

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen fließen, da wo erforderlich, in den vorliegenden Evaluierungsbericht ein.

3 Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Land Brandenburg 1990-2002 im sozioökonomischen Kontext

Die Entwicklung der Ausbildungssituation lässt sich statistisch im Wesentlichen an Hand von drei Quellen nachzeichnen: die Berufsberatungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zu den gemeldeten Ausbildungsstellen und den Bewerbern/Bewerberinnen, die Statistik des Bundesinstituts für Berufsbildung zu den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen sowie die Statistik des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik zu den eingetragenen Ausbildungsverhältnissen. Diesen Statistiken liegen teilweise zwar unterschiedliche Erhebungszeiträume und Erhebungsmerkmale zu Grunde, so dass deren Verknüpfung partiell zu Unübersichtlichkeiten führt. Gleichwohl ist die Nutzung dieser Datenquellen der erfolgsträchtigste Weg, die wesentlichen Charakteristika der Entwicklung des Ausbildungsmarktes zu verdeutlichen³.

3.1 Eckdaten zur Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Land Brandenburg

3.1.1 Die gemeldete Nachfrage der Brandenburger Jugend nach Ausbildungsstellen

Die Zahl der bei den Berufsberatungsstellen der Arbeitsämter gemeldeten Ausbildungsplatzbewerber/-innen⁴ ist mit Beginn der 90er Jahre stetig angewachsen und bewegt sich seit dem Jahrtausendwechsel auf einem außerordentlich hohen Niveau.

Die folgende Übersicht stellt nicht nur die Entwicklung der Zahl der gemeldeten Ausbildungsplatzbewerber/-innen dar, sondern deutet mittels weiterer Indikatoren – der Anzahl der 16- bis unter 19-Jährigen, der Zahl der Absolventen/-innen und Abgänger/-innen aus allgemein bildenden Schulen sowie der Zahl der in eine Ausbildung eingemündeten Jugendlichen⁵ – zugleich wesentliche sozioökonomische Hintergründe der Entwicklungstendenzen an:

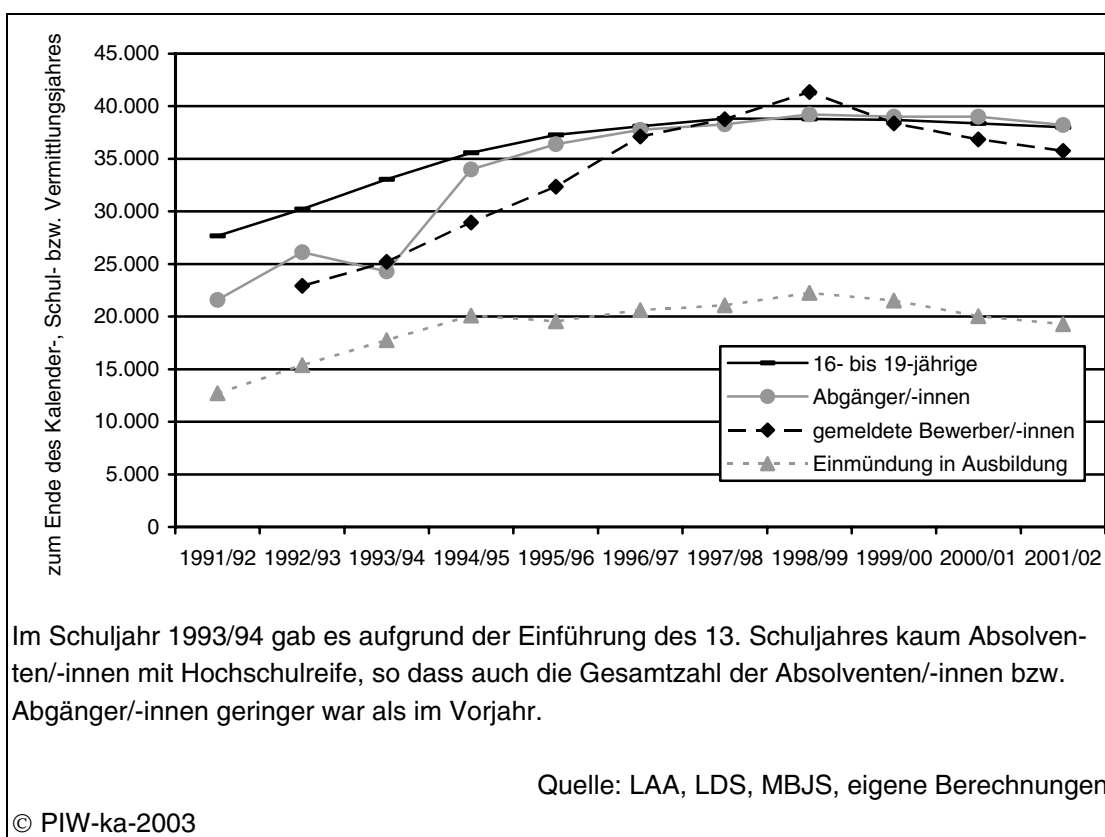
³ Ausführliche Würdigungen der Möglichkeiten und Grenzen dieser Datenquellen beinhalten /Frank, Schuldt 2002a, S. 9 ff./, /Berger, Walden 2001, S. 2 ff./ sowie /MASGF 2001, S. 1/.

⁴ Die Berufsberatungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ist zwar damit konfrontiert, dass die Einschaltung der Dienste der Berufsberatung sowohl für die Ausbildungsplätze suchenden Jugendlichen als auch für die Ausbildungsstellen anbietenden Unternehmen freiwillig ist. Gleichwohl bildet die Zahl der gemeldeten Bewerber/-innen und der gemeldeten Ausbildungsstellen den größten Teil des Gesamtangebotes bzw. der Gesamtnachfrage ab. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass der Einschaltungsgrad von Jahr zu Jahr schwankt, so dass ein bestimmter Teil des Angebotes und der Nachfrage am Ausbildungsstellenmarkt nicht erfasst wird. Generell gilt, dass bei einem wachsenden Nachfrageüberhang der Einschaltungsgrad der Unternehmen in der Tendenz sinkt, derjenige der Jugendlichen steigt. Bei einem Angebotsüberschuss verhält es sich demgegenüber umgekehrt

⁵ Auszubildende des 1. Ausbildungsjahres in einer dualen, betriebsnahen oder außerbetrieblichen Ausbildung per 31.12. sowie Schüler/-innen des 1. Ausbildungsjahres im Kooperativen Modell per 1.2. des Folgejahres.

- Die entscheidende Ursache für den kräftigen Nachfrageanstieg in der ersten Hälfte der 90er Jahre war die demographische Entwicklung. Bedingt durch geburtenstarke Kohorten der Geburtsjahrgänge 1977 ff., deren Besatz mit 35.000 bis 37.000 Personen um 5.000 bis 9.000 über dem Besatz der Geburtsjahrgänge 1972-1976 lag, stand in diesem Zeitraum eine zunehmende Zahl von Jugendlichen an der Schwelle zum Eintritt in das Berufsbildungssystem (sogenannte 1. Schwelle). Sichtbar wird dieser starke Einfluss der demographischen Entwicklung insbesondere an der Zahl der 16- bis unter 19-Jährigen.

Übersicht 3 16- bis unter 19-Jährige (durchschnittlicher Jahrgangsbesatz), Absolventen/Absolventinnen und Abgänger/-innen aus allgemein bildenden Schulen, gemeldete Ausbildungsplatzbewerber/-innen sowie in Ausbildung eingemündete Jugendliche 1992-2002, Land Brandenburg

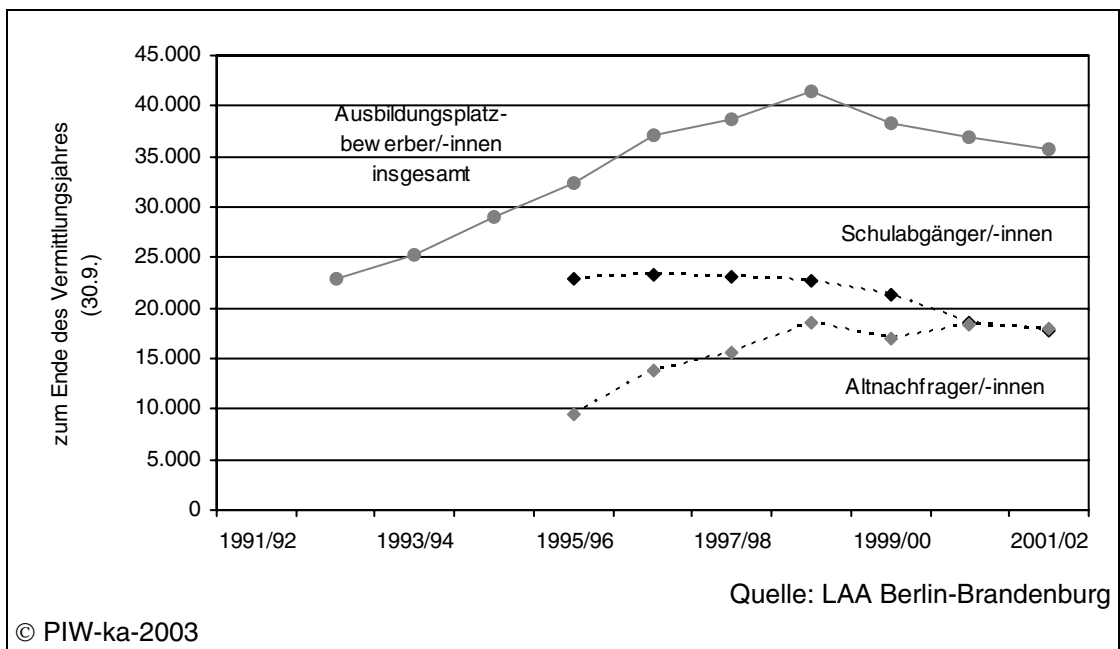


- Neben der demographischen Komponente beeinflusst auch das schulische Ausbildungsverhalten der Jugendlichen die Zahl der Schulabgänger/-innen. Mit Blick auf die letzte Dekade, hängt die zu verzeichnende Annäherung der Anzahl der Absolventen/Absolventinnen und Abgänger/-innen allgemein bildender Schulen an die Zahl der 16- bis unter 19-Jährigen mit dem durchschnittlich längeren Verbleib der Jugendlichen im Schulsystem zusammen. Hier wirkte sich vor allem die deutliche Zunahme der das Abitur anstrebenden jungen Brandenburger/-innen aus.
- Das Berufswahlverhalten der Jugendlichen einerseits und deren Einmündungschancen in eine (duale) Berufsausbildung andererseits determinieren ebenfalls den Entwicklungszusammenhang zwischen der Anzahl der Absolventen/Absolventinnen und Abgänger/-innen allgemein bildender Schulen sowie der Zahl der gemeldeten Ausbildungsplatzbewerber/-innen: Die maßgebliche Ursache für den in der zweiten Hälfte der 90er

Jahre bis 1998/99 zu konstatierenden Nachfrageanstieg ist im Gegensatz zur ersten Hälfte der Dekade nicht die weitere Verstärkung des demographischen Faktors, sondern vielmehr der aufgelaufene Rückstau an „Altnachfragern/-fragerinnen“. Dies sind solche Ausbildungsplatzbewerber/-innen, die nicht im laufenden Berichtsjahr, sondern im Vorjahr oder in früheren Jahren die Schule verlassen haben und somit zusätzlich zum Nachfragepotenzial des aktuellen Schulentlassungsjahrgangs eine Ausbildung aufnehmen wollen. Innerhalb der Altbewerber/-innen bzw. Altnachfrager/-innen lassen sich im Wesentlichen drei Gruppen⁶ unterscheiden, womit etwas genauer die Gründe für die steigende Altnachfrage identifiziert werden können:

- unvermittelte Bewerber/-innen, die in einem der vorher gehenden Vermittlungsjahre keinen Ausbildungsplatz erhalten haben und sich erneut in den Wettbewerb um eine Ausbildungsstelle begeben;
- ausbildungsaflösende Personen, die in einem der vorher gehenden Ausbildungsjahre zwar eine Ausbildung begonnen haben, wobei diese aber durch die Jugendlichen selbst oder durch den Ausbildungsbetrieb vorzeitig und ohne Abschluss beendet wurde;
- Jugendliche mit abgeschlossener Berufsausbildung, die eine weitere Ausbildung in einem anderen Beruf anstreben.

Übersicht 4 Struktur der Ausbildungsplatzbewerber/-innen nach Schulabgänger/-innen und Altnachfrager/-innen, Land Brandenburg



⁶ Für praktisch jede dieser Gruppen von Altnachfragern/-fragerinnen lässt sich eine weitere Binnendifferenzierung ausmachen, die auf unterschiedliche Faktoren und Motive zurückzuführen ist. So gehören, um nur ein Beispiel zu nennen, zur Gruppe der ausbildungsaflösenden Personen sowohl Konkurslehrlinge als auch solche Auszubildende, die mit dem zunächst erlangten Ausbildungsplatz unzufrieden waren und daher die Ausbildung abgebrochen haben. Allerdings lassen sich mit den verfügbaren Informationen weder die Quantitäten der dargestellten Binnendifferenzierung noch die dieser zu Grunde liegenden qualitativen Determinanten exakt bestimmen.

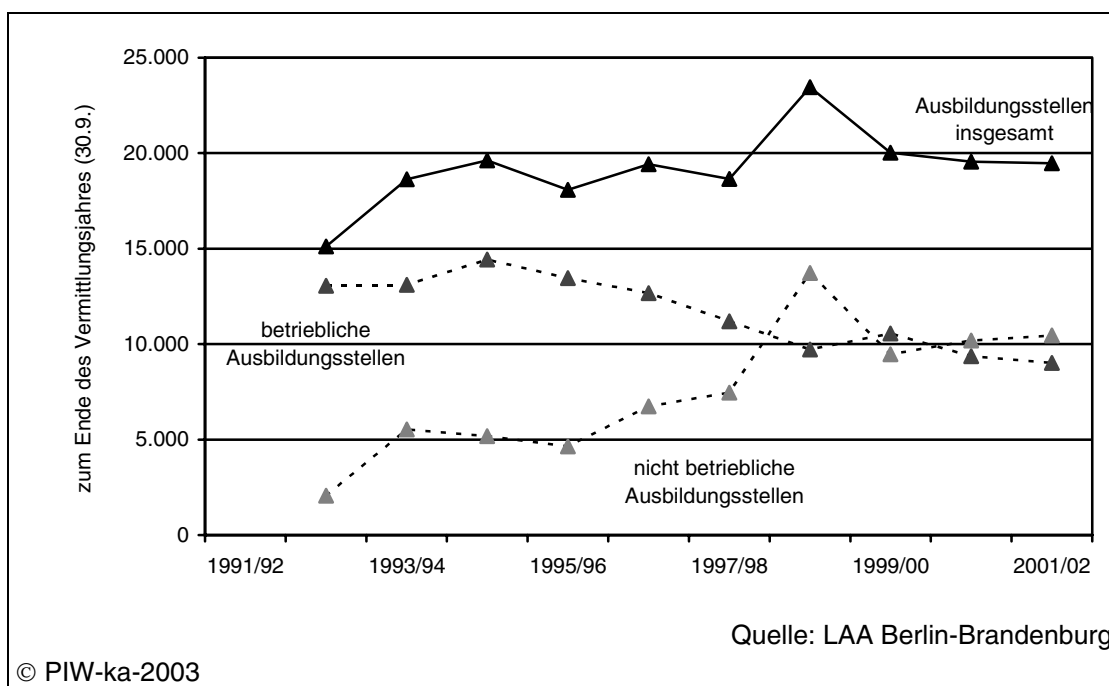
Der Anstieg der Zahl der Altnachfrager/-innen ist letztlich Ausdruck dessen, dass bereits in der ersten Hälfte der letzten Dekade (1992-1996) lediglich 64,6 % der Ausbildungsplatzbewerber/-innen in eine berufliche Erstausbildung im Land Brandenburg einmündeten. Im folgenden Zeitraum 1997-2002 gelang dies sogar nur noch 54,5 % dieses Personenkreises⁷.

3.1.2 Das gemeldete Angebot an Ausbildungsstellen im Land Brandenburg

Das bis zum 30.9. jeden Jahres von den Berufsberatungsdiensten der Arbeitsämter erfasste Angebot an gemeldeten Ausbildungsstellen hat sich seit dem Vermittlungsjahr 1992/93 – mit nur wenigen Ausnahmen⁸ – auf einem Niveau von etwa 20.000 Stellen eingependelt.

Dabei ist die Zahl der den Arbeitsämtern zur Vermittlung gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen, nach einem leichten und kurzen Anstieg von 13.052 im Vermittlungsjahr 1992/93 auf 14.343 im Vermittlungsjahr 1994/95, nahezu ununterbrochen rückläufig. Am Ende des Vermittlungsjahres 2001/2002 lag das Angebot an gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen nur noch bei 9.014.

Übersicht 5 Gemeldete Ausbildungsstellen, Land Brandenburg



⁷ Damit zeigt sich auch, dass es zumindest indirekte Zusammenhänge der Entwicklung von Ausbildungsfrage und Ausbildungsangebot gibt.

⁸ Der Anstieg im Vermittlungsjahr 1998/99 ist auf den Sondereffekt der sprunghaften Ausweitung des öffentlich geförderten Ausbildungsstellenangebotes durch das Jugendsofortprogramm JUMP zurückzuführen.

Dementsprechend ist der Anteil gemeldeter betrieblicher Ausbildungsstellen kontinuierlich zurückgegangen – und zwar von 86,4 % im Vermittlungsjahr 1992/93 auf nur noch 46,3 % im Vermittlungsjahr 2001/2002⁹.

Spiegelbildlich dazu hat die absolute wie auch die relative Bedeutung gemeldeter nicht betrieblicher, in hohem Maße öffentlich geförderter Ausbildungsstellen deutlich zugenommen¹⁰. Seit dem Vermittlungsjahr 2000/01 übersteigt die Anzahl der gemeldeten nicht betrieblichen Ausbildungsstellen sogar die Zahl der gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen.

Übersicht 6 Gewicht der gemeldeten betrieblichen an allen gemeldeten Ausbildungsstellen, Land Brandenburg

Anteil der gemeldeten betrieblichen an allen gemeldeten Ausbildungsstellen (in %, zum Ende des Vermittlungsjahres 30.9.)									
1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
86,4	70,3	73,1	74,4	65,3	60,0	41,4	52,7	47,9	46,3
Quelle: LAA Berlin-Brandenburg									

3.1.3 Entwicklung von Angebots-Nachfrage-Relationen

Auf der Grundlage der bereits dargestellten Entwicklung der Zahl der gemeldeten Ausbildungsplatzbewerber/-innen sowie der Anzahl der gemeldeten Ausbildungsstellen lassen sich aussagekräftige Angebots-Nachfrage-Relationen berechnen. Dazu gehören insbesondere die zum Ende eines Vermittlungsjahres gemeldete Zahl der Ausbildungsplätze insgesamt je Bewerber/-in sowie die Zahl der gemeldeten betrieblichen Ausbildungsplätze je Bewerber/-in. Diese beiden Relationen entwickelten sich im vergangenen Jahrzehnt im Land Brandenburg wie folgt:

Übersicht 7 Ausgewählte Angebots-Nachfrage-Relationen, Land Brandenburg

	zum Ende des Vermittlungsjahres (30.9.)									
	1992/ 93	1993/ 94	1994/ 95	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 00	2000/ 01	2001/ 02
gemeldete Plätze pro Bewerber/-in	0,66	0,74	0,68	0,56	0,52	0,48	0,57	0,52	0,53	0,54
gemeldete betriebliche Plätze pro Bewerber/-in	0,57	0,52	0,50	0,42	0,34	0,29	0,24	0,27	0,25	0,25
Quelle: LAA Berlin-Brandenburg										

⁹ Dieser Rückgang ist jedoch nicht in vollem Umfang auf das tatsächlich sinkende betriebliche Ausbildungsstellenangebot zurückzuführen, sondern hängt auch mit dem von Jahr zu Jahr schwankenden Einschaltungsgrad der Berufsberatungsdienste der Arbeitsämter durch die Unternehmen zusammen. Vergleiche dazu die methodischen Anmerkungen im vorher gehenden Abschnitt.

¹⁰ Dies zeigt sich – wie im folgenden Abschnitt noch zu zeigen sein wird – auch beim Verbleib der Ausbildungsplatzbewerber/-innen in betrieblichen bzw. in nicht betrieblichen Ausbildungsstellen.

Bei beiden Indikatoren zur Beschreibung von Angebots-Nachfrage-Relationen auf dem Ausbildungsstellenmarkt zeigt sich eine vergleichsweise stabile Entwicklung bis zum Jahr 1995. Seither ist für das Land Brandenburg tendenziell eine Verschlechterung der Angebots-Nachfrage-Relationen festzustellen, wobei dies insbesondere aus dem rückläufigen betrieblichen Ausbildungsplatzangebot resultiert.

3.1.4 Ausbildungsbilanzen der letzten Dekade

Die von den Berufsberatungsdiensten der Arbeitsämter per 30.9. jeden Jahres erfasste Einmündung der Ausbildungsplatzbewerber/-innen zeigte in den Vermittlungsjahren 1992/93 bis 2001/2002 folgendes Bild:

Übersicht 8 Einmündung der Ausbildungsplatzbewerber/-innen in den Vermittlungsjahren 1992/93 bis 2001/02 (Verteilung in %), Land Brandenburg

		1992/ 93	1993/ 94	1994/ 95	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 00	2000/ 01	2001/ 02
Einmündung in Ausbildungsstellen		68,3	73,8	69,3	60,4	59,1	55,1	64,2	62,6	61,0	61,0
davon	in betriebliche	59,2	55,6	53,8	47,4	41,9	38,3	33,7	38,8	38,4	37,2
	in nicht betriebliche	9,2	18,1	15,5	13,0	17,2	16,8	30,5	23,8	22,6	23,8
dar.	§ 40 c Abs. 2 AFG	3,9	5,2	6,2	6,0	5,3					
	§ 40 c Abs. 4 AFG	1,5									
	§§ 241 Abs. 2 SGB						7,2	7,0	8,1	8,6	9,0
	GI-1993	3,8	3,5								
	GI-1994		9,4	0,8							
	GI-1995			8,5	2,8						
	LI-1996				4,2	5,8					
	ALO-1997					6,0	5,3				
	LO-1998						4,4	7,4			
	APRO-1999							11,7	2,7		
	APRO-2000								11,5	2,5	
	APRO-2001									10,2	2,9
	APRO-2002										10,7
	JUMP							4,3	1,5	1,4	1,3
Berufsvorbereitende Maßnahme		0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,3	0,1	0,6
Berufsvorbereitendes Jahr		0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Übriger Schulbesuch		14,8	9,4	15,7	14,6	14,2	13,0	11,8	11,7	11,4	10,5
Arbeitsstelle bzw. Abgabe an AV		2,3	3,2	2,7	2,9	3,6	5,4	5,8	7,9	6,8	7,2
Bundeswehr/Zivildienst		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,1	1,0	0,9	1,0
Freiwilliges soziales Jahr		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Sonstiger Verbleib		11,9	12,1	10,9	11,6	11,5	10,2	10,7	10,7	13,1	12,2
nicht vermittelt		1,6	1,4	1,2	10,3	11,5	14,4	5,8	5,5	6,3	7,0
Quelle: LAA Berlin-Brandenburg											

Danach ist festzustellen, dass jedes Jahr bis zum 30.9. weniger als zwei Drittel der gemeldeten Ausbildungsplatzbewerber/-innen in ein Ausbildungsverhältnis einmündeten¹¹ – und zwar mit sinkender Tendenz.

Für die abschließende Erstellung und Bewertung der jährlichen Ausbildungsbilanz ist allerdings einerseits zu berücksichtigen, dass die Arbeitsämter ihre Bemühungen zur Vermittlung unvermittelter Bewerber/-innen auch nach Ende des (statistischen) Vermittlungsjahres fortsetzen. Zugleich werden insbesondere zwischen September und Dezember jedes Jahres d. h. im sogenannten „Fünften Quartal“ weitere Ausbildungsplatzangebote im Rahmen verschiedener Bundes- und Landesprogramme geschaffen¹², aber auch zusätzliche betriebliche Ausbildungsstellen bereitgestellt¹³. Andererseits ist jedoch auch in Rechnung zu stellen, dass ein nicht unerheblicher Teil der im Laufe des Vermittlungsjahres neu abgeschlossenen Ausbildungsverhältnisse in der Probezeit wieder gelöst wird¹⁴.

Ansatzweise können die im sogenannten „Fünften Quartal“ auf dem Ausbildungsstellenmarkt erreichten Ergebnisse verschiedenster Akteure mit Hilfe der Statistik der zuständigen Stellen nachgezeichnet werden, die der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) regelmäßig veröffentlicht¹⁵. Schließlich müssen die (vermittelten) Jugendlichen Berücksichtigung finden, die im Rahmen des von der Landesregierung Brandenburg entwickelten Kooperativen Modells¹⁶ ihre Ausbildung erhalten und als Bewerber/-innen von den Berufsberatungsdiensten der Arbeitsämtern registriert werden, aber – aufgrund ihres Schülerstatus – nicht in der angeführten Berufsbildungsstatistik des LDS auftauchen.

Zieht man auf der Grundlage auch dieser ergänzenden Informationsquellen Bilanz, so ergibt sich für den Zeitraum 1992-2002 folgendes Bild:

¹¹ Für die hohe Mobilität der Brandenburger Jugendlichen spricht im Übrigen, dass von allen Bewerbern/-bewerberinnen, die bis zum Ende des Vermittlungsjahres 2001/2002 eine Ausbildung begonnen haben, 20,1 % einen Ausbildungsplatz außerhalb ihres Arbeitsamtsbezirkes gefunden haben. Diese Mobilitätsquote entspricht in etwa denjenigen in den anderen neuen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern 16,2 %, Sachsen 20 %, Thüringen 21,3 % und Sachsen-Anhalt 21,5 %), liegt aber doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (9,9 %).

¹² Auf die diesbezüglichen Interventionen des Landes Brandenburg wird an anderer Stelle noch ausführlich eingegangen.

¹³ Interessant ist beispielsweise, dass in den letzten beiden Vermittlungsjahren den Berufsberatungsdiensten der Arbeitsämter etwas mehr als 9.000 betriebliche Ausbildungsstellen (per 30.9.) gemeldet wurden, aber gut 10.000 neue betriebliche Ausbildungsverhältnisse (per 31.12.) abgeschlossen wurden. Dies spricht einerseits für die nicht vollständige Einschaltung der Arbeitsämter und andererseits für die Mobilisierung weiterer Ausbildungsstellen im sogenannten „Fünften Quartal“ – mitunter aber auch für die Erwartung der Betriebe auf öffentlich (teil)subventionierte betriebliche Ausbildungsstellen nach Ablauf des (abermals wenig erfolgreichen) Vermittlungsjahres.

¹⁴ Vergleiche dazu Abschnitt 6.3.2.

¹⁵ Darin werden insbesondere Zahl und Struktur der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge, aller Ausbildungsverhältnisse sowie der Auszubildenden in den einzelnen Ausbildungsjahren ausgewiesen (jeweils zum 31.12.). Erfassungsgrundlage sind hierbei die Verzeichnisse der für die jeweilige Ausbildung zuständigen Stellen.

Neben diesen Meldungen an die Bundes- bzw. Landesstatistik melden die zuständigen Stellen jährlich auch zum 30.9. die Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge an das Bundesministerium für Bildung und Forschung bzw. an das beauftragte Bundesinstitut für Berufsbildung, und zwar zur Erstellung der jährlichen Ausbildungsplatzbilanz. Diese unterschiedlichen Stichtage sind bei Analysen stets zu berücksichtigen.

¹⁶ Berufsfachschulische Ausbildung nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung. Die entsprechenden Daten dazu finden sich in der vom Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (MBS) geführten und vom LDS veröffentlichten Berufsschulstatistik.

Übersicht 9 Anteil der in eine Ausbildung eingemündeten Jugendlichen an den gemeldeten Ausbildungsplatzbewerbern/-bewerberinnen, Land Brandenburg

eingemündete Jugendliche (in %)	zum Ende des Vermittlungs- bzw. Kalenderjahres									
	1992/ 93	1993/ 94	1994/ 95	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 00	2000/ 01	2001/ 02
per 30. September	68,3	73,8	69,3	60,4	59,1	55,1	64,2	62,6	61,0	61,0
per 31. Dezember*	67,2	70,4	69,5	60,4	55,5	54,4	53,8	56,1	54,4	53,9
* Angaben zur Einmündung in das Kooperative Modell per 1.2. des Folgejahres										
Quelle: LAA Berlin-Brandenburg, LDS										

Die – trotz des sogenannten „Fünften Quartals“ erstaunlicherweise – geringeren Einmündungsquoten im Dezember gegenüber September nahezu jeden Jahres sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die September-Zahlen auch Einmündungen auf Ausbildungsplätze außerhalb Brandenburgs beinhalten, demgegenüber die Dezember-Werte zwar einerseits das Kooperative Modell berücksichtigen, andererseits jedoch nur Einmündungen auf Ausbildungsplätze innerhalb des Landes zählen.

Vor dem Hintergrund sich verschlechternder Angebots-Nachfrage-Relationen fiel die Ausbildungsbilanz von Jahr zu Jahr tendenziell schlechter aus. Auf die Gründe für die ansteigende Nachfrage nach Ausbildungsstellen wurde bereits eingegangen, auf die gesamtwirtschaftlichen Hintergründe des sinkenden Angebotes an betrieblichen Ausbildungsstellen wird noch einzugehen sein¹⁷.

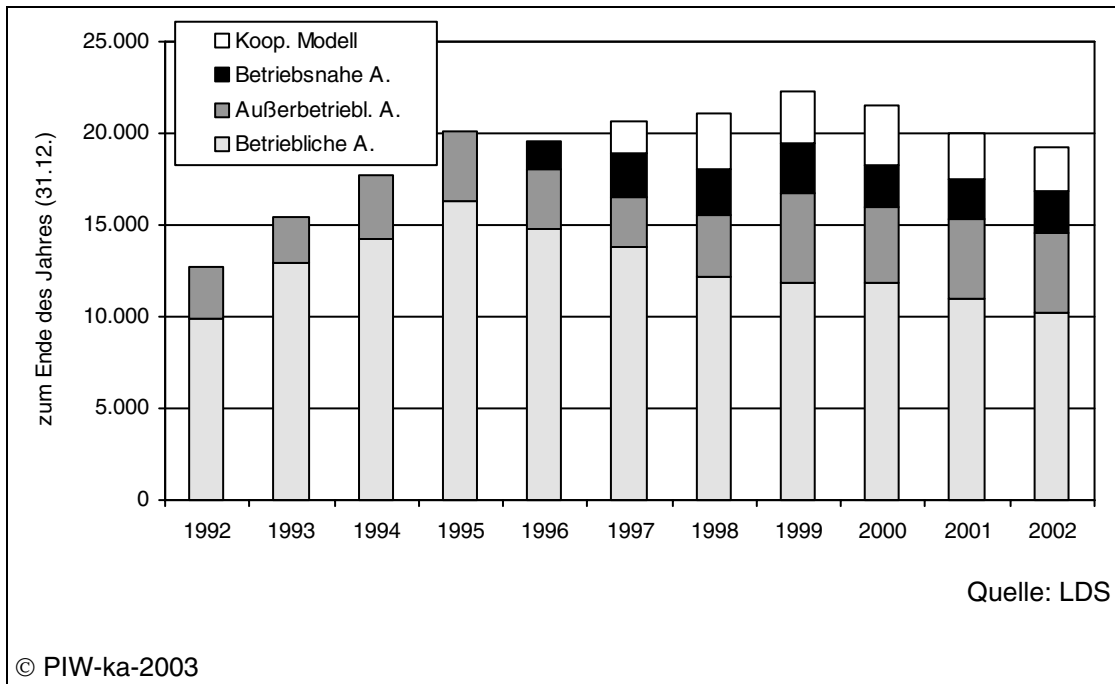
3.1.5 Die tragenden Säulen des (Dualen) Ausbildungssystems im Land Brandenburg

Ungeachtet der sich tendenziell immer ungünstiger entwickelnden Ausbildungsbilanz haben sich im Ergebnis unternehmerischer Initiativen und unterstützt durch eine stetig anwachsende öffentliche Förderung seit 1992 im Land Brandenburg vier tragende Säulen des (Dualen oder besser trialen) Ausbildungssystems nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO) herausgebildet: Die betriebliche Ausbildung, die außerbetriebliche Ausbildung¹⁸, die betriebsnahe Ausbildung und die berufsfachschulische Ausbildung im Kooperativen Modell.

¹⁷ Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.7.2.

¹⁸ Die außerbetriebliche Ausbildung umfasst vor allem Angebote für sozial benachteiligte oder lernbeeinträchtigte Jugendliche, für Rehabilitanden und für sogenannte marktbenachteiligte Jugendliche.

