

Eine kurze Kommentierung zur Entwicklung der „Benachteiligtenförderung“ – Anforderungen an die zukünftigen Integrationsstrategien

Dem Maßnahmeangebot der Bundesagentur für Arbeit (BA) für Jugendliche bis 25 Jahren kommt in Deutschland inzwischen eine beachtliche quantitative Bedeutung zu. 2002 überstieg der jahresdurchschnittliche Bestand an maßnahmegeförderten Jugendlichen (546.000) den entsprechenden Bestand an arbeitslos registrierten Jugendlichen (497.000). Die Ausgaben für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen/Berufsausbildungsbeihilfe stiegen zwischen 1997 und 2002 um 90% auf 1.04 Milliarden Euro (2003 rund 1,2 Milliarden). Im gleichen Zeitraum stiegen die Ausgaben für die außerbetriebliche Ausbildung Benachteiligter und für ausbildungsbegleitende Hilfen um 72% auf 1.08 Milliarden Euro (2003 rund 1.2 Milliarden). Darüber hinaus wurde seit 1999 jährlich über 1 Milliarde Euro für das Jugendsofortprogramm zur Verfügung gestellt.

Bedenkt man den Start der Benachteiligtenförderung mit bescheidenen 8 Millionen DM 1980 in den alten Bundesländern, so hat das unter dem Motto „Ausbildung für alle“ gelaufene Programm ein bis heute für solche Programme nicht gerade normales Leben hinter sich. Rückblickend betrachtet war die Benachteiligtenförderung ein Erfolg: Eine große Anzahl junger Menschen absolvierte trotz widriger Lebensumstände und negativer Biografien mit besonderen Anstrengungen erfolgreich eine qualifizierte Ausbildung in einem anerkannten Beruf, die sie sonst nicht geschafft hätten und die man ihnen anfangs nicht zugetraut hätte. Dies insbesondere dank des Engagements der Träger der Maßnahmen und ihrer Mitarbeiter/innen. Mit ihrem Einsatz und Können haben sie nachgewiesen, dass die Vorannahme, bestimmte Jugendliche seien nicht ausbildungsfähig, ungerechtfertigt ist.

Der Erfolg der Benachteiligtenförderung hat mehrere Gründe:

Trotz neuer und eigenständiger Förderinstrumente, trotz des für einen Teil der Teilnehmer/innen vorgesehenen außerbetrieblichen Lernorts stand grundsätzlich die Integration in das System der dualen Ausbildung und die Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund, sowie die Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen, abschlussbezogen und betriebsnah: Dadurch hat sich dieser

Förderansatz von Anfang an und strategisch auch so fortlaufend ausgerichtet von manch kurzfristigen Sofortmaßnahmen und Sondermaßnahmen unterschieden. Die Ausbildung findet nicht in einem Schonraum statt, sondern ist wirklichkeitsnah und arbeitsmarktorientiert. Ziel ist die nachhaltige berufliche und damit auch soziale Integration der jungen Menschen.

Diese berufsbildungspolitische Ausrichtung der Förderung führte in den letzten zwei Jahrzehnten zwar zu Irritationen, sie beruht aber auf der Erkenntnis, dass es der Benachteiligtenförderung als integraler Bestandteil des dualen Systems nie gelingen wird, Motor und Impulsgeber von Bildungsreformen zu sein. Die Konkurrenz der Regionen in der EU und ihrer sozialen Sicherungssysteme sowie die Diskussionen um die Umstrukturierungsnotwendigkeit der Berufsausbildung dürfen nicht den Blick auf das verstellen, was Benachteiligte brauchen und wollen: Kontinuität, Verlässlichkeit und Vertrauen.

Nicht die schulischen Defizite, sondern die oft verborgenen Lernpotenziale der jungen Menschen sind Ausgangspunkt der Lernprozesse. Das Bemühen, nicht vom Defizit-, sondern vom Kompetenzansatz her berufliche Lernerfolge zu entwickeln, ermöglicht Lern- und Ausbildungserfolge. Bei den schulischen „Vorkarrieren“ der Teilnehmer/innen wagten selbst die Programmierer und auch nicht die BA, auf einen solchen Erfolg zu hoffen. Vom Schulverweigerer mit entsprechender Unterstützung zum erfolgreichen Facharbeiter – und dies seit weit über zwanzig Jahren für Hunderttausende – zeigt: Bei entsprechenden Ausbildungsbedingungen und gezielter individueller Förderung gelingt eine soziale und berufliche Integration. Sie gelingt umso besser und schneller, je eher die individuelle Unterstützung für diese jungen Menschen beginnt. Je älter die Jugendlichen, umso schwieriger bewältigen sie die Lernanforderungen und umso größer sind die Kosten ihrer Förderung. Leider sind alle Bemühungen, ein „Benachteiligtenprogramm für junge Erwachsene“ einzurichten, gescheitert mit der Konsequenz, dass dieser Personenkreis im Rahmen der beruflichen Weiterbildung vollkommen unterrepräsentiert ist – erst recht mit der Einführung von Bildungsgutscheinen in Verbindung mit Verbleibs- und Integrationsquoten.

