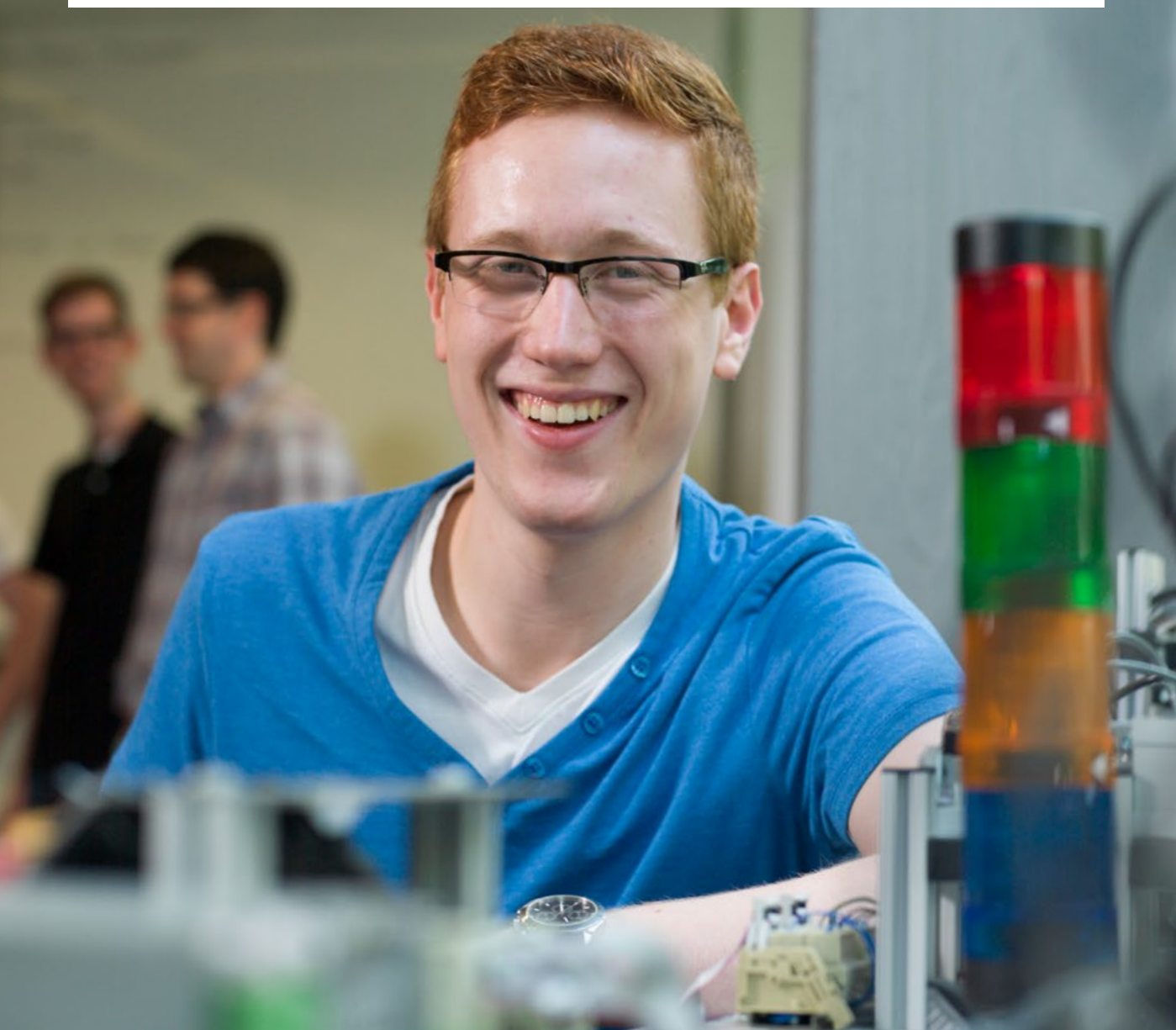


Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Ländermonitor berufliche Bildung 2015

Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit
im Vergleich der Bundesländer



Ländermonitor berufliche Bildung 2015

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Ländermonitor berufliche Bildung 2015

Martin Baethge, Kai Maaz, Susan Seeber, Daniela Jäger,
Stefan Kühne, Beatrice Lenz, Christian Michaelis,
Markus Wieck, Sebastian Wurster

Unter Mitarbeit von:

An der Professur für Wirtschaftspädagogik und Personalentwicklung:
Robin Busse, Sascha Graefe, Christina Münkhoff

Am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung:
Anna-Maria Gelke, Katrin Isermann, Marie-Christin Kura

Am Soziologischen Forschungsinstitut (SOFI):
Tobias Jäger, Tobias Menke

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Wir verwenden in dieser Publikation keine durchgängig geschlechtergerechte Sprache. Mit »Schüler«, »Erzieher«, »Altenpfleger« etc. sind immer Männer und Frauen gemeint.

© 2016 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Lars Thies

Lektorat: Katja Lange, richtiggut.com

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: Veit Mette, Bielefeld

Grafiken: Nicole Meyerholz, Bielefeld; Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-666-8 (Print)

ISBN 978-3-86793-731-3 (E-Book PDF)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
1 Das Konzept des Ländermonitors berufliche Bildung	9
1.1 Bundesländer als Ebene von Ausbildungsberichterstattung	9
1.2 Zielperspektive und normative Begründung	13
1.2.1 Ökonomische Leistungsfähigkeit	14
1.2.2 Soziale Chancengerechtigkeit	16
1.3 Das Konzept beruflicher Bildung	18
1.4 Zur Methode des Ländermonitors berufliche Bildung und ihren Problemen	20
2 Leistungsfähigkeit und Chancengerechtigkeit: ein Vergleich zwischen den Bundesländern	21
2.1 Differenzen in sozioökonomischen Handlungsbedingungen und berufsbildungspolitischen Schwerpunkten zwischen den Bundesländern	21
2.1.1 Indikatoren zum sozioökonomischen Kontext	23
2.1.2 Sozioökonomische Kontextfaktoren im Ländervergleich	27
2.1.3 Zur Berufsbildungspolitik der Länder	34
2.2 Ökonomische Leistungsfähigkeit der Berufsbildungssysteme im Vergleich der Länder (Indikatoren und Resultate)	46
2.2.1 Vorbemerkungen zu den Indikatoren	46
2.2.2 Input-Indikatoren im Ländervergleich	52
2.2.3 Outcome-Indikatoren im Ländervergleich	64
2.2.4 Fazit	76

