

moysies  
& partner

# Fachevaluierung

Aktion C2 - Produktionsschulen  
Endbericht



Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie Schleswig-Holstein  
Düsterbrooker Weg 94  
24105 Kiel

Hamburg, 03. Mai 2016

Wir fördern Arbeit



Landesprogramm Arbeit: Gefördert durch  
die Europäische Union, Europäischen Sozialfonds (ESF),  
und das Land Schleswig-Holstein

## **Dokumenteninformationen**

Fachevaluierung

Aktion C2 - Produktionsschulen  
Endbericht

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie Schleswig-Holstein  
Düsternbrooker Weg 94  
24105 Kiel

Hamburg, 03. Mai 2016

## **Ihr Ansprechpartner**

Andreas Stahn  
Management Consultant

Telefon: +49 (040) 211 07 61-13  
E-Mail: andreas.stahn@moysies.de

## **Standort**

Moysies & Partner  
IT- und Managementberatung  
Mittelweg 56a

20149 Hamburg

Partnerschaftsgesellschaft mbB gemäß §1 PartGG  
PR 2078 Amtsgericht Frankfurt  
Geschäftsführende Partner: Till Moysies, Nebojsa Djordjevic, Christian Mohser  
Ust.-ID: DE287527903  
Finanzamt Rheingau-Taunus

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
Zusammenfassung	5
1. Ausgangslage und Zielsetzung der Untersuchung	8
1.1. Ziele der Untersuchung	8
1.2. Methodisches Vorgehen	8
2. Die Aktion C2 im ESF Schleswig-Holstein - Überblick	10
2.1. Programmansatz	10
2.2. Erkenntnisse aus Vorevaluierungen	11
3. Empirische Analyse	12
3.1. Quantitative Analyse	12
3.1.1. Finanzielle Umsetzung	13
3.1.2. Output	13
3.1.3. Ergebnisse	14
3.2. Qualitative Analyse	15
3.2.1. Ausgestaltung der Angebote	16
3.2.2. Kosten und Finanzierung der Angebote	19
3.2.3. Zielgruppenspezifika, Maßnahmenverlauf und vertiefende Ergebnisanalyse	22
3.2.4. Fördernde und hemmende Faktoren	29
4. Gesamtbewertung	31
4.1. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Bewertung	31
4.2. Empfehlungen	33

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzieller Umsetzungsstand. Quelle: LPA-Statistik (Stand 02.11.2015).....	13
Abbildung 2: Materieller Umsetzungsstand. Quelle: Monitoring der Projektträger (Stand 31.10.2015).....	13
Abbildung 3: Ergebnisindikatoren. Quelle: Monitoring der Projektträger, nachbearbeitet durch M&P (Stand 31.10.2015).....	15
Abbildung 4: Zuwendungsfähige Gesamtkosten und Gesamtkosten je Teilnahmeplatz und Monat. Quelle: Kosten- und Finanzierungspläne der sieben ESF-geförderten Produktionsschulen.....	20
Abbildung 5: Teilnehmer/innen: Zufriedenheit mit der Betreuung und Begleitung. Quelle: Kosten- und Finanzierungspläne der sieben ESF-geförderten Produktionsschulen.....	20
Abbildung 6: Zusammensetzung der Finanzierung. Quelle: Kosten- und Finanzierungspläne der sieben ESF-geförderten Produktionsschulen.....	21
Abbildung 7: Durchschnittlicher Anteil der Teilnehmer/innen ohne Schulabschluss und durchschnittlicher Anteil der minderjährigen der Teilnehmer/innen in den Projekten. Quelle: Monitoring der Projektträger, n=506 Eintritte.....	22
Abbildung 8: Durchschnittliche Dauer der Teilnahmen nach Produktionsschulen. Quelle: Monitoring der Projektträger, n=313 Austritte. ....	24

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Daten- und Informationsquellen. ....	9
Tabelle 2: Ergebnisse der Förderung. Quelle: Monitoring der Projektträger, n=313 Austritte.....	28
Tabelle 3: Zusammenfassung der Befunde. ....	33

## Zusammenfassung

Der vorliegende Untersuchungsbericht dokumentiert die Ergebnisse der Fachevaluierung der Aktion C2 – Produktionsschulen des Landesprogramms Arbeit des Landes Schleswig-Holstein. Diese Fachevaluierung ist die erste von fünf im Bewertungsplan vorgesehenen Fachevaluierungen, die zum Ziel haben, einzelne Förderziele und -gegenstände vertiefend zu untersuchen. Die Fachevaluierung der Aktion C2 fokussiert ein Förderangebot im ESF Schleswig-Holstein, das in einzelnen Modellprojekten bereits in der vergangenen Förderperiode erprobt wurde und nun im Rahmen einer eigenen Aktion durchgeführt wird. Produktionsschulen sind Bildungsangebote für junge Menschen bis 25 Jahre, die auf Grund individueller Problemlagen und fehlender Bildungsabschlüsse nur sehr geringe Chancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt besitzen. Die Besonderheit der Produktionsschulen sind Lehr-Lernprozesse, die sich im Kontext praktischer Arbeit vollziehen und deshalb eine besondere Eignung für schulumüde Jugendliche aufweisen. Durch die Einbettung der Arbeit in betriebsähnliche Strukturen und Prozesse können die jungen Menschen auf die Anforderungen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes vorbereitet werden und gleichzeitig Erfolgserlebnisse vermittelt bekommen. Ziel der vergleichsweise niedrighemmeligen Förderung ist es, die Teilnehmer/innen in ihren Kompetenzen und Fähigkeiten soweit zu stärken, dass eine Vermittlung in eine berufliche Ausbildung erfolgen kann.

Eine erste Evaluierung des Angebots in der vergangenen Förderperiode kam zu dem Schluss, dass die individuelle Förderung in vielerlei Hinsicht erfolgreich ist, die Ergebnisse in Bezug auf die beruflichen Zukunftsperspektiven der Teilnehmer/innen durchwachsen ausfallen. Auffällig war insbesondere eine hohe Abbruchquote, die sich auch negativ in der Gesamtbilanz niederschlug. Teil der Empfehlungen war, vertiefend die Ursachen in den Blick zu nehmen und mögliche Maßnahmen zur Reduktion der Abbruchquote zu formulieren. Dies bildet den Ausgangspunkt für die im Bewertungsplan formulierten Untersuchungsziele einer Zwischenprüfung der Zielerreichung und der Ermittlung von Optimierungsmöglichkeiten. Das abgestimmte Evaluierungskonzept, das die Zielsetzungen weiter konkretisiert, nimmt entsprechend die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote, die Finanzierung, die Ergebnisse der Förderung, erfolgshemmende und -förderliche Faktoren sowie Weiterentwicklungsmöglichkeiten in den Blick. Daraus leitet die Untersuchung Schlussfolgerungen und Handlungsmöglichkeiten für eine Anpassung der Förderung ab.

Die Untersuchung selbst erfolgte in mehreren Schritten. Im ersten Schritt wurden die rechtlichen Grundlagen, die Förderbedingungen und die konzeptionelle Ausgestaltung der ESF-geförderten Produktionsschulen anhand der Anträge analysiert. Der zweite Schritt umfasste eine eingehende Analyse von Daten zum finanziellen Verlauf der Förderung sowie den entsprechenden Planungsgrundlagen der Förderprojekte sowie zum materiellen Verlauf und den erzielten Ergebnissen auf Basis des Monitorings der Projektträger. In einem dritten Schritt wurden diese Ergebnisse exemplarisch im Rahmen von drei Fallstudien kontextsensibel erörtert. Dazu wurden Interviews mit Vertreter/innen ausgewählter Produktionsschulen, der zuweisenden Jobcenter sowie mit Teilnehmer/innen geführt. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Analyseergebnisse zunächst entlang der wichtigsten Kennzahlen des gegebenen Indikatorensystems für den ESF (quantitative Analyse), um nachfolgend die Erkenntnisse zu vertiefen und kontextualisieren (qualitative Analyse).

Insgesamt kommt die Fachevaluierung der Aktion C2 zu einer positiven Bewertung der Förderung, wenn gleich die festgestellte Ergebnisqualität viele Analogien zur vorherigen Evaluierung aufweist. Die Untersuchung bestätigt aber auch, dass sich die Produktionsschulen an eine sehr schwierige Zielgruppe richten, deren Problemlagen in der Tendenz zunehmen.

Die Evaluierung zeigt, dass das im OP gesetzte Ziel von 15 Prozent der Teilnehmer/innen, die im Anschluss in eine schulische oder betriebliche Berufsausbildung einmünden, mit 24,3 Prozent deutlich übertroffen wird. Werden weitere Erfolgsindikatoren betrachtet, z.B. das nachholende Erlangen allgemeinbildender Schulabschlüsse während des Maßnahmezeitraums oder die Vermittlung in Beschäftigung, in Praktika oder in Therapie und Unterstützungsangebote kann die Teilnahme in einer Produktionsschule für die Mehrzahl aller Teilnehmer/innen als erfolgreich angesehen werden. Große Unterschiede bestehen in der Erfolgsbetrachtung weiterhin zwischen denjenigen, die die Maßnahmen vorzeitig verlassen und denen, die ihre geplante Teilnahme zu Ende führen. Für letztere lassen sich in 85 Prozent der Fälle positive Wirkungen feststellen – sei es durch eine Vermittlung in einen geeigneten Anschluss oder durch die Erlangung von Schulabschlüssen bereits während der Maßnahme. Bei den Abbrecher/innen kann hingegen nur bei jeder bzw. jedem Fünfte/n eine solche Verbesserung festgestellt werden.

Zwischen den einzelnen Produktionsschulen, die durch unterschiedliche Träger erbracht werden, lassen sich graduelle Unterschiede feststellen. Diese Unterschiede betreffen sowohl die Größe der Produktionsschulen gemessen an der Zahl der Teilnehmer/innen, die angebotenen Werkbereiche bzw. die Produkte, Dienstleistungen und Kunden als auch begleitende pädagogische Angebote und die Zusammenarbeit mit den Teilnehmer/innen bzw. deren Partizipationsmöglichkeiten. Eine kausale Beziehung zu den jeweiligen Ergebnissen lässt sich jedoch nicht nachweisen und exemplarisch befragte Vertreter/innen der Jobcenter äußern bei allen bestehenden Unterschieden in Konzept und der pädagogischen Praxis eine große Zufriedenheit mit der Arbeit ‚ihrer‘ Produktionsschulen.

Auffällig sind erhebliche Unterschiede in der Finanzierung der Produktionsschulen. Die zuwendungsfähigen Kosten sind bei maximal 800 Euro je Teilnahmeplatz und Monat gedeckelt. Zur Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten werden alle Einnahmen aus dem Wirtschaftsbetrieb der Produktionsschulen, d.h. der Veräußerung von Produkten und Dienstleistungen vorweg von den geltend gemachten Gesamtkosten abgezogen. Die Höhe der Einnahmen soll mindestens drei Prozent dieser Gesamtkosten betragen. Tatsächlich liegt dieser Anteil bei den bewilligten Projekten bzw. in deren Finanzierungsplänen zwischen drei und elf Prozent. Festzustellen ist, dass Projekte mit geplant höheren Einnahmen auch höhere Gesamtkosten besitzen. Die ersten Abrechnungen für 2014 bzw. teilweise 2015 zeigen weiterhin, dass es den Produktionsschulen in der Praxis kaum gelingt, Anteile von drei Prozent und mehr an der Gesamtfinanzierung zu erwirtschaften. Entstehende Lücken in der Finanzierung müssen bei einigen Projekten in der Folge durch höhere Eigenmittel der Träger geschlossen werden. Im Kern deutet dies daraufhin, dass die Deckelung der Kosten wirksam den Einsatz von ESF- und Kofinanzierungsmitteln des Landes und Dritter begrenzt.

In der Gesamtschau lassen sich unmittelbar keine dringlichen oder grundsätzlichen Anpassungsbedarfe der Förderung erkennen. Allerdings sollten Erfahrungen der ersten Förderphase genutzt werden und Finanzierungsmodalitäten sowie die Höhe der Deckelung der zuwendungsfähigen Gesamtkosten geprüft werden.

In der Reflexion der Förderrealität mit den Gesprächspartner/innen der Produktionsschulen und Jobcenter wurden verschiedenen Faktoren und Anpassungsmöglichkeiten erörtert, die zu einer weiteren Verbesserung der Durchführungs- und Ergebnisqualität beitragen könnten. Zentral bleibt – wie in der Voruntersuchung – die Adressierung des Themas vorzeitiger Abbrüche. Die Evaluierung zeigt, dass hier auf unterschiedlichem Wege Abbruchprävention betrieben werden könnte. Diese Wege wirken aber in Teilen höhere kostensteigernd. Unabhängig davon könnte und sollte die Zusammenarbeit mit der (regionalen) Wirtschaft vertieft werden, um das Produktionsschulprinzip zu stärken und den Teilnehmer/innen bessere Anschlussperspektiven zu verschaffen.

Folgende Empfehlungen werden zusammenfassend ausgesprochen:

▪ Zusammenarbeit mit der (regionalen Wirtschaft)

Im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft und unter Beteiligung des fachverantwortlichen Ministeriums sollte geprüft werden, inwiefern der Dialog mit der Wirtschaft in den Beiräten vertieft und zusätzliche wirtschaftliche Betätigungsfelder für die Produktionsschulen eröffnet werden können. In diesem Zusammenhang könnten auch weitere Möglichkeiten der Vertiefung der Zusammenarbeit mit Unternehmen geprüft werden (z.B. Patenschaften).

▪ Senkung der Abbruchquoten

Zur Senkung der Abbruchquoten können verschiedene Wege verfolgt werden, die ihrerseits die Unterschiedlichkeit der Ursachen berücksichtigen. Drei mögliche Ansatzpunkte sind zu empfehlen. Erstens könnten ‚technische Abbrüche‘, bedingt durch verloren gehende Zuständigkeiten der Jobcenter vermieden werden. Dies beinhaltet, dass geeignete Regelungen für die Aufrechterhaltung der Teilnahmen (finanziell / bzgl. der Betreuung) im Rahmen einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit gefunden werden sollten. Im Vorfeld dazu sollten die genauen Ursachen für diese Austritte im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft Produktionsschulen und mit dem aktionsverantwortlichen Ministerium erörtert werden. Zweitens, mit Blick auf die wachsende Relevanz psychischer Beeinträchtigungen als Abbruchgrund, sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine psychologische Unterstützung in die Projekte integriert werden könnte. Dies könnte sowohl durch eine Berücksichtigung in der Personalplanung als auch durch Beratungs- / Sprechstundenkontingente erfolgen. Die dritte Option wendet sich an diejenigen Abbrecher/innen, die aus fehlender Motivation die Maßnahme frühzeitig verlassen. Hier wäre die (Wieder-)Einführung zusätzlicher leistungsbezogener, monetärer Anreize („Produktionsschulgeld“) sinnvoll. Mit einem solchen wirkungsvollen Instrument bekämen die Träger im Einzelfall mehr Zeit, ihre pädagogische Arbeit Früchte tragen zu lassen, die Teilnehmer/innen würden in pädagogisch sinnvoller Weise Leistungen unmittelbar belohnt sehen.

