

Ausbilderqualifizierung im Spannungsfeld von Forschung, Politik und Praxis

Schlussfolgerungen aus der Evaluierung der AEVO-Aussetzung und -Wiedereinsetzung für den aktuellen Diskurs



PETER JABLONKA
Geschäftsführer der
Forschungsgruppe SALSS,
Berlin



PHILIPP ULMER
Wiss. Mitarbeiter im
Arbeitsbereich »Berufsbil-
dung im internationalen
Vergleich, Forschung und
Monitoring« im BIBB

Die Evaluation der Aussetzung der AEVO, die 2009 zur Wiedereinsetzung führte, kann als Beispiel für erfolgreiche Politikberatung gesehen werden.¹ Ein gutes Jahrzehnt nach der BIBB-Untersuchung wird in diesem Beitrag auf die Evaluierung der AEVO-Aussetzung und ihre Implikationen zurückgeblickt. Die Rückschau soll zum einen die Rolle der Forschung im Dialog zwischen den relevanten Akteursgruppen in der beruflichen Bildung näher beleuchten, zum anderen darlegen, welche Schlussfolgerungen daraus für die Gestaltung des aktuellen Diskurses zum Modernisierungsbedarf der Ausbilderqualifizierung gezogen werden können.

Das betriebliche Ausbildungspersonal – nach vielen Jahren wieder im Fokus

Seit zwei Jahren sind das betriebliche Bildungspersonal und die AEVO wieder stärker ins Blickfeld von Berufsbildungsforschung, -praxis und -politik gerückt. Der wichtigste Grund hierfür sind die tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitswelt durch die Digitalisierung. Dabei wird ein Qualifizierungsbedarf von allen relevanten Gruppen in der beruflichen Bildung konstatiert (vgl. u. a. ESSER/HÄRTEL 2018; DIETRICH 2018). Welche Qualifizierungskonzepte allerdings die richtigen sind, darüber gehen die Meinungen auseinander. Dies betrifft auch die Frage, ob es erforderlich sei, die AEVO zu überarbeiten.

Die AEVO stand bereits vor zehn bis 15 Jahren – ebenfalls vor dem Hintergrund einer großen Herausforderung in der beruflichen Bildung – im Mittelpunkt der bildungspolitischen Debatte. Anfang des Jahrtausends war Deutschland mit einer Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt konfrontiert. Zur Verbesserung der Situation wurde damals u. a. die AEVO befristet ausgesetzt. Diese Maßnahme wurde vom BIBB in Kooperation mit der Forschungsgruppe SALSS im Jahr 2007 evaluiert. Auch wenn die Ausgangssituation von beiden Debatten nicht vergleichbar ist, so ist dennoch ein Rückblick auf die Diskussion aus zwei Gründen von Interesse: Zum einen veranschaulicht er den Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis und damit einen Kernbereich der Berufsbildungsforschung im BIBB. Zum anderen kann die Rückschau Hinweise für den aktuellen

Diskurs über den Modernisierungsbedarf der Ausbilderqualifizierung liefern.

Rückblick auf die Aus- und Wiedereinsetzung der AEVO

In den Jahren 2001 bis 2003 war das Angebot an Ausbildungsplätzen in Deutschland stark zurückgegangen. Um der Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt entgegenzuwirken, hatte die Bundesregierung zusammen mit den Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften die sog. »Ausbildungsoffensive 2003« gestartet. Die Maßnahmen reichten von bundesweiten Ausbildungskampagnen und -konferenzen über den Ausbau von Förderprogrammen zur Strukturverbesserung der Ausbildung bis hin zur Reduzierung von bürokratischen Hemmnissen. Zu Letzterem gehörte die befristete Aussetzung der AEVO, die Teile der Wirtschaft als eine Hürde für mehr Ausbildungsplätze betrachtet hatten. Die AEVO wurde im Mai 2003 zunächst für fünf Jahre ausgesetzt.

Evaluierung der AEVO-Aussetzung

Zweieinhalb Jahre nach dem Beschluss zur Aussetzung forderten der DGB und das Handwerk, die AEVO wieder einzusetzen. In der gemeinsamen Pressemitteilung vom 17.11.2005 heißt es, anspruchsvolle Berufsbilder erfor-

¹ Vgl. WEIB 2014, S. 91 f.

derten eine gute Berufsbildung mit entsprechend qualifiziertem Personal. Da es zu diesem Zeitpunkt noch keine fundierten Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Aussetzung gab, beauftragte das BMBF das BIBB, diesen Teil des Maßnahmenpakets der Ausbildungsoffensive zu evaluieren (vgl. Infokasten).

