatland davon aus, dass man insbesondere handwerkliche Tätigkeiten durch Anlernen im Betrieb erlernt. „Das ist mit die größte Schwierigkeit und Herausforderung für diese Berater, die mit diesen Familien, auch mit diesen Jugendlichen und Kindern arbeiten. Diese völlig andere Vorstellung von Beruf und Arbeitsleben. Also dass eine Friseurausbildung hier drei Jahre dauert, ganz platt gesagt. (...) Die Eltern, die da mitgekommen waren, die sind fast umgefallen, dass sie nicht einfach hingehen konnten und konnten irgendwo alte Menschen waschen und pflegen, sondern dass da tatsächlich auch noch wieder eine Ausbildung hinter stecken musste. Das ist eigentlich die größte Hürde, die wir da nehmen müssen,

neben dem Spracherwerb, einfach eine Vorstellung, duales Ausbildungssystem. Nicht einfach nur gehen und arbeiten, sondern tatsächlich auch wissen, was man da tut.“ (AL)

Zum anderen besteht – gerade bei Zugewanderten mit höheren Bildungsaspirationen – oft die Vorstellung, dass nur ein Studium wirklich zählt. Vielen sind weder die beruflichen Perspektiven bewusst, die sich aus einer dualen Ausbildung ergeben, noch die Anschlussmöglichkeiten, die ein erfolgreicher Abschluss eröffnet: „Die wollen ja alle irgendwie nur Ärzte und Rechtsanwälte produzieren. Aber keiner denkt mal über die duale Ausbildung nach. So dass ich hier (...) schon drei Elternnachmittage hatte, wo Eltern mit Zuwanderungsgeschichte gekommen sind, die auch nicht der deutschen Sprache mächtig waren (...). Wo ich dann in Deutsch informiert habe (...). Und immer zu jeder Gruppe auch ein Übersetzer. Dann wurde übersetzt, wenn ich zwei Sätze gesagt habe zu den Schulen, zur Schullaufbahn. Und wir haben „Mein Beruf, meine Zukunft“ auch zweimal schon (...) durchgeführt, um auch da noch mal zu informieren: Die schulische Laufbahn, also die duale Ausbildung; was kann das Berufskolleg eigentlich leisten? Wenn ich eine Ausbildung gemacht habe, kann ich ja auch an die Uni, das ist ja dann nicht zu Ende. Ich kann ja dann immer noch Anwalt werden.“ (KI) Diese Möglichkeiten, so die Befragte, seien auch vielen deutschen Eltern nicht bewusst; umso wichtiger sei eine gezielte Information der Zugewanderten.

Die verschiedenen Kooperationsbeispiele, von denen jedoch nicht in allen befragten Kommunen berichtet wird, machen deutlich, dass eine Übergangsbegleitung politikfeldübergreifende Prozesse auf kommunaler Ebene erfordert. Insbesondere beim Übergang in die Volljährigkeit ist institutionen- bzw. politikfeldübergreifende Zusammenarbeit zwingend notwendig, denn bei der Altersgruppe ab 18 Jahren sind zunehmend nicht mehr Schulen und KAOA bzw. das Kommunale Integrationszentrum für die Geflüchteten zuständig, sondern sie gehen – je nach Aufenthaltsstatus – häufig in den Rechtskreis des SGB II und in die Betreuung der Jobcenter über. Wie sich hier die weitere Begleitung des Bildungs- und Berufswegs gestaltet, wird Gegenstand der folgenden Phasen der KAS-Studie sein.

7.5 Fazit

Abschließend sollen auf der Grundlage der vorliegenden Auswertung erste Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge sowie Hinweise für die Fortführung der Forschung in der zweiten Phase der KAS-Studie formuliert werden. Im Mittelpunkt der Erhebungen in der ersten Phase der KAS-Studie stand ein Überblick über kommunale Strukturen, also über Institutionen und Verfahrensregelungen. Erste Erfahrungen zu den Prozessen der Koordinierung wurden dabei vor allem aus der Sicht der Querschnittsakteure erhoben. Im weiteren Verlauf der Studie wird es vor allem um die Perspektive der Akteure aus den Bereichen Schule, Jugendhilfe und Arbeitsmarktpolitik gehen. Insofern ist zu betonen, dass es sich bei der folgenden Darstellung um vorläufige Schlussfolgerungen handelt, die unter Einbeziehung der Perspektiven weiterer Akteure überprüft, konkretisiert und erweitert werden.

Was bereits in Teil 6 des vorliegenden Berichts bei der Auswertung über die institutionellen Rahmenbedingungen für Kooperation auf lokaler Ebene deutlich wird, bestätigt sich bei der Analyse der Verfahren für die Begleitung der geflüchteten Jugendlichen vom Schuleintritt bis zum Übergang: Zum einen zeigt sich, dass die Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen mit kommunalen Institutionen, die für Bearbeitung von Querschnittsaufgaben zuständig sind, eine Stärke darstellt und Potenziale für die Begleitung der Bildungswege geflüchteter Jugendlicher bietet. Zum anderen wird deutlich, dass sich – trotz der für alle gleichen Landesprogramme und grundsätzlich ähnlicher Infrastruktur – die Verfahrensregelungen und die Prozesse der Koordinierung in den einzelnen Kommunen von der Zuweisung von Schulplätzen bis zur Vorbereitung des Übergangs in den weiteren Bildungs- und Berufsweg sehr unterschiedlich gestalten.

Was die Zuweisung von Schulplätzen betrifft, so gibt es auf Landesebene Standards nur insofern, als die Zugangsmöglichkeiten in das Schulsystem je nach Altersgruppe unterschiedlich geregelt sind. Als qualitativer Standard wird nur die möglichst schnelle Eingliederung in Regelklassen formuliert, die generell als förderlich für die Integration betrachtet wird. In der Schulpraxis wird ein zu hohes Maß an Heterogenität allerdings zum Teil als problematisch betrachtet. Viele Lehrkräfte würden eine Unterscheidung je nach Grad der Alphabetisierung befürworten (lateinisch alphabetisiert, in anderer Schrift alphabetisiert, nicht alphabetisiert); viele Schulen unterscheiden je nach Stand der deutschen Sprachkenntnisse; einige Befragte – sowohl Lehrkräfte als auch kommunale Akteure – sehen die Beschulung von Schüler/innen ohne hinreichende Erfolgsperspektive am Gymnasium als eher kontraproduktiv an; in Berufskollegs spielt vor allem die Problematik eine Rolle, dass Schüler/innen oft ohne Berücksichtigung ihrer fachlichen Interessen und Potenziale Bildungsgängen mit einem bestimmten beruflichen Schwerpunkt zugewiesen werden müssen, weil sich die Zuweisung nach wohnortnah verfügbaren Kapazitäten richtet. Die Befürwortung von Heterogenität und schnellstmöglicher Eingliederung in Regelklassen ist also zumindest differenziert zu hinterfragen und auf der Grundlage von Praxiserfahrungen kritisch zu diskutieren.