# 1. Ausgangslage und Zielsetzung der Untersuchung

## 1.1. Ziele der Untersuchung

Im Evaluierungsplan für das Landesprogramm Arbeit ist die Fachevaluierung der Aktion C2 – Produktionsschulen als eine von fünf geplanten Fachevaluierungen vorgesehen. Zielsetzung der Evaluierung ist laut Evaluierungsplan die Untersuchung der Zwischenergebnisse der Produktionsschulförderung sowie die Ermittlung von Optimierungsmöglichkeiten. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Förderung in der Aktion C2 um eine – bezogen auf die Teilnehmenden – relativ intensive und kostspielige Förderung handelt, die sich an eine sehr arbeitsmarktferne Zielgruppe wendet. Gleichzeitig sind die ESF-geförderten Produktionsschulen mit anderen Produktionsschulen in einer Landesarbeitsgemeinschaft und einem Bundesverband vernetzt und befinden sich in einem stetigen Austausch zur Weiterentwicklung.

Den Rahmen für die Untersuchung bildet ein Evaluierungskonzept, das gemeinsam mit dem aktionsverantwortlichen Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein sowie der ESF-Verwaltungsbehörde erarbeitet und abgestimmt wurde. Folgende Untersuchungsfragen leiten sich aus den im Evaluierungsplan festgelegten Zielsetzungen ab:

- Welche konzeptionellen Unterschiede bestehen zwischen den verschiedenen Standorten (insb. Umsetzung des Werkstattprinzips und Arbeit mit den Teilnehmer/innen?)
- Wie erklären sich die Förderfallkosten?
- Welche Erfolge können an den verschiedenen Standorten festgestellt werden?
- Welche fördernden und hemmenden Faktoren beeinflussen die Ergebnisqualität?
- Welche Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung werden getroffen?
- Welche gemeinsamen Austauschstrukturen und -formate bestehen und inwiefern werden diese zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Produktionsschulkonzeptes genutzt?

Das methodische Vorgehen zur Untersuchung dieser Fragen und die dabei genutzten Datenquellen werden im nächsten Abschnitt dargestellt.

## 1.2. Methodisches Vorgehen

Im Evaluierungskonzept für die Fachevaluierung der Aktion C2 - Produktionsschulen ist ein Untersuchungsrahmen festgelegt, der drei aufeinander aufbauende Schritte vorsieht. Er bezieht gleichermaßen die Perspektive der Auftraggeber, der Zuwendungsempfänger und der Teilnehmer/innen ein.

- Im ersten Schritt wurden die rechtlichen Grundlagen und die Förderbedingungen analysiert. Eine weitergehende Dokumentenanalyse setzte auf der Ebene der Konzepte der Produktionsschulen an. Deren Konzepte wurden in einer vergleichenden Perspektive untersucht und im Hinblick auf die Umsetzung des Werkstattprinzips, die Arbeits- und Qualifizierungsangebote, den Betreuungsschlüssel, die Zusammenarbeit mit den Teilnehmer/innen sowie die Finanzierung ausgewertet.



- In einem zweiten Schritt wurden relevante Daten für die Analyse des bisherigen finanziellen und materiellen Verlaufs sowie der unmittelbaren Ergebnisse der Förderung erhoben und statistisch analysiert.
- In einem dritten Schritt wurden diese Ergebnisse exemplarisch im Rahmen von drei Fallstudien vertieft und kontextualisiert. In diesem qualitativen Untersuchungsteil wurden vor allem der Hintergrund der Zielgruppe, die Zugangssteuerung, der Förderrahmen sowie die Förderfallkosten reflektiert. Zudem wurden Faktoren, die potenziell Einfluss auf die Ergebnisqualität haben, gemeinsam mit den Gesprächspartner/innen erörtert. Untersucht wird dabei auch, inwiefern eine systematische Weiterentwicklung der Angebote stattfindet.

Der Analyse liegen zusammenfassend folgende Daten- und Informationsquellen zu Grunde:

Methoden	Daten- / Informationsquellen	Untersuchungszusammenhang
Dokumentenanalyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Operationelles Programm</li> <li>▪ Rahmenrichtlinie der Prioritätsachse C und ergänzende Förderkriterien der Aktion C2</li> <li>▪ Förderanträge der bewilligten Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rechtlicher Rahmen und Förderbedingungen</li> <li>▪ Vergleichende Analyse der Konzepte der Produktionsschulprojekte</li> </ul>
Fachgespräche	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 Fachgespräch mit der Aktionsverantwortlichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zielsetzungen der Förderung</li> <li>▪ Bisherige Umsetzungserfahrungen</li> </ul>
Statistische Datenanalyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finanzübersichten (Kosten- und Finanzierungspläne der bewilligten Projekte)</li> <li>▪ Trägermonitoring zu den Teilnehmer/innen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vergleichende Analyse der Finanzierung und der Kosten</li> <li>▪ Vergleichende Analyse der Eintritts- und Austrittsindikatoren sowie des Verbleib der Teilnehmer/innen</li> </ul>
Leitfadengestützte Interviews	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 3 Interviews mit Vertreter/innen ausgewählter Produktionsschulen</li> <li>▪ 3 Interviews mit Vertreter/innen der finanzierenden Jobcenter</li> <li>▪ 3 Gruppeninterviews mit insgesamt 11 Teilnehmer/innen der Produktionsschulangebote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kontextualisierung und qualitative Vertiefung der Untersuchungsergebnisse</li> </ul>

Tabelle 1: Daten- und Informationsquellen.

Der vorliegende Bericht dokumentiert die zentralen Analyseergebnisse und gliedert sich dabei wie folgt:

- Im zweiten Kapitel wird die Förderung der Aktion C2 im ESF Schleswig-Holstein in ihren wesentlichen Charakteristika skizziert. Dazu beschreibt Abschnitt 2.1 zunächst den Förderansatz der Aktion. Vorliegende Erkenntnisse aus Vorevaluierungen werden in Abschnitt 2.2 kurz rekapituliert.
- Die empirische Analyse bezogen auf die untersuchungsleitenden Fragen erfolgt im dritten Kapitel. Es ist untergliedert in zwei Abschnitte. Abschnitt 3.1 enthält eine quantitative Analyse von Indikatoren des Monitoringsystems und bewertet den Stand der Umsetzung vor dem Hintergrund der

OP-Planung. Dazu werden die finanzielle Umsetzung (3.1.1), der Output (3.1.2) sowie die Ergebnisse (3.1.3) näher beleuchtet. In Abschnitt 3.2 erfolgt darauf aufbauend eine qualitative Analyse der Förderung. Zunächst stehen dabei die inhaltliche Ausgestaltung und die Weiterentwicklung der Angebote (3.2.1) sowie deren Finanzierung im Vordergrund (3.2.2). Daran schließt sich die Darstellung der Erkenntnisse zu den Zielgruppenspezifika und den Ergebnissen der Förderung an (3.2.3). Abschließend werden fördernde und hemmende Faktoren betrachtet (3.2.4).

- Im vierten Kapitel wird eine Gesamtbewertung vorgenommen. Zunächst werden in 4.1 die Untersuchungsergebnisse zusammengefasst und bewertet. In 4.2 werden daraus Empfehlungen für die Aktion C2 abgeleitet.

## 2. Die Aktion C2 im ESF Schleswig-Holstein - Überblick

### 2.1. Programmansatz

Die Aktion C2 – Produktionsschulen ist als eine von zwei Aktionen dem Spezifischen Ziel „Verbesserte Anschlussperspektive junger Menschen am Übergang Schule-Beruf“ der Investitionspriorität 10i zugeordnet. Es ist eine von fünf Aktionen der Prioritätsachse C des Operationellen Programms des Landes Schleswig-Holstein für die ESF-Förderperiode 2014 - 2020. Für die Aktion C2 stehen rund 6 Mio. Euro aus ESF-Mitteln (ohne leistungsgebundene Reserve) bereit. An der gesamten Förderung hat die Aktion C2 einen Anteil von 7,5 Prozent. Rechtsgrundlagen der Förderung sind u.a. die Richtlinie zur Förderung von Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen im Rahmen des Landesprogramms Arbeit (Rahmenrichtlinie Prioritätsachse C), Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vom 31. März 2014 – VII 511-, die Ergänzenden Förderkriterien sowie die Verwaltungsvorschriften zu §44 Landeshaushaltsordnung i. V. m. den Allgemeinen Nebenbestimmungen zu § 44 LHO.

Für die Aktion C2 – Produktionsschulen sind drei Bewilligungszeiträume vorgesehen. Der aktuelle umfasst 29 Monate und reicht von August 2014 bis Ende 2016. Weitere Bewilligungszeiträume beginnen in 2017 bzw. 2019 mit einer Projektlaufzeit von jeweils 24 Monaten.

Inhaltlich sind die geförderten Produktionsschulen ein Instrument zur sozialen Integration von jungen Menschen, deren berufliche Perspektive aufgrund von Bildungsdefiziten, Lernmüdigkeit und fehlenden Basiskompetenzen stark eingeschränkt ist. Es handelt sich um ein sehr niedrigschwelliges Angebot für diese Jugendliche mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Organisiert sind Produktionsschulen als betriebsähnliche Bildungseinrichtungen, in denen die Teilnehmer/innen Produkte herstellen und Dienstleistungen erbringen. Die Teilnehmer/innen sollen sich dabei individuell für den regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt qualifizieren. Sowohl persönliche wie auch fachliche Kompetenzen der Teilnehmer/innen sollen entwickelt und gestärkt werden. Dazu soll zu Beginn ein individuelles Förderziel erarbeitet werden. Von den Teilnehmer/innen werden im Verlauf der Maßnahme Eingangs-, Kurs- und Ausgangsprofile erfasst, in denen ihre Lernerfolge dokumentiert werden.

Zielgruppe der Produktionsschulen sind laut Förderkriterien unter 25 jährige, die ihren Hauptwohnsitz in Schleswig-Holstein haben, als ausbildungssuchend oder arbeitslos gemeldet sind und über keinen schulischen oder beruflichen Abschluss verfügen. In der Programmlaufzeit sollen insgesamt

mindestens 1.170 junge Menschen an der Förderung partizipieren. Ziel ist, dass 15 Prozent der Teilnehmer/innen nach der Förderung in eine schulische oder berufliche Bildung übertreten.

In den Produktionsschulen beträgt die wöchentliche Sollteilnahmezeit in der Regel rund 35 Stunden. Den Förderkriterien folgend, muss jeder Träger mindestens 20 Plätze bereitstellen und darf einen Personalschlüssel von maximal einer Betreuungsfachkraft für je sechs Teilnehmer/innen einplanen. Die Teilnehmer/innen sollen aktiv in Mitbestimmungsprozesse einbezogen werden und ein Angebot für ein Betriebspraktikum erhalten. Um einen regelmäßigen Dialog mit der regionalen Wirtschaft und den beruflichen Schulen sicherzustellen, ist die Einrichtung eines Beirates verpflichtend. Das Votum der regionalen Einbettung liegt beim Jobcenter, dieses steuert auch den Zugang zur individuellen Teilnahme an dem Förderangebot.

Gegenstand der Förderung sind die Personal-, Sach- und Gemeinkosten der Produktionsschulen. Die Förderung wird dabei als Anteilsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung gewährt. Die maximale Projektdauer liegt dabei in der ersten Förderphase ab Jahr 2014 bei maximal 29 Monaten bis zum Dezember 2016 und jeweils 24 Monaten ab Januar 2017 und Januar 2019. Bis zu 73 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten können aus ESF- und Landesmitteln getragen werden, weitere mindestens 25 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten sollen als Kofinanzierung durch die Agentur für Arbeit bzw. die Jobcenter, die Jugendhilfe oder sonstige Dritte getragen werden. Ein Eigenanteil von 2 Prozent ist durch die Träger zu erbringen. Mögliche Einnahmen aus Dienstleistungen und Produkten der Produktionsschulen sollen mindestens 3 Prozent der Gesamtkosten betragen und werden vorweg abgezogen. Die zuwendungsfähigen Kosten je angebotenen Teilnahmeplatz und Monat sind mit maximal 800 Euro gedeckelt.

In der letzten Förderperiode 2007 – 2013 wurden Produktionsschulen vor allem als Modellvorhaben im Rahmen des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt gefördert. Demgegenüber wurde in der aktuellen Förderperiode die Sichtbarkeit der Produktionsschulen in einer eigenständigen Aktion erhöht. Aktuell werden Produktionsschulen an sieben Standorten in Schleswig-Holstein gefördert. Außerhalb der ESF-Förderung gibt es zudem vier weitere Produktionsschulen im Land.

## 2.2. Erkenntnisse aus Vorevaluierungen

Eine Evaluierung der Produktionsschulförderung der Förderperiode 2007-2013 wurde im Jahr 2013 als Teil einer größeren Programmevaluierung durchgeführt. In diesem Zusammenhang erfolgte eine telefonische Befragung ehemaliger Teilnehmer/innen der in der Aktion B5 geförderten Modellprojekte. Die Ergebnisse der Evaluation fielen durchwachsen aus.

Die Teilnehmer/innen gaben mehrheitlich an, einen positiven Lernerfolg aus ihrer Zeit in der Produktionsschule gezogen zu haben. Insbesondere konnten neun von zehn der Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowohl persönliche wie auch fachliche Kompetenzen entwickeln und stärken. Rund zwei Drittel der Teilnehmer/innen half die Produktionsschule zu erkennen, für welche Berufe sie geeignet sind. Auch gab die Produktionsschule aktivierende Impulse an die Teilnehmer/innen, ihre Zukunft zu gestalten. Rund neun von zehn Teilnehmer/innen sahen nach der Maßnahme motivierter in ihre Zukunft, jeweils fast die Hälfte holte den Schulabschluss nach, absolvierte ein Praktikum oder bewarb sich auf Ausbildungsplätze.

Vier von fünf Teilnehmer/innen hatten während der Maßnahme einen persönliche/n Betreuer/in oder Ansprechpartner/in. Mit dieser Person konnten zwei von drei Teilnehmern persönliche Probleme besprechen. Jede/r vierte Teilnehmer/in wurde zudem über das Ende der Maßnahme weiter betreut, ohne dass dies zu den geförderten Aufgaben zählt. Ohne vorzeitige Abbrüche lag die Nachbetreuungsquote sogar bei 47 Prozent. Dies wurde als sehr positiv gewertet, zumal die Nachbetreuung nicht Gegenstand der Förderung ist.

