

Dietmar HEISLER

(Universität Gießen)

Die Folgen neuer Steuerung: Von der politischen Daueraufgabe zur Projektförmigkeit? Eine kritische Auseinandersetzung mit Sonderprogrammen und Projekten als Finanzierungsquellen der Benachteiligtenförderung

Online unter:

www.bwpat.de/ausgabe25/heisler_bwpat25.pdf

in

bwp@ Ausgabe Nr. 25 | Dezember 2013

Ordnung und Steuerung der beruflichen Bildung

Hrsg. v. **Karin Büchter, Sandra Bohlinger & Tade Tramm**

www.bwpat.de | ISSN 1618-8543 | *bwp@* 2001–2013

bwp@

www.bwpat.de

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

Berufs- und Wirtschaftspädagogik - *online*

ABSTRACT (HEISLER 2013 in Ausgabe 25 von *bwp@*)

Online: www.bwpat.de/ausgabe25/heisler_bwpat25.pdf

Die Berufliche Integrationsförderung ist seit 30 Jahren fester Bestandteil des Berufsbildungssystems. Die Bedeutung dieses Teils des Berufsbildungssystems hat sich in dieser Zeit, unter dem Einfluss von Arbeitsmarktreformen, von sich verändernden sozial- und berufsbildungspolitischen Bedarfslagen und anderer Entwicklungen mehrfach verändert. Die letzten Reformen (Hartz-Reformen) hatten zur Folge, dass die Träger der beruflichen Integrationsförderung unter enormen wirtschaftlichen Druck gerieten. Viele engagierten sich zunehmend in der Umsetzung von Förderprogrammen und Projekten. Infolge dessen gibt es aktuell eine vergleichsweise überschaubare Zahl von gesetzlich normierten Förderangeboten, denen eine Vielzahl an Projekten und Förderkonzepten gegenübersteht. Kritiker sehen darin eine Ursache für die Diffusität und fehlende Systematik der Förderstruktur. Längst ist die projektförmige Durchführung von Fördermaßnahmen auch in der beruflichen Integrationsförderung zum Steuerungsprinzip geworden. Einerseits werden die Entwicklungsprogramme und ihre Projekte als Innovationsmaßnahmen gewürdigt. Andererseits ist der Wettbewerb um die Projektmittel Teil des Überlebenskampfes der Einrichtungen und Träger, die sie anbieten. Ihre Konzepte unterliegen in der Regel der zeitlichen Begrenzung des Projektes. Der geplante Beitrag wird sich mit den Folgen der skizzierten Entwicklungen für Träger und Adressaten befassen. Die Frage ist, welche Konsequenzen, welche Vor- und Nachteile eine projektförmige Steuerung und Durchführung beruflicher Förderangebote hat? Welche Konsequenzen hat das für die Förderstruktur, ihre Träger und die dort beschäftigten Pädagogen?

The consequences of new governance: From a political continuous task to the project form. A critical discussion of special programmes and projects as sources of financing for supporting disadvantaged individuals.

Support for integration has been an integral part of the vocational education and training system for the last 30 years. The significance of this part of the vocational education and training system has changed several times in this period, under the influence of market reforms, changing social, vocational educational and political needs and other developments. The most recent reforms (the Hartz reforms) led to the funding organisations for supporting integration in vocational education coming under enormous economic pressure. Many became increasingly involved in implementing support programmes and projects. As a consequence there is currently a comparatively limited amount of legally standardised support provision, facing a large number of projects and concepts for support. Critics perceive in this a cause for the diffusion and lack of a systematic approach in the structure of support. The project-led implementation of support measure has long since become the main principle of support for integration in vocational education. On the one hand, the development programmes and their projects are appreciated as innovation measures. In the other, the competition for project funding is part of the fight for survival of the institutions and the funding organisations which offer them. Their concepts generally succumb to the time restrictions of the project. This paper deals with the consequences of the outlined developments for funding organisations and the target groups. The

question is: what are the consequences, and what are the advantages and disadvantages of the projected governance and implementation of vocational support provision? What are the consequences for the structure of support, the funding organisations and the educators employed there?

Die Folgen neuer Steuerung: Von der politischen Daueraufgabe zur Projektförmigkeit? Eine kritische Auseinandersetzung mit Sonderprogrammen und Projekten als Finanzierungsquellen der Benachteiligtenförderung

1 Einleitung: Vom Projekt zur politischen Daueraufgabe

Die Benachteiligtenförderung „kann eine lange Tradition für sich beanspruchen“ (SCHULTE 2005, 16). Sie ist in „Notzeiten“ entstanden und sollte entwurzelte Jugendliche in „geistigen und wirtschaftlichen Umbruchsituationen“ auffangen und ihnen eine berufliche und biografische Perspektive bieten, z. B. nach dem ersten Weltkrieg, zur Zeit der Weltwirtschaftskrise und nach dem zweiten Weltkrieg (ebd.). In den 1960er Jahren sind die ersten Angebote zur Berufsvorbereitungen entstanden (BvB). Im Jahr 1980 wurden rund 600 Jugendliche erstmals in außerbetrieblichen Einrichtungen ausgebildet (BaE) und dabei sozialpädagogisch begleitet (BYLINSKI 2002, 16). Inzwischen werden lt. Statistik der Agentur für Arbeit jährlich rund 55.000 Jugendliche in BaE ausgebildet, rund 45.000 münden in eine BvB ein. Damit ist die Benachteiligtenförderung (BNF) fester Bestandteil des Berufsbildungssystems. Die entstandenen Maßnahmeformen, BvB, BaE und die ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH), bilden bis heute im Kern das System der BNF (BMBF 2005, 19 ff.). Mit der Übernahme in das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und später in das dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) wurde die BNF als jugend-, berufsbildungs- und sozialpolitische Daueraufgabe verstetigt (VON BOTHMER 2004). Immer wieder haben Veränderungen und Reformen der Arbeitsmarktpolitik ihre Entwicklung beeinflusst. In den Jahren 2002 bis 2004 waren das die sog. „Hartz-Reformen“ und zuletzt die Instrumentenreform im vergangenen Jahr. Damit hat die BNF eine kontinuierliche Neuausrichtung ihrer Steuerung erfahren.

Der vorliegende Beitrag wird sich mit den Arbeitsmarktreformen und ihren Konsequenzen für die politische Steuerung der BNF genauer befassen. Zwar ist die BNF Teil des Berufsbildungssystems, sie ist aber als politische Daueraufgabe im SGB III und damit im Leistungsrecht der Bundesagentur für Arbeit (BA) verankert. Dadurch werden ihre Strukturen, ihre Finanzierung und ihre Beständigkeit vor allem durch die Veränderungen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Steuerung geprägt (BOJANOWSKI/ KOCH/ RATSCHINSKI/ STEUBER 2013). Die im Folgenden zu erörternde These ist, dass die Reformen der letzten Jahre zu einer „Ökonomisierung“ der Arbeitsmarktförderung und der BNF geführt haben. Das meint die Durchdringung der Förderpraxis mit betriebswirtschaftlichen Denkweisen und ihre zunehmende Ausrichtung an den Grundsätzen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Damit gingen Mittelkürzungen und die Neuausrichtung der Steuerungsprinzipien der Förderpraxis einher. Infolge dessen gerieten die Träger der BNF unter enormen wirtschaftlichen Druck, dem viele nicht standhalten konnten. Andere engagierten sich zunehmend in der Umsetzung von Förderprogrammen und Projekten. Diese erlangen so eine zunehmende Relevanz für die Arbeit

der BNF. Die Frage ist, welche Konsequenzen hat das für die BNF, ihre Strukturen, die Maßnahmen und ihr pädagogisches Personal? Ist sie auf dem Weg, als politische Daueraufgabe ihre Bedeutung zu verlieren?

2 Fehlentwicklungen und Krisenerscheinungen: Zur Notwendigkeit einer Umsteuerung in der Benachteiligtenförderung

Die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002 bis 2004 werden bislang als die weitreichendste Zäsur in der Entwicklung der BNF wahrgenommen. Eingeleitet wurden diese Reformen bereits 1997 durch das Reformprojekt „Arbeitsamt 2000“, mit dem das Arbeitsamt zum modernen, schlanken Arbeitsmarktdienstleister umgebaut werden sollte. Diese Reform wurde allerdings nie vollständig umgesetzt. Grund dafür war ein Vermittlungsskandal, der dazu führte, dass der damalige Vorstandsvorsitzende Bernhard Jagoda entlassen wurde. Sein Nachfolger war Florian Gerster. Die Bundesregierung beauftragte eine Kommission damit, Vorschläge zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit zu entwickeln. Im September 2002 legte die Kommission für „Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“ ihren Bericht vor. Der beinhaltete umfassende Reformvorschläge für die Arbeitsmarktpolitik und den Umbau der Arbeitsagenturen (KOMMISSION 2002).

