

Tibor Adler

## Berufsbildungspolitik – Ende der Reformen?

**Anhand einer Reflexion über die Mitte der 60er Jahre eingeleitete „Bildungsexpansion“ und der damit aufgetretenen Ungleichgewichtigkeiten zwischen qualitativer und quantitativer Entwicklung des Bildungssystems sowie der Darstellung der vor allem in der letzten Zeit zu beobachtenden Probleme an der Nahtstelle zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem tritt der Autor für die Fortsetzung der Reform ein. Dabei sieht er die Notwendigkeit, Reformen stärker als damals inhaltlich und strukturell zu begründen und insgesamt eine Kurskorrektur zugunsten der beruflichen Bildung einzuleiten. Besonderer Schwerpunkt der kurzfristig anzugehenden Reformen sollte die Bereitstellung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Maßes an Ausbildungsplätzen sein.**

### I

Die Analyse der gegenwärtigen bildungspolitischen Situation wird durch Zahlen und Statistiken beherrscht, die einerseits die Bildungsexpansion der letzten Jahre dokumentieren und andererseits das Ausmaß der in den kommenden Jahren zu erwartenden „Ausbildungskatastrophe“ signalisieren.

Die Bewertung, insbesondere der letzteren, reicht von der Forderung nach Beendigung der Bildungsexpansion, nach Reduzierung der Reformen, nach mehr Bescheidenheit, mehr Pragmatismus in der Bildungspolitik, bis hin zu der These, daß nur eine Politik entschlossener struktureller Reformen, des „Ausbaus nach innen“, die richtige Antwort zur Bewältigung der Probleme sein kann, wobei die Expansion im Bildungswesen als ein durchaus notwendiger Vorgang und zumindest in quantitativer Hinsicht als Erfolg der Bildungspolitik der vergangenen Jahre gewertet wird.

Die Bandbreite dieser Bewertungen, die nur eine vergrößerte Darstellung der je nach (politischem) Standort differenzierten Meinungen wiedergibt, zeigt jedoch, daß eine relativ objektive Momentaufnahme vor allem zum gegenwärtigen Zeitpunkt außerordentliche Schwierigkeiten macht: Der beginnende Bundestagswahlkampf wirft seinen Schatten gerade auch auf die Bildungspolitik, zumal dieser Bereich einer der zentralen Reformansätze der sozialliberalen Regierung ist.

Im folgenden wird dennoch versucht, eine Antwort auf die in der Überschrift formulierte Frage — Ende der Reformen? — zu finden.

Von der Beantwortung dieser Frage und der Lösung der anstehenden Probleme an der Nahtstelle zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem hängt ein gutes Stück an Glaubwürdigkeit unserer gesellschaftlichen Ordnung ab. Denn, stimmen die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vorgelegten Zahlen hinsichtlich der Gesamt-abgänger aus dem allgemeinen Schulsystem — 1975: 760 000; 1982: 960 000 — nur annähernd und geht die Zahl der jährlich angebotenen Ausbildungsplätze in der betrieblichen Ausbildung auch künftig wie in den letzten zehn Jahren (von 600 000 auf 400 000) zurück, dann stehen die Geburtenjahrgänge 1956 bis 1970 vor beinahe hoffnungslos verminderten Ausbildungschancen. Eine demokratische Gesellschaft kann es sich schwerlich leisten, großen Teilen der folgenden Generationen von jungen Menschen eine qualifizierte Ausbildung und eine berufliche Perspektive zu verweigern.

### II

Die vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft kürzlich vorgelegte „Bildungspolitische Zwischenbilanz“ [1] weist zu Recht auf die Erfolge beim Ausbau des Bildungswesens hin: So stiegen die öffentlichen Bildungsausgaben von 1965 bis 1974 auf mehr als das Dreifache (von 16 auf 53 Mrd. DM) und wuchsen doppelt so schnell wie das Brutto-sozialprodukt. Im gleichen Zeitraum haben sich die öffentlichen Gesamtausgaben nur mehr als verdoppelt. Mit dem Anwachsen der Bildungsausgaben stieg die Zahl der Kindergartenplätze von 1965 bis 1974 um knapp 60 %; fast achtmal soviel Kinder wie 1965 konnten 1974 Vorschulklassen besuchen. In der Sekundarstufe I sank der Anteil der Hauptschüler im gleichen Zeitraum von 61 % auf 49 %; 1974 besuchte jeder zweite Schüler dieser Stufe Realschulen oder Gymnasien. Die Quote derjenigen, die nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht aus allgemeinbildenden Schulen abgingen, sank entsprechend.

In der Sekundarstufe II hat sich die Zahl der Schüler in der gymnasialen Oberstufe seit 1965 mehr als verdoppelt.

