Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich

Verlag Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich

Verlag BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich

Felix Rauner

Unter der Mitarbeit von
Wolfgang Wittig, Antje Barabasch, Ludger Deitmer

sowie bei den Länderstudien
Bruno Clematide, Sabine Kurz, Ursula Scharnhorst,
Peter Schlögl und Zhiqun Zhao

Verlag BertelsmannStiftung

Der besseren Lesbarkeit wegen verwendet diese Publikation vorwiegend die männliche Sprachform.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© 2010 E-Book-Ausgabe (EPUB)
© 2009 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Dr. Björn Hekman
Lektorat: Heike Herrberg
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Nadine Humann
Umschlagabbildung: Fotolia/Djonk
Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN : 978-3-**86793**-135-9

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Vorwort

Auf dem Weg zu einem sich öffnenden gesamteuropäischen Bildungsraum stellt sich auch für das deutsche System der dualen Berufsausbildung die Frage seiner Zukunftsfähigkeit: Neue Steuerungsmodelle, Bildungsstandards oder die wechselseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen sind nur einige der relevanten internationalen Entwicklungen, die das duale System zukünftig in seinen Inhalten und seiner Struktur maßgeblich beeinflussen werden. Hinzu kommen die Auswirkungen neuer Innovationstechnologien, veränderter Arbeitsprozesse oder auch ganz konkret neue Anforderungen wie Fremdsprachenkenntnisse und interkulturelle Kompetenzen.

Dabei besteht zumindest so weit Konsens unter den Experten, dass es nicht das System der dualen Berufsausbildung als solches ist, welches hierbei infrage zu stellen ist: Vielmehr geht es um die zeitgemäße Weiterentwicklung und Anpassung des dualen Prinzips an die Erfordernisse einer Berufswelt im 21. Jahrhundert. In Anbetracht einer solch fundamentalen und »säkularen« Fragestellung treten aktuelle tagespolitische Debatten in den Hintergrund gegenüber einer systemisch-steuerungsorientierten Betrachtungsweise. Welche Ansatzpunkte und Entwicklungspotenziale in diesem Bereich in der beruflichen Bildung bestehen und welche Lösungen unterschiedliche Länder auf einer systemischen Ebene in diesem Sinne entwickelt haben, ist Gegenstand der vorliegenden, von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebenen Studie.

Unter der Leitung des Bremer Berufsbildungsexperten Professor Felix Rauner widmet sich die Untersuchung

schwerpunktmäßig den Steuerungs- und Unterstützungssystemen als maßgeblich qualitätsbestimmenden Faktoren für die beruflichen Bildungssysteme. Darüber hinaus werden aber auch Aspekte wie Finanzierung, Zugang zur dualen beruflichen Bildung, deren Integration in nationale Bildungssysteme sowie die europäische Dimension beruflicher Bildung in die Betrachtungen einbezogen.

Ziel ist es, durch diesen Blick über den nationalen Tellerrand hinaus der Berufsbildungspolitik in Deutschland Anregungen und Impulse für eine effiziente Neugestaltung auf der Steuerungsebene zu geben. Die zum Teil unkonventionellen und mitunter auch unbequemen Ergebnisse sollen die weitere Diskussion um eine Modernisierung des Ausbildungssystems anregen und Argumente ins Spiel bringen, die über den Horizont des Tagesgeschäfts hinausgehen.

Kern der Untersuchung sind detaillierte Analysen der Berufsbildungssysteme derjenigen Länder, in denen dual geprägte Berufsbildungssysteme dominieren, namentlich Dänemark, Österreich, die Schweiz und Deutschland. Ergänzt wird diese Betrachtung durch die Einbeziehung ausgewählter außereuropäischer Länder, da insbesondere aus den Entwicklungen in Australien, China und den USA ebenfalls interessante Rückschlüsse gezogen werden können.

Die in diesem Zusammenhang untersuchten Ansätze sind ebenso vielfältig wie die Zahl der Akteure bzw. die Vielfalt der Strukturen, durch die das duale Bildungssystem in den jeweiligen Ländern geprägt wird. Vor diesem Hintergrund gibt die Studie sehr konkrete Antworten auf Fragen, wie beispielsweise nach den Möglichkeiten zur Realisierung einer koordinierten pluralen Steuerung von beruflicher Bildung, oder auf welche Weise Arbeitsmarktziele und

Bildungsziele möglichst gleichwertig bei der Entwicklung des (Aus-)Bildungssystems berücksichtigt werden können.

Die Ergebnisse lassen aufhorchen: Demnach sollte beispielsweise darüber nachgedacht werden, Reformen im Bereich der Gesetzesgrundlagen beruflicher Bildung zu initiieren, um die identifizierte Fragmentierung der deutschen Systemvariante zu überwinden. Wie ein solcher Reformprozess aussehen kann, wird am Beispiel der Schweiz eindrucksvoll illustriert.

