

Aufbruch oder Stillstand in der Berufsbildungspolitik? Die neue Allianz für Aus- und Weiterbildung

Marius R. Busemeyer¹

Auf einen Blick

Im Dezember 2014 wurde von Vertretern des Bundes, der Länder, der Wirtschaft und der Gewerkschaften die neue „Allianz für Aus- und Weiterbildung“ ins Leben gerufen. Die Allianz stellt einen signifikanten Fortschritt gegenüber den bisherigen Ausbildungspakten dar, nicht nur, weil endlich auch Gewerkschaftsvertreter beteiligt sind, sondern auch, weil die Allianz neue Ansätze in der Ausbildungspolitik fördern will, wie zum Beispiel die „assistierte Ausbildung“. Dennoch hat das Steuerungsmodell der „Allianz“ auch Nachteile und kann notwendige strukturelle Reformen im deutschen Berufsbildungssystem nicht ersetzen.

In Zeiten steigender Jugendarbeitslosigkeit in vielen Ländern Europas wird das deutsche Berufsbildungssystem, und hier insbesondere das Modell der dualen Ausbildung, in öffentlichen Debatten gern als Reformmodell angepriesen. Bei näherer Betrachtung werden jedoch auch strukturelle Schwächen des deutschen Berufsbildungssystems offensichtlich,² die unter anderem mit der Abhängigkeit des Ausbildungsplatzangebots von Marktkräften – konkret: der Bereitschaft der Arbeitgeber, Auszubildende einzustellen – zusammenhängen. In den letzten Jahren und Jahrzehnten – und zwar bereits vor der Krise – waren verschiedene langfristige Entwicklungstrends zu beobachten: Ein Teil der Arbeiterschaft – insbesondere kleine Betriebe – ziehen sich graduell aus der Ausbildung zurück. Hinzu kommen zunehmende „Matching“-Probleme: Angesichts steigender inhaltlicher Anforderungen in der Berufsbildung beklagen Arbeitgeber fehlende schulische Vorqualifikationen und mangelnde soziale Kompetenzen bei einem Teil der Jugendlichen. Diese Entwicklung wird durch starke regionale Unterschiede im Ausbildungsplatzangebot verstärkt. Außerdem sind bestimmte Berufe im Handwerk oder der einfachen Dienstleistungen (z. B. Hotel- und Gaststättengewerbe) bei Jugendlichen nicht besonders beliebt, was mit Problemen in der Ausbildungsplatzqualität und fehlenden Berufsperspektiven zu tun haben könnte. Aus diesen Gründen kommt es inzwischen zu der scheinbar

paradoxen Situation der Gleichzeitigkeit von Fachkräftemangel in einigen Berufen oder Regionen auf der einen Seite und Ausbildungsplatzknappheit auf der anderen.

Die bisherige Politik der Ausbildungspakte

Diese strukturellen Probleme des deutschen Berufsbildungssystems können auf unterschiedliche Weise gelöst werden. Der Auf- und Ausbau von beruflichen Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen im sogenannten Übergangsbereich hat zumindest teilweise zur einer quantitativen Entlastung des Ausbildungsmarktes beigetragen, dabei aber selbst wieder neue Probleme verursacht. Ich möchte mich hier allerdings auf das Instrument der Ausbildungspakte konzentrieren.

Im Jahr 2004 unterzeichnete die damalige rot-grüne Bundesregierung mit Vertretern der Wirtschaftsverbände (DIHK, BDA, ZDH und BDI) den ersten „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“.³ Der Pakt zielte darauf ab, angesichts der zunehmenden Ausbildungsplatzknappheit eine „Trendumkehr auf dem Ausbildungsmarkt“⁴ einzuleiten und zusätzliche Ausbildungskapazitäten zu mobilisieren. Arbeitgeber und Bundesregierung verpflichten sich „gemeinsam und verbindlich“, „allen ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen jungen Menschen ein Angebot auf Ausbildung zu unterbreiten“.⁵

Die Übersetzung dieses hohen Anspruchs in konkrete Ziele fiel allerdings bescheidener aus: Die Wirtschaft verpflichtete sich für die dreijährige Dauer des Paktes jährlich 30.000 neue Ausbildungsplätze einzuwerben. Gewerkschaftsvertreter bemängelten an dieser Formulierung, dass es sich lediglich um neue, nicht aber um zusätzliche Ausbildungsplätze handelte. Durch die jährliche natürliche Fluktuation im Ausbildungsangebot sei dieses Ziel leicht selbst dann zu erreichen, wenn die Gesamtzahl der angebotenen Ausbildungsplätze rückläufig ist. Die Arbeitgebervertreter sicherten außerdem die Schaffung von 25.000 Plätzen für „Einstiegsqualifikationen“ für Jugendliche zu, die aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit bezuschusst werden sollten.