Die Zahl der Schüler in beruflichen Vollzeitschulen stieg von 1970 bis 1973 um 50 %; der Anteil von Jugendlichen ohne Ausbildungsverhältnis verringerte sich von 19 % im Jahre 1965 auf 14,9 % im Jahre 1974. Diese Entwicklung führte zu einer größeren Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, die allerdings seit Beginn der 60er Jahre stetig in ihrer Zahl abnahmen.

Die Gesamtzahl des Lehrpersonals ist seit 1965 beinahe doppelt so stark gewachsen wie die Zahl der Schüler. Allerdings wird der geringste Zuwachs in den Berufsschulen (+ 9 %) verzeichnet. (Zum Vergleich: Lehrer in Sonderschulen + 193 %).

In den Hochschulen stieg die Zahl der Studenten zwischen 1965 und 1974 auf mehr als das Doppelte. Im Weiterbildungsbereich, in dem detaillierte Statistiken der Anbietergruppen mit Ausnahme der Volkshochschule fehlen, ist ebenfalls eine Steigerung festzustellen. Von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte Bildungsmaßnahmen (bewilligte Erstanträge auf individuelle Förderung nach dem AFG) zur beruflichen Weiterbildung stiegen zwischen 1968 und 1974 um knapp das Vierfache.

Weitere Zahlen sind dem Bericht zu entnehmen [2]; sie täuschen jedoch nicht darüber hinweg, daß mit dem quantitativen Ausbau des Bildungswesens, vielfach als „Bildungsexpansion“ bezeichnet, in qualitativer Hinsicht — und dies betrifft vor allem das berufliche Bildungswesen — vieles unvollendet blieb. So sind z. B. die Probleme hinsichtlich des Numerus Clausus, des Ausbildungsplatzangebots, der Qualität des Berufsschulunterrichts, der Hauptschule und die Schwierigkeiten im Bund-Länder-Verhältnis eher größer geworden.

Betrachtet man die einzelnen beispielhaft aufgeführten Größen, so ist man geneigt zu sagen, daß Reformen zwar erfolgt sind. Sie sind aber weniger auf die Struktur des Bildungssystems ausgerichtet gewesen, und haben auch letztlich nicht wesentlich zum Abbau von Chancenungleichheiten

geführt. Im folgenden wird jedoch begründet, warum gerade die Steigerung der Bildungsnachfrage von den Bildungspolitikern als der notwendige Ansatzpunkt für die Reform angesehen wurde.

### III

Zu Beginn dieser Entwicklung, also vor gut zehn Jahren, als Bildungspolitiker begannen, Konsequenzen aus den Zusammenhängen zwischen Bildung und wirtschaftlicher Entwicklung und der dabei erkannten ungleichen Verteilung der Bildungschancen zu ziehen, lag es nahe, vor allem beim Zugang zu weiterführenden Bildungsgängen anzusetzen. Der statistische Vergleich von damals zeigte, daß beim akademischen Zweig des Bildungswesens der Verteilungsschlüssel seit 1928 im wesentlichen der gleiche geblieben ist [3]. Mit anderen Worten: Wesentliche soziale Gruppen wurden beim Zugang zum höheren Bildungswesen stark benachteiligt. Die Auslese wirkte vor allem schicht-, geschlechts- und regionalspezifisch. Der Anteil der Studenten, insbesondere aus der Arbeiterschaft, die etwa die Hälfte der Bevölkerung ausmachte, war gering, sie betrug kaum mehr als ein Zwanzigstel der Studentenschaft [4]. Parallel zu diesen Feststellungen sind Untersuchungen zur sozialen Funktion der Schule in der industriellen Leistungsgesellschaft eingeleitet worden. Die Ergebnisse zeigen, daß die festgestellten Zahlen einerseits die immense gesellschaftliche Bedeutung der Schule widerspiegeln [5] und andererseits, daß sie eine Situation ausdrückten, die als logische Konsequenz in wachsendem Maß die Entwicklung neuer Bildungseinrichtungen erforderte. Denn der enge Zusammenhang zwischen dem Grad der Schulbildung und den zu erreichenden Berufspositionen des einzelnen — so wurde damals festgestellt — bewirkt, daß der Ausschluß von weiten Teilen der Bevölkerung von der Bildung für diese gleichzeitig auch einen Ausschluß von höherem sozialem Status und Mobilität nach sich zieht. Der „hohe“ Schulerfolg wurde mehr und mehr zur notwendigen Bedingung für die Verbesserung oder Erhaltung der Berufsposition angesehen [6]. Und noch heute gilt in mancher Hinsicht der von Schelsky schon 1957 formulierte Satz von der Rolle der Schule in der heutigen Gesellschaft, in der die Schule zur „entscheidenden zentralen sozialen Dirigierungsstelle für die zukünftige soziale Sicherheit, für den künftigen sozialen Rang und für das Ausmaß künftiger Konsummöglichkeiten (wird), weil sowohl die Wünsche des sozialen Aufstiegs wie der Bewahrung eines sozialen Ranges primär über die durch die Schulbildung vermittelte Chance jeweils höherer Berufsbildungen und Berufseintritte gehen“ [7]. Die Untersuchung der „Bildungsbarrieren“ hat zudem erbracht, daß die bei der höheren Bildung Benachteiligten gleichermaßen von den *schichtspezifischen Faktoren* wie das anregungsarme Elternhaus, Sprachgewohnheiten, materielle Überlegungen, Traditionen von Verhalten und Einstellung der Eltern und Leistungsmotivation sowie von den *schulinternen Faktoren* wie die Dreistufigkeit des Schulsystems, frühe Entscheidung über den Übergang zur höheren Schulart und vor allem die Praxis der Bildungsvermittlung und auch Inhalte der Lehrstoffe in der Schule, getroffen werden [8].

