

28/2016

TRAMPELPFAD ODER KÖNIGSWEG?

Attraktivität und Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung

AUF EINEN BLICK

Die „Initiative für Gleichstellung und Attraktivität beruflicher Bildung“ regte vor kurzem eine grundsätzliche Reform der beruflichen Fort- und Weiterbildung an. Diese Reforminitiative ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch sollte die dringend benötigte Reform einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, der auf eine teilweise Überwindung der Unterscheidung zwischen beruflicher und hochschulischer Fort- und Weiterbildung zielt.

Im September 2016 legte die „Initiative für Gleichstellung und Attraktivität beruflicher Bildung“ ein Arbeitspapier vor, in dem sie sich für einen „radikalen Perspektivenwechsel“ und die „Verwirklichung tatsächlicher Gleichstellung beruflicher und akademischer Bildung“ einsetzt (Pahl et al. 2016: 2). Die Autor_innen konstatieren einen Attraktivitätsverlust der beruflichen Ausbildung und fordern die Umsetzung der im Deutschen Qualifikationsrahmen vorgesehenen formalen Gleichheit von beruflichen und akademischen Abschlüssen. Insbesondere kritisieren die Verfasser_innen des Papiers, dass es weiterhin beträchtliche Unterschiede zwischen Absolvent_innen beruflicher und hochschulischer Bildungsgänge hinsichtlich ihrer Einkommens- und Berufschancen gäbe – nicht zuletzt auch in Bezug auf Möglichkeiten zur weiteren Fortbildung nach Abschluss der Erstausbildung. Daran habe auch die Tatsache, dass einige Abschlüsse der beruflichen Aufstiegsordnung wie Meister_in oder Fach- und Betriebswirt_innen neben hochschulischen BA- und MA-Abschlüssen auf den Niveaus 6 und 7 des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) eingeordnet werden, nichts geändert (Pahl et al. 2016: 1).

In einer kritischen Auseinandersetzung mit den bisherigen Bemühungen, die Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung zu stärken, bemängelt die Initiative weiterhin, dass sich die Anstrengungen zu sehr auf die Frage der Öffnung des Hochschulzugangs für Absolvent_innen beruflicher Bildungsgänge konzentriert habe. Stattdessen müsste eine „Reform zur Steigerung der Attraktivität beruflicher Bildung“ unter Einbeziehung des Bundes, der Länder

und der Sozialpartner angegangen werden, die durch eine zügig einzusetzende Kommission mit „hochrangigen Entscheidungsträgern“ vorbereitet und ausgearbeitet werden müsse, um „nicht gerechtfertigte Benachteiligungen der Absolventinnen und Absolventen [beruflicher Bildungsgänge, MRB] in der Arbeitswelt und im Bildungswesen“ zu beseitigen (Pahl et al. 2016: 3).

Im Folgenden möchte ich mich mit den Vorschlägen der Initiative in einer konstruktiv-kritischen Art und Weise auseinandersetzen. Ich folge dabei im Groben der Struktur des von der Initiative vorgelegten Arbeitspapiers, indem ich zunächst zur Problemdiagnose und dann zu den Lösungsvorschlägen Stellung beziehe.

PROBLEMDIAGNOSE

Die Kritik der Initiative am Status quo setzt auf mehreren Ebenen an. Ein erster Punkt bezieht sich auf die Tatsache, dass die Verabschiedung des DQR gerade *nicht* zu einer Revision des bestehenden Berechtigungssystems geführt hat, sondern bestehende Abschlüsse lediglich in die unterschiedlichen Niveau-Stufen eingruppiert werden. Dies könnte – bestenfalls – für mehr Transparenz und internationale Vergleichbarkeit sorgen. Langfristig könnte die Tatsache, dass nun berufliche Fortbildungsabschlüsse neben hochschulischen Abschlüssen auf einer Niveaustufe stehen, dazu beitragen, den politischen Druck zu erhöhen, auch das Berechtigungswesen entsprechend zu reformieren. Angesichts der bisher geringen öffentlichen Resonanz des DQR ist dies jedoch bis auf Weiteres eher unwahrscheinlich. Insofern müsste die Aufwertung der beruflichen Bildung als Alternative zur hochschulischen Bildung innerhalb des Bildungswesens auf andere

>

Weise geschehen, wie etwa durch die Schaffung von Doppel-Qualifikationen auf der Sekundarschulebene (Berufsabitur) oder der universitären Ebene (duales Studium).

