

## Reformperspektiven der beruflichen Bildung

Marius R. Busemeyer<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Das deutsche Ausbildungssystem wird im Inland wie im Ausland hoch geschätzt, da es effektiv dabei hilft, Jugendarbeitslosigkeit zu vermeiden. Aber selbst in guten Zeiten gelingt es einem Teil der gering qualifizierten Jugendlichen nicht, Zugang zu Ausbildung und damit sicherer und gut bezahlter Beschäftigung zu finden. Andere Länder wie Dänemark haben gezeigt, wie man dieses Problem durch eine gute Kombination verschiedener Ausbildungswege lösen kann, ohne dass der Kern der betrieblichen Ausbildung grundsätzlich in Frage gestellt wird. Wie das Beispiel des Hamburger Ausbildungsmodells zeigt, ist dieses Reformmodell auch für Deutschland vielversprechend.

### Reformfall oder Vorzeigemodell?

Das deutsche Modell der dualen Ausbildung erfreut sich als Reformmodell in letzter Zeit wieder neuer Beliebtheit. Im Unterschied zu südeuropäischen Ländern, aber auch einigen skandinavischen Staaten wie Schweden, ist das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland auch während der Wirtschaftskrise auf einem niedrigen Niveau geblieben (vgl. Tabelle 1 auf Seite 2). Als Begründung wird auf die einfachen Übergänge von Jugendlichen aus der betrieblichen Ausbildung in Beschäftigung verwiesen. Bildungssysteme mit einer dominanten vollzeitschulischen Komponente (Schweden, Finnland) oder einem schwach ausgebauten Berufsbildungswesen (USA, Irland, Südeuropa) sind hingegen mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit konfrontiert.

Die innerdeutsche Debatte zur Reform der beruflichen Bildung trübt den positiven Eindruck, der sich aus dem internationalen Vergleich ergibt, hingegen ein. Hier wird insbesondere auf die enorme Expansion des sogenannten „Übergangssystems“ verwiesen. Selbst unter außerordentlich günstigen wirtschaftlichen Vorzeichen (wie in den Jahren 2008 und 2010) finden etwa ein Drittel der ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen keinen regulären betrieblichen Ausbildungsplatz, sondern münden mehr oder weniger freiwillig in eine der vielen arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Maßnahmen ein.

Tabelle 1: Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern

Land	1994	2007	2010
Österreich	5,0	8,7	8,8
Dänemark	10,2	7,9	13,8
Finnland	31,2	15,7	20,3
Frankreich	28,8	18,9	22,5
Deutschland	8,2	11,7	9,7
Griechenland	27,7	22,9	32,9
Irland	24,2	10,0	28,7
Italien	30,5	20,3	27,9
Niederlande	10,2	7,0	8,7
Norwegen	12,6	7,3	9,3
Portugal	14,1	16,6	22,3
Spanien	42,9	18,2	41,6
Schweden	22,7	18,8	25,2
Schweiz	5,8	7,1	7,2
USA	12,5	10,5	18,4

Definition: Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung der 15- bis 24-Jährigen. Quelle: OECD Employment Outlook.

Zwar gelingt es einem Großteil dieser Jugendlichen, nach einigen Jahren doch noch einen der begehrten Ausbildungsplätze zu bekommen. Aber ca. 30 Prozent der Jugendlichen mit maximal Realschulabschluss schaffen selbst nach Durchlaufen mehrerer „Warteschleifen“ nicht den Übergang in reguläre Ausbildung.<sup>2</sup> Obwohl somit das duale System für einfache Übergänge an der „zweiten Schwelle“ zwischen Ausbildung und Beschäftigung sorgt, besteht die Gefahr der dauerhaften Exklusion einer besonders gefährdeten Risikogruppe von geringqualifizierten Jugendlichen, die bereits an der „ersten Schwelle“ – dem Übergang von der allgemein bildenden Schule in die Ausbildung – aussortiert wird. Insgesamt besteht also trotz der kurzfristigen Verbesserung auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den letzten Jahren weiterhin ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen auf Seiten der Jugendlichen und dem betrieblichen Angebot.