Diese Erkenntnisse haben verständlicherweise einen Handlungsdruck in einer bildungspolitischen Landschaft erzeugt, die von S. B. Robinson und Caspar Kuhlmann treffend mit „Two Decades of Non-Reform in West German Education“ bezeichnet wurde. Hellmut Becker stellt daher in seinem Aufsatz in der „Zeit“ fest, daß in der Bundesrepublik, die sich nach 1945 auf dem Stand des Bildungswesens von vor 1933 wieder eingerichtet und diesen Standort bis 1965 durchgehalten hatte, die Zeit für Reformen überreif war: Reformen, die in anderen Ländern in Jahrzehnten entwickelt, in der Bundesrepublik jedoch viel später — zu spät — erst im Zuge der Studentenbewegung etwa 1968 eingeleitet worden sind [9].

Das eben Beschriebene soll nicht quasi als Entschuldigung dienen dafür, daß trotz der lange überfälligen Konsequenzen aus dem Stillstand des Bildungswesens bis Mitte der

60er Jahre, wir heute eine bildungspolitische Situation vorfinden, die weiterhin von Problemen der Hauptschule, aber auch von neuen Problemen, auch in der „höheren“ und vor allem in der beruflichen Bildung gekennzeichnet ist. Die Richtung der Reform war m. E. richtig: Abbau von Chancenungleichheiten durch Ausbau der Vorschule, Durchlässigkeit der Bildungsgänge, Umwandlung der vertikalen Gliederung des Schulwesens in eine horizontale, Differenzierung im Unterricht, Ersatz von auslesenden Prüfungen durch Orientierung der Schüler. Auch die Ende der 60er Jahre in Gang gekommene Curriculumreform, die sich auf die Neubestimmung der Inhalte und Ziele des Lernens, auch unter Einbeziehung des Erfahrungshintergrundes der Schüler, richtete, gehört auf die Positivseite der Reform.

Die Einführung curricularer Kategorien mit dem Ziel der Schaffung eines „curricularen Bildungssystems“ war davon geleitet, daß ein „derartiges System“ es durch seine Beschaffenheit ermöglicht, funktional unterschiedliche Ausbildungsgänge aufeinander zu beziehen und wechselseitig durchlässig zu machen“ [10].

### IV

War die Reform des allgemeinbildenden Teiles im Bildungssystem aus den oben angerissenen Gründen überfällig und ins Bewußtsein der Bildungspolitiker und der Öffentlichkeit gedrungen, so mußte die berufliche Bildung noch einige Zeit warten, bis sich auch in diesem Bereich die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß eine moderne Industriegesellschaft wie die Bundesrepublik ohne ein leistungsfähiges Berufsbildungssystem — ein System, das die überwiegende Zahl der Jugendlichen eines Jahrgangs durchläuft — nicht auskommt. Erst die wirtschaftliche Situation der Jahre 1966/67 und die wachsende Kritik der jungen Generation auch auf dem Ausbildungssektor haben dazu geführt, daß die bis dahin immerhin 50 Jahre währende Auseinandersetzung um ein Berufsbildungsgesetz 1969 ein rasches Ende mit der Verabschiedung des Gesetzeswerkes fand. Dabei spielten die Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung eine nicht unwesentliche Rolle: Die in der Empfehlung aufgeführten Kriterien bescheinigten der beruflichen Bildung erhebliche Mängel [11].

Obwohl über die Verzahnung beruflicher und allgemeiner Bildung und die Gleichrangigkeit der beruflichen Bildung mit anderen Bildungsgängen weithin Konsens herrschte, war und ist die Integration seither kaum vorangekommen. Bezeichnend dafür ist, daß die vorher dargestellte Reformdiskussion um den Abbau von Chancenungleichheiten im Bildungssystem unter fast vollständiger Ausklammerung der beruflichen Bildung stattfand. Ja, selbst die Curriculumsdiskussion in der Bundesrepublik hat, von wenigen Ausnahmen abgesehen, versäumt, die berufliche Bildung in ihre Überlegungen mit einzubeziehen.

