

Die Modernisierung des Arbeitsmarktes und die berufliche Integration junger Menschen. Erfahrungen aus den E&C-Programmbausteinen FSTJ und Kompetenzagenturen

Vorbemerkung

Hinter uns liegt ein längerer Zeitraum intensiver Diskussionen über die Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Dabei gab es Zeitpunkte, an denen es wichtig und notwendig war, Szenarien darüber zu entwickeln, welche Konsequenzen unterschiedliche, zur Debatte stehende Regelungen für das Gelingen der beruflichen Integration haben könnten. Jetzt sind die Entscheidungen getroffen. Die Grundstruktur ist klar. Jetzt stehen wir vor konkreten Umsetzungsschritten.

Die Bundesagentur für Arbeit hat in ihrem „Kompendium Aktive Arbeitsmarktpolitik“ die Bedeutung jugendspezifischer Strategien und Problemlösungen hervorgehoben. Diese gilt es jetzt zu gestalten, damit die Modernisierung des Arbeitsmarktes zu einem verbesserten Zugang von Jugendlichen zu Erwerbsarbeit führt.

Ähnliches gilt für die Berufsvorbereitung. Hier hat die Bundesagentur ein neues Fachkonzept vorgelegt. Nun geht es darum, den Prozess der Umsetzung zu gestalten und diese im Hinblick auf positive Effekte und unerwünschte Nebenwirkungen der neuen Vorgaben und Verfahren zu evaluieren. Und dann muss, soweit notwendig, über Verbesserungen diskutiert werden.

Dieser Beitrag will deutlich machen, dass wir bei der Debatte um konkrete Umsetzungs- und Ausgestaltungsschritte nicht bei Null anfangen. In Modellprogrammen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugendliche (BMFSFJ) wurde ein breites Spektrum von Methoden und Strategien erarbeitet, auf das wir zurückgreifen können. Und die Forschung ist in den letzten Jahren zunehmend systematischer der Frage nachgegangen, welche Effekte unterschiedliche Methoden und Strategien für das Gelingen der beruflichen Integration von Jugendlichen haben.

1. Zum Forschungshintergrund

Die Grundlage dieses Beitrags bilden Untersuchungen zur beruflichen und sozialen Integration von benachteiligten Jugendlichen, die das Deutsche Jugendinstitut in den letzten Jahren durchführte bzw. noch durchführt:

Das ist einmal die Evaluation des Modellprogramms „Freiwilliges Soziales Trainingjahr“

(FSTJ) des Bundesjugendministeriums, in dem in einem Umfang und einer Systematik mit Methoden und Strategien der Förderung benachteiligter Jugendlicher experimentiert wurde, die in der Jugendsozialarbeit der letzten Jahrzehnte beispiellos ist. Die wissenschaftliche Begleitung hatte den Auftrag, transferierbares Wissen über die Zielgruppe des Programms, über Methoden und Strategien zur beruflichen und sozialen Integration benachteiligter Jugendlicher und deren Auswirkungen für das Gelingen dieser Integration zu liefern (Förster/Kuhnke/ Mittag/ Reißig 2002). Ein Beispiel dafür ist die in diesem Rahmen durchgeführte Vergleichsuntersuchung von FSTJ und „normalen“ Lehrgängen zur Verbesserung beruflicher Bildungs- und Eingliederungschancen (BBE-Maßnahmen) (Skrobanek 2003; Schreier 2004). Darüber hinaus konnten in dieser Evaluation auf der Basis hoher Fallzahlen Einsichten über die Herkunft, die Lebensverläufe, die Lebensumstände, die Motive, die Erwartungen und Ziele von Jugendlichen mit schlechten Startchancen gewonnen werden, die unser Wissen über diese Jugendlichen auf eine neue Grundlage stellen.

Eine zweite Grundlage bildet die wissenschaftliche Begleitung des Modellprogramms Kompetenzagenturen (Braun u. a. 2002) und von Vorläuferprogrammen zur Jugendsozialarbeit (DJI 2001). Der Auftrag einer wissenschaftlichen Begleitung der Kompetenzagenturen ist es, die Wirkungsweise einer Interventionsform zu untersuchen, die darin besteht, dass Jugendliche mit besonders schlechten Startchancen durch das Übergangssystem „gelotst“ werden. Damit wurde in diesem Modellprogramm einiges von dem vorweggenommen, was später auch in die neuen qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente einfließt: das Konzept der passgenauen, an den Voraussetzungen der Jugendlichen anknüpfenden Förderung; die Anwendung von Verfahren der Kompetenzfeststellung zur Klärung dieser Voraussetzungen; Fallmanagement als Verfahren der Begleitung.

Ich stütze mich hier noch auf eine dritte Untersuchung, die zwar nicht im Rahmen von E&C durchgeführt wurde, sondern in einem NRW-Landesprogramm in „Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“, Stadtteilen also, die den E&C-Gebieten vergleichbar sind. Die Untersuchung hatte die Lebenslagen, Le-

bensverläufe und Orientierungen von jungen Erwachsenen am Rande des Arbeitsmarktes zum Gegenstand, also einer Zielgruppe, die zumindest teilweise der Gruppe junger Arbeitslosengeld II-Bezieher/innen vergleichbar sein dürfte (Kraheck 2004). Diese Untersuchung gibt eine Reihe von Hinweisen darauf, welche Reaktionen junger Leute bei der Anwendung des Prinzips „Fördern und Fordern“ zu erwarten sind.