Zwischen den einzelnen Kommunen gibt es Unterschiede im Hinblick darauf, inwieweit die Kompetenzen und die Ausgangslage der Schüler/innen bei der Vergabe von Schulplätzen beachtet werden. Diese Unterschiede werden einerseits durch die Rahmenbedingungen beeinflusst – dazu gehört das Angebotsspektrum der lokalen Schullandschaft ebenso wie die Anzahl der zu versorgenden Kinder und Jugendlichen. Andererseits unterscheiden sich aber auch die Einschätzungen darüber, wie viel Kompetenzorientierung bei der Schulzuweisung wünschenswert ist. Auch die Schulen arbeiten vor diesem Hintergrund mit unterschiedlichen Konzepten. Die Befragten an den Gymnasien begrüßen ihren konzeptionellen Gestaltungsspielraum ausdrücklich, weil sie darin die Möglichkeit sehen, mit ihrer konkreten Situation angemessen umzugehen; es ist davon auszugehen, dass diese Sichtweise an den anderen Schulformen ähnlich ausfallen wird. Insofern würde es nicht auf Akzeptanz stoßen, wenn qualitative Standards im

Top-Down-Verfahren vorgegeben würden; die Organisation von Möglichkeiten des Erfahrungsaustauschs und die Unterstützung von Selbstevaluationen dürften sich für die qualitative Weiterentwicklung von „Integration durch Bildung“ als zielführender erweisen.

Probleme aus den Standards, die das Land setzt, ergeben sich im Hinblick auf die Ressourcen. Vor allem an Berufskollegs und insbesondere in Kreisen fehlen Lehrkräfte für den Umgang mit heterogenen Gruppen und die Kombination von Sprachvermittlung und fachlicher Bildung. Dabei weisen die kommunalen Akteure allerdings darauf hin, dass Stellen teilweise zur Verfügung stehen – wenn auch vielleicht nicht im als notwendig erachteten Umfang –, jedoch aufgrund von Engpässen am Lehrerarbeitsmarkt nicht besetzt werden können. Von Seiten des Landes könnte diese Problematik durch die kurzfristige Erleichterung von Quereinstiegen für Personen mit Qualifikationen außerhalb des klassischen Lehramtsstudiums entschärft werden.

Ein weiterer Punkt betrifft die Unklarheiten in den Zuständigkeiten zwischen Schulaufsicht, Schulträger und einzelnen Schulen bei der Bildung von Klassen und der konkreten Schulzuweisung. Erstens wird die geltende Rechtslage in den Kommunen unterschiedlich interpretiert und umgesetzt; zweitens wird die Praxis im Wesentlichen durch die Logik des Schulsystems bestimmt. Die kommunalen Integrationszentren können aus integrationspolitischer Perspektive wenig direkten Einfluss nehmen, Eingriffe sind aus ihrer Position nicht möglich, so dass ihre Strategien zum einen durch Appelle, zum anderen durch die Anpassung an die gegebenen Strukturen bestimmt sind. Auf lokaler Ebene bewähren sich vor allem Verfahren, die auf eine enge Verknüpfung der Beteiligten – einschließlich der einzelnen Schulen – setzen. Sinnvoll wäre in diesem Kontext die Stärkung der Position des Schulträgers, verbunden mit der Einbeziehung integrationspolitischer Aspekte in die Schulentwicklungsplanung.

Die aus integrationspolitischer Sicht wahrscheinlich problematischste Schwierigkeit bezieht sich auf die Situation der über 18-jährigen jungen Menschen. Da sie nicht mehr schulpflichtig sind, haben sie in der Regel nur dann Zugang zu den Internationalen Förderklassen, wenn sie gleichzeitig an einer arbeitsmarktbezogenen Maßnahme teilnehmen. Mit dieser Beschränkung des Zugangs zu schulabschlussbezogenen Bildungsmöglichkeiten findet auf Landesebene faktisch eine Verschiebung von Lasten zu Kostenträgern außerhalb des Schulsystems statt. Hinzu kommt, dass die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Maßnahmen durch den Aufenthaltsstatus beeinflusst werden. Dies wird in den Interviews mehrfach als hochproblematisch thematisiert, da auch Jugendliche ohne rechtliche Bleibeperspektive häufig noch mehrere Jahre im Land bleiben und es für sie kaum Perspektiven gibt. Für viele junge Menschen entstehen auf diese Weise Versorgungslücken, die vor allem bei unterbrochenen Schullaufbahnen und fehlenden Schulabschlüssen gravierend sind. Und gerade für Jugendliche mit höheren Bildungsaspirationen wird der Weg zur Hochschulreife erschwert, indem der Erwerb von Schulabschlüssen faktisch an die Bedingung geknüpft wird, an arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen für bildungsbenachteiligte Jugendliche teilzunehmen.

Auf lokaler Ebene ermöglichen die Akteure zum Teil Lösungen im Einzelfall – sowohl für über 18-Jährige im Allgemeinen als auch speziell für Schüler/innen, die gute Bildungsvoraussetzungen mitbringen und den Weg zur Hochschulreife anstreben. In einigen Kommunen werden darüber hinaus auf der Basis kommunaler Ressourcen gezielte Angebote entwickelt, da man nur so eine nachhaltige Integration der jungen Menschen in den Arbeitsmarkt für realisierbar hält. Hier gibt es also zum Teil eine informelle Verknüpfung im Einzelfall, zum anderen eine verknüpfte Planung von Maßnahmen, die eigentlich nicht unbedingt in das Zuständigkeitsfeld der lokalen Ebene fallen. Eine Ausweitung der Zugangsmöglichkeiten zu schulabschlussbezogener Bildung auf der Grundlage landesweiter Regelungen ist vor diesem Hintergrund dringend erforderlich. Diskutiert wird dabei vor allem die Erweiterung der Schulpflicht für Jugendliche, die noch nicht über einen in Deutschland anerkannten Schulabschluss verfügen, bis zum 21., ggf. auch bis zum 25. Lebensjahr. Diese Erweiterung ist ein wichtiger Schritt im Hinblick auf das Ziel „Integration durch Bildung“ für junge Menschen, wobei eine bedarfsgerechte Erweiterung der Ressourcen im Schulsystem eine kritische Erfolgsbedingung ist.

