

Volker Rieble / Benjamin Hamberger



Überregulierung der Berufsbildung

in: Hoppe/Schack (Hg), Rohstoff Bildung: Lebenslang Lernen! (2008), S. 83

A. Bedeutung der Regulierungsfrage

Das System der Berufsbildung reagiert wenig flexibel auf die Veränderung von Umgebungsvariablen. Das betrifft zunächst die „klassische Berufsausbildung“ im dualen System:

- vom Wandel der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft mit einer entsprechenden Verschiebung der Arbeitsnachfrage und damit auch der Ausbildungssituation,
- über die Europäisierung des Arbeitsmarktes, dem keine entsprechende Europäisierung des Ausbildungssystems gegenübersteht – erst seit der letzten BBiG-Reform im Jahr 2005 können nach § 2 Abs. 3 BBiG Teile der Ausbildung im Ausland durchgeführt werden, freilich ohne programmatische Ordnung,
- über die Verschlechterung der Ausbildungsreife bei Problemgruppen der Hauptschulabgänger
- bis hin zum Anschwellen der Ausbildungswilligen durch geburtenstarke Jahrgänge.

Öffentlichkeit und Gewerkschaften sehen es als kritisch an, dass nicht alle Bewerber einen Ausbildungsplatz finden und dass eine zunehmende Zahl von „Altbewerbern“ längerfristig auf eine Lehrstelle warten muss.¹ Dahinter steht die Überlegung, dass die Arbeitgeber verpflichtet seien – aus Gemeinwohlgründen – den Ausbildungsmarkt zu räumen, also die „Nachfrage“ der Ausbildungswilligen zu bedienen. Insofern fällt zunächst eine merkwürdige Verkehrung auf: An sich ist der berufliche Ausbildungsmarkt Vorstufe des Arbeitsmarktes. Wer als Arbeitnehmer arbeiten will, ist Anbieter seiner Arbeitsleistung; die Arbeitgeber fragen Arbeit nach und bieten dafür Bezahlung. Hier dagegen wird der Ausbildungswillige als Nachfrager einer Bildungsleistung gesehen – wofür er dann auch noch mit der Ausbildungsvergütung bezahlt wird. Das wiederum ist eine Bestäti-

¹ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berufsbildungsbericht 2007, S. 41, dort insbesondere das kritische Votum der Gruppe der Beauftragten der Arbeitnehmer, S. 22 ff.

gung für die These, dass berufliche Bildung nicht unter Marktaspekten gesehen wird, sondern einem Versorgungsdenken unterworfen ist.

Dieser Sicht ist auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe des formal verfassungswidrigen Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7. September 1976 erlegen: Es stellte in einem obiter dictum zur Sonderabgabe das Interesse der Arbeitgeber an einer verbesserten Ausbildungssituation vor das Interesse aller anderen Gesellschaftsgruppen und sah in der Ausbildungsabgabe „lediglich eine erzwungene Selbsthilfe“ der Arbeitgeber, „damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht“. Gemäß der Logik des Bundesverfassungsgerichts und des auf diese Entscheidung bezugnehmenden Gesetzentwurfs kann der Staat auch eine Umschulungsabgabe, eine Weiterbildungsabgabe und – vor allem – eine Studienplatzabgabe der Arbeitgeber fordern: Das Interesse der Arbeitgeber beschränkt sich nicht auf ein verbessertes Lehrlingsangebot, sondern auf die Ausbildungssituation überhaupt. Arbeitgeber profitieren von jedem Absolventen.²

Nun kann man dies so sehen – braucht sich dann aber über Fehlsteuerungen des autonomen Marktverhaltens beschränkt ausbildungswilliger Arbeitgeber nicht zu wundern – und kann die Ordnung der Berufsausbildung nur im Staatseingriff, also der hoheitlichen Steuerung sehen, Stichwort: Ausbildungsplatzabgabe³. Allerdings wird sich auch die Ausbildungssituation entspannen, einmal durch den sich jetzt schon abzeichnenden Fachkräftemangel, der für die Unternehmen einen starken Ausbildungsanreiz setzt und zum anderen durch den Geburtenrückgang, der mittelfristig einen Schwund der Ausbildungswilligen mit sich bringt. Das legt – wie in der Arbeitsmarktpolitik – für manche die Problemlösung durch Abwarten und Aussitzen nahe.

Hier dagegen geht es um eine andere Frage: Inwieweit ist die starke „bürokratische“ Durchregelung der Berufsbildung selbst Hindernis für eine effektivere Nutzung der Bildungsmöglichkeiten?

² Vgl. BVerfG vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 – BVerfGE 55, 274 ff.

³ Vgl. dazu Stellungnahme Rieble, www.zaar.uni-muenchen.de/fileadmin/ZAAR-Dateien/pdf/abgabe/Stellungnahme_ZAAR_BerASichG_01.pdf.

B. Berufsausbildung als „hermetischer“ Kern

I. Starre Regulierung der beruflichen Erstqualifikation

Die Betrachtung muss zwischen den Berufsbildungsformen differenzieren: Die (Erst)Qualifizierung in den Beruf und die Qualifizierung im Beruf.⁴ Zum einen also den Erwerb der Qualifikation, um eine berufliche Tätigkeit erstmalig ausüben zu können, und zum anderen die weitere Qualifizierung in einer und für eine bereits ausgeübte berufliche Tätigkeit. Zwischen beiden steht die Umschulung von einem Beruf in einen anderen.

Jene Erstqualifikation ist verhältnismäßig starr reguliert: Jeder Ausbildungsgang ist zulassungspflichtig (Anerkennung als Ausbildungsberuf, § 4 BBiG) und wird von einer eigenen Ausbildungsordnung (§ 5 BBiG) erfaßt. Das System ist weithin statisch, weil die Anpassung an veränderte Wirklichkeiten einen Behördengang erfordert. Wer ab und zu einen Blick ins Bundesgesetzblatt wirft, dem zeigen die regelmäßig verkündeten Ausbildungs- und Prüfungsordnungen ein erschreckendes Bild: Hochspezialisierte Berufe – etwa der „Geprüfte Wasserbaumeister/Geprüfte Wasserbaumeisterin“⁵ – mit hochdetaillierter Durchregelung der Anforderungen an Ausbildung und Prüfung.

Defizite im Übergang von der Schule zur Berufsausbildung werden teilweise abgefangen durch die Vorschaltung der „Berufsausbildungsvorbereitung“, die den in ihrer Ausbildungsfähigkeit Beschränkten den Zugang zur Erstausbildung ermöglichen soll, § 68 BBiG. Die berufliche Fort- und Weiterbildung ist kaum strukturiert, §§ 53 ff BBiG. Insofern bewendet es bei politischen Bekenntnissen zum lebenslangen Lernen, in einer Wissensgesellschaft, in der die „Halbwertszeit“ der Erstausbildung ständig abnimmt.

Gemeinsam ist den Regeln des BBiG, dass es nur um das Ziel der Qualifikation und – leider – überhaupt nicht um Art oder Methode der Wissensvermittlung geht. Qualitätssicherung findet allenfalls über Prüfungen statt, bei denen Prüflinge für qualitative Defizite der Ausbildung zahlen müssen.

Disharmonie besteht gegenüber Berufsbildungsregeln in anderen Gesetzen mit anderen Bildungsbegriffen⁶, den §§ 97, 98 BetrVG, die auf be-

⁴ Vgl. Rieble, Qualifizierungstarifverträge, 2. FS BAG, 2004, S. 831, 836.

⁵ Vgl. Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfter Wasserbaumeister/Geprüfte Wasserbaumeisterin vom 18.10.2007, BGBl I 2476.

⁶ Vgl. Käufer, Weiterbildung im Arbeitsverhältnis, 2001, S. 23 ff.

triebsbezogene Arbeitsfähigkeit zielen.⁷ Hinzu kommen die Handwerksordnung, das Seemannsgesetz, das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz und die Bildungsurlaubs- und Weiterbildungsgesetze der Länder. Konzeptionelle Geschlossenheit sieht anders aus. Das gilt auch für das SGB III mit seinen „Beihilfen“ zur Berufsausbildung (§§ 59 ff SGB III), die Unterhaltscharakter hat und zur beruflichen Weiterbildung (§§ 77 ff SGB III), die an den Bildungskosten ansetzt.

