



Hans-Konrad Koch

Kurze Geschichte der Benachteiligtenförderung – der bildungspolitische Ansatz

Der Start der Benachteiligtenförderung im Jahre 1980 war Bestandteil der Politik der „Berufsausbildung für alle“. Diese Politik wurde im Rahmen der damaligen Bildungsreform in den 70er Jahren unter Bundesbildungsminister Helmut Rohde formuliert und konnte sich auf einen breiten gesellschaftspolitischen Konsens stützen, allerdings auch auf eine höhere Solidarität der Betriebe als heute. Wenn ein Begriff die Benachteiligtenförderung charakterisiert, dann ist es „Fördern statt Auslesen“. Erst heute, 23 Jahre später, sind wir – im Rahmen einer neuen großen Bildungsreform nach PISA – dabei, diesen Grundsatz auf das gesamte Bildungssystem zu übertragen. Die Situation der Benachteiligtenförderung wäre mit Sicherheit heute leichter, wenn wir dies schon damals erreicht hätten. Aber 1980 war es von Seiten des Bundes noch nicht einmal möglich, die Berufsschule mit einzubeziehen, geschweige denn die allgemein bildenden Schulen.

Jürgen Thiel hat mir vor ein paar Tagen ausdrücklich gesagt, dass er sich keinen nostalgischen Rückblick wünscht. Das will ich gerne respektieren. Aber bevor ich auf aktuelle und zum Teil neue Herausforderungen zu sprechen komme, erlaube mir, lieber Jürgen, doch einen Blick auf das Entstehen der Benachteiligtenförderung zu werfen. Vielleicht können wir davon auch ein wenig für die Zukunft lernen.

I. Sozialpädagogisch orientierte Berufsausbildung

Die Idee, dass eine besondere Förderung der Berufsausbildung von Jugendlichen ohne Schulabschluss, von ehemaligen Sonderschüler/innen und von jungen Ausländer/innen nötig war, entstand im Februar 1978. Beim Einlesen in die Themen meines neuen Referats mit dem fürchterlichen Titel „Sonderformen und Problemgruppen in der beruflichen Bildung“ stieß ich darauf, dass es zwar eine gut entwickelte Förderung der Berufsausbildung von (Körper-) Behinderten gab, aber keine spezifische Förderung für die jungen Leute, die aufgrund schulischer Defizite oder als junge Ausländer große Schwierigkeiten hatten, eine erfolgreiche Ausbildung zu durchlaufen. Typisch waren Karrieren in berufsvorbereitenden Maßnahmen. Es war eher die Regel als die Ausnahme, dass diese Jugendlichen drei Jahre oder mehr an Grund-, Förder- und Einglie-

derungslehrgängen, zum Teil vorab schon an einem Berufsvorbereitungsjahr teilgenommen hatten. Das beanspruchte dieselbe Zeit und in etwa dieselben finanziellen Mittel, die für eine Berufsausbildung erforderlich gewesen wären, ohne aber eine verwertbare Qualifikation zu vermitteln. Am Ende stand immer häufiger die Arbeitslosigkeit, weil Ungelernte schon Ende der 70er Jahre immer weniger gefragt waren.

Entwicklung des Konzepts

Der nächste Schritt ergab sich zwangsläufig: Die Entwicklung des Konzepts der sozialpädagogisch orientierten Berufsausbildung. Ausgangspunkt waren zwei Grundentscheidungen: Wir wollten erstens unbedingt an dem Ziel einer Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu den regulären Bedingungen festhalten, das heißt mit Eintragung und Prüfung durch die Kammer. Denn die Anforderungen am Arbeitsmarkt verlangten immer mehr den Ausbildungsabschluss als Voraussetzung für eine dauerhafte Beschäftigung. Hinzu kam, dass nur ein anerkannter Abschluss Personen dieser Zielgruppen helfen konnte, das Stigma des Schulversagens oder der vermuteten Integrationsschwierigkeiten zu überwinden. Zweitens wollten wir möglichst große Teile der Ausbildung in Betrieben stattfinden lassen. Denn gerade diese Jugendlichen brauchten die Vorteile des dualen Systems für den – für sie besonders schwierigen – Übergang an der zweiten Schwelle.