Wer ist nun gefragt, wenn es um die konkrete Umsetzung der Handlungsempfehlungen geht? Vor dem Hintergrund der immensen Bedeutung, die der beruflichen Bildung in ökonomischer, gesellschaftspolitischer und individueller Hinsicht zukommt, sind hier alle Akteursgruppen aus Berufsbildungspraxis, Berufsbildungspolitik und Berufsbildungsforschung gefordert, denn die nachhaltige Sicherung und Weiterentwicklung der dualen beruflichen Bildung ist eine der zentralen bildungspolitischen Herausforderungen in Deutschland. Felix Rauner und seine Co-Autoren haben mit der vorliegenden Studie einen ersten Impuls für die weitere Reformdiskussion gegeben. Dafür gilt ihnen unser Dank.

Dr. Jens U. Prager
Director
Zukunft der Beschäftigung

Dr. Björn Hekman
Project Manager
Zukunft der Beschäftigung

Inhaltsverzeichnis

Titel
Impressum
Vorwort

1 Zusammenfassung
- Begriffliche Klärungen
- Das Analyse- und Evaluationskonzept
- Analyse- und Evaluationsergebnisse
- Handlungsempfehlungen für die deutsche Berufsbildungspolitik

2 Synthesebericht und Handlungsempfehlungen
- 2.1 Berufliche Bildung als Steuerungsproblem
- 2.2 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zur Steuerung und Verwaltung sowie den ...
- 2.3 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zu Kosten und Finanzierung der ...
- 2.4 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zu den Übergängen (erste und zweite ...
- 2.5 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zur Internationalisierung und ...
- 2.6 Exkurs: Außereuropäische Entwicklungstendenzen, besonders in Australien, ...
- 2.7 Literatur

3 Dänemark
- 3.1 Die Steuerung und Verwaltung des Berufsbildungssystems
- 3.2 Die Unterstützungssysteme der beruflichen Bildung
- 3.3 Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung

3.4 Die Übergänge (erste und zweite Schwelle) von der Schule in die Arbeitswelt
3.5 Die Berufsbildungssysteme im Spannungsverhältnis von Internationalisierung ...
3.6 Fazit
3.7 Literatur

4 Deutschland
4.1 Die Steuerung und Verwaltung des Berufsbildungssystems
4.2 Die Unterstützungssysteme der beruflichen Bildung
4.4 Die Übergänge (erste und zweite Schwelle) von der Schule in die Arbeitswelt
4.5 Die Berufsbildungssysteme im Spannungsverhältnis von Internationalisierung ...
4.6 Fazit
4.7 Literatur

5 Österreich
5.1 Die Steuerung und Verwaltung des Berufsbildungssystems in Österreich
5.2 Unterstützungssysteme der Berufsbildung
5.3 Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung
5.4 Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt
5.5 Die Berufsbildungssysteme im Spannungsverhältnis von Internationalisierung ...
5.6 Fazit
5.7 Literatur

6 Schweiz
6.1 Die Steuerung und Verwaltung des Berufsbildungssystems in der Schweiz
6.1.6 Fazit
6.2 Unterstützungssysteme der Berufsbildung
6.3 Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung

6.4 Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt
6.5 Die Berufsbildungssysteme im Spannungsverhältnis von Internationalisierung ...
6.6 Fazit
6.7 Literatur

7 Berufsausbildung in Australien
7.1 Einleitung
7.2 Die historischen Wurzeln der beruflichen Bildung
7.3 Das australische Ausbildungssystem
7.4 Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung
7.5 Aktuelle Probleme des Berufsbildungssystems
7.6 Fazit
7.7 Literatur

8 Berufsbildung in China
8.1 Einleitung
8.2 Die historischen Wurzeln beruflicher Bildung in China und ihre Bedeutung ...
8.3 Versuch der Etablierung eines chinesischen dualen Berufsbildungssystems
8.4 Fallbeispiel: Aus- und Fortbildungszentrum Tianjin (AFZ)
8.5 Berufsausbildung unter den Bedingungen des Aufstiegs Chinas zu einer ...
8.6 Fazit
8.7 Literatur

9 Duale Berufsausbildung in den USA
9.1 Einleitung
9.2 Die historischen Wurzeln der beruflichen Bildung - »Vocational Education«
9.3 Lehrlingsausbildung in den USA
9.4 Apprenticeship 2000

9.5 Semi-akademische (Berufs-)Bildung an den Community Colleges
9.6 »Tech Prep«
9.7 Fazit
9.8 Literatur

10 Dokumentation der Expertenworkshops
10.1 Wien, 5. November 2007
10.2 Kopenhagen, 6. November 2007
10.3 Berlin, 8. November 2007
10.4 Zürich, 29. November 2007

11 Das Analyseinstrumentarium zur Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungssysteme
11.1 Ziele des Instruments
11.2 Expertenworkshop: Entwicklung und Einsatz des Evaluationsinstruments zur ...
11.3 Fragebogen
11.4 Erläuterungen

Autorenverzeichnis
Abkürzungsverzeichnis

1 Zusammenfassung

Mit einer international vergleichenden Analyse und Evaluation werden die Stärken und Schwächen der dualen Berufsbildungssysteme Dänemarks, Deutschlands, Österreichs und der Schweiz miteinander verglichen. Der hervorgehobene Gegenstand der Studie sind die Steuerungsund Unterstützungssysteme, da vor allem diese über die Qualität der beruflichen Bildungssysteme entscheiden. Neben diesem zentralen Untersuchungsgegenstand werden auch die Aspekte Finanzierung, Zugang zur (dualen) beruflichen Bildung, ihre Integration in die nationalen Bildungssysteme sowie die europäische Dimension beruflicher Bildung in diese Studie einbezogen. Ziel der als Evaluationsstudie angelegten internationalen Vergleichsuntersuchung ist es, Handlungsempfehlungen für die deutsche Berufsbildungspolitik zu begründen.

