Berufs-Bildungs-Perspektiven 2008

Solidarität und gemeinsame Verantwortung

Bildungspolitik zwischen falschem Zentralismus und falschem Föderalismus

Berufs-Bildungs-Perspektiven 2008 Solidarität und gemeinsame Verantwortung

Vorgelegt vom
Wissenschaftlichen
Beraterkreis
der Gewerkschaften
IG Metall und ver.di

Der Wissenschaftliche Beraterkreis

Dr. Reinhard Bahnmüller
Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur, Universität Tübingen

Dr. Axel Bolder
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Gerhard Bosch
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Peter Dehnbostel
Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

Prof. Dr. Rolf Dobischat
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Peter Faulstich
Universität Hamburg

Dr. Dieter Gnahs
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bonn

Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach
Phil-Theol. Hochschule Sankt Georgen, Frankfurt/Main

Prof. Dr. Joachim Ludwig
Universität Potsdam

Prof. Rita Meyer
Universität Trier

Prof. Dr. Bernhard Nagel
Universität Kassel

Prof. Dr. Oskar Negt
Universität Hannover

Dr. Edgar Sauter
Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn

Prof. Dr. Hermann Schmidt
Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn

Dr. Hartmut Seifert
Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf

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

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

Berufs-Bildungs-Perspektiven 2008

Solidarität und gemeinsame Verantwortung

Bildungspolitik zwischen falschem Zentralismus und falschem Föderalismus

Vorgelegt vom
Wissenschaftlichen
Beraterkreis
der Gewerkschaften
IG Metall und ver.di

Vorwort

Prominente Wissenschaftler haben sich auf Bitten der Gewerkschaften bereit gefunden, über die aktuellen Probleme und die Zukunft der beruflichen Bildung nachzudenken. Der Sachverstand ist gebündelt im Wissenschaftlichen Beraterkreis der Gewerkschaften IG Metall und verdi.

Diese wissenschaftliche Stimme ist für die Gewerkschaften, aber auch für die vielen gesellschaftlichen Akteure in der Berufsbildung wichtig. Nach der Bestseller-Streitschrift „Bildung ist keine Ware“ und der Broschüre „Ohne Beruf geht es nicht“ nimmt der Kreis jetzt Stellung zu zwei aktuellen Fragen der beruflichen Bildung: dem Europäischen und dem Deutschen Qualifikationsrahmen sowie zur Föderalismusreform II. Zuvor werden allerdings noch einmal die paradoxen Tendenzen der aktuellen Berufsbildungsdebatte nachgezeichnet. Der Wissenschaftliche Beraterkreis analysiert die Leistungsfähigkeit der Steuerungsformen Markt und Solidarität und plädiert für den Vorrang solidarischer Steuerung, weil der Markt bei der beruflichen Bildung in vielen Feldern versagen muss.

Nachzudenken war erneut über die aktuellen Probleme, die gesellschaftlichen Herausforderungen, ebenso aber über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen berufliche Bildung aktuell stattfindet. Das schließt den Blick auf die Arbeit und das Engagement der Gewerkschaften ein, für die Empfehlungen ausgesprochen werden.

Wie bedanken uns dafür und ebenso für die Bereitschaft des Wissenschaftliche Beraterkreises, künftig einmal jährlich, parallel zum offiziellen Berufsbildungsbericht der Bundesregierung, seine Stimme zu erheben. Wir sind uns bewusst, dass dieses ehrenamtliche Engagement absolut nicht selbstverständlich ist. Es ist aber auch Beleg dafür, dass nicht nur die Gewerkschaften hier ein gelungenes Modell der Zusammenarbeit sehen.

Dank gilt Mechthild Bayer und Klaus Heimann von den Berufsbildungsressorts unserer Gewerkschaften, die die Initiative zur Gründung des Beraterkreises ergriffen haben und die inhaltliche Arbeit begleiten sowie Roman Jaich, der das Projekt koordiniert.

Petra Gerstenkorn
ver.di
Mitglied des Bundesvorstandes

Regina Görner
IG Metall
geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Berufs-Bildungs-Perspektiven 2008

Solidarität und gemeinsame Verantwortung

Inhaltsverzeichnis

1. Mehr Markt macht nicht gebildeter 6

1. Paradoxe Tendenzen 6

2. Rivalisierende Steuerungsformen 9

2.1 Die Marktsteuerung 9

2.2 Die Steuerungsform der Solidarität 13

3. Gerechtigkeitsgrundsätze 18

4. Solidarität in der beruflichen Bildung 21

2. Bildungsausgaben sind Zukunftsinvestitionen – Streitpunkte zur Föderalismusreform II 25

1. Ausgangspunkt 25

2. Beseitigung des Kooperationsverbots im Bereich Bildung 28

3. Förderung des Studiums durch ein länderübergreifendes System der Kostenverrechnung nach dem Vorbild der Schweiz 29

4. Sicherheit für die Bildungsfinanzierung 30

5. Sicherung vergleichbarer Bildungsstandards in den Bundesländern 32

6. Keine Verschuldungsobergrenzen und Maastrichtkriterien für die Länder ins Grundgesetz 33

7. Wiederaufnahme der mittelfristigen Finanzplanung 34

8. Gegenfinanzierung 35

9. Fazit 35

3. Berufliche Bildung für Berufe von heute und morgen – Chancen und Risiken einer Europäisierung der Berufsbildung 36

1. Der Hintergrund – die Europäische Ebene 37

1.1 Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) 37

1.2 European Credit System for Vocational Training (ECVET) 39

1.3 Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Handlungsebene: Die Methode der offenen Koordinierung im Prozess der europäischen Berufsbildungspolitik 41

2. EQR und ECVET: Herausforderungen auf nationaler Ebene 43

2.1 Gestaltungsspielräume und -optionen 43

2.2 Berufliche Weiterbildung und die Herstellung von Durchlässigkeit, Transparenz und Transferfähigkeit 46

3. Empfehlungen für eine gewerkschaftliche Positionierung 48

3.1 Deutscher Qualifikationsrahmen (DQR) 48

3.2 Europäisches Punktesystem (ECVET) 51

3.3 Europäische Kernberufe 51

1. Mehr Markt macht nicht gebildeter

Die wirtschaftliche Belebung und das statistisch in Aussicht gestellte Gleichgewicht zwischen angebotenen und nachgefragten beruflichen Ausbildungsstellen haben den beunruhigten Eltern und betroffenen Jugendlichen wohl Signale der Entwarnung vermittelt und behutsame Erwartungen ausgelöst. Aber dadurch ist der Horizont der beruflichen Ausbildungslandschaft noch nicht nachhaltig aufgehellt worden. Denn 50 % der Jugendlichen, die eine Lehrstelle suchen, sind Altbewerber. Der durchschnittliche Ausbildungsbeginn liegt derzeit bei 19,3 Jahren, während er in den 1970er Jahren bei 16 Jahren lag. Eine halbe Million Jugendlicher wird in den Übergangssystemen der Berufsvorbereitung, Berufsgrundbildung, freiwilligen Schuljahre und unbezahlten Praktika aufgefangen. Zwischen der ersten Ausbildungsschwelle und der zweiten Beschäftigungsschwelle wuchert ein Parallel-Universum ohne Verbindung mit dem beruflichen Ausbildungssystem.

Die Misere der beruflichen Ausbildung ist Bestandteil der Defizite des deutschen Bildungssystems. Die Menge der Jugendlichen ohne einen Schulabschluss liegt derzeit bei 8 Prozent. Das dreigliedrige Schulsystem wirkt extrem selektiv. Die Schulerfolge und Übergangsquoten von Kindern aus bildungsfernen, armen und sozial ausgeschlossenen Haushalten sind ungleich und zugleich diskriminierend. Kinder aus wohlhabenden Haushalten wechseln von den öffentlichen Schulen in Privatschulen. Eine ganzheitliche Bildung wird auf naturwissenschaftliche, informationelle und wirtschaftlich verwertbare Kenntnisse reduziert. Und wieder einmal wird laut und öffentlich nach einer ehrgeizigen Reform der allgemeinen und beruflichen Bildung gerufen.

Die für die berufliche Bildung politisch Verantwortlichen fühlen sich gedrängt, auf den wachsenden Unwillen von Eltern, Jugendlichen und Kindern, nachdem dieser sogar die Ergebnisse von Wahlen beeinflusst, zu reagieren. Die Reaktion der politischen Klasse folgt indessen zwei paradoxen Tendenzen.

1. Paradoxe Tendenzen

Die politische Zuständigkeit für die berufliche Bildung, für deren Lernorte Schule und Betrieb sowie der dort vermittelten Lerninhalte liegt

jeweils beim Bund oder den Sozialpartnern oder den Ländern. Dieses kooperative nationale Engagement wird in zweifacher Richtung gesprengt. Zum einen ist in den Verhandlungen zur Föderalismusreform II eine Tendenz festzustellen, den Bund von der Verantwortung für die berufliche Bildung zu entlasten und diese auf die Länder und deren bildungspolitische Zuständigkeit zu verlagern. Zum anderen ist die Tendenz augenfällig, dass den supranationalen Organen der Europäischen Union mehr koordinierende Zuständigkeiten für die berufliche Bildung zugestanden werden.

Paradox erscheint die föderale Dimension der Verlagerung von Zuständigkeiten der beruflichen Bildung, weil zum einen seit mehr als einem Vierteljahrhundert im wirtschaftlichen und sozialen Bereich die Differenzierung oder gar Polarisierung von Lebenschancen in Deutschland zunimmt und damit das Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse zunehmend außer Kraft gesetzt wird. Zum anderen wirkt angesichts der wachsenden wirtschaftlichen und unternehmerischen Verflechtung in Deutschland und Europa die Tendenz wiederkehrender Kleinstaaterei im Bereich der beruflichen Bildung anachronistisch. Die komplizierte Abstimmung der Lernorte und Lerninhalte wird durch eine solche föderale Ausdifferenzierung nicht gerade erleichtert. Diese soll durch ein finanzpolitisch fragwürdiges Regime noch zugespitzt werden, über das in den Verhandlungen um die Föderalismusreform II diskutiert wird, wonach den wirtschaftlich schwächeren Ländern Verschuldungsobergrenzen analog den so genannten Maastricht-Kriterien aufzuerlegen sind. Solche Regeln hätten dramatisch negative Folgen für die Bildungsausgaben der betroffenen Länder und würden den nationalen Bildungsraum zusätzlich fragmentieren. (vgl. dazu den Beitrag zur Föderalismusreform II)

Eine gegenläufige und ebenfalls paradoxe Tendenz ist in der auf der europäischen Ebene verankerten Methode der offenen Koordination für die berufliche Bildung zu beobachten. Als Bezugsgrößen nationaler Berufsbildungspolitik sind ein Europäischer Qualifikationsrahmen (EQR) und ein Europäisches Kreditpunktesystem (ECVET) entworfen worden. Deren elementare Stellgrößen sind schmale ergebnis- und kontextbezogene Kompetenzprofile („units”), die Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale bündeln sowie kurze, überschaubare Lernprozesse („Module”). Eine solche doppelte Zerlegung von Qualifikationen in Basiseinheiten und von Ausbildungsgängen in Module soll dazu bei-

tragen, dass die Besonderheiten der beruflichen Bildung in den einzelnen europäischen Ländern transparent, die vorhandenen Barrieren zwischen den Systemen durchlässig und die Qualifikationen, Lernprozesse und Bildungssysteme der Länder vergleichbar sowie einer einheitlichen Bewertung zugänglich werden.

Gleichzeitig sollen die Auszubildenden und die qualifizierten Arbeitskräfte transnational mobiler, die Ausbildungswege individuell ausdifferenziert und die Vertragsbeziehungen zwischen den Anbietern von Bildungsgütern und den Nachfragenden erleichtert werden. Die Fragmentierung und Modularisierung der Inhalte und Prozesse der beruflichen Bildung in Europa wird indessen auch von einem Bündel wirtschaftlicher Interessen angetrieben. Die Unternehmen wollen die menschliche Arbeitskraft optimal verwerten. Ein einheitlicher europäischer Bildungsmarkt soll den privaten Anbietern von Bildungsgütern beispiellose Wachstumschancen erschließen. Allerdings besteht die Gefahr, dass ein verbindlicher europäischer Qualifikationsrahmen mit einem entsprechenden Kreditpunktesystem das deutsche Berufsbildungssystem erheblich unter Druck setzt oder gar verdrängt. Denn dieses zeichnet sich durch breite komplexe Qualifikationen, eine berufsorientierte Integration theoretischer und praktischer Lernorte, eine gesellschaftliche Verantwortung der beruflichen Bildung und die relative Autonomie derer aus, die eine berufliche Ausbildung annehmen. (vgl. dazu den Beitrag zum europäischen und deutschen Qualifikationsrahmen)

Hinter diesen paradoxen, weil gleichzeitig föderal und europäisch ausgerichteten Tendenzen sind ähnliche politische Absichten erkennbar: auf der europäischen Ebene die Zerlegung integrierter Bildungsprozesse in kleine Einheiten, differenzierte Bildungsangebote, zwischen denen Individuen auswählen, und ein transnationaler Bildungsmarkt mit privaten Akteuren; auf der Länderebene die Zerlegung von Zuständigkeiten, föderaler Wettbewerb und berufliche Bildung nach Haushaltslage. Das Profil dieser Tendenzen lässt sich schärfer konturieren, indem diese zwei rivalisierenden Steuerungsformen zugeordnet werden, die für die berufliche Bildung werbend empfohlen werden bzw. bisher in Geltung sind.

2. Rivalisierende Steuerungsformen

„Mehr Markt“ im Gesundheitswesen, im Bildungswesen und in der öffentlichen Verwaltung! Mit solchen Parolen werben marktradikale, wirtschaftliberale Experten für bessere Leistungen, zufriedene Kunden und höhere Effizienz in öffentlichen Einrichtungen und bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Gleichzeitig attackieren sie die solidarischen Sicherungssysteme und auch die solidarisch gesteuerte berufliche Bildung. Die Marktsteuerung, so heißt es, sei ein wirksames Mittel, um das Angebot beruflicher Bildung zu erweitern, das persönliche Interesse an ihr zu wecken, und ihre Verbreitung zu steigern. Dem gegenüber sei das solidarische System der beruflichen Bildung ineffizient und untergrabe die Eigenverantwortung.

2.1 Die Marktsteuerung

Nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus scheint die kapitalistische Marktwirtschaft aus dem Systemwettbewerb als Sieger hervorgegangen zu sein. Obwohl noch nicht entschieden ist, ob sie Recht hat, wird sie den Transformationsländern und den Entwicklungsländern als alternativlos empfohlen. Auch auf das System der beruflichen Bildung übt sie vordergründig eine hohe Anziehungskraft aus.

Zauber des Marktes

Die Verfechter der Marktsteuerung behaupten, dass moderne Gesellschaften um das individuelle Subjekt als ihren Mittelpunkt konstruiert seien. Das Individuum habe sich immer mehr von den Bindungen der Klasse, der Familie und des Milieus gelöst und beanspruche für sich das Recht, autonom seinem Lebensentwurf zu folgen sowie sich jene Güter anzueignen, die diesem Ziel dienen. Aufgeklärte und aufgeweckte junge Erwachsene seien heutzutage mit dem „wirtschaftlichem“ Denken voll vertraut, das darin besteht, vernünftig mit knappen Mitteln umzugehen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Sie würden dem wohl informierten, rational denkenden Menschen, dem sprichwörtlichen „homo oeconomicus“ gleichen. Dieser strebe die Befriedigung eines Bündels von Bedürfnissen an, die gemäß den persönlichen Vorlieben, dem Charakter, den vorhandenen Talenten und Energien oder dem Alter auf einer Rangskala aufgereiht sind. Da die materiellen Bedürfnisse weitgehend befriedigt sind, rücke das vitale Bedürfnis, mehr zu wissen und sich zu bilden, ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Der Hunger nach Bildung sei dem Hunger nach Nahrung vergleichbar.

Die Vertreter der Marktsteuerung sind auch davon überzeugt, dass wirtschaftlich denkende Individuen nüchtern die Kosten des Gutes „berufliche Bildung“ mit dem Nutzen vergleichen, den es ihnen stiftet, wenn sie einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz suchen. Sie würden autonom bestimmen, welchen Anteil ihres Einkommens sie für Nahrungsmittel, Industriewaren und für Bildungsgüter ausgeben. Aus der Eigenschaft von Bildungsgütern, subjektiven Erwartungen zu unterliegen, die sich auf einen längeren Zeitraum beziehen, folge ja nicht, dass vernünftig denkende Menschen solche Erwartungswerte nicht kalkulieren und ihrer individuellen Nutzen/Kosten-Rechnung unterziehen können. Die Risiken einer profitablen Verwendung der erworbenen beruflichen Bildung seien ähnlich einzuschätzen wie die Risiken, einen Autounfall zu erleiden, das in Aktien angelegte Vermögen zu verlieren oder das eigene Haus in Flammen aufgehen zu sehen. Berufliche Bildung sei ein Gut wie viele andere, sagt man.