Auffällig in der Analyse war insbesondere eine hohe Abbruchquote, die sich negativ auf die Verbleibstatistik auswirkte. Insgesamt gab mehr als die Hälfte der Befragten an, die Maßnahme vorzeitig beendet zu haben, überwiegend ohne positive Anschlussperspektive. In der Verbleibanalyse zeigte sich, dass sechs Monate nach Ende der Förderung 22 Prozent aller befragten Teilnehmer/innen in Ausbildung oder Beschäftigung waren. Unter den bereits zwölf Monate zuvor Ausgeschiedenen stieg dieser Anteil geringfügig auf 23 Prozent. Rund ein Viertel der Teilnehmer/innen war sechs Monate nach Austritt arbeitslos gemeldet, nach zwölf Monaten stieg die Arbeitslosenquote auf 38 Prozent.

## 3. Empirische Analyse

### 3.1. Quantitative Analyse

In diesem ersten Abschnitt der empirischen Analyse werden der materielle und finanzielle Verlauf der Förderung sowie die kurzfristigen Ergebnisse dargestellt und bewertet. Grundlage dafür bilden durch das aktionsverantwortliche Ministerium für Schule und Berufsbildung bereitgestellte Übersichten zur Finanzierung der bewilligten Projekte sowie durch den Evaluator bei den Trägern erhobene Daten zu den Teilnehmenden mit dem Stichtag 31.10.2015. Diese Daten werden nachfolgend differenziert entlang der OP-Indikatorik bzw. der von der Europäischen Kommission vorgegebenen Gemeinsamen Indikatoren<sup>1</sup> dargestellt.

Zum Zeitpunkt der Durchführung der Untersuchung waren noch keine Daten aus dem zentralen ESF-Monitoring der Investitionsbank Schleswig-Holstein (ProNord) verfügbar. Die eigene Erhebung bei den Trägern erfolgte unter Verwendung der Importlisten der Investitionsbank, so dass die Träger die eingetragenen Daten zu einem späteren Zeitpunkt auch in das zentrale Monitoring laden können. Mit dieser Verfahrensweise konnte gleichzeitig geprüft werden, ob und an welcher Stelle Fehler bei der Erhebung und Dokumentation der Monitoringdaten auftreten. Alle nachfolgend dargestellten Datenauswertungen zum Monitoring beruhen auf Datensätzen, die in einem begrenzten Umfang Fehler enthalten und die von der Monitoringdatenbank ProNord teilweise zur Korrektur zurückgewiesen worden wären. Solche Fehler umfassen z. B. unvollständige oder fehlerhafte Eintragungen, widersprüchliche Angaben oder Verständnisfehler hinsichtlich der Kategorisierungen. Eine Bitte zur Überarbeitung und Korrektur an die Träger erfolgte im Rahmen der Fachevaluierung nicht. Wo möglich, wurden die Daten durch den Evaluator bereinigt bzw. korrigiert.

<sup>1</sup> Informationen zu den Gemeinsamen Indikatoren, deren Erhebung und Berechnung sowie deren Definition sind ausführlich dargestellt in einem Leitfaden der Europäischen Kommission zu Monitoring und Evaluierung, hier insbesondere im Anhang C1. Siehe: Europäische Kommission 2015: Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Social Fund – Guidance Document, Juni 2015 (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7884&langId=en>).

### 3.1.1. Finanzielle Umsetzung

Aktion				
Name	Aktionsverantwortung	Start	Ende	Laufzeit bis heute
<b>C2-Produktionsschulen</b>	<b>Ministerium für Schule und Berufsbildung</b>	<b>August 2014</b>	<b>Dezember 2020</b>	<b>21%</b>
Input				
ESF-Mittel geplant	ESF-Mittel bewilligt	Anteil (bewilligt)	ESF-Mittel ausgezahlt	Anteil (ausgezahlt)
<b>6,0 Mio.</b>	<b>2,4 Mio.</b>	<b>40%</b>	<b>0,5 Mio.</b>	<b>8%</b>

Abbildung 1: Finanzieller Umsetzungsstand. Quelle: LPA-Statistik (Stand 02.11.2015).

In der Aktion wurden in der ersten Bewilligungsrunde ESF-Mittel in einer Gesamthöhe von 2,4 Mio. Euro gebunden, dies entspricht einem Anteil von 40 Prozent der gesamten ESF-Mittel für die Aktion C2. Der Bewilligungsstand ist damit leicht über dem Plan, auch unter Berücksichtigung des gesamten ersten Bewilligungszeitraums bis Ende 2016. Ausgezahlt wurden bisher 0,5 Mio. Euro, dies entspricht einem Auszahlungsstand von 8 Prozent.

### 3.1.2. Output

Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren insgesamt sieben Projekte bewilligt, die durch unterschiedliche Träger durchgeführt werden. Die Laufzeit je Projekt liegt zwischen 26 und 29 Monaten. Zum Stichtag der Datenerhebung verzeichneten diese Projekte 506 Projekteintritte.

Output: Gemeinsame Indikatoren (Teilnehmer/innen)			
	Gesamt	Anteil	
Arbeitslose einschließlich Langzeitarbeitslose	410	81,0%	
davon Langzeitarbeitslose	196	38,7%	
Nicht-erbstätig	90	17,8%	
davon nicht in schulischer oder beruflicher Bildung	34	6,7%	
Beschäftigt einschließlich selbstständig	3	0,6%	
Jünger als 25 Jahre	503	99,4%	
Alter als 54 Jahre	0	0,0%	
davon arbeitslos oder nicht-erbstätig und nicht in schul. oder berufl. Bildung	0	0,0%	
ISCED 1 und 2	506	100,0%	
ISCED 3 und 4	0	0,0%	
ISCED 5 bis 8	0	0,0%	
Teilnehmer/innen in Erwerbslosenhaushalten	303	59,9%	
Teilnehmer/innen in Erwerbslosenhaushalten mit unterhaltsberechtigten Kindern	290	57,3%	
Alleinerziehende Teilnehmer/innen oder Teilnehmer/innen aus Haushalten mit einem Erwachsenen und unterhaltsberechtigten Kindern	23	4,5%	
Migranten, Personen ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten	95	18,8%	
Teilnehmer/innen mit Behinderung	4	0,8%	
Sonstige benachteiligte Personen	260	51,4%	
Obdachlose	11	2,2%	
Output: OP - Indikatoren			
	Gesamt	Zielwert gesamt	Prognose
CO06 Jünger als 25 Jahre	506	1.170	↗

Abbildung 2: Materieller Umsetzungsstand. Quelle: Monitoring der Projektträger (Stand 31.10.2015)

Für den gesamten Zeitraum von August 2014 bis Ende 2020 wurde für den OP-Outputindikator „Teilnehmer/innen jünger als 25 Jahre“ ein Zielwert von 1.170 Personen festgelegt. Dieser Zielwert wurde bereits zu 43 Prozent erreicht und ist für den jetzigen Zeitpunkt übererfüllt. Die Abweichung kann teilweise mit einer höher als erwartet ausfallenden Kofinanzierung durch die Jobcenter bzw. die Jugendhilfe sowie dem leicht über Plan liegenden Bewilligungsstand erklärt werden.

Laut Trägermonitoring kamen 410 der Teilnehmer/innen und damit rund 81 Prozent aus der Arbeitslosigkeit. Von diesen waren 196 Personen, also fast die Hälfte, vor der Förderung bereits länger als

sechs Monate arbeitslos gemeldet, das heißt im Sinne der Definition der Europäischen Kommission langzeitarbeitslos. Rund 17,8 Prozent aller Teilnehmer/innen waren zuvor nicht erwerbstätig, davon rund zwei Drittel in schulischer oder beruflicher Bildung. Drei Teilnehmer/innen waren bis zum Eintritt beschäftigt, einschließlich selbstständig und drei weitere Teilnehmer/innen befanden sich in schulischer oder außerbetrieblicher Berufsausbildung. Bei diesen zusammen genommenen 1,2 Prozent der Teilnehmer/innen liegt bei Projekteintritt vermutlich eine fehlerhafte Einstufung des Erwerbsstatus vor.

Alle Teilnehmer/innen der Produktionsschulen weisen mit der Zuordnung zu ISCED 1 oder 2 einen niedrigen Bildungsstand auf. Aufgefächert nach den einzelnen Niveaus zeigt sich, dass 311 Teilnehmer/innen und damit 61,4 Prozent keinerlei schulischen oder beruflichen Abschluss besitzen. Die verbleibenden 38,6 Prozent der Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen verfügen über den ersten allgemeinbildenden Schulabschluss.

Mit 59,9 Prozent leben sechs von zehn Teilnehmer/innen der Produktionsschulen in Erwerbslosenhaushalten. Rund 4,5 Prozent der Teilnehmer/innen kommen aus Haushalten, in denen mindestens ein unterhaltsberechtigtes Kind und nur ein Erziehungsberechtigter leben.

Obdachlos sind 2,2 Prozent der Teilnehmer/innen. Rund 18,8 Prozent der Teilnehmer/innen, und damit jeder Sechste, hat einen Migrationshintergrund, eine ausländische Staatsbürgerschaft oder gehört zu einer anerkannten Minderheit. Vier der jungen Erwachsenen in der Förderung weisen eine anerkannte Behinderung auf. Knapp mehr als die Hälfte der Teilnehmer/innen (51,4 Prozent) gehört zur Gruppe der sonstigen benachteiligten Personen.<sup>2</sup>

Insgesamt zeigen die Outputindikatoren, dass die Zielgruppe der Förderung erreicht wird.

### 3.1.3. Ergebnisse

Die Förderung der Aktion C2 trägt laut OP-Planung zum Ergebnisindikator „Teilnehmer/innen in schulischer oder beruflicher Bildung“ des Spezifischen Ziels „Verbesserte Anschlussperspektive junger Menschen am Übergang Schule-Beruf“ bei. Als Zielwert für die Produktionsschulförderung ist ein Anteil von 15 Prozent festgelegt.

Insgesamt trifft dies bisher auf einen Anteil von rund 24,3 Prozent der 313 Teilnehmer/innen, die die Förderung bisher abgeschlossen haben, zu. Der gesetzte Zielwert von 15 Prozent wird damit bisher deutlich übertroffen.

<sup>2</sup> Ähnlich wie bei der initialen Dokumentation des Erwerbsstatus scheinen teilweise Interpretations- bzw. Zuordnungsschwierigkeiten bei der Kategorie „sonstige Benachteiligte“ zu bestehen. Der Anteil dieser Kategorie zugeordneten Teilnehmer/innen schwankt bei den einzelnen Projekten zwischen acht und 100 Prozent. Siehe auch Unterabschnitt 3.2.2.

Ergebnisse: Gemeinsame Indikatoren (Austritt)			
	Gesamt	Anteil	
Nichterwerbstätige Teilnehmer/innen, die nach ihrer Teilnahme auf Arbeitssuche sind	6	17,1%	
Teilnehmer/innen, die nach ihrer Teilnahme in schulischer oder beruflicher Bildung sind	76	24,3%	
Teilnehmer/innen, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangen	186	59,4%	
Teilnehmer/innen, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbstständige	45	14,5%	
Benachteiligte Teilnehmer/innen, die...	269	99,3%	
Ergebnisse: OP - Indikatoren			
	Gesamt	Zielwert	Prognose
C1.1 Teilnehmer/innen in schul. oder berufl. Bildung	24,3%	15%	

Abbildung 3: Ergebnisindikatoren. Quelle: Monitoring der Projektträger, nachbearbeitet durch M&P (Stand 31.10.2015).

Insgesamt sechs der zuvor nichterwerbstätigen Teilnehmer/innen sind nach ihrer Förderung in der Produktionsschule auf Arbeitssuche und haben sich dafür beim Jobcenter oder der Agentur für Arbeit registriert. Dies entspricht knapp jeder bzw. jedem Sechsten, die sich bei der Ausbildungs- und Arbeitssuche nun unterstützen lassen.

Etwa 59,4 Prozent der jungen Erwachsenen haben nach ihrer Teilnahme eine qualifizierte Teilnahmebestätigung erhalten.<sup>3</sup> Einen ersten oder höheren allgemeinbildenden Schulabschluss haben davon rund 16,1 Prozent der Teilnehmer/innen erwerben können.

Vier Wochen nach Ende der Förderung fanden 45 Teilnehmer/innen und damit rund 14,5 Prozent der zuvor Arbeitslosen oder Nichterwerbstätigen einen Arbeitsplatz. Insgesamt 249 benachteiligte Teilnehmer/innen sind nach Ende der Förderung auf Arbeitssuche, absolvieren eine schulische oder berufliche Bildung, erlangen eine Qualifizierung oder haben einen Arbeitsplatz, einschließlich Selbstständige. Dies sind fast 92 Prozent aller ausgetretenen benachteiligten Teilnehmer/innen. Zu berücksichtigen bleibt, dass erhebliche Unterschiede zwischen den Projekten bei einzelnen Eintritts- und Austrittsindikatoren auf Schwierigkeiten in der Interpretation und Erfassung hindeuten. Dies trifft u.a. auf die Einordnung der Teilnehmer/innen als sonstig Benachteiligte zu.

Eine qualitative Bewertung der Ergebnisse wird im folgenden Abschnitt vorgenommen.

### 3.2. Qualitative Analyse

Die zuvor dargestellten Indikatoren des Monitorings der Projektträger entsprechen im Wesentlichen den Erkenntnissen der Vorevaluierung, obwohl eine unmittelbare Vergleichbarkeit auf Grund der unterschiedlichen Erhebungsmodalitäten und -zeiträume nicht gegeben ist. Drei Feststellungen können hervorgehoben werden:

- Hinsichtlich der finanziellen und materiellen Umsetzung läuft die Förderung der Aktion C2 problemlos, die Zielsetzungen hinsichtlich des geplanten Outputs werden voraussichtlich deutlich übertroffen.
- Positiv ist ebenfalls die gute Zielerreichung im gewählten Ergebnisindikator des OP.
- Laut Trägerdaten brachen aber auch in dieser Förderperiode rund 57,5 Prozent der Teilnehmer/innen die Maßnahmen vorzeitig ab. Dies liegt knapp über dem Wert der Modellprojekte in

<sup>3</sup> Laut übermittelter Daten der Träger haben nur rund 2/3 der regulär ausgetretenen Teilnehmer/innen eine solche Bescheinigung erhalten, bei den vorzeitig ausgetretenen liegt der Anteil bei knapp über der Hälfte. Es ist schwer nachzuvollziehen, unter welchen Umständen diese Bescheinigungen erteilt werden bzw. ob die Praxis zwischen den Trägern variiert.

der vergangenen Förderperiode. Diese Abbrüche führen zu durchschnittlich kürzeren Teilnahmezeiträumen, so dass die Produktionsschulen bei gleicher Finanzierung mehr Teilnehmer/innen ausweisen können. Diesem scheinbar positiven Effekt auf die Zielerreichung im Output stehen wahrscheinlich wie in der vergangenen Förderperiode negative Wirkungen auf die Ergebnisstatistik gegenüber. Schließlich berücksichtigt der vergleichsweise niedrige Zielwert von 15 Prozent beim OP-Indikator die durchmischten Erfahrungen der Vergangenheit.