Begriffliche Klärungen

Die duale Berufsausbildung gilt als eine Besonderheit des deutschen (Berufs-)Bildungssystems, die zutiefst in der deutschen Industriekultur verwurzelt ist und zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beiträgt. Zugleich scheint diese »Besonderheit« ihre begrenzte internationale Verbreitung zu begründen. Diese populäre Sichtweise basiert auch auf einigen begrifflichen Unschärfen in der Berufsbildungsdiskussion.

Versteht man unter beruflicher Bildung die Ausbildung von Fachkräften im Sinne von Berufsausbildung, dann ist deren

Ziel, den Auszubildenden die Berufsfähigkeit (berufliche Handlungskompetenz) zu vermitteln. Der Dreh- und Angelpunkt für die beruflichen Lern- und Entwicklungsprozesse ist die reflektierte Arbeitserfahrung.

Berufliche Arbeitserfahrungen allein reichen jedoch ebenso wenig aus - sie könnten auch Bornierung begründen - wie die Vermittlung des berufstheoretischen Wissens. Letzteres begründet noch nicht berufliches Können. Insofern ist die Dualität von beruflicher Arbeitserfahrung und der Vermittlung darauf bezogenen Wissens grundlegend für jede Berufsausbildung. Das bedeutet, dass man jeden Beruf, ob Mathematiker, Arzt, Goldschmied oder Bankkaufmann, zuletzt immer - auch - praktisch erlernen muss.

Man unterscheidet zwischen zwei Grundformen der dualen Berufsausbildung: (1) die einphasige - integrierte - Dualität und (2) die zweiphasige - alternierende - Dualität. Die akademische Berufsausbildung ist in der Regel zweiphasig organisiert. An ein berufsbezogenes Studium schließt eine Phase der Einarbeitung in den Beruf - z. B. in Form eines Referendariats - an. In der nicht akademischen Berufsausbildung konkurrieren beide Varianten miteinander. Eine rein (hoch)schulische Berufsausbildung muss daher korrekt »berufsbezogene Bildung« heißen.

Im Folgenden verwenden wir den Begriff der dualen Berufs(aus)-bildung sowohl für die ein- als auch für die zweiphasige duale Berufsausbildung.

Geht man von einem differenzierenden Begriff der Dualität aus, dann zeigt sich, dass die duale Berufsausbildung keine deutsche Besonderheit, sondern die Form der beruflichen Bildung darstellt, die - mehr oder weniger formalisiert - überall dort etabliert ist, wo Fachkräfte für ihre künftigen beruflichen Tätigkeiten qualifiziert werden.

Diese Studie bestätigt, dass die duale Organisation beruflicher Bildung für die nicht akademischen Berufe eine plurale Steuerung voraussetzt, deren Qualität sich von Land zu Land erheblich unterscheidet.

Das Analyse- und Evaluationskonzept

Das methodische Instrumentarium, das zur vergleichenden Analyse und Evaluation der Steuerungs- und Unterstützungssysteme der beruflichen Bildung in den beteiligten Ländern entwickelt wurde, basiert auf einem Untersuchungsraster, das nach zwei übergeordneten Dimensionen des pluralen Steuerungsprozesses differenziert.

Die erste Dimension: Integration des Steuerungssystems differenziert nach dem Grad der Abstimmung zwischen den verschiedenen Institutionen und Akteuren mit ihren jeweils unterschiedlichen Handlungslogiken. Die möglichen Ausprägungen stellen ein Kontinuum mit den Extrempunkten koordinierte Steuerung und fragmentierte Steuerung dar. Die zweite Dimension: Steuerungsmodus (Input- versus Output-Steuerung) ist diejenige des zentralen Prinzips, die dem Handeln der Akteure/Institutionen zugrunde liegt. Input-Steuerung bezeichnet eine vollzugsorientierte Steuerung nach einem engmaschigen System von Regeln. Die Output-Steuerung begründet einen Steuerungsprozess über die zu erzielenden Leistungen und Ergebnisse.

Aus diesen Dimensionen lässt sich eine 4-Felder-Matrix bilden, deren vier Quadranten die unterschiedlichen Ausprägungen der pluralen Steuerung dualer Berufsbildungssysteme repräsentieren.

Die Anwendung dieser Matrix als einer Analyse- und Evaluationsmethode setzt eine Operationalisierung der Dimensionen in der Form von Indikatoren (Kategorien) voraus.

