



Auf dem Prüfstand: die bildungspolitischen Vereinbarungen der Bundesregierung

Bewertungen des Wissenschaftlichen Beraterkreises auf einen Blick:

- Trotz wichtiger Vereinbarungen im Einzelnen ist in der Bildungspolitik der Bundesregierung eine „Reform aus einem Guss“ nicht erkennbar. Wichtige Vorhaben sind nicht ausreichend oder gar nicht mit finanziellen Mitteln unterlegt.
- Der „Nationale Bildungsrat“ ist sinnvoll und wichtig. Er sollte umgehend eingerichtet werden. Notwendig ist eine das gesamte Bildungssystem umfassende Zuständigkeit und Reformperspektive. Die Sozialpartner sind zu beteiligen.
- Bildung und Qualifizierung haben in der „digitalen Transformation“ wichtige Funktionen. In einem umfassenden Bildungsverständnis sind auch die kritischen Aspekte von Digitalisierung zu thematisieren. Die Finanzierung der Maßnahmen im Bereich Digitalisierung darf nicht zu Lasten anderer dringender Investitionen im Bildungsbereich gehen.
- Überfällig ist ein Bundesweiterbildungsgesetz für die Weiterbildung im Sinne des gewerkschaftlichen Vorschlags von GEW, IG Metall und ver.di. Weiterbildung darf nicht auf betriebsspezifische Anpassungsqualifizierung reduziert werden, sondern muss auch zu kritischem Urteil befähigen.
- Unerlässlich ist die Durchsetzung eines Rechtes auf einen ersten Schulabschluss für alle. Das Nachholen eines ersten Schulabschlusses sollte vom Staat finanziell getragen werden.
- Die berufliche Bildung muss besser werden. Jedem Jugendlichen sollte der Zugang zur beruflichen Bildung eröffnet werden. Die berufliche Bildung sollte so ausgestattet werden, dass jedem Jugendlichen ein qualifizierter Berufsabschluss gewährt werden kann. Die assistierte Ausbildung sollte flächendeckend eingeführt werden. Die angekündigte Mindestausbildungsvergütung sollte attraktiv sein und tariflich verhandelte Ausbildungsvergütungen nicht gefährden. Im Rahmen regionaler Beschäftigungsmaßnahmen sollte die Berufsbildung von Beginn an in die regionalen Maßnahmen einbezogen werden.
- Gute Bildung braucht sichere und gut bezahlte Beschäftigungsverhältnisse. Dafür sind die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Der Wissenschaftliche Beraterkreis von ver.di und IG Metall hat sich mit den bildungspolitischen Vereinbarungen der Bundesregierung auseinandergesetzt.

Ausgangspunkte seiner Wertung sind der unbestrittene Reformbedarf in der Bildungspolitik, aber auch der große Widerspruch zwischen angekündigten Reformen und tatsächlicher Politik in der Vergangenheit, wie die Bilanz des Bildungsgipfels von 2008 eindringlich gezeigt hat.

Grundlage für dieses Papier sind der Koalitionsvertrag der Bundesregierung und eine erste Einschätzung der bisher eingeleiteten Schritte zur Umsetzung der Vorhaben.

Der Beraterkreis stellt die Vereinbarungen in den Kontext einer wissenschaftlichen und politischen Debatte, bewertet sie und arbeitet mögliche politische Ansatzpunkte heraus, die in den anstehenden parlamentarischen und gesellschaftlichen Debatten im Sinne einer größeren Handlungsfähigkeit für die notwendige Reformen genutzt werden können.

Vorwort

Bildung hat in der aktuellen Phase der sozialen Transformation einen zentralen Stellenwert. So ist es naheliegend, das auch im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungsparteien und im Handeln der Bundesregierung Bildungspolitik zumindest als wichtiges Themenfeld propagiert wird. Nach einem Jahr Regierungsarbeit macht es Sinn, sich der Verabredungen zu erinnern und – dort, wo es erkennbare Schritte der Umsetzung gibt – diese einer ersten Bewertung zu hinterziehen.

Die Regierungspraxis der letzten Legislaturperioden mit den vielen nicht eingelösten Ankündigungen des Bildungsgipfels mahnen zur Vorsicht. Das Beispiel des Digitalpakts Schule zeigt, wie schwierig es ist, das Verhältnis von Bund und Ländern in der Bildungspolitik neu zu gestalten. Die Vorschläge zur Reform der Studienförderung zeigen, wie stark die Bildungspolitik von den Vorgaben der Finanzpolitik abhängig ist.

Der vorliegende Referentenentwurf zur Reform des Berufsbildungsgesetzes wird aus Sicht der Gewerkschaften zu einem maßgeblichen Prüfstein dafür, ob Bildungsreform tatsächlich gewollt wird. Die Vorschläge sind Lichtjahre von dem entfernt, was Wissenschaft und Praxis an Veränderungen zur Sicherung und zukunftsorientierten Weiterentwicklung der Berufsbildung erwartet haben. So ist – ohne der nachfolgenden Bewertung des Wissenschaftlichen Beraterkreises vorzugreifen – zum jetzigen Zeitpunkt festzuhalten, dass in der Bildungspolitik der Bundesregierung anstelle eines guten Entwurfs von Reformpolitik das Stückwerk überwiegt und dass an manchen Stellen scheinbar nicht der Vorwärts-, sondern der gesellschaftspolitische Rückwärtsgang eingelegt wurde.

Es ist deshalb angebracht, die bildungspolitischen Vereinbarungen des Koalitionsvertrages noch einmal auf den Prüfstand zu stellen. Dieser Aufgabe hat sich der wissenschaftliche Beraterkreis von ver.di und IG Metall mit diesen „ARGUMENTEN“ gestellt. Er stellt die Vereinbarungen in den Kontext einer wissenschaftlichen und politischen Debatte, bewertet sie durchaus kritisch und arbeitet auch mögliche Ansatzpunkte heraus, die in den anstehenden parlamentarischen und gesellschaftlichen Debatten im Sinne einer größeren Handlungsfähigkeit für die notwendige Reformen genutzt werden können.

In den Vereinbarungen fällt auf, dass mit einer Reihe von Gremien Weichenstellungen in der Bildungspolitik erfolgen sollen. Der Hochschulpakt und die Allianz für Aus- und Weiterbildung werden fortgeführt. Neu geschaffen wurden die Enquetekommission Berufliche Bildung und die Gremien der nationalen Weiterbildungsstrategie. Zudem ist ein Nationaler Bildungsrat angekündigt. Es wird aber kein inhaltlicher und struktureller Zusammenhang zwischen ihnen hergestellt. Der zwischenzeitlich bestätigte Eindruck ist der, dass diese Gremien mehr nebeneinander statt miteinander operieren. So finden sich viele Überschneidungen in der Beauftragung der Enquetekommission Berufliche Bildung und der nationalen Weiterbildungsstrategie, etwa wenn sich beide Gremien mit der öffentlichen Finanzierung, der Förder- und Beratungsstrukturen oder dem Abbau von Zugangshürden beschäftigen werden. So ist eine zwischen den Teilbereichen des Bildungssystems abgestimmte Reform nicht machbar.

Als Gesamteindruck ist festzuhalten, dass trotz der vielen Einzelvorschläge tiefer liegende, strukturelle Defizite der Bildungspolitik nicht angepackt werden. Die Vereinbarungen zur Bekämpfung der Bildungsbenachteiligung oder zur Bildungsfinanzierung sind unzureichend. Die Aussagen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der in den Bildungsinstitutionen Beschäftigten sind vollkommen unterbelichtet. Vorschläge zur umfassenden Regelung der Weiterbildung, wie sie z.B. von den Gewerkschaften seit Jahren eingefordert werden, fehlen gänzlich. Die Ziele, Aufgaben und Arbeitsweise des verabredeten Nationalen Bildungsrates wurden in den Koalitionsvereinbarungen nicht präzisiert. Derzeit ist nicht zu erkennen, ob dieses Gremium überhaupt gewollt ist.

Schwer wiegt, dass Bildungspolitik weitgehend als Anhängsel von Wirtschaftspolitik und wirtschaftlichem Erfolg angesehen wird. Dies gilt für die individuelle Ebene, wo Bildung auf berufliche Selbstvermarktung verengt wurde, wie für die gesellschaftliche Ebene, wo Bildung weitgehend als Teil einer ökonomisch begründeten Digitalisierungsstrategie begriffen wird. Damit erfolgt eine einseitige Zwecksetzung, die einem umfassenden, humanen und reflexiven Bildungsverständnis, für das die Gewerkschaften eintreten, nicht gerecht wird. Gerade in einer Zeit, in der die Gesellschaft durch antidemokratische und rechte Ressentiments angegriffen wird und die strukturellen Umbrüche in der Arbeitswelt, z.B. auch durch Digitalisierung, viele Gewissheiten in Frage stellen, braucht es neue Anstrengungen in der politischen Bildung und in der kulturellen Bildung. Und berufliche Bildung darf nicht einseitig auf ökonomische Zwecke verengt werden.

Für die kommenden Auseinandersetzungen ist nicht unwichtig, dass sich die Bundesregierung verpflichtet hat, wichtige Maßnahmen kooperativ mit den Sozialpartnern und anderen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen anzugehen. Daran wird sie zu messen sein. Beteiligung darf kein Alibi sein. In Bezug auf die Bewertung der Umsetzung der angekündigten Maßnahmen wird also Vieles davon abhängen, ob die Prozesse transparent sind und ob die Bundesregierung bereit ist, wichtige Anliegen der Gewerkschaften aufzunehmen. Die Reform des Berufsbildungsgesetzes wird der nächste Prüfstein sein.

IG Metall Vorstand

Dr. Bernd Kaßbaum (ehrenamtlich)

Thomas Ressel

ver.di-Bundesverwaltung

Mechthild Bayer

Uta Kupfer

I. Bildungspolitik der Großen Koalition

In den Koalitionsvereinbarungen, die Grundlage und Ausgangspunkt der nachfolgenden Betrachtungen sind, nimmt die Bildungspolitik wie kaum ein anderes Politikfeld einen großen Raum ein. Dies legt nahe, dass die gegenwärtige Bundesregierung die Bildungspolitik zu einem zentralen Anliegen gemacht hat. Zugleich stellt sich die Frage, ob wesentliche Defizite des Bildungssystems aufgegriffen, mit welchen Intentionen die Maßnahmen verabredet wurden, welche Reichweite sie haben können und ob sie einen Beitrag zu der von großen Teilen der Gesellschaft erwarteten Bildungsreform leisten können.

Der Wissenschaftliche Beraterkreis von ver.di und IG Metall hält es für notwendig, sich mit den bildungspolitischen Vorhaben der Bundesregierung auseinanderzusetzen. Die verschiedenen angekündigten Kommissionen und Gesetzesnovellierungen werden bis zum Ende dieser Legislaturperiode und vermutlich darüber hinaus die bildungspolitische Agenda in der Bundesrepublik maßgeblich beeinflussen. Zum Teil entscheiden Vorhaben, die im Verlaufe dieser Legislaturperiode realisiert oder auch nicht realisiert werden, über das Feld und die Reichweite notwendiger und möglicher Reformen im Bildungsbereich in den nächsten Jahren. Zudem war gerade in der Vergangenheit die Diskrepanz zwischen Ankündigung und politischer Umsetzung groß, denkt man an die mit den „Bildungsgipfeln“ der letzten Bundesregierungen verkündeten und vielfach nicht eingelösten Versprechen. Auch dies sollte Anlass sein, die Verabredungen kritisch zu lesen.

¹ Im Folgenden bezieht sich der Beraterkreis auf den Koalitionsvertrag. Aktuelle Entwicklungen werden erwähnt, wo dies für notwendig gehalten wird: Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein

Es spricht also viel dafür, die Vereinbarungen auf den Prüfstand zu stellen, ihre Reichweite zu diskutieren, sie auf mögliche Chancen und Risiken hin zu befragen und vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion zu bewerten. Die Anzahl der zwischenzeitlich eingerichteten oder noch geplanten Gremien legt die Vermutung nahe, dass dadurch breitere Kreise der Gesellschaft beteiligt und Bildung ein höherer Stellenwert eingeräumt werden könnte. Die Verabredungen tragen aber auch das Risiko einer weiteren Abwendung von der Politik in sich, wenn sie nicht mit spürbaren Verbesserungen einhergehen und nur eine bildungspolitische Geschäftigkeit entfalten, die letztlich alles beim Alten belässt.

Nach einem Jahr Regierungshandeln ist bereits festzustellen, dass Bildung insgesamt an Bedeutung verloren hat. Vieles bleibt Stückwerk, zentrale Vorhaben sind „auf Eis gelegt“; neue Themen sind hinzugekommen, ohne dass bisher zu erkennen wäre, dass die Bundesregierung sie aufgegriffen hätte.¹

II. Digitalisierung und Bildung

Befund

„Digitalisierung“ ist eines der zentralen Themen in den Koalitionsvereinbarungen. Unter der Überschrift „Offensive für Bildung, Forschung und Digitalisierung“ ist dem Thema ein eigener umfangreicher Abschnitt gewidmet; zudem taucht es als Querschnittsthema in den Abschnitten zu den anderen Politikfeldern auf, z.B. zur Familien- und zur Seniorenpolitik, zur

neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 12. März 2018, Online: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2018-2021_Bund_final.pdf,

Cybersicherheit oder in den Verabredungen zur digitalen öffentlichen Verwaltung. Die bildungspolitischen Maßnahmen im Kontext der Digitalisierung werden über einer Reihe von Teilaspekten in dem Abschnitt zu Bildung und Forschung (IV. 1 und IV.2) thematisiert, zudem in dem Abschnitt zur Digitalisierung. Die aus Sicht der Großen Koalition wichtigsten Maßnahmen werden im einführenden Kapitel II, „Eine neue Dynamik für Deutschland“, genannt.

Für ihre politischen Absichten zur Digitalisierung gibt die Bundesregierung eine plakative Orientierung: „Um an die Spitze zu kommen“ (Z. 1603), soll Deutschland „in allen Bereichen zu einem starken Digitalland“ (Z. 1603f) geformt werden. „Mit höchster Priorität (soll) eine „Gigabit-Gesellschaft“ Z. 1626), „flächendeckend“ soll eine digitale Infrastruktur „von Weltklasse“ (Z. 1607) geschaffen werden. „Digitale Fähigkeiten (werden) als Schlüsselkompetenz“ (Z. 1608f) für alle Altersgruppen angesehen; dafür notwendig sei „die Schaffung eines Regulierungsrahmens für mehr Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit“ (Z. 1612).

Die angekündigten bildungspolitischen Maßnahmen sind nach den Teilsystemen des Bildungswesens geordnet. Sie werden von einer großen Ankündigung gerahmt: eine „digitale Bildungsoffensive, die die gesamte Bildungskette in den Blick nimmt“ (Z. 1712f) und die „das gesunde Aufwachsen, die digitale Selbstbestimmung und individuelle Teilhabe, den Umgang mit Daten sowie die hervorragende berufliche Bildung zum Ziel hat.“ (Z. 1713f).