2.3	Soziale Chancengerechtigkeit in der Berufsausbildung im Vergleich der Länder (Indikatoren und Resultate)	82
2.3.1	Vorbemerkungen zu den Indikatoren	82
2.3.2	Einmündung in die Berufsausbildung	85
2.3.3	Absolventen und Abgänger des Berufsbildungssystems	96
2.3.4	Fazit	101
2.4	Bilanz	106
3	Länderberichte	113
3.1	Baden-Württemberg	115
3.2	Bayern	128
3.3	Berlin	142
3.4	Brandenburg	153
3.5	Bremen	165
3.6	Hamburg	176
3.7	Hessen	186
3.8	Mecklenburg-Vorpommern	197
3.9	Niedersachsen	208
3.10	Nordrhein-Westfalen	220
3.11	Rheinland-Pfalz	235
3.12	Saarland	248
3.13	Sachsen	258
3.14	Sachsen-Anhalt	270
3.15	Schleswig-Holstein	282
3.16	Thüringen	294
	Literatur	305
	Anhang	309
	Abstract	348

Vorwort

Die Situation der Berufsausbildung in Deutschland scheint paradox: Während Betriebe über mangelnden Nachwuchs klagen, finden viele Jugendliche keine Lehrstelle. Dies ist alarmierend, denn Menschen ohne einen Berufsabschluss sind fast viermal häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als Menschen mit abgeschlossener Ausbildung. Gleichzeitig belastet der Fachkräftemangel die Wirtschaft. Mit anderen Worten: Eine Berufsausbildung ist hierzulande die entscheidende Mindestqualifikation für den Zugang zu Beschäftigung und damit zu gesellschaftlicher Teilhabe. Deutschland braucht daher ein Berufsausbildungssystem, das sowohl ökonomisch leistungsfähig als auch sozial chancengerecht ist.

Der Ländermonitor berufliche Bildung betrachtet Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der beruflichen Bildung im Vergleich der Bundesländer und hebt sich damit von bestehenden Berichtssystemen im Ausbildungsbereich ab. Erstens beschränkt sich der Monitor nicht auf den Bereich der dualen Ausbildung, sondern betrachtet das gesamte Ausbildungssystem aus dualer Ausbildung, vollzeitschulischer Ausbildung und dem Übergangsbereich. Zweitens untersucht er erstmals vergleichend die Ausbildungssituation in den 16 Bundesländern und erlaubt eine Einordnung der Ergebnisse anhand von sozioökonomischen und bildungspolitischen Rahmenbedingungen.

In der Dimension »Chancengerechtigkeit« wie auch in der Dimension »Leistungsfähigkeit« weist der Ländermonitor auf Schwachstellen und Handlungsbedarfe für die Bildungspolitik auf Bundes- und auf Landesebene hin. Eine dieser Schwachstellen ist die Beteiligung an dualer Ausbildung: Sie geht in allen Bundesländern zurück, besonders deutlich aber in den ostdeutschen Flächenländern. Handlungsbedarf besteht zudem bei der vorzeitigen Lösung von Ausbildungsverträgen: Ihr Anteil ist in allen Bundesländern in den vergangenen Jahren gestiegen. In einigen Bundesländern werden mittlerweile rund ein Drittel der Ausbildungsverträge vorzeitig gelöst, im Handwerk sogar deutlich mehr. Das ist nicht nur für die Jugendlichen problematisch, sondern auch für die betroffenen Betriebe und für die Gesellschaft insgesamt mit hohen Kosten verbunden.

Der Ländermonitor zeigt zudem: Es gibt nach wie vor Gruppen, die nur sehr schwer Zugang zu einer dualen oder vollzeitschulischen Ausbildung finden – und das in allen Bundesländern. Dazu gehören insbesondere Schulabgänger mit maximal einem Hauptschulabschluss sowie junge Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft. Letztere haben auch bei gleichen Schulabschlüssen in fast allen Bundesländern schlechtere Chancen, direkt eine Ausbildung aufzunehmen, als ihre deutschen Altersgenossen. Angesichts der Aufgabe, in den kommenden Jahren eine große Zahl junger Geflüchteter in die Berufsausbildung zu integrieren, besteht dringender Bedarf an zusätzlichen Lehrstellen und unterstützenden Angeboten, die die Teilhabe dieser Zielgruppe sicherstellen. Die bildungspolitische Konsequenz daraus kann nur eine Ausbildungsgarantie sein, die jedem jungen Menschen die faire Chance auf einen Ausbildungsplatz gibt.

Unser besonderer Dank gilt Prof. Dr. Susan Seeber von der Universität Göttingen, Prof. Dr. Martin Baethge vom Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen und Prof. Dr. Kai Maaz vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung sowie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie haben mit großem Einsatz daran gearbeitet, die für diesen Ländermonitor verwendeten Indikatoren zur Darstellung der Dimensionen »Chancengerechtigkeit« und »Leistungsfähigkeit« zu identifizieren und auszuwerten – dies war nicht zuletzt aus Gründen der Datenverfügbarkeit eine große Herausforderung.

Jörg Dräger

Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung

Frank Frick

Director Programm
»Lernen fürs Leben«
der Bertelsmann Stiftung

Lars Thies

Project Manager
Programm »Lernen fürs Leben«
der Bertelsmann Stiftung

1 Das Konzept des Ländermonitors berufliche Bildung

1.1 Bundesländer als Ebene von Ausbildungsberichterstattung

Einen Ländermonitor zur beruflichen Bildung vorzulegen, ist nicht selbstverständlich und bisher auch noch nicht versucht worden. Die bundesweiten Berichtssysteme – der nationale Bildungsbericht »Bildung in Deutschland« und der »Datenreport zum Berufsbildungsbericht« – greifen zwar einige Länderdifferenzierungen in den deskriptiven Indikatoren zur Berufsbildung auf, insbesondere bei vollzeitschulischen Ausbildungsangeboten, verzichten aber auf eine systematische Analyse der Länder als berufsbildungspolitische Akteursebene. Den Hauptgrund für diese Lücke in der Bildungsberichterstattung kann man darin vermuten, dass in Deutschland seit über einem Jahrhundert Berufsausbildung mit betrieblicher bzw. dualer Ausbildung in der öffentlichen Wahrnehmung gleichgesetzt wird und diese auch nach Gründung der Bundesrepublik nicht wie die Allgemeinbildung in die Regelungskompetenz der Länder gelegt worden ist, sondern nach Bundesrecht reguliert wird. Die Länder tragen zwar in der dualen Ausbildung für den schulischen Teil Verantwortung. Dieser aber ist in seinem Gewicht gegenüber der betrieblichen Ausbildung, die mit ihrem Ausbildungsangebot die berufsinhaltlichen Weichen stellt, sowohl in Bezug auf die fachspezifische Differenzierung der Angebote (Berufsschulen müssen Fachklassen für die von den Betrieben angebotenen Berufe vorhalten) als auch rechtlich-institutionell in der Durchführung der Ausbildung (siehe unten) nachgeordnet.