Neben der Pflicht zum Schulbesuch ist vor allem auch ein Recht auf den Schulbesuch notwendig, und zwar insbesondere für Jugendliche, die das Interesse und das Potenzial haben, einen höherwertigen Schulabschluss zu erwerben. Für diese Zielgruppe wäre die Entwicklung geeigneter Angebote im Schulsystem sinnvoll, die ggf. auch für einige 16- bis 18-Jährige eine Alternative zu den Internationalen Förderklassen darstellen bzw. auf den Besuch dieser Förderklassen – bspw. im zweiten Jahr – aufbauen können. Da die Potenziale der jungen Menschen nicht unbedingt von Anfang an erkennbar sind, ist es wichtig, eine Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Angeboten sicherzustellen. Insofern bietet sich eine Ansiedlung dieser Angebote an den Berufskollegs an. Da die Kommunen nicht mit der Entwicklung von eigenen Bildungsgängen in das Schulsystem eingreifen können, wäre – ähnlich wie bei Programmen wie „Fit für Mehr“ – die Bereitstellung eines Rahmens durch das Land sinnvoll.

Die Frage der Schulabschlüsse führt zu einem weiteren Punkt. Viele Akteure sind der Auffassung, dass eine zweijährige Förderphase als Seiteneinsteiger/innen für viele Jugendliche, die erst kurz vor dem Regelalter für einen mittleren Schulabschluss nach Deutschland kommen, nicht ausreichend ist, um einen Schulabschluss zu erwerben, der Perspektiven für eine qualifizierte Ausbildung und eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt eröffnet. Hier wird die Entwicklung von auf die Seiteneinsteigerphase aufbauenden Angeboten notwendig sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich für viele dieser Jugendlichen mehrere Übergänge überlagern – vom Seiteneinstieg in das Regelsystem, vom allgemein- in den berufsbildenden Bereich, vom Schulsystem in das System der Arbeitsförderung, vom Status als unbegleitete Minderjährige in die Volljährigkeit, vom laufenden Asylverfahren über die Anerkennung als asylberechtigt und damit in die Zuständigkeit des Jobcenters. Neben die Weiterentwicklung von Bildungsangeboten sollte daher ein institutionenübergreifendes Fallmanagement treten.

Die Berufsorientierung stellt insofern ein schwieriges Thema dar, als es mit „Kein Abschluss ohne Anschluss“ in Nordrhein-Westfalen ein standardisiertes Programm gibt, das darauf ausgerichtet ist, Jugendliche ab dem Alter von etwa 13 Jahren anzusprechen und stufenweise auf den Übergang in Ausbildung und Beruf vorzubereiten. Während der Anspruch, alle Jugendlichen mit abgestimmten Schritten zu erreichen, grundsätzlich eine Stärke des Programms darstellt, stößt es bei heterogenen Zielgruppen mit sehr unterschiedlichen Bedürfnissen auf Grenzen. Die hohe Standardisierung des Programms beinhaltet Anreize zur Abgrenzung und erschwert die Verknüpfung mit integrationspolitischen Aspekten. Die Erweiterung des Programms durch spezifische Angebote wie insbesondere „KAoA-Kompakt“ stellt zweifellos einen Schritt in die richtige Richtung dar, reicht aber nicht aus – weder in Bezug auf die Orientierung am komplexen Bedarf der Zielgruppe noch auf die erfassten Altersgruppen. Insbesondere für die über 16-Jährigen sind hier zusätzliche Angebote erforderlich. In vielen Kommunen werden in diesem Kontext Maßnahmen entwickelt, die auf eine Verknüpfung von Schulen, Arbeitsverwaltung und Jugendhilfe abzielen und nicht zuletzt die lokale Wirtschaft – Verbände ebenso wie einzelne Unternehmen – involvieren.

Dem Ansatz einer vorbeugenden Sozialpolitik entsprechend weisen sowohl landesrechtliche Regelungen als auch kommunale Programme den Schulen als Regelinstitutionen eine zentrale Rolle für die Realisierung der Zielsetzung „Integration durch Bildung“ zu und erfordern die Verknüpfung von Beiträgen unterschiedlicher Akteure. Die Schulen brauchen Unterstützung für die Wahrnehmung dieser Rolle. Die Frage der Ressourcen wurde bereits angesprochen; bedeutsam sind aber auch Angebote der Qualifizierung und Beratung. Mit den Querschnittsinstitutionen verfügen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen über eine Infrastruktur, um lokal passgenaue Angebote initiieren zu können, was in vielen Kommunen auch in zunehmendem Maße geschieht.

Vieles deutet darauf hin, dass klassische und vor allem überörtliche Fortbildungsangebote hier nicht ausreichen. Zum einen ist die Bereitschaft zur Teilnahme an solchen Angeboten gerade in Situationen, die durch eine hohe Arbeitsbelastung gekennzeichnet sind, begrenzt, zum anderen benötigen die Schulen Informationen, die speziell auf ihre Schüler/innen und auf die lokalen Strukturen abgestimmt sind. Insofern erweisen sich zum einen Angebote als sinnvoll, die in Form von „Info-Tagen“ oder „Messen“ vor allem auf die Vermittlung von Wissen über lokale Angebote und auf ein wechselseitiges Kennenlernen von Akteuren abzielen. Zum anderen geht es um Formate zur Unterstützung einer fallbezogenen Verknüpfung, beispielsweise in Form von Übergangskonferenzen, bei denen unterschiedliche Akteure die Situation, die Perspektiven und mögliche Angebote für die einzelnen Jugendlichen gemeinsam besprechen sowie ihre jeweiligen Handlungsoptionen präsentieren und zur Diskussion stellen. Mit solchen Formaten kann die Erweiterung des Wissens mit der gemeinsamen Bearbeitung von Fällen verbunden werden.

Insgesamt zeigt die bisherige Analyse, dass lokale Koordinierungsprozesse von entscheidender Bedeutung für die Realisierung von „Integration durch Bildung“ sind. Die Anforderungen sind komplex; es gibt keine fertigen Konzepte, und die Entwicklung auf lokaler Ebene basiert im Idealfall auf einem gemeinsamen Lernen im Prozess. Insofern wird es im weiteren Verlauf der KAS-Studie wichtig sein, diese Prozesse aus der Perspektive unterschiedlicher Akteure näher zu beleuchten und sowohl gute Beispiele für Verfahren, Konzepte und Angebote als auch Erfolgsfaktoren für Kooperation zu identifizieren. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass die lokalen Prozesse in hohem Maße von den Rahmenbedingungen geprägt sind, die das Land setzt, so dass auch auf dieser Ebene Handlungsbedarf besteht: Lokale Akteure sind wichtige und oftmals auch entscheidende Partner vorbeugender Sozialpolitik, können die „Integration durch Bildung“ aber nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen allein realisieren.

