

Sachverhalt

Fortschreibung Jugendhilfeplanung „Jugendsozialarbeit an Schulen“ (JaS) Hier Teil 1: Indikatorengestützte Bedarfsanalyse und Ausbauplanung

1. Grundlagen der Jugendhilfeplanung

Gemeinsames Ziel des Referats für Jugend, Familie und Soziales und des Geschäftsbereichs Schule und Sport ist die Stärkung und der Ausbau der sozialpädagogischen Kompetenz an Schulen durch Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS). Das Angebot richtet sich insbesondere an Schülerinnen und Schüler, die in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, um deren schulische Ausbildung und soziale Integration zu fördern. Dies sind entsprechend § 13 SGB VIII junge Menschen, die durch ihre soziale, ökonomische und kulturelle Situation benachteiligt sind, deren soziale und berufliche Integration erschwert ist und bei denen erzieherische, psychosoziale und familiäre Probleme vorliegen. Dieser Zielgruppe widmet sich die Jugendsozialarbeit an Schulen mit besonderer Priorität.

Im Jugendhilfe- und Schulausschuss vom 30.06.2009¹ wurde erstmals die Bedarfs- und Ausbauplanung für die Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS) in Nürnberg beschlossen. Turnusgemäß wird diese Jugendhilfeplanung in einen Rhythmus von 5 Jahren fortgeschrieben. Nach 2014 umfasst der vorliegende Bericht somit nun die zweite Fortschreibung der Bedarfs- und Ausbauplanung unter Berücksichtigung der geltenden Richtlinien zum Förderprogramm „Jugendsozialarbeit an Schulen“ des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales (BayStMAS). Dies war bislang die Arbeitsgrundlage sowohl für die nach dem Förderprogramm „Jugendsozialarbeit an Schulen“ geförderten oder förderfähigen Stellen als auch für voll durch die Stadt Nürnberg finanzierte Stellen. Nach aktuellem Sachstand bleibt die Förderung von Bestandsstellen erhalten, aber die Förderung von zusätzlichen neu zu schaffenden JaS-Stellen durch den Freistaat ist ungewiss. Die bisherige Förderrichtlinie hatte bayernweit die Schaffung von 1.000 Stellen zum Ziel, welches nach derzeitigem Kenntnisstand bereits erreicht zu sein scheint. Weitere Fördermittel über dieses Ausbauziel hinaus sind im Staatshaushalt bisher nicht vorgesehen. Laut Schreiben des Sozialministeriums vom 21.10.2019 (siehe Beilage) an alle Jugendämter wird eine Fortführung der Förderung zum JaS-Ausbau ab dem Doppelhaushalt 2021/2022 angestrebt. Zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Freistaat Bayern wurde zu Beginn des JaS-Förderprogramms vereinbart, dass nach dem Erreichen der 1.000sten JaS-Stelle die Förderquote angehoben wird, sodass die Kosten der Jugendsozialarbeit an Schulen von Kommune und Freistaat partnerschaftlich je zur Hälfte getragen werden. Durch die nun fehlende Planungssicherheit ist auch offen, ob die Zusage des Freistaats die Förderquote auf 50% anzuheben eingehalten wird. Das aktuelle JaS-Förderprogramm sieht eine pauschale Förderung vor, die weder Tarifsteigerungen noch sonstige Kostenentwicklungen berücksichtigt. Diese Pauschalfinanzierung wurde von kommunaler Seite bislang akzeptiert, da die Vereinbarung bestand, dass nach dem Erreichen der 1.000 JaS-Stelle die Förderquote auf 50% angehoben wird. Die aktuelle Situation hat in vielen bayerischen Kommunen und auch in Nürnberg zu großen Irritationen geführt, da man im Vertrauen auf die Zusagen des Freistaats Bayern in nicht unerhebliche Vorleistungen gegangen ist. Es besteht die konkrete Gefahr, dass der weitere notwendige Ausbau von JaS dadurch massiv ins Stocken gerät.