II. Undurchlässigkeit des Berufsbildungssystems

Dieser hermetische Kern sorgt für Undurchlässigkeit des Berufsbildungssystems. So verweist der Berufsbildungsbericht auf die „traditionelle“ Abschottung der verschiedenen Teilbereiche des Bildungssystems in Deutschland.⁸ Es besteht kaum Vertrauen der verschiedenen Bildungseinrichtungen in Qualifikationsnachweise anderer Institutionen. Dies fängt in der Schule an, wo ein Übertritt auf weiterführende Schulen nur zu bestimmten Lebensabschnitten möglich ist und eine spätere Nachqualifikation sich als sehr umständlich und schwierig erweist.

In der Berufsausbildung setzt sich diese Tendenz, in einer nur geringen Durchlässigkeit zwischen dualer und vollzeitschulischer Berufsausbildung, und zwischen den verschiedenen Berufsausbildungen nach den unterschiedlichen Ausbildungsordnungen, fort. Innerhalb eines Berufsfeldes mag eine beschränkte Durchlässigkeit bestehen; sie wird aber durch Spezialisierung zumindest behindert. Auch die berufliche Aus- und Fortbildung stehen unvernetzt nebeneinander. Insbesondere fehlen aber ausreichende Zugangs- und Anerkennungsmöglichkeiten zwischen einer Berufsausbildung und einem Studium an einer (Fach-)Hochschule – und das obwohl in Deutschland Ausbildungen vielfach im nichtakademischen Bereich erfolgen, die in anderen Staaten auf akademischer Ebene vermittelt werden.⁹ Auch werden die schon bestehenden, landesrechtlich sehr unterschiedlich geregelten, Zugangsmöglichkeiten zu Hochschulen für beruflich Qualifizierte bisher nur in geringem Umfang genutzt.¹⁰

Diese unzureichende Integration der dualen Ausbildung mit vorgelagerten, nachgelagerten und parallelen Bildungsgängen sowie die geringe Kompatibilität der deutschen dualen Ausbildung mit europäischen Standards der Berufsbildung, führen zu einer äußerst begrenzten Flexibilität

⁷ Vgl. BAG vom 4.12.1990 – 1 ABR 10/90 – EZA § 98 BetrVG 1972 Nr. 6 = AP Nr. 1 zu § 97 BetrVG 1972.

⁸ Vgl. Berufsbildungsbericht 2007, S. 5.

⁹ Vgl. BMBF, 10 Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung, 2007, S. 21.

¹⁰ Berufsbildungsbericht 2007, S. 7

im dualen Ausbildungssystem. Insbesondere für die Durchlässigkeit des Bildungssystems würde die Modularisierung der Berufsausbildung durch die Einführung einzeln zertifizierbarer Qualifikationsbausteine eine Verbesserung bedeuten. Auch sollten Zusatzqualifikationen, wie sie in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BBiG vorgesehen sind, an den Schnittstellen zwischen beruflicher Aus- und Weiterbildung weiter ausgebaut werden, um begabten jungen Auszubildenden den anrechnungsfähigen Teilerwerb von Fortbildungsinhalten und -abschlüssen schon während der Ausbildung zu ermöglichen.

Um die Durchlässigkeit zu den Hochschulen zu verbessern, empfiehlt der Bundesbildungsbericht 2007 den Ländern, Zugänge zu Hochschulen für beruflich Qualifizierte zu erleichtern und diese transparent zu gestalten. Hochschulen sollten verkürzte Studiengänge unter Einbeziehung von in der beruflichen Bildung erworbenen Qualifikationen anbieten sowie Eingangs-, Anerkennungs- und Anrechnungsverfahren für beruflich Qualifizierte entwickeln und stärker nutzen.¹¹ Genutzt werden könnte hierfür ein Qualifikationsrahmen und ein Leistungspunktesystem für die berufliche Bildung, das mit dem ECTS-System der Hochschulen kompatibel ist.¹² Auch der Innovationskreis Berufliche Bildung (IKBB) unterstützt eine stärkere Praxisorientierung im Hochschulbereich, wofür er duale Studiengänge als geeignetes Instrument ansieht.¹³

C. Insbesondere: Vor und Nachqualifizierung

I. Gestiegene Erforderlichkeit der Vorqualifizierung

Weil schulische Bildung und Berufsausbildung wenig aufeinander abgestimmt sind, steigt die Anzahl der Schulabgänger ohne hinreichende Ausbildungsreife.¹⁴ Auf der anderen Seite wird die dadurch erforderliche Vorqualifizierung (auch) systemwidrig und zu Lasten der Jugendlichen als „Parkplatz“ genutzt, um fehlende Ausbildungsstellen zu kaschieren. So wurden 2006 591.540 Ausbildungsplätze angeboten und 625.606 nachgefragt, womit sich die Angebots-Nachfrage-Relation damit auf 94,6 Prozent verschlechtert hat.¹⁵ Die Zahl der Jugendlichen, die am 30. September

¹¹ Ebenda.

¹² Weiß, Zukunft berufliche Bildung: Potentiale mobilisieren – Veränderungen gestalten, anlässlich des 5. BIBB-Fachkongresses auf <http://www.bibb.de/de/30513.htm> (zuletzt abgerufen am 23.10.2007).

¹³ BMBF, 10 Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung, 2007, S. 21.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 13.

¹⁵ Vgl. Bundesbildungsbericht 2007, Übersicht 1, S. 11.

2006 bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) als unvermittelte Bewerber gemeldet waren, ist deutlich um 8.965 auf 49.453 Jugendliche¹⁶ angestiegen – weil die Ausbildungsnachfrage stärker steigt (+5,9 Prozent) als das Angebot (+5,1 Prozent)¹⁷.

Das erklärt im Ansatz, dass berufsvorbereitende Maßnahmen, Einstiegsqualifizierung, Suche oder Aufnahme einer Arbeitsstelle oder das gescholtene Praktikum, zur Alternative der dualen Ausbildung werden. Die Statistik verzeichnet 82.900 „weilersuchende Alternativbewerber“, also Jugendliche, die sich mit den ihnen angebotenen Übergangslösungen nicht abfinden wollen und weiterhin einen Ausbildungsplatz suchen.¹⁸

Eine saubere Erklärung steht aus: Fehlende Ausbildungsreife kann nur schwer objektiviert werden¹⁹, auch wenn die Zahl der Ausbildungsabbrecher zu denken gibt. Auch ist nicht klar, inwieweit der fachliche Ausbildungswunsch am Ausbildungsangebot, und damit letztlich am Arbeitsmarkt, vorbeigeht. Berufswünsche und Arbeitsmarktnachfrage klaffen auseinander. Es ist aber keinesfalls Aufgabe der Unternehmen, unabhängig vom Arbeitsmarktbedarf, eine Ausbildung nach Wunsch zu leisten.

Schließlich kommt es zu Verdrängungswirkungen durch Abiturienten, soweit diese nicht oder noch nicht studieren und statt dessen eine Berufsausbildung wählen.

II. Bedeutungszuwachs der Nachqualifizierung

Die Berufsausbildung kann heute nicht mehr für ein ganzes Berufsleben qualifizieren. Nachqualifizierung tut not. Das wird in erster Linie darauf zurückgeführt, dass sich das „Soll-Wissen“ permanent verändert. Neue Technik, stetig veränderte Markterfordernisse, gestiegener Wettbewerbsdruck und Veränderungen im Konsumverhalten führen zu ständiger Veränderung der zu leistenden Arbeit, und damit der erforderlichen Kenntnisse im Sinne lebenslangen Lernens. Längere Lebensarbeitszeit führt zu dem Sonderproblem der „Nachqualifizierung“ älterer Mitarbeiter.

Zudem kann der Auszubildende nur schwer einschätzen, welche Qualifikationen künftig nachgefragt werden. Das macht die Ausbildungswahl komplexer – zumal die Berufsbilder so spezialisiert sind. Gestiegene Mo-

¹⁶ Vgl. Berufsbildungsbericht 2007 S. 2.

