

Für jedes Problem ein Modellprojekt oder ein Sonderprogramm

Oder: Wie man eine überfällige Bildungsreform vermeidet

■ Vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Lage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt entstehen eine Vielzahl neuer „Eingliederungsmodelle“, die häufig mit hoher sozialpädagogischer Intensität und/oder Anreizen für die Unternehmen und in Kooperation mit den lokal relevanten Akteuren versuchen, jungen Menschen die Eingliederung in das Beschäftigungssystem zu ermöglichen. Die Angebote beruflicher Erstausbildung expandieren außerhalb von Betrieben in den letzten Jahren erheblich, während zugleich der Bereich betrieblicher Ausbildung im dualen System schrumpft.

Am Beispiel eines neuen Bundeslandes werden einige bildungspolitische Konsequenzen dieser Entwicklung erörtert und daraus Reformnotwendigkeiten für das Bildungssystem abgeleitet.

Expansion kompensatorischer Bildungsgänge und Modelle

Grundsätzlich gilt, dass vollzeitschulische berufliche Bildungsgänge im deutschen System beruflicher Bildung eine lediglich ergänzende Funktion haben sollen, nämlich immer dann, wenn es keine adäquate Berufsausbildung nach BBiG/HWO gibt oder sich ein spezifischer regionaler Bedarf am Arbeitsmarkt herausgebildet hat.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Situation auf dem betrieblichen Ausbildungsmarkt sind aber in den letzten Jahren an den Schulen eine Vielzahl neuer beruflicher Bildungsgänge mit voll qualifizierenden Abschlüssen nach Landesrecht entstanden, etwa die sog. Assistentenberufe. Außerdem wurde die Kapazität berufsvorbereitender Bildungsgänge an den Schulen erheblich erweitert.

Leider steht der erheblichen Ausweitung vorbereitender oder ausbildungskompensatorischer schulischer Maßnahmen keine entsprechende Entlastung am betrieblichen Ausbildungsmarkt gegenüber, da sich etwa 70 Prozent der Absolventen beruflicher Vollzeitschulen in den alten und ca. 80 Prozent in den neuen Ländern anschließend um einen Ausbildungsplatz im dualen System bewerben. In einem Positionspapier bezeichnet die Kultusministerkonferenz dies als „bildungsökonomisch und bildungspolitisch gleichermaßen unvernünftig“¹.

Die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) für Benachteiligte haben inzwischen den Umfang eines „Bildungssektors eigener Art“ neben den schulischen Bildungsgängen und neben der betrieblichen Ausbildung im dualen System erreicht.

Zahlenmäßig ist die Entwicklung in den letzten Jahren kaum noch nachzuvollziehen, weil die BA mit der Neuordnung der berufsvorbereitenden Maßnahmen im Jahre 1996 (Runderlass 42/96) auch die Statistik umgestellt hat.

Im Jahre 1997 haben bundesweit 110.523 Jugendliche eine berufsvorbereitende Maßnahme in insgesamt sieben verschiedenen Maßnahmetypen der BA begonnen, darunter 23.610 in den ostdeutschen Ländern.² Aus der Gegenüber-



ILSE R. SCHUR

Verein zur Förderung von Bildung, Arbeit und sozialer Teilhabe (BAST) e. V., Potsdam

stellung mit der sog. Einmündungsstatistik der BA mit Stand September 1997³, wonach bundesweit für das Ausbildungsjahr 1997/98 insgesamt 404.324 Jugendliche in betriebliche Ausbildungsstellen eingemündet waren, ergibt sich, dass etwa jeder 4. Jugendliche vor Beginn einer Ausbildung an einer berufsvorbereitenden Maßnahme der BA teilnimmt. Unter Berücksichtigung auch der berufsvorbereitenden Bildungsgänge an den Schulen (1996: rund 65.200 Teilnehmer) wäre das Verhältnis etwa 1:2.

