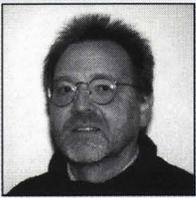


Grunddaten zur Benachteiligtenförderung

Anmerkungen zur Entwicklung eines Förderprogramms der Bundesanstalt für Arbeit



Dietmar Zielke
wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Lehr- und Lernprozesse in der Berufsausbildung“ im Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin

Seit nunmehr 18 Jahren gibt es in Deutschland mit der Benachteiligtenförderung ein bildungspolitisches Instrument, dessen Bedeutung für die Berufsausbildung seitdem kontinuierlich zugenommen hat und durch das Sonderprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit um neue Fördervarianten ergänzt worden ist. Was 1980 mit 560 Teilnehmern als „Benachteiligtenprogramm“ des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft begann, ist inzwischen ein Förderprogramm der Bundesanstalt für Arbeit mit einem jährlichen Finanzvolumen von ca. 1,5 Mrd. DM und über 100 000 Teilnehmern geworden, Tendenz weiter steigend. Dies gilt besonders für die außerbetriebliche Berufsausbildung. Ihre Teilnehmerzahlen haben sich sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern deutlich erhöht. Dabei bestehen auffallend große, regionale Unterschiede.

Adressaten der Benachteiligtenförderung

Zu den Adressaten der Benachteiligtenförderung¹ gehören in erster Linie lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche, die entweder keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten, die eine Berufsausbildung abgebrochen haben oder deren Einmündung in ein Arbeitsverhältnis nach abgeschlossener Berufsausbildung eine begleiten-

de Unterstützung erfordert. Darüber hinaus gehören alle Auszubildenden in betrieblichen Ausbildungsverhältnissen zum Adressatenkreis, denen ohne Förderung mit ausbildungsbegleitenden Hilfen ein Abbruch der Berufsausbildung droht.²

Wesentliche Bestandteile

Ausbildungsbegleitende Hilfen

Die Benachteiligtenförderung besteht im wesentlichen aus den ausbildungsbegleitenden Hilfen und der außerbetrieblichen Berufsausbildung.³ Die ausbildungsbegleitenden Hilfen sollen eine betriebliche Berufsausbildung ergänzen und bilden mit ihr den bildungspolitisch gewünschten Normalfall einer Berufsausbildung für benachteiligte Jugendliche. Zu den wichtigsten Aktivitäten der ausbildungsbegleitenden Hilfen gehören *Stützunterricht* (insbesondere zum Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten, aber auch zur Förderung der Fachpraxis und Fachtheorie) und *sozialpädagogische Arbeit* (schwerpunktmäßig zur Förderung der psychosozialen Entwicklung der Jugendlichen).

Ausbildungsbegleitende Hilfen können parallel zur Ausbildung aber auch geblockt (maximal 3 Monate je Ausbildungsabschnitt) durchgeführt werden.⁴

Außerbetriebliche Berufsausbildung

In der außerbetrieblichen Berufsausbildung (BüE)⁵, die in der Benachteiligtenförderung ersatzweise an Stelle einer betrieblichen Berufsausbildung durchgeführt wird, können Jugendliche eine vollständige Berufsausbil-

Übersicht: **Benachteiligtenförderung der Bundesanstalt für Arbeit**



derung erwerben. An Stelle eines Betriebes, einer Kanzlei, einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung oder einer sonstigen Ausbildungsstätte agiert in diesem Fall ein Träger, der die Pflichten und Rechte eines Ausbildenden gemäß Berufsbildungsgesetz übernimmt. Als Träger sind in der Benachteiligtenförderung überwiegend Einrichtungen tätig, die einem der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege angehören. Im Unterschied zu den Schülern einer Ausbildung an Berufsfachschulen sind die außerbetrieblich ausgebildeten Jugendlichen berufsschulpflichtige Auszubildende, für deren Ausbildungsverhältnis die Bestimmungen des BBiG uneingeschränkt gelten.

