

# Programmförderung als politische Strategie – Kritische Fragen an Anspruch und Wirksamkeit



**KARIN BÜCHTER**

Prof. Dr., Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

**In der Berufsbildungspolitik und Berufsbildungsforschung hat die Programmförderung des Bundes ein großes Gewicht. Sie soll Entscheidungen unterstützen und Strukturveränderungen herbeiführen. Inhaltliche Schwerpunkte und Umfang der Förderung von Programmen werden auf Bundesebene festgelegt. In diesem Positionsbeitrag wird zunächst die Steuerungs- hoheit in der öffentlichen Programmförderung beschrieben. Anschließend wird nach den damit verbundenen politischen Strategien gefragt. Hierbei geht es um zwei Aspekte: Programmförderung als Legitimation politischen Handelns und Programmförderung als symbolische Politik.**

## Programmförderung und politische Steuerung

Mit Programmförderung ist eine durch den Bund, häufig in Kooperation mit Ländern und Europäischer Union, geleitete Finanzierung von Strukturveränderungen in bestimmten Schwerpunktbereichen gemeint, die durch praxisbezogene Projekte und begleitende Forschung realisiert werden sollen. In der Berufsbildung besteht der Anspruch von öffentlicher Programmförderung, die parallel zu Regelangeboten im Berufsbildungssystem stattfindet, darin, »Anreize zur Verwirklichung wirtschaftlich und sozial erwünschter Vorhaben zu bieten, die ohne finanzielle Unterstützung nicht bzw. nicht im gewünschten Umfang oder zum gewünschten Zeitpunkt durchgeführt würden« (BMBF 2012, S. 396). Es geht bei der Programmförderung also darum, dort zu unterstützen, wo herkömmliche Infrastruktur und Angebote nicht ausreichen. Inhaltliche Ausrichtung und finanzieller Umfang der Bundesförderung können Ergebnis von Koalitionsvereinbarungen, Regierungserklärungen oder von politischem Druck auf Regierungshandeln zur Bearbeitung bestimmter Probleme sein. Wichtige Fördermittelgeber sind das BMBF, das BMWi, das BMU, das BMAS und das BMVI. Zu den Verhandlungspartnern bei der inhaltlichen und finanziellen Gestaltung öffentlicher Programmförderung in der Berufsbildung können neben Bundesministerien die Bundesagentur für Arbeit (BA), Forschungseinrichtungen (BIBB, IAB), Landesvertretungen, Sozialpartner und Fachleute gehören. Auch wenn die Programmförderung auf Bundesebene Ergebnis mehr oder weniger komplexer Verhandlungsprozesse und Verfahren ist, haben die Bundesministerien als hauptverantwortliche

und zahlende Institutionen eine besondere Machtposition, während andere Verhandlungspartner (z. B. Sozialpartner, Expertenkreise) die Möglichkeit argumentativer Einflussnahme haben. Die Finanzierung der Programme erfolgt im Rahmen von Haushaltsmitteln auf Bundesebene, die rechtliche Grundlage für die Programmförderung stellt die Bundeshaushaltsordnung (BHO) dar. Bei Verhandlungen von Schwerpunkten können Hinweise auf haushälterische Sachzwänge steuernd sein. Die Auswahl einzelner Projektanträge im Rahmen von Schwerpunktprogrammen und die Durchführung von Projekten unterliegen der Steuerung der Auftraggeber, beispielsweise, wenn Richtlinien zu beachten sind, bestimmte Formen der Berichterstattung eingehalten werden sollen und Rechenschaftsdarlegungen bestimmte Kriterien erfüllen müssen. Ebenso hängen die Reichweite des Transfers und die Wirkungen der Ergebnisse davon ab, wie intensiv diese auch von Programmträgern unterstützt werden, welches Interesse an den Ergebnissen besteht, welche Bedeutung sie ihnen beimessen und inwieweit Veränderungen in den geförderten Bereichen gewünscht sind. Nach wie vor gehören unzureichender Transfer und nicht abschätzbare Wirkungen zu den zentralen Kritikpunkten in der Diskussion um Programmförderung. Ein Grund für das Transferproblem wird darin gesehen, dass bei der Verhandlung und Planung von Programmen die Transferbedingungen nicht hinlänglich berücksichtigt würden (vgl. RAUNER 2017, S. 1064). Zudem besteht in dieser Phase mit den Betroffenen vor Ort und ihren konkreten Alltagsproblemen, die angegangen werden sollen, wenig Berührung. Angesichts dessen, dass Transfer und Wirkung zwar Ziele, aber keine festen Planungsgrö-

