

# »Förderung der beruflichen Ausbildung und Eingliederung in die Arbeitswelt«

Der Auftrag der Jugendberufshilfe wird durch die Arbeitsmarktreformen und den Streit um Zuständigkeiten behindert

■ Walter Würfel

*Für die Förderung junger Menschen ohne Ausbildung stehen zahlreiche Angebote zur Verfügung, sie arbeiten jedoch oft so unkoordiniert, dass es zu keiner effektiven Förderung der Zielgruppe kommt. Es fehlt an einem abgestimmten Konzept, in dem es klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gibt.*

Jugendsozialarbeit umfasst »sozialpädagogische Hilfen im Rahmen der Jugendhilfe« (Münder/Wiesner, Handbuch Jugendhilferecht, Baden-Baden 2007). »Der wichtigste Teilbereich der Jugendsozialarbeit ist die Jugendberufshilfe. Sie umfasst in primärer Verantwortung der Jugendhilfe vielfältige sozialpädagogische Hilfen zur Förderung der beruflichen Ausbildung ... und ... Eingliederung in die Arbeitswelt« (ebd.). Jugendberufshilfe ist damit Teil der Jugendhilfe.

Jugendhilfeangebote finden normalerweise in der kommunalen Verantwortung der Jugendämter statt und werden auch darüber finanziert. Es handelt sich um unterstützende Maßnahmen, Angebote und Hilfen in Form von Jugendwerkstätten, Jugendberatungsstellen, individueller Förderung von besonderer, meist sozialpädagogischer, Unterstützung, teilweise auch Berufsausbildung oder qualifizierende Beschäftigungsprojekte, dies alles in kleinen lokalen Projekten mit einer engen Anbindung an die örtliche Struktur des Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarktes.

Der quantitativ weitaus größte Teil der Jugendberufshilfe (Berufsvorbereitung, außerbetriebliche Berufsausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen und viele Einzelprojekte) wird allerdings von der Bundesagentur für Arbeit über die örtlichen Arbeitsagenturen, mittlerweile auch die ARGEN, administriert und finanziert, also keineswegs im Rahmen der Jugendhilfe. Diese Maßnahmen und Angebote haben naturgemäß primär eine Arbeitsmarktorientierung, sie werden von der Arbeitsverwaltung als »Arbeits-

marktdienstleistungen« bezeichnet. Insofern sind die Begrifflichkeiten und ihre Implikationen nicht eindeutig. Erschwerend kommt hinzu, dass Aktivitäten der Kommunen, Länder und auch des Bundes (regionales Übergangsmanagement, Kompetenzagenturen etc.) häufig ebenfalls als Jugendberufshilfe bezeichnet werden. In diesem gesamten Übergangssystem (einschließlich schulischer Aktivitäten) befanden sich im Jahr 2006 etwa 560.000 Jugendliche, eine ungeheure Zahl, die nicht zuletzt der schwierigen Ausbildungsstellensituation geschuldet ist; eine Misere, die uns seit vielen Jahren begleitet.

Der folgende Artikel beschäftigt sich in erster Linie mit den Angeboten der Jugendberufshilfe, die von der Arbeitsverwaltung beziehungsweise den ARGEN verantwortet werden.

## Strukturwandel in der Jugendberufshilfe seit 1996

Bis 1996 wurden die Jugendberufshilfeangebote der Arbeitsverwaltung ähnlich vergeben wie Angebote der Jugendhilfe und sozialen Arbeit: Als Mittel, die (als Zuschuss deklariert) die Arbeit der Träger unterstützen sollten und die als Zuwendungen auf entsprechenden Antrag hin vergeben wurden. Träger von Jugendberufshilfe waren Organisationen, die nicht oder nur vermittelt aus dem Bereich der Wohlfahrtspflege kamen. Es waren Bildungsträger, die entweder in lockerer Verbindung zu den Wohlfahrtsverbänden standen (wie beispielsweise der Internationale Bund mit seinem Kooperationsvertrag mit dem Deutschen Roten Kreuz oder das Christliche Jugenddorfwerk mit seiner Verbindung zur Diakonie), aber auch eigenständige Träger und Unternehmen mit starker bildungspolitischer, oft weniger sozialer oder »Wohlfahrtsorientierung«, genannt seien

Walter Würfel leitet die Abteilung Berufliche Integrationsförderung/Jugendsozialarbeit bei der zentralen Geschäftsführung des Internationalen Bundes (IB) in Frankfurt am Main. E-Mail: [walter.wuerfel@internationaler-bund.de](mailto:walter.wuerfel@internationaler-bund.de)

hier die Bildungswerke der Wirtschaft oder Weiterbildungsträger, die keine dezidiert gesellschaftspolitische oder soziale Ausrichtung haben.