Um diese Zusammenhänge tiefer vor dem Hintergrund der Ausgestaltung der Angebote und der Zielgruppe zu betrachten, wurden im Rahmen der Evaluierung die Konzepte der Produktionsschulen untersucht und alle bestehenden Informationen zu Zielgruppe, Förderinhalten und Finanzierung sowie Ergebnissen im Rahmen von drei exemplarischen Fallstudien reflektiert. Zu diesem Zweck wurden Interviews mit Vertreter/innen der Produktionsschulen, der kofinanzierenden Jobcenter sowie Teilnehmer/innen durchgeführt. Die Ergebnisse der Analyse werden in den folgenden Abschnitten dargestellt, beginnend mit der Ausgestaltung der Angebote und deren Finanzierung.

### 3.2.1. Ausgestaltung der Angebote

#### *Konzeptionelle Unterschiede der geförderten Projekte*

Produktionsschulen sind Bildungseinrichtungen mit einer betrieblichen Struktur, in denen sowohl fachpraktische Kompetenzen als auch Sozial- und Selbstkompetenzen vermittelt werden. Die Vermittlung dieser Kompetenzen erfolgt während bzw. durch die Erstellung realer Produkte oder Dienstleistungen. Dadurch bilden Lern- und Arbeitsort eine Einheit. Dieser dem dänischen Modell entlehnte Ansatz unterscheidet sich von seinem Vorbild in der Verankerung im hiesigen Bildungssystem. Während die dänischen Produktionsschulen eine eigene Schulform bilden, sind die Produktionsschulen in Schleswig-Holstein (und in anderen Bundesländern) keine Schulen im Sinne des Schulgesetzes. Vielmehr sind sie vielfach gekennzeichnet durch eine große Heterogenität der Trägerschaften und Rechtsformen, durch Projektförderungen und unterschiedliche Formen der Finanzierung.

Auch die sieben ESF-geförderten Produktionsschulen des Landes Schleswig-Holstein sind bei unterschiedlichen Trägern implementiert. Sie sind Teil einer landesweiten Angebotsstruktur, die durch vier weitere Produktionsschulen außerhalb der ESF-Förderung ergänzt wird. Viele der Produktionsschulen Schleswig-Holsteins wurden bereits vor der Förderperiode 2014-2020 begründet. Alle Produktionsschulen des Landes sind Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Produktionsschulen, die ihrerseits im seit 2007 bestehenden Bundesverband Produktionsschulen mitwirkt. Die in der Aktion C2 geförderten Produktionsschulen sind somit in einen weiteren Kontext eingebettet, in dem das grundlegende pädagogische Konzept, die Erfahrungen dieser und anderer Standorte und Projekte sowie die Rahmenbedingungen der Förderung einer stetigen Reflexion unterliegen. Trotz dieser Einbettung, des gemeinsamen pädagogischen Ansatzes und der differenzierten Vorgaben der Förderkriterien (Vgl. 2.1 Programmansatz) lassen sich zwischen den ESF-geförderten Projekten Unterschiede feststellen. Diese Unterschiede beziehen sich z.B. auf die Größe der Projekte bemessen an der Zahl der Teilnahmeplätze, die Ausgestaltung pädagogischer Angebote oder die individuelle Förderung.



- Größe und Angebote der Produktionsschulen

Laut Förderkriterien sollen die ESF-geförderten Produktionsschulen mindestens 20 Teilnahmeplätze vorhalten mit einem Personalschlüssel von bestenfalls einem Betreuenden auf sechs Schüler/innen. Die Projektanträge weisen tatsächlich eine deutliche Varianz bzgl. der Teilnahmeplätze auf. Laut Anträgen bietet das kleinste Projekt 20 Teilnahmeplätze, die beiden größten dagegen 60 bzw. 63 Teilnahmeplätze. Der Personalschlüssel liegt – soweit in den Anträgen gekennzeichnet – zwischen 1:6 und 1:8. Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der pädagogischen Angebote, Produkte und Dienstleistungen bestehen keine Vorgaben für die Zuwendungsempfänger, jedoch soll die Zusammenarbeit mit den kofinanzierenden Jobcentern sowie die verpflichtende Gründung eines Beirats einen regelmäßigen Dialog mit der regionalen Wirtschaft bzw. eine Orientierung an regionalen Bedarfen sicherstellen. Die Angebote sind entsprechend vielfältig. Sie umfassen klassische Werkstattbereiche, wie Metall, Holz, Farbe, Gartenbau sowie Dienstleistungsbereiche, wie Küche / Gastronomie, Hauswirtschaft oder Körperpflege. Die Komplexität und Marktnähe der angebotenen Produkte und Dienstleistungen ist ebenfalls vielfältig. Bei einigen Produkten – z. B. dem Mittagstisch – bilden Produktionsschüler/innen selbst und Mitarbeiter/innen den primären Kundenkreis. Andere Produkte und Dienstleistungen – wie Vogelhäuschen, Brennholz, Feuersäulen, Snacks oder angebautes Gemüse – werden im Internet, auf Märkten oder im Verkaufswagen angeboten. In eher wenigen Fällen bestehen langfristige oder dauerhafte Kundenbeziehungen oder werden echte Marktnischen bedient. Dem steht nach Angabe der Gesprächspartner/innen aus Produktionsschulen und Jobcentern einerseits entgegen, dass die Produktionsschulen im regionalen Dialog mit der Wirtschaft in ihren Möglichkeiten eingeschränkt werden. Andererseits seien ‚natürliche‘ Grenzen vorhanden, da die pädagogische Arbeit mit problembelasteten jungen Menschen im Vordergrund stünde und die Produktionsschulen nur begrenzt die Verpflichtungen eines Echtbetriebs mit festen Terminzusagen und Qualitätsanforderungen gewährleisten können. Teils bestünden daher Schwierigkeiten, die in Förderkriterien benannten drei Prozent der Gesamtkosten durch die Veräußerung von Produkten oder Dienstleistungen zu erwirtschaften.

- Weitere pädagogische Angebote

Für minderjährige, berufsschulpflichtige Teilnehmer/innen bestehen regionale Kooperationen mit berufsbildende Schulen. In mindestens zwei Fällen bedeutet dies, dass Lehrkräfte kooperierender Schulen für den Unterricht abgeordnet werden. Bei allen Projekten werden Teilnehmende unterstützt, wenn sie nachholend einen Schulabschluss erwerben möchten. Tatsächlich wird diese Möglichkeit laut Trägerdaten von bis zu einem Drittel der Teilnehmer/innen während des Produktionsschulbesuchs genutzt oder nach Beendigung weiterverfolgt.<sup>4</sup> Bei mindestens einem Träger kann die Prüfung beim Träger selbst erfolgen. Neben den schulischen Angeboten bieten die Produktionsschulen die Möglichkeit, weitere Bildungsangebote zu belegen bzw. Qualifikationen zu erwerben. Dazu gehören sowohl Bewerbungstrainings, Sozialkompetenztrainings, Angebote zum Spracherwerb, Erste-Hilfe-Kurse als auch der Erwerb von Teilqualifikationen bzw. zertifizierter Qualifizierungsbausteine. Letztere Möglichkeiten werden jedoch den Monitoringdaten

<sup>4</sup> Die Angaben für die einzelnen Projekte divergieren jedoch erheblich, der geringste Anteil eines Projekts beträgt nur drei Prozent, bei den beiden Produktionsschulen mit den höchsten Anteilen dagegen wollen 30 bzw. 32 Prozent der Produktionsschüler/innen einen Schulabschluss nachholen. Im Durchschnitt aller Projekte trifft dies auf ein Fünftel der Teilnehmer/innen zu.

folgend kaum oder gar nicht genutzt. Darüber hinaus bieten bzw. vermitteln die Träger in Beratungsangebote zu Themen wie Sucht, Schulden oder Gewalt. Ergänzend zu den dargestellten Beratungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten können die Produktionsschuleteilnehmer/innen an unterschiedlichen freizeitpädagogischen Angeboten partizipieren. Dies kann z. B. (regelmäßige) Sportangebote, Theater- und Museumsbesuche, Kanutouren, Segeln bis hin zu Segelfliegen beinhalten.

#### ▪ Individuelle Förderplanung

Die Förderkriterien sehen vor, dass eine Dokumentation des Eingangs-, Kurs- und Ausgangsprofils der Teilnehmenden erfolgt. Durch die Kofinanzierung und Zugangssteuerung nehmen die Jobcenter eine wichtige Rolle ein. Wie die individuelle Zusammenarbeit mit den Teilnehmer/innen in den Projekten genau ausgestaltet ist, darüber geben die Projektanträge in sehr unterschiedlicher Tiefe Auskunft. Die Projektskizzen und die vertiefenden Gespräche an drei Standorten zeigen, dass die individuelle Förderplanung, Förderung und Reflexion in den einzelnen Produktionsschulen auf unterschiedliche Weise erfolgt. Soweit in den Anträgen nachvollziehbar, erfolgt zu Beginn eine Erfassung der Kompetenzen der Teilnehmer/innen auf Basis von Eingangsgesprächen und/oder Kompetenzfeststellungen. Individuelle Förderziele können sich unmittelbar aus den mit den Jobcentern geschlossenen Eingliederungsvereinbarungen ableiten oder - nach Maßgabe der geführten Interviews – sehr stark prozessorientiert erfolgen. Die Unterschiedlichkeit des Umgangs mit dem Thema Förderplanung wird in den drei vertieft betrachteten Projekten deutlich. Im ersten Fall werden konkrete individuelle Ziele festgelegt, die sich auch auf ‚weiche‘ Themen erstrecken. Die Reflexion soll individuell mit den Teilnehmer/innen im 4-Wochen-Rhythmus erfolgen, dafür werden auch Kompetenztafeln genutzt. Im zweiten Fall werden Einzelgespräche zur Reflexion eher anlassbezogen geführt. Dafür gab die Projektleitung an, dass monatliche Gruppengespräche (‚Feedback von allen‘) stattfinden. Im dritten Fall werden ‚harte‘ Zielvereinbarungen nur mit „stärkeren“ Teilnehmer/innen geschlossen, Reflexion und Feedback seien vielmehr Teil einer täglichen Bindungsarbeit. Hinsichtlich des Abschlusses der Maßnahmen und der Realisierung von geeigneten Übergängen geben die Projektanträge nur eingeschränkt Auskunft. In zwei Fällen wird angegeben, dass in der letzten Förderphase Praktika und der Erwerb von Teilqualifizierungen die Perspektiven verbessern sollen. Allerdings zeigten die Gespräche mit den Projektleiter/innen und den Teilnehmer/innen in den Produktionsschulen, dass der unmittelbare Übertritt in Ausbildung oder Arbeit nur bei einem Teil der Zielgruppe im Vordergrund steht.

#### ▪ Partizipation und Einbindung in Mitbestimmungsprozesse

Die Erstellung, Umsetzung und Reflexion der individuellen Förderplanung in Zusammenarbeit mit den Teilnehmenden/innen ist ein wichtiges partizipatorisches Merkmal der Produktionsschulen und soll nicht zuletzt die Eigenmotivation der Teilnehmer/innen stärken helfen. Darüber hinaus sind die Teilnehmer/innen an allen Produktionsschulen in Mitbestimmungsprozesse eingebunden, die allerdings unterschiedlich ausgeprägt sind. Ein zentrales Element bildet in jedem Projekt die Produkt- und Arbeitsplanung in den unterschiedlichen Werkstattbereichen, in die sich die Teilnehmer/innen (unter Anleitung oder Moderation) aktiv einbringen können und sollen. Dies reicht bis zu einer eigenverantwortlichen Führung z. B. eines Kiosks in einem Projekt. Den Projektskizzen folgend werden zudem in einigen Produktionsschulen regelmäßige, bereichsübergreifende Gesprächsrunden (u.a. Montagsrunde, Monatstreffen) zur gemeinsamen Besprechung auch über-

greifender Themen genutzt. In mindestens zwei Produktionsschulen werden neue Produktionsschüler/innen durch Tutorinnen und Tutoren, also Schüler/innen, die bereits länger im Projekt sind, begleitet. Die Zufriedenheit / eine Rückmeldung der Teilnehmer/innen spielt darüber hinaus auch im Rahmen des Qualitätsmanagements eine Rolle, einzelne Projektträger geben hier an, (anonyme) Befragungen zu nutzen. In einem Projekt wurde eine Arbeitsgruppe zu dem Thema etabliert, in der die Schüler/innen auch eine Mehrheit bilden.

Trotz der vorhandenen Unterschiede in der Ausgestaltung der Produktionsschulangebote, die auch in der vertieften exemplarischen Betrachtung dreier Standorte festzustellen war, lassen sich keine grundsätzlichen Defizite in der Projektdurchführung und pädagogischen Arbeit erkennen. Vielmehr bescheinigen die befragten Vertreter/innen der Jobcenter den beauftragten Trägern eine hohe Professionalität bzw. eine hohe Relevanz ihrer Arbeit.<sup>5</sup>

Die fachlich-inhaltliche Weiterentwicklung der Produktionsschule als Bildungseinrichtung – wie eingangs bereits angedeutet – wird in hohem Maße durch die Landesarbeitsgemeinschaft Produktionsschulen und den Bundesverband Produktionsschulen vorangetrieben. Themen, die zum Zeitpunkt der Analyse in diesem Zusammenhang diskutiert wurden, betrafen bspw. die (gemeinschaftliche) Nutzung von Weiterbildungsmöglichkeiten zur Werkstattpädagogin bzw. zum Werkstattpädagogen sowie die Frage, inwiefern eine Zertifizierung nach dem Qualitätssiegel des Bundesverbandes sinnvoll und leistbar sei. Nach dem Eindruck der Evaluation wird hier im Rahmen der LAG zwischen den Trägern ein sehr konstruktiver und partnerschaftlicher Austausch gepflegt, der letztlich auch die Weiterentwicklung des Angebotes an den einzelnen Standorten unterstützt. Die Möglichkeiten und Grenzen einer Weiterentwicklung sind gleichzeitig durch den fachpolitischen Rahmen in Schleswig-Holstein bzw. der Länder und die jeweilige Finanzierung definiert. Innerhalb dieses Rahmens bestehen Ideen und Möglichkeiten zur Verbesserung und Anpassung der Produktionsschulförderung. Diese Aspekte werden zusammenfassend in Unterabschnitt 3.2.4 dargestellt und diskutiert.

### 3.2.2. Kosten und Finanzierung der Angebote

Die Förderung der Produktionsschulangebote ist relativ kostenintensiv. Je Teilnehmerplatz und Monat werden bis zu 800 Euro zuwendungsfähiger Kosten anerkannt, wovon – wie eingangs dargestellt – bis zu 73 Prozent aus ESF und Landesmitteln, mindestens 25 Prozent durch kofinanzierende Dritte und weitere mindestens zwei Prozent als Eigenanteil der Zuwendungsempfänger zu tragen sind. Mindestens drei Prozent der Gesamtkosten unterliegen zudem einem Vorwegabzug und sollen durch die Veräußerung von Produkten und Dienstleistungen erwirtschaftet werden.

