

Dietmar HEISLER & Susanne SCHEMMER

(Universität Paderborn)

**Transformation der beruflichen Integrationsförderung:
Zur Ökonomisierung eines berufs- und sozialpädagogischen
Handlungsfeldes**

Online unter:

http://www.bwpat.de/ausgabe35/heisler_schemmer_bwpat35.pdf

in

bwp@ Ausgabe Nr. 35 | Dezember 2018

Ökonomisierung in der Bildung und ökonomische Bildung

Hrsg. v. **Karin Büchter, Tade Tramm & Jens Klusmeyer**

www.bwpat.de | ISSN 1618-8543 | **bwp@** 2001–2018

bwp@

www.bwpat.de



Herausgeber von **bwp@** : Karin Büchter, Martin Fischer, Franz Gramlinger, H.-Hugo Kremer und Tade Tramm

Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online

Online: http://www.bwpat.de/ausgabe35/heisler_schemmer_bwpat35.pdf

Die berufliche Integrationsförderung (BIF) kann auf eine über 40-jährige Entwicklungsgeschichte zurückblicken. In dieser Zeit ist ein Fördersystem entstanden, in dem bis Mitte der 2000er Jahre jährlich über 500.000 Jugendliche in Angeboten der Berufsvorbereitung und Ausbildung gefördert wurden. In den vergangenen 15 Jahren hat sich die BIF gravierend verändert: Die Zahl der geförderten Jugendlichen ist deutlich gesunken. Die Maßnahmeformen, ihre päd. Konzepte und die Relevanz spezifischer Fördermaßnahmen hat sich verändert. Dies wird nicht zuletzt auf die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Steuerung zurückgeführt. Diesbezüglich gelten die Arbeitsmarktrefor-men der „Agenda 2010“ als wichtige Zäsur in der Entwicklung der BIF.

Der Beitrag wird den angedeuteten Transformationsprozess der BIF, insbesondere ihre oft kritisierte Ökonomisierung, aus Sicht pädagogischer Fachkräfte untersuchen. Die Frage ist, wie sich die BIF, ihre Förderstruktur, Maßnahmen und päd. Handlungsansätze in den letzten Jahren gewandelt haben. Die Darstellungen beruhen auf Interviews, die bundesweit mit Ausbildern/-innen, Sozialpädagogen/-innen und Einrichtungsleitern/-innen von Bildungsträgern der BIF geführt wurden. Ausgangspunkt ist eine Untersuchung zur Sozialpädagogik im Handlungsfeld der BIF, die vor rund 15 Jahren von Eckert u. a. durchgeführt wurde. Schon damals wurde in der Förderpraxis, auch im wissenschaftlichen Diskurs zur Professionalisierung der BIF, ihre Ökonomisierung, ihre zunehmende Steuerung nach den Grundsätzen der Effektivität und Wirtschaftlichkeit, diskutiert.

The Transformation of the Promotion of Vocational Integration: On the Economisation of a Field of Action in Vocational and Social Pedagogy

The Promotion of Vocational Integration (*Berufliche Integrationsförderung*, BIF) can look back on 40 years of development. During this time, a support system has evolved in which, up until the mid-2000s, more than 500,000 young people per year were supported by measures relating to pre-vocational and vocational training. BIF has changed dramatically during the past 15 years. The number of young people supported by the system has decreased significantly. The types of measures, the pedagogical concepts and the relevance of specific support measures have also changed. This is attributed not least to the reorientation of labour market policy and its management. In this context, the labour market reforms of “Agenda 2010” are considered a major turning point in the development of BIF.

This paper will examine the previously mentioned transformation process of BIF, and in particular its often-criticised economisation, from the perspective of pedagogical specialists. The question is how BIF, its structure of promotion, measures and pedagogical approaches to action have changed during the past years. The contents of this paper are based on interviews conducted all over Germany with instructors, social education workers and directors of BIF educational institutions. The starting point is an analysis of social pedagogy in the BIF field of action that was conducted around 15 years ago by Eckert et al. Even at that time, BIF economisation and the fact that it was increasingly managed according to the principles of effectiveness and economic efficiency was discussed by practitioners and also in the academic discourse on the professionalisation of BIF.

Transformation der beruflichen Integrationsförderung: Zur Ökonomisierung eines berufs- und sozialpädagogischen Handlungsfeldes

1 Einleitung

Die Entwicklung der beruflichen Integrationsförderung (BIF) steht im engen Zusammenhang mit wirtschaftlichen Krisen, dem Rückgang von Ausbildungsplätzen, dem Anstieg unverSORgter, ausbildungsloser Jugendlicher und dem demografischen Wandel (Heisler 2018). Ihr Ziel war und ist die Förderung und Integration von jungen Menschen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt kaum eine Chance auf Ausbildung haben. Damit ist die BIF in bildungs-, sozial-, arbeitsmarkt- und jugendpolitische Zielsysteme eingebettet (von Bothmer 2004). Im Laufe der Zeit hat sie sich von einem vorübergehenden „Provisorium“ am Ende der 1970er Jahre zu einem im Sozialgesetzbuch verankerten Förderbereich, bestehend aus verschiedenen Angeboten zur Berufsvorbereitung (Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen: BvB) und zur Berufsausbildung (Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen: BaE; ausbildungsbegleitende Hilfe: abH), entwickelt.

In den letzten Jahren hat sich die BIF gravierend verändert und ist als Fördersystem aus verschiedenen Gründen zunehmend in die Kritik geraten: Der demografische Wandel führe dazu, dass sich die Chancen leistungsschwächerer und benachteiligter Jugendlicher auf eine betriebliche, duale Ausbildung verbessern. Damit stellt sich die Frage, ob ein zusätzliches Ausbildungs- und Fördersystem, welches auch auf die Kompensation fehlender Ausbildungsplätze im dualen System ausgelegt war, überhaupt notwendig ist (Heisler 2018). Im Zuge der Diskussionen zur inklusiveren Gestaltung der beruflichen Bildung wird aktuell u. a. die Desegmentierung des Berufsbildungssystems und die konsequente Abschaffung der BIF gefordert. Insbesondere die Berufsvorbereitungen wurden als „Warteschleifen“ kritisiert. Problematisiert wurden auch ihre steigenden Teilnehmerzahlen (Baethge/Solga/Wieck 2007) und zunehmenden Kosten. Hier sollten die umfassenden Reformen der „Agenda 2010“ und die sog. „Hartz-Reformen“ ansetzen. Diese Reformen werden als wichtigste Zäsur in der Entwicklung der BIF gesehen und gelten als Auslöser für die „Ökonomisierung“ der BIF.

Der Begriff der „Ökonomisierung“ meint die zunehmende Durchdringung verschiedener Bereiche der öffentlichen Verwaltung, von staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen, von Organisationen, Konzepten und Handlungsmustern durch ökonomische Prinzipien und Elemente (Galuske 2002, 321). Sie beschreibt „den zunehmenden Einfluss der Ökonomie auf das Denken und Handeln von Individuen und Organisationen“ (Höhne 2015, 3). Höhne (2015) beschreibt Ökonomisierung zusammenfassend als ein „vielfältiges Phänomen“ der (gesellschaftlichen) Transformation, die von Feldern, Akteuren und Organisationen auch über Praktiken und Interaktionen bis hin zu Subjektivierungsformen reichen. Es beinhalte die „Veränderungen von Wissen, Diskursen und Handlungslogiken [...] genauso strukturelle Verände-

rungen (Hierarchien, gesetzliche Vorgaben) in sozialen Feldern (Kunst, Politik, Medien, Bildung)“ (ebd., 20). Er benennt insgesamt sechs Merkmale, durch die sich Ökonomisierungsprozesse auszeichnen: (a) Die Ausrichtung an *Effizienz*, (b) die *Vermarktlichung*, (c) zunehmender *Wettbewerb* und (d) *Subsidiarisierung*, d. h. die systematische Individualisierung und Zuschreibung von Verantwortung und Aufgaben. Dazu gehören auch (f) die *Technologisierung*, d. h. die zunehmende Messung der Wirksamkeit von Bildungsleistungen oder sozialen Hilfsangeboten, ihr Vergleich in Rankings als Teil eines indikatorengestützten Steuerungssystems und schließlich, (g) die *Enteignung*, damit ist die Privatisierung von Bildung gemeint (ebd.).

Für die BIF hatten die skizzierten Reformen, die Ökonomisierung der Arbeitsmarktpolitik, strukturelle und auch pädagogisch konzeptionelle Folgen. Der vorliegende Beitrag wird dies genauer untersuchen. Die Frage ist, welche Konsequenzen die Reformen für das Handlungsfeld der BIF hatten. Welche Entwicklungen werden von den Akteuren der BIF, von Einrichtungsleitungen, Sozialpädagogen/-innen, Ausbildern/-innen usw. als Folgen der Arbeitsmarktreformen betrachtet? Die Untersuchung dieser Frage stützt sich auf eine qualitative Forschungsarbeit, in der verschiedene Akteure der BIF befragt wurden.

2 Reform des Sozialstaates und der Arbeitsmarktförderung

Schon seit den 1960er Jahren werde der Begriff der „Ökonomisierung“ oft unmittelbar mit einem neoliberalen Abbau des Wohlfahrtsstaates in Verbindung gebracht und als „neue Form sozialer Regulierung“ verstanden (Höhne 2015, 14; Kessl 2002, 1118f.). Seit Ende der 1990er Jahre stehe der Begriff in enger Verbindung mit den Reformen des deutschen Sozialstaates. Auslöser waren die Diskussionen über die steigenden Kosten, die geringe Effizienz und die Finanzierungsprobleme staatlicher, sozialer Hilfsangebote. Dies war der Ausgangspunkt von Diskussionen zur Reform bzw. sogar zur Abschaffung des deutschen Sozial- und Wohlfahrtsstaates (ebd.; Metzler 2003, 198ff.).