Abbildung 1: Steuerungstypen in der beruflichen Bildung

Die Dimension 1: Integration des Steuerungssystems umfasst die Indikatoren

- Vorhandensein abgestimmter rechtlicher Regelungen
- Zusammenwirken von Akteuren
- Vorhandensein von Innovationsstrategien
- Balance zwischen den steuerungsrelevanten Politikfeldern
- Verteilung der strategischen und operativen Funktionen.

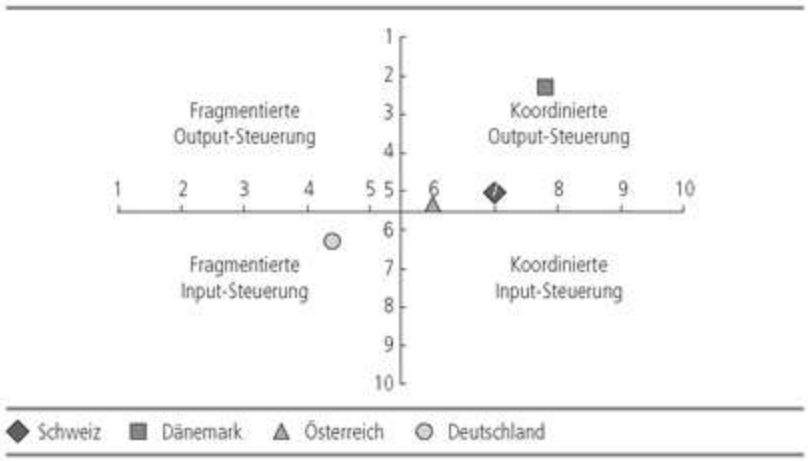
Die Dimension 2: Steuerungsmodus (Input- versus Output-Steuerung) umfasst die Indikatoren

- Ergebnisorientierung
- Normenorientierung.

Analyse- und Evaluationsergebnisse

Die Analyse und Bewertung der Berufsbildungssysteme nach den Kriterien der 4-Felder-Matrix hat zu dem folgenden - zusammenfassenden - Ergebnis geführt:

Abbildung 2: Steuerung der dualen Berufsbildungssysteme in Dänemark, Deutschland, Österreich und der Schweiz (kumulierte Ergebnisse)



Deutschland weist als Einziges der vier Vergleichsländer eine fragmentierte Input-Steuerung auf. Die Fragmentierung des Steuerungsund Unterstützungssystems ist relativ stark ausgeprägt. Für ein Zusammenspiel der Akteure und Institutionen fehlen die Voraussetzungen. Insofern handelt es sich in erster Linie um eine strukturelle Schwäche des deutschen Berufsbildungssystems. Verstärkt wird diese durch eine normen- und vollzugsorientierte Input-Steuerung, die die Gestaltungsspielräume bei der Lokalisierung der beruflichen Bildung erheblich einschränkt.

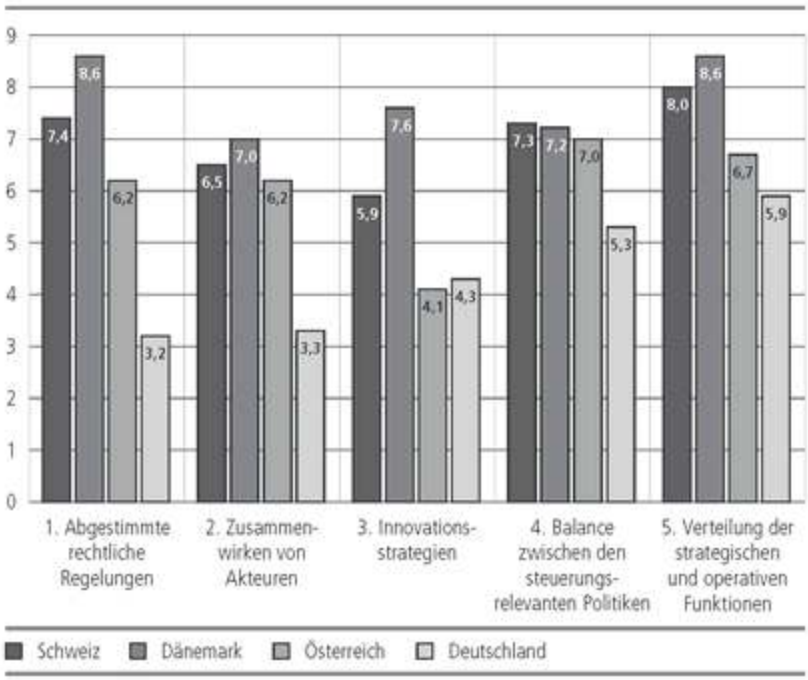
Dänemark und die Schweiz verfügen dagegen über ein mehr (DK) oder weniger (CH) ausgeprägtes System der koordinierten Output-Steuerung. Für die Schweiz mit ihrer ausgeprägten föderalen staatlichen Struktur und ihrer Dreisprachigkeit ist dies ein bemerkenswertes Ergebnis.