Die bewilligten Projekte orientieren sich in ihrer Finanzplanung weitgehend an der Höchstgrenze zuwendungsfähiger Kosten je Teilnahmeplatz und Monat. Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Projekten sind relativ gering. Mehr als die Hälfte der Träger kalkuliert mit mehr als 790 Euro, in den verbleibenden Projekten liegt der Kostenrahmen zwischen knapp über 730 und fast 760 Euro.

<sup>5</sup> Dieser Eindruck wurde auch im Rahmen des Netzwerktreffens SGB II am 27. November 2015, an dem einzelne Fragestellungen der Produktionsschulförderung zwischen Evaluator und den Jobcentern des Landes erörtert wurden, bestätigt.

Deutlich größere Unterschiede bestehen bei den geplanten Gesamtkosten, die zusätzlich geplante Einnahmen aus dem Wirtschaftsbetrieb der Produktionsschulen berücksichtigen. Die Spannweite liegt hier zwischen 753 und 899 Euro je Teilnehmer/in und Monat. Nachfolgende Boxplots stellen diese Unterschiede gegenüber.

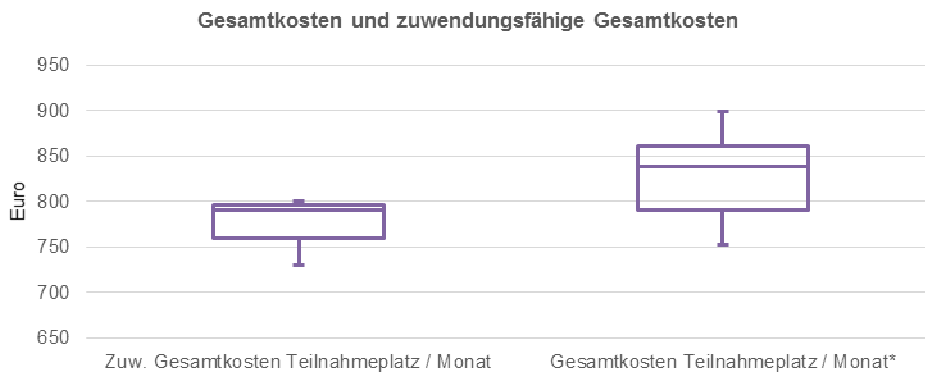


Abbildung 4: Zuwendungsfähige Gesamtkosten und Gesamtkosten je Teilnehmergeplatz und Monat. Quelle: Kosten- und Finanzierungspläne der sieben ESF-geförderten Produktionsschulen.

Eine differenzierte Betrachtung der Kostenarten zeigt, dass die größten Aufwände im Bereich der Personalkosten liegen, die zwischen 60 und 76 Prozent in den Projekten ausmachen. Tendenziell höhere Personalkostenanteile bestehen bei den Projektträgern in kommunaler Hand, wahrscheinlich auf Grund divergierender Gehaltsstrukturen. Der Personalschlüssel ist dagegen von untergeordneter Bedeutung. Zwar weist das Projekt mit dem niedrigsten Anteil an Personalkosten gleichzeitig die weiteste Betreuungsrelation auf, bei den anderen Projekten ist dieser Zusammenhang jedoch weniger sichtbar. Die Sachkostenanteile variieren zwischen 13 und 31 Prozent. Die nähere Aufgliederung der Sachkosten zeigt zudem eine hohe Varianz der Zuordnung. Insbesondere die Sachkosten der Kategorie „Sonstige Sachkosten“ bilden Anteile zwischen 35 und 89 Prozent in den Kalkulationen. Die Gemeinkostenanteile fallen dagegen durch die Pauschalierung (15 Prozent der direkten Personalkosten) ähnlich aus. Die Unterschiede und Varianz in der Kostenzusammensetzung fasst die nachfolgende Grafik zusammen.

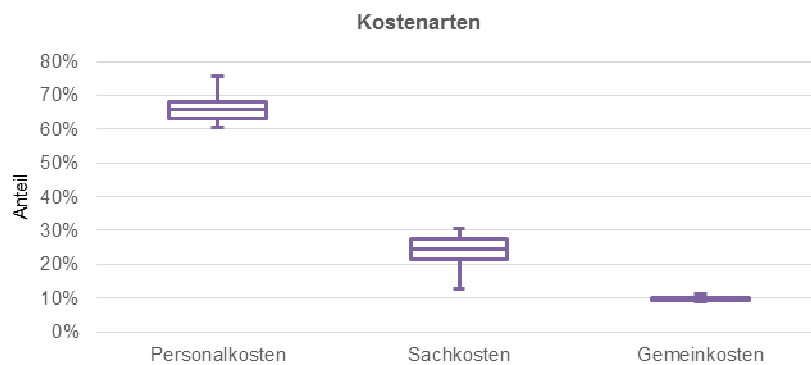


Abbildung 5: Teilnehmer/innen: Zufriedenheit mit der Betreuung und Begleitung. Quelle: Kosten- und Finanzierungspläne der sieben ESF-geförderten Produktionsschulen.

Finanziert werden die Projekte durch eine Mischfinanzierung aus ESF-Mitteln, Landesmitteln, Kofinanzierungen von Jobcentern (SGB II) bzw. Kommunen (SGB VIII), Eigenanteilen der Träger sowie Einnahmen aus dem Wirtschaftsbetrieb der Produktionsschulen. Die genaue Zusammensetzung unterscheidet sich erheblich von Projekt zu Projekt.

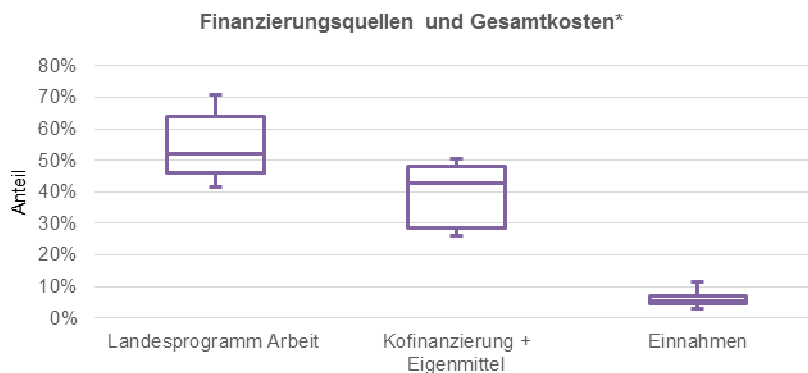


Abbildung 6: Zusammensetzung der Finanzierung. Quelle: Kosten- und Finanzierungspläne der sieben ESF-geförderten Produktionsschulen.

So liegt der Anteil der aus dem Landesprogramm Arbeit aufgebrauchten Mittel zwischen 42 und 71 Prozent. Der ESF-Anteil weist dabei nur geringe Schwankungen auf und macht jeweils etwa zwei Drittel der Förderung aus dem Landesprogramm aus. Der Anteil aus aktiver Kofinanzierung der Jobcenter und Jugendämter sowie der Eigenmittel der Träger beträgt zwischen 26 und 50 Prozent der Gesamtfinanzierung. Die dritte Finanzierungsquelle bilden Einnahmen aus Veräußerungen von Produkten und Dienstleistungen, die sich zwischen geplanten drei und elf Prozent bewegen. Die sehr unterschiedliche Höhe der Eigenmittel steht mit einer vergleichsweise größeren Spreizung der Gesamtkosten in Zusammenhang (siehe Abbildung 4). Erste Abrechnungen für 2014 und 2015 deuten jedoch darauf hin, dass die geplanten Einnahmen zu hoch ausgewiesen werden bzw. so nicht erwirtschaftet werden können. In diesen Projekten deuten sich auf Grund der vergleichsweise höheren Gesamtkosten und der Deckelung der zuwendungsfähigen Kosten Finanzierungslücken an. Tatsächlich werden bestehende Lücken bei den betroffenen Projekten bisher durch zusätzliche Eigenmittel geschlossen.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der Angebote und der Kosten, dass zwischen den Produktionsschulen nicht nur konzeptionelle, sondern auch kalkulatorische Unterschiede bestehen. In diesem Zusammenhang auffällig sind insbesondere die erheblichen Unterschiede in den Gesamtkosten, die in Teilen die Höchstgrenze zuwendungsfähiger Kosten erheblich überschreiten. Es gelingt bisher kaum, höhere Kosten durch höhere Einnahmen auszugleichen. Sowohl in konzeptioneller als auch haushälterischer Sicht erscheint es daher sinnvoll, die Möglichkeiten der Generierung von Einnahmen durch den Produktionsschulbetrieb künftig stärker zu fokussieren und an allen Standorten weiterzuentwickeln.

Allgemein wird der Kostenrahmen bezogen auf Zielgruppe und die Erwartungen an die Maßnahmen von den Jobcentern als positiv und angemessen beurteilt. Eine geringere Mittelausstattung ließe eine sinkende Durchführungs- und Ergebnisqualität erwarten. Alle Gesprächspartner/innen sehen

vielmehr Ansatzpunkte zur Steigerung der Ergebnisqualität, die jedoch höhere Kosten verursachen würden (siehe Unterabschnitt 3.2.4).

### 3.2.3. Zielgruppenspezifika, Maßnahmenverlauf und vertiefende Ergebnisanalyse

#### Zielgruppenspezifika und Zugangssteuerung

Die ESF-geförderten Produktionsschulen richten sich laut Förderkriterien an unter 25 jährige Menschen, „die keinen Schul- oder beruflichen Abschluss haben und bei einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter als Ausbildungsplatz suchend oder arbeitslos gemeldet sind.“<sup>6</sup>

Die Auswahl der Teilnehmer/innen bzw. die Zugangssteuerung erfolgt – wie bereits beschrieben - vor Ort durch die kofinanzierenden Jobcenter. Das Monitoring zeigt, dass hinsichtlich der Auswahl zwischen den einzelnen Projekten teils erhebliche Unterschiede bestehen, die sowohl auf Überlegungen des Jobcenters als auch auf äußere Rahmenbedingungen zurückgehen können. Auffällige differenzierende Merkmale sind z. B. das Alter oder der Bildungsstand der Teilnehmer/innen.

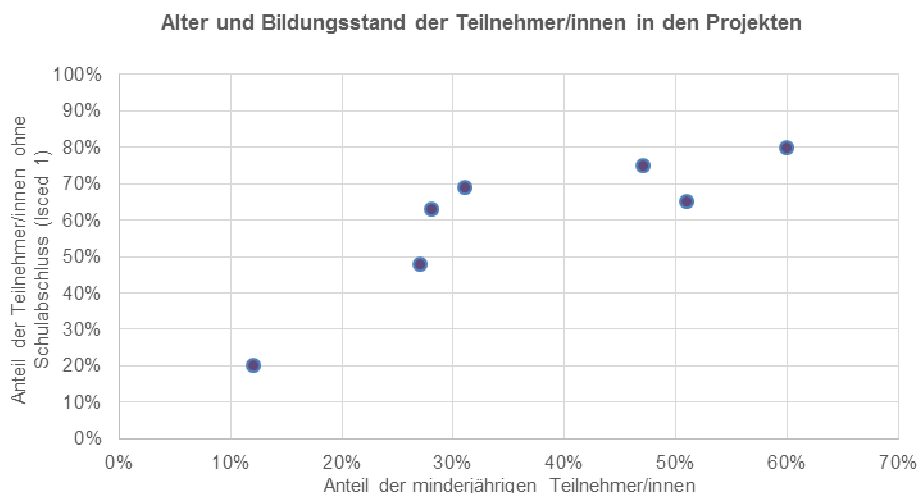


Abbildung 7: Durchschnittlicher Anteil der Teilnehmer/innen ohne Schulabschluss und durchschnittlicher Anteil der minderjährigen der Teilnehmer/innen in den Projekten. Quelle: Monitoring der Projektträger, n=506 Eintritte.

Ein Ende des Spektrums bildet ein Projekt, in dem unter 18 jährige mit einem Anteil von rund zwölf Prozent eine kleine Minderheit darstellen. Die Teilnehmer/innen dieses Projektes weisen gleichzeitig im Durchschnitt die besten Bildungsvoraussetzungen auf – vier Fünftel haben bereits einen Schulabschluss erworben. Am anderen Ende des Spektrums wendet sich ein Projekt überwiegend an minderjährige Teilnehmer/innen, die mit rund 60 Prozent vertreten sind. Einen allgemeinbildenden Schulabschluss weist hier nur eine Minderheit von 20 Prozent auf. Tatsächlich illustrieren diese Unterschiede teils divergierende Überlegungen der Jobcenter bei der Zugangssteuerung, wie die exemplarisch geführten Gespräche zeigen. So liegt an einem untersuchten Standort der Fokus sehr stark auf der Zuweisung von jüngeren Teilnehmer/innen, um möglichst schnell Misserfolgskarrieren

<sup>6</sup> Ergänzende Förderkriterien: Aktion C2, Stand: 11. April 2014.

zu durchbrechen. An anderen Standorten sehen die Jobcenter die Produktionsschule dagegen als geeignetes Instrument auch ‚älteren‘ jungen Menschen, eine niedrighschwellige Wiedereinstiegsperspektive bieten zu können, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass mit steigendem Lebensalter eine höhere Motivation und Änderungsbereitschaft festzustellen sei.

Unabhängig von der Zuweisungspraxis lässt sich in den übermittelten Monitoringdaten eine Varianz auch beim Merkmal Migrationshintergrund feststellen. Rund 15 Prozent der Teilnehmer/innen weisen im Durchschnitt der Projekte einen Migrationshintergrund auf bzw. haben eine ausländische Staatsbürgerschaft.<sup>7</sup> Der Spitzenwert einer Produktionsschule liegt bei 42 Prozent. Insgesamt haben die ‚städtischen‘ Produktionsschulen in Kiel, Lübeck und Flensburg die höchsten Anteile an Teilnehmer/innen mit Migrationshintergrund.

Bei anderen Merkmalen des Monitorings – insbesondere denen, die einzeln oder in der gemeinsamen Betrachtung den Status ‚Benachteiligung‘<sup>8</sup> begründen – lässt sich zwar ebenfalls eine gewisse Varianz zwischen den Projekten feststellen, allerdings ist hier eher davon auszugehen, dass einige Merkmale fehlerhaft oder mit einem divergierenden Verständnis der abgefragten Kategorien ausgefüllt wurden. So schwankt beispielsweise der Anteil sonstiger Benachteiligter in den Projekten zwischen acht und 100 Prozent der Teilnehmer/innen. Der errechenbare Anteil von insgesamt rund 85 Prozent ist entsprechend vorsichtig zu interpretieren. Der Indikator ‚Benachteiligung‘ bzw. die begründenden Indikatoren sind auch nur sehr bedingt geeignet, die oftmals sehr schwierige Ausgangssituation der jungen Menschen zu beschreiben.