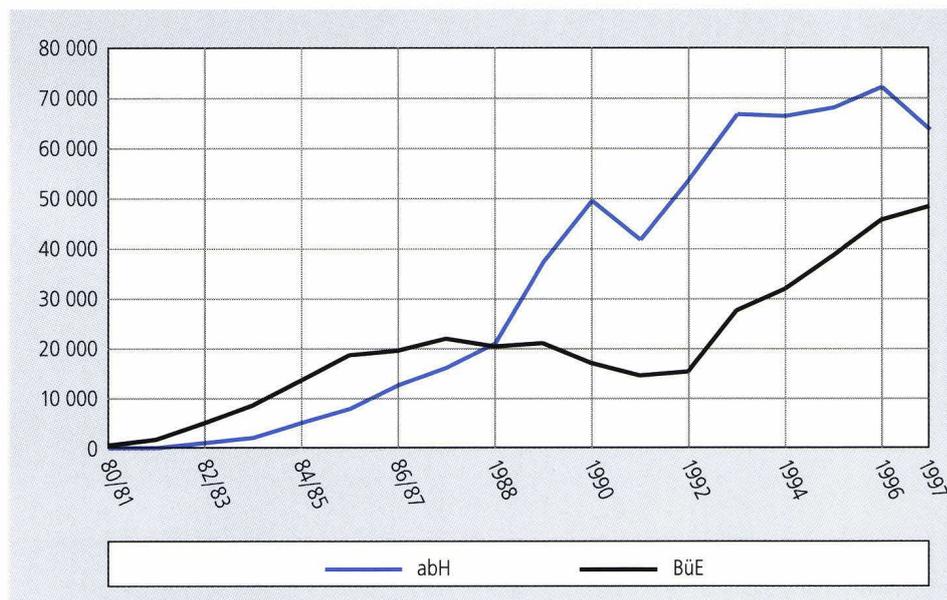
Sowohl für die Gestaltung der außerbetrieblichen Berufsausbildung als auch für die ausbildungsbegleitenden Hilfen hat die Bundesanstalt für Arbeit detaillierte Orientierungshilfen herausgegeben.⁶

Entwicklung der Benachteiligtenförderung

Teilnehmerzahlen

Die Bundesanstalt für Arbeit ist, wie jede andere öffentliche Einrichtung, gehalten, bei ihren Fördermaßnahmen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu handeln. Das heißt, sie darf die außerbetriebliche Berufsausbildung, wie auch die ausbildungsbegleitenden Hilfen, nur so lange fördern, wie es lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Ju-

Abbildung 1: Teilnehmer in der Benachteiligtenförderung nach ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) und außerbetrieblicher Berufsausbildung (BüE) von 1980–1997



Quelle: Berufsbildungsberichte ab 1992 und Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung der Berufsausbildung gem. § 40 c AFG, Berichtsjahre 1993–1997

Tabelle 1: Anteil der Zugänger ohne Hauptschulabschluß an den Zugängern von außerbetrieblicher Berufsausbildung, ausbildungsbegleitenden Hilfen und in der Berufsausbildung insgesamt von 1994–1996*

Jahr	Anteil der Zugänger ohne Hauptschulabschluß an allen Zugängern in ...		
	der außerbetrieblichen Berufsausbildung	den ausbildungsbegleitenden Hilfen	der Berufsausbildung insgesamt
1994	59,7	12,1	3,5
1995	56,6	11,1	3,5
1996	53,2	11,2	3,2

* Für 1993 und 1997 liegen keine vergleichbaren Daten vor.

