

Marion Reinhardt (Hg.)

BRÜCKEN BAUEN, MENSCHEN STÄRKEN

DER INTERNATIONALE BUND
IN DER DEUTSCH-DEUTSCHEN
BILDUNGS- UND
SOZIALGESCHICHTE



WOCHEN
SCHAU
VERLAG

Brücken bauen, Menschen stärken

Der Internationale Bund
in der deutsch-deutschen
Bildungs- und Sozialgeschichte

Herausgegeben von Marion Reinhardt



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag,
Dr. Kurt Debus GmbH
Frankfurt/M. 2023

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlagbilder: picture alliance / imageBROKER | Norbert Michalke;
mauritus images / Westend61 / Marco Govel. Bilder im Innenteil, soweit nicht anders angegeben: © IB

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag

ISBN 978-3-7344-1475-6 (Buch)

E-Book ISBN 978-3-7344-1476-3 (PDF)

DOI <https://doi.org/10.46499/1917>

Inhalt

Vorwort	9
---------------	---

I. Der IB in der Bundesrepublik Deutschland von 1969 bis 1989

Der IB in den 1970ern und 1980ern – Beginn einer neuen Ära Marion Reinhardt	15
--	----

Vertiefungen

Berufliche Bildung in den 1970er- und 1980er-Jahren Walter Würfel	29
--	----

Jugendarbeitslosigkeit und Jugendhilfe – Entwicklung der Jugendsozialarbeit am Beispiel hessischer Beratungsstellen Marion Reinhardt	43
--	----

Der IB auf neuem Terrain in den Erziehungshilfen – das Jugendwohnheim Zingelswiese in Frankfurt am Main Christine Kolmer	55
--	----

II. Der Transformationsprozess in Bildung und Sozialer Arbeit

Aufeinandertreffen zweier Systeme

Kinder- und Jugendhilfe, Soziale Arbeit und berufliche Bildung – „Rahmenbedingungen Ost“ bis zur Wende Franz Prüß	65
---	----

Kinder- und Jugendhilfe, Soziale Arbeit und berufliche Bildung – „Sicht West“ bis Ende der 1980er-Jahre Benno Hafenegger	91
--	----

Merkmale der Transformation

Karin Bock und Stephanie Meiland 113

**Der Beginn des IB in den neuen Bundesländern –
Beispiele aus der Praxis****Der Beginn des IB in Leipzig – ein Erfahrungsbericht**

Carmen Wasch 130

**Der Beginn der Kindertageserziehung im IB –
Berliner und Potsdamer Erfahrungen**

Manfred Ritzau 137

Das Kinder- und Jugendhilfezentrum im Mueßer Holz in Schwerin

Bärbel Angrick 144

**Vom DDR-Jugendwerkhof zum Jugendhilfe- und
Ausbildungsverbund in der Lutherstadt Wittenberg
Ein Beispiel gesellschaftspolitischer Umwandlung**

Michael Werner 149

Wie alles begann – Jugendsozialarbeit in der Region Leipzig

Monika Möbius 154

**Der Aufbau der Migrationshilfen durch die
Jugendgemeinschaftswerke – das Beispiel des JGW Erfurt**

Alice Lot 160

**Das erste IB-Berufsbildungszentrum in den
neuen Bundesländern in Frankfurt (Oder)**

Maik Altenburg 166

**Der IB in der beruflichen Rehabilitation –
das Beispiel Neuenhagen in Brandenburg**

Susanne Dünkel und Randolf Wiese 172

Die Geschichte des Jugendgästehauses in Jena

Ulrike Frühauf 178

Die Bedeutung der Bundes- und Länderprogramme für den Aufbau von Jugendhilfestrukturen in den neuen Ländern – zwei Beispiele	
Jana Rickhoff	183

Die Rolle des IB in der Wende aus der Sicht von Zeitzeugen – Interviews

Friedrich und Christel Magirius, Leipzig	191
--	-----

Christine Bergmann, Berlin	197
--------------------------------------	-----

Hans Geisler, Dresden	203
---------------------------------	-----

Sabine Bergmann-Pohl, Berlin	207
--	-----

Jugendberichterstattung und Transformationsprozess

Christian Lüders	211
----------------------------	-----

Zur Personalpolitik des IB nach der Wende

Jutta Müller und Frank Teutschbein	220
--	-----

„Gerechtigkeit, Ehrlichkeit und guter Umgang“

Gespräch mit der Vorsitzenden des IB-Konzernbetriebsrates

Heidrun Winkler	237
---------------------------	-----

III. Handlungsfelder deutscher Bildungs- und Sozialarbeit in den ersten drei Jahrzehnten nach der Wende

Einführung

Petra Tabakovic	243
---------------------------	-----

Zur öffentlichen Kindertageserziehung in den ersten drei Jahrzehnten nach der Wende: Umbau in Ost, Impulse für West?

Karin Bock und Rita Braches-Chyrek	245
--	-----

Ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung

Karin Böllert	253
-------------------------	-----

Jugendsozialarbeit im Spannungsfeld von Arbeitsmarkt-, Jugend- und Bildungspolitik (1989 bis 2019)	
Nicole Pötter	261
Gegen den Strom: 30 Jahre Mädchen*arbeit im vereinten Deutschland	
Claudia Wallner	270
Die IB-Arbeit im gesellschaftlichen Kontext von Migrationsbewegungen und Integrationsdiskursen	
Angelika Schmidt-Koddenberg	280
Die Entwicklung der beruflichen Bildung benachteiligter Jugendlicher in den ersten 30 Jahren in der neuen Bundesrepublik	
Gerhard Christe	291
Der IB als Träger von Freiwilligendiensten	
Hartmut Brombach	300
Hilfen für Menschen mit Behinderungen	
Manfred Gerspach	310
Die Entwicklung der Freien Schulen in den neuen Bundesländern am Beispiel Sachsen-Anhalt	
Jürgen Banse	318
Die Geschichte der Freien Schulen im IB	
Bernd Umbach	327
Jugendwohnheime in freier Trägerschaft	
Michael Kroll und Alissa Schreiber	335
Armut und Obdachlosigkeit in Ostdeutschland	
Ronald Lutz	344
Internationaler Jugendaustausch zwischen 1990 und 2020	
Andreas Thimmel	353
Internationale Arbeit des IB	
Horst Dreimann und Richard Schottdorf	364

IV. Der IB als gesellschaftspolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteur

Einführung	
Benno Hafenegger	375
Der IB in gesellschaftspolitischer Verantwortung – über „Pro Demokratie“ zu „Schwarz-Rot-Bunt“	
Petra Tabakovic	377
Menschsein stärken durch bürgerschaftliches Engagement	
Christiane Nitze und Stefanie Weber	386
Der IB in Gremien und Netzwerken – Kooperation und Mitgestaltung als Maxime	
Petra Tabakovic	395

V. Die Entwicklung des IB von 1969 bis 2019

Marion Reinhardt	407
Der Internationale Bund in den letzten zwei Jahrzehnten der alten Bundesrepublik	
Eckdaten zu politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen	408
Zentrale Aspekte der Unternehmensgeschichte	409
Entwicklungen in einzelnen Arbeitsfeldern	410
Der Internationale Bund in den ersten drei Jahrzehnten der neuen Bundesrepublik	
Eckdaten zu politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen	416
Der Verein und das Unternehmen „Internationaler Bund“	420
Einige Beispiele zur Entwicklung von Arbeitsfeldern	425

VI. Who is who – Persönlichkeiten im IB

Dirk Altbürger 440

**VII. Rückblicke und Ausblicke – Gespräch mit Petra
Merkel, Präsidentin des IB**

„... bekannter werden und mehr Einfluss gewinnen“ 456

Vorwort

Der Internationale Bund, einer der großen Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit in Deutschland, feierte 2019 seinen 70. Geburtstag. Dabei konnte er auf eine von der Nachkriegszeit geprägte Gründungsära, mehrere Jahrzehnte in der alten Bundesrepublik und dreißig Jahre Sozial- und Bildungsarbeit im vereinigten Deutschland zurückblicken. Aus dem 1949 gegründeten „Internationalen Bund für Kultur- und Sozialarbeit – Jugendsozialwerk“, der seine Aufgabe zunächst in Hilfen für „heimat- und arbeitslose“ Jugendliche und Flüchtlinge im zerstörten und traumatisierten Westdeutschland sah, entwickelte sich ein bundesweit arbeitender Träger mit einem umfassenden Portfolio. Aus 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den 1950er-Jahren wurden bis 2019 mehr als 13.000. Ausgehend von Tübingen in Baden-Württemberg ist der IB inzwischen mit seiner Zentrale in Frankfurt am Main in allen Bundesländern tätig.

In seiner Dynamik und in der Ausprägung seiner Handlungsfelder steht der IB einerseits für inhaltliche und fachpolitische Entwicklungen der deutschen Bildungs- und Sozialpolitik; in seinem Selbstverständnis als Akteur in der Zivilgesellschaft beeinflusst er andererseits zeitbezogene gesellschaftliche und fachpolitische Debatten und Entscheidungen. Der IB kann somit als Spiegel der deutschen Sozialgeschichte gelesen werden, und das macht ihn über seine Verbandsgrenzen hinaus interessant; angeboten wird deshalb in diesem Band Material, das für die deutsche Trägerlandschaft insgesamt und alle fachwissenschaftlich Interessierten informativ und bedeutsam ist.

Nachdem die Geschichte der Gründung und der ersten zwanzig Jahre in zwei Bänden – erschienen 2017 und 2019 – vorliegt, war es an der Zeit, die letzten 50 Jahre der IB-Geschichte in den Blick zu nehmen, zu recherchieren und zu analysieren. Inhaltlich ist dieser Zeitraum in erster Linie markiert durch die Differenzierung der Arbeitsfelder und die Professionalisierung des IB, begleitet vom Aufstieg der beruflichen Bildung seit Anfang der 1970er-Jahre, der politischen Wende mit dem Beitritt der ehemaligen DDR zum Grundgesetz 1989/1990 und dem damit verbundenen Aufbau des IB in den neuen Bundesländern sowie dem 70. Gründungs-

jubiläum 2019, in dem unter anderem die vielfältigen Integrationshilfen für zugewanderte Menschen und Geflüchtete im Vordergrund standen.

Der jetzt vorliegende dritte Band der IB-Historie (1969 bis 2019) geht auf mehreren Ebenen auf diese Entwicklungen ein:

- Im ersten Teil stehen die Entwicklung des IB in den 1970er- und 1980er-Jahren und seine wichtigsten Innovationen, vor allem in der beruflichen Bildung, im Vordergrund.
- Der zweite Teil befasst sich umfassend mit dem durch die Wende ausgelösten Transformationsprozess in der Bildung und Sozialen Arbeit. Analysen des Systemwandels, Praxisbeispiele zur Arbeit des IB in den neuen Bundesländern, Gespräche mit Zeitzeugen und Erinnerungen an die Jugendberichterstattung bilden hier den Kern.
- Nach einer dann folgenden Analyse der Personalpolitik des IB in und nach der Wende sowie einem Einblick in die Betriebsratsarbeit widmen wir uns im dritten Kapitel den wichtigsten Handlungsfeldern des IB in seiner 30-jährigen Geschichte nach der Wende: In vierzehn Beiträgen analysieren und reflektieren Wissenschaftler*innen von verschiedenen Hochschulen und Fachleute aus Verbänden und Netzwerken die Entwicklungen in diesen Arbeitsschwerpunkten und bilden damit den fachlichen Hintergrund für die Bewertungen der entsprechenden Prozesse im IB.
- Nachdem wir im vierten Kapitel auf das zivilgesellschaftliche Engagement des IB eingehen, befasst sich eine „Chronik“ – im fünften Kapitel – mit der Geschichte des IB im engeren Sinne. Hierzu werden stichwortartig die Zusammenhänge zwischen den für den IB relevanten gesellschaftspolitischen Entwicklungen, der Unternehmensgeschichte und dem Auf- und Ausbau, streckenweise auch Abbau in wichtigen Fachgebieten in diesen 50 Jahren dargestellt.
- Ein Kompendium „Who is who“ im sechsten Kapitel stellt die für den IB besonders relevanten Persönlichkeiten und Gremienvertreter*innen in den letzten Jahrzehnten vor.
- „Rückblicke und Ausblicke“ der Präsidentin des IB schließen das Buch ab.