2. Neue Instrumente zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit schlechten Startchancen und Anmerkungen aus der Sicht der Jugend- und Wirkungsforschung

Wichtig ist, dass wir nicht nur auf die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente schauen. Wir haben es vielmehr mit einem relativ breiten Spektrum von bildungs-, qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen zu tun, die für die berufliche Integration von Jugendlichen mit schlechten Startchancen Konsequenzen haben. Ich will die neuen Entwicklungen und Instrumente kurz skizzieren und vor dem Hintergrund unserer Forschungsergebnisse einige Anmerkungen machen.

a. Kooperation von Schule und Jugendhilfe

Eine erste solche Entwicklung wird durch die am 15. Oktober 2004 zwischen der Kultusministerkonferenz (KMK) und der Bundesagentur für Arbeit unterzeichnete „Rahmenvereinbarung zur Kooperation von Schule und Berufsberatung“ markiert

Hier streben KMK und Bundesagentur „eine frühzeitige Übergangsbegleitung insbesondere jener Jugendlichen an, deren erfolgreicher Übergang voraussichtlich gefährdet ist. Damit sollen spätere Brüche oder auch Warteschleifen vermieden und eine bessere Integration ermöglicht werden“ (Abschnitt 2.1 der Rahmenvereinbarung, ibv 21/04 vom 27. Oktober 2004). KMK und Bundesagentur machen hier über die Funktionen von Berufsorientierung und -beratung hinaus einen Schritt in Richtung „Übergangmanagement“. Es wird zu verfolgen sein, ob aus der Absichtserklärung Aktionen werden.

Dabei könnte auf Erfahrungen der Modellprogramme FSTJ und Kompetenzagenturen zurückgegriffen werden. In diesen Programmen stellte sich Jugendsozialarbeit zunehmend der Aufgabe, die Jugendlichen schon in den Schulen „abzuholen“ und nicht erst abzuwarten, bis „die Kinder in den Brunnen“ gefallen waren.

Dabei gab es eine Entwicklung, die weg führte von einem Nebeneinander von Schulen

und Trägern der Jugendsozialarbeit, von Unterricht und Sozialpädagogik, hin zu integrierten Förder- und Begleitkonzepten. Charakteristisch dafür ist der Ansatz im Modellprogramm Kompetenzagenturen, in dem Jugendliche, die einer besonderen Unterstützung bedürfen, direkt von der Schule durch das Übergangssystem gelotst werden.

Die Kooperation von Jugendhilfe und Schule ist in der derzeitigen Diskussion über Ganztagschulen ein zentrales Thema. Überraschenderweise ist die Kooperation von Jugendsozialarbeit und Schule – also der Gegenstandsbereich der Kooperation, zu dem schon im größeren Umfang Erfahrungen vorliegen – in der fachlichen Diskussion kaum präsent. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die Kooperation von Jugendsozialarbeit und Schulen schnell an Bedeutung gewinnen wird. Die Verlängerung des Schultages bietet die Chance, durch einen Mix von Pädagogiken – Schulpädagogik, Sozialpädagogik und Arbeitspädagogik – von Ausgrenzung bedrohte Schüler/innen zum Erwerb von Abschlüssen und zum Gelingen des Einstiegs in Ausbildung zu verhelfen. Es ist wünschenswert, dass hier zukünftig Schwerpunkte gesetzt werden.

b. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Eine zweite neue Entwicklung betrifft die Gestaltung der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit. Kennzeichen der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sollen zukünftig sein:

- eine individualisierte, passgenaue Förderung,
- eine neue Gewichtung von Arbeit und Qualifizierung,
- eine stärkere Beteiligung von Betrieben des ersten Arbeitsmarktes
- und eine insgesamt wirtschaftlichere Erbringung von Förderleistungen.

Das Fachkonzept „Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)“ der Bundesagentur für Arbeit vom 12. Januar 2004 nennt als Eckpunkte der Weiterentwicklung der Berufsvorbereitung:

- Auflösung der Maßnahmekategorien,
- inhaltliche Gliederung der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in Qualifizierungsebenen sowie Förder- und Qualifizierungssequenzen,
- Eignungsanalyse als Grundlage für eine erfolgreiche Qualifizierungsplanung,
- Bildungsbegleitung,
- Stellenakquise und Vermittlung in Ausbildung und Arbeit,
- Qualifizierungsvereinbarung als Bestandteil der Eingliederungsvereinbarung,
- Förderung von kooperativen Qualifizierungs-

- sangeboten,
- flächendeckende Implementierung betriebs- und wohnortnaher Qualifizierungskonzepte.

Die Dauer der Förderung soll sich am Bedarf orientieren. Die Gesamtdauer darf zehn Monate (bei jungen Menschen mit Behinderungen elf Monate) nicht überschreiten. Der Berufsvorbereitung vorgeschaltete Aktivierungshilfen (Dauer maximal sechs Monate) werden mit drei Monaten auf die zulässige Gesamtdauer der Berufsvorbereitung angerechnet. Die Ausrichtung der Förderung auf die individuellen Voraussetzungen der Jugendlichen und die Möglichkeit, bedarfsgerecht zeitlich flexibel Qualifizierungsebenen zu durchlaufen, soll das Risiko der Unter- und Überforderung verringern. Sie bietet die Chance, passgenau an Vorkenntnissen, Zielen, Orientierungen und biographischen Stationen anzusetzen.

