

EVANGELISCHE AKADEMIE LOCCUM

Chance oder Risiko? Konsequenzen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen für die berufliche Integration junger Menschen Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 15. bis 17. Mai 2006

Dr. Gerhard Christe

Dipl. Soziologe



Wie wirken sich die Reformen auf die fachliche und organisatorische Ausgestaltung der Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe aus?

Gliederung

- I. Zum Anspruch der Arbeitsmarktreformen
- II. Jugendsozialarbeit im Wandel – empirische Befunde
- III. Resümee
- IV. Fazit

Einleitung

Im Einladungstext zu dieser Tagung wird festgestellt, dass die „Hartz“-Gesetze weit reichende Auswirkungen auf die Strategien und Angebote zur beruflichen Integration benachteiligter junger Menschen hätten, dass sich die Rahmenbedingungen der Jugendberufshilfe änderten und sich Jugendberufshilfe deshalb neu zu verorten habe; dass sich die Schnittstellen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ändern würden; und schließlich, dass neue Effektivierungsbestrebungen der Bundesagentur für Arbeit Auswirkungen auf Trägerlandschaft und Finanzausstattung hätten.

Außerdem wird festgestellt, die Förderstrategien für junge Menschen nach dem SGB II würden sich lokal sehr unterschiedlich entwickeln, es gebe zielgruppenspezifische Angebote, aber nicht überall; es entstünden durch neue Leitungsstrukturen und Kooperationsvereinbarungen innovative und kohärente Unterstützungssysteme, gerade auch für Jugendliche mit schwierigen Bildungsbiographien, andererseits sei aber auch zu beobachten, dass der Bedarf junger Menschen mit komplexem Förderbedarf vielerorts nur unzureichend berücksichtigt werde.

Hiermit sind bereits zentrale Aspekte genannt, mit denen ich mich in meinem Vortrag über die Auswirkungen der aktuellen Arbeitsmarktreformen auf die fachliche und organisatorische Ausgestaltung der Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe befassen werde. Mein Beitrag soll ja erste Hinweise geben für die Beantwortung der übergeordneten Frage dieser Tagung „Chance oder Risiko?“

Deshalb werde als erstes noch einmal den Anspruch der Arbeitsmarktreformen in Bezug auf Jugendliche umreißen. Denn er liefert den theoretischen Hintergrund für die Beantwortung der Frage, welche Konsequenzen die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen für die berufliche Integration junger Menschen haben. Im zweiten Schritt – und das ist der Hauptteil meines Vortrags – werde ich dann empirische Befunde und empirisch begründete Einschätzungen aus dem gemeinsam mit Lutz Wende durchgeführten Forschungsprojekt „Jugendsozialarbeit im Wandel“ vorstellen.

Ich werde unsere bisherigen Ergebnisse in verdichteter Form zusammenfassen. Sie sind zum Teil noch vorläufig, zum Teil haben sie auch noch den Charakter von Hypothesen, zum Teil sind es aber auch recht harte Befunde. Ich spitze bewusst zu und bin gespannt darauf, inwiefern die morgen vorgetragenen Praxisberichte meine/unsere Einschätzung bestätigen, vielleicht sie sogar noch verschärfen oder vielleicht auch relativieren.

I. Zum Anspruch der Arbeitsmarktreformen

1. Allgemeine Zielsetzung

Anspruch der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen ist es, unter Bezug auf das Motto – oder wie etwas überanspruchsvoll formuliert wird: die Philosophie des „Förderns und Forderns“ – Langzeitarbeitslose in Zukunft dauerhafter und schneller als bisher in Arbeit zu vermitteln. Die Gruppe der Jugendlichen (erwerbsfähige Hilfebedürftigen unter 25 Jahren (U25)) soll – so das Gesetz (vgl. § 3 Abs. 2 SGB II) – dabei besonders betreut werden. Diese besondere Betreuung soll auf sofortige Vermittlung in Arbeit, Ausbildung oder in eine Arbeitsgelegenheit ausgerichtet sein. Dabei soll vor allem Beratung eine wichtige Rolle spielen.

Wie es im Kompendium „Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II“ (BA 2004) heißt, ist es Ziel, Jugendliche und junge Erwachsene durch arbeitsmarkt- und sozialintegrative Aspekte in Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln. Hemmnisse für eine erfolgreiche Arbeits- oder Ausbildungsaufnahme sollen erkannt (Nutzung von fachdienstlicher Hilfestellung – Psychologischer Dienst, Ärztlicher Dienst, Beratungsstellen) und sukzessive abgebaut werden. Die fachlich fundierte Sozial- und Berufsberatung soll dabei eine zentrale Rolle spielen.

Weiterhin heißt es: Die Integrationsstrategie des Fallmanagers sollte vor dem Hintergrund der individuellen Biographie des Hilfebedürftigen die persönliche Integrationsfähigkeit und Integrationsbereitschaft des Einzelnen angemessen berücksichtigen (eingehende Standortbestimmung – Profiling). Es sollten nur mögliche, gegebenenfalls auch erst mittel- oder langfristig realisierbare, Bildungs- und Qualifizierungsansätze im Hinblick auf eine nachhaltige soziale und arbeitsmarktliche Integration verfolgt werden.

