

50 Jahre BBiG – Rechtlicher Rahmen mit genügend Gestaltungsspielraum?

Am 1. September 1969 trat das Berufsbildungsgesetz (BBiG) in Kraft. Vorausgegangen waren lange und intensive Debatten über die Notwendigkeit und Regelungsbereiche eines solchen Gesetzes. Seit seinem Inkrafttreten gelten bundeseinheitliche Bestimmungen für die duale Ausbildung und berufliche Fortbildung. Das hohe Maß an Standardisierung und die gesetzlich geregelte Zusammenarbeit der Sozialpartner mit Bund und Ländern tragen wesentlich zur Profilierung dieses Bildungsbereichs bei und genießen international hohes Ansehen. Doch bietet der gesetzliche Rahmen auch genügend Flexibilität, um auf Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft reagieren zu können? Mit kurzen Statements aus dem Hauptausschuss und dem wissenschaftlichen Beirat des BIBB wird diese Frage rückblickend und perspektivisch beleuchtet.

1.

In welchen zentralen Punkten hat sich das BBiG aus Ihrer Sicht für die Gestaltung einer bundeseinheitlichen Berufsbildung bewährt?

PROF. DR. DETLEF BUSCHFELD Bei dieser Frage muss ich mich zunächst rückversichern. Wann hat sich ein Gesetz in zentralen Punkten bewährt? Ich möchte behaupten, es hat sich dann bewährt, wenn es heute ähnlich wie vor 50 Jahren noch in vergleichbaren Strukturen erfunden werden müsste. Aus dieser Sicht kann ich mich der Bewertung aus der »Evaluation des Berufsbildungsgesetzes« aus dem Jahre 2016 durch das BMBF anschließen, dass sich das BBiG im Grundsatz bewährt hat. Ich kann als juristischer Laie nicht erkennen, wo es viel einfacher oder sparsamer formuliert werden könnte, und auch nicht, wo die gesetzliche Regelungsdichte prinzipiell zu gering wäre oder es wichtige unterdefinierte Bereiche gäbe. Über Reformen und Änderungen sollte deshalb politisch gestritten werden, so wie es bei der aktuellen Novellierung ja auch passiert. Aber es gibt m. E. keine Punkte, bei denen das Für und Wider eindeutig und ohne bedenkenswerte Nebeneffekte in die Richtung einer fundamentalen Änderung deuten wür-

de. Politisch sind Spielräume zu diskutieren, aber aus meiner Sicht keine inhaltlichen Fundamente.

DR. ALEXANDRA BLÄSCHE Aus Sicht der Länder besteht die herausragende Bedeutung dieses Gesetzes in der bundeseinheitlichen Festlegung, was unter Berufsbildung zu verstehen ist. Grundsätzliche Regelungen wie beispielsweise zum Ausbildungsvertrag, zu den Prüfungsverfahren oder zu den Aufgaben der zuständigen Stellen sind im BBiG festgelegt. Eine Berufsausbildung in Brandenburg erfüllt die gleichen Voraussetzungen und Ansprüche wie in allen anderen Regionen in Deutschland. Die Auszubildenden und Betriebe wissen, worauf sie sich einlassen und was – zumindest grundsätzlich – als Ergebnis herauskommt, – vorausgesetzt natürlich, dass die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen wird. Das BBiG ist daher ein »Qualitätssicherungssystem«, das den rechtlichen und qualitativen Rahmen bildet. Es hat sich über

die 50 Jahre bewährt und damit die »duale Berufsausbildung« zu einem allseits anerkannten Label, auch international, gemacht. Eine besondere Stärke des Gesetzes ist die Einbindung der Sozialpartner als zentrale Experten für alle Fragen der Berufsbildung. Das BBiG orientiert sich damit stark am Bedarf der Betriebe.

