

**Hintergrundpapier für den Workshop am 5.4.2006:
Präsentation des 1. Zwischenberichts des Planungsgutachten
„Strategien und Handlungsempfehlungen zur Finanzierung der Programme zur
Berufsausbildung im Land Brandenburg 2007-2013“**

1 Aufgabenstellung und Vorgehen des Gutachtens

Das PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung wurde vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg (MASGF) beauftragt, ein Planungsgutachten „Strategien und Handlungsempfehlungen zur Finanzierung der Programme zur Berufsausbildung in Brandenburg 2007-2013“ zu erstellen. Wesentliche Aufgabe des Planungsgutachtens ist es, die landespolitischen Interventionen bei der Berufsausbildungsförderung in der kommenden EU-Förderperiode quantitativ und qualitativ zu konturieren sowie deren erste Implementationsphase zu begleiten. Dabei sollen sowohl die veränderten und sich weiter verändernden Rahmenbedingungen, beispielsweise die zukünftige demographische Entwicklung und die anhaltenden arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Reformprozesse, als auch die bisherigen Fördererfahrungen bei der gezielten Gestaltung des Übergangs von der allgemein bildenden Schule in Ausbildung, Studium oder Erwerbstätigkeit Berücksichtigung finden.

Der vorliegende erste Zwischenbericht hat die spezielle Aufgabe, eine erste Bestandaufnahme der aktuellen Problemlagen sowie der künftigen Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen allgemein bildender Schule sowie Ausbildung, Studium oder Erwerbstätigkeit vorzunehmen. Insbesondere waren folgende Teilaufgaben anzugehen:

- Identifizierung der zentralen qualitativen und quantitativen Herausforderungen an der so genannten „1. Schwelle“ im Land Brandenburg im Zeitraum 2007-2013,
- Einschätzung von Wirkung und Wirksamkeit der bislang vorgenommenen Interventionen an der Schnittstelle zwischen allgemein bildender Schule sowie Ausbildung, Studium oder Erwerbstätigkeit sowie
- Ableitung von allgemeinen Handlungsempfehlungen für künftige landespolitische Interventionen Brandenburgs in der Berufsausbildungsförderung im weiteren Sinne.

Die mit diesem Zwischenbericht dargelegten Befunde erheben noch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da im Rahmen des Planungsgutachtens – wie nachstehend skizziert – eine Reihe weiterer Arbeitsschritte folgen werden, die insbesondere der fachpolitischen Vervollständigung und Vertiefung dienen sollen.

Im Einzelnen ist vorgesehen, am 5. April 2006 auf einem Workshop die Befunde des Zwischenberichtes mit den Partnern des Brandenburger Ausbildungskonsens zu diskutieren sowie Konsens- und Dissenspunkte festzustellen. Dieser partnerschaftliche Dialog mit den wichtigsten in die Berufsausbildung involvierten Akteuren bzw. Institutionen, soll auch dazu dienen, vier fachpolitische Expertenworkshops zu konturieren, um die zentralen Herausforderungen in der

Förderperiode 2007-2013 und mögliche förderpolitische Lösungsansätze, darunter insbesondere denkbare landespolitische Interventionen, intensiv zu diskutieren.

Als Workshopthemen sind bisher vorgesehen:

- Individuelles Lotsensystem als Ansatz für ein Schnittstellenmanagement am Übergang an der 1. Schwelle;
- Mehr und bessere Ausbildungsplätze - Ansätze und Strategien zur Sicherung und Verbreiterung der betrieblichen Ausbildungsbasis;
- Weiterentwicklung der Lückenschlussprogramme, berufsfachschulische Ausbildungsangebote und neue Möglichkeiten des BBiG;
- Workshop in Vorbereitung der OP-Erstellung zur Diskussion der vorläufigen Zwischenberichtsergebnisse des Planungsgutachtens.

Diese Expertenworkshops sollen im 1. Halbjahr 2006 abgeschlossen werden, damit deren Ergebnisse – verdichtet in einem weiteren, zum Juni 2006 vorzulegenden Zwischenbericht – noch in den Entwurf für das Operationelle Programm (OP) des Landes Brandenburg zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007-2013 einfließen können.

Mit den sich daran anschließenden Arbeiten des Planungsgutachtens sollen die vorgesehenen landespolitischen Interventionen soweit präzisiert werden, dass die entsprechenden Vorschläge in die Überarbeitung des OP-Entwurfs sowie in die Aktualisierung des Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ eingebunden werden können. Schließlich sollen, als letzte Arbeitsschritte des Planungsgutachtens, die erste Implementationsphase der neuen Landesförderung in der Berufsausbildung begleitet, Erfahrungen gesammelt und diskutiert sowie etwaige Anpassungsbedarfe bestimmt werden. Letzteres soll auf einer Abschlussveranstaltung zum Planungsgutachten, voraussichtlich im Herbst 2007, erfolgen.

