Herausgeber von *bwp@* : Karin Büchter, Martin Fischer, Franz Gramlinger, H.-Hugo Kremer und Tade Tramm

Berufs- und Wirtschaftspädagogik - *online*

Friedel SCHIER
(Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn)

Der Ausbildungsmarkt – 40 Jahre Berichte zur Berufsbildung auf Grundlage des BBiG

Online unter:
http://www.bwpat.de/ausgabe36/schier_bwpat36.pdf

in

bwp@ Ausgabe Nr. **36** | Juni 2019

Historiografische Berufsbildungsforschung

Hrsg. v. **Karin Büchter, Anna Lambert, Mathias Götzl & Franz Gramlinger**

www.bwpat.de | ISSN 1618-8543 | *bwp@* 2001–2019

CC BY SA

ABSTRACT (SCHIER 2019 in Ausgabe 36 von ***bwp@***)

Online: http://www.bwpat.de/ausgabe36/schier_bwpat36.pdf

Das Bundesbildungsministerium informiert jährlich im April über den Ausbildungsstellenmarkt mittels einer rückblickenden Bilanz der Ausbildungsplatz-Suche und -Besetzung sowie durch eine Vorausschätzung über Angebot und Nachfrage des kommenden Ausbildungsjahres. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (AusbPlFöG) hat 1976 diese Grundlagen gesetzlich verankert. Seit 1977 informiert seitdem der jährliche Berufsbildungsbericht (BBB) nach § 5 AusbPlFöG (§3 BerBiFG, §86 BBiG) über zentrale Daten des Ausbildungsmarktes. Jedes Jahr erneut diskutieren die Bundes-Akteure der Berufsbildungspolitik im „Hauptausschuss“ (als Organ des BiBB) die Konsequenzen aus den Zahlen. Im Mittelpunkt steht dabei meist die „Angebots-Nachfrage-Relation“ (ANR), aber auch die Zahlen der unbesetzten Ausbildungsstellen sowie der suchenden Bewerber.

Die Rückschau auf nunmehr 40 Jahre Bildungsmonitoring zeigt nicht nur die Auf- und Abbewegungen am bundesdeutschen Ausbildungsstellenmarkt, sondern auch den Umgang der beteiligten Akteure mit der jeweiligen Ausbildungssituation. Anhand von besonders hervorstechenden Konstellationen am Ausbildungsmarkt werden im Folgenden vor allem die Reaktionen des zuständigen Bundesministeriums aufgezeigt und diskutiert.

Die verfügbaren statistischen Daten in Verbindung mit den Aussagen der an der Berufsausbildung beteiligten Interessengruppen erlauben vertiefte Einblicke in die Gestaltung der Berufsbildungspolitik durch die Bundesregierung.

The Training Market – 40 Years of Reports on Vocational Education and Training Based on the Vocational Training Act (*Berufsbildungsgesetz*, BBiG)

Every year in April the German Ministry of Education and Research provides information on the German training market in the form of a report on the number of vocational training posts sought and filled in the previous year and also forecasts supply and demand in the training year to follow. In 1976 the Act on the Promotion of Training (Ausbildungsplatzförderungsgesetz, AusbPlFöG) created the legal basis for the report. Since 1977 the annual Report on Vocational Education and Training (Berufsbildungsbericht, BBB) has provided information in accordance with Section 5, Act on the Promotion of Training (Section 3, Vocational Training Promotion Act (Berufsbildungsförderungsgesetz, BerBiFG), Section 86, Vocational Training Act), about centralised data on the German training market. Every year actors involved in federal-level vocational training policy convene at meetings of the Board (the executive body of the Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) – Federal Institute for Vocational Education and Training) to discuss the consequences of the figures contained in the report. The focus is usually on the supply/demand ratio, but also on unfilled training posts and applicants who are still searching.

Looking back on 40 years of monitoring vocational education and training shows not only the ups and downs of the German vocational training market, but also how the actors involved deal with each

situation. On the basis of prominent crisis situations, the reactions of the responsible ministry will be highlighted and discussed in the present article.

The available statistical data in conjunction with the statements of interest groups involved in vocational education and training allow in-depth insights into the shaping of vocational education and training policy by the German government over this long period of time.

FRIEDEL SCHIER (Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn)

Der Ausbildungsmarkt – 40 Jahre Berichte zur Berufsbildung auf Grundlage des BBiG

1 Einleitung

Die nachfolgende Untersuchung zeichnet die bisherigen Bemühungen der Bundespolitik um die „Ausbildung für alle“ (so ein Leitsatz im BBB 1978) anhand von 40 Jahren Berichterstattung mittels Berufsbildungsberichten (BBB) nach: Als Indikator eines ausgeglichenen Ausbildungsstellenmarktes dient dabei die sogenannte „Angebots-Nachfrage-Relation“ (ANR). Anhand der Berichte soll analysiert werden, wie die bildungspolitischen Akteure des Bundes die Situation am Ausbildungsstellenmarkt kommentiert haben.

Hierzu werden verschiedene Analyse-Schritte gegangen:

- Nach einigen methodischen Hinweisen zum historiographischen Ansatz (Kap. 2) wird die gesetzlich geregelte Berufsausbildung dargestellt (Kap. 3).
- In Kapitel 4 wird gezeigt, dass es trotz des Wunsches des Gesetzgebers zu Problemen am Ausbildungsstellenmarkt, dem zentralen Feld der Berufsbildungspolitik, kam.
- In einem dritten Schritt wird das Konzept „Bildungsmonitoring“ als strukturierendes Raster zur Analyse der historischen Fakten eingeführt. (Kap. 5)
- Die Daten aus 40 Jahren Berichterstattung werden sodann exemplarisch an besonderen, kritischen Situationen beleuchtet, die durch ein Ungleichgewicht am Ausbildungs(stellen)markt gekennzeichnet waren. (Kap. 6)
- Zuletzt werden die Aussagen aus den Berufsbildungsberichten im Kontext der Bundesbildungspolitik diskutiert und eingeordnet. (Kap. 7 + 8)

2 Der geschichtliche Rahmen: methodische Hinweise

Die historische Herangehensweise will den Einsatz des Instruments „Berufsbildungsbericht“ durch die Bundesakteure der Berufsbildungspolitik nachzeichnen und die Strukturen von Aushandlungs- und Durchsetzungsprozessen aufzeigen. Gesellschaftlicher Rahmen und Akteure der (dualen) Berufsausbildung werden im geschichtlichen Horizont gezeigt und eingeordnet. Das ist erforderlich, weil „bestehende gesellschaftliche Strukturen (und Institutionen, FS) nicht einfach nur so und schon gar nicht aus sich selbst heraus entstanden“ sind (Pätzold/ Wahle 2018, 265).

Der historiographische Ansatz der Untersuchung zeigt sich in zwei Dimensionen:

Zum einen werden verschiedene Ereignisse in ihren historischen Kontext bzw. zeitgeschichtlichen Rahmen (s.o.) gestellt – ohne jedoch jede Äußerung für „bare Münze“ zu nehmen. „Statt naiv mit den Texten umzugehen (als durchsichtigen Fenstern auf die Vergangenheit), achten

die neuen Kulturhistoriker der Erziehung auf >textuelles Schweigen< und >blinde Flecke<." (Depaepe 2006, 244) Auch „der naive Zirkelschluss vom Wort auf den Sachverhalt und zurück" (Bödecker 2006, 100) wird so vermieden. Es wird vielmehr der Rahmen dargestellt, in dem die Akteure ihre Interessen formulieren und miteinander aushandeln. Hier zeigt sich ein erstes Analysefeld durch das mögliche Auseinanderklaffen von bestehenden und (öffentlich) vertretenen Interessen in einer von Akteuren und Interessen bestimmten Bildungspolitik; die Gestaltung und Formulierung der Angebots-Nachfrage-Relation (siehe Kap. 5.3) ist ein Beispiel für den Umgang mit unliebsamen Sachverhalten. Granato/Ulrich bezeichnen das Aktionsfeld der an der Bilanzierung des Ausbildungsmarktes beteiligten Akteure daher auch als „Graubereich zwischen Schein und Sein", welcher Interpretationsschemata bereitstellt, die für die öffentliche Akzeptanz der jeweiligen Interessen nützlich sind (Granato/Ulrich 2013, 322).

Zum anderen wird ein analytisches Raster über die historischen Ereignisse gelegt, das uns helfen kann, die Vergangenheit einzuordnen – ohne von einer zwangsläufigen oder notwendigen geschichtlichen Entwicklung auszugehen. Diese strukturierende Sicht stelle ich unter den Erklärungshorizont des „Bildungsmonitoring". Damit wird das Problem des Übergangs vom „Früher" zum „Heute", das „Moment der Unbestimmtheit" (Bellmann/Ehrenspeck) aufgenommen, „wenn Späteres aus Früherem nicht deduziert, Früheres aber gleichwohl in seiner Bedeutung für Späteres verdeutlicht werden soll" (Bellmann/Ehrenspeck 2006, 259).