Damit ist das Spektrum der Jugendberufshilfeträger viel breiter als das der übrigen freien Träger der Jugendhilfe. Aus der Sicht der Arbeitsverwaltung sind diese Träger Dienstleistungsunternehmen, die sich in der öffentlichen Ausschreibung im Wettbewerb um die Aufträge befinden. Dabei stehen die Angebote der Träger im Spannungsfeld von geforderter Konzeptqualität (nachgewiesen im Angebot und in der Praxis bei der Durchführung der Maßnahmen) und gebotenen Preis. Diesen Preis bezahlt der Auftraggeber Bundesagentur für die Dienstleistung des Trägers.

In den anderen Bereichen der Jugendhilfe dominiert die Zuwendung, die der öffentliche Träger auf Antrag im Rahmen der Subsidiarität gewährt. Dieses Subsidiaritätsprinzip ist in der Jugendberufshilfe, soweit es sich um Arbeitsmarktdienstleistungen handelt, schon lange nicht mehr gültig.

Seit der Einführung der Ausschreibung als Vergabeverfahren hat sich in den Einrichtungen der Jugendberufshilfe, aber auch in der gesamten Trägerlandschaft, ein gravierender Strukturwandel vollzogen, er sei hier in wenigen Stichworten beschrieben:

Bis zur öffentlichen Ausschreibung war die Finanzierung der Maßnahmen dadurch gesichert, dass für die Sachkosten (Werkstattinfrastruktur, Materialkosten, Energie usw.) teilnehmerbezogene monatliche Pauschalen gezahlt wurden. Die Personalkosten (mit einem Anteil bis zu 75% an den gesamten Kosten der weitestgehend größte Teil) wurden dem Träger so erstattet, wie sie anfielen. Hat der Träger sein Personal nach BAT bezahlt, wurden ihm auch die entsprechenden Personalkosten erstattet, es war also unerheblich, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lange oder kurze Beschäftigungszeiten beim Träger hatten, ob sie tarifliche Leistungen erhielten oder ob der Träger keinem oder einem Haustarifvertrag unterlag.

Mit der Ausschreibung hat sich dies grundlegend geändert: Tendenziell bekam derjenige Träger den Zuschlag, der günstige Preise anbieten konnte (in Kombination mit qualitativen Aspekten als »wirtschaftlichstes Ergebnis« der Ausschreibung bezeichnet), und der seine Konkurrenten unterbieten konnte.

Damit mussten die Träger beziehungsweise die Einrichtungen plötzlich wie gewerbliche Unternehmen kalkulieren, die in einem Wettbewerb untereinander stehen. Plötzlich war es gefährlich, zu viele langjährig Beschäftigte zu haben, denn deren Personalkosten waren hoch. In der BAT-Tradition gedacht, war es jetzt effektiv, junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beschäftigen, möglichst ledig und kinderlos. Es entwickelte sich eine Konkurrenz und ein Wettbewerb, der schädliche Auswirkungen hatte und Kooperationsstrukturen, die bis dahin vor Ort bestanden hatten, zerstörte oder unmöglich machte. Gleichzeitig wurde durch die jetzt häufigeren Trägerwechsel eine pädagogische Kontinuität in der Betreuung der Jugendlichen oft in Frage gestellt oder aufgehoben.

Die Bundesagentur (damals Bundesanstalt) sah die Problematik und es wurden in Kooperation mit den Trägern Qualitätsleitfäden und Handreichungen erstellt, die verhindern sollten, dass der Preis als alleiniges Kriterium für die Vergabe galt, und die eine Struktur- und Prozessqualität bei den Trägern sichern sollte – ein im Großen und Ganzen gelungenes Verfahren, das durch die geforderten Elemente des Qualitätsmanagements und der Qualitätsentwicklung tatsächlich in der Breite zu einer verbesserten Qualität der Maßnahmen und der Arbeit der Träger führte.

## Hartz und die Folgen für die Jugendberufshilfe

Mit dem Bericht der Hartz-Kommission (veröffentlicht im August 2002) wurde die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, später auch im Zusammenhang mit der »Agenda 2010«, einem tief greifenden Wandel unterzogen. In diesem Zusammenhang wurde die Bundesanstalt für Arbeit, umbenannt zur Bundesagentur, radikal umgebaut – die Friedrich-Ebert-Stiftung spricht in einer Studie von einer »Operation am offenen Herzen ohne Betäubung« des Patienten Arbeitsverwaltung. Organisatorisch sollte eine moderne Dienstleistungsagentur entstehen, die arbeitsmarktnahen Service leistet.