In den exemplarischen Gesprächen mit den Vertreter/innen der Produktionsschulen und Jobcenter wurde deutlich, dass die individuellen Problemlagen junger Menschen in den letzten Jahren immer komplexer werden. Zunehmend festzustellen seien vor allem psychische Probleme (5 Nennungen) und (neue) Süchte (3). Die Gruppengespräche mit den 11 Teilnehmer/innen beleuchteten dagegen individuelle Lebensumstände, wie familiäre Probleme (2), Gewalterfahrungen (2), frühe Schwangerschaften (3), Krankheit (1), sofern sich die Jugendlichen dazu äußern wollten. In einigen Fällen gaben die Teilnehmer/innen an, bereits verschiedene Bildungsgänge im Übergangssystem besucht und abgebrochen zu haben, darunter die Berufseingangsklassen BEK, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen BvB oder ein Ausbildungsvorbereitendes Jahr AVJ.

Die Teilnahme an der ESF-Förderung ist für keine/n Teilnehmer/in verpflichtend. Die Gesprächspartner/innen der Jobcenter und der Produktionsschulen geben gleichwohl an, dass die Ausgangsmotivation häufig gering sei. Den potenziellen Teilnehmer/innen und ggf. Eltern werde das Angebot in den meisten Fällen zunächst vorgestellt und nahegebracht. In diesem Zusammenhang wird ein Erstgespräch in den Produktionsschulen vereinbart, in dem Eckpunkte einer Teilnahme diskutiert werden. In einem der untersuchten Fälle gehen auch häufig Teilnehmer/innen aus einer vorgeschalteten, noch niedrighschwelligeren Maßnahme in die Produktionsschule über. Die Beschäftigung in der

<sup>7</sup> Dies entspricht in etwa dem Anteil an der Gesamtbevölkerung in den entsprechenden Altersgruppen. Der Migrationsbericht der Landesregierung weist etwa einen Anteil von 14,9 Prozent bei den 18-25 jährigen und einen Anteil von 19,5 Prozent bei den 6-18 jährigen aus. Siehe: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2014: Migrationsbericht der Landesregierung Schleswig-Holstein, 02. September 2014.

<sup>8</sup> Dazu gehören u.a. die Merkmale Behinderung, Migrationshintergrund oder ausländische Staatsbürgerschaft, sonstige Benachteiligung, Erwerbslosenhaushalt oder Alleinerziehendenhaushalt mit Kindern. Vgl. Europäische Kommission 2015: Annex D – Practical Guidance on data collection and validation, Guidance Document, Juni 2015.

Produktionsschule selbst beginnt nach der Rückkopplung mit den Jobcentern im Anschluss an das Erstgespräch. Ab diesem Moment können vorzeitige Abbrüche durchaus Folgen haben, wenn gleich Sanktionierungen in der Praxis eher selten Anwendung finden.

Alle Gesprächspartner/innen geben an, dass unabhängig von der Freiwilligkeit die individuelle Motivation der Teilnehmer/innen ein Problemfeld ist. Negativen Abbrüchen gingen häufig unentschuldigte Fehlzeiten voraus. Die zentrale Herausforderung der Produktionsschulen besteht nach Ansicht der Gesprächspartner/innen darin, eine enge Bindung und Vertrauen zu den Teilnehmer/innen aufzubauen und Orientierung zu geben.

### Maßnahmenverlauf

Laut Förderkriterien ist eine individuelle Teilnahmedauer von in der Regel bis zu 12 Monaten vorgesehen. In diesem Zeitraum soll den Teilnehmer/innen ein Betriebspraktikum ermöglicht werden. Soweit in den Projektskizzen beschrieben, erfolgt dies eher gegen Ende der Teilnahme und / oder ist Teil des Übergangs. Zudem sollen bestehende transnationale Partnerschaften genutzt werden, in vielen Fällen sind dies Kontakte zu dänischen Produktionsschulen. Anhand der Eintritts- und Austrittsindikatoren des Monitorings lassen sich einige Eckwerte zu den tatsächlichen Verläufen der Maßnahmen ermitteln.

Die tatsächliche durchschnittliche Dauer der Teilnahmen liegt bei knapp über fünf Monaten.<sup>9</sup> Dabei spielt die vergleichsweise hohe Abbruchquote, die laut übermittelter Daten der Träger im Durchschnitt bei rd. 58 Prozent und bei den einzelnen Produktionsschulen zwischen 35 und 80 Prozent liegt, eine wichtige Rolle. Nachfolgende Graphik stellt die Laufzeiten der regulären und der vorzeitig beendigten Teilnahmen nach Produktionsschulen gegenüber:

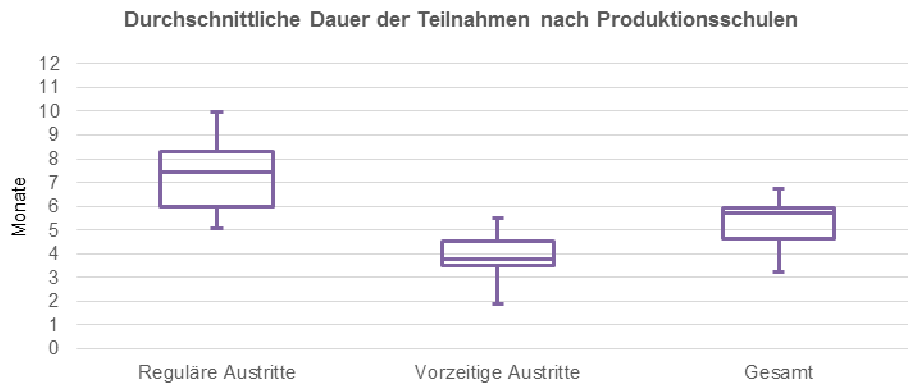


Abbildung 8: Durchschnittliche Dauer der Teilnahmen nach Produktionsschulen. Quelle: Monitoring der Projektträger, n=313 Austritte.

Teilnehmer/innen, die regulär austreten, arbeiten und lernen im Durchschnitt zwischen fünf und zehn Monaten in den Projekten. Die standortübergreifende Durchschnittsdauer beträgt hier 7,3 Monate. Vorzeitige Austritte erfolgen dagegen je nach Produktionsschule im Durchschnitt nach zwei bis

<sup>9</sup> Von den 313 verzeichneten Austritten konnten 304 in die Berechnung einbezogen werden. Bei den fehlenden Datensätzen lag der verzeichnete Austrittszeitpunkt vor dem Eintrittsdatum oder entsprach diesem.



fünfeinhalb Monaten. Bezogen auf alle lässt sich ein Durchschnittswert von 3,5 Monaten errechnen. Die hohe Varianz von Dauer und Austritten aus den Produktionsschulen ist ohne eine tiefere Analyse des Kontexts schwer zu bewerten.

Generell seien vorzeitige Austritte – so geben es übereinstimmend die befragten Vertreter/innen der Produktionsschulen und der Jobcenter an – auf fehlende Motivation, Fehlzeiten, schwerwiegende Verhaltensauffälligkeiten und Delinquenz zurückzuführen. Ein Teil der Teilnehmer/innen scheidet zudem vorzeitig durch das Verlassen des Rechtskreises SGB II aus. In diesen Fällen handelt es sich um ‚technische‘ Austritte, die weder auf das Verhalten oder die Lernbereitschaft der jungen Menschen, noch auf ihre Bedürftigkeit zurückzuführen sind. Vielmehr sind / waren sie Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft, in der der Anspruch auf ALG II entfallen ist. Laut übermittelter Daten der Träger dürfte dies auf fast fünf Prozent der vorzeitig ausgeschiedenen Teilnehmer/innen zugetroffen haben. In den exemplarischen Gesprächen mit den Vertreter/innen von Jobcentern und Produktionsschulen wurde zudem deutlich, dass ein Teil der Varianz zwischen den Projekten auf Unterschiede im Umgang mit den Teilnehmer/innen bzw. ihren Problematiken zurückzuführen sein kann. So wurde zu einem Projekt mit einer vergleichsweise niedrigen Abbruchquote betont, dass versucht wird, die Teilnehmer/innen auch bei Schwierigkeiten so gut es geht im Projekt zu halten, da keine Alternativen bestünden. Diese Praxis ist nach dem Eindruck des Evaluators nicht in allen Projekten vergleichbar gegeben.

Die Zuweisungspraxis ist ebenfalls von großer Bedeutung für den individuellen Maßnahmenverlauf. Je vorbelasteter und arbeitsmarktferner die zugewiesenen jungen Menschen sind, desto wahrscheinlicher sind vorzeitige Abbrüche. In vielen Fällen offenbaren sich neben einer fehlenden Motivation auch gesundheitliche, meist psychische Probleme, die die Maßnahmefähigkeit grundsätzlich in Frage stellen. Dies zeigt sich z. B. darin, dass bei mehr als einem Zehntel aller Abbrüche der Verbleib ‚Sonstiges‘ mit der näheren Erläuterung ‚Gesundheitsprüfung‘ oder ‚Therapie‘ angegeben wird.<sup>10</sup> Diese so spezifizierten Abbrüche konzentrieren sich im Wesentlichen auf zwei Projekte, so dass der tatsächliche Anteil dieses Personenkreises noch deutlich höher sein könnte.

Begleitet und vorbereitet durch die Maßnahmen und den Stützunterricht strebt mehr als ein Viertel aller Teilnehmer/innen einen nachholenden Schulabschluss während der Projektlaufzeit an (Monitoringindikator: ‚Prüfung vorgesehen‘). Diese Angaben konzentrieren sich jedoch auf drei Projekte, so dass diese Projekte möglicherweise das Erreichen eines ersten allgemeinbildenden Schulabschlusses als Maßnahmeziel sehr stark in den Vordergrund stellen. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Dokumentationspraxis bzgl. der Monitoringindikatoren ‚Prüfung vorgesehen‘, ‚Vorgesehene Prüfung bestanden‘ und ‚höchster im Projekt erreichter Abschluss‘ stark divergiert und nicht immer stringent

<sup>10</sup> Im Rahmen des ESF-Monitorings sind solche sensiblen und erklärenden Daten eigentlich nicht zu dokumentieren, zudem steht in der Verbleibabfrage der Arbeitsmarktstatus im Vordergrund. In diesem Kontext wurden die Ausfüllhinweise noch einmal überarbeitet, die Möglichkeit einer Dokumentation und Auswertung im Begleitsystem ProNord besteht nicht. Die für die Fachevaluierung durch die Träger übermittelten Daten – die vermutlich nicht vollständig sind – zeigen aber sehr deutlich, in welchem hohem Maße ein signifikanter Teil der Teilnehmer/innen beeinträchtigt ist.

ausfällt.<sup>11</sup> Sollte die Quote der Teilnehmer/innen, die einen nachholenden oder höheren Schulabschluss bereits im Verlauf der Projekts anstreben, auf die anderen Projekte übertragbar sein, würden rund 40 Prozent aller Teilnehmer/innen dieses Ziel verfolgen.

Betriebspraktika absolviert dagegen nur nahezu jede/r Dritte im Verlauf der Maßnahme. Entsprechende Angaben liegen hier von allen Trägern vor. Schüler/innen, die ein solches Praktikum antreten, bleiben im Durchschnitt mehr als sieben Monate in der Produktionsschule, also in etwa der regulären Maßnahmedauer. Aufenthalte im Ausland absolviert dagegen nur eine kleine Minderheit von sechs Prozent der Teilnehmer/innen.

In keinem der geführten Gespräche gab es Hinweise darauf, dass die Qualität des Konzepts oder der pädagogischen Arbeit der Produktionsschulen in Frage gestellt werden könnte. Vielmehr sind die zuweisenden und kofinanzierenden Jobcenter auch in ihrer Rolle als Mitauftraggeber sehr zufrieden mit der Leistungserbringung und den Ergebnissen. Bei den Gesprächen mit den Teilnehmer/innen ergab sich ein geteiltes Bild. Überwiegend äußerten die befragten Teilnehmer/innen eine hohe Zufriedenheit mit ihrer Teilnahme und konnten darin Chancen zur persönlichen Weiterentwicklung erkennen. Diese Gruppe gab gleichzeitig an, ein relativ enges bzw. vertrauensvolles Verhältnis zum pädagogischen Personal zu besitzen und weist eine relativ klare Perspektive über die eigenen Ziele auf. Ein anderer Teil äußerte sich dagegen eher skeptisch zu Inhalt und Nutzen der Produktionsschule. Dies war verknüpft mit einem eher geringem Vertrauen, unklaren oder eher unrealistischen eigenen Zielen und einer geringen Motivation. Zwei dieser Teilnehmer/innen gaben an, ihre Teilnahme nur auf Grund der Sanktionsmöglichkeiten des Jobcenters aufrecht zu erhalten. Zwei weitere Teilnehmer/innen besaßen nur eine sehr geringe Bereitschaft für eine vertiefte Reflexion ihrer Teilnahme. Diese Aussagen der Teilnehmer/innen sind nicht repräsentativ oder übertragbar, helfen jedoch individuell unterschiedliche Verläufe zu illustrieren.

### ***Vertiefende Ergebnisanalyse***

Das vorrangige Ziel der Produktionsschulförderung spiegelt sich im OP-Indikator ‚Teilnehmer/innen, die nach ihrer Teilnahme eine schulische oder berufliche Bildung absolvieren‘ wieder. Der festgelegte Zielwert von 15 Prozent zeigt eine in kurzfristiger Perspektive moderate Ergebniserwartung. Tatsächlich entspricht der Wert in etwa den Erfahrungen aus der Modellförderung in der vergangenen Förderperiode. Er spiegelt die eingangs dargestellten Spezifika der Zielgruppe und die Schwierigkeiten, die Teilnehmer/innen pädagogisch zu erreichen. Tatsächlich ist die Abbruchquote ggü. der Evaluierung der Modellförderung in der Förderperiode 2007-2013 noch leicht angestiegen. Teilnehmer/innen, die die Produktionsschule abbrechen – so zeigte es diese Vorevaluierung bereits - besitzen mittelfristig kaum Chancen, eine Ausbildung zu beginnen oder eine Beschäftigung aufzunehmen. Trotzdem kann der für die aktuelle Förderperiode geltende Zielwert des Ergebnisindikators mit 24,3 Prozent um fast 10 Prozentpunkte übertroffen werden, wie Abschnitt 3.1.2 zeigt.

<sup>11</sup> Die drei Projektträger, die vorgesehene Prüfungen angeben, haben gleichzeitig eine bestandene Prüfung als Erwerb eines höheren Bildungsabschlusses ggü. dem Niveau bei Eintritt dokumentiert. Bei allen anderen Trägern waren lt. Monitoringdaten keine Prüfungen vorgesehen bzw. wurden keine Prüfungen erfolgreich absolviert und/oder die im Projekt erreichten Bildungsabschlüsse entsprechen den bereits bei Eintritt vorhandenen.