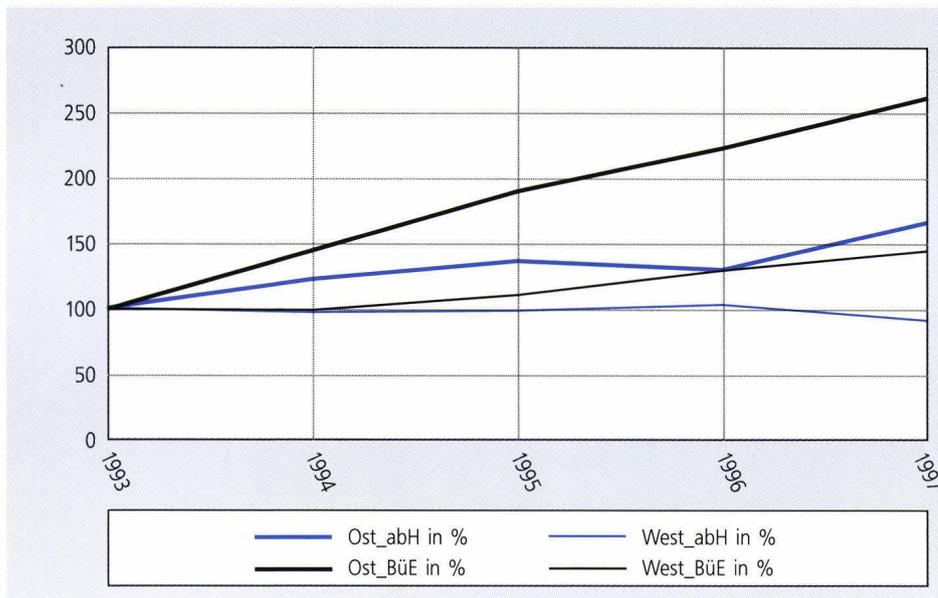
gendliche gibt, die trotz intensiver Bemühungen keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten und solange es keine besonderen berufsschulischen oder betrieblichen Aktivitäten gibt, die an Stelle der ausbildungsbegleitenden Hilfen durchgeführt werden.

Mit dem Übergang der Benachteiligtenförderung vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft auf die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1988, ist konsequenterweise eine Weichenstellung zu Lasten der außerber-

trieblichen Berufsausbildung und zugunsten der ausbildungsbegleitenden Hilfen erfolgt, die an den Teilnehmerzahlen deutlich zu erkennen ist (Abbildung 1). Angesichts des tatsächlichen Förderbedarfs konnte diese geänderte Prioritätensetzung auf Dauer nicht eingehalten werden, wie die Teilnehmerzahlen seit 1993 belegen.

Von Beginn an war der Anteil Jugendlicher ohne Hauptschulabschluß an den Teilnehmern der außerbetrieblichen Berufsausbil-

Abbildung 2: Entwicklung der ausbildungsbegleitenden Hilfe (abH) und der außerbetrieblichen Berufsausbildung (BüE) von 1993–1997 auf der Basis von 1993 in den alten und den neuen Bundesländern (ohne Berlin)



Entwicklung in den Bundesländern

Sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern sind seit 1993 die Teilnehmerzahlen in der Benachteiligtenförderung gestiegen. In den neuen Ländern haben sich die Teilnehmerzahlen mehr als verdoppelt. In den alten Ländern ist die Teilnehmerzahl in der außerbetrieblichen Berufsausbildung von 1993 bis 1997 um 44,6% (ohne Berlin West) angestiegen, während dort im selben Zeitraum die Zahl der Auszubildenden um 6,6% zurückgegangen⁷ ist (Abbildung 2).

Verdoppelung der Teilnehmerzahlen in den neuen Ländern

Tabelle 2: Durchschnittlicher Anteil noch nicht vermittelter Bewerber im Vergleich zum Anteil der Teilnehmer einer außerbetrieblichen Berufsausbildung (BüE) an allen Auszubildenden der Länder (1993–1997)

Land bzw. Länder	Durchschnittlicher Anteil noch nicht vermittelter Bewerber	Durchschnittlicher Anteil der BüE-Teilnehmer an allen Azubis
Thüringen	2,0	5,5
Baden-Württemberg	2,6	0,7
Sachsen-Anhalt	2,8	6,3
Mecklenburg-Vorpommern	3,3	10,0
Schleswig-Holstein + Hamburg	3,6	2,1
Bayern	3,7	0,4
Hessen	3,8	1,2
Niedersachsen + Bremen	4,7	2,4
Rheinland-Pfalz + Saarland	5,1	1,7
Brandenburg	5,4	5,7
Berlin	5,4	4,9
Nordrhein-Westfalen	6,0	1,7
Sachsen	6,4	3,5

derung recht hoch. Dies gilt auch für die vergangenen Jahre, in denen Jugendliche ohne Hauptschulabschluß unter den Neuzugängern dominierten (Tabelle 1).