Auf der Basis der noch durchzusetzenden grundgesetzlichen Veränderungen im Art. 104c will die Bundesregierung in den kommenden Jahren eine „Investitionsoffensive für Schulen“ (Z. 1139) auf den Weg bringen. Diese richtet

sich sowohl an die allgemein- wie an die berufsbildenden Schulen. Die digitale Ausstattung der Schulen ist ein zentraler Bestandteil davon. Im Abschnitt zur Digitalisierung wird angekündigt, die Schulen im Rahmen des Ausbaus der digitalen Infrastruktur an das „flächendeckend“ (Z. 1719) zu realisierende Glasfasernetz anzuschließen. Es sollen eine gemeinsame Cloud-Lösung für Schulen (Z. 1173) und eine nationale Bildungsplattform (Z. 1721) eingerichtet werden. Weiterhin werden „regionale Kompetenzzentren“ erwähnt; auch das aus den MINT-Projekten bekannte „Haus der kleinen Forscher“ wurde in den Maßnahmenkatalog aufgenommen.

Gebündelt werden eine Reihe der Maßnahmen im „Digitalpakt Schule“ (Z. 1165). Hier macht der Koalitionsvertrag auch eine Aussage zur Finanzierung: 5 Mrd. Euro Bundesmittel sollen in den Ausbau einer „Digitalinfrastruktur an allen Schulen, eine gemeinsame Cloud-Lösung für Schulen und die Qualifizierung der Lehrkräfte“ (Z. 335f) fließen; 10 bis 12 Mrd. Euro sollen in den Ausbau flächendeckender Glasfaser-Netze investiert werden. Diese sollen aus dem Verkauf von Netzlizenzen aufgebracht werden.

Auch die berufsbildenden Schulen sollen von der angestrebten „Investitionsoffensive Schule“ profitieren und ebenfalls mit digitaler Infrastruktur ausgestattet werden. Ein „Sonderprogramm zur Digitalisierung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten“ wird genannt, aber finanziell nicht unterlegt. Der Koalitionsvertrag nimmt überdies auf schon längst eingeleitete Prozesse Bezug, so auf die sog. Teilnovellierung der Aus- und Fortbildungsordnungen oder auf die „Initiative Berufsbildung 4.0“, die weiter ausgebaut werden soll.

Im Hochschulbereich soll ein Wettbewerb für digital innovative Hochschulen und Hochschul-

verbünde etabliert werden. Insbesondere sollen dabei hochschulübergreifende und vernetzte Konzepte, z.B. Lehr- und Lernplattformen, gefördert werden. Die Fernhochschulen sollen mit dem „‘Open University Network‘ eine Plattform zur Koordinierung“ (Z. 1384) erhalten.

Migrantinnen und Migranten sowie gering Qualifizierte sollen über die Förderung von „attraktiven, niedrighschwelligem Lernangeboten“ (Z. 1310) an Volkshochschulen auf den digitalen Wandel vorbereitet werden und „Medienkompetenz“ (Z.1309) erwerben. Ähnliche Ziele werden für ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger formuliert. In der außerschulischen Bildung und der Erwachsenenbildung sollen in diesem Bereich die Medien- und Digitalisierungsprojekte ausgebaut und ein jährlicher Wettbewerb zwischen diesen Projekten etabliert werden. Die Volkshochschulen (s.o.) sollen auch dazu Angebote unterbreiten.

Öffentliche Debatte

Die in der Koalitionsvereinbarung formulierten Ziele und Maßnahmen liegen in einer Linie mit den bereits aus der letzten Legislaturperiode bekannten Initiativen des BMBF (Bildungs offensive für die digitale Wissensgesellschaft, 2016), der Kultusministerkonferenz (Bildung in der digitalen Welt, 2016), den Vorschlägen der Hochschulrektorenkonferenz, Stifterverband und CHE im Hochschulforum Digitalisierung und der BMBF/BIBB-Initiative Berufsbildung 4.0 (2016). Politisch setzen sie auf einem bereits vorhandenen Eckpunktepapier von Bund und Ländern auf.

² vgl. Lankau, Ralf vom 13.09.2017, Die Digitalisierung an Schulen ist ein Produkt der Industrie, Online: www.bildungsklick.de

Kritisiert wurde unmittelbar nach Bekanntgabe der Koalitionsvereinbarungen von verschiedenen Seiten die technokratisch reduzierte Argumentation. Konkret wurde bemängelt, dass sich in den Vorschlägen die einschlägigen Wirtschaftszweige, voran die IT-Industrie, durchgesetzt haben, die ein großes materielles Interesse an der Bereitstellung und Ausrüstung des Bildungsbereichs mit digitaler Infrastruktur haben.² Bezeichnenderweise kam in Reaktion auf die Koalitionsvereinbarung aus dem Kreis der kommerziellen Bildungsanbieter die Klage, dass das Themenfeld der digitalen Lehr- und Lernmittel nicht ausreichend berücksichtigt worden sei.³

Während die Umsetzung der verabredeten Vorhaben in weiten Bereichen der Hochschulbildung und der Beruflichen Bildung bisher nicht erkennbar ist, kreist die – öffentliche – politische Debatte weitgehend um den angekündigten Digitalpakt Schule.

Seine Umsetzung ist für die Bundesregierung von grundsätzlicher Bedeutung, steht und fällt die Bewertung ihrer politischen Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung maßgeblich mit der Beantwortung der Frage, ob sie ihre Ankündigungen in die Tat umsetzen kann. Von grundsätzliche Bedeutung ist der Digitalpakt Schule auch, weil er eine Änderung des Grundgesetzes im Art. 104c notwendig macht und damit die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern zum Gegenstand hat.

Zwischenzeitlich ließ sich der Eindruck gewinnen, dass auch im schulischen Bereich eine Aufweichung des sog. Kooperationsverbotes durchsetzbar und eine Einigung zwischen Bund und Ländern möglich sei. Doch in Folge der ge-

³ z.B. Verband der Bildungsmedien in einer Pressemitteilung vom 22.03.2018, Online: www.bildungsklick.de

meinsamen Sitzung der Länder mit der Bundesregierung vom Dezember hat eine Reihe von Bundesländern der möglichen Einigung widersprochen, weil die Bundesregierung die Länder dauerhaft zur Ko-Finanzierung von bundesseitig geplanten Projekten dränge.

Erst die Sitzung vom 20. Februar brachte wieder Bewegung ins Spiel. In dieser Sitzung entwickelte der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat einen Kompromissvorschlag der darauf hinausläuft, dass der Bund den Ländern künftig Finanzhilfen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren könne. Vom Tisch ist der umstrittene Vorschlag des Bundes, nachdem sich die Länder zu gleichen Anteilen an den vom Bund initiierten Infrastrukturprogrammen zu beteiligen hätten⁴

Bewertung

Kernbereiche im Kontext von Digitalisierung sind nach dem Koalitionsvertrag die Schule, die berufliche Bildung und die Hochschule. Aussagen zur Bedeutung von lebensbegleitendem Lernen, von der Bedeutung der kulturellen oder der politischen Bildung werden nicht oder nur am Rande gemacht.

Auch wenn die Möglichkeiten der Bundesregierung in der schulischen und hochschulischen Bildung begrenzt sind, sticht die Dominanz an wirtschaftlichen und technologischen Zwecksetzungen sowohl des gesamten Themas Digitalisierung wie auch für die als notwendig erachteten bildungspolitischen Maßnahmen ins Auge. Bildungspolitik im Kontext von Digitali-

sierung ist damit auf bildungsökonomische Zusammenhänge begrenzt worden. In ihrem Kern stehen die Akzeptanzsicherung und Befähigung zur Anwendung von digitalen Techniken und Verfahren. Eine an einer kritischen Medienkompetenz ausgerichtete Strategie fehlt weitgehend. Wo von Medienkompetenz die Rede ist, bleiben Maßnahmen im vagen.

Medienkompetenz in unserem Sinn wird beispielhaft von Bernd Schorb beschrieben als „eine auf das gesamte Leben ausgerichtete Fähigkeit, die in der tätigen Aneignung von Medien real wird“ und „Wissen und Reflexion über die Strukturen und Funktionen der jeweils verfügbaren Medienwelt“ beinhaltet. Verbunden sei sie mit der „konkreten Handhabung und dem selbstbestimmten und eigentätigen Gebrauch von Medien als Mittel der Artikulation und Partizipation und mit der auf Wissen, kritischer Reflexion und Handlungserfahrung fußenden Positionierung gegenüber der Medienwelt“.⁵

Die angekündigten Maßnahmen bleiben hinter den Entwicklungs- und Diskussionsständen der Berufsbildung ebenso zurück wie hinter den Positionen der Kultusminister, die für die Bildung in einer digitalen Welt immerhin den „Primat des Pädagogischen“ (KMK, S. 12) fordern (kritisch dazu FES 2017).⁶

Die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf „Kompetenzen, die für die aktive, selbstbestimmte Teilhabe in einer digitalen Welt erforderlich sind“ (ebd.). Sowohl in der allgemeinen wie in der beruflichen Bildung werden vielschichtige Kompetenzen in sechs Kom-

⁴ vgl. <https://bildungsklick.de/schule/meldung//vermittlungsausschuss-erzielt-einigung-zur-grundgesetzeaenderung/>

⁵ Bernd Schorb: Kompetenzen für den Lebensraum Medien, in: GEW (Hrsg.): Erfolgreich mit neuen Medien, 2017, S. 47

⁶ Kultusministerkonferenz, Bildung in der digitalen Welt, Online: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2018/Strategie_Bildung_in_der_digitalen_Welt_idF_vom_07.12.2017.pdf,

petenzfeldern beschrieben. Die berufliche Bildung sei hierbei am Erwerb umfassender Handlungskompetenzen auszurichten. Dazu gehörten die Anwendung und der Einsatz von digitalen Geräten, die personale berufliche Handlungsfähigkeit, Selbstmanagement und Selbstorganisationsfähigkeit, internationales Denken und Handeln, projektorientierte Kooperationsformen, Datenschutz und -sicherheit sowie ein kritischer Umgang mit digital vernetzten Medien und die Auseinandersetzung mit den Folgen der Digitalisierung für die Lebens- und Arbeitswelt (vgl. ebd. S. 21ff).

Der Verzicht auf kulturelle und politische Bildung sowie ein verkürztes Verständnis von Medienkompetenz führen dazu, dass ungeklärt bleibt, wie die Arbeitnehmer/innen und Bürger/innen zu Gestaltern der digitalen Arbeit und einer humanen Gesellschaft werden können. Es entsteht der Eindruck, als sollte Bildung vor allem ein Transportriemen für die Digitalisierungsoffensive werden.

Die kulturelle Bildung wird nur mit Lippenbekenntnissen bedacht. Eine dringend notwendige Fortsetzung der in der letzten Legislaturperiode begonnenen Forschungsprogramme zur kulturellen Bildung wird nicht erwähnt.

Auch mehr Chancengleichheit durch digitale Bildung ist anders als im Koalitionspapier intendiert kein Selbstläufer. Im Gegenteil: Digitale Bildung trägt in sich das Risiko, die Ungleichheit im Bildungsbereich noch zu verschärfen. Die international vergleichende Schulleistungsstudie ICIL zeigt nicht nur, dass 30 Prozent der Schülerinnen und Schüler nicht über erforderliche „digitale“ Kompetenzen verfügen, sondern stellt

auch fest, dass diese Kompetenzen bei Jugendlichen aus sozial benachteiligten Gruppen „deutlich nach unten abweichen“.⁷

Teilweise lesen sich die Ankündigungen der Bundesregierung wie ein Warenhauskatalog oder zeitgemäßer wie die Angebote in einem Onlineshop, in dem allerdings nur selten die angebotenen Waren preislich unterlegt sind. Viele Maßnahmen sind abhängig von der erfolgreichen Versteigerung der neuen Netzlizenzen oder vom Handeln anderer Körperschaften. Das Papier enthält mehr mögliche und aus Sicht der Bundesregierung wünschenswerte Maßnahmen als solide finanzierte Projekte und reelle Vorhaben. Dort, wo Zahlen genannt werden, sind diese von den Verbänden kritisch hinterfragt worden, so z.B. die GEW zur Koalitionsvereinbarung („Kleine Schritte in die richtige Richtung“ vom 08.02.2018.⁸). Der Branchenverband Bitkom stellte das Finanzierungsmodell zum Ausbau des schnellen Internets infrage.⁹

Der Realitätscheck muss daher kritisch ausfallen. Gemessen an den notwendigen Zielen eines umfassenden Bildungsverständnisses ist die Verengung auf ökonomische und technologische Zwecke nicht zu akzeptieren. Nur der Digitalpakt Schule und mit Einschränkungen der Ausbau des Glasfasernetzes sind finanziell ausbuchstabiert worden.

Was aber besonders auffällt, ist, dass die geplanten Investitionen in Digitalisierung wenig an der weitreichenden Unterfinanzierung des öffentlichen Bildungswesens ausrichten werden. Fragt man insbesondere Eltern oder Schüler, worin in der allgemeinen Bildung der

⁷ Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Kompetenzen in der digitalen Welt, Berlin 2017, S. 7

⁸ <https://www.gew.de/presse/pressemitteilungen/de/taelseite/neuigkeiten/gew-kleine-schritte-in-die-richtige-richtung/>

⁹ <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Bitkom-zur-Einigung-von-Union-und-SPD-auf-einen-Koalitionsvertrag.html>

größte Reformbedarf besteht oder bezieht man sich auf den Reformstau in den berufsbildenden Schulen, lässt sich rasch erkennen, wo der „Schuh drückt“. Kritisiert wird die Qualität der baulichen Substanz, die Unterversorgung mit Lehrkräften, die fehlende Schulsozialarbeit. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau beziffert den Sanierungsstau an deutschen Schulen auf stolze 47,7 Mrd. Euro.¹⁰ Die dominante Schwerpunktsetzung auf Digitalisierung als Kern der Investitionsstrategie ist angesichts des umfassenden Reformbedarfs dann auf jeden Fall nicht nachzuvollziehen.¹¹

Vorschläge

- Bildung für und in digitalen Arbeits- und Lebenswelten muss von einem umfassenden Bildungsverständnis geleitet sein. Bildung darf nicht nur von ökonomischer Zwecksetzung und technischen Themen bestimmt sein, sondern umfasst auch die Dimensionen der allgemeinen, kulturellen und politischen Bildung. Sie muss auch mögliche und sinnvolle Grenzen der Digitalisierung thematisieren. Die Lehrkräfte sind dafür entsprechend aus- und weiterzubilden.
- Der Digitalpakt Schule sollte zügig umgesetzt werden. Dennoch: Die Fokussierung auf Digitalisierung überdeckt zentrale Missstände in anderen Bereichen der Bildung. Eine Investitionsoffensive im schulischen Bereich, die sich ausschließlich auf digitale Infrastruktur bezieht, geht an den von den Kommunen bezifferten finanziellen Bedarfen vollkommen vorbei. Gemeinsam mit Ländern und Kommunen sind endlich die

Voraussetzungen zu schaffen, den Investitionsstau zügig zu beheben und die Unterversorgung mit Lehrkräften zu beenden.