Was die Funktion der Arbeitsverwaltung in der Jugendberufshilfe betraf, übernahm die Agentur die Argumenta-

tion der Wirtschaft: Sie erklärte sich eigentlich nicht für zuständig, denn es handele sich bei den Jugendlichen, die keine Ausbildungsstelle fanden, um nicht ausbildungsreife Jugendliche, für deren Defizite, also auch die erfolglose Lehrstellenbewerbung, die Schulen verantwortlich seien, deshalb könnten Aktivitäten wie außerbetriebliche Ausbildung oder Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen eigentlich nicht durch die Gemeinschaft der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

Eine aus Beitragszahlersicht plausible Argumentation, die allerdings kein einziges Problem löste und keine einzige Ausbildungsstelle schuf – mittlerweile ist die Bundesagentur von dieser Argumentation abgerückt, zumindest was ihre Förderpraxis betrifft.

Die Vergabe der Maßnahmen wurde mit dem Argument der Straffung der »Einkaufsprozesse« (eingekauft werden Arbeitsmarktdienstleistungen) und des »Lieferantenmanagements« (die Träger) seit 2004 vollkommen zentralisiert: Eine bundeszentrale Ausschreibung mit einer einzigen Leistungsbeschreibung und gleichen formalen Bedingungen, in Garmisch wie in Flensburg, in Aachen wie in Dresden, wurde jetzt durch sieben neu gegründete »Regionale Einkaufszentren« abgewickelt. Erklärtes Ziel der Arbeitsverwaltung war es, dadurch 30 Prozent der Kosten für diese Maßnahmen einzusparen. Dieses Ziel wurde innerhalb von drei Jahren tatsächlich erreicht – mit katastrophalen Folgen und erdbebenartigen Verschiebungen in der Trägerlandschaft. Durch den erzwungenen verschärften Konkurrenzkampf sanken die Gehälter der Beschäftigten (die Personalkosten sind der entscheidende Faktor, siehe oben) dramatisch. Mittlerweile gibt es Gehälter für Sozialpädagogen von 1.500 Euro Arbeitnehmer brutto, die keine Seltenheit sind, in einigen Regionen in den neuen Bundesländern liegen sie noch darunter. Es hat eine radikale Entwertung der Qualifikation und des Berufs der Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen stattgefunden.

Eine weitere Folge war (hauptsächlich bei tarifgebundenen Trägern) die Ausgründung ganzer Betriebsteile in GmbHs, die aufgrund der hier nicht vorhandenen Tarifbindung zu abgesenkten Gehältern weiterhin Jugendberufshilfeaktivitäten betreiben konnten. Es wurden mehrere tau-

send Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlassen, in den Jahren 2004, 2005 und 2006 eine extrem schwierige Situation für die Träger – von den Folgen für die betroffenen Jugendlichen ganz zu schweigen. Bei teilweise jährlichem Trägerwechsel waren Vertrauensverhältnisse kaum aufzubauen, Partner der Träger in Berufsschulen, Betrieben, Handwerkskammern waren äußerst irritiert darüber, dass hier innerhalb kürzester Frist komplette Trägerstrukturen ausgetauscht wurden, die in Jahren aufgebauten Netzwerke und Kooperationen wurden zerschlagen.

Mittlerweile wurden aufgrund von Protesten der Arbeitgebervertreter und Gewerkschaften im Verwaltungsrat der Bundesagentur, aber auch durch Lobbyarbeit der Träger im politischen Raum, die größten Auswüchse dieser Politik zurückgenommen, die Vergabe orientiert sich wieder stärker an sachlichen und weniger ausschließlich an Kostensparensichtspunkten – die grundlegenden Probleme der Ausschreibung pädagogisch orientierter Maßnahmen nach den Kriterien einer dafür völlig ungeeigneten Vergabeordnung wurden nicht gelöst.

## Jugendberufshilfe: berufliche Integrationsförderung im »Übergangssystem«

Durch die Einführung der »Hartz-Gesetze«, insbesondere des SGB II, ist die Situation in der Jugendberufshilfe, die auch häufig als »Maßnahmedschungel« oder »Förderdickicht« beschrieben wurde, nicht übersichtlicher geworden, im Gegenteil. Viele Institutionen (das BMBF, das BMFSFJ, die Länder und Kommunen) haben die Problematik erkannt, ebenso die Bundesagentur – dies ist eigentlich positiv. Die genannten Institutionen haben nun in dieser Erkenntnis eine Fülle von Förderprogrammen, Zusatzangeboten, Kompetenzagenturen, kommunalen Projekten und Sonderprogrammen entwickelt und in Gang gesetzt, die nur leider nicht aufeinander abgestimmt und auch häufig nicht kompatibel sind. Dies führt dazu, dass »Warteschleifen« in Lehrgängen und »Maßnahmekarrieren« der Jugendlichen nicht weniger geworden sind.

