

(UM-) DENKSCHRIFT „Produktions“-„Schulen“

Die Grundorientierung:

Alle jungen Menschen, auch die anfangs leistungsschwächeren, haben einen Anspruch darauf, im Hinblick auf den Erwerb beruflicher Qualifikationen so gefördert zu werden, dass ihnen später eine Teilhabe am sozialen Leben und möglichst auch eine Existenzsicherung aus eigenem Erwerbseinkommen möglich sind. Dafür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, ist eine vorrangige staatliche Aufgabe.

1. Ausgangslage, Ausgangsüberlegungen:

- Der Übergang Schule-Berufsausbildung ist die wichtigste und zugleich kritischste Phase in der Bildungsbiografie von Jugendlichen. Spätestens hier entscheidet sich, ob soziale Teilhabe gelingt oder ein Leben am Rande der Gesellschaft vorgezeichnet ist.
- Die Teilnehmerzahlen in der Berufsausbildungsvorbereitung (BAVB, schulische und außerschulische) haben sich seit 1992 mehr als verdoppelt. In der BAVB halten sich inzwischen pro Jahr weit mehr Schulabsolventen auf als neue betriebliche Ausbildungsverträge abgeschlossen werden (2005: rd. 558.000 vs rd. 505.000).
- Leistungsschwächere und sozial benachteiligte Jugendliche haben sehr schlechte Chancen, eine duale betriebliche Berufsausbildung zu absolvieren. Für sie muss ein besonderes Förder- und Qualifizierungsangebot bereit stehen.
- Untersuchungen über die „Berufslosigkeit“ zeigen, dass junge Menschen aus Zuwandererfamilien ein überproportional hohes Risiko tragen, ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu bleiben. Dem Förderbedarf dieser Zielgruppe muss auf spezielle Weise Rechnung getragen werden.
- Für die gesamte BAVB werden jährlich weit mehr als 2 Mrd EURO verausgabt. Dieser beträchtliche Mittelaufwand steht im Widerspruch zur Effizienz, was berufliche Integrationserfolge betrifft.
- Es gibt eklatante Strukturdefizite. Charakteristisch für die BAVB ist das Nebeneinander von schulischen und außerschulischen Angeboten. Fehlplatzierungen und so genannte Maßnahmekarrieren sind noch immer die Regel. Es fehlt an einer Gesamtkonzeption der BAVB.
- Wie in den Beschlüssen des damaligen Bündnisses für Arbeit aus dem Jahr 1999 vorgesehen, muss die BAVB endlich als Daueraufgabe und integraler Bestandteil des beruflichen Bildungswesens wahrgenommen werden. Der Staat hat in vollem Umfang die Verantwortung für die „Beschäftigungsfähigkeit“ und Berufsintegration Jugendlicher zu übernehmen.
- Die erforderliche Konsolidierung der BAVB setzt eine rechtliche Absicherung und eine verlässliche Finanzierung voraus. Die rechtliche Absicherung ist z. T. durch die jüngste Novellierung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) erfolgt. Die finanzielle Absicherung steht noch aus.

- Die Finanzierung der BAVB muss aus Steuermitteln erfolgen und nicht wie bisher – im außerschulischen Bereich - aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung, die zudem noch nach dem Grundsatz der Kostenminimierung und nicht der Wirtschaftlichkeit vergeben werden.

Erstes Fazit:

Die Probleme der Ausbildungs- und Berufsintegration Jugendlicher haben sich in den zurückliegenden Jahren enorm verschärft. Verlierer sind insbesondere leistungsschwächere Jugendliche und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Bei wachsendem Problemdruck wird vor allem die BAVB weiter an Bedeutung gewinnen. Es ist dringend geboten, die BAVB als integralen Bestandteil der beruflichen Bildung zu etablieren und auszubauen. Dazu bedarf es einer grundlegenden Strukturverbesserung und vor allem einer finanziellen Konsolidierung, die langfristige, planvolle Förderarbeit ermöglicht. An die Stelle der unkoordiniert entstandenen Förderinstrumente muss eine integrierte, den schulischen wie den außerschulischen Förderbereich umfassende Gesamtkonzeption der BAVB treten.