- Die geplanten Maßnahmen sind bereits an anderen Stellen begonnene Diskurse, wie z.B. im Kontext von Berufsbildung 4.0 oder an den Diskussionsstand unter den Kultusministern anzuschließen. Die Teilnovellierung der Ausbildungsberufe oder die in dem Papier der Kultusminister genannten Kompetenzfelder sind Ansatzpunkte für die notwendige Erweiterung des zugrunde gelegten Bildungskonzeptes. Möglicherweise ist dafür auch der „Föderalismus neu zu denken“ und die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern infrage zu stellen.¹²
- Die Bundesregierung hat den Sozialpartnern für das gesamte Feld der Digitalisierung und damit auch für Bildung für und in digitalen Arbeits- und Lebenswelten ein Beteiligungsangebot gemacht. Dies muss konsequent verwirklicht und auf weitere relevante gesellschaftliche Gruppen ausgeweitet und rasch umgesetzt werden.

III. Regionalförderung und regionale Arbeitsmärkte

Befund

Im Koalitionsvertrag heißt es im Kap. II, „Eine neue Dynamik für Deutschland“: „Deutschland soll 2021 noch gerechter, wirtschaftlich stärker, sicherer und lebenswerter in allen Regionen

¹⁰ KfW-Kommunalpanel 2018, Frankfurt, Juni 2018, Online: www.kfw.de

¹¹ Vgl. K. Büchter: Berufsschulen in der dualen Ausbildung und regionalen Wirtschaft, Düsseldorf 2018; Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (Hrsg.): Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand, 2014; IG Metall (Hrsg.): Berufsschulen mit Zukunft, 2017

¹² Zuletzt wurde von der Kultusministerin von Baden-Württemberg, Susanne Eisenmann, gefordert, der „Bildungsföderalismus muss sich neu erfinden“. Sie brachte dafür das Instrument eines Bildungsstaatsvertrages in die Diskussion, vgl. <https://bildungsklick.de/schule/meldung/staatsvertrag-fuer-die-bildung-ist-bekanntnis-zu-mehr-transparenz/>

sein“ (Z. 305f). Geschaffen werden soll ein „neues gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen“ sowie eine „überjährige Bündelung von Regionalfördermitteln für die Finanzierung von Regionalprojekten vor Ort“ (Z. 563f).

Im Kap. IV, Abschnitt 2, „Berufliche Bildung und Weiterbildung“, wird Folgendes angekündigt: „Wir wollen Probleme bei der Passgenauigkeit auf dem Ausbildungsmarkt insbesondere durch verbesserte Mobilitätshilfen reduzieren. Wir stärken regionale Ausbildungsmärkte außerdem durch die Mobilisierung der Akteure vor Ort durch Wettbewerbe“ (Z. 1250-1255).

Regionalförderung und Stärkung regionaler Arbeitsmärkte sind demnach zwei Vorhaben der Koalition. Offen ist, ob und inwieweit diese beiden Vorhaben zusammen gedacht werden, die Stärkung regionaler Ausbildungsmärkte also Bestandteil des „gesamtdeutschen Fördersystems“ sein wird und die Bundesregierung mehr Verantwortung für die regionale Ausbildung übernimmt, oder ob die Stärkung regionaler Ausbildungsmärkte der Mobilität potenzieller Auszubildender und der Mobilisierung der Akteure vor Ort und dem Wettbewerb auf dem Ausbildungsmarkt überlassen bleiben soll.

Bewertung

Im Koalitionsvertrag sind die „Probleme bei der Passgenauigkeit“ (s.o.), ihre Ausprägung und Reichweite sowie ihre Ursachen nicht weiter konkretisiert. Dem aktuellen Datenreport zum Berufsbildungsbericht (BMBF 2018)¹³ zufolge können Passungsprobleme auf dem gesamtdeutschen Ausbildungsmarkt an den Besetzungs- und Versorgungsproblemen abgelesen werden. In 2017 konnten rund 48.900 Ausbil-

stellungsstellen nicht besetzt werden, demgegenüber waren rund 80.200 Bewerberinnen und Bewerber um einen Ausbildungsplatz unverorgt (BMBF 2018, S. 20). Wie stark Besetzungs- und Versorgungsprobleme ausgeprägt sind, variiert je nach regionalem Ausbildungsmarkt, von denen in Deutschland eine Vielzahl existiert. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass „die erneute Zunahme der Besetzungsprobleme von Ausbildungsplätzen und das nahezu unveränderte Ausmaß der Versorgungsprobleme von Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerbern (dazu) führten (...), dass sich die Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt in Ost- und Westdeutschland weiter verschärften“ (BMBF 2018, S. 21).

Regionale Disparitäten hinsichtlich der Passung (Besetzung und Versorgung) auf dem Ausbildungsmarkt können auf einen Komplex an Ursachen zurückgeführt werden, zu dem regionalspezifische Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen, betriebliche Beschäftigungs- und Ausbildungs politik, Bildungsinfrastrukturen, das Bildungsverhalten Jugendlicher und die demografische Entwicklung gehören. Die Stärkung regionaler Arbeitsmärkte muss daher in ein „Fördersystem für strukturschwache Regionen“ eingebunden werden, das Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Bildungsstrukturförderung in Regionen als Gesamtstrategie begreift. Im Koalitionsvertrag fehlen hierzu konkrete Vorstellungen. Stattdessen wird auf die Mobilität der Jugendlichen und die Mobilisierung der Ausbildungsakteure gesetzt. Hinsichtlich der Mobilitätsbereitschaft von Jugendlichen ist zu berücksichtigen, dass die Abwanderung der Jugendlichen aus dem ländlichen Raum in die Ballungszentren bereits ein Indikator für deren Mobilität ist, die aber im letzten Jahrzehnt dafür verantwortlich ge-

¹³ BMBF (Hg.): Berufsbildungsbericht 2018, März 2018

macht wurde, dass sich Passungsprobleme auf den regionalen Ausbildungsmärkten verschärft haben. Unklar, welchen Anreiz Jugendliche mit höheren Schulabschlüssen haben, aus städtischen Regionen abzuwandern, um in strukturschwachen und peripheren Regionen eine handwerkliche oder landwirtschaftliche Ausbildung mit Besetzungsproblemen zu übernehmen.

Schließlich ist fraglich, „wie groß der Nutzen spezifischer Maßnahmen zur Förderung der Mobilität von Bewerbern/Bewerberinnen mit Hauptschulabschluss sein kann, wenn selbst in Regionen mit im Schnitt schwierigen Ausbildungsmarktlagen und Angebotsdefiziten Ausbildungsplätze in ‚typischen Hauptschulberufen‘ unbesetzt bleiben“ (BMBF 2018, S. S. 256). Was die Mobilisierung der Ausbildungsakteure betrifft, muss eingeräumt werden, dass die Ausbildungsbetriebsquote nach wie vor rückläufig ist und derzeit unter 20 Prozent liegt (vgl. BMBF 2018, S. 206ff). Zu den Gründen zählen Besetzungsprobleme, Ausbildungskosten, mangelnde Ausbildungsinfrastruktur trotz Ausbildungsberechtigung. Im Koalitionsvertrag wird in Aussicht gestellt, „mehr Betriebe für die Ausbildung“, „besonders auch Klein- und Kleinstbetriebe“ zu gewinnen.

Dies setzt voraus, dass diese Betriebe von den Vorteilen des Ausbaus der eigenen Ausbildung gegenüber anderen beschäftigungspolitischen Strategien (z.B. Leih-/Zeitarbeit) überzeugt werden, dass sie hinsichtlich der materiellen, kapazitären und professionellen Bedingungen für Ausbildung Unterstützung erfahren, dass die Verantwortung für ihre Ausbildung im regionalen Kontext geteilt wird, und dass die Berufsschulen mehr Gestaltungsmacht in der regionalen beruflichen Bildung, insbesondere in der dualen Ausbildung bekommen.

Vorschläge

- Berufliche Bildung muss integraler Bestandteil des „Fördersystems für strukturschwache Regionen“ sein. Sie darf nicht länger Anhängsel von Regionalförderinitiativen sein, sondern muss von Beginn an proaktiv in Regionalentwicklungsprozesse einbezogen werden. Deshalb müssen sich zentrale Fragen von Regionalförderung von Beginn auch darauf konzentrieren, welche Schwerpunkte der Ausbildungs- und Berufsmärkte in Regionen besonders gestärkt werden müssen, und wie Ausbildung ein Attraktivitäts- und Integrationsfaktor für Jugendliche sowie ein Anreiz für Firmenansiedlungen, -innovationen und -erweiterungen in Regionen sein kann.
- Dies setzt eine Stärkung regionaler Dialoge voraus, in denen die Akteure der regionalen Wirtschafts-, Sozial- und Berufsbildungspolitik gleichberechtigte Verhandlungspartner sind. Die Gewinnung von Betrieben für Ausbildung muss von Beginn an Programmpunkt bei der regionalen Planung von Wirtschafts- und Strukturförderung sein. Die Bundesregierung muss dort Verantwortung übernehmen, wo aufgrund mangelnder materieller, kapazitärer und professioneller Voraussetzungen keine qualifizierte und attraktive Ausbildung möglich ist. Gleichzeitig bedeutet eine proaktive Position der beruflichen Bildung in der Regionalförderung, dass die Rolle der Berufsschulen als Institution des Bildungs- und zugleich des Beschäftigungssystems im Kontext der Regionalförderung gestärkt werden muss. Ihnen muss mehr Einfluss und Verantwortung auf den regionalen Ausbildungsmärkten und bei betrieblichen
- Entscheidungen und bei der betrieblichen Durchführung von Ausbildung eingeräumt

werden. Dies kann über eine Änderung im BBiG gewährleistet werden.

- Mobilitätshilfen für Jugendliche sind grundsätzlich zu begrüßen, um Wege zu oder zwischen Lernorten der beruflichen Bildung bewältigen zu können. Jedoch darf die geforderte Mobilität nicht zu zusätzlichen Ausbildungsbelastungen führen. Mobilitätshilfen müssen zudem nicht nur räumliche, sondern auch berufliche und soziale (Status-)Mobilität gewährleisten. Schließlich dürfen die Mobilitätshilfen nicht als Kompensation für den aktuellen Trend von Schließungen, Zusammenlegungen und Verlagerungen von Berufsschulstandorten sein. In einigen Regionen sind der Erhalt der Berufsschule und ein Ausbau zu einem regionalen Hochschul-, Berufs- und Weiterbildungszentrum mit einem Angebot an durchlässigen (Berufs-)Bildungswegen im Sinne erweiterter Beruflichkeit zu erwägen.

IV. Attraktivität der Berufsausbildung

Befund

Die Koalition beabsichtigt, die berufliche Bildung zu modernisieren und zu stärken. Wesentliche Anknüpfungspunkte dabei sind:

Mindestausbildungsvergütung und Teilzeitausbildung

Im Rahmen der Novelle des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) soll eine Mindestausbildungsvergütung rechtlich verankert werden (Z. 1233-1235). Außerdem soll die Teilzeitausbildung (Z. 1295) gestärkt werden, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und mehr

Menschen für die Ausbildung zu gewinnen. Im Fokus stehen insbesondere die Sozial- und Pflegeberufe. Um mehr junge Menschen für dieses Berufsfeld zu gewinnen (Z. 1276 - 1279) soll die Attraktivität der Aus- und Weiterbildung gesteigert werden, finanzielle Ausbildungshürden abgebaut und Ausbildungsvergütungen angestrebt werden.

Ausbildungsplatzgarantie und individuelle Förderung

Die Allianz für Aus- und Weiterbildung soll fortgesetzt und mit dem Ziel weiterentwickelt werden, „allen jungen Menschen einen qualitativ hochwertigen Ausbildungsplatz garantiert anzubieten“ (Z. 1281-1283). Die assistierte Ausbildung soll bundesweit ausgebaut und das Instrument der ausbildungsbegleitenden Hilfen gestärkt werden (Z. 1283-1287).

Aufstiegsförderung und innovative Qualifizierungswege

Mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz („Aufstiegs-BAföG“) sollen finanzielle Hürden für den beruflichen Aufstieg abgebaut werden (Z. 1257-1263). Zudem sollen mehr Aufstiegs- und Weiterbildungsstipendien vergeben werden (Z. 1273f). Innovative Qualifizierungswege wie die höhere Berufsbildung und das duale Studium sollen gestärkt werden, indem hochschulisches und berufsbildendes Lernen in gemeinsamen Qualifizierungsangeboten zusammengeführt und so die Übergänge zwischen der beruflichen und der akademischen Bildung besser gestaltet werden (Z. 1269f). Die Durchlässigkeit und Synergien zwischen beruflicher und akademischer Bildung soll in beide Richtungen gefördert werden (Z. 1271f).

Öffentliche Debatte

Zum 1. Januar 2019 sollte die Mindestausbildungsvergütung im Berufsbildungsgesetz verankert werden. Im Koalitionsvertrag ist nicht

festgelegt, was Maßstab der Mindestausbildungsvergütung (MiAV) ist, bzw. wie hoch diese sein soll. Während die Arbeitgeber diese „entschieden“ ablehnen (BDA 2019)¹⁴, soll die MiAV laut DGB (2018)¹⁵ bei 80 Prozent der durchschnittlichen tariflichen Ausbildungsvergütungen des jeweiligen Ausbildungsjahres liegen. Das ergibt (Stand 2017) für das erste Ausbildungsjahr eine Mindestvergütung von 635 Euro, für das zweite Ausbildungsjahr von 696 Euro, für das dritte Ausbildungsjahr von 768 Euro sowie für das vierte Ausbildungsjahr von 796 Euro (DGB 2018). Eine Ausbildungsvergütung unterhalb dieser Mindestgrenze findet sich am ehesten dort, wo die Besetzungsprobleme sowie die Vertragslösungsquote hoch sind. Es muss gewährleistet sein, dass die Ausbildungsbereitschaft der ausbildungsberechtigten Betriebe aufgrund der Einführung der Mindestausbildungsvergütung nicht weiter sinkt. Die MiAV ist eine wichtige Voraussetzung, um die Attraktivität der Ausbildung zu steigern und die Vertragslösungsquote zu senken; sie ist aber noch kein Garant für eine gute Ausbildungsqualität.

