

Impuls zum Thema Bildungspolitik als vorbeugende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik?

In Deutschland setzt sich erst seit kurzem die Erkenntnis durch, dass zwischen (Aus-) Bildung und Sozialpolitik erhebliche Bezüge bestehen. Schaut man zunächst auf die gängigen Definitionen der Politikfelder Bildung, Arbeitsmarkt und Soziales, so könnte man auch tatsächlich zweifeln, ob die Politikfelder zusammen gehören:

Unter Bildungspolitik wird weitgehend die Verwaltung der Schulen und Hochschulen, die im Wesentlichen auf Länderebene von den Kultusministerien wahrgenommen wird, verstanden. Eine etwas weitergehende Definition lautet: Unter Bildungspolitik lässt sich die Gesamtheit aller politischen, finanziellen und organisatorischen Maßnahmen, Aktivitäten und Einflüsse staatlicher Institutionen und gesellschaftlicher Gruppierungen verstehen, die sich auf Einrichtung, Bewahrung, Gestaltung und Veränderung des Erziehungs- und Bildungssystems beziehen. Darüber hinaus schließt Bildungspolitik alle Aktivitäten und Versuche der gleichen Gruppierungen ein, mit Hilfe des Mediums Bildung und über die Regulierung des Bildungssystems auf die Entwicklung der Gesellschaft einzuwirken.

Arbeitsmarktpolitik bezeichnet in Abgrenzung zur weiter gefassten Beschäftigungspolitik die politische Regulierung kompensatorischer Leistungen von Einkommensausfällen infolge von Arbeitslosigkeit sowie die Ausgestaltung von Maßnahmen, die zielgerichtet und nach sozialen Gruppen, Regionen bzw. Branchen differenziert den Austausch von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt stimulieren sollen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik soll gezielt das Angebot an Arbeitskräften an die Nachfrageseite vermitteln.

Im Kern wird unter Sozialpolitik von vielen das System der sozialen Sicherung verstanden. Genau genommen fallen unter Sozialpolitik aber alle Bestrebungen und Maßnahmen, die das Ziel haben, die auftretenden Gegensätze einer Gesellschaft durch wirtschaftlich-sozialen Ausgleich zu mildern.

Im politischen wie im gesellschaftlichen Diskurs setzt sich seit einigen Jahren zunehmend die Erkenntnis durch, Bildungspolitik als präventive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu verstehen. Solide berufliche Erstausbildung ist ein Stück persönlicher wie gesellschaftlicher Vorsorge. So lautet auch das Fazit eines IAB-Kurzberichtes vom Juni 2005: Bildungsförderung bleibt die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Sozialpolitik im 21. Jahrhundert ist Bildungspolitik. Man muss begreifen, dass Bildungsausgaben Investitionen in die Zukunft sind und nicht wie viele soziale Transferleistungen Folgekosten ungenügender Bildungsausgaben. Diese Erkenntnis hilft auch bei der Beantwortung der Frage, woher die Finanzmittel für eine Verbesserung des Bildungssystems herkommen sollen.

Die Bildungsfrage liegt im Schnittpunkt von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik sowie sozialer Gerechtigkeit in einer demokratischen Gesellschaft. Damit ist Bildung weit mehr als reine Bildungspolitik aus Sicht einer Kulturministerkonferenz, sondern sie ist Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik.

Da Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik immer auch Bildungspolitik sind, war es z.B. folgerichtig, dass arbeitslose Schulabbrecher das Recht auf Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit zum Nachholen des Hauptschulabschlusses haben, solange und soweit unser Schulsystem so viele Schüler ohne Schulabschluss produziert.

Richtiger wäre es aber, unser Bildungssystem so auszustatten, dass es dieser nachwirkenden Maßnahmen nicht bedarf. Kritiker, die dieses Förderprogramm „Bundes-Hauptschule“ nennen, und nachträgliche Fördermaßnahmen verhindern wollen, müssen dafür sorgen, dass in Bildung investiert wird. Die BA wendet jährlich als Reparaturbetrieb des deutschen Bildungssystems mehr als 3 Milliarden Euro auf, um Jugendliche fit für Ausbildung und Beruf zu machen.