Die Wirksamkeitsanalyse wurde 2007 in Kooperation mit der Forschungsgruppe SALSS aus Bonn durchgeführt. Grundlage der Evaluierung waren quantitative und qualitative Erhebungen (vgl. ULMER/JABLONKA 2008, S. 9f., S. 33f., 51f.):

- eine bundesweite repräsentative Betriebserhebung von 2.600 auszubildenden und nicht (mehr) auszubildenden Betrieben,
- eine schriftliche Befragung von 102 Ausbildungsberaterinnen und -beratern der insgesamt 54 Handwerks- und 81 Industrie- und Handelskammern sowie
- zehn Fallstudien in Betrieben, die seit 2003 zum ersten Mal ausgebildet hatten.

Die Durchführung der Evaluierung wurde von einem Projektbeirat begleitet. Dem Beirat gehörten Vertreter/-innen der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Bundesregierung, der Wissenschaft sowie ein Vertreter des Bundesverbands Deutscher Berufsausbilder e.V. an.

Zentrale Evaluationsergebnisse

Die Untersuchungsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. ausführlich ULMER/JABLONKA 2008):

Der erhoffte *quantitative Effekt* fiel geringer aus als erwartet. Die Zahl der Betriebe, denen nach eigenen Angaben aufgrund der Aussetzung der AEVO der Einstieg in die Ausbildung erleichtert worden war bzw. denen die Aussetzung ermöglicht hatte, mehr auszubilden, lag bei bis zu 10.000 pro Jahr. Dies entspricht einem Anteil von ca. zwei Prozent der Ausbildungsbetriebe in diesen Jahren.

In *qualitativer Hinsicht* gab es deutliche Anzeichen für negative Auswirkungen. So verwies eine große Mehrheit (80%) der befragten Kammervorteiler/-innen auf einen

erhöhten Beratungsbedarf der Betriebe, die kein nach AEVO qualifiziertes Ausbildungspersonal haben. Zudem meinten jeweils um die 30 Prozent der Befragten, in diesen Betrieben sei die Ausbildungsqualität schlechter bzw. es würde häufiger zu Ausbildungsabbrüchen und zu Konflikten mit den Auszubildenden kommen.

Hinsichtlich der *Perspektiven für die AEVO* sollen drei Ergebnisse hervorgehoben werden:

1. Grundsätzlich sprach sich eine Mehrheit der Betriebe (knapp 60 Prozent) für eine gesetzliche Regelung der Anforderungen an das betriebliche Ausbildungspersonal aus. Diese sei notwendig, um eine Mindestqualifikation des Ausbildungspersonals und damit der Ausbildungsqualität insgesamt zu sichern. Andererseits war etwa jeder zweite Betrieb der Auffassung, die damit verbundenen Kosten könnten viele Betriebe nicht tragen, und 44 Prozent der Betriebe betrachteten staatliche Vorgaben nach wie vor als »bürokratische Hürde«.
2. Die Kammervorteiler/-innen sprachen sich mit großer Mehrheit (77%) dafür aus, die AEVO wieder in Kraft zu setzen, und zwar weit überwiegend mit dem Verweis auf eine notwendige Überarbeitung der entsprechenden Vorgaben. Hinsichtlich der Dauer der Vorbereitungskurse fiel das Urteil allerdings geteilt aus: 50 Prozent der Ausbildungsberater/-innen waren der Auffassung, dass der bisherige Umfang von 120 Stunden angemessen sei, 41 Prozent meinten hingegen, der Umfang sei zu groß.
3. Als zukünftige Bestandteile des Rahmenplans wurden von den Betrieben und den Kammern vorrangig folgende Themen genannt: »Orientierung der Ausbildung an Arbeits- und Geschäftsprozessen«, »Kooperation mit den Berufsschulen«, »Verfahren zur Auswahl geeigneter Bewerber und Bewerberinnen« und »Lebenslanges Lernen«.

