



Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf

11. Projektkonferenz
am 7./8.11.2006 in Berlin
Impulsbeitrag AG2+AG4
„Kooperationsstrukturen aus Sicht
der Träger der Jugendberufshilfe“

von Walter Würfel, Hauptausschuss der BAG JAW



Europäischer Sozialfonds



Bundesagentur für Arbeit



Kompetenzen
fördern

Staatliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (Sonderprogramm)



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Jugendliche zwischen Schule und Berufsleben – Übergänge sichern – vernetzt arbeiten – gemeinsam fördern

Elfte Projektkonferenz der „Entwicklungsinitiative: Neuer Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf“

Kooperationsstrukturen aus Sicht der Träger der Jugendberufshilfe

These 1:

Die „Neue Förderstruktur“ bietet in ihrer eigentlichen Konzeption und auch in ihrer Praxis in den Modellversuchen hervorragende Möglichkeiten, in Kooperation der wichtigen beteiligten Institutionen bestmögliche Förderung zwischen Schule und Beruf zu organisieren

Die neue Förderstruktur war die Reaktion auf ein System der beruflichen Integrationsförderung, das sich über mehr als 20 Jahre hinweg relativ unstrukturiert und urwüchsig entwickelt hatte. Es war oft von Maßnahmedschungel und Förderdickicht die Rede. Viele verschiedene Maßnahmen und Förderinstrumente standen mehr oder weniger unverbunden nebeneinander, Übergänge waren schwierig, der Begriff Maßnahmekarriere wurde geprägt.

Dem sollte abgeholfen werden, indem eine Struktur geschaffen werden sollte, in der die bestehenden Maßnahmen und Angebote kombiniert werden konnten. Im Mittelpunkt der Neuen Förderstruktur steht der/ die Jugendliche und sein/ ihr individueller Qualifizierungsweg, Zunächst muss also geklärt werden, welcher Bedarf an Qualifizierung/ Förderung überhaupt besteht. Hier wurde die Kompetenzfeststellung eingeführt. In einigen Modellversuchen war es dann konsequenterweise gar nicht mehr die Arbeitsagentur, die bestimmte, in welche Maßnahme oder welches Projekt die Jugendlichen zugewiesen wurden, sondern dies bestimmte eine entsprechende Stelle in der Förderstruktur, die für die Koordinierung zuständig war. Die Angebote verschiedener Träger konnten so je nach Qualifizierungsbedarf in einer sinnvollen Arbeitsteilung realisiert werden. Die koordinierende Stelle war damit auch der Vorläufer der Bildungsbegleitung, die für die Jugendlichen eine Lotsenfunktion übernahm und sie ihn auf ihren Qualifizierungswegen begleitete, sie auch forderte.

In den Modellversuchen wurden (meist erstmalig) Kooperationen von verschiedenen Trägern und Institutionen erprobt und praktiziert. Die entsprechenden Ämter/ Arbeitsagentur waren hier auch einbezogen. Dies alles geschah mit teilweise unendlichem Aufwand, wenn etwa 25 Träger in einer Stadt sich gemeinsam absprechen mussten, wer welche Angebote unterbreitet.

Aber die Erfahrungen waren überwiegend doch positiv, die Zusammenarbeit und Kooperation, großteils vorher so nicht praktiziert, hatte für die Jugendlichen viele positive Aspekte.

Eine wichtige, für die Träger existenzielle, Frage ist auch die der Vergabe der Maßnahmen. In der NFS hätte konsequenterweise diejenige Stelle die Maßnahmen vergeben müssen, die die Koordinationsfunktion im Trägerverbund hatte. Dies war naturgemäß nicht möglich, aus vielen unterschiedlichen Gründen. Aber von der Sache her ist es eigentlich nicht möglich, so

etwas wie die NFS durch Ausschreibungen zu vergeben. Eine Struktur, die im Sinne der Jugendlichen vorgehalten werden muss, und in der sich die Jugendlichen auf ihrem individuellen Qualifizierungsweg bewegen, in der sie bestimmte Angebote je nach Bedarf wahrnehmen, kann nicht ausgeschrieben werden, sie ist vorzuhalten, ähnlich wie Jugendhilfe-Angebote oder Schulen.

Eine solche Förderstruktur könnte auch aus einem anderen Grund nicht ausgeschrieben werden, denn sie wäre nicht auf eine bestimmte Teilnehmerzahl zu beziehen. Wenn ausgeschrieben würde, müsste beispielsweise ein gesamter Trägerverbund ausgeschrieben werden, ähnlich, wie es derzeit Praxis in vielen Bietergemeinschaften ist. Aber solche Fragen haben sich in der Anfangszeit der NFS noch gar nicht gestellt, da war auch von zentralisierter Ausschreibung noch nicht die Rede.