Der politische und institutionelle Primat der dualen Ausbildung bis heute hat nicht verhindert, dass bereits sehr früh, am Ende des 19. Jahrhunderts, ein schulisches Ausbildungssystem für berufliche Tätigkeiten, die sich außerhalb des unmittelbaren Kontextes der Industrialisierung entwickelt haben (z. B. Pflege-, Betreuungs- und Erziehungstätigkeiten), entstanden ist, das in der Bundesrepublik später der politischen Zuständigkeit der Länder zugewiesen wurde. Im Laufe des 20. Jahrhunderts kamen zu den vollqualifizierenden schulischen Ausbildungen noch andere schulische Angebote in Form von ein- und zweijährigen Berufsfachschulen

hinzu, die zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führten. Später dann in der Bundesrepublik wurde das schulische Angebot durch das Berufsgrundbildungs- und das Berufsvorbereitungsjahr weiter ergänzt. Der traditionelle Vorrang der dualen Ausbildung ist angesichts dieser Entwicklung bis zu einem gewissen Grade seit Langem atavistisch und kontrafaktisch. Betrachtet man die Gesamtheit institutionalisierter beruflicher Ausbildungsaktivitäten, so hat sich in den letzten Jahrzehnten eine deutliche Verschiebung zugunsten schulischer – und das heißt rechtlich in Länderhoheit verankerter – Ausbildungsformen vollzogen. Greinert hat diesen Sachverhalt bereits 2006 mit einer einfachen Aufrechnung in die Diskussion gebracht, die zum damaligen Zeitpunkt (2004) ein deutliches Übergewicht der schulischen gegenüber den dualen Angeboten zeigt (vgl. Greinert 2006: 424). Die aktuellen Zahlen weisen in etwa einen Gleichstand dualer und vollzeitschulischer Ausbildungsangebote aus (vgl. Tab. 1.1.1).

Tabelle 1.1.1: Ausbildungsanfänger nach dualen und vollzeitschulischen Ausbildungsgängen 2013

duales System	
duale Ausbildung ohne BGJ kooperativ	471.536
BGJ kooperativ	19.844
Summe duales System	491.380
vollzeitschulische Ausbildungsgänge	
Berufsfachschulen vollqualifizierend außerhalb BBiG/HwO	15.437
Fachgymnasien, HZB und schulische Berufsausbildung	3.709
Berufsfachschulen, HZB und schulische Berufsausbildung	20.583
Berufsfachschulen vollqualifizierend außerhalb BBiG/HwO: Soziales, Erziehung, Gesundheit	65.007
Schulen des Gesundheitswesens	64.278
Fachschulen, Fachakademien, nur Erstausbildung	41.796
vollqualifizierende Berufsabschlüsse an Berufsfachschulen nach BBiG/HwO	4.792
allgemeinbildende Programme an Berufsfachschulen (Erfüllung der Schulpflicht bzw. Abschlüsse der Sek. I)	49.394
<i>Bildungsgänge an Berufsfachschulen, die eine berufliche Grundbildung vermitteln, die angerechnet werden kann</i>	
Berufsgrundbildungsjahr (Vollzeit/schulisch)	27.325
Bildungsgänge an Berufsfachschulen, die eine berufliche Grundbildung vermitteln, ohne Anrechnung	21.153
Berufsvorbereitungsjahr inkl. einjähriger Berufseinstiegsklassen	41.340
Bildungsgänge an Berufsschulen für erwerbstätige/erwerbslose Schüler ohne Ausbildungsvertrag	15.331
Bildungsgänge an Berufsschulen für Schüler ohne Ausbildungsvertrag, die allgemeine Abschlüsse der Sek. I anstreben	2.325
Pflichtpraktika vor der Erzieherausbildung an beruflichen Schulen	3.890
berufsvorbereitende Bildungsgänge (Bundesagentur für Arbeit)	47.264
Einstiegsqualifizierung (Bundesagentur für Arbeit)	11.260
Summe vollzeitschulische Ausbildungsgänge	471.003
nachrichtlich: Maßnahmen der Arbeitsverwaltung an beruflichen Schulen	23.796

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Ausbildungsberichterstattung; eigene Berechnungen

Die Struktur der Berufsausbildung der Länder in Vollzeit (vgl. Tab. 1.1.1) lässt sich in drei Typen unterteilen: zum einen die vollqualifizierenden Ausbildungsgänge in Berufen außerhalb BBiG/HwO, die nach Länderrecht reguliert werden und zu denen auch die Ausbildungsgänge in Schulen des Gesundheitswesens zählen; zum anderen die Ausbildungen in Berufen nach BBiG/HwO; schließlich die Ausbildungsgänge, die zu keinem vollqualifizierenden Ausbildungsabschluss führen, sondern eher berufsvorbereitenden Charakter tragen und überwiegend dem Übergangssystem zugerechnet werden.

Die Gruppe der vollzeitschulischen Ausbildungsangebote außerhalb der BBiG-/HwO-Berufe umfasste 2013 gut 200.000 Ausbildungsanfänger (vgl. Tab. 1.1.1), wobei mit annähernd 130.000 die Ausbildungsangebote der Berufsfachschulen für Soziales, Erziehung und Gesundheit und die Schulen des Gesundheitswesens den Hauptanteil repräsentieren und in den letzten Jahren stark angestiegen sind. Demgegenüber sind die schulischen Angebote für kaufmännische und technische (Assistenz-)Berufe eher rückläufig oder stagnierend (vgl. AGBB 2014: 100). Der starke Anstieg der Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufe folgt dem Beschäftigtenstrukturwandel in Richtung auf Dienstleistungsberufe und dem in neuester Zeit stark gestiegenen Bedarf des Arbeitsmarktes an den entsprechenden Fachkräften (z. B. Erzieher für Kindertagesstätten, Altenpfleger, Krankenpfleger). Insofern ist auch für die Zukunft ein Anstieg dieses (schulischen) Ausbildungstyps zu erwarten.