Das neue Konzept stellt allerdings auch hohe Anforderungen an die Anbieter von Berufsvorbereitung und die Bildungsbegleitung. Es erfordert zu verschiedenen Zeitpunkten fundierte Entscheidungen:

- über individuell angemessene Fördermethoden und -strategien,
- über die optimale Dauer von Förderphasen,
- über die passende Qualifizierungsebene,
- über die Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit.

Inzwischen ist eine lebhafteste Diskussion über das neue Fachkonzept entbrannt. Insbesondere wird auch die Frage gestellt, was aus den Jugendlichen wird, die für die Vorbereitung auf eine Berufsausbildung mehr Zeit als vorgesehen brauchen. Kritisiert wird, dass das Ziel einer Vermittlung in Arbeit gleichrangig neben das Ziel der Vermittlung in Ausbildung gestellt wird. Und es stellt sich die Frage, wie das Verabreichungsverfahren gestaltet werden muss, damit die angestrebte Qualität erreicht wird.

Aus der wissenschaftlichen Begleitung des FSTJ wissen wir, dass die Gruppe der Jugendlichen, die eine Berufsvorbereitung beginnen, in ihren Voraussetzungen und Merkmalen heterogen ist. Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Begleitung haben wir FSTJ-Teilnehmer/innen mit Jugendlichen in „normalen“ BBE-Maßnahmen verglichen (Skrobanek 2003; Schreier 2004). Das Ergebnis zeigte, dass die Jugendlichen in beiden Angebotsformen sich bei den erworbenen Schulabschlüssen kaum unterscheiden. Für beide Gruppen ist das Fehlen von Abschlüssen bzw. höchstens der Erwerb eines einfachen Hauptschulabschlusses kennzeichnend. Bei den FSTJ-Teilnehmer/innen fällt allerdings die größere Häufigkeit von

Belastungen in anderen Bereichen der Lebensführung auf: Belastungen durch Krankheit, Schulden, Suchtmittelmissbrauch, Ärger mit Polizei und Justiz, Suizidgefährdung, Stress in der Familie.

Die Untersuchungen zu Belastungen in der Lebensführung haben große Unterschiede zwischen den Geschlechtern zutage gefördert. In ihren Schulkarrieren zogen sich Mädchen eher unauffällig vom Unterricht zurück, die Schulkarrieren von Jungen waren eher durch auffälliges Verhalten und Konflikte gekennzeichnet (Förster/ Kuhnke/ Mittag/ Reißig 2002). Schwere gesundheitliche Belastungen werden drei Mal häufiger von Mädchen als von Jungen genannt, dafür treten bei den Jungen deutlich häufiger Konflikte mit Polizei und Justiz auf (Gaupp/ Lex/ Reißig 2004).

Was können wir aus diesen Daten schließen? Das Fehlen von Schulabschlüssen ist zwar ein wichtiges Benachteiligungskriterium, aber sicher nicht das Einzige. „Bildungsarmut“, wie die Direktorin des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Jutta Allmendinger (vgl. Allmendinger/ Dietrich 2004) dieses Phänomen auf dem Jugendhilfetag 2004 in Osnabrück nannte, betrifft auch Jugendliche mit Hauptschulabschluss. Und Bildungsarmut geht häufig mit anderen Benachteiligungen und Belastungen einher. Diese Belastungen müssen bearbeitet, Probleme müssen gelöst werden, wenn die berufliche Integration gelingen soll. In berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen muss dafür Zeit, Raum und Kompetenz sein.

Ein Kernelement des FSTF war, dass es nicht wie eine Maßnahme durchlaufen werden musste, sondern dass Jugendliche ausscheiden konnten, wenn sie bereit dazu waren und ein Anschluss möglich war. Wichtig und richtig am neuen Fachkonzept ist vor diesem Hintergrund, dass Jugendliche nicht ohne Not in der Berufsvorbereitung bleiben sollen. Allerdings waren auch Jugendliche im FSTJ, für die eine Förderungsdauer von zwölf Monaten nicht ausreichte. Solche Jugendlichen wird es auch zukünftig geben. Wie wird ein Angebot für sie aussehen?

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der FSTJ-Begleitforschung ist die Erkenntnis, dass auch benachteiligte Jugendliche sich an Normalität orientieren. Vergleicht man die Berufswahlmotive von Jugendlichen im FSTJ mit den Motiven von Jugendlichen in repräsentativen Jugendstudien, so zeigt sich, dass es zwischen den Jugendlichen in Angeboten der Jugendsozialarbeit und Jugendlichen derselben Altersgruppe insgesamt kaum Unterschiede gibt. Aus der Sicht aller dieser Jugendlichen sind wichtige Kriterien bei der Wahl eines Berufes, erstens, das Interesse an der Tätigkeit (für rund zwei

Drittel in beiden Gruppen), zweitens, dass es ein Beruf mit Zukunftschancen ist (für etwa die Hälfte in beiden Gruppen) und drittens, dass das Berufsfeld gute Aufstiegschancen bietet (für etwa ein Drittel) (Förster/ Kuhnke/ Mittag/ Reißig 2002).

Die Erwartungen von benachteiligten Jugendlichen an einen Ausbildungsberuf, die Kriterien nämlich, nach denen sie eine Berufsentscheidung treffen (oder zumindest treffen wollen), sind also „ganz normal“.

Auch die Zukunftsziele von Jugendlichen im FSTJ deuten auf ein hohes Maß an Orientierung an Normalität (ebd.). Für wichtig oder gar sehr wichtig halten 98 Prozent, einen sicheren Job zu haben, 96 Prozent wünschen sich Arbeit, die erfüllt und in der man aufgehen kann, 94 Prozent wollen das eigene Leben selbstständig und eigenverantwortlich gestalten, und immerhin 76 Prozent wollen sich ständig weiterbilden, die eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten vervollkommen.

