

Antrag

der Abgeordneten Dr. h.c. Thomas Sattelberger, Katja Suding, Dr. Jens Brandenburg, Mario Brandenburg, Britta Dassler, Peter Heidt, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Carl-Julius Cronenberg, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Till Mansmann, Roman Müller-Böhm, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Hagen Reinhold, Bernd Reuther, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Hermann Otto Solms, Benjamin Strasser, Michael Theurer, Stephan Thomae, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Übergangssystem und duale Berufsausbildung erneuern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest

Das Recht auf Bildung ist ein Menschenrecht gemäß Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Es sichert den Anspruch eines jeden, sein Potential und sein Talent frei zu entfalten. Insbesondere vor dem Hintergrund der volkswirtschaftlich Substitutionseffekte, die die Digitalisierung auch mit sich bringt und der Tatsache, dass die deutsche Volkswirtschaft gerade in diesen Zeiten hoch qualifizierte Fachkräfte mehr denn je benötigt, muss das deutsche Übergangs- und das duale Berufsausbildungssystem neu gedacht werden. Junge Menschen müssen zum einen zukunftssicher auf die Anforderungen, die die moderne und digitale Arbeitswelt an sie stellt, vorbereitet werden. Keine, unzureichende oder nicht zukunftsfähige Qualifikation verbaut jungen Menschen ihre Arbeitsmarktfähigkeit, ihre Entwicklungschancen und ihre Aufstiegsmöglichkeiten. Andererseits müssen sie befähigt werden, selbstbewusst und als souveräne Bürgerinnen und Bürger ihr Leben zu gestalten. Doch die Wirklichkeit sieht anders aus.

Rund 30% der Schulabgänger/-innen begannen im Jahr 2019 nach der Schule keine voll qualifizierende berufliche oder akademische Ausbildung, sondern mündeten in das Übergangssystem. (530.000 neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und rund 50.000 unbesetzte Ausbildungsstellen stehen 255.000 Jugendlichen im Übergangsbereich gegenüber (https://www.bmbf.de/upload_files/tore/pub/Berufsbildungsbericht_2020.pdf, S. 23 ff.). Insbesondere betrifft dies Jugendliche ohne oder mit niedrigen Schulabschlüssen. Junge Menschen mit Hauptschulabschluss stellen mit 41,4% den größten Anteil im Übergangsbereich. 30,6%

hatten keinen Hauptschulabschluss. Allerdings verfügten 19,5% dieser jungen Menschen über einen Realschul- oder gleichwertigen Abschluss. Der Anteil der jungen Menschen mit Studienberechtigung im Übergangsbereich ist mit 1,8% gering, (restliche 6,7% sind „sonstige Vorbildung/ohne Angaben“) Für diesen Teil der Jugendlichen, die den Anforderungen einer Ausbildung sozial oder kognitiv noch nicht gewachsen scheinen und die als „nicht ausbildungsfähig“ eingestuft werden, haben entsprechende Übergangsmaßnahmen die Aufgabe, sie auf die Berufswelt vorzubereiten, realistische Perspektiven und ggf. berufliche Alternativen zu eröffnen, Methoden- und Sozialkompetenzen zu fördern sowie an nicht vorhandene schulische Abschlüsse heranzuführen.

Das Übergangssystem scheitert jedoch mit diesem Ziel, Jugendliche beim Übergang in das Berufsleben zu unterstützen. Feststellbar ist, dass gerade mal rund 50 Prozent der Jugendlichen nach zwei oder mehr Maßnahmen eine vollqualifizierende Ausbildung aufgenommen haben, rund die Hälfte schließt die Übergangsprogramme damit aber ohne Erfolg i.S. eines Einstiegs in eine berufliche Ausbildung ab. (Kommissionsdrucksache 19 (28) 77a zu TOP 1. 21. Sitzung) Im Jahr 2019 waren dies damit rund 128.000 junge Menschen, wobei es insgesamt 1,33 Millionen Ungelernte im Alter zwischen 20 und 29 Jahren in Deutschland gibt, also in jedem Jahr ca. 130.000 junge Menschen seit einer Dekade.