Die Entwicklung belegt zudem, daß unter allen Jugendlichen ohne Hauptschulabschluß,

die eine Berufsausbildung begonnen haben, ein beachtlich hoher Anteil im Rahmen der Benachteiligtenförderung der Bundesanstalt für Arbeit außerbetrieblich ausgebildet wird (1994: 71%; 1995: 46%; 1996: 56%. Aktuellere Daten liegen nicht vor.).

In den neuen Ländern ist im selben Zeitraum die Anzahl der Auszubildenden um 25,5% gestiegen, was sicher auch auf den Anstieg außerbetrieblicher Berufsausbildung zurückgeführt werden kann.

Ein länderspezifischer Vergleich verdeutlicht zudem, daß die Benachteiligtenförderung in erster Linie ein Instrument ist, mit dem fehlende betriebliche Ausbildungsplätze ersetzt werden sollen. Von seinem Anspruch her ist das Benachteiligtenprogramm ein Förderprogramm für lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche. Wären diese personenbezogenen Merkmale ausschließlicher Orientierungspunkt oder auch nur von entscheidendem Gewicht für die Anzahl der Förderplätze, dann müßten in allen Bundesländern in etwa gleich große Anteile unter den Auszubildenden zu den Teilnehmern des Benachteiligtenprogramms gehören. Tatsächlich jedoch gibt es enorme, länderspezifische Unterschiede bei der Benachteiligtenförderung (Tabelle 2), die nur so erklärt werden können, daß die außerbetriebliche Be-

rufsausbildung im wesentlichen ein arbeitsmarktpolitisches Instrument ist.

So wurden z. B. im Durchschnitt der Jahre von 1993–1997 in Mecklenburg-Vorpommern 25mal mehr Jugendliche im Rahmen der Benachteiligtenförderung außerbetrieblich ausgebildet als in Bayern. Dies wird mit Sicherheit nicht darauf zurückgeführt werden können, daß es eine derart große Spannweite im Ausmaß von Lernbeeinträchtigungen und sozialen Benachteiligungen unter den Jugendlichen dieser beiden Länder gibt.

Außerbetriebliche Berufsausbildung ist arbeitsmarktpolitisches Instrument

Es bestehen aber offensichtlich auch keine linearen Bezüge zwischen der Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den einzelnen Ländern und deren Teilhabe am Benachteiligtenprogramm.

In Tabelle 2 wird zunächst der durchschnittliche Anteil (von 1993–1997) der Ende September noch nicht vermittelten Bewerber um Ausbildungsplätze ausgewiesen. Daneben steht der durchschnittliche Anteil der Auszubildenden, der in der Benachteiligtenförderung außerbetrieblich ausgebildet wird.

Bei diesem Vergleich zeigen sich länderspezifische Unterschiede, die wohl nur im Rückgriff auf bildungspolitische Vorgaben in den einzelnen Ländern erklärt werden können. Besonders deutlich fällt die Unterversorgung Süddeutschlands auf, etwa in Bayern. Dort waren im Durchschnitt der Jahre 1993 bis 1997 von allen Bewerbern um Ausbildungsplätze Ende September noch 3,7% ohne Ausbildungsplatz, dennoch erhielten dort im Durchschnitt nur 0,4 aller Auszubildenden eine außerbetriebliche Berufsausbildung.⁸

Abbildung 3: Aufwendungen in den alten Ländern für die Benachteiligtenförderung von 1980–1997