2. Der Ausweg: „Produktions“-„Schulen“, die keine Schulen sind und auch nicht nur produzieren.

Im Folgenden wird der Vorschlag unterbreitet, die gesamte berufliche Grundbildung in „Produktionsschulen“ zusammen zu führen. Mit anderen Worten: das (berufs-)schulische Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr und Teile der Berufsfachschulen sowie die von der Bundesagentur für Arbeit geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen sollen in der neuen Institution „Produktionsschule“ als dem zentralen Ort der beruflichen Grundbildung zusammen gefasst werden. Es ist eine Regelung zu treffen, wie die vorhandenen personalen, sachlichen und finanziellen Ressourcen in ProdSch koordiniert zum Einsatz gebracht werden können.

(1) Funktionen und Charakteristika von ProdSch

- Die Hauptfunktion der ProdSch bleibt entsprechend dem vorrangigen Auftrag der BAVB die Vermittlung von „Ausbildungsreife“ und die Hinführung zur Berufsausbildung, die möglichst in Betrieben und auf der Grundlage anerkannter Ausbildungsordnungen zu erfolgen hat.
- Wenn Jugendliche nach der BAVB wegen des Lehrstellenmangels oder aus persönlichen Gründen keine duale betriebliche Ausbildung beginnen können, müssen ProdSch – im Sinne der bisherigen außerbetrieblichen Berufsausbildung (BaE) - auch Vollausbildungen anbieten können. Die enge Verknüpfung von BAVB und Ausbildung ist seit langem eine wichtige Forderung. Sie kann in ProdSch gut erfüllt werden.

- Kennzeichnend für ProdSch ist die Vorrangstellung der praktischen Arbeit, die die Herstellung von Produkten ebenso wie das Angebot von Dienstleistungen umfasst. Der Werkstattbereich ist das Zentrum der ProdSch.
- ProdSch arbeiten betriebsförmig im Rahmen von Arbeitsaufträgen; sie nehmen somit am regionalen Wirtschaftsgeschehen teil.
- In der beruflichen Förderung durch betrieblich-praktisches Arbeiten mit Ernstcharakter ist ein entscheidender Vorteil von ProdSch gegenüber bisherigen Förderformen zu sehen. Auf diese Weise können bei Jugendlichen mit negativen Schulerfahrungen, theoretischen Schwächen und Entwicklungsrückständen neue Bildungs- und Arbeitsmotivationen geweckt werden.
- ProdSch haben über die personale und berufliche Förderung hinaus auch die Aufgabe, schulische Defizite aufzuarbeiten und das Nachholen von Hauptschulabschlüssen zu ermöglichen. Das ist nahe liegend und leicht möglich, wenn – wie hier vorgeschlagen – die gesamte berufliche Grundbildung in ProdSch zusammengeführt wird.
- Charakteristisch für ProdSch ist ihre Brückenfunktion. ProdSchüler werden nicht nur gezielt an Ausbildung und Beschäftigung herangeführt. Ihnen wird auch die Möglichkeit der Rückkehr in das allgemein bildende bzw. Berufliche Schulwesen gegeben.
- ProdSch können – im Sinne der Brückenfunktion - nur dann ihre Möglichkeiten voll ausschöpfen, wenn sie bereits Schüler aus den Abgangsklassen des allgemein bildenden Schulwesens aufnehmen können. Dabei handelt es sich vor allem um Schulverweigerer bzw. Schüler, die im Hinblick auf den Schulabschluss gefährdet sind.

