

Aus- und Fortbildung besser machen und das Berufsbildungssystem stärken

Zur Novellierung des Berufsbildungsgesetzes: Anforderungen, Herausforderungen, unsere Forderungen

Wie kein anderes Bildungs- und Qualifizierungsformat vermittelt die duale Berufsbildung in Deutschland eine umfassende Handlungskompetenz, die praxisgeleitetes Wissen, theoriegeleitetes betriebliches Können, berufliche Gestaltungsfähigkeit sowie Reflexion und Verantwortlichkeit miteinander verknüpft. Dual ausgebildete Menschen sind im hohen Maße betrieblich, aber auch gesellschaftlich handlungsfähig. Die mit der dualen Berufsbildung erworbenen Berufsqualifikationen schaffen hohe Übergangsquoten in den Arbeitsmarkt.

Die gesetzliche Grundlage findet die duale Berufsbildung in Deutschland im Berufsbildungsgesetz (kurz: BBiG). Trotz der Vielfalt der gesetzlichen Regelwerke für die Berufsbildung wirkt das BBiG normierend für alle Bereiche der Berufsausbildung. Die dort verankerten Standards, Rechte und Pflichten sowie Steuerungsinstrumente finden sich, wenn auch abgewandelt, in anderen Regelwerken wie z.B. der Handwerksordnung wieder. Wer die Berufsbildung „besser“ machen möchte, muss sich deshalb immer auch das BBiG genauer ansehen.

Zehn Jahre nach der letzten, großen Reform des BBiG befindet sich das duale System der Berufsbildung in Deutschland in einer paradoxen Situation: während international das Interesse am dualen System wächst und teilweise gar als Erfolgsmodell gefeiert wird, steht es in Deutschland mehrfach unter Druck.

Faktischer Ausbildungsplatzmangel

Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes ist seit der letzten Novellierung des Berufsbildungsgesetzes in 2005 von einigen grundlegenden strukturellen Veränderungen in den Rahmenbedingungen gekennzeichnet. In der vergangenen Dekade gab es vielfältige, teils disparat laufende Entwicklungen, welche die ausbildungspolitischen Akteure vor neue Herausforderungen stellte. Die Entwicklungen folgten dabei keineswegs einem einheitlichen Schema, sondern verliefen sowohl regional als auch branchenspezifisch höchst unterschiedlich.

Druck auf duale Ausbildung dokumentiert: Der Ausbildungsreport der DGB-Jugend

In der öffentlichen Wahrnehmung wird zunächst der demographischen Entwicklung viel Beachtung geschenkt. Tatsächlich gab es in den vergangenen zehn Jahren einen

Rückgang von ca. 16 Prozent der Wohnbevölkerung zwischen 15 und 19 Jahren. Es überrascht daher nicht, dass auch der Anteil der gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) im gleichen Zeitraum um gut ein Viertel zurückging, gibt aber einen Hinweis darauf, dass allein demographische Faktoren diesen Rückgang nicht hinreichend erklären können.

Zwar gab es in dieser Zeit bei den gemeldeten Ausbildungsstellen einen Anstieg um ca. elf Prozent auf nunmehr gut 511.000, angesichts der über 282.000 bei der BA in 2015 registrierten jungen Menschen, die nicht in die duale Berufsausbildung vermittelt werden konnten, ist dies jedoch lediglich ein Tropfen auf den heißen Stein. Auch in 2015 sind wieder über eine Viertelmillion junger Menschen in den Maßnahmen des sogenannten Übergangssystems zwischen Schule und Ausbildung gestrandet. Von einer Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt kann also nach wie vor keine Rede sein, auch wenn sich die Chancen junger Menschen, einen Ausbildungsplatz zu finden, in den vergangenen Jahren nominell verbessert haben.