ELKE HANNACK Die im BBiG geregelte duale Berufsbildung vermittelt wie kein anderer Bildungsbereich eine umfassende, am Berufsprinzip ausgerichtete Handlungskompetenz, die fassbar wird in qualitativ hochwertigen und arbeitsmarktrelevanten beruflichen Qualifikationen. Für die zunehmende Komplexität von Arbeitsprozessen und Arbeitsorganisation sind Qualifizierte aus der dualen Berufsbildung deshalb gut gerüstet. Beschäftigte mit dualem Berufsabschluss stärken die Innovationskraft der Betriebe. Ein wichtiges Erfolgsmoment ist dafür die Ausgestaltung des Berufsausbildungsverhältnisses als Vertragsverhältnis mit Rechten und Pflichten. Für Betriebe ist es deshalb eine wichtige Investitionsentscheidung für die Fachkräftequalifizierung. Für junge Menschen stellt eine Berufsausbildung mit Ausbildungsvergütung und Schutzrechten eine attraktive Option für die berufliche Zukunft dar.

Die duale Berufsbildung ist aber an Voraussetzungen geknüpft. Sie ist kein staatliches Bildungssystem. Die Definition von Standards in Aus- und Fortbildungsordnungen, im Prüfungswesen und für die Tätigkeit der zuständigen Stellen gestalten Staat, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften gemeinsam im Konsens. Dadurch wird der Ausgleich zwischen den Anforderungen der Arbeitswelt und den Bedürfnissen der Auszubildenden garantiert. Das erst sichert eine hohe Akzeptanz der Berufsbildungsqualifikationen in der Arbeitswelt.

DR. HANS JÜRGEN METTERNICH Die duale Ausbildung ist ein weltweit anerkanntes Erfolgsmodell, den Rahmen für diesen Erfolg stellt das Berufsbildungsgesetz. Als Ergebnis besitzt Deutschland ein berufliches Bildungssystem, das bundesweit einen einheitlichen Bildungsstandard gewährleistet. Unternehmen können sich darauf verlassen, dass Fachkräfte mit einer Berufsausbildung unabhängig vom Ausbildungsort eine hohe berufliche Handlungskompetenz mitbringen und den Einsatz im Betrieb auf diese hohen Qualitätsstandards ausrichten. Auszubildende werden entsprechend der Bedarfe der Unternehmen zu qualifizierten Fachkräften ausgebildet und haben hierdurch beste Beschäftigungs- und Karrieremöglichkeiten. Das BBiG sichert damit letztendlich die hohe Innovationskraft und Wirtschaftsleistung unseres Landes.

Obwohl die ausbildenden Unternehmen im Berufsbildungsgesetz explizit kaum erwähnt werden, hat sich in der langjährigen Praxis eine enge Verbundenheit ergeben. Durch die intensive Einbindung der Sozialpartner wer-



»Das BBiG lässt einen erheblichen Gestaltungsspielraum auf der betrieblichen Ausbildungsebene zu, der sicherlich noch stärker genutzt werden könnte.«

DR. ALEXANDRA BLÄSCHE

Leiterin des Referats »Berufliche Bildung, Fachkräftepolitik« im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg und Vorsitzende des Hauptausschusses

»Das BBiG wahrt nach meiner Auffassung vor allem die konstitutive Balance zwischen Markt- und Staatssteuerung.«



PROF. DR. DETLEF BUSCHFELD

Professor für Berufs- und Wirtschaftspädagogik an der Universität zu Köln und Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats des BIBB



Foto: DEB/Simone M. Neumann

ELKE HANNACK

Stellvertretende DGB-Vorsitzende und Sprecherin der Beauftragten der Arbeitnehmer im Hauptausschuss

»Das BBiG ist eigentlich eine gute Grundlage für eine gute Berufsausbildung. Wahr ist aber auch, dass einige Regelungen zu unverbindlich sind. Hier kann der Gestaltungsspielraum auch missbraucht werden.«

»Unternehmen können sich darauf verlassen, dass Fachkräfte mit einer Berufsausbildung unabhängig vom Ausbildungsort eine hohe berufliche Handlungskompetenz mitbringen.«



DR. HANS JÜRGEN METTERNICH

Leiter Evonik Ausbildung, Ausbildungskoordination Evonik Industries AG und Sprecher der Beauftragten der Arbeitgeber im Hauptausschuss

den technische oder organisatorische Entwicklungen und sich verändernde betriebliche Anforderungen zeitnah in den Ausbildungs- und Fortbildungsordnungen aufgegriffen, sodass eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Bildungsanforderungen und -standards sichergestellt ist.