Übersicht 10 Säulen des Ausbildungsplatzangebotes im Land Brandenburg seit 1992 – Anzahl der Auszubildenden im 1. Ausbildungsjahr



Diese Zahlen verdeutlichen, dass im Durchschnitt der letzten fünf Jahre 54,8 % des neuen Ausbildungsangebotes auf betriebliche Plätze entfiel. Darüber hinaus stellte die außerbetriebliche Ausbildung 20 % des Ausbildungsangebotes, das Kooperative Modell 13,5 % und die betriebsnahe Ausbildung 11,7 %.

Die maßgeblichen Strukturen und Akteure dieser Säulen des Ausbildungsplatzangebotes lassen sich schematisch – wie in der folgenden Übersicht dargestellt – zusammenfassen¹⁹.

¹⁹ Für die betriebsnahe Ausbildung und das Kooperative Modell ist anzumerken, dass ein Teil der in diesen Ausbildungsformen bereitgestellten Ausbildungsplätze im Rahmen der zwischen Bund und Ländern abgestimmten Gemeinschaftsinitiativen paritätisch finanziert wird. Über das in den letzten Jahren von Bund und Land gemeinsam finanzierte Platzkontingent hinaus, wurden vom Land Brandenburg im Rahmen von sogenannten Ergänzungsprogrammen weitere Ausbildungsplätze bereitgestellt, um die alljährliche Lücke zwischen Ausbildungsnachfrage und Ausbildungsangebot zumindest teilweise zu schließen. Finanziert wird dies aus ESF-Mitteln und aus Bundesmitteln, die zur nationalen Kofinanzierung dienen.

Übersicht 11 Lernorte, Akteure und Finanzierung der Säulen des (dualen) Ausbildungssystems im Land Brandenburg

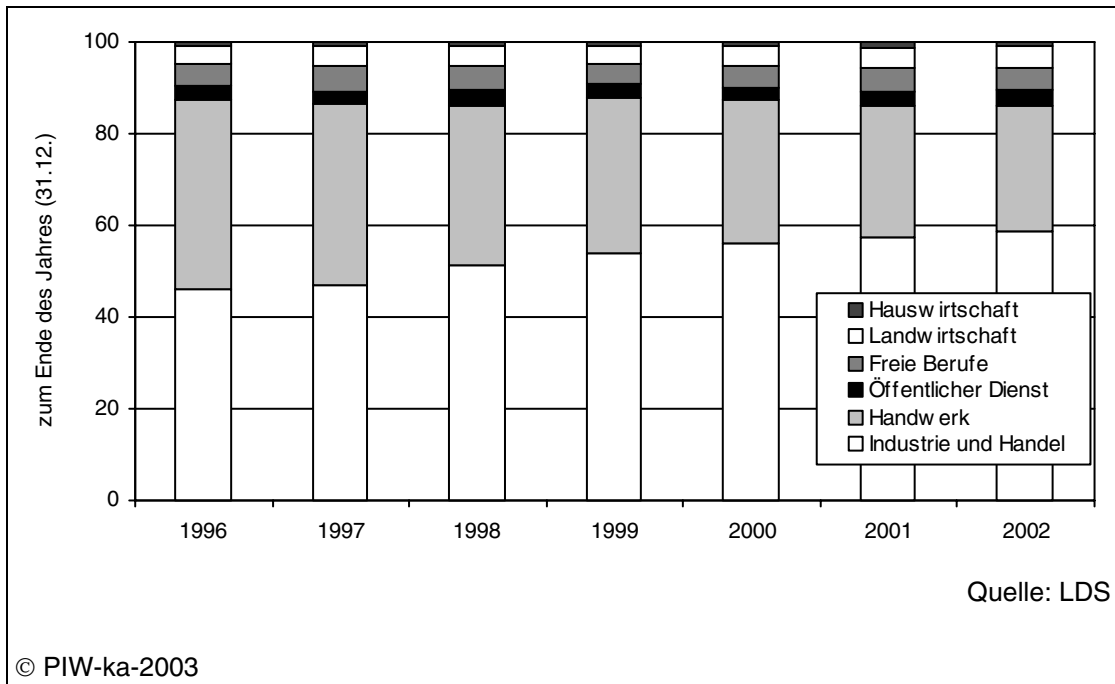
Ausbildungsform	Lernorte	tragende Akteure	Finanzierung
betriebliche Ausbildung	OSZ (als berufsschulische Ausbildungsstätte) Betrieb (als fachpraktische Ausbildungsstätte) partiell Bildungsträger (als ergänzende fachpraktische Ausbildungsstätte, z. B. im Rahmen der ÜLU und der Verbundausbildung)	Betriebe	Betriebe partiell Öffentliche Hand (über verschiedene Förderprogramme)
außerbetriebliche Ausbildung/ Benachteiligtenausbildung	OSZ (als berufsschulische Ausbildungsstätte) Bildungsträger (als fachpraktische Ausbildungsstätte) partiell Betriebe (als Praktikumsort)	Bildungsträger	Öffentliche Hand (Arbeitsamt) ²⁰
betriebsnahe Ausbildung	OSZ (als berufsschulische Ausbildungsstätte) Betrieb (als fachpraktische Ausbildungsstätte) partiell Bildungsträger (als ergänzende fachpraktische Ausbildungsstätte)	Ausbildungsvereine	Öffentliche Hand (Bund-Länder-Programm zuzüglich Aufstockung durch das Land Brandenburg) partiell Betriebe
Kooperatives Modell	OSZ (als berufsschulische Ausbildungsstätte) Bildungsträger (als fachpraktische Ausbildungsstätte) partiell Betriebe (als Praktikumsort)	OSZ Bildungsträger	Öffentliche Hand (Bund-Länder-Programm zuzüglich Aufstockung durch das Land Brandenburg)

Wie die Entwicklung seit 1992 verdeutlicht, war die Anzahl der betrieblichen Ausbildungsplätze in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich rückläufig. Um die Nachfrage der jungen Brandenburger/-innen nach Ausbildungsplätzen zu befriedigen, wurden dementsprechend Zahl und Anteil der teilweise oder gänzlich öffentlich geförderten Ausbildungsplätze – in Form betriebsnaher und außerbetrieblicher Plätze – sukzessive erhöht. Hinzu kamen weitere öffentlich finanzierte Angebote zum Erwerb eines Ausbildungsberufes in Form des Kooperativen Modells. Neben den in der vorstehenden Übersicht dargestellten Merkmalen unterscheiden sich die drei wichtigsten Formen des öffentlich geförderten Ausbildungsangebotes des Weiteren dadurch, dass die in das Kooperative Modell einmündenden Jugendlichen einen Schülerstatus besitzen, während sie in die betriebsnahe und in die außerbetriebliche Ausbildung als Auszubildende eintreten.

²⁰ Für den Zeitraum 1993-1996 sind hier die Bund-Länder-Programme zu nennen.

Den Anteil der einzelnen Ausbildungsbereiche an allen Auszubildenden des 1. Ausbildungsjahres im Zeitraum 1996-2002 zeigt die folgende Übersicht: Während der Ausbildungsbereich Industrie und Handel seinen Auszubildendenanteil zwischen 1996 und 2002 stetig ausbauen konnte (von 46,3 % auf 58,8 %), musste das Handwerk erhebliche Anteilsverluste konstatieren (41,2 % auf 27,4 %). Die anderen Ausbildungsbereiche hatten demgegenüber jeweils vergleichsweise stabile Auszubildendenanteile.

Übersicht 12 Entwicklung des Anteils der Auszubildenden im 1. Ausbildungsjahr nach Ausbildungsbereichen 1996-2002



Bei den betrieblichen Ausbildungsplätzen trugen die einzelnen Ausbildungsbereiche – wie die folgende Übersicht verdeutlicht – unterschiedlich zu der skizzierten Entwicklung bei: Während Industrie und Handel die Zahl der betrieblichen Auszubildenden im 1. Ausbildungsjahr seit 1996 weitgehend stabilisieren konnten, ging diese Zahl im Handwerk – als dem zweitgrößten Ausbildungsbereich – erheblich zurück. Die anderen, weniger gewichtigen Ausbildungsbereiche verzeichneten ebenfalls unterschiedliche Entwicklungen. Der Öffentliche Dienst konnte das betriebliche Ausbildungsplatzangebot in diesem Zeitraum stabil halten, demgegenüber hatten die Freien Berufe sowie die Landwirtschaft und die Hauswirtschaft Rückgänge zu verzeichnen. Betrachtet man nur die letzten drei Jahre, so zeigen mit Ausnahme des Handwerks alle Ausbildungsbereiche eine in etwa stabile Zahl an betrieblichen Auszubildenden im 1. Ausbildungsjahr.

Übersicht 13 **Entwicklung der Zahl der Auszubildenden im 1. Ausbildungsjahr nach Ausbildungsbereichen und Ausbildungsformen 1996-2002 (absolut)**

	Jahr	Auszubildende insgesamt	davon betrieblich	davon betriebsnah	davon außerbetrieblich
Industrie und Handel	1996	9.048	6.073	965	2.010
	1997	8.937	6.022	1.193	1.722
	1998	9.280	5.757	1.348	2.175
	1999	10.469	5.876	1.276	3.317
	2000	10.230	6.319	1.190	2.721
	2001	10.079	6.086	1.133	2.860
	2002	9.902	5.735	1.321	2.846
Handwerk	1996	8.058	6.570	499	989
	1997	7.472	5.654	1.063	755
	1998	6.334	4.508	1.026	800
	1999	6.599	4.183	1.162	1.254
	2000	5.661	3.712	898	1.051
	2001	5.032	3.160	846	1.026
	2002	4.608	2.789	715	1.104
Öffentlicher Dienst	1996	555	555	-	-
	1997	536	536	-	-
	1998	614	612	2	-
	1999	586	583	3	-
	2000	509	508	1	-
	2001	548	542	6	-
	2002	531	529	2	-
Freie Berufe	1996	974	937	37	-
	1997	1.020	925	91	4
	1998	924	776	143	5
	1999	897	729	168	-
	2000	880	767	113	-
	2001	895	726	169	-
	2002	841	666	175	-
Landwirtschaft	1996	745	631	-	114
	1997	837	671	39	127
	1998	759	536	81	142
	1999	740	471	110	159
	2000	757	530	95	132
	2001	757	484	88	185
	2002	781	484	108	163
Hauswirtschaft	1996	173	3	-	170
	1997	155	3	-	152
	1998	180	8	-	172
	1999	179	1	-	178
	2000	193	2	-	191
	2001	210	2	-	208
	2002	175	-	-	175

Quelle: LDS

3.1.6 Ausbildungsangebot, Ausbildungsnachfrage und Ausbildungsbilanz im ostdeutschen Ländervergleich

Die ungünstige Ausbildungsmarktsituation in Brandenburg ist – wie in den anderen neuen Bundesländern auch – in hohem Maße auf die längerfristigen Auswirkungen des Transformationsprozesses einerseits und spezifische demographische Einflussfaktoren andererseits zurückzuführen. Ungeachtet dieser beiden wichtigen Determinanten, die in allen neuen Bundesländern in ähnlicher Form wirken, zeigen zentrale Indikatoren zur Beschreibung der Ausbildungsmarktsituation in den einzelnen neuen Bundesländern teilweise signifikante Unterschiede²¹.

Nachfolgend sollen in einem ersten Schritt wichtige diesbezügliche Unterschiede identifiziert werden. In einem folgenden Schritt wird versucht, Erklärungsmuster für die festgestellten Differenzen zu finden. Damit soll ein weiterer analytischer Schritt zur Entwicklung des Ausbildungsmarktes Brandenburg im Zeitraum 1990 bis 2002 vollzogen werden.

3.1.6.1 Informationen aus dem IAB-Betriebspanel

Die länderspezifischen Angaben des IAB-Betriebspanels zeigen hinsichtlich Ausbildungsbe- rechtigung, Ausbildungsbeteiligung und Auszubildendenquote, dass Brandenburg im Ver- gleich der letzten Jahre keine signifikant schlechteren Werte aufweist als die anderen neuen Bundesländer²².

Übersicht 14 Ausbildungsberechtigung, Ausbildungsbeteiligung und Auszubil- dendenquote im ostdeutschen Ländervergleich

	Ausbildungs- berechtigte Betriebe (in % aller)						Ausbildende Betriebe (in % aller)						Auszubildendenquote (in % der Beschäftigten)						
	97	98	99	00	01	02	97	98	99	00	01	02	96	97	98	99	00	01	02
Brandenburg	49	50	47	51	47	57	26	25	25	26	26	26	5	5	6	7	7	6	7
Meckl.-Vorp.	50	53	53	49	56	51	31	30	28	26	29	25	7	7	6	7	7	7	6
Sachsen-Anh.	52	49	51	58	53	51	33	30	31	30	32	28	7	6	6	6	6	6	6
Sachsen	47	50	47	51	43	50	26	28	24	24	23	24	5	5	6	5	6	6	5
Thüringen	43	47	49	48	55	51	25	31	31	26	30	26	5	6	6	6	7	6	6
Westdeutsch- land	56	58	59	60	56	58	35	30	32	30	30	31	4	4	4	4	5	4	4

Quelle: IAB-Betriebspanel

²¹ Für den unmittelbaren Vergleich absoluter Zahlenangaben bieten sich im vorliegenden Untersu- chungskontext insbesondere Sachsen-Anhalt und Thüringen an, da diese beiden Bundesländer hinsichtlich der Bevölkerungs- wie auch der Beschäftigungszahl mit Brandenburg annähernd iden- tisch sind. Auf die Einbeziehung Berlins in den Ländervergleich wird aufgrund der spezifischen Sit- uation als Stadtstaat sowie der Gleichzeitigkeit von „neuem“ und „altem“ Bundesland verzichtet.

²² Die Schwankungen einzelner Werte von Jahr zu Jahr scheinen darauf hinzudeuten, dass das IAB- Betriebspanel in einigen Fragebereichen möglicherweise nicht repräsentativ ist.

Beim ostdeutschen Länder-Ranking in Bezug auf den Anteil der **ausbildungsberechtigten Betriebe** liegt Brandenburg gegenwärtig mit 57 % an der Spitze, während alle anderen Länder nahezu identische Werte von 50 % bzw. 51 % aufweisen.

Beim Anteil der tatsächlich **ausbildenden Betriebe** befindet sich Brandenburg mit 26 % aktuell im Mittelfeld – besser schneidet Sachsen-Anhalt mit 28 % ab, Thüringen verweist auf den gleichen Wert wie Brandenburg, während Mecklenburg-Vorpommern mit 25 % und Sachsen mit 24 % geringfügig schlechter dastehen.

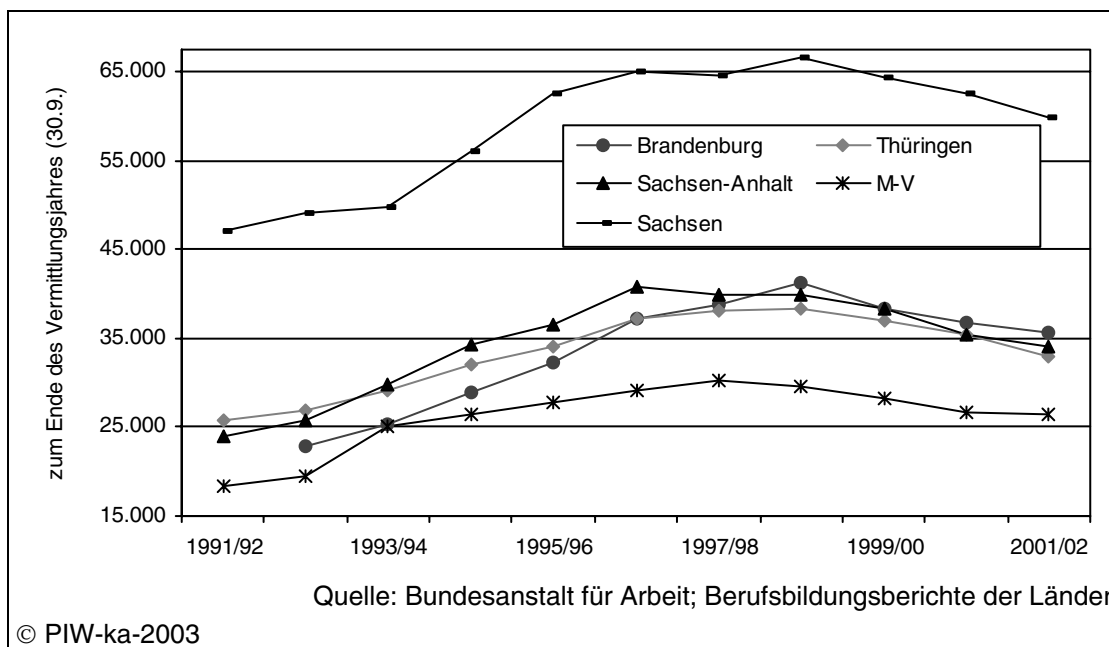
Bei der **Auszubildendenquote** liegt Brandenburg mit 7 % ebenfalls in Front, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen kommen auf jeweils 6 %, Sachsen auf 5 %.

3.1.6.2 Die Berufsberatungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

Die von den Berufsberatungsdiensten der Arbeitsämter erstellten Informationen zum Ausbildungsstellenmarkt ergeben am Ende des jeweiligen Vermittlungsjahres (30.9.) folgendes Bild.

Die Zahl der **Ausbildungsplatzbewerber/-innen** hat sich in der letzten Dekade in allen neuen Bundesländern grundsätzlich nach dem selben Muster entwickelt. In der ersten Hälfte der 90er Jahre war insbesondere demographisch bedingt ein starkes Ansteigen der Bewerber/-innenzahlen festzustellen. Dieses Nachfrageniveau bewegt sich seither nur allmählich nach unten.

Übersicht 15 Ausbildungsplatzbewerber/-innen im ostdeutschen Ländervergleich



Die Anzahl der **gemeldeten Ausbildungsstellen** entwickelte sich in den einzelnen neuen Bundesländern wie folgt:

Übersicht 16 Anzahl der gemeldeten Ausbildungsstellen im ostdeutschen Ländervergleich

	zum Ende des Vermittlungsjahres (30.9.)									
	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02
Brandenburg	15.109	18.632	19.618	18.082	19.417	18.645	23.454	20.028	19.555	19.467
dar. betriebliche	13.052	13.095	14.343	13.447	12.675	11.187	9.724	10.557	9.361	9.014
Anteil betrieblicher	86,4	70,3	73,1	74,4	65,3	60,0	41,5	52,7	47,9	46,3
Meckl.-Vorp.	13.115	17.833	19.017	19.205	20.331	20.708	20.759	19.694	19.101	18.114
dar. betriebliche	10.581	11.236	13.490	14.062	14.615	14.488	13.722	13.402	12.752	11.883
Anteil betrieblicher	80,7	63,0	70,9	73,2	71,9	70,0	66,1	68,1	66,8	65,6
Sachsen-Anhalt	19.348	21.525	20.772	18.884	24.084	23.858	22.966	21.040	19.905	17.880
dar. betriebliche	15.833	16.512	15.965	16.275	16.670	15.760	14.648	14.547	12.511	10.543
Anteil betrieblicher	81,8	76,7	76,8	86,2	69,2	66,1	63,8	69,1	62,8	59,0
Sachsen	-	36.509	32.612	34.203	34.475	33.925	36.678	34.574	33.475	29.813
dar. betriebliche	-	-	-	-	-	26.037	24.768	25.012	23.349	
Anteil betrieblicher	-	-	-	-	-	76,7	67,5	72,3	69,8	
Thüringen	20.812	21.915	22.392	22.989	25.763	25.389	25.033	23.223	22.064	19.164
dar. betriebliche	16.995	17.114	18.258	19.536	20.924	19.725	18.557	18.494	16.390	13.378
Anteil betrieblicher	81,7	78,1	81,5	85,0	81,2	77,7	74,1	79,6	74,3	69,8

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berufsbildungsberichte der Länder

Für Brandenburg ist zu konstatieren, dass die absolute Zahl insbesondere aber das relative Gewicht der gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen deutlich hinter den Vergleichswerten der anderen neuen Bundesländer zurückbleibt. Im Zeitverlauf zeigt sich zudem in Brandenburg seit Mitte der 90er Jahre ein deutlicher Rückgang des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes – eine Tendenz, die in dieser Eindeutigkeit mit Ausnahme Sachsens-Anhalts in keinem anderen ostdeutschen Bundesland festzustellen ist.

Hinsichtlich der zum Ende des jeweiligen Vermittlungsjahres (30.9.) **unbesetzten Ausbildungsstellen** liegt Brandenburg etwa im Durchschnitt der neuen Länder²³. Mit nur geringfügig schwankenden Werten um die 0,5-Prozent-Marke werden Ausschöpfungsquoten erreicht, die so auch in den anderen neuen Bundesländern anzutreffen sind. Insgesamt sprechen diese Zahlen für die intensiven Bemühungen der Berufsberatungsdienste der Arbeitsämter zwischen dem gemeldeten Angebot und der gemeldeten Nachfrage zu vermitteln.

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht, dass in Brandenburg sowohl die Gesamtzahl der gemeldeten Ausbildungsstellen pro Bewerber/-in und insbesondere auch die Zahl der gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen pro Bewerber/-in deutlich schlechter ausfällt als in den anderen neuen Bundesländern. Angesichts dieser ungünstigeren **Angebots-Nachfrage-Relationen** liegt der Anteil der **unvermittelten Bewerber/-innen** stets über den entsprechenden Anteilen in den anderen ostdeutschen Bundesländern.

²³ /MASGF 2001b, S. 18/

Übersicht 17 Angebots-Nachfrage-Relationen und Anteil der nicht vermittelten Bewerber/-innen im ostdeutschen Ländervergleich

	zum Ende des Vermittlungsjahres (30.9.)									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Brandenburg										
gem. Stellen je Bewerber/-in	0,66	0,74	0,68	0,56	0,52	0,48	0,57	0,52	0,53	0,54
gem. betriebl. Stellen je Bewerber/-in	0,57	0,52	0,50	0,42	0,34	0,29	0,24	0,27	0,25	0,25
Anteil nicht vermitt. Bewerber/-innen	1,7	1,4	1,2	10,3	11,5	14,4	5,8	5,5	6,2	7,2
Mecklenb.-Vorpommern										
gem. Stellen je Bewerber/-in	0,67	0,71	0,72	0,69	0,69	0,68	0,70	0,70	0,71	0,69
gem. betriebl. Stellen je Bewerber/-in	0,54	0,45	0,48	0,51	0,50	0,48	0,46	0,48	0,46	0,45
Anteil nicht vermitt. Bewerber/-innen	1,7	1,8	0,4	5,6	5,9	3,8	3,8	4,4	4,3	7,4
Sachsen-Anhalt										
gem. Stellen je Bewerber/-in	0,75	0,72	0,61	0,52	0,59	0,60	0,57	0,55	0,56	0,52
gem. betriebl. Stellen je Bewerber/-in	0,61	0,55	0,47	0,45	0,41	0,39	0,37	0,38	0,35	0,31
Anteil nicht vermitt. Bewerber/-innen	0,8	0,5	0,6	8,6	3,0	1,6	1,5	1,1	1,3	1,2
Sachsen										
gem. Stellen je Bewerber/-in	k.A.	0,73	0,58	0,55	0,53	0,52	0,55	0,54	0,54	0,50
gem. betriebl. Stellen je Bewerber/-in	k.A.	k.A.	0,49	0,49	0,43	0,40	0,37	0,39	0,37	
Anteil nicht vermitt. Bewerber/-innen	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	4,6	5,2	4,2	2,9	
Thüringen										
gem. Stellen je Bewerber/-in	0,77	0,75	0,70	0,68	0,69	0,67	0,65	0,63	0,62	0,58
gem. betriebl. Stellen je Bewerber/-in	0,63	0,59	0,57	0,57	0,56	0,52	0,48	0,50	0,46	0,41
Anteil nicht vermitt. Bewerber/-innen	1,2	0,4	0,7	3,9	3,8	2,8	3,4	2,7	2,1	3,0
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berufsbildungsberichte der Länder										

Das geringe betriebliche Ausbildungsplatzangebot in Brandenburg ist die entscheidende Ursache dafür, dass das Land im ostdeutschen Vergleich sowohl bei den beiden dargestellten Angebots-Nachfrage-Relationen als auch beim Anteil der nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerber/-innen am schlechtesten abschneidet. Auf eine weitere – nachfragebedingte – Ursache der ungünstigeren Ausbildungsmarktsituation wird an anderer Stelle eingegangen²⁴.

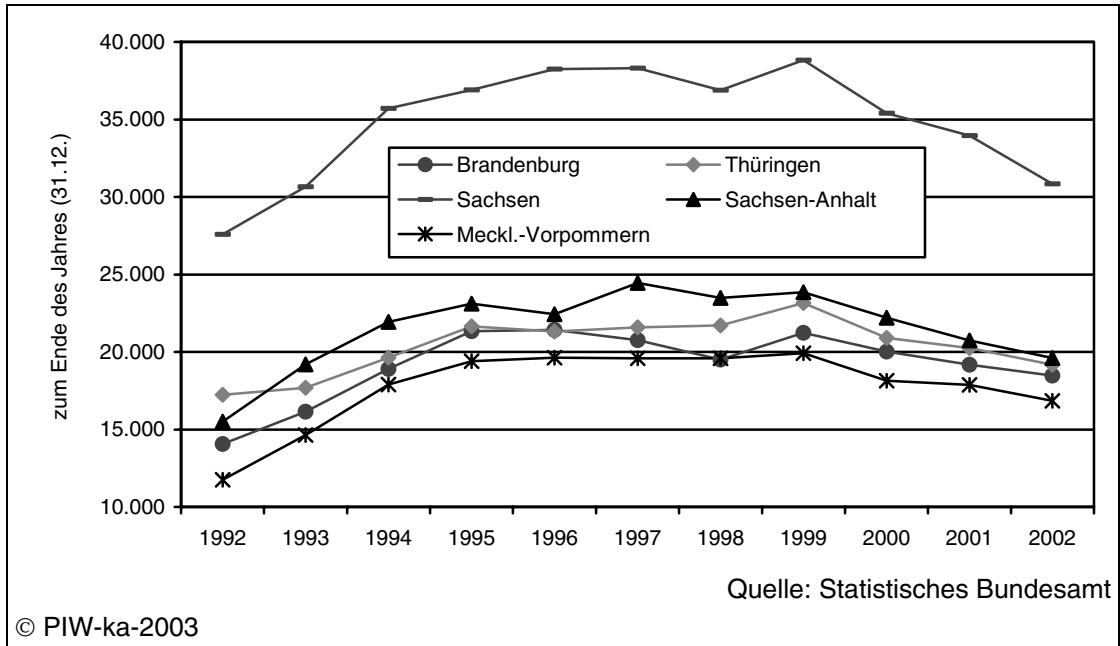
3.1.6.3 Ergebnisse der Berufsbildungsstatistik der zuständigen Stellen

Die jeweils zum Jahresende von den Statistischen Landesämtern bzw. vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Daten zum Ausbildungsstellenmarkt fußen auf den Erfassungen der für die Ausbildung zuständigen Stellen. Hierbei zeigt sich im ostdeutschen Ländervergleich folgendes Bild.

²⁴ Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.7.1.

Die Entwicklung der **Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge**, die sowohl betriebliche als auch nicht betriebliche Ausbildungsstellen umfassen kann, folgt in allen neuen Bundesländern in etwa dem gleichen Muster. Einem starken Anstieg in der ersten Hälfte der 90er Jahre folgt eine leicht abflachende Tendenz in der zweiten Hälfte der Dekade.

Übersicht 18 Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im ostdeutschen Ländervergleich



Im unmittelbaren Vergleich mit Sachsen-Anhalt und Thüringen zählt Brandenburg – mit Ausnahme der Jahre 1995 und 1996 – weniger neu abgeschlossene Ausbildungsverträge. Auffällig ist auch, dass das deutlich bevölkerungs- und beschäftigungsschwächere Mecklenburg-Vorpommern auf eine vergleichsweise hohe Zahl von neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen verweisen kann.

Die **Gesamtzahl der Auszubildenden** umfasst alle Auszubildenden des 1. bis 4. Ausbildungsjahres. Hierbei zeigen sich im Ländervergleich die folgenden Zahlen.

Übersicht 19 Gesamtzahl der Auszubildenden im ostdeutschen Ländervergleich

	am Ende des Jahres (31.12.)										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Brandenburg	43.776	47.346	48.306	54.509	59.101	61.158	59.778	58.889	57.494	55.378	52.783
Meckl.-Vorp.	38.583	40.971	44.013	50.223	55.222	56.154	55.355	54.437	51.632	48.919	46.149
Sachsen-Anh.	49.057	56.113	57.597	63.776	67.349	69.798	68.305	68.445	65.653	62.118	58.920
Sachsen	87.201	90.935	95.539	102.647	110.180	112.771	111.662	111.449	106.977	102.096	94.852
Thüringen	47.410	52.202	53.098	57.976	59.798	60.928	61.498	62.606	60.363	57.889	54.920

Quelle: Statistisches Bundesamt

3.1.7 Erste Erklärungsmuster für das ungünstige Abschneiden Brandenburgs im Ranking der neuen Bundesländer

Ohne die mit dem gutachterlichen Auftrag verbundenen Analysen hinsichtlich der Ergebnisse sowie Wirkungen der Brandenburger Förderkonzeption auf Ausbildungsangebot, Ausbildungsnachfrage und Ausbildungsbilanz vorwegnehmen zu wollen, soll nachfolgend einigen sozioökonomischen Erklärungsmustern für das schwache Abschneiden Brandenburgs im Vergleich der neuen Bundesländer nachgegangen werden. Ursachenforschung ist dabei sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite zu betreiben.

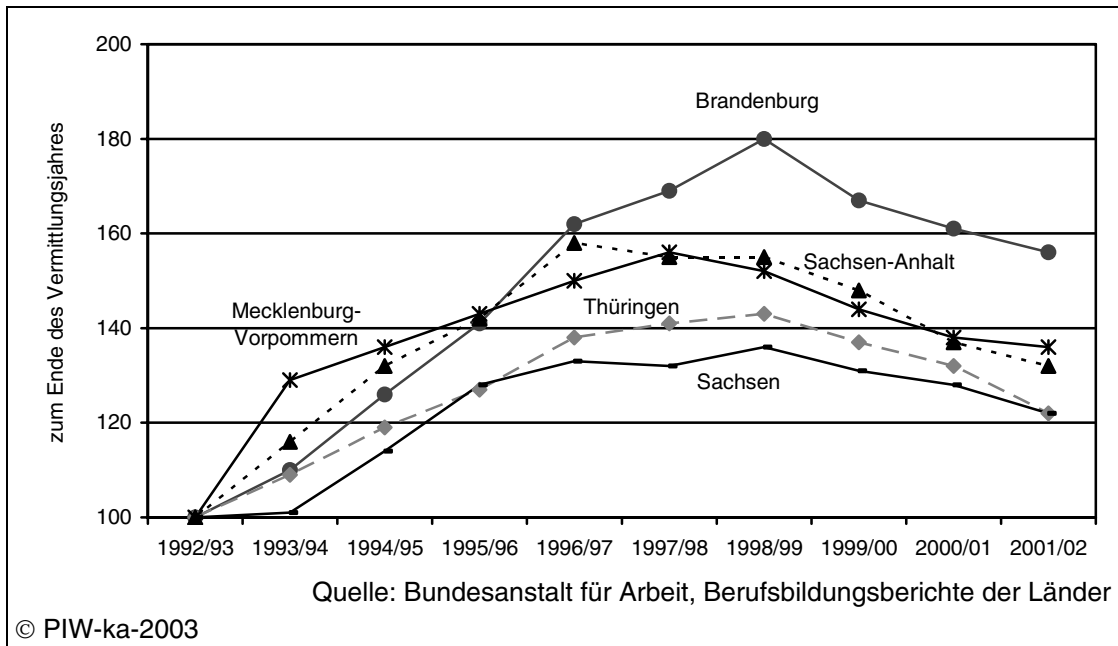
3.1.7.1 Überdurchschnittlicher Nachfragedruck verschärft die Problemlagen

Die länderspezifische natürliche und räumliche Bevölkerungsentwicklung der vergangenen Dekade führte dazu, dass die Zahl der Schulabgänger/-innen im Land Brandenburg – trotz vergleichbarer demographischer Ausgangsbedingungen mit geburtenstarken Kohorten der Jahrgänge 1977 ff. – noch stärker gewachsen ist als in den anderen neuen Bundesländern. Hintergrund dieser Entwicklung ist, dass Brandenburg in den 90er Jahren das einzige Bundesland Ostdeutschlands mit einer wachsenden Bevölkerungszahl war²⁵.