2. Acht-Punkte-Plan

Der von der Bundesagentur für Arbeit entwickelt Acht-Punkte-Plan (vgl. BA 2004) soll dabei helfen, den gemeinsamen Handlungsrahmen für die Agenturen und Sozialhilfeträger bei der Integration von jungen Erwachsenen unter 25 Jahren festzulegen. Für grundsätzlich bildungsfähige und bildungswillige Jugendliche ohne Berufsabschluss (Pt. 2 „Vorfahrt für Ausbildung“) soll die Möglichkeit geschaffen werden, einen Berufsabschluss zu erwerben. Jugendliche, die durch Schulmüdigkeit oder ungünstige familiäre und soziale Rahmenbedingungen nicht über optimale Schulabschlüsse verfügen, sollen durch spezielle und flankierende Maßnahmen unterstützt werden.

3. Neues Fachkonzept

Mit dem für berufsvorbereitende Maßnahmen nach SGB III entwickelten neuen Fachkonzept strebt die Bundesagentur für Arbeit folgende Ziele an: Vermeidung oder schnelle Beendigung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit; Verbesserung der beruflichen Handlungsfähigkeit von

Jugendlichen und jungen Erwachsenen (insbesondere durch kooperative, binnendifferenzierte und betriebsnahe Qualifizierungsangebote); Erhöhung des Qualifikationsniveaus von Jugendlichen (insbesondere durch ein auf die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten abgestimmtes breit gefächertes Angebot an Qualifizierungsmodulen); Eröffnung und Reaktivierung betrieblicher Qualifizierungsangebote; Erhöhung des Angebots an Ausbildungs- und Arbeitsstellen (insbesondere durch eine verstärkte Stellenakquise); Steigerung der Kundenzufriedenheit (TN: auf individuellen Bedarf abgestimmten Qualifizierungsverlauf; AG: stärkere Betriebsnähe und Orientierung an den Anforderungen der Wirtschaft). „Die Ziele sollen insgesamt zu einer Erhöhung der Übergangsquote in Ausbildung und Arbeit und damit zu einer Steigerung der Effizienz und Effektivität berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen beitragen. Dabei liegt die Priorität beim Übergang in Ausbildung“ (Stern 2004, S. 202f.). Soweit der Anspruch.

Seitens des Fachbeirats Benachteiligtenförderung der Bundesagentur für Arbeit hat es trotz aller positiven Bewertung als „Fortschritt auf dem Weg zu einer differenzierten, flexiblen und individuellen Berufsvorbereitung“ (Fachbeirat 2004, S. 209) auch kritische Einwände gegeben. Diese beziehen sich auf folgende Punkte: Reduktion von Kompetenz auf Eignungsanalyse als Momentaufnahme (Stärken-Schwächen-Profil); Begrenzung der Förderhöchst-dauer (10 Monate), die im Hinblick auf eine konsequente Individualisierung als nicht zielleitend eingeschätzt wird; die Ungenauigkeit des Qualifizierungsplans als zentralem Instrument der Förderung. Er müsste, so der Fachbeirat, nicht nur vorab mit dem Jugendlichen entwickelt und vereinbart werden, er müsste auch durch entsprechend qualifiziertes Personal konsequent umgesetzt werden; die vage Beschreibung der Bildungsbegleitung, ihre nicht trägerneutrale Verortung und ihre Begrenzung auf die Teilnahmezeit in der Berufsvorbereitung; die Vergabe der Berufsvorbereitung (vgl. Fachbeirat 2004, S. 208f.). Vorgeschlagen werden kohärente Förderstrukturen für Berufsvorbereitung und Berufsausbildung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (ebd.).

II. Empirische Befunde

Ich werde nun im folgenden die hier skizzierten Ansprüche, die mit den Arbeitsmarktreformen verbunden sind, gewissermaßen an der Realität spiegeln. Die Frage lautet: Wie wirken sich diese Reformen auf Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe aus?

Zur Beantwortung dieser Frage werde ich ausgewählte empirische Befunde aus unserem Forschungsprojekt vorstellen, das sich mit der Frage befasst, welche direkten und indirekten Auswirkungen die Hartz-Gesetzgebung auf die Leistungsprozesse der Berufsintegrierenden Jugendsozialarbeit hat. Dabei geht es um fachliche wie organisatorische Auswirkungen.

In einem ersten Schritt haben wir die Situation vor Inkrafttreten des SGB II untersucht, in zwei weiteren Schritten untersuchen wir, welche Folgen sich seit Einführung des SGB II beobachten lassen. Ich stütze mich im folgenden auf Ergebnisse von Experteninterviews, die wir in ausgewählten Einrichtungen der Jugendsozialarbeit durchgeführt haben.