Die zweite Gruppe vollzeitschulischer Ausbildungen, die Ausbildung in BBiG-/HwO-Berufen, ist, bezogen auf die Gesamtheit vollzeitschulischer Ausbildungen, mit knapp 5.000 Anfängern bzw. 2,5 Prozent der Neuanfänger fast verschwindend gering und im letzten Jahrzehnt stark rückläufig, nachdem sie 2004 noch mehr als 17.000 Neuanfänger umfasste (vgl. Greinert 2006: 424). Die Tatsache des geringen Anteils der BBiG-/HwO-Berufe ist erklärungsbedürftig. Sie lässt sich im Wesentlichen auf die komplizierte Rechtslage in der Berufsausbildung zurückführen. Obwohl die Länder prinzipiell auch in Berufen des dualen Systems (BBiG/HwO) ausbilden dürfen, haben sie die Möglichkeit bisher nur sehr zurückhaltend genutzt, und zwar auch in den Jahren des starken Mangels an betrieblichen Ausbildungsplätzen (vgl. AGBB 2014: 277). Den Grund für diese Zurückhaltung, die schulisch organisierte Ausbildungskompensate für fehlende betriebliche Angebote verhindert, wird man vor allem darin zu suchen haben, dass schulisch organisierte duale Berufsausbildungen nur als Sonderregelungen durchgeführt werden dürfen. Den Vorrang der betrieblichen vor einer vollzeitschulischen Ausbildung in den (dualen) Ausbildungsgängen nach BBiG/HwO haben die Sozialpartner und Kammern auch bei der Neufassung des Berufsbildungsgesetzes gegen politische Intentionen, ihn aufzuheben, weiter durchgesetzt. In allen Vorschlägen zur Veränderung der Governancestruktur der dualen Ausbildung sind die Länder im Novellierungsverfahren des BBiG mehr oder weniger gescheitert (vgl. Greinert 2006: 423 ff.). Der in der Bundesgesetzgebung wie im öffentlichen Bewusstsein fest verankerte Vorrang der dualen Ausbildung hat neben den besonderen historischen Traditionslinien einzel-

ner Schulberufe die Struktur der Ausbildungspolitik negativ geprägt und strahlt auf alle nicht dualen Ausbildungsgänge (im Sinne einer Abwertung) aus.

Die dritte Gruppe von Berufsbildungsangeboten der Länder, deren quantitative Bedeutung in den letzten 20 Jahren immer entschieden größer – zeitweise mehr als doppelt so groß – war als die vollqualifizierenden Angebote (vgl. AGBB 2014: 99), kann man am ehesten als *Übergangs- und/oder Ergänzungsangebote* vor Aufnahme einer vollqualifizierenden Ausbildung oder Eintritt in den Arbeitsmarkt charakterisieren. Bei diesen Angeboten kommt den berufsvorbereitenden/-grundbildenden Maßnahmen an Berufsfachschulen, im Berufsvorbereitungs- oder Berufsgrundbildungsjahr sowie bei den Berufsbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) das stärkste Gewicht zu. Da die Übergangs- und Ergänzungsangebote dazu dienen sollen, die Chancen von Jugendlichen – häufig aus eher bildungsfernen Milieus oder mit Migrationshintergrund – zu verbessern, wird darauf zu achten sein, wieweit die Investitionen und Formen bei solchen Maßnahmen nach Ländern differieren.

Die skizzierten Berufsbildungsaktivitäten der Länder zeigen, wie stark auch das duale Berufsbildungssystem von den Ausbildungsleistungen der Länder abhängig ist: nicht nur in den theoretischen Ausbildungsangeboten der Teilzeitberufsschule, sondern besonders auch in dem ganzen Feld der Angebote von Berufsgrundbildung und -vorbereitung. Die Letzteren trugen im letzten Jahrzehnt erheblich dazu bei, dass – insbesondere bildungsbenachteiligte – Jugendliche eine betriebliche Lehre beginnen konnten. Für beide Zentralperspektiven des Ländermonitors berufliche Bildung, ökonomische Leistungsfähigkeit und soziale Chancengerechtigkeit, erbringt die Berufsbildungspolitik der Länder wesentliche Beiträge.

Die skizzierte komplizierte institutionelle Struktur in der Berufsausbildung muss man im Auge behalten, wenn man die Ausbildungssituation und die Berufsbildungspolitik in den Bundesländern prüft. Es ist nicht auszuschließen, dass das traditionelle deutsche Bildungs-Schisma zwischen Allgemeinbildung und beruflicher Ausbildung in der Berufsbildungspolitik der Länder zuungunsten der beruflichen Schulen nachwirkt und dadurch verstärkt wird, dass wegen der im Vergleich mit den allgemeinbildenden Schulen komplexeren Akteursarena in der Berufsbildungspolitik – neben den Auszubildenden und ihren Eltern spielen Kammern, Unternehmen, Sozialpartner, Arbeitsverwaltung u. a. eine Rolle – Berufsbildungspolitik die Länder mit komplexeren Herausforderungen konfrontiert als ihre Schulpolitik in der Allgemeinbildung.

Bis hierher sind die Länder als berufsbildungspolitische Akteure in ihren Zuständigkeiten und ihrem komplizierten Handlungsgeflecht skizziert worden. Als zweite Begründung für die Wichtigkeit eines Ländermonitors kann man die Länderebene als *sozioökonomischen Raum und Kontext für Berufsausbildung* aufführen. Ausbildungseinrichtungen und -prozesse – gleich welcher Organisationsform – sind immer in regionale soziale und ökonomische Kontexte eingebunden, die ihre Handlungsmöglichkeiten prägen. Vor allem im Hauptsektor der Ausbildung, im dualen System, wird die Ausbildung stark von der regionalen Wirtschafts- und Arbeits-

marktstruktur im Ausbildungsplatzangebot und im Bedarf an Qualifikationen und Fachkräften beeinflusst. (Ein stark industriell von Automobilindustrie und Maschinenbau geprägtes Land wie Baden-Württemberg wird andere Ausbildungsbedingungen aufweisen als ein stark durch Dienstleistungen geprägter Stadtstaat wie Hamburg.)

Da dieser Sektor marktmäßig organisiert ist, spielen Ausbildungsbereitschaft, -bedarf und -ressourcen der Betriebe eine zentrale Rolle. Jedoch auch für die schulische Ausbildung hat die regionale Wirtschaftskraft über das Steueraufkommen von Land und Kommunen, die für die personelle und sächliche Ausstattung der Berufsschulen verantwortlich sind, ebenso eine hohe Bedeutung wie Arbeitsmarkt und Beschäftigungsstruktur als Bezugspunkte für die schulischen Ausbildungsplatzangebote.

