

Für alle Jugendlichen ein sinnvolles Angebot?

Positionspapier der bag arbeit zum Fachkonzept der BA für Berufsvorbereitende Maßnahmen

Über den Reformbedarf des neuen Fachkonzepts der Bundesagentur für Arbeit für Berufsvorbereitende Maßnahmen und der Durchführungsbedingungen von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für jugendliche Langzeitarbeitslose

Im aktuellen Eckwerte-Papier des BMBF zur Reform der beruflichen Bildung bekräftigt die Bundesregierung, dass eine „Ausbildung für Alle“ erreicht werden müsse. Es wird richtigerweise festgestellt, dass ein Bildungssystem, das nicht für alle Jugendlichen und Erwachsenen, die dies können und wollen, eine berufliche Erstausbildung ermöglicht, „... sich selbst seine Existenzgrundlage...“ entziehe.

Im Nationalen Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 bestätigt die Bundesregierung ihre Absicht, dass „...zukünftig jedem arbeitslosen Jugendlichen im Alter von 15 bis 25 Jahren, der keinen Ausbildungsplatz und keine Beschäftigung findet, eine Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme angeboten werde.“ Darüber hinaus hat die Regierung sich das Ziel gesetzt: „...die Anzahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die bisher ohne Berufsabschluss bleiben, bis zum Jahr 2010 um die Hälfte zu reduzieren“.

Soweit die Ideale.

Tatsachen, die auch die Fachgremien der Bundesagentur gemeinsam mit uns feststellen sind, dass

- die Jugendarbeitslosigkeit wächst
- immer mehr Jugendliche insbesondere aus Migranten- und Aussiedlerfamilien die Schulen ohne Abschluss verlassen
- Betriebe immer weniger ausbilden, auch weil diese keine geeigneten, ausreichend qualifizierten Jugendlichen finden oder sich immer weniger in der Lage sehen, Jugendliche mit wachsenden persönlichen und Lernproblemen adäquat auszubilden
- Schulen bei „problematischen“ Jugendlichen auch aufgrund ihres „amtlichen“ Charakters einer Lernanstalt oft scheitern und die „Qualität“ von Schulabgängern zunehmend sinkt
- die Gruppe der Ausbildungsabbrecher wächst
- auch Jugendliche mit Berufsabschluss verstärkt in Arbeitslosigkeit fallen
- die demographische Entwicklung spätestens ab 2010 einen deutlich erhöhten ökonomischen Bedarf anzeigt, auch benachteiligte Personen in den Arbeitsmarkt - allerdings bei immer steigenden Anforderungen der Unternehmen - zu integrieren

In einer solch kritischen Situation tut die Bundesagentur für Arbeit gut daran, ihre Instrumente zu überdenken.

I. Neues Fachkonzept

Kurz vor dem Ausschreibungstermin für berufsvorbereitende und ausbildende Maßnahmen bringt nun die BA ihre neuen Förderstrukturen heraus, die die Ausschreibungsbedingungen und Umsetzungsformen zunächst für berufsvorbereitende Maßnahmen grundlegend ändern sollen. Die Bundesagentur hat zudem

beschlossen, nicht nur die Struktur dieser Maßnahmen zu ändern, sondern auch im Bereich der Jugendmaßnahmen ihre „Einkaufspolitik“ zu „reformieren“.

Sinnvollerweise sieht das neue Fachkonzept eine stärkere Individualisierung des Maßnahmeverlaufs vor. Jeder Jugendliche soll die Förderung erhalten, die er braucht, um einen möglichst effektiven Einstieg ins Berufsleben zu finden. So werden die alten Maßnahmegrenzen von G-, BBE- und F-Kursen beseitigt, werden Förderphasen je nach individuellem Bedarf des Einzelnen angeboten, ermöglicht ein vorgelagertes Kompetenzfeststellungsverfahren eine bessere Beurteilung der Potenziale des Einzelnen, eröffnet ein Bildungsbegleiter eine Betreuung des Einzelnen über Maßnahmestrukturen hinweg. Dies sind alles richtige Ansätze.