8 Literatur

- Ackeren, I. van / Klemm, K., 2009: Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. Eine Einführung. Wiesbaden
- Aktionsrat Bildung, 2016: Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland. Gutachten. Münster
- Allmendinger, J. / Ebner, C. / Nikolai, R., 2010: Bildung in Europa 2010 – Ziele erreicht oder verfehlt? In: WSI-Mitteilungen (4): 171-178
- Altrichter, H. / Brüsemeister, T. / Wissinger, J. (Hrsg.), 2007: „Educational Governance“. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden
- Altrichter, H. / Maag Merki, K. (Hrsg.), 2010: Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden
- APO S I; Verordnung über die Ausbildung und die Abschlussprüfungen in der Sekundarstufe I (Ausbildungs- und Prüfungsordnung Sekundarstufe I – APO-S I). Vom 2. November 2012, geändert durch Verordnung vom 13. Mai 2015 (SGV. NRW. 233)
- Aumüller, J., 2016: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld
- Avenarius, H. / Heckel, H., 2000: Schulrechtskunde (7., neu bearbeitete Auflage). Kriftel / Neuwied
- Avenarius, H. / Kimmig, T. / Rürup, M., 2003: Die rechtlichen Regelungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur erweiterten Selbstständigkeit der Schule: Eine Bestandsaufnahme. Berlin
- Axelrod, R., 1984: Die Evolution der Kooperation. München
- BA (Bundesagentur für Arbeit), 2014: Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren, junge Menschen profitieren. Ostbevern
- Bäcker, G. / Naegele, G. / Bispinck, R. / Hofemann, K. / Neubauer, J., 2010: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1 und 2. Wiesbaden
- Baethge, M. / Baethge-Kinsky, V., 2012: Zur Situation und Perspektiven der Ausbildungsvorbereitung von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf in NRW. Eine explorative Studie an ausgewählten Berufskollegs. Im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Göttingen/Düsseldorf 2012. www.berufsbildung.schulministerium.nrw.de/cms/upload/individuelle_foerderung/abschluss-bericht-ausbildungsvorbereitung.pdf
- Baethge, M., 2008: Das berufliche Bildungswesen in Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Cortina, K. S. / Baumert, J. / Leschinsky, A. / Mayer, K.U. / Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: 541-598
- Baier, F. / Deinet, U., 2011: Praxisbuch Schulsozialarbeit: Methoden, Haltungen und Handlungsorientierungen für eine professionelle Praxis (2., erw. Ausgabe). Opladen

- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), 2014: Integration erleichtern – Sprachliche Hürden abbauen. Pressemeldung vom 12.09.2014. <http://www.bamf.de/Shared-Docs/Pressemitteilungen/DE/2014/20140912-0024-pressemitteilung-ba-arbeitsmarktin-tegration-asylbewerber.html>
- Baumert, J. / Cortina, K. S. / Leschinsky, A., 2008: Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemeinbildenden Schulwesen. In: Cortina, K. S. / Baumert, J. / Leschinsky, A. / Mayer, K. U. / Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: 53-130
- Becker, R. (Hrsg.), 2011: Integration durch Bildung: Bildungserwerb von jungen Migranten in Deutschland. Wiesbaden
- Becker, R., 2009: Bildungssoziologie – Was sie ist, was sie will, was sie kann. In: ders. (Hrsg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie. Wiesbaden: 9-34
- Bendel, P. / Borkowski, A., 2016: Entwicklung der Integrationspolitik. In: Brinkmann, H. U. / Sauer, M. (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: 99-116
- Berkemeyer, N., 2010: Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen. Wiesbaden
- Berse, C., 2009: Mehrdimensionale Bildung im Kontext Kommunalen Bildungslandschaften. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen / Farmington Hills
- BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) (Hrsg.), 2009: REPORT. Forschungs- und Arbeitsergebnisse aus dem Bundesinstitut für Berufsbildung. Heft 11/2009
- BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) (Hrsg.), 2016: Migration und Flüchtlinge. BWP (Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis) 45 (1)
- Bildungskommission NRW, 1995: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied / Kriftel / Berlin
- Binner, S., 2009: Der Beitrag der Industrie- und Handelskammern zum kommunalen Übergangsmanagement aus Sicht der IHK Bielefeld. In: Dobischat, R. / Kühnlein, G. (Hrsg.): Politische Gestaltung des kommunalen Übergangsmanagements an der Passage von der Schule in die Arbeitswelt. Dokumentation eines Expertenworkshops im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: 46-47. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06494.pdf>
- Blätte, A., 2015: Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. In: dms – der moderne staat 8 (1): 92-112
- Bleckmann, P. / Durdell, A. (Hrsg.), 2009a: Lokale Bildungslandschaften: Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen. Wiesbaden
- Bleckmann, P. / Durdell, A., 2009b: Einführung: Lokale Bildungslandschaften – die zweifache Öffnung. In: dies. (Hrsg.): Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen. Wiesbaden: 11-16
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung), 2008: Lernende Regionen. Förderung von Netzwerken. Programmdarstellung. Bonn

- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), 2005: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin
- BMI (Bundesministerium des Inneren) / BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), 2016: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015. Berlin
- Böckler, M., 2010: Fachkräftemangel im Ruhrgebiet. Perspektiven des Arbeitskräftepotenzials in der Konkurrenz der Regionen. IAQ-Report 05-2010. Duisburg.
- Bogumil, J. / Holtkamp, L., 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden
- Bogumil, J. / Kohrsmeier, M. / Gerber, S., 2008: Im Fokus: Die Kommune als Schnittstelle zum Lebenslangen Lernen. Inform extra – das Netzwerk-Magazin für Lernende Regionen. Sonderausgabe zur Transferkonferenz. Bonn
- Böhm-Kasper, C., 2009: Kommunale Schulausgaben. Eine empirische Studie zu Ausgabendisparitäten und deren Ursachen am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Frankfurt a.M. / Berlin / Bern / Bruxelles / New York / Oxford / Wien
- Böllert, K. (Hrsg.), 2008: Von der Delegation zur Kooperation. Bildung in Familie, Schule, Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden
- Bönker, F., 2008: Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In: Janning, F. / Toens, K. (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: 315-330
- Berkemeyer, N. / Bos, W., 2011: Netzwerke als Gegenstand erziehungswissenschaftlicher Forschung. In: Häußling, R./Stegbauer, C. (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: 755-770
- Bosch, G. / Krone, S. / Langer, D. (Hrsg.), 2010: Das Berufsbildungssystem in Deutschland: aktuelle Entwicklungen und Standpunkte. Wiesbaden
- Bosch, G., 1998: Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In: Elsner, W. / Engelhardt, W. W. / Glastetter, W. (Hrsg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Berlin: 317-334
- Böttcher, W. / Holtappels, G. / Brohm, M. (Hrsg.), 2006a: Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele. Weinheim / München
- Böttcher, W. / Holtappels, G. / Brohm, M., 2006b: Evaluation im Bildungswesen. In: dies. (Hrsg.): Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele. Weinheim / München: 7-21
- Böttcher, W. / Kotthoff, H.-G. (Hrsg.), 2007: Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung. Münster
- Brandel, R. / Gottwald, M. / Oehme, A. (Hrsg.), 2010: Bildungsgrenzen überschreiten – Zielgruppenorientiertes Übergangsmanagement in der Region. Wiesbaden
- Brinkmann, H. U. / Uslucan, H.-H. (Hrsg.), 2013: Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland. Wiesbaden
- Brinkmann, H. U., 2016: Soziodemografische Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung. In: Brinkmann, H. U. / Sauer, M. (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: 145-176