Angesichts der Größenverhältnisse lässt sich die Behauptung, es handle sich in jedem Fall um Jugendliche, die aus individuellen Gründen ausbildungsungeeignet (lernbeeinträchtigt und/oder sozial benachteiligt) sind, kaum aufrechterhalten, vielmehr muss der hohe Anteil der aus dem Bildungssystem Ausgegliederten auch als konstituierendes Merkmal eben dieses Systems verstanden werden. In den Fällen gegebener individueller Beeinträchtigungen stellt sich außerdem die Frage, ob die Verlängerung der Ausbildung auf 4 bis 4 1/2 Jahre den Jugendlichen tatsächlich zu einer Eingliederung in das Beschäftigungssystem verhilft oder ob damit in vielen Fällen nicht nur Maßnahmekarrieren produziert werden.

Mit dem von der neuen Bundesregierung verabschiedeten 100.000-Plätze-Programm für arbeitslose junge Menschen hat sich das Arbeitsfeld der Bundesanstalt für Arbeit in diesem Bereich noch erheblich erweitert, zumal nach Erhebungen des EMNID-Instituts und des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) im Jahre 1995 in den alten Bundesländern etwa 14 Prozent der jungen Erwachsenen im Alter von 20 bis unter 25 Jahren ohne formalen Berufsabschluss und häufig auch ohne Hauptschulabschluss waren; in den neuen Bundesländern betrug der Anteil rd. neun Prozent.⁴ Inzwischen dürfte der Anteil an den entsprechenden Altersjahrgängen weiter gestiegen sein.

Bewältigungsformen der Ausbildungskrise in Brandenburg

In Brandenburg wird als einzigem deutschem Bundesland an den Schulen kein Berufsvorbereitungsjahr angeboten. Eine sachlich-inhaltliche Überlegung könnte sein, dass die Jugendlichen, die einer individuell ausgerichteten Berufsvorbereitung bedürfen, meist zugleich die „schulmüden“ Jugendlichen sind, die in Schulen ohne Ausstattung mit Lehrwerkstätten oder sonstigem praktisch-anregendem Potential kaum zu motivieren sind.

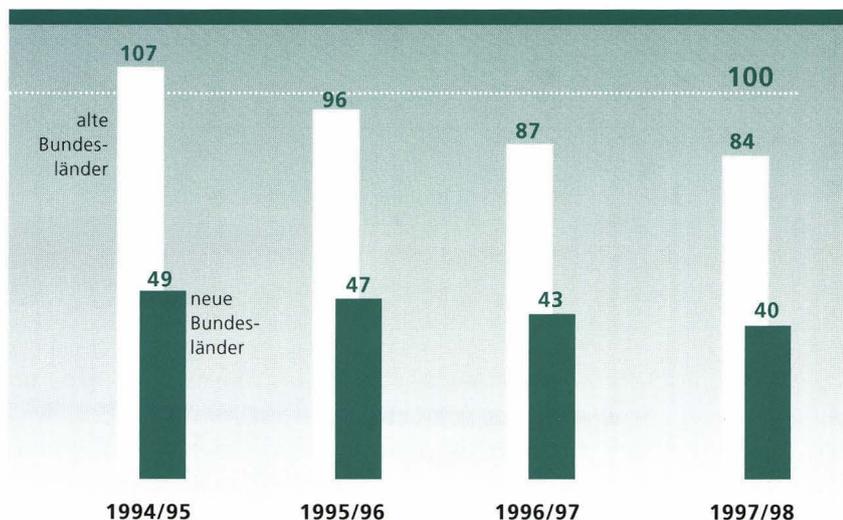
Konsequenz ist, dass jährlich zwischen 3.000 und 4.000 (1997: 3.400) Schulabgänger in berufsvorbereitende Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit einmünden und etwa 3.000 (1997: 2.800) in die außerbetriebliche Ausbildung für Benachteiligte.