Ziele der vorliegenden Fortschreibung sind eine indikatorengestützte Aktualisierung der Bedarfseinschätzungen pro Schulart, eine Festlegung der Rangfolge noch unversorgter Schulstandorte, eine Überprüfung der aktuellen Ressourcenverteilung sowie die Identifikation des Ausbaubedarfs bei Bestandsschulen. Die Fortschreibung erfolgt ausschließlich für die Schularten, die nach der Förderrichtlinie des Freistaats Bayern auch förderfähig sind (in diesem Bericht für Grund-, Mittel-, Real- und Berufsschulen; die Fortschreibung für die Sonderpädagogische Förderzentren erfolgt im zweiten Teil der Jugendhilfeplanung 2020 – näheres siehe Punkt 3). Gymnasien finden demnach keine Berücksichtigung in der Ausbauplanung².

¹ Näheres hierzu siehe Beilage 3.2 „Bedarfs- und Ausbauplanung für die Jugendsozialarbeit an Schulen in Nürnberg“ zur gemeinsamen Sitzung des Jugendhilfe- und Schulausschusses am 30.06.2009.

² Allein städtisch finanziert arbeitet JaS an einem Nürnberger Gymnasium (Sigena-Gym.) mit zwei Fachkräften unbefristet auf 1,25 Stellen. Eine halbe Stelle davon wird anteilig vom Schulbereich mitfinanziert und ist im Ganztagsbereich der Schule angesiedelt.

Der Ausbauplan dient als Planungsgrundlage für die nächsten 5 Jahre und soll die Abfolge von Stellenschaffungen, abhängig von der künftigen Förderung zusätzlicher JaS-Stellen sowie den finanziellen Möglichkeiten des städtischen Haushalts, regeln. Sollte seitens des Freistaates trotz der bestehenden Absichtserklärung keine weitere Förderung zum JaS-Ausbau ab dem Doppelhaushalt 2021/2022 zur Verfügung gestellt werden, so muss die hier vorliegende Jugendhilfeplanung angepasst werden. Deshalb können nur die bereits geschaffenen und auch weiterhin förderfähigen JaS-Stellen der Ausbaustufe 1 (Absicherung befristeter Stellen an bisherigen JaS-Standorten mit dringendem Bedarf) zum Beschluss vorgelegt und damit langfristig abgesichert werden. Die politischen Vertreter der Geschäftsbereiche werden sich beim Freistaat Bayern für eine weitere Förderung zusätzlicher JaS-Stellen einsetzen.

2020 soll mit der Fortschreibung der qualitativen Grundlagen zur Jugendsozialarbeit an Schulen unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen (u.a. neue Förderrichtlinie, Ausbau der Ganztagsbildung, Schnittstelle Schulsozialpädagogik) und offener Entwicklungsfragen insbesondere zur JaS an Sonderpädagogischen Förderzentren der zweite Teil der Jugendhilfeplanung erfolgen (hierzu siehe auch Punkt 3).

2. Ergebnisse der aktualisierten Bedarfsanalyse und Ausbauplanung

Auf Grundlage der letzten Ausbauplanung vom November 2014³ wurden seit 2015 fortwährend entsprechende Stellenschaffungsanträge gestellt, um die dort beschlossenen 3-stufigen Ausbauziele zu erreichen: Die Stufe 1 umfasste einen Gesamtbedarf von 7,0 VK-Stellen für Standorte ohne JaS-Stellen mit dringend erforderlichem Ausbaubedarf. An den hier gelisteten Standorten konnten mittlerweile überall JaS-Ressourcen bereitgestellt werden, jedoch nicht immer in dem bezifferten Umfang der 2014 formulierten Ausbauziele. Stufe 2 umfasste einen Gesamtbedarf von 21,75 VK-Stellen für den weiteren Flächenausbau an Grundschule inklusive einer qualitativen Bestandsaufwertung und die Stufe 3 einen Gesamtbedarf in Höhe von 4,5 VK-Stellen für die Realisierung noch offener Ausbauziele von 2009 sowie der Aufstockung von bereits bestehenden JaS-Standorten mit besonderem Handlungsbedarf. Von diesem Ausbaubedarf in Höhe von insgesamt 33,25 VK-Stellen konnten bis heute 11,0 VK-Stellen geschaffen werden (=Realisierungsquote von rd. 33%). Von diesen 11 VK-Stellen wurden für das Haushaltsjahr 2017 zur Arbeit mit Geflüchteten und Zugewanderten 8,75 VK-Stellen außerhalb des Stellendeckels der Kat. 4 befristet bis 12/2020 und im Haushaltsjahr 2018 weitere 2,25 VK-Stellen (unbefristet) geschaffen. Aktuell arbeiten somit 96 Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen verteilt auf 72,75 VK-Stellen an 29 Grundschulen, 23 Mittelschulen, 13 Berufsschulen, 11 Förderzentren, 6 Realschulen und einem Gymnasium.