Das Berufsbildungsgesetz verbindet die unterschiedlichen Akteure in der beruflichen Bildung auf eine einzigartige, die Kooperation fördernde Weise. Über all dem steht das Konsensprinzip, das in der Berufsbildung eine besonders konstruktive Bedeutung hat.

2.

Wo bietet das Gesetz aus Ihrer Sicht wichtigen Gestaltungsspielraum? Wird dieser bislang hinreichend genutzt?

BLÄSCHE Das Gesetz definiert den Rahmen und die grundsätzlichen Anforderungen und Bedingungen für die duale Ausbildung, die berufliche Fortbildung und die berufliche Umschulung. Es lässt einen erheblichen Gestaltungsspielraum auf der betrieblichen Ausbildungsebene zu, der sicherlich noch stärker genutzt werden könnte. So ist es beispielsweise möglich, die Ausbildung im Verbund zu gestalten. Dies ist insbesondere für kleinere Betriebe eine gute Chance, selbst in die Ausbildung einzusteigen und ihren Auszubildenden eine hochwertige Ausbildung anzubieten. Die meisten Länder unterstützen die Betriebe dabei und fördern Verbundausbildung finanziell.

Aus Sicht der Länder gibt es keine Restriktionen im Gesetz, die einer attraktiven Gestaltung der Berufsbildung grundsätzlich entgegenstehen würden. Letztlich entscheidet sich die Attraktivität eines Ausbildungsangebots auf der betrieblichen Ebene und da kann man sich als attraktiver Ausbildungsbetrieb durchaus mit guten Bedingungen und spannenden Ausbildungsangeboten und -methoden profilieren.

METTERNICH Die Einbeziehung der betrieblichen Erfordernisse in die Gestaltung der berufsbezogenen Umsetzungsregelungen stellt den höchsten Wert dar. Dadurch ist sichergestellt, dass technische und organisatorische Veränderungen im Wirtschaftsgefüge zeitnah in der beruflichen Bildung Niederschlag finden. Durch die Möglichkeit, auch Teilnovellierungen in sehr straffen Verfahren umzusetzen, kann der grundsätzliche Gestaltungsspielraum gut genutzt werden. Auf diese Weise und auf Basis offener Formulierungen schafft das BBiG für die Akteure in Aus- und Fortbildung einen Umsetzungsrahmen, der es erlaubt, die besonderen Anforderungen aller Branchen aufgabenspezifisch umzusetzen. Die »Berufemacher«, insbesondere die

Sachverständigen der Sozialpartner, die auf Grundlage des BBiG arbeiten, schaffen in den Formulierungen den Spagat zwischen hilfreicher Abstraktion und notwendiger Konkretheit, um den unterschiedlichen Wirklichkeiten von Ausbildungsbetrieben gerecht zu werden. Dabei ist die in der Praxis ermöglichte und geübte Offenheit ein großer Wert des Berufsbildungssystems und des ihm zugrundeliegenden Gesetzes.

Weiterhin sollte auf diese vertrauensvolle Zusammenarbeit der Sozialpartner gesetzt werden, die sich aus unterschiedlicher Sicht der gemeinsamen Verantwortung bewusst sind. Selbst gut gemeinte regulierende Eingriffe sind nur hinderlich, verschlechtern die Schlagkraft des Gesetzes, verringern dessen breiten Gestaltungsrahmen und mindern die Attraktivität der beruflichen Bildung.

HANNACK Das BBiG bietet einen großen Gestaltungsspielraum für Betriebe und zuständige Stellen für die Durchführung der Berufsbildung, wovon Auszubildende nicht immer profitieren. Die zunehmende Zahl unbesetzter Ausbildungsplätze sowie gravierende Qualitätsprobleme in einigen Branchen sprechen eine deutliche Sprache. Auch die Rolle der zuständigen Stellen, die die betriebliche Berufsausbildung überwachen sollen, muss auf den Prüfstand.

