

# WISO direkt

Analysen und Konzepte zur  
Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Von den Nachbarn lernen und die Berufsausbildung in Deutschland modernisieren

Christine Ante<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Schlagzeilen über fehlende Ausbildungsplätze bestimmten in den vergangenen Jahren die Berichterstattung über das deutsche Ausbildungssystem. Betroffen hiervon sind nicht nur Schulabgänger, die keinen Ausbildungsplatz bekommen. Auch der Wirtschaft werden in den kommenden Jahren dringend benötigte Fachkräfte fehlen. Die Ausbildung von Fachkräften muss jedoch nicht nur der quantitativen Nachfrage gerecht werden, sondern auch den strukturellen Veränderungen der Wirtschaft. Das deutsche Berufsausbildungssystem sollte daher, von seinen Nachbarn – insbesondere von Dänemark, Norwegen und den Niederlanden – lernen und der Berufsausbildung in der Schule mehr Platz einräumen, um Schwankungen im Wirtschaftskreislauf und veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen besser zu begegnen.

### 1. Die aktuelle Situation der Berufsausbildung in Deutschland

In den vergangenen zwei Jahrzehnten blieb die absolute Anzahl an Ausbildungsverträgen – von teils großen konjunkturellen Schwankungen abgesehen – insgesamt relativ konstant. Da im selben Zeitraum aus demografischen Gründen die Anzahl der Schulabgänger enorm anstieg, entstand jedoch eine erhebliche Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen.

Der Anteil der Schulabgänger, die eine Ausbildung im dualen System begannen, sank im selben Zeitraum erheblich. Mehr Schulabgänger verfolgten ein Hochschulstudium oder eine schulische Berufsausbildung, z.B. in den Gesundheits-, Sozial- und Laborberufen. Ein großer Teil der unversorgten Bewerberinnen und Bewerber für eine duale Berufsausbildung mündete in das sogenannte Übergangssystem ein, das seit Anfang der 90er Jahre überproportional angewachsen ist. Unter dieser Bezeichnung werden sehr unterschiedliche und häufig kurzfristige Bildungsangebote zusammengefasst: Berufsfachschulen, Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr, berufsvorbereitende Maßnahmen der BA und

Jugendsofortprogramme. Das Ziel dieser unterschiedlichen Maßnahmen ist vor allem der anschließende Übergang in die Berufsausbildung und die Verbesserung der Chancen auf einen Ausbildungsplatz.

Die angespannte Lage auf dem Ausbildungsmarkt hat nicht nur zum Wachstum des Übergangssystems beigetragen, sondern trug auch dazu bei, dass im Jahr 2007 1,45 Mio. der 20–29-Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung blieben.<sup>2</sup> Das Entstehen und die Ausweitung des Übergangssystems hat darüber hinaus die Finanzarchitektur der Berufsausbildung in Deutschland verändert und zu einer wesentlich stärkeren finanziellen Beteiligung des Staates in der Berufsbildung geführt. Ein weiterer Faktor für die Mehraufwendung öffentlicher Gelder ist zudem die Finanzierung der außerbetrieblichen Ausbildungen: In Ostdeutschland handelt es sich bei mehr als einem Viertel aller Ausbildungsplätze um außerbetriebliche Ausbildungen.

Die Entwicklung des Übergangssystems liegt jedoch nicht nur in der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen begründet. Auch der Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft stellt die Berufsbildung vor neue Herausforderungen. Die Transition zur wissensbasierten Marktwirtschaft und der technologische Wandel gehen einher mit einer erhöhten Nachfrage nach gut ausgebildeten Fachkräften. Dies erschwert un- oder angelernten Arbeitnehmern die Aufnahme einer Arbeit und erhöht auch die Anforderungen an Auszubildende. Die Auswirkungen des Wachstums des Dienstleistungssektors auf das Ausbildungssystem hingegen sind umstritten.<sup>3</sup>

Das Berufsbildungssystem hat traditionell berufliche Aufstiegsoptionen geboten und somit eine wichtige Funktion für soziale Inklusion und Chancengleichheit erfüllt. Inzwischen hat das Berufsbildungssystem jedoch einen Teil dieser Integrationskraft eingebüßt: Schulabgänger ohne Abschluss, mit Migrationshintergrund und – in zunehmendem Maße – junge Männer haben statistisch erheblich schlechtere Chancen auf einen

Ausbildungsplatz. Auch im Übergang zur Universität hat sich die Bildungsmobilität weiter verschlechtert. Der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die geringe Jugendarbeitslosigkeit werden zwar weiterhin als ein großer Vorteil des dualen Berufsausbildungssystems wahrgenommen, allerdings hat sich sowohl die Übernahmequote der Auszubildenden verringert als auch die Arbeitslosigkeit nach Ausbildungsabschluss erhöht. Deutlich wird die Veränderung bei der Integration in den Arbeitsmarkt insbesondere im internationalen Vergleich.

