

Jürgen Schmude

# Zehn Jahre Berufsbildungsgesetz

## Weiterarbeit an der Verbesserung der beruflichen Bildung

Der Bundestag hatte das Berufsbildungsgesetz 1969 mit Zustimmung aller Fraktionen verabschiedet. Zum ersten Mal wurde damit der betriebliche Teil der beruflichen Bildung in einem einheitlichen Gesetz geregelt. 50 Jahre lang, weitaus länger, als die Bundesrepublik besteht, war um ein solches Gesetz gerungen worden. Bereits bei der Verabschiedung wurde allerdings von nahezu allen Seiten erklärt, die Arbeiten könnten nur als vorläufig abgeschlossen gelten.

Dennoch bedeutet das Berufsbildungsgesetz von 1969 einen tiefen Einschnitt in der Entwicklung der deutschen Berufsausbildung. 10 Jahre Berufsbildungsgesetz sind deshalb Anlaß, Bilanz zu ziehen. Bilanz über eine Zeit massiver Auseinandersetzungen, aber auch bemerkenswerter Verbesserungen eines Systems der Berufsausbildung, das zunehmend auch für andere Länder an Attraktivität gewinnt.

Die Bundestagsfraktion der SPD hatte am 30. August 1966 einen Initiativgesetzentwurf eingebracht. Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP folgten am 25. Oktober mit eigenen Entwürfen.

### Aufgaben des Gesetzes

Bei den Beratungen im Bundestag knüpften damals Sprecher aller Fraktionen an dieses Gesetz zweierlei Hoffnung:

- Die berufliche Bildung möge zur *öffentlichen* Aufgabe gemacht werden und
- sie möge über ihre Bedeutung für Wirtschaft und Arbeitsmarkt hinaus ein *gleichwertiger* Teil des Bildungswesens werden

Das *Schattendasein* der beruflichen Bildung als Aschenputtel unter seinen glänzenden Schwestern Hochschul- und Oberschulbildung sollte ein Ende finden. Alle waren sich zugleich darin einig, daß diese öffentliche Aufgabe — anders als Schule und Hochschule — in die Verantwortung von Wirtschaft und Staat gehört und daß alle an der beruflichen Bildung Beteiligten — Bund und Länder, Arbeitgeber und Arbeitnehmer — angemessen mitwirken sollten. Die verfassungspolitische Entscheidung, ein Gesetz nur für den betrieblichen Teil der dualen Berufsausbildung in Schule und Betrieb zu machen, war bereits im Vorfeld gefallen.

### Von der „Selbstverwaltungsaufgabe“ zur *öffentlichen* Aufgabe

Berufliche Bildung war, soweit sie im Betrieb und nicht in Schulen stattfand, vor Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes fast ausschließlich eine *Selbstverwaltungsaufgabe* der Wirtschaft. Die Rechtsgrundlagen waren in Gewerbeordnung, Handelsgesetzbuch, Handwerksordnung und unterschiedlichem Landesrecht verstreut und völlig veraltet. Nur das Handwerk mit seiner 1965 novellierten Handwerksordnung und das Land Berlin, wo es seit 1951 ein Berufsbildungsgesetz gab, verfügten über ein weiterentwickeltes Berufsbildungsrecht; davon wurde das neue Gesetz stark geprägt.

Berufliche Bildung vollzog sich fast ohne jede staatliche Einflußnahme nach historisch gewachsenen Vorstellungen der Betriebe und Verbände. Außerhalb des Handwerks wurden die Inhalte der beruflichen Bildung in privaten Institutionen wie zum Beispiel der Arbeitsstelle für Betriebliche Berufsausbildung entwickelt, die von den Spitzenorganisationen der Unternehmen getragen wurde. Die Anwendung der so entwickelten *Lehrpläne* wurde durch Rundschreiben des Bundeswirtschaftsministers empfohlen.

Berufliche Bildung galt vor allem als Mittel, den Arbeitsmarkt zu stabilisieren und die Wirtschaftsentwicklung zu stärken. Gegenstand der Bildungspolitik war berufliche Bildung im Grunde nicht. Lehrlingsausbildung und Bildung schienen ohne Bezug zueinander. Bereits die Forderung, berufliche Bildung als eine öffentliche Aufgabe zu betrachten und zu gestalten, traf auf erbosten Widerstand der Arbeitgeber.