(1) Übergang Schule – Ausbildung – Berufseinstieg

Als Ergebnis unserer ersten Fragebogenerhebung hat sich gezeigt, dass sich neben der so genannten Normalbiographie (Schule – Ausbildung – Berufseinstieg) ein zweiter Standardweg etabliert hat. Dieser verläuft zumeist über einen Zugang direkt im Anschluss an die Schule in eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BVB) und einen anschließenden Übergang in eine (schulische, duale oder außerbetriebliche) Ausbildung. Dieser Standardweg ist durch weniger Leerlaufzeiten und ein geringeres Risiko des Scheiterns als andere Zugänge in das Übergangssystem Schule – Beruf gekennzeichnet. Zugänge über berufsorientierende Maßnahmen (AQJ, Trainings- und Motivationsmaßnahmen usw.) und über Beschäftigungsmaßnahmen weisen dem gegenüber einen zeitlich späteren Zugang (die TeilnehmerInnen kommen zur Hälfte mehr als ein Jahr nach dem Schulabschluss und überwiegend aus der Arbeitslosigkeit) wie auch

erhöhte Risiken bei den Übergängen (mehr Abbrüche, geringere Wahrscheinlichkeit eines direkten Übergangs in BVB oder eine Ausbildung) auf.¹

Die durch die Reformen auf den Weg gebrachten Änderungen scheinen diesen zweiten Standardweg nun in Frage zu stellen. In Folge der Umsetzung des neuen Fachkonzepts in einem veränderten lokalen Setting unterliegen Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BVB) als zentrales (und erfolgversprechendes) Integrationsinstrument einem grundlegenden Wandel. Dieser begründet sich durch drei ineinander greifende komplexe Problemkreise:

- Innerorganisatorische Probleme
- Probleme im Reformumfeld
- Probleme für die Zielgruppe.

Innerorganisatorische Probleme

Die innerorganisatorischen Anpassungsprobleme liegen weniger in der fachlichen Konzeption der neuen BVB. Dieses wird in der Regel sogar begrüßt. Allerdings mit der wesentlichen Einschränkung, dass die Reduzierungen im Personalschlüssel eine adäquate Umsetzung nur bedingt zulasse.

Für die Umsetzung des Fachkonzeptes innerhalb der Einrichtungen zeigte sich, dass innerorganisatorisch die Arbeitsprozesse und die Arbeitsteilung (also Aufbau- und Ablauforganisation) nicht mit den konzeptionellen und den zumeist selbst definierten (einrichtungsbezogenen) fachlichen Anforderungen übereinstimmen. Oftmals wird die neue (funktionale) Arbeitsteilung zwischen Bildungsbegleitung, den sozialpädagogischen Anteilen sowie der Arbeit der AnleiterInnen und der LehrerInnen nicht (nach-)vollzogen, sondern es wird versucht, unter dem neuen Personalschlüssel das „bisherige“ fachliche Konzept und die einrichtungsbezogenen Standards fortzuführen.

Probleme im Reformumfeld

Solche (eher üblichen) fachlichen Umstellungsprobleme werden in der Regel in einer Übergangszeit gelöst. Dann haben sich neue Formen der Arbeitsorganisation etabliert und diese werden den fachlichen Anforderungen angepasst. Dieser notwendige Anpassungsprozess wird in der aktuellen Situation nicht nur durch die Reduzierung des Personalschlüssels erschwert. Insgesamt scheint die Umstellungsphase für das BVB-Konzept mehrfach gestört. Denn über die genannten Anpassungsprobleme hinaus wurden zeitgleich neue Ausschreibungsbedingungen und -verfahren etabliert. Erschwerend kommen hinzu: Änderungen in der Akteursstruktur (Etablierung der Regionalen Einkaufszentren, Etablierung der neuen Behörde Job-Center, Veränderungen in den Agenturen und in der Berufsberatung, die häufig Abgänge der Kooperationspartner mit sich bringen, usw.).

Des Weiteren lassen sich Restriktionen in der Zugangssteuerung (z.B. durch die Reibungsverluste in der Zuordnung der Jugendlichen aus zwei gesetzlichen Regelkreisen – SGB II und SGB III) feststellen. Durch Veränderungen im Maßnahmesystem greifen zudem die üblichen Übergänge² nicht mehr in der notwendigen Zielgerichtetheit. Die Umsetzung des Fachkonzepts, die ursprünglich allein auf eine fachliche Zuspitzung der BVB ausgerichtet war, verliert ihren sicheren Boden, wenn gleichzeitig auch noch an wesentlichen anderen Bereichen Reformversuche (mit unklarem Ausgang) gestartet und in einem solchen Umfang umgesetzt werden.

¹ Ausführlich hierzu Christe / Wende (2005): Jugendsozialarbeit im Wandel – Ein Überblick über die Ergebnisse der ersten Trägerbefragung vom Frühjahr 2005, in: Jugend Beruf Gesellschaft 3/2005 S. 182ff.

