

Herausforderungen für die Berufsbildung

Thesen zum Workshop ‚Berufsausbildung/Übergangssystem/AMP für Jugendliche – Herausforderungen und strategische Optionen (2.Mai 2013)‘
Lorenz Lassnigg

Hintergrund

1. Diversität im Governancesystem und Inkrementalismus

Die Entwicklung geht vorwiegend innerhalb der Teilbereiche (Schule, Lehre, AMP, und sektoral innerhalb dieser Bereiche, teilweise auch regional) vor sich, und es gibt nur sehr begrenzt eine übergeordnete Koordination. Dies hat Vorteile und Nachteile. Es begrenzt die Entwicklungsmöglichkeiten und stabilisiert die Strukturen, aber es kann auch diverse parallele Ansätze zur Problemlösung fördern. Es kann auch die ‚Politisierung‘ fördern und die Aufmerksamkeit auf die Interessen innerhalb der Teilbereiche lenken. Bei echten Konflikten wird diese Struktur die Teilinteressen verstärken und die Koordination erschweren. Die entstehende Komplexität macht das Verständnis und die Einschätzung der Vorgänge nichttrivial und schwierig.

2. Europäisches und internationalen Umfeld widersprüchlich

Das bildungspolitische Umfeld ist durch eine Mischung von hohen Erwartungen (und hohem Druck) und sehr vielfältigen (fast unübersehbaren) Politikansätzen gekennzeichnet (EU, OECD, etc.). Die EU-Politik ist im Hinblick auf die Berufsbildung teilweise widersprüchlich: lange Tradition und breites Menü im Kopenhagen-Brügge-Prozess, aber Verlagerung der Aufmerksamkeit auf die Allgemeinbildung (ET 2010-2020), und Hochschulbildung (40% Benchmark). Aktuell hohe Aufmerksamkeit auf Lehrlingsausbildung und Ausbildungsgarantie („Alle beneiden uns“).

3. Berufsbildung ist Erfolgsmodell, aber dies verdeckt teilweise strukturelle Schwächen und Problembereiche

Die großen Vorteile sind einerseits die vergleichsweise günstige Situation am Jugendarbeitsmarkt und andererseits die hohe Partizipation und der erfolgreiche Zulauf in den wachsenden BHS-Sektor.

- Die günstige Situation am Jugendarbeitsmarkt wird gerne v.a. auf die Lehrlingsausbildung zurückgeführt, es wird aber vergessen, dass gerade dieser Bereich bereits seit Jahrzehnten massiv durch AMP gefördert wird, und es wird auch der darüber hinausgehende massive Maßnahmeninsatz nicht ausreichend berücksichtigt. Diese massive Intervention ist im Vergleich ein österreichisches Spezifikum.

- Beim Erfolgsmodell BHS wird gerne übersehen, dass dieses Modell auf zwei gleichbedeutenden Faktoren beruht, erstens der beruflichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Abschlüsse und Kompetenzen, und zweitens der grundlegenden Rolle der BHS bei der Ermöglichung von sozialem Aufstieg durch Bildungsabschlüsse. Diese Doppelfunktion erschwert die wirtschaftliche und berufsbezogene Steuerung, da die soziale Aufstiegsfunktion als Kompensation für die ungerechte und

sozial selektive Grundstruktur wirkt. Wesentlicher Ausdruck dieser sozialen Funktion sind die Übertritte ins Hochschulwesen.

4. Die demografische Entwicklung wird Widersprüche zwischen den Teilbereichen verstärken und die Koordination erschweren, ein wesentlicher Faktor wird die Zuwanderung sein

Nach den demografischen Prognosen wird das quantitative Potential für die Berufsbildung, und mit entsprechender Zeitverzögerung auch für die Hochschulbildung beschränkt. In diesem schrumpfenden Potential wird die Zuwanderung einen steigenden Anteil ausmachen. Daraus resultiert einerseits der Wettbewerb zwischen Lehre und Schule, der seitens der ProtagonistInnen der Lehre bereits stark ausgetragen wird und es ist andererseits auch ein steigender Wettbewerb um die BHS-AbsolventInnen zwischen Berufstätigkeit und Hochschulen absehbar.