These 2:

Die „Neue Förderstruktur“ ist eines der innovativsten und am meisten impulsgebenden Projekte der letzten Jahre in der beruflichen Integrationsförderung

Die Neue Förderstruktur hatte einen Kulturwandel zur Folge: Die Träger waren gezwungen, sich in ihrer Region/ ihrer Kommune stärker zu öffnen und ihre Angebote bekannt zu machen – damit wurden diese Angebote auch transparent, sie konnten hinterfragt werden, es bestand damit auch die Möglichkeit, dass Impulse von außen kamen, die zu Verbesserungen führten – nicht zuletzt ging es ja darum auch in dem Programmteil des BQF-Programms, das ja der Rahmen für die Neue Förderstruktur war.

Die mittlerweile aus der Diskussion nicht mehr wegzudenkenden Begrifflichkeiten Vernetzung, Netzwerkstrukturen, regionale Einbindung und viele andere sind ohne die NFS kaum denkbar. Und dass es im Rahmen von „Übergangsmanagement“ Stellen geben muss, die die individuellen Wege der Jugendlichen koordinierend begleiten, belegt nichts deutlicher als die Tatsache, dass im Moment gerade bundesweit 200 Kompetenzagenturen geschaffen werden. Ein großes Problem wurde immer darin gesehen, dass sich in der NFS die Träger durch die Kompetenzfeststellung und die Möglichkeit, Jugendliche entsprechend zu beraten, die eigenen Maßnahmen und Werkstätten füllten – also dass keine „Trägerneutralität“ gewährleistet war. Dies hat bei dem Modellversuch „Kompetenzagenturen“ dazu geführt, dass die meisten dieser Agenturen in der Hand der Jugendämtern oder städtischer Institutionen sind, wahrscheinlich muss das so sein, vermutlich wird es in der neuen Phase auch so sein.

Die NFS wurde dann in der Folge zum „Neuen Fachkonzept“ der Bundesagentur für Arbeit. Wesentliche Neuerungen und positive Elemente wurden übernommen, so das Konzept der verschiedenen Phasen und Qualifizierungsebenen, die Orientierung auf die individuelle Förderung der Jugendlichen, vor allem die Bildungsbegleitung. Allerdings wurde das Grundprinzip, nämlich der Strukturgedanke, über Bord geworfen: Die Neue Förderstruktur wollte die individuellen Qualifizierungsverläufe von Jugendlichen unabhängig von einer Maßnahme oder einem Lehrgang über verschiedene Stationen hinweg von der Schule in den Beruf besser (oder überhaupt) koordinieren und damit erfolgreicher machen, also in der Schule ansetzen und über Berufsvorbereitung oder –Orientierung hinaus bis zur Ausbildung oder Berufstätigkeit unterstützend wirken.

Weil aber alles dem Vergaberecht unterliegt und „ausschreibungsfest“ gemacht werden muss, also formal und formaljuristisch behandelt wird, konnte aus der Neuen Förderstruktur in der Überführung ins Neue Fachkonzept nur eines werden: eine Maßnahme. Bildungsbegleitung gibt es nur auf BvB bezogen, Anschlüsse und Übergänge sind nicht geregelt

Übergänge und Schnittstellen zwischen Schule, Berufsorientierung, Ausbildung und Berufstätigkeit sind damit wieder dem Spiel der Kräfte zwischen Schule, Jugendhilfe, Kommune, ARGE und Trägern überlassen.

Allerdings hat sich hier, sozusagen eine mittelbare Folgewirkung der Neuen Förderstruktur, in den letzten drei Jahren sehr viel entwickelt, neben den bereits genannten Kompetenzagenturen sind Kommunen und ARGEn aktiv geworden, es gibt viele unterschiedliche Modelle und Projekte des Übergangsmagements.

These 3:

Die „Neue Förderstruktur“ ist in den größten sozialpolitischen Paradigmenwechsel in Deutschland seit der Bismarckzeit hineingeraten, nämlich Hartz-Reform und Umbau der Bundesagentur für Arbeit – dies haben schon ganz andere Projekte nicht überlebt.

Die Neuausrichtung der BA hat gravierende Auswirkungen auf mehreren Ebenen:

Die BA fühlt sich für Berufsvorbereitung, Ausbildung und Qualifizierung von Personen mit besonderem Förderbedarf nicht mehr zuständig, dies ist auch nicht von der Hand zu weisen: Aus Sicht der BA liegt die Tatsache, dass so wenige Jugendliche derzeit eine Lehrstelle finden, schlicht daran, dass diese Jugendlichen (Stichwort Ausbildungsreife) von den Schulen nicht genügend auf die Ausbildung vorbereitet wurden. Also müssten die Schulen hier etwas ändern – dieses Argument hat zweifellos einiges für sich.