Auffällig ist für beide Länder, dass es ihnen gelingt, einen hohen Grad an koordinierter Steuerung beruflicher Bildung zu erreichen und dabei zugleich ein ebenso hohes Maß an lokalen Gestaltungsspielräumen zu gewährleisten. Für Dänemark birgt der sehr hohe Grad an Output-Steuerung das Risiko, dass die Berufsbildungsstrukturen ihre orientierende Funktion für die Fach-Arbeitsmärkte, die Personalrekrutierung und -entwicklung der Unternehmen und die Berufsorientierung der Schüler verlieren.

Die Steuerung der beruflichen Bildung in Österreich hat eine vergleichbare Qualität wie die Schweiz, wenn auch die Koordinierung der Steuerung deutlich schwächer ausgeprägt ist.

Berücksichtigt man bei der Interpretation der zusammenfassenden Ergebnisse die Einzelkriterien (Indikatoren), dann treten die Schwächen der fragmentierten Steuerung der deutschen dualen Berufsbildung besonders deutlich hervor. Das Fehlen einer integrierten rechtlichen Regelung für die berufliche Bildung, wie sie in den anderen Ländern besteht, und das unbefriedigende Zusammenwirken der an der Berufsbildung beteiligten Akteure geben den Ausschlag für die unübersehbaren Schwächen, die einer effektiven Steuerung der deutschen (dualen) Berufsbildung im Wege stehen.

Abbildung 3: Zusammenfassende Ergebnisse zur Integration der Steuerungssysteme (Dimension 1) der beruflichen Bildung in Dänemark, Deutschland, Österreich und der Schweiz



Handlungsempfehlungen für die deutsche Berufsbildungspolitik

Die in der Studie begründeten Handlungsempfehlungen lassen sich zu sechs Punkten zusammenfassen.

1. Integrierte bundesstaatliche Regelung der beruflichen Bildung

Die Fragmentierung der Steuerungs- und Unterstützungsfunktionen des deutschen Berufsbildungssystems lässt sich nur überwinden, wenn es gelingt, nach dem Vorbild der anderen Länder - besonders der Schweiz - die berufliche Bildung in ihrer Gänze bundesstaatlich zu regeln und die institutionellen Voraussetzungen für ihre »Steuerung aus einer Hand« in der Form eines Bundesamtes für berufliche Bildung so zu realisieren, dass zugleich die Kompetenzen und

Verantwortlichkeiten aller Akteure nach dem Prinzip der Subsidiarität bei der Ausgestaltung und Durchführung der beruflichen Bildung gestärkt werden.

2. Verankerung innovativer Strukturen in den Prozessen der Steuerung und Gestaltung beruflicher Bildung

Die innovative Steuerung und Gestaltung der beruflichen Bildung erfordert das Zusammenwirken von Berufsbildungspraxis, Berufsbildungspolitik und Berufsbildungsforschung. Über innovatives Potenzial verfügt in Deutschland vor allem die Berufsbildungspraxis mit ihren beruflichen Schulen und den Ausbildungsbetrieben.

Für das Erreichen und Aufrechterhalten einer hohen Qualität beruflicher Bildung - in der Perspektive des lebenslangen Lernens - muss vor allem die Berufsbildungsforschung mit ihren berufsfeldspezifischen Verzweigungen als universitäre und außeruniversitäre Forschungsinfrastruktur wettbewerbsfähig etabliert werden. Dies sollte die Reetablierung der Modellversuchstradition als eine zwischen Praxis, Forschung und Politik/Verwaltung vermittelnde Innovationspraxis einschließen.

Die Aufwertung der marginalisierten Berufsbildungspolitik als eine weitere Voraussetzung für innovative Berufsbildungsstrukturen hängt unmittelbar mit den unter 1. zusammengefassten Handlungsempfehlungen zusammen.

3. Realisierung einer koordinierten pluralen Steuerung beruflicher Bildung Die Realisierung einer koordinierten Balance zwischen den bildungs-, wirtschafts-, arbeitsmarkt-, jugend- und sozialpolitischen Dimensionen der Berufsbildungspolitik und -verwaltung erfordert die Einrichtung von Berufsbildungsämtern auf Länder- und

Bundesebene, in denen die Steuerungs-, Unterstützungs- und Verwaltungsfunktionen - soweit diese staatlich wahrzunehmen sind - gebündelt werden.

Die Ämterstruktur erlaubt es außerdem, die Aufgabenteilung bei der Wahrnehmung von hoheitlichen und nicht hoheitlichen Steuerungs- und Unterstützungsaufgaben zwischen Staat und Wirtschaft komplementär zueinander - und damit transparent - zu gestalten. Diese Aufgabenteilung sollte mit einer Ausweitung und Stärkung der Dienstleistungs- und Unterstützungsfunktion der Organisationen der Wirtschaft (einschließlich der Kammern) einhergehen. Nach dem Vorbild Dänemarks sollte dies auch für die Organisation des beruflichen Schulwesens gelten.

4. Finanzierung der beruflichen Bildung

Die Finanzierung der beruflichen Bildung betrifft

- die beruflichen Schulen
- die berufliche Weiterbildung
- die Qualifizierungsmaßnahmen beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung.