Zu dieser Orientierung an Normalität gehört die hohe Wertschätzung von Ausbildungsabschlüssen. Hier bietet sich eine große Chance zur Mobilisierung der Leistungsbereitschaft der Jugendlichen. Das setzt allerdings voraus, dass in der Berufsvorbereitung das Ziel der Vermittlung in eine Berufsausbildung weiterhin höchste Priorität hat. Für eine solche Priorität spricht auch, dass ein Ausbildungsabschluss zwar keine Erwerbsarbeit garantiert, das Fehlen eines Abschlusses aber zwangsläufig ein hohes Arbeitsmarktrisiko birgt.

c. Einstiegsqualifizierung

Eine dritte Veränderung ist die im Ausbildungspakt verabredete Einführung einer neuen Einstiegsqualifizierung (EQJ).

Die Einstiegsqualifizierung soll für Jugendliche mit „aus individuellen Gründen eingeschränkten Vermittlungsperspektiven“ eine Brücke in die Berufsausbildung darstellen. Und sie soll „Jugendliche, die noch nicht in vollem Maße über die geforderte Ausbildungsbefähigung verfügen“, auf die Anforderung einer Berufsausbildung vorbereiten.

Die Förderung soll in Betrieben stattfinden. Die Dauer soll sechs bis zwölf Monate betragen. Für die Zielgruppe der Jugendlichen, „die noch nicht in vollem Maße über die geforderte Ausbildungsbefähigung verfügen“, ist eine sozialpädagogische Begleitung möglich. Die Einstiegsqualifizierung soll durch die Kammern zertifiziert werden. Eine Anrechnung der Zeit der Einstiegsqualifizierung auf eine anschließende Berufsausbildung soll möglich sein. Offen ist, wie Unterstützung für Jugendliche und Betriebe organisiert wird, damit die Einstiegsqualifizierung gelingt: wie also den

Jugendlichen der Einstieg in die Berufsausbildung erleichtert werden kann, und wie Betriebe – insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen – die Einstiegsqualifizierung als Instrument zur Qualifizierung ihres Fachkräftenachwuchses nutzen können.

Im Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“ des BMFSFJ wurde erprobt, wie Betriebe wieder systematisch als Orte der Qualifizierung von Jugendlichen auch mit ungünstigen Voraussetzungen gewonnen werden können (Gericke 2003). Die wissenschaftliche Begleitung des Modellprogramms weist auf, dass dies möglich ist. In der betrieblichen Qualifizierung für die Jugendlichen liegt die große Chance, durch Anforderungen mit Ernstcharakter neue Motivation zu gewinnen und die Hürden zum ersten Arbeitsmarkt zu überwinden.

Doch das Gelingen einer solchen Förderung im Betrieb bedarf der Gestaltung. Diese beginnt bei der Auswahl geeigneter Betriebe und Einsatzfelder. Sie setzt sich fort über die Beratung und Unterstützung von Jugendlichen und Betrieben – etwa im Hinblick auf eine lernförderliche Arbeitsorganisation oder bei der Lösung von Konflikten.

Der Betrieb als Ort der Förderung auch von benachteiligten Jugendlichen steht derzeit hoch im Kurs. Dies ist richtig und wichtig. Allerdings ist der Betrieb allein noch kein pädagogisches Programm. Damit Jugendliche und Betriebe von diesem Ansatz profitieren, bedarf es einer flankierenden Begleitung. Wie diese aussehen kann, wurde im Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“ (Gericke 2001) entwickelt und erprobt. Jetzt kommt es darauf an, dass dieses Wissen auch genutzt wird, z. B. bei der Gestaltung der Einstiegsqualifizierung.

d. Die JobCenter

Die vierte Veränderung betrifft die Verfahren und Ziele der Beratung und Betreuung junger Arbeitsloser im JobCenter und die Ausgestaltung von Arbeitsgelegenheiten.

Kennzeichen der Beratung und Betreuung im JobCenter sollen sein:

- die Anwendung von Verfahren des Fallmanagements,
- eine starke Verbindlichkeit von Absprachen zwischen JobCenter und Jugendlichen,
- die Priorität der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

Die konsequente Anwendung des Prinzips „Fördern und Fordern“ verpflichtet junge Arbeitslose,

- eine Eingliederungsvereinbarung mit dem JobCenter abzuschließen (soweit Bera-

tungs- oder Betreuungsbedarf festgestellt wird),

- die Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung zu erfüllen,
- Maßnahmen nicht abzubrechen bzw. keinen Anlass für einen Abbruch zu geben,
- Eigenbemühungen zur Eingliederung in Ausbildung und/oder Arbeit nachzuweisen,
- Eingliederungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten, soweit sie den weit gefassten Zumutbarkeitskriterien entsprechen, anzunehmen,
- Termine, zu denen sie eingeladen werden, wahrzunehmen.

Bei Arbeitslosen in der Altersgruppe der 15- bis 25-Jährigen entfällt bei Pflichtverletzungen das Arbeitslosengeld II zunächst für die Dauer von drei Monaten. Weitere Minderungen bzw. der Ersatz von Arbeitslosengeld II durch Sachleistungen sind bei wiederholten Verstößen gegen den Pflichtkatalog vorgesehen.