Historische Ereignisse lassen sich so an einer Struktur ausrichten und zugleich unter Beachtung des zeitgeschichtlichen Horizonts interpretieren.

Die historische Betrachtung birgt jedoch die Gefahr, dass „mithilfe einer historischen Erzählung ein Kontext in der Vergangenheit geschaffen (wird), den die Vergangenheit selbst nicht kannte" (Depaepe 2006, 242). Auch kann es sein, dass aus dem Hier und Jetzt Entwicklungslinien entworfen oder Ereignisse ausgewählt werden, die in diese Linien passen. Man darf sich nicht „von Plausibilitäten über die reale Faktenlage täuschen lassen und so einer Scheinlogik auf()sitzen" (Zabeck 2010, 218).

Die Verwendung einer überhistorischen Analyse-Struktur versucht diesen Gefahren auszuweichen. Hier lenkt das Bildungsmonitoring den Blick auf die Abweichungen bzw. außergewöhnlichen Ausschläge am Ausbildungsstellenmarkt.

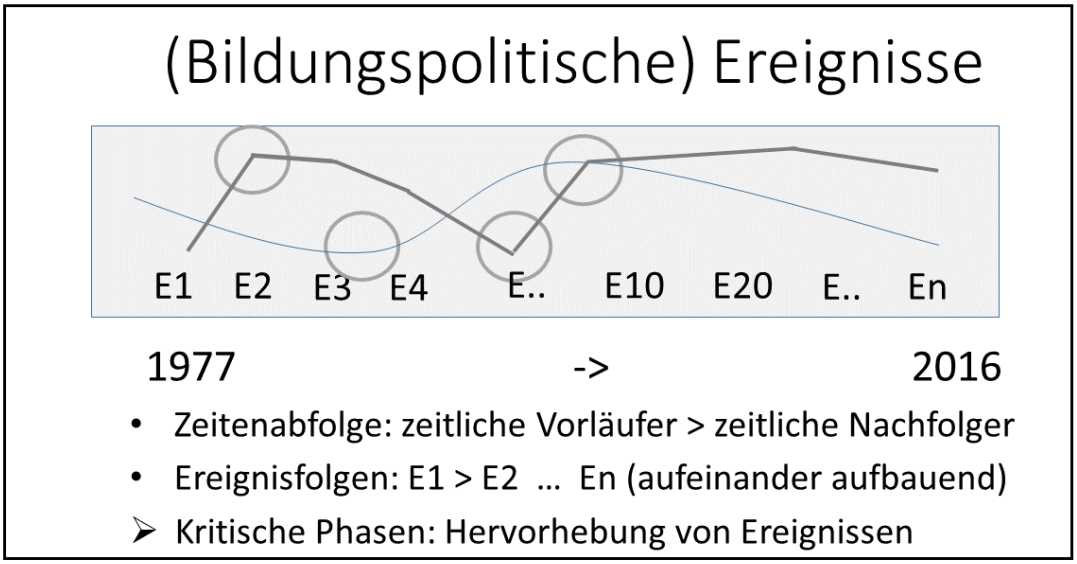

Abbildung 1: Modell für das Bildungsmonitoring als Ansatzpunkt im Vergleich zu zeitlichen oder scheinbar aufeinander aufbauenden Interpretationen von Ereignissen

3 Berufsausbildung: Gesetzlich geregelte Ausbildung und Ausbildungspolitik

Die berufliche Ausbildung junger Menschen dient der Vorbereitung auf ein selbstbestimmtes (Arbeits-/Berufs-)Leben; außerdem unterstützt sie die gesellschaftliche Integration der jungen Generation. Damit ist sie ein wesentlicher Baustein des gesellschaftlichen Generationenwechsels (Zabeck 2018, 300) und der Nachwuchssicherung.

„Lange Zeit wurde in Deutschland die Berufsausbildung … als Selbstverwaltungsaufgabe der Wirtschaft (Kammern) verstanden.“ (Münch 1969, 814, Fn. 21) Der Gedanke, dass die betriebliche Berufsausbildung als „öffentliche Aufgabe“ zu sehen und damit der politischen Regulierung zugänglich sei, wurde in der 50-jährigen Diskussion vor Verabschiedung des BBiG vor allem von gewerkschaftlicher Seite und Sozialdemokratie formuliert. Aber auch die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats verabschiedete 1969 eine Empfehlung, „daß Bildung … auch im beruflichen Sektor zum Bereich öffentlicher Verantwortung gehört“ (Münch 1969, 810).

Rund 50 Jahre nach dem ersten ausformulierten Vorschlag zu einem Ausbildungsgesetz (auf dem 10. Gewerkschaftskongress 1919) wurde nach vielen Diskussionen im August 1969 das Berufsbildungsgesetz (BBiG) im Deutschen Bundestag verabschiedet.

Diese Hinweise aus der Entstehungsgeschichte der gesetzlich regulierten Berufsausbildung in Deutschland lassen (a) die Vorbehalte gegenüber einer gesetzlichen (=öffentlichen) Regelung erahnen und zeigen (b) die unterschiedlichen bis gegensätzlichen Interessen der Arbeitnehmer- sowie der Arbeitgeber-/Kammer-Verbände in dieser Sache.

3.1 Berufsbildungsgesetz (BBiG) 1969

Mit dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) erhielt die Berufsbildungspolitik des Bundes 1969 eine gesetzliche Grundlage: Nun war die Bundesregierung gesetzlich gefordert, die Berufsbildung durch Forschung zu fördern (§60 Abs.2); diese Forschung sollte das „Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung“ durchführen (§§60ff.), insb. durch Klärung der Grundlagen der Berufsbildung, Ermittlung von Zielen und Inhalten sowie durch vorbereitende Anpassung der Berufsbildung an den technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt. Zudem seien „Gegebenheiten und Erfordernisse der Berufsbildung ständig zu beobachten, zu untersuchen und auszuwerten“ (§60).

Die gesetzgeberische Fokussierung auf die Forschung wird zum einen sichtbar in den Aufgaben des Verwaltungsgremiums des Instituts (Hauptausschuß), welches das Forschungsprogramm zu beschließen hatte (§64) (die Genehmigung erfolgte jedoch durch das zuständige Bundesministerium). Zum anderen wurde mit dem §72 ein eigener Paragraph mit ausführlichen Vorschriften zur statistischen Auskunftspflicht eingeführt.

Das BBiG institutionalisierte daneben den „Bundesausschuss für Berufsbildung“, der die Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der Berufsbildung zu beraten hatte (§§50f.).

Die Fokussierung des Bundesinstituts auf begleitende Bildungsforschung sowie eine weitgehende Angleichung der Ausbildungsregeln an die Handwerksordnung (Diese hatten weiterhin Bestand!) zeigen den beschränkten Geltungsrahmen des Gesetzes. Zudem blieben die vielen insb. in Landeshoheit durchgeführten schulischen Ausbildungsgänge von dieser Bundesregelung unberührt.

3.2 Ausbildungsplatzförderungsgesetz (AusbPlFöG) 1976

Im September 1976 wurde das AusbPlFöG verabschiedet. Dieses Gesetz fokussierte vor allem auf die „Sicherung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen“ (§1) – also ein völlig anderer Fokus wie 1969. Dazu wurden zum einen Förderungsmaßnahmen (insb. finanzielle Hilfen) aufgelegt, für die auf der anderen Seite eine Berufsbildungsabgabe erhoben werden sollte, falls

- die „angebotenen Ausbildungsplätze die insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze um weniger als 12,5 vom Hundert übersteigen“ und
- „eine wesentliche Verbesserung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage für das laufende Kalenderjahr nicht zu erwarten“ sei (§§2ff.).

So verpflichtete das Gesetz die Betriebe (Arbeitgeber). Auch das Bundesverfassungsgericht bekräftigte in einer Entscheidung, dass „die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen“ bei den Arbeitgebern liege (Rz. 88) und somit „grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen“ (Rz. 90). (BVerfG, Urteil vom 10.12.1980)

3.2.1 Bildungsplanung und Bildungsbericht

Darüber hinaus – und das ist für die weitere Betrachtung von besonderer Bedeutung, wurden die Berufsbildungsplanung (§5 Abs.2) - und damit im Zusammenhang zu sehen - der Berufsbildungsbericht (§5 Abs.3) begründet und gesetzlich verankert. Der Bericht etablierte ein Bildungsmonitoring zur Ausbildungsplatzsituation im dual organisierten Ausbildungssystem nach BBiG: Einerseits sollte er berichten über das vergangene Kalenderjahr und andererseits über die erwarteten Ausbildungsplätze sowie die Zahl der Ausbildungsinteressierten im laufenden Kalenderjahr (§5 Abs.4). Das Berichtsjahr umfasste den Zeitraum vom 1. Oktober bis zum 30. September.