Die betriebliche Berufsausbildung ist als ein sich selbst finanzierendes System angelegt. Kosten-Nutzen-Analysen zeigen, dass die Rentabilität der betrieblichen Ausbildung vor allem dann erreicht wird, wenn die Betriebe eine hohe Ausbildungsqualität realisieren und die Tarifpraxis beibehalten wird, die Ausbildungsvergütungen an die entsprechenden Fachkräfteecklöhne anzukoppeln. Für die Finanzierung der ergänzenden überbetrieblichen Ausbildung haben sich die Regelungen der Branchen zur Selbstfinanzierung bewährt. Für die Einrichtung branchenspezifischer Fonds zur Förderung von Innovationen - wie dem externen Ausbildungsmanagement bei der

verstärkten Einführung der zwischenbetrieblichen Ausbildungskooperation oder der Erhöhung der Ausbildungsquote - bedarf es geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen.

In einem von Bund, Ländern und Schulträgern gemeinsam gesteuerten und verwalteten Berufsbildungssystem liegt es nahe, die beruflichen Schulen auf der Grundlage bundeseinheitlicher Qualitätsstandards für ihre räumliche, sachliche und personelle Ausstattung gemeinsam zu finanzieren. Sowohl Dänemark, Österreich als auch die Schweiz verfügen über entsprechende Finanzierungsmodelle. Im Rahmen ihrer Selbstverwaltung sollten die beruflichen Schulen die ihnen aus öffentlichen Mitteln und eigenen Einkünften aus Bildungsangeboten auf dem Weiterbildungsmarkt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen selbst bewirtschaften.

5. Absenken des Ausbildungsalters durch einen »nahtlosen« Übergang von der Schule in die Berufsausbildung

Das extrem hohe Ausbildungsalter deutscher Auszubildender ist Ausdruck von Störungen im Übergang von der Schule in die Berufsausbildung, die in dieser Form in den anderen Ländern nicht auftreten. Notwendig ist zunächst eine Verankerung der berufsorientierenden und -vorbereitenden Bildung von der vorschulischen bis zur Sekundarbildung. Dadurch soll auch eine Wiederannäherung der auseinandergedrifteten Milieus Schule und Arbeitswelt erreicht werden.

Der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung sollte allen Schülern des letzten Schuljahrs der Sekundarstufe I, die sich für eine Berufsausbildung entschieden haben, dadurch erleichtert werden, dass sie an zwei Tagen in der Woche mit ihrer Berufsausbildung in

einem Betrieb ihrer Wahl und auf der Grundlage eines Vorvertrages beginnen. Erwartet werden kann bei diesem Modell

- ein verbessertes Lernklima und eine höhere Lernmotivation in der Sekundarstufe I
- eine Anhebung der Ausbildungsqualität und -rentabilität
- eine deutliche Senkung der Abbrecherquote, da sowohl die Betriebe als auch die Schüler nach Abschluss dieser einjährigen dualen Berufsvorbereitung mit einiger Sicherheit einschätzen können, ob sie zusammenpassen.

6. Europäisierung beruflicher Bildung

Die Europäisierung der beruflichen Bildung schreitet voran. Ausdruck dafür ist die Richtlinie zur wechselseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen. Daneben kommt dem nicht verbindlichen Europäischen Qualifikationsrahmen eine gewisse normierende Funktion zu.

Für die inhaltliche Ausgestaltung einer europäischen Berufsbildungsarchitektur bedarf es der Ausweitung der europaweit etablierten Berufe nach dem Konzept europäischer Kernberufe und einer Angleichung der Berufsbildungsstrukturen - vor allem im Bereich der dualen Berufsausbildung -, verbunden mit einer wechselseitigen Anerkennung der Berufsabschlüsse.

2 Synthesebericht und Handlungsempfehlungen

Felix Rauner, Wolfgang Wittig

2.1 Berufliche Bildung als Steuerungsproblem

2.1.1 Zur grundlegenden Typologie von Steuerungsmodellen in der beruflichen Bildung

Für die Klassifizierung von Berufsbildungssystemen werden je nach disziplinärer Perspektive höchst unterschiedliche Kriterien angewandt. Während aus berufspädagogischer Sicht häufig eine Einteilung nach den Lernorten erfolgt - typisch ist hier die Abgrenzung von »betrieblichen« und »schulischen« Formen beruflicher Bildung, zu der die Identifikation von Mischformen kooperativer Ausbildung hinzukommt -, geschieht in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften eine Klassifizierung anhand der Muster, nach denen die Prozesse beruflicher Bildung gesteuert werden. Es geht hierbei um die Perspektive der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die unter dem analytischen Oberbegriff »Governance« in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmende Aufmerksamkeit in der Forschung erfahren hat, da sich hergebrachte Modelle der Handlungssteuerung wie Hierarchie und Markt als ungeeignet für die Erfassung komplexer Interaktionsprozesse erweisen (vgl. im Überblick Benz et al. 2007). Die Steuerungsmuster in der beruflichen Bildung

lassen sich nach den Rollen der verschiedenen Akteure und den jeweils zugrunde liegenden Handlungslogiken aufteilen. Die gängige sozialwissenschaftliche Typologie unterscheidet drei Steuerungsmodelle, die letztlich auf den Kategorien sozialer Regulierung in der Herrschaftssoziologie Max Webers - Tradition, Markt und bürokratische Rationalität - beruhen und als marktförmige, etatistische und korporatistische Steuerung bezeichnet werden können (vgl. Greinert 1998: 19-22; Clematide et al. 2005: 3-4).