### Kritische Bilanz der Reformen der letzten Jahre

Die strukturellen Verwerfungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt sind nicht neu. Allerdings hat sich das sozio-ökonomische Umfeld in den letzten Jahren durch die Globalisierung und den Strukturwandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft radikal verändert. Durch die Wegrationalisierung von Einfacharbeitsplätzen ist die Bedeutung eines Berufsabschlusses für die soziale Integration immer wichtiger geworden.

In der Berufsbildungspolitik sind die politischen und institutionellen Beharrungskräfte besonders stark ausgeprägt, da sich in diesem Politikfeld die föderalistische und die korporatistische Politikarena überschneiden. Dennoch sind v. a. zu Zeiten der rot-grünen Regierung wichtige Reformen angestoßen wurden, die das zentrale Problem allerdings bislang nicht nachhaltig lösen konnten. Die Leitlinie der Modernisierungsbestrebungen unter Rot-Grün, die auch unter der Großen Koalition und der schwarz-gelben Regierung fortgeführt wurden, war, die Attraktivität der dualen Ausbildung für Betriebe zu steigern, zum Beispiel durch die Deregulierung der institutionellen Rahmenbedingungen oder durch Flexibilisierung und Differenzierung des Systems der Ausbildungsberufe. Die damit verbundene Hoffnung war, dass dadurch mehr Unternehmen dazu motiviert werden könnten, Ausbildungsplätze anzubieten.

Diese Hoffnungen haben sich in weiten Teilen nicht erfüllt. Die Aussetzung der Auszubereignungs-Verordnung, die die Ausbildung von betrieblichem Ausbildungspersonal regelt, hat nach Untersuchungen zwar zu einer geringen Zunahme der Zahl der Ausbildungsplätze geführt. Diese geringe Zunahme erfolgte allerdings um den Preis einer Abnahme der Ausbildungsqualität.<sup>3</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Entscheidung des damaligen Arbeits- und Wirtschaftsministers Wolfgang Clement (SPD), gegen den Widerstand der Gewerkschaften und unter Bruch des lange etablierten Konsensprinzips in der Neuordnungspolitik die Schaffung von neuen zweijährigen theoriege-

minderten Ausbildungsberufen zuzulassen. Auch hier erhoffte man sich von dieser Maßnahme die Freisetzung neuer betrieblicher Ausbildungspotenziale. Inzwischen ist der Anteil der Auszubildenden in zweijährigen Berufe auf ca. zehn Prozent aller Jugendlichen in dualen Ausbildungsgängen angestiegen.<sup>4</sup> Eine starke Expansion des Gesamtausbildungsangebots, die ausreichend gewesen wäre, um die Nachfragerücke zu schließen, hat allerdings nicht stattgefunden. Auch enttäuscht hat das neo-voluntaristische und daher wenig durchsetzungsstarke Instrument des Ausbildungspaktes, der 2004 erstmals zwischen Regierung und Vertretern der Wirtschaft geschlossen und seitdem zweimal (2007, 2010) verlängert wurde.

Die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005, getragen von einem breiten Konsens fast aller im Bundestag vertretenen Parteien, hat ebenfalls nur inkrementelle Veränderungen gebracht. Die BBiG-Novelle eröffnete neue Möglichkeiten zur Internationalisierung und Flexibilisierung des deutschen Berufsbildungssystems. Zur Bewältigung der Krise sah das Gesetz vorübergehend die Möglichkeit vor, Absolventen von vollzeitschulischen und/oder außerbetrieblichen Ausbildungsgängen zur beruflichen Abschlussprüfung der Kammern zuzulassen. Diese Maßnahme hätte dauerhaft einen alternativen Zweig der Berufsbildung etabliert. Die Umsetzung der bis 2011 zeitlich befristeten Regelung erfolgt allerdings so schleppend (auch wegen des Widerstands der Sozialpartner), dass diese Reformoption effektiv neutralisiert wurde.<sup>5</sup>

Stattdessen war die Berufsbildungspolitik der letzten Jahre – zunächst im Rahmen des Innovationskreises für Berufliche Bildung, dann im Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen – mit der Europäisierung der beruflichen Bildung befasst.<sup>6</sup> Im März 2011 wurde nach langer Debatte der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) verabschiedet, der eine Einordnung beruflicher und akademischer Abschlüsse in einen gemeinsamen Rahmen vornimmt mit dem Ziel, die Durchlässigkeit des Systems zu steigern und die Gleichwertigkeit von beruflicher und hochschulischer Bildung anzuerkennen. Die realen Auswirkungen des DQR auf die Bildungspolitik sind allerdings begrenzt, denn bezeichnenderweise wird betont, „dass die Zuordnung der Qualifikationen des deutschen Bildungswesens zu den Niveaus des DQR das bestehende System der Zugangsberechtigungen *nicht* ersetzt“.<sup>7</sup>