Diese demographische Nachfragekomponente schlug aufgrund des engen Zusammenhanges auch auf die Zahl der Ausbildungsplatzbewerber/-innen durch, die sich in Brandenburg – insbesondere in der zweiten Hälfte der 90er Jahre – deutlich dynamischer entwickelte als in den anderen neuen Bundesländern: So erhöhte sich die Zahl der Ausbildungsplatzbewerber/-innen zwischen 1993 und 2002 in Brandenburg auf 156 %, in den anderen ostdeutschen Bundesländern aber nur auf 122 % in Sachsen und in Thüringen, auf 132 % in Sachsen-Anhalt bzw. auf 136 % in Mecklenburg-Vorpommern.

²⁵ Hierbei spielten die Wanderungsgewinne aufgrund der Suburbanisierung Berlins die entscheidende Rolle.

Übersicht 20 Entwicklung der Zahl der Ausbildungsplatzbewerber/-innen im ost-deutschen Ländervergleich (1992/93 = 100)



Zu der überproportional großen Nachfrage nach Ausbildungsstellen im Land Brandenburg trugen neben der demographischen Entwicklung aber auch weitere Einflussfaktoren bei:

- Erstens strebt in Brandenburg ein größerer Teil der Schulabgänger/-innen in eine Berufsausbildung im (Dualen) System. Nach Befragungen des BIBB wünschten sich in den Jahren 1999 bzw. 2000 in den neuen Bundesländern 70 % bzw. 69 % aller Schulabgänger/-innen „jetzt“ oder „später“ eine (duale) Ausbildung – in Brandenburg lagen die entsprechenden Werte hingegen höher.
- Zweitens fragt in Brandenburg insbesondere ein größerer Teil der Schulabgänger/-innen mit Hochschulreife eine Ausbildung im (Dualen) System nach. Sichtbar wird dies daran, dass der Anteil der Auszubildenden mit einem neu abgeschlossenen Ausbildungsvertrag die über die Hochschul- bzw. Fachhochschulreife verfügen, in Brandenburg seit Jahren mit konstant 15 % und mehr so hoch wie in keinem anderen neuen Bundesland ist. Im Vergleich dazu liegt dieser Anteil aktuell in Thüringen bei 13,5 %, in Sachsen bei 11,6 %, in Sachsen-Anhalt bei 9,3 % und in Mecklenburg-Vorpommern bei 8,9 %²⁶. Spiegelbildlich dazu ist die Brutto-Studierquote der Studienberechtigten in Brandenburg (1999: 57 %) die niedrigste aller neuen Bundesländer²⁷.
- Drittens ist der Anteil der „Altnachfrager/-innen“ an den Ausbildungsplatzbewerbern/-bewerberinnen in Brandenburg seit mehreren Jahren überproportional hoch. Deren Anteil stieg von 37 % im Jahr 1997 auf inzwischen 50 %. Die aktuellen Vergleichswerte für die anderen neuen Bundesländer liegen dagegen zwischen 39 % (Sachsen und Sachsen-Anhalt), 40 % (Thüringen) und 42 % (Mecklenburg-Vorpommern). Dieses ungünstige Abschneiden Brandenburgs ist vor allem auf das begrenzte betriebliche Ausbildungs-

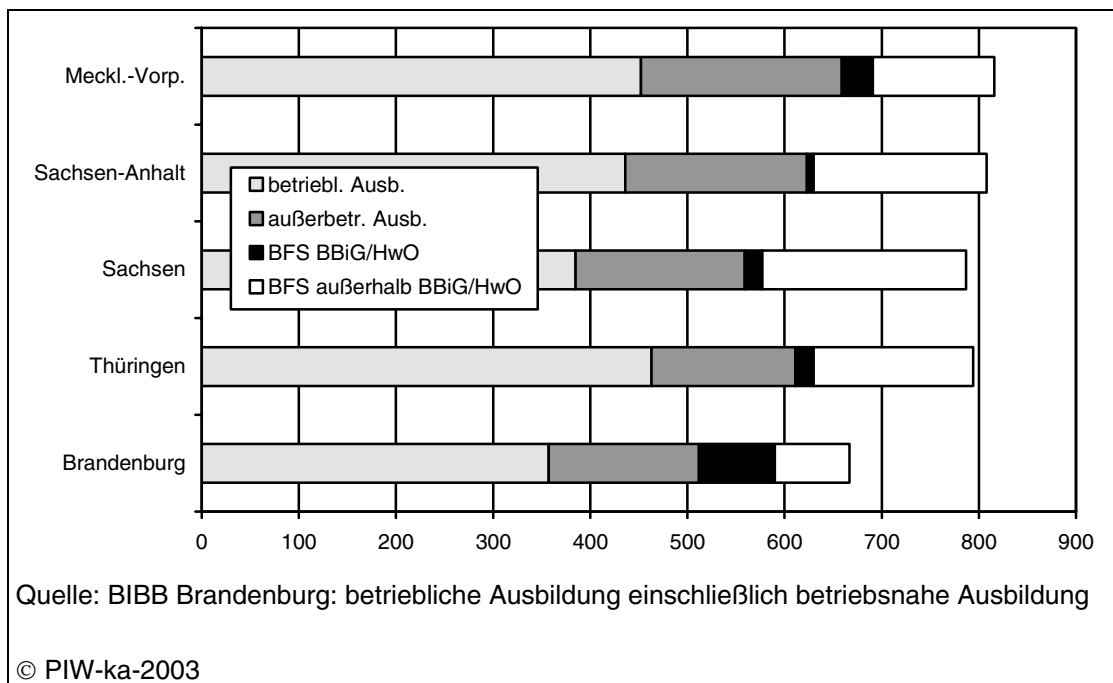
²⁶ /Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 3 Berufliche Bildung/

²⁷ /HIS 2001, S. 19 ff/

platzangebot zurückzuführen²⁸, was sich im Endeffekt in hohen Anteilen nicht vermittelter Bewerber/-innen dokumentiert²⁹ und in den Folgejahren zu erneuten Bewerbungsversuchen führt.

- Zusätzlicher Nachfragedruck auf das (Duale) System im Land Brandenburg resultiert viertens daraus, dass die Möglichkeit in berufsfachschulische Ausbildungsgänge außerhalb von BBiG und HwO einzumünden – in Ermangelung diesbezüglicher Bildungsangebote im Land –, nur unterproportional entwickelt ist. Dies kann von Brandenburg auch nicht durch das überdurchschnittlich starke Ausbildungsplatzangebot im Bereich der berufsfachschulischen Ausbildung nach BBiG und HwO (Kooperatives Modell) kompensiert werden.

Übersicht 21 Einmünder/Ausbildungsanfänger im Jahr 2001 je 1.000 Jugendliche zwischen 16 bis unter 20 Jahren im ostdeutschen Ländervergleich



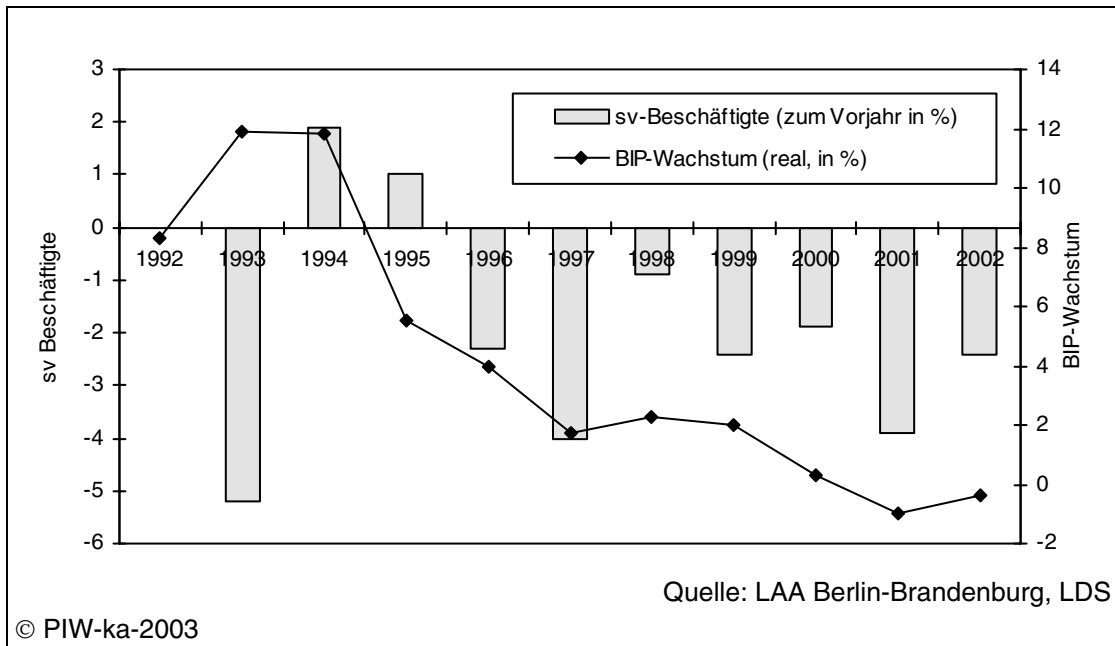
3.1.7.2 Gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche begrenzt das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen

Die folgende Übersicht verdeutlicht zum einen den für Brandenburg außerordentlich engen Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung. Dieser Zusammenhang führt dazu, dass die Beschäftigungsschwelle enorm hoch liegt. Zum anderen zeigt die Übersicht, dass beginnend in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine schwache Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums eingesetzt hat, die seit dem Jahr 2000 sogar in eine Stagnation des Bruttoinlandsprodukts übergegangen ist. Dieser gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche konnte seitens der Wirtschafts- und Strukturpolitik bislang noch nicht erfolgreich entgegengewirkt werden.

²⁸ Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.6.2.

²⁹ Ebenda

Übersicht 22 Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung: Hohe Beschäftigungsschwelle in Brandenburg



Diese ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wirkten sich nicht nur negativ auf die Beschäftigungsentwicklung aus, sondern hatten auch Rückwirkungen auf das betriebliche Ausbildungsvolumen: Zwar war der Anteil aller eingetragenen Auszubildenden an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den letzten Jahren vergleichsweise stabil – dies war jedoch vor allem dem Zuwachs außer- bzw. nichtbetrieblicher Ausbildungsplätze geschuldet, während sowohl Anzahl als auch Anteil der betrieblichen Ausbildungsplätze seit Mitte der 90er Jahre zurückgingen.

Übersicht 23 Auszubildende und Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Land Brandenburg

	am Ende des Jahres (31.12.)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Auszubildende insgesamt	59.101	61.158	59.778	58.889	57.494	55.378	52.783
dav. betriebliche Auszubildende				40.842	39.009	36.717	34.771
dav. außerbetrieblich Auszubildende				18.047	18.485	18.661	18.012
Ausz. insgesamt an sv Beschäftigten	6,8%	7,2%	7,0%	7,2%	7,2%	7,1%	7,0%
betriebl. Ausz. an sv Beschäftigten				5,0%	4,9%	4,7%	4,6%
außerbetriebl. Ausz. an sv Beschäftigten				2,2%	2,3%	2,4%	2,4%

Quelle: BIBB, Bundesanstalt für Arbeit, LDS

Da der skizzierte Zusammenhang von (schwacher) gesamtwirtschaftlicher Entwicklung einerseits sowie (rückläufiger) Beschäftigungs- und Ausbildungsentwicklung andererseits für die anderen ostdeutschen Bundesländer gleichermaßen gilt, zeigten sich dort ähnliche Verlaufsmuster. Allerdings vollzog sich die Entwicklung in diesen Bundesländern auf einem etwas höheren Niveau der betrieblichen Ausbildung als dies in Brandenburg festzustellen war.

Übersicht 24 Anteil der Auszubildenden an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im ostdeutschen Ländervergleich

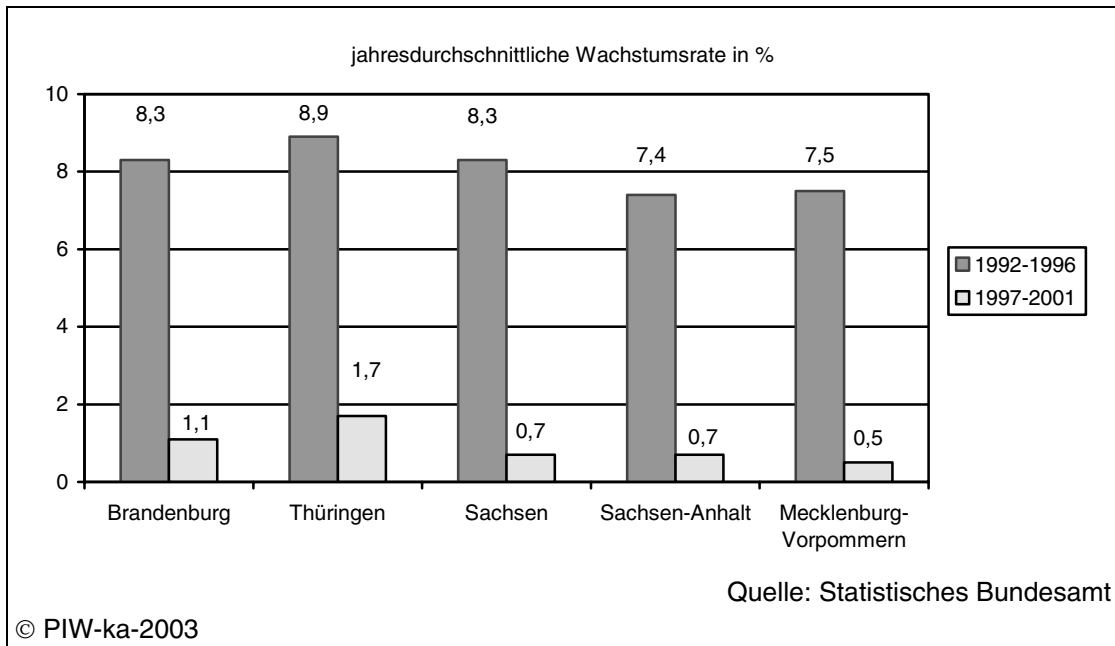
	am Ende des Jahres (31.12.)			
	1999	2000	2001	2002
<i>Brandenburg</i>				
Auszubildende insgesamt an den sv-pflichtig Beschäftigten	7,2%	7,2%	7,1%	7,0%
betriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	5,0%	4,9%	4,7%	4,6%
außerbetriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	2,2%	2,3%	2,4%	2,4%
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>				
Auszubildende insgesamt an den sv-pflichtig Beschäftigten	9,1%	8,9%	8,8%	8,7%
betriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	6,8%	6,4%	6,2%	6,1%
außerbetriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	2,3%	2,5%	2,6%	2,6%
<i>Sachsen</i>				
Auszubildende insgesamt an den sv-pflichtig Beschäftigten	7,2%	7,1%	7,0%	6,7%
betriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	5,5%	5,3%	5,1%	4,9%
außerbetriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	1,7%	1,8%	1,9%	1,8%
<i>Sachsen-Anhalt</i>				
Auszubildende insgesamt an den sv-pflichtig Beschäftigten	7,9%	8,0%	7,7%	7,6%
betriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	6,2%	6,0%	5,6%	5,4%
außerbetriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	1,7%	2,0%	2,1%	2,2%
<i>Thüringen</i>				
Auszubildende insgesamt an den sv-pflichtig Beschäftigten	7,5%	7,4%	7,4%	7,3%
betriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	6,0%	5,8%	5,7%	5,6%
außerbetriebliche Auszubildende an den sv-pflichtig Beschäftigten	1,5%	1,6%	1,7%	1,7%
Quelle: BIBB, Bundesanstalt für Arbeit, LDS				

Die etwas schwächere betriebliche Ausbildungsperformance Brandenburgs³⁰ lässt sich unseres Erachtens nicht allein aus gesamtwirtschaftlichen oder wirtschaftsstrukturellen Faktoren ableiten, sondern muss in anderen – noch zu identifizierenden Faktoren – begründet liegen:

- Zwar konnte Brandenburg die in der ersten Hälfte der 90er Jahre erreichten Wachstumsraten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht mehr wiederholen – dies trifft aber auf die anderen ostdeutschen Bundesländer gleichermaßen zu.

³⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.6.2.

Übersicht 25 Wachstum des Bruttoinlandsprodukt in den ostdeutschen Bundesländern 1992-2001



- Auch wirtschaftsstrukturelle und betriebsgrößenbedingte Gründe für das unterproportionale Ausbildungsplatzangebot der Unternehmen in Brandenburg lassen sich nur bedingt ausmachen:
 - Sachsen und Thüringen verfügen über eine diversifiziertere Wirtschaftsstruktur. Zudem können beide Länder auf eine deutlich höhere Industriedichte (Sachsen 49,1 Industriebeschäftigte je 1.000 Einwohner; Thüringen 54,3) als Brandenburg (34,6) verweisen³¹. Schließlich ist der sogenannte „Mittelstand“, insbesondere Betriebe zwischen 200 und 500 Beschäftigten, in diesen Bundesländern deutlich stärker vertreten als in Brandenburg.
 - Demgegenüber unterscheiden sich die Wirtschafts- und Betriebsgrößenstrukturen von Brandenburg einerseits und Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt andererseits nur geringfügig. Vielmehr schneidet Brandenburg in einigen Teilbereichen – beispielsweise bei der Industriedichte – sogar besser (Mecklenburg-Vorpommern 26,8) oder nur weniger schlechter ab (Sachsen-Anhalt 38,9) als diese Bundesländer.
 - Mithin lassen sich keine wirtschaftsstrukturellen Gründe ausmachen, die das geringe Ausbildungsengagement der Unternehmen in Brandenburg – insbesondere im Vergleich mit den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – erklären.

Welchen Einfluss das Volumen wie auch die Art der Förderung der beruflichen Erstausbildung auf die im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern ungünstige (betriebliche) Ausbildungsperformance im Land Brandenburg hatten³², wird in den nachfolgenden Kapiteln

³¹ Stand zum 31.12.2000

³² Das BIBB stellt in diesem Kontext die folgende These auf: „Eine rückläufige betriebliche Förderung (wie z. B. in Brandenburg) dämpft möglicherweise spürbar das betriebliche Ausbildungsengagement.“ Vergleiche dazu /Berger, Walden 2001, S. 59/.

untersucht. Dazu werden sowohl die Bewertungen der einzelnen Förderkomponenten als auch die in diesem Kontext zu realisierende Policy-Analyse Erklärungsbeiträge leisten.

3.2 Die sozioökonomische Entwicklung im Land Brandenburg seit 1990 – Identifizierung von drei Entwicklungsphasen mit spezifischen Implikationen für den Ausbildungsstellenmarkt

In den nachfolgenden Abschnitten soll der Versuch unternommen werden, die bisherigen Entwicklungen am Ausbildungsstellenmarkt im Land Brandenburg explizit in den Kontext der seit 1990 abgelaufenen sozioökonomischen Prozesse zu stellen. Damit sollen die Implikationen sozioökonomischer Entwicklungsprozesse für die Situation von Jugendlichen an der 1. Schwelle einerseits und für Politikinterventionen zugunsten des optimierenden Ausgleichs von Angebot und Nachfrage am Ausbildungsstellenmarkt andererseits ermittelt werden.

Nach den gutachterlichen Untersuchungen lassen sich für das Land Brandenburg drei sozioökonomische Entwicklungsphasen identifizieren, die jeweils spezifische wirtschaftliche, arbeitsmarktliche, soziale, institutionelle, gesetzliche und andere Merkmale aufweisen. Dabei konnten auch für die jeweiligen Entwicklungen am Ausbildungsstellenmarkt bestimmte Charakteristika festgestellt werden.

Diesem Drei-Phasen-Modell liegen notwendigerweise idealtypische Abgrenzungen zu Grunde, wobei vornehmlich zentrale sozioökonomische Parameter berücksichtigt wurden. Von quantitativen und qualitativen Entwicklungen im Detail wurde dagegen zumeist abgesehen – es sei denn, diese lieferten plausible Erklärungsansätze für bestimmte wichtige Prozesse.

Im Einzelnen wird von folgendem sozioökonomischen Entwicklungsmodell ausgegangen, wobei sich die einzelnen Phasen wesentlich durch die nachfolgend benannten Charakteristika beschreiben lassen:

Übersicht 26 Sozioökonomische Entwicklungsphasen im Land Brandenburg 1990-2002

1990 bis 1993	1994 bis 1995/96	seit 1996/97
<i>1. Phase</i>	⇔ <i>2. Phase</i>	⇔ <i>3. Phase</i>
Transformationskrise und (erster) Strukturwandel	Konsolidierung durch vorrangig bauinduzierte Effekte	Stagnation und zweite Anpassungskrise

© PIW-ka-2003

3.2.1 1. Phase: Transformationskrise und (erster) Strukturwandel

Die maßgeblichen wirtschaftlichen, arbeitsmarktlichen, sozialen, institutionellen und gesetzlichen Merkmale der bis etwa zum Jahr 1993 andauernden ersten Entwicklungsphase Brandenburgs lassen sich wie folgt skizzieren:

- Die ehemals geltenden realsozialistischen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen werden den bundesdeutschen Standards angepasst, wobei in bestimmten Bereichen (kürzere oder längere) Übergangsfristen gelten.
- Die hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten sind vorrangig ausgangsniveaubedingt und schlagen sich daher nicht auf dem Arbeitsmarkt nieder. Der enorme Produktivitätsrückstand wirkt dabei in die gleiche Richtung.
- Der gesellschaftliche wie auch wirtschaftliche Umbruch führt zum Rückgang der Beschäftigtenzahlen insgesamt. Dadurch steigt die Arbeitslosigkeit sukzessive an – allerdings gemindert durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente.
- Die Transformations- und Strukturkrise trifft insbesondere die großbetrieblich geprägten Wirtschaftszweige (Bergbau, Industrie). Die ehemaligen DDR-Großbetriebe werden durch Privatisierung, Entflechtung u. a. Maßnahmen umstrukturiert. Zahlreiche Insolvenzen und Liquidationen mit entsprechenden Arbeits- und Ausbildungsplatzverlusten sind zu verzeichnen.
- Eigentumsrechtliche und ordnungspolitische Probleme hemmen die Anpassungsprozesse insbesondere in der Landwirtschaft.
- Positive Entwicklungen lassen sich vorrangig in den kleinbetrieblichen Bereichen (Handwerk) sowie in den transformationsbedingt erstarkenden Bereichen (Handel, Banken und Versicherungen, personenbezogene Dienstleistungen) feststellen.
- Die Entwicklungen im Öffentlichen Dienst waren durch den strukturellen und personellen Aufbau in bestimmten Bereichen einerseits und den Abbau in anderen Bereichen andererseits bestimmt. Im Saldo erwies sich der Öffentliche Dienst damit tendenziell als stabilisierender Faktor.
- Das enorm hohe Niveau der arbeitsmarktpolitischen Flankierung des Transformationsprozesses (allerdings zunächst zu großen Teilen durch passive Maßnahmen – wie Vorruhestand und Kurzarbeit „Null“ – getragen) lässt die Arbeitslosenzahlen in den Jahren 1990-1991 nur moderat ansteigen. Seit 1992 nimmt die Arbeitslosigkeit allerdings deutlicher zu.

Die ausbildungsspezifischen Merkmale der ersten sozioökonomischen Entwicklungsphase lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Umstellung der Strukturen der Berufsausbildung in der DDR auf bundesdeutsche Regelungen und Strukturen zog tiefgreifende Veränderungen nach sich³³:
 - Die vor allem in den großen Kombinat- und Produktionsgenossenschaften konzentrierten Ausbildungskapazitäten – sowohl der praktischen als auch der theoretischen Ausbildung – gingen vor dem Hintergrund des skizzierten Strukturbruchs teilweise verloren. Die neu entstehenden Unternehmen konnten die Bereitstellung der erforderlichen betrieblichen Ausbildungskapazitäten allerdings noch nicht in dem notwendigen Maße leisten.

³³ Vergleiche dazu ausführlicher /BMBW 1991, S. 2 f. und S. 83/.

- Die Übertragung der ehemaligen Betriebsberufsschulen als Orte der theoretischen und praktischen Ausbildung in privatwirtschaftliche oder kommunale Trägerschaft war ebenfalls mit zahlreichen Problemen verbunden.
- Die erforderlichen Anpassungsleistungen machten verschiedene Übergangsregelungen erforderlich:
 - Für das Ausbildungsjahr 1990/1991 wurden zwar bereits 80 % der neuen Ausbildungsverträge nach bundesdeutschen Regelungen abgeschlossen, für 20 % galten aber nach wie vor die DDR-Bestimmungen (Systematik der Facharbeiterberufe; Berufsausbildung mit Abitur u. a.).
 - Die Bundesregierung beschloss auf der Grundlage des Einigungsvertrages die Übernahme der Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR vom 22. Juni 1990 zur Förderung sogenannter marktbenachteiligter Jugendlicher nach § 40 c Abs. 4, um genügend Ausbildungsplätze – auch außerbetrieblicher Art – zur Verfügung stellen zu können. Diese Regelung lief 1992 aus und wurde beginnend 1993 durch die Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost ersetzt.³⁴
- Nach einem kurzzeitigen Rückgang des Volumens der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge in 1990 und 1991, konnte dieses Volumen ab dem Jahr 1992 wieder erhöht werden und erreichte 1993 das einstige Ausgangsniveau³⁵. Hierbei verbesserte sich das betriebliche Ausbildungsengagement, wenn auch nur leicht. Allerdings spielten dabei öffentliche Hilfestellungen eine zunehmend stärkere Rolle.
- Deutliche Zuwächse bei den Ausbildungsstellen gab es insbesondere im Baugewerbe und in den baunahen Bereichen. Vor allem aber entwickelte sich ein „Ausbildungswunder“ im Handwerk³⁶, welches seine Ausbildungsleistung zwischen 1991 und 1993 deutlich erhöhte und bis 1995 mehr als verdoppeln konnte. Demgegenüber verzeichneten die von den Strukturbrüchen besonders betroffenen Ausbildungsbereiche Industrie sowie Landwirtschaft einen Rückgang der Auszubildendenzahlen.
- In Folge der zunehmenden Unternehmenszusammenbrüche schnellte die Zahl der sogenannten Konkurslehrlinge hoch und stellte besondere Ansprüche an die Sicherung des Verbleibs der davon betroffenen Jugendlichen in der Ausbildung.
- Sogenannte Altnachfrager/-innen traten auf dem Ausbildungsstellenmarkt zunächst nur wenig in Erscheinung, deren Gewicht an der Ausbildungsplatznachfrage (gemeldete Ausbildungsplatzbewerber/-innen) nahm jedoch schrittweise zu.
- Die demographische Ausgangssituation (geburtenschwache Jahrgänge 1972 bis 1976) sowie die räumliche Bevölkerungsentwicklung (anhaltende, wenn auch zurückgehende Abwanderung in die alten Bundesländer bis etwa 1992) führten dazu, dass die Nachfrage nach Ausbildungsstellen zunächst nur wenig anstieg.
- Entsprechend der seit 1992 anwachsenden Ausbildungsleistung und unter Berücksichtigung der durch verschiedene Faktoren beeinflussten Nachfrageseite verbesserte sich die Angebots-Nachfrage-Relation allmählich³⁷.
- Die Landespolitik zur Förderung der beruflichen Erstausbildung konzentrierte sich auf die Schaffung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze (Prämienförderung) und dabei zudem auf die Unterstützung von Ausbildungsplätzen für Frauen sowie Konkurslehrlinge.

³⁴ Diese Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost umfassten bis 1995 ausschließlich außerbetriebliche Ausbildungsplätze und wurden bis dahin organisatorisch über die Bundesanstalt für Arbeit umgesetzt.

³⁵ Vergleiche dazu /Schober 1994, S. 537/.

³⁶ Vergleiche dazu /Johnson 1996, S. 342/.

³⁷ /MASGF 2001b, S. 35/

3.2.2 2. Phase: Konsolidierung durch vorrangig bauinduzierte Effekte

Die wesentlichen Charakteristika dieser zweiten Entwicklungsphase, die sich vor allem im Zeitraum 1994 bis 1995/96 vollzog, lassen sich wie folgt skizzieren:

- Die Umstellung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen war bis auf einige wenige Ausnahmen abgeschlossen.
- Beachtliche gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten führten 1995 erstmals seit Beginn des Transformationsprozesses zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit.
- Das Wirtschaftswachstum, die im Wesentlichen abgeschlossene Umstrukturierung der ehemaligen DDR-Großbetriebe und die strukturelle Erholung in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen und Branchen ließen – ebenfalls erstmals – die Beschäftigtenzahlen in den Jahren 1994 und 1995 leicht ansteigen.
- Die Konsolidierung zur Mitte der 90er Jahre basierte im Kern auf dem, durch verschiedene finanz- und wirtschaftspolitische Interventionen unterstützten, Aufschwung der Bauwirtschaft. An der Dynamik dieses Wirtschaftszweiges partizipierten auch zahlreiche verbundene Bereiche, wie beispielsweise die Baumaterialienindustrie, das (Bau-) Handwerk und die bauorientierten Dienstleistungen (Ingenieur- und Architekturbüros u. a. m.).
- Zahlreiche Industrieunternehmen befanden sich auf einem Konsolidierungskurs, die Industrie insgesamt zeichnete sich aber nach wie vor durch Beschäftigungsabbau und geringes Umsatzwachstum aus.
- Im Öffentlichen Dienst griffen Einsparbemühungen und Personalabbau allmählich um sich, aufgrund der insgesamt günstigeren Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung wurden die damit verbundenen Auswirkungen aber nur wenig sichtbar.
- Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten wurden auf einem etwas geringeren aber nach wie vor hohen Niveau fortgesetzt, wobei eine schrittweise Umsteuerung von passiven zu aktiven und strukturbegleitenden Leistungen zu verzeichnen war.

Die ausbildungsspezifischen Merkmale dieser zweiten sozioökonomischen Entwicklungsphase können wie folgt skizziert werden:

- Die Umstrukturierung des Berufsbildungssystems konnte im Wesentlichen abgeschlossen werden.
- Die Anzahl der gemeldeten betrieblichen Ausbildungsplätze wie auch der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge erreichte im Jahr 1995 ihren Höchststand.
- Mit Ausnahme des Öffentlichen Dienstes verzeichneten alle Ausbildungsbereiche Zuwächse beim Ausbildungsvolumen, auch wenn dabei in zunehmenden Maße Fördermittel in Anspruch genommen wurden.
- Die insgesamt positive Entwicklung schien es zunächst zu erlauben, auf Zuwächse bei den frühzeitig gemeldeten nicht betrieblichen Ausbildungsstellen verzichten zu können. Sichtbarste Zeichen waren die Angebots-Nachfrage-Relation und der geringe Anteil der nicht vermittelten Bewerber/-innen, die 1994 ihre besten Werte erreichten.
- Mit dem schrittweisen Ausbildungseinstieg der Geburtsjahrgänge 1977 ff. und dem Umschlagen des Bevölkerungsverlustes in Wanderungsgewinne (signifikant ab 1993) stieg die Nachfrage am Ausbildungsstellenmarkt aber deutlicher als bisher an. Hinzu kam, dass das Problem der Altnachfrager/-innen – nicht zuletzt in Folge sich ungünstiger entwickelnder Einmündungsquoten der Ausbildungsplatzbewerber/-innen – deutlicher in Erscheinung trat.

- Letztlich führten der Nachfragedruck und die nur kurze Konsolidierungsphase bereits ab 1995 zu einer (zunächst allerdings nur schwachen) Verschlechterung der Angebots-Nachfrage-Relation, zu verringerten Einmündungsquoten und zu größeren Anteilen nicht vermittelter Bewerber/-innen.
- Zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke wurden die 1993 implementierten Bundesländer Ausbildungsplatzprogramme Ost fortgesetzt. Die landespolitischen Interventionen zugunsten der beruflichen Erstausbildung waren durch eine zunehmende Ausdifferenzierung des Förderkonzepts und durch Schritte zu dessen effizienterer Gestaltung charakterisiert. Dazu gehörten einerseits die Erprobung der Verbund- und der betriebsnahen Ausbildung sowie andererseits das partielle Zurückfahren der Prämienförderung.

3.2.3 3. Phase: Stagnation und zweite Anpassungskrise

Die entscheidenden wirtschaftlichen, arbeitsmarktlichen, sozialen und sonstigen Merkmale der etwa 1996/97 beginnenden dritten Entwicklungsphase müssen wie folgt umrissen werden:

- Die zunächst sinkenden und danach in Richtung eines „Nullwachstums“ gehenden gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten ziehen, unter Berücksichtigung der auf etwa 8-Prozent-Punkte geschätzten Beschäftigungsschwelle in den neuen Bundesländern, einen Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich. Zeitversetzt ist auch ein Rückgang der Beschäftigtenzahlen zu konstatieren, der bis heute anhält.
- Die Industrie – und hierbei insbesondere das fernabsatzorientierte Verarbeitende Gewerbe – ist der einzige verbleibende Wirtschaftszweig mit hohen Wachstumsraten.
- Die Mehrzahl der anderen Wirtschaftszweige und Branchen stagnieren in ihrer Entwicklung, da sie zumeist wohnbevölkerungs- und einkommensabhängig sind.
- Der Öffentliche Dienst nimmt sukzessive einen Leistungs- und vor allem Personalabbau vor bzw. betreibt Auslagerungsprozesse auf andere Akteure.
- Das hypertrophierte Baugewerbe befindet sich de facto in einem wertschöpfungs- wie beschäftigungsseitigem Sinkflug.
- Das Niveau der Arbeitsmarktpolitik wird, von einigen temporären Ausnahmen abgesehen, sukzessive verringert. Dabei erhalten aktive sowie strukturbegleitende Leistungen ein stärkeres Gewicht und zielgruppenorientierte Aktivitäten nehmen zu.