Bei der Konzipierung und Planung des Buches war schnell deutlich geworden, dass dieses nicht „im stillen Kämmerlein“ von den Autor*innen erarbeitet und von

der Herausgeberin zusammengestellt werden konnte, sondern als Projektidee in einem möglichst partizipativen Prozess begleitet werden sollte.

Hierzu gehörte eine regelmäßige Rückkoppelung der Konzeptentwicklung und Kommunikation mit den IB-Gremien, eine Abfrage bei den IB-Mitarbeiter*innen zu den bevorzugten Themen der IB-Geschichte und, last but not least, die Begleitung der Arbeit durch einen Beirat, der sich als unverzichtbarer Ratgeber, Impulsgeber und Kommentator erwies. Dem Beirat gehörten an (in alphabetischer Reihenfolge):

- Karola Becker aus Dresden, Mitglied des IB-Vorstands;
- Prof. (em.) Dr. Benno Hafener von der Philipps-Universität Marburg, Mitglied der pädagogischen Grundsatzkommission des IB;
- Prof. (em.) Franz Prüß von der Universität Greifswald, Mitglied des Präsidiums und der pädagogischen Grundsatzkommission des IB;
- Jana Rickhoff, Geschäftsführerin der IB-gGmbH Mitte;
- Manfred Ritzau, ehem. Geschäftsführer des IB Berlin-Brandenburg;
- Petra Tabakovic, bis 2021 Abteilungsleiterin „Jugend, Chancen, Migration“ in der Zentralen Geschäftsführung des IB.

Alle Beiratsmitglieder haben mit ihrer großen Fachlichkeit, ihrem Ideenreichtum und Engagement das Vorhaben unterstützt und ihm viel Zeit gewidmet. In besonderer Weise standen Petra Tabakovic und Benno Hafener darüber hinaus für die vielen und anspruchsvollen Redaktionsarbeiten zur Verfügung.

Vor Ihnen liegt nun ein Sammelband mit einem Mix aus fachwissenschaftlichen Beiträgen, Praxisberichten, Zeitzugenerfahrungen, Stellungnahmen und Kompendien der IB-Geschichte zwischen seinem 20. und 70. Geburtstag, der in seiner Vielfalt der komplexen, differenzierten und bunten Geschichte des IB gerecht werden soll, aber auch die gemeinsame Basis dieser Vielfalt, die in dem Motto „Mensch-Sein stärken“ zum Ausdruck kommt, verdeutlicht. Mehr als 30 Autorinnen und Autoren haben an diesem Sammelband mitgewirkt. Ihnen, dem Beirat, dem Redaktionsteam und allen anderen Beteiligten an dieser Stelle meinen herzlichen Dank!

Anfang 2020 erreichte die Covidpandemie auch Deutschland und hat die Arbeit des IB – wie der ganzen Gesellschaft – erheblich beeinflusst und verändert. Bis heute sind die durch diese Pandemie hervorgerufenen tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen – auch für den IB – noch nicht in ihrer Gänze absehbar; sie werden daher in diesem historisch angelegten Band nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für die schrecklichen Folgen des von Russland initiierten Angriffskrieges auf die Ukraine und die beeindruckenden Hilfen des IB für die Geflüchteten.

Frankfurt am Main, im Sommer 2022

Marion Reinhardt

I. Der IB in der Bundesrepublik Deutschland von 1969 bis 1989

Der IB in den 1970ern und 1980ern – Beginn einer neuen Ära

Marion Reinhardt

Mit dem Umzug der Zentrale des Internationalen Bundes von Tübingen nach Frankfurt am Main im Jahr 1968 beginnt nicht nur äußerlich eine neue Phase des IB als Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit. Er positioniert sich, ausgehend von der Mitte der Republik, zu einem wirklich bundesweiten Träger. Als zentrale Arbeitsfelder¹ weist der IB damals aus:

- betriebsgebundene Wohnheime für ausländische Arbeitnehmer*innen,
- Jugendwohnheime,
- Jugendgemeinschaftswerke zur Betreuung von jungen Aussiedler*innen,
- Freiwilligendienste zur Ableistung des Freiwilligen Sozialen Jahres,
- sprach- und berufsfördernde Einrichtungen und Maßnahmen vor allem für ausländische Jugendliche und Arbeitnehmer*innen,
- verschiedene Sondereinrichtungen (damalige „Solitäre“), wie eine sozialpädagogische Beratungsstelle in Köln, eine Einrichtung der Erziehungshilfen in Rheinsberg, das Kurerholungsheim in Gettenbach, eine Beratungsstelle für ausländische Studierende und Studienbewerber, ein Jugendgästehaus in München (Vorläufer des „Houses International“) – um die wichtigsten zu nennen.

Mit dem Umzug verändert der IB auch seinen Organisationsaufbau. Durch die Abschaffung der sechs Landesgeschäftsführungen², die bisher die Dienst- und Fachaufsicht über die Einrichtungen hatten, und die daraus resultierende neue Berichtslinie direkt in die Zentrale verflacht der IB seine Hierarchien. Aus den Landesgeschäftsführungen werden Landesbeauftragte, die den IB in den jeweiligen Bundesländern nach außen vertreten sollen.

Der IB ist auch an seinem 20. Geburtstag im Jahr 1969 immer noch das Jugendsozialwerk, sollte dies bis in die 1980er-Jahre hinein bleiben und erst dann mit dem Hauptnamen zum Internationalen Bund werden.³ Das Jugendsozialwerk gilt als programmatischer Begriff aus der Situation des Anfangs, den gerade die Gründerväter bewahren wollen. Gegen den Namen „Internationaler Bund“, vom französischen Gründungsvater Henri Humblot eingebracht, kann man sich aufgrund der Machtverhältnisse nach 1945 nicht wehren, man benutzt ihn aber zunächst möglichst wenig.

Aufbruchstimmung

Die 1970er- und 1980er-Jahre, die letzten Jahrzehnte der „alten Bundesrepublik“, sind im IB gekennzeichnet durch ein relativ großes Wachstum und durch eine weitere Diversifizierung der Leistungspalette.

Der Umzug des IB nach Frankfurt 1969 findet zu einer Zeit statt, die gesellschaftspolitisch geprägt ist von Reformstau und Modernisierungsrückstand, von gesellschaftlichen Protesten und von vielen großen und temperamentvollen Demonstrationen, die als „Studentenunruhen“, begleitet von „Schülerunruhen“ und „Lehrlingsunruhen“, in die Geschichte eingehen. „Es waren Jahre des Aufbruchs und der Rebellion: Notstandsgesetze, das Fehlen einer starken Opposition im Bundestag und eine erstarrte Gesellschaft waren wesentliche Ursachen für die Bildung der Außerparlamentarischen Opposition (APO) – aber auch die immer noch mangelhafte Auseinandersetzung mit der nationalsozialistischen Vergangenheit. Dem Umbruch der Bundesrepublik in dieser Zeit folgten Prozesse der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Modernisierung“.⁴ Auch die Ergebnisse der Bundestagswahl 1969 läuten Veränderungsprozesse ein: Eine erste sozialliberale Koalition löst die „Große Koalition“ aus CDU und SPD (seit 1966) ab. Willy Brandt, der spätere Friedensnobelpreisträger, wird der erste sozialdemokratische Bundeskanzler in der Geschichte der BRD. Er steht vor allem für eine neue Ostpolitik und mit dem Slogan „Mehr Demokratie wagen“ ebenso für eine neue Bildungspolitik. Den IB lässt diese Aufbruchstimmung nicht unberührt, dies zunächst vor allem in personeller Hinsicht. Carlo Schmid, sicherlich der wichtigste Initiator des IB in der Nachkriegszeit, wird für zehn Jahre sein erster Vorsitzender und Franz Schade, der zur

Nachkriegsgeneration gehört, wird Hauptgeschäftsführer, später Vorsitzender der Geschäftsführung des IB.⁵

Langsame Abschiede, forsche Anfänge

Einige Persönlichkeiten mit NS-Vergangenheit halten sich trotzdem erstaunlich lange und selbstverständlich im IB-Vorstand und IB-Bundeskuratorium. Das besonders augenfällige Beispiel hierzu ist Heinrich Hartmann, ehemaliger Funktionär der Hitlerjugend und einer der Initiatoren des IB. Er war bis 1985 unter Carlo Schmid und Georg Leber stellvertretender Vorsitzender des IB, um dann bis ins Jahr 2000 in die Position des Vorsitzenden des IB-Bundeskuratoriums berufen zu werden. Danach, bis 2012, also über seinen Tod hinaus († 2007) wird er als „Ehrenvorsitzender“ des Kuratoriums geführt.⁶ Sein Weggefährte Otto Würschinger, während des Nationalsozialismus unter anderem ebenfalls Reichsjugendführer in der Hitlerjugend, ist nach seiner Tätigkeit als Hauptgeschäftsführer im IB (bis 1960) noch bis 2003 Mitglied des Bundeskuratoriums. Diese und andere vergleichbare Abschiede gehen interessanterweise geräuschlos vonstatten: keine Enthüllungen, keine konflikthaften Entlassungen, keine Abwahlen aus den Gremien, keine Diskussionen über nationalsozialistisch geprägte Vergangenheiten, eher viel Verschwiegenheit. Eine Magisterarbeit, die sich 1989 auch mit der NS-Vergangenheit einiger IB-Größen befasst, bleibt bis zur Erarbeitung der IB-Gründungsgeschichte 2017 in den IB-Schubladen.⁷ Parallel zu diesen Prozessen wächst aber das Engagement zahlreicher Nachkriegspolitiker*innen in den Führungsgremien.⁸ Auch an der „Basis“, in den IB-Einrichtungen, beginnen in wachsendem Umfang Leitungen und Mitarbeitende, die in Sozialisation und Ausbildung vom demokratischen Nachkriegsdeutschland geprägt sind. Dieser Wandel ist auch Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen geschuldet: Die Gewährung öffentlicher Förderungen für bestimmte Maßnahmen wird zunehmend an qualifiziertes Personal geknüpft. Dies gilt insbesondere für Lehrkräfte und Meister*innen in der beruflichen Bildung, aber auch für die sich professionalisierende Jugendhilfe. Die meisten Mitarbeitenden aus den IB-Anfängen haben jedoch kaum formale pädagogische Qualifikationen, sondern sind über „Mundpropaganda“ als „in der Jugendhilfe bzw. der Jugendarbeit erfahrene und/oder verdiente Menschen“ zum IB gekommen. Dass mithilfe dieser Regelung auch Menschen beschäftigt werden,

die ihre „Erfahrungen in der Jugendarbeit“ in der Hitlerjugend gewonnen hatten, ist im ersten Band der Gründungsgeschichte des IB ausführlich dargelegt.