Was fehlt, ist ein abgestimmtes Gesamtsystem, in dem es klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gibt, et-

was, was von den Trägern seit Langem eingefordert wird, was aber anscheinend im herrschenden Dickicht von Zuständigkeiten des Bildungsministeriums, Arbeitsministeriums, Jugendministeriums, der Bundesagentur, der Bundesländer, der Kommunen und der Schulverwaltung offensichtlich nicht zu schaffen ist. Das Ganze wird als »Übergangssystem« bezeichnet (immerhin ein nicht stigmatisierender Begriff wie etwa »Benachteiligtenförderung«), und es gibt in Beratungsstellen und Kompetenzagenturen »Lotsen« und Case Manager, die die Jugendlichen durch dieses System geleiten, um sie an Ausbildung oder Beschäftigung heranzuführen.

## Neuerungen

Nach intensiven Diskussionen und Appellen haben die Unternehmen der Wirtschaft und die Gewerkschaften den »Ausbildungspakt« geschlossen, mit dessen Hilfe (unter anderem) viele Jugendliche als Praktikanten in Betriebe vermittelt wurden, in der Hoffnung, dass sie dort eine Ausbildungsstelle erhalten, ein Programm, das übrigens erst seit 2007 auch dezidiert für benachteiligte Jugendliche gedacht ist.

Der Schwerpunkt aller Fördermaßnahmen liegt auf der betrieblichen Orientierung und das Ziel ist, jedem Jugendlichen ein Angebot zu machen, sei es nun eine Ausbildungsstelle oder ein Praktikum. Mittlerweile ist die Anzahl der Jugendlichen, die in das »Übergangssystem« (einschließlich schulischer Ausbildungsgänge) einmünden, größer als die Zahl der Jugendlichen, die nach der Schule ins Duale System übergehen, eine dramatische Entwicklung.

Der Konkurrenzkampf der Jugendlichen um die zu wenigen Ausbildungsstellen hat sich verschärft und führt dazu, dass es eine Verdrängung zuungunsten der wirklich benachteiligten Jugendlichen gibt, mittlerweile so konstatiert vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.

## Lobbyarbeit

Der neugegründete Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit versteht sich als fachpolitische Lobbyorganisation für die

Belange besonders derjenigen Jugendlichen, denen es (noch) nicht gelingt, den Übergang von der Schule in Ausbildung und Berufstätigkeit erfolgreich zu meistern. Hier hat sich eine positive Arbeitsteilung zwischen dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, der Bundesarbeitsgemeinschaft örtlich-regionaler Träger der Jugendsozialarbeit und dem Internationalen Bund (IB) entwickelt; die Themen der Zielgruppen in SGB II und SGB III, auch der lernbehinderten Jugendlichen, werden hier aufgegriffen und in Arbeitstagen, Workshops und Positionspapieren (siehe das Papier »Ausbildung für Alle« des Kooperationsverbundes vom September).

## Resümee

Wir haben die eigenartige Situation, dass zur Förderung dieser Zielgruppen eigentlich nicht zu wenig Mittel zur Verfügung stehen – die Mittel werden nur so unkoordiniert und unabgestimmt eingesetzt, dass es zu keiner effektiven Förderung der Zielgruppe kommt. Auch muss (und wird) die Lobbyarbeit immer wieder deutlich machen, dass es zwar für viele Jugendliche eine positive Alternative zur Jugendarbeitslosigkeit ist, wenigstens einen Praktikumsplatz in einem Betrieb zu haben – dass es aber dennoch nach wie vor eine große Gruppe gibt, die das Potenzial zu einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss zwar hat, die aber in ihrer jetzigen Situation noch nicht in der Lage ist, den Anforderungen der betrieblichen Realität gerecht zu werden, hier müssen nach wie vor Entwicklungsräume offen gehalten werden.

Gleichzeitig benötigen viele Jugendliche, die sich im Übergangssystem befinden, nicht einen Praktikumsplatz oder irgendein Angebot betrieblicher Praxisphasen, sondern eine Ausbildung mit einem anerkannten Abschluss.

Insofern bleibt die Notwendigkeit von Lobbyarbeit für diese Zielgruppe weiterhin bestehen, sie wird eher noch wichtiger. ♦