² Insbesondere durch die Reduzierung der Ausbildungsplätze in außerbetrieblichen Einrichtungen (BAE); vgl. BIBB 2006.

Probleme für die Zielgruppe

Für die benachteiligten jungen Menschen stellen die Rigidität der Umsetzung (bei Ausstieg oder Abbruch kein Wiedereinstieg, es gibt keine zweite Chance; Verlängerungen sind nur sehr eingeschränkt möglich usw.) als auch die Verkürzung der Laufzeit der BVB ein erhöhtes Risiko für einen Übergang dar. Flexible Startzeiten und feste Endpunkte lange vor den Startterminen für eine Ausbildung erzeugen Übergangszeiträume – besser: Lücken –, die den Einstieg in eine Ausbildung oder ähnliche Maßnahmen erschweren können. Verkürzten Maßnahmezeiten stehen u.U. längere Übergangszeiträume ohne Angebot gegenüber.

Insbesondere wird der Maßnahme bezogene Integrationsprozess für den Jugendlichen verkürzt. Dies führt zu einer Verdichtung der Qualifikationsanteile. Zugleich führt die von der Bundesagentur für Arbeit gewünschte Ausschreibungskonkurrenz verbunden mit einer Tendenz zu Dumpingpreisen zu einem ökonomisch verursachten Herausdrängen von Maßnahmebestandteilen, die die ergänzende sozialpädagogische Unterstützung zur Persönlichkeitsentwicklung und zur Stabilisierung der sozialen Situation beinhalten (wie Kreativangebote, Erlebnispädagogik, Freizeit und Gruppenaktivitäten).

(2) Es bleibt irgendwie, und doch ist alles anders

Aufgrund der relativ langen Übergangszeiträume bei der Umsetzung des SGB II werden bis zum jetzigen Zeitpunkt bisherige Maßnahmen und Maßnahmenkonzeptionen im wesentlichen weitergeführt. Es lassen sich nur geringe Änderungen in den Maßnahmen selbst feststellen. Und auch Art und Umfang der durchgeführten Maßnahmen scheinen sich nur geringfügig geändert zu haben.

Hinzu gekommen ist vor allem das neue Instrument der Arbeitsgelegenheiten (nach § 16 Abs. 3 SGB II), das von den von uns untersuchten und vorrangig auf berufliche Qualifizierung orientierten Einrichtungen aber nur bedingt angenommen wurde¹. Hier werden hauptsächlich Maßnahmeformen wie das Nachholen des Hauptschulabschlusses, BVB-ähnliche Maßnahmen bzw. besondere niedrigschwellige Angebote ins Repertoire aufgenommen. Die untersuchten Einrichtungen haben ihr Tätigkeitsfeld nicht in Richtung von ausschließlicher Beschäftigung (oder mit qualifizierenden Anteilen angereicherter Beschäftigung) erweitert.

Die vielfach vertretene These von Arbeitsgelegenheiten als Kompensation für nicht gewonnene Ausschreibungen bzw. zurückgehende TeilnehmerInnenplätze kann an dieser Stelle zuerst einmal nicht bestätigt werden – zumindest lässt sich keine Kompensationsstrategie feststellen. Allerdings werden Arbeitsgelegenheiten durchaus im Sinne einer systematischen (auch vorbereitenden) Erweiterung des eigenen Maßnahmeangebots genutzt. Dann werden sie häufig im Sinne einer niedrigschwelligen Strategie und des Jugendhilfeansatzes durchgeführt.²

Bezogen auf das gesamte Maßnahmesystem lässt sich eine Zunahme an kurzfristigeren Maßnahmen beobachten, während langwierige Maßnahmen, insbesondere BVB und BAE, weniger gefördert werden. Auffallend ist zudem die Steigerung des Anteils der Maßnahmen, die in (Berufs-)Fachschulen stattfinden. Damit ist eine Verlagerung von Maßnahmen mit sozialpädagogischer Unterstützung hin zu direkt qualifizierenden Maßnahmen festzustellen, die weitgehend auf eine intensive sozialpädagogische Unterstützung verzichten.³

¹ Im folgenden wird keine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Arbeitsgelegenheiten als Instrument des SGB II geführt. Dies wird an anderer Stelle und ausführlicher geschehen. In diesem Kontext geht es mehr um die Annahme dieses Instrumentes und die Integration in das einrichtungsbezogene Maßnahmeneset.

² Kritisch hierzu siehe Peter Schruth, der darauf hinweist, dass wenn Instrumente des SGB II genutzt werden, auch deren Rahmenbedingungen und Sanktionsmöglichkeiten tragen (vgl. Schruth 2006).