Insgesamt entwickelt sich auf diese Weise im IB eine jüngere, qualifiziertere und selbstbewusstere Mitarbeiterschaft.⁹ Ein Ausdruck für dieses veränderte Selbstverständnis der Mitarbeiter*innen im IB ist auch die Gründung der ersten Betriebsräte 1969 in den Wohnheimen in Rüsselsheim und dann im Bundesland Hessen, die Gründung weiterer regionaler Betriebsräte in den Folgejahren und die Konstituierung eines Gesamtbetriebsrates bereits Mitte der 1970er-Jahre.¹⁰

Die Personalentwicklung in Zahlen

Ein Ausdruck dieser Entwicklungsdynamiken und Innovationsschübe des IB in den 1970ern und 1980ern ist die Entwicklung der Anzahl der Mitarbeitenden.

Jahr	Anzahl Mitarbeitende im IB
1969	551
1970	685 – davon 25 % Ausländer*innen
1975	1.581
1979	2.393
1982	2.495
1986	3.196
1989	4.249
1990	4.677 – davon bereits 200 aus der ehemaligen DDR ¹¹

Tabelle 1: Anzahl der IB-Mitarbeitenden in den letzten Jahrzehnten der alten Bundesrepublik (ohne 2. Arbeitsmarkt und freie Mitarbeiter*innen)¹²

Das Verhältnis der Mitarbeiter zu den Mitarbeiterinnen beträgt durchgängig in etwa 60:40; im Angestelltenbereich eher zugunsten der Mitarbeiter, im Bereich der Lohnempfänger (Administration, Service) eher zugunsten der Mitarbeiterinnen.

Durchgängig sind knapp 10 % der Mitarbeitenden Ausländer*innen, die (bereits 1979) aus mehr als 30 Nationalitäten kommen. Der große Anteil von Ausländer*innen im Jahr 1970 erklärt sich aus der Einstellung besonders vieler ausländischer Sozialberater*innen in dem damals stark wachsenden Arbeitsfeld der Arbeitnehmerwohnheime für ausländische Arbeitnehmer*innen.

Exkurs: Der IB und der Radikalenerlass

Eine besondere Dynamik bekommt die Personalentwicklung in den pädagogischen Berufen und letztendlich auch beim IB, als Anfang 1972 die Ministerpräsidenten der Länder und der sozialdemokratische Bundeskanzler Willy Brandt den sogenannten Radikalenerlass einführen. Er legt die Grundlage für Anfragen beim Verfassungsschutz, ob Bewerber*innen für den öffentlichen Dienst für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten oder ob Zweifel an ihrer Verfassungstreue bestünden. Mit dem Radikalenerlass (auch Extremistenbeschluss genannt) soll verhindert werden, dass Mitglieder der Anfang der 1970er (vermeintlich oder real) erstarkenden organisierten und unorganisierten extremen Linken in den staatlichen Institutionen an Einfluss gewinnen.

In der Laufzeit des Radikalenerlasses werden von 1972 (in den Bundesländern unterschiedlich, aber meistens) bis 1979 1,4 Millionen Regelanfragen an die Verfassungsschutzämter gerichtet. In etwa 11.000 Fällen kommt es wegen vermeintlich verfassungsfeindlicher Aktivitäten oder Zugehörigkeiten zu als verfassungsfeindlich definierten Organisationen vor allem im öffentlichen Dienst zu Nichteinstellungen von Bewerber*innen. In 136 Fällen finden Entlassungen statt. Nach wachsender Kritik an den Praktiken verabschiedet sich die Bundesregierung 1979 vom Radikalenerlass, die Bundesländer folgen in den Jahren darauf. Willy Brandt bewertet den Radikalenerlass rückblickend als Irrtum seiner Regierung.¹³

Der Radikalenerlass des öffentlichen Dienstes trifft im IB auf eine intensive Wachstumsphase und bis dahin ungewöhnlich viele Personaleinstellungen, vor allem von Pädagog*innen und Lehrkräften. Die Führungsgremien des IB setzen sich in diesem Kontext auch mit der Frage auseinander, welche Position der IB zum Radikalenerlass einnehmen soll und ob Bewerber*innen beim IB auf ihre „Verfassungstreue“ mithilfe von Verfassungsschutzorganen überprüft werden sollen.

Anstoß für die Beschäftigung mit diesen Fragen sind neben Problemen mit einzelnen Mitarbeiter*innen, die sich in den IB-Einrichtungen politisch betätigen (wie z. B. durch politische Unterschriftensammlungen) offensichtlich vielfältige Probleme im generellen Umgang mit neuen, jungen Mitarbeiter*innen. Vorwürfe ihnen gegenüber wie „wirklichkeitsfremd konzipierte Pädagogik“, „dogmatisierte pädagogische Theorien“, „Interpretation von Sozialarbeit als gesellschaftliches Verän-

derungsinstrument“ trafen, so ein Papier der Geschäftsführung von 1978¹⁴, auf diverse verbandsinterne Schwachstellen in der Personalführung, in der Mitarbeiterbeurteilung, in der Ausübung der Dienstaufsicht, in unzureichende Handlungsanweisungen.

Die (dürftige) Datenlage und Erfahrungen von Zeitzeugen deuten darauf hin, dass der IB auf eine grundlegende politische Überprüfung seiner Mitarbeiter*innen verzichtet und stattdessen im Einzelfall bei politischer Betätigung in den IB-Einrichtungen aktiv wird. Darüber hinaus wird, so zumindest die Beschlusslage, eine Kommission eingerichtet, die sich mit Personalführungsproblemen und Mitarbeiterfortbildungsfragen befassen und insgesamt die „plurale und offene Konstitution des Verbandes“ sichern soll.¹⁵

Die berufliche Bildung – der erste Innovationsschub im IB der 1970er

Nach einer langen Phase weitgehender Vollbeschäftigung setzt in der Bundesrepublik wie in vielen anderen westlichen Staaten in den 1970ern eine, vor allem durch die Ölkrise angestoßene, eher unerwartete hohe Arbeitslosigkeit ein, die sich trotz eines gewissen Wirtschaftswachstums in den 1980ern nicht wieder auf die niedrigen Ausgangsgrößen in der Nachkriegszeit zurückentwickeln und bedeutsame Auswirkungen auf die Entwicklung des IB haben sollte.

Jahr	Arbeitslose ¹⁶	Arbeitslosenquote
1968	0,3 Mio.	1,5 %
1975	1,07 Mio.	4,7 %
1980	0,9 Mio.	3,6 %
1985	2,3 Mio.	9,3 %
1990	1,9 Mio.	7,2 %

Tabelle 2: Zahl der Arbeitslosen und Arbeitslosenquote in der alten Bundesrepublik 1969 bis 1990

Besonderes Aufsehen in Politik und Öffentlichkeit erregt hierbei die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit. Auch, wenn diese in Deutschland nicht so ausgeprägt ist wie im europäischen Mittel (ca. 40 %), fällt auch hier ab Mitte der 1970er der allmähliche und Anfang der 1980er der enorme Anstieg der Zahl arbeitsloser junger

Menschen auf. Im Jahr 1983 erreicht die Jugendarbeitslosigkeit einen Höchststand von rund 623.300 Arbeitslosen unter 25-Jährigen. Als gängige Erklärung für diese Entwicklung dient in der Regel das Einmünden der geburtenstarken Jahrgänge in das erwerbsfähige Alter. Aber auch strukturelle Gründe für die damalige überproportionale Höhe der Jugendarbeitslosigkeit wie (vermeintlich) teure Berufsausbildungen, (vermeintlich) teure Schutzbestimmungen für junge Menschen; Kündigungsschutz für Ältere werden diskutiert. Für die genaue quantitative Erfassung der Jugendarbeitslosigkeit in diesen Jahrzehnten gibt es diverse Probleme und Kontroversen. Besondere Beachtung erzielt die durch Studien belegte sogenannten verdeckte Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen. Manche kommen zu dem Ergebnis, dass die offiziellen Zahlen nur 30 bis 45 % der tatsächlich arbeitslosen Jugendlichen erfassen. In Besonderem gelte das für die Dunkelziffer bei ausländischen Jugendlichen, die noch stärker als einheimische Jugendliche abtauchen (z. B. Mädchen in elterlichen Haushalten) und/oder schwarzarbeiten würden.¹⁷ Drei Phänomene, die hohe Arbeitslosigkeit insgesamt, der große Anteil von jungen Menschen unter den Arbeitslosen und die besonderen beruflichen Integrationsprobleme von Jugendlichen aus Migrantenfamilien, korrespondieren mit der Verabschiedung und der Implementierung des Arbeitsförderungsgesetzes und des Berufsbildungsgesetzes.

Diese gesetzlichen Initiativen öffnen den IB in verstärktem Maße für das Thema Arbeitslosigkeit und für Arbeitslose; sie führen zu vielen neuen Leistungsangeboten, zu Kursen, Lehrgängen und Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Berufsausbildung, die in den ersten Berufsbildungszentren zusammengefasst werden und erheblich zum Wachstum des IB beitragen – ein Prozess, der im Beitrag von Walter Würfel in diesem Band ausführlich analysiert wird.

Die Vernetzung zu Jugendhilfe-Verbänden – ein zweiter Innovationsschub

Obwohl es erst ab 1990 das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) mit gesetzlichen Regelungen zur Jugendsozialarbeit (§ 13) geben wird, misst der IB seit seiner Gründung der faktischen Jugendsozialarbeit große Bedeutung zu. Jugendhilfe ist für ihn, vor allem in den ersten Jahrzehnten, Jugendsozialarbeit.

Im Rückblick ließe sich, so Gero Kerig, langjähriger Geschäftsführer und stellvertretender Vorsitzender des IB in seinem Abschiedsvortrag 2009, vor allem ein Prinzip erkennen, das die Entwicklung, die Vernetzung und das Wachstum der Jugendhilfe auf der Folie der Jugendsozialarbeit im IB geprägt habe – das Prinzip der „Differenzierung“: In der Regel ließen sich, wenn man die Problemlagen der Klientel in ihrer Vielschichtigkeit in den Blick nehme, aus einer Maßnahme weitere ableiten, an bestehende Einrichtungen weitere andocken, verschiedene Programme und auch Finanzierungen miteinander verbinden. So könnten unterschiedliche Bedarfe differenziert befriedigt, umfassende Förderungen ermöglicht und Mängel abgestellt werden. Letztlich würden in einem Verbundsystem ganz verschiedene Möglichkeiten der Förderung, auch in unterschiedlichen Lebensbereichen, auch für verschiedene Alters- und Zielgruppen, miteinander verbunden.