Dabei ist die Länderebene allenfalls als politischer Verwaltungsraum in Gestalt des einzelnen Bundeslandes eine Einheit. Als sozioökonomischen Kontext wird man die einzelnen Bundesländer allenfalls bei den Stadtstaaten als relativ einheitlich verstehen können. Für die großen Flächenstaaten wird man von einer Heterogenität sozioökonomischer Kontexte ausgehen müssen und diese auch bei der Erklärung der Ausbildungsleistungen zu berücksichtigen haben.

Heterogenität sozialräumlicher Kontexte und wirtschaftlicher Leistungskraft zwischen den Bundesländern verbietet es auch, ein Länderranking mit dem Ländermonitor beruflicher Bildung anzustreben. Ziel kann nur der Aufweis von Unterschieden zwischen den Ländern in der Leistungsfähigkeit und beruflichen Chancenvermittlung der Ausbildungssysteme sein sowie der Versuch, diese Unterschiede mit Blick auf Kontextbedingungen und berufsbildungspolitisches Handeln zu erklären.

1.2 Zielperspektive und normative Begründung

Da die Länder sowohl als sozioökonomischer Berufsbildungsraum als auch aufgrund ihrer politischen Zuständigkeiten als berufsbildungspolitischer Akteur zentrale Bedeutung für die Gestaltung der Berufsausbildung haben (vgl. Kap. 1.1), erscheint eine Ausbildungsberichterstattung auf Länderebene überfällig. Dass sie bisher nur sehr rudimentär in den großen Bildungs- und Berufsbildungsberichtssystemen erfolgt ist, lässt sich zum einen darin begründet sehen, dass im deutschen Föderalismus die Länder vor allem als verantwortlich für schulische (Allgemein-) Bildung und Hochschulen definiert sind, zum anderen der Hauptsektor der Berufsausbildung, das duale System, nach Bundesrecht organisiert wird.

Ein erstes Ziel des Ländermonitors ist es deswegen, die Bedeutung der Länder in der Berufsausbildung ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Weil die Länder ein zentraler berufsbildungspolitischer Akteur sind, ist es darüber hinaus an der Zeit, kritisch zu fragen, wie sie diese Rolle wahrnehmen und mit welchen Problemen Berufsausbildung auf der Länderebene konfrontiert ist. Politikkonzepte und Prob-

lemkonstellationen für Berufsausbildung variieren zwischen den Ländern. Mit welchen Effekten für Ausbildungsgestaltung und Arbeitsmarkt sie das tun, kann zwischen den Ländern wechselseitige politische Lernchancen im Umgang mit der Aufgabe Berufsausbildungsgestaltung unter wechselnden Kontextbedingungen eröffnen.

Wie für andere institutionalisierte Bildungsbereiche gelten auch für die Berufsausbildung jene drei zentralen Ziele, über die in Politik und Wissenschaft als Maßstab für die Qualität von Bildungssystemen Konsens besteht: (1) »Individuelle Regulationsfähigkeit«, d. h. die Fähigkeit des Individuums, »sein Verhalten und sein Verhältnis zur Umwelt, die eigene Biographie und das Leben in der Gemeinschaft selbstständig zu planen und zu gestalten«; (2) Sicherung und Weiterentwicklung der »Humanressourcen« in der doppelten Perspektive des qualitativen und quantitativen Arbeitskräftebedarfs der Volkswirtschaft und der individuellen beruflichen Handlungsfähigkeit in der Arbeit und auf dem Arbeitsmarkt; (3) Förderung von »gesellschaftlicher Teilhabe und Chancengleichheit« (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 2).

Diese erstmals im Konsens von Wissenschaft und Politik als Grundlage für den nationalen Bildungsbericht formulierten Ziele sollen für alle Bereiche und Stufen des Bildungssystems, auch für die Berufsausbildung, in gleicher Weise gelten. Wenn im Folgenden für den Ländermonitor berufliche Bildung vor allem auf das zweite und dritte Ziel genauer eingegangen wird, liegt das vor allem daran, dass für das erste Ziel, das mit den beiden anderen als inhaltliche Basis individueller Kompetenzen verbunden ist, Daten fehlen. Dieser Mangel sollte aber nicht zu dem Missverständnis verleiten, dass für die Berufsausbildung individuelle Mündigkeit und selbstständige Biographiegestaltung in der Gemeinschaft weniger Bedeutung als in der Allgemeinbildung hätten. Die beiden im Zentrum des Ländermonitors stehenden normativen Kategorien der ökonomischen Leistungsfähigkeit und der sozialen Chancengerechtigkeit sind in der Realität der Berufsausbildung untrennbar miteinander verbunden und werden in den gleichen Ausbildungsprozessen angestrebt. Ihre analytische Unterscheidung ist gleichwohl wichtig, weil die mit ihnen jeweils verbundenen Betrachtungsperspektiven auf unterschiedliche zentrale gesellschaftliche Funktionen der Berufsausbildung zielen.

1.2.1 Ökonomische Leistungsfähigkeit

In der Bildungsökonomie besteht seit ihren Anfängen Konsens darüber, dass ökonomische Leistungsfähigkeit eine zentrale Größe für die Entwicklung von Bildungssystemen und zur Legitimation von Bildungsinvestitionen von Staaten wie auch von Privatpersonen ist (vgl. Becker 1964). Herkömmlicherweise wurde in der Humankapital-Theorie die ökonomische Leistungsfähigkeit vorrangig in Einkommens- oder Wertzuwachsgrößen gemessen und in Relation zu Bildungsinvestitionen gesetzt, um die Effektivität von Bildungsausgaben zu erfassen. Monetäre Out-

put-Größen und ihre Relation zu wie auch immer getätigten Bildungsinvestitionen (in Geld- oder Zeitgrößen) spielen im Zusammenhang des Ländermonitors als Hintergrundvariable nur eine indirekte Rolle. Sie sind zwar weder für die Ausbildungsinvestitionen der Unternehmen noch der Bundesländer nebensächlich, lassen sich aber methodisch nicht eindeutig im Kontext der Gesamtheit der privaten und öffentlichen Bildungsausgaben als Berufsbildungseffekte erfassen, können auch zumal für die Berufsbildungspolitik der Länder nicht die alleinige Legitimation abgeben (bei Unternehmen könnte sich das anders darstellen).