Auch mit dem Angebot an vollqualifizierenden beruflichen Bildungsgängen in Berufsfachschulen ist das Land im Vergleich mit den übrigen neuen Bundesländern eher zurückhaltend. In Brandenburg besuchten 1996 insgesamt 2.963 Schüler/-innen die Berufsfachschule (1. Schuljahr 1.851), demgegenüber in Sachsen 10.304 (1. Schuljahr 5.677) und in Thüringen 15.366 (1. Schuljahr 7.087). Der Anteil der Mädchen in diesen Bildungsgängen beträgt im Durchschnitt zwischen 80 und 90 Prozent.⁵

Kooperatives Modell hilft Ausbildungsstellen schaffen

Als Bestandteil der jährlichen Programme zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke (Bund-Länder-Sonderprogramme für die neuen Länder) hat Brandenburg aber an den Oberstufenzentren (OSZ) des Landes Bildungsgänge eingerichtet, die den Erwartungen der Wirtschaft nach einem Kammerabschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf des dualen Systems Rechnung tragen. Im Rahmen eines sog. *Kooperativen Modells* werden die Jugendlichen im Schülerstatus an den OSZ aufgenommen und zur Ableistung des fachpraktischen Teils der Ausbildung an überbetriebliche Bildungsstätten der Kammern und sonstige freie Bildungsträger delegiert, weil die OSZ über eine entsprechende Ausstattung mit Lehrwerkstätten nicht verfügen.

Abbildung 1 Verhältnis zwischen jeweils 100 Bewerbern und dem Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen



Eine vertragliche Vereinbarung zwischen allen Kammern des Landes Brandenburg und dem Bildungsministerium wurde – nach etwa zweijährigen Verhandlungen – im August 1997 unterzeichnet.

Seither ist das Kooperative Modell eine wesentliche Komponente in den jährlichen Programmen des Landes zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke (im laufenden Ausbildungsjahr 1998/99 knapp 3.000 Plätze) und entwickelt sich zum „Exportartikel“ des Landes. Von Sachsen-Anhalt und Thüringen ist das Modell inzwischen in leicht variiert Form übernommen worden.

Im Gegensatz zu einer Reihe eher ausgliedernder Maßnahmen zeichnet sich das aus der Not geborene „Kooperative Modell“ durch mehrfach integrierende Momente aus. Das Modell

- relativiert – ähnlich wie auch alle außerbetrieblichen Ausbildungen – die einzelbetrieblichen Selektionsmuster, indem grundsätzlich alle beim Arbeitsamt als ausbildungssuchend gemeldeten Bewerber aufgenommen werden,
- sichert den Jugendlichen die Zulassung zur Prüfung für den allseitig begehrten Kammerabschluss,
- integriert eine 2-monatige Berufsorientierungsphase in die Ausbildung und
- fördert die Zusammenarbeit zwischen OSZ und Trägern der Fachpraxis (Kooperation der Lernorte), indem es einen (heilsamen) Zwang zur regionalen Koordination der fachpraktischen Ressourcen zwischen OSZ, Kammern und Arbeitsämtern in der Form regionaler Arbeitskreise herstellt.



Die zweite wesentliche Programm-Komponente zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke im Land Brandenburg geht auf entsprechende Vorläufer in Sachsen zurück, die in Brandenburg in vereinfachter Form seit dem Ausbildungsjahr 1996/97 eingeführt wurden. Dieses Programm – als betriebsnahe Plätze bezeichnet (im laufenden Ausbildungsjahr 1998/99 etwa 2.700 Plätze) – wird von den Kammern des Landes präferiert. Dabei geht es darum, dass kammernahe Vereine, sog. Ausbildungsringe, die Ausbildungsverträge mit den Jugendlichen abschließen, die staatlich finanzierten (reduzierten) Ausbildungsvergütungen und Sozialversicherungsbeiträge ausreichen, die Jugend-

lichen aber zur praktischen Ausbildung in Betriebe vermitteln. Der Anreiz für die Betriebe besteht darin, dass sie keine Ausbildungsvergütungen zahlen müssen, allerdings in Brandenburg unter der Voraussetzung, dass sie bereits ausbilden und eine nach Betriebsgrößen gestaffelte Anzahl von Jugendlichen selbst unter Vertrag nehmen und tariflich bezahlen.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist dieses Programm nur in relativ begrenzten Zahlen realisierbar, da die Angebote der Betriebe und die Ausbildungswünsche der Jugendlichen nicht immer in Übereinstimmung zu bringen sind.