¹⁷ Vgl. Bundesbildungsbericht 2007, Übersicht 1, S. 11.

¹⁸ Vgl. <http://www.bibb.de/de/30703.htm> (zuletzt abgerufen am 24.10.2007).

¹⁹ Vgl. Berufsbildungsbericht 2007, S. 7: „So ist ein deutliches Anwachsen der Teilnehmerzahlen von berufsvorbereitenden Maßnahmen der Länder sowie der BA zu beobachten... Von diesen Entwicklungen sind insbesondere Jugendliche betroffen, die keinen oder einen schlechten Schulabschluss haben sowie sozial benachteiligte Jugendliche.“

bilität der Arbeitnehmer – in räumlicher aber auch fachlicher Sicht – führt zu vermehrtem Stellenwechsel, entwertet die Erstausbildung und zwingt den Arbeitnehmer zur Weiterbildung. Insofern ist es ein klarer Mangel, dass die duale Berufsausbildung immer noch auf das Leitbild des lebenslangen Normalarbeitsverhältnisses ausgerichtet ist. Ungeklärt ist, inwieweit Qualitätsmängel der Erstausbildung den Nachqualifizierungsbedarf steigen lässt. Das führt zu dem „Politbekenntnis“ im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005: „Der schnelle technologische Fortschritt in der Wissensgesellschaft erfordert es, berufliche Fähigkeiten und berufliches Wissen auch nach der Erstausbildung zu erhalten, anzupassen und zu erweitern. Weiterbildung ist mehr als ein Bildungsprinzip. Lebensbegleitende Weiterbildung sichert Qualifikation und schützt damit vor dem Verlust des Arbeitsplatzes.“²⁰

Was zu geschehen hätte, aber nicht geschieht, sagt der Forschungsdirektor des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) Weiß: „Die Anpassungsweiterbildung, die die Weiterbildung dominiert, wird dazu allein nicht ausreichen. Notwendig sind längere Bildungsphasen, die mit anerkannten Abschlüssen enden oder in denen Teilqualifikationen erworben werden können. Besonders wichtig wäre dies für diejenigen, die als Ungelernte arbeiten oder keinen Berufsabschluss erworben haben. Um ihre Beschäftigungsfähigkeit auf Dauer zu verbessern, müssen Wege für eine Nachqualifizierung geschaffen und diese dann auch stärker genutzt werden. Hier sind vor allem die Unternehmen gefragt, aber auch die Betriebsräte und Gewerkschaften. Die Freistellungs- und Finanzierungsproblematik, die sich hier auftut, ist bei weitem nicht gelöst. Auch für die organisatorische und didaktische Umsetzung müssen noch überzeugende Lösungen entwickelt werden. Entscheidend für den Erfolg wird dabei sein, Modelle zu entwickeln, die den Lern- und Arbeitserfahrungen der Zielgruppe gerecht werden.“²¹ Einzelne Tarifwerke bieten vielversprechende Ansätze – sind aber ihrerseits ein eigenständiges System, das mit der vom Staat regulierten Erstausbildung kein „Gesamtwerk“ bildet.

²⁰ Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005.

²¹ Weiß, Zukunft berufliche Bildung: Potentiale mobilisieren – Veränderungen gestalten, anlässlich des 5. BIBB-Fachkongresses auf <http://www.bibb.de/de/30513.htm> (zuletzt abgerufen am 23.10.2007).

D. Überregulierungsdiagnose?

I. Differenzierte Frage

Der deutsche Bildungsmarkt gilt als stark überreguliert. Im Vergleich von 28 OECD-Ländern kommt Deutschland bei der gesamtstaatlichen Regulierung des Bildungsbereichs auf den viertletzten Platz. Der Bildungsmarkt ist mit dem Arbeitsmarkt der am stärksten regulierte Bereich in Deutschland.²² Das ist misslich, gilt es doch als „statistisch abgesichert, dass sich der Wohlstandsvorsprung von Musterländern wie Finnland zu einem Fünftel allein durch deren bessere Bildungssysteme erklärt“²³.

Indes: Aus der allgemeinen Deregulierungsdiskussion mit ihren Auswüchsen haben wir gelernt, dass nicht das quantitative Ausmaß der Regelungen entscheidet, sondern deren – funktionale – Qualität.²⁴ Es geht also nicht notwendigerweise darum, den Regelungsbestand oder die Schutzintensität insgesamt herunterzufahren. Ausbildung bedarf eines Regelungsrahmens. Auszubildende sind stärker noch als Arbeitnehmer schutzbedürftig. Verfassungsrechtlich genießt die Berufswahl größeren Schutz als die Berufsausübung. Nur muss dieser Regelungsrahmen klar und möglichst unkompliziert sein, so dass ihn auch Auszubildende und kleine Unternehmen verstehen können. Und er darf keine Fehlanreize setzen, also Ausbildung nicht unattraktiv machen. Das aber ist der Preis jedes Schutzsystems: Es kostet Geld und Zeit und löst damit Ausweichanreize aus. Diesen „Bumerangeffekt“ gilt es zu begrenzen.

Nach stärkerer Regulierung ruft derjenige, der glaubt, dass die Marktkräfte der Ausbildung schlechthin abträglich sind und letztlich die staatlich bewirtschaftete Berufsausbildung will. So sehen Lakies/Nehls sogar ein Regulierungsdefizit.²⁵ Nur der Staat könne der „quantitativen und qualitativen Krise“ des dualen Berufsausbildungssystems begegnen: „Mangelnde Chancengleichheit, hohe Abbrecherquoten und große Unterschiede zwischen den Ausbildungsbetrieben sind qualitative Krisensymptome des Systems der dualen Ausbildung“²⁶.

²² Vgl. www.insm.de/Umfragen_Studien/Studien/Studien/INSM-Regulierungsradar_-_Neuer_Vergleich_der_OECD-Staaten.html (zuletzt abgerufen am 16.10.2007).

²³ www.insm.de/Downloads/Umfragen_Studien/Impulseartikel_Studie_Deregulierung.pdf (zuletzt abgerufen am 12.10.2007).

²⁴ Vgl. Kurzka, Im Paragraphenrausch: Überregulierung in Deutschland – Fakten, Ursachen, Auswege (2005), S. 63.

²⁵ Vgl. Lakies/Nehls, BBiG (2007), Einl. Rn. 28.

²⁶ Ebenda, Rn. 23.

Auf der anderen Seite ist eine intensive Durchregelung nicht zu verkennen. Das BBiG gestaltet wesentliche Rahmenbedingungen zwingend aus: Es schreibt, in Verbindung mit den zahlreichen Verordnungen, Ausbildungsberufe vor. Es regelt Ausbildungsorte und -zeit, Ausbildungsinhalte und -abschlüsse sowie Abschlussprüfungen, Anforderungen an die Ausbildungsstätte und das Ausbildungspersonal. Es normiert den Inhalt des Berufsausbildungsvertrages sowie Rechte und Pflichten von Auszubildenden und Auszubildenden. § 6 BBiG lässt zwar zur Entwicklung und Erprobung neuer Ausbildungsberufe, Ausbildungs- und Prüfungsformen in Ausnahmen zu; eine effektive regulatorische Öffnung ist das nicht. So herrscht in der Berufsbildung eine Staatsgläubigkeit, die verwundern muss. Sind es doch die Länder, die allein für die Schulbildung, und damit für Abbruchquoten an den Hauptschulen und die mitunter fehlende Ausbildungsreife trotz Schulabschlusses, verantwortlich sind.