Beim Ländermonitor berufliche Bildung steht mit dem Bezug auf Arbeitskraft die andere Dimension ökonomischer Leistungsfähigkeit im Zentrum, durch die Produktivitäts- und Einkommenseffekte erst möglich werden. In der internationalen Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik wie auch in der sie stützenden Forschung ist man sich darüber einig, dass eine gute berufliche Ausbildung einen substanziellen Beitrag zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen leisten und damit auch die Wohlfahrt von Staaten und Regionen fördern kann (OECD 2010). Dies gilt verstärkt unter den Bedingungen einer zunehmend wissensbasierten Ökonomie, in der ungelernte Tätigkeiten in der Tendenz rückläufig sind und sich das qualifikatorische Anforderungsniveau bei der Mehrheit der Arbeitsplätze erhöht.

Die Betrachtungsperspektive auf Arbeitskraft und Humanressourcen hat eine individuelle, auf die berufliche Handlungsfähigkeit der künftigen Erwerbstätigen bezogene, und eine institutionelle, markt- und unternehmensbezogene Seite, bei der es um die Sicherstellung und Weiterentwicklung des quantitativen und qualitativen Arbeitskräftepotenzials geht. Die individuelle Dimension der Leistungsfähigkeit umfasst die Kompetenzen und Fertigkeiten, die erforderlich sind, damit ein Auszubildender nach Ausbildungsabschluss sich selbstständig und in der Kooperation mit anderen in der betrieblichen Arbeit und auf dem Arbeitsmarkt bewegen und seine Berufsbiographie gestalten kann; berufliche Handlungsfähigkeit zu vermitteln, ist dem Berufsbildungssystem als Ziel und Auftrag gesetzlich zugewiesen (vgl. BBiG 2005 § 1).

Bei der institutionellen Dimension der Bereitstellung von Humanressourcen stehen Passungsprobleme zwischen den in der Ausbildung vermittelten Kompetenzen und den Anforderungen und Bedarfen der Unternehmen und des Arbeitsmarktes im Zentrum und ist zu fragen, wieweit es dem Ausbildungssystem gelingt, die qualitative und quantitative Nachfrage zu decken. Diese Frage ist nicht einzelwirtschaftlich auf der Ebene eines Berufs oder eines Betriebs, sondern mit Blick auf den Arbeitsmarkt und die mittelfristig zu erwartende Berufsstruktur zu beantworten. In jüngster Zeit sind beispielsweise die hohen Jugendarbeitslosigkeitsquoten in einigen europäischen Ländern wie Griechenland, Spanien, Frankreich und Schweden auch als Ausdruck eines Mismatches zwischen den Qualifikationen der Jugendlichen und dem Bedarf am Arbeitsmarkt interpretiert worden, vor allem zwischen mangelnden Ausbildungsangeboten und zunehmenden Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt (vgl. Baethge 2014).

Die Suche nach geeigneten Indikatoren für die Leistungsfähigkeit des Ausbildungssystems auf Länderebene steht vor mehreren schwer lösbaren Problemen. Zum einen ist die Frage, welche Kompetenzen beruflicher Handlungsfähigkeit Auszubildenden tatsächlich in der Ausbildung vermittelt werden, nicht direkt in Outcome-Größen zu beantworten, da entsprechende repräsentative Untersuchungen fehlen. In berufsbildungspolitischen Debatten wird die Frage zumeist mit dem Kunstgriff umgangen, dass die Input-Qualität der in den Berufsbildern niedergelegten Kompetenzen für jeden, der eine Ausbildung erfolgreich absolviert hat, auch der Outcome-Qualität entspricht. Da die Gleichung Input-Qualität = Outcome-Qualität wissenschaftlich nicht sehr überzeugend ist, wird man an der Quote erfolgreich abgeschlossener Ausbildungen auch nicht die individuellen Kompetenzprofile ablesen können. Ausbildungserfolge oder -misserfolge lassen sich höchstens für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Ausbildungssystem und -einrichtungen heranziehen. Individuelle berufliche Handlungskompetenz ist allenfalls indirekt aus beruflichen Übergängen und Verläufen nach Ausbildungsabschluss abzuleiten, und dies am ehesten im Vergleich von Absolventengruppen mit unterschiedlichen beruflichen und persönlichen sozialen Merkmalen und zudem unter der Unsicherheit, dass schwer entscheidbar ist, wieweit Verläufe auf individuelle Kompetenzen, wieweit auf außerindividuelle Gelegenheitsstrukturen zurückzuführen sind.

Bei den institutionellen Leistungseffekten der Berufsausbildung ist im Auge zu behalten, in welchem Zeitrahmen und wie eng bezogen auf die regionale Beschäftigungsstruktur Effekte – z. B. berufliche Passung und Ausbildungsadäquanz – gemessen werden sollen. Es kann durchaus sein, dass dasselbe Ausbildungsplatzangebot in einem Bundesland zur Nachfrage passt, in einem anderen aber nicht und beide Konstellationen mit Blick auf längerfristige Berufsstrukturentwicklungen problematisch sind. Die Suche nach geeigneten Indikatoren für die Leistungsfähigkeit von Länder-Berufsbildungssystemen erscheint am ehesten bei Indikatoren zum quantitativen Versorgungsgrad mit Ausbildungsangeboten zwischen den Ländern erfolgversprechend. Überall, wo qualitative Dimensionen beruflicher Differenzierung eine Rolle spielen, ist Vorsicht geboten. Auch diese Einsicht hat dazu geführt, dass der Ländermonitor berufliche Bildung sich auf wenige Indikatoren konzentriert (vgl. Kap. 2.2).

1.2.2 Soziale Chancengerechtigkeit

Soziale Chancengerechtigkeit ist lange Zeit in der bildungspolitischen und wissenschaftlichen Diskussion unter dem Konzept der Chancengleichheit erörtert worden. Den Ausgangspunkt bildete dabei in der frühen Bildungsreformdebatte der 1960er-Jahre ein liberal-demokratisches Verständnis von Chancengleichheit, nach dem diese gegeben ist, wenn keine formalen, gesetzlich verankerten Zugangsbarrieren für Kinder unterschiedlicher sozialer Herkunft bei Ausbildungseinrichtungen vorliegen und die Verteilung von Schülern oder Auszubildenden auf die in ihrem Aus-

bildungsprogramm unterschiedlich bewerteten Schul-/Ausbildungstypen proportional zur Repräsentanz der Herkunftsgruppen an der Gesamtbevölkerung erfolgt. Ein solches Verständnis von Chancengleichheit hat historisch – eventuell auch heute noch – die Wahrnehmung besonders krasser sozialer Ungleichheit beispielsweise im Zugang zu höherer und Hochschulbildung ermöglicht. Aber es ist kein angemessener Maßstab für Chancengerechtigkeit von Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen.

