

September 2012

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Reformperspektiven der beruflichen Bildung

Erkenntnisse aus dem
internationalen Vergleich



Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Reformperspektiven der beruflichen Bildung

Erkenntnisse aus dem
internationalen Vergleich

Marius R. Busemeyer

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
Kurzfassung/Executive Summary	6
Einleitung	9
Reformfall oder Vorzeigemodell? Die duale Ausbildung im internationalen Vergleich	10
Das deutsche Modell im internationalen Vergleich	11
Die innerdeutsche Perspektive: Veränderungen des Zugangs zu Ausbildung über Zeit	16
Eine Geschichte verpasster Chancen: Reformen der beruflichen Bildung seit Rot-Grün	19
Reformen unter Rot-Grün	19
Reformen während der Großen Koalition und unter Schwarz-Gelb	21
Politische Konflikte und Akteurskonstellationen	23
Kritische Bewertung der Reformen der letzten Jahre	24
Perspektiven: Reformoptionen und -modelle	28
Reformmodelle aus dem internationalen Vergleich	28
Dänemark	30
Niederlande	31
Nationale Reformbeispiele: Das Hamburger Ausbildungsmodell	32
Reformperspektiven und Leitbild	34
Konkrete Vorschläge	35
Politische Umsetzbarkeit: Plädoyer für einen neuen Ausbildungspakt	38
Literaturverzeichnis	41
Der Autor	47

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ausbildungsmodelle im internationalen Vergleich	12
Tabelle 2:	Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich	13
Tabelle 3:	Anteil der 20- bis unter 25-Jährigen und der 25- bis 65-Jährigen mit mindestens Abschluss der Sekundarstufe II in ausgewählten Staaten	14
Tabelle 4:	Arbeitslosenquote (25- bis 64-Jährige) in Abhängigkeit vom Qualifikationsniveau	15
Abbildung 1:	Die Entwicklung der drei Sektoren des Berufsbildungssystems, 1995 - 2008	16
Abbildung 2:	Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen nach offizieller Definition	17
Abbildung 3:	Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern, 2007 - 2010	29
Abbildung 4:	Das Hamburger Ausbildungsmodell	33

Vorbemerkung

Spanien ist interessiert. Mit einem Ausbildungssystem nach deutschem Vorbild will die Regierung gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit im Land vorgehen. Laut EUROSTAT verzeichnete Deutschland im Februar 2012 mit 8,2 Prozent die niedrigste Arbeitslosenquote bei den unter 25-Jährigen in Europa. Die duale Ausbildung in Deutschland – ein Vorzeigemodell, zur Nachahmung empfohlen? Auch in Deutschland genießt die betriebliche Ausbildung hohe Akzeptanz. Mehr als 540.000 Jugendliche begannen 2011 eine Ausbildung in einem der ca. 350 anerkannten Ausbildungsberufe. Für die Wirtschaft bietet diese Form der Ausbildung erkennbare Vorzüge: Die Ausgebildeten verfügen sowohl über theoretisches Wissen, das ihnen in der Berufsschule vermittelt wird, als auch über praktische Erfahrungen und sind demzufolge für die Unternehmen schnell produktiv einsetzbar.

Trotz hoher Wertschätzung der dualen Ausbildung im In- und Ausland sind Defizite und Reformbedarfe unabweisbar. So ist beispielsweise die Zahl der angebotenen Ausbildungsstellen von der Bereitschaft der Unternehmen abhängig, Auszubildende einzustellen. Somit unterliegt das Ausbildungsplatzangebot erheblichen Schwankungen. Dies hat in der Vergangenheit zum Anwachsen eines umfangreichen Übergangsbereichs geführt, der zeitweilig sogar die Zahl der neuen betrieblichen Ausbildungsplätze übertraf. Kritikerinnen und Kritiker weisen außerdem darauf hin, dass die Stärke der dualen Ausbildung – nämlich die vorrangige Ausrichtung an den Bedarfen der Wirtschaft und den vorhandenen Branchenstrukturen – sich zugleich als Schwäche entpuppen kann: Es besteht die Gefahr, dass die Ausbildung

die Dynamik des wirtschaftlichen Wandels nicht ausreichend berücksichtigt und damit ökonomische Innovationen und strukturelle Veränderungen hemmt.