2 Herausforderungen, Zuständigkeiten und Problemlösungsansätze in der Berufsbildungspolitik des Landes und im Land Brandenburg

Die Akteure im Land Brandenburg sehen sich in den kommenden Jahren mit verschiedenen Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen der Schule und dem Einstieg in das Erwerbsleben konfrontiert. Diese beziehen sich zunächst auf die verschiedenen Phasen der Einmündung von Jugendlichen in die Berufsausbildung:

- die Arbeitswelt- und Berufsorientierung der Jugendlichen
- die Berufsausbildungsreife von jungen Brandenburgerinnen und Brandenburgern,
- die quantitativen und qualitativen Verhältnisse zwischen (Aus-)Bildungsnachfrage sowie (Aus-) Bildungsangebot.

Sie betreffen zweitens auch phasenübergreifende Problemlagen und Querschnittsthemen wie vor allem:

- die (Aus-)Bildungsqualität,
- das Zusammenwirken der Akteure, die an der Schnittstelle zwischen Schule und dem Einstieg in das Berufsleben tätig sind,
- die (Aus-)Bildungschancen von benachteiligten Jugendlichen.

Die Herausforderungen, die Zuständigkeiten sowie Handlungsempfehlungen sollen im Folgenden entlang dieser Punkte kurz skizziert werden.

2.1 Herausforderungen im Bereich der Arbeitswelt- und Berufsorientierung

Unter Arbeitswelt- und Berufsorientierung werden diejenigen Aspekte und Aktivitäten verstanden, die dazu beitragen, die Entscheidungsfähigkeit in Bezug auf einen zukünftigen beruflichen Werdegang zu verbessern.¹ Hierzu zählen insbesondere die folgenden Aufgabenschwerpunkte:

- Herstellung von Transparenz über die verschiedenen Ausbildungswege.
- Information über mögliche Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt; Aufzeigen von Berufschancen und Karrieremöglichkeiten.
- Ermöglichung von praxisnahen, konkreten Erfahrungen in der Arbeitswelt.
- Vermittlung der Anforderungen und Erwartung die mit bestimmten Berufen verbunden sind.

Die Zuständigkeiten hierfür liegen an der Schnittstelle zwischen den Akteuren Schule, Arbeitsagentur, Wirtschaft. Lösungsansätze bestehen im Zusammenspiel und der Kooperation dieser Akteure mit jeweils unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Beiträgen:

Es besteht erstens zu wenig **Transparenz** über mögliche Bildungswege und die Anforderungen der Berufe. Für Lösungsansätze sind insbesondere die Arbeitsagenturen gefordert. Es gilt:

- die frühzeitige Einbindung von Akteuren der BA in den Arbeitswelt- und Berufsorientierungsunterricht der Schulen einzufordern. Grundlage hierzu ist die Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schule und Berufsberatung zwischen der Kultusministerkonferenz und der BA;
- die Möglichkeiten zur Nutzung der vertieften Berufsorientierungsmaßnahmen nach § 33 SGB III auf ihre bisherige Akzeptanz und Inanspruchnahme hin zu untersuchen.

Das Land kann dies beispielsweise durch die Erprobung von Ansätzen über den geplanten Innopunkt-Wettbewerb zur Berufsorientierung sowie die Fortführung der Förderung der Beteiligung von KMU an Ausbildungs- und Berufsmessen (BAB 15) unterstützen.

Zweitens ist der **Praxisbezug in der Schule** nicht ausgeprägt genug. Damit sind die Schüler/-innen vielfach nicht motiviert genug, sich mit der betrieblichen/beruflichen Praxis auseinander zu

¹ Damit erfolgt eine definitorische Abgrenzung gegenüber dem Begriff der Berufsausbildungsreife und der Ausbildungsvorbereitung. Unter Ausbildungsvorbereitung werden diejenigen Maßnahmen verstanden, die der Herstellung der Ausbildungsreife dienen und überwiegend nach Abschluss der Schulausbildung einsetzen. Gleichwohl wird in der Literatur nicht immer trennscharf unterschieden, und verschiedene Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsreife setzen bereits in der Schule an.

setzen. Seitens der Schulen bzw. des Landes bestehen hier mögliche Handlungsansätze:

- in der stärkeren Verbindung von Theorie und Praxis in allgemein bildenden Schulen, die durch entsprechende Lehrer/-innenfortbildungen gewährleistet werden sollte;
- in dem Modellprojekt „Praxislernen“ - nach Fertigstellung der externen Evaluierung sollten die Erfahrungen ausgewertet und auf eine Transferierbarkeit an alle allgemeinbildenden Schulen hin untersucht werden. Empfohlen wird die Aufnahme in einer verbindlichen, ggf. modifizierten Form in die Rahmenlehrpläne;
- über die Förderung der Koordination und der Verbreitung von Aktivitäten an der Schnittstelle Schule/ Wirtschaft sollte die Wirtschaft ermuntert werden, mit ihrem Praxiswissen die Berufsorientierung der Schüler/-innen zu verbessern.