Auf den ersten Blick auffallend ist sicherlich die Tatsache, dass der erste Ausbildungspakt nur von Vertretern der Regierung und der Wirtschaft un-

terzeichnet wurde und Gewerkschaften fehlten. Dies hatte unter anderem damit zu tun, dass der Ausbildungspakt ein Kompromissangebot von Seiten der Bundesregierung an die Arbeitgeber war, nachdem weitergehende Pläne zur Einführung einer Ausbildungsumlage gescheitert waren.⁶

Die Gewerkschaften nahmen allerdings angesichts der wenig verbindlichen Zusagen der Wirtschaft eine kritische Haltung ein. Offensichtlich war auch, dass das Instrument eines „Paktes“ im Vergleich zu einem regulären Gesetz einen weit aus geringeren Verpflichtungsgrad hatte. Regierung und Wirtschaftsvertreter waren allerdings von der Effektivität und Sinnhaftigkeit dieses neuen Instrumentes überzeugt. Als 2007 die Verlängerung des Paktes anstand, wurden die bisherigen Ergebnisse als „sehr positiv“ und als ein „Erfolg“ bewertet.⁷ Die Verpflichtungen der Paktpartner seien eingehalten und teilweise sogar übertroffen worden.

Der zweite Ausbildungspakt hatte ebenfalls eine Laufzeit von drei Jahren und wurde 2010 erneut verlängert, dieses Mal allerdings direkt mit einer Laufzeit von vier Jahren (2010 bis 2014).⁸ Dieser nunmehr dritte Ausbildungspakt setzte teilweise neue Akzente, da nun die Kultusministerkonferenz und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration als weitere Paktpartner aufgenommen wurden. Gewerkschaften fehlten allerdings weiterhin. Im dritten Pakt spielten angesichts der rückgehenden Schüler_innenzahlen die Thematik des Fachkräftemangels und das Problem der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine größere Rolle. Nicht zuletzt auch durch die Einbeziehung der Länder wurde damit das Spektrum der im Pakt angesprochenen Themen wesentlich erweitert.

Die neue Allianz für Aus- und Weiterbildung

Nach Auslaufen des dritten Ausbildungspaktes wurde am 12. Dezember 2014 die neue Allianz für Aus- und Weiterbildung geschlossen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der neuen Allianz und dem vorangegangenen Ausbildungspakt ist, dass die Zahl der beteiligten Bündnispartner wesentlich erweitert wurde und nun auch die Gewerkschaften (der DGB) direkt beteiligt sind. Neben der KMK sind die Wirtschafts- sowie die Arbeits- und Sozialministerkonferenzen

zen der Länder sowie die Bundesagentur für Arbeit (BA) involviert. Hinzu kommen drei Bundesministerien (BMWi, BMAS und BMBF) und die Bundesbeauftragte für Migration.

Ein zentrales Ziel der neuen Allianz ist es, die berufliche Bildung – insbesondere die betriebliche Ausbildung – zu stärken und die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung zu fördern.⁹ Darüber hinaus soll – ähnlich wie in den vorangegangenen Ausbildungspakten – jedem ausbildungsinteressierten Jugendlichen ein „Pfad“ aufgezeigt werden, der möglichst schnell zu einem anerkannten Berufsabschluss führt. Weitere Ziele sind unter anderem die Reduzierung der Zahl der Jugendlichen im Übergangsbereich und die bessere Anbindung dieses Sektors an anerkannte Berufsabschlüsse, die Verbesserung der Berufsberatung in Schulen sowie der Abbau der erwähnten „Matching“-Probleme durch intensivere Vermittlungsanstrengungen.¹⁰