Reaktionen auf die Evaluationsergebnisse in der Politik

Wiedereinsetzung der AEVO: Die Ergebnisse der Evaluierung wurden vom BIBB Ende 2007 veröffentlicht. In einer Mitteilung des BMBF vom Juni 2008 hieß es dazu: »Viele Praktiker und Experten haben die Bedeutung der berufs- und arbeitspädagogischen Qualifikation für die Qualität der Berufsausbildung hervorgehoben. Diese ist auch ein wichtiger Beitrag zur Sicherung eines qualifizierten Fachkräftenachwuchses. Daher soll mit Beginn des Ausbildungsjahrs 2009/10 wieder eine Ausbilder-Eignungsverordnung gelten«². Der damalige Staatssekretär im BMBF, STORM, teilte am 6. Januar 2009 in einer Presseerklärung ergänzend mit, dass die Entscheidung zur Wiedereinsetzung der AEVO »nach eingehenden Beratungen mit den

Untersuchungsauftrag des BMBF an das BIBB

Der Auftrag umfasste folgende vier Fragen:

1. Inwieweit waren die Betriebe über die Aussetzung informiert?
2. Wie viele zusätzliche Ausbildungsbetriebe und Ausbildungsplätze konnten aufgrund der Aussetzung der AEVO gewonnen werden?
3. Welche Konsequenzen hatte der Verzicht auf eine formale Bescheinigung der berufs- und arbeitspädagogischen Eignung für die Qualität der betrieblichen Berufsausbildung?
4. Welche Veränderungen sind aus Sicht der Berufsbildungspraxis für die Weiterentwicklung der AEVO erforderlich?

(vgl. ULMER/JABLONKA 2008, S. 6)

² Vgl. www.adalbert-ruschel.de/downloads/informationen%20zur%20aussetzung%20bmbf.pdf (Stand: 02.10.2018)

Sozialpartnern« vom Bildungsministerium getroffen worden sei³.

Die Novellierung der AEVO: Das BIBB war zugleich im Frühjahr 2008 vom BMBF beauftragt worden, zusammen mit den Sozialpartnern eine modernisierte Fassung der AEVO zu erarbeiten. Hierzu wurden zwei Fachbeiräte eingerichtet. Der erste Fachbeirat, bestehend aus Expertinnen und Experten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, erarbeitete unter der Koordination und Moderation des BIBB bis Ende des Jahres 2008 einen neuen Verordnungsentwurf, der nach Zustimmung des BIBB-Hauptausschusses am 21. Januar 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde.⁴

Der zweite Fachbeirat hatte die Aufgabe, einen neuen Rahmenplan (früher Rahmenstoffplan) zu erarbeiten. Mit dem neuen Rahmenplan sollten einheitliche Qualitätsstandards bei der Durchführung von Vorbereitungskursen auf die AEVO-Prüfung gesichert werden. Dies erfolgte wiederum in Zusammenarbeit zwischen dem BIBB und den Sachverständigen der Sozialpartner. Der überarbeitete Rahmenplan wurde am 3. Juli 2009 veröffentlicht. Im Gegensatz zur Verordnung sind die Inhalte des Rahmenplans nicht rechtsverbindlich, sie haben lediglich empfehlenden Charakter. Dies betrifft auch die Dauer der Vorbereitungslehrgänge. Empfohlen werden nunmehr 115 Stunden, von denen 25 Stunden im Rahmen von betreuten Selbstlernphasen organisiert werden können.⁵ Im früheren Rahmenplan betrug die Lehrgangsdauer noch 120 Stunden.

Die Rolle der Forschung im Prozess der Aus- und Wiedereinsetzung

Das hier nur in groben Zügen wiedergegebene Verfahren verdeutlicht zwei zentrale Formen der wissenschaftlichen Politikberatung des BIBB. Diese sind nach der Kategorisierung von WEIß (2018, S. 133; ausführlich vgl. Infokasten)

1. die »Beantwortung von Anfragen aus der Politik«, also in diesem Fall die Anforderung einer Wirksamkeitsanalyse, und
2. die »Beratung im Rahmen von Ordnungsverfahren«, hier die Novellierung der Verordnung und die Modernisierung des Rahmenplans.

Kennzeichnend für beide Formen der wissenschaftlichen Beratung im BIBB ist nicht nur der »grundlegende Erkenntnisgewinn«, sondern darüber hinaus auch die »För-

³ Vgl. www.bmbf.de/_media/press/pm_20090206-024.pdf (Stand: 02.10.2018)

⁴ Vgl. www.bibb.de/dokumente/pdf/ausbilder_eignungsverordnung.pdf (Stand: 02.10.2018)

⁵ Vgl. www.bibb.de/dokumente/pdf/HA135.pdf, S. 6 f. (Stand: 02.10.2018)