Wer die zahlreichen Veröffentlichungen, Konferenzdokumentationen, Handreichungen und Begleitmaterialien liest, wird merken, dass die inhaltlich-methodische Ausgestaltung der Benachteiligtenförderung bewusst darauf angelegt war, sich von schulischen Lernformen abzusetzen. Die Fortbildungskonzepte von hiba,

dem Heidelberger Institut für Beruf und Arbeit, sind ein weiterer unverzichtbarer Baustein des Erfolgs der Benachteiligtenförderung. Die bundeseinheitliche Fortbildung der Mitarbeiter/innen der Bildungsträger – rund 285 Wochenkurse im Jahr 2003 – sichern die methodische Weiterentwicklung und die Einhaltung von Qualitätsstandards.

Dass die Benachteiligtenförderung Regierungswechsel und Minister sowie Präsidenten der Arbeitsverwaltung überlebt hat, ist keineswegs selbstverständlich, denn in seiner Anfangszeit (1980) und auch in ersten Jahren der Übernahme in das Arbeitsförderungsgesetz (1.1.1988) überwog die Skepsis, teilweise die Ablehnung insbesondere von den Kammern. Für die BA waren bereits 1980 acht Millionen DM für ein Sonderprogramm kein attraktives Geschäft, sie wurde aber mit der Durchführung beauftragt, d.h. Richtliniengeber war das damalige Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Damit lag zwar die inhaltliche Verantwortung nicht bei der BA, bei einem Misserfolg allerdings wurde die begründete Gefahr gesehen, auch in die negativen Schlagzeilen gezogen zu werden. Die Begeisterung der Arbeitsämter hielt sich in Grenzen, zumal zusätzliche Personalkapazität nicht zur Verfügung gestellt wurde. Als der Haushaltsansatz des BMBW für das Programm 1985 256 Millionen DM betrug, nahm aufgrund bisheriger Erfahrungen die Sorge zu, das Benachteiligtenprogramm werde verstetigt und sollte aus Beitragsmitteln finanziert werden. Der angespannte Ausbildungsstellenmarkt ab 1984 erforderte eine Ausweitung der Ausbildungskapazitäten insbesondere für Mädchen.

Das Benachteiligtenprogramm wurde aus der Sicht der BA erst recht zum ungeliebten Kind, als Anfang 1987 die gesetzliche Verankerung in das Arbeitsförderungsgesetz politisch beschlossen wurde. Selbstverwaltung und Verwaltung der BA wehrten sich vehement gegen diesen „finanziellen Verschiebeparkplatz“. Der BA war bewusst, dass 1988 nicht nur 430 Millionen DM (inkl. erweiterte Zielgruppe) etatisiert werden mussten, sondern die gesetzliche Verankerung bedeutete den Aufbau eines differenziert einsatzfähigen Förderungsverbundsystems mit den Bausteinen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, ausbildungsbegleitende Hilfen und außerbetriebliche Ausbildung. Spielte Erstausbildung nur eine untergeordnete Rolle in der Arbeitsverwaltung, bedeutete diese politische Entscheidung 1987 den Einstieg in ein neues Aufgaben- und Finanzierungsfeld.

Für die inhaltliche Ausgestaltung in den nächsten drei Jahren erwies sich besonders wertvoll, daß in der Regierungsbegründung der dauerhafte Bedarf dieser Förderung arti-

kuliert wurde: „Dieser Ansatz ist unabhängig von der Ausbildungsplatzsituation: Langjährige Erfahrungen zeigen, daß Jugendliche aus der Zielgruppe des Programms auch bei einem ausreichenden Ausbildungsplatzangebot intensiver Förderung bedürfen, um einen Ausbildungserfolg zu erreichen.“

Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass das Programm auch nach Übernahme in das Arbeitsförderungsgesetz „in seinen grundsätzlichen konzeptionellen Strukturen erhalten bleibt. Dieses bedeutet vor allem, dass die Verknüpfung von beruflicher Ausbildung und sozialpädagogischer Hilfe (ganzheitlicher Ansatz) personell und finanziell zu sichern ist.“

Der Ausschuss für Bildung und Wissenschaft des deutschen Bundestags hat sich über die Einhaltung dieser „Empfehlungen ausführlich unterrichtet. BMBW und das Bundesarbeitsministerium, das für die Rechtsaufsicht über die BA zuständig war, forderten in einem Umfang Berichte von der BA an, so dass noch im Oktober 1990 auf einer Tagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendaufbauwerk der BA-Vertreter ausführte, der Bundesbildungsminister könne sich offenbar nur schwer von dem „geliebten Kind“ trennen; selbst jetzt bestünde nicht selten der Eindruck, als wenn der BMBW es noch als sein eigenes Kind betrachtete und er noch Erziehungsberechtigter sei.