Eine vergleichbare Rechnung, so die Meinung der radikalen Marktwirtschaftler, stelle der einzelne Unternehmer an. Er frage eine Arbeitskraft nur dann nach, wenn die Kosten eines zusätzlich eingestellten Arbeiters unter dem Wert des Grenzprodukts seiner Arbeitsleistung liegen. Gemäß dieser Grenzproduktivitätsregel würden die Chancen einer Arbeiterin oder eines Arbeiters, eine sichere und angemessen entlohnte Beschäftigung zu finden in dem Ausmaß steigen, wie sie über ein profitabel verwertbares Wissen oder über Qualifikationen verfügen, die vom Unternehmer nachgefragt werden. Die Gleichzeitigkeit einer hohen Sockelarbeitslosigkeit und eines partiellen Facharbeitermangels belege genau diesen Zusammenhang: Während unter den Langzeitarbeitslosen der Anteil der Geringqualifizierten überdurchschnittlich hoch ist, würden Wissensarbeiter dringend gesucht.

Die Zauberformel des Marktes scheint einige Ökonomen dermaßen zu faszinieren, dass sie die Marktsteuerung und die betriebswirtschaftliche Kalkulation auf alle gesellschaftlichen und staatlichen Bildungseinrichtungen übertragen möchten. Auf so genannten Bildungsmärkten könnten private Kindergärten, Schulen, Hochschulen, Akademien und sonstige Akteure als Anbieter auftreten und um diejenigen Kunden werben, die Bildungsgüter nachfragen. Sie sollten sich durch ein unverwechselbares Profil voneinander abgrenzen, sich spezialisieren und eine zusätzliche private kaufkräftige Nachfrage erschließen. Die erforderlichen Finanzmittel müssten sie sich durch Stiftungen, Sponsoren

und Patenschaften privat beschaffen, weil öffentliche Finanzmittel in Zukunft weniger zur Verfügung stehen. Der Druck des Wettbewerbs würde schlummernde Effizienzreserven ausschöpfen, die von einem verkrusteten staatlichen Berufsbildungssystem so nicht mobilisiert werden.

Die Marktsteuerung und der Wettbewerb könnten, so heißt es, auch die internen Beziehungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Bildungseinrichtungen positiv verändern. Eine streng betriebswirtschaftliche Kalkulation würde die Akteure dazu veranlassen, weit gefasste Ausbildungsziele auf überschaubare Zeitabschnitte herunter zu brechen und in überprüfbare kleinste Einheiten zu zerlegen. Exakt definierten Lernergebnissen und präzisen Lernschritten würden Kostenträger detailliert und direkt zugeordnet. Einheitliche Bildungsstandards könnten die Erwartungen der Anbieter und Nachfragenden aufeinander abstimmen und die Vorgehensweise des Personals durchsichtig und deren Bewertungen nachvollziehbar machen, ohne dass die Besonderheiten des Einzelfalls übersehen werden. Die bürokratische Administration würde von einem unternehmerischen Führungsstil abgelöst. Behäbige Verwaltungsbeamte räumten ihre Sessel für dynamische Manager.

Marktkritik

Wer den Zauber der Marktsteuerung zu entkräften versucht, kann darauf verweisen, dass eine monetäre Steuerung von Lernprozessen mit dem beruflichen Ethos der Bildungsträger und ihrem Verantwortungsbewusstsein für das Lernergebnis möglicher Weise kollidiert. Die kommerzielle Anpassung der Lernergebnisse an Kundenwünsche riskiert, dass deren Folgekosten auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, auf unbeteiligte Dritte oder auf die Allgemeinheit abgewälzt werden, wie dies in der privaten Wirtschaft üblich ist, wenn die Rationalität einer Senkung der Kosten darin besteht, diese möglichst umfangreich auf andere zu verlagern. Der Leistungswettbewerb der Bildungsträger kann zu einem Rattenrennen um mehr oder weniger profitable Bildungsangebote entarten. Die Markt- und Wettbewerbseuphorie blendet leicht die Tatsache aus, dass weder die Träger der beruflichen Bildung homogene Waren anbieten noch die Lernenden austauschbare Kunden mit gleichen Ressourcen sind. Offensichtlich taugt die Mikrosteuerung von Anbietern und Nachfragenden nur begrenzt, um die Bevölkerung optimal mit Bildungsgütern auszustatten und deren

Lebensqualität zu verbessern, die angestrebten Bildungsziele zu erreichen und ein breites Interesse an Bildungsgütern zu wecken. Der Gegensatz zwischen dem, was für den einzelnen Bildungsträger vorteilhaft ist, und dem gesellschaftlichen Interesse kann durch den Markt ebenso wenig beseitigt werden, wie Markt und Wettbewerb allein für die Bereitstellung öffentlicher Bildungsgüter taugen.

Das Wissen darum, dass wirtschaftliches, vernunftgemäßes Handeln eine allgemeine gesellschaftliche Tatsache ist, wird von kompetenten Trägern der beruflichen Bildung nicht bestritten. Typische Lernschritte lassen sich sinnvoll von typischen Lernzielen her strukturieren. Nicht jede zu behandelnde Lerneinheit ist derart einzigartig, dass Verfahren und Ergebnisse nicht miteinander vergleichbar wären und standardisiertes Wissen für den Umgang mit Lernwilligen nicht abgerufen werden könnte. Aber mit dieser Feststellung ist noch nicht gewährleistet, dass Bildungsprogramme, die ausschließlich einer betriebswirtschaftlichen Rationalität folgen, die pädagogische und fachliche Kompetenz der Bildungsträger respektieren.

Die spezifische Qualität personennaher Dienste lässt sich weder unter Zeitdruck und Stress noch mit unterdurchschnittlicher Entlohnung gewinnen, wie derzeit in Erziehungseinrichtungen, Schulen und beruflichen Bildungsstätten zu beobachten ist. Qualifiziertes Arbeitsvermögen der Bildungsträger, das kultiviert und veredelt werden sollte, wird so entwertet. Sobald im Verlauf der kommerziellen Umstellung qualifizierte Arbeitskräfte innerlich emigrieren oder dem pädagogischen Dienst entfliehen, ist es an der Zeit, das System der betriebswirtschaftlichen Steuerung selbst einer Kosten/Nutzen-Analyse zu unterwerfen.

Der Qualitätsmaßstab einer Arbeit am bildungswilligen Menschen folgt anderen Kriterien, als sie sich in der Industrie bewährt haben. Eine den personennahen Diensten angemessene Qualitätssicherung sollte sich folglich weniger an der Produktivität des „Zählens, Wiegens und Messens“ orientieren, sondern an den humanen und kommunikativen Kompetenzen des „Heilens, Beratens, Helfens, Aufrichtens und Begleitens“. Eine solche Qualität kann weder extern abgelesen noch intern von oben normiert, sondern nur kreativ erarbeitet und gewonnen werden, indem das Arbeitsteam selbst bei der Festlegung von Qualitätskriterien aktiv beteiligt ist.

Diejenigen, die mehr Markt und Wettbewerb im beruflichen Bildungswesen propagieren, sollten bedenken, dass das Spielfeld der angeblichen Bildungsmärkte hochgradig politisch besetzt ist, selbst wenn die beteiligten Akteure sich verstärkt auf ein Spiel, das dem Markt nachgebildet ist, einlassen möchten. Denn alle Spielzüge und Reaktionen individueller und kollektiver Akteure bleiben vorerst und vermutlich dauerhaft sehr stark in den politischen Horizont beruflicher Bildung eingebettet. Nur um den Preis einer mikroökonomischen Blickverengung lassen sich betriebs- und einzelwirtschaftliche Methoden auf Bundesländer anwenden.

Dabei wird eine gesamtwirtschaftliche und erst recht eine gesellschaftliche Perspektive ausgeblendet. Ein solches Verfahren hat drei schädliche Folgewirkungen. Zum einen täuschen singuläre ökonomische Kennziffern die Exaktheit eines Ländervergleichs vor, der überhaupt nur solange aussagefähig ist, als vergessen wird, wie bei jedem Vergleich die Unähnlichkeit der Gegenstände, die verglichen werden, größer ist als deren Ähnlichkeit. Zum andern sind die Vergleiche kommerzieller Kennziffern, die jene Ertrags- und Aufwandskomponenten abbilden sollen, die ein Bundesland fiskalisch entlasten und ein anderes belasten, angesichts der wirtschaftlichen Verflechtungen eine bloße Scheinrechnung und, falls die sozial, kulturell und politisch geprägten Lebensstile der jeweiligen Bevölkerung nicht einbezogen werden, ein inhaltsleerer und unsinniger Maßstab. Schließlich widersprechen derartige Rechnungen sowie die daraus abgeleiteten finanzpolitischen Belohnungen und Sanktionen jener im Grundgesetz formulierten Norm, die der politischen Klasse das Mandat erteilt hat, gleichwertige Lebensverhältnisse und damit gleichwertige Chancen beruflicher Bildung für alle Kinder und Jugendlichen im Bundesgebiet herzustellen.

2.2 Die Steuerungsform der Solidarität

Der Mythos einer effizienten Marktsteuerung, der seit mehr als 25 Jahren die öffentliche Meinung der westlichen Länder beherrscht, hat die Verteidiger der Solidarität als einer Steuerungsform, die gesellschaftliche Risiken abfedert, ins Abseits gedrängt. Allmählich erst wächst wieder das Bewusstsein, dass Märkte nur so lange funktionsfähig sind, als sie in eine Steuerungsform der Solidarität „eingebettet“ bleiben.

Charme der Solidarität

Solidarität wird meist mit der persönlichen Tugend gleich gesetzt, die sich als Sympathie, Barmherzigkeit und Mitleid gegenüber dem benach-

teiligten Nächsten äußert. Im folgenden ist Solidarität eine Kooperationsregel bzw. Steuerungsform, die der Abwehr gesellschaftlicher Risiken dient. Zwei Arten von Risiken sind grundsätzlich zu unterscheiden: Risiken, die dem Handeln von Individuen als ihrer unmittelbaren und direkten Ursache zugerechnet werden können. Und Risiken, die durch gesellschaftliche Verhältnisse bedingt oder verursacht sind. Während es angemessen ist, individuelle Risiken durch eine private Vorsorge abzusichern, entspricht den gesellschaftlichen Risiken eine solidarische Sicherung. Bildungsferne und Bildungsarmut sind offenkundig zu einem erheblichen Anteil den gesellschaftlichen Risiken zuzuordnen. Sie sind auf gesellschaftliche Verhältnisse und nicht in erster Linie auf ein fahrlässiges Handeln von Individuen zurückzuführen. Für die Klassenabhängigkeit der Bildungschancen liefert die geschlossene Schicht der Bildungseliten in Deutschland ein beredtes Zeugnis. Die Wahrscheinlichkeit, ein Hochschulstudium zu beginnen bzw. eine Empfehlung für das Gymnasium zu bekommen, ist für ein Akademikerkind immer noch siebenmal bzw. dreimal so hoch wie für ein Arbeiterkind.

Die Grenze zwischen gesellschaftlichen und privaten Risiken kann ebenso wenig trennscharf gezogen werden, wie die gesellschaftliche Option für eine solidarische Risikoabwehr an Stelle einer privaten Vorsorge objektiv zwingend ist. Denn zum einen ist eine private Vorsorge für wohlhabende Haushalte durchaus tragbar, nicht jedoch für den großen Teil derer, die arbeitslos, arm, krank oder pflegebedürftig sind und nicht über ein Einkommen verfügen, aus dem die private Vorsorge finanziert werden könnte. Zum andern neigen demokratische Gesellschaften dazu, die Grenzen zwischen persönlichen Schwächen, psychosomatischen Beeinträchtigungen und Behinderungen einerseits und gesellschaftlichen Diskriminierungen anderseits flexibel zu ziehen. Und außerdem neigen sie angesichts dieser fließenden Grenzen zu einer nachsichtigen Vorgehensweise, scheinbar individuelle Risiken im Zweifelsfall den gesellschaftlichen Risiken zuzuordnen und solidarisch abzusichern.

„Solidarität“ ist eine Entdeckung der Arbeiterbewegung. Sie ist jedoch im Lauf der Zeit zu einer gesellschaftlichen Steuerungsform aufgestiegen, vergleichbar der Liebe in der Partnerschaft, dem Geld in der Wirtschaft oder der Macht in der politischen Sphäre. Sie ist dadurch besonders gekennzeichnet, dass eine abgrenzbare Gruppe von Menschen eine gemeinsame Grundlage ihres Handelns – etwa der Klasse, des

Geschlechts, der Sprache, Kultur oder Geschichte – anerkennt, die sie verbindet. Trotz dieser gemeinsamen Bindung sind die einzelnen Gruppenmitglieder von den großen Lebensrisiken sehr unterschiedlich betroffen. Aber diese Differenzen werden als geringer gewichtet als die gemeinsame Grundlage. So kommt es zu einer rechtsverbindlichen, vertraglichen Vereinbarung, die auf einer asymmetrischen Gegenseitigkeit beruht, dass nämlich die Solidaritätsbeiträge gemäß der individuellen Leistungsfähigkeit (dem erzielten Einkommen oder vorhandenen Vermögen) entrichtet werden, die Solidaritätsansprüche jedoch gemäß der individuellen Notlage (und nicht der vorhandenen Kaufkraft). Die Pflichten entsprechen dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit, die Rechtsansprüche dem Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit.

Stellt man die Merkmale einer solchen Solidarität der Marktsteuerung gegenüber, wird deutlich, worin beide übereinstimmen und worin sie voneinander abweichen. Sowohl die Marktsteuerung als auch die Solidarität regeln einen Interessenkonflikt. Der Markt tut dies anonym, die Solidarität in überschaubaren oder in abgegrenzten Einheiten. Der Markt ist nicht exklusiv, solange die Tauschpartner angemessen mit Kaufkraft oder Leistungsvermögen ausgestattet sind. Die Steuerungsform der Solidarität wirkt innerhalb eindeutig identifizierbarer und streng gezogener Grenzen.

Nur diejenigen, die sich auf Grund eines gemeinsamen Merkmals als grundlegend gleich begreifen, erkennen eine solidarische Verpflichtung an. Solche Merkmale sind keine rein objektive Tatsache, sondern ein gesellschaftliches Konstrukt. Nur wenn sich Menschen als miteinander verbunden deuten und fühlen, kann die Solidarität als gesellschaftliche Steuerungsform wirksam sein. Gegenseitigkeit gibt es in der Steuerungsform des Marktes ebenso wie in der Steuerungsform der Solidarität. Auf dem Markt herrscht eine strenge Gegenseitigkeit zum gleichen Zeitpunkt oder in einem eindeutig abgesteckten Zeitraum. Bei der Solidarität ist die Gegenseitigkeit durch einen Erwartungswert verbunden, der weit in die Zukunft hineinreicht. Dieser ist sehr subjektiv mit überwiegend skeptischen Erwartungen eingefärbt, dass die Armut, Bildungsferne und Ausgrenzung, die ich bei meinem Nachbarn erblicke, auch mich in Zukunft treffen werden. Aus einer solchen Einschätzung ergibt sich die für die Solidarität typische „asymmetrische“ Gegenseitigkeit, wozu die Marktsteuerung nicht in der Lage ist, die streng dem Äquivalenzgrundsatz folgt.

Diffamierte Solidarität

In den vergangenen 25 Jahren haben bürgerliche Kampagnen die solidarischen Sicherungssysteme in Deutschland systematisch verdächtigt, dass sie zu teuer, auf Dauer nicht finanzierbar und überhaupt fehlgeleitet seien. Dem System der beruflichen Bildung gilt der gleiche Vorbehalt.

Die „Globalisierung“ wird in der Öffentlichkeit regelmäßig als Kampfformel eingesetzt, um die Klage zu begründen, dass die Kosten der solidarischen Sicherungen und auch der beruflichen Bildung die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf den Weltmärkten lähmen würden. Nun steht die deutsche Wirtschaft nicht unter einem bedrohlichen Globalisierungsdruck. Sie ist nicht Opfer, sondern selbst treibender Motor der Globalisierung, sonst gäbe es nicht den strukturellen anhaltenden Exportüberschuss, der zu zwei Drittel mit anderen westeuropäischen Ländern abgewickelt wird.

Die demografische Entwicklung und das angeblich riskante Zahlenverhältnis von Erwerbspersonen und Rentnern gilt Kritikern der umlagefinanzierten solidarischen Sicherungssysteme als ein Argument dafür, dass die Erwerbstätigen sich schon bald weigern würden, noch höhere Sozialbeiträge, die zur solidarischen Finanzierung erforderlich sind, zu entrichten. Darauf zu vertrauen, dass der Sozialstaat die Defizite der zerbrechenden Sicherungssysteme auffängt und weiterhin öffentliche Bildungsgüter bereitstellt, sei angesichts der hoch verschuldeten öffentlichen Haushalte fahrlässig. Wenn beispielsweise die gesetzliche Rente selbst nach dreißig Versicherungsjahren auf das Niveau des Existenzminimums absinkt, sei eine private Vorsorge gegen die Lebensrisiken ebenso wenig vermeidbar wie eine private Finanzierung des Erwerbs von Bildungsgütern.