Mit dem Mitte Dezember vorgelegten Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung [Berufsbildungsmodernisierungsgesetz (BBiMoG)], mit dem die Reform des Berufsbildungsgesetzes umgesetzt werden soll, wurde ein weiteres im Koalitionsvertrag verankertes Projekt auf den Weg gebracht. Deutliche Konflikte zeichnen sich ab. Die Arbeitgeber halten bezugnehmend

auf eine Evaluierung des Berufsbildungsgesetzes seitens des BMBF „weder grundsätzliche noch systemische Anpassungen“ für notwendig. Kritisch setzen sie sich mit der Mindestausbildungsvergütung und den im Entwurf vorgeschlagenen neuen Abschlussbezeichnungen für die Fortbildungsberufe auseinander, die sprachlich an die akademischen Abschlüsse Bachelor und Master angelehnt werden sollen. Die Gewerkschaften dagegen setzen sich sehr kritisch mit dem Entwurf des Gesetzes auseinander. Sie erwarten weitreichendere Regelungen, welche ein belastbares System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in der Berufsbildung sicherstellen, mehr Durchlässigkeit für beruflich Qualifizierte im Bildungs- und Beschäftigungssystem, insbesondere für benachteiligte Jugendliche und Erwachsene gewährleisten sowie Transparenz hinsichtlich der Vergabe von Zugangs-, Anerkennungs- und Anrechnungschancen im Übergang von Schule in Berufsbildung bzw. in Beschäftigung garantieren. Insbesondere schlagen sie weitreichendere und verbindliche Regelungen bei der Mindestausbildungsvergütung, bei der Freistellung für den Berufsschulunterricht, in der Berücksichtigung betrieblicher Ausbildungsphasen für dual Studierende, in Bezug auf die durchlässige Gestaltung von Aus- und Fortbildungsberufen, bei der Stärkung des Konsensprinzips und der Verankerung von Fortbildungsrahmenplänen sowie bei der Stärkung des Prüfungswesens vor (DGB 2019).¹⁶ Sie erwarten nicht zuletzt eine verbindliche Einhal-

¹⁴ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung, Januar 2019, Online: <https://www.vbw-bayern.de/vbw/Aktionsfelder/Bildung/Ausbildung/Stellungnahme-der-BDA-zum-Gesetzesentwurf-des-BMBF-zur-BBiG-Novellierung-und-Einf%C3%BChrung-einer-Mindestausbildungsverg%C3%BCTung.jsp>

¹⁵ Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2018): Ausbildung: Mindestens 635 Euro im ersten Jahr. Online:

<http://www.dgb.de/themen/++co++8aa28bba-0d8b-11e8-92be-52540088cada>.

¹⁶ DGB, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung. Berufsbildungsmodernisierungsgesetz (BBiMoG), Endgültige Stellungnahme des DGB zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin, Januar 2019. IG Metall 2019, Referentenentwurf: BBiG-Reform - Gefährliches Geschenk der Bildungsministerin. Online:

tung des Konsensprinzips in der Ausbildungs politik, und dass die sozialpartnerschaftliche Mitbestimmung in der Berufsbildung insgesamt gestärkt wird.

Bewertung

Der Bedarf an Initiativen zur Verbesserung der Attraktivität und der Qualität in der Berufsausbildung hat eine historische Kontinuität und muss von den Gewerkschaften permanent in Erinnerung gerufen werden. Insgesamt fehlt es nach wie vor an Verbindlichkeit und an wirksamen Regelungen, um die Berufsausbildung über alle Berufe hinweg und für alle Jugendlichen zu öffnen und sie als ernstzunehmende Alternative zum Hochschulstudium anbieten zu können.

Im Koalitionsvertrag wird das Ziel der Ausbildungsplatzgarantie in Aussicht gestellt. In 2017 waren knapp 300.000 Jugendliche im Übergangssektor, 80.221 Jugendliche ausbildungssuchend. Vor diesem Hintergrund ist das Ziel der Koalition zu begrüßen. Die aktuellen Vorhaben deuten aber eher darauf hin, dass anstelle einer Ausbildungsplatzgarantie die Stärkung des Übergangssektors angestrebt wird. Die Allianz für Aus- und Weiterbildung interpretiert das Ziel der Ausbildungsplatzgarantie derart, dass „jedem ausbildungsinteressierten Menschen im Rahmen der im Koalitionsvertrag angesprochenen Ausbildungsplatzgarantie ein (...) Pfad“ aufgezeigt wird, „der ihn frühestmöglich zu einem Berufsabschluss führen kann“ (Allianz für Aus- und Weiterbildung 2018).¹⁷

<https://wap.igmetall.de/infodienst-18044.htm-ver.di> (Bundesvorstand), Unterrichtsvorlage: Novellierung des Berufsbildungsgesetzes, Berlin, Oktober 2018
¹⁷ Allianz für Aus- und Weiterbildung (2018): <https://www.bmbf.de/de/allianz-fuer-aus-und-weiterbildung-1071.html>

Hier geht es nicht mehr um den Ausbildungsplatz, sondern um den Pfad bzw. den Übergang dorthin. Fraglich ist, warum das SGB III als Rechtsinstrument und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bzw. die Bundesagentur für Arbeit als zuständige Organe für die Ausbildungsplatzgarantie und nicht die Institutionen der Wirtschaft als Hauptverantwortliche angesprochen sind.

Weiter schlägt der Hauptausschuss vor: „Jedem ausbildungsinteressierten Jugendlichen, der zum 30. September des Jahres keinen betrieblichen Ausbildungsplatz bekommen hat, muss der Einstieg in das erste Ausbildungsjahr eines anerkannten Ausbildungsberufs garantiert werden. Die Ausbildung beginnt dann bspw. an beruflichen Schulen (Berufsfachschule) oder in Bildungseinrichtungen mit dem Ziel eines Übergangs in betriebliche Ausbildung. Gelingt dies nicht, muss die Ausbildung bis zum Abschluss garantiert sein. Hierfür bedarf es aus Sicht des Hauptausschusses beim Bundesinstitut für Berufsbildung eines Maßnahmenpakets von Bund und Ländern, bei dem auch gewährleistet sein muss, dass sich Betriebe nicht aus der Verantwortung ziehen“.¹⁸

Das Ziel der Ausbildungsplatzgarantie wird also über Weg des Übergangssektors und der Individualisierung von Verantwortung zu erreichen versucht. Dieses Vorgehen ist nicht neu und hat mit dem Ziel der Ausbildungsplatzgarantie nichts mehr zu tun.

Individuelle Förderung zur Vermeidung von Vertragslösungen ist eine notwendige Voraussetzung. Im Zusammenhang des Ausbaus individueller Förderung ist auch die Qualität der

¹⁸ Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) (2018): Stellungnahme des Hauptausschusses BIBB zum Berufsbildungsbericht 2018. Online: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/HA_Stellungnahme_zum_BBB_2018.pdf

Ausbildung in allen Ausbildungsberufen zu gewährleisten, die insbesondere dort gering ausfällt, in denen hohe Besetzungsprobleme und Vertragslösungsquoten nachweisbar sind.

In unterschiedlichen Studien zur Ausbildungsqualität konnte bestätigt werden, dass lediglich die Verbesserung der Inputfaktoren (Ausstattung, Infrastruktur, Digitalisierung) nicht ausreicht, sondern dass insbesondere auch die Prozessqualität (systematischer Ablauf, Begleitung, Betreuung, Feedback und Lernortkooperation) in vielen Kleinst- und Kleinbetrieben verbesserungsbedürftig ist. Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in der Ausbildung müssen durch die Kammern, in regionalen Ausbilderkreisen, Berufsbildungsausschüssen und im Rahmen der Lernortkooperation mit den Berufsschulen sichergestellt werden.

Optimierungsbedürftig ist in vielen Betrieben auch die Position der Ausbildungsverantwortlichen. Ihnen fehlt häufig die Zeit für intensivere fachliche und persönliche Gespräche mit Jugendlichen, für Auseinandersetzungen mit pädagogischen Fragen und Ausbildungsformalia und den Anforderungen an Ausbilderinnen und Ausbilder nach AEVO sowie für die eigene Fortbildung. Diese Bedingungen müssen mit dem neuen BBiG gestärkt werden.

Ausbildungsqualität ist auch eine wesentliche Voraussetzung für die vertikale Durchlässigkeit in Betrieben und auf dem Arbeitsmarkt. Die Förderung der Aufstiegsfortbildung und ihre Verzahnung mit akademischen Qualifizierungswegen sind zu begrüßen, sofern sich diese nicht nur auf bestimmte Fachrichtungen beschränkt. In Betrieben mit stabilen Ausbildungsaktivitäten sind Angebote der Aufstiegsfortbildungen Instrumente der Fachkräftesicherung und -bindung. Auch dies spricht für verstärkte Initiativen der Entwicklung und Sicherung von Ausbildungsqualität mit dem Ziel der Integration in

Ausbildung und der Durchlässigkeit in Richtung höherer Berufsbildung und akademischer Bildungswege.

Positiv hervorzuheben sind im Koalitionsvertrag die genannten Reformvorhaben in den Pflegeausbildungen im Zusammenhang mit dem neuen Pflegeberufegesetz und aufgrund der damit verbundenen Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe (PflAPrV). Danach muss künftig kein Schulgeld mehr gezahlt werden, und die Auszubildenden haben Anspruch auf eine Ausbildungsvergütung. Garantiert sein muss, dass die Ausbildungsvergütung angemessen ist, und dass die Ausbildung an den betrieblichen Lernorten qualitativen Ausbildungsstandards entspricht.

Die Möglichkeit der Teilzeitausbildung ist bereits seit 2005 im § 8 (BBiG) rechtlich verankert. Danach kann die tägliche oder wöchentliche betriebliche Ausbildungszeit gekürzt werden, wenn ein berechtigtes Interesse vorliegt und zu erwarten ist, dass das Ausbildungsziel in der gekürzten Zeit erreicht wird. Die Voraussetzung ist, dass Ausbildungsbetriebe und Auszubildende mit der Teilzeitregelung einverstanden sind. Besondere Herausforderungen der Teilzeitausbildung bestehen in psycho-sozialen und finanziellen Belastungen der Auszubildenden, insbesondere dann, wenn die Betreuung von pflegebedürftigen Familienangehörigen während der Ausbildungszeit nicht durchgehend gewährleistet ist und ein unsicherer Lebensunterhalt der Auszubildenden das Risiko von Ausbildungsabbruch erhöht.

Vorschläge

- Die Mindestausbildungsvergütung soll sich in allen Ausbildungsberufen an einheitlichen Standards orientieren. Der Vorschlag der Gewerkschaften, sich an 80 Prozent der

durchschnittlichen tariflichen Ausbildungsvergütung des jeweiligen Ausbildungsjahres zu orientieren, ist sinnvoll. Es muss gewährleistet sein, dass die Ausbildungsbelegschaft der ausbildungsberechtigten Betriebe aufgrund der Einführung der Mindestausbildungsvergütung nicht abnimmt.

- Für Teilzeitauszubildende müssen die finanzielle Absicherung des Lebensunterhalts sowie Betreuungsmöglichkeiten für pflegebedürftige Angehörige ohne komplizierten bürokratischen Aufwand während der Ausbildungszeit kontinuierlich gewährleistet sein.
- Ausbildungsqualität im Betrieb muss in allen ausbildungsberechtigten Betrieben und für alle Ausbildungsberufe sichergestellt werden. Die Qualifizierung der Ausbilderinnen und Ausbilder nach AEVO muss ausgebaut und professionalisiert werden, die Tätigkeit der Ausbilderinnen und Ausbilder muss gesellschaftlich, betrieblich und finanziell aufgewertet werden. Denkbar wäre eine Verzahnung von Ausbilder/innenqualifizierung mit (wahlweisen) Anteilen/Modulen der Ausbildung von Lehrkräften für berufsbildende Schulen. Die Reform der Ausbildung in den Pflegeberufen muss vor dem Hintergrund des „Pflegenotstands“ garantieren, dass das Lernen am Lernort Betrieb (Pflegeeinrichtungen, Krankenhäuser) professionell, insbesondere mit genügend Zeit, Kapazitäten und Betreuung erfolgen kann.
- Das Ziel der Ausbildungsplatzgarantie darf nicht auf eine Stärkung des Übergangssektors hinauslaufen. Für die Erreichung dieses Ziels sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit (BA) und des SGB III viel stärker

die Wirtschaft bzw. die Betriebe als Ausbildungsplatzanbieter in die Verantwortung zu nehmen.

V. Weiterbildung

Befund

Das Thema „Weiterbildung“ findet sich im Koalitionsvertrag an verschiedenen Stellen: im Besonderen in den Kapiteln IV (Offensive für Bildung, Forschung und Digitalisierung), V (Gute Arbeit, breite Entlastung und soziale Teilhabe sichern) und II (Eine neue Dynamik für Deutschland), aber auch eingestreut im übrigen Text. Der Grad der Konkretheit der einzelnen Forderungen ist sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Es gibt Aussagen, die nur auf gewünschte Tendenzen hinweisen und wenig kontrovers sein dürften. Ein Beispiel: „Insbesondere die berufliche Aus- und Weiterbildung muss mit der wachsenden Dynamik veränderter Qualifikationsanforderungen Schritt halten und langfristig den Qualifizierungsbedarf der Wirtschaft und des öffentlichen Bereichs decken“ (Z. 1223-1225). Auf der anderen Seite werden kleinteilig Absichten bekundet, die aber nicht in größere Zusammenhänge eingebettet werden. Auch hier ein Beispiel: „Wir werden die Anspruchsvoraussetzung für die Förderung der beruflichen Weiterbildung im § 81 Sozialgesetzbuch III im Sinne von Erweiterungsqualifizierungen anpassen. Dabei muss sich die Weiterbildung an den Bedarfen der Beschäftigten und Arbeitslosen, der Wirtschaft und des regionalen Arbeitsmarktes orientieren. Dazu wollen wir die bestehenden Instrumente evaluieren“ (Z. 2278-2282).

Eine dritte Gruppe von Aussagen liegt dazwischen, sie zielt auf Reformen, deren konkrete

Ausgestaltung aber noch offen ist. Sie eröffnen auch die Chance der zivilgesellschaftlichen bzw. sozialpartnerschaftlichen Ausgestaltung. In diese Kategorie fallen die Novelle des BBiG, das sog. Aufstiegs-BAföG, die Enquete-Kommission „Stärkung der beruflichen Bildung zur Sicherung des Fachkräftebedarfs“, die Nationale Weiterbildungsstrategie für Arbeitnehmer sowie das Recht auf Weiterbildungsberatung.