ßen der Programmförderung sind, stellt sich die Frage, ob es bei der Programmförderung nur um Strukturveränderung geht oder ob auch politische Strategien, zu denen die Legitimation staatlichen Handelns gehören könnte, eine Rolle spielen.

### Programmförderung in der Berufsbildung

Der Beginn der Programmförderung durch den Bund fällt mit der staatlichen Übernahme der Verantwortung für Bildung, Ausbildung und Forschung und mit einer Reihe an Reformvorhaben in diesen Bereichen seit Ende der 1960er-Jahre zusammen (vgl. BMBW 1970, S. 17). Auf unterschiedliche Weise, angefangen von Regierungserklärungen über die Bündelung der Bildungs- und Wissenschaftsverwaltung auf Bundesebene im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) bis hin zu Förderprogrammen, verdeutlichte die Bundesregierung ihre Verantwortung und ihren Willen zur Lösung von Problemen in Bildung und Wissenschaft. In dieser Phase konzentrierte sich die Programmförderung des BMBW vor allem auf den allgemeinen Bildungs- und Hochschulsektor (vgl. BMBW 1971). Unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Krise, der aufkommenden Jugendarbeitslosigkeit und der Kritik an der Lehrlingsausbildung geriet Ende der 1960er-Jahre der Staat auch hinsichtlich seiner Berufsbildungspolitik zunehmend unter Legitimationsdruck. Mit der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) 1969, der Gründung des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung (BBF) 1970 (ab 1978 BIBB), damals unter der Aufsicht des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, dem von diesem Ministerium im selben Jahr aufgelegten Aktionsprogramm für berufliche Bildung und ein paar Jahre später mit der Verabschiedung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes (APIFG) von 1976 konnte die Bundesregierung ihre öffentliche Verantwortung und ihr berufsbildungspolitisches Handeln belegen. In diesem Zeitraum sind unterschiedliche Förderinitiativen mit dem Schwerpunkt der Stabilisierung des Ausbildungssystems und der Schaffung von Ausbildungsplätzen angestoßen worden. Dennoch nahm die Jugendarbeitslosigkeit in den Folgejahren weiter zu. OFFE (1975) wies darauf hin, dass es bei den staatlichen berufsbildungspolitischen Initiativen dieser Zeit weniger um die Analyse der für die Schieflagen auf dem Ausbildungsmarkt ursächlichen Interessen, sondern mehr um die Erfüllung der aus vermeintlichen Sachzwängen wie dem technologischen Fortschritt, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Qualifikationsbedarf resultierenden Anforderungen ginge.

Um die Besonderheiten auf der Ebene der Länder und Kommunen stärker zu berücksichtigen und den Austausch mit der Wissenschaft zu fördern, wurde 1970 die Bund-Län-

der-Kommission für Bildungsplanung (BLK), 1975 umbenannt in Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), gegründet. Aufgrund der Föderalismusreform und der Änderung im Artikel 91 GG 2006 haben sich die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Aufgaben der BLK geändert. Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe der Forschungsförderung wurde durch die Neuformulierung so modifiziert, dass Bund und Länder auf der Basis von Vereinbarungen bei der Förderung von Forschung zusammenwirken können. Soweit jedoch die Projektförderung überregional ist, kann der Staat »über das Steuerungselement Finanzierung eigene Akzente in der Forschung setzen« (WILDEN 2009, S. 108). Allerdings endete die Arbeit der BLK im Jahr 2007 mit der Übernahme durch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Wissenschafts- und Finanzministeriums des Bundes sowie zuständigen Ministerien einzelner Länder zusammensetzt und unter Federführung des BMBF Vorhaben zur Forschungsförderung mit Priorität für Hochschule, Wissenschaft und Forschung konzipiert.