Die Ergebnisse der Bedarfsanalyse machen deutlich, dass die bisher geschaffenen Personalressourcen mittel- und langfristig nicht ausreichen werden, den vorhandenen und künftig noch steigenden Bedarf (insbesondere aufgrund steigender Schülerzahlen, erhöhtem Einzelfallhilfebedarf sowie neuer Anforderungen aufgrund von Migration) abzudecken.

Beilage „Fortschreibung Bedarfsanalyse JaS – Jugendhilfeplanung 2019“ gibt eine Übersicht zu den Ergebnissen der indikatorengestützten Bedarfsanalyse für Grund-, Mittel-, Real- und Berufsschulen. Analog der Kriterien von 2014 wird je Schulart eine Rangfolge der einzelnen Schulen gemäß dem Handlungsbedarf gebildet. Die Ergebnisse der Fortschreibung werden vergleichend zu den Ergebnissen der Bedarfsanalyse von 2014 dargestellt. Dadurch wird aufgezeigt, inwieweit die Ausbauziele von damals erreicht werden konnten und daraus abgeleitete schulartspezifische Perspektiven zum weiteren Ausbau formuliert. Zudem wird für die Sonderpädagogischen Förderzentren das weitere Verfahren zur Fortschreibung der Bedarfsanalyse und Ausbauplanung im Zuge des zweiten Teils der Jugendhilfeplanung kurz vorgestellt. Die indikatorengestützte Bedarfsanalyse erfolgt auf Grundlage bestehender Daten, wodurch der Bedarf von Schulen, die trotz schwieriger sozialer Rahmenbedingungen erfolgreich arbeiten, unterschätzt sein dürfte.

Beilage „Fortschreibung Ausbauplan JaS – Jugendhilfeplanung 2019“ beinhaltet einen Vorschlag für die weiteren Ausbaustufen der JaS für Grund-, Mittel-, Real- und Berufsschulen auf Basis der aktualisierten indikatorengestützten Bedarfsanalyse. Wie 2014 werden in den einzelnen Ausbau-

³ Näheres hierzu siehe Bericht „Jugendsozialarbeit an Schulen: Fortschreibung der Konzeption, Bedarfs- und Ausbauplanung“ im gemein. Schul- und Jugendhilfeausschusses vom 06.11.2014.

stufen die Bedarfe der jeweiligen Schulstandorte in eine Rangfolge gebracht und somit aufgezeigt, an welcher Schule die nächste verfügbare Kapazität eingesetzt werden sollte. Dabei gilt immer der Grundsatz, dass jede Schule für sich entscheidet, ob sie sozialpädagogische Fachkräfte der JaS einsetzen möchte, dann aber auch die im Rahmenkonzept geltenden Grundbedingungen erfüllen muss. Sollte eine Schule den Einsatz von JaS ablehnen, geht das Angebot an die nächste Schule im Ausbauplan über. Der Ausbauplan dient als vorläufige Planungsgrundlage für die nächsten Jahre, um die Abfolge von Stellenschaffungen zu regeln, insofern die finanziellen Möglichkeiten des städtischen Haushalts dies in Abhängigkeit von der weiteren Förderung zusätzlicher JaS-Stellen durch den Freistaat ermöglichen. 2020 soll der hier vorliegende Ausbauplan abhängig von den Ergebnissen des zweiten Teils der Jugendhilfeplanung um die Bedarfe der Sonderpädagogischen Förderzentren ergänzt werden.

