

Entwicklung der Berufsbildung in Russland – erste Schritte hin zur sozialen Partnerschaft

► Nach mehr als zehn Jahren intensiven Studiums des deutschen Ausbildungssystems, insbesondere in der Zusammenarbeit mit dem BIBB im Rahmen des TRANSFORM-Programms, entwickelt Russland eine eigene Form der sozialen Partnerschaft in der Berufsbildung. Mit Blick auf die Marktmechanismen der Wirtschaft, den entstandenen Arbeitsmarkt sowie den geplanten Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation WTO wuchs bei Arbeitgebern und Gewerkschaften, im Staat und im Bildungssystem die Erkenntnis, dass eine engere Zusammenarbeit notwendig und vorteilhaft ist. Im Dezember 2003 fand in Moskau bereits die dritte Gesamtrussische Konferenz zur Sozialpartnerschaft in der Berufsbildung statt. Ausgehend von der historischen Entwicklung und den gegenwärtigen Erfordernissen der Qualifikationsentwicklung zeigt der Artikel das Engagement der Sozialpartner anhand ausgewählter Beispiele auf.

Ausgangslage

Das russische Berufsbildungssystem hat eine lange Tradition, die bis auf Peter den Großen (Anfang des 18. Jahrhunderts) zurückgeht. Zur Zeit der Sowjetunion war die Ausbildung überwiegend schulisch geprägt und wurde durch Praktikumphasen ergänzt. Seit den 60er Jahren des 20sten Jahrhunderts wurde die Ausbildungskapazität des staatlichen Systems der Berufsbildung beträchtlich erweitert. Die Durchlässigkeit des Ausbildungssystems wurde verstärkt; die Möglichkeit des Hochschulzugangs sollte auch Berufsschulabsolventen offen stehen. Alle Ausbildungsgänge waren doppelt qualifizierend und enthielten starke allgemein bildende Anteile. Die Berufsschulen, die ein mittleres Ausbildungsniveau vermittelten, hielten Verbindung zu mindestens einem Basisbetrieb, der mehr als 2000 Beschäftigte haben sollte. Die Beziehungen zwischen Schule und Betrieb waren durch einen Vertrag geregelt und hatten die „kadermäßige und materielle Unterstützung des Bildungs- und Erziehungsprozesses in den Schulen und das Angebot lehrplangerechter Produktionsaufträge sowie die Sicherung der Zwischen- und Abschlusspraktika der Berufsschulen in den Abteilungen des Betriebes“¹ zum Ziel.

Von dem Systemwechsel war besonders die berufliche Bildung betroffen, da sie eng mit der Entwicklung der Wirtschaft verbunden ist. Aufgrund der langen deutsch-russischen gemeinsamen Geschichte und Kooperation war das deutsche duale System ein bevorzugtes Referenzmodell. Im Rahmen des TRANSFORM-Beratungsprogramms der Bundesregierung für die Länder Mittel- und Osteuropas fand neben der Entwicklung modellhafter neuer Ausbildungs-

Fast drei Viertel der Eltern der Auszubildenden in der beruflichen Erstausbildung sind Arbeiter. Angestellte machen 7 %, Ingenieure 4 %, Leiter 2 % aus. Der Anteil der Arbeitslosen ist hoch: 12 %. Die Hälfte der Auszubildenden wächst ohne Vater auf, das Einkommen von 80 % ihrer Familien liegt unter dem Existenzminimum, 6 % der Auszubildenden nannten als Motiv für ihren Eintritt in eine Einrichtung der beruflichen Erstausbildung die „kostenlose Verpflegung“.²



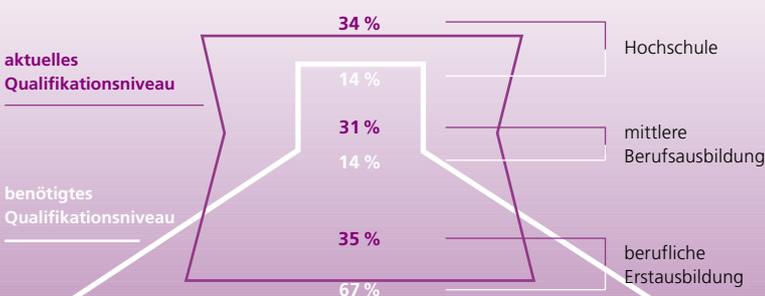
GABRIELA HÖHNS

Wiss. Mitarbeiterin im Arbeitsbereich
„Internationale Zusammenarbeit in der
Berufsbildung, Bildungsmarketing“ im BIBB