Die ausbildungsspezifischen Charakteristika der dritten sozioökonomischen Entwicklungsphase Brandenburgs sind wie folgt zu beschreiben:

- Nahezu alle Indikatoren zur Beschreibung der betrieblichen Ausbildungsaktivitäten entwickeln sich, nicht zuletzt aufgrund der vorhandenen Förderkonnexität, negativ (Zahl der gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen; Anzahl der neu abgeschlossenen betrieblichen/betriebsnahen Ausbildungsverträge; Einmündung der Bewerber/-innen in betriebliche Ausbildungsplätze).
- Lediglich im Ausbildungsbereich Industrie und Handel steigt die Auszubildendenzahl in jüngster Vergangenheit noch einmal an. Während die anderen Ausbildungsbereiche ihr Ausbildungsvolumen annähernd halten können, baut der Öffentliche Dienst weiter Ausbildungsplätze ab. Das Handwerk erlebt einen regelrechten Einbruch seiner Ausbildungsleistung.

- Die demographisch bedingte Nachfrage nach Ausbildungsstellen erreicht 1997 ihren Höhepunkt und verharrt auch in den folgenden Jahren nahezu konstant auf diesem sehr hohen Niveau.
- Anzahl und Gewicht der Altnachfrager/-innen an allen Ausbildungsplatzbewerbern/-bewerberinnen nehmen in Folge der zunehmend ungünstigeren Situation am Ausbildungsstellenmarkt von Jahr zu Jahr zu und führen ebenfalls zu einer steigenden Ausbildungsplatznachfrage.
- Durch deutlich mehr öffentlich finanzierte nicht betriebliche Ausbildungsplatzangebote – z. B. im Rahmen der bereits 1993 eingeführten Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost, die seit 1996 in Landesregie umgesetzt werden – wird versucht, dem wachsenden Nachfragedruck am Ausbildungsstellenmarkt standzuhalten. Dennoch verschlechtern sich sowohl die Angebots-Nachfrage-Relation als auch die Einmündungsquoten der Bewerber/-innen in Ausbildungsplätze.
- Die Landespolitik zur Förderung der beruflichen Erstausbildung verringert nunmehr angesichts vorliegender Erfahrungen den Umfang der im Rahmen der Prämienförderung unterstützten Ausbildungsplätze, während parallel dazu kooperative Ausbildungsformen – so die eingeführte betriebsnahe Ausbildung und die betriebliche Ausbildung im Verbund – stärker unterstützt werden. Mit dem Kooperativen Modell wird 1997 ein berufsfachschulisches, nicht betriebliches Ausbildungsangebot auf breiter Basis eingeführt. Seit dem Jahr 2000 wird im Rahmen von Projektförderungen die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze unterstützt.

Auf eine vierte, noch vor uns liegende Phase der sozioökonomischen Entwicklung Brandenburgs wird an anderer Stelle einzugehen sein.³⁸ Diese Phase wird insbesondere durch einen abermals anstehenden demographischen Wandel – durch den drastischen Rückgang der Ausbildungsplatzbewerber/-innen – und damit verbundene Implikationen geprägt sein.

³⁸ Vergleiche dazu Abschnitt 7.6.

- Die demographisch bedingte Nachfrage nach Ausbildungsstellen erreicht 1997 ihren Höhepunkt und verharrt auch in den folgenden Jahren nahezu konstant auf diesem sehr hohen Niveau.
- Anzahl und Gewicht der Altnachfrager/-innen an allen Ausbildungsplatzbewerbern/-bewerberinnen nehmen in Folge der zunehmend ungünstigeren Situation am Ausbildungsstellenmarkt von Jahr zu Jahr zu und führen ebenfalls zu einer steigenden Ausbildungsplatznachfrage.
- Durch deutlich mehr öffentlich finanzierte nicht betriebliche Ausbildungsplatzangebote – z. B. im Rahmen der bereits 1993 eingeführten Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost, die seit 1996 in Landesregie umgesetzt werden – wird versucht, dem wachsenden Nachfragedruck am Ausbildungsstellenmarkt standzuhalten. Dennoch verschlechtern sich sowohl die Angebots-Nachfrage-Relation als auch die Einmündungsquoten der Bewerber/-innen in Ausbildungsplätze.
- Die Landespolitik zur Förderung der beruflichen Erstausbildung verringert nunmehr angesichts vorliegender Erfahrungen den Umfang der im Rahmen der Prämienförderung unterstützten Ausbildungsplätze, während parallel dazu kooperative Ausbildungsformen – so die eingeführte betriebsnahe Ausbildung und die betriebliche Ausbildung im Verbund – stärker unterstützt werden. Mit dem Kooperativen Modell wird 1997 ein berufsfachschulisches, nicht betriebliches Ausbildungsangebot auf breiter Basis eingeführt. Seit dem Jahr 2000 wird im Rahmen von Projektförderungen die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze unterstützt.

Auf eine vierte, noch vor uns liegende Phase der sozioökonomischen Entwicklung Brandenburgs wird an anderer Stelle einzugehen sein.³⁸ Diese Phase wird insbesondere durch einen abermals anstehenden demographischen Wandel – durch den drastischen Rückgang der Ausbildungsplatzbewerber/-innen – und damit verbundene Implikationen geprägt sein.

³⁸ Vergleiche dazu Abschnitt 7.6.

4 Ausbildungspolitiken im Land Brandenburg: Die Brandenburger Konzeption zur Förderung der beruflichen Erstausbildung sowie deren Verortung im bundespolitischen Kontext und in Bezug auf die Interventionen weiterer Akteursebenen

4.1 Zur Entwicklung der Ausbildungspolitiken seit 1990

4.1.1 Interventionen zur Förderung der beruflichen Erstausbildung im Überblick

Bereits unmittelbar nach den ersten transformationsbedingten Einbrüchen am Ausbildungsstellenmarkt wurden in den neuen Ländern – so auch im Land Brandenburg – Maßnahmen zur öffentlichen Stützung des Angebotes an Ausbildungsplätzen eingeleitet. Dazu gehörten sowohl Aktivitäten des Bundes bzw. der Bundesanstalt für Arbeit, der Landesregierung Brandenburg als auch Initiativen weiterer berufsbildungspolitisch relevanter Akteure:

- Die Bundesregierung beschloss auf der Grundlage des Einigungsvertrages die Übernahme der Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR vom 22. Juni 1990 zur Förderung sogenannter marktbenachteiligter Jugendlicher nach § 40 c Abs. 4, die dann durch die Bundesanstalt für Arbeit umgesetzt wurden³⁹.
- Das Land Brandenburg setzte bereits zum 26.2.1991 das Sofortprogramm Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg in Kraft, welches auch die Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze beinhaltete.
- Dieses frühe Engagement wurde mit dem Anstieg der Zahl der Schulabgänger/-innen verstärkt, um so die sich immer stärker abzeichnende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsstellenmarkt nach Möglichkeit zu schließen. Dabei traten auch weitere Akteure in Erscheinung, wie beispielsweise das (damalige) Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft oder das (ebenfalls damalige) Bundesministerium für Wirtschaft.

Die nachfolgende Übersicht stellt – chronologisch eingeordnet und inhaltlich knapp skizziert – die wichtigsten Förderinstrumente⁴⁰ zur Unterstützung der beruflichen Erstausbildung im Land Brandenburg dar. Dies erfolgt zunächst unabhängig davon, welches die jeweils tragenden Akteure dieser Aktivitäten waren.

³⁹ Diese Regelungen galten bis Ende 1992.

⁴⁰ Diese Instrumente sind mit ihrer Kurzbezeichnung, den jeweiligen Förderansätzen sowie den diese Initiativen umsetzenden und/oder finanzierenden Akteuren dargestellt. Auf die Förderkonditionen und die Förderziele im Einzelnen sowie deren Veränderungen im Zeitverlauf wird an dieser Stelle zunächst nicht eingegangen.

Übersicht 27 Förderinstrumente zur Unterstützung der beruflichen Erstausbildung im Land Brandenburg im Überblick⁴¹

Zeichnung	Bundesanstalt für Arbeit	Land Brandenburg	Bundesanstalt für Arbeit	Land Brandenburg, EU	Bundesländerprogramm	Land Brandenburg	BMBF, BMWi	Bundesländerprogramm	Land Brandenburg	Land Brandenburg	Land Brandenburg	Bund, DiA	Bundesländerprogramm	Bundesländerprogramm	Bundesanstalt für Arbeit	Bund, KfW
Kurztabelle	Benachteiligtenförderung nach AFG bzw. SGB III	Prämienförderung	Rehabilitation nach AFG bzw. SGB III	berufsbezogen, internationaler Jugendaustausch	GI Ost 1993 - 1995	Verbundausbildung	Ausbildungsplatzentwickler	Zukunftsinitiativen Lehrlingsstellen 1996	überbetriebl. Lehrlingsunterweisung	berufspädag. Maßn. (KJHG)	ERP-Ausbildungsprogramm	Bundesländerprogramm	Kooperatives Modell	Bundesländerprogramm	Jugendsofortprogramm Artikel 4	Kapital für Arbeit
	Ausbildungsplätze für benachteiligte Jugendliche	Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze	Ausbildungsplätze für behinderte Jugendliche	berufsbezogener internationaler Jugendaustausch innerhalb und außerhalb der Ausbildung	außerbetriebliche Ausbildungsplätze für nicht vermittelte Bewerber/-innen	betriebliche Ausbildungsplätze im Verbund mehrerer Betriebe, ggf. in Kooperation mit anderen Akteuren	Ausbildungsplatzentwickler und Ausbildungsberater (vor allem bei den Kammermännern)	Vollzeitschulische, betriebliche sowie kommunale Ausbildungsplätze	Förderung von im Betrieb nicht vermittelbaren Lehrlingen in ÜBS des Handwerks	Berufsausbild. und sozialpädagog. Betreuung sozial benachteiligter/individ. beeinträchtigter Jugendl.	Förderung von Investitionen in KMU zur Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen	Betriebliche Ausbildungsplätze in Zusammenarbeit mit Ausbildungsvereinigen	Schaffung von Ausbildungsplätzen in Kooperation von OSZ und (freien) Bildungsträgern	Förderung von 100 Projekten für junge Frauen	Ausbildungsplätze für sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Jugendliche	Darlehen für Betriebe zur Schaffung zusätzlicher Arbeits- und Ausbildungsplätze
Förderansatz																
1990																
1991																
1992																
1993																
1994																
1995																
1996																
1997																
1998																
1999																
2000																
2001																
2002																
2003																

⁴¹ Die im Fettdruck gekennzeichneten Förderinstrumente sind unmittelbarer Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Evaluierung.

In der nachfolgenden Übersicht sind die quantitativ wichtigsten der zuvor chronologisch eingeordneten und inhaltlich skizzierten Förderinstrumente abermals abgebildet, und zwar mit den im Land Brandenburg zu verzeichnenden Förderfall- bzw. Bestandszahlen.

Übersicht 28 Anzahl der Förderfälle/Eintritte in wichtigen Förderinstrumenten zur Schaffung von Ausbildungsplätzen 1992-2002, Land Brandenburg

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
§§ 240 ff. SGB III ⁶	k.A.	894	1.311	1.794	1.995	1.967	2.822	3.014	3.108	3.154	3.308
Prämienförderung ¹	5.295	7.199	9.189	11.572	8.438	7.659	3.240	1.564	1.501	1.251	-
§ 102 SGB III Reha-Aus. ⁵	-	-	-	-	-	-	-	1.912	1.795	1.825	1.721
GI Ost 1993-1995 ³	-	1.271	2.041	2.875	-	-	-	-	-	-	-
Verbundausbildung ¹	-	-	-	233	671	993	1.565	1.799	1.853	2.711	2.974
ZIL 1996 ⁴	-	-	-	-	2.880 ¹⁰	-	-	-	-	-	-
berufspäd. Maßnahmen ¹	-	-	-	-	87	142	295	83	0	340 ¹¹	568 ¹¹
ERP-Ausb.platzprogr. ⁷	-	-	-	-	72	103	55	44	23	18	-
LAPRO - betriebsnahe Ausb. ²	-	-	-	-	1.844	2.823	2.726	2.826	2.463	2.334	2.321
- Kooperatives Modell ²	-	-	-	-	-	1.656	2.982	2.797	2.770	2.517	2.425
JUMP Artikel 4 ⁸	-	-	-	-	-	-	-	1.782	556	504	472
nachrichtlich:											
Förderfälle/Eintritte insg.	5.295	9.364	12.541	16.474	14.143	15.343	13.685	15.821	14.069	14.654	13.789
Auszub. 1. Ausb.jahr ⁹	12.703	15.387	17.747	20.109	19.553	18.957	18.091	19.470	18.230	17.521	16.838
Auszubildende insg. ⁹	43.774	47.346	48.306	54.509	59.101	61.158	59.778	58.889	57.494	55.378	52.783
<p>1 bis 1996 Bewilligungen vom 1.1.-31.12., ab 1997 Ist-Förderfälle, /nach Informationen des MASGF/ 2 Ist-Förderfälle im 1. Ausbildungsjahr am Ende der Vermittlungsphase (1.2. des Folgejahres), /LDS/ 3 Inanspruchnahme des jährlichen Kontingents, siehe /Berger, Walden 2001, S. 7/ 4 Ausschöpfung des Kontingents von 3.000 Plätzen, siehe /Berger, Walden 2001, S. 11 und S. 69/ 5 Auszubildende am 31.12. alle Ausbildungsjahre, siehe /BIBB/ 6 bis 1996/97 § 40 c AFG, jeweils Einmündungen im Vermittlungsjahr, /LAA Berlin-Brandenburg/ und /Berger, Walden 2001, S. 49/ 7 Deutsche Ausgleichsbank 8 Eintritte in Maßnahmen nach Art. 4 Jugendsofortprogramm vom 1.1.-31.12., siehe JUMP-Jahresberichte /arbeitsamt.de/ 9 am 31.12. des Jahres /LDS/ 10 einschließlich 1.844 Förderfälle in der betriebsnahen Ausbildung, die unter APRO Betriebsnahe Ausbildung im Jahr 1996 ebenfalls ausgewiesen sind 11 im jeweiligen Jahr zugesagte Förderfälle, ggf. auch für die Folgejahre</p>											

Hingewiesen werden muss darauf, dass es in den beiden vorstehenden Übersichten nur eine Auswahl wichtiger Förderinstrumente vorgenommen wurde. Erfasst wurden in erster Linie Instrumente der Regelförderung des Bundes und des Landes, so dass die Darstellungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. So sind beispielsweise Modellprojekte des Landes Brandenburg zur Förderung der beruflichen Erstausbildung ebenso wenig erfasst, wie das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützte Projekt

„Regionalberatung zur Sicherung und Weiterentwicklung des Ausbildungsplatzangebotes in den neuen Ländern“ (regio-kompetenz-ausbildung), die im Untersuchungskontext relevanten Förderaktivitäten im Rahmen anderer Artikel des Jugendsofortprogramms sowie der Freien Förderung der Arbeitsämter nach § 10 SGB III oder diesbezügliche Initiativen regionaler Akteure im Land Brandenburg, z. B. der Kammern.

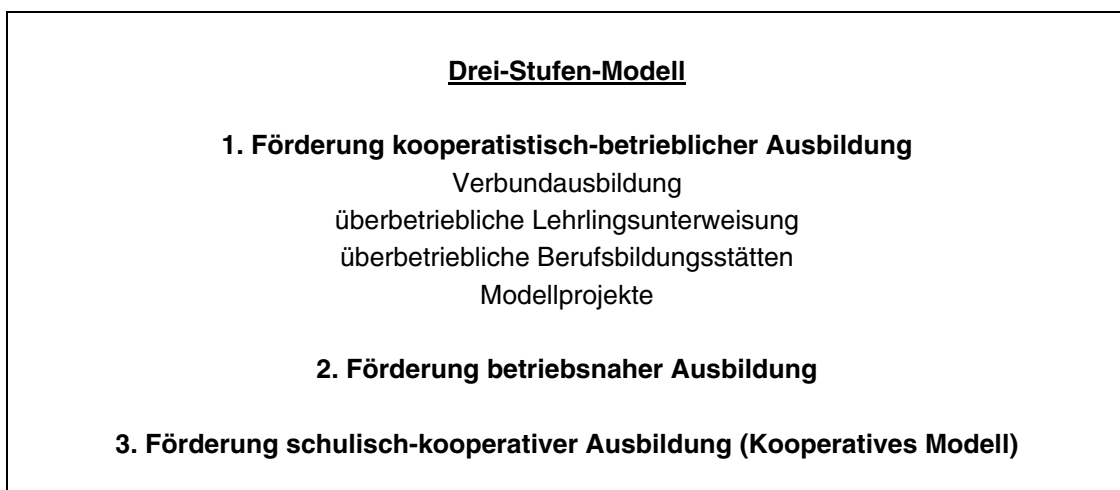
Gleichwohl lässt sich für den Zeitraum 1990 bis 2002 zunächst feststellen, dass sowohl die Breite als auch die Intensität der Förderung der beruflichen Erstausbildung deutlich zugenommen hat. Dies gilt gleichermaßen für Aktivitäten der Landesregierung Brandenburg als auch für Interventionen des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit.

Inwieweit diese verschiedenen Aktivitäten und Interventionen zur Förderung der beruflichen Erstausbildung konzeptionell aufeinander abgestimmt waren und sich insofern wechselseitig ergänzten oder aber miteinander konkurrierten, darauf wird – insbesondere unter dem Blickwinkel der Brandenburger Förderkonzeption – an anderer Stelle eingegangen⁴².

4.1.2 Die Entwicklung der Brandenburger Förderkonzeption im Zeitverlauf

Betrachtet man die gegenwärtige Förderkonzeption der Landesregierung Brandenburg zur Unterstützung der beruflichen Erstausbildung, so lässt sich – förder technisch-konzeptionell – folgendes dreistufiges Modell identifizieren.

Übersicht 29 Status quo der Förderkonzeption des Landes Brandenburg zur Unterstützung der beruflichen Erstausbildung



Eine die Brandenburger Förderkonzeption lange Jahre prägende vierte Stufe, die Unterstützung der einzelbetrieblichen Ausbildung durch die sogenannte Prämienförderung, wurde im Jahr 2002 eingestellt⁴³.

Die konkreten Schritte zur Entwicklung der gegenwärtig geltenden Förderkonzeption und die dabei tragenden Vorstellungen der zentralen Akteure im Land Brandenburg werden – bezo-

⁴² Vergleiche dazu Abschnitt 4.2.1.

⁴³ Vergleiche zum vormals vierstufigen Modell /MASGF 2001, S. 85 und S. 144/.

gen auf den Gegenstand des Evaluationsauftrages – in den folgenden Abschnitten behandelt.

4.1.2.1 Synopse der Brandenburger Programme zur Förderung der beruflichen Erstausbildung

Die im Jahr 1991 eingeführte und in 2002 eingestellte **Prämienförderung** verfolgte mittels sogenannter Ausbildungsprämien für ausbildende Betriebe das Ziel, zusätzliche und/oder neue betriebliche Ausbildungsplätze zu unterstützen. Der finanzielle Umfang und die konkreten Voraussetzungen dieser, letztlich an die Akzeptanz von Betrieben geknüpften, Förderung haben sich im genannten Zeitraum – wie die folgende Übersicht zeigt – nahezu permanent verändert.

Übersicht 30 Synopse zur Entwicklung der Prämienförderung

		Fördermittel-empfänger	Fördervoraussetzungen	Förderumfang
Landesprogramm Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg (LAPRO)	1990	vorrangig Betriebe, die Mädchen in freien Berufen und Konkurslehrlinge ausbilden	erstmalige (neue) und/oder Ausbildung über den eigenen Bedarf (zusätzliche Ausbildungsplätze = mehr als 5 bis 10 % Auszubildende an den Beschäftigten), Ausbildung von Konkurslehrlingen	Anteilsfinanzierung bis 75 % der Ausbildungskosten
	1992	Betriebe	dito	4.000 DM, zusätzlich 1.000 DM für Mädchen oder Lernbeeinträchtigte
	1993	dito	dito	4.000 DM für Jungen, 7.000 DM für Mädchen in bestimmten Berufen
	1993 akt.	Betriebe sowie kommunale Eigenbetriebe und Zweckverbände	dito	dito
	1994	dito	dito	4.000 DM für Jungen, 7.000 DM für Mädchen (hier entfällt das Kriterium der Zusätzlichkeit)
	1996	dito	neue und zusätzliche (= solche, die die durchschnittliche Zahl der 1993-1995 begonnenen Ausbildungsplätze übersteigen) Ausbildungsplätze, Ausbildung von Konkurslehrlingen	4.000 DM für Jungen und für Mädchen in frauentypischen Berufen, 7.000 DM für Mädchen in frauenatypischen Berufen
	1998	erstmalig ausbildende Betriebe und Betriebe, die Konkurslehrlinge übernehmen	neue Ausbildungsplätze, Ausbildung von Konkurslehrlingen	dito
	1999	Betriebe	neue Ausbildungsplätze, Ausbildung von Konkurslehrlingen, Auszubildende in Berufen der Zukunftstechnologien	3.000 DM für Jungen und für Mädchen in frauentypischen Berufen, 4.000 DM für Mädchen in frauenatypischen Berufen und in Berufen der Zukunftstechnologien
	2000	dito	dito	3.000 DM für Jungen und für Mädchen, 4.000 DM für Mädchen in Berufen der Zukunftstechnologien

Die Prämienförderung durch das Land trug damit Teile der den Betrieben entstehenden Ausbildungskosten.

Umgesetzt wurde die Prämienförderung über die Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA), die als Bewilligungsstelle fungierte. Die Finanzierung der Prämienförderung erfolgte aus Haushaltsmitteln des Landes Brandenburg mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Die seit 1995 unterstützte **Verbundausbildung** verfolgt als kooperativ organisierte Form der betrieblichen Ausbildung das Ziel der Verbesserung der Ausbildungsqualität und der Erhöhung des Ausbildungsplatzangebotes. Damit sollen insbesondere solche Betriebe an die Ausbildung herangeführt werden, die inner- bzw. einzelbetrieblich nicht in der Lage sind, die von den Ausbildungsordnungen geforderte Ausbildungsbreite abzusichern. Fördermittelempfänger sind die die Ausbildung durchführenden oder organisierenden Kooperationspartner der Ausbildungsverbände. Teile der den Betrieben entstehenden Ausbildungskosten werden damit öffentlich finanziert.

Bewilligungsstelle für die Verbundausbildung ist die LASA. Die Finanzierung erfolgt aus Haushaltsmitteln des Landes Brandenburg mit Unterstützung des ESF.

Die Veränderungen bei den Förderkonditionen der Verbundausbildung seit 1995 zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 31 Synopse zur Entwicklung der Förderung der Verbundausbildung

		Fördermittelempfänger	Fördervoraussetzungen	Förderumfang
LAPRO	1995	Betriebe	fachpraktische Ausbildungsbestandteile zur Schaffung zusätzlicher Kapazitäten und zur Verbesserung der Ausbildungsqualität	bis zu 700 DM pro Monat und Auszubildenden (mit Wohnheimunterbringung bis zu 1.000 DM), maximal 9.000 DM pro Jahr und Auszubildenden (bzw. 12.000 DM mit Wohnheimunterbringung), wenn das gesamte 1. Ausbildungsjahr im Verbund durchgeführt wird
	1996	Betriebe (für die Ausbildungskosten), Bildungsträger und Leitbetriebe (für die Regiekosten)	dito	175 DM pro Woche und Auszubildenden (maximal 10.500 DM für die gesamte Ausbildungszeit) zuzüglich Regiekosten (150 DM pro Lehrgangswochen bzw. Teilnehmergruppe, maximal 9.000 DM pro Teilnehmergruppe für die gesamte Ausbildungszeit)
	1997	dito	dito	35 DM pro Tag und Auszubildenden (maximal 10.500 DM für die gesamte Ausbildungszeit)

		Fördermittel-empfänger	Fördervoraussetzungen	Förderumfang
	1999	Betriebe und die die Verbundausbildung durchführenden oder organisierenden Kooperationspartner	dito, wobei die die Ausbildungsverträge abschließenden Betriebe <ul style="list-style-type: none"> - bisher nicht in dem geförderten Beruf ausgebildet haben sollen, - nicht alle Ausbildungsinhalte selbst vermitteln können, - Ausbildungsverhältnisse begründen, die ohne Unterstützung im Verbund nicht abgeschlossen werden können 	30 DM in kaufmännischen Berufen pro Tag und Auszubildenden, 45 DM in gewerblich-technischen Berufen pro Tag und Auszubildenden, 35 DM bzw. 45 DM für Altbewerber/-innen in kaufmännischen bzw. gewerblich-technischen Berufen pro Tag und Auszubildenden (maximal 8.400 DM bzw. 12.000 DM bzw. 9.800 DM bzw. 13.500 DM für die gesamte Ausbildungszeit)
	2000	Betriebe, Bildungsträger, Ausbildungsstätten der Kammern und Kreishandwerkerschaften, juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts	Durchführung von Teilen der betrieblichen Ausbildung bei einem Kooperationspartner, fachspezifische Lehrgänge zur Prüfungsvorbereitung, Vermittlung von Zusatzqualifikationen in Verbindung mit der Verbundausbildung	30 DM in kaufmännischen Berufen pro Tag und Auszubildenden, 40 DM in gewerblich-technischen Berufen pro Tag und Auszubildenden (maximal 8.400 DM bzw. 12.000 DM für die gesamte Ausbildungszeit), Vermittlung von Zusatzqualifikationen je Auszubildenden und Stunde 10 DM für mindestens 40 und maximal 100 Stunden
	2002	ditto	ditto	15 € in kaufmännischen Berufen pro Tag und Auszubildenden (maximal 4.200 € für die gesamte Ausbildungszeit), 20 € in gewerblich-technischen Berufen pro Tag und Auszubildenden (maximal 6.000 € für die gesamte Ausbildungszeit), Vermittlung von Zusatzqualifikationen je Auszubildenden und Stunde 5 € für mindestens 40 und maximal 100 Stunden

Die im Jahr 1996 erstmals implementierte **betriebsnahe Ausbildung** verfolgt, als eine der beiden Hauptförderkomponenten zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke, das Ziel der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, wobei die Ausbildung in betrieblicher Form erfolgt. Fördermittelempfänger sind die Ausbildungsvereine der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern im Land, die Ausbildungsvertragspartner der Auszubildenden sind. Die Kontingente der besetzbaren Ausbildungsplätze werden den Kammern bzw. Ausbildungsvereinen vom MASGF zugewiesen.

Wichtige Implementationsvoraussetzungen dieser Förderkomponente sind die Akzeptanz auf Seiten der (in betrieblichen Überkapazitäten) ausbildenden Betriebe einerseits und auf Seiten der Auszubildenden andererseits. Den Betrieben werden durch die Förderung große Teile der entstehenden Ausbildungskosten abgenommen, insbesondere die Ausbildungsvergütungen sowie die Prüfungskosten. Für die Jugendlichen ist bedeutsam, dass sie – im Unterschied zu den betrieblichen Auszubildenden – nur eine abgesenkte Ausbildungsvergütung erhalten. Aus den Programmmitteln werden darüber hinaus die erforderlichen Kosten bei den Fördermittelempfängern getragen.

Die Ausbildungsvereine der Kammern übernehmen im Rahmen der betriebsnahen Ausbildung vielfach die Funktion der Akquisition geeigneter und zudem förderfähiger Betriebe. Die

Vermittlung der Jugendlichen in die betriebsnahe Ausbildung erfolgt durch die Arbeitsämter im Land Brandenburg.

Die Förderbedingungen waren, wie in der nachfolgenden Übersicht ersichtlich ist, im bisherigen Verlauf der Förderung relativ stabil.

Übersicht 32 Synopse zur Entwicklung der Förderung der betriebsnahen Ausbildung

		Fördermittel-empfänger	Fördervoraussetzungen	Förderumfang
LAPRO bzw. Fördergrundsätze	1996	Ausbildungsvereine der IHK und HwK	Jugendliche müssen beim Arbeitsamt als noch nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber/-innen registriert sein, Ausbildungsbetriebe müssen zusätzliche Ausbildungsplätze in betrieblichen Überkapazitäten bereitstellen	26.500 DM je Auszubildenden für die gesamte Ausbildungszeit (die Jugendlichen erhalten daraus eine Ausbildungsvergütung in Höhe zwischen 400 DM und knapp 465 DM, je nach Ausbildungsjahr)
	2002	dito	dito	13.550 € je Auszubildenden für die gesamte Ausbildungszeit (die Jugendlichen erhalten daraus eine Ausbildungsvergütung in Höhe zwischen gut 200 und knapp 240 €, je nach Ausbildungsjahr)

Die Ausbildungsvergütung beträgt für Auszubildende aller Berufe im 1. Ausbildungsjahr 400 DM, im 2. Ausbildungsjahr 420 DM, im 3. Ausbildungsjahr 441 DM und im 4. Ausbildungsjahr 463 DM. Darüber hinaus tragen die Ausbildungsringe die Kosten für die Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- sowie Pflegeversicherung.

Bewilligungsstelle für die betriebsnahe Ausbildung war zunächst das MASGF selbst. Diese Implementationsfunktion ist inzwischen vom Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV) übernommen worden. Die Finanzierung erfolgt aus ESF-Mitteln des Landes Brandenburg und Bundesmitteln zur nationalen Kofinanzierung.

Das im Jahr 1997 erstmals implementierte **Kooperative Modell** verfolgt als zweite wichtige Förderkomponente zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke ebenfalls das Ziel, zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen⁴⁴. Die Ausbildung wird in schulisch-kooperativer Form organisiert, wobei durch eine Externenprüfung vor dem Prüfungsausschuss der Kammern ein anerkannter Berufsabschluss nach BBiG bzw. HwO erworben wird. Die fachpraktische Ausbildung erfolgt in der Regel bei einem beauftragten Bildungsdienstleister, andere (kleinere) Ausbildungsbestandteile der Fachpraxis werden im Rahmen von Praktika bei Betrieben vermittelt. Fördermittelempfänger sind der Ausbildungsverbund Teltow (im Auftrag der drei IHK im Land Brandenburg und der HwK Potsdam) sowie die HwK Cottbus und die HwK Frankfurt (Oder), die das Programm finanziell umsetzen und die Gelder an die beauftragten Bildungsdienstleister weiterleiten. Seit 1997/98 bietet das Kooperative Modell für jährlich etwa 3.000 Jugendliche die Möglichkeit, einen Berufsabschluss nach BBiG oder HwO zu erwerben.

⁴⁴ Im Rahmen der Lückenschließung wurde damit die bis 1995 praktizierte außerbetriebliche Ausbildung innerhalb der Bund-Länder-Programme abgelöst.

Die Kontingente der besetzbaren Ausbildungsplätze werden diesen Akteuren vom MASGF, nach Abstimmung mit dem MBSJ, welches die Schulaufsicht über die ebenfalls programm involvierten Oberstufenzentren hat, zugewiesen. Hierzu werden gemäß den Vereinbarungen in den fünf Arbeitsamtsbezirken des Landes und unter Leitung der Arbeitsämter sogenannte Regionale Arbeitskreise gebildet. Mitglieder dieser Regionalen Arbeitskreise sind die Arbeitsämter, Vertreter/-innen der Kammern, der OSZ, Staatliche Schulämter und Schulträger. Sie schlagen eine an den jeweiligen regionalen Bedingungen, den Berufswünschen der Jugendlichen und den Angeboten der OSZ und der Bildungsträger angepasste Berufsstruktur für Ausbildungsplätze im Kooperativen Modell vor. Die fachliche Eignung der zu beauftragenden Bildungsträger wird von den zuständigen Kammern beurteilt. Diese Vorschläge werden von den Regionalen Arbeitskreisen an das MBSJ weitergeleitet und von diesem im Einvernehmen mit dem MASGF bestätigt. Die Vermittlung der Jugendlichen in das Kooperative Modell erfolgt durch die Arbeitsämter im Land Brandenburg.