Die Gründe hierfür lagen wahrscheinlich u. a. in der tiefverwurzelten Abneigung derjenigen, die sich mit allgemeiner Bildung beschäftigen, gegenüber der beruflichen Bildung einerseits und wohl auch im Mangel an entsprechend wissenschaftlich ausgebildeten Fachleuten aus der Berufspädagogik andererseits.

So kann heute noch ohne Übertreibung festgestellt werden, daß der Aussage Hellmut Beckers: „In der Verzahnung beruflicher und allgemeiner Bildung kommt die Erkenntnis zum Ausdruck, daß mit dem Lernen in jeder Form zugleich Sozialchancen verteilt und Charakter und politisches Bewußtsein geformt werden“ [12], die Umsetzung in die Realität nicht gefolgt ist.

Berufliche Bildung ist auch die Tatsache gekennzeichnet, daß sie in starkem Maße im Spannungsfeld zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem eingebunden ist.

Gerade diese Funktion beruflicher Bildung macht es schwierig, Reformvorstellungen in einem solchen System zu realisieren, das zudem noch von der Kompetenzproblematik zwischen

Bund und Ländern erfaßt ist: Berufliche Bildung vollzieht sich im dualen System. Dieses System bedeutet auch eine Trennung in zwei Rechtsbereiche — für die betriebliche Seite ist der Bund, für die schulische Seite sind die Länder zuständig.

Auf die in den Empfehlungen zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung festgestellten Mängel, die zwischenzeitlich durch eine Reihe von Untersuchungen zur Qualität der beruflichen Bildung seit 1972 im wesentlichen bestätigt wurden, bestand die Chance, durch Forschungsergebnisse des aufgrund des Berufsbildungsgesetzes gegründeten Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung einzuwirken. In vielen Bereichen ist es zur Verbesserung der Situation gekommen, jedoch ist es der Berufsbildungsforschung nicht in jedem Falle gelungen, „alternative Orientierungs- und Entscheidungsgrundlagen für die politische Lösung der Probleme der beruflichen Bildung . . .“ [13] bereitzustellen. An dieser Stelle muß aber auch erwähnt werden, daß Berufsbildungsforschung sowie Forschung überhaupt oft auf mangelndes Verständnis bei Politikern stößt, insbesondere dann, wenn von der Sache her längerfristig anzulegende Forschungsarbeiten notwendig sind. Diese Schwierigkeit ergibt sich vor allem deswegen, weil sich Politik auf aktuelle Probleme bezieht und Lösungen dafür aufzeigen muß.

#### V

Die Reformen, die in den vergangenen Jahren auf die Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung ausgerichtet waren, sind von einer Entwicklung überholt worden, die die Gefahr in sich birgt, Reformen zugunsten der Erhöhung des Ausbildungsplatzangebotes vorerst zu vernachlässigen.

Der Anteil an Jugendlichen ohne Ausbildungsverhältnis konnte zwar gesenkt werden; diese Entwicklung ging einher mit einer größeren Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, in einer Situation, in der das Ausbildungsplatzangebot jedoch seit längerem abnahm — 1965 blieben noch etwa 270 000 der in der Arbeitsverwaltung registrierten Ausbildungsplätze unbesetzt; 1974 waren es nur noch 30 000 — mit der Folge, daß das Angebot schon 1974 nicht überall ausreichte.

Verschärft wird aber diese Entwicklung noch durch die kommenden geburtenstarken Jahrgänge 1956 bis 1970. Es ist zu erwarten, daß die Zahl derjenigen, die einen Ausbildungsplatz suchen, bis 1979 um fast 20 % zunimmt, und erst 1985 wieder auf den Wert von 1975 fallen wird [14].

Nach Berechnungen der Bundesanstalt für Arbeit sind insgesamt mittelfristig 350 000 zusätzliche Ausbildungsplätze in Betrieben und Hochschulen notwendig [15].

Die quantitative und qualitative Bedeutung dieser Zahlen traf die Verantwortlichen im Grunde genommen unvorbereitet. Dies zeigt vor allem, daß über die Ursachen der Verknappung der Ausbildungsplätze lange Zeit vornehmlich unter dem Eindruck der konjunkturellen Entwicklung und der Auswirkungen der Reformmaßnahmen, insbesondere neuer Ausbildungsordnungen, Jugendarbeitsschutzgesetz, Berufsgrundbildungsjahr usw. diskutiert wurde. Erst die dramatische Entwicklung der letzten Zeit hat mit Nachdruck gezeigt, wie notwendig es ist, u. a. gesetzliche Grundlagen für ein quantitativ und auch qualitativ ausreichendes Maß an Ausbildungsplätzen zu schaffen.

#### VI

Die Notwendigkeit einer qualifizierten beruflichen Bildung wird auch aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen unterstrichen: Zwar ist die Analyse der gegenwärtigen Beschäftigungskrise hinsichtlich ihrer Gründe umstritten: Josef Stingl, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit vertritt die These, daß die Beschäftigungskrise nicht strukturell, sondern konjunkturell bedingt sei [16].