Ein zweiter Kritikpunkt bezieht sich auf die Tatsache, dass die Absolvent_innen beruflicher Bildungsgänge auch in der „Arbeitswelt“ nicht immer den Hochschulabsolvent_innen gleichgestellt werden – sowohl im Hinblick auf Einkommenschancen, aber auch hinsichtlich ihrer Aufstiegsperspektiven und ihrer Arbeitsplatzsicherheit. Dies kann zwar – zu Recht – bemängelt werden, aber es bleibt offen, welchen Einfluss hier die Politik eigentlich ausüben kann, denn letztlich werden Entscheidungen über Löhne auf dem Arbeitsmarkt getroffen. Im internationalen Vergleich fallen die Lohnzuwächse für beruflich Gebildete in Deutschland sogar vergleichsweise großzügig aus. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Grundlage von Daten aus dem Mikrozensus zeigt, dass die Löhne für Absolvent_innen einiger beruflicher Bildungsgänge über denen einiger hochschulischer Bildungsgänge liegen (Glocker/Storck 2012). So verdienen beispielsweise (männliche) Absolventen einer kaufmännischen Ausbildung im Schnitt mehr als (männliche) Absolventen eines universitären Studiums in den Fächern Politikwissenschaft, Germanistik oder gar Architektur.¹ Über alle Berufsfelder hinweg ist es allerdings dennoch so, dass ein Universitätsstudium höhere Lohnzuwächse mit sich bringt als eine berufliche Ausbildung. Eine vollständige Angleichung der Lohnstrukturen wäre hier aus meiner Sicht aber weder notwendig, noch sinnvoll.

Wichtig wäre hingegen, auch beruflich Gebildeten die gleichen Möglichkeiten zur Fortbildung zu geben wie hochschulisch Gebildeten. Beim Ausbau des beruflichen Fortbildungswesens schneidet das deutsche Berufsbildungssystem im internationalen Vergleich vergleichsweise gut ab. Eine Untersuchung der OECD zur institutionellen Ausgestaltung beruflicher Fortbildungsgänge präsentiert den Fall Deutschland als positives Reformmodell (OECD 2014: 24–25) und verweist dabei insbesondere auf die Meister-Fortbildung im Handwerk sowie im kaufmännischen und industriellen Bereich. Auch die Fachschulen werden als wichtiges Element der beruflichen Fortbildung erwähnt. Ein gutes Abschneiden im internationalen Vergleich ist sicherlich an sich noch kein Grund, weitere Reformanstrengungen zu unterlassen, aber aus meiner Sicht ist das zentrale Problem des deutschen Systems der Aus- und Weiterbildung nicht unbedingt die fehlende Anerkennung für die berufliche Bildung, sondern die fragmentierte und zersplitterte Struktur des „Systems“.

Diese Fragmentierung manifestiert sich in verschiedenen Punkten. So gibt es zunächst Ungleichheiten hinsichtlich der Fortbildungsmöglichkeiten innerhalb des Berufsbildungssektors, vor allen Dingen zwischen Berufen, die nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder Handwerksordnung (HwO) geregelt sind einerseits und solchen, die „vollzeitschulisch“ (aber oft mit hohem Praxisanteil) organisiert sind andererseits. Die letztere Kategorie umfasst vor allen Dingen soziale, erzieherische oder gesundheitsbezogene Dienstleistungsberufe, die inzwischen auf dem Arbeitsmarkt stark nachgefragt werden. Auch hier ist in Zukunft mit einem hohen Bedarf an Weiterqualifizierungen und Fortbildungen zu rechnen. Die Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung sind in diesem Sektor jedoch

wesentlich eingeschränkter als bei vielen BBiG/HwO-Berufen. Daher sollte auch für soziale Dienstleistungsberufe sichergestellt sein, dass im Anschluss an die Ausbildung eine hochwertige Fort- und Weiterbildung im beruflichen oder hochschulischen Sektor möglich ist.