Die deutschen Gewerkschaften haben sich ein besonderes Verdienst um die angemessene Regelung der beruflichen Bildung als Teil des Bildungswesens erworben. Sie waren es, die immer wieder durch eigene Gesetzentwürfe dringend darauf hingewiesen haben, daß

- berufliche Bildung eine öffentliche, auch staatliche Aufgabe ist,
- berufliche Bildung die letzte Stufe der Bildung für die Mehrheit der Bevölkerung ist, die hier auf ein rund 40 Jahre dauerndes Berufsleben vorbereitet wird,
- berufliche Bildung unter gesamtstaatliche Verantwortung gestellt werden mußte.

### Die Entwicklung seit 1969

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, was das Berufsbildungsgesetz in den letzten 10 Jahren bewirkt hat. 10 Jahre sind eine kurze und auch eine lange Zeit. Wir neigen dazu, schnell zu vergessen und die Änderung der Maßstäbe, die wir anlegen, aus dem Blickfeld zu verlieren. Mit den Maßstäben von heute scheint mir an den Entwicklungen der letzten 10 Jahre vor allem bemerkenswert:

### Bildungspolitik rückt in den Vordergrund

Das Berufsbildungsgesetz hat die Rechtszersplitterung in der beruflichen Bildung beendet. Zusammen mit der ebenfalls 1969 durch Verfassungsänderung eingeführten gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern und der dem Bund übertragenen Rahmenkompetenz für das Hochschulwesen wurde die Berufsbildung zu einem bedeutsamen bundespolitischen Thema. Bildungspolitische Debatten hatte es bis in die zweite Hälfte der sechziger Jahre im Deutschen Bundestag kaum gegeben. Seitdem ist auch auf Bundesebene Bildungspolitik zu einem festen Bestandteil der Innenpolitik geworden.

### Berufsbildung — *gleichwertiger* Bestandteil des Bildungswesens

Die berufliche Bildung wurde in den Mittelpunkt der Bildungspolitik gerückt. Dies ist als Folge des Berufsbildungsgesetzes zunächst auf Bundesebene geschehen, hat sich in der Folge aber auch in den Ländern ausgewirkt. Die Bundesregierung stellte die Bildungspolitik an die Spitze der inneren Reformen und gab der beruflichen Bildung ihren angemessenen, von einigen Seiten allerdings als umstürzerisch neu empfundenen Stellenwert.

Mit ihrem *Aktionsprogramm berufliche Bildung* und ihrem *Bildungsbericht* — beide aus dem Jahre 1970 — machte sie deutlich, daß berufliche Bildung zu einem gleichwertigen Bestandteil des Bildungswesens mit gleichwertigen Abschlüssen entwickelt werden muß. Bei allen Verbesserungen in der beruflichen Bildung kann allerdings auch heute noch nicht von voller Gleichwertigkeit gesprochen werden. Die am Ende bildungsbürgerlichen Widerstände dagegen sind ungebrochen: Aufgabe und Ziel bleiben bestehen.

## Neue Regelungs- und Ordnungsinstrumente

Das Berufsbildungsgesetz schuf erstmals Instrumente, bundesweit einheitliche Qualitätsanforderungen an die Ausbildung zu stellen und die Einhaltung dieser Anforderungen zu überwachen:

- Mit der bundesweiten Anerkennung von Ausbildungsberufen und durch die Regelung der Ausbildungsinhalte und Prüfungsanforderungen in Rechtsverordnungen wurden verbindliche staatliche Mindestanforderungen gesetzt.
- Anlernberufe wurden abgeschafft.
- Der Grundsatz der Gliederung in Grundbildung und Fachbildung wurde festgelegt.
- An die Eignung des Ausbildungsbetriebes und des Ausbildungspersonals wurden rechtlich geregelte Anforderungen gestellt.

Erstmals regelt ein für alle Ausbildungsbereiche geltendes einheitliches Ausbildungsvertragsrecht eindeutig und klar die Beziehungen zwischen dem ausbildenden Betrieb und dem auszubildenden Jugendlichen.

Erstmals können Fortbildungsregelungen erlassen werden, die zunehmend die Chance zum Aufstieg auch über berufliche Bildung eröffnen.

## Bessere Berufsausbildung

Die gestiegenen Anforderungen an die Qualität der Berufsausbildung haben in den frühen 70er Jahren zu einem erheblichen Rückgang des Ausbildungsplatzangebots geführt. Weniger Betriebe bilden auch heute noch mehr Jugendliche aus. Früher ausbildende Betriebe sind ausgeschieden, neue sind hinzugekommen: In der Summe sind es heute erheblich weniger Betriebe als früher, in denen Jugendliche ausgebildet werden. Dies mag aus Wettbewerbsgründen zu beklagen sein; berufsbildungspolitisch ist die Entwicklung zur anspruchsvollen Ausbildung zu begrüßen.