Solchen Argumenten kann entgegen gehalten werden, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht in erster Linie von der biologischen Zusammensetzung der Bevölkerung abhängt, sondern von ihren Wachstumserwartungen, dem Beschäftigungsgrad und der Produktivität der Erwerbstätigen. Und das Kapitaldeckungsverfahren ist nicht weniger anfällig für Veränderungen der Erwerbstätigenstruktur als das Umlageverfahren, wie die in regelmäßigen Abständen auftretenden Banken-, Währungs- und Finanzkrisen belegen.

Kritiker der solidarischen Sicherung beklagen, dass sie die persönliche Zuwendung, die den Armen und Hilfebedürftigen fehlt, selbst nicht leisten könne. Sie sei zu einem bürokratischen Monster entartet und habe die früher vorhandene familiäre und nachbarschaftliche Solidarität ausgehöhlt. Sie habe die Eigenverantwortung gelähmt, die Individuen an eine öffentliche Rundumversorgung gewöhnt und ihnen die Fähigkeit geraubt, sich selbst zu organisieren und sich den Lebensrisiken zu stellen. Das verwegene Vertrauen auf die Solidarität der Starken mit den Schwachen habe am Ende dazu geführt, dass Individuen nicht nur in strukturelle Solidaritätsfallen gestolpert sind, sondern sich selbst fahrlässig als Trittbrettfahrer solidarischer Ausgleichssysteme betätigt haben. Sie hätten auch die öffentlichen Bildungsangebote bewusst und ohne Not missbraucht. Aber nicht nur Individuen seien durch falsche Anreize fehlgelenkt worden, sondern auch berufliche Bildungseinrichtungen, kommunale Selbstverwaltungen und Bundesländer hätten sich in der Hängematte des föderalen Finanzausgleichs bequem eingerichtet und darin ausgeruht, während sie auf die Solidarität der leistungsstarken Länder vertrauten.

Wenn deren Haushalte jetzt nicht mehr über die Finanzmittel verfügen, um Sozialleistungen, öffentliche Bildungsgüter und Finanztransfers in andere Länder im bisherigen Ausmaß bereit zu stellen, müssten die Bürger ihre überzogenen Erwartungen an den Sozialstaat bzw. leistungsschwache Länder ihre Ansprüche an den Finanzausgleich zurücknehmen. Folglich seien positive Anreize gefragt, damit die Eigeninitiative geweckt, das Selbstvertrauen zurück gewonnen und die erforderlichen Bildungsgüter aus eigener Kraft erworben werden.

Nun hat die rot-grüne Koalition unter Gerhard Schröder bereits systemsprengende Einschnitte in die solidarischen Sicherungssysteme vorgenommen. Sie hat damit das Niveau von Versicherungsleistungen, die beim Eintreten gesellschaftlicher Risiken den erarbeiteten Lebensstandard aufrechterhalten sollten, tendenziell auf das Niveau bloßer Fürsorgeleistungen abgesenkt. Seitdem ist das Vertrauen der Bevölkerung in die gesetzlichen Sicherungssysteme massiv gesunken. Die Regierung rief, während sie die Solidarität politisch deformierte, zur privaten kapitalgedeckten Risikovorsorge auf. Gleichzeitig traten Finanzinvestoren auf den Plan, um die Ersparnisse der Bürgerinnen und Bürger zu sammeln und rentabel – teils risikobewusst teils hoch spekulativ – auf den globalen Finanzmärkten anzulegen.

Das berechtigte Misstrauen gegen die Bildungsversprechen des Staates ließ dann auch denjenigen, die berufliche Bildungs- und Weiterbildungsangebote nachfragten, keine andere Wahl, als auf private finanzielle Ressourcen zurückzugreifen. Damit hat sich jedoch noch nicht die Frage erübrigt, ob das faktische Handeln des Staates auch gerechtfertigt ist.

3. Gerechtigkeitsgrundsätze

Welche Steuerungsform für welche Teilsphäre moderner Gesellschaften vorteilhaft oder schädlich ist, lässt sich nicht wertfrei, ohne Bezug zu normativen Überzeugungen entscheiden. Der Grundsatz der Gerechtigkeit ist eine Grundnorm der politischen Ordnung und wird auch für die normative Orientierung der beruflichen Bildung in Anspruch genommen. Aber welche Gerechtigkeit gilt als vorzugswürdig? Ist das plakative Kürzel: „Jedem das Seine“ bereits eine hinreichende Antwort, wenn normative Grundsätze sich jeweils nur bezüglich einer konkreten Situation formulieren lassen?

Dieser Bezug auf eine konkrete Situation kann in zweifacher Weise erfolgen – als Gebot der Anpassung an die Situation oder als Option eines kreativen Gegenentwurfs im Widerspruch zur Situation. Demgemäß konkurrieren zwei Gerechtigkeitsgrundsätze miteinander, die Tauschgerechtigkeit, die der Marktsteuerung entspricht, und die Beteiligungsgerechtigkeit, die für demokratische Gesellschaften grundlegend ist.

Tausch- oder Marktgerechtigkeit

Die marktradikalen, wirtschaftsliberalen Kritiker der Solidarität bemühen sich, den Grundsatz der Gerechtigkeit im Sinn einer Markt- bzw. Tauschgerechtigkeit zu definieren. Vertreter der so genannten Volksparteien hatten zu Beginn des Jahrhunderts an die Bevölkerung appelliert, sich von der Verteilungsgerechtigkeit zu verabschieden, weil diese den globalen und demografischen Herausforderungen nicht mehr gewachsen sei. Der neue Name für Gerechtigkeit laute ihrer Meinung nach: „Chancengerechtigkeit“ im Hinblick auf einen allgemeinen und gleichen Zugang zu Bildungsgütern, weil diese die Voraussetzung für die Einbindung in die Erwerbsarbeit und damit für die gesellschaftliche Beteiligung bilden würden.

Der Staat habe bloß die Aufgabe, eine klare Startlinie zu ziehen, von der aus alle ihre Bildungslaufbahn ungehindert beginnen und vollenden. Persönliche Behinderungen und gesellschaftliche Benachteiligungen solle er während des Laufens nicht korrigieren. Denn die Individuen verfügten über verschiedene Talente und Energien. Mit deren Hilfe würden sie unterschiedliche Leistungen hervorbringen, die ihnen persönlich zu eigen sind. Eine Gesellschaft müsse die Mobilisierung differenzierter Talente und Energien auch differenziert belohnen. Folglich seien ungleiche Einkommen und Vermögen ein individuelles Verdienst und auch gesellschaftlich verdienstvoll.

Je stärker sie differieren, umso mehr würden sie auch die Tatsache spiegeln, wie sehr die Gesellschaft monetär anerkennt, dass die Individuen ihre Talente und Energien eigenständig aktiviert haben. Ohne diese monetäre Anerkennung fehlten die Anreize zur Aktivierung individueller Potentiale. Ähnlich würden diejenigen Länder, die sich erfolgreich angestrengt haben, die eigenen Ressourcen zu mobilisieren, und deshalb überdurchschnittliche Leistungen aufweisen, einen finanziellen Vorteil verdienen, der jedoch Ländern, die solchen Anstrengungen ausgewichen sind, versagt bleiben müsse. Die Leistungsgerechtigkeit, die einer strengen Äquivalenz dessen entspricht, was im Tausch der eine Partner bietet und der andere fordert, habe demnach Vorrang vor der Bedarfsgerechtigkeit. Gegenüber der Verteilung von Gütern sei der Austausch von Leistungen die fundamentale Form zwischenmenschlicher Beziehungen, erklärt ein angesehener Sozialphilosoph.

Parallel zur Deutung der „Gerechtigkeit als Tausch“ verbiegen die Verfechter der Marktgerechtigkeit den Grundsatz der Solidarität zu einer strengen Gegenseitigkeit. Die Solidarität sei keine Einbahnstraße, heißt es. Die Hilfeleistung, die von den Reichen, Starken und Gebildeten eingeklagt wird, damit die Armen, Schwachen und Ungebildeten davor bewahrt bleiben, von den gesellschaftlichen Gütern ausgeschlossen zu werden, dürfe nicht zum Nulltarif gewährt werden. Sie setze vielmehr eine Eigenleistung der Hilfebedürftigen voraus, besser: eine Gegen- oder Vorleistung, um zuerst den Beweis zu erbringen, dass sie der aktivierenden Hilfe des Staates oder der Gesellschaft würdig sind. Niemand habe das Recht, Leistungsansprüche an die Gesellschaft und den Staat zu richten, der nicht zu einer Vorleistung von Eigeninitiative und Selbstbeteiligung bereit ist. Ähnlich seien finanzschwache Länder zu Vorleistungen verpflichtet, bevor sie die Hilfe der finanzstarken Länder in

Anspruch nehmen dürften. Die Verpflichtung zur Eigenverantwortung hat gemäß diesem Verständnis von Solidarität Vorrang vor dem Rechtsanspruch auf einen Beistand der Gesellschaft.

Gleiche Gerechtigkeit

Während der Grundsatz der Tausch- oder Marktgerechtigkeit vorwiegend der Absicht marktradikaler, wirtschaftsliberaler Ökonomen entspricht, die faktische Situation ungleicher Lebenslagen und Bildungschancen normativ anzuerkennen, besteht eine alternative normative Position in einer kritischen Deutung und kreativen Aneignung dieser Situation. An Stelle einer im Namen der Tauschgerechtigkeit gebotenen Anpassung an die Lage wird der Grundsatz der Gerechtigkeit zum einen im Kontrast zu einer Situation formuliert, die von wachsender vertikaler Ungleichheit bestimmt ist, da die Schere der Einkommen und Vermögen sowie der Lebens- und Bildungschancen von Menschen, die in Deutschland wohnen, zunehmend auseinanderklafft.

Zum andern wird er im Horizont der Proklamation gleicher Menschenrechte formuliert – nicht gemäß ihrer historischen Reihenfolge, sondern gemäß ihrer demokratischen Rangfolge. Deshalb steht das gleiche Recht auf aktive Beteiligung an den gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen an erster Stelle. Um diese zu gewährleisten, sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle Anspruchsrechte auf gleiche Lebens- und Bildungschancen die notwendige Bedingung. Folglich wird die Gerechtigkeit zuerst als eine Gleichheitsvermutung formuliert.

Der Begriff der Gleichheit indiziert nicht Identität, sondern die qualitative Übereinstimmung von Subjekten und Sachverhalten in einem präzise definierten Merkmal. Zwei Personen sind gleich etwa hinsichtlich ihres musischen Talents oder ihrer technischen Begabung oder der Herkunft aus einer Region. Diese verhältnismäßige Gleichheit drückt sich aus in den programmatischen Formeln: „Gleiches soll gleich, Ungleiches soll ungleich behandelt werden“ oder: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“.

In der antiken oder mittelalterlichen, feudal gegliederten Gesellschaft wurde den Individuen „das Gleiche“, das ihnen zukommt, im Verhältnis zu ihren Talenten, Verdiensten, Funktionen und Positionen innerhalb einer wohlgeordneten Stadt oder Gesellschaft zugeteilt. Seit der Neuzeit gilt indessen die kopernikanische Wende in der Bestimmung

verhältnismäßiger Gleichheit: Das Gleiche wird nun im Verhältnis zu sich selbst definiert, im Selbstverhältnis des individuellen, autonomen Subjekts und seiner Absicht, sich als Person zu verwirklichen und darin eine eigenständige Identität zu finden.

Diese moralische Gleichheit besagt, dass jede Person einen moralischen Anspruch darauf hat, mit der gleichen Rücksicht und Achtung behandelt zu werden wie jede andere. Sie ist von einem Standpunkt der Unparteilichkeit und der Allgemeinheit als autonomes Lebewesen anzuerkennen und als Gleiche – nicht gleich – zu behandeln und in ihrer Würde zu achten. Der Grundsatz moralischer Gleichheit ist zugleich eine Verfahrensregel zur Bestimmung dessen, was in einer ausdifferenzierten Gesellschaft gerecht ist. Eine solche Regel enthält das Recht auf Rechtfertigung gesellschaftlicher Verhältnisse insbesondere gegenüber jenen, die am schlechtesten gestellt sind. Ihnen sollte eine Art „Vetorecht“ bei der Formulierung jener Regeln gewährt werden, die festlegen, bis zu welchem Grad eine Ungleichheit von Einkommen und Vermögen sowie von Bildungschancen mit dem moralischen Grundsatz gleicher Gerechtigkeit vereinbar ist. Ungleichheiten der Güterausstattung, der Zugangsrechte zu Machtstellungen und Bildungsgütern sollen allein durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die in persönlichen Leistungen, beruflicher Verantwortung und gesellschaftlichen Funktionen verankert sind, nicht jedoch in geschlechtsspezifischen Rollenmustern, im Einkommen und Vermögen, im Herkommen und Wohnumfeld der Eltern.

Der Grundsatz realer Chancengleichheit erschöpft sich nicht in gleichen Startbedingungen. Ungeachtet unterschiedlicher Talente und Motivationen sollten die Individuen neben den gleichen Startchancen für ihre Bildungslaufbahn auch effektiv die gleichen Erfolgschancen während des Laufs behalten, indem die Zufallsergebnisse der natürlichen und gesellschaftlichen Lotterie laufend korrigiert werden.

4. Solidarität in der beruflichen Bildung

Nationale Gesellschaften haben weder durch globale Veränderungen noch durch die EU-Methode der offenen Koordination ihre Autonomie verloren, die berufliche Bildung der Marktsteuerung oder der Steuerungsform der Solidarität zu überantworten. Sie sind nicht genötigt, die bisherigen Institutionen der Tarifverträge, die eine relativ ausgewogene

Einkommens- und Vermögensverteilung gewährleistet haben, außer Kraft zu setzen. Zu welchen Anteilen Industriewaren oder personennahe Dienste angeboten, in welchem Ausmaß berufliche Bildungsgüter öffentlich oder privat bereitgestellt, ob das Risiko der Bildungsferne privat oder solidarisch abgesichert und ob eine solidarische berufliche Bildung durch Beiträge oder durch Steuern finanziert werden sollen, bleibt weiterhin einer politischen Entscheidung überlassen. Eine solche Autonomie ist auch die Grundlage jener vorrangigen Option, für berufliche Bildungsgüter die Steuerungsform der Solidarität zu wählen und der Marktsteuerung eine zweitrangige Rolle zuzuweisen.

Eine solche Option lässt sich durch fünf Gründe rechtfertigen.
Berufliche Bildung ist erstens kein Gut wie viele andere. Das „Andere" dieses Gutes besteht darin, dass es ein unmittelbar persönliches Gut ist. Es lässt sich nicht abtrennen von dem Subjekt, das dieses Gut nachfragt. Es ist eine menschliche Person, die mit Würde ausgestattet ist und keinen Preis hat. Heterogene Einheiten, Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten sind in die Form eines Berufs integriert und um dieses Subjekt als einheitsstiftenden Kern gruppiert. Berufliche Bildung ist ein elementarer Bestandteil individueller Lebensqualität, schließt die Befähigung und Ermächtigung zum mündigen Subjekt ein, das Vermögen, „die eigene Geschichte erzählen zu können", sowie kognitive, praktische und kommunikative Handlungsfähigkeiten – beispielsweise jene Fähigkeit, technisches und ökonomisches Wissen zu verarbeiten, ein Urteilsvermögen, das wichtiges vom unwichtigen, nützliches vom schädlichen, wahres vom falschen Wissen unterscheidet, die Bereitschaft zur Kooperation, die Partnerfähigkeit, das politische Interesse an der Gleichstellung der Geschlechter und demokratischer Beteiligung sowie Zivilcourage und moralische Orientierung ein.

Das Gut berufliche Bildung ist zweitens kein ausschließlich privates Gut. Kinder und Jugendliche sind neugierig, aufmerksam und daran interessiert, sich selbst und ihre Umwelt zu erschließen. Aber sie werden auch extrem zum einen durch Eltern, Familien, Kindergärten, Schulen, Vereine, Verbände, Internet, Gruppen Gleichaltriger und durch Flutwellen öffentlicher Bildungsangebote gelenkt. Wie wenig die Bildung ein ausschließlich privates Gut ist, lässt sich an der schichtenspezifischen Verteilung von beruflichen Bildungschancen und Bildungserfolgen ablesen. Regionale und nationale Bildungsprofile, bürgerliche Bildungswelten, wirtschaftliche Interessen, handwerkliche literarische,

musische Bildungssegmente, Bildungsmilieus und Bildungsszenen, das kollektive Arbeits- und Freizeitverhalten, der Konsum- und Lebensstil prägen das Bildungsspektrum Jugendlicher. Der junge mündige Bildungsbürger, der die Chancen und Risiken des Erwerbs von Bildungsgütern wohl informiert und vernünftig kalkulierend abwägt, ist eine wirklichkeitsfremde Konstruktion. Ein plurales Bündel eigennütziger, fremd gesteuerter, familiärer, sozialer, kommunikativer und moralischer Motive fließt in konkrete Bildungsentscheidungen junger Menschen ein.