Diese Grundfrage – die bange Wahl zwischen Staat und Markt – lässt sich nicht entscheiden. Insofern kommt es auf die allgemeine Grundeinstellung an, ob man Markt- oder Staatsversagen für wahrscheinlicher und gravierender hält. Am Staatsversagen als Alternative zum Marktversagen (wobei jenes impliziert, dass die Unternehmen für ein markträumendes Ausbildungsangebot verantwortlich sind – eine problematische Vorgabe²⁷) kommt man nicht vorbei: Der Staat hat nicht die Ressourcen für eine umfassende Berufsbildungspolitik. Er ist zu langsam und zu branchenfern, um unternehmensnahe beschäftigungssichernde Qualifizierung zu leisten oder zu regeln.²⁸

Vor allem aber stellt sich die Frage, ob die Berufsausbildung als Vorstufe zum Arbeitsmarkt und dessen Nachfrage begriffen werden soll – oder als Teil der vom Staat gesteuerten Grundbildung. Zu Unrecht jedenfalls werden mit dem Berufserstausbildungsmonopol alternative Ausbildungsmöglichkeiten ausgeblendet. Selbst eine weitgehende Staatsverantwortung bedingt keine zentralistische Planung, sondern lässt eine Beschränkung auf die Kernverantwortung zu, die dann ihrerseits Raum für effiziente, strukturell und regional angepasste Lösungen schafft.

Unabhängig von diesen Grundfragen lassen sich konkrete Defizite feststellen:

²⁷ Vgl. BVerfG vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 – BVerfGE 55, 274 ff.

²⁸ Vgl. Rieble, Qualifizierungstarifverträge, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des BAG, S. 831, 833.

II. Zuständigkeitswirrwarr

1. Viele Akteure

Die Berufsbildung krankt an einem Kompetenzgerangel. Das beginnt bei der Regelungskompetenz von Bund (betriebliche Ausbildung) und Ländern (schulische Ausbildung), die die zweigeteilte Gesetzgebungskompetenz spiegelt.²⁹ Auch die Föderalismusreform hat hier nichts geändert.

Hinzu kommen zahlreiche Einzelakteure:

- die zuständigen Stellen des § 71 BBiG (berufsständische Kammern) mit ihren vielen Funktionen, vor allem der Überwachungsaufgabe;
- deren Berufsausbildungsausschüsse als „Mitbestimmungsorgane“, denen Beauftragte der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und Lehrkräfte von berufsbildenden Schulen angehören und die zu groß sind, um effektiv zu arbeiten;
- die Landesausschüsse für Berufsbildung (§ 82 Abs. 1 Satz 1 BBiG), die man nicht braucht;
- sonstige, nach Landesrecht zuständige Behörden (§§ 27, 30, 32, 33 und 70 BBiG), dabei auch noch die Landesregierungen und die obersten Landesbehörden (etwa §§ 40 Abs. 4, 47 Abs. 1 Satz 2, 82 Abs. 2 und 4 BBiG);
- die oberste Bundesbehörde (§ 81 BBiG);
- das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB), § 90 BBiG mit seinem Hauptausschuss (§ 47 Abs. 3 BBiG) und seinem wissenschaftlichen Beirat (§ 94 BBiG) sowie einem Ausschuss für Fragen behinderter Menschen.

Das ist hypertroph. Die Regelung der Ausbildungsvorgaben kann so nicht schnell und unbürokratisch erfolgen.

2. Beschränkte Anpassungsfähigkeit

Neue Ausbildungsordnungen, wie auch die Änderung bestehender, erfolgen in einem komplexen mehrstufigen Verfahren zwischen Bund, Ländern, den Sozialpartnern und dem Bundesinstitut für Berufsbildung:

„Ausgangspunkt einer Neuordnung von Ausbildungsberufen im Dualen System auf der Grundlage der §§ 25 und 26 des Berufsbildungsgesetzes und der Handwerksordnung ist ein entsprechender Qualifikationsbedarf in

²⁹ Vgl. Lakies/Nehls, BBiG (2007), Einl. Rn. 10.

der Wirtschaft. In einem Antragsgespräch beim zuständigen Bundesministerium, in der Regel das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, werden im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, sowie im Konsens mit den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die jeweiligen bildungspolitischen Eckwerte festgelegt. Diese bilden die Grundlage für die Erarbeitung des Entwurfs der Ausbildungsordnung und deren Abstimmung mit dem Rahmenlehrplan des Sekretariats der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK). Der Entwurf der Ausbildungsordnung (für den betrieblichen Teil der Ausbildung) wird grundsätzlich unter Federführung des Bundesinstituts für Berufsbildung in Zusammenarbeit mit den Sachverständigen des Bundes erarbeitet, die von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer benannt werden. Den Entwurf des Rahmenlehrplans (für den schulischen Teil der Ausbildung) erarbeiten die Sachverständigen der Länder, die von den einzelnen Kultusministerien benannt werden. Die inhaltliche und zeitliche Abstimmung der beiden Entwürfe erfolgt unter anderem durch die gegenseitige Teilnahme an getrennten Sitzungen der Sachverständigen.³⁰

Das ist Planung pur, ja „Ausbildungsplanwirtschaft“. Doch sind die 70er Jahre mit ihrer Planungseuphorie lange vorüber. Die Verfahren sind komplex und langsam und werden von der Wirklichkeit nicht selten überholt. Der sozialrechtliche Wandel zu verstärkter individueller Verantwortung der Arbeitnehmer sowie der Ausbildungswilligen für die eigene Beschäftigungsfähigkeit wird ignoriert. Das heißt nicht, dass man auf die Vorgabe von Ausbildungsberufen oder jede Regulierung verzichten soll. Nur muss ein solches System den Individuen mehr Raum geben.

Auch wichtige Einzelaufgaben bleiben im Zuständigkeitsdickicht hängen. So sind etwa die Kammern als zuständige Stelle zur Ausbildungsüberwachung nach § 32 BBiG berufen. Indes entscheidet die nach Landesrecht zuständige Stelle (vgl. § 27 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 BBiG), gegebenenfalls nach vorheriger Anhörung der zuständigen Stelle (vgl. §§ 30 Abs. 6, 33 BBiG) über die Eignung von Ausbildungsstätte und Personal.

3. Alternativbeispiel VW

Schönes Gegenbeispiel einer Praxislösung, „nah an den Ausbildungsbedürfnissen“, ist das VW-Modell 5000 × 5000: Neben betriebswirtschaftli-

³⁰ BIBB, Neue modernisierte Ausbildungsberufe 2004, S. 5.

chen Konzepten hat es ein eigenes Bildungskonzept. Dies ist in einem Qualifizierungsstarifvertrag zwischen der AUTO 5000 GmbH und der IG Metall geregelt und auf die Gewinnung von Mitarbeitern aus dem Kreis der Arbeitslosen durch Vor- und Grundlagenqualifizierung ausgerichtet. Diese Qualifizierung unterscheidet sich grundlegend vom etablierten System. Im Vordergrund steht die systematische Kombination von Arbeit und Lernen durch eine fortlaufende Qualifizierung von durchschnittlich drei Stunden pro Woche. Als Methode ist das prozesshafte selbststeuernde Lernen im Betrieb gewählt, bei der neben Experten auch Teammitglieder Ausbildungsfunktionen übernehmen. Die Eigenverantwortung der betroffenen Arbeitnehmer liegt darin, dass sie die Hälfte der Qualifizierungszeit (1,5 Stunden pro Woche) unbezahlt erbringen müssen. Die Qualifizierung zur „Fachkraft für Automobilbau“ kann in einem von der IHK zertifiziertem (aber eben nicht staatlich durchgeregeltem) Abschluss münden: „Automobilbauer/Automobilbauerin IHK“, „Prozessinstandhalter/Prozessinstandhalterin IHK“ und „Prozessexperte/Prozessexpertin Automobilbau“.³¹

Das ist schon deswegen keine Erstausbildung, weil es eine solche auf tariflicher Ebene nicht geben darf. Formal als „Umschulung“ eingestuft, nimmt dieses Modell aber Erstausbildungscharakter an, auch wenn Jugendliche wegen der Sperrwirkung des BBiG keinen Zugang haben dürfen.

4. Zuständigkeitsentwerrung

Man kann dieses Wirrwarr nur durch zweierlei auflösen: Zwar müssen Regelungskompetenz und Vollzugskompetenz getrennt gesehen werden, gleichwohl ist aber an Konnexität zu denken. Derjenige, der komplexe Ausbildungsregeln schafft, sollte auch selbst die Verantwortung für die Überwachung und damit die Bürokratiekosten tragen. Das sorgt für Rückkoppelung und Regelungsverantwortung.