Aus industriesoziologischen Untersuchungen der vergangenen Jahre wissen wir jedoch, daß sich der technisch-organisatorische Wandel in verschiedenen Trends auf die Veränderung der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte niederschlagen hat.

Dies sind vor allem:

- tendenzielles Verschwinden ungelernter Tätigkeiten
- Bedeutungsverlust traditioneller Lehrberufe
- Zunahme der technischen Fachkräfte
- Zunahme angelernter Tätigkeiten [17].

Diese Tendaussagen werden u. a. von Entwicklungen begleitet, die Rückschlüsse auf den Bedarf an Facharbeitertätigkeiten zulassen: Der Bedarf nimmt bei der Herstellung von Produkten umso stärker ab, je höher das Tempo des technisch-organisatorischen Fortschritts im betreffenden Produktionsbereich ist [18]. Setzt man dazu noch die Aussage Bundeswirtschaftsminister Friderichs in der Aussprache zur Regierungserklärung am 18. 5. 1974 vor dem Deutschen Bundestag hierzu in Beziehung, so scheint die These von Stingl zumindest erweiterungsbedürftig. Nach Friderichs steht die Bundesrepublik seit dem Frühjahr 1974 in einer Phase wirtschaftlich-struktureller Veränderungen der inländischen und ausländischen Arbeitsteilung und damit auch vor organisatorischen Veränderungen von einem nie geahnten Ausmaß.

Gründe für diese letztlich technisch-organisatorischen Veränderungen liegen in den enormen Kostensteigerungen bei der Produktion, bedingt auch durch die Verknappung der Energie [19].

Ungeachtet der Meinungsverschiedenheiten über die Bedingtheit der Beschäftigungskrise wird jedoch für die Bedeutung von beruflicher Bildung übereinstimmend festgestellt, daß sie als Strukturfaktor wesentlich an Gewicht gewinnt: Schlechtere berufliche Qualifikationen mindern die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Dazu Stingl: „Auf der Angebotsseite bleibt also die berufliche Bildung eine der arbeitsmarktpolitischen Hauptaufgaben [20].“

Von der Beschäftigungskrise sind vor allem Jugendliche betroffen (11,5 %). Die Jugendarbeitslosigkeit wird zwar vor allem auf konjunkturelle Gründe zurückgeführt — anders als 1966/67 wurden Jugendliche von notwendigen Kündigungen stärker betroffen — jedoch beweisen die von der Bundesanstalt herausgegebenen Zahlen, daß zwei Drittel der Arbeitslosen unter 20 Jahren keine Berufsausbildung hatten.

#### VII

Der globale Zusammenhang zwischen Beschäftigungsrisiko und beruflicher Bildung darf aber nicht dazu verleiten, daß man glaubt, mit einer dramatischen Erhöhung des Ausbildungsplatzangebotes die Risiken beseitigt zu haben. Zur Klarstellung sei in diesem Zusammenhang bemerkt, daß bessere berufliche Bildung zur Arbeitsplatzsicherheit beitragen kann. Insgesamt kann sie jedoch nicht als ein Instrument für die Verhinderung von Arbeitslosigkeit angesehen werden. Die Ursachen von Arbeitslosigkeit sind gesamtwirtschaftlich — wie bereits angedeutet — nicht in Qualifikationsdefiziten, sondern in konjunkturellen und vor allem strukturellen Veränderungen zu sehen.

Berufliche Bildung kann also die bislang von derartigen Veränderungen am empfindlichsten Betroffenen lediglich bessere Chancen vermitteln und somit zu einer Umverteilung des Beschäftigungsrisikos beitragen. Dazu brauchen die Jugendlichen nicht irgendeine Ausbildung, sondern eine, die verwertbare Qualifikationen vermittelt. Auf den Grad der „Verwertbarkeit“ der erworbenen Qualifikationen geben Untersuchungen zum Berufswechsel Hinweise. Diese Ergebnisse korrespondieren mit den schon oben angeführten Tendaussagen zur Veränderung der Qualifikationsstruktur und beschreiben insbesondere den Bedeutungsverlust traditioneller Lehrberufe:

Von den Berufstätigen, die in andere Berufe überwechselten (jeder 5. männliche Arbeitnehmer nach einem Jahr nach Abschluß der Lehre) konnte nur etwa jeder vierte „sehr viel“ von seinen beruflichen Kenntnissen nach dem Wechsel ver-

werten [21]. Es kommt bei der Verwertung von Qualifikationen im Beschäftigungssystem also auf die Art der Qualifikation an.