Was jedoch bedeutet es für den benachteiligten Jugendlichen, wenn das Fachkonzept, das gerade noch die individuelle Förderbedürftigkeit des Einzelnen in den Vordergrund gestellt hat, zugleich mitteilt, seine individuelle Förderbedürftigkeit ende auf jeden Fall nach 10 bzw. 11 Monaten. Eine längere Förderung ist ausgeschlossen, wo immer der Jugendliche dann stehen mag.

Was bedeutet es für die Maßnahmedurchführung, wenn der geplante Personalschlüssel für die eigentliche berufliche Bildungsmaßnahme auf 1 zu 8 bis 1 zu 15 zurückgefahren wird und dafür ein Bildungsbegleiter einen sehr komfortablen Betreuungsschlüssel von 1 zu 25 oder 30 hat.

Es bedeutet auf jeden Fall, dass das Konzept die tatsächlichen Probleme bei der beruflichen Förderung unserer Jugendlichen nicht ausreichend berücksichtigt, nicht einbezieht wie sehr diese Jugendlichen die Geborgenheit ihrer Bezugsgruppe, der Zuwendung des einzelnen Ausbilders, Lehrers oder Sozialpädagogen, der geduldigen Pflege der Potentialerweiterung des Einzelnen bedürfen. Stattdessen wird den benachteiligten Jugendlichen zugemutet, in Form eines Collagesystems verschiedene Förderphasen und Module bei voraussichtlich verschiedenen Trägern zu durchlaufen und nach spätestens 10 Monaten „fit“ zu sein.

Was bedeutet es für den durchführenden Träger der BVB, wenn eine deutliche und gerechtfertigte Erhöhung des Qualitätsniveaus der Maßnahme, die das neue Fachkonzept fordert, mit einer „neuen Einkaufspolitik“ der BA zusammenfällt, die die regionalen Kompetenzen der Beteiligten kaum adäquat berücksichtigen kann, und zu einer preisorientierten Angebotsbewertung tendieren muss.

Die zu erwartende Umsetzung des neuen Fachkonzeptes verlegt zudem die Verantwortung für die Steuerung des Entwicklungsprozesses der einzelnen Jugendlichen auf den beauftragten Trägerverbund, der diese Maßnahmen umsetzt. Dies ist an sich eine sinnvolle Maßnahme, wäre sie nicht begleitet von einem schon in den letzten Jahren zu beobachtenden kontinuierlichen Verfall der Maßnahmekosten, der durch die neue Einkaufspolitik der BA voraussichtlich verstärkt werden wird.

Es hat sich nämlich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass beim Vergabeverfahren die Qualität der Integrationsleistungen des jeweiligen Trägers nicht ausreichend berücksichtigt wurde. In den Vordergrund rückte immer mehr, wer bei Einhaltung formaler und konzeptioneller Regeln das niedrigste Angebot abgegeben hat.

Mit dieser Politik treibt die Vergabepolitik der BA die Träger dazu, um im Geschäft zu bleiben, Angebote jenseits ökonomischer Vernunft abzugeben und öffnet für solche Angebote Tür und Tor, die nicht durch verbesserte Maßnahmequalität überzeugen, sondern allein durch ihren Preis. So werden gewachsene Ausbildungs- und Qualifizierungsstrukturen erheblich geschwächt, die ausgerechnet junge Menschen mit kritischer beruflicher Perspektive betreffen.

Wir begrüßen es, dass Maßnahmen im Rahmen geregelter Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Die derzeitige Ausschreibungspraxis ist jedoch in sich widersprüchlich und kann die angestrebten Ziele nicht erreichen.

Gefordert werden einerseits und mit Recht preisbewusste und qualitativ hochwertige Angebote, andererseits schreiben Runderlasse und Durchführungsanweisungen derzeit minutiös vor, wie Maßnahmen umzusetzen sind, sodass den Anbietenden durch Reglementierungen wie festgelegter Personaleinsatz, enge oft praxisfremde Qualifikationsvorgaben für Mitarbeiter und haarklein festgelegte Maßnahmestrukturen kaum Möglichkeiten bleiben, qualitativ hochwertige und kostengünstige Angebote zu entwickeln (z. B. durch eine Weiterentwicklung viel versprechender Kooperation zwischen Betrieben, Berufsschulen und freien Trägern etc).