Das Gut berufliche Bildung ist drittens ein quasi-öffentliches Gut. Streng genommen ist ein öffentliches Gut dadurch definiert, dass der für den Umgang mit privaten Gütern typische Ausschließungsgrundsatz nicht gilt: Diejenigen, die über das Gut verfügen und dessen Nutzen genießen, können andere von der Verfügung über dasselbe Gut und von dessen Nutzung nicht ausschließen. Öffentliche Güter werden gemeinsam hergestellt und genutzt. Rein privatwirtschaftlich würden sie verzerrt angeboten und nachgefragt, weil Marktsignale, die authentische Informationen liefern und innovative Reaktionen auslösen, nicht zustande kommen. Selbst wenn eine derart strenge Abgrenzung von privaten Gütern für das Gut der beruflichen Bildung nicht zutreffen würde, entspricht ihm zum Teil doch jenes Merkmal, dass die Aneignung des beruflichen Bildungsgutes durch ein Subjekt dessen Aneignung durch andere nicht ausschließt. Der Wert des Bildungsgutes wird durch dessen allgemeine Verbreitung und Aneignung nicht gemindert. Zudem haben Bildungsgüter externe Wirkungen, die gesellschaftlich vorteilhaft, individuell jedoch nicht zuzurechnen sind. Das Bildungsniveau eines individuellen Subjekts strahlt auf andere aus, so hängt unsere gesamte Kultur von gemeinsamen Wissens- und Erfahrungsbeständen ab. Umgekehrt hat die Bildungsferne eines Mitglieds der Gesellschaft negative Folgewirkungen für andere.

Das Gut berufliche Bildung gehört viertens in die Kategorie der Vertrauensgüter. Zwischen denen, die dieses Gut anbieten, und denen, die es nachfragen, besteht ein ungleiches Verhältnis der Kompetenz und Information. Lehrer und Lehrerinnen, Meister und Meisterinnen ergreifen in der Regel die Initiative und leiten die einzelnen Lernschritte an, deren Kette sich über einen längeren Zeitraum hinzieht. Die Qualität der Lernbewegung wird von den Lernenden nicht ohne weiteres durchschaut. Deren lebenswichtige Ergebnisse sind oft erst im Nachhinein erkennbar.

Deshalb sind die Lernenden darauf angewiesen, den Lehrenden zu vertrauen. Sie brauchen eine Verhandlungsposition, damit sie nicht einfach der Marktmacht der Anbieter ausgesetzt sind. Von daher legen gute Gründe es nahe, die Organisation oder die Bereitstellung beruflicher Bildungsgüter öffentlich zu regeln. Damit ist nicht gesagt, dass Angebot und Nachfrage detailliert durch den Staat fest geschrieben und selbst organisiert sein müssen. Vielmehr können Sozialpartner, Träger der Selbstverwaltung und zivilgesellschaftliche Initiativen als kompetente Intermediäre auftreten.

In demokratischen Gesellschaften wird fünftens eine angemessene Ausstattung aller Mitglieder mit Bildungsgütern als ein Grundrecht anerkannt. Dieses Grundrecht ist nicht an die individuelle Kaufkraft und das persönliche Leistungsvermögen gebunden. Damit zeichnet sich bereits eine Grenze der Marktsteuerung in der beruflichen Bildung ab. Der Markt kann lediglich auf Signale der Kaufkraft und eines Leistungsvermögens reagieren, das sich die gewünschte Kaufkraft beschafft. In egalitären Gesellschaften sollen weder das eigene Einkommen noch das der Eltern das Bildungsniveau der Individuen bestimmen. Von daher sind der Staat oder die Gesellschaft berechtigt, einen Teil des Volkseinkommens und des Volksvermögens zu beanspruchen und die Wirtschaftsobjekte nach ihrer Leistungsfähigkeit zu besteuern, um jene Ausgaben zu finanzieren, die für die Bereitstellung nicht eines höchstmöglichen, sondern eines als notwendig erachteten Bildungsniveaus für alle erforderlich sind.

2. Bildungsausgaben sind Zukunftsinvestitionen – Streitpunkte zur Föderalismusreform II

1. Ausgangspunkt

In merkwürdigem Gegensatz zu den Bestrebungen der EU-Kommission, sich mit der Forderung nach Koordinierung, manchmal unter dem Vorwand des Koordinierungsbedarfs im Bildungs- und Wissenschaftsbereich, außerhalb der Grundlagen des europäischen Gemeinschaftsrechts Kompetenzen zu verschaffen, zieht sich in Deutschland der Bund immer mehr aus Bildung und Wissenschaft zurück.

Im Zuge der Föderalismusreform I wurden

- die Rahmengesetzgebungskompetenz für den Hochschulbereich abgeschafft,
- ein sogenanntes Kooperationsverbot für die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen durch den Bund eingeführt,
- die Finanzierung von Modellversuchen im Bereich der Bildung durch den Bund aufgegeben
- und im „Gegenzug“ nur eine unzureichende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse eingeführt.

Der Fortfall der Instrumente der Bildungsplanung, der gemeinsam getragenen Institutionen, der weitgehende Verzicht auf abgestimmtes Handeln zwischen Bund und Ländern, der Wegfall von Bund-Länder-Modellversuchen, die geplante ersatzlose Streichung des Hochschulrahmengesetzes – alles Folgen der Föderalismusreform I – haben der Bildung in Deutschland nicht geholfen, sondern massiv geschadet. Während Europa sich anschickt, gemeinsame Bildungspositionen zu formulieren, wird die Bildungspolitik in Deutschland zur Krähwinkelpolitik.

Die Bundesrepublik Deutschland fällt im Bildungs- und Wissenschaftsbereich international immer weiter zurück. Im OECD-Vergleich für 2003 steht Deutschland bei den Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf Platz 21 von 29 untersuchten Staaten. Auch die Schweiz und Österreich geben (mit 6,0 bzw. 5,5 gegenüber 4,7 %) prozentual mehr Geld für Bildung aus als Deutschland.

Für den deutschen Bildungsföderalismus, einst eingeführt und befürwortet, um den Wettbewerb in der Bildung anzufachen, kann nur eine erschreckende Bilanz vorgelegt werden:

- Noch immer verlassen Jahr für Jahr mehr als 75.000 Jugendliche die Schule ohne einen Abschluss – und sind damit gesellschaftlich ohne Chancen im Berufsleben und in der Gesellschaft.
- Noch immer gibt es in Deutschland vier Millionen funktionale Analphabeten, die nicht gut genug lesen und schreiben können, um in Alltag und Beruf zurechtzukommen.
- Immer mehr Schüler verabschieden sich vom öffentlichen Schulsystem, weil sie sich vom Besuch von Ersatz- oder Ergänzungsschulen größere Chancen versprechen. Im Schuljahr 2005/06 besuchten 873.000 Schülerinnen und Schüler private Schulen, 52 % mehr als 1992.
- Der Schulerfolg der Kinder hängt in Deutschland vom Geldbeutel der Eltern ab. Durchschnittlich jeder vierte Schüler erhält in Deutschland bezahlten Nachhilfe-Unterricht. Die Quote liegt bei Gymnasiasten in den alten Bundesländern besonders hoch. Wir leisten uns ein Schulsystem, das auf bezahlte Nachhilfe angewiesen ist und damit die soziale Ungleichheit weiter verstärkt.
- Mehr als eine halbe Million Jugendliche verschwindet im sogenannten Übergangssystem zwischen Schule und Beruf – die meisten von ihnen ohne Chance auf eine qualifizierende Ausbildung.
- Von den Jugendlichen mit Migrationshintergrund schaffen unverhältnismäßig viele keinen Schulabschluss. Jeder Dritte hat keine Ausbildung. Sie sind die Verlierer des Bildungssystems.
- Es gibt bisher keine Pläne zur Reduzierung der Zahl der Schul- und Ausbildungsabbrecher. Es ist nicht geklärt, wie die individuelle Förderung für jährlich 100.000 Schülerinnen, Schüler und Auszubildende organisiert und finanziert werden und wie eine bundesweite, unabhängige Überprüfung der Maßnahmen der Länder aussehen soll.
- Eine tiefgreifende Schulreform, die die frühe Selektion überwindet, Bildungsarmut bekämpft, mehr Chancengleichheit und mehr Hochschulberechtigte ermöglicht, ist noch nicht einmal in allgemeiner Form als Ziel akzeptiert.
- Die Zahl der Studienabbrecher ist enorm: 25 bis 30 von 100 Studienanfängern verlassen die Hochschule ohne Abschluss. Das

kostet den Staat jedes Jahr 2,2 Milliarden Euro. Deutschland ist das einzige Land in der OECD, in dem die Quote der Personen mit tertiärem Abschluss stagniert.

- Der Hochschul-Pakt I ist für die notwendige soziale Öffnung der Hochschulen viel zu klein geraten. Der Pakt ist hoffnungslos unterfinanziert: Bis 2020 brauchen die Hochschulen mehr als 2,3 Milliarden Euro zusätzliche Mittel für die Lehre und ein elternunabhängiges, auskömmliches BAföG.
- Studiengebühren behindern den deutlichen Anstieg der im internationalen Vergleich viel zu geringen Studienbereitschaft und verstärken die soziale Selektion. Der Schlüssel zur Hochschule wird vererbt. Das Bildungsniveau der Eltern hat den größten Einfluss darauf, ob junge Erwachsene eine Hochschule besuchen.
- Für die Weiterbildung liegt kein überzeugendes Konzept vor. Die Unternehmen versagen bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Die allgemeine Weiterbildung an den Volkshochschulen wird immer mehr zurückgefahren. Weiterbildung in Deutschland hat erhebliche Defizite, insbesondere in Bezug auf Finanzierung und Zeit, Transparenz und Beratung, Qualität und Verwertbarkeit, verschärft die soziale Selektion und ist im internationalen Ranking nur drittklassig.

Man investiert hierzulande zu wenig in die Zukunft, vor allem zu wenig in die Köpfe der jungen Menschen. Begabungsreserven werden nicht ausgeschöpft. Erforderlich ist eine Verwirklichung des Rechts auf Bildung, das sich aus dem Grundgesetz, aber auch aus dem von Deutschland ratifizierten Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahre 1966 ergibt. Zum Teil sind die Gründe für diese Missstände darin zu suchen, dass schlicht zu wenig Geld für die Bildung ausgegeben wird. Die Bundesländer sind zum Teil hoch verschuldet. Dies hängt mit der exorbitanten Erhöhung der Schuldenstandsquote zwischen 1990 und 1996 von 40,4 % auf 58,9 % sowie mit den verfehlten, die Basis der Einnahmen schwächenden Steuerreformen seit dem Jahr 2000 zusammen, aber auch mit der restriktiven Zinspolitik der Europäischen Zentralbank nach dem 11.09.2001. Die angelsächsischen Kritiker fassen ihre Kritik an der EZB in den Worten „too little too late“ zusammen. Schärfer formuliert: Die EZB tendiert dazu, sich ausschließlich auf vermeintliche Inflationsgefahren zu fixieren und die Konjunktur abzuwürgen. Es besteht die

Gefahr, dass die deutschen Bundesländer vor allem ihre Bildungs- und Wissenschaftshaushalte weiter zurückfahren, weil diese den größten Block im Landeshaushalt darstellen. Das wäre das Falscheste, was man angesichts der im internationalen Vergleich ohnehin schon zu geringen Bildungsausgaben tun könnte.

Es besteht ferner die Gefahr, dass die Föderalismusreform II dazu missbraucht wird, gerade die hoch verschuldeten Länder zu einer besonders restriktiven Finanzpolitik zu zwingen und dass hierbei ein Zurückfahren der Bildungs- und Wissenschaftshaushalte in Kauf genommen wird. Dieser Gefahr wird nicht schon dann begegnet, wenn man einen Entschuldungsfonds schafft, bei dem der Bund die aufgelaufenen Zinsbelastungen der Länder übernimmt und dafür im Gegenwert Mehrwertsteueranteile erhält. Eine richtig verstandene Föderalismusreform II muss vielmehr in Rechnung stellen, dass Bildungsausgaben Investitionen sind und dass Bildungsinvestitionen Zukunftsinvestitionen sind. Die Länder müssen deshalb in die Lage versetzt werden, diese Investitionen im erforderlichen Umfang zu tätigen. Aus dieser Zielsetzung ergeben sich im Zusammenhang mit der Föderalismusreform II sowohl bildungs- als auch finanzpolitische Erfordernisse. Richtschnur dürfen nicht ein falscher Zentralismus oder ein falscher finanzpolitischer Wettbewerbsföderalismus sein. Deutsche Bildungspolitik in Europa ist vielmehr in gemeinsamer Verantwortung und solidarisch zu betreiben.

2. Beseitigung des Kooperationsverbots im Bereich Bildung

Das Kooperationsverbot in Art. 104 b GG, das durch die Föderalismusreform I eingeführt wurde und vor allem im Bereich Bildung nachteilig wirkt, muss beseitigt werden. Es ist zu rigide und wird in der Praxis unterlaufen, wie sich an der Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit der Finanzierung zusätzlicher Plätze in Kinderkrippen durch den Bund zeigt, und es wird im Bereich der beruflichen Bildung ohnehin nicht beachtet. Es verhindert insbesondere auch die Weiterführung der sehr erfolgreichen, vom Bund und den Ländern gemeinsam durchgeführten Modellversuche, die eine Chance bieten, das veraltete und verkrustete deutsche Bildungswesen zu modernisieren und zu flexibilisieren.

Auch für Investitionen, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, sollte durch eine Änderung von Art. 104 b GG sichergestellt werden, dass Finanzhilfen des Bundes möglich sind.

3. Förderung des Studiums durch ein länderübergreifendes System der Kostenverrechnung nach dem Vorbild der Schweiz

Gegenwärtig ist ein Abbau von Studienplätzen und ein Rückgang der Ersteinschreibungen an den deutschen Hochschulen zu beobachten. Dies ist nur zum Teil auf die Einführung von Studiengebühren zurückzuführen. Zum Teil richten sich die Länder an einer Art. St. Florians-Prinzip aus, wonach St. Florian bitte das eigene Haus auf Kosten der anderen Länder schützen möge, d.h. die eigenen Studierenden in anderen Bundesländern studieren sollten. Andere Verhaltensanreize gibt es in der Schweiz, in der der Bund über 40 % der Ausgaben für die universitären Hochschulen trägt. Dort gleichen die „Studentenexport-Kantone“ die Kosten aus, welche den „Studentenimport-Kantonen“ für die Studierenden aus den Exportkantonen entstehen. Die interkantonale Universitätsvereinbarung der Schweiz vom 20.02.1997 verpflichtet den Kanton, in dem der Studierende seine Hochschulzugangsberechtigung erworben hat, einen bestimmten Betrag an den Kanton zu zahlen, in dem er studiert. Für Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften beläuft er sich auf jährlich 9.500 SFR, für Studierende der klinischen Human-, Zahn- und Tiermedizin (ab dem dritten Studienjahr) auf 46.000 SFR. Für die besonders von Abwanderung betroffenen Kantone Uri, Wallis und Jura gibt es eine Ermäßigung von 10 %, für Glarus, Graubünden und Tessin 5 %. Damit sollen Trittbrettfahrer, die – ohne zu zahlen – von den Leistungen anderer Kantone profitieren wollen, eingebunden werden. Dieses System übt einen Anreiz aus, Studienplätze zu schaffen. Es sollte in Deutschland übernommen und im Grundgesetz abgesichert werden. Es empfiehlt sich, einen neuen Art. 91 c einzuführen, wonach durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats die Verrechnungsgrundsätze und -maßstäbe eines derartigen Systems festgelegt werden können. Schon nach der heutigen Rechtslage ist ein Staatsvertrag der 16 Bundesländer möglich, für dessen Zustandekommen allerdings Einstimmigkeit erforderlich wäre.