Die Reformvorschläge der Kommission waren in 13 Innovationsmodulen zusammengefasst. Dazu gehörte z. B. die Errichtung von Jobcentern, die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen, die Ausweitung der Zeitarbeit durch die Schaffung von Personal-Service-Agenturen, die Förderung von Ich-AG's, neue Zumutbarkeitsregeln und die Reform der Förderung älterer Arbeitnehmer. Diese Innovationsvorschläge leiteten schließlich die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein. Das beinhaltete die stärkere Betonung des Aktivierungsprinzips in der Arbeitsmarktförderung (REIS/ WENDE 2010). Hilfebedürftige wurden zu eigenverantwortlich handelnden Kunden erklärt, die stärker als bisher in die Pflicht genommen wurden, ihre Hilfebedürftigkeit selbst und zeitnah zu beenden. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sollte die Bereitschaft für Neueinstellungen erhöhen.

Die von der Agentur für Arbeit angebotenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung, dazu gehören auch BvB, BaE und abH, wurden im Zuge der Umsetzung der Reformvorschläge einer Prüfung unterzogen. Sie galten als ineffizient und als zu teuer und wurden mit diesem Argument grundlegend reformiert (ausführlich dazu ECKERT/ HEISLER 2010). Der so begonnene Reformprozess wurde auch nach dem Regierungswechsel 2005 fortgesetzt. 2012 wurde eine umfassende Instrumentenreform und Novelle der Sozialgesetzbücher II und III vorgenommen. Das sollte die Vereinfachung des Leistungsrechts und den Wegfall einzelner Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung zur Folge haben. Weggefallen sind z. B. die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Hilfeleistungen sollten individualisiert werden, z. B. durch die Einführung eines Aktivierungs- und Eingliederungsgutscheins für Arbeitssuchende. Betriebe wurden stärker in die Arbeit der Arbeitsagentur eingebunden, z. B. durch die Konzeption kooperativer oder assistierter Eingliederungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Von den Reformen des Arbeitsmarktes und der Neuausrichtung seiner Förderinstrumente war auch die BNF betroffen. Auslöser der Reformen waren mehrere kritische Aspekte, die von den Reformern als korrekturbedürftige Fehlentwicklungen und Krisenerscheinungen betrachtet wurden. Das waren vor allem die zu hohen Kosten und die Ineffizienz der Maßnahmen. Eine Entwicklung die VON BOTHMER bereits 1993 mit Sorge beobachtete. Er formulierte: „Es gibt aus meiner Sicht das wirklich beängstigende Phänomen, dass Politik nicht mehr begriffen wird als inhaltliches Gestalten, sondern im Gegenteil, Politik nur noch in Abhängigkeit vom Haushaltsausschuss des Bundestages oder – noch schlimmer – vom Finanzminister gemacht wird.“ (BMBW 1993, 97). Nicht mehr der Jugendhilfeausschuss müsse für die Durchsetzung jugendpolitischer Maßnahmen überzeugt werden, sondern der Finanzausschuss (ebd.).

GERSTER hinterfragte, ob und für welche Instrumente der aktiven Arbeitsmarktförderung die Agentur für Arbeit überhaupt zuständig sei. Er formulierte 2003, als er bereits Vorstandsvorsitzender der Agentur für Arbeit war: „Mit sozialbetreuerisch ausgerichteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden originäre Aufgaben kommunaler Sozialbehörden übernommen. Durch die Bewilligung derartiger Projekte entwickelten sich die Arbeitsämter in immer größerem Umfang zu sozialpolitisch agierenden Institutionen und verloren die Integrationsfunktion der Arbeitsförderung aus dem Blickfeld. Die aktive Arbeitsmarktpolitik degenerierte zum sozialen Auffangbecken.“ (GERSTER 2003, 168). Zunächst beschränkt sich seine Kritik zwar auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wird aber auf die Angebote der aktiven Arbeitsmarktförderung ausgeweitet. Offenbar stellt er die Zuständigkeit der Agentur für Arbeit für die Durchführung und Finanzierung dieser Maßnahmen in Frage.

GERSTER verkennt in seiner Kritik jedoch, dass die Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Unterstützung von Arbeitslosen, immer Teil einer Sozialpolitik war, die darauf abzielte, die sozialen Risiken des Kapitalismus für das Individuum abzumildern. Bereits in der Armen- und Sozialpolitik des 19. und frühen 20. Jh. meinte soziale Hilfe immer die Bewältigung von materiellen und sittlichen Armutsrisiken, deren Ursachen vor allem in der Arbeitswelt lagen. Deshalb meinte soziale Integration niemals nur die Integration in den Arbeitsmarkt. Dieser könne als Ursache von Armut nicht die alleinige Quelle der Menschlichkeit sein (BÖHNISCH/ ARNOLD/ SCHRÖER 1999).¹ Eben diese unzulässige Verkürzung lässt sich in den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre finden. Gesellschaftliche Integration meint immer zuerst die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die Wahrnehmung einer für die Gesellschaft relevanten Tätigkeit. Nur wer die Bereitschaft und Fähigkeit dazu besitzt, soll soziale Hilfsleistungen und Unterstützung für seine Reintegration in den Arbeitsmarkt empfangen.

Die formulierte Kritik GERSTERS erforderte aus seiner Sicht eine Neuausrichtung der Steuerungsprinzipien der Arbeitsmarktförderung. Betroffen war davon auch die BNF. Obwohl sie für viele Jugendliche erst den Weg in einen Beruf bzw. in eine Beschäftigung ermöglichten,

¹ Vermutlich wird damit kritisch auf die Arbeit von Friedrich ENGELS (1874) zum „Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen“ Bezug genommen. Darin formulierte ENGELS, dass Arbeit die erste Grundbedingung des menschlichen Lebens gewesen sei. Sie habe den Menschen erst geschaffen.

wurden die beruflichen Bildungsangebote für Jugendliche nicht zu den genuinen Aufgaben der Arbeitsverwaltung gezählt. Die Kommission für Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt empfahl ebenfalls die Konzentration der Agentur für Arbeit auf ihre Kernaufgaben als Teil ihrer strategischen Neuausrichtung (KOMMISSION 2002, 55 ff.). Auch andere Aufgaben sollten aus dem beitragsfinanzierten Bereich ausgelagert und durch andere Finanzierungsquellen bestritten werden. Zu den Kernaufgaben gehören die Vermittlung, vermittlungsfördernde Leistungen und die Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit.

Ein anderer kritischer Punkt war und ist die fehlende Systematik und Unübersichtlichkeit der BNF. Zwar gelten BvB, BaE und abH als Kern der BNF (BMBF 2005, 19), dennoch sind im Laufe der Zeit verschiedene konzeptionelle Ausdifferenzierungen und unzählige neue Maßnahmen und Förderinstrumente entstanden, die im weiteren Sinne ebenfalls zur BNF gezählt werden. Das sind z. B. Aktivierungsmaßnahmen, Übergangshilfen, Berufsorientierungen, Berufseinstiegsbegleitungen, Nachqualifizierungen, kooperative Berufsvorbereitung, Produktionsschulansätze, assistierte Berufsausbildungen usw. Im Laufe der Zeit sei so eine für Außenstehende kaum zu überblickende Vielfalt der Fördermaßnahmen entstanden (SCHIERHOLZ 2001, 98).