In Deutschland hat sich ein ganzes Konglomerat an Maßnahmen gebildet, die zu einander viele Überlappungen aufweisen und in sich nur begrenzt konsistent sind (<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/187852/uebergangssystem>). Man kann sich des Eindrucks nicht verwehren, dass sich Passungsprobleme nicht trotz, sondern wegen der vielen Programme ergeben. Wirkliche Erfolgsbefunde oder eine Wirkungsforschung des Übergangssystems in seinen unterschiedlichen Ausprägungen gibt es hierbei nicht. Mangels validen Zahlenwerks lässt sich der Erfolg oder Misserfolg der einzelnen Programme und Maßnahmen des Übergangssystems im Übrigen auch nicht messen, so dass hier dringender empirischer Reformbedarf besteht.

Die Einstiegsqualifizierung (EQ) ist eines der wenigen evaluierten Übergangsprogramme. Mit einer Übernahmequote von rund 70% (https://www.bildungsketten.de/intern/system/upload/Materialien/eq_abschlussbericht_maerz_2012.pdf) ist die EQ überaus erfolgsversprechend und führt trotzdem innerhalb des Übergangssystems mit nur rund 8.900 Jugendlichen im Jahr 2019 ein Schattendasein im Vergleich zu den diversen anderen Maßnahmen. (https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2020.pdf, S.23.) Im Jahr 2005 waren es immerhin rund 18.000 EQ-Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei 417.000 sich insgesamt im Übergangsbereich befindlichen jungen Menschen. Der Anteil nahm daher von rund 5% auf 3,5% ab. Vor dem Hintergrund der evaluierten Erfolgchancen, d.h. in diesem Falle Ausbildungsübernahmen, ist diese Abnahme besorgniserregend. Allerdings gibt es im Evaluierungsbericht (https://www.bildungsketten.de/intern/system/upload/Materialien/eq_abschlussbericht_maerz_2012.pdf) Optimierungsvorschläge wie z.B. die Einführung eines flächendeckenden Berufsschulbesuchs für alle EQ-Teilnehmenden und eine einheitliche Zertifizierung von EQ, die es bei einer Neugestaltung zu berücksichtigen gilt.

Ein Modell in Analogie zu diesem Erfolgsmodell gilt es daher auf- und auszubauen, so dass die vielen Maßnahmen im Übergangssystem durch ein Programm, ein Zertifikat, eine Bildungsmarke, eine Finanzierung und eine Evaluierung abgelöst werden. Dieses neue Gesamtsystem muss in sich so flexibel sein, dass ausreichend attraktive, zielgruppenspezifische und an regionale Strukturen angepasste Angebote zur Verfügung stehen, die in der Regel in eine vollqualifizierende 3- bzw. 3,5-jährige Ausbildung münden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Neben dem Feld des Übergangsbereichs, gibt es auch auf dem der dualen Berufsausbildung großen Reform- und Handlungsbedarf.

Die Bundesregierung betitelt Deutschlands Modell der dualen Berufsausbildung gerne als Exportschlager, an dem sich der Rest der Welt zu orientieren scheine. (<https://www.praktisch-unschlagbar.de/de/weltweit-gefragter-exportschlager-2140.html>) In einer Publikation des Wissenschaftlichen Dienstes gelangt dieser jedoch zu dem Schluss, dass diese These jedenfalls sehr gewagt sei. (<https://www.bundestag.de/re-source/blob/416592/ac5bdf6baec097a14a6e645229e85e32/wf-viii-g-065-06-pdf-data.pdf>) So heißt es selbst bezogen auf den europäischen Kontinent: „Dem dualen deutschen System entsprechende Ansätze dürfen allerdings nicht mit einem Eingehen auf das spezifisch deutsche System gleichgesetzt werden. Wie ein Erfahrungsbericht zur internationalen Berufsbildungszusammenarbeit zeigt, wäre das Ausgehen von einem ‚Export‘ des deutschen dualen Systems nicht unproblematisch.“