Das hieß aber, dass diese Jugendlichen während der Ausbildung erheblich mehr leisten sollten als Auszubildende mit normalen oder guten schulischen Voraussetzungen: Sie mussten gleichzeitig auch noch die Lernschwierigkeiten überwinden, die bisher einem Lernerfolg entgegenstanden, und zusätzlich die Defizite aufarbeiten, die sie aus der Schule mitbrachten.

Das Problem lag darin, dass die Ausbilder/innen mit den hierfür erforderlichen zusätzlichen Förderaufgaben in der Regel überfordert waren und Jugendliche dieser Zielgruppen – wenn sie denn überhaupt einen Ausbildungsplatz bekommen hatten – sehr oft in der betrieblichen Ausbildung scheiterten. Bei der Lösung dieses Problems konnten wir von Erfahrungen der Jugendberufshilfe und von ersten Modellversuchskonzepten lernen. So entstand das Konzept der sozialpädagogisch orientierten Berufsausbildung, in der neben Ausbilder/innen auch Sozialpädagoge/innen und Lehrer/innen in die Ausbildung einbezogen wurden. Für die Jugendlichen, die insbesondere wegen ihrer schulischen Defizite noch nicht in der Lage waren, eine Ausbildung in einem Betrieb mit Erfolg zu durchlaufen, wurde eine außerbe-

triebliche Ausbildung mit intensiver Förderung konzipiert, mit eingetragenen Ausbildungsvertrag, also mit denselben Anforderungen wie eine Ausbildung im Betrieb. Ziel war der Übergang in die betriebliche Ausbildung möglichst nach dem ersten Ausbildungsjahr. Für die Zeit der außerbetrieblichen Ausbildung waren längere Praktika im Betrieb als verpflichtend vorgesehen.

Die Programmskizze war in wenigen Wochen ausgearbeitet. Aber dann wurde es wirklich schwierig. Nicht nur im Ministerium überwogen die Zweifel. Mein damaliger Abteilungsleiter Horst Lemke, der die Berufsausbildung kannte wie kaum einer sonst, meinte, ein solches Konzept hänge viel zu sehr von überdurchschnittlichem Engagement der Beteiligten ab und könne daher nur in Einzelfällen zum Erfolg führen.

Verwirklichung des Programms

Über ein Jahr lang lief ich mit meiner Programmskizze für benachteiligte Jugendliche gegen die Wand. Dann brachte 1979 ein Parteitagebeschluss der SPD Frankfurt Bewegung in die Angelegenheit. Hans Matthöfer, damals Bundesforschungsminister, bat den Bundesbildungsminister Jürgen Schmude, ein Modellprogramm zur Unterstützung der Berufsausbildung junger Ausländer aufzulegen. Die Skizze wurde aus der Schublade geholt und zu einem Ausländerprogramm umgearbeitet. Wegen der zeitweisen Ausbildung außerhalb von Betrieben, die von den Arbeitgeberorganisationen als revolutionär angesehen wurde, gestaltete sich die Abstimmung mit den Verbänden der Wirtschaft sehr schwierig. Dank des persönlichen Engagements des Präsidenten der Düsseldorfer Handwerkskammer Schulkoff wurden wir immerhin durch das Handwerk unterstützt.

Bei den parlamentarischen Beratungen des Haushalts 1980 wurde dieses Ausländerprogramm im Haushaltsausschuss wieder auf deutsche Jugendliche ausgeweitet. Ein zehnminütiges Telefongespräch mit dem engagierten SPD-Berichtersteller im Haushaltsausschuss brachte diesen Durchbruch. Zum Ausbildungsjahr 1980/81 konnte das Benachteiligtenprogramm mit acht Millionen DM Fördervolumen starten.

Wir gingen nicht den üblichen Weg des Bundesbildungsministeriums über Modellversuche, sondern legten das Programm von vornherein so an, dass es bei entsprechender Nachfrage und Mittelausstattung flächendeckend ausgeweitet werden konnte. Wie entscheidend das für die Wirksamkeit des Programms werden sollte, erkannte wir erst später in vollem Umfang.