Die Pflicht zur Berichterstattung oblag dem zuständigen Bundesminister (§5 Abs.3), der bis zum 1. März eines jeden Jahres einen Bericht über „die regionale und sektorale Entwicklung des Angebots an Ausbildungsplätzen und der Nachfrage“ (§5 Abs.2) im Geltungsbereich des Gesetzes (d.h. insb. zu den dualen Ausbildungsberufen) vorzulegen hatte.

Das neue, bundesunmittelbare „Bundesinstitut für Berufsbildung“ (§14) wurde zum Rechtsnachfolger des Vorläuferinstituts (§33) bestimmt und hatte an der Vorbereitung des Berufsbildungsberichts mitzuwirken (§14 Abs.2 Satz 1b). Dem veränderten Hauptausschuss wurden nun sowohl die Beratung der Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der Berufsbildung (§14 Abs.2 Satz3) übertragen wie auch die Aufgaben eines Verwaltungsrates des Instituts (§16). Damit war der ehemalige Bundesauschuss für Berufsbildung (BBiG 1969) abgelöst.

3.2.2 Statistische Grundlagen des Berufsbildungsmonitoring

Die regionale und sektorale Entwicklung von Angebot (von Ausbildungsplätzen) und Nachfrage (der Ausbildungsinteressierten) waren für das vergangene Kalenderjahr statistisch zu erheben (§5 Abs.4):

- die am 30. September in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse eingetragenen Berufsausbildungsverträge, (die in den vergangenen zwölf Monaten abgeschlossen worden sind),
- die am 30. September des vergangenen Jahres nicht besetzten (der Bundesanstalt für Arbeit zur Vermittlung angebotenen) Ausbildungsplätze sowie
- die zu diesem Zeitpunkt (bei der Bundesanstalt für Arbeit) gemeldeten Ausbildungsplätze suchenden Personen.

(Die in Klammer gesetzten Konkretisierungen der Erhebungen weisen gleichzeitig auf die Beschränkungen der Datenbasis hin.)

Für das laufende Kalenderjahr sollte zudem eine Schätzung erfolgen für die bis zum 30. September erwartete Zahl

- der Ausbildungsplätze-suchenden Personen,
- der angebotenen Ausbildungsplätze.

Für die Statistiken des vergangenen Kalenderjahres hatten die zuständigen Stellen sowie die Bundesanstalt für Arbeit die Daten zu liefern; für die Schätzung des laufenden Jahres hatte das Statistische Bundesamt die Schulabgänger-Zahlen zur Verfügung zu stellen. Damit waren zugleich die wesentlichen Datengrundlagen für den Bildungsbericht benannt.

3.3 Berufsbildungsförderungsgesetz (BerBiFG) 1981

Das Bundesverfassungsgericht erklärte 1980 das Gesetz aufgrund der fehlenden Beteiligung der Länderkammer in Verwaltungsverfahrensfragen für unwirksam (BVerfG 80-12-10). Damit war eine Neuregelung der beruflichen Bildung erforderlich. Diese erfolgte 1981 durch das BerBiFG.

Das neue Gesetz setzte die Institutionen und Aufgaben des AusbPlFöG fort, jedoch ohne die Finanzförderung oder die Ausbildungsabgabe aufzugreifen. Erhalten blieben die Instrumente der Bildungsplanung wie auch der Berufsbildungsbericht (jetzt vorzulegen bis zum 1. April).

Als Ersatz zu den (bisherigen, für ungültig erklärten) finanziellen Verpflichtungen wurde nun aufgenommen, dass bei einer Gefährdung des „regional und sektoral ausgewogenen Angebots an Ausbildungsplätzen … in den Bericht Vorschläge für die Behebung aufgenommen werden“ sollen (§3 Abs. 1). Das Bundesinstitut für Berufsbildung sollte weiterhin an der Vorbereitung des Berufsbildungsberichts mitwirken.

Als weitere wichtige Neuerung - mit Blick auf die folgende Sichtung der Berufsbildungsberichte - wurde dem Hauptausschuss freigestellt, „eine Stellungnahme zu dem Entwurf des Berufsbildungsberichts ab(zu)geben“. Den Vertretern der Bundesregierung im Hauptausschuss wurde jedoch kein Stimmrecht zu der Stellungnahme zugestanden (§8 Abs. 2, 3).

3.4 Berufsbildungsreformgesetz (BerBiRefG)/ Berufsbildungsgesetz (BBiG) 2005

Das BerBiRefG novellierte u.a. das Berufsbildungsgesetz (BBiG) (Kapitel 1 des BerBiRefG). Im Prinzip wurden die hier fokussierten Sachverhalte inhaltlich gleichartig fortgeschrieben. Für die Datenerhebungen wurden jedoch Änderungen bei der Erhebung der „eingetragenen Berufsausbildungsverträge“ vorgenommen:

Tabelle 1: **Vergleich BerBiFG (1981) und BBiG (2005)**

BerBiFG §3 Berufsbildungsbericht	**BBiG §86 Berufsbildungsbericht**
(2) Der Bericht soll angeben 1. für das vergangene Kalenderjahr a) auf der Grundlage von Angaben der zuständigen Stellen die im Geltungsbereich dieses Gesetzes am 30. September des vergangenen Jahres in das Verzeichnis der Berufsbildungsverhältnisse eingetragenen Berufsausbildungsverträge, die in den vorangegangenen zwölf Monaten abgeschlossen worden sind, sowie …	(2) Der Bericht soll angeben 1. für das vergangene Kalenderjahr a) auf der Grundlage von Angaben der zuständigen Stellen die in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse nach diesem Gesetz oder der Handwerksordnung eingetragenen Berufsausbildungsverträge, die vor dem 1. Oktober des vergangenen Jahres in den vorangegangenen zwölf Monaten abgeschlossen worden sind und am 30. September des vergangenen Jahres noch bestehen, sowie …

Laut Begründung des BMBF dient „die geänderte Fassung des Absatzes 2 Nr. 1 Buchstabe a … der Klarstellung“. (BMBF 2005, 53) Zu den weiteren Einschränkungen und Spezifikationen der heute noch durchgeführten Erhebungen siehe Flemming/Granath 2016.

Die weiteren Regelungen zum Berufsbildungsbericht (§86) sowie zum Hauptausschuss (§92) entsprechen der Vorgängerregelung. Was auch gleich geblieben ist, aber dennoch angemerkt werden soll, ist die Rolle der „Berufsbildungsstatistik“ (§§87ff.): Diese Bundesstatistik hatte und hat - auch nach der Novellierung - bei weitem nicht den bildungspolitischen Stellenwert wie die „Erhebungen zum 30. September“, obwohl sie deutlich mehr an Merkmalen und Merkmalsträgern erfasst.

4 Problem: Ausbildungsstellenmarkt

„In den vergangenen Jahrzehnten kam es in Deutschland mehrfach zu Krisen bei der Versorgung von Jugendlichen mit betrieblichen Ausbildungsplätzen.“ (Granato/Ulrich 2013, 315) Granato/Ulrich verweisen bei ihrer Problemanzeige u.a. darauf, dass

- nicht einmal die Hälfte der offiziell registrierten Lehrstellenbewerber in betriebliche Berufsausbildungsstellen eingemündet seien,
- die Institutionen des Berufsbildungssystems eine hohe Resistenz gegen Reformen im Ausbildungszugang zeigen. (ebenda)

Erklärungsansätze zur Beschreibung der Problemlage sehen Granato/Ulrich in der Agency-Theorie (beliehene Auftragnehmer bemühen sich im Zuge einer Auftragsabwicklung stets auch um die Wahrung der eigenen Interessen) sowie der neo-institutionalistischen Organisationstheorie (Organisationen streben danach, ein Bild der Übereinstimmung zwischen Ihren

Interessen und den öffentlichen Erwartungen herzustellen und so ihre Legitimität zu sichern). (Granato/Ulrich 2013, passim insb. mit Blick auf die Wirtschaftsverbände)

Idealtypisch kann das Geschehen am dualen Ausbildungsstellenmarkt aus zwei Blickwinkeln beschrieben werden:

- Es gibt ein *nachfrageinduziertes* Ausbildungsstellenangebot, d.h.: je mehr junge Menschen eine Berufsausbildung nachfragen, desto höher ist die Anzahl der von den Betrieben zur Verfügung gestellten Ausbildungsplätze.
- Ist das Ausbildungsstellenangebot hingegen *angebotsinduziert*, stellen Betriebe genauso viele Plätze zur Verfügung, wie sie benötigen (z.B. um ihren Arbeits- oder Fachkräftebedarf zu sichern) – die Größe der Nachfrage spielt keine Rolle. (vgl. Granato/Ulrich 2013, 318)

Die Frage ist nun, wie kommt der Ausgleich am Ausbildungsstellenmarkt zustande, wenn die direkt beteiligten Akteure (Betriebe + junge Menschen) völlig unabhängig voneinander handeln? Adam Smith hatte dafür das Bild der „unsichtbaren Hand“ geprägt, das Angebot und Nachfrage zusammenführen soll. Entgegen dieser modelltypischen, individualisierenden Sicht sind jedoch am Ausbildungsstellenmarkt mehrere Akteure auf unterschiedlichen Ebenen aktiv:

- Auf der mikroökonomischen Ebene ist es wohl so, dass ein Betrieb einen Auszubildenden sucht oder ein Jugendlicher in einem Betrieb einen Beruf erlernen will.
- Auf der Ebene der Institutionen und Verbände ist man z.B. der Ansicht, dass mittels Appellen an die angeschlossenen Einrichtungen diese dazu zu bewegen sind, (zusätzliche) Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen.
- Die Bundesbildungspolitik meint über Instrumente zu verfügen, um allen jungen Menschen einen Ausbildungsplatz zu verschaffen.

Die Berufsbildungsberichte zeigen nun in einer langen Zeitreihe, ob und wie in Deutschland der Ausgleich von Angebot und Nachfrage im Zusammenwirken all dieser Akteure gelungen ist. Dabei steht die Frage im Zentrum: „Wie hat die Bundesregierung auf die Lage am Ausbildungsstellenmarkt reagiert?“

Als Indikator wird die im Folgejahr ausgewiesene, offizielle Angebots-Nachfrage-Relation (ANR) mit weiteren Daten verglichen. Die Reaktionen und Kommentierungen werden aus den vorgelegten BBBe abgelesen.

5 Bildungsmonitoring als strukturierendes Raster

Um die geschichtlichen Einzelereignisse einzuordnen, wird ergänzend zum gesellschaftlichen Rahmen (Gesetze der Berufsausbildung) das Instrument des Monitoring als kartographisches Raster eingeführt. Dieses Analyseraster stellt einen übergeschichtlichen Erklärungs- und Bewertungshorizont der historischen Ereignisse zur Verfügung.

Ein Monitoring, insb. im Bildungsbereich kann über die Beschaffung und Aufbereitung von Daten die Grundlagen legen zu einer

- nachgehenden Wertung mit Blick auf das angestrebte Ziel oder
- der Initiierung von Aktionen zur Anpassung der Planumsetzung oder ggf. auch des Ziels.

Maritzen (2018, 38f.) unterscheidet verschiedene Funktionen, die mit einem Monitoring erreicht werden können:

- Funktion der Wissensgenerierung
  (Fakten, Erklärungen, Bewertungen, Probleme)
- Normendurchsetzungsfunktion,
  (normative Festlegung, dass etwas wichtig ist und wie es zu sein hat)
- Funktion der Rechenschaftslegung,
  (Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungsfunktion)
- Funktion der Qualitätsentwicklung.
  (Rückmeldung über mögliche Handlungsoptionen und Entwicklungsschritte)

Alle diese Funktionen werden, in unterschiedlicher Breite, in den Berufsbildungsberichten ausgeführt :Ein Monitoring verbindet eine Fragestellung bzw. ein Erkenntnisinteresse mit einer Datenbasis, um daran anschließend oder darauf aufbauend Entscheidungen zu treffen: Verfahren der systematischen Informationsgewinnung und Informationsaufbereitung über das Bildungswesen, mit denen Gestaltungsentscheidungen zielgerichtet vorgenommen werden sollen, werden als Bildungsberichterstattung oder Bildungsmonitoring bezeichnet. (Rürup/ Fuchs/Weishaupt 2010, 377)

5.1 Monitoring am Ausbildungsstellenmarkt

Die jährliche Beobachtung des Ausbildungsstellenmarktes stellt eine Form des „(Bildungs-) Monitorings“ dar: Die Berufsbildungsberichte nach BBiG bündeln die Daten zum Ausbildungsgeschehen in Deutschland, insb. zum Ausbildungsstellenmarkt des dualen Systems der Berufsausbildung. „Als regelmäßig erscheinende, an Öffentlichkeit und politisch-administrative Entscheidungsträger gerichtete Publikationen, die eine datengestützte, evaluative Gesamtschau über das Bildungswesen ermöglichen sollen, beanspruchen sie, eine … Übersichtlichkeit und Klarheit über den Verlauf und die Ergebnisse von Bildungsprozessen herzustellen.“ (ebenda)

5.2 Zielvorgabe: Ausbildungsstellenmarkt im Gleichgewicht

Als bildungspolitische Vorgabe und Zielrichtung kann einerseits die Vorgabe des BVerfG gelten, dass „grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen“ hätten, andereseits kann das BBiG (2005) herangezogen werden, wonach bei der Gefährdung „eines regional und sektoral ausgewogenen Angebots an

Ausbildungsplätzen“ Vorschläge zu deren Behebung in den Bericht aufgenommen werden sollen (§86 BBiG).

5.3 Indikator: Angebots-Nachfrage-Relation (ANR)

Die ANR wurde als Terminus Technicus erstmals im BBB 1979 benannt. Der Sachverhalt als solcher war jedoch gesetzlich bereits im §5 Abs.4,1 AusbPlFöG festgelegt:

Der Bildungsbericht soll u.a. für das vergangene Kalenderjahr angeben

a. die im Geltungsbereich dieses Gesetzes am 30. September des vergangenen Jahres in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse eingetragenen Berufsausbildungsverträge, die in den vergangenen zwölf Monaten abgeschlossen worden sind, sowie

b. die Zahl der am 30. September des vergangenen Jahres nicht besetzten, der Bundesanstalt für Arbeit zur Vermittlung angebotenen Ausbildungsplätze und die Zahl der zu diesem Zeitpunkt bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten Ausbildungsplätze suchenden Personen.

Aus diesen Daten wurde dann das Verhältnis aus dem Angebot (an Ausbildungsstellen) und der Nachfrage (nach Ausbildungsplätzen) berechnet: A / N = ANR. (Vgl. Kap.) Diese Kenngröße soll die Verhältnisse auf dem Ausbildungsmarkt für ein zu Ende gegangenes Ausbildungsvermittlungsjahr abschließend bilanzieren. (Siehe zu den technischen Implikationen: Ulrich 2012, 52ff.)

Warum der Indikator aus wissenschaftlicher Sicht kritisch in der Erfassung und Beschreibung des Sachverhaltes ist, verdeutlichen Schier/Ulrich (2017, 94) mit Blick auf die Gruppe der am Ausbildungsmarkt-Benachteiligten an zwei Sachverhalten:

1. „Während die erfolgreiche Ausbildungsplatznachfrage der Jugendlichen zeitraumbezogen über das gesamte Berichtsjahr zu ermitteln war …, war die erfolglose Nachfrage lediglich zeitpunktbezogen zu erfassen. … Bewerber/-innen, die bereits vor dem Stichtag resignierten, blieben unberücksichtigt. Da zum Stichtag das neue Ausbildungsjahr bereits mehrere Wochen alt war, führte diese Praxis zwangsläufig zum Ausschluss einer größeren, rechnerisch nicht klar identifizierbaren Zahl von faktisch marktbenachteiligten Jugendlichen.

2. Darüber hinaus wurden die zum Stichtag ‚erfolglos suchenden Bewerber/- innen‘ faktisch mit den ‚unvermittelten‘ bzw. ‚unversorgten Bewerbern/Bewerberinnen‘ aus der Berufsberatungsstatistik der Arbeitsämter gleichgesetzt (…). Als ‚vermittelte‘ bzw. ‚versorgte Bewerber/-innen‘ (und damit implizit auch nicht als suchende Bewerber/-innen) galten damit selbst diejenigen, die bei zum Stichtag fortgesetzter Ausbildungsplatzsuche eine Überbrückungsmöglichkeit wie erneuten Schulbesuch, Praktika, berufsvorbereitende Maßnahmen und Jobben nutzten.“

6 Empirische Hinweise aus 40 Jahren Berufsbildungsbericht

Als bildungspolitischer Nachweis und Planungsgrundlage musste die Bundesregierung nach dem AusbPlFöG jedes Jahr einen Bericht vorlegen. Der erste Bericht, der die Nachfrage der jungen Menschen nach und das Angebot der Betriebe an Ausbildungsplätzen gegenüberstellte, wurde 1977 vorgelegt. Als Untersuchungsobjekte wurden die BBB der Jahre 1977 bis 2016 gesichtet und ausgewertet:

- Zum einen wurden die Daten der offiziellen ANR abgeglichen mit den Zahlen der BA zur Jugendarbeitslosigkeit, zum anderen wurden die Zahlen zu unbesetzten Ausbildungsplätzen den Zahlen der noch-suchenden Jugendlichen gegenübergestellt.
- In einem nächsten Schritt erfolgt an den „auffälligen Stellen“ der Daten-Vergleiche ein vertiefender Blick in die jeweiligen Bildungsberichte.