Im Herbst 2015 registrierte die BA knapp 550.000 Bewerberinnen und Bewerber für einen Ausbildungsplatz. Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass faktisch deutlich mehr junge Menschen auf der Suche sind, als diese Statistik ausweist. Das Bundesinstitut für Berufsbildung ging im Jahr 2015 von insgesamt über 804.400 "institutionell erfassten Ausbildungsinteressierten" aus. Somit wird ersichtlich, dass lediglich für gut zwei Drittel der Ausbildungsinteressierten tatsächlich ein Angebot vorhanden war. Gleichzeitig ziehen sich immer mehr Betriebe aus dem Ausbildungssystem zurück: bildeten in 2007 noch 24,1 Prozent der Betriebe aus, waren es in 2013 nur noch 20,7 Prozent. So bilden z.B. weniger als zehn Prozent der Betriebe junge Menschen mit maximal Hauptschulabschluss aus. Das duale System schottet sich zunehmend ab und verliert seinen im Grundsatz angelegten inklusiven Charakter.

Qualitätsdefizite in der Berufsausbildung

Diese Zahlen verdeutlichen, dass der postulierte Fachkräftemangel ein hausgemachtes Problem sein wird, wenn Unternehmen sich weiterhin ihrer Verantwortung zur Ausbildung entziehen. Im ersten Schritt bedarf es also einer deutlichen Steigerung der Ausbildungsbereitschaft. Doch

die Lösung der Misere auf dem Ausbildungsmarkt hat darüber hinaus auch eine qualitative Komponente. Dafür lohnt es sich, einen Blick in den Ausbildungsreport der DGB-Jugend von 2015 zu werfen. Seit nunmehr zehn Jahren werden dort die Auszubildenden selbst nach ihrer Ausbildungszufriedenheit gefragt. Die Ergebnisse zeigen zwar, dass die Auszubildenden mehrheitlich (71,5 Prozent) mit ihrer Ausbildung insgesamt zufrieden sind, es in einigen Branchen aber zum Teil gravierende Mängel gibt. So berichten 38,1 Prozent der Befragten regelmäßig Überstunden, rund 15 Prozent von ihnen erhalten dafür keinen finanziellen sowie Freizeitausgleich - obwohl dies im Berufsbildungsgesetz eindeutig geregelt ist.

Klarheit gefordert: Das Berufsbildungsgesetz im Blick der DGB-Jugend

Jeder dritte Auszubildende hat darüber hinaus keinen betrieblichen Ausbildungsplan und erledigt in der Folge ausbildungsfremde Tätigkeiten, jeder Achte fühlt sich durch die zuständigen Ausbilder unzureichend betreut, acht Prozent der Befragten haben noch nicht mal formal einen zugeordneten Ausbilder. Darunter leiden die Betroffenen: vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in Teilen des Handwerks herrschen teils unzumutbare Zustände. Für Köche sind 15 und mehr Überstunden pro Woche keine Seltenheit, über 40 Prozent der Auszubildenden zum Fachverkäufer im Lebensmittelhandwerk geben an Schwierigkeiten zu haben, sich in der Freizeit von ihrer Ausbildung zu erholen.

Es ist also nicht verwunderlich, warum gerade in diesen Branchen viele Ausbildungsplätze nicht besetzt werden: schlechte Ausbildungsbedingungen führen zwangsläufig dazu, dass junge Menschen bei der Wahl ihres Ausbildungsberufs Berufe mit einem derart schlechten Image gar nicht mehr in Betracht ziehen. Für eine Änderung dieses Zustands ist das Berufsbildungsgesetz ein wichtiges Steuerungsinstrument. Den Auszubildenden wäre oftmals bereits geholfen, wenn die derzeitigen Regelungen im BBiG konsequent angewandt und Missachtung sanktioniert würde. Darüber hinaus bedarf es an vielen Stellen einer Anpassung des Gesetzes auf die betrieblichen Realitäten.