Viel besser wäre es, dieses Geld in ein besseres Bildungssystem, aber auch in Maßnahmen der Berufsorientierung zu stecken, in denen z.B. Hauptschüler mit Bewerbungs- und Motivationstraining an die Schule gebunden und danach in eine Ausbildung überführt werden können.

Gegenwärtig verlassen 800.000 (10 % aller Schülerinnen und Schüler) die Schule ohne Abschluss, 15 % der jungen Erwachsenen sind ohne Berufsausbildung, 300.000 Schüler besuchen die Schule nicht regelmäßig. Die Folgen zeigen sich auf dem Arbeitsmarkt: Rund 530.000 Arbeitslose verfügen aktuell über keinen Hauptschulabschluss, über 1 Million verfügen über keine ausreichende schulische Qualifikation, jeder 2. Hauptschüler sucht noch 2 Jahre nach seinem Schulabschluss einen Ausbildungsplatz. Die Arbeitslosenquote bei Menschen mit Bildungsabschlüssen im Sekundärbereich I oder weniger liegt bei 20 %, bei Menschen mit Bildungsabschlüssen im Tertiärbereich hingegen nur bei 5,5 %.

Die aktuelle Wirtschaftskrise und die sich daraus ergebenden Folgen betreffen grundsätzlich alle Menschen. Von den Folgen steigender Arbeitslosigkeit und dem Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt sind allen anders lautenden Thesen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Trotz vor allem so genannte Risikogruppen, d.h. Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. generell Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss, Kinder und Jugendliche aus Familien, die von Exklusion bedroht sind und/oder mit Migrationshintergrund betroffen.

Mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt ist auf ein weiteres strukturelles Problem hinzuweisen: Der Arbeitsmarkt ist geprägt von hoher Arbeitslosigkeit einerseits und von einem wachsenden Fachkräftemangel andererseits. Der Fachkräftemangel wird sich durch die demographische Entwicklung noch verstärken, wenn das Bildungssystem wie bisher viele Menschen ohne Schul- oder Ausbildungsabschluss in das Erwerbsleben entlässt und keine ausreichende Weiterbildung zulässt.

Neben der Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird deshalb der Bildung zunehmend eine zentrale Rolle in den besonders relevanten Politikfeldern eingeräumt. Ein gutes Bildungs- bzw. Qualifikationsniveau steigert neben der Verbesserung der Aussichten auf einen Arbeitsplatz auch die persönliche Krisenbewältigungsfähigkeit je-

des Einzelnen. Von daher sind die Bildungsanstrengungen aller staatlichen Ebenen zu verstärken und mit einer gemeinsamen Strategie zu bündeln. Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen der unterschiedlichen Ebenen sind im Sinne einer gemeinsamen Bildungsoffensive zusammenzuführen.

Die Mängel unseres Bildungssystems liegen auf der Hand: In Deutschland gibt es nach wie vor Defizite in der frühkindlichen Bildung. Eine Weiterentwicklung der Erzieherinnenausbildung an die neuen Bildungsanforderungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht stehen weitgehend noch aus. Es gibt keine ausreichende Finanzierung frühkindlicher Erziehung, Bildung und Betreuung mit der Folge, dass die Gruppen in den Kindertageseinrichtungen zu groß und eine individuelle Betreuung der Kinder vernachlässigt wird. Dabei kann gerade in den Kindertageseinrichtungen das soziale und motorische Lernen, insbesondere aber der Erwerb der deutschen Sprache gezielt gefördert werden.

Das deutsche Schulsystem selektiert nach wie vor nach sozialer Herkunft und die unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen in der Bildung führen zu erheblichen Schnittstellen im System mit gravierenden Übergangsproblemen. Dies gilt nicht nur für den Übergang der Kindertageseinrichtung zur Grundschule, sondern auch und gerade für den Übergang von der Schule in die Berufsausbildung. Die traditionelle Abfolge Schule – Berufsausbildung – Arbeit funktioniert heute vielfach nicht mehr. Davon sind insbesondere Haupt- und Förderschüler betroffen, vielfach Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund.