Dieses Prinzip kommt z. B. in einem Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf (früher „sozialer Brennpunkt“) zum Tragen, wenn einer Spiel- und Lernstube für Kinder in einem Aussiedlerwohnheim ein Abenteuerspielplatz für alle Kinder aus der Nachbarschaft angegliedert wird und sich aus einem Jugendgemeinschaftswerk für Aussiedlerjugendliche beispielsweise ein Jugendzentrum, eine Jugendwerkstatt, Jugendbildungsarbeit und/oder aufsuchende Jugendarbeit (Streetwork) entwickelt.¹⁸

Auch in einer Reihe von Jugendgemeinschaftswerken setzt sich dieses Prinzip der Differenzierung in den 1970er- und 1980er-Jahren durch. Die in der Kombination von Sozialpädagogik und Bildungsarbeit gewonnenen Erfahrungen in der Integrationsarbeit für junge Spätaussiedler*innen werden für die Entwicklung und den Aufbau von Angeboten für alle Jugendlichen meistens eines Sozialraumes nutzbar gemacht. Mit verschiedenen Ausprägungen der Schulsozialarbeit und/oder mit Maßnahmen der beruflichen Integrationsförderung (Berufsvorbereitung, ausbildungsbegleitende Hilfen, Berufsausbildung etc.) oder mit Beschäftigungsmaßnahmen und Werkstattprojekten (um nur einige Möglichkeiten zu nennen) entwickeln sich (natürlich in mehrjährigen Prozessen) auf einen Sozialraum ausgerichtete Jugendhilfeverbände mit aufeinander abgestimmten Förderungen für Jugendliche.¹⁹

So erfolgreich dieses Prinzip der Differenzierung in der Arbeit des IB war und ist, es hat auch Grenzen. Die werden in der Geschichte des IB vor allem dann deutlich, wenn ein neues Arbeitsfeld mit sehr speziellen Qualifikationsanforderungen aufgebaut und entwickelt werden soll. So z. B. in einem ehemaligen Lehrlingswohnheim in Frankfurt/M. in den 1970ern, das aufgrund von zurückgehenden Belegungen in eine Einrichtung der Erziehungshilfe für verhaltensauffällige Jugendliche umgewandelt werden soll und das scheitert – nachzulesen im Beitrag von Christine Kolmer in diesem Band.

Hilfen für zugewanderte Menschen – ein dritter Innovationsschub

Zuwanderung ist seit Ende des Zweiten Weltkrieges Alltag in der Bundesrepublik.²⁰ Der Internationale Bund hat seit seinem Bestehen Start- und Integrationshilfen für Zugewanderte in den Mittelpunkt seines Tuns gestellt. In der „Gründungsgeschichte“ haben wir dies anhand der Angebote für „heimatlose“ Jugendliche aus den ehemaligen Ostgebieten und jungen Flüchtlingen aus der DDR dargelegt. Ab Anfang der 1970er schälen sich drei Gruppen von Migranten in der Arbeit des IB heraus:

- Junge Aussiedler*innen
- Ausländische Arbeitnehmer*innen und ihre Familien
- Geflüchtete und Asylbewerber*innen

Jugendgemeinschaftswerke/Jugendmigrationsdienste – ein traditionsreicher Einrichtungstypus im IB gewinnt zunehmend an Bedeutung

Zum ältesten Einrichtungstypus im IB gehören die Jugendgemeinschaftswerke (JGW, ab 2004 Jugendmigrationsdienste, JMD). Sie sind in der Nachkriegszeit zunächst Anlaufstellen, Jugendwohnheime, Treffpunkte, Arbeitsgemeinschaften für zugewanderte, „heimatlose“ Jugendliche aus den ehem. deutschen Ostgebieten und der DDR, später dann wichtige Einrichtungen für junge Aussiedler*innen aus Osteuropa. JGW richten sich bis zum Jahre 2001 ausschließlich an deutschstämmige junge Menschen und führen vor allem integrationsfördernde Einzelfallhilfen und Gruppenangebote durch, ergänzt durch Programme wie Sprachkurse nach

dem Garantiefonds sowie Landes- und kommunale Programme, auch in Wohnheimen, Schulen und Stadtteilen.

Ihr Auftrag ergibt sich aus dem Bundesvertriebenengesetz²¹ mit einer bundeseinheitlichen Zuständigkeit (BMFSFJ) und Finanzierung durch den Kinder- und Jugendplan. Vor allem durch Verhandlungsergebnisse im Rahmen der neuen Ostpolitik Willy Brandts und später durch die Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ erhöhen sich die Aussiedlerzahlen erheblich. Zunächst kommen die meisten Aussiedler*innen aus Polen; nach der Wende ändert sich dies zugunsten der Aussiedler*innen aus den ehemaligen Republiken der Sowjetunion.

Einen Eindruck von der Dynamik vermittelt die Entwicklung der JGW im IB bis zur Wende:²²

Jahr	Anzahl JGW, inkl. Außenstellen	Anzahl Mitarbeitende im JGW-Programm	Anzahl Mitarbeitende Garantiefonds ²³	Anzahl der Mitarbeitenden in sonstigen Programmen ²⁴
1987	39	61	–	43
1988	66	97	–	50
1989	80	139	43	63
1990	114	220	152	86

Tabelle 3: Entwicklung der Jugendgemeinschaftswerke 1987 bis 1990

Mit dieser Aufstellung wird erneut ein Prozess deutlich, der in diesem Beitrag weiter oben als „Differenzierung“ dargestellt ist: Viele JGW nutzen vor allem seit den 1980ern die vorhandene Infrastruktur, ihre Verankerung in den Kommunen sowie ihre Zugänge zu den Zielgruppen für zusätzliche Aktivitäten.

Angebote für ausländische Arbeitnehmer*innen und ihre Familien

Der IB betreut Anfang der 1970er 115 Wohnheime mit bis zu 27.000 alleinstehenden Arbeitnehmer*innen, die zum weitaus überwiegenden Teil als sogenannte „Gastarbeiter“ in die Bundesrepublik kommen und in den Wohnheimen eine Unterkunft finden. Das Programm in diesen Wohnheimen umfasst Sprachförderung, Beratungen, Freizeitangebote und Kurse zur beruflichen Förderung und Qualifizierung.

Die Übernahme der Trägerschaft dieser Wohnheime ist im IB durchaus umstritten, denn damit entfernt er sich von seiner Kernkompetenz der „Jugendsozialarbeit“. Andererseits eröffnet dieser Tätigkeitsbereich, wie die Zukunft zeigen wird, den Einstieg in die Betreuung und die Hilfen für ausländische Familien, Frauen, Kinder und Jugendliche.

Anfang der 1970er setzt sich die Gesellschaft und auch der IB zunehmend mit einer Entwicklung auseinander, wonach die Anwesenheit von Ausländer*innen nicht ein vorübergehender, befristeter Tatbestand, nicht konjunkturbedingt, sondern strukturbedingt ist. Als dann mit wachsender Arbeitslosigkeit 1973 ein Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte erlassen wird, sinkt nicht etwa die Zahl der Ausländer*innen in der Bundesrepublik, sondern der Familiennachzug verändert die Zusammensetzung der hier lebenden Ausländer*innen. Die allein reisenden und lebenden „Gastarbeiter“ werden weniger, „die starke Zunahme von zugewanderten Familienangehörigen, Ehepartnern, Kindern und Jugendlichen aller Altersgruppen führt zu einer Neuausrichtung der Sozial- und Bildungsarbeit mit Migranten, die jetzt nachhaltiger und langfristiger angelegt wird, viele Elemente der Jugendhilfe aufnimmt und den IB auch in den nächsten Jahrzehnten in allen Arbeitsbereichen mit prägen und beeinflussen wird“.²⁵ Die betriebsgebundenen Wohnheime werden bis in die 1980er hinein Haus für Haus geschlossen, manchmal auch umgewidmet, z. B. in Wohnheime für Geflüchtete und Asylbewerber.

Hilfen für Geflüchtete und Asylsuchende

Auch in den 1970ern und 1980ern ist die Betreuung von Asylsuchenden ein Thema für den IB; bis Anfang der 1970er-Jahre ein nicht umstrittenes. Die meisten Asylanträge kommen von Flüchtlingen aus dem „Ostblock“. Ihre Aufnahme gilt als humanitäre Aufgabe; Ost-West-Flüchtlinge sind willkommene Überläufer im Wettstreit der Systeme. Seit dem letzten Drittel der 1970er-Jahre verändert sich jedoch die Haltung: Die Zahl der Asylgesuche steigt steil an. 1980 beispielsweise entsprach die Zahl der Asylgesuche in der Bundesrepublik fast zwei Drittel aller Asylgesuche in Europa. Die asylsuchenden Flüchtlinge stammen nicht mehr vornehmlich aus den „Ostblockstaaten“, sondern aus der „Dritten Welt“. Auch vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit und diesbezüglich wachsender Ängste macht der Terminus „Missbrauch des Asylrechts“ erstmals die Runde.²⁶

Jahr	Erst- und Folgeanträge
1970	8.645
1975	9.627
1980	107.818
1985	73.832
1990	193.063

Tabelle 4: Anzahl der Asylanträge (Erst- und Folgeanträge)²⁷

Der IB nimmt unter anderem in seinen Geschäftsberichten zur Arbeit mit ausländischen Flüchtlingen Stellung. Zwar würde (auch als Ausgleich für den Rückgang der Wohnheimbelegungen mit ausländischen Arbeitnehmer*innen) im IB und an den IB die Forderung erhoben, für die Geflüchteten Unterkunft bereitzustellen und Beratungs- und Betreuungskonzepte zu entwickeln, so der IB in seinem Arbeitsbericht 1980, jedoch wolle man im Ausbau dieses Feldes Zurückhaltung üben und nur dort tätig werden, wo die notwendige Infrastruktur vorhanden und eine Zusammenarbeit mit dem DRK möglich sei. Vor diesem Hintergrund werden dann vorzugsweise in Köln und in Frankfurt Wohnheime umgewidmet und man beteiligt sich an Sonderprogrammen. Trotz dieser zunächst noch zurückhalten- den Position beginnt der IB in den nächsten Jahrzehnten, sich zur Flüchtlingsfrage in Ansätzen politisch zu äußern: „Nach wie vor ist die soziale und psychische Situation der Flüchtlinge nicht zuletzt wegen der restriktiven Aufnahmebedingungen schlecht und erfordert besondere Anstrengungen der Betreuung, überwiegend in Form von Beratungs-, Freizeit- und Bildungsangeboten.“²⁸

Das Portfolio des IB vor der Wende

Die Arbeitsschwerpunkte des IB, der 1989 mit über 4.000 Mitarbeitenden fast achtmal so groß ist wie zwanzig Jahre zuvor, sind nun:²⁹

- Berufsvorbereitung, Berufsausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen, Fortbildung, Umschulung, zusammengefasst in zahlreichen Bildungszentren,
- Sprachkurse für unterschiedliche Zielgruppen in Sprachzentren oder integriert in Angebote für Migranten,
- die Jugendsozialarbeit mit Jugendgemeinschaftswerken, Beratungsstellen, arbeitsweltbezogenen Projekten, Jugendwohnheimen, Schulsozialarbeit, Mädchen-Einrichtungen u. a. m.,

- das Freiwillige Soziale Jahr und das Freiwillige Ökologische Jahr
- die Jugendhilfe, u. a. mit Erziehungshilfen, Jugendzentren und Jugendbildungsarbeit,
- Resozialisierungs- und Wohnungslosenhilfen sowie die Betreuung von Asylbewerber*innen und
- die Arbeit mit Behinderten.

Trotz dieses Wachstums und der Differenzierung des Portfolios ist die Struktur des IB in ihren Grundzügen vor und zunächst auch nach der Wende zunächst die aus den Gründerjahren: Der Arbeitsmittelpunkt ist die „Einrichtung“ mit einer Einrichtungsleitung, die jeweils direkt der zentralen Geschäftsführung (später dann auch wieder einer Landesgeschäftsführung) unterstellt ist.³⁰ Diese Struktur bringt es mit sich, dass oft an einem Ort, in einer Region mehrere, unterschiedlich große Einrichtungen des IB mit unterschiedlichen Schwerpunkten, eingebunden in verschiedene zentrale Fachabteilungen und Netzwerke, arbeiten. Einerseits sind lokale Absprachen in Bezug auf den Aufbau neuer Programme, auf die örtliche Vertretung und die politischen Partner*innen durch diesen Organisationsaufbau schwer zu steuern und hängen oft von den Vorlieben der Akteure ab; andererseits macht diese IB-Struktur der 1970er und 1980er-Jahre auch einen spezifischen Charme des IB aus, weil sie aufgrund örtlicher Entscheidungsspielräume passgenaue Programmentwicklung ermöglicht, ein hohes Maß an Engagement und Selbstbestimmtheit vor Ort bedeutet und damit auch zu einem erheblichen Teil zum Wachstum beigetragen haben dürfte.