Der 2014 festgelegte Ausbauplan wird im Zuge der Fortschreibung 2019 wie folgt angepasst und fortgeschrieben.

Stufe 1: Absicherung befristeter Stellen an JaS-Standorten mit dringendem Bedarf

Damit die bisher erreichten Ausbauziele an Standorten mit besonderem Unterstützungsbedarf durch JaS nicht gefährdet werden, gilt es in einem ersten Schritt, die hierzu bis 12/2020 befristeten 8,75 Stellen an den bisherigen Einsatzstandorten zu verstetigen, die im Jahr 2017 außerhalb des Stellendeckels der Kat. 4 geschaffen wurden.

Weiterhin bedarf es der Entfristung einer 0,5 VK-Stelle im Overhead (Regionalleitung⁴).

Stufe 2: Weiterer Flächenausbau im Grundschulbereich

Der zweite Schwerpunkt liegt aufgrund der Bedeutung früher Förderung und präventiver Maßnahmen für junge Menschen am Beginn ihrer schulischen Bildungslaufbahn nach wie vor auf dem weiteren Flächenausbau der JaS an Grundschulen. An den in 2014 in Ausbaustufe 1 gelisteten Standorte ohne JaS-Stellen mit dringend erforderlichem Ausbaubedarf konnten mittlerweile überall JaS-Ressourcen bereitgestellt werden, jedoch nicht immer in dem bezifferten Umfang der 2014 formulierten Ausbauziele. Nach der neuen Förderrichtlinie, welche Anfang 2020 in Kraft treten soll, sind nun alle Grundschulen unabhängig vom Migrationshintergrund förderfähig. Deshalb werden auch alle Standorte, mit Ausnahme der Grundschule Buchenbühl (aufgrund der sehr kleinen Schulgröße), in die Rangliste aufgenommen. Auch wird im Zuge der vorliegenden Fortschreibung die bereits seit Jahren bestehenden Empfehlung des BayStMAS umgesetzt, im Regelfall eine Mindestbemessungsgröße von 1,0 VK-Stelle je Standort einzuplanen⁵. Von dieser Empfehlung wird nach unten mit einer Bemessungsgröße von 0,75 VK-Stelle abgewichen, wenn es sich beim Standort um kleinere Schulen mit weniger als 300 Schüler/-innen handelt und zeitgleich der Anteil von Schüler/-innen mit Migrationshintergrund sowie die sozialen Belastungsindikatoren deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Nach oben erfolgt eine Abweichung der Bemessungsgröße von 1 VK-Stelle auf 1,5 VK-Stellen bei Schulen mit mehr als 400 Schüler/-innen sowie im Ausnahmefall in Höhe von 2 VK-Stellen, wenn es sich um größere Standorte handelt, welche die Schülerschaft betreffend überdurchschnittlich hohe soziale Belastungsindikatoren und besondere Unterstützungsbedarfe gemäß § 13 SGB VIII ausweisen. Diese Bemessungsgrößen folgen den Empfehlungen, welche bereits im Bericht zur Jugendhilfeplanung von 2014 als perspektivische Richtschnur für den weiteren Ausbau formuliert wurden, und sind auch künftig seitens des BayStMAS in dieser Höhe förderfähig.

Darüber hinaus gilt es an neuen Schulstandorten, die gemäß Masterplan „Bedarfs- und Ausbauplanung für Unterricht und ganztägige Schulkinderbetreuung für Grundschulkinder in Nürnberg“⁶ in den

⁴ Den Stellenausbau an Schulen mit hohem Migrationsanteil begleitend, wurde eine befristete JaS-Regionalleitungsstelle mit 0,5 VK Stellenumfang geschaffen. Dadurch konnte erstmals erreicht werden, dass für drei Regionen (West, Ost, Süd) und eine Region Berufliche Schulen 3,5 Stellen für Regionalleitungen vorhanden waren. Damit war eine adäquate Führung (Dienst- und Fachaufsicht) durch Regionalleitungen für alle Einheiten überhaupt erstmals möglich. Zum Erhalt der Leitungskapazität für alle Regionen und zur Personalführung innerhalb der Abteilung mit derzeit fast 100 dezentral arbeitenden JaS-Fachkräften ist diese Ausstattung weiterhin zwingend erforderlich. Die Leitungs-spanne ist auch unter Einrechnung der genannten Stelle mit 1:27,5 (je VZ-Äquivalent) sehr hoch.