Formen der wissenschaftlichen Beratung des BIBB

- Beantwortung von Anfragen aus der Politik: Abgeordnete und Ministerien benötigen zur Aufgabenwahrnehmung die wissenschaftliche Expertise von einschlägig ausgewiesenen Fachleuten
- Mitwirkung an der Erstellung des Berufsbildungsberichts der Bundesregierung
- Mitwirkung an Anhörungen
- Beratung im Rahmen von Ordnungsverfahren (Entwürfe von Ausbildungs- und Fortbildungsentwürfen)
- Beratung im Rahmen von Modellversuchen und Programmen
- Internationale Kooperation und Systemberatung
- Erstellung von Gutachten und Expertisen

In Anlehnung an WEIß 2018, S. 133 f.

derung und Weiterentwicklung der beruflichen Bildung« (vgl. WEIß 2018, S.128f., KREKEL/UHLY/ULRICH 2006, S. 24f.). Dies soll für beide Formen nachfolgend aufgezeigt werden.

Kontext: »Beantwortung von Anfragen aus der Politik«

Die Aufgabe der Forschung in diesem ersten Kontext bestand vor allem darin, allen relevanten Akteursgruppen eine Entscheidungshilfe für die politische Entscheidung – Wiedereinsetzung der AEVO oder nicht – zur Verfügung zu stellen. Dabei kam es besonders darauf an, dass die Daten belastbar sowie Analyse und Interpretation der Ergebnisse wissenschaftlich fundiert waren. Denn die Forschung bewegte sich hier in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen der bildungspolitisch relevanten Akteure. Ihre Aufgabe war es, sich damit zu befassen – allerdings nicht parteilich, sondern sachlich als »neutraler Makler« – und einen Konsens der verschiedenen Seiten durch die Klärung offener Fragen zu fördern. Schließlich hatte die Evaluierung deutlich gemacht, dass die Berufsbildungspraxis eine gesetzliche Regelung für die pädagogische Qualifikation des verantwortlichen Ausbildungspersonals sowohl mit Vorteilen als auch mit Nachteilen verband, d. h. beide Gruppen, sowohl die »Aussetzungs-Gegner« als auch die »Aussetzungs-Befürworter«, konnten darauf vertrauen, dass ihre jeweilige Argumentation in der Untersuchung Berücksichtigung fand.

Kontext: »Beantwortung im Rahmen von Ordnungsverfahren

In diesem zweiten Kontext nahm die Forschung insgesamt betrachtet eine andere Rolle ein. Zwar hatte sie auch hier die Funktion, eine gesicherte Informationsgrundlage für die Arbeit der Sachverständigen im Fachbeirat zur Verfügung zu stellen, vor allem mit Blick auf die Modernisierung

des Anforderungsprofils von angehenden Ausbilderinnen und Ausbildern. Im Gegensatz zum ersten Kontext aber kam es nicht darauf an, die Ergebnisse zum Themenkomplex »Perspektiven der AEVO« zu interpretieren. Im Vordergrund stand die Aufgabe, die verschiedenen Konzepte der Sachverständigengruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer/-innen zusammenzuführen und den Diskussionsprozess zu moderieren. Hinzu kam eine gestalterische Aufgabe, weil der Fachbeirat sich dafür entschieden hatte, das Grundprinzip der Kompetenzorientierung in die neue AEVO aufzunehmen. Damit sollten die in den Erhebungen genannten Forderungen aus der Berufsbildungspraxis, die Ausbildung stärker nach Arbeits- und Geschäftsprozessen auszurichten und das Prinzip des lebenslangen Lernens aufzugreifen, berücksichtigt werden. Zum Zeitpunkt der Novellierungsarbeiten 2008 gab es jedoch nur theoretische Überlegungen darüber, wie die Kompetenzorientierung in Verordnungen umgesetzt werden könne (der Hauptausschuss des BIBB hat erst fünf Jahre später das aktuell bestimmende Leitprinzip in der beruflichen Bildung verabschiedet). Bei der Erarbeitung des neuen Verordnungsentwurfs war somit die Rolle der Forschung zusätzlich mit umfangreichen Entwicklungs- und Beratungsaufgaben verbunden.

Ähnlich konstruktiv verlief die Zusammenarbeit der Sachverständigen im zweiten Fachbeirat, der die Aufgabe hatte, den Rahmenplan zu überarbeiten. Lediglich im Zusammenhang mit der Frage der Angemessenheit der Lehrgangsdauer der Vorbereitungskurse brachen kurzfristig die alten Konfliktlinien wieder auf. Die Entscheidung des Beirats schließlich, die zu empfehlende Lehrgangsdauer um fünf Stunden auf 115 Stunden zu reduzieren, dürfte allerdings weniger das Resultat einer sachlichen Diskussion gewesen sein als vielmehr das Ergebnis eines politischen Kompromisses zwischen den früheren Befürwortern und den Gegnern der Aussetzung der AEVO.