Anmerkungen

- 1 Wenn nicht anders angegeben, sind die folgenden Angaben den Geschäfts- und Arbeitsberichten des IB zwischen 1969 und 1990 entnommen.
- 2 Baden-Württemberg; Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Berlin; Schleswig-Holstein, Hamburg; Bayern; Nordrhein-Westfalen. Bis zur Organisationsreform 2013, in der Organisationseinheiten (e. V. und GmbH) auf Bundesländer zugeschnitten wurden, sollten sich Kompetenzen von Landesgeschäftsführungen/Landesbeauftragte noch einige Male ändern.
- 3 Marion Reinhardt: Gründungsgeschichte des Internationalen Bundes, Schwalbach/Ts. 2017, S. 139.
- 4 <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/68er-bewegung/51790/jahre-der-rebellion> [24.4.2021].
- 5 Vgl. Reinhardt, a.a.O., S. 189.
- 6 Zu den Biografien von Hartmann, Würschinger und Benker siehe Reinhardt, a.a.O. Die Mitgliedschaften in den IB-Gremien sind in den jeweiligen Geschäftsberichten aufgeführt.

- 7 Stefan Zowislo: Der Internationale Bund für Sozialarbeit – Jugendsozialwerk, Magisterarbeit, Münster 1989; IB-Archiv.
- 8 Vgl. Kapitel VI „Who is who“.
- 9 Gero Kerig: Entwicklung der Jugendhilfe und Sozialen Arbeit, Rede, Frankfurt/M. 2009, S. 7, IB-Archiv.
- 10 Vgl. Tübinger Briefe, Nr. 2/3 1971, S. 55 f.; IB Archiv.
- 11 Die Erläuterungen in Parenthese sind den jeweiligen Personalberichten entnommen.
- 12 Zusammengestellt aus den verschiedenen Geschäfts- und Personalberichten der entsprechenden Jahre.
- 13 Vgl. <https://www.dw.com/de/der-radikalen-erlass-von-1972/a-15690722> [20.11.2021].
- 14 Vgl. Vorlage für die Sitzung des Vorstands am 3./4. März 1978 in Frankfurt/M., IB-Archiv.
- 15 Schreiben des Vorsitzenden (Dr. Ebersbach) und des Direktors für das Personalwesen (Dr. Schade) der Hauptgeschäftsführung an die Einrichtungsleitungen des IB vom 30.10.1978, IB-Archiv.
- 16 Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrarb003ga.html> [20.11.2021].
- 17 Vgl. Christian Harten: Zum Stand der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, o. D., zit. n. <http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1980/1980-06-a-382.pdf> [20.11.2021].
- 18 IB-Satzung, § 3 (2); hier zit. n. der Fassung von 2015, siehe https://www.internationaler-bund.de/fileadmin/user_upload/storage_ib_redaktion/IB_Portal/Mitgliederversammlung/Dokumente/IB-Satzung.pdf [20.11.2021].
- 19 So in etwa die Entwicklung in Frankfurt-Griesheim; vgl. IB-Frankfurt/M. (Hg.): 66 Jahre IB – Frankfurt am Main 1953 bis 2019, Eigendruck, 2011 (IB-Archiv).
- 20 Zu genauen Daten, Entwicklungen, Haltungen und Diskursen vgl. den Aufsatz von A. Schmidt-Koddenberg in diesem Band (S. 280 ff.).
- 21 Vgl. https://www.bva.bund.de/DE/Services/Buerger/Migration-Integration/Spaetaussiedler/04_Informationen/Historie/Historie_node.html [20.11.2021].
- 22 Quelle: IB-Geschäftsbericht 1989/1990, S. 25 (IB-Archiv).
- 23 Der sogenannte Garantiefonds (Programm zur Sprach- und Integrationsförderung junger Zuwanderer*innen, hier in Schule und Ausbildung) ist eine zusätzliche Integrationshilfe.
- 24 Unter „sonstige Programme“ sind kommunale oder Landes- oder Programme der Arbeitsverwaltung zu verstehen, die sich meist auch an die Zielgruppe wenden: Hausaufgabenhilfen, Offene Angebote, ausbildungsbegleitende Hilfen, Kindergruppen u. a. m.
- 25 Reinhardt, a.a.O., S. 181.
- 26 Vgl. <https://www.bpb.de/izpb/8351/lage-der-fluechtlinge-und-vertriebenen?p=2>.
- 27 https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-februar-2021.pdf;jsessionid=28219889EC0DC1F40CE374E715CF7A65.internet282?__blob=publication, S. 5.
- 28 IB-Geschäftsbericht 1989/1990, S. 24.
- 29 Die Angaben können mangels entsprechender Wirtschaftsdaten nicht gewichtet werden, die hier gewählte Reihenfolge ist keine quantitative Wertung.
- 30 In manchen Jahren haben Landesgeschäftsführungen die direkte Dienstaufsicht; in anderen Jahren nehmen sie lediglich die Funktion von Landesvertretungen als Repräsentanten gegenüber den Landesregierungen und -behörden wahr.

Vertiefungen

Berufliche Bildung in den 1970er- und 1980er-Jahren

Walter Würfel

Die Bundesanstalt für Arbeit als Motor der Entwicklung

1969 traten in der Bundesrepublik zwei Gesetze in Kraft, die für die Entwicklung der beruflichen Bildung im IB eminent wichtig waren und einen enormen Innovationsschub in Gang setzten; das sind das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und das Berufsbildungsgesetz (BBiG). Das AFG ging zu Beginn noch von der ambitionierten Zielsetzung der „Vollbeschäftigung“ aus.¹ Zentral war die Überlegung, dass berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten auch „auf Vorrat“ vermittelt werden sollten; beispielsweise in Phasen der Arbeitslosigkeit, um dann auf dem Arbeitsmarkt bessere Beschäftigungschancen zu haben. Fortbildung und Umschulung waren hier die zentralen Begriffe. Die Bundesanstalt für Arbeit (heute Bundesagentur für Arbeit) war in diesen Jahren Motor der Entwicklung und der Innovation in der beruflichen Bildung und Qualifizierung.

Neue komplexe Inhalte in der beruflichen Bildung

So wurde das Konzept der Schlüsselqualifikationen und -kompetenzen in der beruflichen Bildung nicht etwa im öffentlichen Schulwesen oder im Bildungsministerium oder im Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) entwickelt, sondern in der Bundesanstalt für Arbeit.² Das Konzept ging davon aus, dass Wissen (schon damals!) eine immer kürzere „Halbwertszeit“ haben würde, dass es also nicht darum gehen könne, sich immer größere Mengen von Wissen anzueignen, sondern dass man über Qualifikationen und Kompetenzen verfügen müsse, um sich das „richtige“ Wissen zu erschließen und es anwenden zu können. Außerdem ging es bei den Schlüsselqualifikationen auch um eher habituelle und Verhaltensziele, die teilweise etwas kurz gegriffen polemisch und herabwürdigend als „Sekundärtugenden“ bezeichnet wurden, nämlich „Tugenden“ wie Fleiß und Pünktlichkeit.

1988 wurde das Konzept der Schlüsselqualifikationen folgerichtig mit der Neuordnung der industriellen Metall- und Elektroberufe in die Berufsausbildung übernommen. Die Berufe erhielten eine berufsfeldbreite Grundbildung, auf die in verschiedenen Fachrichtungen aufgebaut wurde, z. B. „Industriemechaniker“ mit den Fachrichtungen Betriebstechnik, Produktionstechnik, Maschinen- und Systemtechnik u. v. m.

In der Industrie wurde zu Beginn der 1980er-Jahre zunehmend (ansatzweise auch schon vorher) mit computergestützten und IT-basierten Systemen gearbeitet: CNC-Technik (Computer numerically controlled), CAD (Computer aided design im Technischen Zeichnen) waren in diesen Jahren wichtige Entwicklungen. Die methodischen Konsequenzen in der Berufsausbildung waren das selbstständige Lernen, die Leittextmethode, problemlösendes Arbeiten, selbstgesteuertes Lernen. Damit verbunden war eine Veränderung der Rolle des Lehrpersonals, das jetzt zunehmend Moderations-, Beratungs- und Begleitungsrollen übernahm und von dem weniger frontales Vermitteln, weniger das „Vormachen, Nachmachen, Üben“ erwartet wurde.

Durch zunehmende IT-Anwendungen nicht nur in der gewerblichen Wirtschaft änderten sich auch die Anforderungen in anderen Berufen: Neuordnungsprojekte (zunächst in den Büroberufen) nahmen zu. Damit wuchs auch die Rolle und Bedeutung des Bundesinstituts für Berufsbildung BiBB. Die neuen komplexeren

Ausbildungsinhalte als integraler Bestandteil der Ausbildungsberufe waren natürlich auch Themen in der Ausbildung beim IB, vor allem, weil sie auch Jugendlichen mit Förderbedarf vermittelt werden mussten, was didaktisch und methodisch eine große Herausforderung darstellte.

Das Berufsbildungsgesetz

Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre gab es nicht nur die Studentenbewegung, die außerparlamentarische Opposition (APO), es gab auch die Lehrlingsbewegung. Unregulierte Berufsausbildung, Ausbeutung der Lehrlinge als billige Arbeitskräfte, „Beistell-Lehre“, diese Missstände führten zur Entwicklung des Berufsbildungsgesetzes, das der Berufsausbildung von Jugendlichen eine neue Basis gab und das es, inzwischen einige Male novelliert, nach wie vor gibt. Das Berufsbildungsgesetz regelt die Berufsausbildung im dualen System, an den Lernorten Berufsschule und Ausbildungsbetrieb. Die Berufsschule sollte dabei deziert nicht nur fachliche berufsbezogene Lehrinhalte vermitteln, sondern auch allgemeinbildende, von Deutsch über Wirtschaftskunde bis hin zu Religion.

Es gab damals übrigens keinerlei Qualifikationsvoraussetzung für die Aufnahme einer Berufsausbildung, keine schulischen Abschlüsse oder Ähnliches als Voraussetzung. Dementsprechend hatte, heute kaum zu glauben, Ende der 1960er-Jahre ein Drittel aller Auszubildenden keinerlei Schulabschluss! –, was nicht nur für das sich bald entwickelnde Arbeitsfeld „Überbetriebliche Ausbildung“ beim IB relevant war. Wie schon Goethe forderte:

„Wer soll Meister sein? Der was ersann.

Wer soll Geselle sein? Der was kann.

Wer soll Lehrling sein? Jedermann!“

Mit der Reform der Berufsausbildung wurde der „Lehrling“ dann Ende der 1960er-Jahre abgelöst vom „Auszubildenden“ (damals noch ohne Genderstern), bald meistens „Azubi“ genannt.

Berufliche Förderung – zunächst für die Kinder von Gastarbeiter*innen

Ab Ende der 1960er-Jahre wurde immer deutlicher, dass für die Kinder der „Gastarbeiter“ Bildungs- und Beschäftigungsangebote gemacht werden mussten. Die Vorstellung, dass die ausländischen Arbeitnehmer*innen mitsamt ihren mittlerweile nachgezogenen oder hier gegründeten Familien wieder das Land verlassen würden, war ebenso absurd wie unwürdig. Also wurden zunächst Lehrgänge und Kurse entwickelt, die den Jugendlichen Grundkenntnisse über Berufe und berufliche Tätigkeit in Deutschland vermitteln sollten.