6.1 Kritische Situationen am Ausbildungsstellenmarkt

In der Logik des Monitorings, d.h. der systematischen und zielgerichteten Sammlung von Daten mit dem Ziel einer Bewertung und Gestaltung von Bildungspolitik lassen sich statistische Extrema lokalisieren, die auf besonders kritische Situationen am Ausbildungsstellenmarkt hindeuten.

6.1.1 Vergleich der ANR mit Jugendarbeitslosigkeit (u20J.)

Im Vergleich der ANR-Quoten und der Zahlen der bei der BA gemeldeten jungen Arbeitslosen (unter 20 Jahren) zeigen sich beträchtliche Ausschläge und Peaks (+/-). Da beide Gruppen (Auszubildende und jugendliche Arbeitslose) in der gleichen Altersgruppe verortet werden können, ist der Vergleich hilfreich – auch wenn es sich nicht zwingend um dieselbe Gruppe von Personen handeln muss; die grafische Darstellung hat zudem einen Gestaltungsspielraum bzgl. der Skalierung und des Übereinanderlegens. Dennoch zeigen sich die kritischen Punkte deutlich:

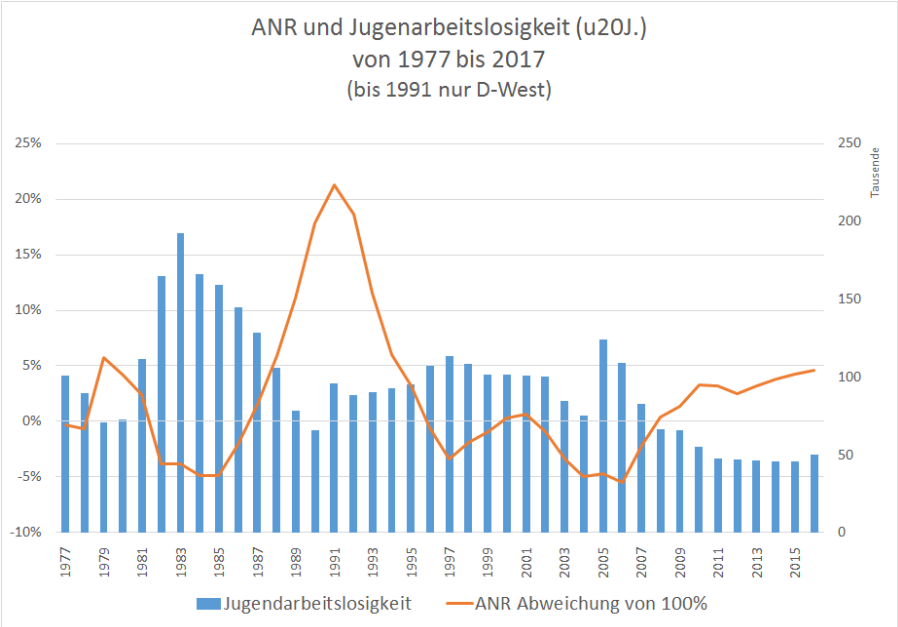

Abbildung 2: ANR (in %) und Zahl der Arbeitslosen unter 20 Jahren (in Tausend) von 1977 bis 2017, nach Daten der BBB und der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit

Folgende Jahre und Konstellationen stechen hervor:

- 1983
  Hier erreichte die Jugendarbeitslosigkeit ihren stärksten Ausschlag mit 192.000 Jugendlichen, wohingegen die ANR bei 95% liegt.
- 1991
  In diesem Jahr wurde eine solch hohe ANR-Quote erreicht wie nie davor oder danach.
- 2005
  In diesem Jahr erreichte die Jugendarbeitslosigkeit einen neuen Spitzenwert mit 124.000 Jugendlichen, wobei die ANR bei 95% liegt.
- 2011 bis 2016
  Die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei etwa 50.000 Jugendlichen und die ANR liegt durchgängig über 100%.

6.1.2 Unbesetzte Ausbildungsplätze / noch-suchende Ausbildungsinteressierte

Eine weitere Identifizierung von kritischen Phasen ist durch den Abgleich von unbesetzten Ausbildungsplätzen und noch-suchenden Ausbildungsinteressierten möglich. Die Entwicklung der ANR unterstreicht optisch den rechnerischen Zusammenhang der beiden Eckgrößen. Beide Zahlen zeigen den Bestand zum Ende des Vermittlungsjahres (30. September).

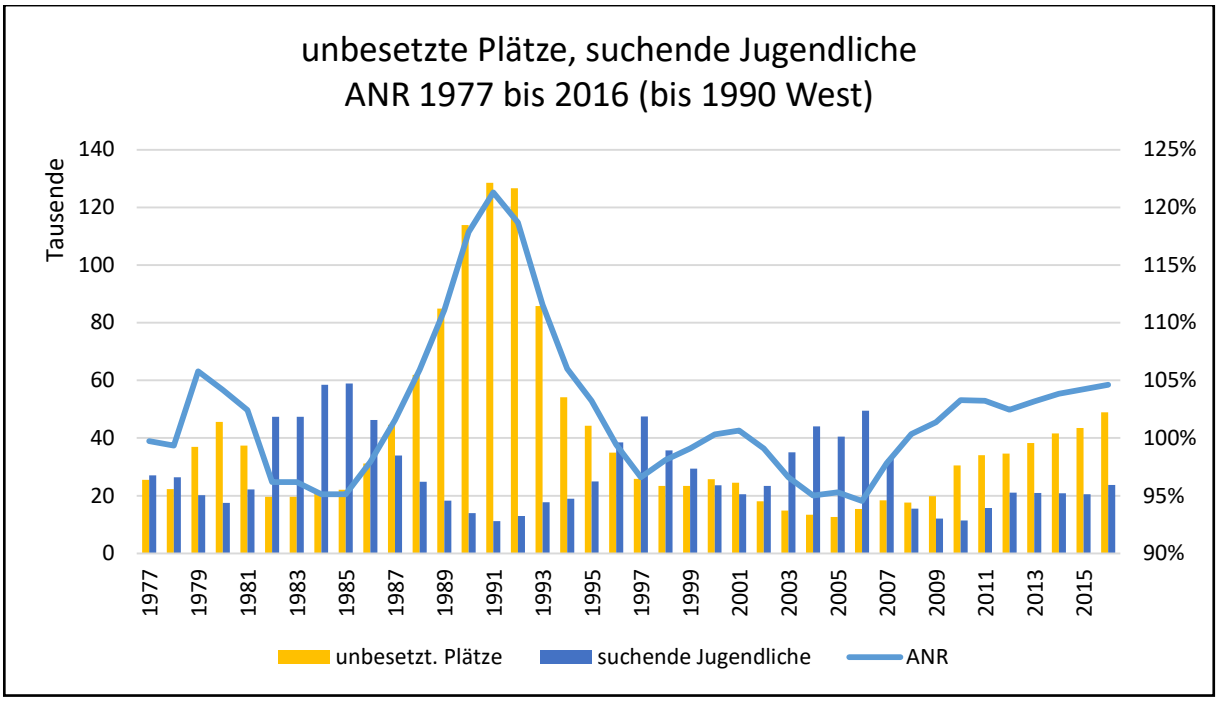

Abbildung 3: Unbesetzte Ausbildungsplätze / noch-suchende Ausbildungsinteressierte 1977 bis 2017, Daten der BBB

- 1980
  Eine erster großer Überhang von unbesetzten Plätzen zu den noch-suchenden Jugendlichen.
- 1982 bis 1985
  In diesen Jahren ist genau das Gegenteil zu sehen: Weitaus mehr Ausbildungsinteressierte als -plätze.
- 1991/1992
  Die Jahre mit dem bisher größten Überhang an unbesetzten Ausbildungsstellen.
- 1997
  Ein deutliches Ungleichgewicht in Richtung ausbildungssuchender Jugendliche.
- 2003 – 2007
  Jahre mit durchgängig hohen Zahlen an noch-suchenden Ausbildungsinteressierten.