Auch die Statistik der Ausbildungsverhältnisse stützt die These einer deutlichen Qualitätsverbesserung, so problematisch die Qualitätsmaßstäbe im einzelnen auch immer sein mögen. So ist der Anteil der Schlosser und Mechaniker an allen Ausbildungsvorhängen von 1969 auf 1978 um 50 000 gestiegen. Wir verfügen heute über 55 000 überbetriebliche Ausbildungsplätze gegenüber 23 000 1974. Die Zersplitterung der Ausbildungsberufe ist deutlich abgebaut worden: 1969 gab es rund 600 Ausbildungsberufe, 1979 noch rund 450. Breite berufliche Grundbildung wird zunehmend in die Ausbildung eingeführt. Es gibt 70 000 Plätze im schulischen Berufsgrundbildungsjahr. Wir haben für über 100 Berufe und damit für mehr als 675 000 Auszubildende neue Ausbildungsordnungen, weitere 150 sind in Arbeit.

## Verbesserungen auch in den Schulen

Die bundeseinheitliche Regelung der beruflichen Bildung im außerschulischen Bereich hat seit 1969 auch Verbesserungen im schulischen Bereich zur Folge gehabt. Abstimmungsverfahren sorgen dafür, daß die berufliche Bildung bundesweit vereinheitlicht wird, so daß Schule und Betrieb nicht länger gegeneinander abgeschottet vor sich hinarbeiten.

Die berufliche Bildung hat auch in den Ländern an Gewicht gewonnen.

## Alle Beteiligten an einen Tisch

Eine Besonderheit der beruflichen Bildung besteht darin, daß nicht nur Bund, Länder und Gemeinden Verantwortung tragen, sondern daß vor allem die Wirtschaft vom einzelnen Ausbildungsbetrieb bis zu den Organisationen der Arbeitgeber und auch die Gewerkschaften für Erfolg oder Mißerfolg der beruflichen Bildung mitverantwortlich sind. Daraus hat das Berufsbildungsgesetz Schlüsse gezogen.

Auf Bundesebene wurde ein Bundesausschuß für Berufsbildung geschaffen. In ihm wirkten Vertreter der Arbeitgeberorganisationen und der Gewerkschaften mit Vertretern der Länder zusam-

men, um die berufliche Bildung weiterzuentwickeln. Im Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung sollten Grundlagen für die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung erarbeitet werden.

1976 sind beide Einrichtungen — der Bundesausschuß für Berufsbildung und das Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung — durch das Ausbildungsplatzförderungsgesetz im Bundesinstitut für Berufsbildung zusammengefaßt worden. Diese Zusammenfassung stellt eine Fortentwicklung des Grundgedankens dar, der schon das Berufsbildungsgesetz beeinflußt hat: Alle Beteiligten — also Bund und Länder, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Ausbildungspersonal und Bildungsforscher — sollen an einem Tisch zusammenkommen und gemeinsam an der Fortentwicklung der beruflichen Bildung arbeiten.

Nach diesem Grundgedanken arbeiten weitere vom Berufsbildungsgesetz vorgeschriebene Gremien auf den verschiedenen Ebenen:

- Die Landesausschüsse für Berufsbildung nehmen die auf Landesebene bestehenden Aufgaben in der beruflichen Bildung wahr, stimmen Entwicklungen ab und achten auf eine sinnvolle Einbindung der beruflichen Bildung in die übrigen Bereiche des Bildungswesens.
- Auf regionaler Ebene sorgen die Berufsbildungsausschüsse der zuständigen Stellen, in der Regel die Kammern, unter Beteiligung von Ausbildern und Lehrern an beruflichen Schulen für die Fortentwicklung der beruflichen Bildung und den Ausgleich der Interessen.

In den Betrieben haben Betriebsrat und Jugendvertretung seit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes wesentliche Einflußmöglichkeiten auf die Durchführung der Berufsausbildung.

## Streit um die Berufsausbildung

Die bereits bei der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes 1969 geäußerte Auffassung, daß nur ein vorläufiger Abschluß der Gesetzgebungsarbeit erreicht sei, wurde durch die Regierungserklärung vom 18. 1. 1973 bestätigt, in der es hieß: *Das Berufsbildungsgesetz muß neu gefaßt werden*.