Konsequenz der verschiedenen Sonderprogramme für die Jugendlichen ist, dass es für sie erhebliche Unterschiede im materiellen Status in den verschiedenen Ausbildungstypen für den gleichen Beruf und Abschluss gibt:

- betriebliche Ausbildung im dualen System: durchschnittlich 936,- DM/Monat (mit erheblichen Abweichungen in den einzelnen Berufen) im Jahre 1997 in den neuen Ländern,
- betriebsnahe Ausbildung: Start mit 400,- DM/Monat plus Erhöhung um 20,- DM je Lehrjahr,
- Benachteiligtenausbildung der BA: Start mit 570,- DM/Monat plus Steigerung um 5 Prozent je Lehrjahr,
- Kooperatives Modell: Schülerstatus, d.h. keine Sozialversicherung; elterneinkommensabhängiges BAFöG (Bedarfssatz 325,- DM/Monat bzw. bei notwendiger auswärtiger Unterkunft 570,- DM) plus 180,- DM Aufwandsentschädigung des Landes für 11 Monate im Jahr,
- Vollzeitschulische Ausbildung mit BBiG-Abschluss (in Brandenburg in den kaufmännischen Berufen möglich): Schüler-Status ohne Aufwandsentschädigung.

In berufsvorbereitenden Maßnahmen der Arbeitsämter wird in der Regel (elterneinkommensabhängig) Berufsausbildungsbeihilfe gezahlt mit Sonderregelungen in einzelnen Programmen, z. B. dem neuen Programm „Arbeit und Qualifizierung“ für (noch) nicht ausbildungsgerechte Jugendliche (AQJ).

Bildungspolitische Konsequenzen

Durchgängiges Problemlösungsmuster der Ausbildungskrise in Deutschland ist die Ausgliederung junger Menschen in eine wachsende Zahl neuer Sondermodelle und -maßnahmen oder auch in die Schattenwirtschaft und sonstige alternative Nischen in unserer Gesellschaft. Denn ein wachsender Anteil junger Menschen wendet sich inzwischen enttäuscht von jeglichen Integrationsangeboten unserer Gesellschaft ab und sucht weder Ausbildungs- noch Arbeitsstelle. Gegenwärtig wird die Zahl der nicht (mehr) bei der Bundesanstalt für Arbeit registrierten jungen Menschen auf etwa 200.000 geschätzt.⁶

Das erklärte Ziel der Bundesanstalt ist die Eingliederung der jungen Menschen in eine betriebliche Ausbildung im dualen System, die aber wegen der zunehmenden Verknappung des Angebots von immer weniger Jugendlichen erreicht werden kann. Hinzu kommen die verschärften Konkurrenzbedingungen, die sich aus dem Zustrom höher Qualifizierter (Abiturienten) einerseits und aus wachsenden Qualifikationsanforderungen der Betriebe andererseits ergeben. Hauptschüler mit und ohne Abschluss, für die die duale Ausbildung ursprünglich konzipiert wurde, werden deshalb zunehmend vom betrieblichen Ausbildungsmarkt verdrängt.

Die Vielzahl der Sondermaßnahmen und -programme führt zu einer erheblichen Intransparenz der Ausbildungsangebote. Den Jugendlichen sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Maßnahmetypen und ihre Begründung kaum noch zu vermitteln. Entsprechend wachsen Desorientierung und Demotivierung. Hinzu kommt die tendenzielle Diskriminierung der Jugendlichen, die sich in „Maßnahmen“ befinden, gegenüber Jugendlichen in der regulären betrieblichen Ausbildung im dualen System, und zwar nicht nur in ihrem materiellen Status, sondern auch im gesellschaftlichen Konsens der „Wertigkeit“ ihrer Ausbildung.

Faktisch sind drei voneinander isolierte berufliche Bildungssysteme entstanden:

- die betriebliche Ausbildung im dualen System
- vollzeitschulische berufliche Bildungsgänge vorrangig für Mädchen (schon immer ein strukturelles Defizit des dualen Systems)
- Ausbildungen/Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, die von freien Bildungsträgern durchgeführt werden.