Die Qualität der Ausbildung, die künftig hilft, Beschäftigungsrisiken zu vermeiden, wird also davon abhängen „ob“ es gelingt, für die Bevölkerung eine Qualifikationsstruktur ohne Brüche, ohne allzu große Abstände zwischen den Qualifikationsebenen, zu erreichen...“ [22] und auf die Qualifikationen bezogen, heißt dies insbesondere, daß sie

- nicht nur an den Anforderungen des ersten Arbeitsplatzes orientiert sind und
- nicht nur aktuell brauchbare Kenntnisse und Fertigkeiten beinhalten, sondern „polyvalent“ sind, d. h. auf den zu erwartenden mehrfachen Wechsel im Laufe des Berufslebens vorbereitend in ausreichendem Maße mobilitätsfördernde Faktoren enthalten.

Dies um so mehr, als die künftigen Qualifikationsanforderungen langfristig nicht eindeutig prognostizierbar sind, da z. B. technischer Fortschritt nicht den Gesetzmäßigkeiten naturhaft ablaufender Entwicklungsprozesse folgt, sondern vielmehr ein unter gesellschaftlichen Zielen erfolgreiches Handeln ist.

### VIII

Die eingangs dargestellte bildungspolitische Situation Mitte der 60er Jahre beweist m. E., daß den Bildungspolitikern gar nichts anderes übrig blieb, als die Reform des Bildungswesens durch die Steigerung der Bildungsnachfrage einzuleiten. Daß dabei die Erwartungen vielfach überzogen waren, ist eher der Ungeduld der Reformer anzulasten, die aber aus den oben gezeigten Gründen nur zu verständlich war. Auch wurde die Steuerungsfähigkeit der Politik eines demokratischen Gemeinwesens, das zudem föderalistisch aufgebaut ist, vielfach überschätzt. Wer also geglaubt hatte, daß die eingefahrenen Gleise des Bildungssystems innerhalb weniger Jahre veränderbar sind, etwa die Integration zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung kurzfristig zu erreichen ist, hat auch die Interdependenzen zwischen Bildungs-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik wenig berücksichtigt. Und schließlich sei darauf hingewiesen, daß die Wachstumserwartungen der damaligen Zeit, nicht nur im Bildungsbereich, allgemein weitaus größer waren als heute, denn damals gab es weder Energiekrise noch Weltrezession.

Die Ungleichgewichte im Bildungssystem vor Augen, jetzt zu resignieren, hieße, die Strukturprobleme — z. B. Ausbildungsplatzmangel, Numerus clausus, mangelnde Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem — als Argumente gegen die Bildungsreform überhaupt zu verwenden [23]. Dies kann jedoch niemand — schon in Anbetracht der Auswirkungen der großen Jahrgangsstärken — ernsthaft wollen.

Bezogen auf die berufliche Bildung bleibt die Aufgabe bestehen, für die nächsten Jahre für ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zu sorgen. Diese Aufgabe berührt auch in starkem Maße den Bestand des dualen Systems; denn nur ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot und eine qualifizierte Berufsausbildung können die Leistungsfähigkeit dieses Systems längerfristig unter Beweis stellen.

Doch auch der andere Teil dieses Systems, die Berufsschule, muß entscheidend verbessert werden. Noch immer fehlen Tausende von Berufsschullehrern, wird die Anzahl der gesetzlich vorgesehenen Unterrichtsstunden nicht überall eingehalten. In Anbetracht der staatlichen Verantwortung für die Berufsschulen wirkt es geradezu ungläubig, wenn staatliche Bildungspolitik an die Selbstverwaltungsaufgabe der Wirtschaft apelliert, mehr Ausbildungsplätze bereitzustellen und die Qualität der beruflichen Bildung zu erhöhen, ohne in ihrem eigenen Kompetenzbereich grundlegende Mängel zu beseitigen. Vor allem die angestrebte Gleichran-

gigkeit der beruflichen Bildung mit anderen Bildungswegen wird von der Lösung dieser Aufgabe abhängen.

Insgesamt ist eine Kurskorrektur der Bildungspolitik zugunsten der beruflichen Bildung notwendig. Beispiele aus der Vergangenheit zeigen jedoch, daß die Einleitung von Reformmaßnahmen in der beruflichen Bildung sorgfältiger vorbereitet, d. h. auch wissenschaftlich abgesichert und dabei die oben angeführten Konsequenzen der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung stärker als bislang berücksichtigt werden müssen. Dies zählt vor allem für die Konstruktion neuer Ausbildungsordnungen. Die Erfahrungen in der Bundesländer-Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Abstimmung zwischen Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen zeigen, daß zwar durch das in der Zwischenzeit angeleitete Verfahren zur Abstimmung erste Erfolge erreicht worden sind. Die Übersicht der seither eingeleiteten Ordnungsmaßnahmen zeigt jedoch, daß der von Bund und Ländern zu diesem Zweck eingesetzte Koordinierungsausschuß bei einer seiner Hauptaufgaben — Absprachen darüber zu treffen, welche Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne für eine Neuordnung vorbereitet werden sollen — bislang nicht die nötige Wirkung erzielt hat. Das erklärte berufsbildungspolitische Ziel, die Anzahl der Ausbildungsberufe zu senken, eng an spezialisierte Tätigkeiten ausgerichtete Ausbildungsgänge nicht mehr zuzulassen, ist nicht erreicht worden.