Drittens wird das **geschlechtsspezifische Berufswahl** seitens der Jugendlichen vielfach durch die Berufsberatungspraxis der Arbeitsagentur, sowie durch das Ausbildungs- und Rekrutierungsverhalten der Betriebe gefördert. Dies führt zu einer Verfestigung des geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktes. Bei allen Akteuren (Schüler/-innen, Schulen, Wirtschaft, Land) ist deshalb auf die Herausbildung entsprechender Genderkompetenz hinzuwirken. Maßnahmen hierzu sind einerseits Genderseminare; insbesondere in den Lehrplänen der allgemeinbildenden Schulen ist Gender als Querschnittsthema zu verankern, Arbeitswelt- und Berufsorientierung ist explizit auf die geschlechtsspezifischen Implikationen der Berufswahl hin auszudehnen. Kampagnen und Initiativen können zu einer (weiteren) Sensibilisierung der Akteure beitragen. Mit Blick auf den, demographisch bedingt, geringer werdenden Berufsnachwuchs müssen aber auch die Betriebe ihre bisherigen Rekrutierungsstrategien überdenken.

2.2 Berufsausbildungsreife

Unter Fachleuten ist man sich einig, dass unter Berufsausbildungsreife allein diejenigen Fähigkeiten und Arbeitstugenden zu zählen sind, die für alle Ausbildungsberufe wichtig sind – gleich, ob es sich um eine besonders anspruchsvolle oder um eine weniger anspruchsvolle Ausbildung handelt. Sind bestimmte Fähigkeiten nur für bestimmte Berufe wichtig, während sie bei anderen keine besondere Rolle spielen, gehören diese zur berufsspezifischen Eignung. Jemand kann also durchaus ausbildungsreif sein, auch wenn er für einen bestimmten Beruf nicht geeignet ist. Einigkeit besteht auch dahingehend, dass unter Berufsausbildungsreife nur solche Aspekte subsumiert werden können, die schon bei Antritt der Lehre vorhanden sein müssen. Fähigkeiten und Fertigkeiten, die erst während der Lehre erworben werden sollen und im Ausbildungsplan als Lernziele aufgeführt werden, gehören nicht dazu.

Schätzungen von Experten und Expertinnen im Land Brandenburg gehen davon aus, dass derzeit zwischen 10 % und 20 % der Absolvent/-innen bzw. Schulabgänger/-innen nicht über die erforderliche Berufsausbildungsreife verfügen. Am unteren Rand dieser Spannweite lag in den letzten Jahren der Anteil der Absolvent/-innen bzw. Abgänger/-innen allgemein bildender Schulen ohne Berufsbildungsreife², d. h. ohne Hauptschulabschluss. Am oberen Rand liegt demgegenüber

² Begriff in der Schulstatistik des Landes Brandenburg. Von den Schulabgänger/-innen allgemein bildender Schulen

– lt. Befunden der PISA-Studien – mit mehr als 20 % der 15-jährigen der Anteil an dieser Schülergruppe, die als „Risikoschüler/-innen“ mit unzureichenden Kompetenzausprägungen in den untersuchten Bereichen (Lesekompetenz, mathematische Grundbildung, naturwissenschaftliche Grundbildung, fächerübergreifende Kompetenzen) charakterisiert werden.³

Die Herausforderung besteht darin, dass auch künftig stetig einige **Jugendliche (Abgänger/-innen oder Abbrecher/-innen) ohne die erforderliche Berufsausbildungsreife die allgemein bildenden Schulen verlassen**. Dieses Problem wird auch weiterhin landesweit anzutreffen sein und Jugendliche mit ganz unterschiedlichen individuellen Profilen betreffen.

Die Zuständigkeiten für die Sicherstellung der Berufsbildungsreife lassen sich institutionell danach unterscheiden, ob sie in oder nach der Schulphase ansetzen:

In der Schulphase (mithin präventiv) liegt die Zuständigkeit beim Land Brandenburg. Hier kann durch die Verbreiterung und Optimierung des Modellprojektes des Landes zur Vermeidung von Schulabbrüchen in Auswertung der diesbezüglichen Evaluationsergebnisse ein Beitrag zur Erhöhung der Berufsbildungsreife geleistet werden.

Nach der Schulphase (mithin kurativ) liegt die Zuständigkeit beim Bund (über SGB III, SGB II, Sonderprogramme u. a. m.), das Land Brandenburg interveniert nur nachrangig dazu (z. B. über SGB VIII / KJHG). Die Landesregierung sollte insbesondere die folgenden Handlungsansätze verfolgen:

- Aufforderung des Landes an die Akteure des SGB III und des SGB II, quantitativ ausreichende und individuell angepasste berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zur Erlangung der Berufsausbildungsreife anzubieten und auf „Warteschleifen“ zu verzichten.
- Verzicht des Landes auf „eigene“ Berufsausbildungsvorbereitungsmaßnahmen.
- Jugendlichen mit multiplen Problemlagen, die von den Akteuren des SGB III und SGB II nicht erreicht werden, sollten vom Land – lebensphasenübergreifende, aufsuchende, niedrigschwellige – Angebote unterbreitet werden, die auch den Erwerb der Berufsausbildungsreife zum Ziel haben können (wie z. B. Berufspädagogische Maßnahmen).

des Schuljahres 2003/2004 erreichten 8,5 % bzw. 3.268 nicht die Berufsbildungsreife bzw. nicht den Hauptschulabschluss. Der entsprechende Indikator liegt auch regional differenziert, so nach Agenturbezirken, Staatlichen Schulämtern sowie Landkreisen bzw. kreisfreien Städten vor. Die Schwankungsbreite dabei ist erheblich und bewegt sich etwa auf der räumlichen Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte zwischen 11,7 % im Maximum (Prignitz) und 6 % im Minimum (Cottbus).