6.2 Bildungspolitische Reaktionen in kritischen Phasen

Wenn die Bildungsberichte als Instrumente eines Bildungsmonitoring dienen würden, müssten aus den Informationen zum Ausbildungsstellenmarkt auch Konsequenzen gezogen werden – mit dem Ziel der Qualitätsentwicklung der Ausbildung, des Ausgleichs am Ausbildungsstellenmarkt sowie der vor- und nachgelagerten Bildungs- und Beschäftigungsbemühungen. (siehe Kap. 5)

Die Beschlüsse der Bundesregierungen geben daher Auskunft,

a. welche Bilanz gezogen wird.
(die Erwartungen zum Ausbildungsstellenmarkt haben sich erfüllt oder nicht)

b. ob Konsequenzen als nötig erachtet und angegangen werden.
(Angebote an bildungspolitischen Maßnahmen und Programmen, gesetzliche Initiativen)

c. ob bildungspolitische Erwartungen oder Ziele angepasst werden.
(Beschreibungen werden angepasst, Erfolge oder Aktivitäten werden hervorgehoben, Schwierigkeiten werden relativiert oder verschwiegen)

In den oben herausgearbeiteten, kritischen Phasen am Ausbildungsstellenmarkt (Abb. 2, 3) zeigen sich drei überlappende Ereigniszeiten, 1983, 1991 und 2005, die im Folgenden exemplarisch näher betrachtet werden.

6.2.1 BBB 1983 – „Berufliche Bildung: Lebensperspektiven für die Jugend -Wettbewerbsperspektiven für die Wirtschaft“

"Die Wirtschaft hat mit der beruflichen Bildung eine gesellschaftliche Aufgabe übernommen, die sie in eigener Verantwortung weitgehend bewältigt ... Die derzeit absehbaren Entwicklungstendenzen deuten darauf hin, daß die Nachfrage nach Ausbildung im dualen System weniger schnell abnehmen wird, als bisher vermutet. Dies liegt zum Teil auch daran, daß sich die Nachfrage zeitlich verschiebt, weil Jugendliche vorher an vollzeitschulischen beruflichen Angeboten teilnehmen.“ (BBB 1983, 3)

„Das duale System hat sich als fähig erwiesen, eine erhöhte Nachfrage der Jugendlichen auch bei schwieriger Wirtschaftslage weitgehend zu befriedigen und damit eine Bewährungsprobe bestanden.“ (ebenda, 16)

Die Zitate machen deutlich, dass die Bundesregierung der „Wirtschaft“ sowohl die Verantwortung zuweist als dort auch die Lösungskompetenz verortet. Zudem schwingt eine Skepsis gegenüber vollzeitschulischen Ausbildungen an, die ‚nur‘ als Ersatz bzw. Zwischenlösung fungieren.

Dass in dem Jahr der höchsten Jugendarbeitslosigkeit zudem „erhebliche Probleme bei der Suche nach Ausbildungsplätzen … insbesondere … für junge Frauen, Jugendliche ohne Schulabschluß und junge Ausländer“ (ebenda, 16) gesehen werden, rundet das Bild ab.

6.2.2 BBB 1991 – „Berufsbildung in Deutschland: Fortentwicklung und Kontinuität“

Das Berichtsjahr 1991 (mit dem Fazit zum Vermittlungszeitraum Okt. 1990 – Sept. 1991, Prognose für den Ausbildungsbeginn 1991) war in der Rückschau bestimmt durch den größten Überhang an unbesetzten Ausbildungsstellen sowie eine ANR-Quote von über 120% (Daten aus BBB 1992; jedoch sind Messfehler nicht auszuschließen: „Eine Angebots-Nachfrage-Relation für ganz Deutschland läßt sich ... derzeit nicht feststellen. Eine Berufsberatungsstatistik, die in den wichtigsten Grundtatbeständen und Strukturen mit der für die alten

Bundesländer vergleichbar ist, wurde für die neuen Bundesländer erst ab 1. Oktober 1990 eingeführt.“ BBB 1991, 12)

Der Prozeß der Zusammenführung von zwei Berufsbildungssystemen steht im Mittelpunkt des Berichts und der Bildungspolitik, wobei die Richtung eindeutig ist: „Im Vordergrund der Berufsbildungspolitik der kommenden Jahre stehen die notwendigen berufsbildungspolitischen Beiträge zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erneuerung in den neuen Bundesländern.“ (BBB 1991, 1) Während in den westlichen Bundesländern „ein zunehmender Bewerbermangel festzustellen ist“, konnte in den neuen Ländern nur mittels staatlicher Sonderprogramme (Sofortprogramm des Ministerrates der ehemaligen DDR, Vorsorgeprogramm der Bundesregierung) das Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage angeglichen werden. (BBB 1991, 3)

„114000 unbesetzte Ausbildungsplätze Ende September 1990 sind andererseits - bei gleichzeitig knapp 14000 noch nicht vermittelten Bewerbern - aber ein deutliches Signal zunehmender Nachwuchsprobleme der westdeutschen Wirtschaft. … In den neuen Ländern konnte 1991 jedem Bewerber und jeder Bewerberin ein Ausbildungsplatzangebot gemacht werden... Es ist Ziel der Bundesregierung, daß für alle ausbildungswillige Jugendliche ein Ausbildungsplatzangebot zur Verfügung steht.“ (BBB 1991, 15)

Der Beschluss der Bundesregierung ist geprägt durch die Herausforderungen beim Übergang der neuen Bundesländer in das westdeutsche Berufsausbildungssystem und die fehlenden ostdeutschen Ausbildungsplätze – die ungewöhnliche Situation in den westlichen Bundesländern verschwindet dahinter.

6.2.3 BBB 2005 – „Die Zukunft der dualen Berufsausbildung sichern“

In diesem Jahr wurde ein novelliertes BBiG verabschiedet; u.a. wurde die Möglichkeit befristet eröffnet, berufliche Vollzeitschüler zu einer Kammerprüfung zulassen bzw. eine entsprechende Vorbildung anzurechnen.

„Vor allem der seit mehreren Jahren zu verzeichnende überproportionale Anstieg der Schulanfänger an beruflichen Schulen weist auch auf Versorgungsprobleme bei betrieblichen Ausbildungsplätzen hin.“ (2)

Auf der Nachfrageseite geht es u.a. um „die in den vergangenen Jahren immer wieder kritisch diskutierte Frage, ob eine zunehmende Zahl von Schulabgängern und Schulabgängerinnen nur mit einer unzureichenden Ausbildungsreife die Schule verlassen“ (3).

„Darüber hinaus ist auch die wirtschafts- wie gesellschaftspolitische Bedeutung der Ausbildung des Fachkräftenachwuchses von einer breiteren Öffentlichkeit, vor allem aber von Betriebsinhabern und den in größeren Unternehmen für Qualifizierung Verantwortlichen wieder stärker wahrgenommen worden.“ (1)

Einen breiten Raum in der Darstellung nimmt der „Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ ein: „Die Pakt-Partner verpflichteten sich gemeinsam und verbindlich, in

enger Zusammenarbeit mit den Ländern, allen ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen jungen Menschen ein Angebot für eine Ausbildung zu unterbreiten.“ (11)

7 Berufsbildungsberichte: Dokumente der Berufsbildungspolitik

Nach dem §5 AusbPlFöG von 1976 hatte der zuständige Bundesminister im Rahmen der Berufsbildungsplanung den Ausbildungsstellenmarkt zu beobachten und dazu einen Bericht vorzulegen. Die Bildungsplanung sollte die Grundlagen für die Entwicklung der beruflichen Bildung schaffen und ein ausreichendes Angebot an beruflichen Bildungsplätzen gewährleisten. Dementsprechend geben die Berichte zuallererst Auskunft über die Aktivitäten des Bundesministeriums im Rahmen seiner Bildungspolitik.