Verschiedene gesellschaftskritische und makroökonomische Diagnosen sahen in der Abhängigkeit des sozialen Hilfesystems vom Beschäftigungssystem die Ursache der immer deutlicher werdenden Krise: Die hohen bzw. steigenden Abgaben und Lohnnebenkosten für Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, genauso die sozialstaatlichen Regulierungen würden dazu führen, dass Deutschland als Wirtschaftsstandort für Unternehmen und Investoren zunehmend unattraktiv werde (Gerster 1997, 19; Zinn 1999, 12ff.). Die Folge seien die Stagnation wirtschaftlicher Entwicklungen oder sogar wirtschaftlicher Rückschritt, Massenarbeitslosigkeit und Armut. Mit diesen Argumenten stand der deutsche Sozialstaat immer auch in der Kritik, zur Reproduktion und Verfestigung von Hilfebedürftigkeit, Armut und sozialer Ungleichheit beizutragen. Nicht nur weil er durch hohe Lohnnebenkosten und staatliche Eingriffe Entwicklung und Innovation verhindere und Arbeitsplätze vernichte, auch weil er kaum Anreize zur Beendigung von Hilfebedürftigkeit gebe, die sich dadurch strukturell verfestige (Gerster 1997, 56; Metzler 2003, 212). Aus ähnlichen Gründen und mit vergleichbaren Argumenten fordert die Politik auch aktuell die Reform von „Hartz IV“.

Kritiker des Sozialstaates begründeten damit nun die Umsetzung neoliberaler Reformansätze. Gefordert wurde der grundlegende Umbau des deutschen Sozialstaates auf der Grundlage neuer staatlicher bzw. politischer Grundsätze. Diese neuen Grundsätze entsprachen einer wirtschaftsfreundlicheren, flexibleren Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Sie wurden 1999 im Schröder-Blair Papier formuliert und bildeten die Grundsätze der folgenden Sozialreformen. Zu den Reformforderungen zählte der Abbau von Sozialleistungen, die Entlastung der Steuerzahler und die Senkung der Lohnnebenkosten. Ziel war es, Arbeitsplätze zu schaffen und die Attraktivität der Erwerbsarbeit zu erhöhen. Dies sollte durch Anreiz- und Sanktionssysteme sowie durch neue Zumutbarkeitsregeln erreicht werden, welche die berufliche und regionale Mobilität von Arbeitnehmern, ihre Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und zur Beendigung von Hilfebedürftigkeit erhöht (Oschmiansky 2004).

Damit ging die Forderung nach der Durchsetzung des „Primats von Markt und Wettbewerb“ in den sozialen Sicherungssystemen einher (Höhne 2015, 14). Bis dahin war dies Ausdruck der Politik konservativer und liberaler Parteien, so auch der schwarz-gelben Bundesregierung unter Helmut Kohl. Der Begriff der Ökonomisierung wird nun mit umfassenden Verwaltungsreformen und mit der Einführung neuer Steuerungskonzepte in der öffentlichen Verwaltung – dem „New Public Management“ – in Verbindung gebracht. Dies zielte vor allem auf eine Kostensenkung, (a) durch den Abbau staatlicher Leistungen und Angebote sowie (b) durch die marktförmige Ausgestaltung, die Deregulierung und Flexibilisierung sozialer Hilfsangebote und Institutionen (ebd., 14). Wettbewerb sei „zum allumfassenden Motor gesellschaftlicher Entwicklung“ gemacht worden (ebd., 17). Der Regierung Kohl wurde unterstellt, durch die von ihr umgesetzten Reformen den deutschen Sozialstaat abzuschaffen. Trotz umfassender Reformen sei es weder zu nennenswerten bzw. positiven Effekten für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands, geschweige denn zum Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen (Zinn 1999, 12). Die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder setzte diesen Reformkurs im Rahmen ihrer „Agenda 2010“ und den sog. „Hartz-Reformen“ fort.

Auch die „Hartz-Reformen“ sollten Kosten und Staatsausgaben im Bereich der Arbeitsmarktförderung reduzieren, die staatliche Leistungserbringung effizienter gestalten und Impulse für wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsplätze geben. Dafür formulierte die „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002) unter der Leitung von Peter Hartz eine neue, konzeptionelle Leitidee der künftigen Arbeitsmarktpolitik. Im Kern ging es um eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik: Ziel war die Neuausrichtung „von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, die „Eigenaktivität auslöst“ und „Sicherheit einlöst“ (Fördern und Fordern) und die mehr auf Prävention und Vorsorge setzte. Damit folgte sie in ihren Grundzügen dem Konzept der „Flexicurity“, wie es bereits in den Niederlanden und Dänemark seit den 1990er Jahren umgesetzt und später Teil der „Sozialen Agenda 2010“ der Europäischen Kommission wurde. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes soll zu mehr Beschäftigung und sozialer Sicherheit führen (Seifert/Tangian 2008). Die Bundesagentur für Arbeit (BA) sollte sich mehr auf ihre Kernaufgaben, auf die Vermittlung von Arbeit konzentrieren und sog. Fremdaufgaben abgeben. An diesen neuen Leitideen der Arbeitsmarktpolitik orientierten sich schließlich die „13 Innovationsmodule“ der Kommission“ (vgl. Kommission 2002, 67ff.; Gerntke et al. 2002).

Für die BA und ihre Dienstleistungen bedeutete Effizienz und Wirtschaftlichkeit zum einen die Zeiten der Hilfebedürftigkeit und der Abhängigkeit von Leistungen zu reduzieren. Zum anderen wurden die Hilfeleistungen selbst effektiver gestaltet und ihre Wirksamkeit erhöht (Bieber et al. 2005). Arbeitslose wurden dafür bspw. in vier Gruppen segmentiert: „Marktkunden“, „Beratungskunden-Aktivieren“, „Beratungskunden-Fördern“ und „Betreuungskunden“ (ebd., 108). Diese Segmentierung orientiert sich an der Arbeitsmarktnähe der Arbeitslosen und ist die Grundlage des weiteren Beratungs- und Integrationsprozesses. In Abhängigkeit von der Gruppenzuordnung variieren auch Leistungs- und Maßnahmeangebote, die den Kunden unterbreitet werden. Nach der damit einhergehenden neuen „Produkteinsatzlogik“ wird nun nur noch in Kunden investiert, für die sich die Investition betriebswirtschaftlich „rechnet“. Die Kundensegmente, die dem Arbeitsmarkt am nächsten und diejenigen, die ihm am weitesten entfernt sind, d. h. Markt- und Betreuungskunden, erhalten nach dieser Logik weniger oder gar keine Förderangebote mehr: Marktkunden, weil sie in der Lage sind, ihre Arbeitsmarktintegration selbstständig zu gestalten. Betreuungskunden, weil die Wahrscheinlichkeit ihrer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration gering ist (ebd.).

Die Reformen und die darin neu formulierten Grundsätze und Leitlinien betrafen auch die BIF. Das beinhaltete ihre Neuausrichtung an Effizienz, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Von Jugendlichen, die in die Angebote der BIF einmündeten, wurde nun eine stärkere Eigenaktivität gefordert. Die Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen wurde erleichtert. Förderzeiträume wurden verkürzt und Förderansprüche auf einen festgelegten Zeitraum (10 Monate in BvB) begrenzt. Auch für Jugendliche galten neue Zumutbarkeitsregeln und die Idee vom „Fördern und Fordern“. Das Ziel der Maßnahmen war nun die schnelle Integration in Ausbildung oder Beschäftigung. Dies wurde zum zentralen Grundsatz arbeitsmarktgeförderter Unterstützungsangebote und Fördermaßnahmen der BIF. Aus Sicht der Bildungseinrichtungen ist die Ausschreibung und zentrale Vergabe der Fördermaßnahmen die weitreichendste Folge dieser Neuausrichtung (Eckert/Heisler/Nitschke 2007, 20ff.).

3 Kritik, Reform und Wandel der beruflichen Integrationsförderung

Die Reformen der BIF richteten sich insbesondere gegen die quantitative Ausweitung dieses Förderbereichs. Damit ist zum einen die im Laufe der Zeit entstandene kaum zu überblickende Maßnahmevielfalt gemeint, zum anderen haben die Teilnehmer- und Auszubildendenzahlen seit dem Entstehen der ersten Maßnahmeangebote in den 1980er Jahren, bis in die 2000er Jahre deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 1). Darüber hinaus sind die Kosten für diesen Förderbereich kontinuierlich gestiegen. Dabei stand immer die Wirksamkeit der Maßnahmeangebote im Hinblick auf eine nachhaltige Integration der Jugendlichen in Ausbildung oder Beschäftigung zur Disposition.

3.1 Rückgang der Teilnehmerzahlen

1980 startete die BIF als Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft für die „Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen“ mit 578 Teilnehmern/-innen. Im Ausbildungsjahr 1981/1982 nahmen bereits rund 2.000 Jugendliche

mit Sonderschulabschluss, Hauptschüler ohne Schulabschluss, Jugendliche ausländischer Herkunft und sozial benachteiligte Jugendliche an diesem Programm teil (BMBW 1982, 72ff.). Seit 1982 wird neben BaE auch abH in diesem Programm angeboten. 1985/1986 nahmen insgesamt 23.500 Jugendliche an diesem Förderprogramm teil. Zehn Jahre später, Mitte der 1990er Jahre, nahmen über 70.000 Jugendliche an abH und BaE teil (BMBW 1995, 84).

1988 wurden die Maßnahmen formal im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und 1998 im Sozialgesetzbuch (SGB) verankert (Vock 2004, 72). Damit wurde die BIF seit Mitte der 1980er Jahre als Förderstruktur stabilisiert und zunehmend erweitert. Bereits zu dieser Zeit wurde der Entwicklungsprozess der BIF wissenschaftlich und durch die zuständigen Fachministerien begleitet, z. B. bei der Entwicklung der Förderstrukturen, des notwendigen Förderinstrumentariums und einer förderpädagogischen Methodik und Didaktik. Seit 1986 wurden den Mitarbeitern/-innen fachspezifische Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten, die darauf abzielten, fachliche Standards zu entwickeln und zu verbreiten. Zudem gab es verschiedene Förderprogramme, die auf die konzeptionelle und strukturelle Weiterentwicklung der BIF abzielten, z. B. das Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf (BQF-Programm) (ebd., 71). Dabei ging es vor allem um die Entwicklung einer kohärenten Förderstruktur und um die Etablierung der BIF als politische Daueraufgabe (Schulte 2004).