Diese Vielfalt der arbeitsmarktgeförderten Instrumente sorgt für eine Unschärfe des „Systems BNF“ und erschwere seine Abgrenzung gegenüber anderen Bereichen der beruflichen Bildung oder der Arbeitsmarktförderung (BOJANOWSKI/ ECKARDT/ RATSCHINSKI 2005; HEISLER 2010). Schon vor Jahren wurde deshalb von einem Förder- bzw. Maßnahmen-dschungel gesprochen. Insbesondere die Berufsvorbereitung wird auch als Übergangssystem bezeichnet. Aufgrund der Vielzahl an Angeboten und Maßnahmen bezweifeln Kritiker jedoch, dass es sich hierbei um ein kohärentes Fördersystem handelt. BOJANOWSKI und ECKERT (2012) sprechen sogar von einer „Black Box“, was auf die Intransparenz der Steuerungslogik, der Träger- und Angebotsstrukturen sowie auf die Unschärfe der Grenzen dieses Systems hindeutet. Die Folge davon seien „Warteschleifen“, die viele Jugendliche auf dem Weg in Ausbildung oder Arbeit durchlaufen würden. Dies verdeutliche die fehlende Anschlussfähigkeit und mangelnde Kohärenz des Fördersystem SCHIERHOLZ (2001, 98) formulierte, dass das schulische Berufsvorbereitungsjahr, BvB-Maßnahmen, die Maßnahmen des Benachteiligtenprogramms im Sinne des früheren §§ 240 ff. SGB III, Jugendwerkstätten, Schulverweigererprogramme, Sonder- und Notprogramme der Arbeitsmarktförderung unter dem Verdacht stehen, Warteschleifen zu sein. Das Übergangspanel des Deutschen Jugendinstituts (DJI) belegte das zumindest für die Berufsvorbereitung. In diesem Kontext wurden die Reformen auch als Chance zur Strukturierung und Verbesserung der Förderpraxis verstanden (BMBF 2008).

Auf der einen Seite wird die Pluralität des Übergangssystems als Chance für die Individualisierung der Förderangebote verstanden, auf der anderen Seite wird sie als Risiko und als Ursache für berufsbiografische „Warteschleifen“ betrachtet. SCHULTE (2005) formulierte, dass die Vielfalt der Förderlandschaft, ihre Stärke und Schwäche zugleich ist. In „Notzeiten“ war diese Vielfalt eine Stärke, da Jugendliche auf eine Vielzahl von Hilfsangeboten unterschiedlichster Träger und auf ein Netzwerk unterschiedlichster konfessioneller und welt-

anschaulicher Prägung zurückgreifen konnten. Diese Vielfalt könne aber auch eine Schwäche sein. Sie mache es schwer, das verfügbare Angebot zu durchschauen und den richtigen Ansprechpartner zu finden. SCHULTE verweist auf das „Frankfurter Dschungelbuch“, dessen Titel bezeichnend für die Situation in der gesamten Jugendberufshilfe sei (ebd., 17; STADT FRANKFURT A. M., ARBEITSAMT A. M. 2002). Eine solche Vielfalt begünstige die Abschottung und das Eigenleben einzelner Einrichtungen, was es Kritikern erleichtern würde, ihnen Eigennutz und wirtschaftliches Eigeninteresse zu unterstellen. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen wirke sich „ein Mangel an Klarheit hinsichtlich der institutionellen Strukturen besonders negativ aus. Für die geldgebenden Stellen ist die Vielfalt der Förderszene eher ein negativer Faktor“ (ebd.).

Neben der Kritik an den aufgezeigten Fehlentwicklungen der BNF zeichneten sich verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen und Trends ab, die ebenfalls eine Neuausrichtung und Umsteuerung der BNF erforderten. Das sind der demografische Wandel und der Rückgang der Ausbildungsplatzbewerber im dualen Ausbildungssystem. Lange Zeit übernahm die BNF für das duale System eine Kompensationsfunktion für fehlende Lehrstellen. Nach der politischen Wiedervereinigung kompensierte sie den Wegfall von Ausbildungsplätzen infolge des Zusammenbruchs der ostdeutschen Wirtschaft. Das geschah genauso in Zeiten wirtschaftlicher Konjunkturkrisen. Damit richtete sie sich nicht mehr nur an sozial benachteiligte Jugendliche, sondern auch an marktbenachteiligte junge Menschen, die aufgrund der angespannten Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt keine Lehrstelle gefunden hatten. Die BNF kompensierte den Rückgang und Mangel von betrieblichen Ausbildungsplätzen im dualen System. Die Regelungen für sog. marktbenachteiligte Jugendliche, die bis Mitte der 1990er Jahre nur für die neuen Bundesländer galt, wurden auf Westdeutschland ausgeweitet. In der Folge stiegen die Teilnehmerzahlen deutlich (vgl. BIBB 2013, 256 ff.). Dies wurde als Fehlentwicklung interpretiert, da so der Betrieb als Lernort für Benachteiligte junge Menschen seine Bedeutung verloren hatte. Seit Jahren lassen sich deshalb Bemühungen zur „Re-Dualisierung“ der Benachteiligtenförderung finden (GERICKE 2003; ZIMMERMANN 2004).

Aktuell werden die Ziele und die Bedeutung der BNF weniger durch einen Mangel an Ausbildungsplätzen, vielmehr durch den demografischen Wandel und den so begründeten Rückgang der Bewerberzahlen beeinflusst. Die demografische Entwicklung wird als Chance für benachteiligte Jugendliche verstanden. Sie führe dazu, dass Unternehmen zunehmend Probleme dabei haben, die von ihnen angebotenen Lehrstellen zu besetzen. Die Chancen benachteiligter Jugendlicher in eine betriebliche Ausbildung einzumünden, würden sich dadurch verbessern. Kritiker bezweifeln jedoch, dass der demografische Wandel diese Effekte haben wird. Die Zahl unversorgter Jugendlicher sei nach wie vor hoch, genauso die Zahl der Jugendlichen, die in eine Maßnahme einmünden (CHRISTE 2012). Demgegenüber verdeutlicht die aktuelle Ausbildungsumfrage des DIHK (2013, 34), dass zunehmend mehr Betriebe aufgrund des demografischen Wandels und der daraus resultierenden rückläufigen Bewerberzahlen bereit dazu sind, lernschwache Jugendliche für eine Ausbildung einzustellen. Die Betriebe würden diesen Auszubildenden sogar Nachhilfe anbieten. Von betrieblicher Seite steige die Nach-

frage nach Weiterbildungen des Ausbildungspersonals für die Arbeit mit „schwierigen Jugendlichen“ und mit heterogenen Lerngruppen (ebd.). Diesen Eindruck vermitteln nicht zuletzt auch die Ergebnisse der Projekte in den BiBB-Modellversuchsreihen „Neue Wege in die duale Ausbildung – Heterogenität als Chance für die Fachkräftesicherung“ und „Qualitätsentwicklung und -sicherung in der betrieblichen Berufsausbildung“.² Die Träger der BNF und ihre pädagogischen Mitarbeiter gelten als Erfahrungsträger bei der Ausbildung sozial benachteiligter, lernschwacher Jugendlicher. Für Betriebe werden sie deshalb zu einem wichtigen Kooperationspartner (HEISLER 2011 und 2013). Die BNF und ihre Träger übernehmen nun keine Kompensationsfunktion mehr für fehlende Lehrstellen im dualen Ausbildungssystem, sondern, sie verstehen sich als Bildungsdienstleister, die bei der Gewinnung von Fachkräften für Unternehmen und als ein Instrument zur Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung benachteiligter Zielgruppen zunehmende Bedeutung erlangen (BUSSE/DÖRING/ECKHARDT 2005; DEHNBOSTEL 2007; HEISLER 2011).

Zusammenfassend: Viele Entwicklungen in der BNF galten als korrekturbedürftige Fehlentwicklungen. Primär waren das die kontinuierlich steigenden Teilnehmerzahlen in den Maßnahmen, die daraus resultierenden zu hohen bzw. steigenden Kosten der Maßnahmen und ihre geringe Effizienz im Hinblick auf nachhaltige Vermittlungserfolge. Zudem wurde in der Kritik GERSTERS deutlich, dass die Zuständigkeit der Agentur für Arbeit für die sozialpädagogisch orientierten Bildungsmaßnahmen der BNF in Frage gestellt wurde. Auch aus der Förderpraxis heraus wurden Reformbedarfe formuliert. Kritisiert wurde der Verlust des Betriebes als Lernort für sozial benachteiligte Jugendliche und die zunehmende Unübersichtlichkeit und fehlende Kohärenz der Förderstruktur. Aktuell wird die BNF zusätzlich durch sich verändernde politische Handlungsbedarfe und gesellschaftliche Entwicklungen geprägt, wie den demografischen Wandel. Sie versteht sich nicht mehr als Kompensationsmittel für fehlende Lehrstellen, sondern als Bildungsdienstleister und als Instrument zur Fachkräftesicherung im demografischen Wandel.