Wichtige Implementationsvoraussetzung dieser Förderkomponente ist einerseits die Akzeptanz des Kooperativen Modells auf der Seite der Bildungsdienstleister, die die fachpraktischen Ausbildungsteile realisieren. Andererseits müssen aber auch die Jugendlichen das Kooperative Modell akzeptieren. Dies ist insofern nicht selbstverständlich, als dass die Jugendlichen im Verlauf der Ausbildung den Schülerstatus inne haben und somit auch keinen Anspruch auf eine tarifliche, ortsübliche oder auch nur abgesenkte Ausbildungsvergütung besitzen. Den programm beteiligten Bildungsdienstleistern werden im Rahmen des vorgegebenen Budgets die entstehenden Ausbildungskosten erstattet, die Jugendlichen erhalten (seit 1998) – im Unterschied zu den betrieblichen und betriebsnahen Auszubildenden – nur Zuschüsse für Unterkunft und Fahrtkosten, gegebenenfalls haben sie ergänzend dazu Anspruch auf Schüler-BAföG. Aus den Programmmitteln werden darüber hinaus die erforderlichen Kosten bei den Fördermittelempfängern sowie die Prüfungskosten getragen. Insgesamt handelt es sich somit um eine öffentliche Vollfinanzierung der entstehenden Ausbildungskosten.

Die Förderbedingungen waren im bisherigen Verlauf der Förderung ebenso stabil wie beim anderen Programm zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke, bei der betriebsnahen Ausbildung.

Übersicht 33 Synopse zur Entwicklung der Förderung des Kooperativen Modells

		Fördermittel-empfänger	Fördervoraussetzungen	Förderumfang
LAPRO bzw. Fördergrundsätze	1997	Ausbildungsverbund Teltow sowie HwK Cottbus und HwK Frankfurt (Oder)	Jugendliche müssen beim Arbeitsamt als noch nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber/-innen registriert sein, Eignung der Bildungsdienstleister für die fachpraktische Ausbildung	26.500 DM je Auszubildenden für die gesamte Ausbildungszeit (die Jugendlichen erhalten daraus ab 1998 auch Mobilitätshilfen zur teilweisen Abdeckung der ihnen entstehenden höheren Kosten, z. B. für Unterkunft und Fahrwege)
	2002	dito	dito	13.550 € je Auszubildenden für die gesamte Ausbildungszeit

Bewilligungsstelle für das Kooperative Modell war zunächst das MASGF selbst. Diese Funktion zur Implementation dieser Förderkomponente ist inzwischen vom Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV) übernommen worden. Ein Teil der im Rahmen des Kooperativen

Modells geschaffenen zusätzlichen Ausbildungskapazitäten wird im Rahmen der jährlichen Ausbildungsplatzprogramme Ost aus Bundes- und EU-Mitteln finanziert, ein anderer Teil – die sogenannten Landesergänzungsprogramme – aus ESF-Mitteln und Bundesmitteln zur Ko-finanzierung⁴⁵.

Darüber hinaus entwickelte das Land Brandenburg das Projekt „Plätze für Mädchen in neuen Berufen“, das im Rahmen der Landesergänzungsprogramme zum Bund-Länder-Programm zur Schließung der Ausbildungslücke in 2000 in die Förderkonzeption aufgenommen wurde. Bei diesem Projekt werden jährlich rund 100 Projektplätze durch das Land gefördert, wobei die Ausbildung von Bildungsträgern und Betrieben geleistet wird.⁴⁶

4.1.2.2 Zur Genese der Brandenburger Förderkonzeption – Ergebnisse einer Policy-Analyse

4.1.2.2.1 Das zentrale Leitprinzip der Förderung

Ziel der nachfolgenden Policy-Netzwerkanalyse ist es herauszuarbeiten, welcher Zusammenhang zwischen den Aushandlungsprozessen der an dem Politikfeld Erstausbildung beteiligten Akteure/Akteurinnen und den daraus formulierten Inhalten der Brandenburger Förderkonzeption besteht.

In einer netzwerkartigen Struktur sind in die Erstausbildungspolitik des Landes Brandenburg eine Vielzahl nichtstaatlicher Akteure/Akteurinnen eingebunden. So konnten sich die Kammern neben den Sozialpartnern zunehmend Einflussmöglichkeiten verschaffen: Die durch das Berufsbildungsgesetz (BBiG) rechtlich verankerten Einwirkungsmöglichkeiten reichen von Aufgaben im Prüfungswesen bis hin zur Mitarbeit in einschlägigen Gremien wie dem Landesausschuss für Berufsbildung (LAB gemäß § 54 BBiG). Dieses Gremium konnte seinen Einfluss in der zweiten Hälfte der 90er Jahre stark ausbauen und hat die Aufgabe, die Landesregierung in Fragen der Berufsbildung zu beraten. Die Verbände von Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmern/-nehmerinnen sind vor allem durch ihre Mitwirkung im LAB an der Programmformulierung und -umsetzung in Brandenburg beteiligt. Bezogen auf die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Tarifparteien sind jedoch ebenso die – gemäß BBiG § 56 ff. tätigen – Berufsbildungsausschüsse der in Brandenburg dezentral organisierten Kammern zu nennen.

Selbstverständlich war der Kreis der Akteure/Akteurinnen und ihre jeweilige Einwirkungsmöglichkeit im Zeitverlauf Änderungen unterworfen. Augenfällig wird dies im Hinblick auf die Beteiligung regionaler Akteure/Akteurinnen, deren Einfluss vor allem mit der Einführung des Kooperativen Modells deutlich aufgewertet wurde. Wesentlichen Einfluss auf die Förderkonzeption der Landesregierung hatte auch der mehrfach politische Akzente setzende Brandenburger Landtag, insbesondere mit dem zentrale Weichen stellenden Landtagsbeschluss aus dem Jahr 1998⁴⁷.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ Vergleiche dazu Kapitel 4.1.2.2.2.

⁴⁷ Beschluss: „Bündnis für Arbeit und Weiterentwicklung der brandenburgischen Arbeitsmarktpolitik“, Landtagsdrucksache 02/5186-B vom 30.4.1998.

Die Brandenburger Politik in der Förderung der Erstausbildung ist gekennzeichnet von einem konsensual getragenen Leitprinzip, das sich im Zeitverlauf als außerordentlich stabil erwies. Als zentrales Merkmal dieses Leitprinzips ist das Versprechen zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsstellenmarkt zu nennen, das stets höchste Priorität für die Landespolitik hatte: „Wir wollen, dass jeder Jugendliche hier in Brandenburg einen Ausbildungsplatz erhalten kann und dabei seine Wünsche weitgehend berücksichtigt werden“⁴⁸. Diese feste Zusage, all jenen, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten konnten, ein Angebot im Rahmen eines „Lückenschlussprogrammes“ zu unterbreiten, ist insgesamt „eines der wichtigsten Ziele der Landesregierung“⁴⁹.

Innerhalb der Bemühungen, zusätzliche Plätze im „Lückenschluss“ bereitzustellen, hat für die Landesregierung oberste Priorität, dass diese Ausbildungen Abschlüsse nach BBiG oder nach der Handwerksordnung (HwO) darstellen. Zweitwichtigste Priorität hat das Ziel, im Rahmen des „Lückenschlusses“ eine verwertbare Ausbildung anbieten zu können. Diese Grundsätze implizieren auch, dass die Landesregierung keine „Warteschleifen“ wie das Berufsgrundbildungsjahr finanziert, da es von der Wirtschaft nicht als erstes Ausbildungsjahr anerkannt wird. Die Ablehnung von Warteschleifen wird zudem als Qualitätsmerkmal des Lückenschlusses aufgefasst. Ebenso wird auf räumliche Mobilitätshilfen verzichtet, wie sie beispielsweise im Land Sachsen aufgelegt wurden.

Entsprechend einhellig wird das Ziel des „Lückenschlusses“ von den Programmplanenden in den betreffenden Ressorts Arbeit, Wirtschaft und Bildung als führendes Leitprinzip ihres Handelns genannt und als „Teil der politischen Kultur im Lande“⁵⁰ aufgefasst. Im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Bundesländern kann diese weitreichende Zusage des Landes Brandenburg an ausbildungswillige Jugendliche als Alleinstellungsmerkmal gelten.

Mit diesem politischen Bekenntnis einher ging und geht die Bereitstellung umfangreicher Mittel aus dem Landeshaushalt. So wurden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre etwa ein Drittel aller für die Arbeitsmarktpolitik des Landes zur Verfügung stehenden Mittel allein für die Unterstützung der beruflichen Erstausbildung eingesetzt. Auch die jährlich vom Ministerpräsidenten ausgerichteten Landesausbildungskonferenzen verweisen auf den hohen Stellenwert, den das Land Brandenburg der Förderung der Erstausbildung zukommen lässt.

Dieses zentrale Leitprinzip wird auch von den Wirtschafts- und Sozialpartnern getragen und die Erreichung dieses Ziels wird als besonders positive Leistung der Landesregierung in der Erstausbildungspolitik beurteilt, der Landesregierung wird ein „hohes soziales Verantwortungsgefühl“⁵¹ bescheinigt. Zugleich nannten die Interviewpartner/-innen durchaus Probleme, die aus dieser Priorität resultieren. Hierbei sind insbesondere die unterschiedlichen Stadien und Finanzierungen der Auszubildenden bzw. Schüler/-innen zu nennen sowie die Wirkungen des umfangreichen Engagements des Landes auf die Bereitschaft der Wirtschaft, für ihren qualifizierten Nachwuchs selbst Sorge zu tragen.

⁴⁸ Regierungserklärung vom damaligen Ministerpräsidenten Manfred Stolpe am 18. November 1994

⁴⁹ Vergleiche exemplarisch dazu die Pressemitteilung des Landes Brandenburg 073/00 vom 26. Juli 2000.

⁵⁰ Interviewsequenz

⁵¹ Interviewsequenz

Das System der Erstausbildungsförderung in Brandenburg wurde im Laufe der Jahre stetig ausdifferenziert. Vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre wurden die Förderrichtlinien in den einzelnen Programmkomponenten zum Teil in rascher Folge verändert. Diese Anpassungen waren im Wesentlichen Folgen von Haushaltsrestriktionen⁵² oder von Bemühungen, die Programmkomponenten zielgenauer zu gestalten.

Innovationen, die das Profil der Landesförderung zum Teil gravierend veränderten, finden sich vorwiegend sowohl in der betrieblichen Förderung (1995 mit Einführung der Verbundausbildung, 1996 mit der Implementation der betriebsnahen Ausbildung sowie 1998 mit dem Beginn des Ausstiegs aus der Prämienförderung) als auch im Bereich der „Lückenschlussprogramme“ (1997 wurde das „Kooperative Modell“ entwickelt und erfolgreich implementiert).

4.1.2.2 Die Politik der Landesregierung Brandenburg im Zeitverlauf

Die folgenden Ausführungen geben zunächst einen Überblick darüber, welche Programme in den Jahren 1990 bis 2000 in Brandenburg zur Förderung der beruflichen Erstausbildung aufgelegt wurden, welche Bedingungen sie umfassen und in welchem Kontext sie stehen. Schwerpunktmäßig wurden drei Gruppen von Maßnahmen umgesetzt: Die Förderung der betrieblichen Ausbildung, die Bereitstellung von zusätzlichen Ausbildungsstellen sowie die Verbesserung infrastruktureller und anderer Voraussetzungen zur Durchsetzung bestimmter sozial- und berufsbildungspolitischer Ziele der Ausbildung.

Wie bereits dargelegt, lassen sich für das Land Brandenburg bislang drei sozioökonomische Entwicklungsphasen identifizieren, die jeweils spezifische wirtschaftliche, arbeitsmarktliche, soziale, institutionelle, gesetzliche sowie andere Merkmale aufweisen und auch für die Erstausbildungspolitik Implikationen hatten.⁵³ Dabei ist die erste Phase von 1990 bis etwa 1993 von der Transformationskrise und (einem ersten) Strukturwandel gekennzeichnet. Die zweite Phase, die sich vor allem im Zeitraum 1994 bis 1995/96 vollzog, war geprägt von Konsolidierung durch vorrangig bauinduzierte Effekte. Die etwa 1996/97 beginnende dritte Phase schließlich ist gekennzeichnet von Stagnation und einer zweiten Anpassungskrise.

Die Politik der Förderung der Erstausbildung im Land Brandenburg folgt tendenziell diesen sozioökonomischen Entwicklungsphasen. Dabei umfasst die erste Politikphase die Jahre 1990 bis 1992. Sie ist gekennzeichnet durch die Einleitung von Sofortmaßnahmen zum Abbau der Engpässe und zum Aufbau von Implementationsstrukturen. Die anschließende Politikphase reicht von 1993 bis 1995: Einerseits war diese Zeitspanne von der Hoffnung auf eine Stabilisierung der Situation am Ausbildungsstellenmarkt geprägt, andererseits wurden bestimmte Probleme am Ausbildungsstellenmarkt differenzierter wahrgenommen. Nachdem die ersten Jahre von dem Ziel der „Situationsbeherrschung“⁵⁴ bestimmt wurden, setzte in den letzten Jahren zunehmend ein Diskussionsprozess ein – die Förderpolitik wurde einer Qualitätsdebatte unterzogen, Reformen und programmatische Anpassungen wurden ver-

⁵² Zunächst begann die Prämienförderung mit einer Anteilsförderung des Landes an den durch Ausbildung entstehenden Kosten für Unternehmen. Diese wurde aber bereits nach kurzer Zeit in eine Festbetragsförderung umgewandelt.

⁵³ Vergleiche dazu Abschnitt 3.2.

⁵⁴ Vergleiche dazu /Czada 1995/.

stärkt eingeleitet. Die dritte Politikphase von 1996 bis 2000 war geprägt durch das Streben nach Qualitätsverbesserung bei gleichzeitig steigenden Sparzwängen.

1990-1992: Sofortmaßnahmen und Aufbau von Implementationsstrukturen

Wie in allen anderen neuen Bundesländern war die Etablierung des Dualen Systems auch in Brandenburg mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So ging ein Großteil der Ausbildungskapazitäten mit der Privatisierung, Liquidation und Filetierung der Kombinate – der Umstellung von großbetrieblichen Strukturen auf KMU – verloren. Einher mit dieser schlagartigen Reduzierung der Ausbildungskapazitäten ging ein Anstieg der Zahl der Bewerber/-innen auf Ausbildungsplätze durch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in das System der Erstausbildung. Die zweite große Herausforderung dieser Zeit war der komplette Neuaufbau der Institutionen und Akteurskreise der Berufsbildungspolitik.

Für die Landesregierung Brandenburg hatte das Auffangen abgebauter Ausbildungskapazitäten und die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für möglichst alle Bewerberinnen und Bewerber höchste politische Priorität. Entsprechend flossen im Zeitraum 1990-1992 von den für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ein großer Teil allein in die Förderung der Erstausbildung.

Institutionell wurden die Aufgaben zur Förderung der Erstausbildung zunächst von zwei Landesministerien bewältigt. So war das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (MASGF) zuständig für die außerbetriebliche Berufsausbildung, einschließlich dem Aufbau der Bildungsträgerlandschaft, nicht zuletzt um den zahlreichen Konkurslehrlingen eine Perspektive geben zu können. Für diesen Bereich waren darüber hinaus die Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit und der nachgeordneten Arbeitsämter von großer Bedeutung. Darüber hinaus war das MASGF für die Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze zuständig. Das Ministerium für Wirtschaft hingegen war für den, durch bundespolitische Regelungen maßgeblich (mit) determinierten, Aufbau überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS) und die Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung (ÜLU) verantwortlich. In dieser Zeit begannen auch die Bemühungen um die Schaffung von Einflussmöglichkeiten gegenüber den Institutionen des Bundes einerseits und den Aufbau von Informationskanälen und Beteiligungsstrukturen in Brandenburg andererseits.

Programmatisch reagierte die Landesregierung auf die arbeitsmarktpolitischen Folgen der Transformationskrise zunächst mit der raschen Erarbeitung des Sofortprogramms „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“, welches 1991 in Kraft trat und dessen Förderinstrumente schrittweise implementiert wurde. Gemessen an der Entwicklung der Förderkonzeption im Verlaufe der 90er Jahre, war dieses Sofortprogramm noch wenig ausdifferenziert und bestand – im Hinblick auf die Erstausbildung – im Kern aus zwei Komponenten:

- Zum einen umfasste es Richtlinien und Programme zum Aufbau einer Infrastruktur der beruflichen Bildung⁵⁵.

⁵⁵ Hierzu zählte u. a. die Ergänzung der Förderung der Arbeitsverwaltung beim Aufbau, der Erweiterung und der Ausstattung von Einrichtungen der beruflichen Bildung.

- Zum anderen sollte eine Ausweitung des betrieblichen Lehrstellenangebotes stimuliert werden. Mit Hilfe einer Prämienförderung für Unternehmen sollte das Duale System mit Betrieben als Hauptverantwortliche für die Ausbildungsleistung etabliert werden. Insofern sollte die unkompliziert zu beantragende Prämienförderung Betriebe darin unterstützen, ihre Verantwortung in der Erstausbildung wahrzunehmen.

Das Sofortprogramm enthielt zunächst eine umfangreiche Prämienförderung mit der Übernahme von 75 % der Gesamtkosten für einen Ausbildungsplatz. Sie galt für Betriebe, die über den unmittelbaren Eigenbedarf ausbildeten, wobei der Eigenbedarf mit einem 5 bis 10prozentigen Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten festgelegt wurde. Die anfängliche Anteilsförderung wurde 1992 in eine Festbetragsförderung umgewandelt, da die steigende Anzahl von Bewerbern/Bewerberinnen und Antragstellern/Antragstellerinnen sowie geringer werdende Haushaltsmittel zur Verringerung der durchschnittlichen Ausgaben je Förderfall zwangen⁵⁶.

Das landespolitische Engagement wurde mit dem Anstieg der Zahl der Schulabgänger/-innen weiter intensiviert, um so die sich immer stärker abzeichnende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsstellenmarkt nach Möglichkeit zu schließen. Darüber hinaus traten auch weitere Akteure/Akteurinnen mit anderen Instrumenten in Erscheinung, wie beispielsweise das Bundesministerium für Bildung und Forschung oder das Bundesministerium für Wirtschaft.

Von Anfang an hatte die Förderung der Mädchen auf dem Ausbildungsstellenmarkt einen zentralen Stellenwert für die Brandenburger Landesregierung. Dies lag zum einen an den programmplanenden Personen selbst, die über langjährige Expertise über die Schwierigkeiten von jungen Frauen auf dem Lehrstellenmarkt verfügten. Zum anderen zeichnete sich rasch ab, dass mit dem Boom von Ausbildungsplätzen in der Bauwirtschaft und im Handwerk männlich dominierte Berufe weitaus stärker expandierten als weiblich dominierte. Daher wurden dann vorrangig Betriebe gefördert, die Mädchen in freien Berufen ausbildeten oder Betriebe, die Konkurslehrlinge aufnahmen. Die Höhe der Förderung betrug 4.000 DM je Ausbildungsplatz, für Mädchen und lernbeeinträchtigte Jugendliche 1.000 DM zusätzlich.

Die ÜBS-Förderung war ebenfalls von Beginn an Bestandteil der Brandenburger Gesamtförderkonzeption. Mit investiven Mitteln wurde durch das Brandenburger Ministerium für Wirtschaft und das Bundesministerium für Bildung und Forschung der Aufbau der ÜBS-Strukturen sowie deren Ausstattung gefördert. Ziel war es, durch ergänzende Angebote die Ausbildungsqualität in Handwerk, Industrie und Handel zu sichern. Seit 1992 entstanden überbetriebliche Berufsbildungsstätten und Lehrbauhöfe der Handwerkskammern und einzelner Kreishandwerkerschaften sowie Innungen, überbetriebliche Ausbildungszentren der Bauindustrie (ÜAZ) und einzelne weitere überbetriebliche Berufsbildungsstätten in Trägerschaft der Innungen des Handwerks.

Die ÜLU ist ein anerkannter Teil der dualen Ausbildung im Handwerk⁵⁷. Durch die Förderung der ÜLU im Handwerk wurde angestrebt, den Auszubildenden eine systematische Grundbil-

⁵⁶ Vergleiche dazu Ergebnisniederschrift Sitzung LAB 4/91.

⁵⁷ In der Landwirtschaft wird ebenfalls die überbetriebliche Ausbildung (ÜA) mit Mitteln des Landes und der EU gefördert. Vergleiche dazu Landtag Brandenburg, Drucksache 3/3501 vom 08.11.2001: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 29 Fraktion der PDS (Drucksache 3/3055) „Jugend im ländlichen Raum“.

derung in der Grundstufe sowie eine differenzierte Aneignung von Spezialkenntnissen anzubieten. Dies deshalb, weil eine zukunftsorientierte Erstausbildung in vielen kleinen und mittleren Handwerksbetrieben nur unter der Voraussetzung ergänzender überbetrieblicher Lehrgänge möglich und in den alten Bundesländern bereits zur Norm geworden war. Übergeordnetes Ziel der ÜLU ist die Sicherung einer hohen Ausbildungsqualität und die Anpassung an den technischen Fortschritt. Diese Förderung ermöglichte somit insbesondere kleinen Unternehmen den Weg in die Berufsausbildung. Die betriebliche Ausbildung und überbetriebliche Unterweisung stellen somit für die Landesregierung Brandenburg eine wichtige Form der Kooperation dar.

Auf der Grundlage des Einigungsvertrages wurden durch die Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Benachteiligtenförderung bis Ende 1992 außerbetriebliche Erstausbildungsplätze durch das AFG Ost⁵⁸ finanziert. Um allen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anbieten zu können, wurden auch sogenannte Marktbenachteiligte durch dieses Programm unterstützt.

1993-1996: Problemwahrnehmung und Qualitätsdebatte

Nach einer kurzen Zeit der Stabilisierung spitzte sich die Situation am Ausbildungsstellenmarkt erneut zu. Im Ausbildungsjahr 1992/93 standen etwa 23.000 gemeldeten Ausbildungsplatzbewerber/-innen im Land Brandenburg nur etwa 15.000 gemeldete Ausbildungsstellen gegenüber. Bis 1995/96 stieg die Anzahl der Bewerber/-innen auf rund 32.000 an, die der Ausbildungsstellen aber nur auf 18.000. Gleichzeitig sank jedoch der Anteil des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes von 86,4 auf 74,4 Prozentpunkte – im Wesentlichen waren es somit zusätzliche (außerbetriebliche) Ausbildungsplätze, deren Anzahl stark zunahm.

Die Problemwahrnehmung, die ab 1993 weitaus differenzierter war als in den Aufbaujahren, bezog sich in erster Linie auf die Gestaltung und Auswirkung der Prämienförderung und auf Aspekte der Förderung der Chancengleichheit. Die Prämienförderung war mehr und mehr dem Vorwurf ausgesetzt, erhebliche Mitnahmeeffekte auszulösen, obwohl durch stete Veränderungen der Fördervoraussetzungen versucht wurde, diese auszuschließen. Die spezielle monetäre Förderung von Mädchen reichte zudem nicht aus, um nachhaltige Impulse zu geben, damit Mädchen stärker in frauenuntypischen Berufen ausgebildet wurden und prinzipiell entsprechend ihres Anteils an den Bewerbern/Bewerberinnen in betriebliche Ausbildungsplätze einmündeten.

Ersichtlich wurde in diesem Zeitraum auch, dass die Probleme an der „zweiten Schwelle“ zunahmen. Zwar konnten nahezu alle Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen versorgt werden, doch der Übergang von Ausbildung in Erwerbstätigkeit gestaltete sich zunehmend schwieriger.

Die landespolitischen Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung konzentrierten sich in dieser zweiten Phase auf die weitere Ausgestaltung der Prämienförderung für betriebliche Ausbildungsplätze. Die Anzahl der Förderfälle stieg daher auch bis 1995 stark an. Von mehr als 5.000 Förderfällen in 1992 hatte sich deren Anzahl auf mehr als 11.000 in 1995 erhöht. Ab 1993 begann die besondere Förderung von Mädchen: So wurde die Einrichtung von

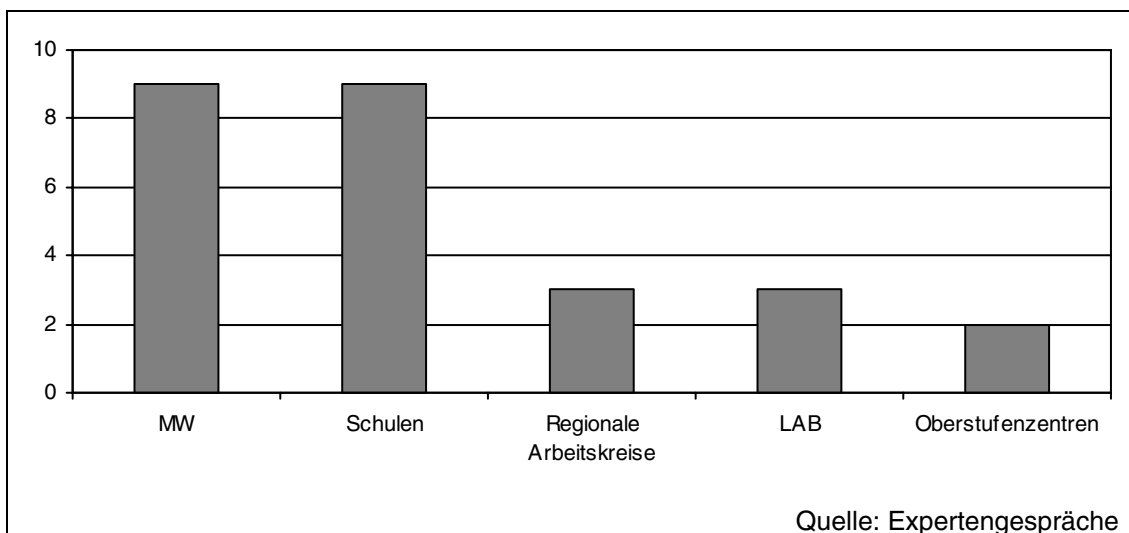
⁵⁸ Die Bundesregierung beschloss gemäß Einigungsvertrag die Fortführung bzw. die Übernahme der Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR vom 22. Juni 1990 zur Förderung sogenannter marktbenachteiligter Jugendlicher nach § 40 c (4), die dann durch die Bundesanstalt für Arbeit umgesetzt wurden.

Ausbildungsplätzen für Mädchen mit 3.000 DM zusätzlich gefördert, ab 1994 entfiel das Kriterium der Zusätzlichkeit.

In 1994 gingen die Verantwortlichkeiten des MW in der Erstausbildungsförderung vollständig auf das MASGF über. Diese Konzentration der Erstausbildungsförderung im MASGF ist nicht zuletzt auf die Finanzierungsmöglichkeiten zurückzuführen: Wesentliche Kofinanzierungsanteile der Erstausbildungsförderung werden durch den ESF aufgebracht. Die Verwaltung für diesen Fonds liegt in Brandenburg beim MASGF. Insofern wurde mit der Verortung der Erstausbildungsförderung beim MASGF die Absicht verbunden, Finanzierung aber auch Programmplanung, Programmverwaltung und Förderphilosophie in einem Ressort zu bündeln.

Dennoch ging mit dem Übergang der Aufgaben in der Erstausbildung in die alleinige Zuständigkeit des arbeitsmarkt- und zunehmend auch beschäftigungspolitisch profilierten MASGF eine Verringerung des Einflusses des MW auf die Ausgestaltung der Förderkonzeption zur Erstausbildung einher. Aus Sicht regionaler Akteure/Akteurinnen führte diese Bündelung der Erstausbildungsförderung beim MASGF zu einer verringerten Einspeisung von Prognosen, Konzeptionen und anderen Informationen zur zukünftigen Wirtschaftsentwicklung. Dies liegt allerdings nicht allein an der nunmehr vorgenommenen Ressorttrennung per se, vielmehr werden nahezu einhellig von allen befragten regionalen Akteuren/Akteurinnen mehr Impulse durch das Wirtschaftsministerium gewünscht. Eine systematische Verdichtung von Informationen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung⁵⁹ und zur Ausbildungssituation findet aus ihrer Sicht nicht hinreichend statt. Auf die Frage, welcher Akteur aus ihrer Sicht in der Erstausbildung aufgewertet werden müsste, ergab sich vor diesem Hintergrund auch die folgende Verteilung der Antworten von regionalen Akteuren/Akteurinnen und Experten/Expertinnen:

Übersicht 34 Welche Akteure sollten aus Ihrer Sicht in der Erstausbildungspolitik aufgewertet werden? (n=20, Mehrfachnennungen möglich)



⁵⁹ Im Rahmen der Interviews wurde vor allem genannt: Ansiedlungsabsichten, Infrastrukturvorhaben, Branchen- und Regionalentwicklung, Arbeitskräfteentwicklung und Arbeitskräftebedarfe.

Aus der Perspektive der regionalen Akteure/Akteurinnen ist der Wunsch nach einer möglichst detaillierten Information über die zukünftige ökonomische Entwicklung der Region durchaus legitim. Zugleich sind jedoch der Prognostizierbarkeit ökonomischer regionaler Entwicklungen auch enge Grenzen gesetzt.⁶⁰

Vordringlichstes Problem in der Erstausbildungsförderung bleibt jedoch der Mangel an Ausbildungsplätzen. Der Lösung dieses Problems muss sich die Verwaltung stellen, unabhängig davon, in welchem Ressort dieser Politikbereich angesiedelt ist. Entscheidend ist hier, welche Wechselwirkungen zwischen Betrieben und Verwaltung durch die gewählten Strategien des Landes bei der Behebung des Lehrstellenmangels entstehen.

Zwar war die Erhaltung und Stärkung der dualen Berufsausbildung im Betrieb unzweifelhaft das permanente Ziel der Landesregierung⁶¹. Dennoch musste hingenommen werden, dass sich die Anzahl der betrieblichen Ausbildungsplätze in Brandenburg nicht nennenswert steigern ließ.

Gleichzeitig wurde allgemein zur Kenntnis genommen, dass „der Staat“ sich in hohem Maße für eine qualitativ hochwertige Ausbildung der Jugendlichen verantwortlich fühlt. Im Gegensatz zu anderen Vorhaben war die Einlösung dieses Zieles quantitativ weitgehend erfolgreich und im Zeitverlauf außerordentlich verlässlich. Insofern muss die Frage gestellt werden, welchen Einfluss dieses hohe Engagement des Staates auf die Bereitschaft der Betriebe hat, sich in der beruflichen Erstausbildung im Lande zu engagieren. Die objektiven Restriktionen, die eine Verankerung des Dualen Systems in Ostdeutschland erschweren, sind dabei hinlänglich bekannt⁶².

Dennoch ist das im ostdeutschen Vergleich unterdurchschnittliche betriebliche Ausbildungsengagement in Brandenburg auffällig⁶³. Insofern liegt der Schluss nahe, dass es für Brandenburger Betriebe kostenseitig durchaus rational ist, bereits ausgebildete junge Fachkräfte zu rekrutieren. Zu diesem Angebotspotential kommt zudem eine nicht unbeträchtliche Zahl von Umschülern/-schülerinnen hinzu. Eine moralisch verankerte Sicht der Betriebe, die Ausbildung in erster Linie als ihre Aufgabe zu verstehen, kann nach Lage der Dinge nicht unterstellt werden: *„Die Mentalität der Betriebe ist hier: Versorgung durch den Staat; es gibt ein sehr breites Angebot an Berufen, die gefördert werden und die Betriebe können auswählen“*⁶⁴.

⁶⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 6.2.4.

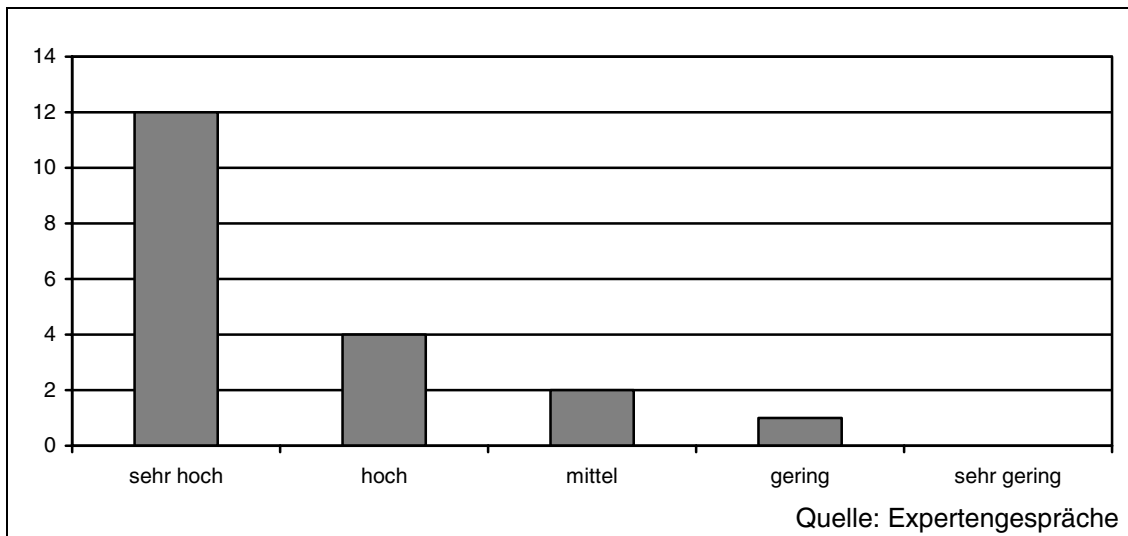
⁶¹ Vergleiche dazu u. a. Statements der Vertreter/-innen der Bank der Obersten Landesbehörden im LAB, siehe u. a. Ergebnisniederschrift Sitzung LAB 1/91, 30. 05.1991; Ergebnisniederschrift Sitzung LAB 5/94, 5.12.94: 2 f.; Ergebnisniederschrift Sitzung LAB, 15.12.1995: 4.