Die Berufsausbildung selbst wiederum ist aus Sicht der neuen BA Sache der Betriebe, nämlich im Dualen System. Würden die Betriebe mehr Lehrstellen zur Verfügung stellen, wäre das Problem gelöst. Auch dieses Argument ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Nur: Die Schulen sind auf die Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf, freundlich formuliert, äußerst schlecht vorbereitet, siehe PISA. Und die Unternehmen stellen keine Lehrstellen zur Verfügung, dies ist eben so. Also heißt die Frage: Wer soll denn für berufliche Integrationsförderung aufkommen statt der BA? Die Bundesländer mit ihrer Kultushoheit und den Schulen? Das Bildungsministerium? Warum eigentlich nicht letzteres? Jedenfalls heißt es aus der BA, sie sei eigentlich nicht zuständig. Und niemand tut etwas gern, für das er sich gar nicht zuständig fühlt.

Die zweite Auswirkung der Neuausrichtung ist die geänderte interne Verfasstheit der BA. Unter der Überschrift der größeren Orientierung auf die Wirkung der Instrumente, also auf den Output, hat sich eine rein fiskalische monetäre Sparkultur durchgesetzt, in der das Absenken von Kosten und Einsparungen buchstäblich um jeden Preis oberstes Ziel ist. Die neue übergeordnete Zielsetzung der BA ist das Erwirtschaften von Überschüssen (also das Einsparen von Mitteln, die eigentlich für aktive Arbeitsförderung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorgesehen waren), und deren Überweisung an den Bundeshaushalt: Der Bundeshaushalt wird so mit Versichertengeldern subventioniert. Mit einer solchen Zielsetzung kann sich keine kohärente Förderpolitik entwickeln.

Die dritte Auswirkung dieser Neuausrichtung ist die geänderte Vergabepolitik. Über die zentralisierte Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen ist wahrlich schon viel gesprochen, geschimpft, geklagt und geschrieben worden, deshalb hier nur ein Aspekt, der vielleicht bisher zu wenig beachtet wurde: Das SGB III und auch die neue Konstruktion der ARGEn und Optionskommunen soll ja die Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik dahin

bringen, wo sie eigentlich hingehört: in die Region, in die Kommune, vor Ort, denn dort gibt es die Arbeitsplätze oder eben nicht. Also ist seit Bestehen des SGB III und auch des SGB II von Dezentralisierung die Rede. Nur: Was hilft die größte Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik, wenn die Vergabe von Maßnahmen soweit zentralisiert ist, dass dies an zentralistische Planwirtschaft grenzt? Wie soll vor Ort flexibel reagiert werden, wenn die Regionalen Einkaufszentren ihre Planzahlen ein dreiviertel Jahr vor Maßnahmebeginn festlegen müssen? Fragen über Fragen.

These 4:

In der Folge der Neuausrichtung der Bundesagentur, insbesondere der Vergabepolitik und Vergabepaxis, sind dauerhafte Kooperationsstrukturen kaum zu realisieren.

Das Zauberwort „kohärente“ Förderstruktur: Vor der Hartz-Reform, als die BA sich noch für Ausbildung und Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher zuständig fühlte, war es gewollt, dass die einzelnen Förderinstrumente je nach Bedarf und Notwendigkeit kombiniert wurden: es wurde als positiv angesehen, wenn ein Träger, der BaE anbot, gleichzeitig auch BvB durchführte, die Jugendlichen konnten – bei Bedarf – bei einem und demselben Träger BvB und Ausbildung absolvieren, sie konnten vom gleichen Personal in der gleichen Umgebung kontinuierlich gefördert werden. Bei entsprechend weniger Bedarf oder, bei Marktbenachteiligten, wenn die Vermittlung in eine betriebliche Lehrstelle gelungen war, konnte dann mit abH gefördert werden.

Dies ist heute so nicht mehr gewollt: im Gegenteil, in den Verträgen ist festgelegt, dass der Träger keinerlei Anspruch hat und nicht damit rechnen kann, auch mit ähnlichen Maßnahmen beauftragt zu werden. Die BA sieht die Zielgruppen von BvB und BaE als zwei ganz unterschiedliche Zielgruppen an, aus BvB heraus soll in betriebliche Ausbildung vermittelt werden oder in Beschäftigung, möglichst aber nicht in BaE.

Was Kooperation betrifft, so ist der Bundesagentur eigentlich schon klar, was man braucht, um eine erfolgreiche Integrationspolitik für Jugendliche zu machen. Dies kann man nachlesen in den gemeinsamen „Empfehlungen für die kommunale Ebene der Kinder- und Jugendhilfe und für die Arbeitsgemeinschaften“ von Bundesagentur und AGJ „Das SGB II und seine Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe“:

Zitat: „Die Integration junger Menschen kann nur gelingen, wenn die Leistungen der Sozialgesetzbücher II, III und VIII aufeinander abgestimmt werden und eine enge Zusammenarbeit mit den Schulen erfolgt“ (S.3).