## 2. Ein europäischer Vergleich

Internationale Vergleiche gruppieren die Berufsbildungssysteme verschiedener Länder häufig anhand von Typologien und unterscheiden so schulische, duale und betriebszentrierte Berufsbildungssysteme. Da es sich um Idealtypen handelt, entsprechen die realen Ausbildungssysteme dieser Einteilung in unterschiedlichem Maße. Vor allem die Grenze zwischen schulischer und dualer Ausbildung ist unscharf und mit den Reformen vieler Länder in den vergangenen Jahren weiter verschwommen.

Insbesondere Dänemark, die Niederlande und Norwegen haben eine neue Balance zwischen schulbasiertem Lernen und der betrieblichen Praxis geschaffen:

- Die Berufsbildung in Dänemark steht in der Tradition eines dualen Systems. Seit 1991 wurden Reformen durchgeführt, die den Anteil der Ausbildung in der Berufsschule erhöht haben. Zudem wurde das System modularisiert und mit der Weiterbildung verknüpft. Die meisten Auszubildenden schließen zunächst ein Berufsschuljahr ab und beginnen dann eine bezahlte betriebliche Ausbildung. Auch eine betriebliche Ausbildung mit parallelem Schulbesuch ist weiterhin möglich.
- In dem schulischen Ausbildungssystem Norwegens wurden hingegen die Phasen der betrieblichen Praxis gestärkt: Nach zwei Jahren in schulischer Ausbildung schließt sich nun eine zweijährige Lehre im Betrieb an. Falls

nicht genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen, kümmert sich die Schule – ebenso wie in Dänemark – um eine alternative außerbetriebliche oder betriebsnahe Ausbildung. Ein weiterführendes Programm ermöglicht den Erwerb der Hochschulreife.

- In den Niederlanden wurde parallel zur dualen Ausbildung eine schulische Ausbildung eingeführt. Die schulische Ausbildung zeichnet sich durch einen hohen Praxisanteil in Betrieben aus, während Auszubildende im dualen System wesentlich mehr Zeit in der Berufsschule verbringen als beispielsweise in Deutschland. Die schulische Ausbildung hat mittlerweile einen höheren Status als die duale Ausbildung, die jedoch immer noch eine respektierte Alternative darstellt. Korporatistisch verwaltete regionale Wissenszentren (*kenniscentra*) fördern die Abstimmung zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt.

Alle drei Länder haben ihre Berufsausbildungssysteme dezentralisiert, die Rolle der Schulen gestärkt und nationale Ausbildungsstandards definiert. Bemerkenswert ist, dass es den drei Ländern gelungen ist, die Jugendarbeitslosigkeit erheblich zu verringern. Hier mögen neben den genannten Reformen noch weitere Faktoren eine Rolle gespielt haben. Jedoch zeigt sich ein deutlicher Rückgang in der Arbeitslosenquote der 15–25-Jährigen – auch im Vergleich mit der allgemeinen Erwerbslosigkeit. Ebenso ist im internationalen Vergleich der prozentuale Anteil der 15–29-Jährigen, die arbeitslos und nicht in Ausbildung sind, sehr gering.<sup>4</sup>

In Deutschland hingegen ist die Entwicklung gegenläufig: Obwohl häufig angenommen wird, dass die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland gering ist und dies ein großer Vorteil des deutschen dualen Berufsausbildungssystems ist, wurde viel von diesem Vorsprung eingebüßt: Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich – auch im Vergleich mit der allgemeinen Erwerbslosigkeit – in den letzten 15 Jahren erheblich erhöht. Der Anteil derjenigen, die arbeitslos und nicht in Ausbildung sind, ist in Deutschland höher als in vielen anderen europäischen Ländern.

### 3. Herausforderungen und Chancen für die Berufsbildung in Deutschland

Im Folgenden werden einige Herausforderungen und Chancen für die Berufsbildung benannt und aufgezeigt, wo sich ein Blick zu den Europäischen Nachbarn lohnt.

Aufgrund des demografischen Wandels wird sich die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt zukünftig fundamental umkehren und zu einem Fachkräftemangel führen. Problemverstärkend ist der schwierige Übergang von der Schule in die Ausbildung: Schon heute kritisieren Unternehmen und Arbeitgeberverbände, dass Schulabgänger häufig nicht über die notwendige „Ausbildungsreife“ verfügen. Dieses Argument wird hingegen – vor allem von den Gewerkschaften – als ein Versuch kritisiert, um von dem eigentlichen Problem abzulenken: dem Mangel an Lehrstellen. In jedem Fall stellen hohe Schulabbrecherquoten und schlechte Ergebnisse bei internationalen Vergleichsstudien wie PISA eine Herausforderung für das gesamte Bildungssystem dar. Nicht nur vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels, sondern auch aufgrund unbefriedigender individueller Entwicklungsperspektiven und fehlender Chancengleichheit sind neue Lösungen an dieser Stelle dringend notwendig.