- Bundesregierung, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.html
- Bußmann, U. / Esch, K. / Stöbe-Blossey, S., 2003: Neue Steuerungsmodelle – Frischer Wind im Jugendhilfeausschuss? Opladen
- Cattero, B., 1998: Beruf und Berufsausbildung – Mythen und Widersprüche im „deutschen Modell“. In: Cattero, B. (Hrsg.): Modell Deutschland – Modell Europa. Probleme, Perspektiven. Opladen: 225-246
- Cinar, M. / Otremba, K. / Stürzer, M. / Bruhns, K., 2013: Kinder-Migrationsreport. Ein Daten- und Forschungsüberblick zu Lebenslagen und Lebenswelten von Kindern mit Migrationshintergrund. München
- Copur, B., 2015: Integration durch Bildung. Interkulturelle Schul- und Unterrichtsentwicklung. In: Schule NRW. Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung 67 (4): 150-152
- Deinet, U. (Hrsg.), 2001: Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Deinet, U. / Icking, M., 2009: Jugendhilfe und Schule: Analysen und Konzepte für die kommunale Kooperation (2., durchgesehene Auflage). Opladen / Farmington Hills.
- Der Paritätische (Hrsg.), 2014: Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend. 3./4. September 2014, Berlin. Dokumentation. Berlin
- Dewe, B. / Wohlfahrt, N., 1991: Verbundsystem und Netzwerkförderung – Ein neues Aufgabenfeld für die Entwicklung der Sozialarbeit?. In: dies. (Hrsg.): Netzwerkförderung und soziale Arbeit. Empirische Analysen in ausgewählten Handlungs- und Politikfeldern. Bielefeld: 7-30
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik), 2014: Arbeitsmarkt aktuell 06/2014. Jugendberufsagenturen: Ziele und Erfolgskriterien aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. Berlin
- Diefenbach, H., 2010: Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien im deutschen Bildungssystem: Erklärungen und empirische Befunde (3. Auflage). Wiesbaden
- Dionisius, R. / Lissek, N. / Schier, F., 2011: Einmündungen im Übergangsbereich rückläufig. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP) 41 (4): 4-5
- Döbert, H. / Dederich, K. (Hrsg.), 2008: Externe Evaluation von Schulen. Historische, rechtliche und vergleichende Aspekte. Münster
- Döhler, M., 2015a: Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel. Über das Ende alter Gewissheiten, in: Döhler, M. / Franzke, J. / Wegrich, K. (Hrsg.), Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: 91-108
- Döhler, M., 2015b: Das Politikfeld als analytische Kategorie. In: dms – der moderne staat 8 (1): 51-69
- Drilling, M., 2008: Schulsozialarbeit: Antworten auf veränderte Lebenswelten (4. Auflage). Berlin / Stuttgart / Wien
- Eberhard, V. / Ulrich, J. G., 2010: Übergänge zwischen Schule und Berufsausbildung. In: Bosch, G. / Krone, S. / Langer, D. (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Wiesbaden: 133-164

- Eichert, C., 2007: Bildung als Standortfaktor. In: Minderop, D. / Solzbacher, C. (Hrsg.): Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften. Ziele und Konzepte, Aufgaben und Prozesse. Neuwied / Kriftel: 14-22
- Emmerich, M., 2010: Regionalisierung und Schulentwicklung: Bildungsregionen als Modernisierungsansätze im Bildungssektor. In: Altrichter, H. / Maag Merki, K. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: 355-375
- Emmerich, M. / Hormel, U. / Jording, J., 2016: Des-/Integration durch Bildung? Flucht und Migration als Bezugsprobleme kommunalen Bildungsmanagements. In: Scherr, A. / Yüksel, G. (Hrsg.): Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit. Neue Praxis, Sonderheft 13. Lahnstein: 115-125
- Esping-Andersen, G., 2002: Why We Need a New Welfare State. Oxford
- FGW (Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung), 2015: Bekanntmachung der Ausschreibung des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung Digitalisierung von Arbeit – Industrie 4.0. Integrierende Stadtentwicklung. Neues ökonomisches Denken. Vorbeugende Sozialpolitik. Teil 2: Spezieller Teil d) Vorbeugende Sozialpolitik. Düsseldorf. <http://fgw-nrw.de/ausschreibungen/rueckblick-projektausschreibungen/news/projektausschreibung-vom-04122015-vorbeugende-sozialpolitik.html>
- Filsinger, D., 2016: Integrationsmonitoring. In: Brinkmann, H. U. / Sauer, M. (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: 117-144
- Gag, M. / Voges, F. (Hrsg.), 2014: Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster/New York
- Gesemann, F. / Roth, R., 2009: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen. Wiesbaden
- Gesemann, F., 2016: Kommunale Integrationspolitik. In: Brinkmann, H. U. / Sauer, M. (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: 281-310
- Giddens, A., 2001: Die Frage der sozialen Ungleichheit. Frankfurt a. M.
- Gläser, J. / Laudel, G., 2010: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen (4. Auflage). Wiesbaden
- Göbel, D., 2014: Aufgaben der Jugendsozialarbeit am Übergang Schule-Beruf – Möglichkeiten und Grenzen der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit mit der Arbeitsförderung und Grundsicherung. In: Der Paritätische (Hg.), 2014: Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend. 3./4. September 2014, Berlin. Dokumentation. Berlin: 7-14
- Gomolla, M. 2013: Fördern und Fordern allein genügt nicht! Mechanismen institutioneller Diskriminierung von Migrantenkindern und –jugendlichen im deutschen Schulsystem. In: Auernheimer, G. (Hrsg.): Schieflagen im Bildungssystem. Die Benachteiligung der Migrantenkinder (5. Auflage). Wiesbaden: 87-102
- Gottschalk, F., 2014: Übergänge gestalten. Junge Flüchtlinge an der Schwelle von der Schule in den Beruf. In: Gag, M. / Voges, F. (Hrsg.): Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster / New York: 219-235