Zitat: „Ziel (der gemeinsamen Empfehlungen) ist es, den örtlichen Kooperationsprozess zu unterstützen“ (S.3).

Zitat: „Ziel ist es, die bewährten Strukturen der kommunalen Ebene der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten“ (S.5).

Zitat: “Im Rahmen der lokalen Vernetzung sollen Kompetenzen miteinbezogen werden, die außerhalb der ARGEn liegen (Beratungsstellen, Träger der freien Jugendhilfe usw.“ (S. 8)

Zitat: „Für den Erfolg von Eingliederung im Sinne des SGB II ist es von großer Bedeutung, dass vor Ort verlässliche und stabile Träger- und Kooperationsbeziehungen bestehen...“ (S. 11).

Generell gilt, und dies nicht nur aus Sicht der BA, sondern auch der Ministerien: BaE ist keine positiv gesehene Option für benachteiligte Jugendliche, Ausbildung soll, wie auch immer unterstützt und organisiert, in den Betrieben stattfinden, das sieht man an kooperativen Modellen, Verbundausbildung, externes Ausbildungsmanagement und vielem anderen. Dies ist folgerichtig und logisch, denn die besten Chancen auf Beschäftigung bestehen für Jugendliche, die im Betrieb sind, und sei es nur zu einer Einstiegsqualifizierung, bei der immerhin, dies soll nicht in Frage gestellt werden, mehr als 50 % der Teilnehmer im Laufe ihres Praktikums einen Ausbildungsplatz erhalten. Alle diese Modelle haben eine entscheidende Voraussetzung, sozusagen eine Grundbedingung: die Jugendlichen müssen in der Lage sein, grundlegend, wenn auch noch nicht hundertprozentig, mit der betrieblichen Realität zurechtzukommen. Solche Praktika sind also für Jugendliche, die unter anderen Bedingungen des Ausbildungsstellenmarktes eine betriebliche Lehrstelle erhalten hätten, die also „nur“, schreckliches Wort, marktbenachteiligt sind.

Hier liegt die Gefahr der jetzigen Politik: Eine große Gruppen von Jugendlichen, diejenigen, die eigentlich die originäre Zielgruppe sind, werden so abgehängt. Sie finden aufgrund ihrer Lern- und oft auch Verhaltensprobleme, in den Betrieben (noch) keinen festen Boden, für sie sind aber die „klassischen“ Instrumente der beruflichen Integrationsförderung kaum erreichbar, denn sie sind von den „Besseren“ bereits belegt. Dies ist das eigentliche Problem der beruflichen Integrationsförderung nach Hartz beziehungsweise unter den neuen Bedingungen.

Und jetzt?

Die Neue Förderstruktur wurde in das „Neue Fachkonzept“ überführt. Dabei sollen mit etwa 25% weniger Personaleinsatz bessere Integrationsergebnisse erzielt werden. Im NFK wurde die Kompetenzfeststellung zur Eignungsanalyse, es wurden die „neutralen“ Koordinationsstellen nicht beibehalten, dies hätte wie gesagt ausschreibungsrelevante Probleme gehabt, und die Maßnahmen wurden einzeln, nicht als gesamte Struktur, vergeben. Die Förderzeiträume wurden reduziert, das Konzept „abgespeckt“, natürlich auch unter Kostenspargesichtspunkten: „So wird aus dem Ochsen ein Brühwürfel“. Darüber hinaus wurde die zentralisierte Ausschreibung unter Einsparzielsetzungen vorangetrieben, was einen in der Branche (vermutlich auch woanders) beispiellosen Kostendruck und damit direkt Lohnsenkungen von durchschnittlich 30% innerhalb von drei Jahren zur Folge hatte. Massenentlassungen bei Trägern, Ausgründungen und Insolvenzen waren die Folge.

Derzeit scheint sich die Lage ein wenig zu stabilisieren, allerdings auf einem niedrigen Niveau, mit abgesenkten Standards für Träger und Jugendliche. Ein gutes Beispiel dafür ist die Fortbildung des Trägerpersonals, die ebenfalls qualitativ und quantitativ drastisch zurückgefahren wurde.

Wir befinden uns immer noch in der Konsolidierungs- und „Trainingsphase“ des SGB II, mit Arbeitsgemeinschaften und optierenden Kommunen. Diese haben bei weitem noch nicht alle erkannt, welche Möglichkeiten in den neuen gesetzlichen Instrumentarien liegen. Wenn diese Möglichkeiten stärker genutzt werden, wird dies hoffentlich auch den tatsächlich benachteiligten Jugendlichen zugute kommen.