⁵ Aufgrund der hinzugekommenen Einsatzschulen ist die JaS-Zielgruppe generell gewachsen. Zwischen 2014 und 2018 betrug deren Wachstum 28%, der JaS-Stellenumfang stieg im gleichen Zeitraum um 17,8%. Im Durchschnitt haben JaS-Fachkräfte dadurch inzwischen eine um rund ein Zehntel höhere Anzahl von Schülerinnen und Schüler als Zielgruppe gegenüber den Vergleichsjahren davor.

⁶ Näheres hierzu siehe Bericht „Fortschreibung 2019: Masterplan „Bedarfs- und Ausbauplanung für Unterricht und ganztägige Schulkinderbetreuung (Mittagsbetreuung, Hort, Ganztagschule) für Grundschulkinder in Nürnberg“ zur Sitzung des gemeinsamen Jugendhilfe- und Schulausschusses vom 27.06.2019.

nächsten Jahren entstehen werden, zeitgleich mit dem Schulbezug auch die erforderlichen JaS-Ressourcen bereit zu stellen. Nach aktuellem Planungsstand umfasst dies sechs neue Grundschulstandorte, an welchen unter Zugrundlegung oben genannter Bemessungsgrößen JaS-Stellen in einem Umfang von insgesamt 8 VK-Stellen zu schaffen wären.

Stufe 3: Realisierung offener Ausbauziele von 2014 oder Aufstockung von bereits bestehenden JaS-Standorten mit besonderem Handlungsbedarf, die bereits JaS im Einsatz haben

Diese Ausbaustufe umfasst Mittelschulstandorte, welche laut Rangverfahren und sozialer Belastungsindikatoren sowie ihrer Schulgröße einen besonderen Handlungsbedarf aufweisen und zusätzlicher JaS-Ressourcen bedürfen. Je nach Bedarfslage sollte hier eine Aufstockung der Ressourcen von 1 VK-Stelle auf 1,5 bis 2 VK-Stellen erfolgen. Weiterer Bedarf besteht an der Bertolt-Brecht-Realschule, welche bisher über keine eigene JaS-Ressourcen verfügt. Aktuell wird die Realschule durch die JaS-Stelle an der Bertolt-Brecht-Mittelschule „mitversorgt“. Langfristig sollen aber an beiden Schularten eigenständige JaS-Ressourcen bereitgestellt werden.

Stufe 4: Standorte mit perspektivischem Ausbaubedarf aufgrund der Anpassung des Mindestversorgungsstandards bei Mittelschulen und Berufsschulen sowie der Aufnahme von Fach- und Berufsoberschulen

Diese Ausbaustufe umfasst weitere Standorte, die nach Realisierung der vorangegangenen Ausbaustufen langfristig Berücksichtigung finden sollten. Bei den Mittelschulen handelt es sich um solche Standorte, die aktuell mit einer 0,5 VK-Stelle ausgestattet sind und (analog der bereits 2014 formulierten Empfehlung) perspektivisch auf die grundsätzliche Mindestausstattung mit einer 0,75 VK-Stelle angehoben werden sollten. Gleiches gilt für die Berufsschulen, die aktuell noch unter der empfohlenen Mindestausstattung von 1 VK-Stelle liegen. Darüber hinaus sollen auch Fach- und Berufsoberschulen mit JaS ausgestattet werden.

3. Ausblick: Fortschreibung Jugendhilfeplanung (Teil 2)

Wie eingangs erwähnt soll 2020 der zweite Teil der Jugendhilfeplanung mit der Fortschreibung der qualitativen Grundlagen zur Jugendsozialarbeit an Schulen erfolgen. Folgende Themen und Fragestellungen sollen dabei insbesondere Berücksichtigung finden.