Sowohl bei den Gesprächspartnern der kofinanzierenden Jobcenter als auch den Vertreter/innen der Produktionsschulen wird der Übergang in eine (betriebliche) Ausbildung als Idealfall angesehen. Als Erfolg werden dagegen bereits kleinere Verbesserungen der Anschlussperspektiven verstanden. Dies kann z. B. das Nachholen eines Schulabschlusses in oder im Anschluss an den Produktionsschulbesuch, der Übergang in andere Bildungsmaßnahmen wie einer BvB bzw. BvB Reha oder in ein Praktikum sein. Auch der Übergang in bzw. Beginn einer Therapie ist nach Ansicht der Gesprächspartner/innen als Erfolg zu werten. Angesichts der Ausgangsvoraussetzungen der jungen Menschen sei die Produktionsschule häufig eher als ein erster Schritt bzw. als Richtungsänderung zu verstehen. Vorrangig ginge es bei vielen jungen Menschen zunächst um eine soziale und persönliche Stabilisierung, den Aufbau von Tagesstrukturen, Vertrauen und – begleitend zur eigentlichen Maßnahme – um die Bearbeitung der persönlichen Probleme. Die Pädagogik der Produktionsschulen sei hier ein geeigneter, niedrighwelliger aber auch hinreichend fordernder Rahmen. Die Zielerwartungen der zuweisenden Jobcenter fallen daher differenzierter und auf den konkreten Einzelfall bezogener aus, als es der OP-Indikator abbildet.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen zeigen die Monitoringdaten, dass bei knapp der Hälfte der Produktionsschüler/innen eine solche positive Wirkung während oder im Anschluss an die Maßnahme festzustellen ist. Der Unterschied zwischen den Abbrecher/innen und den Teilnehmer/innen, die wie geplant aus den Maßnahmen ausscheiden, ist dabei erheblich. Bei Letztgenannten besitzt ein Anteil von 85 Prozent ein höheres Bildungsniveau als bei Eintritt und / oder eine sinnvolle Anschlussperspektive bei Austritt. Unter den Abbrecher/innen liegt dieser Anteil nur bei 19 Prozent. (Positive) Abbrüche, mit dem Ziel unmittelbar in eine berufliche Ausbildung zu wechseln, kommen dabei kaum vor.

Nachfolgende Tabelle fasst die wesentlichen Austrittsindikatoren des Monitorings zu den Ergebnissen der Förderung zusammen.

	Regulär beendete Teilnahmen	Abbrüche	Gesamt
<b>Qualifikation in der Maßnahme</b>			
Erwerb eines (höheren) Schulabschlusses	21%	1%	10%
Qualifizierende Teilnahmebescheinigung	67%	54%	59%
<b>Verbleib im Anschluss</b>			
(1) sozialversicherungspflichtig beschäftigt	7%	2%	4%
(2) beschäftigt, nicht sozialversicherungspflichtig	3%	1%	2%
(3) schulische Bildung	17%	6%	10%
(4) betriebliche Ausbildung	14%	1%	7%
(5) schulische oder außerbetriebliche Berufsausbildung	5%	1%	2%
(6) in Qualifizierung	15%	3%	8%

	Regulär beendete Teilnahmen	Abbrüche	Gesamt
(9) Praktikum	5%	0%	2%
(11) Freiwilligendienste (FSJ, FÖJ, Wehrdienst)*	4%	0%	2%
(13) Sonstiges - Therapie	8%	5%	6%
<b>Positive Wirkung gesamt</b>	<b>85%</b>	<b>19%</b>	<b>47%</b>
n	133	180	313

Tabelle 2: Ergebnisse der Förderung. Quelle: Monitoring der Projektträger, n=313 Austritte.

Das Nachholen von allgemeinbildenden Schulabschlüssen bereits in den Projekten und der Übergang bzw. die Fortführung einer schulischen Bildung bilden die vorrangige Ergebnisdimension. Ungefähr jede/r zehnte Teilnehmer/in erwirbt im Projektverlauf den ersten oder einen höheren Schulabschluss, unter den regulär Austretenden sogar jede/r Fünfte. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Abschlussprüfung erfolgreich absolviert wird, steigt mit dem Alter. Unter den minderjährigen Teilnehmer/innen liegt die Erfolgsquote nur bei 25 Prozent, bei den über 21-Jährigen dagegen bereits bei rund 59 Prozent. In schulische Bildung dagegen treten vorwiegend die jüngeren unter den Teilnehmer/innen über.

Danach folgen Übergänge in eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung oder in eine noch vorgelagerte Anschlussmaßnahme (z.B. eine BvB) mit jeweils knapp neun bzw. rund 8 Prozent. Bei sechs Prozent beginnt im Anschluss eine Therapie oder eine solche wird fortgesetzt (erfasst unter Verbleib ‚Sonstiges‘ mit entsprechender näherer Erläuterung). Damit bildet ‚Therapie‘ die drittwichtigste Verbleibkategorie<sup>12</sup>, was die Spezifika der Zielgruppe noch einmal verdeutlicht. Unmittelbar in Beschäftigung gehen ebenfalls rund sechs Prozent der Teilnehmer/innen, meist über 21-Jährige.

Im Umkehrschluss zu diesen Zahlen weisen einen Verbleib in Arbeitslosigkeit, Nichterwerbstätigkeit oder einen unbekanntem Verbleib insgesamt etwa 57 Prozent der Teilnehmer/innen auf.<sup>13</sup> Unter den regulär ausgetretenen Teilnehmer/innen liegt dieser Anteil nur bei 23 Prozent, bei den Abbrecher/innen dagegen bei fast 82 Prozent.

Die deutliche Trennung regulärer Beendigungen und vorzeitiger Abbrüche ist sehr schematisch und spiegelt die Praxis nur in Teilen wider. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass quantitativ ein nicht näher zu bestimmender Anteil der Teilnehmer/innen mehrere Anläufe nimmt. Solche erneuten Zuweisungen nach einem bereits erfolgten Abbruch bestätigen alle befragten Vertreter/innen der Jobcenter. Dies erfolge z. B., wenn Teilnehmer/innen wegen Schwangerschaft ausscheiden und nach einer Elternzeit wiederkehren oder wenn den Abbruch verursachende Ereignisse (akute Krisen,

<sup>12</sup> Jenseits des Übergangs in Therapie wurden für weitere 6-7 Prozent der Austritte fehlende persönliche Stabilität, psychische Erkrankungen und Gesundheitsprüfungen als Austrittsgründe benannt. Mit großer Mehrheit werden dadurch vorzeitige Abbrüche erläutert.

<sup>13</sup> Diese Größenordnung korrespondiert – wenngleich nicht direkt vergleichbar – in etwa den Ergebnissen der Evaluierung der Modellprojekte in der Förderperiode 2007 – 2013.

Krankheiten) überwunden wurden. Die Produktionsschulen seien dann häufig geeignete Anlaufpunkte, da hier für die Teilnehmer/innen bereits ein bekannter und vertrauter Rahmen vorläge.

### 3.2.4 Fördernde und hemmende Faktoren

Alle zuvor dargestellten Erkenntnisse und Ergebnisse aus den Konzepten einschließlich der Finanzplanung und den Monitoringdaten der Träger wurden im Rahmen der qualitativen Analyse exemplarisch gemeinsam mit Vertreter/innen dreier ausgewählter Träger und den jeweils zuweisenden Jobcentern erörtert und bewertet. Alle Abschnitte enthalten entsprechend zusammenfassend oder ausführlich eine Darstellung dieser Auftragnehmer- und Auftraggeberperspektiven. Eine quer zu den Themen „Angebot und Angebotsgestaltung, Finanzierung, Auswahl der Teilnehmenden und Ergebnisse“ liegende Fragestellung war –, welche Faktoren sich hemmend oder fördernd auf die Durchführungs- und Ergebnisqualität auswirken. Dies betraf sowohl erfolgsrelevante Faktoren, die bereits jetzt die Förderung kennzeichnen oder Praxis relevant sind, als auch Einflussfaktoren, die bei einer möglichen Änderung der Förderung berücksichtigt werden könnten. In den Gesprächen zeigte sich, dass eine Differenzierung zwischen Faktoren / Einflussmöglichkeiten, die zum Rahmen einer ESF-Förderung passen und solchen, die eher grundsätzliche Fragen berühren, notwendig ist. Zu den letzteren, die nachfolgend nicht vertieft diskutiert werden, gehört z. B. der Wunsch einer Verstetigung der Förderung oder einer stärkeren systemischen Einbettung der Angebote dem dänischen Beispiel folgend.

#### ▪ Träger und Angebote

Zentrales Element der Produktionsschulen ist die vergleichsweise intensive und sich über einen längeren Zeitraum hinziehende Betreuung. Für alle befragten Vertreter/innen der Jobcenter ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass die Träger eine entsprechende Erfahrung aufweisen, qualifiziertes Personal beschäftigen und eine echte ‚Beziehungsarbeit‘ im Rahmen der Projekte ermöglicht wird. All diese Erfolgsfaktoren seien in den untersuchten Produktionsschulen gegeben. Positiv sehen die einzelnen Gesprächspartner darüber hinaus den pädagogischen Ansatz der Produktionsschulen, das Werkstattprinzip und die Bearbeitung echter Aufträge für echte Kunden, die Vernetzung der Träger und die Bereitschaft und Flexibilität „Konzepte auszuprobieren“. Für alle befragten Vertreter/innen der Produktionsschulen steht ebenfalls die Beziehungsarbeit im Vordergrund, in zwei Gesprächen wurden zudem die Flexibilität der Förderung / die konzeptionellen Freiheiten als förderlich betrachtet. Hemmende Faktoren werden bzgl. der Träger und bestehenden Angebote kaum gesehen, in zwei Gesprächen mit Vertreter/innen der Jobcenter wird jedoch ein zu geringes Engagement des Handwerks erwähnt. Dies betreffe einerseits den Wirtschaftsbetrieb der Produktionsschulen, der zu sehr als Konkurrenz und zu wenig als Chance / Zusammenarbeitmöglichkeit aufgefasst werde („Ideal: Aufträge aus Gewerbe“) und andererseits die Unterstützung der Arbeit der Produktionsschulen (Patenschaften, Praktika).

#### ▪ Finanzierung und Kosten

Wie bereits in Unterabschnitt 3.2.2 dargestellt, besteht sowohl bei den Jobcentern als auch bei den Trägern die weitgehend übereinstimmende Ansicht, dass die Finanzierung und der Kostenrahmen angemessen und der Aufgabenerfüllung zuträglich sei. Teils werden Schwierigkeiten in Bezug auf die Erwirtschaftung von Einnahmen angegeben. Generell wünscht sich die große Mehrheit der Gesprächspartner/innen der Jobcenter und der Produktionsschulen eine Verstetigung der Förderung, da dadurch eine bessere Planbarkeit / Institutionalisierung gegeben wäre.

Negativ wirkt sich aus Sicht einzelner Gesprächspartner/innen aus, dass durch die Zusammensetzung der Finanzierung und die Zugangssteuerung einzelne Teilnehmer/innen vorzeitig ausscheiden, wenn keine Fördermöglichkeiten aus dem SGB II mehr besteht.

▪ Durchführungs- und Ergebnisqualität

Die Durchführungsqualität wird von den befragten Gesprächspartner/innen der Jobcenter als sehr gut eingeschätzt, die erreichten Ergebnisse angesichts der Ausgangslage der Teilnehmer/innen ebenfalls eher positiv. Zentrale Erfolgsbedingung seien Vertrauen und Bindung, die eine vertiefte pädagogische Arbeit mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen erst ermöglichen würden. Bei Abbrüchen sei es entsprechend häufig nicht gelungen, eine ziieldienliche Bindung aufzubauen, um Motivation und Durchhaltevermögen zu verbessern. In jeweils zwei der drei Gespräche mit den Jobcentern sowie mit den Vertreter/innen der Produktionsschulen wurde eine echte Incentivierung („Produktionsschulgeld“) der Teilnehmer/innen als sinnvoll erachtet, da durch dieses Instrument die Beteiligungsbereitschaft / Motivation der Teilnehmer/innen zunächst einmal unabhängig von der bestehenden Bindung gestärkt werden könne. Die Pädagogik der Produktionsschulen bekäme in diesem Zusammenhang mehr Zeit Wirkung zu entfalten, zudem stünde der Arbeit der Teilnehmer/innen auch eine individuelle Belohnung gegenüber. Einige Projekte nutzen nichtmonetäre Anreizsysteme (z. B. freie Tage / Nachmittage, Ausflüge, Erwerb eigener Produkte und Dienstleistungen), die jedoch keine vergleichbare Wirkung entfalten würden. Weitere Faktoren, die eine Verbesserung der Durchführungs- und Ergebnisqualität zur Folge haben können, seien z. B. eine stärkere Gestaltung und Begleitung von Übergängen, sowohl vor als auch nach der Produktionsschule. In einem (städtischen) Projekt besteht bereits ein solches, mit der Produktionsschule verzahntes und durch das Jobcenter und das Jugendamt finanziertes Vorschaltprojekt bei demselben Träger, das sich noch niedrigschwelliger an die Zielgruppe richtet. Die Erfahrungen dazu seien positiv, die Monitoringdaten zeigen in diesem Fall tatsächlich eine erheblich unter dem Durchschnitt liegende Abbruchquote bei gleichzeitig höherer Vermittlung in geeignete Anschlüsse. Eine unmittelbare Kausalität lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Eine begrenzte Nachbetreuung findet dagegen in vielen Fällen unabhängig von den Förderbedingungen bereits statt, wenn man die Evaluierungsergebnisse der Förderperiode 2007 – 2013 betrachtet. Ein weiterer Aspekt, der von mehreren Gesprächspartner/innen angeführt wurde, sei die Integration einer festen psychologischen Unterstützung in den Projekten. Damit könnten insbesondere psychische Auffälligkeiten der Teilnehmer/innen zeitnah adressiert und das pädagogische Personal unterstützt werden.

Die Evaluierungsergebnisse unterstreichen in der Gesamtschau, dass die Träger die Förderung in der Aktion C2 gut umsetzen. Die Erfahrung, das Personal sowie die konzeptionelle Ausgestaltung vor Ort bilden echte Erfolgsfaktoren. Zudem kann die gegebene Ausgestaltung der Förderkriterien und Förderbedingungen im Wesentlichen als zweck- und sachdienlich erachtet werden.

Dennoch bestehen Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der Förderung, die – auf Grund der damit in Verbindung stehenden Finanzierungsfragen – sorgfältig erwogen werden müssten. Diese Ansatzpunkte adressieren vor allem Möglichkeiten zur weiteren Steigerung der Ergebnisqualität durch eine Senkung der Abbruchzahlen. Die Möglichkeiten werden in der folgenden Gesamtbewertung diskutiert und in konkrete Empfehlungen überführt.

## 4. Gesamtbewertung

### 4.1. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Bewertung

Die Fachevaluierung der Aktion C2 – Produktionsschulen dient laut Evaluierungsplan für den ESF des Landes Schleswig-Holstein der Untersuchung der Ergebnisse der Förderung und der Ermittlung von Optimierungsmöglichkeiten. Die Förderung von Produktionsschulen im ESF des Landes ist dabei nicht neu, bereits in der vergangenen Förderperiode wurden einzelne Projekte modellhaft – meist im Rahmen der Aktion B5 – gefördert. Erste Untersuchungsergebnisse dazu zeigten hohe Abbruchquoten und eine relativ geringe direkte Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit an.