⁶² So brachte es der ehemalige Staatssekretär Sund im MASGF auf den Punkt: *„Die quantitative Misere der betrieblichen Ausbildungsplätze (...ist...) Teil der arbeitsmarktlichen und strukturellen Misere...“*.

⁶³ Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.6.

⁶⁴ Interviewsequenz

Übersicht 35 Welche Relevanz in der Erstausbildungspolitik hat die Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen aus Ihrer Problemsicht? (n=20)



Obwohl die negativen Aspekte des „Versorgungsversprechens“ von einer Vielzahl von Akteuren/Akteurinnen (vor allem außerhalb der Verwaltung) deutlich hervorgehoben werden, hat dieses Ziel auch aus ihrer eigenen Problemsicht ganz überwiegend eine sehr hohe Relevanz, wie die vorstehende Übersicht verdeutlicht.

Die von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Landesregierung geteilte Auffassung, die Versorgung Jugendlicher mit Ausbildungsplätzen habe höchste Priorität, kann zunächst ein konzertiertes Vorgehen dieser Beteiligten zur Lösung der Ausbildungsplatzkrise begünstigen. Allerdings scheint die Annahme der Wirtschafts- und Sozialpartner, die Versorgung habe hohe Priorität, einherzugehen mit einer klaren Rollenzuschreibung: Die Ergebnisse der Experteninterviews legen den Schluss nahe, dass offenbar alle an der Berufsausbildung beteiligten Akteure/Akteurinnen den Staat – hier die Landesregierung – als Hauptakteur zur Organisation des Ausgleich zwischen Nachfrage und Angebot am Ausbildungsmarkt sehen. In Bezug auf die Rolle des Staates in Fragen des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsstellenmarkt besteht bei allen Beteiligten eine hohe Übereinstimmung – eine gemeinsame handlungsleitende Orientierung, die den Staat als Hauptakteur überbelichtet und folglich die (notwendigen) Beiträge der anderen beteiligten Akteure/Akteurinnen unterbelichtet. Pointiert ausgedrückt, fehlt es in der Brandenburger Berufsbildungspolitik an einer hinreichenden Anzahl von Akteuren/Akteurinnen, die sich mit Erfolgen oder zumindest einer konstruktiven Beteiligung in der Berufsbildungspolitik profilieren wollen und sich in partnerschaftlicher Weise in der gleichen Verantwortung für die Lehrstellensituation sehen wie die Landesregierung. Nahezu zwangsläufig wird so die Landesregierung zum zentralen Akteur bei der Beschaffung von Ausbildungsplätzen.

Zunächst bleibt damit festzuhalten, dass die Dominanz des Zieles „Lückenschluss“ eine Binnendifferenzierung der Landesziele in der Ausbildungspolitik überschattet. Das strategische Vorgehen des Landes, sein prioritäres Ziel der Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen durch hohes staatliches Engagement zu verwirklichen, führt dazu, dass vor allem Aktivitäten zur Organisation des „Lückenschlusses“ entfaltet werden, vergleichsweise weniger zur Verbesserung der Qualität der Ausbildung oder zur Verbreiterung der betriebli-

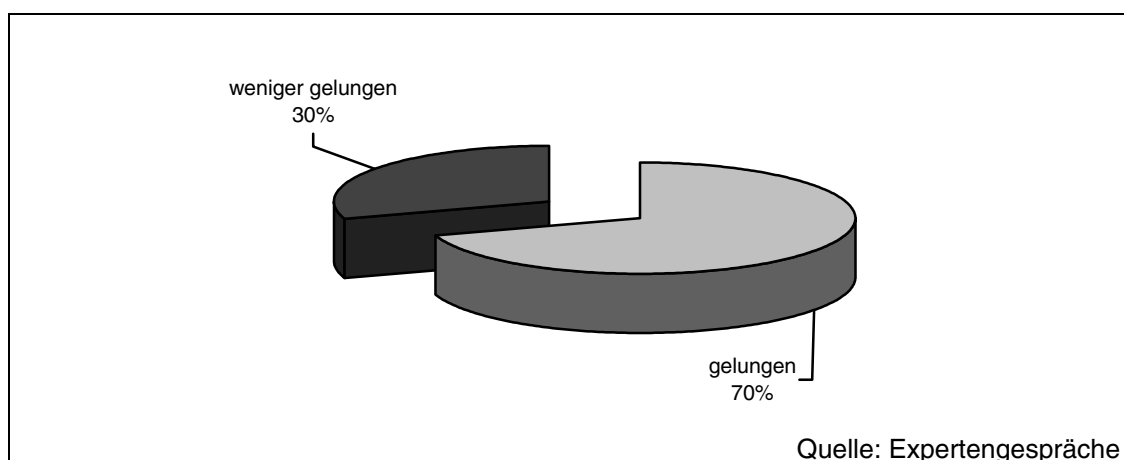
chen Ausbildungsbasis. Doch selbst wenn sich das Land hier noch stärker engagieren würde, hätte es auf der Ebene der Betriebe einschließlich ihrer Organisationen und Verbände nur bedingt motivierte Partner, die sich selbst ebenso in der Verantwortung für die Lehrstellsituation sehen wie die Landesregierung.

Durch die Einführung der Verbundausbildung in die Förderkonzeption im Jahr 1995 wurden zum Ende dieser Phase qualitative und innovative Merkmale in der Förderung stärker betont. Die Verbundausbildung förderte fachpraktische Teile der Berufsausbildung bei einem Kooperationspartner (bei einem oder bei mehreren Betrieben oder bei einem Bildungsträger). Im Land Brandenburg wurde das Modell der Verbundausbildung 1995 in den Förderkatalog zur Erstausbildung integriert. Hintergrund für den Einbezug der Verbundausbildung war nicht zuletzt die rückläufige Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze. Insbesondere wurde deutlich, dass die bisher entfaltenen Strategien zur Steigerung der Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsbereitschaft der Brandenburger Betriebe keine ausreichende Wirksamkeit entfalteten. Insofern sah die Landesregierung in der Förderung von Ausbildungsverbänden einen Schwerpunkt ihrer zukünftigen Politik zur Stützung der betrieblichen Ausbildung, da Verbände besonders geeignet seien, „vor dem Hintergrund einer kleinteiligen Wirtschaftsstruktur das Ausbildungspotential von ausbildungsberechtigten, aber noch nicht ausbildenden Betrieben durch eine Lastenverteilung zu erschließen“; zugleich wurden Qualitätsverbesserungen in der Ausbildung „durch Vermittlung einer breiten betrieblichen Ausbildungserfahrung in verschiedenen Betrieben“ angenommen.⁶⁵

Maßgeblich die Arbeitgeberseite setzte sich stark für die Einführung der Verbundausbildung ein. Eine Ausweitung der Anwendung dieses Instrumentes in Brandenburg wurde nicht nur immer wieder eingefordert – etwa im Rahmen ihrer Tätigkeit im LAB – auch wurde die Arbeitgeberseite selbst initiativ, indem sie ihrerseits mit der Erprobung des Instrumentes im Land Brandenburg „in Vorlage trat“.

Die Verbundausbildung wird von der Mehrzahl der befragten Akteure/Akteurinnen als wichtig angesehen. Die folgende Übersicht stellt zudem dar, wie die Befragten die Umsetzung der Verbundausbildung einschätzen.

Übersicht 36 Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Verbundausbildung? (n=20)



⁶⁵ Vergleiche dazu /MASGF 2000, S. 5/.

Die mehrheitlich positiven Meinungen beruhen auf der Einschätzung, dass die Ausbildungsverbände früh und großzügig gefördert wurden, diese Strategie fruchtete und es heute einen hohen Anteil von Verbundlehrlingen gibt. Die Verbundausbildung sichere eine hohe Qualität und ermögliche spezialisierten Betrieben die Ausbildung. Zudem fördere sie vernetztes Denken bei Ausbildungspartnern/-partnerinnen sowie Auszubildenden und erschließe zusätzliche Ausbildungskapazitäten.

Dennoch gibt es verschiedene Anregungen durch die Akteure, wie die Verbundausbildung besser gestaltet werden könnte:

- die Regiekosten für die Organisation der Verbände sollten stärker gefördert werden,
- die Verbundausbildung sollte in Verbindung mit einer Fondslösung gebracht werden,
- die Förderung in Jahresscheiben sollte zu Gunsten einer Gesamtförderung geändert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die Weiterentwicklung der Verbundausbildung zu nennen. Für die Verbundausbildung werden Ressourcen vor allem im Management der Verbände benötigt. Dieser Anforderung kam die Landesregierung im Rahmen der Programmfassung von 1998 nach. Neben den praktischen Vorteilen, die die Managementförderung für die Verbundausbildung hat, standen auch hier Aspekte des Austarierens zwischen den involvierten Akteuren/Akteurinnen für die Landesregierung im Vordergrund: *„Es geht uns auch um Klimapflege, insbesondere die Zusammenarbeit mit den IHK und ihr systematischer Einbezug. Ein Beispiel hierfür ist die Managementförderung in der Verbundausbildung. Sobald die Prämie zurückgeführt wurde, gab es mehr Mittel für die Managementleistungen im Verbund.“*⁶⁶

In den letzten Jahren wurden verschiedene Modellprojekte für die Verbundausbildung durchgeführt und Maßnahmen für das externe Ausbildungsmanagement gefördert, z. B. bei den Industrie- und Handelskammern Cottbus und Frankfurt (Oder). Im Rahmen des externen Ausbildungsmanagements werden administrative und organisatorische Aufgaben der Berufsausbildung für klein- und mittelständische Unternehmen gelöst. Hierzu gehören unter anderem die Akquisition von Ausbildungsplätzen, die Betriebsbetreuung, die Ausbildungsbedarfsermittlung, die Kostenrechnung zur Ausbildung, die Unterstützung der Unternehmen bei der Ausbildungsvertragsgestaltung, der Auswahl der Ausbildungspartner usw.⁶⁷

Neben der Förderung der Verbundausbildung nach der entsprechenden Richtlinie stellt die Unterstützung der betriebsnahen Ausbildung über die Ausbildungsvereine von IHK und HWK eine weitere Form der Förderung kooperativer Arten der Ausbildung in Brandenburg dar. Im Rahmen der Bund-Länder-Programme werden seit 1997 betriebsnahe Ausbildungsplätze über die Ausbildungsvereine der Kammern des Landes Brandenburg gefördert. Hier werden die Ausbildungsverträge mit dem Ausbildungsverein/-ring der Kammern abgeschlossen und die praktische Ausbildung in einem ausgewählten Betrieb durchgeführt. Die Ausbildungsver-

⁶⁶ Interviewsequenz

⁶⁷ Die Einrichtung dieser Ausbildungsverbände soll sich vor allem auf die sogenannten neuen Berufe konzentrieren. Beide Modellprojekte beruhen auf Erfahrungen des Vorgängerprojektes „Firmenausbildungsverbund“ bei der IHK Potsdam, das die Kammer in veränderter Form ohne Landesmittel fortführt. Vergleiche dazu: Landtag Brandenburg, Drucksache 3/3501 vom 08.11.2001: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 29 Fraktion der PDS (Drucksache 3/3055) „Jugend im ländlichen Raum“.

gütung, die gegenüber der tariflichen abgesenkt ist, wird von den Ausbildungsvereinen aus öffentlichen Mitteln gezahlt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Wechselwirkungen zwischen der Verantwortung der Wirtschaft für die Erstausbildung und dem Ziel der Landesregierung, tatsächlich jedem Ausbildungsplatzsuchenden ein Angebot in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu unterbreiten, bestehen. Wie in einer Beschlussvorlage für eine Sitzung des Landesausschusses für Berufsbildung (LAB) formuliert wurde, habe die stark betrieblich ausgerichtete Förderung des Landes die „Anreize für ein eigenverantwortliches Handeln der Tarif- und Sozialpartner stark geschwächt. Prämien für betriebliche Plätze und die Vollfinanzierung von betriebsnahen Plätzen führten dazu, dass der Druck zur Verständigung über vertretbare Bedingungen für die Ausbildung verringert wurde.“⁶⁸

Vor diesem Hintergrund sind auch die Ergebnisse der Beratung einer Expertengruppe für eine „10-Jahres-Perspektive der Berufsausbildung im Dualen System im Land Brandenburg“⁶⁹ zu sehen. In quantitativer Hinsicht ging es der Landesregierung um eine Trendwende, „die die jährliche ad-hoc-Einrichtung von staatlichen Förderprogrammen mit von Jahr zu Jahr wachsendem Volumen ablöst und eine klare Zielperspektive für die staatliche Förderung der beruflichen Erstausbildung in den nächsten Jahren darstellt“⁷⁰. In qualitativer Hinsicht sollten Wege gefunden werden, welche die für die betriebliche Förderung mittels Prämien konstatierten Mitnahmeeffekte minimieren sollte. Zugleich sollte die Verantwortung der Wirtschaft und ihrer Verbände durch eine Neuausrichtung der Förderpolitik stimuliert werden, erzeugte doch das bisherige staatliche Engagement einen „Gewöhnungseffekt“, der „zur entsprechenden Anspruchshaltung der Betriebe“ führte⁷¹. Diese Überlegungen dienten aber auch dem Ziel, die beteiligten Akteure/Akteurinnen aus Brandenburg stärker in die Politikformulierung und in die Politikverantwortung einzubeziehen. Erreicht werden sollte, die Beteiligten verbindlich festzulegen – und zwar „im Sinne eines Bündnisses für Ausbildung“.⁷²

Nach Einschätzung des MASGF war jedoch die Umsetzung der Vorschläge, die im Rahmen der „10-Jahres-Perspektive“ erarbeitet wurden, nur bedingt erfolgreich. Hierfür wurden vor allem zwei Gründe genannt: Zum einen sei der konzeptionelle Ansatz, etwas wie einen „10-Jahres-Plan“ aufzustellen, veraltet; die Annahme, mit einem derart weiten Zeithorizont grundlegende Weichenstellungen vollziehen zu können, sei nicht zeitgemäß. Zum anderen sei der Einbezug der Öffentlichkeit und der nicht-staatlichen Akteure/Akteurinnen der Berufsbildungspolitik in die Arbeit der Kommission unzureichend gelungen. Insofern habe die „10-Jahres-Perspektive“ eine „obrigkeitsstaatliche Komponente“ gehabt, die vor allem den Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildungspolitik zu wenig Gelegenheit zur Kommunikation, Teilhabe oder gar Verhandlung gab. Entsprechend deutlich wurden die durch die Kommission erarbeiteten Vorschläge von den nicht-staatlichen Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildungspolitik abgelehnt; dennoch konnten einzelne Passagen des Konzeptes tatsächlich in die Planung aufgenommen werden. Das Scheitern dieses Ansatzes beeinträchtigte aus Sicht des MASGF die Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren/Akteurinnen nachhal-

⁶⁸ Vergleiche dazu: MASGF: Leitlinien für eine Weiterentwicklung der Berufsbildungspolitik des Landes Brandenburg – Beschlussvorlage für die Sitzung des Landesausschusses für Berufsbildung am 27. April 1999, Potsdam 12.03.1999, S. 3.

⁶⁹ Vergleiche dazu /MASGF 1995/.

⁷⁰ Ebenda

⁷¹ Ebenda

⁷² Interviewsequenz

tig und führte in der Landesregierung zu Lerneffekten. Einerseits führte diese Erfahrung zur Anpassung der Reformstrategie im Sinne eines kleinschrittigeren Vorgehens. Andererseits wurde künftig die Kommunikation und der Ausgleich zwischen den verschiedenen Beteiligten bereits während der Planung von Reform- oder Anpassungsvorhaben gesucht. Das Scheitern der „10-Jahres-Perspektive“ erzeugte einen Strategiewechsel der Landesregierung in der Vorbereitung eines programmatischen Wandels: Verändert wurden die Verhandlungsstrukturen mit den nicht-staatlichen Akteuren/Akteurinnen, ihre Partizipationsmöglichkeiten wurden ausgeweitet und die Reformvorhaben der Landesregierung wurden kleinteiliger angelegt.

In diesem Zusammenhang ist die Entstehung der „Potsdamer Eckpunkte zur Reform der beruflichen Bildung“ zu stellen. Diese wurden auf der Grundlage eines intensiven Meinungsaustausches zwischen Experten/Expertinnen der beruflichen Bildung aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik mit Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen aus den Ministerien für Arbeit, Bildung und Wirtschaft des Landes Brandenburg erarbeitet.⁷³

Zudem wurden bereits in dieser Phase Schritte der Landesregierung eingeleitet, die Ebene der Region bei der Formulierung und Umsetzung der Erstausbildungspolitik aufzuwerten. So wurden für das Ausbildungsjahr 1995/1996 im Rahmen des „Regionalen Aktionsprogramm berufliche Erstausbildung“ modellhaft regionalpolitische Arbeitskreise in drei strukturschwachen Regionen gegründet – in den Kreisen Uckermark, Ostprignitz-Ruppin und Oberspreewald-Lausitz. Ziel „war es, die bisherige Ausbildungsförderung, ergänzt um einige neue Elemente durch Regionalisierung und Anpassung an die je spezifischen regionalen Problemlagen zu effektivieren“.⁷⁴ Diese regionalpolitischen Arbeitskreise bestanden aus Vertretern/Vertreterinnen der zuständigen Kammern, des Arbeitsamtes, der regionalen Wirtschaftsförderung sowie der Schul- und Jugendämter der Gebietskörperschaften.

Mit den drei Modellregionen regionalpolitischer Arbeitskreise unternahm die Landesregierung 1995/96 den Versuch, gezielt Prozesse dezentraler Koordination in Gang zu bringen. Die Aufgaben lagen im Austausch und Zusammenführen regionalen Wissens und der Kompetenzen der beteiligten Akteure und Akteurinnen. Ein bekanntes Problem – auch – bei diesem Modellversuch ist jedoch, dass anschließend selbsttragende Prozesse nicht immer gewährleistet sind. Folgt man den Interviewergebnissen, so waren es vor allem fehlende Ressourcen der beteiligten Akteure/Akteurinnen, die den kontinuierlichen Entwicklungsprozess in den Regionen nach Ablauf des Modellversuchs gefährdeten. Daher scheint die Etablierung dauerhafter Strukturen vor allem dann gewährleistet, wenn die regionale Ebene auch situationsadäquate Entscheidungskompetenzen und damit verbundene Ressourcen bzw. Anreize erhält.

1996-2000: Qualitätsverbesserung bei steigendem Spardrang

Die anhaltend negativen Entwicklungen am Ausbildungsstellenmarkt, der zunehmend geringer werdende finanzielle Spielraum der Öffentlichen Hand, die Diskussionen über Innovationen in der Förderpolitik und die Ausweitung der Erstausbildungsaktivitäten im bundespolitischen Kontext führten im Zeitraum von 1996 bis 2000 zu erheblichen Änderungen in der Brandenburger Landesförderpolitik.

⁷³ Vergleiche dazu /MASGF, MBSJ, MW 1998/.

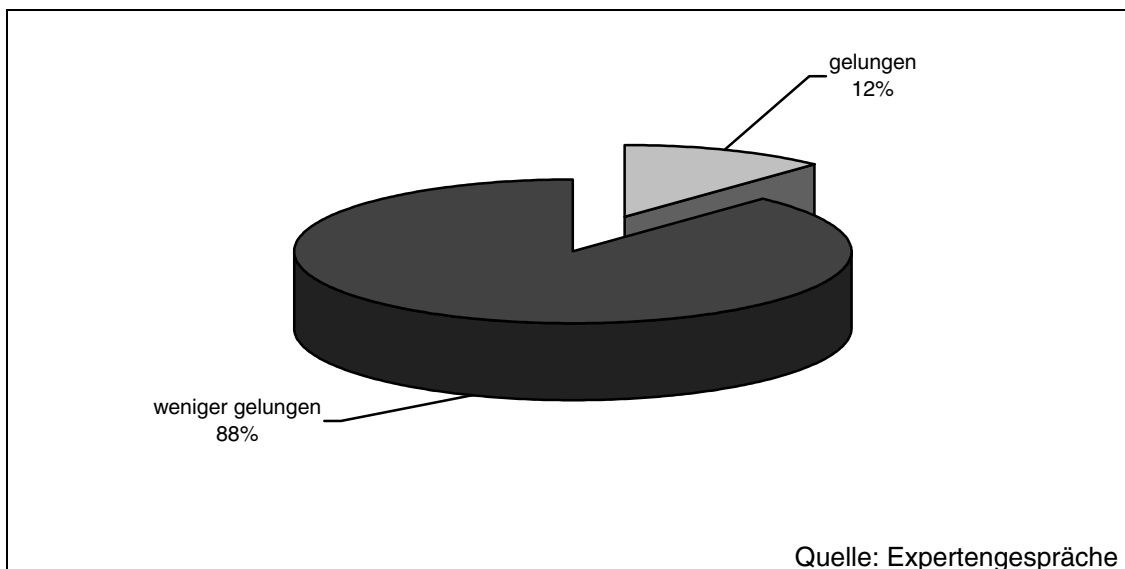
⁷⁴ Vergleiche dazu /MASGF 1996, S. 3/.

Obwohl die Prämienförderung als unwirksamer Anreiz zum Ausbau des betrieblichen Lehrstellenangebotes (vor allem auch für Mädchen!) im Lande erkannt wurde, war sie dennoch bis 1996 das zentrale Förderinstrument zur direkten Ansprache und Mobilisierung der Betriebe. Als Kommunikationsinstrument zur Motivation der Betriebe, sich stärker an Ausbildung zu beteiligen, wurde die enge Kooperation mit den Kammern gewählt. Aufgrund der durch das BBiG verankerten weitreichenden Mitwirkung der Kammern waren diese selbstverständlich die naheliegendsten Kooperationspartner/-innen bei der Umsetzung des Politikzieles „Ausbau des betrieblichen Lehrstellenangebotes“.

Ab 1996 wurde in Brandenburg die Prämienförderung reduziert und damit weniger betriebliche Ausbildungsplätze unmittelbar gefördert. Die höchste Anzahl der Förderfälle gab es im Jahr 1995, danach wurden kontinuierlich immer weniger Betriebe mittels dieser Förderung unterstützt. Eine höhere Prämienförderung für Mädchen wurde nur noch für Ausbildungsplätze in frauenatypischen Berufen gewährt. Ab 1998 wurden nur noch erstmalig ausbildende Betriebe, Konkurslehrlinge und Ausbildungsplätze in Zukunftstechnologien gefördert. Zudem reduzierte sich die Höhe der Prämie.

Eine Ausweitung der Ausbildungsbeteiligung der Brandenburger Betriebe konnte trotz Prämienförderung und hohem Engagement der Kammern nicht erreicht werden. Neben den Mitnahmeeffekten, die durch die Prämie ausgelöst wurden, wird dies mit der ökonomischen Situation vieler Betriebe begründet, denn die *„Ausbildungsbereitschaft ging in dem Moment zurück, als die Wirtschaftsentwicklung stockte“*⁷⁵. Zugleich blieb die gezielte Ansprache der Betriebe weitgehend aus: *„Der Aspekt der unmittelbaren Ansprache der Betriebe für Ausbildungsleistung als direktes Kommunikationsinstrument (...) ist vermutlich steckengeblieben bei den Kammern. Dies ist (...) eine Aktivitätslücke (der Landesregierung, Anm. d. V.)“*⁷⁶

Übersicht 37 Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Prämienförderung? (n=25)

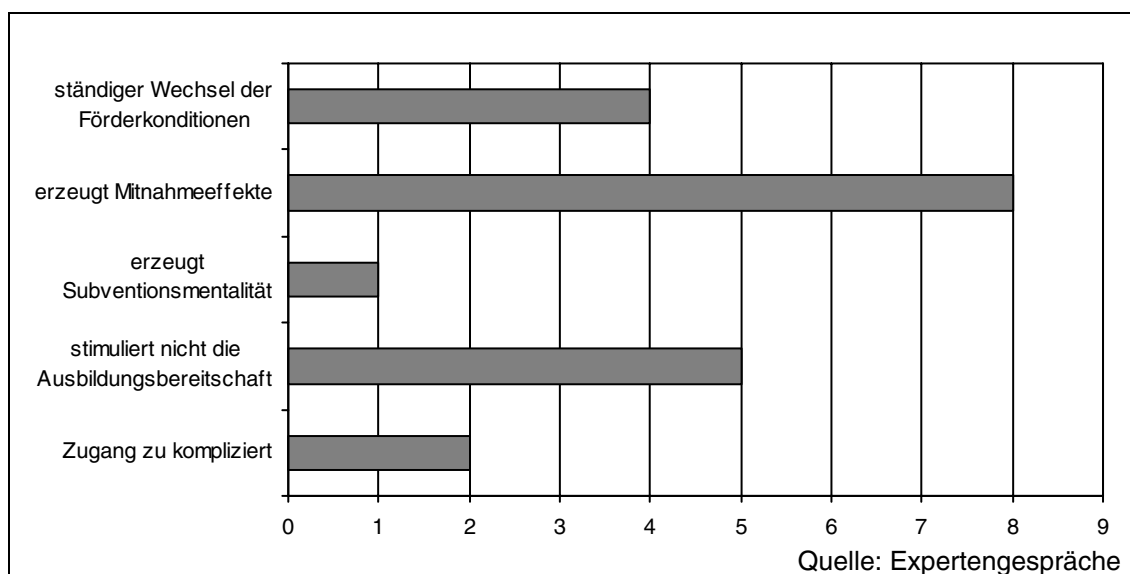


⁷⁵ Interviewsequenz
Vergleiche dazu auch die Abschnitte 3.1.7.2 und 6.5.

⁷⁶ Interviewsequenz

Festzuhalten bleibt, dass die Prämienförderung nicht den beabsichtigten Zweck erfüllte und dennoch – zumindest bis zur Einführung der Verbundausbildung 1996 – die hauptsächliche Strategie zur Stimulation des Angebotes betrieblicher Ausbildungsplätze war. Da diese Strategie jedoch sehr rasch das Dilemma zwischen Stimulanz und Mitnahme offenbarte, war die Förderphilosophie von häufigen Wechseln gekennzeichnet und in der Wahrnehmung der Adressaten/Adressatinnen unberechenbar und intransparent. Die sukzessive Verengung der Förderrichtlinien zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und für mehr Zielgenauigkeit des Programmes führten auch zu Irritationen bei den Betrieben: „Der ‚Brandenburger Weg‘ brachte zunächst viel Geld vom Land, dann später Liebesentzug. Dies erzeugte ein hohes emotionales Moment.“⁷⁷ Für diese Einschätzung spricht der Verlauf der Ausbildungsbeteiligung: „So führte z. B. eine Umstellung der Prämienförderung von Betrieben in Brandenburg im Ausbildungsjahr 1995/96 auf die prioritäre Förderung von erstmalig auszubildenden Betrieben dazu, dass Ausbildungsbetriebe, die nun nicht mehr gefördert wurden, aus der Ausbildung ausstiegen. Der Entzug der staatlichen Förderung der Ausbildungsleistung wurde als ‚Bestrafung‘ interpretiert. Dies ist auch deswegen bemerkenswert, weil die Förderung in Höhe von i. d. R. einmalig 3.000 DM gemessen an der durchschnittlichen monatlichen Ausbildungsvergütung von 1.000 DM relativ gering ist.“⁷⁸ Die Anreizprämien waren offensichtlich als dauerhafte Subventionen verstanden worden. Diese Einschätzung zur Prämienförderung wird nahezu einhellig von allen relevanten Akteuren/Akteurinnen in diesem Politikfeld vertreten.

Übersicht 38 Aus welchen Gründen halten Sie die Prämienförderung für unwirksam? (n=20, Mehrfachnennungen möglich)



Auch wenn die Kommunikationsmöglichkeiten zur Steigerung der Ausbildungsbeteiligung der Brandenburger Betriebe möglicherweise ungenutzte Potenziale beinhalten, wurde doch konsequent daran gearbeitet, einen Ausstieg aus der als kontraproduktiv eingeschätzten Prämienförderung zu verwirklichen. Dabei musste die Landesregierung jedoch insofern behutsam vorgehen, als ein Wegbrechen weiterer Ausbildungsstellen durch eine drastische Einstellung der Prämienförderung unbedingt vermieden werden sollte: „Eine finanzielle För-

⁷⁷ Interviewsequenz

⁷⁸ Vergleiche dazu /MASGF, MBSJ, MW 1998, S. 4/.

derung von Ausbildungsplätzen ist nach wie vor erforderlich, weil im Falle der Zurücknahme der Förderung von betrieblichen Ausbildungsplätzen in der Form von ‚Prämien‘ ein erheblicher Teil der Ausbildungsplätze wegfallen würde. Es ist deshalb kurzfristig nicht möglich, hier die seit drei Jahren praktizierte Förderung durch eine völlig neue Förderstrategie zu ersetzen.“⁷⁹

Die Wirtschafts- und Sozialpartner teilten die Einschätzung der Landesregierung zur begrenzten Wirkung der Prämienförderung ganz überwiegend. Blockaden durch einzelne Akteure, wie etwa die IHK, deren Position es war, für die betriebliche Ausbildung sei eine Prämienförderung notwendig, lösten sich spätestens mit dem Rückgang des Angebotes betrieblicher Ausbildungsplätze trotz Prämie in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf. Dennoch bedurfte es mehrerer exogener und endogener Impulse, den Strategiewechsel tatsächlich zu vollziehen.

Endogene Impulse finden sich erstens in den zunehmenden Haushaltsrestriktionen des Bundeslandes, die zu einer Konzentration der Mittel und zu einer weiteren Prüfung der Wirksamkeit der Instrumente zwangen. Zweitens waren ab 1996 auch „kompensatorische“ Instrumente wie die Verbundausbildung verfügbar, welche die betriebliche Ausbildungsbasis stabilisieren und verbreitern sollten. Drittens ist auf einen entsprechenden Landtagsbeschluss von 1998 zu verweisen, der die Verwaltung auf den Ausstieg aus der Prämienförderung festlegte.

In exogener Hinsicht lassen sich zwei Impulse identifizieren. Erstens vereinbarten die ostdeutschen Länder im Jahre 1998 im Zuge ihrer Abstimmungen zur Vorbereitung der Verhandlungen mit dem Bund zur Gemeinschaftsinitiative ein Phasing Out in der Prämienförderung, insofern befand sich Brandenburg mit seiner Absicht im breiten Mainstream der ostdeutschen Länder. Zweitens lagen die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“ im Bündnis für Arbeit zur Abkehr von der Prämienförderung vor. Entsprechend fand in 1998 eine deutliche Zäsur in der Prämienförderung statt. Konnten in 1997 noch rund 7.700 Förderfälle gezählt werden, waren es in 1998 nur noch 3.100. Die Prämienförderung lief in Brandenburg tatsächlich in 2002 aus. Das Land hat damit als erstes ostdeutsches Bundesland den Ausstieg tatsächlich vollzogen.

Die bis zu diesem Zeitpunkt realisierten Gemeinschaftsinitiativen wurden 1996 nicht nur umbenannt (in „Zukunftsinitiative Lehrstellen“), sondern vor allem inhaltlich-organisatorisch umgestaltet: Die Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost wurden seit diesem Zeitpunkt nämlich nicht mehr ausschließlich in außerbetriebliche Plätze und durch die Bundesanstalt für Arbeit umgesetzt, sondern vielmehr in Regie der Länder gestaltet – und zwar sowohl bezüglich der Ausführung der Programmkomponenten als auch in Bezug auf die Umsetzung. So beinhaltete 1996 zunächst die Förderung zusätzlicher Ausbildungsplätze mit Fokus auf eine betriebsnähere Ausbildung konkret die betriebsnahe Ausbildung aber auch außerbetriebliche Ausbildung, Ausbildung in Kommunen und vollzeitschulische Assistentenausbildung. Entscheidend neben den inhaltlichen Akzentverschiebungen bei der Förderung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Bundesländern waren auch die Veränderungen im finanziellen Engagement des Bundes. Vor dem Hintergrund verringerter finanzieller Mittel des Bundes für diese Aufgaben bei gleichzeitig wachsender Nachfrage nach Ausbildungsplätzen durch geburtenstarke Jahrgänge und „Altnachfrager/-innen“ übertrug der Bund um-

⁷⁹ Vergleiche dazu /MASGF 1994/.

fangreiche Gestaltungskompetenzen für die Bund-Länder-Programme auf die Länder und überließ seit 1996 die detaillierte Ausgestaltung der Lückenschlussprogramme den Bundesländern. Fortan lag es in deren Verantwortung, bei verringerten Fördersätzen möglichst qualitätsvolle und quantitativ ausreichende „Lückenschlussprogramme“ zu entwerfen. Nach Berger und Walden sollten „mit dieser Dezentralisierung (sollten) die Akteure auf Landesebene und in den Regionen einbezogen und die Fachkräftenachfrage der regionalen Arbeitsmärkte stärker berücksichtigt werden“⁸⁰.