Die Argumente dafür, warum es kein adäquater Maßstab für Chancengleichheit ist, sind in der wissenschaftlichen und bildungspolitischen Diskussion schon früh hinreichend ausgebreitet worden. Man kann sie mit Rolff in ein eher pädagogisches Argument zur gesellschaftlichen Rolle von Bildung und ein eher soziologisches Argument zu den Bedingungen von institutionalisierten Bildungsprozessen in einer konstitutiv auf Ungleichheit aufgebauten Gesellschaft differenzieren. Das pädagogische Argument lässt sich bis zu den Klassikern der Erziehungswissenschaft zurückverfolgen und wird schon 1826 von Schleiermacher auf den Punkt gebracht: Erziehung trete immer in einen von äußeren Verhältnissen vorgegebenen Ungleichheitszustand ein, dem sie entgegenwirken müsse. »Denn es wäre frevelhaft, die Erziehung so anzuordnen, dass die Ungleichheit absichtlich und gewaltsam festgehalten wird auf dem Punkt, auf welchem sie steht« (Schleiermacher 1826, zitiert nach Rolff 1983: 361). Das soziologische Argument aus der jüngeren Vergangenheit zielt darauf ab, dass ein (Aus-)Bildungssystem, das nach den Prinzipien des Wettbewerbs und der Leistungsgerechtigkeit organisiert ist, trotz genereller Zugänglichkeit für alle Bevölkerungsgruppen notwendigerweise soziale Ungleichheit reproduziere (u. a. Bourdieu und Passeron 1971; vgl. Rolff 1983: 361 ff.).

In der weiteren Bildungsdebatte ist ein materialer Begriff von Chancengleichheit/-gerechtigkeit gegen die liberalen Prinzipien von Bildungswettbewerb und Leistungsgerechtigkeit, durch die die kontinuierliche Verfestigung der gesellschaftlichen Statusreproduktion durch das Bildungssystem gesichert worden ist, ins Spiel gebracht worden: Gegen die fortbestehende soziale Ungleichheit habe das (Aus-)Bildungssystem kompensatorisch zu wirken, um gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe zu fördern. Es muss hier nicht die lange Debatte darüber neu aufgerollt werden, ob und wieweit Bildungseinrichtungen dazu in einer auf Ungleichheit aufgebauten Gesellschaft überhaupt in der Lage sind. Es geht um normative Perspektiven, auf die Bildung und Ausbildung zu verpflichten sind, auch wenn ihre Einlösung immer nur annäherungsweise gelingen kann.

Die *Perspektive auf gesellschaftliche Teilhabe als Bezugspunkt für Chancengerechtigkeit* von Bildung/Ausbildung ist nicht mehr aus der Welt zu schaffen. Sie hat in den letzten Jahren sowohl wissenschaftlich durch die Rezeption der sozialphilosophischen Gerechtigkeitskonzepte von John Rawls (1979) und Martha Nussbaum (1990) sowie der ökonomischen Theorie von Amartya Sen als auch politisch durch wichtige Proklamationen wie die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 oder die »Armut- und Reichtumsberichterstattung« und den »Erste(n) Gleichstellungsbericht« der Bundesregierung (2005, 2008, 2011) Auftrieb erhalten. In unserem Zusammenhang kann Teilhabe vorerst als Sensitivity Concept fungieren.

Berufsausbildung kann in besonderem Maße als Institution angesehen werden, die Teilhabechancen vermittelt, da sie einen doppelten Bezug zu gesellschaftlicher Teilhabe aufweist: zum einen durch die Entwicklung langfristig wirkender individueller Kompetenzen und Fähigkeiten und zum anderen durch den direkten Bezug auf Arbeit als Medium materieller Lebensgestaltung, sozialer Einbindung und Kommunikation. Man kann sie mit Sen als Institution definieren, die Verwirklichungschancen (Capabilities) par excellence schafft, da sie eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass Menschen durch qualifizierte Arbeit »ein von ihnen als sinnvoll erkannt Leben« führen können (vgl. Sen 2002: 22). Wie und mit welchen Teilhabeperspektiven die Berufsbildung in den Ländern dies für Individuen unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlicher Ansprüche schafft, ist die Betrachtungsrichtung.

Der Aspekt der Verwirklichungschancen umschreibt im hier thematisierten Zusammenhang zunächst eine komplexe Relation zwischen Individuum (Auszubildenden bzw. Ausbildungsinteressierten) und Ausbildungsinstitutionen. Bezogen auf diese Relation ist zu fragen, welche (Ausbildungs-)Ressourcen wie und nach welchen sozialen Personenmerkmalen in Teilhabeergebnisse umgewandelt werden (in der Sprache Sens). Diese Frage kann die Indikatorensuche anleiten, wobei von vornherein der mit der Datenverfügbarkeit einhergehende methodische Reduktionismus den Umfang der Indikatoren zeitlich und inhaltlich auf die Kennziffern begrenzt, die durch (statistische) Daten abgebildet werden können. Zu ihnen zählen Daten zum Übergang vom allgemeinbildenden Schul- in das berufliche Ausbildungssystem und zum Ausbildungsverlauf nach personenbezogenen sozialen Merkmalen. Analog zu Eintritt und Verlauf sind Daten zu Abschlüssen und Übergängen in Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem als Output-Indikatoren heranzuziehen (vgl. die Indikatoren in 2.3). Die von der Datenverfügbarkeit begründete Konzentration auf diese Aspekte bedeutet, dass kaum Aussagen über soziale und kognitive Kompetenzen, die in der Berufsausbildung erworben werden und für individuelle Verwirklichungschancen wichtig sind, gemacht werden können.

1.3 Das Konzept beruflicher Bildung

Bei dem im Ländermonitor berufliche Bildung zugrunde gelegten Konzept von Berufsausbildung ist die institutionell-funktionale Seite von der auf Inhalte und Prozesse zielenden Seite zu unterscheiden, die die normativen Perspektiven des Ländermonitors (vgl. 1.2) einlösen sollte. Institutionell orientiert sich das Konzept an den drei großen Sektoren von Berufsausbildung unterhalb der Hochschulebene, die in dieser Form mit hoher Verbindlichkeit für die berufsbildungspolitische Debatte in Deutschland erstmals vom nationalen Bildungsbericht (AGBB 2006) systematisiert worden sind:

1. am dualen System der Berufsausbildung, in dem hauptsächlich in Betrieben mit begleitendem Berufsschulunterricht für anerkannte Ausbildungsberufe nach

- dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder der Handwerksordnung (HwO) ausgebildet wird;
2. am Schulberufssystem, in dem in vollzeitschulischer Form in Verantwortung von Schulträgern (freien Trägern oder Berufsschulen), die durch Landesgesetzgebung kontrolliert werden, in gesetzlich anerkannten Berufen ausgebildet wird;
 3. am beruflichen Übergangssektor, in dem alle Maßnahmen und (Aus-)Bildungsangebote zusammengefasst sind, die unterhalb einer vollqualifizierenden Berufsausbildung liegen bzw. zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, sondern berufsvorbereitenden und/oder die Allgemeinbildung von Schulabsolventen verbessernden Charakter haben (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 79).