Die geplante Einführung einer Mindestausbildungsvergütung ist deshalb ein wichtiges Signal. Damit wird endlich der Begriff der angemessenen Ausbildungsvergütung definiert und die Möglichkeit begrenzt, Auszubildende auszubeten. Aber Azubis brauchen noch mehr: Zum Beispiel ist die Freistellung für den Berufsschulunterricht so vage formuliert, dass es immer noch Auszubildende gibt, die nach dem Berufsschulunterricht zurück in den Betrieb oder vor Prüfungstagen durcharbeiten müssen.

Das BBiG ist eigentlich eine gute Grundlage für eine gute Berufsausbildung. Wahr ist aber auch, dass die Regelungen wie z.B. zur Eignung von Ausbildungsstätten und Ausbildern oder zur Überwachung und Beratung von Ausbildungsbetrieben durch die zuständigen Stellen zu unverbindlich sind. Hier kann der Gestaltungsspielraum auch missbraucht werden. Es geht uns deshalb um ein belastbares System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in der Berufsbildung.

BUSCHFELD Wer Kommentare zum Berufsbildungsrecht und verhandelten Fällen und Entscheidungen vor Verwaltungsgerichten auch nur überfliegt, dem fällt die Viel-

falt der Gestaltungsspielräume sofort ins Auge. Das BBiG wahrt nach meiner Auffassung vor allem die konstitutive Balance zwischen Markt- und Staatssteuerung. Es greift den Eckpunkt privatrechtlicher Vertragsfreiheit in der Berufsbildung ebenso auf, wie es durch curriculare sowie arbeits- und sozialrechtliche Standards passende Leitplanken setzt. Zudem bleiben die Gestaltungsspielräume der Akteure und Experten in den standardsetzenden, steuernden und überwachenden Verfahren geschützt. Vielleicht gibt es in einigen Bereichen ein Problem, die Standards auch konsequent durchzusetzen. Aber der Einwand richtet sich nicht gegen das Gesetz, sondern eher gegen die Fälle, in denen nicht im Sinne des Gesetzes gehandelt wird.

3.

Welche weiteren Flexibilisierungspotenziale sehen Sie mit Blick auf aktuelle und künftige Entwicklungen?

HANNACK Ich sehe vor allem drei Herausforderungen, auf die das aktuelle BBiG und auch der vorliegende Gesetzesentwurf nicht vorbereitet sind:

Erstens sagen uns Prognosen, dass vor allem Einfacharbeitsplätze durch die Digitalisierung in hohem Maße substituierbar werden. Diese Arbeitsplätze werden zunehmend mit Beschäftigten mit zweijährigen Berufsabschlüssen besetzt. Hier brauchen wir die Möglichkeit verbindlicher Durchstiege von zwei- in dreijährige Ausbildungsberufe im BBiG.

Zweitens wird derzeit das Prüfungswesen ausschließlich aus der Sicht der durchführenden Kammerorganisationen diskutiert. Damit wird verkannt, dass es für die ehrenamtlichen Prüferinnen und Prüfer immer schwerer wird, dieses Ehrenamt auszuüben, ohne dass sie dafür Nachteile im Arbeitsleben in Kauf nehmen. Eine explizite Regelung für die bezahlte Freistellung für das Prüferehrenamt ist aus meiner Sicht unumgänglich, um das Prüferehrenamt zu erhalten.

Zum Dritten hat das BBiG zur steigenden Zahl dual Studierender nichts zu sagen. Insbesondere dual Studierende in praxisintegrierten Studiengängen haben keinen Zugang zu den gesetzlichen Schutzbestimmungen oder den Eignungs- und Qualitätssicherungskriterien der dualen Berufsbildung, obwohl hier ganz erhebliche berufsbildende Anteile enthalten sind. Das ist ungerecht und spaltet die jungen

Leute im Betrieb. Wir haben deshalb vorgeschlagen, zumindest den arbeitsrechtlichen Geltungsbereich des BBiG auf die betrieblichen Praxisphasen von praxisintegrierten dualen Studiengängen auszuweiten.