Die marktförmige Organisation und Regulierung beruflicher Bildung zeichnet sich durch die unmittelbare Steuerung der beruflichen Qualifizierung durch das Beschäftigungssystem und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt aus. Berufliche Qualifizierung ist an betrieblichen Anforderungsprofilen orientiert und erfolgt in einem weitgehend von staatlicher Einflussnahme freigehaltenen privatwirtschaftlichen Sektor, in dem kommerzielle Bildungsträger Qualifikationsbausteine anbieten. Diese orientieren sich an Zertifizierungssystemen und Qualifikationsrahmen, in denen Lernergebnisse unabhängig von Ort und Zeit ihres Erwerbs erfasst werden. Ein solches Modell der kontextunabhängigen Zertifizierung von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen steht im Widerspruch zum Gedanken einer geregelten Berufsbildung. Die Verantwortung für die Gestaltung des Bildungsverlaufs liegt in diesem Modell bei den Lernenden, von denen eine selbstständige und bedarfsgerechte Aneignung von Qualifikationsmerkmalen erwartet wird. Beispiele für Länder mit einem solchen marktförmigen Qualifizierungssektor sind die USA, Großbritannien und Japan, wo das Fehlen eines regulierten Berufsbildungssystems mit einem hohen Anteil allgemeiner Schulbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II und einer hohen Studierendenquote einhergeht. Die berufliche Bildung und der Zugang zu ihr werden in diesem Modell allein durch die Betriebe als »Abnehmer« gesteuert,

deren Bedarf die Inhalte der Ausbildung bestimmt, sodass der zwischenbetriebliche Transfer von Qualifikationen mit Schwierigkeiten verbunden ist (vgl. Greinert 1998: 20-21). Die Stärke dieses Systems liegt in seiner Flexibilität und der Anpassung an die Bedürfnisse des Beschäftigungssystems, während als Schwachpunkte die große Abhängigkeit von der Bereitstellung privatwirtschaftlicher Ausbildungsplätze und die Gefahr unzureichender Investitionen in die berufliche Bildung zu nennen sind (vgl. Clematide et al. 2005: 3).

Die staatliche Regulierung zeichnet sich demgegenüber durch eine Dominanz der schulisch organisierten und einer vergleichsweise engen staatlichen Kontrolle unterworfenen Berufsbildung oder vielmehr berufsvorbereitenden Bildung aus. In diesem Modell, das etwa in Frankreich und China vorherrschend ist, folgt die Regulierung einer schulischen Handlungslogik und fokussiert auf die Bildung des einzelnen Staatsbürgers. Die Betriebe haben in diesem System keine institutionalisierte Rolle, sondern fungieren als Anbieter von Praktikumsplätzen, während sämtliche Lenkungsaufgaben - Planung, Steuerung und Kontrolle - dem staatlichen Sektor zugewiesen und insoweit gebündelt sind. Die Inhalte beruflicher Bildung sind in der Regel stärker an fachtheoretisch geprägten, akademischen Bildungsformen orientiert (vgl. Greinert 1998: 21-22). Durch die Einbindung in das staatliche oder staatlich regulierte Bildungssystem ist die Anbindung an den Bereich der allgemeinen Bildung relativ hoch; ferner ist das Ausbildungsangebot von der privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Ausbildungsplätzen unabhängig. Die Schwäche dieses Regulierungsmodells liegt in der vergleichsweise schlechten Abstimmung mit dem Beschäftigungssystem (vgl. Clematide et al. 2005: 3).

Als drittes Modell wird üblicherweise die traditionelle berufsständische oder korporatistische Steuerung identifiziert (vgl. Greinert 1998: 19-20). Diese leitet sich aus der Tradition der Handwerksausbildung her und ist durch

einen starken Einfluss der Ausbildungsbetriebe und der berufsständischen Organisationen wie Innungen und Kammern gekennzeichnet. Dies betrifft sowohl den Zugang zur Ausbildung als auch die Definition der Ausbildungsinhalte und die Durchführung von Prüfungen. In seiner reinen Form ist dieses traditionelle System zum Teil noch in der Handwerksausbildung anzutreffen, ansonsten jedoch in Mischsystemen kooperativer Steuerung aufgegangen, bei denen die Steuerung der beruflichen Bildung in einem pluralen Akteursgeflecht von staatlichen Instanzen und wirtschaftlichen oder berufsständischen Korporationen erfolgt. In jeweils unterschiedlicher Akzentuierung sind solche gemischten Regulierungsmodelle in Systemen kooperativer (dual-integrierter oder dualalternierender) Berufsausbildung anzutreffen, wie sie in den untersuchten Ländern Dänemark, Deutschland, Österreich und der Schweiz bestehen.