Vock (2004) beschreibt die Entwicklung der BIF als systematischen und politisch gesteuerten Prozess, der sich an konkreten politischen Handlungsbedarfen und Zielen orientierte, insbesondere an der Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit (von Bothmer 2004). Diezemann (2015) geht hingegen von einer gewissen Steuerungsarmut aus, in deren Ergebnis sich Träger und Verbände die BIF als Handlungsfeld, als Markt bzw. Wirtschaftssektor mehr oder weniger erschließen und aufteilen konnten. Mit der Übernahme des Förderprogrammes für benachteiligte Jugendliche in die Gesetzgebung der Arbeitsmarktförderung, Anfang der 1980er Jahre, sei ein neues Handlungsfeld beruflicher Bildung entstanden, in dem sich Bildungsdienstleister, Verbände der Sozial- und Wohlfahrtspflege und auch Wirtschaftsverbände als Akteure finden lassen (ebd., 152). Zunächst hätten sich die verschiedenen Akteure und Träger mehr oder weniger frei entfalten und das Handlungsfeld unter sich aufteilen können (ebd., 91). Die Maßnahmen wurden lange Zeit in einer freihändigen Vergabe an die Träger vergeben. So sei im Laufe von 30 Jahren eine kaum noch zu überblickende Förderstruktur entstanden (ebd., 71ff.), die gerade im Bereich der Berufsvorbereitung und des Übergangs Schule-Beruf, im Hinblick auf Maßnahmestruktur und Trägerschaft, bis heute erheblich variiert (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, 97).

Ende der 1990er Jahre wurden die komplexen Strukturen der BIF schließlich zunehmend problematisiert. Zu dieser Zeit zeichnete sich ein deutlicher Wandel in der Entwicklung der BIF ab. Durch die Übernahme der BIF in das SGB III (1998) sollte die Maßnahmedurchführung nun im Rahmen von wettbewerblichen Vergabeverfahren an den wirtschaftlichsten Anbieter vergeben werden. Die Maßnahmeangebote wurden in Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen der BA standardisiert. Dadurch sollte (a) die Qualität bei der Maßnahmedurchführung gesichert, (b) die Maßnahmekosten reduziert und (c) die Rechtsansprüche auf

Förderung und die Zugänge zu den Förderangeboten normiert bzw. bürokratisch kontrollierbar werden (Vock 2004, 72ff.).

Gegen Ende der 1990er Jahre wird der Wandel der BIF auch in den fachlichen und politischen Diskursen zunehmend deutlicher: Bis dahin richtete sich die Kritik in erster Linie an die Unternehmen, gegen das von ihnen zu verantwortende unzureichende Ausbildungsplatzangebot im dualen Ausbildungssystem sowie gegen die Selektivität der betrieblichen Ausbildung und die Marktförmigkeit der Bewerberauswahl. Aufgrund dessen, so die Argumentation, sei das Angebot der BIF seit den 1970er Jahren erst notwendig geworden (ebd., 64; Heisler 2018). Im Kontext der Diskussionen zur Ökonomisierung und neuen Steuerung sozialer Dienstleistungen geriet die BIF und vor allem das entstandene berufliche Übergangssystem zunehmend selbst in die Kritik. Einerseits galten die entstandenen Strukturen als zu unübersichtlich und zu komplex, was ihre politische Steuerung zunehmend erschwerte (Diezemann 2015). Andererseits wurde die Wirksamkeit der Maßnahmeangebote zunehmend in Frage gestellt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 166ff.; Bleck 2010; Gerster 2003, 157ff.). In den politischen Diskussionen galten sie u. a. als Warteschleifen und Sackgassen (Anbuhl 2012). Als besonders problematisch galt die deutliche Ausweitung des Übergangsbereichs zwischen Schule und Ausbildung und die hohe Zahl Jugendlicher, die in berufsvorbereitende Maßnahmen einmündeten (Baethge/Solga/Wieck 2007, 21 ff.), so auch in die Maßnahmen der beruflichen Integrationsförderung (Abbildung 1).

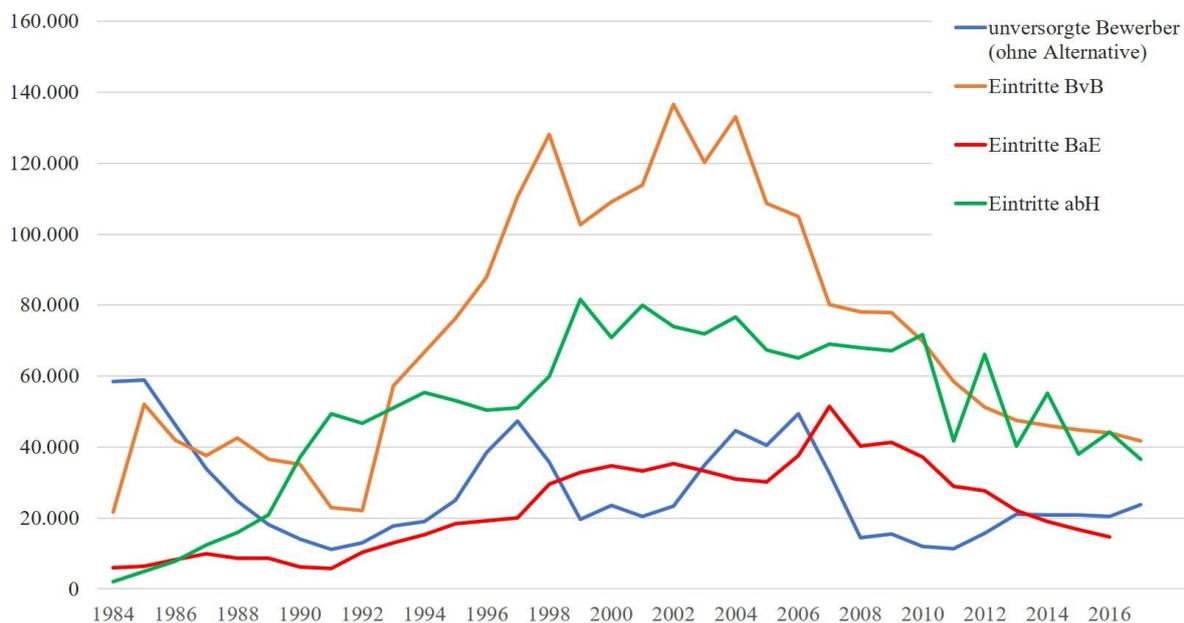


Abbildung 1: Unversorgte Jugendliche und Eintritte in Maßnahmen der Beruflichen Integrationsförderung, BvB, abH und BaE, 1984 bis 2017 (Eigene Darstellung; Daten: Berufsbildungsberichte 1986 bis 2018; BA 2018).

Der Anstieg der Teilnehmerzahlen in der BIF wird u. a. darauf zurückgeführt, dass die Förderstruktur und ihre verschiedenen Förderangebote in wirtschaftlichen Krisenzeiten und auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung immer auch eine wichtige kompensatorische

Funktion für fehlende Ausbildungsplätze im dualen Ausbildungssystem übernehmen. Abbildung 1 zeigt, dass in den Jahren, in denen die Zahl unversorgter Jugendlicher anstieg, auch die Zahl der Eintritte in BvB und – zeitlich etwas verzögert – auch die Zahl der BaE-Eintritte gestiegen ist. Diese Funktionalität der BIF hat sich in den letzten rund acht Jahren aber offenbar geändert. Es fällt auf, dass seit 2011 die Zahl unversorgter Jugendlicher zwar tendenziell steigt, die Teilnehmerzahlen in den Fördermaßnahmen jedoch weiter sinken (Abbildung 1).

3.2 Reformen und Kostensenkung

Ein anderes Problem waren die steigenden Kosten der BIF (Abbildung 2). Die Ausgaben für das Benachteiligtenprogramm der Bundesregierung betragen 1980 rund 8 Mio. DM. Die Ausgaben stiegen bis 1983 auf 123 Mio. DM (vgl. Diezemann 2015, 28), im Jahr 1991 waren das rund 500 Mio. DM, fünf Jahre später rund 1,7 Mrd. DM (BMBW 1995, 84). Im Jahr 2004 betragen die Kosten für Maßnahmen der außerbetrieblichen Ausbildung der BA rund 1,1 Mrd. Euro (BMBF 2006, 177).

Seit 2003 ist ein Rückgang der Maßnahmekosten zu beobachten. Dieser Rückgang lässt sich nicht zuletzt mit den Reformen der Förderstruktur und mit Ökonomisierungsprozessen erklären. Das beinhaltet zum einen die Ausschreibung und Vergabe der Maßnahmen nach wirtschaftlichen Kriterien. Zum anderen werden deutlich weniger Maßnahmen angeboten, was auch zu einem Rückgang der Teilnehmerzahlen führte.