Neben diesen eher allgemein gehaltenen Zielen finden sich jedoch auch einige konkrete Ziele: Die Wirtschaft sagt zu, im Jahr 2015 20.000 zusätzliche Ausbildungsplätze im Vergleich zum Status quo von 2014 zur Verfügung zu stellen und dieses Niveau auch in den Folgejahren zu halten. Des Weiteren stellt die Wirtschaft jährlich 500.000 Praktikumsplätze für Schüler_innen zur Verfügung, um diesen die Berufsorientierung zu erleichtern. Jedem „vermittlungsbereiten“ Jugendlichen, der bis zum 30.9. noch keinen Ausbildungsplatz hat, sollen von der Wirtschaft drei Angebote für eine betriebliche Ausbildung gemacht werden, wobei allerdings auch die „berufliche und räumliche Mobilität des Jugendlichen“ als wichtige Voraussetzung betont wird.

Von besonderer Bedeutung ist schließlich auch der geplante Einstieg in eine systematischere Nutzung des Instruments der „assistierten Ausbildung“, die von den Allianzpartnern als „ein gutes Instrument, um mehr Jugendliche zu einem beruflichen Abschluss zu bringen und die Unternehmen bei der Ausbildung zu unterstützen“, gesehen wird.¹¹ Hierzu ist vorgesehen, im Jahr 2015/16 10.000 Plätze für eine assistierte Ausbildung mit Mitteln der Bundesagentur für Arbeit zu fördern. Die „assistierte Ausbildung“ findet bei Gewerkschaften und Sozialdemokrat_innen, aber auch Arbeitgeber_innen und den Christdemokrat_innen Unterstützung.¹² Es handelt sich

um ein neues Förderinstrument, das einen „Platz zwischen Bildungsketten, Berufseinstiegsbegleitung und ausbildungsbegleitenden Hilfen einerseits und außerbetrieblicher Ausbildung andererseits“¹³ ausfüllt. Ein entscheidender Vorteil der assistierten Ausbildung ist, dass Jugendliche eine reguläre betriebliche Ausbildung aufnehmen, dabei aber durch sozial und pädagogisch geschultes Personal während der gesamten Dauer der Ausbildung begleitet werden. Dies hilft einerseits Jugendlichen mit sozialen, bildungsbezogenen oder anderen Defiziten dabei, ihre Ausbildung erfolgreich abzuschließen. Es unterstützt andererseits aber auch die Betriebe, wovon sich die Allianzpartner eine Ausweitung des Engagements der kleinen und mittleren Betriebe für die Ausbildung erhoffen.

Fazit und Bewertung

Ohne Zweifel stellt die neue „Allianz für Aus- und Weiterbildung“ einen signifikanten Fortschritt gegenüber dem bisherigen Status quo dar. Von entscheidender Bedeutung ist hierbei zunächst die Erweiterung des Kreises der Bündnispartner, insbesondere die Beteiligung der Gewerkschaften als zentrale Akteure in der Berufsbildungspolitik. Auch wenn viele Beschlüsse der Allianz weiter auf der Ebene von Absichtserklärungen verbleiben, sind einige konkrete Ziele vereinbart worden, die relativ verbindlich sind. Die Förderung der „assistierten Ausbildung“ als neuer Ansatz in der Benachteiligtenförderung könnte mittelfristig neue Ausbildungskapazitäten erschließen, und die Allianzpartner haben sich prinzipiell zu dem Ziel bekannt, jede_n Jugendliche_n zu einem regulären Berufsabschluss zu führen. Schließlich möchte die Allianz auch den Bereich der beruflichen Weiterbildung stärken, zum Beispiel durch eine stärkere Öffnung der Hochschulen für beruflich Qualifizierte. Insgesamt wird dem Bereich der Weiterbildung im Verhältnis zur Erstausbildung jedoch eine eher geringe Aufmerksamkeit gewidmet.