Für ein solches Programm brauchten wir ei-

nen Durchführungsträger, der die Zielgruppen in der gesamten Republik erreichen konnte. Was lag also näher, als sich an die Bundesanstalt für Arbeit zu wenden. Im Mai 1980 kam ich nach Nürnberg, um mit dem zuständigen Referatsleiter Kiplat, eigentlich aber mit seinem kompetenten Sachbearbeiter, Herrn Keila, die Durchführungsrichtlinien des Programms zu besprechen. Herr Keila war in den nächsten Jahren mein Hauptansprechpartner, mit dem ich jeden Morgen in wenigen Minuten telefonisch die Einzelentscheidungen der Umsetzung des Programms besprach. Zu diesem ersten Gespräch in Nürnberg hatte der Hauptabteilungsleiter Wohlleben seinen persönlichen Referenten als Aufpasser entsandt: Hier traf ich auch Jürgen Thiel zum ersten Mal.

Anlaufschwierigkeiten

Zunächst hatten wir einige Schwierigkeiten, das Programm ins Laufen zu bringen. Im ersten Jahr erreichten wir nur 572 Auszubildende und gaben nur etwa ein Drittel der Mittel aus. Trotz der Erfahrungen aus berufsvorbereitenden Maßnahmen war der Förderansatz der sozialpädagogisch orientierten Berufsausbildung für die in Betracht kommenden Träger zunächst neu. Oft fehlten auch die Mittel für die zusätzlichen Investitionen, die für die Durchführung einer Berufsausbildung erforderlich waren. Und schließlich weigerten sich zahlreiche Industrie- und Handelskammern, in Süddeutschland auch Handwerkskammern, die Ausbildungsverträge einzutragen.

1982 kam die zusätzliche Förderinitiative der „ausbildungsbegleitenden Hilfen“ dazu. Damit wurde für Jugendliche mit relativ geringeren Schwierigkeiten die unmittelbare Aufnahme einer Berufsausbildung in einem Betrieb ermöglicht. Zugleich entstand damit ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Ausbildungsabbruch.

Die ersten Erfolge zeigten uns, dass wir auf dem richtigen Wege waren. Jugendliche, die bisher für nicht ausbildungsfähig gehalten worden waren, überwandern dank der Förderung ihre Lernschwierigkeiten und erreichten trotz der Defizite, die sie aus der Schule mitgebracht hatten, einen erfolgreichen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Natürlich gab es Abbrecher. Aber die Evaluation des Programms zeigte, dass diese Abbrecher leichter in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten als Jugendliche mit der gleichen Ausgangslage, die nicht die Chance erhalten hatten, an dieser Förderung teilzunehmen. Insgesamt erreichten in den ersten sieben Jahren, in denen das Programm vom Bundesbildungsministerium verantwortet wurde, rund zwei Drittel der geförderten Jugendlichen den Aus-

bildungsabschluss.

Erst im dritten Jahr reichten die Mittel nicht mehr aus, 1983 waren es schon 124 Millionen, 1987 fast eine halbe Milliarde DM. Und das, obwohl nach dem Regierungswechsel 1982 zunächst überlegt worden war, das Programm wieder einzustellen. Aber eine „heilige Allianz“, insbesondere zwischen dem CDU-regierten Niedersachsen, das dringend zusätzliche Ausbildungsplätze brauchte, und dem DGB, trieb mit Unterstützung aller Fraktionen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages die damalige Bundesbildungsministerin Dorothea Wilms Jahr für Jahr im Haushaltsausschuss „zum Jagen“, das heißt zur zusätzlichen Aufstockung der Programmmittel.

1986 war das Programm so in die Fläche gewachsen, dass es die Möglichkeiten des Bundesbildungsministeriums zu übersteigen begann. So entstand die Idee, das Programm ins Arbeitsförderungsgesetz und damit in das Regelinstrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit zu überführen. Das löste erhebliche Unruhe in der Community aus. Meine gute Freundin Ingrid Mielenz führte die Fronde der Jugendberufshilfe an, die sich vehement für die Übernahme ins Jugendministerium einsetzte. Der Ausgang ist bekannt und es war die richtige Entscheidung. Nur durch die Einbeziehung ins AFG konnte das Programm sein Potenzial wirklich entwickeln. Dass die Befürchtungen einer weniger zielgruppengerechten Durchführung nach der Übernahme in das AFG¹ nicht eingetreten sind, ist das große Verdienst von Jürgen Thiel, der rechtzeitig zu diesem Zeitpunkt die Zuständigkeit innerhalb der Bundesanstalt übernommen hatte.