Das deutsche Bildungssystem reproduziert derzeit die ungleichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und trägt dazu bei, dass auch in Zukunft eine größere Gruppe von Schulabgängern als Geringqualifizierte nur niedrig entlohnte Beschäftigung finden kann oder auf langfristige Transferabhängigkeit angewiesen ist. Somit ist das Bildungssystem durchaus mit ursächlich für gesellschaftliche Spaltungstendenzen.

Dabei ist festzuhalten, dass es mit Blick auf Berufsorientierung und –vorbereitung an Maßnahmen und Programmen keinen Mangel gibt. Vielmehr ist die Vielfalt der Angebote und der Zuständigkeiten der Träger das eigentliche Problem: sie führen zu Intransparenz, mangelnder inhaltlicher Abstimmung, wenig effektiven Ressourceneinsatz sowie mangelnder Vernetzung der Angebote.

Die mangelnde Vernetzung macht sich auch an anderen Stellen unseres Bildungssystems bemerkbar. Bund, Länder und Kommunen sind vielfach unkoordiniert und an verschiedenen Stellen des Bildungssystems tätig. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass das Grundgesetz keine geeigneten Instrumente zur Verfügung stellt, die ein koordiniertes Tätigwerden fördert.

Als Ergebnis der Föderalismusreform I sind die Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Verzahnung in der Bildung nahezu unmöglich gemacht worden. Auch die direkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen ist nach dem Grundgesetz nicht mehr möglich.

Eine Bildungspolitik als vorbeugende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bedarf aber dieser Kooperationen. Nur so können die bisher häufig isoliert arbeitenden Bereiche der Bildung stärker vernetzt werden. Beispiele sind der Ausbau von Ganztagschulen, bzw. Angebote durch Kooperation der Schulen mit anderen Partnern, die integrierte

Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung oder die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Institutionen bei den Übergängen im Bildungssystem.

Die mangelnde Kooperation weist gerade mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik auf ein weiteres Defizit hin. Die zum Teil erheblichen Unterschiede in den Schulstrukturen in den einzelnen Ländern, sowie die Unterschiede im Bereich der Ganztagsbildung führen dazu, dass das notwendige Maß an Einheitlichkeit und damit die Voraussetzungen für die notwendige Mobilität der Bevölkerung fehlt. Notwendig sind vergleichbare Schulstrukturen. Will man am Bildungsföderalismus festhalten, so muss über die Kultusministerkonferenz diese Vergleichbarkeit hergestellt werden. Das von ihr gegründete Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, dessen Kernanliegen es sein soll, die Bildungsstandards in den Ländern zu normieren und zu präzisieren ist ein erster Schritt. Führt dieser zu keinem Erfolg, so darf der Bildungsföderalismus allerdings kein Tabuthema sein.

Die Bildungsreformen in Deutschland werden seit Jahrzehnten durch ideologisch geführte Strukturdebatten gehemmt. Strukturfragen müssen aber den inhaltlichen Fragen untergeordnet werden. Individuelles Lernen, bessere Förderung der Schüler, bessere Ausstattung der Schulen sind wichtiger als Fragen der Schulform, in denen der Unterricht stattfindet.

Die individuelle Förderung von Schülern entsprechend den jeweiligen Begabungen und Potentialen ist eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Bildungspolitik. Die Umsetzung erfordert eine Vielzahl von Maßnahmen und Änderungen im Bereich der Organisation von Bildungsprozessen. Dazu gehört z.B. eine bedarfsgerechte und verlässlich „echte“ Ganztagschule“. Dazu gehört insbesondere, dass Unterricht und Betreuung im sinnvollen Wechsel über den ganzen Tag verteilt, Kinder und Jugendlichen in ihren Begabungen und Interessen unterstützt und ermutigt werden. Dies hilft sowohl schwächeren wie hochbegabten Schülern. Ein modernes Bildungssystem fördert nämlich das Potential jedes Kindes und unterstützt individuelles Lernen. Jeder Schüler lernt anders und hat andere Voraussetzungen. Es muss dafür gesorgt werden, dass sowohl in der Spitze als auch bei den Schwächeren das jeweils bestmögliche Qualifikationsniveau erzielt wird. Dabei darf keine zu frühe Selektion stattfinden. So kann es dem Bildungssystem auch gelingen, gleichzeitig das Leistungsniveau zu heben und Benachteiligungen infolge von sozialer und ethnischer Herkunft auszugleichen. Die Lerngruppen müssen verkleinert und es muss auch ausreichend Personal über Lehrkräfte hinaus, z.B. an Schulsozialarbeitern und Schulpsychologen zur Verfügung stehen.