3 Ökonomisierung der Benachteiligtenförderung und ihre Folgen

Die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre bedeuteten schließlich eine Veränderung der Fördergrundsätze und Steuerungsprinzipien der BNF. Diese wurden u.a. von der Kommission für Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt formuliert (KOMMISSION 2002). Neue zentrale Fördergrundsätze dieser aktivierenden Arbeitsmarktförderung waren „Fördern und Fordern“, „Hilfe zur Selbsthilfe“, „Jede Arbeit ist besser als keine“ und „Eigenaktivität auslösen – Sicherheit einlösen“ (vgl. KOMMISSION 2002). Die schnelle Beendigung der Hilfebedürftigkeit und die stärkere Eigenverantwortlichkeit der Hilfesuchenden wurden zu Leitprinzipien dieser neuen Arbeitsmarktpolitik. Mit dem Ziel, die Kosten der Arbeitsmarktförderung zu reduzieren, wurden Förderangebote zunehmend an den Grundsätzen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet. Dies wurde als „Ökonomisierung“ der Arbeitsmarktförderung

² Online: <http://www.bibb.de/de/55819.htm> und <http://www.bibb.de/de/55814.htm> (13.10.2013).

kritisiert. Eine Kritik, die so auch in anderen Bereichen der Sozialen Arbeit zu finden war bzw. ist (SEITHE 2010, 84).

„Ökonomisierung“ meint die Ausweitung betriebswirtschaftlichen Denkens sowie ökonomischer Grundsätze und Instrumentarien, von Wettbewerbsmechanismen und Managementkonzepten in die Soziale Arbeit. Sie wird als Folge der Einführung der sog. „Neuen Steuerung“ in die Soziale Arbeit in den 1990er Jahren betrachtet. Ein Ziel dieser umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung, war die Verringerung der Kosten für die Erbringung sozialer Dienst- und Hilfsleistungen. Infolge dessen hätten Terminologien und Konzepte wie Produkt, Kunde, Budgetierung, Sozialmanagement, Controlling, Qualitätssicherung usw. in die Soziale Arbeit und auch in das Denken der Sozialarbeiter Einzug gehalten (WEBER 2006, 153). ORTMANN (2002, 412) hinterfragt, die Zulässigkeit dieser „Ökonomisierung“ der Sozialen Arbeit (auch WEBER 2006). Schließlich orientiere sich die öffentliche Verwaltung an der Erfüllung eines gesetzlichen Auftrages. Für sie stehe nicht die Produktion von Leistungen für einen Markt und damit die Erzielung eines Gewinns als Zielstellung im Vordergrund. Auch für die BNF blieb das nicht ohne Konsequenzen.

3.1 Ökonomisierung der Arbeitsmarktförderung und der Benachteiligtenförderung

Was waren konkrete Folgen dieser Neuausrichtung der Arbeitsmarktförderung? Die Vermittlungsarbeit der Arbeitsagenturen wird seit dem gesteuert durch ein Contract Management. Dabei werden zwischen Leitungsebene und operativer Ebene die zu erreichenden, überprüfbaren Ergebnis- und Zielgrößen verabredet. Das gleiche geschieht zwischen Arbeitsvermittlern und ihren Kunden im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen. Diese werden mit den Hilfesuchenden als vertragliche Basis der Vermittlungsarbeit abgeschlossen. Darin wird insbesondere die Verpflichtung der hilfesuchenden Kunden zur Mitwirkung als Grundlage des Leistungsbezuges festgeschrieben. Es wird verabredet welche Leistungen für die erfolgreiche Integration des hilfesuchenden Kunden vom Arbeitsvermittler erbracht werden. Dabei wird die Gleichberechtigung der Vertragsparteien, von Berater und Hilfesuchenden impliziert, die aber in der Praxis nicht vorhanden ist. Die Arbeitsagenturen errichteten außerdem ein neues Kundenmanagementsystem. Dadurch sollten Beratungs- und Vermittlungsprozesse beschleunigt werden. Hilfesuchende wurden dafür differenziert in Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden. Damit wurden Hilfesuchende mit entscheidungsfähigen und eigenverantwortlichen Kunden gleichgestellt. Es wurden Clearingstellen eingerichtet, die zuständig sind für die Steuerung der Kundenströme.

Welche Folgen hatte das für die BNF? Auch in der BNF wurde versucht, die Kosten der Maßnahmen bzw. die Ausgaben für diesen Bereich der Arbeitsmarktförderung deutlich zu reduzieren und ihre Effizienz, d. h. ihren Erfolg zu erhöhen. Seit 2005 erfolgte deshalb die Vergabe der Maßnahmen durch ein wirtschaftliches Ausschreibungsverfahren, was an die Stelle der bis dahin praktizierten freihändigen Vergabe rückte. Von Seiten der Agentur für Arbeit wurde die neue Ausschreibungspraxis mit der Richtlinie der Europäischen Union und der darauf beruhenden deutschen Vergabeordnung für Leistungen (VOL) zur Vergabe öffentlicher Aufträge begründet. Auch Bildungsmaßnahmen seien Aufträge, die durch die Agentur

für Arbeit an Dritte vergeben werden und deshalb einer Ausschreibung bedürfen. Die Ausschreibungen werden seit dem zentral, durch die damals neu gegründeten regionalen Einkaufszentren (REZ) gesteuert.³ Die Grundlage für die Vergabe bilden standardisierte Vergabekriterien, die im Rahmen des Verfahrens bewertet werden. Das sind z. B. das Vorhandensein von Qualitätsmanagementsystemen, die Akkreditierung der Maßnahmen durch eine Akkreditierungsgesellschaft, die Erreichbarkeit und Verkehrsanbindung der Einrichtung, das Qualifikationsniveau und die Erfahrung des eingesetzten Personals. Ein solches Vergabekriterium ist auch der Preis einer Maßnahme bzw. der Kostensatz pro Teilnehmer. Von Seiten der Bildungsträger und ihrer Verbände wird immer wieder kritisiert, dass der Preis, dass alles entscheidende Auswahlkriterium für die Vergabe der Maßnahmen sei (ECKERT/ HEISLER/ NITSCHKE 2007). Sie bezweifeln, dass es ethisch vertretbar ist, auch personenbezogene, soziale Hilfsangebote und Bildungsmaßnahmen für Benachteiligte wie andere Dienstleistungen auszuschreiben und nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit zu vergeben.

Tatsächlich sind lt. Statistik der Bundesagentur für Arbeit⁴ ihre Ausgaben zur Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher deutlich zurückgegangen. Sie haben sich in den letzten Jahren mehr als halbiert. 2003 betragen die Ausgaben zur Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher rund 1,1 Mrd. Euro pro Jahr, im Jahr 2012 betragen sie nur noch rund 491 Mio. Euro. Parallel dazu sind die Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Berufsausbildung der Agentur für Arbeit im gleichen Zeitraum um ein Drittel zurückgegangen. Im Jahr 2005 nahmen im Jahresdurchschnitt 317.167 Jugendliche an einer Maßnahme der Berufsvorbereitung, einer Berufsausbildung, an einer Trainingsmaßnahme, einer Einstiegsqualifizierung oder einer anderen Maßnahme in diesem Förderbereich teil. Im Jahr 2012 waren das nur noch 216.523 Jugendliche. Kritik an der „Ökonomisierung“ der Benachteiligtenförderung

Das zentrale Ziel der Ökonomisierung der BNF war die Verringerung der durchschnittlichen Maßnahmekosten. Eine Entwicklung, die als besonders kritisch gesehen wird. Der SPIEGEL (26/2013) fasste das erst vor kurzem zusammen: Was „im Prinzip richtig war“, die Reform der Arbeitsagentur zu einem modernen Dienstleister, der seine begrenzt vorhandenen Ressourcen sinnvoll in seine Kunden investiert, „ist in der Praxis zur Perversion geraten“. Er beruft sich dabei auf einen Bericht des Bundesrechnungshofes. Es ständen nicht mehr der einzelne Fall und das dahinter stehende Schicksal im Vordergrund, sondern allein die Zahlen. Es geht darum, mit möglichst geringem Mittelaufwand, möglichst viele Menschen in Arbeit zu bringen. Die Folge sind „Creaming-Effekte“, von denen die guten, schnell zu vermittelnden Kunden profitieren, die „ihre Stelle vermutlich auch ohne die Agentur bekommen hätten“. Auf sie würden die Arbeitsagenturen ihre Vermittlungsarbeit konzentrieren. Diejenigen,

³ Insgesamt gibt es fünf REZ, die für die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen der Agentur für Arbeit zuständig sind. Aktuelle Ausschreibungen der einzelnen REZ sind online zu finden unter http://www.arbeitsagentur.de/nn_27798/Navigation/zentral/Veroeffentlichungen/Ausschreibungen/Arbeitsmarktdienstleistungen/Arbeitsmarktdienstleistungen-Nav.html (14-10-2013). Darin sind auch die standardisierten Vergabekriterien zu finden.