Öffentliche Debatte

Die Tatsache, dass Bildung (im Besonderen auch im Zusammenhang mit Digitalisierung) einen Schwerpunkt in der Koalitionsvereinbarung bildet, findet breite Zustimmung bei den Sozialpartnern und auch bei den Bildungverbänden. Es wird aber auch betont, dass viele Vorschläge noch der Konkretisierung bedürfen und finanziell unterlegt werden müssen [z.B. bei den Gewerkschaften ver.di, GEW, beim Deutschen Volkshochschulverband (DVV), beim Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (BBB)]. Der DVV hebt hervor, dass die neue Bundesregierung die strategische Rolle der Weiterbildung anerkennt, wenn es um die Stärkung der beruflichen Teilhabe, der Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts gehe.¹⁹ Skeptischer klingt dagegen die GEW, die von „kleinen Schritten in die richtige Richtung“ spricht (so die Vorsitzende Marlis Tepe).²⁰ Die Gewerkschaft ver.di begrüßt im Besonderen die Initiative der Bundesregierung für eine nationale Weiterbildungsstrategie, weil damit erstmals nach der „Konzertierten Aktion Weiterbildung“ wieder ein runder Tisch

geschaffen sei, an dem die zersplitterte Weiterbildungslandschaft gemeinsam diskutieren und nach Lösungen suchen könne.²¹

Bewertung

Die Aussagen aus dem Koalitionsvertrag zur Weiterbildung sind zum Teil detailliert, zum Teil vage und interpretationsfähig und nicht immer widerspruchsfrei. Viele zentrale Themen und Bereiche fehlen ganz (z. B. die soziale Lage der in der Weiterbildung Beschäftigten, der Teilnehmerschutz und die Validierung und Zertifizierung von informell erworbenen Kompetenzen), ein schlüssiges Gesamtkonzept ist nicht erkennbar.

So werden an mehreren Stellen eine nationale Weiterbildungsstrategie und die Etablierung einer neuen Weiterbildungskultur angekündigt. Was darunter jeweils zu verstehen ist, bleibt im Dunkeln, nicht einmal Umrisse oder Denkrichtungen sind erkennbar. Zudem erscheint es unlogisch, eine nationale Strategie anzukündigen und dann mit detaillierten Regelungen schon Fakten zu setzen.

Es bleibt auch verdeckt, durch wen und bis wann eine solche Strategie entwickelt werden soll. Mögliche Akteure könnten die Allianz für Aus- und Weiterbildung oder und/oder die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages sein. Solche Dialog-Gremien sind grundsätzlich erst einmal zu begrüßen. Entscheidend sind dann letztlich allerdings die personelle Zusammensetzung der Gremien und der konkrete Arbeitsauftrag. Immerhin haben die Bundesministerien für Bildung und Forschung sowie für

¹⁹ Vgl. diskurs 02/2018

²⁰ GEW: „Kleine Schritte in die richtige Richtung“, Bildungsgewerkschaft zum Koalitionspapier von CDU/CSU

und SPD. Online: <https://www.gew.de/presse/pressemitteilungen/detailseite/neuigkeiten/gew-kleine-schritte-in-die-richtige-richtung/>

²¹ ver.di (Bundesvorstand): Nationale Weiterbildungsstrategie. Unterrichtsvorlage, September 2018

Arbeit und Soziales am 12. November 2018 eine Auftaktsitzung zur Erarbeitung einer Nationalen Weiterbildungsstrategie einberufen und durchgeführt.

Die inhaltlichen Schwerpunkte in den Koalitionsvereinbarungen mit Blick auf die Weiterbildung sind relativ eindeutig: Sie soll zuvörderst der Beschäftigungsfähigkeit dienen und die Wirtschaft vor Engpässen bei Fachkräften bewahren. Im Besonderen geht es darum, der weiteren Digitalisierung den Boden zu bereiten. Der Abschnitt 5 im Bildungskapitel („Digitalisierung“) ist vermutlich nicht zufällig der mit dem größten Umfang, eine Forcierung der Digitalisierung wird als chancenreich und quasi alternativlos dargestellt. Relativierende oder gar kritische Töne werden allenfalls als Randnotiz zugelassen. Der Text ist voller Fachbegriffe und spezialisierter Verfahren und liest sich wie der Wunschkatalog der BDA oder des BDI.

Weiterbildung hat die Funktion, die Qualifikationen der Beschäftigten anzupassen und zu erweitern. Das ist unstrittig. Sie hat aber auch gleichwertige Beiträge zu leisten für die persönliche Entfaltung der Individuen und die Stärkung der sozialen Teilhabe. Und sie ist auch ein Korrektiv für technologische Entwicklungen, indem sie nicht nur Vorteile thematisiert, sondern auch Gefahren und Nachteile. Quasi täglich liefern die Informationsmedien Belege dafür, dass über eine fortschreitende Digitalisierung unsere Demokratie, unser Zusammenleben, ja sogar unsere Auffassung von Menschsein zur Disposition gestellt wird. Der Koalitionsvertrag geht auf solche Aspekte nur vereinzelt und randständig ein. Betont werden vor allem die Chancen der technischen Innovation, nicht ihre Risiken und Gefahren.

An mehreren Stellen wird eine Verbesserung der finanziellen Unterstützung bei Weiter-

bildungsmaßnahmen angekündigt, im Besonderen bei der Aufstiegsfortbildung. Es wird sogar für die Meisterqualifizierung eine vollständige Gebührenfreiheit in Aussicht gestellt, soweit die Maßnahme erfolgreich abgeschlossen wird (Meisterbonus). Derartige Ankündigungen sind zu begrüßen, greifen sie doch gewerkschaftliche Forderungen auf. Was noch fehlt, ist eine Spezifizierung des zeitlichen Rahmens und die Konkretisierung der Förderbedingungen. Das gilt auch für die Lernzeitkonten, deren Einführung geprüft werden soll.

Auch die Stärkung des Initiativrechts der Betriebsräte in Weiterbildungsfragen kommt den Gewerkschaften entgegen, die vorgesehene Gestaltung ohne Einigungszwang liefert indes keinen Fortschritt.

Die Verbesserung von Transparenz und Information ist zu begrüßen, ebenso der Ausbau der Weiterbildungsberatung. Beim letzten Punkt ist indes einzufordern, wie das Recht auf Weiterbildungsberatung eingelöst werden soll. Dazu gehört die Neueinstellung von Beratungskräften bzw. die bessere Fortbildung der bereits Tätigen. Zudem ist leiser Zweifel angebracht, ob die Bundesagentur für diese Aufgabe die beste Wahl ist.

Die Ausweitung der wissenschaftlichen Weiterbildung und der Grundbildung, die Stärkung der politischen und kulturellen Bildung, die Beibehaltung und Verbesserung der Integrationskurse – alles Forderungen, die in die richtige Richtung gehen und zu begrüßen sind. Interessant wird allerdings die konkrete Umsetzung.

Vorschläge

In der Summe kann dem Koalitionsvertrag mit Blick auf die Weiterbildung testiert werden, dass konkrete Ankündigungen, die zum Teil schon in der abgelaufenen Legislaturperiode

auf dem Tisch lagen (wie die BBiG-Reform), und vage Absichtserklärungen eine unsystematische Mischung ergeben. Es kommt nun darauf an, die zum Teil vorhandenen guten Ansätze zu konkretisieren und verbindlich zu machen. Ein guter Ansatzpunkt sind die Vorschläge der drei Gewerkschaften GEW, IG Metall und ver.di zur Weiterbildung.²²

Im Mittelpunkt dieses Papiers steht die Schaffung eines Bundesweiterbildungsgesetzes. Es bietet die Möglichkeit, die vielfältigen Forderungen und Ansätze zu bündeln und für die Weiterbildung so etwas wie Systembildung nachzuholen. Eine zentrale Rolle muss dabei auch spielen, die Einkommens- und die soziale Situation der in der Weiterbildung Beschäftigten deutlich zu verbessern und die Finanzierung durch die Einrichtung von Branchenfonds und eines zentralen Weiterbildungsfonds auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen.

Die folgenden sechs Punkte sind Markenerkerne des Vorschlags:

- Die Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung bedarf einer neuen Grundlage. Wir fordern einen zentralen Weiterbildungsfond. Er speist sich aus einer Umlage von einem Prozent der Lohn- und Gehaltssumme, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam aufbringen. Zum anderen ist die Finanzierung der individuellen Weiterbildung auszubauen und zu harmonisieren. Die schon bestehenden staatlichen Regelungen z.B. des AFBG (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz) gehen in der Neuregelung auf. Zudem halten wir es für ein Gebot sozialer Gerechtigkeit, das Nachholen eines ersten allgemeinbildenden Schulabschlusses jeder Bürgerin und jedem Bürger kostenfrei zu ermöglichen.
- Des Weiteren sind in diesem Gesetz die Lernzeitanprüche neu zu regeln. Dazu gehört ein bundeseinheitlicher Mindestanspruch auf Freistellung von der Arbeit zu Bildungszwecken (Bildungsurlaub). Für nicht erwerbstätige Personen mit Betreuungspflichten soll ein analoger Anspruch gelten. Die Kosten für die Ersatzbetreuung sind vom Staat zu tragen. Zusätzlich sind nach österreichischem Vorbild Möglichkeiten für Langzeitfreistellungen gefordert: Bildungsteilzeit und Bildungskarenz.
- Die lange Zeit in Deutschland vernachlässigte Weiterbildungsberatung ist durch besondere Anstrengungen auf internationales Niveau anzuheben. Aus Bundesmitteln ist ein flächendeckendes Netz von regionalen Weiterbildungsberatungsstellen zu schaffen, flankiert durch eine bundesweit agierende telefon- und internetbasierte Weiterbildungsberatung. Auf der betrieblichen Ebene fordern wir den Einsatz von Weiterbildungsbeauftragten, die sich insbesondere bildungsfernen und -benachteiligten Zielgruppen zuwenden.
- Die Qualität der Weiterbildung ist über bundeseinheitliche Mindeststandards zu sichern. Im Besonderen sind Anforderungen an das Lehrpersonal definiert. Darüber hinaus ist der Teilnehmerschutz durch eine Vielzahl von Maßnahmen zu verstetigen und zu verbessern: Weiterbildungstests, Beschwerdestellen, Checklisten u.a.
- Auch das in Zukunft noch wichtiger werdende Thema der Zertifizierung von Kompetenzen ist aufgegriffen. Wir fordern eine Erleichterung der Validierung und Zertifizierung, ggf. unter Einbeziehung der zu schaffenden Beratungsinfrastruktur. Dazu

²² GEW, IG Metall, ver.di (Hrsg.): Weiterbildung reformieren, September 2017

gehört auch, dass sie für die Nutzerinnen und Nutzer kostenfrei gestellt werden.

- Schließlich sind regionale und nationale Regelungsinstanzen vorgesehen. Diese Weiterbildungsräte haben eine Reihe von Aufgaben und sollen die Kooperation und Koordination der vielfältigen Bildungsakteure absichern. Sie sind gewissermaßen das Schmiermittel für das Funktionieren des Weiterbildungssystems.

Ein solches Weiterbildungs- bzw. Bildungsförderungsgesetz unterstreicht symbolträchtig den Systemzusammenhang zwischen den unterschiedlichen Segmenten der Weiterbildung. Es konstituiert das Recht auf Weiterbildung und bindet die unterschiedlichen Bildungsakteure systematisch ein. Es wäre gleichsam das Dach auf dem Weiterbildungshaus.

Natürlich sind auch „kleine Lösungen“ denkbar. Sie bergen aber den Keim weiterer Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit in sich und werden von uns deshalb nur als letzter Ausweg akzeptiert. Natürlich begrüßen wir jeden Schritt in die richtige Richtung. Im Zweifelsfall wäre das besser als nichts – im Interesse der Bürgerinnen und Bürger.

Es ist aber nötig, der Weiterbildung mehr Beachtung zu schenken. Sie steht aktuell vor großen Aufgaben, die in Zukunft noch wachsen. Sie braucht einen organisatorischen und finanziellen Rahmen, der ihre Bedeutung angemessen aufnimmt. Sie ist Treiber des sozialen und technischen Wandels, sie fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt, schafft für viele Menschen erst die Möglichkeit zur sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe, sie erhöht die Wettbewerbsfähigkeit, verhindert oder behebt Arbeitslosigkeit, ermöglicht berufliche Entwicklung und Aufstieg. Die Folgen einer schlecht aufgestellten Weiterbildung zahlen wir alle.

VI. Soziale Durchlässigkeit

Befund

In den Koalitionsvereinbarungen gibt es keinen eigenen Abschnitt zur Verbesserung der sozialen Durchlässigkeit. Gleichwohl sind an verschiedenen Stellen Aussagen zu diesem Thema gemacht worden.

Im „Chancenland Deutschland“ (Z. 1127) sollen für alle Menschen gleichermaßen gute Bildungschancen und ein hohes Qualifikationsniveau gewährleistet werden. Hierzu wird eine Reihe von Maßnahmen angekündigt. Der noch einzurichtende Nationale Bildungsrat soll Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen unterbreiten. Im Rahmen einer Investitionsoffensive für die Schulen sollen zwei Mrd. Euro in den Ausbau der „Ganztagsschul- und Betreuungsangebote“ (Z. 1155) investiert werden. Die von den Ländern und Kommunen durchgeführten Maßnahmen für Schulen in „benachteiligten Lagen“ (Z. 1192) sollen mittels Begleitforschung und Evaluation unterstützt werden. In der Bildungsforschung soll entlang der gesamten Bildungsbiografie das Thema Inklusion einen zentralen Schwerpunkt bilden.

Im Bereich der Beruflichen Bildung und der Weiterbildung sollen – wie bereits dargestellt – die assistierte Ausbildung bundesweit ausgebaut und die ausbildungsbegleitenden Hilfen gestärkt werden. Die bereits laufende Initiative im Bereich der Alphabetisierung soll durch Angebote der arbeitsplatz- und familienorientierten Grundbildung fortgesetzt werden. Für Menschen mit Migrationshintergrund soll die „3-plus-2-Regelung“ für den Arbeitsmarktzugang gemäß § 60a Aufenthaltsgesetz bundes-

weit zur Anwendung kommen. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen soll erleichtert werden.

Weiter ist beabsichtigt, die Fortbildung zu reformieren und angemessene finanzielle Fördermöglichkeiten anzubieten. Die „höhere Berufsbildung“ und das duale Studium sollen „gestärkt werden, indem wir hochschulisches und berufsbildendes Lernen in gemeinsamen Qualifizierungsangeboten zusammenführen“ (Z. 1271). Aussagen zur Regulierung und Qualitätssicherung dualer Studiengänge werden nicht getroffen. Die Übergänge zwischen beruflicher und akademischer Bildung sollen erleichtert werden. Durchlässigkeit soll in beide Richtungen verbessert werden. Die Zahl der Aufstiegs- und Weiterbildungsstipendien soll erhöht werden. Ebenso ist beabsichtigt, das sog. Aufstiegs-BAföG und die Vergabe von Bildungsprämien auszubauen. Als politisches Ziel wird die „vollständige Gebührenfreiheit“ (Z. 1266) genannt.