³ Zu einem ähnlichem Ergebnis kommt letztendlich auch das BIBB (2006), wenn es zum einem feststellt, dass der Rückgang der abgeschlossenen Ausbildungsverträge zu einem erheblichen Teil auf den Rückgang öffentlich geförderter Ausbildungsverträge zurückzuführen ist und sich damit die Integrationschancen von markt- und sozial benachteiligten wie lernbeeinträchtigten und behinderten Jugendlichen weiter verschlechtert. Dasselbe gilt im übrigen auch für den Bereich BVB. Hier sind die

Insbesondere durch die kürzer getakteten Maßnahmen kann es daher dazu kommen, dass Jugendliche wiederholt in neue Maßnahmen eines Trägers zugewiesen werden, also innerhalb kurzer Zeit mehrfach in einer Einrichtung (allerdings in unterschiedlichen Maßnahmeformen) betreut werden. Mit einer solchen Aneinanderreihung von (kurzfristigen) Maßnahmen ist aber keine Integrationsstrategie über mehrere Maßnahmen hinweg verbunden, die mit einem Zugang in Ausbildung verknüpft ist oder zumindest systematisch angestrebt wird. Das Prinzip der „Warteschleifen“ scheint sich unter diesen Bedingungen zu verfestigen, während zugleich die Übergänge in das „reguläre“ Ausbildungssystem immer schwieriger werden.¹ Dies steht jedoch im krassen Gegensatz zum Anspruch der Reformen.

(3) Einsparungen durch Reduzierung der Maßnahmekomplexität

Der zunehmende ökonomische Druck führt dazu, dass nicht die Maßnahmen selbst, sondern innerhalb der Maßnahmen umgesteuert wird.² Zusätzliche oder ergänzende Angebote (Kreativangebote, Erlebnispädagogik, kulturelle und/oder gruppenbezogene Freizeitaktivitäten) werden eingeschränkt oder gar gestrichen. Solche „Zusatzleistungen“ dienen insbesondere der Unterstützung und der Absicherung der sozialen und individuellen Entwicklung der TeilnehmerInnen.

Trotz einer derartigen Reduzierung des Angebotes werden die fachlichen und qualifikatorischen Ziele (bei BVB Qualifizierungsbausteine) in der Regel erreicht. Es lässt sich nach Aussagen der von uns interviewten MitarbeiterInnen keine erhöhte Abbruch- oder Durchfallquote feststellen. Auf den ersten Blick könnte deshalb vermutet werden, dass diese ergänzenden Maßnahmenbestandteile nur bedingt etwas zum erwerbsorientierten Qualifikationserfolg (das gilt sowohl für die fachliche als auch für die schulischen Qualifikationen) beitragen und sie allenfalls die individuelle Entwicklung unterstützen. Es hat sich aber gezeigt, dass in der Regel ein erhöhter individueller Einsatz der MitarbeiterInnen die Absicherung der Vermittlung des fachlichen Wissens gewährleistet. Auch wenn die genannten Maßnahmebestandteile wegfallen, wird deren stabilisierende Funktion häufig durch erhöhtes Engagement auszugleichen versucht. Dabei wurde aber auch deutlich, dass diese (unbezahlte) Mehrarbeit nicht dauerhaft geleistet werden kann. Dies ist nicht nur ein Überlastungsproblem der einzelnen MitarbeiterInnen,

Eintritte seit 2002 um ca. 20 % zurückgegangen (vgl. BA 2006). Ulrich (2004) hat in einem „Rückblick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre“ auf den Rückgang von Ausbildungsverträgen um 150.000 auf ca. 558.000 und einer gleichzeitig stattfindenden Zunahme der Maßnahmenplätze der beruflichen Grundbildung (BVJ, BGJ, BVB, BFS und Fachoberschulen um ca. 250.000 auf 525.000) hingewiesen. Die Zahl der TeilnehmerInnen in beruflichen Grundqualifikationen entspreche damit fast der Zahl der geschlossenen Lehrverträge. Dies sei aber nicht mit einer wirklichen Entlastung auf dem Ausbildungsmarkt verbunden, denn die AbsolventInnen drängen überwiegend auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz. Er befürchtet, dass in der Folge der Anteil an Jugendlichen ohne qualifizierenden Abschluss wieder zunehmen werde.

¹ Auf die problematische Wirkung von Warteschleifen haben auch Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB)¹ im Rahmen der Begleitforschung des Sofortprogramms JUMP hingewiesen:

„Mit steigendem Alter der Jugendlichen sinkt die Übergangswahrscheinlichkeit in den Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt, d.h. die Verweildauer in Arbeitslosigkeit bis zum erfolgreichen Übergang nimmt zu (...), haben die Jugendlichen bereits vor der beobachteten Arbeitslosigkeit an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen, wirkt sich dies, unter Kontrolle weiterer Variablen, gleichermaßen negativ auf den Übergangserfolg aus und führt insgesamt zu verlängerten Such- bzw. Wartephasen.“ (Dietrich, zitiert nach Braun 2003, S. 129)

² Vgl. hierzu Nauerth (2003), der darauf hinwies, dass im Rahmen der Einführung der §§ 93 BSHG die grundlegenden Änderungen in den Einrichtungen dadurch erzeugt wurden, dass nicht mehr alle bisher üblichen Bestandteile bewilligt wurden, sondern diese in der einen oder anderen Weise reduziert wurden. Den Rest übernahm die Einrichtungsleitung, die entscheiden musste, welche nicht mehr regelmäßig bewilligten (oder benötigten?) Leistungen nun dauerhaft vorzuhalten sind oder eben allenfalls nur noch partiell zum Einsatz kommen.

sondern auch ein Problem der einrichtungsbezogenen Aufbau- und Ablauforganisation, die schon unter dem Aspekt der innerorganisatorischen Eindeutigkeit und Klarheit eine solche Mehrarbeit und Aufgabenvermischung nicht dauerhaft zulassen kann.