7.1 Statements der Bundesregierung

Trotz der Vielzahl der Berufsbildungsberichte über die Jahrzehnte variieren die Stellungnahmen und Apelle der Bundesregierungen in einem Korridor: von Platzangebot unbedingt steigern (1), weiterhin im alten Umfang zur Verfügung stellen (2) und ausreichendes Angebot vorhanden (3) – je nachdem, welche Botschaft an die anderen beteiligten bzw. betroffenen Akteure gesendet werden sollte:

(1) „… geht die Bundesregierung davon aus, daß die an der Berufsbildung Beteiligten … eine wesentliche Steigerung des Angebots an Ausbildungsplätzen … herbeiführen.“ (BBB 1977, 29)

(2) „Die Bundesregierung vertraut darauf, daß Industrie und Handel, Handwerk, öffentlicher Dienst, Landwirtschaft und Freie Berufe sich erneut ihrer Verantwortung bewußt sind und die Ausbildungsplatzprobleme in diesem Jahr aus eigener Kraft lösen werden.“ (BBB 1983, 13)

(3) „Die Bundesregierung geht aufgrund der vorgelegten Daten davon aus, dass 1979 ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zur Verfügung stehen wird.“ (BBB 1979, 18)

Nach dem Urteil des BVerfG zum AusbPlFöG (1980) und dem Wegfall des Instruments der Sonderabgabe bekommen die Erklärungen jedoch eine andere Tonation:

- „Allen schulentlassenen Jugendlichen muß ein Ausbildungsplatzangebot gemacht werden.“ (BBB 1993, 17)
- „Die Bundesregierung hält daran fest, dass jeder ausbildungsfähige und ausbildungswillige Jugendliche auch ein Ausbildungsangebot erhalten muss.“ (BBB 2006, 21)
- „Mit dem Beschluß zum Berufsbildungsbericht 1998 setzt die Bundesregierung ihre Politik konkreter Maßnahmen zur Erhöhung des Lehrstellenangebotes und zur strukturellen Erneuerung der dualen Berufsausbildung fort.“ (BBB 1998, 17)

„Insbesondere in Zeiten eines defizitären Lehrstellenangebots sehen sie (die Interessengruppen, FS) sich gefordert, die öffentliche Wahrnehmung des erreichten Versorgungsgrades (von Ausbildungsplätzen, FS) offensiv zu beeinflussen ...“ Was Granato/Ulrich (2013, 322) hier

mit Blick auf die Wirtschaftsverbände vermuten, trifft jedoch vielmehr auf den staatlichen Auftraggeber zu, der sich besonders in der politischen und gesellschaftlichen Öffentlichkeit legitimieren muss.

Dementsprechend bedient die Bundesregierung in ihren Reaktionen auf die gegenwärtige bzw. zukünftig erwartete Situation am Ausbildungsstellenmarkt mehrere Dimensionen, z.T. im gleichen Bericht:

- Nötigung der Betriebe zur Ausbildung
  (von Appellen über die Androhung einer Ausbildungsabgabe bis hin zu steuerlichen Maßnahmen)
- Unterstützung der Betriebe bei der Ausbildung
  (finanzielle Unterstützung von Ausbildungsbetrieben, öffentlich finanzierte Struktur-Programme zur Unterstützung der Ausbildenden, Hilfsangebote in der Ausbildung wie abH, assistierte Ausbildung)
- (Ausbildungs)Begleitende Maßnahmen
  (Finanzierung außerbetrieblicher Ausbildungsmodule, bspw. ÜBS)
- Durchführung von Ausbildung in eigener Trägerschaft
  (bspw. BaE - betriebliche Ausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen)

Die Zielgruppen sind je unterschiedlich:

- die (Ausbildungs-)Betriebe incl. der sie vertretenden Verbände und Innungen.
  (Förder- und Strukturprogramme, z.B. Ausbildungshelfer)
- die jungen Menschen selbst.
  (Berufsorientierung, MINT, Appelle zur Mobilität)

Die Kombination der unterschiedlichen Maßnahmedimensionen auf die beiden Zielgruppen macht eine Vielzahl von Reaktionsmustern möglich. Die Mehrzahl der aufgelegten Programme des Bundes richtet(e) sich jedoch an Betriebe, Kammern und Verbände – also die eigentlich Zuständigen für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und gleichzeitig diejenigen, von denen man annahm, sie als Auftragnehmer im Ausbildungsgeschehen verpflichten zu können.

7.2 Stellungnahmen des Hauptausschusses

Schon 1979, im ersten Minderheitsvotum der Gruppe der Arbeitnehmer, wurde die ANR-Berechnung kritisiert. Die Arbeitnehmer-Gruppe argumentierte, dass es einen Unterschied zwischen rechnerischer und tatsächlicher Unterdeckung am Ausbildungsstellenmarkt gebe: Zu der Zahl der „unversorgten Bewerber“ (nach AusbPlFöG) seinen zwingend noch jene ehemaligen Bewerber hinzuzurechnen, die in Sonderformen des Berufsgrundbildungsjahres oder in Berufsvorbereitenden Maßnahmen der BA eingemündet und somit aus der BA-Statistik verschwunden seien. (BBB 1979, 17) Die Kritik an der ANR zieht sich je nach Gruppenzugehörigkeit durch fast alle BBB. Auch das Bundesministerium sah sich mehrfach genötigt, der Kritik zu wiedersprechen und auf die „offizielle“ Zählweise hinzuweisen. Bei der Novellie-

rung des BBiG 2005 wurde zudem die Angebotsseite der ANR noch angepasst (Kap. 5.4, Tab. 1).

Auch aus wissenschaftlicher Sicht wurde die ANR vor allem wegen der Messung der Ausbildungsnachfrage, insb. der Operationalisierung der Nachfrage kritisiert. Zur Behebung dieses Mankos wurden Vorschläge unterbreitet, die unter dem Titel erweiterte ANR/erweiterte Nachfragedefinition seit 2009 auch Eingang in den Berufsbildungsbericht (BBB 2009, 18) gefunden haben: „Vor allem aber führten die im Gesetz verankerte Marktbilanzierungsformel und der späte Bilanzierungsstichtag (30. September) zu einer äußerst restriktiven Berechnung des Nachfragevolumens." (Granato/Ulrich 2013, 324)

Die Angebots-Nachfrage-Relation scheint damit als „Wort-Begriff" (Bödecker) zu fungieren, der stellvertretend für einen bildungspolitischen Sachverhalt über die Bezeichnung hinaus historische und theoretische Zusammenhänge repräsentiert (Bödecker 2006, 105). Die ANR als der zentrale Indikator des Bildungs-Monitoring und bis zum BVerfGE 1980 auch der zentrale Hebel der Androhung einer Ausbildungsfinanzierung repräsentiert im politischen Diskurs der beteiligten Akteure „die programmatischen Identitäten gesellschaftlicher Gruppen sowie deren Selbsteinschätzung ihrer gesellschaftlichen Perspektiven". (ebenda 106)

Damit wurde der scheinbare Sach-Indikator und die vielfältigen Auseinandersetzungen um die „richtige" Berechnung zum Ausweis von Gruppenidentität und Durchsetzungsstärke.

Obwohl erst 1981 mit dem BerBiFG eine Stellungnahme des Hauptausschusses gesetzlich vorgesehen war, legte der HA bereits 1979 seine erste Stellungnahme vor, zu der die Gruppe der Arbeitnehmer ein Minderheitenvotum abgibt. In der Folge zeigt sich, dass fast durchgängig Minderheitenvoten abgegeben wurden – mal von den Gewerkschaften (7), mal von den Arbeitgebern (2), mal von Arbeitgebern und Gewerkschaften zugleich (15). Es gab sogar einige Stellungnahmen, zu denen alle drei stimmberechtigten Gruppen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Länder) ein eigenes Votum abgaben (6).

Diese Meinungsverschiedenheiten sind jedoch nicht verwunderlich, da das Berufsbildungsgesetz Akteure und Interessenvertreter mit unterschiedlichen Einstellungen zur (gesetzlichen) Berufsausbildung an einen Tisch (Hauptausschuss) gezwungen hatte.

Mit dieser Vielzahl von Meinungen im Hauptausschuss scheint eine „Beratung der Bundesregierung", wie sie das Gesetz forderte (AusbPlFöG §14 Abs.2 Satz3), kaum aussage- und durchsetzungsstark: Der Bundesregierung blieb es überlassen, aus der Vielzahl der Meinungen die für sie passende herauszusuchen. Ob sich der gesetzlich eingerichtete Hauptausschuss mit dieser Aufsplitterung als gewichtiges Gremium in der Berufsbildungspolitik etablierte, darf bezweifelt werden: Seit 1994 die Arbeitsgruppe „Berufliche Bildung" ins Leben gerufen wurde, gab es fast durchgängig parallele, bildungspolitische Gremien neben dem Hauptausschuss, die durch die Bundesregierung einberufen wurden – über die „Bündnisse für Arbeit" (1998 – 2003), die „Nationalen Pakte" (2004 – 2014) oder zuletzt die „Allianz für Aus- und Weiterbildung".

8 Berufsbildungspolitik braucht ein Bildungsmonitoring – Fazit

Das BBiG scheint im Nachhinein vor allem eine gesetzgeberische Antwort auf die jugend- und bildungspolitischen Missstände in etlichen Betrieben und die dazu veröffentlichten Berichte gewesen zu sein (vgl. Serie im Stern 1964 – 1966; Spiegel Nr. 18/1970).