Unter dem Strich müssen die Reformen der vergangenen Jahre somit als eine Geschichte verpasster Chancen betrachtet werden. Grundlegende Reformen wären im Rahmen der BBiG-Novelle möglich gewesen, sind aber ausgeblieben. Stattdessen wurde das System auf inkrementelle Weise weiterentwickelt und modernisiert. Dies hat zwar sicherlich zu einer Steigerung der Attraktivität der betrieblichen Ausbildung für die Betriebe sowie zu einer flexibleren Anpassung der Inhalte an neue Qualifikationserfordernisse beigetragen. Das hartnäckige Problem der Inklusion von geringqualifizierten Jugendlichen ist aber nicht gelöst worden.

### Reformmodelle aus dem internationalen und intranationalen Vergleich

Der internationale Vergleich der Jugendarbeitslosenquoten zeigt, dass es neben Deutschland auch durchaus andere erfolgreiche Länder gibt, zum Beispiel die Niederlande, Österreich und Dänemark (vgl. Tabelle 1). Im Unterschied zu Deutschland spielt in diesen Ländern die vollzeitschulische bzw. außerbetriebliche Berufsausbildung eine wichtige Rolle. Als Dänemark Ende der 1980er Jahre in ähnlicher Weise wie Deutschland mit dem Problem eines Mangels an Ausbildungsplätzen konfrontiert war, hat man in den 1990er Jahren eine groß angelegte Berufsbildungsreform durchgeführt. In dem reformierten System durchlaufen zunächst alle Jugendlichen eine Phase der beruflichen Grundbildung, die vollzeitschulisch organisiert ist. Nach (zertifiziertem) Abschluss der beruflichen Grundbildung treten die Jugendlichen in eine betriebliche Ausbildung ein, bei der sie zwischen 85 Ausbildungsberufen wählen können. Sollte es den Jugendlichen nicht gelingen, einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu finden, kann die Ausbildung in einem öffentlich geförderten Programm bei einer Berufsschule oder einem außerbetrieblichen Träger fortgesetzt und zum Abschluss gebracht werden. Auch die Niederlande haben in der Berufsbildung einen schulischen und einen betrieblichen Zweig, deren Abschlüsse gleichwertig sind.

Das „Hamburger Ausbildungsmodell“ übersetzt die Grundlinien des dänischen Modells in einen deutschen Kontext:<sup>8</sup> „Das ‚Hamburger Ausbildungsmodell‘ bietet Jugendlichen bei Erfüllung der Eingangsvoraussetzungen direkten Zugang in berufliche Ausbildung an den Lernorten Berufsschule, Träger und Betrieb. Die Jugendlichen wer-

den in anerkannten Ausbildungsberufen nach BBiG, HWO bzw. nach Landesrecht ausgebildet. Der Berufsschulunterricht findet nach Möglichkeit auch im ersten Ausbildungsjahr in den Regelklassen des jeweiligen Ausbildungsberufs statt. Die Dauer kann je nach Ausbildungsberuf zwei, drei oder dreieinhalb Ausbildungsjahre betragen.“<sup>9</sup>

## Reformperspektiven

Die erwähnten Modelle aus dem internationalen und innerdeutschen Vergleich zeigen Wege auf, wie die soziale Inklusion bildungsschwacher Jugendlicher im dualen System verbessert werden kann, ohne die Vorzüge der dualen Ausbildung aufzugeben. Das heißt, es muss darum gehen, neue Kombinationsmodelle (Hybride) zwischen dualer und vollzeitschulischer bzw. außerbetrieblicher Ausbildung zu entwickeln und umzusetzen. Die normative Leitlinie berufsbildungspolitischer Reformen sollte nicht die kurzfristige „Versorgung“ von Jugendlichen im Sinne der Sicherung der ökonomischen Beschäftigungsfähigkeit (employability) sein. Vielmehr muss es darum gehen, auch und gerade Jugendliche mit Bildungsdefiziten in die Lage zu versetzen, selbstbestimmt und selbstbewusst Strategien des nachhaltigen und lebenslangen Lernens zu verfolgen, die auf die „Maximierung von Beschäftigungsoptionen“<sup>10</sup> in einer sich immer schneller wandelnden Welt ausgerichtet sind. Dabei muss das Prinzip „Kein Abschluss ohne Anschluss!“<sup>11</sup> gelten,

d.h. Jugendliche wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben ein Recht auf vollqualifizierende berufliche Aus- und Weiterbildung.