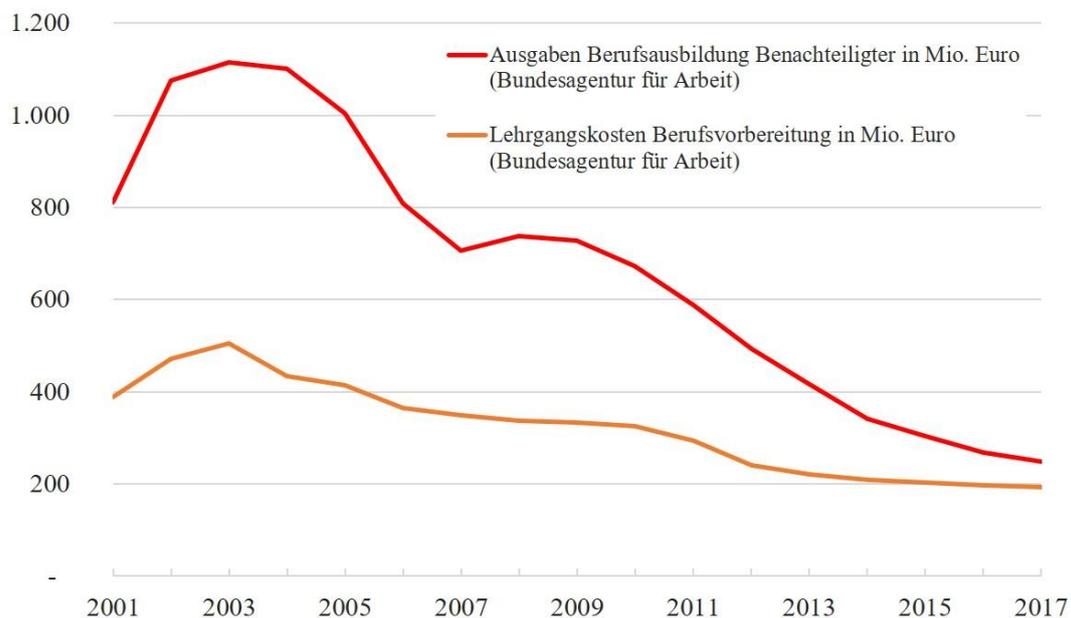


Abbildung 2: Kostenentwicklung für Angebote der BA, BaE und BvB, in Mio. Euro, 2001 bis 2017 (Eigene Darstellung; Daten: BiBB 2018, 278; BiBB 2014, 271; BMBF 2004, 110).

Im Kontext der Kritik an den steigenden Teilnehmerzahlen, an der geringen Wirksamkeit und insbesondere an den steigenden Kosten der BIF setzen sich seit Mitte der 1990er Jahren auch hier die Grundsätze neuer Steuerung zunehmend durch. In diesem Zusammenhang kommt es,

genauso wie in anderen Bereichen sozialer Hilfen auch, zu Ökonomisierungsprozessen (Diezemann 2015, 96ff.). Im Zuge der Arbeitsmarktreformen der „Agenda 2010“ und auch in Folge der Instrumentenreform der Agentur für Arbeit von 2012 verschärfen sich diese Entwicklungen. So hat die BIF in den letzten Jahren umfassende Transformationsprozesse erfahren. Statistisch zeigt sich dieser Wandel nicht zuletzt im deutlichen Rückgang der Teilnehmerzahlen in den Förderangeboten (Abbildung 1) und im Rückgang der öffentlichen Finanzierung der BIF (Abbildung 2) seit der Jahrtausendwende. Es stellt sich nun die Frage, wie dieser Wandel aus Sicht der Akteure und pädagogischen Fachkräfte in der BIF wahrgenommen wird.

4 Fragestellung und Vorgehen der Untersuchung

Ausgangspunkt der Untersuchung sind Forschungsarbeiten, die vor rund 15 Jahren von Eckert u. a. durchgeführt wurden (vgl. Eckert/Heisler/Nitschke 2007; Grimm/Vock 2007). Das Forschungsvorhaben wurde im Rahmen des BQF-Programms (Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf), durch das BMBF finanziert. Die Untersuchung beschreibt auf der Grundlage von Interviews die BIF als sozialpädagogisches Handlungsfeld. Im Rahmen dieser „BQF-Studie“ wurden bundesweit insgesamt 146 Ausbilder/-innen, Berufsberater/-innen, Sozialpädagogen/-innen und Einrichtungsleiter/-innen (Eckert et al. 2006, S. 21). Viele der o. g. Reformen zeichneten sich bereits zum Untersuchungszeitpunkt, in den Jahren 2004 bis 2006 in der BIF ab. Dazu gehörten die zentrale Ausschreibung und Vergabe der Maßnahmen, die Notwendigkeit zur Akkreditierung von Bildungsgängen oder die Ablösung der bisherigen BvB-Maßnahmen und die Umsetzung des „Neuen Fachkonzepts“. Diese Reformen und die damit einhergehenden Probleme wurden durch die Gesprächspartner/-innen immer wieder thematisiert und führten zu großen Verunsicherungen innerhalb des Handlungsfeldes (Eckert/Heisler/Nitschke 2007, 20ff.). Befürchtet wurde, dass die sozialpädagogische Arbeit und ihre pädagogisch-konzeptionellen Ansätze, welche in erster Linie die Stabilisierung und die individuelle Entwicklung des Jugendlichen im Blick hatten, ihren zentralen Stellenwert in den Maßnahmen verlieren. Besonders kritisch standen die Pädagogen/-innen der Einführung des „Neuen Fachkonzepts“ der Berufsvorbereitung gegenüber. Kritisiert wurde u. a. die Einführung des Bildungsbegleiters, der die zentrale Position des Sozialpädagogen im Förderprozess in Frage stellte. Kritisiert wurde auch die Fokussierung des Förderprozesses auf eine erfolgreiche Vermittlung in Ausbildung oder Beschäftigung. Diese stärkere Fokussierung der Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt wurde zwar prinzipiell begrüßt, kritisiert wurde aber, dass die pädagogischen Angebote, die dieses Ziel nicht explizit verfolgten, nun nicht mehr durch die BA finanziert wurden und nicht mehr Teil der Maßnahmekonzepte waren (ebd.). Dazu gehörten z. B. die Angebote der kulturellen Bildung und der Freizeitgestaltung, die immer fester Teil dieser Konzepte und Ausdruck ihrer sozialpädagogischen Orientierung waren (ebd., 57).

Auch die strukturelle und konzeptionelle Neuausrichtung vieler Bildungsträger deutete sich zu der Zeit bereits an. Damit ging u. a. die Schließung von Bildungsträgern oder von Niederlassungen und die Entlassungen vieler Pädagogen/-innen einher. Das hatte auch zur Folge, dass Pädagogen/-innen Aufgaben übernehmen mussten, die sie bis dahin nicht zu ihrem genuinen

Aufgabenbereich zählten, z. B. die Mitwirkung im Qualitätsmanagement, die Dokumentation von Förderprozessen, das Verfassen von Konzepten und die Mitwirkung bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen (ebd.; Eckert/Heisler 2010, 189).

Bereits 2010 wurde versucht, die Ergebnisse dieser Befragung fortzuschreiben (Eckert/Heisler 2010). Allerdings beruhte diese Untersuchung ausschließlich auf einer Onlineumfrage, auf der Grundlage quantitativer Daten. Außerdem beteiligten sich nur einige wenige Bildungsträger aus Niedersachsen, Hessen und Thüringen an dieser Befragung. Zwei Ergebnisse dieser Untersuchung sind hervorzuheben: Das ist (a) die Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen der Pädagogen/-innen in den Maßnahmen. Die Mehrzahl der Befragten war befristet beschäftigt. Aufgrund des Wegfalls fester Betreuungsschlüssel für Sozialpädagogen/-innen waren einige der Befragten nicht mehr nur für eine Maßnahme und für eine konkrete Teilnehmergruppe zuständig, sondern z. T. für über 100 Jugendliche in verschiedenen Förderangeboten. Einige waren parallel auch in Bildungsgängen für Erwachsene und Rehabilitanden tätig. (b) Demgegenüber zeigte sich in dieser Befragung aber auch, dass einige der Befürchtungen, die mit den Arbeitsmarktreformen einhergingen, unbegründet waren, z. B. im Hinblick auf den Bedeutungsverlust der sozialpädagogischen Arbeit in den Maßnahmen (ebd., 205). Auch wenn die Ergebnisse dieser Befragung auf gewisse Entwicklungstrends hindeuteten, so ist ihre Vergleichbarkeit mit der ersten und der aktuellen Untersuchung im Hinblick auf ihr methodisches Vorgehen kaum gegeben.

Die aktuelle Studie orientiert sich methodisch stärker am qualitativen Vorgehen der ersten Untersuchung (Eckert et al. 2006). Die Interviews der aktuellen Studie werden ebenfalls bundesweit durchgeführt. Um den möglichen Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Förderstruktur und die Förderarbeit zu berücksichtigen, werden die Regionen auf der Grundlage der IAB-Vergleichstypen ausgewählt (IAB 2017). Jeder Vergleichstyp wird mind. einmal berücksichtigt und es wird auf eine ausgewogene geografische Verteilung der Untersuchungsregionen geachtet, genauso auf die Spezifik der befragten Einrichtungen im Hinblick auf Regionalität, Größe, Förder-/Maßnahmeschwerpunkte, angebotene Maßnahmeformen und Berufsfelder.

Die derzeit vorliegenden Interviews (N=35) wurden in acht Bezirken der BA durchgeführt. Dazu gehören München (IAB-Vergleichstyp I), Berlin (Typ IIa), Recklinghausen (Typ IIc), Mettmann (Typ IIIa), Regensburg (Typ IVc), Augsburg (Typ IVb), Erfurt (Typ Va), Gotha, Cottbus und Bautzen (Typ Vb) (vgl. IAB 2017, 10). Die Interviews werden seit Sommer 2017 erhoben. Darunter:

- 21 Leiter/-innen, z. B. Vorstandsmitglieder/-innen, Geschäftsführer/-innen, Regionalleiter/-innen, Standortleiter/-innen, Teamleiter/-innen.
- zehn Sozialpädagogen/-innen sowie
- drei Ausbilder/-innen und ein Stützlehrer.

Die befragten Akteure nahmen ihre aktuelle Funktion seit mindestens einem halben Jahr, maximal seit 18 Jahren wahr. Im Mittel sind die Befragten seit zehn Jahren in der BIF beschäftigt ($t_{\text{Min}} = 0,5$ Jahr; $t_{\text{Max}} = 27$ Jahre). Folglich konnten einige der Interviewpartner/-innen auf Fragen zu den Entwicklungen und zum Wandel der BIF seit den Arbeitsmarktref-

formen im Jahr 2002 gar nicht eingehen. Die z. T. geringe Beschäftigungsdauer der Interviewpartner/-innen ist nicht zuletzt das Ergebnis der häufigen Befristungen von Arbeitsverträgen der Pädagogen/-innen. Die Interviews deuten auf eine hohe Personalfuktuation in den Einrichtungen hin.