Neue JaS-Richtlinie ab 01.01.2020: Die bisherige Richtlinie des BayStMAS zur Förderung der JaS von 2012 wird ab 01.01.2020 fortgeschrieben. Die grundlegenden Vorgaben zu JaS als intensivste Form der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule unter Federführung des Jugendamtes werden darin verstetigt. Daneben sind Neuerungen vorgesehen, die auch für die Bedarfs- und Ausbauplanung der Nürnberger JaS Relevanz haben. Förderfähig sind künftig ohne weitere Einschränkungen Grund-, Mittel-, Real-, Wirtschafts-, Berufs- und Berufsfachschulen sowie Sonderpäd. Förderzentren und Berufsschulen zur sonderpäd. Förderung (Schwerpunkt Lernen sowie emotionale und soziale Entwicklung). Auch der Einsatz von bis zu zwei geförderten VK-Stellen JaS an größeren Schulstandorten wird ermöglicht.

Schnittstelle Schulsozialpädagogik: Zum Schuljahr 2018/2019 führte der Freistaat Bayern mit dem Programm „Schule öffnet sich“ erstmals staatliche Schulsozialpädagogik ein. Dieses Angebot ergänzt die kommunal verantwortete JaS. In der geplanten Fortschreibung soll die Schnittstelle zwischen Schulsozialpädagogik und Jugendsozialarbeit an Schulen geklärt werden.

Sonderpädagogische Förderzentren: Im gemeinsamen Schul- und Jugendhilfeausschuss vom November 2014 wurde die Verwaltung beauftragt, im Zuge der weiteren Bedarfs- und Ausbauplanung an SFZ folgende Fragestellungen einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen: a) Welchen Stellenwert hat die JaS im Zusammenspiel mit anderen Fachdiensten/Professionen, die sich an den Standorten um die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf kümmern? Wie definiert sich JaS in diesem Kontext auf Grundlage der Rahmenrichtlinie des BayStMAS? b) Trifft zu, dass die Wahlfreiheit der Eltern im Kontext inklusiver Beschulung Abwanderungstendenzen an den SFZ erkennen lässt (die jedoch nicht nur unter dem Fokus der JaS zu betrachten sind)? c) Sollen künftig auch Bezirks- und Privatschulen berücksichtigt werden, da der Anteil Nürnberger Kinder an diesen Schulformen, gemessen an der Gesamtschülerzahl, unterschiedlich ausfällt und ggf. eigene schulinterne Unterstützungssysteme bestehen? Die Klärung dieser Fragestellungen bildet die Grundlage für die weitere Ausbauplanung in diesem Schulbereich. Damit einhergehen muss die Überprüfung und Weiterentwicklung der bisherigen Planungsgrundlagen für eine fundierte Bedarfseinschätzung und einer darauf basierenden Ableitung von Bemessungsgrößen für die erforderlichen JaS-Ressourcen an den jeweiligen Schulstandorten (näheres siehe Beilage „Fortschreibung Bedarfsanalyse JaS“, Punkt 5).

Ausbau Ganztag: Die ganztägige Bildung, Betreuung und Erziehung wird in allen Schulformen in den kommenden Jahren ausgebaut werden, wobei dem Grundschulbereich eine besonders hohe Bedeutung zukommt. Mit dem Ausbau der Ganztagsangebote ist ein weiterer Ausbau der JaS sowie eine Anpassung der konzeptionellen Arbeitsgrundlagen (Basiskonzepte) notwendig.

Einrichtungen des zweiten Bildungswegs: An Schulen des zweiten Bildungswegs (Herrmann-Kesten-Kolleg und Abendrealschule) besteht laut dem Geschäftsbereich Schule ein sozialpädagogischer Bedarf. Im Rahmen der qualitativen Fortschreibung soll die Möglichkeit von Schulsozialarbeit im zweiten Bildungsweg sowie deren Priorisierung und Realisierung geklärt werden.