gänge auch ein breiter Informationsaustausch und eine Beratung zur Systementwicklung statt. Das deutsche Berufsbildungssystem gilt in Russland als vorbildlich durch die Verbindung von formaler schulischer und betrieblicher Ausbildung. Es macht ein Anknüpfen an bestehende Traditionen leichter möglich als etwa das stark auf die Ausbildung im Betrieb hin orientierte angelsächsische Qualifizierungsmodell. Das Berufsprinzip stellt eine bereits vorhandene gemeinsame Basis dar. Die Liste der Ausbildungsberufe wurde in den 90er Jahren schnell von über 2000 Tätigkeiten auf 290 breit geschnittene Berufe verkürzt, zu denen zunächst input-orientierte Ausbildungsstandards erarbeitet wurden.

Diskrepanzen zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem

Der Systemwechsel von der administrativen Kommandowirtschaft hin zu marktwirtschaftlichen Beziehungen und die Wirtschaftskrise der 90er Jahre machten weiter gehende Umgestaltungen im beruflichen Bildungswesen erforderlich. Viele Betriebe, vor allem die Großbetriebe, waren von der Wirtschaftskrise schwer getroffen und reduzierten die Unterstützung der Berufsschulen oder stellten sie ganz ein. Dadurch veränderten sich die Beziehungen der Ausbildungsstätten zu den Betrieben grundlegend oder brachen völlig weg. Die gleichzeitige Haushaltskrise des Staates führte zu einer akuten Unterfinanzierung der Berufsbildung, so dass viele einzelne Berufsschulen in Existenzprobleme gerieten oder Wege der Selbstfinanzierung finden mussten. Auch zog sich der Staat aus der Zuweisung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zurück. Die Aufgabe der Früherkennung von quantitativem und qualitativem Qualifikationsbedarf fiel an die berufsbildenden Schulen. Die wenigsten Berufsschulen waren jedoch auf diese neue Autonomie vorbereitet.



Berechnet nach: Russisches Statistisches Jahrbuch. – M., 2001, S. 144, 209, 221 (Abgänge) bzw. nach einer Betriebsbefragung des IRPO in sechs Regionen Russlands, durchgeführt Ende 2003³

Abbildung **Aktuelles und benötigtes Qualifikationsniveau von Absolventen auf dem Arbeitsmarkt**

Die Betriebe stellen traditionell bevorzugt Hochschulabsolventen ein und vermitteln ihnen unmittelbar am Arbeitsplatz die erforderlichen Qualifikationen, so dass das Interesse an Fragen der Ausbildung von Facharbeitern nicht hoch ist. Aufgrund der Durchlässigkeit des Ausbildungssystems sind in vielen Bereichen auch genügend Hochschulabsolventen vorhanden. Allerdings zeichnen sich hier Veränderungen ab.

Vom Standpunkt der Berufsbildungsadministration aus schildert Igor Pawlowitsch Smirnov, der Direktor des russischen Partnerinstituts des BIBB, des Instituts für die Entwicklung der Berufsbildung, IRPO, die gegenwärtige Problemlage: „Die heutige russische Berufsschule ist faktisch vom Arbeitsmarkt losgelöst, sie ist in sich geschlossen wie eine Behörde. Ihre Früherkennungsfunktion und ihr wissenschaftliches Fundament sind geschwächt und sogar in einigen Fällen völlig verloren gegangen. Tatsächlich trägt sie heute keine Verantwortung gegenüber der Wirtschaft unseres Vaterlandes und gegenüber denjenigen, die die Fachkräfte anfordern ...“⁴

Ein erhebliches Problem bestehe darin, dass immer mehr Berufsschüler aus einem sozial problematischen Umfeld stammen. Dies wird durch neue soziologische Untersuchungen belegt. Das Ansehen der Berufsbildung sinkt dadurch in den Augen der Bevölkerung.

Der Arbeitsmarkt hat jedoch, da die Wirtschaft nach den Krisen der 90er Jahre sich stabilisiert und expandiert, einen wachsenden Bedarf an Facharbeitern, der vom Bildungssystem nicht gedeckt wird. Ingenieure und Techniker müssten zunehmend vom Arbeitsvermittlungsdienst auf Arbeiterberufe umgeschult werden. Smirnov sieht hier einen weiteren Beleg für das behördenähnliche und eben nicht marktorientierte Funktionieren der beruflichen Bildung in Russland. So zeigt ein Vergleich von Angebot und Nachfrage in einigen Regionen Russlands erhebliche Überhänge bei der Ausbildung von Arbeitskräften einzelner Berufe: es wurden beispielsweise 20-mal mehr Verkäufer, 80-mal mehr Frisöre und 200-mal mehr Schneider ausgebildet, als der Arbeitsmarkt benötigt. Allgemein bekannt ist ebenfalls die Überhangausbildung von Juristen, Ökonomen, Politologen usw.⁵