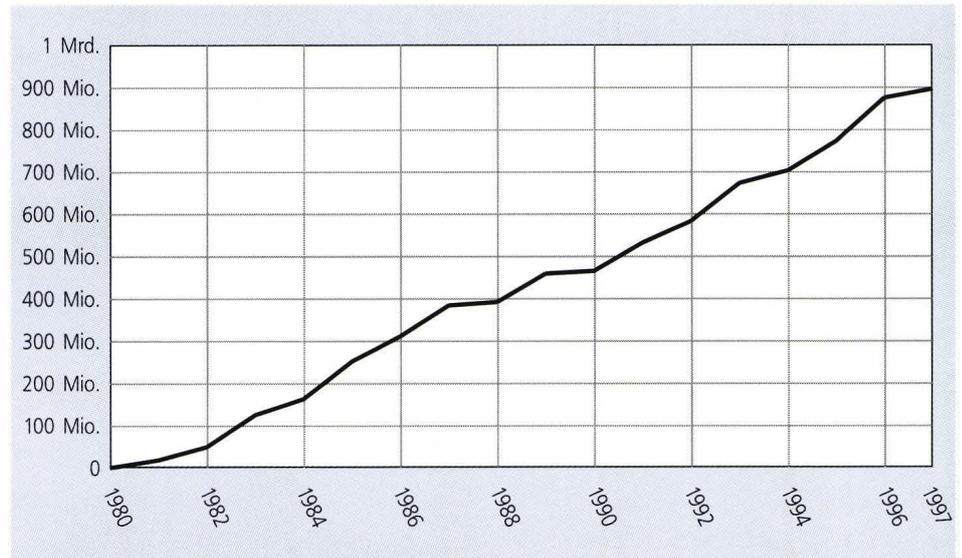


Tabelle 3: Aufwendungen in den neuen Ländern für die Benachteiligtenförderung von 1992–1997*

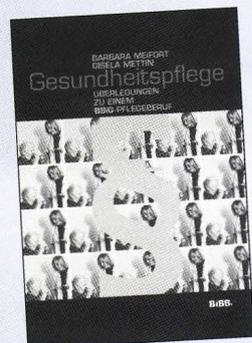
Jahr	Aufwendungen für abH und BüE in den neuen Ländern ...	
	ohne AFG/DDR**	mit AFG/DDR (in den Jahren 92–94; ab 1995 ohne AFG/DDR)
1990	k.A.	k.A.
1991	k.A.	k.A.
1992	k.A.	660 000 000
1993	k.A.	845 000 000
1994	291 000 000	703 000 000
1995	401 000 000	401 000 000
1996	517 000 000	517 000 000
1997	584 000 000	584 000 000
Summe	1 793 000 000	3 710 000 000

* Für 1990 und 1991 liegen keine Daten vor.
 ** Bei der Förderung nach § 40 c Abs. 4 des AFG/DDR vom 22. Juni 1990 handelte es sich um eine vorübergehende Fördervariante in den Jahren bis 1992/93 (vgl. Berufsbildungsbericht 1995, S. 84)

Die einzelnen Länder haben recht unterschiedlich an der Förderung der außerbetrieblichen Berufsausbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit partizipiert. Die Zahl der unversorgten Jugendlichen war dabei offensichtlich ein wesentlicher Anlaß für die Schaffung des Förderinstrument Benachteiligtenprogramm, kann aber in den einzelnen Ländern für dessen Entwicklung nicht durchgängig von ausschlaggebender Bedeutung gewesen sein.