Die Expertise von Marius Busemeyer, Professor im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz, zu Reformperspektiven der beruflichen Bildung greift die Reformbedarfe der dualen Ausbildung auf und stellt sie in einen internationalen Kontext. Sein Befund: Obwohl das duale System in Deutschland für einfache Übergänge an der „zweiten Schwelle“ zwischen Ausbildung und Beschäftigung sorgt, besteht die Gefahr der dauerhaften Exklusion von Jugendlichen, die bereits an der „ersten Schwelle“ – dem Übergang von der allgemein bildenden Schule in die Ausbildung – „aussortiert“ werden und nur sehr schwer oder gar keinen Zugang mehr zu einer qualifizierten Ausbildung bekommen. Der Autor zeigt auf, dass Dänemark, das Ende der 1980er Jahre in ähnlicher Weise wie Deutschland mit dem Problem eines Mangels an Ausbildungsplätzen konfrontiert war, in den 1990er Jahren eine groß angelegte Berufsbildungsreform durchgeführt hat. In dem reformierten System durchlaufen zunächst alle Jugendlichen eine Phase der beruflichen Grundbildung, die vollzeitschulisch organisiert ist. Auch die Niederlande haben in der Berufsbildung einen schulischen und einen betrieblichen Zweig, deren Abschlüsse gleichwertig sind.

Vor dem Hintergrund positiver Erfahrungen mit der Weiterentwicklung dualer Ausbildungssysteme schlägt Marius Busemeyer vor, in Deutschland einen alternativen Zweig der Berufsbildung auszubauen, 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. Reformmodelle wie z.B. „Hamburger Ausbildungsmodell“ setzen diesen Ansatz in der Praxis um. Sie zeigen Wege auf, wie die soziale Inklusion bildungsschwacher Jugendlicher im dualen System verbessert werden kann, ohne die Vorzüge der dualen Ausbildung aufzugeben.

Wir bedanken uns bei dem Autor für die Studie, die auch Fragen der Umsetzung und der Akteure im Ausbildungssystem reflektiert. Im Interesse der Jugendlichen ist zu wünschen, dass seine Vorschläge zur Lösung des Inklusionsproblems von den verantwortlichen Akteuren aufgegriffen werden.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

Kurzfassung/Executive Summary

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 niedrig geblieben. 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. 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. 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.

Die strukturellen Verwerfungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt sind nicht neu. Allerdings sind in der Berufsbildungspolitik 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 worden, 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 Ausbildereignungs-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. Ein weiteres Beispiel ist die Entscheidung des damaligen Arbeits- und Wirtschaftsministers Wolfgang Clement (SPD), gegen den Widerstand der Gewerk-

schaften und unter Bruch des lange etablierten Konsensprinzips in der Neuordnungspolitik die Schaffung von neuen zweijährigen theoriegeminderten Ausbildungsberufen zuzulassen. Auch hier erhoffte man sich von dieser Maßnahme die Freisetzung neuer betrieblicher Ausbildungspotenziale. Inzwischen ist der Anteil der Auszubildenden in zweijährigen Berufen auf ca. zehn Prozent aller Jugendlichen in dualen Ausbildungsgängen angestiegen. Eine starke Expansion des Gesamtausbildungsangebots, die ausreichend gewesen wäre, um die Nachfragerlücke zu schließen, hat allerdings nicht stattgefunden.

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.

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. 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.

Unter dem Strich müssen die Reformen der vergangenen Jahre somit als eine Geschichte ver-

passter 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.

Der internationale Vergleich der Jugendarbeitslosenquoten zeigt, dass es neben Deutschland auch durchaus andere erfolgreiche Länder gibt, zum Beispiel die Niederlande, Österreich und Dänemark. 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. 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. Wenn Jugendliche bei der Suche nach einem betrieblichen Ausbildungsplatz erfolglos bleiben, haben sie ein Recht darauf, ihre Ausbildung bei einem außerbetrieblichen Träger oder einer Berufsschule fortzusetzen und mit einem allgemein anerkannten Berufsabschluss abzuschließen.