Aus der Sicht der Jugendhilfe ist darüber hinaus darauf hinzuweisen, dass die Vernachlässigung der notwendigen Unterstützung der individuellen Entwicklung insbesondere darauf abzielt, Jugendliche auf schwierige (Übergangs-)Phasen vorzubereiten. Das erfolgreiche Bestehen in der Maßnahme ist daher kein ausreichendes Maß dafür, wie schwierige Übergangsprobleme bewältigt werden. Individuelle Entwicklungsprozesse sind oftmals langwierig, Brüche nicht selten, und Qualifizierung kann deshalb nicht auf eine eindimensionale fachliche Zielerreichung reduziert werden. Erst solche Lernprozesse sichern ausreichende Bewältigungsressourcen für kritische Karriere- wie Biographiephasen. Eine rein auf die qualifizierenden Effekte abzielende Ausrichtung der Maßnahmen kann insofern nur bedingt erfolgreich sein, wenn andere, die soziale Integration unterstützende, Ziele dabei nicht mehr bearbeitet werden.

(4) Eine neue Gruppe unversorgter junger Menschen

Ein weiterer Befund unserer Untersuchung ist, dass sich für Jugendliche mit einem besonderen Unterstützungsbedarf, der über den für marktbenachteiligte junge Menschen hinausreicht, sich die Zugangshürden deutlich erhöht haben. Auf der einen Seite gibt es Hinweise eines „creaming“ schon bei den zuweisenden Instanzen, die verstärkt auf „erfolgsversprechende“ Jugendliche setzen, die aber eine solche Maßnahme nicht wirklich bräuchten, sondern denen in der Regel einfach „nur“ ein Ausbildungsplatz fehlt. Zugleich wirkt sich die beschriebene Verdichtung in den Maßnahmen als besondere Herausforderung, tendenziell auch als Überforderung der Jugendlichen aus. Obwohl die Abbruchquoten nicht (übermäßig) gestiegen sind, erfolgen die Abbrüche inzwischen schneller und konsequenter. War es vorher noch möglich, mit solchen Jugendlichen zu arbeiten und vorschnelle Abbrüche zu vermeiden, Alternativen zu erwägen oder ggf. eine Neuorientierung vorzunehmen, fallen diese Jugendlichen jetzt einfach heraus. Bei vielen wäre eine vorherige niedrigschwellige Maßnahme sinnvoll gewesen.

Die Hürden in intensive Unterstützungsmaßnahmen werden aber durch enge Auswahlkriterien erhöht. Dies führt dazu, dass für eine „Zwischengruppe“ von Jugendlichen eine „Versorgungslücke“ entsteht, in die vermehrt Jugendliche hineingeraten, die sich genau zwischen diesen Anforderungen bewegen. Für diese Jugendlichen gelten dann die beschriebenen Restriktionen. Durch die Verdichtung der qualifizierenden Anteile, eine strukturell angelegte Verweigerung individueller sozialpädagogischer Unterstützung und die Erhöhung der Zugangshürden für besonders angelegte Unterstützungsmaßnahmen wird ein Scheitern von Jugendlichen provoziert. Man kann folglich sagen: Das Maßnahmesystem bietet durchaus differenzierte Unterstützungsstrukturen an den Rändern. Die „Mitte“ aber droht in den pauschaliert auf schnellen Vermittlungserfolg ausgerichteten Maßnahmen – zumindest zum Teil – unbemerkt unterzugehen.¹ Der soziale Tatbestand der sozialen Benachteiligung, ihre strukturelle Dimension, wird negiert und als Folge von unzureichendem eigenverantwortlichen Handeln auf die einzelne Person zurück verlagert. Es scheint so zu sein, dass Jugendliche am oberen und am unteren Rand versorgt werden, eine „Versorgungslücke“ aber nun im Mittelfeld des Klientels entsteht.

¹ In diesem Sinne wirken die ideologischen Leitbilder der Reform wie die pauschalierte Sanktionsandrohung, die letztendlich nur auf Disziplinierung vermeintlich Widerspenstiger ausgerichtet ist, ebenso wie die strukturelle Verlagerung der Verantwortung des (sozial benachteiligten) jungen Menschen für seine eigene Situation.