³ Mit 24 % liegt der Anteil derjenigen Schüler/-innen in Brandenburg sogar noch höher, denen die PISA-2000-Untersuchungen insgesamt schwache Kompetenzen selbst regulierten Lernens attestiert.

2.3 (Aus-)Bildungsangebot

Angesichts der wirtschaftsstrukturellen Situation im Land sowie der auch künftig großen, wenngleich demographisch bedingt deutlich abnehmenden Ausbildungspatznachfrage, bleibt die **Stabilisierung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes** (bei ca. 10.000 betriebliche Ausbildungsplätze) auch weiterhin eine wichtige Aufgabe, um das Ziel, jedem/r Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anbieten zu können.

Die Aufrechterhaltung des Ausbildungsplatzangebotes ist und bleibt primär Aufgabe der Wirtschaft / Betriebe. Seitens des Landes bestehen Handlungsansätze zur

- Beförderung der betrieblichen Ausbildungsbasis mittels „weicher“ Interventionen (Ausbildungskonsens, Ausbildungspreis usw.);
- Weiterführung erfolgreicher landespolitischer Interventionen zur quantitativen und qualitativen Stabilisierung der betrieblichen Ausbildungsbasis (z. B. Verbundausbildung, ÜLU Handwerk und ÜLU Agrarbereich, externes Ausbildungsmanagement) bei Stärkung des Betriebsengagements.
- Das Land als strukturpolitisch verantwortliche Ebene sollte darüber hinaus die Interventionen aller relevanten Akteure (insbesondere derjenigen des SGB III und des SGB II) zur Stimulierung der betrieblichen Ausbildungsbasis koordinieren (z. B. über Rahmenvereinbarungen zwischen Land einerseits und Regionaldirektion, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen andererseits, durch Koordinierungsgremien und/oder durch die verbindliche Abstimmung von Maßnahmen aller Ebenen).

Das – zeitlich sowie regional differenzierte – Auseinanderklaffen von Ausbildungsplatzangebot und Ausbildungsplatznachfrage zieht auch in Zukunft einen **Bedarf an so genannten „Lückenschlussprogrammen“** nach sich, um marktbenachteiligten Jugendlichen den Einstieg in das (Aus-)Bildungs- und Erwerbssystem zu ermöglichen. Seitens des Landes (und des Bundes) sind deshalb:

- die betriebsnahe Ausbildung und das Kooperatives Modell bedarfsabhängig in dieser Rangigkeit und bei Optimierung (z. B. Teilfinanzierung der betriebsnahen Ausbildung) als gemeinschaftliches „Lückenschlussprogramme“ von Bund und Land zu nutzen.
- die Interventionen aller relevanten Akteure (insbesondere derjenigen des SGB III und des SGB II) zur Sicherung des „Lückenschlusses“ zu koordinieren (z. B. über Rahmenvereinbarungen zwischen Land einerseits und Regionaldirektion, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen andererseits, durch Koordinierungsgremien und/oder durch die verbindliche Abstimmung von Maßnahmen aller Ebenen; ggf. auch durch den „Einkauf“ von Landesmaßnahmen durch die Umsetzungsträger des SGB II).

Die **Studierendenquote** im Land Brandenburg ist nur unterdurchschnittlich ausgeprägt, womit dem Mega-Trend der Höherqualifizierung nicht Rechnung getragen wird. Brandenburg sollte zunächst im Rahmen von Modellprojekten neue Wege der Schaffung attraktiver Studienangebote erproben, die geeignet sind, mehr und andere Jugendliche als bislang zur Aufnahme eines Studiums im Land zu motivieren (wie z. B. durch Angebote einer dualen Ausbildung).

2.4 Benachteiligtenförderung

Auch künftig werden stetig einige Jugendliche die vorgelagerten Bildungsbereiche mit solchen (eingeschränkten) Kompetenzen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Erfahrungen verlassen, die einen individuell adäquaten Einstieg in das (Aus-)Bildungs- und Erwerbssystem nur durch die Aufnahme einer außerbetrieblichen Erstausbildung ermöglichen. Dieses Problem wird auch weiterhin landesweit anzutreffen sein (vgl. auch unter 2.2). Darüber hinaus bestehen in allen Phasen des Übergangs von der allgemein bildenden Schule in das Erwerbssystem Risiken und Gefährdungspotenziale aus dem System heraus zu fallen und benachteiligt zu werden.

Das **Leitbild** der Benachteiligtenförderung aller Akteure sollte sein, jedem/r Jugendlichen weitere Chancen für einen qualifizierten Abschluss zu geben, die individuell zugeschnitten sind, den Jugendlichen in den Mittelpunkt stellen und nicht-diskriminierend sind.

Die entsprechenden Handlungsansätze lassen sich nach einem kurativen und präventiven Ansatz unterscheiden.