Natürlich zeigt sich die Fragmentierung des Systems aber auch an den Übergangsschwierigkeiten von dem beruflichen in den universitären Sektor. An dieser Stelle stimme ich den Verfassern der Initiative zu, die kritisieren, dass die bisherigen Diskussionen sich zu sehr auf die Frage der Öffnung des Hochschulzugangs für beruflich Gebildete konzentriert haben. Stattdessen müssten neue Möglichkeiten zur Steigerung der Durchlässigkeit erprobt werden, zum Beispiel die Anerkennung von bereits erworbenen beruflichen Kompetenzen bei der Aufnahme eines Studiums. Gleichzeitig müsste aus meiner Sicht aber auch die Durchlässigkeit von der universitären in die berufliche Bildung verbessert werden. Angesichts der guten Arbeitsmarktbilanz einiger Ausbildungsberufe und der schwindenden Berufsaussichten für Absolvent_innen mancher universitärer Studiengänge dürfte auch in Zukunft eine gewisse Bewegung von der hochschulischen in die berufliche Bildung zu beobachten sein. Häufig wird von Arbeitgeberseite zudem die Praxisferne von BA-Absolvent_innen kritisiert. Warum sollten BA-Absolvent_innen statt eines universitären nicht auch einen beruflichen Master (oder „Meister“)-Abschluss angehen können, um sich diese Praxisnähe zu erwerben? Bislang sind Meister_innen-Fortbildungen jedoch nur für beruflich Gebildete zugänglich.

LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Die Initiative fordert zur Lösung der identifizierten Probleme eine groß angelegte Reform, die sicherstellen soll, dass für beruflich Gebildete „durch berufliche Aus- und Fortbildung die gleichen Berufs- und Einkommenschancen erreicht werden können wie durch akademische Bildung“ (Pahl et al. 2016: 2). Zu diesem Zweck soll das Berufsbildungssystem weiterentwickelt werden, indem auf den bereits bestehenden beruflichen Fortbildungsgängen aufbauend neue staatlich anerkannte Aufstiegsfortbildungen entwickelt werden, die auf den höheren Stufen des DQR verordnet sein sollen. Details der Reform sollen durch die bereits oben erwähnte Kommission ausgearbeitet werden.

Auch wenn die Stoßrichtung der Reform klar wird, verbleiben notwendigerweise viele Dinge noch im Vagen. Oberste Priorität sollte aus meiner Sicht sein, den Sektor der beruflichen Weiterbildung weiterzuentwickeln und die bestehende institutionelle Fragmentierung zu überwinden. Wie der vor kurzem vorgelegte Deutsche Weiterbildungsatlas (Bürmann/Frick 2016) zeigt, sind die Möglichkeiten zur Weiterbildung sowie die tatsächlichen Beteiligungsquoten in Deutschland sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bereits auf Länderebene schwanken die Beteiligungsquoten zwischen 10,4 Prozent in Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland einerseits und über 14 Prozent in Baden-Württemberg und Hessen andererseits.² Auf kommunaler Ebene variieren die Beteiligungsquoten noch stärker (zwischen 2,9 und 23,1 Prozent) (Bürmann/Frick 2016: 6).

Zudem kommen vor allen diejenigen in den Genuss von Weiterbildungsmaßnahmen, die sich ohnehin schon in einer privilegierten Position befinden. So hielt die stellvertretende Vorsitzende des DGB, Elke Hannack, in einer Stellungnahme zum Weiterbildungsatlas fest: „Männer mittleren Alters, die in Vollzeit arbeiten und Führungspositionen besetzen, haben die besten Chancen auf Weiterbildung. Frauen in Teilzeit, aber auch ältere Beschäftigte und Geringqualifizierte, bleiben hingegen von der Weiterbildung oftmals ausgeschlossen.“³

Eine Reform des beruflichen Fort- und Weiterbildungssystems sollte sich vor allen Dingen zum Ziel setzen, diese Ungleichgewichte zu beseitigen. Bis zu einem gewissen Grad dürften diese mit der Frage der Gleichwertigkeit von beruflicher und universitärer Ausbildung zusammenhängen, aber eben nur bis zu einem gewissen Grad. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, bei einer Reform des Weiterbildungswesens die Unterscheidung zwischen beruflicher und universitärer Fortbildung möglichst weitgehend zu überwinden und auf diese Weise die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Bildungsansätze zu erreichen.