Herausforderungen für die Berufsbildung

Für die zunehmende Komplexität von Arbeitsprozessen und Arbeitsorganisation haben Beschäftigte mit einem dualen Ausbildungsabschluss eine gute Ausgangsposition. Auf der Basis ihrer in der Ausbildung und im Berufsleben erworbenen Handlungskompetenz können sie technologischen Wandel nicht nur bewältigen. Sie gestalten ihn auch. Allerdings werden durch die fortschreitende Digitalisierung alle Beschäftigten mit deutlich höheren Anforderungen konfrontiert. Neben den wachsenden fachlichen Anforderungen wird von den Beschäftigten ein hohes Maß an selbstgesteuertem Handeln, kommunikativen Kompetenzen und Fähigkeiten zur Selbstorganisation verlangt. In der

Konsequenz ergibt sich ein Modernisierungsdruck, zu dem sich weitere Entwicklungstendenzen gesellen. Die auch im DQR verankerte Gleichwertigkeit von akademischer und beruflicher Bildung, die Entwicklung kompetenzorientierter Ausbildungsordnungen oder der Anstieg dualer Studiengänge machen zum einen die Verschiebungen im Bildungsbereich deutlich, zum anderen steht die Berufsbildung vor diesem Hintergrund unter weiterem Modernisierungsdruck, ihre Attraktivität zu erhöhen.

Wir sehen für die Berufsbildung in vier Bereichen Handlungsbedarf:

- Aus- und Fortbildungsberufe müssen prozess- und kompetenzorientiert gestaltet sein. Insbesondere personale Kompetenzen müssen gestärkt und betriebliches Lernen höher bewertet werden.
- Aus- und Fortbildungsberufe müssen stärker verzahnt und systematisiert werden. Wenn die Berufsbildung eine attraktive Alternative für die berufliche Weiterentwicklung von Beschäftigten gegenüber der akademischen Bildung darstellen soll, müssen Zugänge und Anschlüsse geschaffen und für den Einzelnen auch gangbar gemacht werden. Die Qualitätssicherung der Lernprozessgestaltung (z.B. Rahmenpläne bei Fortbildungsordnungen) und der Feststellung der beruflichen Handlungskompetenz (Stichworte: Ganzheitliche Prüfungen, Stärkung des Ehrenamts im Prüfungswesen) sind auszubauen und weiterzuentwickeln.
- Berufliche Erstausbildung und betriebliches Lernen benötigt hochqualifiziertes Ausbildungspersonal. Deshalb bedarf es über die Ausbildereignungsverordnung (AEVO) hinaus eine stetige Weiterbildung und insgesamt eine Aufwertung des Ausbildungspersonals.
- Schließlich muss ein besonderer Blick auf die Prozessqualität der Aus- und Fortbildung geworfen werden. Diese sollen die zuständigen Stellen überwachen. An dieser Schnittstelle sind Schwächen feststellbar. Wir brauchen deshalb ein belastbares System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der zuständigen Stellen, damit diese für gute Ausbildung in allen Ausbildungsbetrieben wirken können.

Kurzum: Es besteht Handlungsbedarf im Hinblick auf das Berufsbildungsgesetz. Es geht um die Stärkung der Qualität, Attraktivität und Zukunftsfähigkeit der Berufsbildung. Ziele, Inhalte und Strukturen des Gesetzes müssen überprüft und bei Bedarf verbessert werden. Für den DGB und die Gewerkschaft ist hier von besonderer Bedeutung, dass die Sozialpartnerschaft gestärkt wird. Denn eine ganz wesentliche Stärke des dualen Systems in Deutschland ist eine gemeinsame konsensuale Steuerung durch Bundesregierung und Sozialpartner.

"Es steht zu befürchten, dass das zuständige Bundesministerium für Bildung und Forschung wenig Lust und kaum politischen Antrieb verspürt, eine Novellierung des Berufsbildungsgesetzes in Gang zu setzen. Im Mai 2015 wurde bei einem Werkstattgespräch im BMBF mit zahlreichen Akteuren aus der Berufsbildung von einigen Verantwortlichen die Meinung geäußert, es gäbe eigentlich nicht wirklich etwas zu novellieren. Der für Herbst 2015 angekündigte Evaluationsbericht lässt überdies immer noch auf sich warten und soll spätestens im Februar 2016 vorliegen."

Was ist zu erwarten?