Schlussfolgerungen für die Gestaltung des aktuellen Diskurses

Die Analyse des Zusammenwirkens von Forschung, Politik und Praxis bei der Aus- und Wiedereinsetzung der AEVO vor einem Jahrzehnt konnte deutlich machen, warum der damalige Dialog als ein gutes Beispiel für wissenschaftliche Politikberatung eingestuft wird: Trotz des engen Zeitfensters (die Dauer für die Durchführung der Wirkungsanalyse, die Erarbeitung eines neuen Entwurfs der AEVO und die Entwicklung eines neuen Rahmenplans betrug insgesamt zweieinhalb Jahre) und der politischen Brisanz war es der Forschung gelungen, die erforderlichen Informations- und Beratungsgrundlagen zu erarbeiten, die von allen relevanten Akteursgruppen akzeptiert wurden.

Mit dieser Hilfe konnten sie die nötigen Entscheidungen treffen und umsetzbare Lösungsansätze entwickeln.

Auch wenn das Tempo der Veränderungen in der Arbeitswelt durch die Digitalisierung hoch ist, steht der aktuelle Diskurs über die Modernisierung der Ausbilderqualifizierung nicht unter dem gleichen zeitlichen und politischen Druck wie vor zehn Jahren. Diese günstigeren Rahmenbedingungen erlauben es den Akteuren in der beruflichen Bildung, für ihre Debatte einen Ansatz zu wählen, der über die AEVO und die Gruppe des verantwortlichen Ausbildungspersonals hinausgeht. Zwei Aspekte sind hier von besonderer Relevanz:

- Bei der Entwicklung von Weiterbildungskonzepten im Zusammenhang mit der Digitalisierung sollte neben den verantwortlichen Ausbilderinnen und Ausbildern insbesondere die Gruppe der ausbildenden Fachkräfte in den Blick genommen werden, denn sie sind die weit aus größere Gruppe des ausbildenden Personals in den Betrieben und sie führen den Großteil der Ausbildung durch.
- Die Frage der Umsetzung von Weiterbildungsmaßnahmen, die in der Vergangenheit in den Debatten zum Ausbildungspersonal oft nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat, müsste in ein gesamtes Weiterbildungskonzept eingebettet werden, denn die Bedeutung der kontinuierlichen Weiterbildung hat besonders durch die Digitalisierung erheblich zugenommen. Nachdem in die AEVO von 2009 mit der Leitlinie der Kompetenzorientierung der Grundgedanke des lebenslangen Lernens aufgenommen wurde, gilt es nun, Rahmenbedingungen zu schaffen, die das kontinuierliche Lernen nachhaltig unterstützen. ◀

Literatur

DIETRICH, S.: Digitaler Wandel und Unterstützungsbedarf aus Sicht des betrieblichen Ausbildungspersonals: Erfahrungen aus dem BMBF-Programm JOBSTARTER plus. In: BWP 47 (2018) 3, S. 29 – 31 – URL: www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/bwp/show/8796 (Stand: 02.10.2018)

ESSER, F. H.; HÄRTEL, M.: Digitalisierung in der Berufsbildung. In: *bbz – Berliner Bildungszeitschrift* 1/2018 – URL: www.gew-berlin.de/20202_20215.php (Stand: 02.10.2018)

KREKEL, E. M.; UHLY, A.; ULRICH, J. G. (Hrsg.): *Forschung im Spannungsfeld konkurrierender Interessen*. Bonn 2006

ULMER, P.; JABLONKA, P.: *Die Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO) und ihre Auswirkungen*. Bielefeld 2008

WEIß, R.: *Wissenschaftliche Politikberatung – Perspektive für die Arbeit des BIBB*. In: ESSER, F. H. (Hrsg.): *Politikberatung und Praxisgestaltung als Aufgabe der Wissenschaft?* Bielefeld 2014, S. 85–96

WEIß, R.: *Relevanz, Qualität und Unabhängigkeit der Berufsbildungsforschung – Spezifika und Herausforderungen für das BIBB*. In: WEIß, R.; SEVERING, E. (Hrsg.): *Multidisziplinär – praxisorientiert – evidenzbasiert: Berufsbildungsforschung im Kontext unterschiedlicher Anforderungen*. Bonn 2018, S. 126–149