Dass fehlende Kooperationsbereitschaft von Empfängern von Arbeitslosengeld bzw. von Sozialleistungen zu Sanktionen führt, ist keine Erfindung von Hartz IV. Wie Jugendliche auf Druck oder Sanktionen reagieren, die verhängt wurden, weil sie Vermittlungsangebote nicht akzeptiert haben, wurde in einer in diesem Jahr veröffentlichten qualitativen Untersuchung überprüft (Kraheck 2004).

Dabei konnten bei den Jugendlichen grob vier Typen von Reaktionsweisen unterschieden werden:

- (1) Die Jugendlichen nehmen die Sanktionen zum Anlass, „sich zu besinnen“ und unternehmen unter Inanspruchnahme der ihnen angebotenen Eingliederungshilfen Schritte zur beruflichen Integration.
- (2) Sie verfolgen – unabhängig von den Angeboten und Vorgaben der Arbeitsverwaltung und auch unter Inkaufnahme von Nachteilen – eigene, erfolgreiche Strategien der Qualifizierung und der Erwerbsarbeit.
- (3) Sie weichen den Anforderungen aus, werden oder bleiben passiv und ziehen sich auf familiäre Unterstützungsleistungen zurück.
- (4) Sie weichen den Anforderungen aus und existieren am Rande oder jenseits der Grenzen der Legalität.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass eine schematische Verhängung von Sanktionen den auf Seiten der Jugendlichen bestehenden Potentialen und Risiken nicht gerecht werden dürfte. Manche brauchen nur einen Anstoß und ein biographisch passendes Angebot, bei anderen stößt Bevormundung auf Widerstand. Sie haben gute Handlungs- und Entscheidungspotentiale und benötigen die Unterstützung „an der

langen Leine“. Die dritte Gruppe weicht aus, zieht sich zurück. Sie braucht intensive Unterstützung, ihr Vertrauen muss gewonnen werden. Bei der vierten Gruppe besteht ein hohes Risiko des Einstiegs in oder der Fortführung von Karrieren, die mit hohen sozialen Folgekosten verbunden sind. Häufig sind diese Jugendlichen durchaus tatkräftig und kompetent. Das könnte ein Anknüpfungspunkt für gelingende Interventionen sein.

In welchem Umfang welche Reaktionsweisen auftreten, wird von der konkreten Umsetzung der neuen arbeitsmarktpolitischen Vorgaben abhängen. Je besser die Beratung im Job-Center, je passgenauer die Angebote, je besser die Qualität von Förderangeboten, desto größer die Chance, dass auch die berufliche und soziale Integration von Jugendlichen mit schlechten Startchancen gelingt, und desto geringer auch das Risiko, dass Jugendliche ausgegrenzt werden bzw. sich selbst ausgrenzen. Das bedeutet aber auch: Wenn die Zahl der zu betreuenden Jugendlichen pro Fallmanager/in zu groß ist, wenn die Fallmanager/innen für diese Aufgabe unzureichend qualifiziert sind, wenn das Spektrum vorhandener Förderangebote für Teilgruppen von Jugendlichen nicht anschlussfähig ist, wenn die Qualität von Förderangeboten unzureichend ist, wenn aufsuchende Arbeit eingeschränkt wird oder nicht mehr stattfindet, dann müssen wir mit einer wachsenden Zahl von Jugendlichen rechnen, die, weil der Zugang zu Ausbildung und Erwerbsarbeit misslingt, sich entweder unauffällig zurückziehen oder aber problematische Karrieren einschlagen.

Es gibt bisher nur sehr unzulängliche Schätzungen darüber, wie sich die oben dargestellten Reaktionsweisen von Jugendlichen auf Sanktionen prozentual verteilen. Es kann aber auch in niemandes Interesse liegen, diese Zahlen in einer schematischen Anwendung von Sanktionen per gesellschaftlichem Großversuch zu ermitteln. Solche Ergebnisse sind nicht dafür geeignet, Horrorszenarien zu entwickeln. Vielmehr geben sie Hinweise, dass biographisch passgenaue, im Umfang und Art der Förderung differenzierte, qualitativ hochwertige Angebote geeignet sind, Jugendliche in Ausbildung und Arbeit zu integrieren und Ausgrenzungsrisiken zu begegnen.

Zweifellos positiv zu bewerten ist die Neuerung der Arbeitsmarktpolitik, dass allen jungen Leuten bis 25 ein Angebot gemacht werden soll. Wie dies genau aussehen wird, darüber wird derzeit heftig spekuliert. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung insbesondere für die älteren Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen von Bedeutung sein werden.

Denn auch die neue Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik geht nicht davon aus, dass es kurz- oder mittelfristig gelingen wird, die Förderung von Jugendlichen durch Arbeit und Qualifizierung durchgängig in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes durchzuführen. Außerbetriebliche Beschäftigung, die für Jugendliche mit Qualifizierungselementen verbunden sein soll, wird also auch zukünftig quantitativ eine große Bedeutung haben.

Im Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“ des BMFSFJ wurde erprobt, wie die Praxis- und Arbeitsmarkterfere einer außerbetrieblich organisierten Förderung überwunden werden kann. Am erfolgversprechendsten erwies sich ein Konzept, in dem Jugendliche in Jugendhilfebetrieben unter betriebsförmigen oder betriebsähnlichen Bedingungen Produkte und Dienstleistungen erarbeiten, die auf dem Markt ihre Abnehmer/innen finden müssen (Lex 2002; Lex/ Schaub 2004).