Es steht zu befürchten, dass das zuständige Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) wenig Lust und kaum politischen Antrieb verspürt, eine Novellierung des Berufsbildungsgesetzes in Gang zu setzen. Im Mai 2015 wurde bei einem Werkstattgespräch im BMBF mit zahlreichen Akteuren aus der Berufsbildung von einigen Verantwortlichen die Meinung geäußert, es gäbe eigentlich nicht wirklich etwas zu novellieren. Der für Herbst 2015 angekündigte Evaluationsbericht lässt überdies immer noch auf sich warten und soll spätestens im Februar 2016 vorliegen. Uns drängt sich - nicht erst seit Kurzem - der Eindruck auf, dass zumindest auf der ministeriellen Ebene Berufsbildungspolitik im Grundsatz zunehmend in Form von Modellprojekten und Förderprogrammen, und vorbei an Strukturen und Akteuren der Berufsbildung gedacht und gemacht wird. Vordergründig wird argumentiert, die Berufsbildung flexibler und durchlässiger zu machen. Faktisch werden allzu häufig Maßnahmen ins Leben gerufen, die in der Regel am Ende ohne wirksamen Bezug auf die regulären Institutionen der Berufsbildung bleiben.

Wenn die Berufsbildung für die Herausforderungen der Digitalisierung gerüstet sein will und ihre Attraktivität gestärkt werden soll, darf es eine Fortsetzung der Politik der temporären Programme und unausgeglichener Projekte zukünftig nicht mehr geben. Die Berufsbildung braucht eine solide Grundlage, die gleichzeitig die nötige Stabilität und Attraktivität für die Auszubildenden und Lernenden zu garantiert als auch Weiterentwicklungen im System ermöglicht. Eine Novellierung des BBiG ist aus unserer Sicht deshalb auch nötig und sinnvoll.

Mindestanforderungen an eine BBiGnovellierung

Unsere Mindestanforderung ist Novellierung des BBiG entlang der Themen des Koalitionsvertrages. Die Koalitionsparteien haben vereinbart, das Berufsbildungsgesetz auf den Prüfstand zu stellen. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD sieht eine Stärkung und Modernisierung der dualen Ausbildung vor (Koalitionsvertrag, S. 31 f.). Instrumente sollen zum einen die Evaluation und Anpassung des Berufsbildungsgesetzes, zum anderen die Stärkung des Konsensprinzips in der Berufsordnungsarbeit sein.

Aus unserer Sicht sollte die Novellierung deshalb folgende Schwerpunkte haben:

1. Ordnungspolitisch muss sichergestellt werden,

- dass kompetenzorientierte Aus- und Fortbildungsordnungen in Zukunft machbar sind. Der Kompetenzbegriff aus dem DQR soll Eingang in das BBiG finden.

- ob und wie die im BBiG verankerte, aber bisher nicht verordnete Stufenausbildung rechtssicher gemacht werden kann.

- dass die Lernprozessgestaltung bei der geregelten beruflichen Fortbildung definierten Standards unterliegt.

- dass die bewährte Praxis der Entwicklung von Aus- und Fortbildungsordnungen endlich auch im BBiG festgeschrieben wird. Das Konsensprinzip soll als gesetzliche Norm in das BBiG.

2. Die Besonderheit und Güte des Prüfungswesens hat sich aus unserer Sicht bewährt. Wer das Ehrenamt in den Prüfungsgremien sichern und stärken will, muss auch die Rahmenbedingungen im Hinblick auf bezahlte Freistellung und Qualifizierungsansprüche verbessern.

3. Die Stärkung der Ausbildungsqualität ist aus unserer Sicht von ganz besonderer Bedeutung. Die Verbesserungen im BBiG müssen auch im betrieblichen Alltag der Auszubildenden spürbar sein. Nach unserer Einschätzung kann dies durch folgende Veränderungen im Berufsbildungsgesetz erfolgen:

- Grundsätze und Mindeststandards der Eignung von Ausbildungsstätten sind im Berufsbildungsgesetz nur rudimentär beschrieben. Wir regen an, die entsprechenden Empfehlungen des Hauptausschusses des BIBB zu einer Ausbildungsstätten-Verordnung zusammen zu fügen und damit die Eignung von Ausbildungsbetrieben besser, und auch rechtsbewehrter überwachen und gegebenenfalls steuern zu können.