Allerdings wurden diese Angebote nicht in das Regelsystem schulischer oder beruflicher Ausbildung integriert, sondern sie liefen als „Sonderprogramme“ neben den allgemeinbildenden und berufsbildenden Systemen und waren nicht mit ihnen verbunden. Dies war ein folgenschwerer Fehler, denn Passungsprobleme und Zugangs- bzw. Übergangsprobleme waren die Folge. Hierunter leidet dieser Bereich noch heute; das Übergangssystem ist kompliziert geworden, führt zu Orientierungsproblemen und erfordert im Übergang Schule – Beruf/Berufsausbildung vielfältige Angebote der Jugendsozialarbeit, die den Jugendlichen helfen müssen, sich zurechtzufinden.

„BEFA“ (Berufliche Bildung für Ausländer), „MBSE“, (Maßnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung junger Ausländer) und eine unüberschaubare Vielzahl von Kursen für verschiedene Zielgruppen (Grundausbildungs-, Förder-, Jugendlichen-, Vorbereitungslehrgänge, Berufsvorbereitungsjahr, Berufsgrundbildungsjahr und viele mehr) entstanden in Regie und Finanzierung der Arbeitsverwaltung, obwohl es Bildungsangebote mit Berufsbezug waren. Die Konzepte dieser Maßnahmen wurden größtenteils in Kooperation zwischen dem IB und anderen Trägern sowie der Bundesanstalt für Arbeit entwickelt.

Die ersten Berufsbildungszentren beim IB

Mitte der 1970er-Jahre wurden beim IB die ersten Berufsbildungszentren für diese Kurse und Maßnahmen, wenig später auch für die Berufsausbildung eröffnet; dies sicherlich nicht zufällig in den großen Städten mit industrieller Prägung (Stuttgart, Frankfurt/M., Mainz, Zweibrücken, Köln, Herne, Mannheim ...).

Ein notwendiger Schritt hin zu einem Angebot zur Berufsausbildung erfolgte 1976, als der IB im Berufsbildungszentrum Herne im Rahmen des „Sonderprogramms zur Beseitigung der Jugendarbeitslosigkeit/Jugendberufsnot“ (das sogenannte „Rohde-Programm“, nach dem Bildungsminister Helmut Rohde (1974–1978) benannt), eine Ausbildung im Metallbereich, für 15 Jugendliche konzipierte und durchführte. In diesem Programm wechselten überbetriebliche Ausbildungsphasen im Bildungszentrum mit Betriebsphasen bei den Kooperationspartnern.

1978 wurde dann im Berufsbildungszentrum Stuttgart eine sozialpädagogisch orientierte Vorform des späteren Benachteiligtenprogramms mit 24 Jugendlichen konzipiert und durchgeführt. Darüber hinaus gab es Ausbildungsmaßnahmen, die durch das Jugendwohlfahrtsgesetz (seit 1990: Kinder- und Jugendhilfegesetz) gefördert wurden.³



Berufsvorbereitung in den 1970ern

Folgen für die Organisationsentwicklung

Mit der Entwicklung der beruflichen Bildung im IB waren neben den klassischen Berufsgruppen des IB (Sozialpädagog*innen/Sozialarbeiter*innen, Erzieher*innen/Gruppenerzieher*innen) neue Qualifikationen und Mitarbeiter*innen gefragt: Sozialpädagog*innen mit einem neuen Tätigkeitsprofil in beruflichen Fördermaßnahmen, Fachlehrer*innen und Deutschlehrer*innen (die Jugendlichen waren ja meist Migrantenkinder mit wenigen Deutschkenntnissen), außerdem Industrie- und Handwerksmeister*innen für die praktischen Anteile der Berufsorientierung und Ausbildung. Damit einher ging eine quantitativ und qualitativ unglaubliche Entwicklung: Es wurden Ausbildungswerkstätten für ganz unterschiedliche Berufe geschaffen, es wurden Unterrichtsräume eingerichtet mit Nutzungsmöglichkeiten entsprechender Medien und Materialien. Die Berufsbildungszentren, der neue Einrichtungstypus im IB, ähnelten den Lehrwerkstätten von industriellen Großbetrieben und Verwaltungen. Die rasante Entwicklung dieser neuen Arbeitsfelder und Einrichtungen ging einher mit einem großen quantitativen Wachstum des IB insgesamt, die Mitarbeiterzahlen stiegen und die Struktur der Einrichtungen veränderte sich insgesamt.

Mit der 1980 beginnenden Ausbildung von Jugendlichen, aber auch mit der Fortbildung und Umschulung Erwachsener kamen völlig neue Herausforderungen auf die Berufsbildungszentren zu: Die Auszubildenden und Teilnehmer*innen an Lehrgängen und Umschulungen benötigten für die Abrechnung und Auszahlung von Unterhaltsgeld/Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsvergütung ganz neue Verwaltungsstrukturen und Lohnbuchhaltungen vor Ort, die sich von der Gehaltsbuchhaltung für die Mitarbeitenden, verwaltet in der Landes- oder Hauptgeschäftsführung, deutlich unterschieden. Auch der quantitative Umfang erforderte neue betriebliche Funktionen, vergrößerte Verwaltungen, neue Hierarchie- und Leitungsebenen. Im Grunde genommen mussten, damals Neuland, die Berufsbildungszentren wie Unternehmen geführt werden, was zu großen politischen Diskussionen beispielsweise auf Mitgliederversammlungen des IB führte – nicht zu vergessen die damit wachsende Anzahl der Betriebsräte und deren Einfluss.

In dieser Zeit kam damit die immer wieder gestellte und diskutierte Frage der Organisationsentwicklung auf: Wie war das Verhältnis von (zentraler) Hauptge-

schäftsführung zu den (dezentralen) Landesgeschäftsführungen? Welche Bedeutung und Funktion hatten die wachsenden operativen Einheiten? Diese Organisations- und Machtfragen begleiteten den IB lange Zeit; was ebenso für Fragen von Gemeinnützigkeit und von Gesellschaftsformen (Verein vs. gGmbH) galt.

Der IB – Player am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

Eine ebenfalls neue Entwicklung in diesem Kontext war, dass der IB mit seinen Ausbildungsprogrammen nunmehr auch Player im lokalen und regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wurde. Er musste für seine Kursteilnehmer*innen Praktikumsbetriebe suchen, er musste mit Innungen des Handwerks, Kammern und mit Berufsschulen Kontakte knüpfen und kooperieren. Er war nun ganz anders als bisher in die Wirtschaftsstruktur vor Ort integriert bzw. musste um diese Integration kämpfen. Anfangs gab es wenig Akzeptanz für einen sozialen Träger als Ausbildungsinstitution, Eintragungen in die Lehrlingsrolle der Kammern mussten, teilweise vor Gericht, erstritten werden. Für die Programme und damit für die Jugendlichen musste Lobbyarbeit im politischen Raum, vor Ort, aber auch in den Ministerien, im parlamentarischen Raum und bei der EU geleistet werden.

Das Benachteiligtenprogramm – Start und Struktur

Die weitere Entwicklung der beruflichen Bildung wurde ab 1979/80 von dem „Sonderprogramm zur Ausbildung benachteiligter Jugendlicher“ des (damaligen) BMBW (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) geprägt. Dieses „Benachteiligtenprogramm“, auch „Benachteiligtenförderung“ genannt, galt und gilt als Meilenstein der Entwicklung und war der Katalysator für eine unglaubliche Entwicklung und ein ebensolches Wachstum, nicht nur des IB. Es begann mit Pilotprojekten mit bundesweit 600 Jugendlichen und hatte zu seinen stärksten Zeiten 2005/2006 bundesweit 60.000 Auszubildende.

Das Programm begann beim IB mit 24 Jugendlichen und umfasste 1985/86 bereits 2.500 Auszubildende, die in 25 Berufsbildungszentren in zunächst 48, später in annähernd 100 anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet wurden, 24 % von ihnen waren übrigens ohne jeglichen Schulabschluss⁴. Das „Benachteiligtenprogramm“, beim IB „Überbetriebliche Ausbildung“, später „Außerbetriebliche

Ausbildung“ genannt, brachte in der Berufsbildung bundesweit (nicht nur bei Bildungsträgern) in Pädagogik, Didaktik und Methodik, in der Berufsschullehrer-Ausbildung an den Universitäten, aber auch in der Organisationsentwicklung bisher nie da gewesene konzeptionelle Innovationen. Grundgedanke des Programms war, dass Jugendliche, die keine betriebliche Ausbildungsstelle gefunden hatten, nach Absolvierung einer sogenannten berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme eine Ausbildung aufnehmen konnten. Sie schlossen hierfür einen regulären Ausbildungsvertrag mit einem Bildungsträger ab. Dies löste zunächst heftige Abwehrreaktionen der Betriebe in Handwerk und Industrie aus. Der praktische Teil der Ausbildung fand beim Träger statt, der schulische in den regulären Berufsschulen. Darüber hinaus waren Praktikumsphasen in entsprechenden Betrieben vorgeschrieben, um den Jugendlichen den „Ernstcharakter“ der Arbeit in Betrieben nahezubringen.

Für die Ausbildung verantwortlich waren Teams von Ausbilder*innen (Meister*innen aus Industrie und/oder Handwerk), Fachlehrer*innen zur Stützung des Berufsschulstoffs und der Fachinhalte und Sozialpädagoge*innen zur Stützung und Entwicklung der Persönlichkeit der Jugendlichen. Am Ende der Ausbildung legten die Jugendlichen die Gesellen- bzw. Facharbeiterprüfung vor der jeweiligen Prüfungskommission der zuständigen Kammer oder Innung ab. Nach dieser Prüfung war eine reguläre Arbeitsaufnahme vorgesehen und damit die Integration in den Arbeitsmarkt, was als eine Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe gewertet wurde.

Inhaltlich-konzeptionell und finanziell war das BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) für das Benachteiligtenprogramm zuständig, die organisatorische Abwicklung erfolgte aber durch die Bundesanstalt für Arbeit. Das Programm war so erfolgreich, dass es als Sonderprogramm mit einem ständig wachsenden Finanzbedarf bald nicht mehr weitergeführt werden konnte. Es musste auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Drei Optionen kamen infrage: Integration in das Berufsbildungsgesetz, in das Jugendwohlfahrtsgesetz (später: Kinder- und Jugendhilfegesetz) oder in das Arbeitsförderungsgesetz. 1987 wurde das Programm schließlich als § 40c in das Arbeitsförderungsgesetz übernommen und von da an komplett von der Bundesanstalt für Arbeit administriert und finanziert.