Finanzielle Aufwendungen

Nicht weiter verwundern dürfte anhand der Teilnehmerzahlen, daß auch das Finanzvolumen in der Benachteiligtenförderung beachtlich angestiegen ist. Betrachtet man nur die alten Bundesländer, so begann die Benachteiligtenförderung 1980 mit einem Fördervolumen in Höhe von 2 Millionen DM. Im Jahr 1997 wurden in den alten Ländern 0,9 Mrd. DM für die Benachteiligtenförde-



Angesichts der angespannten Ausbildungsplatzsituation ist es dringend erforderlich, expandierende Beschäftigungsfelder zu identifizieren, für die duale Ausbildungsmöglichkeiten bislang fehlen. Das Gesundheits- und Sozialwesen ist ein solcher bildungs-, beschäftigungs- und sozialpolitisch bedeutsamer Wachstumsbereich mit einem hohen Bedarf an qualifizierten

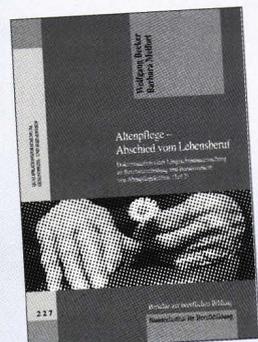
Fachkräften, aber ohne duale Ausbildungsberufe. Es gilt, den wachsenden Bereich der Pflegedienste für die duale Ausbildung zu erschließen und die ordnungspolitischen Voraussetzungen zu schaffen, einen entsprechenden Beruf und Ausbildungsgang zu regeln. Zusammen mit einer einflussreichen Begründung über die Relevanz der dualen Berufsbildung in der Gesundheits- und Sozialpflege wird in dieser Broschüre hierzu ein entsprechendes Konzept vorgestellt.

BARBARA MEIFORT, GISELA METTIN

GESUNDHEITSPFLEGE

ÜBERLEGUNGEN ZU EINEM BBIG-BERUF

1998, 39 Seiten, Bestell-Nr. 110.361, 19,00 DM



Die Autoren begleiteten zwischen 1992 und 1997 einen Absolventenjahrgang in der Altenpflege auf seinem Berufsweg. Das Ergebnis ist bestürzend: Die Balance zwischen beruflicher Bildung, persönlichen Ansprüchen an den Beruf und einer zunehmend ökonomischen Zwängen unterworfenen beruflichen Realität ist so nachhaltig gestört, daß nach nur fünf Jahren Berufstätigkeit vier Fünftel dem Beruf wieder den Rücken gekehrt haben.

Die in ihrem Ausmaß alarmierende Berufsfucht macht grundsätzliche Reformen bei der Konstruktion des Berufes, in Inhalten und Aufbau der beruflichen Bildung, im Verhältnis von Aus- und Weiterbildung sowie in der Organisation beruflicher Arbeit unumgänglich.

WOLFGANG BECKER, BARBARA MEIFORT

ALTENPFLEGE – ABSCHIED VOM LEBENSBERUF

DOKUMENTATION DER LÄNGSSCHNITTUNTERSUCHUNG
ZU BERUFSEINMÜNDUNG UND BERUFVERBLEIB VON
ALTENPFLEGEKRÄFTEN

1998, 260 Seiten, Bestell-Nr. 102.227, 29,00 DM

► Bestellungen sind zu richten an:
W. Bertelsmann Verlag, PF 10 06 33, 33506 Bielefeld,
Telefon 0521/911 01-0, Telefax 0521/911 01-79

rung aufgewendet (Abb. 3). Auch in den neuen Ländern ist ein kontinuierlicher Anstieg der Aufwendungen für die Benachteiligtenförderung zu verzeichnen (Tab. 3).

Insgesamt haben die Bundesregierung (bis 1987) und die Bundesanstalt für Arbeit (seit 1988)⁹ zusammen 11,4 Mrd. DM für die Benachteiligtenförderung aufgewendet. Derzeit verwendet die Bundesanstalt für Arbeit dafür mehr Geld, als für jedes andere, vergleichbare Förderprogramm in der Berufsausbildung ausgegeben wird.¹⁰