Qualitätsentwicklung

Entscheidend für den Erfolg der Benachteiligtenförderung war die konsequente Qualitätsentwicklung. Diese Qualitätsentwicklung wurde wesentlich dadurch gestützt, dass das Programm von Anfang an einen Personalschlüssel vorgab, der von den Trägern garantiert werden musste, nämlich zwei Ausbilder/innen und je eine/n Sozialpädagog/in und eine/n Lehrer/in für 24 Auszubildende.

Ein Glücksfall war das Zusammentreffen mit Hans Petzold 1979 anlässlich der – zunächst erfolglosen – Beratung des Modellversuchs in Rüsselsheim. Aus diesem Zusammentreffen entstand eine ungeheuer fruchtbare Zusammenarbeit, die die Qualitätsentwicklung der Benachteiligtenförderung entscheidend prägte. Zunächst lief das über kleine Aufträge mit sehr bescheidenden Mitteln. Es begann mit einer intensiven Begleitung und Beratung der ersten Träger. Aus dieser Zeit datiert die Zusammenarbeit mit wichtigen Akteuren der Qualitätsent-

wicklung wie Roland Matzdorf und Elisabeth Buschsiewecke, und auch mit Ingrid Mielenz und Manfred Schneider über den großen Berliner Modellversuch, aus dem wir viel gelernt haben. Aus der Begleitung der ersten Träger entstanden Handreichungen für neue Träger. Wichtig waren dabei ein biografischer Ansatz und eine Sprache, die trotz wissenschaftlicher Grundlagen auch von den Ausbilder/innen verstanden und akzeptiert wurde.

Die gemeinsame Teamfortbildung für Ausbilder/innen, Lehrer/innen und Sozialpädagog/innen brachte schließlich eine neue Dimension der Qualitätsentwicklung. Wir hatten rasch erkannt, dass diese drei Berufsgruppen es nicht gewohnt waren zusammenzuarbeiten. Insbesondere der Einsatz von Sozialpädagog/innen in der Berufsausbildung war damals neu. Die gemeinsame Fortbildung im Team mit dem Instrument der Handreichungen leistet bis heute einen wichtigen Beitrag dazu, dass jeder von den Kompetenzen der jeweils anderen Berufsgruppe so viel lernt, dass der größte Nutzen aus dem Zusammenwirken der unterschiedlichen Kompetenzen gezogen werden kann. Diese gemeinsame Fortbildung wurde nach dem Übergang der Benachteiligtenförderung auf die Bundesanstalt dank des Einsatzes von Jürgen Thiel enorm ausgebaut. Das Bildungsministerium hätte dies mit seinen beschränkten Möglichkeiten nicht leisten können.

Die erfolgreiche gemeinsame Fortbildung ist ein Beispiel, von dem wir heute beim anlaufenden bedarfsgerechten Ausbau der Ganztagsschulangebote lernen wollen. Bei der wichtigen und zugleich schwierigen Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe haben wir ebenfalls eine Situation, in der Lehrer/innen sowie Sozialarbeiter/innen von den Kompetenzen der jeweils anderen Berufsgruppe lernen müssen.

II. Aktuelle Herausforderungen

Fördern statt Auslesen

Der Grundsatz „Fördern statt Auslesen“ ist heute so aktuell wie nie zuvor. Angesichts der stark zunehmenden Bedeutung von Bildung und Ausbildung hat das Forum Bildung die doppelte Herausforderung an die Bildungspolitik hervorgehoben: Zum einen soll das Wissen und die Kompetenzen vermittelt werden, die über die Zukunft des Einzelnen, aber auch der Gesellschaft und Wirtschaft entscheiden, zugleich ist es angesichts immer höherer und neuer Qualifikationsanforderungen dringend notwendig, Ausgrenzung zu vermeiden und schon bestehende Ausgrenzung abzubauen.