Ein konkreter Vorschlag zur Erreichung dieses Ziels ist die Etablierung eines alternativen Zweigs der Berufsbildung, der Jugendlichen, die bei der Suche nach einem betrieblichen Ausbildungsplatz erfolglos geblieben sind, die Möglichkeit bietet, ihre Ausbildung bei einer Berufsschule oder einem außerbetrieblichen Träger abzuschließen. Die Inhalte der Ausbildungsgänge zwischen dem betrieblichen und vollzeitschulisch/außerbetrieblich organisierten Zweig müssen dabei so aufeinander abgestimmt werden, dass flexible Wechsel zwischen beiden möglich sind. Eine angemessene Beteiligung der Sozialpartner in der Gestaltung der vollzeitschulischen Ausbildungsgänge soll die Anbindung an die betriebliche Praxis gewährleisten. Die Schaffung eines alternativen Zweigs sollte einhergehen mit einer grundlegenden Reform des Berufsschulwesens. Die unterschiedlichen Berufsschulformen sollten zu einer neuen, aufgewerteten Berufsschule fusionieren, die als gleichwertige Partnerin und zentrale Anlaufstelle mit einer Schnittstellenfunktion in regionalen Netzwerken sowie zwischen Aus- und Weiterbildung auftritt. Eine solche Reform würde sicherstellen, dass das duale System langfristig wieder eine gute Balance zwischen ökonomischen Anforderungen und sozialer Inklusion findet.

1 Prof. Dr. Marius R. Busemeyer, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.

2 Beicht, Ursula: Verbesserung der Ausbildungschancen oder sinnlose Warteschleife? Zur Bedeutung und Wirksamkeit von Bildungsgängen am Übergang Schule – Berufsausbildung, in: BWP-Report 11/2009: 1-16.

3 Ulmer, Philipp; Bott, Peter; Kolter, Christa; Kupfer, Franziska; Schade, Hans-Joachim; Schlottau, Walter: Wirkungsanalyse der Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO), Bonn 2008.

4 Uhly, Alexandra; Kroll, Stephan; Krekel, Elisabeth M.: Strukturen und Entwicklungen der zweijährigen Ausbildungsberufe des dualen Systems: Ergebnisse aus der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.) sowie der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30.09. Wissenschaftliche Diskussionspapiere Heft 128, Bonn 2011: 34.

5 Dobischat, Rolf: Schulische Berufsbildung im Gesamtsystem der beruflichen Bildung: Herausforderungen an der Übergangspassage von der Schule in den Beruf, in: Bosch, Gerhard; Krone, Sirikit; Langer, Dirk (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte, Wiesbaden 2010: 124.

6 Busemeyer, Marius R.: Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 45/2009: 25-31; Trampusch, Christine: Jenseits von Anpassungsdruck und Lernen: die Europäisierung der deutschen Berufsbildung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6/2008: 577-605.

7 AK DQR: Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, verabschiedet vom Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (AK DQR) am 22. März 2011, Bonn, Berlin 2011, S. 5, Hervorhebung im Original.

8 DGB Niedersachsen: Übergang Schule-Beruf in Niedersachsen reformieren: Das Vorbild Hamburg, Hannover 2012.

9 Behörde für Schule und Berufsbildung, Hamburg: Hamburger Bildungsoffensive: Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule – Beruf, Hamburg 2009: 10.

10 Kraus, Katrin: Beschäftigungsfähigkeit oder Maximierung von Beschäftigungsoptionen? Ein Beitrag zur Diskussion um neue Leitlinien für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Bonn 2008.

11 SPD: Für soziale Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben – Gleiche Bildungschancen als Voraussetzung für erfolgreiche Integration: Beschluss vom SPD-Parteitag in Berlin, 5. Dezember 2011, Berlin 2011.