Perspektive

Für die Zukunft der Benachteiligtenförderung dürfte von entscheidender Bedeutung sein, ob sich die außerbetriebliche Berufsausbildung weiterhin überwiegend an Jugendliche ohne Hauptschulabschluß wendet oder ob sie in zunehmendem Maße auch den Jugendlichen mit Hauptschulabschluß eine Ausbildungsperspektive bietet, die selbst mit ausbildungsbegleitenden Hilfen nicht ausreichend gefördert werden können. Die wesentlichen pädagogischen Instrumente für eine Förderung der Jugendlichen sind entwickelt und erprobt. Sie umzusetzen und im Rahmen des Sofortprogramms um neue, auch unkonventionelle Aktivitäten zu erweitern, wird den Ausbildungsstätten in dem Maße besser gelingen, wie sie verlässliche Rahmenbedingungen vorfinden, unter denen sie ihrer anspruchsvollen Aufgabe auch gerecht werden können.

Anmerkungen:

¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf das Förderprogramm der Bundesanstalt für Arbeit, das seit dem 1. 1. 1998 mit dem § 235 SGB eine neue Rechtsgrundlage erhalten hat. Andere Förderprogramme konnten nicht berücksichtigt werden.

² Bundesanstalt für Arbeit: Dienstblatt-Runderlaß 8/98 vom 16. Februar 1998, S. 37

³ Darüber hinaus werden im Rahmen der Benachteiligtenförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen durchgeführt und Bildungseinrichtungen institutionell gefördert (Bundesanstalt für Arbeit: Geschäftsbericht 1997, S. 37 ff.).

⁴ Vgl. im einzelnen die Ausführungsbestimmungen zu § 241 SGB in den Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit, im Dienstblatt-Runderlaß, a. a. O., S. 13 ff.

⁵ Vorübergehend wurde die außerbetriebliche Berufsausbildung im Benachteiligtenprogramm „Berufsausbildung in überbetrieblichen Einrichtungen“ genannt, deshalb das Kürzel BÜE, das beibehalten wurde und auch im folgenden verwendet wird.

⁶ Bundesanstalt für Arbeit: Dienstblatt-Runderlaß, a. a. O., zu der als Anlage auch eine „Arbeitshilfe für die fachliche Qualitätsbeurteilung bei der Vergabe von Maßnahmen in der Benachteiligtenförderung nach §§ 240 ff. SGB III“ gehört. In der Anfangsphase der Benachteiligtenförderung hat das Bundesinstitut für Berufsbildung in Kooperation mit zahlreichen Modellversuchsträgern zur Entwicklung der außerbetrieblichen Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher beigetragen. Vgl. zusammenfassend: Zielke, D.; Lemke, I. G., unter Mitarbeit von Popp, J.: Außerbetriebliche Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher. Anspruch und Realität. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.). Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 94, Berlin und Bonn 1989

⁷ Ausreichend realistische Vergleiche der Entwicklung in der beruflichen Bildung zwischen den alten und den neuen Bundesländern scheinen erst seit 1993 sinnvoll zu sein. Über die schulische Vorbildung der Neuzugänge in der Berufsausbildung liegen erst seit 1994 Daten vor. Alle Angaben zur Berufsausbildung basieren auf Datenblättern der BIBB-Abteilung 1.2, die Angaben zur Entwicklung in der Benachteiligtenförderung stammen aus Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit (Statistik über die Förderung der Berufsausbildung gem. § 49 c AFG – St 71 [bis 1996] und St 76 [1997]). Die Daten zur Ausbildungsplatzsituation wurden der jährlich erscheinenden Schrift „Berufsberatung“ der Bundesanstalt für Arbeit entnommen, zum Fördervolumen den Berufsbildungsberichten 1995 ff.

⁸ Es kann hier nicht geprüft werden, ob es in diesen und vergleichbaren, unterversorgten Ländern anderweitig gelungen ist, den nachfragenden Jugendlichen doch noch Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen, z. B. in Berufsfachschulen oder im Rahmen länderspezifischer Sonderprogramme.

⁹ Ohne Sachinvestitionen und den ohnehin öffentlich finanzierten Berufsschulunterricht.

¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft: Berufsbildungsbericht 1998, Tabelle 3/2, S. 248