Es ist nicht zu unterschätzen, wie bedeutsam diese politische Aufmerksamkeit des alten Richtliniengebers für die konsequente Überführung des Programms in die Arbeitsverwaltung war. Sowohl die Anordnung des Verwaltungsrats der BA und die entsprechenden Durchführungsanweisungen stellte die Fortführung des Benachteiligtenprogramms sicher.

Strategische Ausrichtung der BA war, die Benachteiligtenförderung aus der Kritik herauszunehmen, die sich im Kern auf die außerbetriebliche Ausbildung bezog. Deshalb wurde 1988 und 1996 jeweils ein neues Fachkonzept für die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen herausgegeben, um den Vorrang der Ausbildung und insbesondere der betrieblichen Ausbildung zu unterstreichen. Gleichzeitig wurden die Haushaltsmittel für ausbildungsbegleitende Hilfen von rund 54 Millionen DM im Jahre 1988 auf 333 Millionen DM im Jahre 1993 erhöht (von 15.000 auf 45.000 Plätze). Aber erst die Wiedervereinigung hat die Benachteiligtenförderung „salonfähig“ gemacht. 1991 bedurfte es enormer Anstrengungen zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungs- und Maßnahmekapazitäten. Die Ausbildung in überbetrieblichen Einrichtungen nach §40c AFG stellte die tragende Säule für die Bewältigung der Ausbildungsprobleme dar – die BA wurde somit noch stärker in die Erstausbildung verankert und in

den neuen Bundesländern zum Ausfallbürgen der betrieblichen Ausbildung bzw. des dualen Systems.

Inzwischen ist Konsens, dass die Benachteiligtenförderung auf Dauer ein unverzichtbarer Bestandteil des deutschen Berufsausbildungssystems ist. Die Beschlüsse des Bündnisses für Arbeit und die Änderung des Berufsbildungsgesetzes (Integration der Berufsausbildungsvorbereitung) unterstreichen dies in besonderem Maße.

Die Benachteiligtenförderung selbst ist auch gut gerüstet für neue Anforderungen an Integrationsstrategien. Insofern darf die Diskussion über den Maßnahmenmischel, die mangelnde Lernabstimmung vor Ort, frühzeitige soziale Ausgrenzung bereits in der Schule, Ausfall der Betriebe als Ort der Qualifizierung Benachteiligter, Defizite des Berufsschulunterrichts, unsystematische Jugendsozialarbeit u.a. den Blick auf die Richtigkeit dieser Aussage nicht verstellen. Benachteiligtenförderung war und bleibt eine ständige Aufgabe.

Die Benachteiligtenförderung hat die Modernisierungsversuche des Berufsausbildungssystems als Chance zu begreifen, denn sie war in vielen Punkten Vorreiter und Begleiter. Ich nenne hier nur die Stichwörter Leittext- und Projektmethode, „Lernen lernen“, Ausbildungspartnerschaft, sozialpädagogisch orientierte Berufsausbildung, teamorientierter Ausbildungsansatz, Kompetenz- statt Defizitansatz, Kompetenzfeststellung, individuelle Förderpläne, Medienkompetenz, e-learning u.a. Die vielen intellektuell Ungeduldigen, die ständig lamentierten, dass es in diesen Punkten nicht schneller weiterging, sollten diesen politischen Trend als nachträgliche Bestätigung und Rechtfertigung auffassen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Weg zu einer stärkeren Differenzierung und Individualisierung der Bildungs- und Qualifizierungskonzepte klar erkennbar. Aus der Jugendsozialarbeit ist uns der Ansatz, sich an den Stärken der Jugendlichen auszurichten und deren Schwächen zu beseitigen, sehr wohl bekannt. Befunde der Arbeitsmarktforschung unterstützen grundsätzlich den Leitbildwechsel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik. Entsprechende Regelungen finden sich bereits im Job-AQTIV-Gesetz. Die dort verbindlich eingeführte Chanceneinschätzung zu Beginn der Arbeits- und Ausbildungslosigkeit entspricht diesem Ansatz. Profiling unterstützt den Trend zur Individualisierung und Differenzierung der Qualifizierungsangebote.