Entsprechend wurden in Brandenburg ab 1997 im Rahmen der Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost betriebsnahe Ausbildungsplätze sowie das Kooperative Modell als berufsfachschulische Ausbildung gefördert. Ab dem Jahre 2000 wurde darüber hinaus in Abstimmung mit den für die berufliche Erstausbildung im Land Verantwortung tragenden Akteuren eine Förderung von Projekten „Junge Frauen in neuen Berufen“ eingeführt. Jährlich werden rund 100 Projektplätze durch das Land gefördert, wobei die Ausbildung von Bildungsträgern und Betrieben geleistet wird. Die Übergangsquoten in Beschäftigung nach Abschluss der Ausbildung sind überdurchschnittlich und vor allem auf die enge Einbindung der Betriebe in das Projekt zurückzuführen.

Die Förderung betriebsnaher Plätze – die in betrieblichen Überkapazitäten unter Beachtung des Zusätzlichkeitskriteriums eingerichtet werden – hat in Brandenburg als eine Facette der Bund-Länder-Programme hohe Priorität aufgrund der engen Anbindung der Förderung an Betriebe: Die Jugendlichen schließen ihre Ausbildungsverträge mit einem Ausbildungsring der Kammern ab und erfahren die praktische Ausbildung in einem ausgesuchten Betrieb⁸¹. Für die Betriebe ergibt sich der Vorteil, dass die Zahlung der Ausbildungsvergütung für sie entfällt, da der Ausbildungsring eine gegenüber der tariflichen Vergütung abgesenkte Ausbildungsvergütung aus öffentlichen Mitteln zahlt.

Die betriebsnahe Ausbildungsförderung war aus Sicht der Landesregierung jedoch auch Teil eines Aushandlungsprozesses: Durch die systematische Einbindung der Kammern in die betriebsnahe Ausbildungsplatzförderung erhöhte sich ihr Einfluss auf die Erstausbildungsförderung in Brandenburg. Dieses Mehr an Einfluss für die Kammern koppelte die Landesregierung an ihre Zustimmung zum Kooperativen Modell.

Im Rahmen der Umsetzung des Kooperativen Modell schloss die Landesregierung mit den zuständigen Kammern Vereinbarungen, um eine regionale, an dem Ausbildungsbedarf von Wirtschaft, Mittelstand und Handwerk ausgerichtete Schließung der Ausbildungsplatzlücke zu gewährleisten. Es war der Versuch, Schule und betriebliche Praxis unter Bedingungen notwendiger Kooperationen so zu verbinden, dass ein größtmögliches Angebot beruflicher Ausbildung zu Wege gebracht wurde. Die Qualität der Ausbildung und ihre Verwertbarkeit konnten aufrechterhalten werden, da die notwendige Kostenersparnis über den Schüler/-innenstatus realisiert wurde: Durch den Schüler/-innenstatus sind die Auszubildenden gegebenenfalls BAföG-berechtigt, können aber dennoch eine Ausbildung mit Kammerabschluss absolvieren. Die Jugendlichen erhalten über die Bildungsdienstleister eine monatliche Aufwandsentschädigung, die eine Ergänzung zur schulrechtlichen geregelten Fahrtkostenpauschale darstellt und in einem erhöhten Mobilitätsaufwand begründet ist. Die unmittelbare

⁸⁰ Vergleiche dazu /Berger, Walden 2001/.

⁸¹ Zur Auswahl stehen hierbei nur Betriebe, die bezogen auf die letzten drei Jahre einen bestimmten Anteil an eigenen betrieblichen Ausbildungsplätzen vorweisen können.

Förderung der Ausbildungsvergütung entfällt jedoch. Die Entwickler selbst bezeichnen das Kooperative Modell als ein „*Rechenmodell, das Mittel und anzubietende Ausbildungsplätze in Einklang brachte*“.⁸²

Die Einführung des Kooperativen Modells war mit erheblichen Hindernissen verbunden. Sowohl die Kammern als auch die Gewerkschaften und Verbände wollten dieses Modell zunächst verhindern⁸³. Zentraler Streitpunkt seitens der Gewerkschaften war u. a. die Vergütung der Jugendlichen, unterschritten doch die Einkommen aus dem – zudem nicht für alle Jugendlichen zugänglichen – BAföG deutlich die tariflich geregelte Ausbildungsvergütung der betrieblichen Lehrlinge. Aus Sicht der Landesregierung war es jedoch als durchaus problematisch zu werten, wenn in einer vollständig staatlich finanzierten Ersatzmaßnahme Vergütungen geleistet werden sollen, die allein zwischen den Tarifparteien ausgehandelt werden und somit vom Finanzier der Maßnahme nicht beeinflusst werden konnten. Der Forderung nach einem höheren Einkommen – die zudem nicht im Kompetenzbereich des MASGF lag - zu entsprechen hätte zudem bedeutet, entweder Abstriche bei der Qualität der Ausbildung machen zu müssen und/oder weniger unversorgten Jugendlichen ein Ausbildungsangebot unterbreiten zu können.

In der Konsequenz konnten auch die Tarifpartner keine Alternative zum Kooperativen Modell anbieten. Da das Ziel der Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen von allen Beteiligten als oberstes Gut eingestuft wurde, konnte diese „*Notmaßnahme*“⁸⁴ schließlich eingeführt werden. Auch die Jugendlichen selbst nahmen das Kooperative Modell an – zwar bot es kein hohes Einkommen, aber eine Vielzahl von Ausbildungsmöglichkeiten mit einem verwertbaren und anerkannten Abschluss.

Vor allem vor dem Hintergrund ungünstiger äußerer Rahmenbedingungen – allen voran die Haushaltssituation des Bundes und des Landes – waren die Gestaltungsspielräume der Landesregierung zur Erreichung des Zieles des „Lückenschlusses“ außerordentlich begrenzt. Insofern ist die intelligente Reorganisation der zur Verfügung stehenden Mittel in Form eines umsetzbaren Modells als durchaus positiv zu werten: Insbesondere gelang es der Landesregierung, sowohl involvierte Akteure/Akteurinnen als auch Betroffene positiv zu integrieren sowie verschiedene Ziele miteinander in Einklang zu bringen.

- So konnte erstens der „Lückenschluss“ trotz sinkender Mittel realisiert werden.
- Zweitens konnte die von der Landesregierung seit längerer Zeit angestrebte Regionalisierung von Politiksteuerung⁸⁵ durch das Kooperative Modell ein Stück vorangebracht werden: Verbunden mit seiner Einführung war die Einrichtung regionaler Arbeitskreise, die mit der Aufgabe der Klasseneinteilung – regionale Verteilung und inhaltliche Ausrichtung – betraut wurden.
- Drittens wurde mit dem Kooperativen Modell eine Lösung gefunden, Mädchen bessere Chancen auf dem Ausbildungsstellenmarkt einzuräumen.

Ein Großteil der Akteure/Akteurinnen sieht das Kooperative Modell als ein wichtiges Instrument an, obwohl es aufgrund finanzieller Restriktionen zu den schon mehrfach erwähnten

⁸² Interviewsequenz

⁸³ Vergleiche dazu verschiedene Protokolle des LAB.

⁸⁴ So wird das Kooperative Modell von vielen befragten Akteuren/Akteurinnen in Brandenburg bezeichnet.

⁸⁵ Verwiesen sei hier auf die vielfältigen Initiativen des Landes in der Arbeitsmarktpolitik.

Nachteilen in Bezug auf Stati und Finanzierung kam, die nicht zuletzt dem Bemühen geschuldet waren, möglichst vielen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anzubieten. Die Entwickler/-innen des Modells und die Beteiligten der Arbeitskreise bewerten das Kooperative Modell zum größten Teil als gelungen: Die Noten und Übergangsquoten sechs Monate nach Abschluss der Ausbildung seien zumindest annähernd vergleichbar mit jenen aus betrieblicher Ausbildung – zudem hätten die Jugendlichen das Modell gut angenommen. Die Evaluierung des Kooperativen Modells durch die Freie Universität in Berlin und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg bestätigt die Einschätzung hinsichtlich der fachlichen Qualität des Instruments.⁸⁶

Negative Bewertungen gehen dahin, dass die Finanzierung des Modells zu schwach sei und leistungsstarke Träger sich nicht beteiligten, weil es sich finanziell nicht lohne, die Jugendlichen würden wegen zu hoher Betriebsferne nicht hinreichend auf den Beruf vorbereitet.

Von Seiten eines Teils der befragten Akteure/Akteurinnen wird zudem der Vorwurf erhoben, das Kooperative Modell befördere berufsstrukturelle Ungleichgewichte, d. h. bestimmte Ausbildungsberufe werden in einer Region konzentriert angeboten und die Angebote folgen nur eingeschränkt einer Bedarfsorientierung, weil die Angebote an den Trägern orientiert seien und die regionalen Steuerungsinstrumente nicht ausreichen⁸⁷. Hier wird die Zusammensetzung der regionalen Arbeitskreise kritisiert, die auch die Akteure/Akteurinnen einschließen sollte, die nicht in erster Linie von dem Instrument profitieren.

Diese Hinweise zur Bedarfsorientierung nehmen Bezug auf die Schwierigkeit, zukünftige Qualifikations- und Berufsanforderungen zu prognostizieren.⁸⁸ In regionalpolitischen Überlegungen sollten diesbezügliche Veränderungspotentiale beispielsweise durch die Bereitstellung möglichst kleinräumiger Wirtschafts- und Strukturdaten durch die entsprechenden Stellen vertiefend thematisiert werden.

Eine Verbesserung der Ausbildungsqualität und die Stimulierung von Innovationen in der dualen Ausbildung wurde jedoch auch durch weitere Aktivitäten des Landes angestrebt: Vor allem ist hier auf die verschiedenen durch das Land Brandenburg geförderten Modellversuche zu verweisen, die einen starken Fokus auf Innovationen betrieblicher Ausbildung setzen: Beispielhaft seien hier die Modellversuche „Berufsausbildung nach dem Berufsausbildungsgesetz mit Fachhochschulreife“ (Projektträger: MBSJ und Lausitzer Braunkohle AG) sowie „Neue Berufliche Entwicklungswege im modernen Industriebetrieb“ (Projektträger: EKO Stahl Eisenhüttenstadt) genannt.

Neben der weitreichenden Beteiligung regionaler Akteure/Akteurinnen im Rahmen des Kooperativen Modells wurden weitere Veränderungen in den Kooperationsstrukturen mit nicht-staatlichen Akteuren von Seiten der Landesregierung eingeleitet.

⁸⁶ Vergleiche dazu Kapitel 6.3.

⁸⁷ Die hier von den Befragten implizit thematisierte geringe Flexibilität des Instrumentes ist jedoch auch stark von dem Angebot an Lehrkräften bestimmt: Wurden in Zeiten guter Konjunktur für die Bauwirtschaft vor allem Lehrkräfte eingestellt, die eben die hier geforderten Inhalte lehren konnten, so erzeugt dieses Spektrum zwangsläufig eine gewisse „Pfadabhängigkeit“ der jeweiligen Oberstufenzentren und Bildungsträger bzw. einen Anpassungszeitraum, bis die angestrebte Umprofilierung des Ausbildungsangebotes auch mit entsprechenden Lehrkräften umgesetzt werden kann.

⁸⁸ Man denke hier beispielsweise an die immer unbefriedigende Anzahl von Ingenieuren/Ingenieurinnen, entweder das Angebot ist zu hoch oder es gibt keine Ingenieure/Ingenieurinnen auf dem Arbeitsmarkt. Vgl. auch Kapitel 6.2.4.

Ende der 90er Jahre richtete das zuständige Referat im MASGF zusätzlich zum repräsentativen Gremium LAB sogenannte Kompetenzrunden ein, an denen Vertreter/-innen der operativen Ebene der Kammern aus den Abteilungen Berufliche Bildung beteiligt sind.

Im Hinblick auf die einsetzende Qualitätsdebatte und angesichts des zunehmenden Problemdrucks wurde also von der Landesregierung der Versuch unternommen, die Kommunikations- und Aushandlungsstrukturen mit den Beteiligten nicht nur zu verdichten, sondern auch so auszurichten, dass einerseits die Verantwortung der Akteure/Akteurinnen für die Erstausbildungspolitik konstruktiv gestärkt wurde. Andererseits wurde die Kommunikation mit jenen verdichtet, die in der operativen Umsetzung der ausbildungspolitischen Ziele über Expertise verfügen. Obwohl „*die direkte Ansprache der Betriebe durch die Kammern organisiert*“⁸⁹ wurde und damit vermittelt blieb, konnte die Landesregierung mit Einrichtung der Kompetenzrunden eine stärker problem- und zieladäquate Politiksteuerung erzielen.

Der Austausch und Vergleich mit anderen Bundesländern wird intensiv gepflegt, nicht nur im Rahmen der Abstimmungen der ostdeutschen Länder im Vorfeld der jährlichen Verhandlungen mit dem Bund zu den diversen Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiativen.

Darüber hinaus ist auf die regionalen Ausbildungskonferenzen zu verweisen, die 1999 im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit für die neuen Länder beschlossen wurden. Parallel hierzu wurde vom BMBF das bis zum Jahr 2003 laufende Projekt „regio-kompetenz-ausbildung“ gestartet, das unter anderem Ausbildungskonferenzen unterstützen soll.

Allerdings wurde auf die Bildung eines Bündnisses für Arbeit und Ausbildung zwischen Landesregierung und Tarifparteien in Brandenburg bewusst verzichtet: Zwar werden die Vorteile einer öffentlichkeitswirksamen Plattform, die durch ein solches Bündnis geschaffen werden würde, durchaus gesehen. Dennoch wird davon ausgegangen, dass „die bewährte und zuletzt erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Landesausschuss für Berufsbildung und den Kammern und deren Stellenwert erheblich beeinträchtigt“⁹⁰ würde.

4.2 Zur äußeren Relevanz und inneren Konsistenz der Brandenburger Förderkonzeption

4.2.1 Bewertung der äußeren Relevanz

Jugendarbeitslosigkeit prägt die Förderkonzeption als Ganzes ...

Die Brandenburger Förderkonzeption hat insbesondere mit ihrer schrittweisen instrumentellen Erweiterung zur Mitte der 90er Jahre – 1995 wurde die Verbundausbildung ergänzend zur Prämienförderung eingeführt, 1996 folgte die betriebsnahe Ausbildung und 1997 das Kooperative Modell – das zu dieser Zeit drängendste Problem junger Brandenburger und Brandenburgerinnen aufgegriffen: die zunehmende Diskrepanz von Angebot und Nachfrage am Ausbildungsstellenmarkt.

⁸⁹ Interviewsequenz

⁹⁰ Vergleiche dazu /Landesregierung Brandenburg 1998, S. 15/.

Demgegenüber wurde der in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zunehmenden Jugendarbeitslosigkeit an der 2. Schwelle⁹¹ förderseitig nicht problemadäquat begegnet. Bei dieser Einschätzung ist nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass mit den Interventionen an der 1. Schwelle bereits wichtige künftige Weichenstellungen – beispielsweise hinsichtlich der Einmündungschancen in Beschäftigung nach erfolgter Ausbildung – gestellt werden⁹².

Mit den in den letzten Jahren vorgenommenen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik des Landes wird sukzessive versucht, den Schwierigkeiten an der 1. und 2. Schwelle gleichermaßen Rechnung zu tragen. Indizien dafür sind die Einstellung der von Mitnahmeeffekten geprägten Prämienförderung einerseits sowie die Initiierung von Projekten an der 2. Schwelle andererseits. Verwiesen sei in diesem Kontext auf den INNOPUNKT-Wettbewerb „Zukunft gestalten für Brandenburgs Jugend an der 2. Schwelle“ sowie auf die im Rahmen der Kampagnen „Jugend 2005“ und „Aktionen für Jugend und Arbeit“ unterstützten Vorhaben. Gleichwohl verbleiben, gemessen an der Höhe der für diese Projekte eingesetzten Fördermittel, zwischen Interventionsbreite und Problemlagen immer noch Diskrepanzen.

... Wirtschaftsstrukturen bedingen einzelne Förderkomponenten

Im Unterschied zu den anderen Förderkomponenten antizipiert die Verbundausbildung mit ihrer Programmkonzeption neben der prekären Ausbildungssituation weitere sozioökonomische Fakten: die unter verschiedenen Gesichtspunkten als kleinteilig zu charakterisierende Wirtschaftsstruktur im Land Brandenburg einerseits sowie die bislang fehlenden Instrumente und Finanzierungsregularien für die Gestaltung überbetrieblicher Ausbildungsbestandteile in Betrieben von Industrie und Handel andererseits.

- Die Praxis zeigt, dass die IHK im Land Brandenburg für nicht wenige Betriebe in ihrem Zuständigkeitsbereich aufgrund fehlender umfassender Voraussetzungen die Ausbildungseignung nur unter der Bedingung der überbetrieblichen Vermittlung konkret definierter Ausbildungsinhalte feststellen können. Das Erfordernis überbetrieblicher Ausbildungsbestandteile in diesem Bereich ergibt sich insbesondere aus den im Zuge des Transformationsprozesses entstandenen Wirtschaftsstrukturen im Land: Dazu gehören insbesondere die kleinbetriebliche Struktur einerseits sowie die geringe Fertigungs- und Wertschöpfungstiefe andererseits. Alle genannten strukturellen Faktoren führen dazu, dass eine große Zahl von Betrieben im Zuständigkeitsbereich der IHK – vergleichbar dem Handwerk – nicht die ganze Breite der von den Ausbildungsordnungen vorgeschriebenen Ausbildungsinhalte abdecken können⁹³.

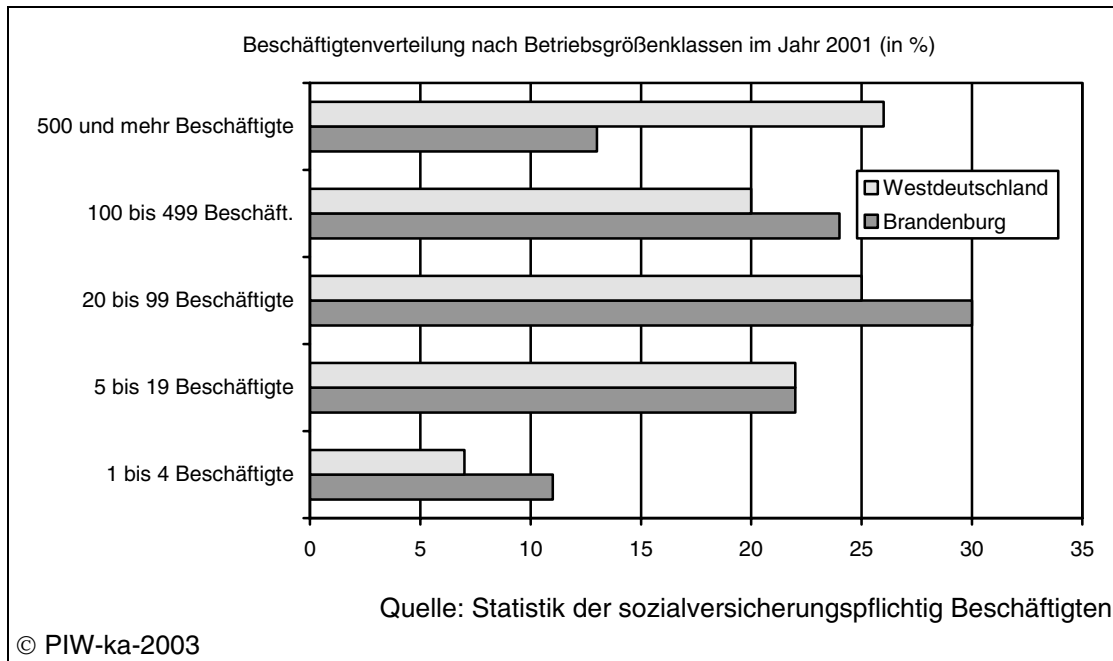
Die folgende Abbildung verdeutlicht in diesem Kontext, dass Klein- und Kleinstbetriebe im Land Brandenburg überproportional stark vertreten sind, während – spiegelbildlich dazu – beschäftigungsstarke Großbetriebe viel zu wenig präsent sind.

⁹¹ Vergleiche dazu Abschnitt 6.4.1.1.

⁹² Vergleiche dazu Abschnitt 6.4.2.2.2.

⁹³ Mit Blick in die Gegenwart wie auch in die Zukunft sprechen einige Bildungsanbieter sehr prononciert davon, dass in Brandenburg – betrachtet man die Lernorte – die duale Ausbildung nur noch selten anzutreffen ist. Der Regelfall ist vielmehr eine Ausbildungstriade an der OSZ (fachtheoretische Ausbildung), Betrieb (fachpraktische Ausbildung im Unternehmen) und Bildungsanbieter/Drittbetriebe (überbetriebliche fachpraktische Ausbildung) beteiligt sind.

Übersicht 39 Betriebsgrößenstrukturen im Land Brandenburg und in Westdeutschland im Vergleich



- Überbetriebliche Ausbildungsbestandteile haben in verschiedenen Branchen und Berufen bereits langjährige Tradition – und zwar nicht nur in den neuen Bundesländern, sondern auch in Westdeutschland. Dies gilt beispielsweise für die Bauberufe⁹⁴ ebenso wie für die Handwerks-⁹⁵ und die Agrarberufe⁹⁶. Hintergrund der Vermittlung bestimmter

⁹⁴ Für die Bauberufe der Industrie (18 Berufe) und des Handwerks (13 Berufe) sind durch die seit 1999 neu geltende Ausbildungsverordnung im Rahmen der Stufenausbildung überbetriebliche Ausbildungsbestandteile in einem Umfang von 32-37 Wochen festgelegt. Die Zeiten der Ausbildung in überbetrieblichen Ausbildungsstätten sind dabei als Margen wie folgt geregelt: 1. Ausbildungsjahr 17 bis 20 Wochen, 2. Ausbildungsjahr 11 bis 13 Wochen und 3. Ausbildungsjahr 4 Wochen. Hintergrund dieser intensivsten überbetrieblichen Ausbildung aller Berufe überhaupt ist der Umstand, dass eine umfassende betriebliche Ausbildung aufgrund der Spezifika der Branche – mobile statt ortsfeste Arbeitsstätten und Arbeitsmittel, stark arbeitsteiliges Zusammenwirken mehrerer Betriebe und Gewerke usw. – auf enge Grenzen trifft. Die Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung erfolgt, wie die berufliche Erstausbildung in der Bauwirtschaft generell, über ein durch die Sozialpartner der Branche tarifvertraglich geregeltes, selbst organisiertes und durch die Unternehmen getragenes Umlageverfahren.

⁹⁵ Für die Handwerksberufe liegen Empfehlungen des Heinz-Piest-Instituts für Handwerkstechnik an der Universität Hannover zu überbetrieblichen Ausbildungsbestandteilen vor, die Eingang in die vom BMWA anerkannten Unterweisungspläne gefunden haben. Die regional zuständigen HwK legen auf dieser Grundlage durch Beschlüsse für ihre Mitgliedsbetriebe fest, welche überbetrieblichen Lehrlingsunterweisungen obligatorisch bzw. fakultativ sind. Die Inanspruchnahme überbetrieblicher Lehrlingsunterweisungen durch die Handwerksbetriebe in Brandenburg ist von Beruf zu Beruf entsprechend den Spezifika der Gewerke zwar sehr unterschiedlich, zeigt aber im Grundsatz eine stabile Tendenz. Die Finanzierung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung im Handwerk erfolgt einerseits über grundsätzlich geregelte Bund-Länder-Zuschüsse, wobei die Länderförderungen partiell voneinander abweichen. Andererseits sind im Rahmen von Umlageverfahren die Handwerksbetriebe an der Finanzierung beteiligt, wozu die regional zuständigen Kammern entsprechende Beschlüsse fassen.

⁹⁶ Die unter Beteiligung der Tarifvertragspartner erarbeiteten Ausbildungsordnungen legen für die Agrar- und verwandte Berufe verbindlich überbetriebliche Ausbildungsbestandteile fest. Beispielsweise ist für die beiden milchwirtschaftlichen Berufe (Molkereifachmann/-fachfrau und Milchwirtschaftliche/r Laborant/-in) eine vierwöchige überbetriebliche Ausbildung geregelt. Auch in diesen Ausbildungsberufen sprechen die Branchenspezifika für die anhaltende Notwendigkeit überbetrieb-

Ausbildungsinhalte in überbetrieblicher Form sind vor allem wirtschaftsstrukturelle Besonderheiten, die eine den Ausbildungsordnungen entsprechende Breite und Qualität der Ausbildung allein in betrieblicher Form nicht zulassen. Die konkreten Relationen zwischen betrieblichen und überbetrieblichen Ausbildungsbestandteilen in traditionell überbetrieblich ausbildenden Branchen und Berufen werden durch verschiedene Regularien bestimmt. Zu den wichtigsten Regulierungsmechanismen zählen Ausbildungsordnungen, tarifvertragliche Vereinbarungen und Beschlüsse sowie Festlegungen der zuständigen Stellen. Die Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildungsinhalte erfolgt auf unterschiedliche Weise, ist aber gleichfalls verbindlich geregelt. Vergleichbare Instrumente und Finanzierungsregularien gab es für den, lange Jahre großbetrieblich strukturierten, Industrie- und Handelsbereich nicht.

- In Reaktion auf genau diese Gegebenheiten wurde in Brandenburg, beginnend zur Mitte der 90er Jahre, eine weitere Förderkomponente – die Verbundausbildung – implementiert. Im Industrie- und Handelsbereich ist die Verbundausbildung bislang jedoch noch nicht in dem Maße kodifiziert und rechtlich-finanziell verankert, wie dies in den anderen genannten Branchen und Berufen der Fall ist.

Die Einordnung der Brandenburger Förderkonzeption und ihrer verschiedenen Komponenten in die Interventionen der Akteure anderer Ebenen und Politikbereiche ist ambivalent zu bewerten.

Landespolitische Einordnung der Förderkonzeption und seiner Komponenten ebenso ambivalent ...

Bezogen auf die Aktivitäten der Landesregierung Brandenburg ist einerseits zu konstatieren, dass in Zusammenarbeit von MASGF und MBSJ sowie regionalen Akteuren die Implementation eines breiten und – wie noch zu zeigen sein wird – in einigen Bereichen erfolgreichen Förderprogramms, des Kooperativen Modells, gelungen ist. Positiv sind ebenfalls verschiedene gemeinsame Aktivitäten von MASGF und MLUR zur Unterstützung beruflicher Aus- und Weiterbildung in der Agrarwirtschaft und im ländlichen Raum zu würdigen. Andererseits muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass die Zusammenarbeit von MASGF und MW im Hinblick auf die Gestaltung bedarfs- und zukunftsorientierter Förderprogramme der beruflichen Erstausbildung optimiert werden kann⁹⁷. Hinzu kommt, dass die Förderkonzeption des Landes ein Defizit bei berufsfachschulischen Angeboten – für die das MBSJ die Resortverantwortung trägt – aufweist. Im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern ist der Umfang berufsfachschulischer Ausbildungsangebote in Brandenburg insgesamt (d. h. nach BBiG und HwO sowie darüber hinaus), trotz des volumenstarken Kooperativen Modells, deutlich geringer⁹⁸ und erhöht damit den ohnehin starken Druck auf das Duale System im Land zusätzlich.

licher Ausbildungsbestandteile. Die Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung in den Agrar- und verwandten Berufen erfolgt durch die Unternehmen und durch öffentliche Fördermittel. Im Land Brandenburg wird die entsprechende Förderrichtlinie durch das Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR) verantwortet und über das Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft umgesetzt.

⁹⁷ Vergleiche dazu Abschnitt 4.1.2.2.2.

⁹⁸ Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.7.1.

... wie auf bundespolitischer Ebene

Bezogen auf die Interventionen der Bundesebene gibt es ebenfalls ambivalente Einschätzungen. Einerseits ist zu konstatieren, dass es in einigen Bereichen – beispielsweise bei den Ausbildungsplatzprogrammen Ost – eine gute Abstimmung von Bund und Land (bzw. Ländern) gegeben hat. Dabei wurde nicht zuletzt auch die erforderliche Flexibilität gewahrt, wie der gemeinsam gefasste Beschluss zur Aussetzung der degressiven Gestaltung des Ausbildungsplatzprogrammes Ost im Jahr 2003 gezeigt hat. Dadurch konnte angesichts der für dieses Jahr zu erwartenden zugespitzten Ausbildungsplatzsituation erreicht werden, dass dem Land Brandenburg ein Kontingent von 2.770 Plätzen (im Vorjahr 2.789 Plätze) zur Verfügung steht, während zunächst nur 2.390 geplant waren. Gleichfalls positiv zu erwähnen ist die konsistente Arbeitsteilung zwischen Bund bzw. Bundesanstalt für Arbeit und Ländern in der beruflichen Erstausbildung behinderter Jugendlicher. Andererseits ist zu verzeichnen, dass die Einführung des Jugendsofortprogramms durch die Bundesregierung sowie die Freie Förderung durch die Arbeitsämter nach § 10 SGB III zur Intransparenz der Interventionen an der 1. Schwelle geführt haben. Insbesondere die vielen kleinteiligen und kaum öffentlichkeitswirksamen Modellprojekte unterschiedlicher Fördermittelgeber standen in einem gewissen Gegensatz zur demgegenüber vergleichsweise klaren Förderpolitik des Landes Brandenburg.

(Ko)Finanzierung der Landesinterventionen gut gelungen

Aus fiskalischer Sicht konnte das Land Brandenburg die bei anderen Akteuren für die berufliche Erstausbildung zur Verfügung stehenden Finanzmittel, insbesondere die Mittel des Bundes für die Ausbildungsplatzprogramme Ost und die ESF-Mittel, optimal für die landespolitischen Interventionen nutzbar machen und zugleich den latent unterausgestatteten Landshaushalt entlasten.

4.2.2 Einschätzung der inneren Konsistenz

Wird die Brandenburger Förderkonzeption im Hinblick auf ihre innere Konsistenz zunächst in ihrer Gesamtheit betrachtet, so zielt sie auf alle wichtigen Ziele einer aktiven Berufsbildungspolitik⁹⁹ gleichermaßen – allerdings nicht gleichgewichtet – ab. Im Vordergrund der Interventionen steht sowohl politisch gewollt, so die Befunde der Policy-Analyse¹⁰⁰, als auch fördertekhnisch umgesetzt¹⁰¹ das Ziel des „Lückenschlusses“ – des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage am Ausbildungsmarkt. Demgegenüber treten die anderen Ziele, die in den einzelnen Förderkomponenten in der einen oder anderen Form durchaus angelegt sind, zurück.

Diese Einschätzung zur Zielhierarchie der Brandenburger Förderkonzeption verfestigt sich, wenn nicht nur die Ziele der einzelnen Förderkomponenten, sondern auch deren (unterschiedliche) finanzielle Ausstattung analysiert wird. Könnte die Zielformulierung in den Förderkomponenten für sich genommen, durchaus noch einen Gleichklang der Ziele aktiver Berufsbildungspolitik unterstützen, so ist mit den Budgets der verschiedenen Förderkomponenten¹⁰² zumindest implizit Quantität vor Qualität angelegt. An den Finanzbudgets der Förder-

⁹⁹ Vergleiche dazu Kapitel 2.

¹⁰⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 4.1.2.2.2.

¹⁰¹ Vergleiche dazu Abschnitt 4.1.2.1.

¹⁰² Vergleiche dazu Abschnitt 6.1.1.

komponenten bzw. Programme zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, also dem Kooperativen Modell und der – auch auf die Erhöhung der Ausbildungsqualität ausgerichteten – Verbundausbildung wird dies beispielhaft deutlich: Während für die Verbundausbildung in den letzten Jahren etwa 4 Mio. € p. a. zur Verfügung standen, waren es beim Kooperativen Modell bis zu zehn mal so viel¹⁰³. Dies liegt nur teilweise an etwaig höheren Kosten des Kooperativen Modells – zum Fördervolumen pro Kopf kommen schließlich noch die Kosten für das BAföG anspruchsberechtigter Schüler/-innen sowie, bis zum Jahr 2000, deutlich höhere Förderfallzahlen beim Kooperativen Modell.¹⁰⁴ Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext allerdings auch, dass die Förderung der Verbundausbildung an betriebliche Ausbildungsplätze gebunden ist, während das Kooperative Modell nicht auf betrieblichen Ausbildungsverträgen beruht.

Inwieweit sich diese Schwerpunktsetzung in konzeptioneller Programmatik und finanzieller Ausstattung auch in der Förderpraxis niederschlägt, wird noch zu untersuchen sein.

Bezogen auf die einzelnen Förderkomponenten führt die Analyse von deren innerer Konsistenz zu den folgenden Bewertungen.