Die Fachevaluierung der Produktionsschulförderung in der aktuellen Förderperiode erfolgte auf Basis eines abgestimmten Evaluierungskonzepts, in dem die leitenden Fragestellungen und Methoden der Untersuchung konkretisiert wurden. Die Basis für die empirische Analyse bildeten die einschlägigen Rechtsgrundlagen (insbesondere die Förderkriterien), Förderdokumente, Projektbeschreibungen und Finanzdaten, durch die Träger bereitgestellte Monitoringdaten zu den Teilnehmer/innen sowie Interviews mit Vertreter/innen von drei Produktionsschulprojekten, der zuweisenden Jobcenter sowie mit Teilnehmer/innen.

Insgesamt kann ein positives Fazit aus der Fachevaluierung gezogen werden. Die Förderung wird auch vor Ort gut umgesetzt und die Zielindikatoren werden übertroffen. Dennoch besteht die Problematik vorzeitiger, negativer Abbrüche weiterhin und trübt die Ergebnisbilanz. Folgende Tabelle fasst die Ergebnisse entlang der untersuchungsleitenden Fragen zusammen:

Untersuchungsaspekt	Erkenntnisse und Bewertungen
Inhaltliche Ausgestaltung der Angebote und konzeptionelle Unterschiede zwischen Standorten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die durch den ESF des Landes geförderten Produktionsschulen berücksichtigen die Anforderungen und Zielsetzungen des Landes sowie der kofinanzierenden Jobcenter.</li> <li>▪ Für die genaue Umsetzung der Förderung in den einzelnen Projekten besteht ein konzeptioneller Spielraum, der durch die Träger auch genutzt wird.</li> <li>▪ Neben der Größe bestehen graduelle Unterschiede zwischen den einzelnen Produktionsschulen sowohl hinsichtlich der Arbeitsbereiche und Produkte als auch in der Ausgestaltung der pädagogischen Arbeit mit den Teilnehmer/innen. Besonders auffällige Unterschiede sind dabei die ‚Marktnähe‘ des Wirtschaftsbetriebs der Produktionsschulen sowie die Formalisierung von pädagogischen Prozessen und Verfahren (individuelle Förderplanung / Partizipation)</li> <li>▪ Grundsätzlich sind keine Defizite in der Implementation der Produktionsschulen erkennbar.</li> </ul>
Finanzierung und Höhe der Kosten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die zuwendungsfähigen Kosten sind durch die Förderkriterien gedeckelt, die einzelnen Projekte richten sich in ihrer finanziellen Planung überwiegend an dieser Deckelung aus.</li> <li>▪ Kostenverursachend sind insbesondere Personalkosten mit Anteilen zwischen 60 und 76 Prozent und Sachkosten zwischen 13 und 31 Prozent je Projekt. Projektträger in kommunaler Hand weisen tendenziell höhere Personalkostenanteile auf.</li> <li>▪ Die tatsächlichen Gesamtkosten bemessen am Teilnahmeplatz und Monat variieren dagegen deutlich – die Spannweite liegt zwischen 753 und 899 Euro. Bestehende Lücken zwischen zuwendungsfähigen Kosten und Gesamtkosten planen die Träger durch zusätzliche Einnahmen aus dem Produktionsschulbetrieb zu schließen. Dies gelingt – bemessen am bisherigen Stand der Abrechnung – bisher jedoch kaum.</li> </ul>

## Untersuchungsaspekt    Erkenntnisse und Bewertungen

- Die Finanzierungsbasis der einzelnen Projekte fällt auch im Hinblick auf die Höhe der Kofinanzierung durch Dritte (Jobcenter, Kommunen) unterschiedlich aus, diese Anteile liegen zwischen knapp einem Viertel und knapp der Hälfte der Gesamtfinanzierung.
- Insgesamt ist die finanzielle Ausgestaltung der Förderung –auch nach überwiegender Ansicht der Gesprächspartner/innen – angemessen. Die Deckelung der zuwendungsfähigen Kosten wirkt sich kostendämpfend aus, erzeugt jedoch bei einigen Projekten Finanzierungslücken, die durch zusätzliche Eigenmittel geschlossen werden.

### Erfolgsbetrachtung

- Gemessen an den OP-Indikatoren fällt der Erfolg der Förderung in der Aktion C2 – Produktionsschulen sehr positiv aus. Der geplante Output wird durch eine höhere Kofinanzierung (und durch eine hohe Abbruchquote) voraussichtlich deutlich übertroffen werden, die Ergebnisse hinsichtlich der unmittelbaren Integration in eine schulische oder berufliche Bildung übertreffen mit aktuell 24,3 Prozent deutlich den gesetzten Zielwert von 15 Prozent zurück.
- Unter Berücksichtigung aller ‚positiven‘ Übergänge, also auch von Übergängen in schulische Bildung, Qualifizierung, Beschäftigung, Praktikum, Freiwilligendienste und in eine Therapie sowie unter Berücksichtigung derjenigen, die im Verlauf der Maßnahme einen Schulabschluss erreicht oder verbessert haben ist die Erfolgsbetrachtung entsprechend zweigeteilt. Bei regulärer Beendigung der Teilnahme lässt sich für 85 Prozent der Fälle ein Maßnahmeerfolg feststellen. Bei Abbrecher/innen ist eine positive Wirkung nur bei 19 Prozent der Teilnehmer/innen vorhanden.
- Die hohe Abbruchquote von knapp 58 Prozent (positive Abbrüche im Sinne des OP-Indikators können nur bei rund 2 Prozent aller Teilnehmer/innen festgestellt werden) mindert den Erfolg der Förderung signifikant. Die Abbruchquote wird jedoch von der Teilnehmer/innenauswahl und -zusammensetzung beeinflusst. Ursächlich ist vor allem, dass die Förderung sich an sehr ‚schwache‘ junge Menschen wendet, für die nahezu keine alternativen Angebote zur Verfügung stehen. Bei vielen zugewiesenen Teilnehmer/innen sind individuelle Problemlagen und psychische Beeinträchtigungen so ausgeprägt, dass die zielgerichtete Teilnahme an dieser Bildungsmaßnahme teilweise in Frage steht.
- Alle Projekte besitzen eine Sensibilisierung für die Abbruchprävention und versuchen durch verschiedene Maßnahmen Teilnehmer/innen möglichst in den Projekten zu halten.
- Einzelne Abbrüche sind ‚technischer‘ Natur – bedingt durch das Verlassen des Rechtskreises SGB II.
- In allen untersuchten Produktionsschulprojekten werden (ehemalige) Teilnehmer/innen nach Abbrüchen erneut aufgenommen. Dies kann z. B. der Fall sein nach einer Therapie, nach einer Schwangerschaft oder nach Überwindung einer Krisensituation. Der genaue Umfang solcher Abbrüche / Wiedereintritte lässt sich derzeit noch nicht bestimmen.
- Insgesamt kann die Förderung angesichts der komplexen Ausgangssituation der Teilnehmer/innen als wirksam angesehen werden.

### Fördernde und hemmende Faktoren

- Die Analyse zeigt, dass das Konzept der Produktionsschulen und dessen Umsetzung im Land Schleswig-Holstein ein adäquates und alternativloses Angebot für Jugendliche und junge Menschen ist.
- Die äußeren Rahmenbedingungen (‚fachliche und strukturelle Anforderungen‘) und die Finanzierung sind im Wesentlichen angemessen – einzig das Ausscheiden einzelner Teilnehmer/innen aus den Maßnahmen aufgrund der fehlenden Kofinanzierung und / oder Betreuung durch die Jobcenter wirkt sich erkennbar negativ aus.
- Förderlich für die Umsetzung ist die Auswahl und Beauftragung erfahrener Träger mit qualifiziertem Personal. Diese Voraussetzungen liegen in den ESF-Projekten vor.
- Als teils hemmend stellt sich die bisherige Zusammenarbeit mit der Wirtschaft heraus, dies betrifft sowohl die Möglichkeit der Produktionsschulen ihren Wirtschaftsbetrieb zu gestalten als auch das Engagement der Wirtschaft bei der Bildung und Begleitung der jungen Menschen.
- Für die Umsetzung und den Erfolg der Bildungsmaßnahmen sind Bindungsarbeit und der Aufbau von Vertrauen der zentrale Erfolgsfaktor. Alternative / ergänzende Anreize



## Untersuchungsaspekt    Erkenntnisse und Bewertungen

	<p>bestehen jedoch kaum, was sich ebenfalls eher hemmend im Hinblick auf die Senkung der hohen Abbruchquote auswirkt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weitere Faktoren, die helfen könnten, die Ergebnisqualität zu verbessern und die in Teilen bereits in den Projekten gegeben sind, betreffen die Vor- und Nachbetreuung der Teilnehmer/innen sowie die Integration einer festen psychologischen Betreuung.</li> </ul>
<p>Qualitätsentwicklung, Austauschstrukturen und Weiterentwicklung des Produktions-schulkonzepts</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Evaluierungsergebnisse bestätigen den Trägern eine sehr gute pädagogische Arbeit, viel Erfahrung und ein geeignetes Personal.</li> <li>▪ Neben dem Qualitätsmanagement nach unterschiedlichen Systemen (mind. AZAV) und der Qualitätssicherung durch die Agentur für Arbeit / Jobcenter befinden sich die Träger in einem guten und vertrauensvollen fachlichen Austausch untereinander im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft Produktionsschulen, der auch der Qualitätsentwicklung dient. Dabei werden auch Entwicklungen in anderen Bundesländern und ihre Relevanz für Schleswig-Holstein kritisch diskutiert.</li> </ul>

Tabelle 3: Zusammenfassung der Befunde.

## 4.2. Empfehlungen

Die Fachevaluierung der Aktion C2 – Produktionsschulen kommt insgesamt zu einem positiven Ergebnis, auch wenn bei der Ergebnisqualität noch Potenziale zur weiteren Verbesserung bestehen. Eine differenziertere Betrachtung von Zielgruppe, realistischen Erwartungen und tatsächlichen Ergebnissen zeigt, dass die Mehrzahl der jungen Teilnehmer/innen von der Förderung profitiert. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die ihre Teilnahme regulär beenden. Die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung der Förderung ist angemessen und die Träger leisten – soweit im Rahmen der Evaluation erkennbar – eine gute Arbeit. Daher besteht kein unmittelbarer Änderungsbedarf. Allerdings sollten Erfahrungen der ersten Förderphase genutzt werden und Finanzierungsmodalitäten sowie die Höhe der Deckelung der zuwendungsfähigen Gesamtkosten geprüft werden.

Dennoch lassen sich aus den Untersuchungsergebnissen vier mögliche Ansatzpunkte ableiten, die zu einer Stärkung der Produktionsschulen bzw. zu einer Ergebnisverbesserung beitragen können.

Im Einzelnen:

- Zusammenarbeit mit der (regionalen Wirtschaft)

Die Möglichkeiten der Produktionsschulen, Einnahmen aus dem Wirtschaftsbetrieb zu generieren sind begrenzt. Dies wirkt sich nicht nur auf die Finanzsituation aus, sondern auch auf die tatsächliche ‚Betriebsähnlichkeit‘, die eine zentrale Säule von Produktionsschule bildet. Die Erschließung von Marktnischen wird nicht nur durch das Wettbewerbsverbot begrenzt, sondern auch durch die Bereitschaft der regionalen Wirtschaft, sich gemeinsam mit den Produktionsschulen zu engagieren. Daher sollte im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft und unter Beteiligung des fachverantwortlichen Ministeriums geprüft werden, inwiefern hier der Dialog mit der Wirtschaft in den Beiräten vertieft und zusätzliche Betätigungsfelder eröffnet werden können. Das von einem Vertreter eines Jobcenters angeführte Ideal, Teil einer Wertschöpfungskette in Zusammenarbeit mit Unternehmen zu werden, ist dabei sicherlich die ambitionierteste Möglichkeit. In diesem Zusammenhang könnten auch weitere Möglichkeiten der Vertiefung der Zusammenarbeit mit Unternehmen geprüft werden (z.B. Patenschaften).

▪ Senkung der Abbruchquoten

Frühzeitige, meist negative Abbrüche beeinträchtigen weiterhin die Bilanz der Produktionsschulprojekte. Die differenzierte Betrachtung von Abbrüchen zeigt, dass diese sehr unterschiedliche Ursachen haben. Entsprechend differenziert können Maßnahmen zur Verringerung von Abbrüchen ausgestaltet werden. Drei Ansatzpunkte liegen nahe.

Erstens sollten ‚technische Abbrüche‘, bedingt durch verloren gehende Zuständigkeiten der Jobcenter vermieden werden. Daher sollte im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft und unter Beteiligung des fachverantwortlichen Ministeriums geprüft werden, welche Gründe genau einer Fortsetzung der Teilnahme entgegenstehen und wie Abhilfe geschaffen werden könnte. Dies kann z.B. beinhalten, dass Regelungen für die Aufrechterhaltung der Teilnahmen (finanziell / bzgl. der Betreuung) mit den Jobcentern und ggf. den Jugendämtern getroffen werden müssen. Diese Fragestellung ist insofern ein Anwendungsfall für eine verbesserte rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, die auch durch die Einführung der Jugendberufsagentur im Land beabsichtigt wird.

Zweitens, mit Blick auf die wachsende Relevanz psychischer Beeinträchtigungen als Abbruchgrund, sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine psychologische Unterstützung in die Projekte integriert werden könnte. Dies könnte sowohl durch eine Berücksichtigung in der Personalplanung als auch durch Beratungs- / Sprechstundenkontingente erfolgen.

Die dritte Option wendet sich an diejenigen Abbrecher/innen, die aus fehlender Motivation die Maßnahme frühzeitig verlassen. Hier wäre die (Wieder-)Einführung zusätzlicher leistungsbezogener, monetärer Anreize („Produktionsschulgeld“) sinnvoll. Mit einem solchen wirkungsvollen Instrument bekämen die Träger im Einzelfall mehr Zeit, die Wirkungen ihrer pädagogischen Arbeit zu entfalten, die Teilnehmer/innen würden in pädagogisch sinnvoller Weise Leistungen unmittelbar belohnt sehen.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Die Gesamtzahl der Teilnahmeplätze pro Monat in der Aktion C2 beträgt derzeit 287. Beträgt ein incentivierendes Produktionsschulgeld bis zu 100,- Euro im Monat, wären jährlich bis zu 344.400 Euro zu veranschlagen. Aufgrund der Fluktuation und der vorübergehenden Nichtbesetzung von Teilnahmeplätzen liegt der maximal zu erwartende Kostenrahmen wahrscheinlich 10-20 Prozent darunter. Je nach Ausgestaltung des Produktionsschulgeldes als Leistungsprämie ist zudem von deutlich geringer ausfallenden tatsächlichen Zahlungen auszugehen.