⁴ Vgl. die Einnahmen und Ausgabenrechnung der BA. Online unter www.statistik.arbeitsagentur.de (14-10-2013).

die besonderer Förderung und Hilfe bedürfen, wie ältere Arbeitnehmer, Alleinerziehende, Berufsrückkehrerinnen oder Rehabilitanden, würden diese Hilfen nicht bekommen (DAHLKAMP/ DETTMER/ TIETZ 2013, 30 ff.).

Auch KOCH (2013, 220) spricht von einer „prekären Finanzierung“ der BNF. Die Prekarität resultiere aus der unsteten und unsicheren Finanzierung der BNF aus unterschiedlichen „Fördertöpfen“ mit unterschiedlicher Laufzeiten. Sein Fazit: die „außerschulische Benachteiligtenförderung ist billig und wird derzeit immer weiter verbilligt“ (ebd., 218).

Die Steuerung der Maßnahmevergabe durch ein Preisangebot der Träger gilt als besonders kritisch. Dies führte zu heftigen Diskussionen in der Debatte zu den Reformen der BNF. Die Frage ist, ob die Maßnahmen unter dem Zwang der Wirtschaftlichkeit den Bedarfen der Hilfesuchenden gerecht werden können. Der Arbeitsverwaltung wurde unterstellt, dass der Preis bei der Maßnahmevergabe im Vordergrund stünde, ihre Qualität sei egal. Eine Folge davon sei die Verschärfung des Wettbewerbs unter den Trägern und die Zerschlagung bestehender regionaler Kooperationsstrukturen gewesen. Es sei zu Preisdumping und zu einem aggressiven Verdrängungswettbewerb unter den Trägern gekommen (BAG ARBEIT 2012). Die Bildungsträger würden sich dadurch zunehmend genötigt sehen, aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit, die Maßnahmen zu immer niedrigeren Preisen anzubieten. Dies habe zu einer „Spirale des Preisverfalls“ und zu einem Trägersterben geführt (ebd.). Nur überregionale Träger und kleine Träger, die in kaum besetzten Nischenbereichen arbeiten, hätten es geschafft, zu überleben.

Von Seiten der Agentur für Arbeit wird die Kritik, dass allein der Preis die Vergabe einer Maßnahme bestimme, immer wieder zurückgewiesen. Schließlich würde auch die Eignung eines Trägers geprüft werden und über den Zuschlag mitentschieden. Aktuell müssen Träger bereits im Vorfeld durch Zertifizierungsgesellschaften zugelassen sein, um am Vergabeverfahren teilnehmen zu dürfen. Die Qualität der Maßnahmen und Träger müsse durch Zertifizierungsgesellschaften im Vorfeld bereits geprüft und zertifiziert werden. Die Trägerverbände kritisieren an dieser Vorgehensweise, dass es zu einer Entkopplung der Preis- und Qualitätsprüfung geführt habe. Es würden sich ohnehin nur noch zugelassene Träger bewerben dürfen. Eine gesonderte Überprüfung der Trägerqualität fände im Rahmen der Vergabe nun nicht mehr statt (ebd.).

Darüber hinaus habe das zu einer Verschlechterung der Beschäftigungssituation des Maßnahmepersonals geführt. Zwar werde für die Durchführung der Maßnahmen hochqualifiziertes Personal gefordert, dieses werde aber zu Löhnen beschäftigt, die „knapp über ALG II Niveau liegen“. Das Personal wandere, je nach Zuschlagserteilung in einer Region, von einem Träger zum anderen (ebd.). Das Personal in der BNF sei von sinkenden Löhnen und von prekären Beschäftigungsformen, insbesondere von befristeter Beschäftigung, die sich an der Laufzeit der Maßnahmen orientiert oder von Teilzeitbeschäftigung betroffen. Darunter leide auch die Qualität der Maßnahmen und der pädagogischen Arbeit in den Maßnahmen (ECKERT/ HEISLER/ NITSCHKE 2007; ECKERT/ HEISLER 2010). Immerhin gibt es inzwischen einen verbindlichen Mindestlohn für das pädagogische Personal bei Bildungsträgern in Höhe

von 11,95 € pro Stunde in Ostdeutschland und 12,60 € in Westdeutschland (GEW 2013a, GEW 2013b).

3.2 Die (zunehmende) Bedeutung von Sonderprogrammen und Projekten

Durch die beschriebenen Prozesse, die als Ökonomisierung zusammengefasst wurden, gerieten die Träger der BNF unter enormen wirtschaftlichen Druck. Viele Einrichtungen konnten dem nicht standhalten und mussten schließen. Andere suchten nach Wegen, dass zu kompensieren. Damit wurden Förderprogramme und die Durchführung von Projekten zu neuen Geschäftsfeldern der Bildungsträger. Sie sollen das wirtschaftliche Überleben der Träger sichern, was unter den Bedingungen der aktuellen Ausschreibungspraxis kaum mehr möglich ist. Sie ermöglicht gerade noch, dass die Einrichtungen kostendeckend arbeiten können. Für die Weiterentwicklung der Förderangebote, für die Professionalisierung des Maßnahmepersonals, für Neuinvestitionen, für die Anschaffung von Maschinen usw. stehen kaum mehr Mittel zur Verfügung. Dabei war die BNF in der Vergangenheit immer auch Impulsgeber für Reformen und Modernisierungsprozesse in der beruflichen Bildung. Es ist fraglich, ob sie das unter den beschriebenen neuen Bedingungen auch in Zukunft noch leisten kann.

In dieser Situation kommt Förder- und Sonderprogrammen sowie den damit geförderten Projekten nun eine besondere Bedeutung zu. Als Geschäftsfeld besaßen und besitzen sie für die Maßnahmeträger der BNF eine besondere Bedeutung. Zum einen dienten sie bereits in der Vergangenheit immer dazu, das Ausbildungsplatzangebot zu erhöhen und zusätzliche Ausbildungsplatzressourcen bereit zu stellen. Dazu gehörten z. B. die Gemeinschaftsinitiative Ost (ab 1993), die Ausbildungsplatzprogramme Ost (1996), das Jugendsofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (1999) oder Jobstarter (ab 2006). Zum anderen galten sie immer als Impulsgeber für Reformen und Modernisierungsprozesse in der Förderpraxis und in der beruflichen Bildung. Im Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF) sollten bspw. neue Modelle und Angebote zur Förderung benachteiligter Jugendlicher erprobt und die Strukturen der BNF verbessert werden (BUSEMEYER u.a. 2009, 127 ff.; BIBB 2005; BMBF 2005).

Aktuelle Programme sind bspw. „Perspektive Berufsabschluss“ und „Aufstieg durch Bildung“. Sie zielen auf eine qualitative Verbesserung der Ausbildungsstrukturen und Ausbildungsangebote. Dabei geht es insbesondere um die Stärkung und Weiterentwicklung des dualen Ausbildungssystems. Das beinhaltet insbesondere

- den Umbau überbetrieblicher Ausbildungszentren zu Kompetenzzentren,
- die Verbesserung der Ausbildungsqualität,
- die Erprobung neuer Wege in eine duale Ausbildung,
- die Verbesserung der Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit der beruflichen Bildung,
- die Professionalisierung des Ausbildungspersonals,
- die Verbesserung der Berufsorientierung von Jugendlichen usw. (dazu BIBB 2013, 419).

Der aktuelle Berufsbildungsbericht gibt einen umfassenden Überblick über die aktuell laufenden, für die BNF relevanten Programme. Das Gesamtvolumen dieser Programme beträgt 789,3 Mio. Euro (ebd., 257). Finanziert werden sie durch Bund, Länder oder durch Europäische Strukturfonds, z. B. dem Europäischen Sozialfond (ESF). Ihr Fokus liegt vor allem auf der Entwicklung präventiver Ansätze und Konzepte zur Vermeidung von Bildungsbenachteiligungen. Das Berufsorientierungsprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zielt bspw. auf eine Verbesserung der Strukturen der Berufsorientierung und Berufswahl in den allgemeinbildenden Schulen. Übergangsprobleme aufgrund fehlender oder mangelhafter beruflicher Orientierung sollen bereits frühzeitig vermieden werden. Gefördert wird die Vernetzung der relevanten Akteure. Dazu zählen Berufsschulen, Betriebe, Beratungsstellen und auch Bildungsträger, die in der BNF bzw. in anderen Bereichen der Arbeitsmarktförderung tätig sind oder waren.