Alle drei Sektoren haben in den Ländern jeweils ein unterschiedliches Gewicht und differieren auch in der Angebotsstruktur – z. B. nach Berufen und Schultypen – erheblich. Ein Blick in die »Übersicht der Schulartengliederung und institutionellen Zuordnungen in den Statistiken der beruflichen Schulen« (vgl. Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahrgänge) macht sichtbar, dass in 16 Ländern 16 unterschiedliche Ausbildungssystemstrukturen anzutreffen sind und nicht sicher ist, ob sich hinter den statistischen Kennziffern jeweils ein identisches Ausbildungsangebot verbirgt. Dies macht eine der methodischen Unsicherheiten des Monitors berufliche Bildung auf Länderebene aus. Gleichwohl bilden die länderspezifischen Angebote in den drei Sektoren eine zentrale Grundlage für den Ländervergleich. Auf dieser Grundlage lassen sich sowohl mit Blick auf Leistungsfähigkeitsmerkmale Vergleiche zwischen Angeboten und Fachkräftenachfrage als auch mit Blick auf die Dimension der sozialen Chancengerechtigkeit Verteilungen der sektoralen Ausbildungsangebote auf Personenmerkmale der ausbildungsinteressierten Jugendlichen beschreiben.

Die Relationen von Arbeitskräftebedarfs- oder sozialen Personenmerkmalen zu den formalen sektoralen Angebotskategorien erschließen nur eine Dimension von Leistungsfähigkeit und Chancengerechtigkeit der Berufsausbildung. Die andere Dimension betrifft die Qualität der Berufsausbildung: ob sie zum einen der inhaltlich-qualifikatorischen Nachfrage des Arbeitsmarktes und Beschäftigungssystems gerecht wird und ob sie zum anderen die Ansprüche der Auszubildenden auf berufliche Entfaltung und Teilhabe erfüllen hilft. Zur Beantwortung beider Perspektiven, Arbeitsmarkt und persönliche Entfaltung, bedarf es qualitativer Merkmale zur Wirkung der Ausbildung auf persönliche Verläufe und Übergänge in Beschäftigung. Hierzu können beispielsweise Merkmale dazu, wie erfolgreich Auszubildende eine Ausbildung durchlaufen und wie durchlässig sich die Ausbildung für die Berufsbildungsbiographie erweist, auf der persönlichen Ebene Auskunft geben. Auf der systemischen Ebene des Arbeitsmarktes lassen sich Passungsprobleme zwischen Qualifikationsangeboten und -nachfrage, die sich z. B. in berufs- und qualifikationsspezifischen Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten äußern können, als Ausdruck mangelnder ökonomischer Leistungsfähigkeit verstehen.

1.4 Zur Methode des Ländermonitors berufliche Bildung und ihren Problemen

Da der Ländermonitor berufliche Bildung keine einmalige Bestandsaufnahme anstrebt, sondern auf Wiederholbarkeit angelegt sein soll, können qualitative Daten aus Fallstudien nicht die Hauptinformationsquelle abgeben. Es sind vielmehr quantitative Daten erforderlich, die regelmäßig erhoben werden. Die zweite Bedingung für die Datenqualität ergibt sich aus dem Vergleich von 16 Bundesländern: Die Daten sollten in allen Ländern verfügbar sein. Aus beiden Bedingungen, Wiederholbarkeit und Ländervergleich, folgt, dass als Hauptquelle nur amtliche Daten, die in allen 16 Ländern regelmäßig erhoben werden, oder repräsentative Surveys für alle Länder fungieren können.

Diese Bedingungen für die Datenqualität erfüllt am ehesten die Berufsbildungsstatistik für die duale Ausbildung, die als Bundesstatistik durch Berufsbildungsgesetz (§ 88 BBiG) geregelt und bundeseinheitlich für alle 16 Länder erhoben wird. Für die schulische Berufsausbildung, die in der Verantwortung der Länder liegt, gilt diese Einheitlichkeit nicht. Da sich die schulischen Berufsbildungssysteme der Länder sowohl in der Vielfalt der Angebote als auch in den Bezeichnungen für weitgehend gleiche Angebote (in einem Land z. B. »Berufsschulen«, in einem anderen »Berufskollegs«) unterscheiden (vgl. Kap. 1.3), sind für diesen Teil der Berufsausbildung die statistischen Daten in ihrer Vergleichbarkeit sehr gründlich zu prüfen. Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstatistik, die ihre spezifische Bedeutung für die Übergänge von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt und für die Analyse von Passungsproblemen zwischen Angebot und Nachfrage in der Berufsausbildung hat, stellt bundeseinheitlich Daten auch in Länderabgrenzungen bereit.

Der Ländermonitor berufliche Bildung orientiert sich an dem Indikatorenkonzept des nationalen Bildungsberichts, das sich inzwischen in den meisten Länder- und kommunalen Bildungsberichten durchgesetzt hat und selbst an internationale Begriffskonventionen anschließt (vgl. Scheerens, Glas und Thomas 2003). Es differenziert die Indikatoren in den beiden Hauptteilen zur ökonomischen Leistungsfähigkeit und sozialen Chancengerechtigkeit nach dem international üblichen Modell Input–Prozess–Output/Outcome, das ergänzt wird durch Kontextmerkmale, die die sozioökonomische Einbettung der Berufsausbildung in den Ländern sichtbar machen.

Der Bericht ist in zwei Hauptteile gegliedert: Der erste beinhaltet das Konzept und den Ländervergleich für jede der beiden Leitdimensionen der Leistungsfähigkeit und der Chancengerechtigkeit; der zweite präsentiert 16 Länderberichte, in denen für jedes Land die spezifischen Kontextbedingungen und die landestypischen Entwicklungsmerkmale und Probleme der Berufsausbildung dargestellt werden.