Für die **kurativen Handlungsansätze** liegt die Zuständigkeit bei den Akteuren des SGB III und SGB II sowie bundespolitischen Sonderprogrammen.

Seitens des Landes gilt es deshalb erstens, die Akteure des SGB III und des SGB II aufzufordern, quantitativ ausreichende und individuell angepasste außerbetriebliche Ausbildungsplätze für sozial, individuell benachteiligte Jugendliche (nicht aber Marktbenachteiligte) anzubieten (Kodifizierung nach Möglichkeit über entsprechende nationale und/oder regionale Pakte bzw. Vereinbarungen unter Einbeziehung von Regionaldirektion, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen.

Zweitens sollte das Land mit ESF-Mitteln fördersystematisch nur ergänzend in den Feldern, in denen ein besonderer landespolitischer Handlungsbedarf besteht, intervenieren. Dies sind insbesondere:

- Ansätze zur Vermeidung von Schulabbrüchen und der entsprechenden Weiterbildung des Personals;
- Jugendlichen mit multiplen Problemlagen, die von den Akteuren des SGB III und SGB II nicht erreicht werden, sollten vom Land – lebensphasenübergreifende, aufsuchende, niedrigschwellige – Angebote unterbreitet werden, die auch den Erwerb der Berufsausbildungsreife zum Ziel haben können (wie z. B. Berufspädagogische Maßnahmen);
- Dopplungen zum Förderangebot des Bundes bestehen etwa im Bereich der Förderung der Berufsausbildungsvorbereitung.

Drittens können die Erfahrungen mit integrierenden Ansätzen in der Benachteiligtenförderung für die Weiterentwicklung der Lückenschlussprogramme des Landes genutzt werden, wie z. B. im Rahmen der verzahnten – kooperativen Ausbildung.

Benachteiligungen sind schon möglichst im Vorfeld mit **präventiven Handlungsansätzen** zu

vermeiden. Hier sind alle Akteure gefordert möglichst frühzeitig zu verhindern, dass Jugendliche aus dem Schul- oder Berufsbildungssystem herausfallen. Hierzu bedarf es der Sensibilisierung, der Professionalisierung sowie der Kooperation aller Akteure der Berufsbildungspolitik.

2.5 Qualität der Berufsausbildung(sförderung)

Das in den zurück liegenden Jahren geradezu dramatische Ungleichgewicht am (Aus-)Bildungsmarkt rückte die quantitative Problemdimension auf dem Ausbildungsmarkt in den Vordergrund. Demgegenüber bringt der demographische Wandel künftig die Chance mit sich, die Interventionen stärker als bislang auf die Prozess- und Ergebnisqualität auszurichten.

Qualität ist ein relativer Begriff, der nur in Bezug auf Ziele, Maßstäbe und Funktionen definiert und beurteilt werden kann. Qualität ist keine statische Größe, sondern Inhalt und Ausgestaltung müssen laufend überprüft und ggf. angepasst werden.⁴ Es lassen sich dabei die beiden Aspekte der externen und internen Qualität in der beruflichen Erstausbildung unterscheiden.

- Unter dem Aspekt der externen Qualität trägt das Erwerbssystem bzw. der Arbeitsmarkt Anforderungen an das Ausbildungssystem heran, das dabei vor den Herausforderungen steht, den Bedarf der Wirtschaft an Arbeits- und Fachkräften in entsprechendem Umfang und entsprechender Qualität auszubilden (Bedarfsorientierung) sowie die Berufe und Berufsbilder an die qualifikationsstrukturellen Anforderungen des Erwerbssystems anzupassen und die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten (Berufsbilder weiter entwickeln und modernisieren).
- Interne Qualität bezieht sich auf die Fähigkeit des Berufsbildungssystems die Ausbildung entsprechend den definierten Anforderungen abzusichern. Sie lässt sich in die drei Dimensionen der Strukturqualität (Rahmenbedingungen und personelle, materielle sowie finanzielle Ausstattungsbedingungen), Prozessqualität (Art und Weise, wie die Akteure Ziele umsetzen) und Ergebnisqualität (Resultate und Wirkungen der Aus-Bildungsprozesse) aufgliedern.⁵

Die Steuerung und Sicherung der **internen Qualität** der beruflichen Ausbildung hielt am bestehenden input-bezogenen Qualitätssicherungssystem fest. Eine systematisch vergleichende Evaluierung der prozess- und ergebnisbezogenen Dimensionen von Qualität der Berufsausbildung fehlt. Sicherung der internen Qualität ist eine Querschnittsaufgabe aller Akteure. Das Land kann:

- dazu beitragen, dass Qualität als Leitziel in der beruflichen Erstausbildung im Handeln aller Akteure stärker verankert wird,
- Initiativen für ein Berufsbildungs-PISA auf Bundesebene unterstützen,
- selbst systematisch Evaluationen und Monitoring zur Qualitätsüberprüfung der Förderprogramme weiterentwickeln,

⁴ Vgl. /Forum Bildung 2001, S. 36f/.

⁵ Vgl. im Folgenden /Forum Bildung 2001, S.41f/.