Impulsgebend für die Programmförderung in der Berufsbildung können der von Bundesregierung und Wirtschaft gegründete Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs (2004–2014) und in der Nachfolge die 2014 von Bund, Sozialpartnern, Bundesministerien und den Ländervertretungen konstituierte Allianz für Aus- und Weiterbildung sein. Im Einklang mit der Bundesregierung definiert und gewichtet die Allianz Probleme in der Berufsbildung, argumentiert weitgehend sachlogisch und interessenneutral, benennt Herausforderungen und demonstriert Konsens hinsichtlich der Problembearbeitung. Solche Zusammenschlüsse in Form von Pakten und Allianzen können genauso wie die öffentliche Programmförderung Regierungshandeln begründen und legitimieren.

Eine zentrale Rolle bei der Programmförderung in der Berufsbildung spielt das BIBB, das für den Bund und die EU Programme in der Berufsbildung durchführt, für das Monitoring zuständig ist, an der wissenschaftlichen Begleitung beteiligt ist, den Transfer in die berufliche Praxis unterstützt und in regelmäßigen Abständen im Berufsbildungsbericht über Programmförderungen des Bundes berichtet. Das eigene Forschungsprogramm des BIBB bedarf nach § 90 BBiG der Genehmigung des BMBF, da das BIBB seine Aufgaben im Rahmen der Bildungspolitik der Bundesregierung durchführt.

### Programmförderung und Forschungssteuerung

Im Rahmen der öffentlichen Programmförderung spielt Forschung, in der Regel als wissenschaftliche Begleitung, zur Absicherung von Entscheidungen und Veränderungen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen eine wichtige Rol-

le. Forschung, die die öffentliche Programmförderung in der Berufsbildung begleitet, ist als Auftragsforschung in staatliche Steuerung und in die Legitimation staatlichen Handelns in der Berufsbildung involviert. Sie findet sich in unterschiedlichen Programmformaten:

Modellversuchsprogramme umfassen schwerpunktbezogene Modellprojekte, in denen in enger Kooperation zwischen Akteuren aus Praxis und Wissenschaft und mit dem Anspruch wechselseitiger Inspiration schrittweise strukturelle Veränderungen entwickelt, erprobt und für den Transfer aufbereitet werden.

Struktur- und Entwicklungsprogramme umfassen Initiativen, die die Erarbeitung von Konzepten und Umsetzungsstrategien zum Ziel haben. Im Mittelpunkt der Programme stehen Neuausrichtungen von Strukturen in einem bestimmten Schwerpunktbereich.

Expertisen und Evaluationsprogramme umfassen Forschungsprojekte, die sich bestimmten Schwerpunkten widmen, um empirisches Material zur Informationsweiterung und Politikberatung zu liefern.

Kennzeichnend für Programmförderung, insbesondere für die Förderung von Modellversuchen, ist ein Wechselspiel von Praxis, Forschung und Politik. Diese drei Bereiche verfolgen jeweils unterschiedliche Zwecke. Für die die Programmförderung begleitende Forschung bedeutet dies, dass sie sich mit den Rationalitäten von Praxis und Politik arrangiert. Damit dies von Beginn an gewährleistet ist, werden in den Förderbekanntmachungen genaue Hinweise beispielsweise zu Förderzielen, Zweckungszweck, Zweckungsempfänger und Zweckungsvoraussetzungen gegeben.\*

Kritisch betrachtet schränken die inhaltlichen und methodischen Vorgaben die Autonomie der Forschung im Kontext von Programmförderung ein. Sie regulieren den Verlauf des Forschungsprozesses und damit in gewisser Weise auch die Resultate. Die Steuerung der Forschung während der Projektdurchführung wird durch Vorgaben zur regelmäßigen Berichterstattung flankiert. Aus dieser Perspektive sehen sich Forschende im Rahmen der Programmförderung immer wieder mit der Frage konfrontiert, inwieweit ihre Forschung instrumentalisiert wird und dem Anspruch freier Wissenschaft, objektiv und zweckfrei zu sein, überhaupt genügen kann.