Die Erfolgsträchtigkeit des dualen Bildungssystems und die langfristigen Job- und Karrierechancen stießen schon in der Vergangenheit bei Wissenschaftlern insbesondere vor dem Hintergrund der Geschwindigkeit des technologischen Wandels auf Zweifel (Krueger, D. und K.B. Kumar (2004), »Skill-specific rather than general education: A reason for US-Europe growth differences?«, *Journal of Economic Growth* 9(2), 167–207.). In Bezug auf die 60er Jahre mit hohen Wachstumsraten, auch bezogen auf die 70er Jahre, als sich die verfügbaren Technologien nur langsam veränderten, schien das zu stimmen. Im Informationszeitalter der 80er und 90er Jahre, ganz zu schweigen von der Zeit ab 2000, als neue Technologien in einem immer schnelleren Tempo entstanden, habe die duale Berufsausbildung in ihrer hoch spezialisierten deutschen Ausprägung und langsamen Anpassungsgeschwindigkeit jedoch suboptimal zu einem allemal langsamem Wachstum beigetragen und so möglicherweise den Wachstumsabstand gegenüber den USA vergrößert.

Im Hinblick auf die lebenslange Beschäftigungsfähigkeit zeigen Untersuchungen, dass Jugendliche im spezialisierten deutschen dualen System zwar berufsspezifische Kompetenzen erwerben, die sie auf die Arbeit in einem klar definierten Beruf passgenau vorbereiten, und ihnen dadurch der Übertritt aus dem Bildungssystem in den spezifischen Job leichter fällt (vgl. etwa Ryan, P. (2001), »The school-to-work transition: A cross-national perspective«, *Journal of Economic Literature* 39(1), 34–92.).

Der Vorteil des erleichterten Berufseinstiegs steht jedoch aktuellen Studien zufolge dem Nachteil geringerer Beschäftigungschancen im höheren Alter gegenüber, wenn also der volle Erwerbslebenszyklus bei schnellem technologischen und strukturellen Wandel betrachtet wird (vgl. Wößmann, Hanushek, Zhang, »Duale Berufsbildung: Zwei Seiten einer Medaille«, <https://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/12/duale-berufsbildung-zwei-seiten-einer-medaille/>).

Das Interesse der Unternehmen, schnell einsetzbare Arbeitskräfte zu haben, kann damit dem Interesse des Einzelnen, lebenslang beschäftigungsfähig zu bleiben widersprechen. Deshalb dürften Menschen mit spezifischer Berufsausbildung in Ländern mit höheren Wachstumsraten, die in der Regel mit schnellerem technologischen und strukturellen Wandel einhergehen, später in ihrem Erwerbslebenszyklus mit einer höheren Wahrscheinlichkeit Schwierigkeiten bei Wechseln im Arbeitsmarkt haben. (vgl. ebd.)

Prof. Ebner vom Wissenschaftszentrum Berlin unterstützt diese These, wonach zu frühe Spezialisierung zu einer Verringerung der Beschäftigungsfähigkeit sowie zu einer Risikoerhöhung für spätere Arbeitslosigkeit beiträgt (<https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2012/f-17557.pdf>). Eine sehr hohe berufliche Spezialisierung in der dualen Ausbildung, wie sie in Deutschland vorzufinden ist, sei demnach ein Grund für ein höheres Befristungs- und Erwerbslosigkeitsrisiko. Eine grundlegende Reform der Innenstruktur, nicht jedoch der Zeitdauer der dualen Berufsausbildung muss gewährleisten, dass den jungen Menschen fortan drei große, querschnittliche Themen in einer Art Grund- oder Basisausbildung beigebracht werden: zum einen geht es um die breitbandige Vermittlung berufsfeldübergreifenden Wissens, zum anderen um tiefe personale, soziale und arbeitsmethodische Skills und zum dritten um Digitalisierungskompetenzen.

Die Umsetzung des ersten Komplexes, die Vermittlung berufsfeldübergreifenden Wissens, hat unmittelbar mit der hohen Zahl an Ausbildungsberufen zu tun, deren Spezialisierungsgrad ja von den Experten kritisiert wurde. Es gibt in Deutschland 326 Ausbildungsberufe (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/156901/umfrage/ausbildungsberufe-in-deutschland/#:~:text=Im%20Jahr%202019%20gab%20es,oder%20als%20anerkannt%20geltende%20Ausbildungsberufe>). Zwar hat sich die Zahl der Ausbildungsberufe von 1971 bis heute von 606 auf 326 nahezu halbiert, doch Österreich hat nur rund 220 Ausbildungsberufe, die Schweiz rund 180, Dänemark nur 120. Das BIBB selbst hat die 326 deutschen Ausbildungsberufe schon einmal in 54 Berufsfelder zusammengefasst (<https://www.bwp-zeitschrift.de/de/bwp.php/de/bwp/show/6272>), was auf das Potential einer Entspezialisierung in einer ersten Phase bzw. einer tiefergehenden Spezialisierung erst in einer späteren Phase hindeutet. Es gibt in Deutschland 30 verschiedene kaufmännische Ausbildungsberufe, in der Schweiz gibt es hingegen für die ersten beiden Jahre nur eine einzige kaufmännische Ausbildung, im dritten Jahr wird dann z.B. auf Kurier-, Express- und Postdienstleistungen oder Spedition und Logistik spezialisiert. (<https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/campus/duale-ausbildung-wenn-das-gleis-zur-sackgasse-wird-14885656.html>)