Für die Bewältigung dieser widersprüchlichen Entwicklungen liegen keine nachhaltig geeigneten Lösungen vor. Auf der Oberstufe geht es um ein Nullsummenspiel, wenn das Potential geringer wird, auf der Tertiärstufe besteht bei widersprüchlichen Positionen grundlegende Unklarheit über den Bedarf.

- Die Attraktivierung der Lehre durch Matura zieht ambitionierte AbsolventInnen (zumindest temporär) ab und verteuert die Ausbildung für die Betriebe (relativ bei Abwanderung).
- Bei steigendem Bedarf nach BHS-AbsolventInnen verringern diese den Zustrom zu den Hochschulen, der auch als erforderlich angesehen wird.
- Teilweise deuten sich Strategien an, beim Zugang zur Berufsbildung die Öffnung zu den Hochschulen zu versprechen, beim Zugang zu den Hochschulen aber verstärkte Selektionen einzubauen.

Die Entwicklung wird dadurch noch erschwert, dass die Prognosen von einer deutlichen Steigerung des Anteils der (zusätzlichen) ZuwanderInnen unter dem jugendlichen Potential ausgehen, da das Bildungswesen bisher nicht sehr gut in der Lage ist, dieses Potential erfolgreich zu nutzen. Insbesondere die Lehre hat hier Defizite.

Wirkungen der Berufsbildung

5. Der wirtschaftliche Beitrag der Berufsbildung ist zu wenig geklärt, um daraus politische Schlüsse zu ziehen

Es ist davon auszugehen, dass die günstige Situation am Jugendarbeitsmarkt zuallererst eine Funktion der insgesamt vergleichsweise günstigen wirtschaftlichen Entwicklung ist. Der relative Abstand vom EU-Durchschnitt ist bei der Jugendarbeitslosigkeit sehr ähnlich wie bei der Arbeitslosigkeit insgesamt. Dies spricht nicht für vergleichsweise besondere Vorteile der Jugendlichen. Wenn man den massiven Einsatz der AMP berücksichtigt, so ist die Situation der Jugendlichen noch weniger vergleichsweise günstig.

Es ist seit Jahren gut bewiesen, dass Bildung einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum hat, es ist jedoch bei weitem nicht klar, über welche Kanäle dieser Effekt wirkt, und auch wie nachhaltig er ist. Von verschiedenen theoretischen Ansätzen gibt es unterschiedliche Sichtweisen. Eine zentrale Rolle wird der wirtschaftlichen Innovationskraft zugeschrieben. Aber auch hier gibt es unterschiedliche

Sichtweisen. Stilisiert werden zwei Innovationsformen unterschieden, radikale *science-technology*-STI-Innovation und inkrementelle *doing-using-interacting*-DUI-Innovation. Diese beiden Formen werden in unterschiedlichen Zusammenhang zum Bildungswesen gebracht: Für STI-Innovation sind Wissenschaft und Hochschulen wesentlich, für DUI-Innovation sind mittlere Qualifikationen aus der Berufsbildung wesentlich. Wenn man die Vielfalt an Innovationsindikatoren für Österreich betrachtet, so ergibt sich insgesamt eine Position im Mittelfeld, wenn man jedoch zwischen STI- und DUI-Innovation unterscheidet, so ergibt sich eine sehr günstige Position bei den DUI-Indikatoren, und eher eine Schwäche bei STI. Es stellt sich die Frage, wie dies insgesamt für die Zukunftsfähigkeit zu bewerten ist.