Mit dem Instrument der Bildungsberichte (AusbPlFöG) konnte das Bildungsministerium jedoch ein Bildungsmonitoring etablieren und die Funktionen der Wissensgenerierung, der Normendurchsetzung, der Rechenschaftslegung sowie der Qualitätsentwicklung (Kap. 5) erfüllen: Daten präsentieren, Appelle an die Verantwortlichen richten und Bundesprogramme zur Problemlösung vorstellen.

Außerdem konnten die zuständigen Bildungsministerien spätestens seit Einrichtung des „Benachteiligtenprogramms“ (1980) mit Hilfe von Programmen und Fördermitteln zeigen, dass sie die Situation erkannt und angemessene Reaktionsschritte eingeleitet hatten. Eine Politik des Forderns (im Sinne von Appellen) und Förderns (von Betrieben und Ausbildung), manchmal auch des Machens (bspw. außerbetriebliche Berufsausbildung) – jedoch nur selten der bildungsgesetzlichen Gestaltung im Sinne einer „Ausbildung für alle“.

Die schwache gesetzliche Stellung des „Parlaments der beruflichen Bildung“ (Helmut Rohde 1975) wurde vor allem die Vielzahl an berufsbildungspolitischen Beratungsgremien neben dem Hauptausschuss abgewertet. Die Einrichtung des „Wissenschaftlichen Beirats“ (§94 BBiG) 2005 als neues Gremium zur Beratung der Bildungspolitik eröffnete dem Bundesbildungsministerium eine weitere Ausweichmöglichkeit, um seine Ideen und Projekte durchzusetzen. Die Bundesregierungen (mit wechselnden Verantwortlichkeiten) behielten so - unabhängig von der Regierungsfarbe - die Führung im bildungspolitischen Diskurs. Oder wie Zabeck feststellt: „Politik und Bildungsverwaltung tendieren offenbar dazu, das durchzuhalten und durchzusetzen, wozu sie ohnehin entschlossen sind.“ (2018, 305)

Das legt nahe, dass in der Terminologie der Agency-Theorie (siehe Granato/Ulrich) der Prinzipal (Bundesministerium) die beliehenen Auftragnehmer (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Länder) zueinander in Konkurrenz setzen konnte (divide et impera) und somit das „bildungspolitische Heft“ in der Hand behielt – sowohl gegenüber der Öffentlichkeit wie auch innerhalb der Bundesregierung.

Die Darlegungen, Quellen und Einordnungen zeigen,

- dass die gesetzlichen Vorgaben nicht zu dem angestrebten Ziel (Kap. 5.2) führten,
- dass das gesetzliche Beratungsgremium (Hauptausschuss) keine Durchsetzungskraft gegenüber der Bundespolitik entwickeln konnte (Kap. 7.2),
- dass die berechtigte Auseinandersetzung um die ANR nicht zu einer besseren Ausbildungsversorgung führte, sondern als „Wort-Begriff“ (Kap. 7.2) eher Gruppenidentitäten festigte und
- dass die Bundesregierung den selbst formulierten gesetzlichen Auftrag durch Maßnahmen verschiedener Art immer adäquat bildungspolitisch erfüllen konnte.

Was die Analyse der Berufsbildungsberichte nicht leisten konnte oder wollte, war der Nachweis von Erfolg oder Misserfolg von Bildungspolitik – hierzu müssten Indikatoren benannt und politisch aufgenommen werden, die empirisch nachprüfbar sind. Zudem müsste einer solchen Evaluation eine theoretische Erklärung unterlegt werden: Wie wirkt die Bildungspolitik im Ausbildungsgeschehen?

Die Unterlegung der Bildungsberichterstattung mit einer problemorientierten Indikatorik, wie sie z.B. durch den Indikator „Junge Menschen ohne Berufsabschluss“ (Dionisius/Lissek/ Schier 2012, 131ff.) möglich wäre, könnte jedoch das Bildungsmonitoring zu einem Instrument einer kritischen Berufsbildungspolitik machen.

Literatur

Berufsbildungsbericht (BBB) (1997-2016): Berufsbildungsbericht. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1997; Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Bonn 2016.

Bellmann, J./Ehrenspeck, Y. (2006): Historisch/systematisch – Anmerkungen zur Methodendiskussion in der pädagogischen Historiographie. In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 2, 245-264.

Bödecker, H. E. (2006): Begriffsgeschichte als Theoriegeschichte – Theoriegeschichte als Begriffsgeschichte. Ein Versuch. In: Casale, R./Tröhler, D./Oelkers, J. (Hrsg.): Methoden und Konzepte. Historiographische Probleme der Bildungsforschung, Göttingen, 91-119.

BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2005): Die Reform der beruflichen Bildung, Berufsbildungsgesetz 2005. Materialien zur Reform der beruflichen Bildung. Bonn.

Bundesagentur für Arbeit, Statistik (2019): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Arbeitsmarkt in Zahlen. Nürnberg,

Depaepe, M. (2006): Jenseits der Grenzen einer >neuen< Kulturgesichte der Erziehung? In: Casale, R./Tröhler, D./Oelkers, J. (Hrsg.): Methoden und Konzepte. Historiographische Probleme der Bildungsforschung, Göttingen, 241-262.

Dionisius, R./Lissek, N./Schier, F. (Hrsg.) (2012): Beteiligung an beruflicher Bildung – Indikatoren und Quoten im Überblick. Wissenschaftliche Diskussionspapiere Nr. 133. Online: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/483_wd_133_beteiligung_an_beruflicher_bildung(1).pdf (20.02.2019).

Flemming, S./Granath, R.-O. (2016): BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September. Zentrale Datenquelle für die Ausbildungsmarktbilanz. Einführung in die Erhebung. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Bonn.

Granato, M./Ulrich, J.G. (2013): Die Reformierbarkeit des Zugangs in duale Berufsausbildung im Spannungsfeld institutioneller Widersprüche. In: Swiss Journal of Sociology, 39, 2, 315-339.

Kruse, W./Paul-Kohlhoff, A. (1990): Ein neues Berufsbildungsgesetz? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 334-341.

Maritzen, N. (2018): Was heißt und zu welchem Ende studiert man Daten? Anspruch und Wirklichkeit einer Strategie des Bildungsmonitoring. In: Drossel, K./Enkelmann, B. (Hrsg.): Does 'What works' work? Bildungspolitik, Bildungsadministration und Bildungsforschung im Dialog, Münster, 37-54.

Münch, J. (1969): Das Berufsbildungsgesetz in historischer und berufspädagogischer Sicht. In: Die deutsche Berufs- und Fachschule, 65, H. 11, 809-825.

Ulrich, J.G. (2012): Indikatoren zu den Verhältnissen auf dem Ausbildungsstellenmarkt. In: Dionisius, R./Lissek, N./Schier, F. (Hrsg.) (2012): Beteiligung an beruflicher Bildung - Indikatoren und Quoten im Überblick, 48-65.

Pätzold, G./Wahle, M. (2018): Berufspädagogik – Historische Berufsbildungsforschung. In: Rauner, F./Grollmann, P.(Hrsg.): Handbuch Berufsbildungsforschung, 3. Auflage. Bielefeld, 265-271.

Rürup, M./Fuchs, H. W./Weishaupt, H. (2010): Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring. In: Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden, 377-401.

Schier, F./Ulrich, J.G. (2017): Marktbenachteiligte Jugendliche als institutionelle Herausforderung für die Bildungspolitik. In: Niedermair, G.: Berufliche Benachteiligtenförderung. Linz, 91-112.

Zabeck, J. (2010): Die Institutionalisierung der Berufserziehung als Gegenstand kritischer Geschichtsschreibung. In: Beck, K./Wuttke, E. (Hrsg.): Was heißt und zu welchem Ende studieren wir die Geschichte der Berufserziehung? Opladen, 201-224.

Zabeck, J. (2018): Entwicklung und Evaluation von Bildungsgängen. In: Rauner, F./Grollmann, P. (Hrsg.): Handbuch Berufsbildungsforschung, 3. Aufl. Bielefeld, 298-306.

Dieser Beitrag wurde dem ***bwp@*-Format:** ☑ **BERICHTE & REFLEXIONEN** zugeordnet.

Schlüsselwörter: *duale Berufsausbildung, BiBB-Hauptausschuss, Ausbildungsplatzmangel*

Zitieren dieses Beitrages

Schier, F. (2019): Der Ausbildungsmarkt – 40 Jahre Berichte zur Berufsbildung auf Grundlage des BBiG. In: *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 36, 1-21. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe36/schier_bwpat36.pdf (24.06.2019).

Der Autor

Dr. FRIEDEL SCHIER

Bundesinstitut für Berufsbildung,
Berufsbildungsangebot und -nachfrage/Bildungsbeteiligung

Robert-Schuman-Platz 3, 53175 Bonn

schier@bibb.de

www.bibb.de