Die Erlangung und der Ausbau personaler, sozialer und arbeitsmethodischer Skills sind ebenso in die Grundausbildung zu integrieren. Die Tätigkeits- und Anforderungsprofile am Arbeitsplatz erfordern immer mehr generische Kompetenzen wie Problemlösungskompetenz, Abstraktionsfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit und die Fähigkeit zum eigenständigen Organisieren. Dies ist ein Richtungsweis auf die Notwendigkeit des frühen Erwerbs dieser Schlüsselkompetenzen. Auch eine IAB-Stellungnahme (vgl. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/207541/1/1668100134.pdf>, S. 27.) gelangt zu dem Ergebnis, dass fachübergreifende und generelle Fähigkeiten wie zum Beispiel soziale und interaktive Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt immer wichtiger werden. Aus diesem Grund solle es von Vorteil sein, mehr generelle Fähigkeiten in der Ausbildung zu vermitteln.

Nicht zuletzt muss der Erwerb von Kompetenzen in der Digitalisierung zu einem zentralen Pfeiler der Grundausbildung gemacht werden. Nach ersten Reformschritten 2004 in der Metall- und Elektroindustrie (M+E-Berufe) (<https://www.gesamtmetall.de/themen/bildung/ausbildung>) folgte im Jahr 2018 eine Teilnovellierung in den M+E-Berufen, die zum Ziel hatte, die Auszubildenden für die Anforderungen der digitalisierten Wirtschaft fit zu machen. Zusatzqualifikationen wie Systemintegration, Prozessintegration, Additive Fertigungsverfahren, IT-gestützte Anlagenänderung, Digitale Vernetzung, Programmierung oder IT-Sicherheit wurden als wählbare Module, die Auszubildende auf

freiwilliger Basis zusätzlich zu ihren regulären Ausbildungsinhalten erlernen können, eingeführt. Zwar fehlt es auch hier an bundesweiten Evaluierungen, da in einer Erhebung des BIBB die kodifizierten Zusatzqualifikationen der M+E-Berufe zwar dargestellt, aber nicht ausgewertet werden. (<https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/16428>) Jedoch gab es nach Angaben der IHK München und Oberbayern in der Winterprüfung 2019/2020 nur rund 110 entsprechende ZQ-Prüfungen bundesweit. Bei einer bundesweiten Gesamtprüflingszahl von rund 41.000 entspricht dies rund 0,3%. Es war damit ein grober Fehler, wichtige Zukunftsfelder lediglich auf freiwilliger Basis als Fleißarbeit anzubieten, außerdem fehlen auch immer noch Module wie beispielsweise Robotics.

Auch der DIHK hat mit seinem Konzept-Papier "Dual mit WahlPlus" den Kerngedanken einer breiten Grundausbildung und einer anschließenden Spezialisierungsphase aufgegriffen. (<https://docplayer.org/67352981-Das-novellierte-modell-der-ihk-organisation-zur-reform-der-betrieblichen-ausbildung.html>) In dem von DIHK-Autoren so genannten Basisabschluss sollen die Kernkompetenzen einer Branche bzw. verwandter Ausbildungsberufe gebündelt werden. Damit würde ein gemeinsamer Berufsschulunterricht ermöglicht. Im zweiten Ausbildungsabschnitt entwickeln die Auszubildenden dann die profilgebenden Kompetenzen. Ein modularer Aufbau der Innenstruktur dieser Phase berücksichtigt dabei betriebs- und branchenspezifische Anforderungen. Das Modell fördert damit das Entstehen von Berufsgruppen, die damit in der Grundausbildung Spezialberufe nicht abbilden, sondern erst in der anschließenden Phase da, wo nötig bzw. sinnvoll, zu einer Spezialisierung führen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung – ggf. gemeinsam mit den Ländern - auf,