Vor allem darf jeweils nur eine Stelle zuständig sein. Zentral zu regeln ist nicht notwendigerweise jeder Ausbildungsinhalt. Entweder entscheidet man sich für eine dezentrale und ausdifferenzierte Ordnung der Ausbildung – dann müssten die Kammern als zuständige Stellen umfassend zuständig sein – oder man erkennt ein zentrales Regelungsbedürfnis. Dann müssten Richtlinien diejenigen Vorgaben fachspezifisch für die Ausbildungsberufe regeln, die unerlässlich bundesweit gelten müssen. Insofern ist aber wiederum nicht gesagt, dass der Staat dies regeln muss. Möglich

³¹ Vgl. Glander/Jahn, Das VW-Projekt „5000 X 5000“ – Lernen im Prozess der Arbeit, Personalführung 9/2004, S. 43 ff; Schumann/Kuhlmann/Sanders/Sperling, Anti-tayloristisches Fabrikmodell – AUTO 5000 bei Volkswagen, WSI-Mitteilungen, 2005, 3, 5.

wäre auch eine Selbstverwaltungszuständigkeit der Spitzenorganisationen der Kammern. Der Staat könnte sich auf eine Aufsichtsfunktion beschränken und repressiv einschreiten – statt präventiv zu regeln.

III. Unglaubliche Ausdifferenzierung

1. Staatlich anerkannte Ausbildungsberufe

Die duale Ausbildung fußt auf dem Berufsprinzip: Die Ausbildung erfolgt in einem speziellen Beruf und nach dessen Anforderungen. Dieses Grundprinzip ist Grundlage der dualen Ausbildung und wird in aller Regel nicht in Frage gestellt.

Derzeit gibt es rund 350 anerkannte oder als anerkannt geltende Ausbildungsberufe, die in einem Verzeichnis des Bundesinstituts für Berufsbildung geführt werden.³² Dies soll Grundlage für eine geordnete und einheitliche Berufsausbildung sein. Für jeden Ausbildungsberuf gibt es eine eigene Ausbildungsordnung, welche die Berufsbezeichnung, die Ausbildungsdauer, und das Ausbildungsberufsbild, einen Ausbildungsrahmenplan und die Prüfungsanforderungen enthalten muss.

Die staatliche Anerkennung eines Ausbildungsberufs und der Erlass der dazugehörigen Ausbildungsordnung erfolgt mithilfe einer Rechtsverordnung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (§ 4 Abs. 1 BBiG). Die staatlich anerkannten Ausbildungsberufe werden einmal jährlich in einer Beilage zum Bundesanzeiger bekannt gemacht, in diesem sind auch die aktuellen Ausbildungsordnungen aufgeführt.³³ Ausbildungsordnungen werden außerdem jeweils im Bundesgesetzblatt verkündet.

Die staatlich anerkannten Ausbildungsberufe werden erweitert und modifiziert, um sie den Entwicklungen der Wirtschaft und Arbeitswelt anzupassen. Aufgrund des rascheren Wandels der Wirtschaft und der Arbeitswelt, hat sich in den letzten Jahren das Tempo der Er- und Überarbeitung von Ausbildungsordnungen beschleunigt. So wurden von 1996 bis 2004 59 Ausbildungsberufe neu geschaffen und 171 modernisiert.³⁴ 2005 wurden 24 Ausbildungsberufe um- oder neu gestaltet, 2006 waren es 20.³⁵ Eingeführt wurden beispielsweise die IT-Berufe, neu geordnet wurden insbesondere die Elektro- und die fahrzeugtechnischen Berufe.

³² Vgl. <http://www.bibb.de/de/774.htm> (zuletzt abgerufen am 25.10.2006).

³³ Vgl. Lakies; Rechte und Pflichten in der Berufsausbildung, 2005, Rn. 38.

³⁴ Vgl. BiBB, Neue modernisierte Ausbildungsberufe 2004, S. 5.

³⁵ Vgl. <http://www2.bibb.de/tools/aab/aabjahr.php> (zuletzt abgerufen am 25.10.2006).

Für die Neuordnung von Ausbildungsberufen schlägt der „Innovationskreis berufliche Bildung“ (IKBB) vor: „Bei der Neuordnung von Ausbildungsberufen sollten bestimmte Gestaltungsgrundsätze berücksichtigt werden. Hierzu gehören unter anderem die Vermittlung der Inhalte eines möglichst breiten, arbeitsmarktrelevanten Berufsbilds, die Option auf den Erwerb von Zusatzqualifikationen und die Offenheit neugeordneter Berufe für die möglichst enge Verzahnung von Aus- und Weiterbildung.“³⁶

2. Ausschließlichkeitsprinzip

Für einen anerkannten Ausbildungsberuf darf gem. § 4 Abs. 2 BBiG nur nach der Ausbildungsordnung ausgebildet werden (Ausschließlichkeitsprinzip). Außerdem dürfen Jugendliche grundsätzlich nicht in anderen als den anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet werden (§ 4 Abs. 3 BBiG). Das sperrt den Weg in eine staatsfreie Ausbildung. Das System ist auf umfassende staatliche Kontrolle ausgerichtet und unterbindet konsequent Alternativangebote zum staatlich regulierten Ausbildungsmarktangebot. Das BBiG entfaltet insbesondere eine „effektive“ Regelungssperre gegenüber dem Tarifvertrag.³⁷ Deswegen kann das funktionierende Modell bei VW nicht zur Erstausbildung genutzt werden; es zielt auf Arbeitslose.

Angesichts einer zunehmenden Unvorhersehbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung, der gestiegenen Innovations- und Wissensdynamik (deutlich gesunkene Halbwertszeit von Wissen und Qualifikationen) und der damit einhergehenden Unwägbarkeit zukünftiger Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt nimmt die Zielgenauigkeit der beruflichen Erstausbildung ab. Um so wichtiger wäre es, mit raschen Anpassungen der Ausbildungsgänge auf Veränderungen der beruflichen Anforderungen reagieren zu können – im Interesse der Beschäftigungsfähigkeit der Auszubildenden. Wegen der zunehmenden Spezialisierung und Diversifizierung der Anforderungen der Unternehmen, insbesondere in technischen Berufen, werden bundeseinheitliche Ausbildungsordnungen, die die Ausbildungsinhalte bis ins kleinste Detail vorgeben, der Vielgestaltigkeit der Wirtschaftswelt nicht mehr gerecht.

Auch der Forschungsdirektor des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), spricht sich für eine Flexibilisierung der Berufsausbildung aus, weist aber darauf hin, dass eine völlige Verbetrieblichung der Ausbildung weder im Interesse der Wirtschaft noch der Beschäftigten wäre: „Einheitliche

³⁶ BMBF, 10 Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung (2007), S. 19.

³⁷ Vgl. Rieble, Qualifizierungstarifverträge, in: FS zum 50jährigen Bestehen des BAG, 831, 834.

Standards sind nun einmal die Voraussetzung für die bundesweite Gültigkeit der Abschlüsse, die Transparenz der Qualifikationen und auch für die Durchlässigkeit in andere Bildungsgänge. So sehr eine Flexibilisierung auch auf den ersten Blick und im einzelbetrieblichen Interesse wünschenswert erscheint, so sind doch die Grenzen offenkundig.“³⁸

3. Ausdifferenzierung und Unübersichtlichkeit des Ausbildungsangebots

Die Vielzahl der Ausbildungsberufe und die hohe Zahl der Modernisierungen der für diese geltenden Ausbildungsordnungen, werden mitunter als Beleg für die Effizienz, Dynamik und Anpassungsfähigkeit des bestehenden dualen Systems gewertet.³⁹ Das ist Regelungsgläubigkeit. Das Gegenteil ist der Fall. Durch die große Zahl an Ausbildungsberufen, auch wenn diese leicht sinkt, und die starke Ausdifferenzierung, wird das Ausbildungsangebot unübersichtlich. Kaum einer der zukünftigen Auszubildenden ist über die Bandbreite der Ausbildungsberufe informiert, wenn er seine Ausbildungswahl trifft. Vielen Ausbildungsberufen mangelt es an praktischer Bedeutung, was sich an der Verteilung der Auszubildenden auf die Ausbildungsberufe ablesen lässt. Einige wenige Ausbildungsberufe vereinigen auf sich die große Masse der Auszubildenden. Die zehn am stärksten besetzten Ausbildungsberufe umfassten 2004 ein Drittel aller Auszubildenden, bei den Frauen waren es sogar über die Hälfte aller Auszubildenden.⁴⁰

Auffällig ist die Neuordnungswut im Bereich der kaufmännischen Berufe. Es scheint fast, als sollte jede Nische mit einem eigenen Berufsbild bedacht werden. Heute gibt es rund 30 verschiedene kaufmännische Ausbildungsberufe: vom Bürokaufmann zum Kaufmann für Bürokommunikation, über den Kaufmann für Dialogmarketing bis hin zum Kaufmann für Marketingkommunikation.⁴¹ Dadurch wird die berufsschulische Versorgung komplizierter, in ländlichen Gebieten gibt es kaum stabile Klassengrößen. Die Mehrkosten für die Volkswirtschaft sind erheblich. Dabei sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen kaufmännischen Berufen gering.