Das Programm „Weiter bilden. Initiative für berufsbegleitende Bildung.“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), zielt auf die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von Arbeitnehmern. Einerseits sollen Betriebe wettbewerbs- und anpassungsfähiger werden. Andererseits soll damit die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern erhöht werden. Auch hier tauchen Bildungsträger auf, die bislang in der BNF tätig waren. Zum einen als Anbieter von Weiterbildungen, zum anderen aber auch als Nachfrager, mit dem Ziel der Professionalisierung des eigenen pädagogischen Personals.⁵

Das Programm Perspektive Berufsabschluss zielt auf die Entwicklung neuer Förderansätze, z. B. im beruflichen Übergangssystem oder in der Nachqualifizierung. In XENOS – Integration und Vielfalt geht es um die Integration von Migrantinnen und Migranten, von Flüchtlingen, von Langzeitarbeitslosen, von älteren Arbeitnehmern usw. Auch hier geht es um die Erprobung neuer adressatenorientierter oder regionalspezifischer Förderansätze.⁶ Auch auf Länderebene sind Förderprogramme zu finden, die in vielen Fällen durch den ESF finanziert werden. In Thüringen können Anträge in verschiedenen Richtlinien gestellt werden. Gefördert werden darin Weiterbildungen, internationale Mobilität, Beratungsangebote, Existenzgründer, Berufsvorbereitungen und die Berufsausbildung. Finanziert wird damit auch das Landesarbeitsmarktprogramm. Der Fokus liegt auf Projekten der Aus- und Weiterbildung.⁷

Die Vorteile von Projekten liegen auf der Hand. Sie versuchen das Angebot z. B. von Ausbildungsplätzen zu erhöhen und die Qualität von Förderangeboten und ihre Strukturen zu verbessern und weiter zu entwickeln. So gesehen sind Förderprogramme und ihre Projekte vor allem als Instrument der Organisationsentwicklung für Bildungsträger zu verstehen. Projekte sind spezifische, zeitlich begrenzte Vorhaben. Sie erfordern eine besondere Organisationsform, klar definierte Ziele und Ressourcen (SCHIERSMANN/ THIEL 2011, 166 ff.). Sie sind zeitlich begrenzt, sollen aber nachhaltig zur Weiterentwicklung der Organisation beitragen.

⁵ Vgl. online: www.initiative-weiter-bilden.de (15-10-2013).

⁶ Vgl. online: www.xenos-de.de (15-10-2013).

⁷ Vgl. online: www.gfaw-thueringen.de (15-10-2013).

Im konkreten Fall dienen sie der Weiterentwicklung der Förderpraxis der BNF und der Bildungsträger als Organisation.

In der BNF sind Projekte für die Bildungsträger notwendig geworden, um ihr Überleben zu sichern. Sie sind ein Geschäft geworden, bei dem sich Bildungsträger von einem Projekt zum nächsten retten. Immer wieder lassen sich in den Medien Berichte über Bildungsträger und auch Berufsschulen finden, für die die Beantragung von ESF-Mitteln oder von Geldern aus anderen „Fördertöpfen“ zum neuen Finanzierungsmodell geworden ist. Sie versuchen dadurch, sich selbst oder die Weiterfinanzierung erfolgreicher Maßnahmeformen und Projekte zu gewährleisten, die bislang durch andere Geldquellen gefördert wurden.

Die Finanzierung durch Projekte birgt für die Träger enorme wirtschaftliche Risiken. Es lässt sich mehr als ein Beispiel dafür finden, in dem dieses Finanzierungsmodell nicht funktioniert hat. Ein Beispiel, was in Thüringen 2011 für Schlagzeilen sorgte, war die Insolvenz des Bildungswerks für berufsbezogene Aus- und Weiterbildung Thüringen (BWAW). Zuvor hatte das Bildungswerk 8,7 Mio. € in den Aufbau eines Kompetenzzentrums für Solarenergie investiert, 7,8 Mio. € wurden dafür vom Land Thüringen bereitgestellt. Das Schulungszentrum sollten jährlich 2.500 Absolventen verlassen. Eine Zielgröße, die nicht zuletzt aufgrund der Krise in der Solar-Branche nie erreicht wurde. Das führte dazu, dass der Bildungsträger schließlich Insolvenz anmeldete (GIRWERT 2011; THÜRINGER LANDTAG 2012).

Öffentlich geförderte Projekte bieten nur begrenzt die Möglichkeit, finanzielle Rücklagen im Unternehmen zu bilden. Oft werden nur die tatsächlich entstandenen Kosten finanziert. Projekte, die z. B. durch den ESF gefördert werden, müssen einen Eigenanteil als Kofinanzierung erbringen. In Abhängigkeit von der Region, werden die Projekte nur zu 75% oder 50% durch den ESF finanziert.⁸ Für die Projektabwicklung muss auf vorhandene Ressourcen zurückgegriffen werden. Damit geht ein enormer bürokratischer Aufwand für die Träger einher. Die Projekte müssen vom Antragsteller oft vorfinanziert werden, da die entstanden Kosten durch den Projektträger erst rückwirkend erstattet werden. Ihre Erstattungsfähigkeit ist abhängig von der Anerkennung durch den Projektträger. Oft liegen mehrere Monate zwischen dem Entstehen der Kosten, den Mittelabrufen und der Kostenerstattung. Wie riskant diese Praxis ist, wurde 2012 in Thüringen deutlich: Aufgrund formaler Mängel kam es zu Verzögerungen bei der Auszahlung von Mittelabrufen in Höhe von 104 Mio. €. Betroffen war davon in erster Linie der Landeshaushalt, der diesen Betrag vorfinanzierte (DEBES 2012). Für Bildungsträger kann es schlimmstenfalls zur Folge haben, dass ihre Mittelabrufe vorerst nicht ausgezahlt werden und dass es zu Verzögerungen kommt. In dem Fall müssen die Träger die Projektausgaben vorfinanzieren.

Projekte können keine dauerhafte Finanzierungsform für Bildungsträger sein. Sie können nur dazu dienen, neue Angebote zu entwickeln, die anschließend verstetigt werden. Der eigentliche Nutzen der Projekte liegt in der Vermarktung ihrer Ergebnisse. Inwieweit im Bildungsbereich eine Vermarktung der so entstandenen Konzepte und Produkte stattfindet, ist unbe-

⁸ Vgl. die Fördergrundsätze des Europäischen Sozialfonds. Online: www.esf.de (15-10-2013).

kannt. Sehr oft wird die Nachhaltigkeit der Projekte angezweifelt. In der Liste der Förderprogramme (BIBB 2013, 257) ist bei gerade einem Programm vermerkt, dass es verstetigt wurde. Dabei handelt es sich um das Programm zur „Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten (BOP)“. Dabei darf nicht vergessen werden, dass Projekte oft genutzt werden, um auf vorübergehende Bedarfe zeitnah reagieren zu können.

Für das pädagogische Personal von Bildungsträgern resultieren aus zunehmenden Bedeutung der Projektarbeit neue Qualifikationsanforderungen. Untersuchungen haben gezeigt, dass es oft Sozialpädagogen oder Lehrer sind, die für die Beantragung und Abwicklung von Projekten zuständig sind, genauso wie für die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen (ECKERT/ HEISLER/ NITSCHKE 2007; ECKERT/ HEISLER 2010). Häufig geht es dabei auch darum, die Weiterfinanzierung der eigenen Stelle zu akquirieren. Auch in Projekten sind die Mitarbeiter von prekären Beschäftigungsverhältnissen betroffen (KOCH 2013, 218).

Die Beantragung und Abwicklung von Projekten setzt spezifische Kenntnisse und Erfahrungen voraus, z. B. über die Situation am Ausbildungsmarkt, über das Berufsbildungssystem und über existierende Maßnahmekonzepte. Notwendig sind auch programmspezifische Kenntnisse, z. B. über Förderrichtlinien, Verordnungen und Bestimmungen. Das leisten zu können, erfordert Kenntnisse im Projektmanagement, in der Betriebswirtschaft und Kenntnisse des Verwaltungsrecht Es erfordert darüber hinaus die Fähigkeit zum konzeptionellen, kreativen Arbeiten. Auf diese neuen Anforderungen werden sich auch Hochschulen einstellen müssen, in denen künftiges Maßnahmepersonal für die BNF und auch andere Bildungsbereiche ausgebildet wird. Die BNF ist da kein Einzelfall. Auch für Vereine, Volkshochschulen, Schulen und andere Bildungseinrichtungen sind die Bedeutung und die Notwendigkeit von Projekten gestiegen.