Aktuell gestaltet sich der Feldzugang sowie die Auswahl der Regionen und Bildungsträger deutlich aufwändiger, als es bei der Erhebung 2004/2005 der Fall war. Damals ließen sich mehrere Einrichtungen pro Region finden, die für die Durchführung von Förderangeboten der BIF zuständig waren und befragt werden konnten. Als Beispiel: im Agenturbezirk Schwandorf wurden im Jahr 2004 bei fünf Bildungsträgern Maßnahmen der BIF durchgeführt, in Düsseldorf waren das 17. Im Rahmen der aktuellen Erhebung 2017/2018 war pro Region z. T. nur eine Einrichtung zu finden. In einigen Regionen werden Maßnahmeformen wie BaE gar nicht angeboten. Auffallend ist, dass in allen untersuchten Einrichtungen die Angebote der BIF nicht mehr das Hauptaufgabenfeld darstellen, sondern nur noch einen geringen Anteil im Leistungsportfolio dieser Einrichtungen haben. Viele der Einrichtungen bieten Fördermaßnahmen an, die z. B. durch Jobcenter, den Europäischen Sozialfond, durch Bundes- oder Landesprogramme usw. finanziert werden und nicht durch die BA.

Im Folgenden werden erste Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung dargestellt (vgl. auch Heisler 2018). In der Ergebnisdarstellung wird versucht, einen Bezug zu den früheren Ergebnissen herzustellen, um den vollzogenen Wandel abzubilden. Der Fokus liegt dabei auf Fragen zum Wandel der Rahmenbedingungen und zu den strukturellen Veränderungen der Förderpraxis. In den folgenden Ergebnisdarstellungen werden Interviewstellen in Klammern gesetzt, als Belege verwendet. Diese setzen sich zusammen aus Interviewnummer und Zeilennummer der Transkription.

5 Erste Ergebnisse der Untersuchung

5.1 Ausschreibung und Vergabepaxis von Maßnahmen

Die Interviewpartner/-innen gehen davon aus, dass sich die Rahmenbedingungen der Trägerarbeit in der BIF in den vergangenen Jahren grundlegend verändert haben. Als zentrale Ursache dafür werden der enorme Kostendruck, die Ausrichtung an Effizienz und Wirtschaftlichkeit sowie die Praxis der Maßnahmevergabe auf der Grundlage von Ausschreibungen gesehen. Insbesondere die seit den Arbeitsmarktreformen praktizierte zentrale Ausschreibung und Vergabe der Fördermaßnahmen durch die Regionalen Einkaufszentren (REZ) der BA steht im Mittelpunkt der Kritik. Nicht nur, weil sich dadurch der Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern verschärft, sondern auch, weil sich die finanzielle Ausstattung der Förderstruktur und die wirtschaftliche Situation der Bildungseinrichtungen in der BIF erheblich verschlechtert hätten. Gerade in den letzten Jahren seien die Maßnahmen zu Dumpingpreisen angeboten worden. Um die Maßnahmen im Rahmen einer Ausschreibung zu gewinnen, hätten viele Träger ihre Angebote zunächst zu Tiefstpreisen kalkuliert. Viele Einrichtungen hätten dabei auf ihre vorhandenen Rücklagen zurückgegriffen. Dies habe sich in den letzten Jahren geändert. Ein Interviewpartner formuliert, dass die Maßnahmen nun wieder zu realistischen Kostensät-

zen angeboten werden (05/175-180). Allerdings lägen diese deutlich unter den früher kalkulierten Kostensätzen. Zudem habe die Ausschreibung der Maßnahmen und die häufigere Überprüfung durch die REZ durchaus auch zu einem „Qualitätssprung“ geführt, u. a. durch die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen (05/151-154, 4/391-393).

Andere Interviewpartner sehen dies deutlich kritischer: Eine Folge der Ausschreibungspraxis sei der Rückgang der Trägerzahlen und die Marktbereinigung der Trägerlandschaft. Oft wird von einem „Trägersterben“ gesprochen. Davon seien in erster Linie regionale, kleinere Bildungsträger betroffen (04/720-721; 05/186-187; 11/619-621). Eine Ausnahme stellten Träger dar, die ihr Maßnahmeangebot reduziert und sich spezialisiert hätten (05/323-325; 11/672-675). Kontinuität zeichne sich größtenteils bei den Bildungsträgern ab, die schon lange an einem Standort ansässig und regional gut vernetzt sind (15/665-668). Auch größere, meist überregional agierende Bildungsträger seien weiterhin am Markt präsent (05/190-193). Allerdings sei der Rückgang von Bildungsträgern nicht ausschließlich als „Trägersterben“ zu interpretieren, sondern auch als Folge von Fusionierungen (01/318-321; 04/720-721) und von Standortwechsel der Einrichtungen.

Einer der Befragten berichtet, dass Bildungsträger ihre Standorte aus strategischen Gründen verlegten, um an regionalen Ausschreibungen im Rahmen einer Bietergemeinschaft teilnehmen zu können (05/195-199). Dieser Schritt sei aus wirtschaftlichen Gründen durchaus nachvollziehbar. Die damit einhergehende „Ausdünnung“ der Trägerstruktur sei aber auch kritisch zu betrachten. Das Erreichen der Standorte sei für einige Teilnehmer/-innen eine große Herausforderung oder einfach nicht möglich (11/658-663). Auch aus pädagogischer Sicht ist diese Entwicklung durchaus kritisch zu sehen. Zum einen, weil mit dem Wegfall von Bildungsträgern die Vielfalt pädagogischer Konzepte und Ansätze verloren geht. Zum anderen, weil bislang wichtige förderpädagogische Aspekte, z. B. der Lebensweltbezug, die gute Erreichbarkeit des Trägers sowie der regionale bzw. lokale Bezug und die Wohnortnähe der Einrichtung, kaum noch gewährleistet werden können.

Ein anderes Problem sei nun, dass die Anzahl der ausgeschriebenen Lose, d. h. die Zahl der zu vergebenden Maßnahmeplätze, die in einzelnen Losen zusammengefasst sind, zurückgehe (02/27-31). Damit gehe ein Rückgang der Teilnehmerzahlen einher (vgl. Abbildung 1). Die befragten Akteure formulieren nun, dass es aufgrund dessen für die Träger zunehmend schwieriger werde, wirtschaftliche Angebote zu erstellen bzw. die Maßnahmen wirtschaftlich umzusetzen (05/74-79; 11/692-693). Eine Folge davon sei, dass das Personal der Bildungsträger in mehreren, unterschiedlichen Maßnahmeformen und in unterschiedlichen Rollen und Funktionen beschäftigt wird, weil es nur so möglich sei, Vollzeitstellen zu finanzieren (02/385-392). Ähnlich zeichnete sich das bereits in früheren Untersuchungen ab (Eckert/Heisler 2010).

5.2 Veränderung des Trägerportfolios, zunehmende Bedeutung von Sonderprogrammen, Projekten und Angeboten zur Berufsorientierung

Als eine notwendige Anpassungsstrategie wird die Veränderung des Angebotsportfolios der Bildungseinrichtungen betrachtet. Die kontinuierliche Anpassung sei eine Chance, um finan-

zielle Stabilität zu erreichen (05/63-72). Die Interviewpartner/-innen berichten von der Zunahme von Tätigkeitsfeldern, die sich an kurzfristigen politischen Handlungsbedarfen orientieren und z. T. auch als Projekte oder Sonderprogramme ausgeschrieben werden. Dazu gehörten u. a. die Arbeit mit Geflüchteten (05/63-65), das zusätzliche Angebot von Reha-Maßnahmen (05/154-157; 11/290-295), die Zunahme von Schulsozialarbeit (05/326-328) und das Angebot schulischer Berufsorientierungen.

Die Bedeutung berufsorientierender bzw. berufsvorbereitender Maßnahmen sei in den letzten Jahren gestiegen (01/61-63; 13/386-390). Diese Entwicklung wird von den befragten Akteuren einerseits durchaus positiv bewertet, andererseits sei dies aus verschiedenen Gründen aber auch problematisch: Für die Sozialpädagogen/-innen und Ausbilder/-innen bei den Bildungsträgern sei die Arbeit mit Kindern in den allgemeinbildenden Schulen oft ein völlig neues Handlungsfeld, für das sie gar nicht hinreichend qualifiziert sind (01/61-63). Viele Bildungsträger hätten sich inzwischen auf dieses Tätigkeitsfeld konzentriert. Die Ausweitung dieser Angebote habe bspw. in Thüringen dazu geführt, dass sich viele Träger, die von den Reformen der Arbeitsmarktförderung negativ betroffen waren, sich inzwischen wieder erholt haben. Problematisch sei jedoch, dass verschiedene Maßnahmen, z. B. Berufseinstiegsbegleitung, Potenzialanalysen, Schulsozialarbeit usw., die aus verschiedenen Förderprogrammen finanziert und in den Schulen parallel angeboten werden, sich teilweise sogar konkurrierend gegenüberstehen.

Einige Träger würden sich zusätzlich im Bereich der beruflichen Rehabilitation (§35 SGB IX) engagieren und hier Ausbildungsgänge anbieten. Zum einen, weil die Bildungsgänge in dem Bereich z. T. freihändig vergeben werden, zum anderen könne mit höheren Kostensätzen kalkuliert werden. Allerdings sei es ein Trugschluss, dadurch wirtschaftlich besser gestellt zu werden, nicht nur, weil hier bestimmte fachliche Mindeststandards zu erfüllen seien, auch weil entsprechendes Fachpersonal, Psychologen/-innen und Ärzte/-innen, vorgehalten werden muss. Zudem werde ein Maßnahmeplatz nur dann finanziert, wenn dieser auch tatsächlich besetzt sei (05/166-185).