³⁸ Weiß, Zukunft berufliche Bildung: Potentiale mobilisieren – Veränderungen gestalten, anlässlich des 5. BIBB-Fachkongresses auf <http://www.bibb.de/de/30513.htm> (zuletzt abgerufen am 23.10.2007).

³⁹ Vgl. Lakies/Nehls, BBiG (2007), Einl. Rn. 20.

⁴⁰ Vgl. Berufsbildungsbericht 2006, Übersicht 47, S. 133.

⁴¹ Vgl. http://www2.bibb.de/tools/aab/aab_start.php (zuletzt abgerufen am 25.10.2007).

4. Detaillierter Ausbildungsgang

Die Inhalte der einzelnen Berufsausbildungen sind vielfach strikten Vorgaben unterworfen und mit umfassenden Detailregelungen überfrachtet.⁴² So schreibt § 5 Abs. 1 Nr. 4 BBiG nicht nur die Anleitung zur sachlichen, sondern auch zur zeitlichen Gliederung vor, was eine größere Flexibilität bei der Vermittlung der Ausbildungsinhalte verhindert.

Dies wird dem raschen Wandel der Anforderungen an die berufliche Qualifikation nicht gerecht. (Spezial-)Kenntnisse, die in der Erstausbildung erworben werden, veralten aufgrund des technologischen Fortschritts und einer sich verändernden Arbeitsumwelt rascher als früher. Ausbildungsinhalte müssen daher schnell und flexibel an die sich ändernde Arbeitswelt angepasst werden können. Dies kann jedoch durch inhaltliche Vorgaben nicht sinnvoll geschehen.

Die Erstausbildung nimmt immer mehr den Charakter einer „Sockelfunktion“ an: „Etwas stilisiert könnte man sagen, dass in ihr tendenziell vor allem Basisqualifikationen, im Sinne fachlichen Grundlagenwissens und vor allem jene übergreifenden sozial-kommunikativen und reflexiven Kompetenzen, vermittelt werden, die als Voraussetzung zur Bewältigung der Anforderungen in hochdynamischen und integrierten Arbeitsprozessen angesehen werden müssen.“⁴³

Die Ausbildungsordnungen sollten sich daher auf die Beschreibung von Mindeststandards und der zu erreichenden Kompetenzen beschränken. So fordert auch der „Innovationskreis berufliche Bildung“ (IKBB) eine stärkere Umorientierung der Ausbildungsordnungen hin zu Kompetenzbeschreibungen, um die Handlungsorientierung in der Berufsausbildung zu stärken.⁴⁴

Die weitere Ausgestaltung und die Art der Realisierung sollte den Tarifpartnern, den Betriebspartnern vor Ort und gegebenenfalls den lokal zuständigen Stellen überlassen werden.⁴⁵ Dies würde zu einem deutlich größeren Spielraum für betriebliche oder regionale Lösungen führen.

Der Bundesbildungsbericht 2007 empfiehlt daher für die berufliche Erstausbildung, „in mittelfristiger Perspektive in den Ausbildungsordnungen,

⁴² Vgl. Weiß, Zukunft berufliche Bildung: Potentiale mobilisieren – Veränderungen gestalten, anlässlich des 5. BIBB-Fachkongresses auf <http://www.bibb.de/de/30513.htm> (zuletzt abgerufen am 23.10.2007).

⁴³ Baethge/Baethge-Kinsky/Holm/Tullius, Anforderungen und Probleme beruflicher und betrieblicher Weiterbildung, 2003, S. 28.

⁴⁴ Vgl. BMBF, 10 Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung, 2007, S. 18.

⁴⁵ Vgl. Weiß, Zukunft berufliche Bildung: Potentiale mobilisieren – Veränderungen gestalten, anlässlich des 5. BIBB-Fachkongresses auf <http://www.bibb.de/de/30513.htm> (zuletzt abgerufen am 23.10.2007).

der nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) beziehungsweise der Handwerksordnung (HwO) anerkannten Ausbildungsberufe, Kompetenzbeschreibungen statt Lernziele in Ausbildungsordnungen vorzunehmen sowie eine modulare Beschreibung dieser Kompetenzen vorzusehen.“⁴⁶

5. Zu geringe Vernetzung der Ausbildungsberufe

Eine Spezialisierung auf Nischenberufe birgt das Risiko, dass der künftige Arbeitnehmer nur beschränkt anderweit einsetzbar ist. Obwohl sich Kompetenzen in verwandten Ausbildungsberufen überschneiden, gilt für jeden Ausbildungsberuf eine eigene Prüfungsordnung, die unvernetzt nebeneinander bestehen. Zwar sehen einige Ausbildungsordnungen flexible Elemente, wie Schwerpunktprofile, Fachrichtungen, Pflicht- und Wahlpflichtelemente, mit denen sie branchen- und betriebsspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen sollen, das grundsätzliche Problem ist damit aber nicht gelöst. Wie selbst Weiß einräumen muss, gibt es „nach wie vor eine große Zahl von Monoberufen mit geringen Differenzierungsmöglichkeiten, strikten Vorgaben und umfassenden Detailregelungen“⁴⁷. Die berufliche Ausbildung muss deswegen so breit ausgestaltet werden, dass auch nach der Ausbildung Mobilität und Flexibilität besser unterstützt und lebenslanges Lernen besser vorbereitet werden kann.⁴⁸ Das heißt: weniger Ausbildungsberufe mit breiterem Berufsbild und Spezialisierungsmöglichkeiten wären effektiver – und könnten auch von der Berufsschule besser begleitet werden. Zu beachten ist dabei auch, dass die Spezialisierung im Zuge der Nachqualifizierung erfolgen kann.

6. Reformvorschläge

- Das BBiG sieht immerhin die Stufenausbildung vor (§ 5 Abs. 2 Nr. 1); sie muss aber in der Ausbildungsordnung fixiert sein, damit die Vertragspartner eine solche vereinbaren können.⁴⁹ Effektiv ist das noch nicht.
- Im Sinne einer breiteren Aufstellung der Berufsbilder, fordert der „Innovationskreis berufliche Bildung“ (IKBB) für Ausbildungsberufe in verwandten Tätigkeitsbereichen, eine Strukturierung in Berufs-

⁴⁶ Bundesbildungsbericht 2007, S. 7.

⁴⁷ Weiß, Zukunft berufliche Bildung: Potentiale mobilisieren – Veränderungen gestalten, anlässlich des 5. BIBB-Fachkongresses auf <http://www.bibb.de/de/30513.htm> (zuletzt abgerufen am 23.10.2007).

⁴⁸ Vgl. Lakies/Nehls, BBiG (2007), Einl. Rn. 20.