1. alles zu tun, um die Zahl der jungen Menschen ohne berufsqualifizierenden Abschluss drastisch zu reduzieren. Dies bedarf einer umfassenden Reform des beruflichen Übergangssystem dergestalt, dass
 - a. die Maßnahmen im Übergangssystem so schnell wie möglich input- wie outputbasiert evaluiert und die dabei erhobenen Daten in die jährlichen Berufsbildungsberichte ab 2021 integriert werden;
 - b. das Übergangssystem übersichtlich und effizient gestaltet und mittelfristig auf nur ein erfolgsversprechendes Programm reduziert wird, so dass am Ende eine große, individuell wie regional ausgestaltbare Lösung mit einem Titel, einem Zertifikat, einer Dachmarke, einer Finanzierung und einer Evaluierung bestehen bleibt;
2. als prototypischen Paten für dieses eine Programm die „Einstiegsqualifizierung“ grundlegend zu reformieren und weiterzuentwickeln und zwar dergestalt, dass
 - a. die drei verantwortlichen Akteure Berufsbildende Schule, Ausbildungsbetriebe und Überbetriebliche Einrichtungen der Kammern sowohl zur Zulassung wie zum Abschluss der Maßnahme, ein kompetenzbasiertes Assessmentverfahren (anstelle eines noten- bzw. abschlussbasierten Auswahlverfahrens) durchführen, das individuell mögliche fachliche oder wissensbasierte Defizite, verhaltens- und sozialisationsbasierte Entwicklungsfelder oder Schwächen bei praktisch-handwerklichen Fertigkeiten identifiziert;

- b. junge Menschen möglichst voll in die bestehenden Ausbildungsstrukturen integriert werden und nicht als Gruppe in gesonderten Programmen separiert werden;
 - c. Teilnehmerinnen und Teilnehmern qualifizierte, sozialpädagogisch geschulte Lernprozessbegleiterinnen und –begleitern zur Seite gestellt werden, die dafür Sorge tragen, dass neben einer intensiven persönlichen Betreuung und Begleitung individuelle Fähigkeiten besonders gefördert sowie Selbstständigkeit, Selbstreflexivität und Selbstbewusstsein entwickelt werden;
 - d. unabhängig vom Alter eine Berufsschulpflicht für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeführt wird;
 - e. junge Menschen während ihrer Zeit bei spezifischem Förderbedarf kompetenzbasiert beurteilt werden und diese Beurteilungen ggf. als Grundlage für Coaching- und Entwicklungsgespräche dienen. Sie können auch in einer Art Zwischenzeugnis festgehalten werden;
 - f. das erste Ausbildungsjahr ohne Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II rückwirkend durch den Arbeitgeber vergütet wird, soweit eine Übernahme eines Jugendlichen aus dem Programm direkt in das zweite Ausbildungsjahr erfolgt;
 - g. das Programm mit einer kompetenzbasierten Abschlussprüfung mit Zertifikat endet;
3. die bisherigen 326 Ausbildungsberufe in einer ersten Ausbildungsphase in einige Dutzend artverwandte Ausbildungsfelder zusammenzufassen und erst in einer zweiten Ausbildungsphase berufeorientiert zu spezialisieren;
 4. die Sozialpartner aufzufordern, mit Unterstützung des BIBB für alle gewerblich-technischen und kaufmännischen Ausbildungsberufe berufsrelevante Module wie z.B. additive Fertigungsverfahren, Programmierung, digitale Finanztechnologie, Plattformentwicklung und Plattformökonomie als verpflichtende Teile in die Grundausbildung zu integrieren, anstatt sie wie in den M&E-Berufen in freiwilligen Zusatzqualifikationen anzusiedeln. Zusatzqualifikationen dienen der weiteren Profilschärfung innerhalb eines Berufs, sind aber kein Ersatz für eine grundlegende Vermittlung technologischer Entwicklungen, Verfahren und Kompetenzen im Pflichtteil der Ausbildung.

Berlin, den 10. September 2020

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.