(2) Erweiterte Funktionen

- Bei den Adressaten der BAVB wie der gesamten beruflichen Benachteiligtenförderung handelt es sich um leistungsschwächere bzw. sozial benachteiligte Jugendliche, die auf ihrem Weg in Ausbildung und Beschäftigung einer besonderen Förderung bedürfen. Entwicklungsdefizite sind bei intensiver Förderung zwar weitgehend auszugleichen; im Vergleich zu betrieblich ausgebildeten Jugendlichen bleiben Nachteile bestehen, was ihre Beschäftigungschancen betrifft. ProdSch sollten für Jugendliche, die den Übergang in Beschäftigung nicht schaffen, auch die Funktion eines sozialen Betriebs des zweiten Arbeitsmarktes übernehmen.
- Da ProdSch unter realen Arbeitsbedingungen betriebsförmig arbeiten, können sich Jugendliche Qualifikationen aneignen, die betrieblichen Erwartungen besser entsprechen als Qualifikationen von Teilnehmern an traditionellen Förderangeboten. Von daher bietet es sich an, dass ProdSch auch Aufgaben der Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung übernehmen. Das wird umso eher möglich sein, wenn – wie unten vorgeschlagen wird - bei die Errichtung von ProdSch eine Rechtsform gewählt wird, die alle relevanten Akteure, vor allem die Wirtschaft mit in die Verantwortung nimmt.

(3) Regelungsaspekte

- ProdSch sind aufgrund der genannten Charakteristika und Funktionen Einrichtungen des Bildungswesens, gehören aber nicht ausschließlich zum Bildungs- bzw. Schulbereich. Sie sind insofern Bildungseinrichtungen besonderer Art, als sie schulische und außerschulische Bildungs- und Ausbildungsaufgaben übernehmen und dazu noch arbeitsmarktrelevante Funktionen erfüllen und am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen.
- Dem besonderen Charakter von ProdSch kann nur mit speziell auf sie bezogenen rechtlichen Regelungen entsprochen werden. Wenn ProdSch als integraler Bestandteil der Berufsbildung und des beruflichen Fördersystems fest etabliert werden sollen, müssen ProdSch-Gesetze geschaffen werden. Das ist Sache der Länder.
- Mit der notwendigen rechtlichen Verankerung der ProdSch durch Landesgesetze ist ihre Finanzierung noch nicht präjudiziert. Die rechtliche „Gemengelage“, die für die gesamte berufliche Bildung kennzeichnend ist, betrifft auch die ProdSch. Sie sollte in der Finanzierung ihren Niederschlag finden.
- Zweckmäßig wäre eine Bund-Länder-Vereinbarung zur Finanzierung von ProdSch. Einzubringen wären seitens der Länder die bisher für die schulische Berufsgrundbildung aufgewendeten Mittel und seitens des Bundes die Beträge, die durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) für die B(A)VB bereitgestellt werden. Die BA müsste – ggf. unter Beteiligung der Kommunen – einen finanziellen Beitrag für unmittelbar arbeitsmarktpolitische Aufgaben leisten, die von ProdSch übernommen werden.
- Der Rechtsform, in der ProdSch errichtet werden, kommt entscheidende Bedeutung zu, wenn sie ihre verschiedenen Funktionen wirkungsvoll erfüllen sollen. Es geht um die Einbindung aller Akteure vor Ort als Träger von ProdSch; das sind nicht nur die (Berufs-)Schulen und die Bildungsträger, sondern auch die Arbeitsverwaltung und vor allem auch die regionale Wirtschaft. Um das zu erreichen, empfehlen sich die Gesellschaftsformen wie die des eingetragenen Vereins oder der gemeinnützigen GmbH.

Zweites Fazit:

ProdSch sind besonders geeignet, um die dringend notwendige Strukturbereinigung im Bereich der beruflichen Grundbildung herbei zu führen. Mit ProdSch, die auf gesetzlicher Grundlage zu errichten und von den bisherigen Finanzträgern der BAVB gemeinsam zu finanzieren wären, sind mehrere Ziele zugleich erreichbar: eine größere Transparenz und Zielgenauigkeit der Förderung, mehr Effizienz und bessere Integrationserfolge und nicht zuletzt auch Kosteneinsparungen, die durch einen koordinierten Einsatz der vorhandenen Ressourcen erreicht werden.

Bei Erweiterung ihrer arbeitsmarkt-relevanten Funktionen und richtiger rechtlicher Ausgestaltung bieten ProdSch die Möglichkeit, die Wirtschaft in die Förderung einzubinden und Jugendlichen neue und bessere Wege in Ausbildung und Beschäftigung zu öffnen.