Im hochschulischen Bereich soll ein „Programm „beruflicher Aufstieg durch Bildung“ (Z. 1328) auf den Weg gebracht werden, um „den beruflichen Aufstieg noch attraktiver zu machen.“ (Z. 1329). Für den Bezug von BAföG wird bis 2021 eine „Trendumkehr“ (Z. 1374) angestrebt. Bis dahin sollen also der Bezug ausgeweitet und die Leistungen verbessert werden. Zugleich sollen die „Stipendienkultur“ (Z. 1375) gestärkt und auch mit Bundesmitteln mehr studentischer Wohnraum geschaffen werden. Zwischenzeitlich liegt ein – allerdings umstrittener – Entwurf zur BAföG-Anpassung vor.

Bewertung

Die Befunde über die ungleich verteilten Bildungschancen und ihre strukturellen Ursachen füllen Regale. Deutschland ist in Bezug auf die

soziale Chancengleichheit im Bildungsbereich eines der Länder mit dem größten Nachholbedarf. Aufgrund der historisch gewachsenen und sozial verfestigten Strukturen des Schulsystems und der Segmentierung zwischen beruflicher und gymnasialer/akademischer Bildung ist wie kaum in einem anderen Land die soziale Durchlässigkeit extrem schwach ausgeprägt.

Daher sind alle Maßnahmen zu begrüßen, die daran etwas ändern sollen, auch wenn sie – wie in diesem Fall – im Detail zu diskutieren wären. Im schulischen Bereich soll zwar die Einrichtung von Ganztagschulen und Betreuungseinrichtungen mit zwei Mrd. Euro gefördert werden. Allerdings wurde darauf verzichtet, die qualitativen Bedingungen dafür zu definieren und damit auch Einfluss auf die unterschiedlich angewandten Ganztagsmodelle zu nehmen. Sinnvoll könnte eine Bund-Länder-Initiative zur Förderung des möglichst langen „gemeinsamen Lernens“ sein, das sich als vorteilhaft für die Entwicklung der sog. lernschwachen Schülerinnen und Schüler erwiesen hat.

Auch nach einer Maßnahme im sog. Übergangssektor bleibt rund die Hälfte der teilnehmenden Jugendlichen ohne Zugang zur Berufsausbildung. In den jüngeren Alterskohorten bleiben zwischen 15 und 18 % dauerhaft ohne Berufsabschluss. Stark betroffen sind vor allem Jugendliche mit Migrationsbiographie und Jugendliche mit oder ohne Hauptschulabschluss.

Es bleibt in den Vereinbarungen bei Einzelmaßnahmen, ein systematischer Zugang längs typischer Bildungsbiographien fehlt. Die Förderung sozialer Durchlässigkeit beginnt bekanntlich in der frühkindlichen Erziehung, geht über die Grund- und weiterführende Schule an die Schnittstellen zur Ausbildung und zum Studium. Daran anzusetzen z.B. mittels eines gemeinsam zwischen Bund und Ländern abgestimmten Maßnahmenprogramms „Soziale

Durchlässigkeit“ wäre ein großer Schritt gewesen. So bleiben die Vorschläge Stückwerk. Zum Teil fallen sie hinter politische Prozesse und Programme der letzten Legislaturperiode zurück. Immerhin soll im schulischen Bereich die Begleitforschung von Maßnahmen der Länder finanziert werden.

Die Vereinbarungen vermitteln den Eindruck, als sei das „Chancenland Deutschland“ nach wie vor in weiter Ferne. Vermisst wird eine Evaluierung der in den letzten Jahren begonnenen Maßnahmen wie z.B. die Einrichtung der Jugendberufsagenturen oder der ersten Erfahrungen mit der assistierten Ausbildung. Im Bereich des Hochschulzugangs fehlt der Bezug auf Vorhaben der Vergangenheit ebenso, z.B. bei der Förderung der Studienbereitschaft bei beruflich erfahrenen Studierenden. Namentlich sind hier die sog. ANKOM-Initiative zur Entwicklung von Methoden und Bezugsbeispielen zur Anrechnung beruflich erworbener Kompetenzen im Studium oder die im Förderprogramm „Offene Hochschule“ verankerten Ansätze zur besseren Förderung des Dritten Bildungsweges zu nennen. Beide Programme haben gezeigt, dass mehr soziale Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und Hochschule möglich ist, dass dazu aber auch Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen. Dazu gehören z.B. eine bessere und den Lebensumständen angemessene Studienfinanzierung, andere Studieneinführungskonzepte, Maßnahmen zur besseren Studienqualität und eine bessere Ausstattung der Hochschulen in Studium und Lehre. Im Rahmen der Bildungsforschung ist der sozialen und beruflichen Durchlässigkeit ein anderer Stellenwert zuzuweisen.

Insbesondere an den angekündigten Nationalen Bildungsrat sind in Bezug auf bildungsbereichsübergreifende Vorschläge zur Verbesserung der sozialen Durchlässigkeit hohe Erwartungen zu richten.

Vorschläge

- Empfohlen wird die Entwicklung eines von Bund und Ländern gemeinsam getragenen und entlang der Bildungsbiografie ausgerichteten Programms „soziale Durchlässigkeit“. Möglicher Ort der Entwicklung der Ziele und Maßnahmen eines solchen Programms könnte der Nationale Bildungsrat sein.
- Gebühren für die frühkindliche Erziehung, für Schule, Aus-, Fortbildung und Studium sollten der Vergangenheit angehören. Daher sind die in den Koalitionsvereinbarungen angekündigten Maßnahmen im Bereich der Fortbildung zügig umzusetzen, in Absprache mit den Ländern müssen weitere Schritte folgen.
- Die Förderung von Abschlüssen soll sich an den tatsächlichen finanziellen Bedarfen der Lernenden orientieren. Dies gilt für die Förderung von Abschlüssen in der Fortbildung („Meister-BAföG“) wie für das Studium. Das BAföG muss dringend an die tatsächlichen Bedarfe der Studierenden angepasst werden. Maßstab dafür könnten die Vorschläge des Deutschen Studentenwerks sein.
- Jedem jungen Menschen sollte ein Schulabschluss ermöglicht und der Zugang zur beruflichen Ausbildung gewährt werden. Ziel muss sein, jedem Jugendlichen einen qualifizierten Berufsabschluss zu gewähren. Die Mindestausbildungsvergütung wird hierbei als wichtiges Element der Aufwertung der beruflichen Bildung verstanden, aber auch in ihrer Funktion zur Steigerung der Attraktivität von Maßnahmen außerhalb der Betriebe. Sie ist in dem oben genannten Sinn auszuformen. Die assis-

tierte Ausbildung hat unter den verschiedenen Ansätzen die größte Wertigkeit in Bezug auf die Integration von sozial benachteiligten Jugendlichen. Die vorliegenden Erfahrungen sollten ausgewertet werden; die flächendeckende Einführung der assistierten Ausbildung sollte umgehend in Angriff genommen werden.

- In den letzten Legislaturperioden wurden viele Mittel in die Hand genommen, um die Übergänge von der Berufsbildung ins Studium zu verbessern. Der Dritte Bildungsweg (Studium ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung) und die Anerkennung beruflich erworbener Erfahrungen sollten weiter durch entsprechende Programme gefördert werden.

VII. Beschäftigte im Bildungswesen

Befund

Die Beschäftigten im Bildungswesen kommen in dem einschlägigen Kapitel IV des Koalitionsvertrages nur am Rande vor. Im Besonderen wird auf die Fort- und Weiterbildungserfordernisse der Lehrkräfte Bezug genommen: Für die Lehrerinnen und Lehrer an allgemeinbildenden Schulen werden dazu die Länder in die Pflicht genommen, für die Ausbilderinnen und Ausbilder und die Berufsschullehrkräfte sowie die Lehrkräfte in der Weiterbildung sieht sich der Bund selbst in der finanziellen Verantwortung.

Thematisch zentriert sich diese Fortbildungsinitiative auf zwei Felder: Zum einen geht es um eine Verbesserung der Unterrichtsqualität, zum anderen um ein Ausrichten der Lehrkräfte auf das Leitthema der Koalition: Digitalisierung. Der erste Aspekt wird vergleichsweise ausführ-

lich nur im Hochschulabschnitt vertieft, der zweite durchzieht den gesamten Text.

Des Weiteren sind die Beschäftigten im Bildungswesen auch durch die vorgeschlagenen allgemeinen Regelungen zur Verbesserung der Arbeitssituation in Kapitel V des Koalitionsvertrages betroffen. Im Besonderen Beschäftigte im Hochschul- oder Weiterbildungsbereich könnten von den ins Auge gefassten Maßnahmen zu den Komplexen Befristung, Teilzeitarbeit, Leiharbeit und Arbeitszeit ein wenig profitieren.

Bewertung

Gegen die Forderung, Lehrkräfte in allen Bildungsbereichen fortzubilden, ist im Prinzip nichts einzuwenden. Problematisch wird dies erst, wenn einseitig die Energien auf die Digitalisierung gelenkt werden. Es wird dabei zweierlei übersehen: Zum einen steht in Frage im Raum, ob die Digitalisierung wirklich der zentrale Zukunftstreiber ist, zum anderen, dass auch andere Themen/Fachgebiete relevant sind (z. B. Integration, Inklusion, Klimawandel, Biotechnologie, Europa) und vor allem auch didaktische Fragen.

Eine Ausstattungsoffensive ist zwar wichtig, sichert aber keineswegs den Bildungserfolg. Der entscheidende Faktor für Lernerfolg ist nach wie vor die Qualität der Lehre/des Unterrichts und damit die Qualifikation bzw. Professionalität des Lehrpersonals. Auch ist nicht klar, welche inhaltliche Richtung die digitale Fortbildung nehmen soll. Folgt man dem euphorischen Duktus des Koalitionsvertrages, geht es vorrangig um Bedienerwissen, um ein Funktionieren im betrieblichen Interesse, keinesfalls um ein Abwägen von Vor- und Nachteilen oder gar ein kritisches In-Frage-stellen.

Des Weiteren wird an keiner Stelle ein personeller Ausbau in den Blick genommen. Die zusätzlichen Anstrengungen sind offenbar vom bestehenden Personal zu bewältigen. Die sowieso schon bestehende hohe Arbeitsintensität wird noch verstärkt. Ein quantitativer Aufwuchs ist wegen der relativ langen Vorlaufzeiten für die Gewinnung und Qualifizierung von Nachwuchskräften kurzfristig nicht zu realisieren.

Die im V. Kapitel des Koalitionsvertrages vorgeschlagenen Maßnahmen gehen in die richtige Richtung, mildern aber bestehende Probleme allenfalls ab, ohne sie zu beheben. So soll die sachgrundlose Befristung zukünftig maximal 18 Monate (statt vorher 24 Monate) dauern und darf nur einmalig verlängert werden (statt vorher bis zu dreimal). So wird unter sehr einschränkenden Bedingungen ein Recht auf befristete Teilzeit eingeräumt (kleinere Betriebe bleiben außen vor, es gibt eine Mindestlaufzeit von einem Jahr und eine Höchstlaufzeit von fünf Jahren, bei Vorliegen bestimmter Gründe kann der Betrieb das Teilzeitbegehren des Beschäftigten ablehnen etc.). Und auch die Arbeit auf Abruf erfährt ein paar kleine Abmilderungen, sie wird aber keinesfalls grundsätzlich in Frage gestellt.

Auf die zum Teil prekären Arbeitsverhältnisse in weiten Teilen der Weiterbildung (inkl. Zweiter Bildungsweg) und im Hochschulbereich wird mit keiner Silbe eingegangen. Auch die verheerenden Zustände bei der Integrationsarbeit (geringe Bezahlung, keine oder nur eine geringe soziale Absicherung, Befristung) werden weder erwähnt noch gewürdigt. Der Blick richtet sich auf die Technik, nicht auf den Menschen.

Vorschläge

Eine Möglichkeit, auf die Aussagen des Koalitionsvertrages zu reagieren, ist es, in den vorgesehen Gremien Nationaler Bildungsrat, Enquete-Kommission Berufliche Bildung oder Allianz für Weiterbildung Konkretisierungen und Verbesserungen zu verlangen. Dazu gehören:

- Wahrnehmung der öffentlichen Verantwortung für den gesamten Bildungsbereich und Gestaltung als Gesamtsystem.
- Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Personaldecke im gesamten Bildungsbereich durch Neueinstellungen, durch (Nach-) Qualifizierungen und in Ausnahmefällen auch durch Einsatz von geeigneten Personen aus anderen beruflichen Kontexten.
- Öffentliche Förderung nur noch für Einrichtungen, die ihr Personal tarifvertraglich bezahlen.
- Stärkung der zielgruppenbezogenen didaktischen Kompetenz durch eine Ausweitung der Fort- und Weiterbildungsangebote bzw. durch eine bessere „Vermarktung“ der bestehenden.
- Gewährleisten einer Bezahlung von Lehrkräften in der Weiterbildung, der außerschulischen Jugendbildung und der Integrationsarbeit, die sich an vergleichbaren Einkommen im Schulbereich orientiert.
- Vermeidung prekärer Arbeit in den genannten Bereichen durch Festanstellungen.
- Behandlung der Digitalisierung als ein Fortbildungs-Thema unter anderen ohne Vorab-Präferenzierung.

- Verbot/Abschaffung von Arbeit auf Abruf, Leiharbeit und unsachgemäßen Befristungen.
- Schaffung neuer Stellen in gesellschaftlich wichtigen Bildungsbereichen (z. B. Integrationsarbeit, Schulsozialarbeit, Bildungsberatung, Elternarbeit).

VIII. „Nationaler Bildungsrat“

Befund

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung findet sich gleich am Anfang des bildungspolitischen Kapitels eine Passage, in der unter der Überschrift „Allgemeine Bildung und Schule“ die Etablierung eines Nationalen Bildungsrates angekündigt wird (Z. 1128 ff.):

„Wir wollen die Bildungschancen in Deutschland im gemeinsamen Schulterschluss von Bund und Ländern verbessern. Dafür wollen wir nach dem Vorbild des Wissenschaftsrates einen Nationalen Bildungsrat einrichten. Der Nationale Bildungsrat soll auf Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen vorlegen und dazu beitragen, sich über die zukünftigen Ziele und Entwicklungen im Bildungswesen zu verständigen und die Zusammenarbeit der beteiligten politischen Ebenen bei der Gestaltung der Bildungsangebote über die ganze Bildungsbiographie hinweg zu fördern.“

²³ Dies zeigt sich u.a. in der inzwischen nahezu 6.800 Personen unterzeichneten online-Petition, in der die Einrichtung eines Bildungsrates als Netzwerk zur Realisierung von Bildungsgerechtigkeit gefordert wird (<http://bildungsrat-fuer-bildungsgerechtigkeit.de/>; Abfrage vom 23.01.2019).