III. Resümee

Fasst man die Befunde zusammen, so ergibt sich folgender Schluss:

Die **Maßnahmenstruktur** wird nicht differenziert weiterentwickelt, sondern kleinteilig zergliedert. Dabei nimmt die Kohärenz der Integrationsbemühungen strukturell ab. Das Maßnahmesystem erweist sich aus nunmehr als eine Ansammlung von kurzzeitig getakteten, relativ unverbunden angelegten Maßnahmen mit vorrangig berufsqualifizierender Orientierung. Zeit und Raum für eine individuelle entwicklungsorientierte Strategie gemeinsam mit dem jungen Menschen werden eingeschränkt, ja zum Teil völlig beseitigt. Bislang ist kein maßnahmenübergreifender Ansatz zur Steuerung dieser nur wenig aufeinander bezogenen Maßnahmen zu erkennen.

Weiterhin droht eine **Ausgrenzung der jugendhilfeorientierten Entwicklungsunterstützung** aus dem Set der erwerbsintegrierenden Angebote. Langfristige Integrationsunterstützung drohen aus dem SGB II oder dem SGB III in die Jugendhilfe verlagert zu werden. Die Schnittstelle zwischen Jugendhilfe orientierten Unterstützungsformen und erwerbsorientierten Maßnahmen ist bislang nicht geklärt und damit auch keine funktionierende Arbeitsteilung. Dies gilt übrigens für beide Seiten: Die eine würde vorschnell gern alle schwer zu vermittelnden und damit schwer zu integrierenden Jugendlichen als nicht vermittlungsfähig ausgliedern.¹ Die andere Seite pocht dagegen auf ihre gesetzliche Eigenständigkeit, kann aber nur unzureichend bestimmen, was der besondere sozialpädagogische Unterstützungsbedarf in berufsintegrierenden Maßnahmen ist, woran er festzumachen und wie er umzusetzen ist.

Aus fachlicher Sicht ist davor zu warnen, dass die bisher erfolgreiche Kombination der sozialpädagogisch unterstützten beruflichen bzw. Erwerbsintegration jetzt zerschnitten wird. Allerdings besteht Klärungsbedarf in bezug auf eine exakte Definition der Schnittstellen, eine konkrete Festlegung der Arbeitsteilung sowie des diagnostischen Hintergrunds. Erst diese Klärungen können im Einzelfall zu der Entscheidung führen, welche Maßnahmeform für die einzelnen Person notwendig ist.

Maßnahmeverkürzung (zeitlich wie fachlich) als Einsparungsprogramm. Die Qualifikationsanteile sind offensichtlich für den einzelnen Jugendlichen innerhalb der reduzierten Maßnahmelaufzeiten zu schaffen, aber zu dem Preis, dass andere (zudem kaum noch finanzierte) ergänzende Arbeitsformen (Kreativitätsangebote, Erlebnispädagogik, Freizeit- und Gruppenangebote usw.) gestrichen werden (müssen). Dies bedingt einen hohen Druck auf die Einstiegsphase. Zwar scheint es derzeit noch keine erhöhte Zahl von Abbrüchen in der Anfangsphase zu geben, doch ist es notwendig, diese Entwicklung weiter zu beobachten.

IV. Fazit

Es scheint schwer, ja geradezu unmöglich, sich den als Modernisierungsstrategie bezeichneten Arbeitsmarktreformen und den damit verbundenen langfristigen Entwicklungen zu entziehen. Allerdings sollte nicht darauf verzichtet, auf die damit verbundenen erheblichen sozialen und gesellschaftlichen Restriktionen hinzuweisen. Folgendes ist aus meiner Sicht abschließend festzuhalten:

- Die Arbeitsmarktreform ist ein betriebswirtschaftliches Konzept, das auf die Vermeidung von Leistungsredundanzen setzt. Die Tendenz zur betriebswirtschaftlich motivierten Durchrationalisierung aller, auch der letzten humanen Bereiche, zeigt sich auch hier in voller Schärfe.

¹ Gemeint ist; die Vermittlungsbemühungen sind gescheitert, also ist die Person schlechthin nicht erwerbsfähig.