Auch für die Adressaten gehen mit ihrer Teilnahme an einem solchen Projekt Risiken einher. Die Maßnahmen, in die sie einmünden und ihre methodisch didaktischen Ansätze, sind z. T. noch nicht erprobt. Über ihre Umsetzung liegen noch keine Erfahrungen vor. Genau das, die Umsetzung, Erprobung und ggf. die Verstetigung bzw. der Transfer der Ergebnisse ist Gegenstand der Projektarbeit. Allerdings ist unklar, ob die so vermittelten Qualifikationen, die zu erreichenden Abschlüsse und Zertifikate am Arbeitsmarkt oder im Bildungssystem anschlussfähig und verwertbar sein werden. Das Risiko von Abbrüchen und Warteschleifen ist hoch. Es ist fraglich, ob sich die Teilnehmer über diese und andere Risiken bewusst sind, wenn sie sich auf die Teilnahme an einem solchen Projekt – oft gezwungenermaßen – einlassen.

Insgesamt ist die zunehmende Bedeutung von Förderprogrammen und Projekten für die BNF kritisch zu betrachten. Es handelt sich um die Verlagerung gesetzlicher Leistungen und politischer Daueraufgaben in einen kurzfristigen Experimentierraum. Langfristig werden die Projekte das Überleben der Bildungsträger kaum gewährleisten. Sie gefährden sogar die bestehende Förderlandschaft. Das bevorstehende Ende der aktuellen EU-Förderperiode wird das bereits zeigen. Dann werden die meisten Regionen in Ostdeutschland in der Prioritätenliste der Zielregionen nach unten rutschen. In den Strukturfonds, wie dem ESF, werden dann

weniger Mittel bereitgestellt. Projektvorhaben werden dann zu 50%, statt wie im Moment zu 75%, Ko- bzw. Eigenfinanziert werden müssen. Da die Träger das kaum selbst finanzieren können, wird bereits jetzt auf die zusätzliche Unterstützung durch Landes- oder Bundesmittel gehofft.

Auch in der Politik, in Medien und in der Öffentlichkeit werden diese Programme inzwischen mit einer gewissen Skepsis gesehen. Sie gelten als „Verschiebebahnhof“ für Arbeitslose, was primär der „Kosmetik von Arbeitslosenstatistiken“ diene. Wer in diese Maßnahmen einmündet, gilt in der Statistik als vermittelt. Es wird nicht hinterfragt, wie sinnig oder unsinnig die Maßnahme in die der Einzelne einmündet ist. Diese „Zahlenspiele“ seien eine Ursache für viele Maßnahmekarrieren von Jugendlichen, die als schwer Vermittelbare immer wieder in diese Programme und Sondermaßnahmen einmünden (müssen!). So habe sich auf der Grundlage dieser Programme eine regelrechte „Armutindustrie“ bzw. „Hartz-Fabrik“ entwickelt (KLEINHUBBERT, NEUBACHER 2011).

4 Fazit: Von der politischen Daueraufgabe zum Projekt?

Der Beitrag erörterte die These, dass es im Zuge der Neuausrichtung der Arbeitsmarktförderung an den Grundsätzen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit zur Ökonomisierung der BNF gekommen ist. Von Seiten der öffentlichen Auftraggeber wurden zunehmend weniger finanzielle Ressourcen für die Durchführung der Maßnahmen bereitgestellt. Dadurch stieg der wirtschaftliche Druck auf die Träger der BNF. Selbst für notwendige Investitionen oder für die Weiterbildung des Maßnahmepersonals stehen kaum noch Mittel zur Verfügung. Demgegenüber werden immer mehr Sonder- und Notprogramm ins Leben gerufen, deren geförderte Projekte für die Träger der BNF zunehmend zu einer zusätzlichen Finanzierungsquelle und zu einem notwendigen Geschäftsbereich werden. So hat in den letzten Jahren eine projektfinanzierte Umstrukturierung der Förderlandschaft stattgefunden.

Einerseits haben die Träger der BNF zwar die Möglichkeit so ihr Knowhow und ihre Expertise in die Modernisierung der Förderpraxis einzubringen, andererseits birgt die zunehmende Bedeutung von Projekten aber auch Risiken. In der jüngeren Vergangenheit wurden sie offenbar für die Beschönigung von Arbeits- oder Ausbildungsmarktstatistiken instrumentalisiert, indem die „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes in diese Projekte verschoben wurden. So sind z. B. im sog. Übergangssystem Parallelstrukturen entstanden, in denen Jugendliche „geparkt“ und die deshalb als „Warteschleifen“ kritisiert werden. Sie sollen nun mit großem Aufwand neu strukturiert, oder ganz abgeschafft werden. Der Fokus liegt nun vielmehr auf berufsorientierenden Angeboten im allgemeinbildenden Schulsystem.

Projekte können thematische Schwerpunkte setzen (HUBERTUS 2008, 122) und sollen neue Wege aufzeigen, um gesellschaftliche Probleme zu lösen. „Projekte sind zeitlich begrenzt. Die Probleme, die sie lösen sollen, sind jedoch zeitlich unbegrenzt“ (GENUNEIT 2008, 117). Aber nicht nur die Zeit, auch die Ressourcen und die regionale Wirksamkeit der Projekte sind begrenzt. Ihre Nachhaltigkeit ist oft fragwürdig. Es ist riskant, wenn eigentlich politische Daueraufgaben zunehmend durch Projekte erfüllt werden. Sie sind immer abhängig von der

Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel (ebd.). Die Durchführung von Projekten ist keine gesetzliche, öffentliche Aufgabe. Die Gelder dafür können, müssen aber nicht durch die öffentlichen Haushalte bereitgestellt werden.

Literatur

BAG ARBEIT (2012): Neue Vergabeverfahren von Arbeitsmarktdienstleistungen. Eine Reforminitiative der bag arbeit. Berlin. Online:
http://www.bagarbeit.de/data/Positionen/310810_Reforminitiative_Vergabeverfahren.pdf
(29-08-2013).

BOJANOWSKI, A./ KOCH, M./ RATSCHINSKI, G./ STEUBER, A. (Hrsg.) (2013): Einführung in die Berufliche Förderpädagogik. Pädagogische Basics zum Verständnis benachteiligter Jugendlicher. Münster.

BOJANOWSKI, A./ ECKARDT, P./ RATSCHINSKI, G. (2005): Annäherung an die Benachteiligtenforschung – Verortung und Strukturierungen. In: BOJANOWSKI, A./ RATSCHINSKI, G./ STRAßER, P. (Hrsg.): Diesseits vom Abseits – Studien zur beruflichen Benachteiligtenförderung. Bielefeld, 10-40.

BOJANOWSKI, A./ ECKERT, M. (2012): Black Box Übergangssystem. Münster.

BÖHNISCH, L./ ARNOLD, H./ SCHRÖER, W. (1999): Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung. Weinheim, München.

BIBB – BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (2013): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013. Bonn.

BIBB – BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (2005): 25 Jahre Benachteiligtenförderung. Vom Modelle zur Daueraufgabe. Tagungsdokumentation. Bonn. Online:
http://www.good-practice.de/25jahre_bnf_textfassung.pdf (15-10-2013).

BMBF – BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (2008): Von der Hauptschule in Ausbildung und Erwerbsarbeit: Ergebnisse des DJI Übergangspanels. Bonn.

BMBF – BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (2005): Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf. Benachteiligtenförderung. Berlin.

BMBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (1993): Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher in den neuen Bundesländern. Dokumentation einer Info-Börse. Bonn.

BUSEMEYER, M./ EBBINGHAUS, B./ LEIBFRIED, S. u.a. (Hrsg.) (2009): Wohlfahrtspolitik im 21. Jh. Neue Wege in der Forschung. Frankfurt a. M.

BUSSE, J./ DÖRING, O./ ECKHARDT, B. (2005): Bildungsträger werden Bildungsdienstleister. Konzepte, Erfahrungen und Perspektiven. Bielefeld.

BYLINSKI, U. (2002): Beschäftigungsrisiken und Ressourcen zur Lebensbewältigung. Eine empirische Studie zum Erleben von Erwerbslosigkeit junger Facharbeiter nach der außerbetrieblichen Berufsausbildung. Bielefeld.

CHRISTE, G. (2012): Der Fachkräftemangel als Chance für benachteiligte Jugendliche: Realität oder Phantom? Gastbeitrag im GPC. Online:
http://www.good-practice.de/infoangebote_beitrag4781.php (29-08-2013).