- Die Schlüsselrolle des Ausbildungspersonals muss im Berufsbildungsgesetz stärker herausgehoben und präzisiert werden. Die AEVO muss verbindlich Grundvoraussetzung für Auszubildende sein und durch eine Konkretisierung der persönlichen Eignung (methodisch-didaktisches und jugendpsychologische Kompetenzen) erweitert werden. Damit verbunden werden sollte eine Weiterqualifizierungsverpflichtung, um die Auszubildende im Abstand von fünf Jahren wiederaufzufrischen. Nicht zuletzt sollte ein Ausbilder nicht mehr als acht Auszubildende gleichzeitig betreuen, damit Lernprozesse gemeinsam gestaltet und reflektiert werden können.

■ Auf der politischen Steuerungsebene haben die Berufsbildungsausschüsse seit 2005 im Rahmen ihrer Aufgaben auf eine stetige Entwicklung der Qualität der beruflichen Bildung hinzuwirken. Diese relativ unverbindliche Formulierung muss erweitert werden und mindestens durch ein Anhörungsrecht ergänzt werden. Außerdem soll im Gesetz verbindlich ein Unterausschuss für Fragen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung verankert und die Aufgaben der Ausbildungsberater konkretisiert werden.

4. Veränderungen in der Ausbildungslandschaft muss Rechnung getragen werden. In den vergangenen Jahren kam es zu einer zunehmenden Verzahnung von hochschulischer und beruflicher Bildung. Das duale Studium hat immens an Bedeutung gewonnen, jedoch gibt es Gesetzeslücken, die es Unternehmen ermöglichen, dual Studierende zu beschäftigen, ohne dass entsprechende Schutzbestimmungen greifen. Daher muss sich das BBiG auf alle Praxisphasen dual Studierender im Betrieb erstrecken.

Die Kampagne der DGB-Jugend: Ausbildung besser machen. ungelöste Probleme auf Wiedervorlage

Absehbar ist bereits, dass angesichts der Novellierungslust des BMBF für uns wichtige Handlungsbereiche keine Chance haben, in das BBiG aufgenommen zu werden. So besteht aus unserer Sicht nach wie vor Handlungsdruck bei den während der Ausbildung anfallenden Kosten. Laut Ausbildungsreport der DGB-Jugend aus 2014 fallen für manche Auszubildenden jährlich durchschnittlich über 800 Euro für

Fahrtkosten, Arbeits- und Schulmaterialien an. Wie in anderen Bildungsbereichen muss aus unserer Sicht auch in der Berufsbildung die Lernmittelfreiheit garantiert sein. Dies sollte im BBiG klar gestellt werden.

Der faktische Ausbildungsplatzmangel bewirkt, dass nicht alle ausbildungsinteressierten Jugendlichen einen Ausbildungsplatz in einem anerkannten Ausbildungsberuf erhalten. Auch wenn die Allianz für Aus- und Weiterbildung erste wichtige Schritte in Richtung Verbesserung der Ausbildungsmarktlage unternommen hat, bleibt doch die Ausbildungsgarantie in weiter Ferne. Wir sprechen uns deshalb weiterhin dafür aus, die Ausbildungsgarantie im BBiG zu verankern und mit gesetzlich geregelten Finanzierungsinstrumenten wie Branchenfonds oder einer Ausbildungsumlage zu verkoppeln.

Klar ist: Eine bloße Verankerung von Rechtsansprüchen und Rechtsgrundlagen bewirkt noch lange nicht eine sofortige Lösung des Handlungsdrucks. Aber sie würde die Grundlage dafür schaffen, diese Rechtsansprüche politisch materiell auszugestalten und praktisch zu unterfüttern. Bis dahin bleiben für uns die Lernmittelfreiheit, die Ausbildungsgarantie und die gesetzliche Finanzierung der Berufsausbildung auf Wiedervorlage. ■

Mario Patuzzi/André Schönewolf

(Dieser Text ist zuerst im Dossier "Ist die Marginalisierung der dualen Berufsbildung noch zu stoppen?" des Online-Magazins "Denk doch mal" 01/2016 von IG Metall und ver.di erschienen.)