BUSCHFELD Vorrangig in Fragen der Prüfungsorganisation, digitaler Prüfungsformen und Prüfungsmodalitäten, einhergehend mit der Berücksichtigung oder der Aufwertung von informell erworbenen Kompetenzen, sehe ich die Notwendigkeit, ggf. über Flexibilisierungen bzw. eine erweiterte Interpretation der Gesetzesformulierung nachzudenken. Ansonsten hätte ich Bedenken, dass durch Erweiterungen oder Flexibilisierungen des Geltungsbereiches des BBiG, etwa im Bereich der akademisch-beruflichen Bildung, der inhaltliche Kern des Gesetzes eher verwässert wird und aus dem Blickfeld gerät. Den bisherigen Kurs des BBiG zu wahren und sein Kernanliegen der Qualität von Aus- und Fortbildung zu unterstützen, scheint mir mindestens ebenso wichtig zu sein, wie über zusätzliche Flexibilisierungen nachzudenken.

METTERNICH Bei leistungsstärkeren jungen Menschen findet ein zunehmender Austausch zwischen hochschulischer und beruflicher Bildung statt. Um erarbeitetes Wissen zu sichern und Redundanzen zu vermeiden, sollte über die Anrechnung und Anerkennung zumindest von Prüfungs-

leistungen, wenn nicht sogar generell von (beruflicher) Vorbildung intensiver nachgedacht werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass eine rechtssichere Bewertung für Individuen und Unternehmen erfolgt.

Es ist gelebte Praxis, Ausbildungsordnungen weitestgehend kompetenzorientiert auszugestalten und sie anhand von Handlungsfeldern zu strukturieren, die sich aus den konkreten Arbeits- und Geschäftsprozessen ableiten. Damit die duale Berufsausbildung sich in Zeiten des digitalen Wandels weiter an den Bedarfen der Arbeitswelt orientiert, müssen Ausbildungsordnungen künftig jedoch noch konsequenter in output- und prozessorientierten Lerneinheiten gestaltet werden.

Auch die zunehmende Heterogenität der Auszubildenden verlangt nach flexiblen Antworten. Mit Blick auf die Abschlussprüfungen ist die steigende Zahl der Auszubildenden mit Flucht- oder Migrationshintergrund, aber auch mit anderen Benachteiligungen, eine große Herausforderung. Damit Auszubildende, die sich eine umfassende berufliche Handlungsfähigkeit angeeignet haben, bei den Abschlussprüfungen nicht an einzelnen Formulierungen scheitern, ist es überfällig, schriftliche und mündliche Prüfungen flächendeckend in einfacher und verständlicher Sprache durchzuführen.

BLÄSCHE Von der derzeitigen Novellierung des BBiG erhoffen sich die Länder, dass das Prüfungswesen flexibilisiert werden kann, damit das Ehrenamt eine wirkliche Stärkung erfährt. Die vorgesehene Ausweitung der Teilzeitausbildung schafft eine Gestaltungsoption für weitere Ziel-

gruppen wie beispielsweise junge Alleinerziehende. Die Novellierung sollte auch dazu genutzt werden, die Berufsbildungsstatistik zu einer Verlaufsstatistik weiterzuentwickeln. Dadurch könnten Ausbildungsverläufe innerhalb des Systems der beruflichen Bildung erfasst werden. Bei Vertragslösungen könnten endgültige Ausbildungsabbrüche von Betriebswechsellern und Berufswechsellern unterschieden werden.

Darüber hinaus sollte die rechtliche Verbindlichkeit des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) erreicht werden, um die Wahrnehmung der Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung in der Gesellschaft und damit die Akzeptanz der beruflichen Bildung zu verbessern. Dazu gehören dann auch weitere Fortschritte bezüglich der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Ausbildung.

Nicht alle Herausforderungen müssen im Rahmen des BBiG gelöst werden. Wichtige Punkte können als Empfehlung des Hauptausschusses verabschiedet werden, beispielsweise die Weiterentwicklung des Berichtshefts zu einem ganzheitlichen Ausbildungsnachweis, der die Kommunikation zwischen Auszubildenden und Ausbildern verbessern und zu einer höheren Qualität der Ausbildung beitragen kann.

Als Fazit kann festgehalten werden: Das BBiG ist das grundlegende Regelwerk für die berufliche Bildung in Deutschland. Aus Sicht der Länder ist das Gesetz am Puls der Zeit und so aktuell wie vor 50 Jahren. Das schließt punktuell notwendige Anpassungen aufgrund neuer Entwicklungen nicht aus. ◀