Dieses Modell ist das einzige, das dem Prinzip der Beruflichkeit als Leitbild für die Qualifizierung der Erwerbspersonen Rechnung trägt. Die Pluralität des Steuerungssystems und die institutionalisierte Vertretung der Wirtschaft durch korporative Akteure sind entgegen einer landläufigen Vermutung nicht lediglich das Ergebnis einer auf das mittelalterliche Zunftwesen zurückgehenden Entwicklungstradition, sondern systematisch begründet. Zwischen Beruflichkeit im Sinne einer durch reflektierte Arbeitserfahrung erworbenen Handlungsfähigkeit in Zusammenhängen qualifizierter Facharbeit und der Dualität der Lernorte besteht ein notwendiger Zusammenhang, da weder auf die Vermittlung fachtheoretischen Wissens noch auf den Erwerb beruflicher Praxiserfahrung verzichtet werden kann. Die Organisation eines Ausbildungssystems, das diesem Prinzip des Hineinwachsens in eine berufliche Praxisgemeinschaft durch theoretisch reflektierte Arbeitserfahrung folgt, bedingt daher die Mitwirkung von

Institutionen des - in der Regel staatlichen - Bildungswesens ebenso wie diejenige von Akteuren, die ebenjene Praxisgemeinschaft vertreten. Die Charakteristika und die verschiedenen Ausprägungen dieses pluralen Steuerungsmodells werden im folgenden Abschnitt behandelt.

2.1.2 Klassifizierung pluraler Steuerungssysteme

Die pluralen oder gemischten Steuerungsmodelle, in denen mehrere Steuerungstypen miteinander verschränkt sind, können in unterschiedlichen Ausprägungen auftreten. Ihr gemeinsames Kennzeichen ist, dass jeweils mindestens zwei der genannten Regelungsmuster Markt, staatliche Regulierung und berufsständische Tradition an der Steuerung des Berufsbildungssystems beteiligt sind. Nach der Auffassung von Greinert (1998: 22) handelt es sich bei den kooperativen Regulierungsmodellen, bei denen eine Kooperation staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure stattfindet, durchweg um eine Mischung aus staatlicher und marktförmiger Regulierung. Die von ihm diskutierten Beispiele verdeutlichen indes, dass einzelne Ausprägungen auch einen hohen Anteil korporatistischer Regelungslogik aufweisen. Grundsätzlich lassen sich die Modelle der zweiphasigen Dualität oder Alternanz, der integrierten oder einphasigen Dualität und der (überbetrieblichen) Berufsbildungsdienste unterscheiden (vgl. Greinert 1998: 22-24). Von Interesse sind hier in erster Linie die beiden ersten Modelle, deren Gemeinsamkeit in der Kombination betrieblicher und schulischer Ausbildungsanteile liegt. Im Modell der Alternanz, das beispielsweise in Dänemark gebräuchlich ist, wechseln sich in größeren Abständen Ausbildungsphasen in der Berufsschule und im Betrieb ab, wobei jedoch die Schule in der Regel der dominierende Lernort bleibt. Die Ausbildungsordnungen werden dabei in

der Regel unter Beteiligung einer mit Vertretern der Wirtschaft besetzten Institution durch die für Bildungsangelegenheiten zuständige staatliche Behörde festgesetzt. Insgesamt dominiert in diesem Modell unbeschadet der Beteiligung der Betriebe der staatliche Einfluss.

Anders verhält es sich bei dem Modell der integrierten Dualität. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass das Berufsbildungssystem aus zwei weitgehend selbstständig operierenden, aber aufeinander bezogenen Teilsystemen aufgebaut ist, nämlich einem in der Verantwortung der Privatwirtschaft liegenden betrieblichen Sektor und einem korrespondierenden Berufsschulsektor in staatlicher Verantwortung (vgl. Greinert 1998: 23-24). Wenngleich sich dieses Modell prima facie in steuerungstheoretischer Hinsicht als Zusammenwirken von Markt und Staat darstellt, weist es in bestimmter Hinsicht auch starke Elemente korporatistischer Regulierung auf. In Deutschland bedingt das traditionell stark ausgeprägte Berufsprinzip eine Kontrolle des Zugangs zu Ausbildung und Beruf durch die von den Sozialpartnern repräsentierten Branchen und Berufsgruppen selbst, die sowohl an der Formulierung der Ausbildungsordnungen mitwirken als auch über die Kammern als zuständige Stellen für das Prüfungswesen verantwortlich sind.

Generell können plurale Steuerungssysteme, in denen sich staatliche und betriebliche oder korporatistische Steuerungstypen überschneiden, anhand zweier Dimensionen des Steuerungsprozesses klassifiziert werden. Die erste Dimension ist der Grad der Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren mit ihren jeweils unterschiedlichen Handlungslogiken, mit anderen Worten der Integrationsgrad des Systems. Im einen Extremfall kann die »plurale Steuerung« vollständig fragmentiert sein. In diesem Fall handeln die staatlichen und betrieblichen oder