Dieser Ansatz wurde auch in dem BMBF-Programm „Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf“ – insbesonde-

re in dem in 24 Arbeitsämtern stattfindenden Modellversuch „Förderung aus einem Guss“ – zugrunde gelegt. Das Gleiche gilt für die Modellversuche des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – E&C, Freiwilliges Soziales Trainingsjahr, Kompetenzzentren u.a. Im Hartz-III-Gesetz wird weder dieser Ansatz verändert noch Veränderungen an den jugendspezifischen Förderelementen vorgenommen. Die Reformvorschläge der BA, die Pflichtleistung Berufsvorbereitung in eine Kann-Leistung zu ändern und die Berufsausbildungsbeihilfe für die Teilnahme an dieser Maßnahme zu streichen, wurden von der Bundesregierung nicht übernommen.

Diesen Ansatz hat der Fachbeirat „Benachteiligtenförderung der BA“ hinsichtlich der Kompetenzfeststellung weiterentwickelt. Zielsetzung der unterschiedlichsten Angebote der Kompetenzfeststellungsverfahren ist es, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Übergang von der Schule in den Beruf im Prozess der Berufsorientierung und Berufswahlentscheidung zu unterstützen. Kompetenzfeststellungsverfahren bieten ihnen die Möglichkeit, vor einer Nutzung von Förderangeboten ihre individuellen Fähigkeiten und Potenziale zu erfahren und ihren Leistungsstand realistisch einschätzen zu lernen. Gleichermaßen dient dieser Prozess dazu, Förderbedarfe zu lokalisieren und darauf aufbauend individuelle und passgenaue Förder- und Bildungsangebote zu entwickeln und Perspektiven für eine systematische Integration in Ausbildung und Gesellschaft zu erarbeiten.

Besteht also die zukünftige Herausforderung darin, maßgeschneiderte Förderkonzepte anzubieten, die einen hohen Individualisierungsgrad aufweisen, beschreitet die BA den gegenteiligen Weg der Hinwendung zur Standardisierung der Qualifizierungsangebote von außer- und überbetrieblichen Bildungsträgern. Dieser Weg ist zum Scheitern verurteilt, da wir –verschärft durch die demografische Entwicklung – eigentliche eine neue Bildungsexpansion brauchen, die das vorhandene Bildungsreservoir und -potenzial besser ausschöpft. Große regionale Losen bei den standardisierten Ausschreibungen zerstören regionale Qualifizierungsnetzwerke und führen zu keinen innovativen Lösungen. In dieses Bild passt auch die Aufgabe von vertraglichen Verlängerungsoptionen mit Bildungsträgern, die nach der VOL/A möglich sind. Offensichtlich wird über diese Grundsatzfragen nicht mehr diskutiert, sondern der Ausgangspunkt des Verwaltungshandelns ist nicht die Frage, etwas besser zu machen, sondern alles und jedes billiger einzukaufen. Billig ist nicht unbedingt wirtschaftlich. Kritiker/innen dieses veränderten Vergabever-

fahrens werden vorschnell Naivität und Strukturkonservatismus vorgeworfen, aber unter Effektivität und Effizienz sollte man mehr als nur kurzfristige „Erfolge“ zählen.

Auch das neue Fachkonzept der Berufsausbildungsvorbereitung, das zielgruppenübergreifend ausgerichtet ist, kann durch dieses Ausschreibungsverfahren ins Gegenteil verkehrt werden. Die Einführung von Qualifizierungsbausteinen aus anerkannten Ausbildungsberufen bietet die große Chance, über eine weitere Modularisierung der Individualisierung und Differenzierung des Angebots Rechnung zu tragen. Es besteht aber auch gleichzeitig die große Gefahr, dass Modularisierung mit kurzer Maßnahmedauer gleichgesetzt wird. Geht es noch vorrangig um die Aufnahme einer Ausbildung oder um die schnelle Vermittlung in ungeforderte Arbeit? Wird der Grundsatz „Ausbildung für alle“ jetzt aufgegeben? Heißt „abschlussbezogen“ jetzt nur noch das Zertifikat eines Qualifizierungsbausteins? Wird „fördern und fordern“ jetzt zum „fordern und fördern?“

Die gesetzliche Grundlage der Benachteiligtenförderung hat sich nicht geändert. Dennoch sind Bedenken gerechtfertigt, ob die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags durch die BA noch der gesetzlichen Zielsetzung entspricht. Schließlich heißt es im §1 des SGB III immer noch: „Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.“