Durch den Ernstcharakter von Arbeit erfahren die Jugendlichen im Jugendhilfebetrieb eine an den Anforderungen der realen Arbeitswelt ausgerichtete Förderung, die ihre Chancen, auf dem ersten Arbeitsmarkt einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu finden, erheblich verbessert. Damit die Jugendlichen die betriebliche Herausforderung auch als Chance der beruflichen Entwicklung wahrnehmen können, braucht es allerdings auch eine pädagogische Förderung, die Elemente von organisiertem und systematischem Lernen umfasst: Der Produktionsprozess und die Arbeitsabläufe müssen so gestaltet sein, dass sie Räume für Einarbeitung, Anlernung und fachliche Qualifizierung enthalten. Um dabei Über- oder Unterforderung zu vermeiden, braucht es ein Strukturierungsverfahren – etwa in Form von individuell zu vereinbarenden Entwicklungs- oder Förderplänen.

Zum Ernstcharakter der Förderung im Jugendhilfebetrieb gehört der Arbeitnehmerstatus der zu Fördernden und eine Entlohnung der geleisteten Arbeit. Beides ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Arbeit marktnah und produktiv organisiert wird und dadurch ihr Förderpotential entfalten kann. Wie die Erfahrungen aus den Jugendhilfebetrieben in die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente (z. B. die Arbeitsgelegenheiten) übertragen werden kann, ist noch offen. Die Anforderung ist jedoch klar.

e. Jugendliche mit Migrationshintergrund

Eine fünfte wichtige Entwicklung ist, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund in Politiken und Programmen zur beruflichen Integration eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren.

Tatsächlich stammte im FSTJ, insbesondere an Standorten des FSTJ in den alten Bundesländern, ein hoher Anteil der Teilnehmer/innen aus Zuwandererfamilien. Das entspricht den Ergebnissen der PISA 2000-Untersuchung, nach denen es in Deutschland einen engen Zusammenhang zwischen Migrationshintergrund und „Bildungsarmut“ gibt.

Ein ähnliches Bild zeigt eine im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprogramms „Kompetenzagenturen“ durchgeführte Befragung von rund viertausend Schüler/innen in Hauptschulen: In den Abschlussklassen der Hauptschulen, die mit den Kompetenzagenturen kooperieren, stammt die Hälfte der Schüler/innen aus Zuwandererfamilien, ein Viertel ist nicht in Deutschland geboren (Gaupp/ Lex/ Reißig 2004).

Aus der wissenschaftlichen Begleitung des FSTJ ist bekannt, dass Gründe für die Benachteiligung bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund insbesondere auch im geringeren Unterstützungspotential ihrer Herkunftsfamilien (und nicht etwa Mangel an Engagement) in Fragen von Bildung und Ausbildung zu finden sind (Förster/ Skrobaneck 2004). Was diese Jugendlichen brauchen, sind verlässliche Erwachsene, die sie ernst nehmen, die sie nicht in Watte packen, aber auch nicht fallenlassen, wenn etwas schief läuft. Die Untersuchungen zeigen, dass das Bestehen solcher Beziehungen zwischen Fachkräften der Jugendsozialarbeit und Jugendlichen eine wichtige Voraussetzung für ein Gelingen von Förderung ist. Diese stabilen Beziehungen können in sehr unterschiedlicher Form organisiert werden. Doch für die Ausgestaltung solcher die Förderung tragenden Beziehungen zwischen Fachkräften und Jugendlichen braucht es auch zukünftig einen förderpolitischen Rahmen.

Die Evaluation des FSTJ zeigt, dass viele Jugendliche mit Migrationshintergrund, die im deutschen Bildungssystem keinen Erfolg haben, ein großes, unausgeschöpftes Bildungspotential besitzen. Allerdings ist ein „kulturell sensibler“ Blick auf die Jugendlichen und kulturell sensible Methoden nötig, wenn man deren Voraussetzungen und Potentialen gerecht werden will. Hier muss das Prinzip des Gender und des Cultural Mainstreaming greifen, das Maßnahmen, Strategien, Politiken, Instrumente daraufhin überprüft, was sie zur Überwindung dessen beitragen, was im EU-Sprachgebrauch „Diskriminierung“ heißt, während hierzulande meist nach diplomatischeren Begriffen gesucht wird. Dieser Überprüfung müssen auch die neuen qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente unterzogen werden.

3. Neue Anforderungen an Jugendhilfe und Jugendpolitik

Freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe haben in der Vergangenheit wichtige Beiträge zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit schlechten Startchancen geleistet. Sie haben ein umfassendes Repertoire von Methoden und Strategien entwickelt, um Hindernisse zu beseitigen, die der Integration entgegenstehen.

In Modellversuchen und Förderprogrammen auf kommunaler, Bundes- und Länderebene wurde eine Vielzahl von Instrumenten zur Verbesserung der beruflichen Integration von Jugendlichen entwickelt und erprobt und wichtige Angebote zur Ergänzung der Förderinstrumente der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet.

Die neuen Vorgaben der Arbeitsmarktpolitik, das veränderte Aufgabenverständnis der Bundesagentur für Arbeit, neue Formen der Kooperation zwischen Kommunen bzw. Landkreisen, lokale Arbeitsagenturen in den JobCentern und die neuen Verfahren der Vergabe von Maßnahmen werden Konsequenzen haben für die lokale oder regionale Angebotsstruktur. Umfang, Zusammensetzung, Ausgestaltung und Abstimmung von in der Kommune, im Landkreis oder in der Region vorgehaltenen Förderangeboten werden sich ändern.