Die Verantwortlichen müssen die ordnungs- und bildungspolitische Bedeutung von Ausbildungsordnungen bei der Entscheidung über die Einleitung einer Ordnungsmaßnahme stärker als bisher berücksichtigen und im Einzelfall auch die Zusammenhänge zwischen den Trendaussagen zum Bedeutungsverlust traditioneller Ausbildungsberufe, künftigem Beschäftigungsrisiko und der vorübergehenden Schaffung weniger neuer Ausbildungsplätze abwägen. Dies umso mehr, als bei solchen Ausbildungsberufen noch zusätzlich organisatorische Probleme in der Berufsschule entstehen können.

Was also bleibt zu tun? Die Antwort kann nur lauten: Entschlossene Fortsetzung inhaltlicher Reformen unter besserer Nutzung von Forschungsergebnissen in dem Bewußtsein, daß es zur Gestaltung der Zukunftschancen und Lebensperspektiven der jungen Menschen keine Alternative gibt.

### Anmerkungen

- [1] Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Bildungspolitische Zwischenbilanz, Febr. 1976, S. 26 ff; im weiteren: Bildungspolitische Zwischenbilanz (BZB).
- [2] Vgl. Bildungspolitische Zwischenbilanz, Kapitel 2 u 3
- [3] Vgl. Bühl, W. L.: Schulaufbau und Verteilung der Bildungschancen in der BRD (1925—1960), München 1965, S. 24 (Dissertation).
- [4] Vgl. Dahrendorf, R.: Arbeiterkinder an deutschen Universitäten, in: Recht und Staat, Heft 302/303 / Tübingen 1965, S. 5
- [5] Vgl. z. B. Statistisches Bundesamt, Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe P: Bildungswesen 1965 (Vorbericht), Stuttgart/Mainz 1966, S. 8 H.
- [6] Vgl. z. B. Fürstenberg, F.: Das Aufstiegsproblem in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1962, S. 86 f.
- [7] Scheisky, H.: Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft, Würzburg 1957, S. 17.
- [8] Vgl. z. B. Adam, H.: Bildungsprivileg und Chancengleichheit, in: Argument, Nr. 31, 1964, S. 208.
- [9] Vgl. Becker, H.: Bildungsreform gescheitert? (Teil 1) in: Die Zeit, Nr. 3, 9 Januar 1976.
- [10] Adler, T.; Kleinschmidt, R.: Zur Entwicklung von Hypothesen für die Erstellung von Kriterien für Ausbildungsberufe und Ausbildungsordnungen, unveröffentl. Manuskript, Berlin 1974, S. 12.
- [11] Vgl.: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Bonn 1969, S. 19.
- [12] Becker, H.: Bildungsreform gescheitert? (2. Teil), in: Die Zeit, Nr. 4, 16. Januar 1976.
- [13] Hegelheimer, A.: Berufsbildungsforschung. Ziele — Methoden — Forschungsprogramm, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Berlin 1969, S. 51.

- [14] Bildungspolitische Zwischenbilanz, S. 55 f.
- [15] Angabe nach „Der Spiegel“, Nr. 17, Jg. 30, 19. April 1976.
- [16] Vgl. St i n g l, J.: Globales Arbeitsplatz-Defizit bis 1990, in: Manager-Magazin, 3/76.
- [17] Vgl. L u t z, B und W i n t e r h a g e r, W. D.: Zur Situation der Lehrlingsausbildung, Prognose der Berufsstruktur — Methoden und Resultate, Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studie der Bildungskommission, Bd. 11, Stuttgart 1970, S. 312 ff.
- [18] Vgl. ebenda, S. 331 ff.
- [19] Vgl.: Der Tagesspiegel vom 19. 5. 1974.
- [20] St i n g l, J.: a. a. O.
- [21] Vgl.: Bildungspolitische Zwischenbilanz, S. 51.
- [22] Vgl. ebenda, S. 53.
- [23] Vgl. G l o t z, P.: Bildungsreform gescheitert? (Teil V) in: Die Zeit, Nr. 7, 6. Februar 1976.

W. Dietrich Winterhager

## Zur Begründung einer Priorität der Berufsbildung

Die Bildungspolitik bestand im letzten Jahrzehnt vor allem in einer Ausweitung der Zahl der Abiturienten und Studenten. Motive dafür waren besonders die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Angleichung der Berufs- und Lebenschancen und eine Änderung gesellschaftlicher Verhältnisse. Der Beitrag behauptet, daß diese Ziele durch die Bildungspolitik weder erreicht wurden noch auch erreicht werden können. Mittelfristig erfolgt eine zwar problemlose aber auch folgenlose Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystem („Null-Hypothese“). Die Alternative zum Erreichen der Ziele lautet: Reform der Inhalte (z. B. Lehrpläne, Ausbildungsordnungen, Ausbilder- und Lehrerbildung), Priorität der Berufsausbildung im Dualen System (besonders für das benachteiligte „letzte Drittel“) und planmäßige Änderungen der Arbeitsorganisation und der Arbeitsinhalte durch den Gesetzgeber, die Tarifpartner und die Betroffenen (z. B. Reform des öffentlichen Dienstrechts, „Humanisierung der Arbeit“).