3. Procedere

Praxisorientierung in dem Sinne, dass berufliche Handlungsfähigkeit Ziel und Schwerpunkt der Bildungsarbeit darstellt, ist allgemeines Charakteristikum der beruflichen Benachteiligtenförderung, selbstverständlich auch im Bereich der BAVB. Das Produktionsschul-Konzept ist gleichwohl etwas Neues. Die Errichtung von Produktionsschulen steht in Deutschland erst am Anfang. Es existiert keine ProdSch, die alle Kriterien erfüllt, die in den vorausgehenden Kapiteln genannt worden sind. Das gilt vor allem hinsichtlich ihrer strukturellen Positionierung als zentraler Ort der beruflichen Grundbildung, ihrer rechtlichen Ausgestaltung und der Übernahme von Funktionen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Dass die ProSch-Bewegung erst in den Anfängen steckt, kann nicht überraschen. Die BAVB hat sich wie die gesamte berufliche Benachteiligtenförderung auf verschiedenen Wegen entwickelt. Die jeweiligen, von einander abgeschotteten Förderbereiche arbeiten nicht nur auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen. Sie folgen auch unterschiedlichen Traditionen und Förder-Logiken. Was hier für die Realisierung des ProdSch-Konzepts vorgeschlagene wird, ist eine enorme Herausforderung an die Reform- und Verständigungsbereitschaft aller Verantwortlichen. Die bildungspolitische Erfahrung lehrt, dass ein großer Wurf kaum zu erwarten ist. Da es überdies bei ProdSch weitgehend um Neuland geht, bei dem noch nicht feststeht, wie es im Einzelnen zu bestellen ist, werden folgende Entwicklungsschritte vorgeschlagen:

- Schaffung von ProdSch-Modellregionen dort, wo mehrere solcher Einrichtungen entstanden sind oder errichtet werden sollen (z.B. in Ostwestfalen und in Mecklenburg-Vorpommern). Mehrere Standorte von ProdSch werden zu Modellregionen, wenn die einzelnen ProdSch eng zusammen arbeiten und eine Ausdehnung in die Fläche angestrebt wird.
- Modellregionen brauchen einen zentralen Ort, ein Entwicklungszentrum. Diese Einrichtung hat die Aufgabe, die regionale ProdSch-Entwicklung dadurch zu fördern, dass von ihr neue politische Impulse ausgehen, die Zusammenarbeit der einzelnen ProdSch organisiert wird und – im Sinne einer Clearingstelle - die vereinzelt gemachten Erfahrungen gesammelt, gesichtet und verbreitet werden.

- Aufbau einer bundesweiten Netzwerkarbeit im Bereich der ProdSch. Vorort dafür sollte vorerst ein Entwicklungszentrum in einer Modellregion sein, bis eine andere Einrichtung die Aufgabe einer bundesweit arbeitenden Clearingstelle übernehmen kann.

Gesamtfazit:

Nach den o.g. Kriterien errichtete Produktionsschulen sind das geeignetste Instrument, um den wachsenden Integrationsproblemen von immer mehr Jugendlichen im Übergangsbereich Schule – Berufsausbildung – Beschäftigung wirksam zu begegnen. Mit ProdSch können die gravierenden Strukturschwächen und die aus ihnen resultierenden Effizienzdefizite in der BAVB überwinden werden. Beachtliche Kostenreduzierungen sind zu erwarten, wenn die vorhandenen Ressourcen in ProdSch als dem zentralem Lernort der beruflichen Grundbildung koordiniert zum Einsatz kommen. Mit der Übernahme zusätzlicher Funktionen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik können sich ProdSch zur wichtigsten Fördereinrichtung für von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit bedrohte junge Menschen entwickeln.

Die großen Möglichkeiten, die im ProdSch-Konzept liegen, sollten die politisch Verantwortlichen zum flächendeckenden Aufbau solcher Einrichtungen auf gesetzlicher Grundlage veranlassen. Die Bereitschaft dazu setzt allerdings voraus, dass man sich entschieden dazu bekennt, jedem, auch dem anfangs leistungsschwächeren und sozial benachteiligten jungen Menschen eine faire Chance zur beruflichen Entwicklung und gesellschaftlichen Teilhabe zu bieten.

Dr. Erhard Schulte (März 2006)