4. Sicherheit für die Bildungsfinanzierung

Die Länder haben ihre Bildungsausgaben in den letzten Jahren in unverantwortlicher Weise zurückgefahren. Es ist kaum zu erwarten, dass die begangenen Fehler im erforderlichen Umfang korrigiert werden. Das zögerliche Verhalten der Länder in der Frage der Finanzierung von Kinderkrippen ist Beleg genug. Entgegen der Zielsetzung der Föderalismusreform I musste der Bund einspringen, um die Ziele einer besseren Betreuung der Kinder zu finanzieren. Dieser erste Schritt reicht aber nicht aus. Bildungspolitisches Ziel muss sein, die notwendigen Ausgaben in Kindergarten, Schule, Hochschule, und Weiterbildung auf Dauer zu sichern und zu steigern. Das Hauptproblem liegt darin, dass die Bildungsausgaben ganz überwiegend Länderausgaben sind. Sechzehn separate Fonds für jedes Bundesland würden zu übermäßiger Bürokratie und zu Unübersichtlichkeit führen. Hinzu kommt: Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die allgemeine Bildung scheitert nach den Ergebnissen der Föderalismusreform I. Dies muss sich ändern.

a) Finanzielle Förderung der Allgemeinbildung

Alle staatlichen Bildungsausgaben, die vom Kindergarten bis zur Hochschule nach der Föderalismusreform I in den Kompetenzbereich der Länder fallen, dort aber wegen der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder zu sehr unterschiedlichen Bedarfsdeckungen im Bildungsbereich führen, müssen abgesichert werden. In Art. 91 a Abs. 1 Nr. 4 GG ist die finanzielle Förderung der Allgemeinbildung, also der schulischen Ausbildung und der allgemeinen Weiterbildung, als Gemeinschaftsaufgabe der Länder zu verankern. In Art. 91 b des Grundgesetzes ist als zusätzliches Feld des Zusammenwirkens von Bund und Ländern die Förderung von Entwicklungsprojekten und Bildungsstandards im Bereich der Allgemeinbildung (schulische Bildung und Weiterbildung) aufzunehmen.

b) Bundeskompetenz für die Hochschulpolitik erhalten

Keinesfalls darf die in der Schlussphase des Ringens um die Föderalismusreform I mühsam erhaltene Kompetenz des Bundes nach Art. 91 b des Grundgesetzes für Forschung und Lehre an den Hochschulen angetastet werden. Nicht zu rechtfertigen ist eine ersatzlose Streichung des Hochschulrahmengesetzes.

c) Allgemeine Weiterbildung

Die allgemeine Weiterbildung an Volkshochschulen kann nach einem Vorschlag der Kommission Finanzierung Lebenslangen Lernens aus dem Jahre 2004 dadurch abgesichert werden, dass sich Länder und Kommunen auf einen bestimmten Prozentsatz ihrer Haushalte einigen, der jährlich für die Förderung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung zur Verfügung steht. Damit soll gesichert werden, dass Länder und Kommunen weiterhin eine flächendeckende Grundversorgung in diesem Bereich gewährleisten. Mit dieser Garantie soll auch die Infrastruktur für das Nachholen von Schulabschlüssen, für die Sprach- und Integrationsförderung von Zuwanderern und für die Förderung des Erwerbs sprachlicher und kultureller Kompetenz bei Deutschen bereitgestellt werden.

d) Berufsausbildung

Alle Bildungsausgaben, die der beruflichen Ausbildung und damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 (Recht der Arbeit, Recht der Wirtschaft) zuzuordnen sind, bedürfen wegen der Konjunkturabhängigkeit des Berufsbildungssystems und wegen der Tendenz zur Unterfinanzierung ausgleichender Bildungsfonds. Für den betrieblichen Teil der beruflichen Ausbildung wären diese Fonds aus Umlagen zu speisen, die von den ausbildenden Unternehmen nach tarifvertraglich festzulegenden Sätzen zu erbringen sind. Wo keine Tarifverträge zustande kommen, sind die Modalitäten der Aufbringung der Mittel durch Gesetz zu regeln. Für den schulischen Teil der Finanzierung der Berufsausbildung gilt dasselbe wie für die allgemeinbildenden Schulen: Er ist als Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 a GG zu behandeln. Die Projektförderung muss nach Art. 91 b GG zulässig sein.

e) Berufliche Weiterbildung

Im betrieblichen Teil der beruflichen Weiterbildung sollten wie im betrieblichen Teil der Berufsausbildung tarifvertraglich Fonds geschaffen werden, die durch gesetzliche Auffangregelungen abzusichern sind. Aus den so geschaffenen Fonds können Ausgaben der Unternehmen für die berufliche Aus- und Weiterbildung ihrer Beschäftigten finanziert werden. Nach französischem Vorbild könnten die Unternehmen Aus- und Weiterbildungsausgaben bis zur Höhe der von ihnen bezahlten Beiträge verrechnen. Die Unterfinanzierung der beruflichen Weiterbildung könnte mit einem solchen Modell verringert, wenn nicht gestoppt

werden. Die gesetzlichen Auffangregelungen sollten in einer Novelle zum Berufsbildungsgesetz enthalten sein, die auch Regelungen zur Sicherung der Qualität und der Transparenz enthält.

f) Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen

Im Bereich der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen bietet es sich an, einen speziellen Fonds zu bilden, der die Finanzierung sichert. Dieser Fonds sollte aus einer Arbeitsmarktabgabe gespeist werden, die gemeinschaftlich von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erbracht und von der Bundesagentur für Arbeit verwaltet wird. Hierfür bedarf es jedenfalls für den Bereich der beruflichen Weiterbildung lediglich einer Änderung der geltenden Regelungen im SGB. Man sollte die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in zwei Teile aufspalten, einen Unterhaltsteil und einen Qualifizierungsteil. Da die beste Voraussetzung für die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis die Qualifizierung der Arbeitslosen ist, sollte man von Anfang an einen bestimmten Prozentsatz der Beiträge für die Qualifizierung reservieren. Das Problem kann im Zusammenhang mit den strukturellen Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit angegangen werden.

5. Sicherung vergleichbarer Bildungsstandards in den Bundesländern

Ziel der Sicherung der Bildungsfinanzierung soll einerseits sein, die Bundesländer zu einer eigenverantwortlichen Finanzpolitik zu ermuntern, indem man sie zwingt, sich mit ihren Gläubigern selbst auseinander zu setzen. Dieser Gedanke entspricht der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach wurde z.B. im Jahre 2006 eine Klage des Landes Berlin abgelehnt und die Einstandspflicht des Bundes und der übrigen Länder auf den extremen Notfall eingeschränkt. Danach müssen der Bund und die übrigen Länder z.B. über den Finanzausgleich hinaus dafür sorgen, dass ein Bundesland im Extremfall nicht von seinen Gläubigern zerschlagen wird. Andererseits soll gesichert werden, dass auch in den finanzschwachen Bundesländern Bildungsstandards herrschen, die mit denen in den übrigen Bundesländern vergleichbar sind.

Deshalb wäre ein Finanzplanungsrat des Bundes und der Länder einzurichten, der Entschuldungspläne für finanzschwache Bundesländer aufstellt und deren Einhaltung überwacht. In seinen Aufgabenkatalog

müsste aufgenommen werden, dass notwendige Bildungsinvestitionen auch eines finanzschwachen Bundeslandes nicht beeinträchtigt werden dürfen. Es ist auszuschließen, dass zur Entschuldung eines Bundeslandes der Bildungs- und Wissenschaftshaushalt entgegen dem Erfordernis der Zukunftssicherung zurückgefahren wird. Das Grundgesetz ist insoweit zu ändern, als in Art. 91 a Abs. 1 Nr. 3 GG die Gemeinschaftsaufgabe „Sicherung vergleichbarer Bildungsstandards der Bundesländer“ eingeführt wird. Der Bund sollte höchstens die Hälfte der Ausgaben für die Erfüllung dieser Aufgabe tragen dürfen (Ergänzung zu Art. 91 a Abs. 3 GG). Die Zustimmung des jeweils betroffenen, finanz-schwachen Bundeslandes sollte erforderlich sein. Das einzelne Land steht ohnehin dadurch unter Druck, dass es der Sanierung entgegengeht. Der Druck sollte nicht noch dadurch verschärft werden, dass ihm die Art und Weise der Stabilisierung vom Bund und den anderen Bundesländern aufgezwungen wird.

Wenn ein solches „Sanierungsregime“ eingeführt wird, erübrigt sich der Vorschlag, den Ländern eigene Hebesätze, z.B. auf die Einkommensteuer, zuzugestehen. Eine aus einer derartigen Differenzierung folgende Zersplitterung der deutschen Steuerlandschaft wäre für die „armen“ Bundesländer kontraproduktiv, weil hohe Hebesätze sie im Steuerwettbewerb benachteiligen würden. Hinzu kommt, dass ihre Steuerbasis kleiner als die der „reichen“ Bundesländer ist. Die Hebesätze der „armen“ Bundesländer müssten demnach besonders hoch sein. Mit einer Zersplitterung ihrer Steuerlandschaft würde sich die Bundesrepublik Deutschland, die andererseits eine Harmonisierung der Steuersätze in der EU anstrebt, unglaubwürdig machen.

6. Keine Verschuldungsobergrenzen und Maastrichtkriterien für die Länder ins Grundgesetz

Es empfiehlt sich nicht, eine Verschuldungsobergrenze ins Grundgesetz aufzunehmen. Pauschale Grenzziehungen verbieten sich angesichts der Erfahrungen mit konjunkturellen Schwankungen in Europa. Ebenso wenig empfehlenswert ist die sogenannte Schweizer Schuldenbremse, die die maximale Höhe der Ausgaben einer Periode an die Einnahmen in dieser Periode bindet und durch eine Konjunkturvariable auf Konjunkturschwankungen Rücksicht nimmt. Außerordentliche Einnahmen dienen in diesem Konzept der Schuldentilgung, nicht der Finanzierung lau-

fender Ausgaben. In der Schweiz ist die Schuldenbremse gescheitert. Während der konjunkturellen Schwächephase von 2003 überschritten die tatsächlichen Ausgaben den nach der Schuldenbremse zulässigen Normwert. Man beschloss eine Erhöhung des Normwerts, also eine Abkehr von der Schuldenbremse, deren Automatismus die Schweiz in eine Rezession gestürzt hätte.

Ganz und gar abwegig wäre es, die Maastrichtkriterien zur Sicherung eines ausgeglichenen Haushalts auf die Binnenstruktur der Bundesrepublik Deutschland zu übertragen. Konjunkturelle Schwankungen könnten dann nicht mehr angemessen aufgefangen werden. Im Übrigen würde die Einführung der Maastrichtkriterien für die Länder eine Ratifizierung durch alle 16 Landtage jeweils mit Zweidrittelmehrheit erfordern. Es ist unwahrscheinlich, dass solche Mehrheiten zustande kommen. Vielmehr sollten die Art. 109 und 115 GG erhalten bleiben.

Es ist schon jetzt zu überlegen, wie die neuen Bundesländer nach 2019 ihre Finanzen gestalten können. Hilfen des Bundes und der finanzstarken Bundesländer könnten über einen Schuldentilgungsfonds gegeben werden. Der Schuldentilgungsfonds sollte sich aber nur auf die aufgelaufenen Altschulden erstrecken. Neue Schulden sollte jedes Bundesland in eigener Verantwortung aufnehmen. Die Einstandspflicht des Bundes und der übrigen Länder beschränkte sich dann auf den extremen Notfall.

7. Wiederaufnahme der mittelfristigen Finanzplanung

Der vom Sachverständigenrat empfohlene Schuldensoli ist nicht praktikabel und daher abzulehnen. Stattdessen sollte die im Grundgesetz verankerte und geforderte mittelfristige Finanzplanung nach dem Stabilitätsgesetz wieder aufgenommen werden. Das Argument, eine derartige Planung sei angesichts der Konjunkturschwankungen und strukturellen Verwerfungen illusorisch, verfängt nicht. Gerade im Hinblick auf diese Unsicherheiten erscheint es sinnvoll, Planungspfade aufzuzeigen, die dann je nach Lage angepasst werden können. Die jüngsten Turbulenzen auf den Kreditmärkten haben gezeigt, dass sich die Finanzmärkte nicht selbst stabilisieren und dass eine staatliche Steuerung notwendig ist. Die Wiederaufnahme der mittelfristigen Finanzplanung würde dem Bildungs- und Wissenschaftsbereich

zugute kommen. Hier handelt es sich ganz überwiegend um Aufgaben und Vorhaben, die nur mittel- und langfristig angegangen und ausgeführt werden können. Der Charakter der mittelfristigen Finanzplanung sollte aber insoweit verändert werden, als mehr auf Beratung und Berichterstattung, weniger auf verpflichtende Planung und Lenkung Wert gelegt wird.

8. Gegenfinanzierung

Die zusätzlichen Ausgaben, die für eine bessere Bildungsfinanzierung erforderlich sind, können zum Teil dadurch bewältigt werden, dass unvertretbare Steuervorteile rückgängig gemacht werden, die im Zusammenhang mit den jüngsten sogenannten Reformen der Unternehmenssteuern gewährt wurden. Darüber hinaus ist an eine maßvolle Wiedereinführung von Vermögenssteuern mit hohen Freibeträgen zu denken. Schließlich kann durch eine Zentralisierung des Steuervollzugs, d. h. durch eine Vereinheitlichung der Finanzverwaltung, die gegenwärtig in den Bundesländern zu beobachtende Tendenz zu einem zu nachsichtigen oder gar nachlässigen Steuervollzug durchbrochen werden kann.

9. Fazit

Das sogenannte Kooperationsverbot in bildungspolitischen Fragen muss fallen. Die Sicherung von Bildung und Wissenschaft als gesellschaftliche Zukunftsinvestitionen erfordert differenzierte Lösungen, insbesondere die Schaffung von neuen Kompetenzen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in Fragen der beruflichen und der allgemeinen Bildung. Als Anreiz zur Schaffung von zusätzlichen Studienplätzen ist an die Übernahme des Schweizer Modells der interkantonalen Kostenverrechnung zu denken. Es sollte eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Sicherung vergleichbarer Bildungsstandards in den Bundesländern“ geschaffen werden. Nicht sinnvoll ist die Schaffung von Verschuldungsobergrenzen oder Schuldenbremsen im Grundgesetz. Die mittelfristige Finanzplanung sollte wieder aufgenommen werden. Grundprinzipien der Reform sollten nicht der finanzpolitische Wettbewerb der Bundesländer, sondern die Prinzipien Solidarität und gemeinsame Verantwortung ein.

3. Berufliche Bildung für Berufe von heute und morgen – Chancen und Risiken einer Europäisierung der Berufsbildung

Erwerbsverläufe erweisen sich in einem Zeitalter vielfältiger Entgrenzungen und immer weiter um sich greifender Diskontinuität von Lebensläufen als komplexe Prozesse, die durch gesellschaftliche, technologische und ökonomische Entwicklungen zwar beeinflusst werden, deren individuelle Abläufe jedoch nur bedingt prognostizierbar sind. Eine zukunftsorientierte und auf Dauerhaftigkeit ausgerichtete berufliche Aus- und Weiterbildung muss auf die daraus resultierenden Ambivalenzen und Unsicherheiten reagieren.

In unserer Streitschrift „Bildung ist keine Ware“ haben wir auf die Bedeutung des Berufsprinzips für das deutsche Berufsbildungssystem hingewiesen. Wenn Beruflichkeit als Gesamtheit von fachlicher Qualifikation, beruflichem Habitus, Dispositionen, von Erfahrung, von implizitem Können und Wissen und von in der Berufsbiographie wachsender beruflicher Kompetenz zu verstehen ist, ist damit die unhintergehbare Subjektgebundenheit beruflich konstituierten Arbeitsvermögens angesprochen. Es bleibt dann aus der Sicht der Individuen als Träger der Kompetenzen die Frage zu beantworten, inwieweit sie einem ungeklärten und offenen Erwerbsverlauf ausgesetzt sind oder aber durch Bildungsprozesse in die Lage versetzt werden, erwerbsbiographische Wechselfälle im Interesse der Wahrung ihres legitimen Interesses an Sozialintegration und persönlicher Identität, wie sie gerade der Beruf herstellt, zu bewältigen und selbst in die Hand zu nehmen.

Aus Sicht der Betriebe wäre zudem zu fragen, ob mit dem Verzicht auf die Berufsförmigkeit von Arbeit nicht gerade deren positive Funktionen für betriebliche Organisationsentwicklung und innovative Beiträge erodieren würden und mit dem Qualifikations- und Arbeitskräftetypus des Fachqualifizierten nicht ein gut kalkulierbares Handlungs- und Verhaltenspotential verloren ginge. Nicht das Berufsprinzip soll in Frage gestellt werden, sondern es kommt darauf an, die Individuen in die Lage zu versetzen, auf Veränderungen nicht lediglich reagieren zu müssen, sondern sich Fähigkeiten aneignen zu können, die es ihnen erlauben, ihren Berufsweg aktiv zu gestalten. Es geht also um die systematische Eröffnung alternativer Entwicklungspfade zukünftiger Berufspraxis mit dem Ziel, dass Beschäftigte Kompetenz für die Mitgestaltung des Wandels der Arbeitswelt erwerben.