- die Qualifizierung und Weiterbildung von Lehrpersonal als Regelaufgabe fortführen.

Die Sicherung der **externe Qualität** der beruflichen Ausbildung steht vor den Herausforderungen den Fachkräftebedarf zu sichern und die Einführung neuer Berufe zu unterstützen:

- Ein quantitativer Fachkräftemangel aufgrund der demographischen Entwicklung lässt sich für das Land Brandenburg insgesamt bis 2015 nicht prognostizieren. Allerdings sind regional und sektoral differenzierte Mismatch-Probleme auf einzelnen Teilarbeitsmärkten aufgrund der kurzfristigen Planungshorizonte der beteiligten Arbeitsmarktakteure nicht zu vermeiden, aber sie lassen sich minimieren. Dies ist in der Kooperation von Wirtschaft, Arbeitsagentur, Land z. B. im Rahmen eines regionalen Fachkräftebedarfsmonitoring möglich, um zu informieren, sensibilisieren und zu unterstützen.
- Nicht alle Brandenburger Betriebe können die erforderliche Ausbildungsbandbreite in den neuen Berufen innerhalb des Betriebes abdecken. Deshalb unterstützt das Land Kooperationen wie z. B. im Rahmen von Verbundausbildungen und der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung, um die Fähigkeit der Betriebe zur Einführung und zum Angebot von neuen Berufen zu erhalten bzw. zu erhöhen. Auch weiterhin sind die Lückenschlussprogramme als "Versuchsfeld" zu nutzen, um neue Berufsbilder zu erproben und eine "Ausbildungstradition" zu installieren.

Modellprogramme tragen dazu bei, dass das "Fördersystem" selbst lernt und sich an neue Herausforderungen anpasst. Die bestehenden Modellprogrammförderungen auf allen Ebenen sind intransparent, einzelproblembezogen und zwischen den Ressorts „versäult“ aber nicht koordiniert. Modellprojekte und -programme des Landes sollten sich deshalb auf spezifische landespolitische Problemlagen konzentrieren und auf förderpolitische Lücken fokussieren.

Das Land stellt die Frage des Transfers von Modellerfahrungen sowohl der eigenen Ansätze als auch anderer Förderakteure stärker in den Vordergrund, indem:

- über die Modellprojekterfahrungen - auch der anderen Ebenen und Ressorts – Transparenz hergestellt wird;
- diese Erfahrungen systematisch im Land ausgewertet und auf ihre Transferierbarkeit überprüft werden;
- als geeignet angesehene Lösungsansätze transferiert werden.

2.6 Akteurskooperation

Das Berufsbildungssystem ist am Übergang zwischen der allgemein bildenden Schule einerseits und dem Beschäftigungssystem andererseits angesiedelt. Aus dieser Zwischenposition resultieren die institutionelle Komplexität und die Notwendigkeit der Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren. Als Mehrebenensystem ist Berufsbildungspolitik sowohl vertikal zwischen den Ebenen des Bundes, des Landes und der Kommunen als auch horizontal zwischen den Akteuren aus Staat, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften verflochten. Aus diesen Verflechtungen ergeben sich unterschiedliche gesetzliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die

einzelnen institutionellen Akteure des Berufsbildungssystems und für die förderpolitischen Interventionen in diesem Politikfeld.

Entsprechend dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik liegt die politische Verantwortung für die Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik auf der Bundesebene. Länder und Kommunen werden daher in diesen Politikbereichen nur subsidiär tätig.

Mit der **Einführung des SGB II** kamen mit den Arbeitsgemeinschaften, optierende Kommunen neue Akteure auf, die dezentral auf Landkreis- oder kreisfreien Stadtebene agieren und anders als die anderen Akteure nicht mehr auf einer zentralen Ebene in die Ausbildungskonsense oder -pakete einzubinden sind. Die SGB II-Akteure fördern in nennenswertem Umfang Maßnahmen im Bereich der beruflichen Ausbildung, ohne dass diese immer mit der Landesstrategie abgestimmt sind. Damit steigt die Intransparenz aufgrund der Dezentralität ihrer förderpolitischen Interventionen.

Deshalb soll das Land als strukturpolitisch verantwortliche Ebene die förderpolitischen Interventionen aller relevanten Akteure (insbesondere derjenigen des SGB III und des SGB II) koordinieren (z. B. über Rahmenvereinbarungen zwischen Land einerseits und Regionaldirektion, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen andererseits, durch Koordinierungsgremien und/oder durch die verbindliche Abstimmung von Maßnahmen aller Ebenen).

Es besteht des Weiteren ein konkreter Bedarf auf der Basis der z. T. gesetzlich verankerten Kooperationsverpflichtungen zwischen den handelnden Akteuren vor Ort jeweils eine tragfähige Aufgaben- und Arbeitsteilung zu finden und durch Rahmenvorgaben zu orientieren.