- Ausbildung und Berufsvorbereitung werden immer stärker vom dualen betrieblichen Ansatz abgekoppelt und auf schulische Formen umgesteuert. Zugleich wird die individuelle Eigenverantwortlichkeit für Bildung und Berufsabschluss auf die einzelnen Personen verlagert. Dies ist nicht zuletzt deshalb fragwürdig, weil damit die grundlegende strukturelle Komponente zur Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen ausgeblendet wird. Schon seit Jahrzehnten belegen Untersuchungen, wie in Schule und Ausbildung soziale Ungleichheit produziert wird.
- Die funktional differenzierte Arbeitsteilung bis in die einzelnen Maßnahmen hinein reduziert deren Anschlussfähigkeit und lässt dabei immer weniger eine Verzahnung der nun arbeitsteiligen Elemente zu. Dies hat zum Ergebnis, dass das „Ganze“, d.h. das Unterstützungssystem für benachteiligte jungen Menschen, immer störanfälliger und letztendlich immer fragiler wird.
- Die erzeugte Störanfälligkeit entwickelt ihre Wirkung vor allem dadurch, dass keine Ressourcen, die die Entwicklungsprozesse fehlerfreundlich gestalten würden, berücksichtigt werden. Aber erst Ressourcenredundanzen sichern die für die Gestaltung der Schnittstellen erforderlichen Verhandlungsräume, auch den für eine flexible Fehlerbearbeitung.
- Die Arbeitsmarktreformen als ein rein betriebswirtschaftlicher Modernisierungsansatz negieren die sozialpolitischen Gestaltungsanforderungen und Ziele, die ich eingangs skizziert habe. Nachhaltige soziale Integration, nachhaltige Integration in Ausbildung und Arbeit, wie von den Reformen beansprucht, werden so kaum zu erreichen sein. Ich sehe eher ein hohes Risiko der Nichterreichung der sozialpolitischen Zielsetzungen, mit erheblichen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgekosten.

Wenn es wirklich ernst gemeint ist, was Familien- und Jugendministerin Ursula von der Leyen in der Debatte über den 12. Kinder- und Jugendbericht am 9. März 2006 im Deutschen Bundestag festgestellt hat:

.... „zu viele Jugendliche (haben) keine echten Zukunftsperspektiven, (sie) sehen vor allem keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt. [...] Ich stimme der Aussage im Kinder- und Jugendbericht zu, dass alle Jugendlichen zumindest die Chance haben müssen, gleichberechtigt an Bildung teilzunehmen. [... es ist noch] viel zu tun, wenn wir unseren Kindern Voraussetzungen geben wollen, dass sie Chancen haben, ihre vielfältigen Fähigkeiten und Talente zu entwickeln.“ (DAS PARLAMENT Nr. 11, 13.03.06, S. 13).

dann brauchen wir eine andere, eine kohärente Jugend-, Bildungs- und Berufsbildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die die Welt nicht nur durch die betriebswirtschaftliche Brille sieht. Aber mit dieser Forderung nähere ich mich gefährlich dem Reich der Visionen. Und wer die hat, muss nach Helmut Schmidt bekanntlich zum Arzt. Das wäre dann ein ganz neues Thema. Und deshalb mache ich jetzt Schluss.

Literatur

Braun, F. (2003): Lebenslagen junger Menschen am Übergang zu Ausbildung und Erwerbsarbeit. In: Bonifer-Dörr, G./Vock, R. (Hg.): Berufliche Integration junger Menschen mit besonderem Förderbedarf. Heidelberg, S. 119-136

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004): Kompendium Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II (2004). September. Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006): Arbeitsmarkt in Zahlen. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter. Januar 2006, Nürnberg.

- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2006):** Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge fällt auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. Erstellt von J.G. Ulrich, S. Flemming, R.-O. Granath, E.M. Krekel, <http://www.bibb.de/23711.htm>
- Christe, G. / Wende, L. (2005):** Jugendsozialarbeit im Wandel – Ein Überblick über die Ergebnisse der ersten Trägerbefragung vom Frühjahr 2005. In: Jugend Beruf Gesellschaft Heft 3/2005, S. 182ff., Bonn.
- DAS PARLAMENT** Nr. 11 vom 13.03.06
- Fachbeirat (2004):** Stellungnahme zum neuen Fachkonzept für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (November 2004). In: Jugend Beruf Gesellschaft, Heft 4/2004, S. 207-209, Bonn
- Kaufmann, F.-X. (2002):** Sozialpolitik und :Sozialstaat: Soziologische Analysen, Opladen.
- Nauerth, M. (2003):** Neue Steuerung in der Praxis: Von Nutzenkalkülen und Fremdbestimmung der sozialen Arbeit. In: Widersprüche Heft 90, Bielefeld.
- Schruth, P. (2006):** Sozialpädagogik hat Vorrang vor Vermittlung. Zum Vorrang sozialpädagogischer Leistungen des SGB VIII vor dem SGB II. In: Jugendsozialarbeit aktuell (Hrsg. LAG KJS NRW), Köln.
- Stern, H.-U. (2004):** Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Neues Fachkonzept der Bundesagentur für Arbeit. In: Jugend Beruf Gesellschaft, Heft 2/2004, S. 202-206
- Ulrich, J.G. (2004):** Wege zwischen dem Verlassen der allgemein bildenden Schule und dem Beginn einer beruflichen Ausbildung. Ein Rückblick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre, in: Information für Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), 23/2004, S. 49 – 60.

Mai 2006

PD Dr. Gerhard Christe
Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe
Haarenfeld 7, 26129 Oldenburg
Tel. (0441) 9 73 88 37, Fax (0441) 9 73 88 39
E-Mail: gerhard.christe@iaj-oldenburg.de
Internet : www.iaj-oldenburg.de