Dementsprechend hat die neue große Bildungsreform, an deren Beginn wir nach PISA

1) Arbeitsförderungsgesetz, d.Red

und IGLU stehen, zwei Hauptziele, über die nationaler Konsens herrscht: erstens, das deutsche Bildungssystem in absehbarer Zeit wieder an die Spitze der Bildungssysteme der Welt zu bringen und zweitens, den dramatischen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg, den uns PISA noch einmal drastisch vor Augen gehalten hat, endlich aufzubrechen und schrittweise abzubauen.

Voraussetzung für das Erreichen dieser beiden Ziele ist ein radikales Umdenken von einem traditionell stark auslesenden Bildungssystem zu einem mehr und mehr fördernden System. Dieses Umdenken vom Auslesen zum Fördern muss auf allen Ebenen vollzogen werden, bei denen, die die politischen und administrativen Rahmenbedingungen setzen genauso wie bei denen, die Bildung vor Ort gestalten. Das Vorbild dafür ist die Grundphilosophie des finnischen Bildungssystems „Jedes Kind kann es schaffen, vorausgesetzt wir sind gut genug, um es entsprechend zu fördern“. Die Erfolge dieses Ansatzes sind bei PISA eindeutig ablesbar.

Gelingt es, Kindergarten und Schule in diesem Sinne umzugestalten, dann wird die Benachteiligtenförderung in der Berufsausbildung fast eine Generation nach ihrer Konzipierung endlich zu dem, was sie eigentlich schon immer sein sollte, nämlich ein Element – wenn auch sicher ein wesentliches – in einem durchgehenden Förderkonzept. Denn der „Reparaturbetrieb“ während der Berufsausbildung macht erst dann wirklich Sinn, wenn alle Möglichkeiten der Prävention vorher ausgeschöpft werden können.

Aktuelle Situation der Benachteiligtenförderung

Die Situation der Benachteiligtenförderung ist heute – 23 Jahre nach ihrem Start – vor allem durch drei Faktoren gekennzeichnet:

- (1) Die Zielgruppen derjenigen, die besonderer Förderung bedürfen, um eine Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf mit Erfolg zu absolvieren, ist gegenüber 1980 weiter gewachsen: Die PISA-Untersuchung zeigt, dass im Jahr 2000 23 Prozent der 14- bis 15-Jährigen – ohne die Schüler/innen in Sonderschulen – nur die erste von fünf Stufen der Lesekompetenz oder weniger erreichen. Dies ist die große Risikogruppe derjenigen, die voraussichtlich Schwierigkeiten bei der Berufsausbildung haben werden.
- (2) Das Ausbildungsplatzangebot ist weiter gesunken. Das löst einen Verdrängungswettbewerb zu Lasten der Schwächeren aus. Auch wenn die Mittel, die die Bundesanstalt jährlich für die Benachteiligtenförderung zur Verfügung stellt, trotz aller finanziellen

Schwierigkeiten auf sehr hohem Niveau konstant bleiben, erreicht die Benachteiligtenförderung in Folge des Verdrängungswettbewerbs nicht mehr in gleichem Maße Teilzielgruppen mit den relativ größten Schwierigkeiten. Gleichzeitig verschließen sich Betriebe zunehmend der Beteiligung an der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher.

- (3) Die Qualifikationsanforderungen sind seit 1980 stark gestiegen. Während 1980 Personen ohne berufliche Qualifikation zunehmend auf Schwierigkeiten der Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt stießen, sind es heute schon die jungen Leute mit den relativ geringeren Qualifikationen. Nach einer Untersuchung von IAB und Prognos fallen zwischen 1995 und 2010 2,4 Millionen Arbeitsplätze für Unqualifizierte und gering Qualifizierte weg und werden durch Arbeitsplätze für Personen mit mittleren und höheren Qualifikationen ersetzt. Das bedeutet, dass auch für diejenigen benachteiligten Jugendlichen, die Dank der Benachteiligtenförderung einen anerkannten Berufsabschluss erreichen, heute ein erheblich höheres Risiko als 1980 besteht, beim Übergang in den Arbeitsmarkt zu scheitern.