Um diese Passage und vor allem um die *Markierungspunkte* von Ende 1973 gibt es eine Fülle von Legenden. Ihr Kern: Das duale System der Berufsausbildung sollte abgeschafft, die Berufsausbildung sollte in Schulen überführt werden. Diese Legenden sind falsch: Das duale System einer Berufsausbildung in Schule und Betrieb stand überhaupt nicht in Frage. Es ging nicht um *das System*, sondern um den Abbau von Mängeln, die bereits 1969 gesehen worden waren.

Es bleibt festzuhalten: Die Bemühungen um eine Neufassung des Berufsbildungsgesetzes sind seinerzeit erfolglos verlaufen. Eine der zentralen Fragen war, ob die Kontrolle der Berufsausbildung in beliebiger Zuständigkeit der Kammern bleiben oder in eigene staatliche Zuständigkeit überführt werden soll. Eine zweite war die angemessene Mitwirkung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Das meiste andere war *Technik*, so wichtig diese auch für den Alltag der Berufsausbildung ist, und so sehr diese Fragen auf der Tagesordnung bleiben.

Schließlich die Frage der Finanzierung der Berufsausbildung, die im übrigen ausdrücklich nicht Gegenstand der *Markierungspunkte* war. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz wird noch zu behandeln sein. Ich habe im Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung kürzlich deutlich gemacht, daß Fragen der Finanzierung von Berufsausbildung kein Tabu sein dürfen, und ich bin bei dieser Feststellung auf allgemeines Verständnis gestoßen. Daß qualitativ hochwertige und insofern teure Berufsausbildung Finanzierungsprobleme aufwirft, ist am Ende auch selbstverständlich. Die Beteiligten wußten dies 1969, und sie wissen es heute. Das wird auch daraus deutlich, daß es Vorschläge zu Finanzierungsfragen keineswegs nur von Seiten der Bundesregierung oder der Gewerkschaften, sondern auch von Seiten der Wissenschaft und der Arbeitgeber gibt. Das Aufwerfen von Finanzierungsfragen ist deshalb nicht Prinzipienreiterei, sondern um der Sache willen notwendiger Bestandteil der berufsbildungspolitischen Tagesordnung.

### **Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz**

1976 wurde das Ausbildungsplatzförderungsgesetz als Ergänzung zum Berufsbildungsgesetz verabschiedet. Es sieht eine Ausbildungsplatzumlage für den Fall vor, daß nicht genügend Ausbildungsplätze verfügbar sind und eine wesentliche Verbesserung der Situation nicht zu erwarten ist, es regelt aber darüber hinaus — und dies wird oft verkannt — generell eine Verbesserung der Instrumentarien der Berufsbildungspolitik. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz verlangt, daß alljährlich ein Berufsbildungsbericht vorgelegt wird. Der Entwurf wird mit allen an der beruflichen Bildung Beteiligten im Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung erörtert. Der Bericht beschreibt den jeweiligen Stand und die vermutliche weitere Entwicklung des Ausbildungsplatzangebots bzw. der Nachfrage, die Situation besonderer Problemgruppen und die zum Teil sehr unterschiedliche Lage in den Regionen.

Aus dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung wurde ein Bundesinstitut für Berufsbildung, als gemeinsame Adresse aller an der Berufsbildung Beteiligten. Die Länder haben leider dieses Angebot des Bundes nicht voll angenommen. An der ablehnenden Haltung eines Bundeslandes scheiterte ein so gut wie fertiges Verwaltungsabkommen, das die gemeinsame Erarbeitung von Ausbildungsordnungen für die Betriebe und Rahmenlehrpläne für die Berufsschulen unter Mitwirkung der Sozialparteien vorsah.

Alle Beteiligten erkennen heute an — dies ist ein erheblicher Unterschied zu früher vertretenen Auffassungen und ein ganz wesentliches Ergebnis des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes —, daß jeder Jugendliche nach Verlassen der Schule ein Recht auf eine weiterführende und möglichst qualifizierte berufliche Bildung haben soll. Diese neue Grundauffassung von beruflicher Bildung bedeutet, daß nicht der Bedarf der Wirtschaft, sondern die Nachfrage der Jugendlichen nach beruflicher Bildung die entscheidende politische Größe ist. Ein ihr entsprechendes Verhalten aller Beteiligten kann wesentlich dazu beitragen, daß in den kommenden Jahren die quantitativen Probleme überwunden und insbesondere die Versorgung lernbeeinträchtigter, behinderter und ausländischer Jugendlicher verbessert und für Mädchen ein breiteres Ausbildungsplatzangebot bereitgestellt werden kann.