Dabei sind, wie schon in der Vergangenheit, zwischen einzelnen Kommunen bzw. Landkreisen große Unterschiede in der Ausgestaltung des Förderangebotes für arbeitslose Jugendliche zu erwarten

Diese Ausgestaltung wird zum einen abhängig sein von der Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt. Ein aufnahmefähiger Arbeitsmarkt geht eher mit einer Förderpolitik einher, die darauf ausgerichtet ist, zur Deckung der Nachfrage Arbeitskräfte reserven zu erschließen. Bei hoher Arbeitslosigkeit muss Förderpolitik auch sozialpolitisch ausgerichtet sein. Neben Förderung von Qualifizierung und dem Erhalt von Qualifikationen muss das Ziel treten, soziale Ausgrenzung zu verhindern. Über den Faktor „regionaler Arbeitsmarkt“ hinaus werden zum anderen aber auch Traditionen und Philosophien der örtlichen Arbeitsagenturen, ihrer Gremien und Entscheidungsträger, Art und Umfang des Engagements bei der beruflichen Integration Jugendlicher bestimmen.

Wie dieses Engagement aussieht, wird auch zukünftig zentral von der kommunalen Jugendpolitik abhängen. Die Arbeitsverwaltung wird auch in Zukunft zwar der zentrale, aber nicht der einzige Akteur der beruflichen Integration arbeitsloser Jugendlicher sein. Länder legen berufsbildungs- und arbeitsmarktpolitische

Programme auf, freie Träger akquirieren EU-Mittel, Kommunen und Landkreise entwickeln Förderangebote.

Ob sich daraus vor Ort ein unübersichtliches Sammelsurium von Angeboten oder aber eine effiziente Förderstruktur ergibt, wird davon abhängen, ob Koordinations- oder Gestaltungsfunktionen wahrgenommen werden. Voraussetzung ist, dass die berufliche Integration benachteiligter Jugendlicher als Gegenstand lokaler Jugendpolitik aufgegriffen und mit Ressourcen ausgestattet wird. Für das Vorhandensein einer Angebotsstruktur, die Jugendliche dauerhaft beruflich integriert, werden daher der Umfang und die Art des kommunalen jugendpolitischen Engagements und die Entwicklung dafür geeigneter Instrumente von großer Bedeutung sein. Insofern hat Jugendpolitik hier auch die Chance, einem Anwachsen von Integrationsrisiken präventiv zu begegnen.

4. Evaluation und Qualitätsmanagement

Was aber braucht es, damit die Umsetzung der neuen Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik in einem reflektierten Prozess erfolgt, der positive Effekte optimiert und bei negativen Entwicklungen ein schnelles Gegensteuern erlaubt? Notwendig ist eine laufende, formative Evaluation, die schnell praxisrelevante Ergebnisse liefert. Ich habe dazu eine Reihe von Fragen formuliert, die speziell die Einbindung der Jugendsozialarbeit bzw. an die Jugendsozialarbeit zu erwartende neue Anforderungen ansprechen:

a. Beratung und Betreuung von Jugendlichen in den Agenturen bzw. JobCentern:

- Welche Jugendlichen mit welchen Merkmalen profitieren von welchen der neuen Formen der Beratung und Betreuung? Für welche Jugendlichen entstehen Ausgrenzungsrisiken und wie wird diesen begegnet?
- Welche Jugendlichen tauchen in den JobCentern gar nicht erst auf? Was sind ihre Lebensumstände? Was sind ihre Potentiale? Wie wird mit ihnen umgegangen?
- In welchem Umfang und zu welchen Problemen fragen Jugendliche nach Leistungen der Jugendhilfe, die über Beratung und Betreuung hinausgehen, nehmen diese in Anspruch, und was vermögen diese Leistungen zu Problemlösungen beizutragen?

b. Effekte neuer Förderangebote für das Gelingen der beruflichen und sozialen Integration:

- Welche der neuen Angebote befördern den Erwerb von beruflichen Qualifikationen und Zertifikaten von welchen Jugendlichen unter welchen Rahmenbedingungen?
- Welche Angebote ermöglichen „sinnvolle“ Abfolgen von Förderangeboten, wo entstehen Brüche oder Sackgassen, und wie lassen sich diese überwinden?
- Welche Angebote helfen, bestehende Barrieren zwischen Fördersystem und erstem Arbeitsmarkt zu überwinden?
- Welche Angebote vermögen „arbeitsmarktferne“ Jugendliche zu aktivieren und in dynamische Integrationsprozesse einzubinden?
- Durch welche Verfahren werden die Passgenauigkeit und Anschlussfähigkeit von Förderangeboten optimiert?
- Durch welche Angebote gelingt die Verknüpfung von Prozessen der sozialen und der beruflichen Entwicklung benachteiligter Jugendlicher?

c. Lokale Kooperationsstrukturen und -prozesse:

- In welcher Weise sind lokale jugendpolitische Akteure an der Umsetzung der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente beteiligt, und welche Konsequenzen ergeben sich aus Art und Inhalt der Beteiligung für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung? Wie werden Kooperationsstrukturen gestaltet und Kooperationsprozesse verbessert?
- Wie wird das bei freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe vorhandene Wissen über die Lebenslagen von benachteiligten Jugendlichen für die Ausgestaltung der Beratung, Betreuung und Vermittlung von benachteiligten Jugendlichen genutzt? Durch welche Verfahren werden Qualifizierungs- und Beschäftigungshemmnisse der Jugendlichen in anderen Bereichen ihrer Lebensführung erkannt und bearbeitet? Wie werden durch Kooperation „Creaming“-Effekte vermieden? Wie werden durch Kooperation arbeitsmarktferne Jugendliche aktiviert? Wie werden durch Kooperation Ausgrenzungsprozesse verhindert?
- Wie wird das bei freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe vorhandene Methodenwissen (Verfahren der Kompetenzfeststellung, Förderplanung, Fortbildung von Fachkräften, Verfahren der flankierenden Ausbildungsbegleitung) für die Ausgestaltung der Beratung, Betreuung und Vermittlung von benachteiligten Jugendlichen genutzt?