Andere Einrichtungen würden sich aufgrund der aktuellen Vergabep Praxis und dem enormen wirtschaftlichen Druck auch stärker auf die Umsetzung von Maßnahmen im Kontext von Sonder- und Förderprogrammen, wie z. B. von Landesprogrammen oder dem Europäischen Sozialfond, konzentrieren. Stellten früher die Maßnahmen der BIF und des Übergangssystems das „Kerngeschäft“ der Träger dar, so seien es nun Sonderprogramme und Modellprojekte (02/41-46; 11/37-45). Eine Folge sei die zunehmende Ausdifferenzierung der Angebote und ihre fehlende Kohärenz (02/50-57, 80-131). Fraglich sei außerdem die Wirtschaftlichkeit solcher Strategien für die Träger (02/679-689). Für die Träger verlieren die Maßnahmen der BIF als Geschäftsbereich und als Handlungsfeld offensichtlich zunehmend an wirtschaftlicher Attraktivität, im Hinblick auf wirtschaftliche Umsetzbarkeit der Maßnahmen, und ihre zentrale Bedeutung im Leistungsportfolio.

5.3 Zunehmender Fokus auf kooperative Ausbildungen

Bereits in der ersten Untersuchung 2004 bis 2006 ließen sich pädagogische Ansätze und Maßnahmekonzepte finden, die auf Prävention und auf die stärkere Kooperation mit Unternehmen abzielten. Ziel war es, (a) die Ausbildung in außerbetrieblichen Angeboten zu vermeiden, indem frühzeitig mit der Berufsorientierung und Berufswahl begonnen wurde. Es war eine notwendige Voraussetzung, dass Jugendliche eine BvB besucht haben mussten, bevor die Einmündung in BaE überhaupt möglich war. (b) In Modellprojekten wurde versucht, den Lernort Betrieb verstärkt in die Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher einzubinden, z. B. im Rahmen kooperativer Ausbildungsmodelle (Gericke 2003; Zimmermann 2004). In BaE-Maßnahmen sollten Jugendliche möglichst nach dem ersten Ausbildungsjahr in eine betriebliche Ausbildung übergehen. Dafür besaßen Praktika eine große Bedeutung (Eckert/Heisler/Nitschke 2007, 93ff.). Allerdings bestand immer auch große Skepsis bzgl. dieser Zielstellung: Oft war die Vermittlung in betriebliche Ausbildung aufgrund der Situation am regionalen Ausbildungsmarkt gar nicht möglich. Es wurde hinterfragt, ob die Jugendlichen überhaupt in der Lage waren, ohne zusätzliche Hilfen eine betriebliche Ausbildung zu bewältigen (ebd.).

Die Ausrichtung an den Grundsätzen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit hat nun dazu geführt, dass die Jugendlichen möglichst schnell in eine betriebliche Ausbildung übergehen sollen bzw. dass der Übergang in BaE sogar vermieden werden sollte. Es geht um die schnelle Beendigung der Hilfebedürftigkeit und um die schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Die Kosten der außerbetrieblichen Berufsausbildung sollen reduziert werden. In diesem Kontext wird von den Interviewpartnern/-innen auf drei Entwicklungstendenzen hingewiesen: (1) Kooperative Maßnahmeangebote haben in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Im Vergleich zu den bisherigen integrativen Maßnahmeangeboten gelten sie als kostengünstiger (11/330-333; 12/404-412). (2) Die berufsorientierenden Angebote an allgemeinbildenden Schulen und die berufsvorbereitenden Maßnahmen haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen (01/53-60; 13/386-390). (3) Die Interviewpartner/-innen weisen in den verschiedenen Regionen auf den deutlichen Rückgang der geförderten Maßnahmeplätze insgesamt (01/46-50; 03/102-110) und insbesondere im Bereich BaE hin (02/13-16; 05/242-243).

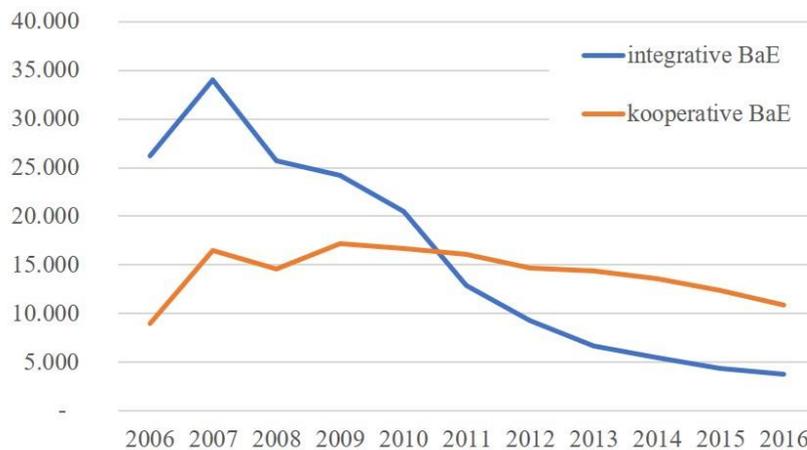


Abbildung 3: Eintritte in BaE kooperativ und integrativ, von 2006 bis 2016
(Daten: BA 2017).

Abbildung drei zeigt den generellen Rückgang der Teilnehmerzahlen in BaE-Maßnahmen und die deutliche Verschiebung der Auszubildenden in kooperative Angebote, bei denen die praktische Ausbildung im Betrieb und nicht mehr beim Träger stattfindet. Von diesem Rückgang der Teilnehmerzahlen seien die Regionen in unterschiedlichem Maße betroffen (01/270-271). Die Folge davon sei aber, dass viele Jugendliche mit Förderbedarf unversorgt bleiben, weil das Maßnahmeangebot bei weitem nicht ausreiche (01/20-35; 11/178-184; 12/404-412). Darin liege das Risiko, dass Jugendliche als Ungelernte in den Arbeitsmarkt einmünden oder zu den Langzeitarbeitslosen zählen, die „irgendwann in Aktivierungsmaßnahmen wieder auftauchen“ (01/40-44).

Der deutliche Rückgang integrativer BaE wird besonders kritisch beurteilt. Für viele Jugendliche stellten sie oft die einzige Chance dar, in eine Ausbildung einzumünden und diese erfolgreich zu beenden. Die Veränderungen der letzten Jahre hätten dazu geführt, dass einige Jugendliche aktuell an den „Ersatzsystemen“ scheitern (02/24-26), weil die Anschlussmöglichkeit an eine Berufsvorbereitung, in Form von BaE, aufgrund der Sparmaßnahmen weggefallen sei. Früher hätten die Jugendlichen aufgrund der BaE-Angebote eine Ausbildungsplatzgarantie gehabt, die es nun nicht mehr gibt (02/375-380).

Die zunehmende Bedeutung kooperativer BaE, und auch der assistierten Ausbildung, wird u. a. im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel und dem Bewerberrückgang im dualen System gesehen. Allerdings spielten auch hierbei die Arbeitsmarktreformen, insbesondere der Aspekt der Effizienzsteigerung der Maßnahmen, eine nicht unerhebliche Rolle. Es dürfe nicht vergessen werden, dass kooperative Förderangebote deutlich kostengünstiger seien als integrative Angebote. Es wird aber bezweifelt, dass sie für die zu fördernden Jugendlichen geeignet sind. Außerdem stelle sich die Frage, ob Betriebe benachteiligte Jugendliche im notwendigen Maße unterstützen können, z. B. in einer assistierten Ausbildung. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird deshalb angezweifelt (03/190-193, 199-206).

Dies bestätigen vorliegende Daten der BA Statistik (2017): Zwischen 2014 und 2016 haben im Durchschnitt 55% der Teilnehmer/-innen an „BaE integrativ“ ihre Abschlussprüfung bestanden, in „BaE kooperativ“ waren es nur 38%. Rund 29% der Auszubildenden einer kooperativen BaE haben diese vorzeitig beendet. Diese Quote liegt etwas über der Quote in der dualen Berufsausbildung. Allerdings haben demgegenüber nur 11% der Jugendlichen in einer integrativen BaE diese vorzeitig beendet. Die erhöhte Quote der kooperativen BaE kann auch mit dem Wechsel der Auszubildenden in eine reguläre duale Ausbildung erklärt werden. Die Statistik spricht in den meisten Fällen jedoch von vertragswidrigem Verhalten und fehlender Motivation, auch von Über- oder Unterforderung (ebd.).

5.4 Zunehmende Verwaltungsarbeit und begrenzte Handlungsspielräume

Die Ausschreibung von Maßnahmen, die damit einhergehende stärker Standardisierung der Maßnahmekonzepte, auch die „Technologisierung“ der Prozesse, u. a. durch die Arbeit mit elektronischen Dokumentations- und Berichtssystemen, und die zunehmende Kontrolle durch die BA, prägt die pädagogische Arbeit in den Maßnahmen. Alle Interviewpartner berichten übereinstimmend, dass die Verwaltungstätigkeiten und die Dokumentation der Förderarbeit in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Das beinhaltet auch die Mitwirkung in der Qualitätssicherung, z. B. im Rahmen von Audits, bei der Zertifizierung von Maßnahmen oder bei der Erarbeitung von Ausschreibungsunterlagen. Davon berichteten bereits die Sozialpädagogen/-innen der „BQF-Studie“ (Eckert/Heisler/Nitschke 2007). Dies hatte zur Folge, dass QM-Systeme, Kompetenzfeststellungsverfahren, Gesprächsleitfäden und Notizen sowie Förderpläne nicht als Hilfsmittel zur Verbesserung der Förderarbeit betrachtet wurden, sondern vielmehr als Dokumentations- und Kontrollinstrumente der BA, welche die pädagogische Arbeit sogar beeinträchtigen, weil dadurch die Kontaktzeit zu den Jugendlichen reduziert wird (Eckert/Heisler/Nitschke 2007, 125ff.; vgl. auch: 04/319-323 und 352-364; 05/290-295; 07/140-145; 08/370-375, 609-613, 703-706; 09/200-203; 10/730-741; 12/283-288).