Inwieweit Praxis-Forschung-Kooperationen im Rahmen von Programmförderung der Berufsbildung in kritischer Reflexion und in Eigenverantwortung die bürokratischen Maßgaben auch uminterpretieren und modifizieren können, ist bislang kaum systematisch erforscht.

## Programmförderung als symbolische Politik?

Im Laufe der Geschichte der öffentlichen Programmförderung sind durch sie vielfältige Impulse für Strukturveränderungen gegeben, Innovationen vor Ort herbeigeführt und Erkenntnisse über Ursachen und Bearbeitungen von Problemen gesammelt und verbreitet worden. Inwieweit die Prozesse und Resultate der Programmförderung über die mehr oder weniger nachhaltige Erweiterung von Perspektiven und Veränderung von Handeln im Alltag vor Ort hinaus auch auf berufsbildungspolitischer Ebene entscheidungs- und handlungsrelevant sind, ist offen. Nach wie vor ist mit der Programmförderung selten der Auftrag verbunden, dass die erarbeiteten und erprobten Innovationen »in gesetzliche Novellierungen und zukunftsweisende Reformen münden sollen« (LAUR-ERNST 2006, S. 84).

Mit der Festlegung von Schwerpunktthemen und dem finanziellen Umfang von Programmförderung macht der Bund deutlich, welche Vorhaben und Ziele er sich auf die politische Agenda setzt und welche nicht und wie viel ihm diese wert sind. Dabei muss das primäre Ziel nicht unbedingt eine grundlegende, umfassende und verstetigte Strukturveränderung in der Berufsbildung sein. So kann es mit der Programmförderung auch darum gehen, eine Geste der Verantwortung und des Engagements zu setzen. Damit würde Programmförderung neben ihrem Anspruch, faktische Reformen herbeizuführen, auch die »Funktion symbolischer Politik« erfüllen und wäre selbst eine »Form politischer Aktivität« (RÜRUP u. a. 2016, S. 419).

Die Frage, ob und inwieweit es sich bei der Programmförderung auch um symbolische Politik handelt, lenkt den Blick insbesondere auf solche Programmschwerpunkte, die eine historische Kontinuität haben und hinsichtlich der Veränderung von strukturellen Grundproblematiken bislang eher wirkungslos geblieben sind. Eine solche Kontinuität von Programmförderung bei gleichzeitiger Hartnäckigkeit der strukturellen Grundproblematik findet sich in der beruflichen Benachteiligtenförderung. Einerseits demonstriert der Bund seit mehr als drei Jahrzehnten mit den unterschiedlichen Programmen seine Verantwortung und seinen Reformwillen in diesem Bereich, gleichzeitig wird trotz einzelner lokaler Effekte solcher Programme immer wieder eine Persistenz von Ungleichheit und Ausgrenzung in der Berufsbildung belegt.

So sind im ersten Berufsbildungsbericht von 1977 Projekte zur Umsetzung der Vorgaben im APIFG aufgeführt, zu denen auch das »Programm zur Minderung von Beschäftigungsrisiken Jugendlicher«, das »Aktionsprogramm Rehabilitation« und das Modellvorhaben zum Übergang von Jugendlichen vom Bildungssystem in das Beschäftigungssystem (BMBW 1977, S. 8) gehören. Eine besondere Bedeutung hatten seit Ende der 1970er-Jahre die »Sonderprogramme der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendar-

\* Vgl. Website der Bundesregierung zu aktuellen Informationen über Förderprogramme und -bekanntmachungen [www.foerderinfo.bund.de/de/bekanntmachungen-53.php](http://www.foerderinfo.bund.de/de/bekanntmachungen-53.php) (Stand: 27.06.2018)