Diese Zielsetzung steht derzeit in Deutschland im Zuge der Umsetzung der EU-Berufsbildungspolitik zur Disposition. Mit der Einführung eines Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) und der Erprobung eines nationalen Leistungspunktesystems (DECEVET) auch für die berufliche Bildung sind wenigstens zwei Entwicklungspfade denkbar: Einerseits eine Reform des Berufsbildungssystems, die das Berufsprinzip für die Ausbildung beibehält und für den Bereich der Weiterbildung ausbaut und die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Teilen des Bildungssystems erhöht, die Aus- und Weiterbildung sowie formales und informelles Lernen systematisch miteinander verknüpft. Dem gegen?über steht die Option kleinteilig modularisierter Qualifikationseinheiten nach angelsächsischem Vorbild, wobei das Berufsprinzip an Bedeutung und damit auch seine individuellen und kollektiven Sicherungsfunktionen verliert.

1. Der Hintergrund – die Europäische Ebene

1.1 Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR)

Ausgangspunkt für die Diskussion über die Einführung eines nationalen Qualifikationsrahmens ist die Initiative der Europäischen Kommission zur Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR/EQF: European Qualification Framework). Der Vorschlag ist im September 2006 an den Ministerrat und an das Europäische Parlament gegangen, das im Oktober 2007 zugestimmt hat. Der Bildungsministerrat der Europäischen Union hat sich dann im November 2007 auf den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) für lebenslanges Lernen geeinigt. Die Empfehlung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bis 2010 ihre nationalen Qualifikationssysteme an den EQR koppeln und die Vergleichbarkeit der nationalen Abschlüsse untereinander herstellen. Individuelle Zeugnisse und Diplome sollen ab 2012 einen EQR-Verweis tragen.

Mit dem EQR soll die europäische Vergleich- und Übertragbarkeit von Qualifikationen und Kompetenzen erhöht werden. Ziel des EQR ist ausdrücklich nicht der Vergleich von formalen Bildungsabschlüssen, sondern die Bewertung von Lernergebnissen. Er soll die Funktion eines Übersetzungssystems für den innereuropäischen Vergleich ausüben und die relative Positionierung verschiedener Kompetenzen ermöglichen. Damit diene, so die Vorstellung der Kommission, der EQR als gemeinsame Referenz für Qualitätssicherung und -entwicklung im

Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und unterstütze das lebenslange Lernen durch Schaffung eines einheitlichen Rahmens für alle Qualifikationen.

Der EQR ist in acht Niveaustufen hierarchisch gegliedert, von denen vier für die nicht-akademischen, drei für die akademischen Berufe undeine für ein Zwischenstadium vorgesehen sind. Die Niveaustufen ergeben sich nicht auf der Grundlage von Abschlüssen. Dem Vorhaben, Kompetenzen abschlussneutral darzustellen und aufeinander zu beziehen, dient die Orientierung am „Outcome“, an Lernergebnissen, an dem, was jemand weiß, versteht und in der Lage ist zu tun – ganz gleich, auf welchen Lernprozessen dies beruht.

Für jede Niveaustufe sind drei Kategorien von Deskriptoren vorgesehen, die der allgemeinen Beschreibung von Lernergebnissen dienen. Die Deskriptoren werden nach Kenntnissen (knowledge), Fertigkeiten (skills) und Fähigkeiten (competence) unterschieden.

Dabei werden Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten wie folgt definiert:

- Kenntnisse: die Gesamtheit der Grundsätze, Theorien, Fakten und Praxen in einem Lern- oder Arbeitsbereich (Theorie- oder Faktenwissen)
- Fertigkeiten: dazu gehören einerseits kognitive Fertigkeiten (logisches, intuitives und kreatives Denken) und andererseits praktische Fertigkeiten (Geschicklichkeit und Verwendung von Methoden, Materialen, Werkzeugen und Instrumenten)
- Fähigkeiten: die in einem beruflichen Standard beschriebenen sowie persönlichen, sozialen und methodischen Fähigkeiten in Arbeits- oder Lernsituationen, berufliche Selbstständigkeit und Verantwortungsbereitschaft.

Auf jeder der acht Stufen des Qualifikationsrahmens ist für jede Kategorie beschrieben, auf welchem Grad der Komplexität, Spezialisierung und Verantwortung eine Zuordnung angemessen erscheint. Die dort fixierten Lernergebnisse werden vom niedrigsten bis zum höchsten Niveau anspruchsvoller und komplexer.

Zentral für den EQR ist seine ausschließliche Outcome-Orientierung. Dauer, Ort (Schule, Betrieb, Hochschule, Bildungseinrichtung), Methoden und Formen von Bildungsgängen (duale Ausbildung, Lernen am

Arbeitsplatz, Studium, formalisierte und selbstorganisierte Weiterbildung etc.), spielen explizit keine Rolle, weil, so die Argumentation, ihre Berücksichtigung Vergleiche beruflicher Handlungskompetenz auf den verschiedenen Ebenen erschweren oder gar unmöglich machen würden.

Der wissenschaftliche Beraterkreis sieht in der Ausblendung der Input- und Prozessorientierung beruflicher Bildung und Entwicklung eine perspektivische Verengung, die die Vorzüge geordneter beruflicher Entwicklungswege, Sozialisationsprozesse und Lernförderung systematisch unterschätzt.

1.2 European Credit System for Vocational Training (ECVET)

Während der EQR als Übersetzungsinstrument dient und verschiedene Qualifikationen zueinander in Beziehung setzt und vergleichbar machen soll, geht es bei ECVET (European Credit System for Vocational Training) um die Bewertung der Lernergebnisse, quasi um eine qualitative Quantifizierung. Ziel ist es, die quantitative Bewertung von Qualifikationen und deren Bestandteilen („units“) zu ermöglichen. Mit ECVET soll jeder EQR-Stufe (sowie den Qualifikationen und Teilqualifikationen) eine bestimmte Zahl von Kreditpunkten zugeordnet werden.

Der Aufbau von ECVET orientiert sich an dem bereits bestehenden ECTS (European Credit Transfer System) im Hochschulbereich. Grundgedanke von ECVET ist es, Ausbildungsgänge, Ausbildungsabschnitte und informelle Lernprozesse transparent, vergleichbar und für die Ausübung anderer Berufe oder für weiterführende Bildungsgänge anrechenbar und verwertbar zu machen. Transparenz und Vergleichbarkeit beziehen sich dabei zum einen auf verschiedene Qualifikationsebenen innerhalb eines nationalen Bildungssystems (Berufsbildung, Studium und Weiterbildung, formales und informales Lernen), zum anderen auch auf die Differenzen zwischen den Bildungssystemen der Mitgliedstaaten. Langfristig wird damit das Ziel verfolgt, Ausbildungs- und Lerneinheiten vertikal und horizontal akkumulations- und transferfähig zu definieren und modular zu anerkannten Teil- oder Vollqualifikationen zusammenzusetzen.

Mit ECVET wird ein individuen- und ein organisationsbezogenes Zielbündel verfolgt. Für die Individuen sollen Transparenz und Anerkennung aller Lernergebnisse erreicht werden, um eigene Bildungswege verfolgen und optimieren sowie räumliche und berufliche Mobilität zu erleichtern. Für die Berufsbildungssysteme steht die Entwicklung wechselsei-

tigen Vertrauens zwischen den Akteuren der Berufsbildung im Mittelpunkt, um die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen national und international zu stärken.

Zentral auch für ECVET ist die Orientierung an den Lernergebnissen, d.h. es handelt sich um eine Outcome-Orientierung, die an die Stelle einer meist bestehenden Input-Orientierung (Inhalte, Art der Bildungseinrichtung, Dauer des Bildungsganges, Struktur und Methoden der Berufsbildung) tritt.

Bei dem ECVET-Konzept ist eine deutliche Orientierung an angelsächsischen Qualifizierungsmodellen erkennbar. Nach dem Scheitern der Einführung eines an Deutschland orientierten dualen Ausbildungssystems (Youth Training Scheme) gegen Ende der 1980er Jahre entwickelten Schotten, Engländer und Iren nationale Qualifikationsrahmen mit Bildungsstufen und entsprechenden Standards, die sich mangels eines Systems eigener Institutionen und authentischer Curricula ausschließlich an am Arbeitsplatz benötigten, von den Arbeitgebern – unter Ausschluss der Arbeitnehmervertretungen – beschriebenen Kompetenzen orientierten. Einzelne Komponenten und Institutionen des Rahmenwerks wurden mehrfach neu gestaltet, umbenannt und inhaltlich verändert, was einer klaren Vorstellung vom Gesamtwerk nicht zuträglich war. Der große Erfolg ist dem angelsächsischen Qualifikationsrahmen bis heute nicht beschieden, am ehesten noch dem schottischen, das durchaus systembildend gewirkt hat. Die in großem Maßstab erhoffte Orientierung an den „qualifications“ (Zeugnissen), die von den Arbeitgebern bei Einstellungen erwartet wurde, ist nicht erfolgt.

Mit der Implementierung von ECVET soll durch die Erfassung und Bewertung nicht formalisierten Lernens die Anerkennung beruflich erworbener Kompetenzen erheblich aufgewertet werden. Es basiert allerdings auf Kategorien, die aus der Perspektive der deutschen Berufsbildung problematisch sind. Grundlegende Ordnungseinheiten in dem EU-Konzept sind Module, in denen „units“ als kleinste Qualifikationselemente und informale Lernprozesse zusammengefasst werden. Die Module bilden als zertifizierbare Einheit die Grundlage für die Berechnung der Leistungspunkte.

Abgesehen davon, dass eine Zerlegung der deutschen dualen und schulischen Berufsbildungsgänge bis in die in England üblichen Klein- (Module) und Kleinsteinheiten (units) sinnvoll gar nicht möglich ist, könnte sich

mit diesem Prinzip die Anerkennung beruflich erworbener Kompetenzen für Deutschland auch in eine Abwertung verkehren: Berufliche Erstausbildung und Teile der Weiterbildung vollziehen sich in Deutschland in geordneten Bildungsgängen, die eine umfassende berufliche Handlungskompetenz zum Ziel haben und sich durch eine spezifische Kombination von Theorie und Praxis sowie durch die Verknüpfung von formalisiertem Lernen und Erfahrungslernen auszeichnen. Möglich ist dies auch in der Qualifizierung Erwachsener mit Berufserfahrung. Mit der ECVET-Bewertung des Kompetenzerwerbs in kleineren und kleinsten Lerneinheiten droht allerdings die Erosion ganzheitlicher Berufsbildungsgänge.

Zudem sollen Units mit den Deskriptoren Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen beschrieben werden. Damit wird der Versuch unternommen, die Inhalte möglichst objektiv zu beschreiben. In Verbindung mit der „Kleingliedrigkeit“ der Units wird allerdings verhindert, dass Prozesse die notwendige Bedeutung in den Beschreibungen erlangen können und auch das Zusammenspiel der Herausbildung von theoretischem und praktischem Wissen durch Erfahrung kann nicht wie erforderlich bedacht werden. Damit bleiben wichtige Dimensionen der Berufsbildung ausgeblendet.

1.3 Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Handlungsebene: Die Methode der offenen Koordinierung im Prozess der europäischen Berufsbildungspolitik

Ein wesentliches Element im Agieren der EU-Kommission im Bereich der beruflichen Bildung bildet die „Methode der offenen Koordinierung“ (MOK). Es handelt sich dabei um eine vom Ministerrat beschlossene Politikstrategie, die es ermöglicht, dass die Kommission in den Bereichen, in denen sie keine legislative Kompetenz hat, koordinierend wirken kann. Die MOK wurde bereits im „Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der Europäischen Kommission im Jahre 1993 erwähnt, hat aber erst nachträglich im Vertrag von Amsterdam mit Art. 128 EG eine normative Grundlage erhalten. Die MOK ist ein ergänzendes Politikinstrument, das die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie den Austausch bewährter nationaler Verfahren und Praktiken fördern soll. Dies geschieht durch die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien für den jeweiligen Politikbereich.

Im Bereich der Berufsbildungspolitik zielt sie im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip auf eine Weiterentwicklung der Bildungssysteme und auf mehr Transparenz, um so Mobilität und Flexibilität für die EU-Bürger zu

optimieren. Harmonisierungsbestrebungen der Bildungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten sind der Europäischen Kommission per Grundsatzbeschluss („No harmonisation!“) offiziell untersagt. Jedoch kann den einzelnen Instrumenten eine latente Harmonisierungswirkung unterstellt werden – ebenso wie den Bestrebungen der Europäischen Kommission, einen sektoralen Dialog im Bildungswesen zu initiieren. Aus diesem Grunde wird die Anwendung der MOK durch die Kommission von manchen Mitgliedstaaten argwöhnisch betrachtet.

Den Kern der Methode der offenen Koordinierung bildet das sogenannte „Benchmarking“, ein Vergleich, der sich an bestimmten, genau definierten Qualitätsmerkmalen orientiert. Daraus entwickelt sich eine fortlaufende vergleichende Datenerhebung in den Mitgliedstaaten zu wichtigen Fragen der Systementwicklung. Das Benchmarking erzielt einen relativ starken strukturbildenden Effekt, weil die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten durch die Datenerhebungen und deren Veröffentlichung in eine Sphäre der Sichtbarkeit gezogen werden und politischen Handlungsdruck erzeugen. Das Benchmarking hat somit eine Kontrollfunktion und soll den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren anstoßen.

Als ein Vorteil der MOK wird herausgestellt, dass sie insbesondere in sensiblen Politikfeldern gut anwendbar sei, da sie, wie der Begriff anzudeuten scheint, nur auf die Koordinierung der Aktivitäten in den Mitgliedstaaten abstellt und nicht auf eine Harmonisierung. Somit zwingt sie die Mitgliedsländer in bestimmten Politikbereichen zum Handeln, wenn auch unter Wahrung ihrer Souveränität. Angewendet wurde die MOK bisher in den Bereichen Armut und soziale Ausgrenzung, dem Rentensystem, dem Gesundheitssystem und in der beruflichen Bildung. Wo der Zyklus von Leitlinien, Indikatoren, Nationalen Aktionsplänen und Evaluation bereits ein- oder zweimal durchlaufen wurde, liegen erste bewertbare Erfahrungen mit diesem Politikinstrument vor. Diese Erfahrungen geben zu erheblichen Bedenken Anlass.

In der Gesundheitspolitik z.B. wird das strukturelle Dilemma der MOK deutlich: In den Kontext der makroökonomischen Politik eingebettet, kommt es systematisch zu Zielkonflikten. Die beiden Ziele „Allgemeiner Zugang unabhängig von Einkommen und Vermögen“ und „Qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung“ stehen in tendenziellem Konflikt zu dem dritten Ziel der „langfristigen Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme“. Zwischen der Realisierung dieser Ziele besteht ein trade-off: Die ersten beiden Ziele lassen sich nur zu Lasten des dritten realisieren und umgekehrt.

Schließlich – und das ist im Diskurs über die zukünftige Gestaltung der Berufsbildung in Europa von besonderer Bedeutung – ist nicht von der Hand zu weisen, dass die nationale Gestaltungskompetenz durch die MOK immer weiter zurückgedrängt werden könnte. Dies scheint im Widerspruch zu dem Argument zu stehen, ein wesentlicher Nachteil der MOK sei ihre geringe Wirksamkeit. Der Widerspruch lässt sich auflösen, wenn konstatiert wird, dass die MOK zwar einerseits eine zu geringe Wirkung entfalten kann, insbesondere dann, wenn die Umsetzung der Ziele und Leitlinien in den Mitgliedstaaten für diese mit erheblichen Aufwendungen verbunden ist. Andererseits kann ihre Wirksamkeit als zu stark eingeschätzt werden, wenn die Koordinierung einen faktischen Harmonisierungsdruck da erzeugt, wo er durch die Rechtslage nicht gegeben ist.

Tatsächlich ergibt sich für die Kommission mit der MOK die Möglichkeit, in Regelungsfeldern, in denen sie de jure lediglich koordinierend wirken kann, de facto darüber hinausgehend zu agieren.

2. EQR und ECVET: Herausforderungen auf nationaler Ebene

2.1 Gestaltungsspielräume und -optionen

Die Anerkennung und Stufung von Qualifikationen und Kompetenzen sowie die Verfahren und Instrumente zu ihrer Erfassung sind und bleiben nationale Aufgaben. Deutschland stünde grundsätzlich mit der Entwicklung eines deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) am Anfang eines Prozesses, der die Chance bietet, die Besonderheiten des deutschen Berufsbildungssystems in einem international verständlichen Rahmen abzubilden und dieses System zugleich anschlussfähig zu machen an den Hochschulbereich. Wenn aber von vornherein, wie das derzeit in Deutschland in zahlreichen Projekten geschieht, Kompetenzerfassungen und -bewertungen mit direktem Bezug auf den EQR vorgenommen werden, dann läuft dieses Vorgehen Gefahr, die Besonderheiten und tradierten Entwicklungen des deutschen Bildungssystems außer Acht zu lassen.