Benachteiligtenförderung – Team-Konzept und Kompetenzansatz

Die Benachteiligtenförderung wurde auch als „sozialpädagogisch orientierte Berufsausbildung“ bezeichnet. Sie ging davon aus, dass die Jugendlichen Unterstützung brauchten, die aufgrund ihrer Herkunft und/oder schulischen Leistungen keinen Ausbildungsplatz fanden und/oder (noch) nicht aus eigener Kraft eine Ausbildung erfolgreich durchlaufen konnten. Diese Unterstützung erfolgte durch sozialpädagogische Begleitung, die auf das familiäre Umfeld, die kulturelle Herkunft, aber auch auf Lern- oder Verhaltensprobleme einging, sowie durch Stütz- und Förderunterricht, der den Berufsschulstoff vermitteln und vertiefen sollte. Die Jugendlichen schlossen ihren Ausbildungsvertrag mit dem Träger, sie waren „ganz normal“ berufsschulpflichtig und legten nach der Ausbildung eine Gesellen- oder Facharbeiterprüfung vor der zuständigen Industrie- und Handels- oder Handwerkskammer bzw. Innung ab. Das Programm ging davon aus, dass bei entsprechender Unterstützung annähernd alle Jugendlichen in der Lage seien, einen erfolgreichen Berufsabschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu absolvieren, deshalb war ein Leitspruch dieses Programms auch immer „Ausbildung für alle!“

Das Konzept der Benachteiligtenförderung sah vor, dass nach Ablauf des ersten Ausbildungsjahres, das in Werkstätten bei den Trägern (mit entsprechendem Berufsschulbesuch) abgeleistet wurde, die Jugendlichen möglichst in betriebliche Lehrstellen vermittelt werden sollten. Dies erwies sich allerdings in vielen Fällen als äußerst schwierig, die Übergangsquoten lagen aus unterschiedlichen Gründen meist nur bei höchstens 4 %.⁵

Das Programm der sozialpädagogisch orientierten Berufsausbildung ging vom Team-Konzept in der Förderung aus; das bedeutete, dass die für die Praxis zuständigen Sozialpädagog*innen, Förderlehrer*innen und Ausbilder*innen gemeinsam die Ausbildung planten und durchführten. Dieser Teamansatz war Markenzeichen des Programms und Gegenstand der Personalfortbildung, die (bis 2003) vom „Heidelberger Institut für Beruf und Arbeit“ im Auftrag und auf Kosten der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt wurde.

Ein weiterer innovativer Ansatz, der mit und im Benachteiligtenprogramm entwickelt wurde, war der Kompetenzansatz: Leitlinie des Ausbildungshandelns war es,

an den individuellen Stärken der Jugendlichen anzusetzen und ihnen durch Lernen in kleinen Einheiten Erfolgserlebnisse zu vermitteln. Die Betonung sollte nicht mehr auf diejenigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten gelegt werden, die die Jugendlichen (noch) nicht beherrschten. Für die Verbreitung dieses Ansatzes hat die Benachteiligtenförderung viel in Fortbildungen, in Modellversuchen bis hin zur Ausbildung von Berufsschullehrer*innen an Universitäten geleistet.

Ausbildungsbegleitende Hilfen in der Benachteiligtenförderung

Die ausbildungsbegleitenden Hilfen waren bis 2012 ein weiterer Bestandteil der Benachteiligtenförderung und sind seitdem im SGB III neu verortet. Sie wenden sich nach wie vor, etwas modifiziert, an Jugendliche, die eine betriebliche Ausbildungsstelle haben, bei denen aber ein erfolgreicher Abschluss der Ausbildung gefährdet ist, sei es aus sozialen und verhaltensbedingten, sei es aus schulischen Gründen. Sie wurden in der Benachteiligtenförderung 1982 begonnen.

Neue Kooperationen und Partnerschaften mit Betrieben, Kammern, Schulen

Sowohl die „ausbildungsbegleitenden Hilfen“ (abH) als auch die „Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen“ (BaE) als Programme der Benachteiligtenförderung erschlossen dem IB indirekt weitere neue Arbeitsfelder: Weil BaE und abH die Fähigkeit und den Willen zur Kooperation aller Beteiligten erforderten, konnten über diese Programme vielfältige Kontakte und Verbindungen zu Unternehmen der Wirtschaft, zu Schulen, Kammern, Innungen und vielen anderen Institutionen im Umfeld aufgebaut werden. Auch dadurch, dass Praktika in Unternehmen verpflichtend waren, wurde eine Vielzahl von Kooperationen und Netzwerken entwickelt.

Last but not least: Weil das Programm, gerade bei der Wirtschaft und ihren Institutionen vor Ort, lange Zeit um Akzeptanz und Gleichberechtigung bei Innungen, Kammern, Betrieben im lokalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt kämpfen musste (nicht zuletzt auch den Berufsschulen gegenüber), wurden entsprechende politische Lobbyaktivitäten entwickelt und ausgebaut, die die Wahrnehmung des IB als ernst zu nehmendem Partner nachhaltig stärkten.

Die Benachteiligtenförderung als Reflex auf die Probleme am Ausbildungsmarkt

Die Benachteiligtenförderung wurde, wie gesagt, zunächst als zeitlich und vom Umfang her begrenztes Sonderprogramm des damaligen Bildungsministeriums durchgeführt. Die inhaltliche Gestaltung oblag dem Bundesbildungsministerium, die administrative Durchführung erfolgte durch die Arbeitsverwaltung. 1987 war das Programm schon so bedeutend, dass es als ein Regelprogramm in das damalige Arbeitsförderungsgesetz (heute: SGB III) übernommen wurde.

Ein Programm, das die Ausbildung benachteiligter Jugendlicher mit anerkannten Abschlüssen des dualen Systems zum Ziel hatte, musste sich zwangsläufig an verschiedenen Stellen „in die Nesseln setzen“: Das duale System der Berufsausbildung, in Deutschland hochgelobt und bis nach China exportiert, konnte auch damals schon längst nicht allen Jugendlichen eine erfolgreiche Ausbildung ermöglichen, was allein die langjährige Existenz des Programms beweist. Das Programm zeigte darüber hinaus immer wieder, in welchem drastischen Ausmaß sich die Betriebe in diesen Jahrzehnten aus der Ausbildung, gerade von benachteiligten Jugendlichen, zurückgezogen hatten. Heute haben wir in Bezug auf den Ausbildungsstellenmarkt ein komplett anderes Bild, wenn auch die Betriebe sich nach wie vor scheuen, junge Menschen mit weniger guten Schulabschlüssen einzustellen.

So war die Benachteiligtenförderung immer auch ein Reflex auf die Situation des Ausbildungsstellenmarktes und die Situation des deutschen Berufsbildungssystems insgesamt. Immer wenn die Betriebe (aus unterschiedlichen, teilweise auch nachvollziehbaren Gründen) weniger Ausbildungsstellen anboten, trat die Benachteiligtenförderung als „Ausfallbürge“ auf.

Viele Jugendliche, die nicht eigentlich „benachteiligt“ waren, sondern aufgrund des Mangels an Ausbildungsplätzen keine Ausbildung fanden, konnten mithilfe dieses Programms überhaupt erst eine Berufsausbildung beginnen und absolvieren. So kam es schon Anfang der 1980er-Jahre zu dem Begriff „Marktbenachteiligte“: Gemeint sind Jugendliche, die nicht aufgrund von individuellen oder sozialen Benachteiligungen oder durch ihre Herkunft mit Migrationshintergrund keine Ausbildungsstelle finden, sondern nur, weil zu wenige Stellen angeboten werden.

Diese Dynamik wurde mit der Wende 1989/90 in den neuen Bundesländern besonders deutlich: Das Programm wurde hier übernommen, und die große Anzahl von „Konkurslehrlingen“ (Auszubildenden, deren Betriebe in Konkurs gegangen waren) führte zu weiterem Wachstum.

Zum Dilemma der Ausschreibungen⁶

Die Benachteiligtenförderung befindet sich seit Mitte der 1990er-Jahre noch in einem anderen Dilemma: Sie wird öffentlich ausgeschrieben, damit wurde eine (gewollte) Konkurrenz- und Preisspirale in Gang gesetzt, die ihren vorläufigen Höhepunkt in der zentralen bundesweit einheitlichen Ausschreibung mit einer einzigen Leistungsbeschreibung für die gesamte Republik fand. Arbeitsmarktdienstleistungen (darunter werden auch die Programme der Benachteiligtenförderung subsumiert, obwohl es sich eigentlich um Bildungsprogramme handelt) wurden im Prinzip nach denselben Grundsätzen ausgeschrieben wie der Bau von Autobahnteilstücken oder die Beschaffung von Autos oder Computern durch Behörden. Personale oder personenbezogene Dienstleistungen wie Ausbildung oder Beratung realisieren sich aber erst in ihrer Durchführung mit den Adressat*innen. Diese Durchführung der Programme ist entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg, nicht aber eine Konzeption / ein Angebot, das ja zunächst (bevor die Maßnahme überhaupt begonnen hat) nur eine Behauptung ist.

Mit Einführung der zentralen Ausschreibung wurde eine Trennung vorgenommen zwischen der Stelle, die ausschreibt und die Vergabeentscheidung trifft (nämlich die „regionalen Einkaufszentren“ der Bundesagentur für Arbeit), und der Stelle, die die Durchführung der Maßnahmen verantwortet und überwacht (die Arbeitsagentur vor Ort). Dies hat teilweise zu der grotesken Situation geführt, dass Bewerber den Zuschlag erhielten, von denen die örtlichen Agenturen ziemlich sicher wussten, dass sie nicht in der Lage sein würden, die Maßnahme ordnungsgemäß durchzuführen.

Trotzdem wurde der Preis der Angebote zu einem wesentlichen Kriterium. Dies führte zu Gehaltsverlusten bei den Mitarbeiter*innen (die Personalkosten sind der Löwenanteil der Maßnahmenkosten) in einer Größenordnung von 20 % innerhalb weniger Jahre. Die Träger mussten insgesamt mehrere Tausend Mitarbeiter*innen

entlassen, ein Bruchteil der entlassenen Mitarbeiter*innen konnte stellenweise in ausgegründete GmbHs zu schlechteren Bedingungen übernommen werden. Viele Träger gingen in Insolvenz oder zogen sich aus diesem Feld der Förderung Jugendlicher ganz zurück. Diese Vorgehensweise, die funktionierende Kooperationen und Trägerorganisationen zerschlagen hat, wurde von den Trägern selbst und ihren Verbänden (Bildungsverband BBB und BAG, später Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit) immer wieder angeprangert und auch gegenüber der Politik thematisiert. Leichte Modifikationen im Verfahren und die Einführung eines Mindestlohns für die Mitarbeitenden in der Aus- und Weiterbildung nach SGB II und III haben hier geringfügig Abhilfe geschaffen.

Ausblick und Fazit

Im Rahmen der Arbeitsmarktreformen 2005 in der Folge des Berichts der Hartz-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurden alle Programme der Bundesagentur grundlegend infrage gestellt. Die generelle Unterstellung, die Jugendlichen fänden deshalb keine Ausbildungsstellen, weil sie nicht ausbildungsreif seien, weist die Verantwortung hierfür letztlich dem allgemeinbildenden Schulwesen zu. Damit wird auch die Frage gestellt, ob ein solches Programm, ebenso wie die Berufsvorbereitung, nicht aus Steuermitteln finanziert werden müsste statt aus Mitteln der Versicherungsgemeinschaft der Arbeitslosenversicherung. Das Tragische an dieser Diskussion ist, dass weder in den Bildungsetats noch im Haushalt der Bundesagentur genügend Geld vorhanden ist, um diese Förderung auf einem hohen Niveau fortzusetzen – das sagen zumindest die Vertreter*innen dieser Institutionen.

25 Jahre nach ihrem Beginn 1980 ist allein die Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen von 600 Teilnehmer*innen 1980 auf 64.500 insgesamt angewachsen. Das ist gleichzeitig ein eher beängstigender Befund: Je größer die Zahl der Auszubildenden in diesem Programm wurde, weil es zu wenig betriebliche Ausbildungsplätze gab, desto stärker stiegen zwangsläufig die Kosten und desto stärker geriet das Programm in die öffentliche Debatte – immer mit der Gefahr, dass es „Subventionskürzungen“ zum Opfer fiel.