- Granato, M., 2008: Nachhaltigkeit durch Bildungsgerechtigkeit. Am Beispiel des Übergangs Schule-Ausbildung. In: Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Forum „Aufstieg durch Bildung: Chancen und Hemmnisse im Rahmen der 8. Jahreskonferenz. Berlin
- Granato, M., 2014: Bildungspläne, Einmündung und Abschluss einer beruflichen Ausbildung: Welche Bedeutung hat ein Migrationshintergrund? In: Marschke, B. / Brinkmann, H. U. (Hrsg.): Handbuch Migrationsarbeit. Wiesbaden: 159-178
- Grande, E. / Schneider, V., 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. Politische Vierteljahresschrift 32 (3): 452-478
- Grundmann, M., 2009: Sozialisation – Erziehung – Bildung: Eine kritische Begriffsbestimmung. In: Becker, R. (Hrsg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie. Wiesbaden: 61-84
- Grunow, D., 2003: Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In: ders. (Hrsg.): Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Opladen: 15-59
- Grunow, D., 2017: Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In: ders. (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich. Wiesbaden: 3-51
- Hähn, K. / Stöbe-Blossey, S., 2014: Berufsbildende Schulen in der regionalen Bildungslandschaft: Potenziale für ein vielfältiges Bildungsangebot. In: BWP (Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis) 43 (5): 43-47
- Hans, S., 2016: Theorien der Integration von Migranten – Stand und Entwicklung. In: Brinkmann, H. U. / Sauer, M. (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: 23-50
- Harney, K. / Hartkopf, E., 2008: Bildungsbeteiligung und Sozialstruktur im beruflichen Schulsystem. Ergebnisse eines Bildungsmonitorings auf der Grundlage von Schülerbestandsdaten und Schülerbefragungen. FIAB-Arbeitspapier 9. Recklinghausen
- Hartnuss, B. / Maykus, S. (Hrsg.), 2004: Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Berlin
- Haunss, S. / Hofmann, J., 2015: Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. In: dms – der moderne staat 8 (1): 29-49
- Häußling, R. / Stegbauer, C. (Hrsg.), 2011: Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden
- Hegner, F., 1986: Handlungsfelder und Instrumente kommunaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. In: Blanke, B. / Evers, A. / Wollmann, H. (Hrsg.): Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik. Opladen.
- Heinelt, H., 1991: Die Beschäftigungskrise und arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aktivitäten in den Städten. In: Heinelt, H. / Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Berlin: 257-280
- Heinelt, H. / Wollmann, H., 1991: Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Basel
- Hepp, G. F., 2011: Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden
- Héritier, A., 1993: Policy-Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: dies. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: 9-36

- Holtappels, H.-G., 2008: Schule und Sozialpädagogik. In: Helsper, W. / Böhme, J. (Hrsg.), 2008: Handbuch der Schulforschung (2., durchgesehene und erweiterte Auflage). Wiesbaden: 495-512.
- Holtkamp, J., 2016: Flüchtlinge und Asyl. Herausforderung – Chance – Zerreißprobe. Kevelaer
- Holzer, B. / Fuhse, J.A., 2011: Netzwerke aus systemtheoretischer Perspektive. In: Häußling, R. / Stegbauer, C. (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: 315-325
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) (Hrsg.), 2015: Zur Integration von Flüchtlingen. IAB-Stellungnahme 5/2015. Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2015a: Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung IAB-Forschungsbericht 03/2015. Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2015b: Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht 10/2015. Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2016a: Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand. Aktuelle Berichte 06/2016. Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2016b: Eine vorläufige Bilanz der Flucht-migration nach Deutschland. Aktuelle Berichte 19/2016. Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2016c: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration. IAB-Kurzbericht 24/2016. Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2016d: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14/2016. Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2016e: Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht 9/2016, Nürnberg
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2017: Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Berichte, Januar 2017. Nürnberg
- ISB (Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung), 2015: Berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge. Beschulung von berufsschulpflichtigen Asylbewerbern und Flüchtlingen an bayerischen Berufsschulen. München
- Jakob, C., 2016: Die Bleibenden – Wie Flüchtlinge Deutschland seit 20 Jahren verändern. Berlin
- Jann, W., 2002: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zu Governance? In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: 279-303
- Janning, F. / Toens, K., 2008: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: 7-20
- Johansson, S. / Schiefer, D., 2016: Die Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland – Überblick über ein (bisheriges) Randgebiet der Migrationsforschung. In: Scherr, A. / Yüksel, G. (Hrsg.): Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit. Neue Praxis, Sonderheft 13. Lahnstein: 73-85

- Jungkamp, B. / John-Ohnesorg, M. (Hrsg.), 2016: Flucht und Schule. Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen. Schriftenreihe Netzwerk Bildung, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin
- Kämper, E. / Schmidt, J. F. K., 2000: Netzwerke als strukturelle Kopplung. Systemtheoretische Überlegungen zum Netzwerkbegriff. In: Weyer, J. (Hrsg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München / Wien: 211-235
- Kilb, R. / Peter, J. (Hrsg.), 2009: Methoden der Sozialen Arbeit in der Schule. München
- Köhling, K., 2012: Vertrauen und Wissen in Governance-Prozessen. Wiesbaden
- Köhling, K. / Stöbe-Blossey, S., 2013: Kinderbetreuung im Vermittlungsprozess – explorative Studie 2012. Hrsg. G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. Bottrop. www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2013/Handout_Kinderbetreuung_Studie_2012.pdf
- Köhling, K. / Mußinghoff, H. / Schlotjunker, A. / Stöbe-Blossey, S., 2015: Neue Wege zum (Wieder-)Einstieg: Entwicklung und Erprobung einer systematischen Verknüpfung von arbeitsmarkt- und jugendhilfebezogenen Dienstleistungen auf lokaler Ebene. Transfer-Handbuch zum Projekt „Neue Wege NRW“. Duisburg/ Frechen: Inst. Arbeit und Qualifikation/ Inst. für Innovation & Bildung GbR. <http://www.iaq.uni-due.de/projekt/sites/neuewege/>
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, 2010: Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII als Aufgabe der Jugendhilfe?! Berlin.
- Kühn, S. / Ackeren, I. v. / Bellenberg, G. / Reintjes, C. / Im Brahm, G., 2013: Wie viele Schuljahre bis zum Abitur? Eine multiperspektivische Standortbestimmung im Kontext der aktuellen Schulzeitdebatte. ZfE (Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft) 16 (1): 115-136.
- Lauth, H.-J., 2016: Anmerkungen aus komparativer Sicht zum Politikmanagement in der Einwanderungsgesellschaft. In: Bieber, C. / Blätte, A. / Korte, K.-R. / Switek, N. (Hrsg.): Regieren in der Einwanderungsgesellschaft. Impulse zur Integrationsdebatte aus Sicht der Regierungsforschung. Wiesbaden: 19-26
- Lehmbruch, G., 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart
- Lex, T. / Geier, B., 2010: Übergangssystem in der beruflichen Bildung: Wahrnehmung einer zweiten Chance oder Risiken des Ausstiegs. In: Bosch, G. / Krone, S. / Langer, D. (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Wiesbaden: 165-188
- Loer, K. / Reiter, R. / Töller, A., 2015: Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? In: dms – der moderne staat 8 (1): 7-28
- Luhmann, N., 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt/M.
- Mack, W. / Raab, E. / Rademacker, H., 2003: Schule, Stadtteil, Lebenswelt : Eine empirische Untersuchung. Opladen
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.), 2012: Neues Übergangssystem Schule–Beruf in NRW. Zusammenstellung der Instrumente und Angebote. Stand 31.01.2012. Düsseldorf
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW), 2014: Kein Abschluss ohne Anschluss. Umsetzung des Landesvorhabens in sieben Referenzkommunen. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf

- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales) NRW, 2015: Kein Abschluss ohne Anschluss. Übergang Schule – Beruf in Nordrhein-Westfalen neu gestalten. Düsseldorf
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales) NRW, 2016: Teilhabe- und Integrationsbericht Nordrhein-Westfalen. 1. Bericht nach § 15 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes. Düsseldorf
- Massumi, M. / von Dewitz, N., 2015: Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen. Köln
- Matzner, M. (Hrsg.), 2012: Handbuch Migration und Bildung. Weinheim/Basel
- Maykus, S., 2009: Neue Perspektiven für Kooperation: Jugendhilfe und Schule gestalten kommunale Systeme von Bildung, Betreuung und Erziehung. In: Bleckmann, P. / Durdel, A. (Hrsg.): Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen. Wiesbaden: 37-56
- Mayring, P., 2007: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U. / Kardoff, E. v. / Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg: 468-475
- Minderop, D. / Solzbacher, C. (Hrsg.), 2007a: Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften. Ziele und Konzepte, Aufgaben und Prozesse. Neuwied / Kriftel
- Minderop, D. / Solzbacher, C., 2007b: Ansätze und Dimensionen – eine Einführung. In: Minderop, D. / Solzbacher, C. (Hrsg.): Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften. Ziele und Konzepte, Aufgaben und Prozesse. Neuwied / Kriftel: 3-13
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung), 2015a: APO BK. Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg mit Verwaltungsvorschriften und Erläuterungen für die Schulpraxis. Erftstadt
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung), 2016a: Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht. 2014/16. Statistische Übersicht Nr. 391. Düsseldorf
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung), 2016b: Unterricht für neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler. Runderlass vom 28.06.2016. https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Gefluechtete/Kontext/RS-Erlass-13-63-Nr_3.pdf
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung), 2016c: Integration durch Bildung. Maßnahmen und Initiativen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen für zugewanderte Kinder und Jugendliche. Stand 16.12.2016. <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Gefluechtete/Massnahmen/Uebersicht-Massnahmen-Integration-durch-Bildung.pdf>
- Naim, U. / Paul, P. / Schüßler, C., 2015: Bildung, Betreuung und Begleitung für junge Flüchtlinge. Das Modellprojekt „Angelkommen in deiner Stadt Dortmund“. In: Schule NRW. Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung 67 (11): 474-477
- Nieding, I., 2017: Institutionelle Diskriminierung von geflüchteten Schülerinnen und Schülern. Eine Untersuchung der Benachteiligungen im deutschen Schulsystem aus historischer und aktueller Perspektive. Masterarbeit im M.A.-Studiengang Soziologie an der Universität Duisburg-Essen

- Niedrig, H., 2005: Der Bildungsraum junger Flüchtlinge. In: Hamburger, F. / Badawia, T. / Hummrich, M. (Hrsg.): Migration und Bildung. Über das Verhältnis von Anerkennung und Zumutung in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: 257-275
- Noske, B., 2015: Die Zukunft im Blick. Die Notwendigkeit, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge Perspektiven zu schaffen. Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. Berlin
- Neumann, M., 2014: Das Abitur in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen Und Herausforderungen Im Überblick. In: Eberle, F. / Schneider-Taylor, B. / Bosse, D. (Hrsg.): Abitur und Matura zwischen Hochschulvorbereitung und Berufsorientierung. Wiesbaden: 245-259
- Olk, T. / Speck, K. (Hrsg.), 2010: Forschung zur Schulsozialarbeit: Stand und Perspektiven. Weinheim / München
- Olk, T., 2005: Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe. In: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht. Band 4. Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule. München: 9-100
- Oppen, M., 2009: Wissen und Vertrauen in transsektoralen Governance-Arrangements. In: Botzem, S. / Hofmann, J. / Quack, S. / Schuppert, G. F. / Straßheim, H. (Hrsg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. Baden-Baden: 503-525
- Otto, H.-U. / Rauschenbach, T. (Hrsg.), 2004: Die andere Seite der Bildung. Zum Verhältnis von formellen und informellen Bildungsprozessen. Wiesbaden.
- Otto, H.-U. / Oelkers, J. (Hrsg.), 2006: Zeitgemäße Bildung. Herausforderung für Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik. München.
- Panitzsch-Wiebe, M., 2016: Jugendberufsagentur Best Practice?! In: Sozialer Fortschritt 65 (9-10): 226-230
- Pötter, N. / Segel, G. (Hrsg.), 2009: Profession Schulsozialarbeit: Beiträge zu Qualifikation und Praxis der sozialpädagogischen Arbeit an Schulen. Wiesbaden.
- Rapoport, A. / Chammah, A. M., 1965: Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation. University of Michigan Press
- Ratermann, M. / Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.), 2012: Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung. Wiesbaden
- Raub, W., 2011: Rational Choice. In: Häußling, R. / Stegbauer, C. (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: 269-280
- RD NRW (Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit), 2015: Rahmenkonzept Integration Point (V2.0). Leitfaden zur Umsetzung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern. Düsseldorf
- Rehder, B. / Winter, T. v. / Willems, U. (Hrsg.), 2006: Interessenvermittlung in Politikfeldern. Wiesbaden
- Robert Bosch Stiftung, 2016: Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik. Stuttgart
- Rohrbach, D., 2007: The Development of Knowledge Societies in 19 OECD Countries between 1970 and 2002. In: Social Science Information (4): 655-689