beitslosigkeit« (BMBW 1978, S. 11). BLK-Modellversuche wurden in dieser Zeit u. a. auch im Schwerpunkt »Ausbildungsmöglichkeiten für bisher benachteiligte Gruppen« gefördert (BMBW 1978, S. 17). 1980 startete das BMBW das Programm zur »Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen« (BMBW 1981, S. 71; vgl. auch BYLINSKI in diesem Heft), im selben Jahr das »Programm für Modelle zur Ausbildung von ausländischen Jugendlichen in anerkannten Ausbildungsberufen« (ebd., S. 81). In den 1990er-Jahren wurden größere Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit finanziert wie das »Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher« (BMBF 1999, S. 7 f.). Das BMBF finanzierte in Zusammenarbeit mit den Ländern, den Sozialpartnern und dem ESF beispielsweise das Programm »Schule – Wirtschaft – Arbeitsleben« (SWA). Zu nennen ist auch das 2001 vom BMBF gestartete Programm »Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf« (BQF) (vgl. BMBF 2001, Anhang, S. 3). 2006 begann das ESF-kofinanzierte Bundesprogramm »JOBSTARTER – Für die Zukunft ausbilden« (vgl. BMBF 2006). Zu den thematischen Schwerpunktthemen der Programmförderung seit Mitte der 2000er-Jahre gehören Berufsorientierung einschließlich Berufseinstiegsbegleitung, Übergangsmanagement und Nachqualifizierung. Zu den jüngeren Entwicklungsprogrammen und Initiativen können »Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss« zur Sicherung des Bildungserfolgs Jugendlicher, »Wege in Ausbildung für Flüchtlinge«, »Jugend Stärken«, »Bundesinitiative Klischeefrei«, »JOBSTAR-

TER plus«, »Förderung sozialer Kompetenzen in der dualen Ausbildung«, »RESPEKT – Pilotprogramm für schwer zu erreichende junge Menschen«, »Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)« gezählt werden (vgl. BMBF 2018). Die Fragen, warum die Integration von benachteiligten Jugendlichen ein Schwerpunkt der Programmförderung mit historischer Kontinuität ist, warum hier die Programmförderung offensichtlich nicht zu effektiven Veränderungen der Grundproblematik führt und schließlich, ob zu vermuten ist, dass insbesondere diese Programmförderung eine Symbolfunktion übernimmt, sind bislang wenig diskutiert worden.

### Fazit

Öffentliche Programmförderung dient nicht nur der Strukturveränderung, sondern auch der Legitimation und Reproduktion staatlichen Handelns und erfüllt mitunter die Funktion symbolischer Politik. Angesichts des großen Gewichts, das die Programmförderung in der Berufsbildungspolitik und Berufsbildungsforschung hat, wäre eine Metaforschung nötig, die sich mit der Steuerung, den Verhandlungen, Machtprozessen, (Des-)Interessen und Argumenten bei der Konzeption und Kommunikation der Programmförderung befasst. Dabei ist nicht nur die Steuerung auf ministerieller Ebene zu betrachten, sondern auch die auf den unmittelbaren Projekt- und Transferebenen, auf denen Routinen, Denkmuster, (Nicht)Wissen und mikropolitische Prozesse strukturelle Reformen beeinflussen oder verhindern können. ◀

---

### Literatur

BMBF: Berufsbildungsbericht 1999. Bonn 1999

BMBF: Berufsbildungsbericht 2001. Bonn 2001

BMBF: Berufsbildungsbericht 2006. Bonn 2006

BMBF: Berufsbildungsbericht 2012. Bonn 2012

BMBF: Berufsbildungsbericht 2018. Bielefeld 2018

BMBW: Bildungsbericht '70. Bonn 1970

BMBW: BMBW-Förderungskatalog 1971. Bonn 1971

BMBW: Berufsbildungsbericht 1977. Bonn 1977

BMBW: Berufsbildungsbericht 1978. Bonn 1978

BMBW: Berufsbildungsbericht 1981. Bonn 1981

LAUR-ERNST, U.: Berufsbildungsforschung als Innovationsprozess. In: RAUNER, F. (Hrsg.): Handbuch Berufsbildungsforschung. 2. Aufl. Bielefeld 2006, S. 82–87

OFFE, C.: Berufsbildungsreform. Frankfurt am Main 1975

RAUNER, F.: Grundlagen beruflicher Bildung. Bielefeld 2017

RÜRUP, M.; FUCHS, H.-W.; WEISHAUPT, H.: Bildungsberichterstattung. In: ALTRICHTER, H.; MAAG-MERKI, K. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung. 2. Aufl. Wiesbaden 2016, S. 411–438

WILDEN, A.: Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen für die außeruniversitäre Forschung und die Forschungsförderung. Frankfurt/M. 2009