Für die **Prämienförderung** ist in erster Linie ein Auseinanderklaffen des formulierten Programmziels (Schaffung zusätzlicher und/oder neuer Ausbildungsplätze) und deren fördertechnischer Stimulierung zu konstatieren. Nicht nur die mit dem Sofortprogramm Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg 1990 definierten Fördervoraussetzungen – das Zusätzlichkeitskriterium wurde mit einem „Auszubildendenanteil zwischen 5 und 10 % an den Beschäftigten“ umrissen – waren zu weich gefasst und ermöglichten Mitnahmeeffekte. Auch den folgenden Landesprogrammen bzw. Förderrichtlinien gelang es konzeptionell nicht, die Balance zwischen Mobilisierungsanspruch einerseits und Minimierung oder gar gänzlicher Verhinderung von Mitnahmeeffekten andererseits zu halten. Die vergleichsweise geringe Förderhöhe der Prämienförderung¹⁰⁵ begrenzt vermutlich ebenfalls die Wirksamkeit dieser Förderkomponente. Welches Urteil die Förderpraxis fällt, bleibt an anderer Stelle zu analysieren.

Die **Verbundausbildung** orientiert als einzige der analysierten Förderkomponenten explizit auf zwei Förderziele gleichermaßen – auf die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsmöglichkeiten und auf die Verbesserung der Qualität der Ausbildung. Gleichwohl gilt für die Konzeption der Verbundausbildung, dass eine eindeutige Kausalität zwischen den beiden Förderzielen und den formulierten sowie von den Antragstellern/Antragstellerinnen nachzuweisenden Fördervoraussetzungen nicht gegeben ist. Vielmehr liegen der Förderkonzeption implizite Annahmen bezüglich eines möglichen Wirkungszusammenhanges – beispielsweise: Vermittlung von Zusatzqualifikationen = höhere Ausbildungsqualität – zu Grunde. Die Förderhöhe ist ähnlich gering konzipiert, wie bei der Prämienförderung¹⁰⁶ und dürfte daher als Stellgröße nur eine untergeordnete Rolle spielen. Demgegenüber ist die mit der Verbundausbildung angelegte Zusammenführung mehrerer Akteure bei der Erstausbildung mit unterschiedlichen, sich im günstigsten Fall komplementär ergänzenden Kompetenzen, im Hinblick auf das Ziel der Erhöhung der Ausbildungsqualität positiv zu bewerten. Inwieweit diese theoretischen

¹⁰³ Ebenda

¹⁰⁴ Erst seit dem Jahr 2001 ist eine andere Tendenz zu beobachten: Seither liegt die Zahl der Förderfälle der Verbundausbildung über derjenigen des Kooperativen Modells.

¹⁰⁵ Vergleiche dazu die Abschnitte 4.1.2.1 und 6.1.1.

¹⁰⁶ Ebenda

schen Programmannahmen in der Realität zum Tragen kamen, wird in den folgenden Kapiteln untersucht.

Die Förderung im Rahmen der **betriebsnahen Ausbildung**, als einem der beiden Hauptkomponenten der Ausbildungsplatzprogramme Ost zielt vornehmlich auf die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze ab. Aufgrund der gewählten Förderkonstruktion mit Hilfe der Ausbildungsvereine der Kammern betriebliche (Ausbildungs)Überkapazitäten zu identifizieren und für diese Förderkomponente nutzbar zu machen, ergeben sich quasi programmimmanent gewisse Mobilisierungs- und Kontrollmechanismen. Diese von der Einschaltung Dritter getragenen Mechanismen können auf der einen Seite mobilisierende Wirkungen erzeugen und auf der anderen Seite helfen, Mitnahmeeffekte zumindest zu verringern, wenn nicht gänzlich zu verhindern. Als positiv für die Zielerreichung dürfte sich auch die mit der betriebsnahen Ausbildung verbundene signifikante Kostenentlastung der in das Förderprogramm involvierten Betriebe erweisen¹⁰⁷. Auch hier werden die folgenden Analysen zeigen müssen, ob sich diese Überlegungen in der Förderpraxis bestätigen.

Das **Kooperative Modell** als zweite Hauptkomponente erweist sich, zumindest unter dem Fokus des Ziels der Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze, als die konzeptionell stringenteste aller Förderkomponenten: Jede im Rahmen des Kooperativen Modells geschaffene Ausbildungsmöglichkeit erlaubt es tatsächlich, einen Jugendlichen zusätzlich nach BBiG oder HwO auszubilden – Mitnahmeeffekte von Betrieben oder anderen Akteuren sind per se auszuschließen. Zumindest mit der Förderkonzeption bleibt die Frage nach der etwaigen Substitution betrieblicher Ausbildungsplätze durch das Kooperative Modell unbeantwortet. Die Unsicherheit bezüglich möglicher Substitutionseffekte dieser Förderkomponente gilt jedoch gleichermaßen für die anderen Komponenten der Brandenburger Förderkonzeption auch. Auch für das Kooperative Modell wird die Praxis der Gradmesser des Erfolgs oder des Misserfolgs der Förderung sein.

¹⁰⁷ Ebenda

5 Analyse und Bewertung von Steuerung sowie Administration der Förderprogramme zur beruflichen Erstausbildung

5.1 Steuerung der Förderkonzeption im Spiegel der Policy-Analyse

Das Land Brandenburg verfügt, wie in anderen Bundesländern auch üblich, seit 1991 über den drittelparitätisch besetzten LAB. Mit der Aufgabe, die Landesregierung in Fragen der Berufsausbildung zu beraten, finden hier wesentliche Abstimmungen zur Programmplanung der Landesregierung statt. Seit 1998 finden jährliche Klausurtagungen des LAB statt, die auf seine Initiative hin eingerichtet wurden. Ihr Ziel ist, in einer weiteren Perspektive als in den regelmäßig stattfindenden Sitzungen des LAB zu diskutieren, etwa sollen hier im Dialog zwischen Landesregierung und den weiteren Mitgliedern des LAB Grundsätze und daraus zu entwickelnde Konsequenzen für die Berufsbildungspolitik im Land Brandenburg ausgearbeitet werden¹⁰⁸.

Die jährlich vom Ministerpräsidenten ausgerichteten Landesausbildungskonferenzen verweisen auf den hohen Stellenwert, den das Land Brandenburg der Förderung der Erstausbildung zukommen lässt. Vergleichbare Aktivitäten finden sich auch auf der regionalen Ebene, als sogenannte Regionale Ausbildungskonferenzen.

Im Rahmen der etwa 1993 einsetzenden Qualitätsdebatte wurde von der Landesregierung zunehmend externe Expertise eingeholt. So wurde im Jahre 1995 eine Experten/Expertinnenkommission gebildet, die in der Perspektive von zehn Jahren Reformoptionen zur Erstausbildungspolitik entwickeln sollte. Neben dem Einbezug externen Know-hows in Form von Gutachten diente dieses Vorhaben auch dem Ziel, die beteiligten Akteure/Akteurinnen aus Brandenburg stärker in die Politikformulierung und in die Politikverantwortung einzubeziehen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die Entstehung der „Potsdamer Eckpunkte zur Reform der beruflichen Bildung“. Diese wurden auf der Grundlage eines intensiven Meinungsaustausches zwischen Experten/Expertinnen der beruflichen Bildung aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik mit Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen aus den Ministerien für Arbeit, Bildung und Wirtschaft des Landes Brandenburg erarbeitet.¹⁰⁹

Ende der 90er Jahre richtete das zuständige Referat im MASGF zusätzlich zum repräsentativen Gremium LAB sogenannte Kompetenzrunden ein, an denen Vertreter/-innen der operativen Ebene der Kammern aus den Abteilungen Berufliche Bildung beteiligt sind.

Im Hinblick auf die einsetzende Qualitätsdebatte und angesichts des zunehmenden Problemdrucks wurde also von der Landesregierung der Versuch unternommen, die Kommunikations- und Aushandlungsstrukturen mit den Beteiligten nicht nur zu verdichten, sondern auch so auszurichten, dass einerseits die Verantwortung der Akteure/Akteurinnen für die Erstausbildungspolitik konstruktiv gestärkt wurde. Andererseits wurde die Kommunikation mit jenen verdichtet, die in der operativen Umsetzung der ausbildungspolitischen Ziele über Expertise verfügen.

¹⁰⁸ Vergleiche dazu Ergebnisniederschrift der Klausurtagung des LAB am 19.01.1999.

¹⁰⁹ Vergleiche dazu /MASGF, MBSJ, MW 1998/.

Auf die Bildung eines Bündnis für Arbeit und Ausbildung zwischen Landesregierung und Tarifparteien wurde in Brandenburg, wie bereits erwähnt, bewusst verzichtet.¹¹⁰

Die Kammern nehmen bei der Administration der Förderprogramme verschiedene Funktionen wahr. So obliegt ihnen die Umsetzung diverser Modellprojekte¹¹¹, sie haben maßgeblichen Einfluss auf die Auswahl der am Kooperativen Modell zu beteiligenden Bildungsträger und sind systematisch in die Umsetzung betriebsnaher Ausbildungsplätze einbezogen. Gleichermaßen sind die Kammern im LAB auf der Bank der Arbeitgeberorganisationen¹¹² vertreten. Zusätzlich zu diesem repräsentativen Gremium nehmen Vertreter/-innen der Abteilungen Berufliche Bildung der Kammern an den Kompetenzrunden des MASGF teil. Ungeachtet dieser zahlreichen Einflussmöglichkeiten der Kammern hat deren qualifizierte Mitwirkung noch Potenziale.

Über diese überwiegend institutionalisierten Aufgaben hinaus wurden die Kammern sowohl von der Landesregierung als auch von der Bundesanstalt für Arbeit und Ministerien des Bundes aktiv in die Formulierung und Umsetzung der Erstausbildungspolitik in Brandenburg einbezogen. Ganz zentral ist hier ihre Verantwortung bei der Verankerung des Dualen Systems der Berufsausbildung zu nennen. Mit diesem Vorgehen konnte jedoch nicht erreicht werden, die Anzahl betrieblicher Ausbildungsplätze zu steigern oder zumindest stabil zu halten.

Konstatiert werden muss jedoch auch, dass die Landesregierung selbst zu einer Verschlechterung des Klimas zwischen Betrieben und Verwaltung beitrug. Durch die zeitweise unstete und damit wenig planbare Förderpolitik in der Prämienförderung vor allem Anfang der 90er Jahre wurde die Politik der Landesregierung von den Betrieben vielfach als chaotisch empfunden.¹¹³ Diesen Negativeindruck können die Kammern schlecht relativieren. Wenn sie in die Akquisition von Lehrstellen eingebunden sind, brauchen auch sie verlässliche Aussagen der Landesregierung.

Im Interesse der Kammern ist vor allem die Bereitstellung von qualifiziertem Fachkräftenachwuchs. Insofern liegt es nahe, das Vorhaben des Kooperativen Modells (zunächst) zu blockieren, wenn Vertreter/-innen der Kammern annehmen, dass mit der Betriebsferne des Modells ein Qualitätsverlust in der Ausbildung einhergeht. Durch ihre enge Einbindung vor allem in die Qualitätssicherung im Kooperativen Modell und auch mangels eigener alternativer Vorschläge zum Lückenschluss waren sie dennoch „zustimmungsfähig“.

Die Steuerung und Mitwirkung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände besteht durch ihre Teilhabe am LAB, sie haben den Vorsitz im LAB alternierend inne. Die Auswertung der Sitzungsprotokolle ergibt drei Schwerpunkte der Aktivitäten der Tarifpartner im LAB: Zum einen betreffen diese Aktivitäten Beiträge zum Verfahren. So wurde von den Tarifpartnern stets Information und Transparenz eingefordert. Mit dieser Forderung, etwa nach umfassenden Situationsanalysen, der Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen etwa zur

¹¹⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 4.1.2.2.2.

¹¹¹ Zu nennen sind hier etwa das Modellvorhaben mit der IHK Potsdam „Frauen und IT“, aber auch das Modellprojekt „Berufsausbildung mit Fachhochschulreife für Maurer“ der Handwerkskammer Cottbus.

¹¹² Dies gilt für IHK und HwK gleichermaßen, obwohl die HwK durchaus eine paritätische Zusammensetzung aufweist.

¹¹³ Interviewsequenz

Erfassung von Altnachfragern/-fragerinnen, wurde nicht nur die Wahrnehmung ihrer beratenden Funktion verbessert, die Tarifpartner leisteten damit auch einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Daten- und Informationsgrundlage in der Brandenburger Erstausbildung¹¹⁴. Zu diesem ersten Schwerpunkt zählt auch die Forderung nach Klausurtagungen, auf denen Grundsatzfragen der Beruflichen Bildung erörtert werden sollten.

Den zweiten Schwerpunkt bilden programmatische Vorschläge und Anregungen. Allgemein erhoben beide Seiten mehrfach die Forderung nach einer verlässlichen und dauerhaften Förderung mit berechenbaren Rahmenbedingungen.¹¹⁵

Weiterhin haben beide Seiten die Forderung an die Landesregierung gerichtet, mehr Gymnasiasten/Gymnasiastinnen und Studierende anzustreben. Jedoch zeigt die Analyse der LAB-Protokolle deutlich, dass hier von den Tarifparteien kein weitreichendes bildungspolitisches Zukunftsszenario eröffnet wurde, sondern eher der Focus auf eine Entlastung des Ausbildungsstellenmarktes gerichtet war.¹¹⁶

Darüber hinaus wurden durch beide Organisationen spezifische Themen und Problemfelder in den LAB eingebracht und gegenüber der Landesregierung formuliert. Die Bank der Arbeitnehmer hat eine Reihe von Debatten angestoßen, allen voran jene um die Finanzierung der Ausbildung (Fonds- oder Umlagelösungen), um die Ausbildungsvergütung sowie um die Ausbildungsleistung im Öffentlichen Dienst, durch die Forderung nach dem Ausbau der regionalen Arbeitsgemeinschaften¹¹⁷ und durch die Forderung nach Vereinheitlichung bei den verschiedenen Förderprogrammen der Landesministerien MASGF und MW¹¹⁸.

Für die Bank der Arbeitgeber ist in erster Linie die starke Präferenz für Verbundausbildung und Ausbildungsvereine (betriebsnahe Ausbildung) zu benennen. Eine Ausweitung der Anwendung dieser Instrumente in Brandenburg wurde nicht nur immer wieder eingefordert, auch wurde die Arbeitgeberseite selbst initiativ, indem sie mit der eigenen Erprobung des Instrumentes in „Vorlage traten“. Dieses Engagement der Arbeitgeberbank mündete in Empfehlungen des LAB zur Ausschöpfung der Möglichkeiten der Ausbildungsvereine und -verbünde¹¹⁹ beziehungsweise zur Auflage eines entsprechenden Förderprogramms¹²⁰. Zugleich hat sich die Arbeitgeberseite stark in die Qualitätsdebatte in der Ausbildungspolitik eingebracht.

Breiten Raum nahmen die Diskussionen um die Einführung vollzeitschulischer und berufsfachschulischer Ausbildungsgänge ein – allen voran des Kooperativen Modells. Hier hatten sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberbank erhebliche Vorbehalte. Dies aus unterschiedlichen Gründen. Zum einen wurde problematisiert, dass die Ausbildungsvergütung

¹¹⁴ Vergleiche dazu: Ergebnisniederschrift Sitzung LAB 1/91, 30. Mai 1991; Ergebnisniederschrift Sitzung LAB 4/93 Sitzung, 26.10.1993; Ergebnisniederschrift Sitzung LAB 2/94, 31.05.1994; Protokoll Sondersitzung LAB 16.06.1994.

¹¹⁵ Dies bezog sich vor allem auf die Ausgestaltung der Prämienförderung. Vergleiche dazu z. B. Ergebnisniederschrift Klausurtagung LAB, 19.01.1999.

¹¹⁶ Vergleiche dazu Ergebnisniederschrift Sitzung LAB, 15.12.1995 sowie Ergebnisniederschrift Sitzung LAB, 14.10.1996 und Ergebnisniederschrift Klausurtagung LAB, 19.01.1999.

¹¹⁷ Vergleiche dazu Ergebnisniederschrift Klausurtagung LAB, 19.01.1999.

¹¹⁸ Vergleiche dazu Ergebnisniederschrift Sitzung 1/93, 24.02.93.

¹¹⁹ Vergleiche dazu Protokoll Sondersitzung LAB, 16.06.94.

¹²⁰ Vergleiche dazu Ergebnisniederschrift Sitzung LAB 1/1995, 05.01.1995.

im Kooperativen Modell zu einer weiteren Hierarchisierung des Einkommens während der Ausbildung führt. Zum anderen wurde die schulische Ausbildung als „betriebsfern“ kritisiert.

Für die Gewerkschaften ist eine massenhafte Ausbildung außerhalb des Lernortes Betrieb auch aus Organisationsinteresse nicht attraktiv. Eine Rekrutierung gewerkschaftlichen Nachwuchses ist an Schulen kaum möglich, ebenso wenig können Arbeitgeberorganisationen durch das Kooperative Modell einen Nachweis erbringen, die Nachwuchssicherung in ihren Mitgliedsunternehmen vorangebracht zu haben.

Jedoch brachten die Tarifparteien ihrerseits keine umfassenden Vorschläge zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke ein, obwohl die Landesregierung bereit war, *„Alternativen aufzugreifen und ihnen zu folgen, soweit sie inhaltlich nicht schlechter und zugleich kostengünstiger sind.“*¹²¹

Wie in anderen Politikfeldern auch, nimmt auch in der Erstausbildung die Absicht der Landesregierung, die Ebene der Region bei der Formulierung und Umsetzung von Politik aufzuwerten, breiten Raum ein. Es gab und gibt in Brandenburg verschiedene Gremien regionalisierter Arbeitsmarktpolitik. So wurden bereits für das Ausbildungsjahr 1995/1996 im Rahmen des „Regionalen Aktionsprogramm berufliche Erstausbildung“ modellhaft regionalpolitische Arbeitskreise in drei strukturschwachen Regionen gegründet – in den Kreisen Uckermark, Ostprignitz-Ruppin und Oberspreewald-Lausitz. Ziel „war es, die bisherige Ausbildungsförderung, ergänzt um einige neue Elemente durch Regionalisierung und Anpassung an die je spezifischen regionalen Problemlagen zu effektivieren“.¹²² Diese regionalpolitischen Arbeitskreise bestanden aus Vertretern/Vertreterinnen der zuständigen Kammern, des Arbeitsamtes, der regionalen Wirtschaftsförderung sowie der Schul- und Jugendämter der Gebietskörperschaften.

Seit Einführung des Kooperativen Modells bestehen seit 1997 in jedem Arbeitsamtsbezirk regionale Arbeitskreise, in denen jeweils zum Ausbildungsjahresbeginn Vorschläge für die mögliche Anzahl von Plätzen für die fachpraktische Ausbildung und die Zuordnung zum jeweiligen Oberstufenzentrum erarbeitet werden. Diesen Arbeitskreisen gehören jeweils ein/e Vertreter/-in der Arbeitsämter, der staatlichen Schulämter, der OSZ, der Schulträger und der Kammern an. Gemeinsam mit den Ministerien MASGF und MBSJ sowie den Schulträgern und OSZ sollen die Arbeitskreise „die Palette der im kooperativen Modell angebotenen Berufsabschlüsse entsprechend dem Bedürfnis der einzelnen Regionen nach zukunftsfähigen Ausbildungen“¹²³ erweitern.

Weiterhin gibt es seit 1999 regionale Ausbildungskonferenzen, die im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit für die neuen Länder beschlossen wurden. Parallel hierzu wurde vom BMBF das bereits erwähnte Projekt¹²⁴ „regio-kompetenz-ausbildung“ gestartet, das unter anderem die Ausbildungskonferenzen unterstützen soll.

Mit den drei Modellregionen regionalpolitischer Arbeitskreise unternahm die Landesregierung 1995/96 den Versuch, gezielt Prozesse dezentraler Koordination in Gang zu bringen.

¹²¹ Vergleiche dazu Ergebnisniederschrift Sitzung LAB, 15.12.1995.

¹²² Vergleiche dazu /MASGF 1996, S. 3/.

¹²³ Vergleiche dazu auch Abschnitt 6.2.2.3.

¹²⁴ Vergleiche dazu Abschnitt 4.1.2.2.2.

Ziel war es, die Ausbildungsförderung über regional angepasste Aktivitäten und Maßnahmen zu effektivieren. Die Aufgaben lagen im Austausch und Zusammenführen regionalen Wissens und der Kompetenzen der beteiligten Akteure und Akteurinnen.

Die Intention der Landesregierung hinsichtlich der regionalen Arbeitskreise in den Arbeitsamtsbezirken ging jedoch über den tatsächlich realisierten Aufgabenzuschnitt hinaus: *„Wir verstehen die regionalen Arbeitskreise (in der Zusammensetzung der Beteiligten, Anm. d. V.) breiter, in der Praxis wird jedoch nur über die Verteilung der Plätze im Kooperativen Modell verhandelt.“*¹²⁵ Aus Sicht der regionalen Akteure/Akteurinnen wiederum fehlen entscheidende Planungsgrundlagen, um diesen Anspruch an regionale Ausbildungsmarktplanung und -steuerung erfüllen zu können. So wird allenthalben der Beitrag des Wirtschaftsministeriums eingefordert. Als unzureichend wird die Weitergabe von Informationen zur (wenn möglich kleinräumigen) Wirtschaftsstrukturentwicklung, zu Ansiedlungs- und Investitionsvorhaben und zur zukünftigen Entwicklung einzelner Branchen eingestuft.

Darüber hinaus bemühen sich die regionalen Akteure/Akteurinnen im Rahmen der Ausbildungskonferenzen um den Einbezug weiterer relevanter Institutionen. Wird die Zusammenarbeit zwischen Kammern, Verbänden und Arbeitsämtern als gut eingestuft, so wird die Bereitschaft vor allem kommunaler und landkreislicher Akteure/Akteurinnen als nicht hinreichend angesehen. *„Unsere Ausbildungskonferenzen haben mäßigen Erfolg. Viel Aufwand, aber nichts Konstruktives von den Eingeladenen. Die Zusammenarbeit mit den Kommunen ist mäßig. Zum Beispiel fragt die Wirtschaftsförderung bestenfalls nach den Unversorgten. Die Landräte kommen gar nicht zu den Veranstaltungen.“*¹²⁶

Zusammenfassend kann zunächst gesagt werden, dass der Erfolg bzw. Misserfolg regionaler Ausbildungsgremien und die Bereitschaft zur Teilnahme von den Faktoren Aufgabenstellung und -orientierung, Entscheidungskompetenzen und -ressourcen und auch der Erwartung gegenüber dieser Gremien maßgeblich beeinflusst ist. Entscheidend für die Wirksamkeit und Praxisnähe der Ergebnisse regionaler Gremienarbeit ist jedoch ganz zentral die Zusammensetzung der Gremien. Schließlich weisen die verschiedenen hier vorgestellten Organisationsformen regionaler Gremien eine Gemeinsamkeit auf: klassische Akteure der dualen Ausbildung – nämlich Betriebe – können selten für die aktive Mitarbeit in diesen Gremien gewonnen werden, obwohl ihre Positionen und Bedarfe von elementarer Bedeutung für die regionale Ausbildungsplanung sind.

Die Entwicklung der Prämienförderung verdeutlichen die genannten Steuerungsprobleme, die einerseits die Komplexität dieses Politikfeldes zeigen und andererseits die Alternativlosigkeit bei der Suche nach adäquaten Instrumenten. Die Ausreichung von Prämien an Betriebe, die Ausbildungsplätze schaffen, war bereits Bestandteil des Sofortprogrammes „Qualifizierung und Arbeit“ der Landesregierung von 1991. Die Förderung war hier nur an einige wenige Voraussetzungen geknüpft und sah lediglich bei der Einstellung von Mädchen (in Betrieben der freien Berufe) und von Konkurslehrlingen eine vorrangige Förderung vor. In der Folgezeit wurde die Prämienförderung ständigen Anpassungen und Veränderungen unterworfen sowie zunehmend eingeeengt auf bestimmte Betriebe der Förderung. Bereits nach kurzer Zeit wurde deutlich, dass mit der Prämienförderung erhebliche Mitnahmeeffekte aus-

¹²⁵ Interviewsequenz

¹²⁶ Interviewsequenz

gelöst wurden.¹²⁷ Dass trotz Prämienförderung und hohem Engagement der Kammern keine Ausweitung der Ausbildungsbeteiligung der Brandenburger Betriebe erreicht werden konnte, wird neben den Mitnahmeeffekten einerseits auch mit der ökonomischen Situation vieler Betriebe begründet. Zum anderen wird eine akteursseitige Schwäche im Implementationsystem in Gestalt der Kammern gesehen: Benannt wurde von den befragten Akteuren hier die geringe Akzeptanz der Kammern durch die Betriebe aufgrund ihrer „Zwangsmitgliedschaft“ in der Standesorganisation. Doch auch die dezentrale Organisationsstruktur der Kammern in Brandenburg hätten – auch aus Sicht der Landesregierung – eine wirksame Ansprache und Motivation der Betriebe verhindert.

Eine Umsteuerung durch die Landesregierung fand daher insofern statt, als der Versuch unternommen wurde, die Innungen des Handwerks stärker einzubinden, allerdings maß die Landesregierung den Innungen im Aushandlungsprozess auch keine zentrale Rolle bei. Vorteile wurden zwar gesehen durch ihre differenzierte Kenntnis über die Situation in Branchen und Betrieben und auch durch die vermutete höhere Akzeptanz der Innungen durch die Betriebe (Stichwort: „Zwangsmitgliedschaft“ der Betriebe in den Kammern): *„Die Innungen sollten aufgewertet werden; vor allem durch Ansprache der Betriebe, Organisation von Verbänden, Qualitätsdebatte in den Betrieben. Zwar wurden einzelne Kontakte zu den Innungen gepflegt, aber das hätte kleinteiliger stattfinden sollen.“*¹²⁸ Eine radikale und umfassende Umsteuerung der Kommunikation und Aushandlung von Kammern auf Innungen war jedoch nicht beabsichtigt, da dies allein schon organisatorisch nicht zu bewältigen gewesen wäre. Weder die personellen noch finanziellen Ressourcen des betreffenden Ressorts im MASGF hätten ausgereicht, mit den regional wie fachlich weit ausdifferenzierten Innungen des Landes einen wirksamen politischen Planungsprozess zu bewältigen.

Die Organisation des Diskurses zwischen Verwaltung und Verbänden zur verbindlichen Aushandlung und Umsetzung der Förderschwerpunkte war stets Teil der Aktivitäten der Landesverwaltung. Festzuhalten bleibt, dass die Prämienförderung nicht den beabsichtigten Zweck erfüllte und dennoch – zumindest bis zur Einführung der Verbundausbildung 1996 – die hauptsächliche Strategie zur Stimulation des Angebotes betrieblicher Ausbildungsplätze war.

Trotz der Übereinstimmung zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern und der Landesregierung bzgl. der begrenzten Wirkung der Prämienförderung bedurfte es dennoch mehrerer exogener und endogener Impulse, den Strategiewechsel tatsächlich zu vollziehen.

Endogene Impulse finden sich in erster Linie in den zunehmenden Haushaltsrestriktionen Brandenburgs, die zu einer Konzentration der Mittel und zu einer weiteren Prüfung der Wirksamkeit der Instrumente zwangen. Zweitens waren ab 1996 auch „kompensatorische“ Instrumente wie die Verbundausbildung verfügbar, die die betriebliche Ausbildungsbasis stabilisieren und verbreitern sollten. Drittens ist auf einen entsprechenden Landtagsbeschluss von 1998 zu verweisen, der die Verwaltung auf den Ausstieg aus der Prämienförderung festlegte.

¹²⁷ Vergleiche dazu Abschnitt 4.1.2.2.2.

¹²⁸ Interviewsequenz

5.2 Programmadministration nach Förderkomponenten

Auf der Grundlage einer Analyse der Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren, d. h. der Programmadministration im engeren Sinne, lassen sich – differenziert nach den einzelnen Förderkomponenten – folgende Feststellungen treffen.

Für die **Prämienförderung** konnte ein weitgehend unkompliziertes Verfahren der Programmadministration festgestellt werden, welches bis zur Einstellung dieser Förderkomponente im Jahr 2002 von der LASA vollzogen wurde. Für gewisse Probleme auf Seiten der (antragstellenden) Unternehmen sorgten hingegen die permanenten Veränderungen der Förderkonditionen¹²⁹. Insgesamt kann der Prämienförderung, trotz der geringen durchschnittlichen Bewilligungshöhe je Antrag bzw. Förderfall, ein adäquater administrativer Programmaufwand bescheinigt werden.

Der administrative Aufwand für die Umsetzung der Förderrichtlinien des Landes zur **Verbundausbildung** wird nach nahezu einhelliger Auffassung der befragten, an der Programmimplementation auf den verschiedenen Ebenen beteiligten Akteure als „entschieden zu hoch“¹³⁰ bezeichnet. Objektiv lässt sich festhalten, dass im Durchschnitt je positiv geprüftem Antrag Fördermittel in Höhe von etwa 4.100 € bewilligt werden. Je Förderfall liegt die durchschnittliche Bewilligungshöhe sogar nur bei etwa 1.600 €¹³¹. Dazu trägt auch bei, dass Antragstellung und Bewilligung in der Regel für jedes (Ausbildung)Jahr gesondert erfolgen, ein zusammengefasstes Verfahren für die gesamte Ausbildungsdauer hingegen kaum praktiziert wird. Welche administrativen Kosten allein bei der Bewilligungsstelle je positiv beschiedenen Antrag bzw. Förderfall entstehen, konnte nicht ermittelt werden. Gleichwohl ist allein unter Berücksichtigung des Aufwandes bei der LASA für das Bewilligungsverfahren und für die notwendige Verwendungsnachweisprüfung von einem ungünstigen – administrativ bedingten – Kosten-Nutzen-Verhältnis auszugehen.

Neben der Bewilligungsstelle – ehemals das MASGF, nunmehr das LASV – nehmen die Ausbildungsvereine der Kammern Aufgaben der Programmadministration im Rahmen der **betriebsnahen Ausbildung** wahr. Aufgrund der Kontingentierung und der damit verbundenen Budgetierung der Programmmittel sind die administrativen Verfahren dieser Förderkomponente vergleichsweise einfach. Bei etwaigen Schwierigkeiten ist, aufgrund der geringen Zahl der an administrativen Prozessen beteiligten Akteure, nur ein begrenzter Kommunikationsaufwand erforderlich, so dass Problemlösungen relativ schnell zu erreichen sind. Inhaltlich verbesserungswürdig sind die Berichte der Ausbildungsvereine zur Programmumsetzung an die Bewilligungsstelle. Deren Struktur ist von Ausbildungsverein zu Ausbildungsverein sehr heterogen und der Aussagegehalt einiger Berichte sehr begrenzt.

Bei der administrativen Umsetzung des **Kooperativen Modells** wird seitens der Bewilligungsstelle – ehemals das MASGF, nunmehr das LASV – ebenfalls mit Kontingenten und Budgets für die programm involvierten Akteure, den Ausbildungsverbund Teltow sowie die Handwerkskammern Cottbus und Frankfurt (Oder), gearbeitet. Für diese Ebene der Programmadministration ist ein ausgewogener Aufwand zu konstatieren. Kritik artikulieren hingegen die an der Programmumsetzung beteiligten Bildungsdienstleister. Nach deren Auffas-

¹²⁹ Vergleiche dazu Abschnitt 4.1.2.1.

¹³⁰ Interviewsequenz

¹³¹ Vergleiche dazu Abschnitt 6.1.1.

sung ist der administrative und verwaltungstechnische Aufwand zum Nachweis ihrer Leistungen gegenüber den „zwischen geschalteten“ Stellen viel zu hoch.

Bezüglich der Verwendungsnachweisprüfungen durch die zuständigen Stellen, in der Regel die Bewilligungsstellen, kann festgehalten werden, dass sich diese Prüfungen bis zur Mitte der 90er Jahre erheblich im Rückstand befanden. Durch die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller und personeller Ressourcen konnten am Ende der 90er Jahre die Kontrollrückstände aufgeholt und zeitnahe Verwendungsnachweisprüfungen realisiert werden. Entsprechend der zeitlichen Genese der einzelnen Förderkomponenten war vor allem die Prämienförderung von den skizzierten Problemen betroffen.

6 Analyse und Bewertung von Inanspruchnahme, Akzeptanz sowie Ergebnissen und Wirkungen der Brandenburger Förderprogramme zur beruflichen Erstausbildung

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Förderkomponenten der Brandenburger Konzeption zur Förderung der beruflichen Erstausbildung – Prämienförderung, Verbundausbildung, betriebsnahe Ausbildung sowie Kooperatives Modell – detailliert untersucht und bewertet. Die diesbezüglichen Analysen zur Förderkomponente berufspädagogische Maßnahmen erfolgen aufgrund der spezifischen Ausrichtung dieses Förderinstrumentes hingegen in einem anderen Kapitel¹³².

¹³² Vergleiche dazu Abschnitt 7.5.