- Rosendahl, A. / Wahle, M., 2012: Annäherungsstrategien der berufsbildenden Schulen an den Hochschulsektor: Chancen und Barrieren am Beispiel des Berufskollegs in Nordrhein-Westfalen (NRW). In: Akademisierung der Berufsbildung, BWP (Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis) Ausgabe 23 (Hrsg. Büchter, K. / Frommberger, D. / Kremer, H.) www.bwpat.de/ausgabe23/rosendahl_wahle_bwpat23.pdf
- Rösner, E., 2011: Spiegel der Wirklichkeit: Der Schulkompromiss. In: Schule NRW. Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung. Sonderausgabe zum Schulkonsens und zur Sekundarschule: 6-9
- Rürup, M., 2007: Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Wiesbaden
- Sauer, M. / Brinkmann, H. U., 2016: Einführung: Integration in Deutschland. In: Brinkmann, H. U. / Sauer, M. (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: 1-22
- Scharpf, F. W., 1973: Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/M.
- Scharpf, F. W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden
- Scharpf, F. W., 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64. Frankfurt/M.
- Scherr, A. (Hrsg.), 2015: Diskriminierung migrantischer Jugendlicher in der beruflichen Bildung. Weinheim / Basel
- Scherr, A. / Yüksel, G. (Hrsg.), 2016: Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit. Neue Praxis, Sonderheft 13. Lahnstein
- Schröer, W. / Stauber, B. / Walther, A. / Böhnisch, L. / Lenz, K. (Hrsg.), 2013: Handbuch Übergänge. Weinheim / Basel
- Schubert, H. (Hrsg.), 2008: Netzwerkkoordination – Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen. In: Netzwerkkoordination: Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen – Grundlagen und Praxisbeispiele. Wiesbaden: 7-105
- Schuppert, G. F. / Voßkuhle, A. (Hrsg.), 2008: Governance von und durch Wissen. Baden-Baden
- Sommer, I., 2015: Die Gewalt des kollektiven Besserwissens. Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland. Bielefeld
- Speck, K., 2009: Schulsozialarbeit: Eine Einführung. Kornwestheim
- Spies, A. / Pötter, N., 2011: Soziale Arbeit an Schulen: Einführung in das Handlungsfeld Schulsozialarbeit (Beiträge zur Sozialen Arbeit an Schulen). Wiesbaden
- Stapf-Finé, H., 2016: Editorial: Jugendberufsagenturen. In: Sozialer Fortschritt 65 (9-10): 209-211
- Stöbe-Blossey, S. / Brussig, M. / Kirsch, J. / Ratermann, M. / Boockmann, B. / Nielen, S. / Puhe, H. / Kleinemeier, R., 2016: Das Handlungsfeld „Berufs- und Studienorientierung“ im Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss. Übergang Schule–Beruf in NRW“ – Ergebnisse der Evaluation. Forschungsbericht zur Implementierung der Berufs- und Studienorientierung im Landesvorhaben. Forschungsteam IAQ, IAW und SOKO. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

- Stöbe-Blossey, S., 2011: Alle ziehen am gleichen Strang – aber auch in die gleiche Richtung? Zur Kooperation unterschiedlicher Fach-Communities in der Bildungspolitik. In: Grimm, A. / Lange, J. (Hrsg.): Kein Nachwuchs für Hartz IV. Bildung für Kinder an den Schnittstellen von SGB II, SGB VIII und Schulpolitik. Loccumer Protokolle. Rehburg-Loccum: 47-84
- Stöbe-Blossey, S., 2016a: Übergänge im Lebenslauf – Potenziale rechtskreisübergreifender Kooperation. In: Bäcker, G./Lehndorff, S./Weinkopf, C. (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch. Wiesbaden: 405-414.
- Stöbe-Blossey, S., 2016b: Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern. In: dms – der moderne staat 9 (1): 161-182.
- Stöbe-Blossey, S., 2016c: Hochschulreife am Berufskolleg: Bildungswege und Perspektiven von Schüler/inne/n in verknüpften Bildungsgängen. IAQ-Report 2016-02. Duisburg
- Sund, O., 1986: Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik – Die Funktion der Kommunen bei der Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Opladen: 92-108.
- SVR (Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration), 2015: Junge Flüchtlinge. Aufgaben und Potenziale für das Aufnahmeland. Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2015-2
- SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration), 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Berlin
- Teepe, T., 2016: Kommunale Integrationszentren beraten auch neu zugewanderte und geflüchtete Kinder und Jugendliche. In: Schule NRW. Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung 68 (1): 6-10
- Tippelt, R., 2010: Netzwerke in Lernenden Regionen gestalten. In: Berkemeyer, N. / Bos, W. / Kuper, H. (Hrsg.): Schulreform durch Vernetzung. Interdisziplinäre Betrachtungen. Netzwerke im Bildungsbereich 3. Münster/New York/München/Berlin: 173-192
- Träger, M., 2005: Bildungspolitik in Deutschland – Eine ländervergleichende Netzwerkanalyse. Marburg
- Trampusch, C., 2003: Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. MPIfG Discussion Paper 03/1. Köln.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Zusammenfassung. Berlin
- Väth, W., 1978: Raumordnungspolitik: Programmverbund und Vollzugspartikularismus. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. Baden-Baden: 167-190.
- Wagener, F., 1979: Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 37: 215-266.
- Wald, A. / Jansen, D., 2007: Netzwerke. In: Benz, A. / Lütz, S. / Schimank, U. / Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: 93-105

- Watzlawick, P. / Bavelas, J. B. / Jackson, D., 2007: Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien. Pragmatics of human communication (11., unveränd. Auflage). Bern
- Wegrich, K. / Stimac, V., 2014: Coordination Capacity. In: Lodge, M. / Wegrich, K. (Hrsg.): The Problem-solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities. Oxford: 41-62
- Weishaupt, H., 2014: Berufliche Schulen im demografischen Wandel. Perspektiven für die strategische Weiterentwicklung. In: BWP (Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis) 43 (2): 15-19
- Wohlgemuth, U. / Jenessen, F., 2009: Regionale Bildungsnetzwerke. Gemeinsam Bildung gestalten. In: Schule NRW. Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung 61 (3): 113-115
- Wößmann, L., 2016: Bildung als Schlüssel zur Integration – Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben. In: ifo Schneedienst 69 (1): 21-24
- Ulusoy, Y. / Halm, D. / Sauer, M. / Kersting, N., 2016: Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht, vorgelegt vom Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, in Kooperation mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Essen

Die Autor/-innen:



Dr. Karola Köhling

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungs-
abteilung "Bildung und Erziehung im Strukturwandel"

Kontakt: karola.koehling@uni-due.de



Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

ist Leiterin der Forschungsabteilung "Bildung und
Erziehung im Strukturwandel"

Kontakt: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de



Iris Nieding

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungs-
abteilung "Bildung und Erziehung im Strukturwandel"

Kontakt: iris.nieding@uni-due.de



Philipp Hackstein

ist studentische Hilfskraft in der Forschungsabteilung
"Bildung und Erziehung im Strukturwandel"

Kontakt: philipp.hackstein@uni-due.de

IAQ-Forschung 2017-04

Redaktionsschluss: 26.06.2017

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Redaktion:

Claudia Braczko
claudia.braczko@uni-due.de

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de>

IAQ-Forschung

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/>

Über das Erscheinen der IAQ-Veröffentlichungen informieren
wir über eine Mailingliste: [http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/
newsletter.php](http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php)

IAQ-Forschung (ISSN 2366-0627) erscheint seit 2015 in unre-
gelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation.
Der Bezug ist kostenlos.