Die Abbildung veranschaulicht, dass gegenwärtig etwa gleich viele Absolventen mit höherem und mit mittlerem Berufsbildungsniveau sowie Absolventen der Erstausbildung auf den Arbeitsmarkt drängen (jeweils ca. ein Drittel). Benötigt werden auf dem Arbeitsmarkt aber mehr als doppelt so viele Absolventen der beruflichen Erstausbildung wie Absolventen der mittleren und höheren Ausbildungsstufen zusammen genommen (ca 67%). In manchen stark industriell geprägten Regionen Russlands ist laut Smirnov das Missverhältnis sogar noch extremer. Gerade auch unter dem Blickwinkel des geplanten Beitritts Russlands zur WTO

fordert er eine Intensivierung der Berufsbildungsforschung, um in der Verwaltung der Berufsbildung das staatliche Monopol aufzulösen und die gesellschaftlichen Kräfte stärker einzubeziehen. Wesentlich ist dabei, dass von den Arbeitgebern nicht nur zusätzliche Finanzinvestitionen und Aufträge für die Ausbildung von Fachkräften erwartet werden, sondern sie auch bei der Formulierung von Inhalten der Staatlichen Berufsbildungsstandards und bei der Ausarbeitung von Lehrplänen und Programmen vollständig einbezogen werden. Kurz könne man die im Entstehen begriffene soziale Partnerschaft auf die Formel bringen: „Der Arbeitgeber bestimmt, was gelernt wird, das Bildungssystem bestimmt, wie gelernt wird.“

Engagement der Sozialpartner

Die Industrie, bisher überwiegend die Großindustrie, die sich im Verband der Industriellen und Unternehmer organisiert hat, zählt inzwischen die Entwicklung der Berufsbildung zu den prioritären Arbeitsrichtungen im Bereich der sozialen Verantwortung des Business. Die soziale Verantwortung der Betriebe kann als ein Anknüpfen an die Traditionen vor der Systemwende betrachtet werden. Auch der Dachverband der Gewerkschaften zählt die Mitwirkung an der Berufsbildung zu seinen Aufgaben. Im Jahr 1997 fand die erste Gesamtrussische Konferenz der Sozialpartner zur Berufsbildung statt.

In einem Generalabkommen der Gesamtrussischen Gewerkschaftsvereinigung, der Gesamtrussischen Vereinigung der Arbeitgeber und der Regierung der Russischen Föderation für die Jahre 2002 bis 2004⁶, das bis zur Unterzeichnung eines neuen Abkommens Gültigkeit hat, ist zunächst nur von einer Verantwortung für das Anlernen im Betrieb die Rede. Ähnliche Abkommen gibt es auf der regionalen Ebene und auf der Ebene einzelner Industriebranchen.

Auf der zweiten Gesamtrussischen Konferenz der Sozialpartner zur Berufsbildung im Mai 2002 wurden im Abschlussdokument⁷ bereits weiter gehende Ziele erklärt. Dazu gehören

- Arbeitsmarktprognosen,
- Festlegung von Struktur und Umfang der Ausbildung von Personal auf föderaler, regionaler und lokaler Ebene.
- Unterstützung bei der Erstellung des Verzeichnisses der Ausbildungsberufe und bei den Inhalten der Bildungsprogramme.
- Beteiligung an der gemeinsamen Gründung und Unterhaltung von Bildungseinrichtungen sowie an der Stärkung ihrer materiellen Basis.
- Organisation gemeinsamer Expertisen zu den geltenden staatlichen Standards und zum Lehr-/Lernmaterial in der Erstausbildung und der mittleren Berufsbildung.
- Unterstützung bei der Organisation von Lehr- und Produktionspraktika,

- soziale Unterstützung für die Auszubildenden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Berufsschulen,
- Beratung bei der nationalen Bildungsgesetzgebung.

Auf der dritten Gesamtrussischen Konferenz der Sozialpartner zur Berufsbildung im Dezember 2003 wurden als weiterer Schritt fünf regionale Good-Practice-Beispiele für funktionierende Sozialpartnerschaft vorgestellt, die unterschiedliche Strukturmodelle repräsentieren.⁸

- Im Verwaltungsgebiet Kaluga wurde die soziale Partnerschaft in einem Gebietsgesetz verankert, auf dessen Grundlage eine dreiseitige gemeinsame Kommission arbeitet. Das Gesetz ermöglicht auch Vergünstigungen bei Steuern und Abgaben sowie bei der Einkommensteuer für juristische Personen, die die Berufsbildung finanziell unterstützen.