DAHLKAMP, J./ DETTMER, M./ JANKO, T. (2013): Mit allen Mitteln. In: Der Spiegel, H. 23, 30-36.

DEBES, M. (2012): Thüringen droht Haushaltsloch von 104 Mio. Euro. In: THÜRINGER ALLGEMEINE vom 29.09.2012. Online:
<http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/wirtschaft/detail/-/specific/Thueringen-droht-Haushaltsloch-von-104-Millionen-Euro-1768022433> (14-10-2013).

DEHNBOSTEL, P. (2007): Lernen im Prozess der Arbeit. Münster.

DIHK – DEUTSCHER INDUSTRIE UND HANDELSKAMMERTAG (2013): Ausbildung 2013. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung. Berlin, Brüssel.

ECKERT, M./ HEISLER, D. (2010): Sozialpädagogische Arbeit in der aktivierenden BNF aus Sicht der Fachkräfte – Konsequenzen aus dem neuen Fachkonzept für die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. In: BURGHARDT, H./ ENGGRUBER, R. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit. Berlin, 180-212.

ECKERT, M./ HEISLER, D./ NITSCHKE, K. (2007): Sozialpädagogik in der beruflichen Integrationsförderung. Handlungsansätze und aktuelle Entwicklungen. Münster.

ENGELS, F. (1874): Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen. In: Karl Marx, Friedrich Engel Ausgewählte Schriften in zwei Bänden. Band II. Berlin, 68-79.

GENUNEIT, J. (2008): Stichwort: Projekte in der Alphabetisierung. In: BUNDESVERBAND ALPHABETISIERUNG UND GRUNDBILDUNG (Hrsg.): Innovative Forschung – innovative Praxis in der Alphabetisierung und Grundbildung. Münster, 117-121.

GERICKE, T. (2003): Duale Ausbildung für Benachteiligte. Eine Untersuchung zur Kooperation von Jugendsozialarbeit und Betrieben. München.

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

GEW- GEWERKSCHAFT ERZIEHUNG UND WISSENSCHAFT (2013a): Allgemeinverbindlichen Mindestlohn in der Weiterbildung sichern. Pressemitteilung der GEW vom 28.02.2013. Online:
http://www.gew.de/Allgemeinverbindlichen_Mindestlohn_in_der>Weiterbildung_sichern.html (02-09-2013).

GEW- GEWERKSCHAFT ERZIEHUNG UND WISSENSCHAFT (2013b): Allgemeinverbindlicher Mindestlohn bis Ende 2015 gesichert. Pressemitteilung der GEW vom 28.06.2013. Online: http://www.gew.de/Allgemeinverbindlicher_Mindestlohn_bis_Ende_2015_gesichert.html (02-09-2013).

GIRWERT, F. (2011): Thüringens Grünes Aushängeschild ist pleite. In: THÜRINGER LANDESZEITUNG vom 09.07.2011. Online: <http://www.tlz.de/web/zgt/wirtschaft/detail/-/specific/Thueringens-Gruenes-Aushaengeschild-ist-pleite-201612733> (14-10-2013).

HEISLER, D. (2013): Zukunftsmodelle der beruflichen Bildung auf dem Prüfstand. In: Dreizehn. Zeitschrift für Jugendsozialarbeit, H. 9, 9-13.

HEISLER, D. (2011): Zukunftsmodelle in der Berufsbildung und deren Potenziale für die zukünftige Gestaltung von Maßnahmen der Jugendberufshilfe. Eine Expertise im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft örtlich regionaler Träger der Jugendsozialarbeit, BAG ÖRT. Berlin. Online: http://www.bag-oert.de/webfm_send/574 (14-10-2013).

HEISLER, D. (2010): Berufliche Integrationsförderung zwischen Regelangebot, Regionalisierung und Projektförderung. Die verborgene Funktionalität des Steuerungsverzicht In: Berufsbildung. Zeitschrift für Praxis und Theorie in Betrieb und Schule, 64, H. 121, 13-14.

HUBERTUS, P. (2008): Projekte in der Alphabetisierung – unverzichtbar aber nicht ausreichend. In: BUNDESVERBAND ALPHABETISIERUNG UND GRUNDBILDUNG (Hrsg.): Innovative Forschung – innovative Praxis in der Alphabetisierung und Grundbildung. Münster, 122-124.

KLEINHUBBERT, G./ NEUBACHER, A. (2011): Die Hartz-Fabrik. In: Der Spiegel, H. 1, 16-22.

KLINGER, / ROTHE, T./ WEBER, E. (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. In: IAB-Kurzbericht, 11. Online: <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1113.pdf> (23-08-2013).

KOCH, M. (2013): Zur Finanzierung der Benachteiligtenförderung. In: BOJANOWSKI, A./ KOCH, M./ RATSCHKI, G./ STEUBER, A. (Hrsg.): a.a.O., 207-222.

KOMMISSION „MODERNE DIENSTLEISTUNGEN AM ARBEITSMARKT“ (2002): Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

NIEMEYER, B. (2008): Professionelle BNF - eine Bestandsaufnahme. In: KAMPMEIER, A./ NIEMEYER, B./ PETERSEN, R./ STANNIUS, M. (Hrsg.): Das Miteinander fördern. Ansätze für eine professionelle BNF. Bielefeld, 11-47.

ORTMANN, F. (2002): Organisation und Verwaltung des Sozialen. In: THOLE, W. (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit. Ein Handbuch. Opladen, 403-414.

REIS, C./ WENDE, L. (2010): Grundlegende Organisationsprobleme bei der Erbringung „aktivierender“ Dienstleistungen im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktpolitik. In: ENG-

GRUBER, R./ BURGHARDT, H. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit. Berlin, 68-97.

SCHIERHOLZ, H. (2001): Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit. Zur Ausbildung und Berufsintegration von Jugendlichen mit schlechteren Startchancen. Bad Boll.

SCHIERSMANN, C./ THIEL, H.-U. (2011): Organisationsentwicklung. Prinzipien und Strategien von Veränderungsprozessen. Wiesbaden.

SCHULTE, E. (2005): Die Weiterentwicklung der beruflichen BNF im Handlungsfeld der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe. Ein Zukunftsszenario. Analysen, Feststellungen und Vorschläge. Eine Expertise im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit (BAG JAW). Bonn.

SEITHE, M. (2010): Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden.

STADT FRANKFURT A. M./ ARBEITSAMT FRANKFURT A. M. (Hrsg.) (2002): Frankfurter Dschungelbuch 2002. Ein Wegweiser durch Angebote und Maßnahmen der Jugendberufshilfe. Für Fachkräfte aus den Bereichen Sozialarbeit und Schule. Frankfurt am Main. Online: <http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Dschungelbuch02.pdf> (14-10-2013).

THÜRINGER LANDTAG (2012): Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Kemmerich (FDP) im Thüringer Landtag vom 05.04.2012 (Drucksache 5/4283). Erfurt. Online: <http://www.parldok.thueringen.de/Parldok/Cache/7021C3D0C525C851424FF1CA.pdf> (15-10-2013).

VON BOTHMER, H. (2004): Pluralität der Zielsysteme: Die Einbettung beruflicher Integrationsförderung in verschiedene Politikfelder. In: BONIFER-DÖRR, G./ VOCK, R. (Hrsg.): Berufliche Integration junger Menschen mit besonderem Förderbedarf. Entwicklung – Stand – Perspektiven. Darmstadt, 77-96.

WEBER, J. (2006): Ethik und Ökonomie. Begegnung auf Distanz. Hinweise von Adam Smith zur Ökonomisierung Sozialer Arbeit. In Zeitschrift für Sozialpädagogik, 4, H. 2, 151-167.

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

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

Zitieren dieses Beitrages

HEISLER, D. (2013): Die Folgen neuer Steuerung: Von der politischen Daueraufgabe zur Projektförmigkeit? Eine kritische Auseinandersetzung mit Sonderprogrammen und Projekten als Finanzierungsquellen der Benachteiligtenförderung. In: *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 25, 1-19. Online:

http://www.bwpat.de/ausgabe25/heisler_bwpat25.pdf (16-12-2013).

Der Autor



Dr. DIETMAR HEISLER

Justus-Liebig-Universität Gießen, Institut für Erziehungswissenschaft,

Professur Berufspädagogik/Arbeitslehre

Karl-Gloeckner-Str. 21 B, 35394 Gießen

E-mail: dietmar.heisler@erziehung.uni-giessen.de

Homepage: http://www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb03/institute/ifezw/prof/bp/team/copy_of_Heisler