Trotz dieser zunächst positiven Einschätzung ist jedoch auch Kritik angebracht. An erster Stelle kann man auf die Grenzen der „Paktlösung“ im Vergleich zu gesetzlichen Neuregelungen verweisen. Selbst wenn die Allianz im Vergleich zu den Ausbildungspakten breiter aufgestellt ist, kann sie notwendige strukturelle Reformen nicht ersetzen. Die neue Allianz hat ebenfalls nur eine

begrenzte Laufzeit von drei Jahren. Wie genau eine Neuauflage im Jahr 2017 aussehen wird, falls sie überhaupt erfolgt, ist von den zukünftigen politischen Verhältnissen abhängig. Auch wenn einige Ziele der Allianz verbindlicher und konkreter sind als entsprechende Absichtserklärungen der vorherigen Pakte, gibt es weiterhin keine harten Sanktionsmechanismen, sollten diese Ziele nicht erreicht werden. Zu befürchten ist, dass wenn „die Wirtschaft“ ihre Zusagen nicht einhalten kann (u.a. auch weil die Arbeitgeberverbände ihre Mitglieder nicht zur Schaffung von Ausbildungsplätzen zwingen können), letztlich öffentliche Institutionen einspringen müssen.

Die Beschlüsse der Allianz enthalten zwar einen Hinweis auf die im Koalitionsvertrag angesprochene Ausbildungsgarantie. Dieser hat jedoch eher den Charakter einer wohl gemeinten Absichtserklärung und entspricht daher kaum dem von der SPD-Bundestagsfraktion jüngst geforderten verbindlichen „Recht auf eine qualifizierte Ausbildung“. Die „assistierte Ausbildung“¹⁴ kann als neues Förderinstrument sicherlich zur Verbesserung der Übergänge zwischen Schule und Beruf beitragen. Angesichts der Größe des Übergangsbereichs mit mehr als 250.000 jungen Menschen erscheinen die nun geplanten 10.000 Plätze jedoch ein Tropfen auf den heißen Stein zu sein.

Wie oben erwähnt ist die Beteiligung der Gewerkschaften über den DGB an der Allianz als klarer Fortschritt zu werten. Allerdings zeigt die Zusammensetzung der Gruppe der Bündnispartner, dass die Stimme der Gewerkschaften im Vergleich zu den anderen Beteiligten relativ schwach ist. Dem DGB gegenüber stehen vier Wirtschaftsverbände (DIHK, BDA, BDI und ZDH) sowie der Bundesverband der freien Berufe, drei Bundesministerien, die KMK und diverse andere Vertreter der öffentlichen Institutionen. Insofern sollte bei einer Neuauflage dringend darauf hingewirkt werden, die Stimme der Arbeitnehmerinteressen zu stärken, indem neben dem DGB auch andere Gewerkschaften (IG Metall, ver.di, GEW etc.) beteiligt werden.

Die signifikante Erweiterung des Kreises der Bündnispartner erhöht zwar das Potenzial, alle Stakeholder an einen Tisch zu bekommen. Andererseits kann dies jedoch auch dazu führen, dass lediglich Lösungen nach dem Prinzip des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ gefunden und vage Absichtserklärungen statt konkreter und verbindlicher Ziele verabschiedet werden. Die Allianz sollte jedoch nicht zum Anlass genommen werden, in den Bemühungen um weitergehende Strukturreformen, insbesondere die effektive Umsetzung eines Rechtsanspruchs auf qualifizierte Ausbildung, nachzulassen.

-
- 1 Marius R. Busemeyer ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Policy-Analyse und politische Theorie, an der Universität Konstanz.
 - 2 Busemeyer, Marius R.: Reformperspektiven der beruflichen Bildung: Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich, Bonn, Berlin 2012.
 - 3 Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs, Berlin 2004.
 - 4 Ebd., S. 2.
 - 5 Ebd., S. 3.
 - 6 Vgl. zum Folgenden ausführlicher: Busemeyer, Marius R.: Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970, Frankfurt a.M. 2009, S. 52-156.
 - 7 Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland, Berlin 2007, S. 2.
 - 8 Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland, 2010-2014, Berlin 2010.
 - 9 Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015-2018, Berlin 2014, S. 2.
 - 10 Ebd., S. 3-4.
 - 11 Ebd., S. 5.
 - 12 <http://www.spdfraktion.de/themen/spd-fraktion-bringt-assistierte-ausbildung-auf-den-weg>; Lippegau-Grünau, Petra; Nuglisch, Ralf: Assistierte Ausbildung: Definition & Empfehlungen zur politischen Umsetzung, Berlin 2014.
 - 13 Lippegau-Grünau/Nuglisch 2014, S. 6.
 - 14 SPD-Bundestagsfraktion, Antrag „Jugendliche haben ein Recht auf Ausbildung“, BT-Drucksache 17/10117, S. 3.