3 Herausforderungen für die Ausgestaltung einer Förderstrategie Berufsausbildung im Land Brandenburg 2007-2013

Eine zentrale **übergreifende Herausforderung** an die Landespolitik Brandenburgs in der kommenden EU-Förderperiode 2007-2013 liegt aus gutachterlicher Sicht in der **aktiven Gestaltung des Spannungsfeldes von „Fördern“ und „Befördern“**:

- Eine Herausforderung besteht für die Landesregierung erstens darin, die verschiedenen Interventionstypen in einem **Mix von fördernden und befördernden Instrumenten** einzusetzen. Dieser Mix muss jeweils problembezogen die Vor- und Nachteile sowie die Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Interventionstypen abwägen und das problemlösungsadäquateste Instrument auswählen. Als Bewertungs- und Entscheidungskriterien für die alternative Abwägung werden die vier Kriterien – Mittelvolumen, Förderziele und -bedingungen, Zeithorizont und Steuerungswirkung – vorgeschlagen. Wie dieser Mix von fördernden und befördernden Interventionstypen seitens der Landesregierung gestaltet werden kann und muss, ist aber auch von den anderen Akteuren und deren – vor allem auch förderpolitischen – Interventionen und Intentionen abhängig.
- Damit besteht zweitens eine weitere Herausforderung im Spannungsfeld zwischen Fördern und Befördern darin, diesen Interventionsmix mit den anderen sowohl förderpolitisch als auch

fachpolitisch relevanten Akteuren im Land abzustimmen. Angesichts der seit der Vorlage des Berichts der so genannten Hartz-Kommission forcierten arbeitsmarktpolitischen Reformen und deren Implikationen für die förderpolitischen Rahmenbedingungen besteht die Herausforderung für die Landesregierung in der Steuerung, zumindest jedoch in der Beeinflussung der **Akteurskooperationen**; und zwar im landespolitischen Interesse. Eine solche Funktionszuweisung an die Landesebene ist im föderalen System der Bundesrepublik explizit angelegt, tragen die Bundesländer doch die Verantwortung für die Strukturpolitik. Dabei gilt es nicht zuletzt, die für die Umsetzung des SGB II verantwortlichen Akteure bzw. Institutionen – die Arbeitsgemeinschaften und optierenden Kommunen – gezielt einzubinden. Mit den optierenden Kommunen und Arbeitsgemeinschaften betraten neue Umsetzungsakteure die arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitische Bühne. Diese neue dezentrale Ebene der Umsetzung ist finanziell deutlich umfangreicher als bislang ausgestattet und bisher nicht ausreichend in zentrale Steuerungsgremien und -vereinbarungen eingebunden. Unter Berücksichtigung aller nunmehr relevant handelnden Akteure gilt es deshalb, mittels Kooperation und Koordination sowohl die äußere als auch die innere Relevanz und Kohärenz aller, gegebenenfalls neu zu konturierenden, öffentlichen Interventionen herzustellen.

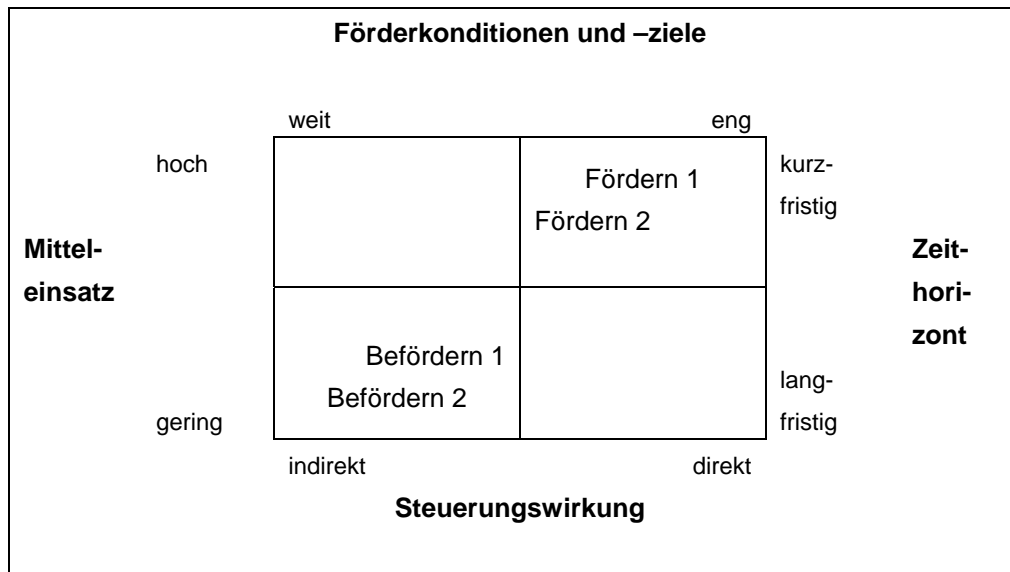
- Drittens besteht die Herausforderung in der **Verschiebung von quantitativen zu qualitativen Zielstellungen** öffentlicher Interventionen. Das in den zurück liegenden Jahren geradezu dramatische Ungleichgewicht am (Aus-)Bildungsmarkt rückte die quantitative Problemdimension auf dem Ausbildungsmarkt in den Vordergrund. Demgegenüber bringt der demographische Wandel – neben zweifellos zu erwartenden Problemen – künftig auch die Chance mit sich, die Interventionen stärker als bislang auf die Prozess- und Ergebnisqualität auszurichten.