Sollen die im Fachkonzept angestrebten Integrationsziele bei Jugendlichen tatsächlich erreicht werden, ist dies nur möglich, wenn folgende Grundsätze eingehalten werden:

- Berücksichtigung des tatsächlichen Förderbedarfs des Einzelnen – keine irreversiblen Festlegungen auf zeitliche Limits
- Ermöglichung einer kreativen Maßnahmekonzeptionierung des einzelnen Anbieters/Trägers jenseits starrer Maßnahmestrukturvorgaben
- Kostendeckende Finanzierung der Maßnahmen, auf Grundlage verbindlicher Basisfinanzierungsrichtwerte (wie bei Ärzten oder Architekten, z. B. eine vor der Ausschreibung festgelegte Finanzierungspauschale, die der Teilnehmer in eine Maßnahme mitbringt) und Leistungsanreize durch Leistungsprämien (z. B. hohe Integrationsquote, schnelle Vermittlung etc). Die Konkurrenz der Träger findet dann bezogen auf den Inhalt der Angebote und den Erfolg der Maßnahmen statt.

II. Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche

Es wächst die Gruppe Jugendlicher, die eine oder mehrere Ausbildungen abgebrochen haben oder erst gar keine Ausbildung anfangen. Für diese Zielgruppe sind praxis- und arbeitsbezogene Maßnahmen wie Arbeiten und Lernen von außerordentlicher Bedeutung. Bei angemessener Vergütung (die sich eher an der Ausbildungsvergütung orientiert) ist eine Koppelung von ABM und Lernen sinnvoll, weil ABM lernmüde Jugendliche in einen faktischen Arbeitsprozess integriert und im Bildungsteil Potenziale weiterentwickelt werden, Schulabschlüsse oder modularisierte Teilqualifikationen abgelegt werden können. Außerdem ist der Arbeitscharakter mit arbeitsvertraglichen Pflichten und Rechten eine wichtige Vorbereitung auf spätere Arbeitsverhältnisse.

Gerade für langzeitarbeitslose Jugendliche, die nicht (mehr) in die neue Förderstruktur integriert werden können und für arbeitslose, ältere Jugendliche mit Berufsabschluss sind Strukturen notwendig, die den Erhalt oder die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mit dem Erwerb zusätzlicher Kompetenzen verbinden können.

Die deutlich im Sinken begriffene Anzahl von ABM-Maßnahmen und die Unklarheiten im Zusammenlegungsprozess von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe haben derzeit praktisch zur Folge, dass ABM- und Lernen-Maßnahmen nicht oder nur zögerlich eingerichtet werden und Maßnahmen für Jugendliche im Rahmen einer Nachförderung nach BSHG derzeit quantitativ und qualitativ abgespeckt werden (müssen), da hier Finanzierungsbedingungen unklar bleiben. Auch nötige niedrigschwellige Angebote für Jugendliche, die ein Vollzeitverhältnis (noch) nicht „durchstehen“, sind bei derzeitiger Förderstruktur kaum noch realisierbar.

Zudem bleibt im neuen SGB II ungeklärt, ob Jugendliche, die auf Grund ihrer Zugehörigkeit zur elterlichen Bedarfsgemeinschaft als nicht hilfebedürftig und damit als nicht förderfähig eingestuft werden.

Wir befürchten also, dass einer erheblichen Anzahl arbeitsloser Jugendlicher keine beruflichen Qualifizierungsangebote gemacht werden. So erscheint auch die Beschäftigung Jugendlicher im Rahmen der Mehraufwandsangebote problematisch, da hier der notwendige Qualifizierungsanteil nicht gesichert ist.

Die bag arbeit e. V. fordert, dass im Jahre 2004 die Planung einer Restrukturierung des Angebots in der beruflichen Bildung Jugendlicher parallel mit der Planung zur Umsetzung des SGB II ausgearbeitet wird. Sonst kann die Regierung ihre Pläne, jedem Jugendlichen ein Angebot zu machen, aus unserer Sicht nicht realisieren. Denn diese Angebote müssen miteinander abgestimmt sein. Wir sind gerne bereit, bei diesen Planungsarbeiten mitzuwirken.

Nach: Hansjörg Böhringer, Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (2004): Für alle Jugendlichen ein sinnvolles Angebot? In: Forum Arbeit Nr. 01, S. 2-4