Offenbar hat sich diese Situation in den letzten Jahren sogar verschärft, nicht zuletzt, weil die Dokumentationsarbeit nun in digitaler Form und online erfolgt. Das beinhaltet das regelmäßige Verfassen von Entwicklungsberichten, die Anwesenheitskontrolle und das Verfassen von Gesprächsnotizen. Damit hat sich (a) die Transparenz der pädagogischen Arbeit gegenüber der BA erhöht und (b) wurde eine höhere Verbindlichkeit zur Arbeit mit diesen Instrumenten erzeugt, da sie durch die BA leichter zu kontrollieren ist. Insgesamt wird die „Dokumentationsarbeit“ als sehr aufwändig und zeitintensiv beschrieben (17/184; 27/342-344). Dabei wird sie nur von wenigen als sinnvoll betrachtet, weil sie den „rote Faden im Förderprozess“ darstellt, Kontinuität und Transparenz gewährleistet und den Prozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung unterstützt. Insofern können formale Vorgaben auch zur qualitativen Verbesserung der Förderarbeit beitragen (12/270-272; 13/323-329).

Einige der befragten Pädagogen/-innen gehen sogar davon aus, dass der erhöhte Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand (04/570-574; 07/262-263; 08/436-441; 09/195-199; 10/666-689; 10/1162-1167; 12/239-259), auch die Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen (04/386-395; 05/288-295; 10/491-496), die professionelle und pädagogische „Hand-

lungsautonomie“ einschränken. Das zeige sich zum einen in der stärkeren Kontrolle durch externe Stellen (04/570-574), z. B. durch Audits oder Begehungen von Zertifizierungsstellen oder durch den Auftraggeber. Zum anderen seien durch Gesetzesvorgaben, Konzepte und Ausschreibungen die konzeptionell und formal gesetzten Grenzen zunehmend enger geworden (11/576-591; 12/239-259). Dazu trage auch das Arbeiten mit digitalen, elektronischen Systemen von BA oder Jobcentern bei, bspw. die Arbeit mit einem Abmahnungssystem (04/162-165, 202-207), einem Zielvereinbarungssystem (13/95-101) oder mit Systemen zur Anwesenheitskontrolle (04/154-155) oder zur Lern- und Verhaltenseinschätzung (04/297-305).

Zur Verwaltungsarbeit zählt auch die Beteiligung der Pädagogen/-innen an der Erstellung von Maßnahmeangeboten und Ausschreibungsunterlagen. Die damit verbundene konzeptionelle Arbeit wurde als ein neues Aufgabengebiet für Sozialpädagogen/-innen beschrieben (Eckert/Heisler/Nitschke 2007, 237). Um die Pädagogen/-innen davon zu entlasten, seien einige Bildungsträger, insbesondere die größeren Einrichtungen, dazu übergegangen, das Verfassen von Ausschreibungskonzepten innerhalb der Einrichtung zu zentralisieren. Mit dem Ziel der Effizienzsteigerung, seien bei den größeren, überregional agierenden Bildungsträgern in den letzten Jahren Konzeptabteilungen entstanden. Unter Berücksichtigung der Verdingungsunterlagen verfassen dort Konzeptteams die Rahmenkonzepte, die anschließend vor Ort an die regionalen Besonderheiten und die ausgeschriebenen Lose angepasst werden (15/81-108).

5.5 Personalgewinnung, Personaleinsatz und Personalbindung

Offensichtlich beeinträchtigt die Reform der Arbeitsmarktförderung und die Ökonomisierung der BIF sowie die beschriebenen Konsequenzen für die Förderstruktur – insbesondere die wirtschaftliche Ausschreibung und Vergabe von Fördermaßnahmen – auch die Sicherung und Deckung des Fachkräftebedarfs der Bildungseinrichtungen. Personalgewinnung und -bindung gestalten sich für die Einrichtungen zunehmend schwieriger (05/331-332; 10/1114-1119; 11/832-845; 15/665). *Einerseits* verlieren die Träger ihr Personal aufgrund zunehmend schlechter Beschäftigungsbedingungen. *Andererseits* steigt mit der Ausdifferenzierung der Maßnahmen und der Verlagerung des Tätigkeitsspektrums der Einrichtungen, z. B. in den schulischen Bereich, ihr Personalbedarf erheblich.

Die Personalgewinnung werde zudem durch die von der BA formulierten Anforderungen erschwert, weil hier die vom Träger vorzuhaltenden Qualifikationen der eingesetzten pädagogischen Fachkräfte vorgeschrieben werden (05/580-581). Für den Bereich der beruflichen Rehabilitation werden Erfahrungen in der Ausbildung oder Arbeit mit lernbeeinträchtigten Menschen und eine rehabilitationspädagogische Zusatzqualifikation erwartet (05/570-579). In anderen Maßnahmen werden Berufserfahrungen im Handlungsfeld gefordert. Oft müssten bei Neueinstellungen von sozialpädagogischen Fachkräften Ausnahmegenehmigungen beantragt werden, um diese Stellen überhaupt besetzen zu können (15/723-725), z. B. für Sozialpädagogen/-innen, die direkt nach ihrem Hochschulabschluss in das Handlungsfeld einsteigen möchten (15/868-874). Das Problem sei, einschlägig qualifiziertes Personal zu gewinnen. Oft

werde auf andere Professionen zurückgegriffen, z. B. auf Erzieher/-innen oder Heilerziehungspfleger/-innen (06/112-115; 15/723-725).

Aufgrund der aktuellen Entwicklung der BIF habe sich die Personalsituation in den letzten Jahren verschärft (11/832-838). Handlungsfelder, wie die Schulsozialarbeit, seien als Beschäftigungsfelder inzwischen deutlich attraktiver für Sozialpädagogen/-innen (01/494-507; 05/517-543). Ausschlaggebend sei dabei die tarifliche Einbindung, z. B. in den TV-L, die Höhe der Vergütung (10/1097-1103; 12/459-463; 15/221-223; 15/706-708) und die Befristung von Arbeitsverträgen in der BIF, die sich an der Maßnahmedauer orientiere (15/708-710). Die Ausschreibungspraxis erschwere eine langfristige Personalplanung. Es sei wirtschaftlich kaum leistbar, Personal über den Maßnahmenzeitraum hinaus vorzuhalten, wenn der Erhalt von Anschlussmaßnahmen unklar ist (11/840-845; 23/756-763). Allerdings ließen sich durchaus auch Träger finden, die angesichts der aktuellen Fachkräftesituation wieder dazu übergehen, unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen. Letztlich sei auch eine betriebsbedingte Kündigung möglich (19/501-507).

Strategien zur Personalbindung- und -entwicklung seien unter diesen Bedingungen kaum möglich (08/1053-1055; 15/706-710). Bildungsträger versuchten ihr Personal in verschiedenen Maßnahmenformen, in unterschiedlichen Rollen bzw. Funktionen oder an unterschiedlichen Standorten einzusetzen (10/562-564). So sei es zumindest möglich, Vollzeitstellen zu finanzieren (02/385-392). Es werde versucht, Personal weiterzubilden, um so seinen flexibleren Einsatz in unterschiedlichen Maßnahmen zu ermöglichen (11/847-866; 15/799-800). Andere Strategien seien der transparente Umgang mit den Beschäftigungsbedingungen (11/924-937), die Einbindung der Mitarbeiter/-innen in Entscheidungen, Programmentwicklungen und in die Mitgestaltung des eigenen Arbeitsumfeldes (11/943-950). Wichtig sei ein gutes Arbeitsklima (15/219-224; 10/1064-1066) und geregelte Arbeitszeiten (05/333-335).

Die Konsequenzen seien eine hohe Personalfuktuation (15/665), Entlassungen (08/1053-1055) und Kurzzeitverträge (08/847-866; 11/865-866). Dies stehe eigentlich konträr zu den Anforderungen, die in den Ausschreibungsbedingungen der Maßnahmen durch die BA gefordert werden. Darin werde nicht nur die Kontinuität der Mitarbeiter/-innen, sondern auch Personalentwicklung und permanente Weiterbildung erwartet (15/911-915).

6 Zusammenfassung und Ausblick

Die BIF gerät seit Ende der 1990er Jahren zunehmend in die Kritik: die Maßnahmeangebote würden Warteschleifen darstellen, sie seien ineffizient und zu kostenintensiv. Damit findet ein grundlegender Wandel im öffentlichen Diskurs zu den Ursachen von Hilfebedürftigkeit Jugendlicher statt. Bis dahin wurde dies auf ein Angebotsdefizit der Lehrstellen und auf die Selektivität und Marktförmigkeit des Ausbildungsmarktes zurückgeführt. Aktuell stellt der demografische Wandel und die vermeintliche Verbesserung der Situation am Ausbildungsmarkt die Notwendigkeit der BIF in Frage. Nun richtet sich die Kritik an das Unterstützungssystem selbst. Auf Grundlage dieser Kritik und im Zuge der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik an Effizienz, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit haben sich Strukturen und

pädagogische Ansätze der BIF verändert. Dies wurde als Ökonomisierung und ihre Folgen aus Sicht von Akteuren der BIF beschrieben.

Es wurde verdeutlicht, dass die Veränderungen der BIF vor allem durch die aktuelle Praxis der Ausschreibung und Maßnahmevergabe geprägt wurden. Einerseits wurde gezeigt, dass einige der befragten Akteure davon ausgehen, dass sich die Qualität der Förderangebote und auch die Förderstruktur dadurch in den letzten Jahren durchaus verbessert hat. Andererseits hat sich dadurch der wirtschaftliche Wettbewerb unter den Bildungsträgern verschärft, weil die Maßnahmevergabe ausschließlich nach ökonomischen Gesichtspunkten erfolgt, auch wenn das von der BA immer wieder dementiert wird. Der Grund dafür sind die standardisierten Maßnahmekonzeptionen, die engen qualitativen Vorgaben und die strikte Kontrolle durch die BA. Bei der pädagogischen Ausgestaltung der Maßnahmen gibt es kaum noch Spielräume. Die Konzepte der Bildungsträger unterscheiden sich kaum. Das einzige Unterscheidungskriterium ist nun der Preis.