Auf lokaler Ebene wirken Koordinationsräte, in denen Vertreter der Organe der lokalen Exekutive, der Bildungsverwaltung, des Komitees für die berufliche Erstausbildung, der Berufsschulen, des Arbeitsamtes und der Arbeitgeber kooperieren. Ziel ist es, Struktur und Inhalte der Ausbildung so zu gestalten, dass die Nachfrage des lokalen Arbeitsmarktes befriedigt wird. Darüber hinaus bestimmen die Koordinationsräte die national-regionalen Komponenten der Ausbildungsstandards, organisieren die Produktionspraktika und akquirieren zusätzliche Finanzen für die Berufsbildung.

Verträge zwischen Berufsschulen, Arbeitgebern und Verwaltung legen Verpflichtungen der Berufsschulen fest hinsichtlich des Umfangs,

des Profils und der Qualität der Ausbildung, sie schreiben die Ausbildungskosten fest und sehen die Bereitstellung von Mitteln der Arbeitgeber für die Organisation des Lernprozesses für konkrete Fachrichtungen vor.

Praktisch alle Berufsschulen bilden auf vertraglicher Grundlage auch gegen Bezahlung aus, wobei sie mit dem örtlichen Arbeitsamt zusammenarbeiten und in noch größerem Umfang auch mit Einzelpersonen Ausbildungsverträge abschließen.

- Im Verwaltungsgebiet Belgorod werden ebenfalls sog. branchenübergreifende Konsortien zur Ausbildung gegründet, denen neben den Bildungsstätten die Bil-

Anmerkungen

- 1 KUNZMANN, M., WIESSNER, R.: *Die Berufsbildung ausgewählter sozialistischer Länder Europas*. Berlin, 1987
- 2 SMIRNOV I. P.: *Formirovanie otkrytoi sistemy professional'nogo obrazovania Rossii (Schaffung eines offenen Berufsbildungssystems in Russland)*. Unveröff. Moskau 2003
- 3 SMIRNOV I.P.: *Dviženie k otkrytoi sisteme professional'nogo obrazovanija Rossii (Bewegung zu einem offenen System der Berufsbildung in Russland)*. Unveröff. Moskau 2004.
- 4 SMIRNOV I. P.: *Formirovanie ...*
- 5 SMIRNOV I. P.: *Formirovanie ...*
- 6 Entnommen der Website des Gesamtrussischen Gewerkschaftsverbands www.fjpr.org.ru
- 7 *Razvivat' social'noe partnerstvo (Die Sozialpartnerschaft entwickeln); Materialien zur zweiten Gesamtrussischen Konferenz der Sozialpartner auf dem Gebiet der Berufsbildung*. Moskau 2002
- 8 *Praktika social'nogo partnerstva regionov Rossii (Praxis der Sozialpartnerschaft der Regionen Russlands); Materialien zur dritten Gesamtrussischen Konferenz*. Moskau 2003
- 9 Zusammengefasst nach: SMIRNOV I. P.: *Formirovanie ... a. a. O.*

dungsverwaltung, Betriebe/Arbeitgeber, Arbeitsamt, Schulkuratorium und die jeweiligen Branchengewerkschaften angehören, wobei die Betriebe als wichtigster Partner angesehen werden. Diese Konsortien planen und organisieren die Ausbildung unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktprognosen. Verträge regeln dabei die Zusammenarbeit zwischen Berufsschulen und Betrieben. Das Methodische Zentrum, eine Beratungsstelle und der Gewerkschaftsrat des Gebiets arbeiten zusammen, um die Berufsschulen bei der Lösung pädagogischer und sozialer Probleme zu unterstützen (spezifisch für dieses Gebiet).

- Im Verwaltungsgebiet Jaroslavl hat das BIBB in den 90er Jahren in einem Pilotversuch zur Erarbeitung des damals in Russland neuen Ausbildungsberufs Industriekaufmann/-frau eine starke Einbeziehung der Betriebe in die Ausbildung durchgesetzt. Das seinerzeit in den Modellversuch involvierte Bildungsdepartement der Gebietsverwaltung konnte inzwischen die Sozialpartnerschaft selbstständig weiter entwickeln. Besonders intensiv ist die Zusammenarbeit mit der örtlichen Handwerkskammer. Eine erste exemplarische Konsultativkommission wurde für den Ausbildungsberuf Schneider/-in ins Leben gerufen, in der Arbeitgeber von KMUs mit beruflichen Schulen zu Fragen der Ausbildung erfolgreich kooperieren. Das ist besonders bemerkenswert, denn sonst sind in Russland eher die Großbetriebe aktiv in der sozialen Partnerschaft engagiert. Diese haben jedoch einen spezifischen Ausbildungsbedarf, so dass Ausbildungsinhalte, an deren Erarbeitung allein Großbetriebe mitwirken, den Ausbildungsbedarf von KMUs eher nicht abdecken. Vertragliche Beziehungen zwischen Ausbildungsstätten und Betrieben verschiedener Branchen zur inhaltlichen und finanziellen Unterstützung bei der Ausbildung sowie Mechanismen der Selbstfinanzierung von Berufsschulen gibt es im Gebiet Jaroslavl ebenso wie in den bereits vorgestellten anderen Regionen.