Konsequenzen

Was sind die Konsequenzen aus dieser Situation?

Erstens müssen die Möglichkeiten der Prävention in unserem Bildungssystem erheblich ausgebaut werden. Es ist ein Skandal, dass wir in unserem immer noch reichen Land den stärksten Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg von allen OECD-Ländern haben. Der Grundsatz der individuellen Förderung muss – wie vom Forum Bildung gefordert – durchgängig in allen Bildungsbereichen verwirklicht werden. Wir brauchen eine Pädagogik der Vielfalt, die die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen jedes einzelnen Kindes, wie z. B. Stärken, Lernhaltung, Lernumgebung im Elternhaus, Vorwissen aus der Lebenswelt, konsequent berücksichtigt. Und wir brauchen ein entsprechendes Förderinstrumentarium. Nur so können Stärken rechtzeitig erkannt und gefördert werden – und jedes Kind hat Stärken! – und Benachteiligungen frühzeitig vermieden und abgebaut werden.

Zweitens muss die Benachteiligtenförderung in der Berufsausbildung konsequent weiterentwickelt werden. Hierfür legte das Forum Bildung Empfehlungen vor, die nach wie vor aktuell sind. Empfohlen wurde die Weiterentwicklung der Qualität der Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen und der Unterstüt-

zung bei ihrem Übergang in die Beschäftigung beispielsweise durch

- Vermittlung von Informations- und Kommunikationstechnologien in jeder Ausbildung,
- Ausbildung in neuen Berufen und Erweiterung des Berufsspektrums,
- stärkere Förderung des Erwerbs von personalen und sozialen Kompetenzen,
- Schaffung von Gelegenheiten zum Erleben demokratischen Verhaltens,
- systematische Vermittlung von Berufspraxis in Betrieben und Hilfen beim Übergang in eine Beschäftigung.

Nötig ist die sog. Förderung aus einem Guss, das heißt eine bessere Verzahnung unterschiedlicher Förderinstrumente wie etwa für Berufsvorbereitung, Ausbildung in Betrieben, außerbetriebliche Ausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen, Übergangshilfen, Fort- und Weiterbildung, um Jugendlichen, die zunächst keine Ausbildung erreichen, notfalls auch schrittweise doch noch eine anerkannte Berufsausbildung zu ermöglichen.

Die Verbesserung der Kooperation der Beteiligten auf lokaler und regionaler Ebene ist wichtig, um jeder jungen Frau und jedem jungen Mann ein Ausbildungsangebot zu machen, das ihren Interessen und Fähigkeiten entspricht.

Drittens müssen junge Erwachsene ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die von der Benachteiligtenförderung nicht mehr erreicht werden, eine zweite Chance für eine berufliche Qualifizierung erhalten. Die positiven Erfahrungen aus entsprechenden Modellvorhaben sind endlich breit umzusetzen. Auch hierfür hat das Forum Bildung wichtige Empfehlungen vorgelegt.

Fazit

Die 1980 geschaffene Benachteiligtenförderung leistet auch heute noch einen wichtigen Beitrag für die berufliche Qualifizierung und Eingliederung von Jugendlichen, die aufgrund schulischer Defizite einer besonderen Förderung bedürfen. Diese wichtige Förderung während der Berufsausbildung muss ständig an neue Herausforderungen angepasst werden. Sie macht aber erst als Teil eines durchgehenden Förderkonzepts unseres Bildungswesens wirklich Sinn.

Die Benachteiligtenförderung hat sich seit ihrer Übernahme in das Instrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit vor sechzehn Jahren insbesondere Dank des persönlichen Engagements von Jürgen Thiel von einem damals noch begrenzten Programm zu einem flächendeckenden Förderinstrument entwickelt, das entscheidend für die erfolgreiche Eingliederung von weit mehr als einer halben Millionen

junger Menschen in den Arbeitsmarkt und damit auch für die weitere persönliche Entwicklung dieser Personen und ihrer Teilhabe an unserer Gesellschaft war und ist.