Dadurch hat sich die Wettbewerbssituation zwischen den Bildungsträgern verschärft und ihre wirtschaftliche Situation verschlechtert. Für die pädagogische Arbeit bleibt dies nicht ohne Folgen. Auch die Frage der Personalgewinnung und -bindung ist dadurch zu einer besonderen Herausforderung geworden, weil die BIF als Beschäftigungsfeld offenbar an Attraktivität verliert. Ein anderes Problem ist der Rückgang der Maßnahmeangebote und der Teilnehmerzahlen. Während dieser Rückgang im politischen Raum mit dem demografischen Wandel und der Entschärfung der Situation am Ausbildungsstellenmarkt begründet wird, sehen die Akteure der BIF hier vielmehr das Bestreben der BA, Geld zu sparen. Aus dem gleichen Grund werden zunehmend weniger außerbetriebliche Ausbildungen angeboten, was die Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung erschwert. Kritisch wird auch die Zunahme kooperativer Ausbildungen betrachtet. Einerseits weil diese Maßnahmen den Förderbedarfen der Zielgruppe kaum gerecht werden, z. B. weil der Kontakt zu den Jugendlichen geringer ist. Andererseits kann nicht davon ausgegangen werden, dass der demografische Wandel zu einer Verbesserung der Ausbildungsmarktlage für benachteiligte Jugendliche führt (Heisler 2018).

Der vorliegende Beitrag hat erste Ergebnisse einer Befragung von pädagogischen und administrativen Akteuren der BIF referiert. Der Fokus lag dabei auf den strukturellen Konsequenzen und Transformationen infolge von Ökonomisierungsprozessen. Die weitere Forschungsarbeit wird ihren Fokus vielmehr auf die Konsequenzen dieser Entwicklungen für die konkrete pädagogische Arbeit von Ausbildern/-innen, Lehrkräften und Sozialpädagogen/innen richten.

Literatur

Anbuhl, M. (2012): In der Warteschleife – Die Probleme von fast 300.000 Jugendlichen beim Übergang von der Schule in die Ausbildung. DGB-Expertise zur Struktur und Entwicklung des Übergangsbereichs. Berlin.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld.

Baethge, M./Solga, H./Wieck, M. (2007): Berufsbildung im Umbruch. Signale eines überfälligen Aufbruchs. Berlin. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04258/studie.pdf> (17.07.2018).

Bleck, C. (2010): Wirksamkeitsanalyse Sozialer Arbeit in der Jugendberufshilfe – die Grenzen einer drängenden Aufgabe an einem Beispiel aus Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. In: Burghardt, H./Enggruber, R. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Professioneller Reflexion Sozialer Arbeit. Berlin, 149-179.

Bieber, D. et al. (2005): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Online: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fb-f356g-evaluation-der-massnahmen-hartz-arbeitspaket-2g.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (04.09.2018).

Bundesagentur für Arbeit – BA (Hrsg.) (2017): Teilnehmende in außerbetrieblicher Berufsausbildung (BaE) nach dem angestrebten Ausbildungsberuf, dem Maßnahmeergebnis und dem Grund des vorzeitigen Austritts – ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. Nürnberg.

Bundesinstitut für Berufsbildung – BiBB (2014 - 2018): Datenreport zum Berufsbildungsbericht. Bonn.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Technologie – BMBF/BMBW (1982, 1983, 1986, 1995, 1998, 2004, 2006): Berufsbildungsbericht. Bonn, Bad Honnef.

Diezemann, E. (2015): Benachteiligte Jugendliche. Zu ihrer Vergesellschaftung durch Verrechtlichung, Institutionalisierung und Wissenschaft. Frankfurt a. M.

Eckert, M./Heisler, D. (2010): Sozialpädagogische Arbeit in der aktivierenden Benachteiligtenförderung aus Sicht der Fachkräfte – Konsequenzen aus dem Neuen Fachkonzept für die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. In: Enggruber, R./Burghardt, H. (Hrsg.): Soziale Dienstleistung am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit. Berlin, 180-212.

Eckert, M./Heisler, D./Nitschke, K. (2007): Sozialpädagogik in der beruflichen Integrationsförderung. Bd. 2: Handlungsansätze und aktuelle Entwicklungen. Münster.

Eckert, M. et al. (2006): Das Praxisfeld der Sozialpädagogik in Berufsvorbereitung und Benachteiligtenförderung. Forschungsmethoden und Erhebungsregionen einer empirischen Studie des BQF-Programms. Online: https://kw.uni-paderborn.de/fileadmin/fakultaet/Institute/erziehungswissenschaft/Berufspaedagogik/Projekte/Praxisfeld_Sozialpaedagogik/BQF_Methodenbericht.pdf (23.07.2018).

Galuske, M. (2002): Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie Sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft. Weinheim u. a.

Gericke, T. (2003): Duale Ausbildung für Benachteiligte. Eine Untersuchung zur Kooperation von Jugendsozialarbeit und Betrieben. Übergänge in Arbeit, Bd. 3, München.

Gerntke, A. et al. (Hrsg.) (2002): Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster u. a.

Gerster, F. (2003): Arbeit ist für alle da. Neue Wege in die Vollbeschäftigung. München.

Gerster, F. (1997): Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Gewinner und Verlierer im Sozialstaat. Baden-Baden.

Grimm, K./Vock, R. (2007): Sozialpädagogik in der beruflichen Integrationsförderung. Anforderungen, Zielgruppenwahrnehmung, Rollendefinitionen. Bd.1, Münster.

Heisler, D. (2018): Der demografische Wandel und seine auf die Benachteiligtenförderung und das Übergangssystem in den neuen Ländern. In: Jahn, R. et al. (Hrsg.): Demografie, Bildung und Fachkräftesicherung in den ostdeutschen Bundesländern. Bielefeld, 309-326.

Höhne, T. (2015): Ökonomisierung und Bildung. Zu den Formen ökonomischer Rationalisierung im Feld der Bildung. Wiesbaden.

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung – IAB (2017): Vergleichstypen 2018. Aktualisierung der SGB-III-Typisierung. IAB-Forschungsbericht 11/2017. Nürnberg. Online: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb1117.pdf> (06.09.2018).

Kessl, F. (2002): Ökonomisierung. In: Schröer, W./Struck, N./Wolff, M. (Hrsg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim, 1113-1128.

Kommission für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt (2002): Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

Metzler, G. (2003): Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall. Stuttgart u. a.

Oschmiansky, F. (2004): Reform der Arbeitsvermittlung. Erhöhung der Geschwindigkeit einschließlich neuer Zumutbarkeit und PSA. In: Jann, W./Schmid, G. (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin, 19-37.

Schulte, E. (2004): Die Weiterentwicklung der beruflichen Benachteiligtenförderung im Handlungsfeld der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe. Ein Zukunftsszenario. Analysen, Feststellungen und Vorschläge. Expertise im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit (BAG JAW). Bonn u. a.

Seifert, H./Tangian, A. (2008): Flexicurity – Gibt es ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit? In: WSI Mitteilungen, Hans-Böckler-Stiftung. Online: https://www.boeckler.de/wsimit_2008_11_12_seifert.pdf (23.07.2018).

Vock, R. (2004): Berufliche Integrationsförderung aus Sicht der Policy-Analyse: Die Entstehung der „Benachteiligtenförderung“. In: Boniffer-Dörr, G./Vock, R. (Hrsg.): Berufliche Integration junger Menschen mit besonderem Förderbedarf. Entwicklung – Stand – Perspektiven. Darmstadt, 49-76.

Von Bothmer, H. (2004): Pluralität der Zielsysteme: Die Einbettung beruflicher Integrationsförderung in verschiedene Politikfelder. In: Boniffer-Dörr, G./Vock, R. (Hrsg.): Berufliche Integration junger Menschen mit besonderem Förderbedarf. Entwicklung – Stand – Perspektiven. Darmstadt, 77-96.

Zimmermann, H. (2004) (Hrsg.): Kooperative Berufsausbildung in der Benachteiligtenförderung. Ein Ansatz zur Verzahnung außerbetrieblicher und betrieblicher Berufsausbildung. Bielefeld.

Zinn, K. G. (1999): Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojekts. Berlin.

Dieser Beitrag wurde dem ***bwp@*-Format**: **FORSCHUNGSBEITRÄGE** zugeordnet.

Schlüsselwörter: *Benachteiligtenförderung, Übergangssystem, Neue Steuerung, Agenda 2010*

Zitieren dieses Beitrages

Heisler, D./Schemmer, S. (2018): Transformation der beruflichen Integrationsförderung: Zur Ökonomisierung eines berufs- und sozialpädagogischen Handlungsfeldes. In: *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 35, 1-21. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe35/heisler_schemmer_bwpat35.pdf (13.12.2018).

Die AutorInnen



Prof. DIETMAR HEISLER

Universität Paderborn, AG Berufspädagogik

Warburger Straße 100, 33089 Paderborn

Dietmar.Heisler@uni-paderborn.de

<https://kw.uni-paderborn.de/institut-fuer-erziehungswissenschaft/arbeitsbereiche/erziehungswissenschaft-mit-dem-schwerpunkt-berufspaedagogik/>



SUSANNE SCHEMMER, M. Ed.

Universität Paderborn, AG Berufspädagogik

Warburger Straße 100, 33089 Paderborn

Susanne.Schemmer@uni-paderborn.de

<https://kw.uni-paderborn.de/institut-fuer-erziehungswissenschaft/arbeitsbereiche/erziehungswissenschaft-mit-dem-schwerpunkt-berufspaedagogik/>