Inwiefern die Vorschläge der Initiative diesen Weg einschlagen, ist im vorliegenden Arbeitspapier nicht eindeutig zu erkennen. Sie beziehen sich auf die Weiterentwicklung der beruflichen Fortbildungsgänge, nicht des Weiterbildungssystems im Ganzen. Es bleibt unklar, ob in der hochrangigen Expertenkommission nur Vertreter_innen aus dem Bereich der beruflichen Bildung teilnehmen sollen oder auch andere Bildungssektoren vertreten sind. Ein ganzheitlicher und umfassender Ansatz für eine Reform des Weiterbildungswesens sollte sich meines Erachtens jedenfalls dadurch auszeichnen, dass Reformvorschläge nicht wieder aus der Perspektive eines partikulären Sektors formuliert werden, denn dies perpetuiert die Spaltung zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung, die es eigentlich zu überwinden gilt. Insofern sollten in einer umfassenden Reform der Fort- und Weiterbildung auch andere Akteure außer den Sozialpartnern, dem Bund und den Ländern eingezogen werden, zum Beispiel Vertreter_innen der Universitäten und anderer Organisationen auf dem Weiterbildungsmarkt.

Der Vorschlag der Initiative, neue Fortbildungsgänge einzuführen, ist prinzipiell zu begrüßen. Die oben ange deutete Fragmentierung zwischen beruflichen Bildungsgängen innerhalb und jenseits von BBiG/HwO sowie zwischen beruflichen und universitären Ausbildungsgängen sollte dabei überwunden werden. Der Aufbau eines einheitlichen Qualitätssicherungs- und Zertifizierungssystems, wie von der Initiative vorgeschlagen, ist ebenfalls eine unterstützenswerte Idee. Dies wird jedoch eine große Herausforderung sein angesichts der bestehenden Vielfalt von Anbieter_innen und Ausbildungsgängen im Weiterbildungssektor. Eine gewisse Konsolidierung von Qualifizierungsmöglichkeiten durch die Schaffung von stärker integrierten Fortbildungsgängen analog zur Meister_in-Ausbildung (oder praxisorientierte Master-Abschlüsse) könnte hierbei zielführend sein.

Von zentraler Bedeutung ist zudem die Frage, welche Institution letztlich für die Zertifizierung von Ausbildungsgängen verantwortlich sein soll. Wenn die Zertifizierung und die Ausgestaltung der entsprechenden Inhalte nur in den Händen von staatlichen Institutionen lägen, bestünde

die Gefahr, dass das System zu unflexibel auf sich verändernde Qualifizierungsbedarfe reagiert. Wenn andererseits marktliche Mechanismen zu stark zum Tragen kommen, könnte es zu einer weiteren Zersplitterung und Fragmentierung der angebotenen Fortbildungsgänge kommen, für die das englische System der National Vocational Qualifications als Negativbeispiel dienen kann. Eine zu große Vielfalt von Ausbildungsmöglichkeiten auf dem Weiterbildungsmarkt beeinträchtigt letztlich die Transparenz und damit die arbeitsmarktliche Verwertbarkeit von erworbenen Qualifikationen. Das zu errichtende Zertifizierungssystem müsste somit ein Hybrid zwischen einer staatlichen und einer marktlichen Lösung sein und auch den Sozialpartnern und Bildungsbeteiligten ein Mitspracherecht bei der organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung von Ausbildungsstrukturen geben. Im Bereich der beruflichen Erstausbildung ist ein solches Modell, in dem Sozialpartner, Bund und Länder gemeinsam die Modernisierung von Ausbildungsberufen regeln, bereits seit langem etabliert.