- Welche Erfahrungen gelingender lokaler Zusammenarbeit können als Good Practice Beispiele identifiziert und verbreitet werden?

Diese Fragenliste ist bereits sehr umfangreich, aber sicher noch nicht vollständig. Die Fragen stellen sich auf Bundesebene, und sie stellen sich unbedingt auf der lokalen Ebene, auf der sich entscheiden wird, ob der neue rechtliche Rahmen zu einer verbesserten Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Arbeit beiträgt, oder ob sich die Chancen für benachteiligte Jugendliche verschlechtern. Zur Beantwortung dieser Fragen ist eine intelligente Begleitforschung gefordert. Notwendig ist darüber hinaus ein intensives Engagement von Fachkräften auf allen Ebenen. Es ist jetzt an der Zeit, dass Fachkräfte der Jugendpolitik ihr Wissen über Jugendliche und deren Lebenslagen und Orientierungen, ihr Wissen über effektive Lernarrangements, aber auch ihr Wissen über Risiken und falsche Wege, in die Prozesse der Gestaltung der neuen Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik einbringen.

Kontakt:

Dr. Frank Braun

Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI),
Abt. FSP1
Nockherstraße 2
81541 München
Telefon: 089/ 6230 6141
Email: Braun@dji.de

Literatur

Alle im Folgenden aufgeführten DJI-Veröffentlichungen (mit Ausnahme der im Verlag Deutsches Jugendinstitut erschienenen Bücher) können gegen einen Versandkostenbeitrag von 1,45 EUR in Briefmarken beim DJI unter folgender Anschrift angefordert werden: DJI-Außenstelle Halle, Franckeplatz 1, Haus 12/13, 06110 Halle.

Allmendinger, Jutta/ Dietrich, Hans (2004): „PISA und die soziologische Bildungsforschung“. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 3: S. 2001-2010

Braun, Frank u. a. (2002): „Kompetenzagenturen der arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit“, in: BMBF (Hrsg.): Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf – Benachteiligtenförderung. Berlin: BMBF, S. 354-360

- Deutsches Jugendinstitut (Hg.) (2001): Fördern und Fordern. Jugendliche in Modellprojekten der Jugendsozialarbeit. Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung und dem Monitoring des Modellprogramms „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit 1998-2001“. München/Leipzig: DJI
- Förster, Heike/ Skrobaneck, Jan (2005): „Leben am Rande? Dimensionen der Benachteiligung von marginalisierten Jugendlichen – eine explorative Studie. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Jg. 8, Heft 1
- Förster, Heike/ Kuhnke, Ralf/ Mittag, Hartmut/ Reißig, Birgit (2002): „Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr – Bilanz des ersten Jahres“, Arbeitspapier 1/2002 aus dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“. München/Leipzig: DJI
- Gaupp, Nora/ Lex, Tilly/ Reißig, Birgit (2004): „Skeptischer Blick in die berufliche Zukunft. Junge Migrantinnen und Migranten am Ende der Schulzeit“, in: Jugend, Beruf, Gesellschaft, 55 (3): S. 154-162
- Gericke, Thomas (2001): „Betriebe als Ausbildungsorte für benachteiligte Jugendliche wiedergewinnen – Das Handlungsfeld Lernort Betrieb“, in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Fördern und Fordern. München/Leipzig: DJI, S. 94-119
- Gericke, Thomas (2003): „Duale Ausbildung für Benachteiligte. Eine Untersuchung zur Kooperation von Jugendsozialarbeit und Betrieben“. Übergänge in Arbeit, Band 3. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut
- Hoffmann-Lun, Irene/ Krahecek, Nicole (2004): Förderung schulmüder Jugendlicher. München/Halle: DJI
- Krahecek, Nicole (2004): „Karrieren jenseits von normaler Erwerbsarbeit“, Arbeitspapier 1/2004 aus dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“. München/Halle: DJI
- Lex, Tilly (2001): „Förderung benachteiligter Jugendlicher realitätsnah gestalten – das Handlungsfeld Jugendhilfebetrieb“. In: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Fördern und Fordern. München/Leipzig: DJI, S. 64-93
- Lex, Tilly/ Schaub, Günther (2004): Arbeiten und Lernen im Jugendhilfebetrieb. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut
- Richter, Ulrike (2004): Jugendsozialarbeit im Gender Mainstream. Gute Beispiele aus der Praxis. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut
- Schreier, Kerstin (Hrsg.) (2002): „Berufswegeplanung und individualisierte Berufseinstiegshilfen“, Praxismodelle Band 14. München/Leipzig: DJI
- Schreier, Kerstin (2004): „Rückblick auf ein Jahr BBE-Lehrgang – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von BBE-Teilnehmer/innen“. Arbeitspapier 3/2004. München/Halle: DJI
- Skrobaneck, Jan (2003): „Teilnehmerinnen in BBE-Maßnahmen: Erste Befunde einer bundesweiten Befragung. Forschungsbericht“, Arbeitspapier 1/2003 aus dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“. München/Halle: DJI