Angestrebte Weiterentwicklung

Das Verantwortungsbewusstsein aller Sozialpartner für die Ausbildung nimmt allmählich zu und wird von staatlicher Seite gefördert. Bei der Erarbeitung einer zweiten Generation von Ausbildungsstandards, die unter anderem auch Forderungen an die praktische Ausbildung und an die Prüfungsverfahren enthalten werden, sollen Konsortien der Sozialpartner mitwirken. Die Möglichkeit des Einflusses auf die Ausbildungsinhalte kann als Anreiz für die Betriebe wirken, sich stärker zu engagieren und in die Ausbildung von Fachkräften sowie die Früherkennung zu investieren. Dies erwartet auch Smirnov, der mit diesem Ziel eine Beschränkung der Rolle des Staates auf die gesetzlichen Garantien für den allgemeinen Zugang zur Berufsbildung im Rahmen der staatlichen Bildungsstandards für wünschens-

wert hält.⁹ Arbeitsmarktprognosen, die Formulierung des quantitativen Ausbildungsbedarfs sowie des entsprechenden Finanzierungsbedarfs sollen nach seiner Ansicht auf gesamtnationaler Ebene sowie auf der Ebene territorialer Einheiten von Konsortien der Sozialpartner übernommen werden. Auf der Ebene der Berufsbildungseinrichtungen könnten diese Funktionen von Kuratorien übernommen werden.

Die Konsortien der Sozialpartner auf beiden Ebenen sollten auch, so Smirnov, die Gründung von Dienststellen für die Qualitätsbewertung beschließen, die, von den Bildungsverwaltungsorganen unabhängig, die Realisierung staatlicher Bildungsstandards und Normen überwachen.

Schließlich schlägt er vor, alle potenziellen Investoren, Staat, Regionen, Stadtverwaltungen und auch (was die meisten Diskussionen hervorruft) Arbeitgeber, Lehrerkollegien, Elternverbände u. ä. sollten die Möglichkeit haben, zumindest Mit-Träger von Berufsbildungseinrichtungen zu werden.

Mit der aktiven Einbeziehung der Sozialpartner in Fragen der Berufsbildung geht Russland einen wesentlichen Schritt weiter als andere Länder, etwa Entwicklungsländer, die ebenfalls von einer stark schulisch geprägten Ausbildung abrücken und mit der sog. „Übernahme des dualen Systems“ stärkere praktische Anteile in die Ausbildung einführen wollen. Derartige Bemühungen scheitern jedoch meist aufgrund einer nicht ausreichenden Einbeziehung der Betriebe und insbesondere der KMU.

Wie wird in Russland die Sozialpartnerschaft in der Praxis funktionieren? Können von hier aus Impulse für die Übertragung von Elementen des deutschen Ausbildungssystems in andere Länder ausgehen, insbesondere was die Stärkung von Praxisanteilen in stark schulisch orientierten Ausbildungssystemen betrifft?

Welche Wege zur Früherkennung von Qualifikationsbedarf und zur Ausarbeitung neuer Ausbildungsstandards werden in Russland eingeschlagen? Sollte Deutschland hier weitere Beratungsleistungen erbringen?

Können möglicherweise umgekehrt aus den Erfahrungen mit den im Entstehen begriffenen branchenspezifischen Konsortien in Russland, die unter anderem den Qualifikationsbedarf ermitteln und anmelden sollen, Rückschlüsse gezogen werden auch für das Funktionieren von Berufsfachgruppen in Deutschland?

Welche Wege findet man in Russland, um das dort ebenso wie in gewissen Branchen in Deutschland akute Problem zu lösen, nicht an Ausbildung gewohnte Betriebe zum Engagement in Ausbildungsfragen zu bewegen?

Nicht nur um Antworten auf diese Fragen zu bekommen, lohnt es sich, die Entwicklungen in Russland weiter zu beobachten. ■