Viele Jugendliche, die keinen Schulabschluss oder keinen ausreichenden Schulabschluss erreicht haben, sind in den nachträglichen Fördermaßnahmen der Bundesagentur erfolgreich. Die Gründe liegen darin, dass sie während der Schulzeit eben nicht die persönliche Ansprache erfahren haben oder andere Probleme (z.B. mit den Eltern, Freunden usw.) zum Schulversagen führten. Diesen Problemen kann nicht mit der Schule von Heute begegnet werden, sondern nur durch die individuelle Ansprache anderer Professionen an der Schule mitwirken und sich der persönlichen Probleme der Schüler annehmen. Dazu gehört aber auch, dass beginnend in den Kindertageseinrichtungen die Familien in den Bildungsprozess einbezogen werden.

Weiter müssen die Übergänge im Bildungssystem stärker ins Blickfeld geraten. Übergänge gestalten sich dann erfolgreich, wenn die Jugendlichen frühzeitig Informa-

tionen sowie Maßnahmen zur Berufsorientierung erhalten und eine individuell festgestellte Stärken-Schwächen-Analyse diese Maßnahmen begleitet. Übergangsmanagement heißt Bildungsberatung und individuelle Unterstützung, Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur, Entwicklung von Kooperationsstrukturen mit Wirtschaftsunternehmen, Unternehmensverbänden und Kammern sowie Aufbau regionaler Netzwerke zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf. Ein lokales Übergangsmanagement sollte die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Maßnahmen koordinieren und vernetzen. Damit stößt ein lokales und regionales Übergangsmanagement derzeit aber an finanzielle und rechtliche Grenzen.

Schließlich muss das Thema des lebenslangen Lernens stärker ins Blickfeld rücken. Wir brauchen nicht nur einen Schutz bei Arbeitslosigkeit, sondern auch mehr Schutz vor Arbeitslosigkeit. Insofern ist die Förderung der „Employability“ notwendig. Der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt führt dazu, dass Menschen mit schlechter Ausbildung auch schlechte Karten auf dem Arbeitsmarkt haben. Von daher muss die Weiterbildung stärker als bisher gefördert werden. Lebenslanges Lernen durch Weiterbildung muss für Personen mit unterschiedlicher Stellung im Beruf und Lebensalter selbstverständlich werden und darf nicht das Privileg jüngerer und gut ausgebildeter Erwerbstätiger sein. Hier bedarf es gemeinsamer Anstrengungen von Arbeitsgebern und Arbeitnehmern in Kombination mit gezielter staatlicher Förderung.

Im Ergebnis verspricht eine Strategie der Prävention durch Investition in Bildung einen größeren Ertrag als eine Strategie, die im Wesentlichen über die Gewährung von Transferleistungen Langzeitarbeitslose alimentiert. Derzeit ist die Bildungs- von der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik klar getrennt, so dass es nicht gelingt, Bildungspolitik konzeptionell als langfristig bessere Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu verstehen. Diesen Befund hat das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) bereits 2007 getroffen. Der Bildungsbereich in Deutschland zeichnet sich durch eine starke institutionelle Fragmentierung der Zuständigkeit je nach Bildungsphase aus. Im Gegensatz dazu ist die Arbeitsmarktpolitik eine Bundeskompetenz und die Sozialpolitik ist ebenso in unterschiedliche Zuständigkeiten aufgeteilt. Das Zusammenwirken von Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik setzt die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Sinne eines kooperativen Föderalismus voraus.