Jenseits der Verantwortung der Wirtschaft das betriebliche Erstausbildungsangebot zu sichern, der bundesgesetzlichen Zuständigkeiten für die Förderung im Rahmen des SGB II, III, VIII und IX – insbesondere im Bereich der „Benachteiligtenförderung“ – sowie der originär landespolitischen Verantwortung für die allgemein bildende schulische, berufsfachschulische sowie universitäre und Fachhochschul-Ausbildung lässt sich aus dem strukturpolitischen Auftrag der Landesregierung eine übergreifende Koordinationsverantwortung auch im Bereich der Berufsausbildung ableiten. Mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) verfügt das Land auch über die finanziellen und instrumentellen Möglichkeiten, um zusätzlich und ergänzend zu den (bundes-)gesetzlich geregelten Zuständigkeiten und Bereichen diesbezügliche Impulse und Anreize zu setzen.

Für die weitere Ausgestaltung des Programmplanungsprozesses in der neuen EU-Förderperiode 2007 bis 2013 stellt sich damit die Frage, für welche **Herausforderungen und Probleme im Land** ist eine **Förderung durch das Land** notwendig und sinnvoll? In einem weiteren Schritt wäre zu klären, mit welchen Instrumenten wie interveniert werden soll. In welchen Handlungsfeldern soll das Land direkt mit Fördermitteln aktiv werden und in welchen Feldern sind auch Rollenmodelle eines Moderators, eines Beförderers und Impulsgebers angemessener und Erfolg versprechender?

Um die **Vor- und Nachteile** sowie die Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes der einzelnen

Interventionstypen zu diskutieren, werden input- und output-bezogene Kriterien herangezogen. Dies sind die Höhe des Mitteleinsatz, die Ausgestaltung der Förderziele und Förderkonditionen, die Steuerungswirkungen sowie der Zeithorizont der Wirkung.



Die Interventionstypen unterscheiden sich zunächst darin, wie hoch der finanzielle Mitteleinsatz durch das Land ist. Hier besteht eine klare Hierarchie, die von den koordinierenden und steuernden Aufgaben (Befördern 2), über die Initiierung von Modellprojekten, um „Impulse für Lernprozesse“ zu setzen (Befördern 1), bis hin zur direkten Förderung reicht. Bei der direkten Förderung kann unterschieden werden, in erstens die Finanzierungsansätze, bei denen das Land das Gros der jeweiligen Interventionskosten abdeckt und damit direkt und unmittelbar die Implementation der Maßnahme beeinflusst. Damit erlangt die Intervention auch kurzfristig eine unmittelbare Steuerungswirkung. Dies ist z. B. der Fall bei vollqualifizierenden Angeboten der Berufsausbildung im Rahmen des Kooperativen Modells oder in Berufsfachschulen, bei der Bereitstellung von Studienplätzen an Fachhoch- und Hochschulen oder bei der Veränderung der Rahmenlehrpläne der Fall (Fördern 1). Zweitens kann die Landespolitik eigene Ziele auch dadurch verfolgen, dass Landes- bzw. ESF-Mittel als nachgeordnete, aber für die Gesamtfinanzierung von bestimmten Interventionen Dritter zwingend notwendige Kofinanzierungsinstrumente (v. a. auch Privater) bereitgestellt werden. Diese Form des Mitteleinsatzes bricht sich an den Interessen Dritter. Die Implementation und Realisierung des Förderzieles bleibt letztlich abhängig von deren Handeln. Die Steuerungswirkung hängt deshalb auch davon ab, ob und inwieweit es gelingt, mit der Ausgestaltung der Förderkonditionen und -ziele sowohl die gemeinsamen Problemlagen und Interessen der kofinanzierenden Akteure aufzugreifen und einzubinden als auch Fehlsteuerungen oder Mitnahmeeffekte zu minimieren (Fördern 2).

Den höheren Kosten des Interventionstyps Fördern 1 und Fördern 2 stehen als Vorteile gegenüber, dass dadurch kurzfristig und direkt Steuerungswirkungen erzielt werden können. Der Einsatz einer finanziellen Förderung ist somit zur Bearbeitung von Problemlagen geeignet, die aus einem akuten und kurzfristig zu lösenden Problemdruck resultieren. Entsprechend können bei diesem Interventionstyp – angesichts klar abgrenzbarer Probleme – auch die Förderziele präzise vorgegeben und mit engen Förderbedingungen ausgestaltet sowie gesteuert werden.

Demgegenüber sind die weniger kostenträchtigen Interventionstypen Befördern 1 und 2 eher langfristig wirksam und zudem nur indirekt durch den Akteur Land steuerbar, da mit ihnen das Land „nur“ Impulse an andere Akteure aussendet; die Umsetzung und Realisierung aber vom Handeln dieser Akteure allein oder von der Kooperation mit dem Land abhängt. Entsprechend sind hier auch offene und weiter definierte Zielvorgaben und Bedingungen erforderlich, um den Akteuren den notwendigen Handlungs- und Gestaltungsspielraum zu belassen.