Der Wandel zur Wissens- und zur Dienstleistungsgesellschaft wirft zudem die Frage auf, wie sich im Zuge der Deindustrialisierung die dominanten Formen von Wissen und benötigte Fähigkeiten verändert haben. Breite und systematische Fähigkeiten – so ein Argument in der Debatte – haben an Bedeutung gewonnen, während die duale Berufsausbildung, die ihren Ursprung in Industrie und Handwerk hat und vor allem berufsbezogenes und erfahrungsgeleitetes Wissen vermittelt, hierauf nicht eingestellt ist.<sup>5</sup> Dem wird entgegengehalten, dass breites und systematisches Wissen der Anwendung bedarf und Fertigkeiten nur durch Konfrontation mit den realen Anforderungen des Berufs erlernt werden können.<sup>6</sup> Der Vergleich mit anderen europäischen Ländern hat jedoch gezeigt, dass die Reformen

hier das systematische Wissen nicht der Anwendung in der betrieblichen Praxis berauben, sondern vor allem die Balance zwischen beidem ändern.

Für das duale System birgt eine stärkere Fokussierung von breitem und systematischem Wissen die Chance, die strukturell gegebene Abhängigkeit vom Wirtschaftszyklus zu verringern. Ebenso eröffnet eine solche Reform die Möglichkeit, Synergien mit der Weiterbildung zu schaffen und die Durchlässigkeit zur Hochschule zu verbessern. Vor allem aber könnte das Berufsbildungssystem so nicht nur den Anforderungen der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft besser gerecht werden, sondern auch das Wachstum des Dienstleistungssektors selbst befördern.<sup>7</sup> Die Europäischen Nachbarn – vor allem Dänemark, Norwegen und die Niederlande – bieten hierfür Modelle, auf die ein Blick lohnt. Sie haben ihre Berufsausbildungssysteme dezentralisiert und die Kooperation zwischen Berufsschulen und Unternehmen vor Ort gefördert. Grundberufe, wie es sie in Dänemark und Norwegen bereits

gibt, werden seit längerem auch in Deutschland diskutiert. Aber auch für weitreichendere Reformen können die Modelle interessante Anregungen bieten: sei es die Reform des dualen Systems in Dänemark oder die Einführung einer schulischen Ausbildung parallel zum dualen System in den Niederlanden.

Eine Reform des deutschen Berufsausbildungssystems trifft allerdings auf viele Widerstände. Die Steuerung des Ausbildungssystems ist äußerst komplex und involviert verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Interessen. Die Länder fürchten bei einer Stärkung der Schulen Mehrausgaben. Die Sozialpartner möchten ihre Mitbestimmung über das System wahren. Für Unternehmen unterscheiden sich die Anreizstrukturen der Ausbildung zudem nach Branche und Größe: Während große Unternehmen in der Industrie hoch qualifizierte und spezialisierte Facharbeiter benötigen, steht bei Handwerksbetrieben die kostengünstige Arbeitskraft im Vordergrund. Eine Reform des Systems muss diese feinen Schnittmengen berücksichtigen.

- 
- 1 Christine Ante ist Doktorandin an der Freien Universität Berlin. Während ihres Masterstudiums in Public Policy an der Hertie School of Governance war sie Stipendiatin der Friedrich-Ebert-Stiftung.
  - 2 Berechnung des Bundesinstituts für Berufsbildung auf der Grundlage des Mikrozensus.
  - 3 Der Berufsbildungsbericht 2005 kommt zu dem Schluss, dass sich die positive Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor vom Ausbildungsmarkt abgekoppelt hat (Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2005, S. 3f.). Das Bundesinstitut für Berufsbildung kommt 2009 zu einer gegenteiligen Einschätzung: [www.fes.de/wiso/pdf/aq/2009/121009/Walden\\_12-10-09.pdf](http://www.fes.de/wiso/pdf/aq/2009/121009/Walden_12-10-09.pdf).
  - 4 Daten zur Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich finden sich in den OECD-Berichten „Education at a glance“ und „Labour Force Statistics 1986–2006“.
  - 5 s. z. B.: Baethge, Martin/Heike Solga/Markus Wieck (2007): Berufsbildung im Umbruch. Signale eines überfälligen Aufbruchs. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
  - 6 s. z. B.: Spöttl, Georg/Rainer Bremer/Philipp Grollmann/Frank Musekamp (2009): Gestaltungsoptionen für die duale Organisation der Berufsausbildung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
  - 7 Den Zusammenhang zwischen Ausbildung und Wachstum des Dienstleistungssektors beschreibt z. B. die OECD in ihrem Bericht „The knowledge-based economy“ aus dem Jahr 1996.