Walter Würfel, Lehrer in den Fächern Deutsch, Geschichte und Geografie, seit 1982 beim IB tätig, zunächst als Lehrer und Ausbildungsleiter in Mannheim, dann als Referent und Abteilungsleiter in der beruflichen Integrationsförderung und Jugendsozialarbeit in der zentralen Geschäftsführung des IB in Frankfurt am Main. Von 2015 bis 2018 war Walter Würfel Geschäftsführer des Bundesverbands der Träger Beruflicher Bildung (Bildungsverband e.V.) in Berlin.

Der IB hat in dieser Zeit bis zu 20.000 Auszubildende im Benachteiligtenprogramm gehabt, er hat in etwas über 100 Ausbildungsberufen ausgebildet. Insgesamt haben ungefähr 50.000 Jugendliche in diesen beiden Jahrzehnten an den verschiedenen Maßnahmen der beruflichen Bildung im IB teilgenommen. Auch, wenn der Anteil der beruflichen Bildung am außerordentlichen Wachstum des IB in den 1970ern und 1980ern nur schwer genau zu beziffern ist, ist er erheblich. Die berufliche Bildung hat den IB in diesen Jahrzehnten maßgeblich (mit-)geprägt.

Anmerkungen

- 1 Heute, im Sozialgesetzbuch III/Arbeitsförderung, spricht das Gesetz lediglich vom „Ausgleich am Arbeitsmarkt“.
- 2 Vgl. Dieter Mertens, Heft 1/1974 der „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ MittAB des IAB.
- 3 Zu dieser Entwicklungsphase der beruflichen Bildung vgl. Franzjosef Esch/Werner Sigmund/ Fachabteilung IV Berufliche Bildung in der Hauptgeschäftsführung des IB: Über- und außerbetriebliche Ausbildung beim IB/JSW e. V., in: Tübinger Brief 1/2, 1986.
- 4 Vgl. ebd.
- 5 Dies ist kein Schreibfehler. Tatsächlich betrug die Übernahmequote nach dem ersten Ausbildungsjahr lediglich 4 %.
- 6 Auf die Entwicklung der beruflichen Bildung nach 1989 geht Prof. Dr. Gerhard Christe in seinem Beitrag in diesem Band ausführlich ein (S. 291 ff.).

Jugendarbeitslosigkeit und Jugendhilfe – Entwicklung der Jugendsozialarbeit am Beispiel hessischer Beratungsstellen

Marion Reinhardt

„Beratung und Hilfe für junge Arbeitslose“ – unter dieser Überschrift startet die hessische Landesregierung Ende 1977 ein Modellprogramm, das beispielhaft für die Entwicklung der Jugendsozialarbeit im Kontext von Jugendhilfe steht. Auslöser für die Entwicklung dieses und vergleichbarer Programme in anderen Bundesländern, vor allem in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen, ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit in den 1970er- und 1980er-Jahren in der Bundesrepublik.

Auch die Jugendhilfe sieht sich erstmals in der Nachkriegsgeschichte und immer stärker mit den sozialen und individuellen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit und Berufsnot konfrontiert. Im Umgang damit greift die Jugendhilfe zunächst auf bestehende Angebote, vor allem in der Jugendpflege, also der offenen Jugendarbeit, der Jugendbildungsarbeit und der Jugendverbandsarbeit zurück, begründet aber auch neue Angebote und Maßnahmen mit neuen Methoden, gezielt für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte junge Menschen. Dazu gehören z. B. in Rheinland-Pfalz seit 1976 Beratungsstellen für arbeitslose Jugendliche – davon allein fünf in Trägerschaft des IB – (Internationaler Bund 2019, S. 16) und in Hessen seit Ende 1977 das Modellprogramm „Beratung und Hilfe für junge Arbeitslose“, das in den nächsten Jahrzehnten zum Regelprogramm werden wird und das die Jugendsozialarbeit in Hessen auf besondere Weise prägt.

Ein Ziel des Programms ist die Entwicklung von Hilfen für junge Arbeitslose, die Aussagen darüber erlauben sollen, „unter welchen institutionellen Voraussetzungen und mit welchen Inhalten und Methoden die sozialen und individuellen Folgen der Situation der Arbeitslosigkeit junger Menschen gemildert werden kön-

nen“, um einen Beitrag „zur Bekämpfung der besonderen individuellen und gesellschaftlichen Gefährdungen und Schäden von Jugendlichen, die von Arbeitslosigkeit betroffen werden“¹, zu leisten.

Ein weiteres Ziel des Programms ist die Weiterbildung von Akademiker*innen mit pädagogischem Studium (vor allem von Lehrkräften), die seit Mitte der 1970er-Jahre ebenfalls häufig keine Stelle finden. So empfiehlt das hessische Sozialministerium, für die Projekte vorzugsweise arbeitslose Berufsanfänger*innen einzustellen und sie für dieses neue Feld der pädagogischen Arbeit zu qualifizieren. Trägerübergreifende, gemeinsame Fortbildungsprogramme sind deshalb essenzieller Bestandteil des Modellprogramms, die Teilnahme soll für alle Mitarbeitenden verpflichtend sein.

Zur Umsetzung dieser Vorstellungen erweist sich das Konstrukt des Modellprogramms als besonders geeignet: Auf der strukturellen Seite hat der Bund, der sich in den ersten Jahren über das Bundesministerium für Wissenschaft der damaligen sozialliberalen Bundesregierung an der Finanzierung beteiligt, mit diesem Modellvorhaben eine Initiativrolle. Partner des Bundes sind das hessische Sozialministerium und das damals noch institutionell selbstständige hessische Landesjugendamt. Unter seiner Geschäftsführung konstituiert sich zu Beginn des Programms ein Lenkungsausschuss, der auch die bundesweite Entwicklung begleiten soll.

Inhaltlich betrachtet können über die Schaffung eines „Modellprogramms“ neue konzeptionelle und methodische Elemente in die Jugendhilfe eingeführt und zunächst erprobt werden. Jenseits der damals gültigen Zuordnungen zur Jugendpflege oder Jugendfürsorge werden neue Einrichtungen eröffnet. Es gibt Experimente mit unterschiedlichen Ansätzen, neue Hilfsangebote setzen auf die (damals noch nicht übliche) Kooperation der Jugendhilfe mit anderen Leistungsträgern wie Schulen und die Bundesagentur für Arbeit. Eine wissenschaftliche Begleitung dokumentiert die Ergebnisse dieses Experimentierfeldes, wertet aus und zieht Schlussfolgerungen für die Jugendhilfe (vgl. Landesjugendamt Hessen 1980).

Unter dem offiziellen Titel „Beratung und Hilfe für junge Arbeitslose – Weiterbildungsprogramm für Sozialpädagogen, Sozialarbeiter und Lehrer zur Vermittlung

arbeitsloser junger Menschen“ schreibt das hessische Sozialministerium unter Minister Armin Clauss² Mitte 1977 das Modellprogramm für 25 Projekte aus. Sie verteilen sich nach einem bestimmten Schlüssel auf Kommunen, freie Träger und Jugendverbände in verschiedenen hessischen Regionen. Acht der 25 Projekte haben einen besonderen Status: Sie sind als sozialpädagogische Begleitung von „Grund- und Förderkursen“ (berufsvorbereitende Maßnahmen der Arbeitsverwaltung) angelegt.

Der Internationale Bund nimmt zunächst mit vier Einrichtungen teil: in Wetzlar und Darmstadt mit je einer Beratungsstelle, jeweils am Standort eines Jugendgemeinschaftswerks (heute Jugendmigrationsdienst) und in Frankfurt am Main mit sozialpädagogischer Begleitung von berufsvorbereitenden Kursen in den IB-Berufsbildungszentren in der Krifteler- und in der Gutleutstraße.

In der Umsetzung des Programms soll, so die Ausschreibung, unter Wahrung der Trägerautonomie der Charakter eines Gesamtprogramms betont werden. Der teilnehmende Träger verpflichtet sich zu trägerübergreifender Zusammenarbeit, zum landesweiten Erfahrungsaustausch, zum Einbringen der Einzelergebnisse in das Gesamtprojekt und zur Teilnahme der Mitarbeitenden an gemeinsamen Fortbildungen.

Aus der Erkenntnis heraus, dass sich junge Arbeitslose subjektiv nicht unbedingt als „beratungsbedürftig“ und „defizitär“ begreifen, entwickeln die Einrichtungen differenzierte Formen und Methoden der Ansprache junger Menschen. Hierzu müssen sich die Beratungsstellen mit den verschiedenen lokalen Akteuren wie den Schulen, der Berufsberatung, den Jugendverbänden, der offenen Jugendarbeit vernetzen – ein Vorhaben, das in den 1970er-Jahren Neuland ist und das bei den Trägern (die häufig Kooperation noch als Hinweis auf eigene Kompetenzmängel werten) eher als Schwäche ausgelegt wird.

Aber auch die damals z. B. im gewerkschaftlichen Umfeld vertretene Auffassung, die „Opfer des Arbeitsmarktes“ seien lediglich eine Restgröße, die sich aus der rechnerischen Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage ergebe und keine sozialpädagogische Hilfe, sondern Arbeits- oder Ausbildungsplätze benötige, ist in ihrer Schlichtheit auch damals schon so nicht haltbar.

In der Jugendhilfe beginnt die Zeit der Differenzierung. Die Akteure lernen, bei arbeitslosen jungen Menschen zu unterscheiden

- zwischen Mädchen und Jungen,
 - zwischen Schulabgänger*innen, jungen Langzeitarbeitslosen und ersten „Maßnahmekarrieren“,
 - zwischen Jugendlichen mit und ohne Schulabschlüssen und
 - zwischen deutschen und ausländischen Jugendlichen,
- um nur einige Differenzierungsmerkmale zu nennen.

Die Mitarbeitenden der Beratungsstellen erfahren zudem, dass zwischen den Bedingungen des Arbeits- und Ausbildungsplatzmarktes auf der einen Seite und dem subjektiven Umgang der Jugendlichen damit ein kompliziertes Wechselverhältnis besteht, das in der Arbeit der Beratungsstellen Zweigleisigkeit erfordert: Differenzierte Angebote von Hilfe und Beratung für die Arbeitslosen auf der einen Seite und das Hineinwirken in den öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und politischen Raum auf der anderen Seite.

Nicht nur im IB eröffnet das neue, auffallende Auftreten der Mitarbeitenden und ihrer Teams im Kontext von Jugendarbeitslosigkeit auch innenpolitisch ein Konfliktfeld zwischen parteilicher Sozialarbeit und fachpolitischer Positionierung auf der einen und politisch zurückhaltender Trägerpolitik auf der anderen Seite.

Vom Modellprogramm zu „Fachstellen Jugendberufshilfe“

Eine erste Feuerprobe in dieser Hinsicht ist das Engagement der Mitarbeitenden angesichts des drohenden Aus für das Modellprogramm, das von der Landesregierung nach drei Jahren für Ende 1980 geplant ist und das sich bereits nach zwei einhalb Jahren abzeichnet. Die öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten der Mitarbeitenden haben Erfolg: Das hessische Sozialministerium verkündet im Juli 1980 in einer Presseerklärung: „Beratung und Hilfe für junge Arbeitslose kann fortgesetzt werden“³. Dies allerdings zunächst erneut auf drei Jahre befristet.

Mit dem Ende der zweiten Befristungsphase 1984 führt das Land Hessen zusätzlich die Förderung von Werkstattplätzen für arbeitslose Jugendliche in 19 Jugendwerkstätten (davon Wetzlar und Darmstadt in IB-Trägerschaft) ein. Strukturpro-