Über Mandatierung, Zusammensetzung, institutionelle Anbindung und Ausstattung des Nationalen Bildungsrates entscheiden Bund und Länder gemeinsam.“

Zur Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates findet sich in der Koalitionsvereinbarung nur dieser eine Absatz. Diese Ankündigung hat gleichwohl die größte öffentliche Resonanz gefunden und löste eine weit intensivere öffentliche Debatte aus als alle anderen bildungspolitischen Themen des Koalitionsvertrages.²³

Öffentliche Debatte

Insgesamt wurde diese Idee in der öffentlichen Debatte und in den Medien mit großer Zustimmung aufgenommen. Es ist aber kaum zu übersehen, dass ein großer Teil der in den Stellungnahmen geäußerten Erwartungen weit überzogen ist, selbst wenn diese partiell mit dem Wortlaut der oben zitierten Ankündigung kompatibel sind. So meint Jörg Dräger (Bertelsmann-Stiftung), der Nationale Bildungsrat habe nur dann eine „Daseinsberechtigung“, wenn er „die Länder stärker hin zu einer gemeinsamen qualitätsorientierten Linie bewegen“ kann mit „bundesweit einheitlichen Standards“. Ob das Fehlen einheitlicher Standards das zentrale Problem der Bildungsentwicklung in Deutschland ist, sei dahingestellt. Aber ließe sich die KMK durch einen Nationalen Bildungsrat zu einheitlichen Standards (für wen oder was?) bewegen?

Jan-Martin Wiarda, freier Bildungsjournalist, warnt in der Süddeutschen Zeitung vom 17. Juni 2018²⁴ zwar ebenfalls davor, „das neue Gremium mit Erwartungen zu überfrachten“

²⁴ Jan-Martin Wiarda, Die Bildungsweisen, Süddeutsche Zeitung vom 17.06.2018, Online: <https://www.sueddeutsche.de/bildung/schulpolitik-die-bildungsweisen-1.4020132>

und spricht von „überbordenden Heilsphantasien“, glaubt aber, dass mithilfe des Bildungsrates zwar keine „große Bildungsrevolution“ eintreten wird, die Kultusminister sich aber „die Deutungshoheit über aktuelle Bildungsprobleme zurückholen“ könnten. Die KMK soll sich die bildungspolitische Deutungshoheit mithilfe eines Bildungsrates zurückholen? Angesichts der historischen Erfahrung, dass die KMK seit 70 Jahren bei grundsätzlichen bildungspolitischen Fragen weder zu solchen großen gemeinsamen Linien noch zu Verständigungen jenseits von Minimalkompromissen, welche die tiefgreifenden ideologischen Gegensätze überbrückten, in der Lage war, ist hier eher Skepsis angebracht.

Noch weiter gehen Daubner/Jungkamp in der FAZ (vgl. Fußnote 29), die in der „Rolle des Bundes“, im „Schulterschluss zwischen Bund und Ländern“ bei der „Entwicklung eines neuen kooperativen Bildungsföderalismus“ (FES Netzwerk Bildung 2018) eine Schlüsselfrage für die Ausgestaltung des Bildungsrates sehen.

Die „ideologischen“, normativen bildungspolitischen Gegensätze in nahezu allen grundlegenden Fragen der strukturellen und inhaltlichen Gestaltung unseres Bildungssystems nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch zwischen den maßgeblichen bildungspolitischen Akteuren sind seit Jahrzehnten so tiefgreifend, dass weder von einem Gremium wie dem Bildungsrat noch von der KMK ein Ende der tiefgreifenden bildungspolitischen Differenzen, in denen sich ja immer auch gesellschaftspolitische Differenzen und Interessensgegensätze manifestieren, zu erwarten ist. Wahrscheinlicher dürfte eine neue Konfliktlinie Bildungsrat – Bund – Länder sein. Das wird nicht nur an der Frage der Schulstrukturen deutlich, sondern auch an der Bewertung der Bildungsexpansion oder der nach wie vor ausgeprägten sozialen Disparitäten in der Bildungsbeteiligung.

Nachdem im Frühjahr und Frühsommer 2018 die Absicht, einen solchen Bildungsrat einzurichten, eine breite öffentliche Debatte hervorrief, ist es in den letzten Monaten um dieses Thema eher still geworden. Offensichtlich hat sich ein Teil der Aufregung gelegt, und Bund und Länder verfolgen diese Idee nur mit geringer bildungspolitischer Priorität.

Bewertung

Überraschend kam die Ankündigung der Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates aus mehreren Gründen. Erstens gab es einen solchen Bildungsrat bereits zwischen 1965 und 1975, der trotz seiner vielbeachteten Gutachten und Empfehlungen und seiner hohen öffentlichen Anerkennung auf Drängen der Länder abgeschafft wurde, weil diesen eine ganze Reihe von Empfehlungen bildungspolitisch zu weit gingen. Zweitens scheiterte erst vor wenigen Jahren eine von der Robert-Bosch-Stiftung zusammen mit namhaften Bildungswissenschaftlern lancierte ähnliche Idee sofort wieder am Veto der Länder. Drittens rangierte nach dieser Erfahrung die Einrichtung eines solchen Gremiums – anders als bei den anderen bildungspolitischen Themen des Koalitionsvertrages – in den letzten Jahren nicht wirklich auf der bildungspolitischen Agenda.

Aber schon die bildungspolitischen Expertinnen und Experten unter den Vertragsverhandlern scheinen diese Idee nicht ganz durchdacht zu haben. Denn diese Passage spricht zwar von der „Gestaltung der Bildungsangebote über die ganze Bildungsbiographie“ „auf der Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung“. Aber sie stellt diese Ankündigung unter die Überschrift „Allgemeine Bildung und Schulen“, obgleich wesentliche Teile der „ganzen Bildungsbiographie“ wie berufliche Bil-

derung, Hochschul- und Weiterbildung nicht (oder bestenfalls teilweise) unter diese Überschrift passen.

Als Auftrag des Bildungsrates findet sich in der Koalitionsvereinbarung neben der allgemeinen Formulierung „sich über die zukünftigen Ziele und Entwicklungen im Bildungswesen zu verständigen“ die Fokussierung auf „Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen“. Das hört sich ja eher nach Leistungsindikatoren und Bildungsstandards an als nach bildungspolitischen Konzepten wie Inklusion, Integration, Chancengleichheit (was in der Vereinbarung auf „Bildungschancen verbessern“ schrumpft, einem so vagen Ziel, dem ohne Zweifel alle zustimmen können) oder Studien- und Ausbildungsplätze für alle. Eine langfristige Strategie zur Reform und Modernisierung des deutschen Bildungssystems wäre zwar dringend erforderlich, deutet sich hier aber nicht an.

Konkrete Vereinbarungen oder Entwürfe über Aufgaben, Kompetenzen, Zusammensetzung und Organisation eines Nationalen Bildungsrates liegen noch nicht vor. Vier Schlüsselfragen, die Voraussetzung einer erfolgreichen Arbeit wären, stellen sich für die Etablierung eines Nationalen Bildungsrates.

(1) *Auftrag und Aufgaben:* Die Debatte über den Auftrag eines Bildungsrates schillert noch zwischen sehr weitgefassten und sehr engen Formulierungen. Das gilt für zwei Aspekte. Erstens reichen die Aufgabenbestimmungen von stärkerer Vereinheitlichung und Standardisierung – primär schulpolitische Themen – bis zur Entwicklung einer „gemeinsamen Bildungsstrategie“²⁵ bzw. „eine Bildungsstrategie aus einem Guss“²⁶. Das impliziert jedoch stark

divergierende Aufgabenbeschreibungen. Zweitens wird betont, dass der Bildungsrat für die gesamte Bildungskette zuständig sein soll, was aber an verschiedenen Stellen auf Schule zurückgenommen wird“.

(2) *Zuständigkeiten und Befugnisse:* Auch hier sind mehrere Aspekte zu unterscheiden. Erstens wird ein Nationaler Bildungsrat kein Entscheidungsgremium sein, sondern ausschließlich Empfehlungen aussprechen können. Eine Frage ist, wie seine Agenda zustande kommt: Selbstbestimmt, als Auftrag durch staatliche Institutionen oder auf beiden Wegen? Eine andere Frage ist die nach möglichen Konkurrenzen zu anderen Gremien im Rahmen der angestrebten gesamten Bildungskette. Im Hochschulbereich ist dies zum Beispiel der Wissenschaftsrat, im Bereich der (betrieblichen) Berufsausbildung der Hauptausschuss beim Bundesinstitut für Berufsbildung und im Bereich der frühkindlichen und außerschulischen Bildung der Sachverständigenrat für den Kinder- und Jugendbericht. Soll es hier doppelte Zuständigkeiten geben, eine Abstimmung bzw. Arbeitsteilung (welche?) oder ist der Bildungsrat dann doch nur für einen Teil der Bildungskette zuständig?

Auch sieht die Koalitionsvereinbarung gleich die Einrichtung mehrerer neuer oder die Weiterführung bestehender bildungspolitischer Initiativen bzw. Gremien vor, so neben dem Nationalen Bildungsrat u.a. eine Enquete-Kommission Berufliche Bildung, die Allianz für Weiterbildung oder die Qualitätsoffensive Lehrerbildung. Dies wirft die Frage auf, an welchem Ort

²⁵ IG Metall Vorstand, Ressort Bildungs- und Qualifizierungspolitik: Bewertung bildungspolitischer Vorhaben im Koalitionsvertrag, 14. Februar 2018.

²⁶ Elke Hannack, DGB: Nationaler Bildungsrat – Sozialpartner für gute Bildung beteiligen. <http://www.dgb.de/themen/++co++54f729b4-72d3-11e8-ba35-52540088cada>

diese verschiedenen Initiativen denn zusammenlaufen und koordiniert und wo insbesondere die übergreifenden, mehrere Sektoren des Bildungssystems betreffenden Fragen, wie z.B. die Digitalisierung, behandelt werden sollen.

Hier ist auch zu berücksichtigen, dass die Bundesrepublik Deutschland sich bereits jetzt durch ein überkomplexes System der politisch-administrativen Steuerung der Bildungsentwicklung und ein hohes Ausmaß an Politikverflechtung auszeichnet – sowohl auf der horizontalen Ebene (KMK) wie auf der vertikalen Ebene (Bund – Länder – regionale oder kommunale und institutionelle Ebene). Zudem unterscheidet sich die Politikverflechtung auch noch zwischen den Sektoren des Bildungssystems (frühkindlicher Bereich, Schule, berufliche Bildung, Hochschule, Weiterbildung) erheblich. Darüber hinaus stellt sich mit der Frage nach den Aufgaben und Zuständigkeiten eines Nationalen Bildungsrates auch die weitere (und weitergehende) Frage nach der Zukunft des so genannten Kooperationsverbotes, das im Grundgesetz explizit gar nicht verankert ist²⁷.

(3) *Stellenwert von Beschlüssen und Empfehlungen:* Angesichts der eben genannten komplexen Zuständigkeitsstruktur und der hohen Politikverflechtung gibt es eine Vielzahl institutioneller bildungspolitischer Entscheidungsträger, die potenziell Adressaten der Empfehlungen eines Bildungsrates sind. Hier scheint klar zu sein, dass die Länder angesichts des Umstandes, dass die Bildungspolitik eines der letzten Politikfelder mit starker oder ausschließlicher föderaler Hoheit ist, nicht be-

reit sind, einen Teil ihrer bildungspolitischen Zuständigkeiten aufzugeben und an einen Nationalen Bildungsrat zu delegieren. Von daher käme die von Voges/Jungkamp in der FAZ erhobene Forderung, dass die Empfehlungen des Nationalen Bildungsrates „verbindliche, insbesondere die Länder bindende Beschlüsse“ sein sollten, einer Verabschiedung vom kooperativen Bildungsföderalismus gleich.²⁸

Das heißt, ein Bildungsrat kann nur Empfehlungen geben und diese werden zwischen (oder sogar) innerhalb der Länder je nach Übereinstimmung mit den eigenen bildungspolitischen Konzepten unterschiedlich rezipiert werden. Auf der anderen Seite werden Empfehlungen eines Nationalen Bildungsrates den Legitimations- und Begründungsdruck auf die staatlichen Akteure in der Bildungspolitik erheblich erhöhen. Dies ist einerseits genau eine Funktion solcher Gremien, kann aber andererseits dazu führen (wie beim historischen Deutschen Bildungsrat), dass den politischen Akteuren ein solches Gremium lästig wird, wenn sie ständig begründen müssen, warum sie dessen Empfehlungen nicht folgen und umsetzen.

(4) *Zusammensetzung und Organisation:* Während es offenbar noch einen Konsens gibt, dass ein Nationaler Bildungsrat nach dem Vorbild des Wissenschaftsrates aus zwei „Kammern“, eines teils wissenschaftliche Kommission, teils Bildungskommission genannten Gremiums und einer Verwaltungskommission bestehen soll, deuten sich erhebliche Meinungsverschieden-

²⁷ Michael Wrase: Das Kooperationsverbot und sein Ende. Bund und Länder sollen in Bildungsfragen noch enger zusammenarbeiten dürfen. In: WZB Mitteilungen, Heft 159 März 2018, S. 34-37.

²⁸ M. Voges/B. Jungkamp: Nationaler Bildungsrat – nicht nur als Schiedsrichter. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 19.05.2018 (online).

heiten insbesondere über die Stimmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen in der Verwaltungskommission an. Über die Zusammensetzung der Bildungskommission gibt es insofern weniger Kontroversen, als hier weitgehend Konsens besteht, dass diese paritätisch aus Wissenschaftlern/innen und Bildungspraktikern/innen oder Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens bestehen soll. Wer diese Praktikerinnen und Praktiker oder diese Persönlichkeiten sein sollen, ist weitgehend offen.²⁹ Natürlich beanspruchen die Sozialpartner bzw. die Gewerkschaften eine Mitgliedschaft. Wer die Mitglieder beider Kommissionen vorschlägt und beruft, scheint ebenfalls noch offen zu sein. Die für einen Bildungsrat erforderlichen finanziellen Ressourcen sollen je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen werden. Der Umfang der erforderlichen Ressourcen wird in hohem Maße davon abhängen, wie eine Geschäftsstelle personell ausgestattet ist (der Wissenschaftsrat verfügt immerhin über mehr als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter).

Vorschläge

- In dem Bildungsrat sollten mehrheitlich unabhängige Bildungsexpertinnen und Bildungsexperten mit System- und Praxiswissen vertreten sein, die mit strategischer Orientierung „Motoren“ einer das ganze Bildungssystem umfassenden Bildungsreform sein können. Entsprechend der Mehrdimensionalität von Bildung sollten sie unterschiedliche bildungspolitische und wissenschaftliche Perspektiven repräsentieren. Dabei sollte thematisch und personell auch eine europäische bzw. internationale

Perspektive auf das deutsche Bildungssystem einbezogen werden.