Dem EQR wird damit schleichend – quasi in vorauseilendem Gehorsam gegenüber der MOK und entgegen seiner eigentlichen Intention – nicht die Funktion eines Übersetzungs- und Vergleichsinstruments zugewiesen, sondern die eines Referenz- und Konstruktionsleitsystems. Insbesondere aber wird durch ein solches Vorpreschen der dringend erfor-

derliche politische Diskussionsprozess zugunsten vermeintlich wissenschaftlicher Evidenz unnötig verkürzt, wenn nicht suspendiert.

Hier spielt der durch die EU vorgegebene enge Zeitplan eine wichtige – negativ verstärkende – Rolle, da er den komplexen Sachverhalten, die national verhandelt werden müssen, nicht angemessen ist. In Abstimmung mit dem Zeitplan des EQR soll bis 2010 eine Zuordnung der bestehenden Bildungsgänge und Abschlüsse des deutschen Bildungssystems zu den vereinbarten Bildungsstufen erfolgen, um bis 2012 neue Abschlüsse zuzuordnen und das System zu evaluieren.

Dieser Zeitplan ist deutlich zu eng gefasst. Es ist zwingend erforderlich, alle relevanten Akteure in einen Diskussionsprozess über die Ausgestaltung eines DQR einzubinden, will man die Initiativkompetenz der Parteien des triparitätisch organisierten deutschen Berufsbildungssystems nicht über den Umweg vermeintlicher EU-Sachzwänge aushebeln. Aus dieser Perspektive aber ist der vorgesehene Zeitplan nicht einzuhalten.

Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten im Umgang mit den EU-Initiativen völlig frei sind: Der Spielraum für nationale Aktivitäten ist größer als gemeinhin in der Diskussion unterstellt wird. Einige Länder wie der PISA-Primus Finnland oder auch Schweden haben sich z.B. entschlossen, überhaupt keinen nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) zu entwerfen. Auf freiwilliger Basis aufgefordert, ihn zu entwickeln und zum EQR in Beziehung zu setzen, könnte eine „mittlere“ nationale Strategie insofern darin bestehen, lediglich einzelne Qualifikationen und Kompetenzprofile des nationalen Bildungssystems dem EQR zuzuordnen. Damit könnte implizit ein NQR geschaffen werden, der sich aus der Summe der „übersetzten“ Qualifikationselemente ergäbe.

Problematisch ist hierbei zudem, Begriffe quasi in einem Glossar zu übersetzen, weil mit den nationalsprachlichen Begriffen über lange Zeit entwickelte Denktraditionen verbunden sind, die selbst erst einmal transferiert werden müssten. Nationale Standards in einem weiteren Sinn gelten für die Berufsbildung in Deutschland, im Gegensatz zur Situation in anderen Ländern der europäischen Gemeinschaft, schon lange. Deutschland verfügt über eine weltweit einmalig hohe Institutionalisierungsdichte, die ihren Ausdruck unter anderem in der gesetzlichen Regulierung (im Berufsbildungsgesetz) findet. Der Regulierung unterliegen dabei nicht nur die Inhalte oder Ergebnisse der Berufsbildung, sondern auch ihr Prozess.

Durch die Organisation der Berufsausbildung im dualen System wurden nationale Systemstandards in Form von Ausbildungsordnungen geschaffen, die durch ihre langjährige Tradition einen stabilen Orientierungsrahmen für die berufliche Qualifizierung und für alle an ihr Beteiligten bieten. Stabilität ist in diesem System grundsätzlich kompatibel mit Flexibilitätserfordernissen, die der technische und ökonomisch-soziale Wandel mit sich bringen. Das zeigt sich nicht zuletzt im permanenten Prozess der Anpassung von Berufsbildern in einem konsensorientierten Verfahren unter Beteiligung der sogenannten „vier Bänke“ der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowie von Bund und Ländern.

In den Ausbildungsordnungen werden die zu vermittelnden Lerninhalte ebenso festgelegt wie Art und Weise ihrer Vermittlung in einem geordneten Ausbildungsgang. Rahmenlehrpläne folgen dem Prinzip der Beruflichkeit von Arbeit und dem Leitbild der beruflichen Handlungsfähigkeit. Sie sind Grundlage für objektivierte, öffentlich kontrollierte Prüfungen – die selbstverständlich und immer schon auch outcomes messen. Das Berufsbildungsgesetz setzt so den Rahmen für die in den DQR zu übernehmenden Standards in der Berufsbildung.

Damit nicht grundsätzliche Missverständnisse bei der Zuordnung zum EQR auftreten, ist zunächst eine begriffliche Klärung unterschiedlicher Kompetenzverständnisse innerhalb der Union unerlässlich. Das Konzept des EQR ist, auch wenn dies in offiziellen Verlautbarungen aus jüngster Zeit schon einmal anders gesehen wird, offensichtlich an die im englischsprachigen Raum zugrunde liegende Definition von „competencies“ angelehnt. Darunter werden im alltäglichen Sprachgebrauch „skills“ verstanden, klein dimensionierte abgeschlossene und zertifizierte Fertigkeiten.

Dies widerspricht dem subjektbezogenen, am Bildungsbegriff festhaltenden und auf umfassende berufliche Handlungsfähigkeit zielenden Kompetenzverständnis, das dem deutschen Berufsbildungssystem zugrunde liegt. Hier umfasst der Begriff „Kompetenz“ sowohl die allgemeinen fachlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten als auch Einstellungen und Werte, deren Erwerb, Entwicklung und Verwendung sich auf die gesamte Lebenszeit eines Menschen beziehen. Berufsbezogene Handlungskompetenz – als Einheit von Fach-, Sozial- und Humankompetenz verstanden – zielt auf die Beherrschung komplexer Anforderungen in Arbeitssituationen und Teilhabe an Gesellschaft. Sie versetzt

damit das Individuum in die Lage, Aufgaben weitgehend selbständig zu lösen, die gefundenen Lösungen zu bewerten, einzuordnen sowie kreativ zu bearbeiten und so die eigene Handlungsfähigkeit im Verlauf seines (Erwerbs-)Lebens stetig weiter zu entwickeln.

Diese Grundorientierung gilt es für Deutschland zu erhalten. Statt einer einseitigen Outcome-Orientierung müssen im DQR die Stärken des deutschen Berufsbildungssystems, seines praktischen ebenso wie seines schulischen Bereichs, erhalten bleiben, und zwar mit seiner Outcome-, Prozess- und Income-Orientierung.

Da der Ausweis von Lernergebnissen auf programmatischer Ebene keine Auskunft über die Qualität des Gelernten und die tatsächliche Handlungskompetenz des Lernenden gibt, müssen bei der Definition des DQR Lerninhalte und Lernprozesse gleichgewichtig neben den Lernergebnissen stehen. Dabei sind die einzelnen Schritte bei der Definition von kompetenzbezogenen Qualifikationsstandards sowie der Weiterentwicklung von Verfahren einer konsistenten Beschreibung, Dokumentation und Bewertung von Kompetenzen durch die Hinzuziehung wissenschaftlicher Expertise zu nutzen. Bei der legislativen Festlegung von Aus- und Weiterbildungsordnungen müssen in Deutschland wie bisher die gestaltenden Institutionen des Berufsbildungssystems maßgeblich beteiligt werden.

2.2. Berufliche Weiterbildung und die Herstellung von Durchlässigkeit, Transparenz und Transferfähigkeit

Das Berufsprinzip ist in einem nationalen Qualifikationsrahmen ebenso zu verankern und in den Formalkategorien auszuweisen wie die ordnungspolitischen Regelungen einer Weiterbildung als viertes Feld des Bildungssystems einschließlich der Anrechnung beruflicher Qualifikationen auf die Hochschulbildung. Denn gerade die bisher bestehende Abschottung der Bildungsbereiche berufliche Bildung und Hochschulausbildung könnte sich in Zukunft als Problem für das deutsche Berufsausbildungssystem herausstellen.

Forciert durch den so genannten Bologna-Prozess und mit der Aufteilung des universitären Studiums in einen eher propädeutisch-berufsfeldbezogenen Bachelor- und einen darüber hinausführenden, stärker wissenschaftsbezogenen Master-Bereich kommt es einerseits zu einer

Konkurrenz allgemeiner und beruflicher Bildungsgänge. Andererseits ist aber auch eine Ausweitung des Berufsprinzips zu verzeichnen, denn neben den Berufsakademien, mit ihren prinzipiell dual ausgebauten Studiengängen (Bachelor- bzw. Fachhochschulniveau), sind mit dem Prinzip der Berufsqualifizierung im Bachelor-Studium auch weite Teile der Hochschulen dem Berufsbildungssystem zuzurechnen.

Diese faktische Expansion der in das Hochschulsystem durchdringenden Berufsbildung hat mit Blick auf den Stellenwert der dualen Erstausbildung Vor- und Nachteile: Zum einen ist, vor allem bei weiterhin verengten berufsfachlichen Arbeitsmärkten, ein Wettbewerb zu erwarten, der die Absolventen einer beruflichen Erstausbildung benachteiligen kann. Diese Frage wird letztlich auf den Arbeitsmärkten entschieden. Zudem können durch kürzere Studienzeiten individuelle Hemmschwellen, ein Studium anzutreten, und die Opportunitätskosten im Vergleich zu einer dualen Berufsausbildung, merklich gesenkt werden. Zum anderen eröffnet sich für die duale Berufsausbildung die Chance, über berufliche Weiterbildung einen Hochschulabschluss im eigenen Bereich zu erreichen, wie dies z.B. mit den Weiterbildungsberufen im IT-Bereich angestrebt wird.

Im DQR werden Wege zu eröffnen sein, in der Arbeit erworbene Kompetenzen auf Weiterbildungsgänge bzw. -abschlüsse anzurechnen, analog zu der im novellierten BBiG festgelegten Anrechnung von Teilqualifikationen als Qualifizierungsbausteine einer einschlägigen Berufsausbildung. Bei der Zuordnung zu den jeweiligen Stufen muss darauf geachtet werden, dass der Erwerb einer umfassenden beruflichen Handlungskompetenz ausreichend berücksichtigt wird. ECVET kann dies bisher nicht leisten. Jede Stufe müsste die allgemeinen, beruflichen und die bereichs- und sektorspezifischen Kompetenzen über Deskriptoren erfassen.

Beschäftigte in einfachen Berufen oder mit geringen Qualifikationen müssen bei der Ausgestaltung eines DQR besonders berücksichtigt werden. Es sind Verfahren zu schaffen, die die Anerkennung von Kompetenzen aus anderen Zusammenhängen ermöglichen, z.B. die Anrechnung ausbildungsvorbereitend erworbener Kompetenzen auf die duale Berufsausbildung oder die Anerkennung im Ausland erworbener Kompetenzen auf hiesige berufliche Bildungsgänge. Dabei sind auch die Ergebnisse nicht-formalen und informellen Lernens einzubeziehen, was

wiederum besondere Anforderungen an die Methoden der Erfassung der Kompetenzen und an das Zertifizierungssystem stellt.

Die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Teilsystemen des Bildungssystems ist also erheblich auszubauen, Absolventen des Berufsbildungssystems der Zugang zu den Hochschulen zu erleichtern und im beruflichen Bildungssystem erworbene Kompetenzen sind auf ein Hochschulstudium anzurechnen. Schließlich sind Aus- und Weiterbildung stärker miteinander zu verzahnen. Das gilt für den Bereich der Erstausbildung in dualer, schulischer und Bachelor-Ausbildung ebenso wie für den Bereich der beruflichen Weiterbildung mit seinen vielfältigen Formen von nachholender Erstausbildung über Fortbildung und die Akkumulation von Zusatzqualifikationen auch aus anderen Branchen, Beschäftigungsfeldern und nicht unmittelbar dem Erwerbssystem zuzurechnenden Bereichen bis hin zu Umschulungen. Ziel muss es dabei sein, zum einen die segmentierten Teile des Bildungssystems auf der Horizontalen miteinander zu verknüpfen und zum anderen auf der Vertikalen Aufstiegswege zu eröffnen und Transparenz herzustellen.

3. Empfehlungen für eine gewerkschaftliche Positionierung

3.1 Deutscher Qualifikationsrahmen (DQR)

Es ist davon auszugehen, dass kein Mitgliedstaat der Europäischen Union ohne weiteres bereit sein wird, ein tradiertes und bewährtes, institutionen- und curriculumbasiertes Berufsbildungssystem im Zuge der Einführung des Europäischen Qualifikationsrahmens aufzugeben. Die mehrfachen Erklärungen der Kommission, dass der EQR kein Instrument der Vereinheitlichung sein solle, deuten einerseits darauf hin, dass mit einer faktischen Harmonisierung der Bildungssysteme das „Unternehmen EQR“ vom Scheitern bedroht wäre. Andererseits müssen die Länder und insbesondere Deutschland, jedoch ganz bewusst dagegen steuern, dass sie im Zuge der hohen Bereitschaft zur Anwendung des EQF auf das eigene Bildungssystem nicht selbst zur Erosion des nationalen Systems beitragen. Insofern geht es darum, zunächst auf der Basis des bestehenden Bildungssystems einen nationalen Qualifikationsrahmen zu beschreiben, um damit letztlich auch dessen Stärkung und Weiterentwicklung zu erreichen. Der EQR setzt nicht zwingend voraus, die berufliche Bildung in Module und Lernziele zu zerlegen.

Basis für die Beschreibung im Rahmen des DQR müssen zunächst die bestehenden Aus- und Weiterbildungsordnungen sein. Bei der Formulierung der outcomes der zukünftigen Bildungsrahmenpläne in Aus- und Weiterbildungsordnungen kann wegen der Breite der dort angesprochenen Kompetenzen (Fach-, Sozial- und Personal-/Humankompetenz) eine viel weitergehende Ausgestaltung beruflicher Bildung gefordert werden als das bisher der Fall ist. Allerdings müssen outcomes – anders als im EQR-Modell, das frei ist von Institutionen und Curricula – an die Stationen und Stufen eines jeden Bildungsgangs angekoppelt werden. Das bedeutet, die Ausbildungsrahmenpläne deutlicher nach Berufsfunktionen zu gliedern. Das Beschreiben von outcomes im Sinne von am Arbeitsplatz benötigten Kompetenzen in diesem Sinne ist nichts Neues für die deutsche Berufsbildung.

Falsch wäre jedoch aber eine einseitige Outcome-Orientierung und ein alleiniger Bezug auf die berufliche Erstausbildung. Arbeitsfunktionen und ihre Reichweite, auch die Selbständigkeit ihrer Wahrnehmung müssten konsequenter beschrieben und – das ist eine schwierige Aufgabe – unverwechselbare Deskriptoren für die Lernergebnisse im Blick auf die erreichten Kompetenzen neu formuliert werden. Zudem müsste darüber entschieden werden, inwieweit die Unterschiede in den Niveaus bei den Berufen offen gelegt werden sollen.

Festzuhalten ist, dass der EQR lediglich ein Übersetzungsinstrument, also einen Formalrahmen darstellt, ein DQR dagegen aber als ein Reforminstrument des Berufsbildungssystems angelegt werden kann. Gerade für unser trennscharf segmentiertes Bildungssystem zeigt der DQR auch Potenzial, die Durchlässigkeit zwischen dualen und vollschulischen Bildungsgängen sowie zwischen Aus- und Weiterbildung zu erhöhen. Die dazu notwendigen Instrumente müssen aber noch geschaffen werden.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sich die Akteure in der Berufsbildungspolitik auch unter Beteiligung der wissenschaftlichen Fachdisziplinen aktiv an der Ausgestaltung eines nationalen Qualifikationsrahmens beteiligen können. Voraussetzung ist des Weiteren, dass der DQR auf dem Prinzip der Beruflichkeit beruht und die Vorzüge des dualen Systems der Erstausbildung in Verbindung mit darauf aufbauenden oder daran anschließenden Weiterbildungsabschlüssen aufnimmt, – wie das z.B. mit der Implementierung des IT-Weiterbildungssystems bereits gelungen zu sein scheint.

Der DQR muss somit

- als Orientierungsinstrument für alle Bildungsbereiche fungieren, der es ermöglicht, die Wertigkeit von Qualifikationen auszuweisen und die berufliche Entwicklung durch eine kompetenzbezogene Darstellung der – formal oder informal – erworbenen Qualifikationen zu dokumentieren;
- einen Beitrag zur Gleichwertigkeit von allgemeiner, hochschulischer und beruflicher Bildung – und damit auch zur Chancengleichheit – leisten;
- die Durchlässigkeit zwischen den Teilsystemen der Bildung horizontal und vertikal erhöhen;
- die Orientierung der Qualifikationen an Lernprozessen, d.h. an dokumentierten Kompetenzen unterstützen;
- der strukturellen Weiterentwicklung des Bildungssystems durch institutionelle Optimierung und Systematisierung unterschiedlicher Lernwege, Lernzeiten und Lernergebnisse dienen;
- anregen zu einer Qualitätssicherung und -entwicklung in der Bildung unter Berücksichtigung der Dimensionen Kontext, *input*, Prozess und *outcome* leisten;
- die Mobilität von Lernenden und Beschäftigten in Deutschland sowie zwischen Deutschland und anderen europäischen Ländern fördern;
- Bildungseinrichtungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Übersetzungsinstrument dienen, mit dessen Hilfe Kompetenzen und Qualifikationen besser eingeordnet werden können und die Anerkennung von in Deutschland nachgewiesenen Qualifikationen und Kompetenzen in Europa erleichtert werden kann.