⁴⁹ Vgl. Wohlgemuth/Lakies/Malottke/Pieper/Proyer/Lakies, BBiG, 3. Aufl. (2006), § 21 Rn. 25.

gruppen mit gemeinsamer Kernqualifikation und darauf aufbauenden Spezialisierungsmöglichkeiten.⁵⁰

- Weiter geht der Vorschlag von Euler/Severing zur Modularisierung. Ausbildungsbausteine sollen übergreifend und standardisiert in allen Segmenten des Berufsbildungssystems gelten. Das soll Übergänge erleichtern, die Verwertbarkeit von Teilqualifikationen sichern, die Flexibilität der betrieblichen Ausbildung erhöhen sowie die Steuerbarkeit des Gesamtsystems verbessern. Somit soll auch eine verbesserte horizontale und vertikale Integration der Ausbildung mit vor- und nachgelagerten sowie parallelen vollzeitschulischen Bildungsangeboten erreicht werden. Qualitätssicherung wird durch Zertifizierung gewährleistet.⁵¹ Das hätte die angenehme Folge, dass Vor- und Nachqualifikation intensiver mit der Ausbildung verschränkt werden können.

Diesen Vorschlag greift der Bundesbildungsbericht 2007 auf.⁵² Kompetenzorientierte Ausbildungsbausteine sollen zu besserer Verwertbarkeit der berufsvorbereitenden Maßnahmen in der Berufsausbildung und von Ausbildungsbausteinen in der weiterführenden Ausbildung führen. Unverwertbare Doppelqualifikationen sollen vermieden werden. Auch wird mit einer höheren Akzeptanz von Vorqualifikationen in Unternehmen und Betrieben gerechnet. Zudem sollen Altbewerber, Ausbildungsabbrecher und Quereinsteiger aus Berufsschulen dadurch bessere Chancen beim Umstieg in eine reguläre duale Ausbildung erhalten. Insgesamt soll es zu einer Effizienzsteigerung und Kostensenkung in der Berufsausbildung und der Berufsausbildungsvorbereitung kommen.⁵³

Entscheidend für dieses Modell ist die Einbindung in das integrierte Lernen in Schule und Betrieb. Die Funktionalität hängt davon ab, ob eine systematische und berufsübergreifende Struktur geschaffen werden kann.

IV. Fixierung auf formale Lernformen

Sowohl der Gesetzgeber⁵⁴ als auch die Tarifparteien sind einem Leitbild formaler Lern- und Qualifikationsformen⁵⁵ verhaftet. Nonformale Formen des Kompetenzerwerbs spielen bisher kaum eine Rolle. Zunehmend ge-

⁵⁰ Vgl. BMBF, 10 Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung, 2007, S. 18 f.

⁵¹ Vgl. Euler/Severing, Flexible Ausbildungswege in der Berufsbildung, 2006, S. 12.

⁵² Vgl. Berufsbildungsbericht 2007, S. 6.

⁵³ Vgl. ebenda.

⁵⁴ Baethge/Baethge-Kinsky/Holm/Tullius, Anforderungen und Probleme beruflicher und betrieblicher Weiterbildung (2003), S. 33.

⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 31.

winnt aber auch in der beruflichen Fortbildung das Prinzip des integrierten Lernens und Arbeitens, welches sich schon in der beruflichen Erstausbildung als erfolgreich erwiesen hat, an Bedeutung.⁵⁶ Diese Versteinerung der Berufsbildung belegt die Lernprozessferne der Verantwortlichen.

V. Echte Regelungswut

Geregelt ist nun wirklich alles:

- Von den Lernorten der Berufsausbildung (§ 2 Abs. 1 BBiG), nun wenigstens teilweise auch im Ausland (§ 2 Abs. 3 BBiG),
- bis zum „Berichtsheft“ des § 5 Abs. 2 Nr. 7 BBiG, dessen Aussagegehalt regelmäßig gegen Null tendiert.

VI. Prüfung

Selbst die für den Auszubildenden wichtige Prüfung ist durchnormiert. Noch immer schließt die Berufsausbildung typischerweise mit einer einzigen Abschlussprüfung (§ 37 BBiG) ab, welche allein den Nachweis über die erreichte berufliche Qualifikation darstellt. Mittlerweile gibt es wenigstens theoretisch die Möglichkeit, Prüfungen im Zuge der Stufenausbildung am Ende jeder Stufe vorzusehen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BBiG) oder die Abschlussprüfung in zwei zeitlich auseinanderfallenden Teilen durchzuführen (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BBiG).

Alternative Prüfungsformen, etwa im Wege von Teilprüfungen über die gesamte Ausbildungszeit hinweg verteilt, sind nicht vorgesehen. Eine Modularisierung, die Prüfungen zum Abschluß jedes einzelnen Bildungsabschnitts vorsieht, ist nach der derzeitigen Prüfungsordnung nicht möglich.

VII. Freiheit in der Berufsbildung

Die berufliche Fortbildung ist von der deutschen Regelungswut bisher verschont geblieben. „Die betriebliche Weiterbildung ist selbst ein weitgehend selbstständiger und gesetzlich kaum regulierter Bereich, der – wenn überhaupt – auf Tarif- und Betriebsebene reguliert wurde.“⁵⁷ Das BBiG enthält in §§ 53 bis 57 nur fragmentarische Vorgaben, die aber ihrerseits zeigen, dass es „anders geht“.

Die zuständigen Stellen können, soweit eine bundeseinheitliche Rechtsverordnung nach § 53 BBiG nicht besteht, gem. § 54 BBiG regionale Fortbildungsordnungen erlassen, deren Harmonisierung den Kammerspit-

⁵⁶ Vgl. Lakies/Nehls, BBiG (2007), Einl. Rn. 20.

⁵⁷ Baethge/Baethge-Kinsky/Holm/Tullius, Anforderungen und Probleme beruflicher und betrieblicher Weiterbildung, 2003, S. 32.

zenorganisationen überantwortet ist – mit dem milden Instrument der Empfehlung.⁵⁸ Das ist gelebte Subsidiarität und Flexibilität. Neue, ordnungsrelevante Entwicklungen in den Qualifikationsanforderungen entstehen regional und schlagen sich häufig in Fortbildungsregelungen der zuständigen Stellen nieder, bevor sie sich sukzessive über die Kammerbezirke der Bundesrepublik verbreiten.⁵⁹

Der Erlass von Fortbildungsordnungen ist in wesentlichen Punkten flexibler als dies bei den Ausbildungsordnungen der Fall ist. Insbesondere gelten Fortbildungsregelungen nur für die prüfenden zuständigen Stellen und die Prüfungsbeteiligten, sie haben also keinen Ausschließlichkeitsanspruch wie die Ausbildungsordnungen, müssen sich in der Konkurrenz zu privaten Weiterbildungsangeboten und nicht nach BBiG geregelten Abschlüssen behaupten. Außerdem legen die Fortbildungsregelungen in der Regel nur die Prüfungen, nicht den Qualifizierungsgang fest. Die Länder sind typischerweise nicht beteiligt.⁶⁰

Der Verordnungsgeber kann nur Prüfungsregelungen erlassen, hat jedoch keine Kompetenz, Anforderungen an die Qualifikation der Lehrkräfte, die Fortbildungsstätte oder die Fortbildungsinhalte zu stellen. Eine solche Gestaltung ist grundsätzlich sinnvoll, da sie schneller auf Veränderungen reagieren kann.⁶¹ Jedoch werden Fortbildungsinhalte als Prüfungsanforderungen formuliert.⁶² Diese Praxis ist wenig hilfreich, führt sie doch zu einer Aufblähung und „Kopflastigkeit“ der Prüfungsordnungen, die der Berufspraxis nicht gerecht wird. Lakies/Nehls fordern daher, dass die Fortbildungsordnungen künftig auch einen Rahmenplan enthalten sollten, so dass deutlich zwischen den zu vermittelnden Inhalten und Prüfungen getrennt werden kann.⁶³ In eine andere Richtung geht der Vorschlag des „Innovationskreises berufliche Bildung“ (IKBB), der Fortbildungsordnungen verstärkt modular und kompetenzorientiert strukturieren möchte, um bessere Anrechnungsmöglichkeiten zu erreichen.⁶⁴ Ein weiterer Vorschlag fordert, in der Praxis erworbene Kompetenzen, die in einem Fachgespräch nachzuweisen sind, als Prüfungsleistung berücksichtigt werden.⁶⁵

⁵⁸ Vgl. BiBB, Neue modernisierte Ausbildungsberufe 2004, S. 11.

⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 12.

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 11.