Primat hat dabei im gesellschaftlichen Bewusstsein in Deutschland immer noch die betriebliche Ausbildung in einzelbetrieblicher Verantwortung und Verfügungsmacht. Alle übrigen mit hohem Aufwand an staatlichen Mitteln betriebenen Ausbildungsmaßnahmen gelten letztlich als „Ergänzungs- und Ersatzmaßnahmen“ des dualen Systems, die aber in den neuen Ländern inzwischen etwa 60 Prozent der Gesamtnachfrage nach Ausbildungsplätzen aufzufangen müssen.

Wesentliches Merkmal des so entstandenen Ausbildungssystems in Deutschland ist ein hohes Maß an Desintegration auf mehreren Ebenen:

- Die allgemein bildenden Schulen delegieren die Aufgabe der Berufsorientierung und -vorbereitung weitgehend an die Arbeitsämter und besondere Maßnahmen bzw. Bildungsgänge.

- Die bei Schulabgang meist nachzuholende Orientierung und Berufsvorbereitung ist einseitig an betrieblichen Akzeptanzkriterien ausgerichtet, vermittelt keine eigenständigen Qualifikationen und entsprechenden Zertifikate und verlängert deshalb lediglich die Ausbildungsphase.
- Individuell benachteiligte Jugendliche können – wenn überhaupt – nur mit erheblichem (sozialpädagogischen) Aufwand in eine betriebliche Ausbildung integriert werden. Dennoch brechen sie die Ausbildung häufig ab und gelten dann auf dem Arbeitsmarkt als „Ungelernte bzw. Unqualifizierte“. Leistungsstärkeren Jugendlichen vermittelt der Berufsabschluss im dualen System keinen Zugang zum tertiären Bildungsbereich und damit kaum weiterführende Bildungsmöglichkeiten.
- Jenseits der sozialpflegerischen und Gesundheitsdienstberufe mangelt es vollzeitschulischen beruflichen Ausbildungen in Deutschland bislang an der gesellschaftlichen Anerkennung, weshalb sich die meisten Absolventen im Anschluss daran um eine betriebliche Ausbildung bewerben.

Die in diesem vertikal wie auch horizontal nicht integrierten und intransparenten System Gestrandeten bilden heute den „harten Kern“ der sog. Ungelernten oder Unqualifizierten, die am Arbeitsmarkt kaum noch eine Chance haben. Sie werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch von den Eingliederungsangeboten des neuen Sofortprogramms der Bundesregierung gegen Jugendarbeitslosigkeit kaum erreicht werden können.

Reformnotwendigkeiten

Reformnotwendigkeiten für das (berufliche) Bildungssystem ergeben sich vorrangig aus dem Blickwinkel der lernschwächeren oder sog. benachteiligten Jugendlichen, die wie dargestellt – zunehmend aus dem regulären Bildungssystem herausfallen, während gleichzeitig ihre Zahl wächst. Aber auch für die Leistungsfähigeren im dualen Ausbildungssystem wären eine höhere Transparenz und vor allem die Durchlässigkeit des Bildungssystems wünschenswert.

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden „Eckpfeiler“ des dualen Konzepts der Berufsausbildung in Deutschland zu überprüfen und zu verändern:

- Die Entlassung von Jugendlichen im Alter von 16 bis 17 Jahren in die „Verantwortung der Wirtschaft“ und damit in den Konkurrenzkampf marktüblicher Selektionsmechanismen ist in einer hoch komplexen Gesellschaft, für die Wissen und Information zu zentralen Triebkräften geworden sind, nicht mehr zu verantworten und durch die Realität bereits überholt. Das durchschnittliche Eintrittsalter in eine betriebliche Berufsaus-

bildung beträgt in Deutschland derzeit 19 Jahre;⁷ dies als Ergebnis gestiegener Vorbildungen (Abiturienten), aber auch einer Vielzahl von problematischen Umwegen und Warteschleifen und zum Nachteil der Jugendlichen, die diese Warteschleifen nicht überdauern und dann als „Ungelernte“ in den Arbeitsmarkt eintreten.