### 1. Die Ziele und Mittel der Bildungspolitik

#### 1.1 Wirtschaftswachstum

Ein Hauptziel der Bildungspolitik — besonders jenseits der Pflichtschulbildung — ist die Abstimmung des Umfangs und der Inhalte der Ausbildung mit der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung. Zusätzliche Bildung wird hiernach besonders zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums angestrebt. Dieser Zusammenhang wird unterschiedlich begründet. Die wichtigsten Versionen, die im letzten Jahrzehnt in der BRD vertreten wurden, lauten etwa:

- Durch internationale Vergleiche ist gezeigt worden, daß ein enger Zusammenhang besteht zwischen der Höhe des Volkseinkommens pro Kopf und der durchschnittlichen Dauer des Schul- und Hochschulbesuchs.
- Industrialisierte Länder mit hoher Bevölkerungsdichte und geringen Rohstoffreserven werden auf die Dauer im internationalen Wettbewerb nur dann bestehen, wenn sie ihren Vorsprung an „Know how“ erhalten und ausbauen. So besteht die Chance für die Bundesrepublik darin, „Ingenieurbüro für die Welt“ zu werden, und ein stark ausgebautes Bildungssystem ist Voraussetzung dafür.
- Die Vorbildung beeinflusst das Berufseinkommen; Personen mit höheren Abschlüssen aus dem Bildungssystem haben im Durchschnitt ein wesentlich erhöhtes Einkommen zu erwarten. Die Verzinsungsrate der Ausbildungskosten durch das erhöhte Einkommen pendelt etwa um 10 Prozent p. a.

- Das Risiko, arbeitslos zu werden, nimmt mit steigender Vorbildung drastisch ab; ungelernete Arbeitskräfte weisen eine um ein Mehrfaches höhere Arbeitslosigkeitsquote auf als zum Beispiel die Hochschulabsolventen.
- Berechnungen des „Bedarfs“ an qualifizierten Arbeitskräften ergaben in aller Regel wachsende Bedarfswahlen. In solchen Rechnungen wird eine bestimmte Wachstumsrate des Sozialprodukts angenommen und nach Sektoren und Wirtschaftszweigen disaggregiert; schreibt man die Trendentwicklung der Vergangenheit für die Arbeitsproduktivität und die Besetzung der einzelnen Berufsgruppen nach Fachrichtungen und Ausbildungsniveau der Beschäftigten mit Hilfe dieser Wachstumsraten in die Zukunft fort, so ergibt sich ein kontinuierlich wachsender Bedarf an qualifizierten Kräften.

Diese oft behandelten Zusammenhänge deuten darauf hin, daß Bildung als „Humankapitalinvestition“ sich sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesamtwirtschaft — insbesondere langfristig — auszahlt. Im letzten Jahrzehnt haben diese Argumente zu einer erheblichen Expansion des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland geführt.

#### 1.2 Chancengleichheit

Ein weiteres Motiv für die Ausweitung des Bildungssystems ist die Angleichung der Berufs- und Lebenschancen für die verschiedenen sozialen Gruppen. Die enge Verbindung der Berufschancen mit der Vorbildung ist nachgewiesen, und bei den weiterführenden Schulen sind verschiedene Gruppen — bezogen auf ihren Anteil an der Bevölkerung — unterrepräsentiert. Extremes Beispiel sind die Arbeiter, das ist annähernd die Hälfte der Erwerbsbevölkerung; deren Kinder stellen aber nur etwa 10 Prozent der Studenten.

Die Ausweitung des Bildungswesens verfolgt nun das Ziel, für solche benachteiligten Gruppen höhere Quoten an den weiterführenden Bildungseinrichtungen zu realisieren, um so eine Angleichung ihrer Chancen im Beruf zu erreichen. Das durch eine Senkung der Zahl der Kinder aus privilegierten Gruppen in den Hochschulen u. ä. erreichen zu wollen, wäre demgegenüber ganz unrealistisch. Verschiedene Schwierigkeiten, die sich dabei ergeben, wie eine Anpassung der Bildungsinhalte an die besonderen Voraussetzungen, die z. B. Arbeiterkinder mitbringen, oder die Kapazitätsbegrenzungen mancher weiterführenden Einrichtungen, haben hier auch zu einzelnen organisatorischen und inhaltlichen Änderungen innerhalb des Bildungssystems geführt. Das sind z. B. Modellversuche mit Gesamtschulen oder solche, die berufliche und allgemeinbildende Bildungsgänge in der Sekundar-