Neben der institutionellen Weiterentwicklung des Fort- und Weiterbildungssystems sollte schließlich auch die Stärkung der individuellen Rechte der Teilhabe an Weiterbildung nicht aus den Augen verloren werden, denn nur so können die oben angesprochenen individuellen Benachteiligungen gemildert werden. Die Gewerkschaften fordern bereits seit längerer Zeit die Verabschiedung eines Bundes-Weiterbildungsgesetzes. Politisch diskutiert wird außerdem die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung, die vor allem auch Beschäftigten bessere Zugangsmöglichkeiten zu Weiterbildung im Erwerbsverlauf ermöglichen soll. Ein individuelles Recht auf berufliche, universitäre oder sonstige Weiterbildung könnte beispielsweise die zeitweise Freistellung von beruflicher Tätigkeit zum Zweck der Weiterbildung (Bildungskarenz nach dem Vorbild Österreich), verbunden mit gesetzlich geregelten individuellen Zuschüssen zur Finanzierung der Weiterbildung, beinhalten. Universitäten und Fachhochschulen könnten stärker mit Akteuren der beruflichen Bildung und Arbeitgeber_innen zusammenarbeiten, um neue Formen der praxisorientierten Weiterbildung zu entwickeln. Die Stärkung der gesetzlichen Grundlagen im Weiterbildungsbereich könnte auch der benötigte Hebel sein, um bestehende regionale Disparitäten in Angebot und Nachfrage nach Weiterbildung, wie sie im Deutschen Weiterbildungsatlas dokumentiert sind, nachhaltig abzubauen.

FAZIT

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass viele der von der „Initiative für Gleichstellung und Attraktivität beruflicher Bildung“ gemachten Vorschläge unterstützenswert sind. Insbesondere weisen sie darauf hin, dass im Bereich der beruflichen und hochschulischen Fort- und Weiterbildung großer Reformbedarf besteht. Ziel der Reformbemühungen sollte meines Erachtens sein, die institutionelle Trennung zwischen beruflicher und hochschulischer Fort- und Weiterbildung abzuschwächen, wenn nicht gar zu überwinden. Eine wichtige Grundlage für einen solchen ganzheitlichen Ansatz in der Weiterbildungspolitik wäre die Verabschiedung eines Bundes-Weiterbildungsgesetzes.

Autor

Marius R. Busemeyer ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Konstanz.

Anmerkungen

1 – Vgl. dazu: <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/job/welches-studium-bringt-welches-einkommen-vergleich-fuer-studenten-a-969164.html> (Abruf am 13. November 2016).

2 – Beteiligungsquoten sind definiert als Anteil der Über-25-Jährigen, die im Jahr 2013 an mindestens einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben.

3 – Interview mit DGB-Vize Elke Hannack, <http://www.dgb.de/themen/++co++792fd3f0-41c8-11e6-ade0-525400e5a74a> (Abruf am 13. November 2016).

Literaturverzeichnis

Bürmann, Marvin; Frick, Frank 2016: Deutscher Weiterbildungsatlas: Kreise und kreisfreie Städte, Zusammenfassung der Ergebnisse, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Glocker, Daniela; Storck, Johanna 2012: Uni, Fachhochschule oder Ausbildung – welche Fächer bringen die höchsten Löhne? DIW Wochenbericht Nr. 13, 2012.

OECD 2014: Skills beyond School: OECD Review of Vocational Education and Training, Synthesis Report, Paris: OECD.

Pahl, Veronika; Heimann, Klaus; Illerhaus, Klaus; Kremer, Manfred; Schimanke, Dieter; Schmidt, Hermann; Seletzky, Georg; Trepte, Hans-Günter; Pütz, Helmut 2016: Initiative für Gleichstellung und Attraktivität beruflicher Bildung: Der bessere Weg: Praxis- und erfahrungsorientiertes Lernen durch berufliche Bildung, Manuskript, www.fes.de/wiso/pdf/aq/2016/070916/konzept.pdf

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Ruth Brandherm, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-674-5