### **Berufsausbildung mindert das Arbeitsplatzrisiko**

Das Berufsbildungsgesetz und das Ausbildungsplatzförderungsgesetz haben die berufliche Bildung in den vergangenen zehn

Jahren entscheidend vorangebracht. Die Qualität der beruflichen Bildung ist deutlich gestiegen. Mit einem Schwerpunktprogramm zur Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten hat der Bund nicht nur zur notwendigen Qualitätssicherung beigetragen, sondern gerade im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe eine Ausweitung des Angebots an Ausbildungsplätzen ohne Qualitätsverlust möglich gemacht. Dies war und ist nicht nur bildungspolitisch, sondern auch wirtschafts- und gesellschaftspolitisch notwendig. Denn viele kleine und mittlere Unternehmen sind für ihre weitere Existenz auf gut ausgebildeten Nachwuchs angewiesen. Dies ist eines der Beispiele dafür, daß Berufsbildungspolitik neben in engerem Sinne bildungspolitischen immer zugleich auch sozial-, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitische Wirkungen hat.

### **Perspektive für das duale System**

In der Berufsausbildungspolitik hat es in den vergangenen Jahren viel Hektik und viel Fortschritt gegeben. Das ist eine im Grunde erstaunliche Feststellung: Man könnte vermuten, der Streit hätte den Fortschritt behindert. Unzweifelhaft haben alle im Streit Federn lassen müssen. Wichtiger aber als die Frage, wer welche Federn hat lassen müssen, erscheint mir die Frage, wie es um die Interessen der Jugendlichen und der Gesellschaft an einer qualifizierten Berufsausbildung 10 Jahre nach Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes steht.

Meine Antwort darauf heißt:

Wir werden weiter an der Verbesserung der Berufsbildung arbeiten müssen, wir werden besonderes Augenmerk auch der beruflichen Fortbildung widmen müssen. Wir können dabei jedoch auf soliden Fundamenten bauen, die in den vergangenen 10 Jahren gelegt worden sind. Wer in diesem dualen System ausgebildet worden ist, verfügt über eine solide Ausbildung. Handwerker, Facharbeiter und Fachangestellte brauchen sich ihrer Ausbildung wirklich nicht zu schämen. Die Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung allerdings bleibt ein Ziel, das wir noch erreichen müssen, zugleich mit der Arbeit an der Verbesserung der Qualität, die der beruflichen Bildung Zukunftssicherheit gibt. Gerade auch in Zeiten geburten schwächerer Jahrgänge, auf die wir uns schon heute einstellen müssen, wird die Qualität der Ausbildung entscheidend für die Attraktivität des dualen Systems sein, das für die Sicherung des Fachkräftenachwuchses auch in Zukunft herausragende Bedeutung hat.

Rolf Raddatz

## **Zehn Jahre Berufsbildungsgesetz**

### **Gedanken anlässlich eines Gesetzesjubiläums**

Am 1. 9. 1979 galt das Berufsbildungsgesetz zehn Jahre. Wenn man sich daran erinnert, daß von den ersten Anfängen bis zur Verabschiedung dieses Gesetzes rund 50 Jahre vergingen, dürfte das nun vergangene Dekennium eigentlich kaum zum Feiern ausreichen. Deshalb ist die Frage erlaubt, ob man jubilieren soll. Sie wird kaum von allen, denen sie gestellt wird, im gleichen Sinn beantwortet werden. Zu unterschiedlich sind die Standpunkte und Auffassungen, die bei dieser Gelegenheit sicher noch einmal deutlich werden und voraussichtlich darin zum Ausdruck kommen, ob man das Gesetz an dem mißt, was es bewirkt hat oder daran, was es bewirken sollte. Es sei nur daran erinnert, daß die Gewerkschaften, die vor allem auf ein solches Gesetz hingearbei-

tet hatten, mit dem Ergebnis von Anfang an nicht zufrieden waren. So konnte es nicht verwundern, daß bereits in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten intensive Bemühungen um eine Novellierung einsetzen, die dann aber, wie bekannt, am Widerstand des Bundesrates scheiterten und das Ausbildungsplatzförderungsgesetz — nicht mehr als ein Torso des ursprünglich Gewollten — hervorbrachten.

### **Ursprünge des Berufsbildungsgesetzes**

Um das zu verstehen, muß man an die Ursprünge des Berufsbildungsgesetzes zurückdenken, dem ja zwei Initiativentwürfe der