- Die Ausgliederung der beruflichen Bildung in Deutschland aus dem allgemeinen Bildungssystem wird vor dem Hintergrund der neueren Entwicklungen in der Arbeitswelt immer fragwürdiger. Denn wenn es zutrifft – wie vielfach behauptet –, dass die Schlüsselqualifikationen zum zentralen Angelpunkt der (beruflichen) Bildung werden, trifft das für das allgemein bildende Schulwesen ebenso zu wie für die berufliche Bildung. Die Trennung beider Bereiche erschwert zudem die heute – mehr denn je – erforderliche Durchlässigkeit und Transparenz des Bildungssystems, und zwar sowohl horizontal wie auch vertikal.

- Um die individuellen Möglichkeiten der jungen Menschen besser berücksichtigen zu können, müssen Berufsabschlüsse stärker als bisher (vertikal) differenziert werden, allerdings mit voller Durchlässigkeit, sodass von jeder Stufe die jeweils nächsthöhere Stufe erreicht werden kann. Dies setzt die weitestgehende Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Bildungssystem voraus.
- Für das Angebot einer mit den Tarifpartnern abzustimmenden beruflichen Startqualifikation im Sinne einer Mindestqualifikation für jeden muss der Sozialstaat die Garantie übernehmen. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass immer breitere Kreise von der Möglichkeit, einen anerkannten Berufsabschluss zu erwerben, ausgeschlossen werden.
- Schließlich muss eine Gleichstellung aller Lernenden im Rahmen einer beruflichen Erstausbildung auch im materiellen Status hergestellt werden, da die zum Teil hohen Ausbildungsvergütungen im dualen System im Vergleich mit dem Schüler-BAFöG und anderen bescheidenen Förderungen in den verschiedenen Sonderprogrammen zu beruflich unsachgemäßen Entscheidungen der Jugendlichen führen und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit von ihnen nicht verstanden werden.

Anmerkungen

1 Vgl. Überlegungen der KMK zur Weiterentwicklung der Berufsbildung (verabschiedet von der Kultusministerkonferenz am 23. 10. 1998), S. 3

2 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1998, S. 95

3 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsvermittlung, Berichtsjahr 1997/98, Tabelle 12

4 Vgl. Berufsvorbereitende Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, Dienstblatt-Runderlass 42/96

5 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1998, Tabelle 2/3)

6 Vgl. Petzold, H.-J., Ein viel zu kurzer Blickwinkel von zwölf Monaten: Das Sonderprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit erreicht den harten Kern kaum. In: Frankfurter Rundschau vom 3. 12. 1998

7 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1998, S. 55

8 Vgl. dazu Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele – ein Weg, Bonn 1998, S. 201 ff.

9 Vgl. dazu „Potsdamer Eckpunkte zur Reform der beruflichen Bildung“, In: Reformbedarf in der beruflichen Bildung, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (Hrsg.), Potsdam 1998

10 Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt ..., a. a. O. Tabelle 10.1

Die Realisierung der vorstehenden „Reformnotwendigkeiten“ wäre nur im Rahmen einer Neuordnung des Gesamtbereichs schulischer und beruflicher Bildung oberhalb der Sekundarstufe I (10. Klasse) zu leisten.⁸ Dabei wird man sich auch in Deutschland – ähnlich wie in anderen EU-Ländern – an den Gedanken gewöhnen müssen, dass betriebliche Lernfelder, die auch im Rahmen staatlicher (schulischer) Verantwortung für die berufliche Bildung erforderlich sind⁹, für den Staat nicht kostenlos sind. Dies ist schon heute in einigen Sonderprogrammen und Modellprojekten für Benachteiligte der Fall. Um lernschwächeren Jugendlichen die Möglichkeit arbeitsplatznahen Lernens einzuräumen, wird ein staatliches Kostenengagement eher zum Regelfall werden müssen.

Vor dem Hintergrund deutscher Traditionen in der beruflichen Bildung bedeutet das ein radikales Umdenken. In einer Langfristperspektive, die sich Politik heute (leider) kaum noch leisten kann, würde sich das aber sicherlich „auszahlen“. Denn die Altnachfrage, d. h. der Anteil der Jugendlichen, die aus früheren Jahrgängen auf dem Wege zu einem Berufsabschluss erfolglos geblieben sind, beträgt heute bundesweit bereits 40 Prozent der jeweils aktuellen Gesamtnachfrage nach einem Ausbildungsplatz im dualen System.¹⁰ ■