- Der Auftrag des Bildungsrates muss sowohl im Blick auf die einzelnen Bildungssektoren als auch die inhaltlichen Themen klar formuliert sein. Er sollte keineswegs nur Stückwerktechnologien (z.B. einheitliche Standards), sondern in einem ausgewogenen Verhältnis, aber in einer Gesamtperspektive sowohl langfristige Konzepte und Visionen einer Bildungsreform wie auch Partialreformen und Realisierungsschritte, Modellversuche und Experimentalreformen umfassen. Der Auftrag sollte auch eine Evaluation seiner Wirkungen seiner Empfehlungen und der durchgeführten Maßnahmen enthalten.
- Die Rolle des Bildungsrates im kooperativen Bildungsföderalismus, das Verhältnis zu Bund und Ländern wie auch zu anderen bildungspolitischen Gremien und Einrichtungen (BIBB-Hauptausschuss, Wissenschaftsrat u.a.) muss ebenso wie zu den anderen im Koalitionsvertrag vorgesehenen Initiativen geklärt sein. Der Bildungsrat sollte beim Bundespräsidenten angesiedelt sein. Bund, Länder und Sozialpartner sollten ein Vorschlagsrecht haben.
- Der Bildungsrat sollte seine Agenda selbst bestimmen, aber auch Aufträge von Bund und Ländern annehmen. Er sollte auf Dauer eingerichtet werden, eine Mitgliedschaft aber zeitlich befristet sein. Er sollte über eine eigene Geschäftsstelle mit einem wissenschaftlichen Stab verfügen.

²⁹ Auf eine gemeinsame Eingabe von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden an KMK und BMBF vom 12. Juni 2018, in der eine Mitgliedschaft in einem Nationalen

Bildungsrat gefordert wird, reagierte die zuständige Bundesministerin, Frau Karliczek, äußerst zurückhaltend.

IX. Schlussbetrachtung: viele Details, keine Struktur, reformerisches Stückwerk

In der Summe werfen die bildungspolitischen Vereinbarungen der amtierenden Koalition aus CDU, CSU und SPD mehr Fragen auf als sie beantworten. Wie ausgeführt, gibt es einerseits konkrete, eher kleinteilige Vorschläge, die in Teilen zu begrüßen sind, andererseits fehlt die Struktur, das Konzept für die Umsetzung und eine verbindende Reformperspektive. Die Vereinbarungen bauen im Regelfall auf dem Regierungshandeln der vergangenen Legislaturperiode auf und sind zu einem Teil schlichtweg von der damaligen, von denselben Parteien gebildeten Bundesregierung nicht umgesetzt worden. Deshalb ist sehr aufmerksam zu verfolgen, ob es dieses Mal mit der Umsetzung klappt.

Insgesamt fällt das Resümee nach einem Jahr Regierungshandeln kritisch aus. Eine Vielzahl von Gremien und Kommissionen arbeitet nebeneinander her, bisher ist wenig in Gesetzesform gekleidet worden. Bis heute ist nicht erkennbar, wann und in welcher Form der angekündigte Nationale Bildungsrat eingerichtet wird. Auf die Schwierigkeiten beim Digitalpakt Schule wurde hingewiesen, ebenso auf die mangelhaften, einseitigen und überwiegend im Arbeitgeberinteresse liegenden Vorschläge zur Reform des Berufsbildungsgesetzes.

Es gibt Ankündigungen und Absichtserklärungen, die erst bewertet werden können, wenn erste Konkretisierungsschritte unternommen worden sind. Diese Offenheit bietet indes auch die Möglichkeit für die Gewerkschaften, durch Interventionen den Lauf der Dinge in die gewünschte Richtung zu lenken. Im Besonderen gilt dies für die ins Auge gefassten Gremien wie den Nationalen Bildungsrat. Hier werden schon mit der Besetzung Weichen gestellt, die das

Spektrum möglicher Empfehlungen einengen oder öffnen.

Schließlich gibt es Forderungen im Koalitionsvertrag und vereinseitigte Argumentationen wie z.B. bei der Digitalisierung, die schon zum jetzigen Zeitpunkt auf unsere Ablehnung, zumindest aber auf unsere Skepsis treffen. All das haben wir ausgeführt, begründet und mit Alternativvorstellungen versehen.

Dabei wird deutlich, dass wir anders als offenbar die Koalitionäre einem Gesamtkonzept, einer Leitlinie folgen.

Dieses haben wir seit 2004 in unseren Gutachten, die unter dem Titel „Berufsbildungsperspektiven“ erschienen sind, immer wieder ausgeführt, pointiert und aktualisiert. Es basiert im Wesentlichen auf fünf Grundprinzipien:

1. auf einem *emanzipatorischen Bildungsbegriff*, der den Traditionslinien der Aufklärung folgt und darauf abstellt, dass die Menschen durch Bildung autonomer, selbstständiger und solidarischer werden. Bildung soll den Handlungsspielraum persönlich, beruflich und sozial erweitern, soll Toleranz, Offenheit und Weltverstehen fördern, soll Hintergründe ausleuchten und autoritative Anmaßungen in Frage stellen, soll die Demokratie und Humanität stärken. Bildung vermittelt nicht nur Wissen und Fertigkeiten, sondern auch Werte und Haltungen. Das unterscheidet sie maßgeblich von Lernen und Kompetenzentwicklung, die unabhängig vom Lerngegenstand betrachtet werden können und von daher auch immer in Gefahr stehen, fremden Interessen zu dienen.
2. auf dem *Prinzip der erweiterten Beruflichkeit*, welches sich deutlich von der neoliberal konnotierten „Beschäftigungsfähigkeit“ abhebt. Es stellt darauf ab, dass Arbeitsbe-

- reiche und Anforderungsstrukturen in inhaltlich und fachlich bestimmten, voneinander abgrenzbaren Berufen institutionalisiert und formalisiert sind. Zudem ist kennzeichnend, dass die Berufsausbildung über föderalistische und korporatistische Steuerungselemente geprägt ist. Es geht darum, die Fahrt in ein dereguliertes, auf die Selbstvermarktung der Arbeitenden setzendes Job-System zu stoppen, welches sich nur an den aktuellen Bedürfnissen der Unternehmen ausrichtet.
3. auf dem *Prinzip der guten Arbeit*, wie sie im Kontext gewerkschaftlicher Untersuchungen definiert wird. Es handelt sich dabei um Arbeit, die angemessen und leistungsgerecht bezahlt wird (Gleicher Lohn für gleiche Arbeit), um sichere Arbeit, bei der sich nicht jeden Tag die Existenzfrage stellt. Gute Arbeit ist humane Arbeit in einem guten Betriebsklima, in dem Wertschätzung, Anerkennung und Respekt selbstverständlich sind. Gute Arbeit ist zudem mitbestimmt und gestaltungsoffen. Sie ist lernförderlich. Es geht um nicht weniger als weltweit der Flexibilisierung der Arbeit, gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen und der Ausbeutung Einhalt zu gebieten.
 4. auf dem *Prinzip der öffentlichen Verantwortung für Bildung*, das sicherstellen soll, dass wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge nicht dem Belieben der Marktkräfte unterworfen werden. Öffentliche Verantwortung stellt durch Gesetze, staatliche Aufsicht und Finanzierung sicher, dass Bildungsangebote flächendeckend und erschwinglich angeboten werden. Sie garantiert Qualität, Professionalität und sozialen Ausgleich und steuert im Bedarfsfall im Sinne der von ihr vertretenen Prinzipien.
 5. auf einer *integrativen Sicht auf das Bildungswesen*, welche sektoralen Abgrenzungen und Egoismen die Stirn bietet. Betont werden vielmehr die Schnittstellen, die Notwendigkeit zur Sektor übergreifenden Zusammenarbeit und die Notwendigkeit, wechselseitig voneinander zu lernen und zu kooperieren. Diese Sichtweise schließt auch die Überlegung ein, dass die Arbeitsbedingungen im gesamten Bildungswesen angemessen, gut und gleich gestaltet werden. Es ist nicht hinnehmbar, dass z.B. Lehrkräfte im Zweiten Bildungsweg deutlich geringer bezahlt werden als die vergleichbaren Lehrkräfte im Schulsystem.
- Sie bedeutet nicht, dass alle Bildungsangebote unter direkter staatlicher Regie stattfinden müssen, wohl aber dass Marktversagen nicht hingenommen und Bildung nicht weiter ökonomisiert wird. Bildung ist keine Ware.
- Eine Bezugnahme auf diese Positionen ist aus Sicht des Wissenschaftlichen Beraterkreises dringend erforderlich, denn der Problemdruck ist inzwischen nicht nur in der Bildungspolitik groß. Es ist die Zeit für grundlegende Reformen, für politischen Mut und Gestaltungswillen.
- Die Verabredungen im Koalitionsvertrag stehen in der Kontinuität der vergangenen Legislaturperioden. Viele davon waren nicht unumstritten wie der sog. Bildungsgipfel der Bundesregierung vom Herbst 2008, der Vieles ankündigte und wenig umsetzte. Klaus Klemm attestierte der Bundesregierung zehn Jahre später eine „durchwachsene“ Bilanz. „Es wird ein schwerwiegendes und fortbestehendes Problem des deutschen Bildungs- und Ausbildungssystem offenkundig. Nach wie vor trägt es dazu bei, ungleiche Lebenschancen zu verfestigen

und die Polarisierung in der Gesellschaft zu befördern“.³⁰

Auch wenn die Positionen in der Wissenschaft häufig konträr und die Positionen in der Gesellschaft in vielen Fragen weit auseinander gehen, wird die Notwendigkeit einer umfassenden Bildungsreform heute kaum mehr bestritten. Zu groß sind die Widersprüche und Probleme im Bildungssektor, die auch durch die Neue Steuerung nicht behoben, sondern eher verschärft wurden. Noch immer ist Bildung in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen OECD-Staaten signifikant unterfinanziert. Das deutsche Bildungssystem ist – auch darauf wies die OECD wiederholt hin – hochgradig selektiv. Nach wie vor sind Bildungs- und damit Erwerbschancen in hohem Maße von der sozialen Herkunft abhängig. Die soziale und berufliche Durchlässigkeit wird zwar von Vielen propagiert, ist formal auch durch eine Reihe von Maßnahmen verbessert worden, aber längst nicht Realität. Allgemeine und berufliche Bildung werden in der Realität noch immer nicht als gleichwertig angesehen.

³⁰ Klaus Klemm, in: DGB (Hrsg.) Bildungsgipfel-Bilanz. Studie zur Wirkung des Dresdener Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008, Berlin September 2017

Wofür steht der Wissenschaftliche Beraterkreis?

Der Beraterkreis hat sich immer wieder mit exponierten Streitschriften zu Wort gemeldet. Er leistet eine kritische Analyse des Bildungs- und Beschäftigungssystems in Deutschland und gibt auf der Basis der Befunde Empfehlungen für Gewerkschaften, Unternehmen, Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit.

Der Beraterkreis wirkt an der Verwirklichung von guter Arbeit und guter Bildung für alle Menschen mit. Mit guter Bildung meint der Beraterkreis gesellschaftliche Verantwortung für die Bildungsprozesse, Zugangsmöglichkeiten für alle Menschen, unabhängig von ihrer sozialen oder ethnischen Herkunft, Sicherung ausreichender Lernzeiten und eine hohe Qualität der Bildungsprozesse. Gute Bildung ist im Verständnis des Beraterkreises Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, persönliche Entfaltung, ein erfülltes Arbeitsleben und gutes Einkommen.

Der Beraterkreis geht auf eine Initiative von ver.di zurück. Die Bildungsbereiche von ver.di und IG Metall übernehmen seit 2004 zusammen die Leitung und Koordination. Unter dem Titel „Berufs-Bildungs-Perspektiven“ greift er aktuelle und grundsätzliche berufs- und weiterbildungspolitische Fragestellungen auf. Seit 2014 sind u.a. Veröffentlichungen zu den Themen „Ohne Berufe geht es nicht“ (2004), „Bildung ist keine Ware“ (2006), „Bildung in der Krise (2010), „Gute Bildung für gute Arbeit“ (2012), „Leitlinien für eine gemeinsame, duale, schulische und hochschulische berufliche Bildung (2014) und zuletzt „Gute Arbeit braucht gute Weiterbildung“ (2017) erschienen.

Im Wissenschaftlichen Beraterkreis sind zurzeit namhafte Expertinnen und Experten aus der Berufs- und Weiterbildungsforschung, aus der Arbeitsmarktforschung sowie des Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften vertreten.

Weitere Hinweise: <https://wissenschaftlicher-beraterkreis.de/>

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beraterkreises

Im Frühjahr 2019 gehören folgende Kolleginnen und Kollegen dem Beraterkreis an:

Prof. Dr. Lutz Bellmann
Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung
Nürnberg

Dr. Axel Bolder
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Gerhard Bosch
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Karin Büchter
Universität Hamburg

Prof. Dr. Rolf Dobischat
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Bernhard Emunds
Phil.-Theol. Hochschule
St. Georgen, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Uwe Elsholz
Fernuniversität Hagen

Prof. Dr. Dieter Gnahs
Universität Duisburg-Essen

Dr. Klaus Heimann
Freier Journalist,
Berater & Moderator, Berlin

Prof. Dr. Joachim Ludwig
Universität Potsdam

Prof. Dr. Rita Meyer
Universität Hannover

Prof. Dr. Gabriele Molzberger
Bergische Universität Wuppertal

Prof. Dr. Bernhard Nagel
Universität Kassel

Prof. Dr. Oskar Negt
Universität Hannover

Prof. Dr. Sabine Pfeiffer
Institut für Sozialwissenschaftliche
Forschung e.V., München

Prof. Dr. Hermann Schmidt
Bundesinstitut für Berufsbildung,
a.D., Bonn

Dr. Hartmut Seifert
Senior Research Fellow
Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaftliches Institut, Düsseldorf

Otto Semmler
Vizepräsident der Bundesanstalt
für Arbeit a. D., Nürnberg

Prof. Dr. Georg Spöttl
Institut für Technik und Bildung,
Universität Bremen

Prof. Dr. Andrä Wolter
Humboldt - Universität, Berlin

Redaktionsgruppe

Prof. Dr. Karin Büchter, Prof. Dr. Dieter Gnahs, Dr. Bernd Kaßbaum, Prof. Dr. Andrä Wolter

Koordination

Mechthild Bayer (ver.di, Berlin), Dr. Bernd Kaßbaum (IG Metall, Frankfurt am Main), Uta Kupfer (ver.di, Berlin), Thomas Ressel (IG Metall, Frankfurt am Main)

Impressum

Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Bundesverwaltung, Bereich Weiterbildungspolitik, Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

IG Metall - Vorstand, Ressort Bildungs- und Qualifizierungspolitik, Wilhelm-Leuschner-Straße 79, 60329 Frankfurt a. M.

Redaktion: Mechthild Bayer, Bernd Kaßbaum, Uta Kupfer, Thomas Ressel

Gestaltung/Layout: Sabine Nandha

Berlin/Frankfurt am Main im Februar 2019