⁶¹ Baethge/Baethge–Kinsky/Holm/Tullius, Anforderungen und Probleme beruflicher und betrieblicher Weiterbildung, 2003, S. 33.

⁶² Lakies/Nehls, BBiG, 2007, § 53 Rn. 18.

⁶³ Vgl. ebenda.

⁶⁴ Vgl. BMBF, 10 Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung, 2007, S. 21.

⁶⁵ Vgl. Berufsbildungsbericht 2007, S. 7.

Problematisch ist die bisweilen geforderte dreijährige Berufspraxis zwischen Abschlussprüfung im Ausbildungsberuf und der Zulassung zu einer Fortbildungsprüfung.⁶⁶ Der „Innovationskreis berufliche Bildung“ (IKBB) schlägt vor, die Voraussetzung mehrjähriger Berufspraxis für die Zulassung zur Fortbildung, wie etwa den Nachweis bisher erforderlicher Praxiszeiten, zu reduzieren. Auch sollten die Zugangsmöglichkeiten für qualifizierte Studienabbrecher durch Anrechnungsmöglichkeiten verbessert werden.⁶⁷

Auf der anderen Seite „leidet“ die berufliche Fortbildung an „Unterregulierung“ insofern, als die erlangten Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten nicht effektiv nachgewiesen werden können. Viele Bildungsmaßnahmen enden ohne Anerkennung und Zertifizierung; selbst regionale Zertifikate entsprechend keinem allgemein anerkannten Abschluß.⁶⁸ Das gilt besonders für nicht-formale Qualifizierungsmöglichkeiten, wie arbeitsintegriertes Lernen, „Learning by Doing“ oder Jobrotation sowie für Qualifikationsmaßnahmen, die auf die Stärkung sozial-kommunikativer Kompetenzen zielen. Gerade solche prozessnah konzipierten, arbeitsplatznahen oder -gebundenen Fortbildungen nehmen zu.⁶⁹ Wie soll auch die erworbene Qualifikation erfaßt und bewertet werden? Gegenstand einer Zertifizierung kann aber nur eine Weiterbildungsmaßnahme sein, die sich eindeutig definieren und eingrenzen läßt.⁷⁰ Das ist zugleich ein Problem der Qualitätssicherung in der beruflichen Weiterbildung.

Ob ein System der bundesweiten Zertifizierung für die berufliche Weiterbildung mit Qualitätssicherungsverbänden, Benchmarking-Verfahren, Lernaudits oder methodischen Normen wie die ISO 9000 ff abhelfen kann, muss die Zukunft zeigen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hält jene Maßnahmen für nicht ausreichend.⁷¹

Auf die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats nach §§ 96 bis 98 BetrVG will ich an dieser Stelle nicht eingehen. Auch die tariflichen Gestaltungsmöglichkeiten, die bislang wenig genutzt werden, sind an anderer Stelle zu diskutieren.⁷²

⁶⁶ Vgl. ebenda.

⁶⁷ Vgl. BMBF, 10 Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung, 2007, S. 21.

⁶⁸ Vgl. Baethge/Baethge-Kinsky/Holm/Tullius, Anforderungen und Probleme beruflicher und betrieblicher Weiterbildung, 2003, S. 45 und 18.

⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 28.

⁷⁰ Vgl. ebenda, S. 46.

⁷¹ Vgl. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Ausbildung-und-Beruf/weiterbildung,did=151516.html> (zuletzt abgerufen am 24.10.2007).

⁷² Vgl. Baethge/Baethge-Kinsky/Holm/Tullius, Anforderungen und Probleme beruflicher und betrieblicher Weiterbildung, 2003, S. 32; Auflistung entsprechender tarifvertraglicher Regelungen bei Bispinck/WSI-Tarifarchiv, Qualifizierung und Weiterbildung in Tarifverträgen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 42 (2000), S. 39 ff.; Rieble, Qualifizierungstarifverträge, 2. BAG-FS, 2004, S. 831, 837 ff.

E. Sonderproblem: Das Ausbildungsverhältnis

In Abschnitt 2 des BBiG wird das Berufsausbildungsverhältnis normiert. Die dabei aufgestellten Regelungen sind allesamt einseitig zwingend: Eine Vereinbarung, die zuungunsten Auszubildender von den Vorschriften des BBiG abweicht, ist nichtig (§ 25 BBiG).

Warum aber die gegenseitigen Pflichten von Auszubildenden und Ausbildenden nicht vorrangig tarifvertraglich oder durch eine Betriebsvereinbarung geregelt werden können, ist nicht ersichtlich. Die Tarifautonomie aus Art. 9 Abs. 3 GG garantiert nicht nur, erst nach Abschluss der Berufsausbildung die Arbeitsbedingungen regeln zu können, sondern – soweit es um die betriebliche Ausbildung in einem Ausbildungsverhältnis geht – schon während der Dauer der Berufsausbildung. Für die Gewerkschaften gehen zudem Gestaltungsmöglichkeiten verloren.

Die Regulierung ist intensiv und führt durch die Kombination von „angemessener“ Vergütungspflicht (§ 17 BBiG) – die letztlich eine Unterhaltspflicht des Arbeitgebers für den Auszubildenden darstellt⁷³ – und dem Ausschluss jeglicher Übertrittsvereinbarungen (§ 12 Abs. 1 BBiG) dazu, dass die Ausbildung von Jugendlichen für den ausbildenden Arbeitgeber ein Verlustgeschäft bedeuten kann, ohne dass er eine Amortisation erwarten dürfte. Die typischen Rückzahlungsklauseln bei Weiterbildungsmaßnahmen des Arbeitgebers belegen solches Amortisationsinteresse.

Dass hier etwas nicht stimmt zeigt die Rechtsprechung des BAG, die bei der Vergütung dann Abschläge von der Unterhaltspflicht hinnimmt, wenn gemeinnützige Träger oder öffentliche Kassen die Unterhaltslast tragen.⁷⁴ Weshalb sich hierdurch die Schutzbedürftigkeit des Auszubildenden mindert, ist nicht begreifbar.

Richtiger Ansatz ist deshalb eine im BBiG selbst oder in einer Rechtsverordnung getroffene Festlegung einer – eher bescheidenen – Mindestausbildungsvergütung mit einem absoluten Betrag. Mit Blick auf die Unterhaltsfunktion ist es ohnehin nicht einzusehen, dass unterschiedliche Branchentarifverträge herangezogen werden. Auch ist stets zu beachten, dass nicht allein der Ausbildungsbetrieb „unterhaltspflichtig“ ist; die Eltern sind es auch, gegebenfalls in Form des Ergänzungsunterhalts. Eine solche Kostenminderung könnte die Ausbildungslast für die Unternehmen erträglicher gestalten.

⁷³ Vgl. BAG vom 15.12.2005 – 6 AZR 224/05 – EzA § 10 BBiG Nr 11 = AP Nr 15 zu § 10 BBiG.

⁷⁴ Vgl. BAG vom 8.5.2003 – 6 AZR 191/02 – NZA 2003, 1343 = EzA § 10 BBiG Nr 10 = AP Nr 14 zu § 10 BBiG; BAG vom 16.1.2003 – 6 AZR 325/01 – EzA § 10 BBiG Nr 7 = AP Nr 13 zu § 10 BBiG; BAG vom 24.10.2002 – 6 AZR 626/00 – NZA 2003, 1203 = EzA § 10 BBiG Nr 8 = AP Nr 12 zu § 10 BBiG.

F. Fazit

Die Berufsausbildung muss grundsätzlich (de)konstruiert werden. Das gewachsene System ist ein „Regelungstumor“; erklärbar nur durch lange Tradition.

Klare Kompetenzen mit klarer Verantwortungszuweisung und wenigen Beteiligten, möglichst einfache Berufsbilder mit einer modularisierenden Öffnung (auch gegenüber Vor- und Nachqualifikation) sowie radikale Vereinfachung in Richtung von Rahmenregelungen mit echten Mindeststandards, könnten ein Weg sein. Derzeit freilich ist das Berufsbildungssystem ein Betätigungsfeld für Planungs(irr)gläubige. Die Zeche zahlen die Jugendlichen.