In den bildungspolitischen Strategien hat sich eine Alternative zwischen formaler Höherqualifizierung in Richtung Hochschulen und der Förderung eines ‚richtigen Mix‘ über die horizontale Verbesserung auf allen Ebenen. Für Österreich gibt es unterschiedliche Befunde zur Bedarfsentwicklung für die verschiedenen Ebenen. Einerseits gibt es relativ niedrige Tertiärquoten (auch wenn man ‚großzügig‘ rechnet), andererseits gibt es Befunde und massive Äußerungen in Richtung eines akuten Mangels im Bereich der Lehre. Hier fehlen klare Evidenzen, und die große Lücke besteht bei der Verwendung der Qualifikationen und Kompetenzen. Klare Ergebnisse gibt es zu einem starken Bedarf an überfachlichen Kompetenzen, deren Vermittlung im Bildungswesen fraglich ist.

6. Der soziale Beitrag der Berufsbildung und die Rolle der AMP

Die Berufsbildung hat einerseits eine starke Rolle bei der Förderung von sozialem Aufstieg über die BHS, und zumindest in der Vergangenheit war der Zugang in die Lehre aufgrund der nicht-schulischen betrieblichen Selektion auch bei nicht so gutem Schulerfolg offen. Andererseits ist v.a. der schulische Bereich sehr selektiv. Die Selektionsprozesse wirken in Form von irregulärer Abwärtsmobilität und Repetition und führen auch in beträchtlichem Maß zu Abbrüchen von Bildungskarrieren.

Im Falle von Problemen greift die AMP sehr massiv ein und fängt die Jugendlichen auf, einerseits durch Förderung der Lehrlingsausbildung in Betrieben und ÜBA bzw. IBA, andererseits durch eine Fülle an weiteren Maßnahmen (darunter Produktionsschulen, verschiedenste Kurse und berufsvorbereitende Maßnahmen). Der nachhaltige Erfolg ist jedoch fraglich, trotz eines vergleichsweise hohen Aufwandes an Evaluierung, Monitoring und Zielsteuerung; im Bereich der Lehrlingsausbildung gibt es vergleichsweise wenig Evaluierung (Hier gibt es Hinweise auf hohes Maß an Mitnahme, was wiederum Rückfragen an die Funktionsweise des Systems nahelegt: warum so viel Förderung, wenn es ohnehin Stellen bereitstellt?).

Es gibt zumindest zwei gravierende Probleme in diesem Bereich der ‚Übergangssysteme‘:

- Seit es die Leistungstests gibt (PISA) ist es klar, dass es einen hohen Anteil von Jugendlichen mit Leistungsproblemen gibt (30% Risikogruppe). Für diese Probleme gibt es jedoch im Rahmen der AMP keine definitive Kompensation (teilweise ‚Initiative Erwachsenenbildung von Bund und Ländern, jedoch klein im Verhältnis zur Problemlage). Hier stellt sich die Frage der Arbeitsteilung zwischen Bildungswesen und AMP: Wie kann die Risikogruppe mit Leistungsproblemen ein besseres Leistungsniveau erwerben?
- Was passiert an der ‚zweiten Schwelle‘ im Bereich der Lehrlingsausbildung? Die Jugendarbeitslosigkeit wird an der ‚ersten Schwelle‘ viel systematischer bekämpft als an der ‚zweiten

Schwelle'. Hier gibt es weniger Informationen über den Verbleib und die Verwendung der Lehrlinge, sowie über die Wirksamkeit der Maßnahmen.

Strukturelle Besonderheiten der österreichischen BB und Berufsbildungspolitik

7. Strukturelle Besonderheiten

Staatliches und kollektives System früher BB mit Schwerpunkt auf der Oberstufe und kleinem Hochschulsystem. Es wurden wesentliche internationale ‚Entwicklungen‘ nicht mitgemacht (*Reformresistenz'), Veränderungen auf inkrementellem Wege innerhalb der bestehenden Grundstrukturen. Grundlegende Besonderheiten, mit jeweiligen Vor- und Nachteilen sind:

- (1) dualistische Grundstruktur - Lehrlingsausbildung und BMHS (Diversität-Koordination)
- (2) frühe Differenzierung nach Leistungsniveau in Pflichtschule und Berufsbildung, Hierarchisierung der BB (Orientierung-soziale Reproduktion)
- (3) zweistufige Zugangsstruktur auf der 9. und 10. Stufe (Anreizwirkungen)
- (4) kleines Hochschulsystem mit später und langsam wachsender FH (Höherqualifizierung?)
- (5) eine starke geschlechtsspezifischen Segregation in der Berufs- und Hochschulbildung (Reduzierung MINT)
- (6) ein komplexes ‚dualistisches‘ Governance-System (Lehrlingsausbildung, Schule) ohne übergreifende Koordinations- oder Steuerungsmöglichkeiten (Korporatismus-Koordination)

8. Grundzüge der Berufsbildungspolitik

Inkrementalistische Politik, kumulative Veränderung durch Veränderung innerhalb der Teilbereiche, folgende größere Entwicklungen bzw. Reformen sind in ihren systemischen Auswirkungen schwer berechenbar:

- Schule: QIBB
- Lehre: Modularisierung
- Lehre+Matura
- AMP: Ausbildungsgarantie
- AMP: viele kleine Ansätze/Maßnahmen
- Übergreifend: Guidance
- Schule: Professionalisierung Lehrpersonal

Problembereiche und Herausforderungen

9. Problembereiche

Governance im ‚Dualismus‘ von Bürokratie und ‚collective skills system‘, ergänzt durch AMP ermöglicht keine übergreifende Koordination, bedingt zwei Probleme:

- unproduktiven Wettbewerb Schule vs. Lehre (gegenseitige ‚Abwertungsrhetorik‘; Politisierung der Bedarfsfrage)
- AMP als ‚Lückenbüsser‘ fängt Probleme unmittelbar auf, aber verdeckt auch Schwächen in BB

Fünf Problembereiche im NBB näher analysiert, sind Ansatzpunkte für Weiterentwicklung:

- (1) Demografie, Migration und Fachkräftebedarf
- (2) Geschlechtersegregation von Lernenden und Lehrenden
- (3) Soziale Positionierung der BB: Überlagerung von fachlichen und sozialen Funktionen
- (4) Problemgruppen, Schulabbruch und Ausbildungsgarantie
- (5) Leistungen und Ausbildungsmodell im LLL: Das Bildungsparadox der Berufsbildung

Ansatzpunkte für Politik

10. Die folgenden Dimensionen ergeben sich aus der Analyse als Fragen bzw. Ansatzpunkte für politische Weiterentwicklungen:

- (1) Die BB liefert vermutlich einen großen Beitrag zur inkrementellen wirtschaftlichen Innovation, es stellt sich die Frage nach dem ‚richtigem Mix‘ an Qualifikationen und Kompetenzen, darunter Leistungen in den Grundkompetenzen (PIAAC), und Verbesserungsbedarf im Bereich der STI-Innovation
- (2) In der Überschneidung von wirtschaftlichen und sozialen Ansprüchen ist der wirtschaftliche Einsatz der BHS begrenzt, die Rolle der Aufstiegsmotive stark; wie ist das einzuschätzen? Lange kumulative Ausbildungen im gleichen Fachbereich durch BHS+Studium, Anrechnung würde das verstärken
- (3) Die Struktur an der 9./10. Stufe erfordert grundlegende Überprüfung; Übergangsprobleme werden durch Arbeitsmarktpolitik bekämpft, es gibt wenig Rückkoppelung, die „zweite Schwelle“ und die Qualität der betrieblichen Ausbildung erfordern mehr Aufmerksamkeit
- (4) LLL für wenig Qualifizierte erfordert Grundkompetenzen, werden von der Pflichtschule nicht gesichert, Berufsbildung übernimmt Jugendliche aus der unteren Hälfte des Leistungsspektrums, „Bildungsparadox“, „Jugendcoaching“, Auftrag der Berufsbildung, 9./10. Stufe, Vorschläge („Mittlere Reife“) noch nicht konklusiv
- (5) Demografie und Zuwanderung wesentlich bestimmende Faktoren, Rückgang des Potenzials an Jugendlichen, abgestimmte Lösungen anstelle Abwertungs-dynamik, ‚systemische Konsequenzen‘ der Demografie? Steigerung des Anteils der Jugendlichen mit Migrationshintergrund gravierendste Herausforderung, Potenziale fördern und nutzen, Reibungsverluste im Wettkampf um Schüler/innen und Lehrlinge
- (6) ‚Fachkräftebedarf‘ aus der vordergründigen politischen Diskussion im Kampf um Lehrlinge oder Schüler/innen herausholen und objektiv prüfen, Antizipationsverfahren und laufende Beobachtung des Status-quo der Nutzung der Qualifikationen und Kompetenzen
- (7) geschlechtsspezifische Segregation, wird durch Zuwanderung verstärkt, (wie) kann nachhaltig entgegengewirkt werden?
- (8) Grundlegende Überprüfung des pädagogischen ‚Selektionsmodells‘ der Berufsbildung, pädagogische Professionalisierung der Lehrpersonen (auch betriebliche), Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen wichtiger als Erstausbildung
- (9) Entwicklung geht inkrementell vor sich, Vorschläge in Richtung neuer Gesamtstruktur gibt es (WKO), sind aber noch nicht ausreichend klar