Um die gewünschte Transparenz und die Vergleichbarkeit der in Deutschland erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen mit den Qualifikationen anderer Mitgliedstaaten herzustellen, ist eine Orientierung an der Struktur des Europäischen Qualifikationsrahmens nicht zwingend. Zunächst sollte versucht werden, mit dem Rahmen ein möglichst realistisches Modell des deutschen Berufsbildungs- und des Hochschulbildungssystems zu beschreiben.

Der DQR sollte damit ein bildungsbereichsübergreifendes Referenzsystem zum Europäischen Qualifikationsrahmen abbilden, das Lernergebnisse, Lernwege und Lernzeiten Niveaus zuordnet. Parallel dazu sind Verfahren zu entwickeln, die die Berücksichtigung von Qualifikationen, die in non-formalen Lernprozessen erworben wurden, ermöglichen. Schließlich sind bei

der Erarbeitung des Deutschen Qualifikationsrahmens mögliche Folgen im Hinblick auf die EU-Richtlinien zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (2005/36/EG) und zu Dienstleistungen (2006/123/EG) zu berücksichtigen.

3.2 Europäisches Punktesystem (ECVET)

ECVET ist vom Grundsatz her auf eine Zergliederung von Bildungsgängen angelegt und von daher mit Blick auf das deutsche Berufsbildungssystem problematisch. In seiner jetzigen Form kollidiert es mit der Aufrechterhaltung des Berufsprinzips.

Ein Punktesystem für die berufliche Bildung kann durchaus sinnvoll sein – ein Punktesystem aber, das sich am britischen modularen System kleinster Einheiten orientiert, ist abzulehnen. Der Berufsbildungsbericht 2008 weist aus, dass im Herbst 2007 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eine Pilotinitiative „Entwicklung eines Leistungspunktesystems in der beruflichen Bildung“ gestartet wurde. Ziel dieser Initiative ist es, die Erfassung, Übertragung und Anrechnung von Lernergebnissen bzw. Kompetenzen von einem Teilbereich des beruflichen Bildungssystems in einen anderen zu erproben. Die entscheidende Frage wird auch hier sein, wie tief die Zersplitterung der competencies/skills gehen wird, d.h., ob es zu beliebiger Addierbarkeit einzelner, allenfalls sehr indirekt auf konkrete Berufe bezogener Fertigkeiten kommt und damit letztlich die quasi „nahtlose“ Umsetzung von ECVET auf deutsche Strukturen vorbereitet wird. Hier sind, wie bei der Entwicklung des DQR, alle berufsbildungspolitischen und –wissenschaftlichen Akteure angemessen in die Diskussion einzubeziehen.

Statt nun auch im nationalen Rahmen mit kumulativen Modulausbildungen kleinster, immer nur ad hoc benötigter Einheiten herum zu experimentieren – was die nahezu zwangsläufige Folge der nationalen Umsetzung von ECVET wäre, bringt der Wissenschaftliche Beraterkreis von ver.di und IG Metall das von der IG Metall vorgestellte Konzept der „europäischen Kernberufe“ mit einheitlichen Berufsbildern für die europäischen Wirtschaftssektoren in die Diskussion. Dieser Diskussion – dem umfassenden Berufsbildungsdialog der Sozialparteien in den Wirtschaftssektoren der Staaten-Gemeinschaft – muss ausreichend Zeit eingeräumt werden.

3.3 Europäische Kernberufe

Das Konzept der europäischen Kernberufe ist zu verstehen als Alternative zur Zersplitterung der europäischen Berufslandschaften in hochgradig fachlicher, aber auch traditionell räumlicher frühzeitiger Spezialisie-

rung, die im Extremfall nur an einem einzigen Einsatzort (Arbeitsplatz) eingebracht werden kann. Technische und arbeitsorganisatorische Entwicklungen führen dazu, dass die spezifischen Tätigkeitsanforderungen sich verändern und Tätigkeiten auch wegfallen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht über eine umfassende berufliche Handlungskompetenz verfügen, würden damit ihrer Erwerbsgrundlage beraubt. Einer solchen Spezialisierung würde durch Modularisierung umso eher Vorschub geleistet, je kleinteiliger die einzelnen units definiert würden. Stattdessen wird beim Konzept der europäischen Kernberufe systematisch auf Ganzheitlichkeit im Kern der (beruflichen) Handlungsfelder gesetzt. Europäische Kernberufe sind nicht zu verwechseln mit der Idee einer vergleichsweise wenig Lernzeit in Anspruch nehmenden fachlichen Basisqualifikation, die danach, d.h. noch während der Ausbildungszeit, um spezifische betriebsbedingte oder lokal-arbeitsmarktliche Spezifika ergänzt wird.

Das Konzept der „europäischen Kernberufe“ setzt auf Beruflichkeit im Sinne einer ganzheitlichen, handlungsorientierten Berufsbildung, die

- den Aufbau und die Entwicklung fachlicher, sozialer, personaler und methodischer Kompetenzen ermöglicht und fördert,
- zur Beherrschung unterschiedlicher beruflicher Situationen befähigt,
- Mündigkeit und Identität sowie Verantwortungsgefühl entwickelt und die Bereitschaft fördert, Verantwortung zu übernehmen,
- Zusammenarbeit und sozialen Zusammenhalt im Sinne solidarischen Handelns entwickelt und fördert,
- den Erwerb von Gestaltungskompetenz, die Befähigung zur Mitgestaltung durch Beteiligung und Kooperation, fördert
- die Grundlage für lebensbegleitendes Lernen legt.

Das Konzept der „europäischen Kernberufe“ baut darauf auf, dass die inhaltlichen Anforderungen eines Berufsfeldes in allen europäischen Staaten weitgehend identisch sind, weil auf der Grundlage von Sektorenbezügen über Berufsprofile entschieden werden soll. Deshalb sollte es möglich sein, im Dialog der Sozialparteien und unter Beteiligung der Europäischen Kommission die beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen länderübergreifend gemeinsam zu definieren. Den einzelnen Staaten bliebe es dann überlassen zu entscheiden, an welchen Lernorten und mit welchen Methoden die Inhalte vermittelt bzw. die Kompetenzen erworben werden sollen.

Persönliche und berufliche Entwicklungschancen sowie gesellschaftliche Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten hängen wesentlich von der Substanz der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Qualität ihrer Vermittlung ab.

Für die deutsche Diskussion folgt aus dem Prinzip der europäischen Kernberufe:

➡ *Kompetenzentwicklung am Lernort Betrieb*

Im dualen System der Berufsausbildung hat der Betrieb nach wie vor die wichtigste Rolle, wobei der Begriff „Betrieb" als Synonym für alle Arbeitsplätze gilt, an denen berufsbezogene Tätigkeiten ausgeübt werden (z.B. Industriebetrieb, Einzelhandelsgeschäft, Anwaltskanzlei, Krankenhaus). Er ist der zentrale Lernort, geprägt durch eine umfassende Anforderung an die Entwicklung von Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz. Die Relevanz der Berufsschule nimmt allerdings angesichts der immer stärker werdenden Wissensbasierung der Berufe immer mehr zu. Ihrer personalen und sächlichen Ausstattung ist daher hohe Bedeutung beizumessen. Die Berufsinhalte werden nicht isoliert als Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten beschrieben. Es geht darum, sie im Zusammenhang der betrieblichen Arbeits- und Geschäftsprozesse darzustellen, in denen die Lernprozesse ablaufen. Das erfordert die Herstellung lernförderlicher Arbeitsbedingungen. Zum anderen ist auch eine bessere Kooperation der Lernorte in der curricularen Abstimmung gefordert.

➡ *Stellenwert der Berufsschule erhöhen*

Die Ausbildungsinhalte für den Betrieb (Ausbildungsrahmenplan) und die Berufsschule (Rahmenlehrplan) müssen besser miteinander verzahnt und gemeinsam als Kompetenzfelder ausgewiesen werden. Dies ist für die Umsetzung und Abstimmung der Akteure im dualen System ein Vorteil bzw. die Voraussetzung dafür, dass die Lernorte mit ihren unterschiedlichen Aufgaben in einen engeren Zusammenhang gebracht werden können. Wegen der wachsenden Wissensbasierung zahlreicher beruflicher Arbeitsprozesse muss der Berufsschule der erforderliche Zeitrahmen (zwei Berufsschultage) gewährt werden.

➡ *Entspezialisierung und Technikoffenheit: Merkmale moderner Ausbildungsordnungen*

Kompetenzen sind in Ausbildungsordnungen – konkreter im Ausbildungsrahmenplan – technikoffen und produktneutral als ein Bündel von Qualifi-

kationen zu beschreiben. Diese Vorgabe ermöglicht es den Betrieben, die Ausbildungsinhalte mit den im Betrieb vorhandenen Maschinen, Werkstoffen, Anlagen und den eingesetzten Techniken und Prozessen umzusetzen.

Mit den Ausbildungsordnungen wird ein Fundament an curricularen Mindeststandards verbindlich definiert. Die Betriebe können und müssen nun entscheiden, wie sie dies im betrieblichen Prozess der Arbeit konkret umsetzen. Es gibt dabei eine klare Grenze: Ausbildungsziele und -inhalte dürfen nicht verändert, weggelassen oder beliebig ersetzt werden. Im betrieblichen Ausbildungsplan wird ein sinnvolles und aufbauendes Lernkonzept beschrieben.

➡ *Kernberufe statt Berufe-Wildwuchs*

Das Berufsbildungsgesetz fordert, dass die Ausbildung für die Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt vorbereitet. Ausbildung für qualifizierte, eigenverantwortliche Tätigkeiten muss breit angelegt in europäischen Kernberufen durchgeführt werden. Kernberufe sind vollständige Berufe, bei denen zwischen gemeinsamen Qualifikationen einer Berufsfamilie, den so genannten Kernqualifikationen und den Fachqualifikationen, die gebraucht werden, um im einzelnen betrieblichen Prozess tätig zu sein, unterschieden wird. Diese Strukturierung in Kern- und Fachqualifikationen gibt den einzelnen Berufen ein „Gesicht“. Danach werden die Qualifikationsanforderungen einer Berufsfamilie zugeordnet. Damit sind die Qualifikationen für die Ausbildungsordnungen systematisiert, können dargestellt und in einen verbindlichen Rahmen der Ausbildungsordnungen gepackt werden.

Spezialisierungen bereits in der Erstausbildung sind mit dem gesetzlichen Auftrag der Vermittlung umfassender beruflicher Handlungskompetenz nicht zu vereinbaren. Die Reduzierung der 346 Ausbildungsberufe zu europäischen Kernberufen ist ein sinnvoller Weg. Sie führt zudem zu mehr Transparenz im Berufsbildungssystem, erleichtert die Berufswahl und die Bildung von Fachklassen in den Berufsschulen.

➡ *Umfassende Kompetenzentwicklung*

Der Ersatz anerkannter Ausbildungsberufe durch Module und Ausbildungsbausteine ist grundsätzlich abzulehnen. Erfahrungen mit Kurzausbildungsgängen zeigen, dass sie den inhaltlichen und organisatorischen Anforderungen in der Arbeitswelt nicht entsprechen. Bildungsziele wie Kritikfähigkeit, Mitgestaltung und Emanzipation, die über fachliche Qualifika-

tionen hinaus auch in der Ausbildung vermittelt werden sollen, werden nicht erreicht. Schmalspur-Ausbildungen und modulare Qualifikationssysteme sind keine adäquaten Konzepte für die Erneuerung des dualen Systems und leisten auch keinen Beitrag zur Erhöhung der Mobilität in Europa. Sie zerstören das deutsche Berufsbildungssystem, sie schmälern die nationale Kompetenzbilanz und beeinträchtigen damit langfristig die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und den Standort Deutschland.

➡ *Schaffung betrieblicher Wahlmöglichkeiten*

Kernberufe, wie z.B. die industriellen Metall- und Elektroberufe mit ihrem Konzept der Einsatzgebiete, sind leitend für andere Bereiche: Einsatzgebiete werden in der Ausbildungsordnung genannt und vom Ausbildungsbetrieb ausgewählt. Es können Einsatzgebiete gewählt werden, die nicht in der Ausbildungsordnung stehen, wenn die vorgeschriebenen Qualifikationen/Kompetenzen vermittelt werden können.

In den Ausbildungsberufen sind die Inhalte verzahnt mit den Kern- und Fachqualifikationen sowie den Geschäftsprozessen im Einsatzgebiet zu erlernen. Die beruflichen Herausforderungen im Betrieb sind damit ganzheitlich angelegt. Einzelne Qualifikationen können in der betrieblichen Wirklichkeit nicht isoliert vermittelt und damit auch nicht ausschließlich bestimmten zeitlichen Phasen der Ausbildung zugeordnet werden. Durch den Erwerb einer umfassenden beruflichen Handlungskompetenz erhöhen sich für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Einsatzmöglichkeiten innerhalb der Unternehmen und ihre berufliche Mobilität zwischen Berufen, Betrieben und Branchen steigt.

➡ *Betrieblichen Sachverstand nutzen – Konsensprinzip beibehalten*

Es gilt, den Sachverstand der betrieblichen Experten wieder in den Mittelpunkt der Erarbeitung von Ausbildungsordnungen zu rücken. Es ist notwendig, dass die Bundesregierung bei der Abarbeitung der EU-Vorgaben den Konsens mit den Sozialparteien sucht und keine Entscheidung ohne Zustimmung der Sozialparteien trifft. Wenn diese sich geeinigt haben, so hat es sich über dreißig Jahre erwiesen, werden die inhaltlichen und formalen Vereinbarungen auch umgesetzt. Darüber hinaus sollten die Erkenntnisse der Berufsbildungsforschung stärkere Berücksichtigung in politischen Entscheidungen finden.

➡ *Nachhaltigkeit von Reformen absichern*

Durch die Einrichtung von Berufsfachkommissionen der Sozialparteien in

den Branchen kann die Neuordnungsarbeit nachhaltig gefördert werden. Gerade bei der Früherkennung von Qualifikationsbedürfnissen oder bei der Beobachtung von Entwicklungsprozessen können sie Reformen zeitnah anregen. Sie stellen auch sicher, dass in den Branchen und darüber hinaus allen Akteuren für ihre Entscheidungen relevante Informationen für die (Neu-)Ordnung von Aus- und Weiterbildungsgängen rechtzeitig zur Verfügung stehen. Insbesondere gilt es, die Qualifizierungsbedingungen der kleineren und mittleren Betriebe zu berücksichtigen.

Die Einarbeitung von strukturellen und inhaltlichen Veränderungen in die Aus- und Fortbildungsverordnungen wäre damit nicht mehr ein punktueller Vorgang, der alle fünf bis zehn Jahre ansteht, sondern ein Prozess, der auf Dauer angelegt ist. Die Ergebnisse der Berufs- und Qualifikationsforschung können so zügiger für die Praxis genutzt werden.

➡ *Berufliches Curriculum aus einem Guss – Transparenz und Durchlässigkeit*

In der beruflichen Bildung müssen Aus- und Weiterbildung stärker miteinander verzahnt, in den Neuordnungsprojekten die Strukturen für beide Bereiche gemeinsam festgelegt werden. Im IT-Sektor ist dies bereits gelungen: Hier gibt es neben vier Grundberufen ein entwickeltes System der Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung. Dieses Modell kann als vorbildhaft gelten und ist auch in anderen Branchen zu entwickeln.

Für die beruflichen Weiterbildungsabschlüsse müssen in den Studiengängen an den Hochschulen erkennbare Schnittstellen ausgewiesen werden. Den Zugang zu den Hochschulen für Absolventen beruflicher Bildungsgänge gilt es zu verbessern. Ebenso die Anerkennung und Anrechnung von beruflich erworbenen Kompetenzen auf Hochschulstudiengänge.

➡ *Internationalen Qualitätsvergleich unterstützen*

Der von der Bundesregierung angestrebte internationale Qualitätsvergleich in der beruflichen Bildung (Berufsbildungs-PISA) sollte unterstützt werden. Die erstmals damit mögliche internationale Debatte um die Standards in der Ausbildung wird wichtige Impulse auch für die deutsche Qualitätsdebatte erbringen. Wichtig ist, dass die Vergleichsstudie von wissenschaftlichem Sachverstand erstellt wird, der die Besonderheiten des deutschen dualen Systems berücksichtigt, der sich in den beruflichen Handlungsfeldern auskennt und die erworbenen Handlungskompetenzen in den Mittelpunkt der Vergleichsmessung stellt.