11. NBB: die drei wichtigsten Ansatzpunkte für Weiterentwicklung in der Berufsbildung

- (1) Positive Nutzung der Potenziale der Zuwanderinnen und Zuwanderer bei gleichzeitiger Überprüfung der Balance des Ausbildungsmodells im Hinblick auf die Gewichtung von (a) fachlichen Kompetenzen, (b) Grundkompetenzen und (c) überfachlichen Kompetenzen
- (2) Grundlegende Überprüfung der pädagogischen Praxis in der Berufsbildung im Zusammenhang mit der Professionalisierung der Lehrpersonen und insbesondere der betrieblichen Ausbilder/innen, Fokus auf Revisionsbedürftigkeit des „negativen“ Selektionsmodells im Sinne „positiver“ Förderung der Leistungsfähigkeit, mit starker Aufwertung der Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen und Ausbilder/innen
- (3) Verlagerung der Aufmerksamkeit von der Angebots-Nachfrage-Diskussion von Fachkräften auf die betriebliche Nutzung der (knappen) Qualifikationen und Kompetenzen der jungen Menschen und auf die Entwicklung der Bedingungen hierfür in lernförderlicher Arbeitsorganisation und innovativen Unternehmen.

Weiterführende Unterlagen

NBB-Artikel: <http://www.equi.at/dateien/nbb-berufsbildung.pdf>

(Kurzfassung, S.30-31: http://www.equi.at/dateien/NBB2012_Kurzfassung_130111.pdf)

Ausführlicher Hintergrundbericht: <http://www.equi.at/dateien/nbb-hintergrund.pdf>

S. I-XV erweiterte Kurzfassung

Ergänzende Webdokumente:

- Web-Dok. 8.1: Zusätzliche Quellen des Verfassers. Verfügbar unter <https://www.bifie.at/buch/1915/8/1/1>
- Web-Dok. 8.2: Berufsbildungspolitik. Verfügbar unter <https://www.bifie.at/buch/1915/8/2/1>
- Web-Dok. 8.3: EU-Positionierung. Verfügbar unter <https://www.bifie.at/buch/1915/8/2/2>
- Web-Dok. 8.4: OECD Bewertungen der österreichischen Berufsbildung. Verfügbar unter <https://www.bifie.at/buch/1915/8/2/3>
- Web-Dok. 8.5: Berufsbildungspolitik: Wichtige rezente Veränderungen in Österreich. Verfügbar unter <https://www.bifie.at/buch/1915/8/2/4>
- Web-Dok. 8.6: Übersicht Politikansätze. Verfügbar unter <https://www.bifie.at/buch/1915/8/2/5>
- Web-Dok. 8.7: Erstabschlüsse und weitere Bildungs- und Beschäftigungsbeteiligung. Verfügbar unter <https://www.bifie.at/buch/1915/8/4/1>