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. außerbetrieb-

licher 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“ in einer sich immer schneller wandelnden Welt ausgerichtet sind. Dabei muss das Prinzip „Kein Abschluss ohne Anschluss!“ 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 durch die Anbindung an die betriebliche Praxis gewährleistet sein. 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.

Einleitung

Die politische Debatte um die Reform der beruflichen Bildung in Deutschland ist immer stark geprägt von den jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Zu Anfang der 2000er Jahre herrschte eine allgemeine Krisenstimmung: Das duale System wurde als nicht mehr zeitgemäß kritisiert, die Zahl der Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz war groß. In den letzten Jahren – trotz der Wirtschafts- und Finanzkrise – hat sich das duale System scheinbar bewährt. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist die Jugendarbeitslosigkeit hierzulande niedrig geblieben. Dementsprechend wird das duale System nicht mehr als reformbedürftiges Auslaufmodell, sondern wie in alten Zeiten als erfolgreiches Reformmodell bewertet.

Die Expertise möchte an diesem Punkt ansetzen und folgende Fragen tiefergehend beantworten. Erstens, schneidet das deutsche Berufsbildungssystem wirklich besser ab als andere Länder oder gibt es alternative, ebenfalls erfolgreiche Modelle? Der Erfolgsmaßstab, der hier angelegt wird, zielt nicht primär auf den Beitrag beruflicher Bildung zum wirtschaftlichen Erfolg (was ohnehin schwer zu messen ist), sondern auf die Frage der sozialen Inklusion jugendlicher Ausbildungswilliger. Zweitens, inwiefern geht der vermeintliche Erfolg des dualen Systems in den letzten Jahren zurück auf die Reformen der beruflichen Bildung, die unter Rot-Grün begonnen und unter der Großen Koalition fortgesetzt wurden? Die Ausgangshypothese ist hier, dass die Reformen der letzten Jahre die Attraktivität des dualen Systems für Arbeitgeber gesteigert haben. Dies hat zwar den weiteren Rückzug der Arbeitgeber aus der Ausbildung gebremst, das Problem

der sozialen Inklusion von bildungsschwachen Jugendlichen aber nicht nachhaltig gelöst. Drittens, wenn es andere erfolgreiche Modelle in Europa gibt, welche Reformoptionen ergeben sich hieraus für Deutschland? Wie hoch sind die politischen Durchsetzungschancen solcher Reformalternativen?

Zur Beantwortung dieser Fragen legt die Expertise eine international vergleichende Perspektive an. Das deutsche Berufsbildungssystem ist durch eine starke Privilegierung der betrieblichen Ausbildung über vollzeitschulische Alternativen gekennzeichnet. Der internationale Vergleich zeigt jedoch, dass Berufsbildungssysteme, die neben einer rein betrieblichen auch eine signifikante schulische Komponente aufweisen (z. B. Dänemark, Österreich oder die Niederlande), dem deutschen System in mancherlei Beziehung überlegen sind. In den letzten Jahren haben diese Länder im Hinblick auf Jugendarbeitslosigkeit noch besser abgeschnitten als Deutschland. Zum zweiten gelingt in diesen Ländern die Vermittlung von eher theoretischen und allgemeinen Qualifikationen, wie sie in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft von Bedeutung sind, leichter als im rein dualen System. Drittens eröffnet eine systematische Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Bildungssystem mehr individuelle Mobilitätschancen, zum Beispiel durch einfachere Übergänge von der beruflichen Bildung in die Hochschulen. Insofern ist zu diskutieren, inwiefern neue Kombinationsmodelle aus vollzeitschulischer und betrieblicher Ausbildung eine Reformoption darstellen und wie dabei die Vorzüge der betrieblichen Ausbildung erhalten werden können.

Reformfall oder Vorzeigemodell? Die duale Ausbildung im internationalen Vergleich

Das deutsche Berufsbildungssystem, vor allem sein Kernstück: die duale Ausbildung, erfährt „weltweit große Anerkennung“, wie die OECD (Hoeckel/Schwartz 2010: 12) in einem vor kurzem veröffentlichten Länderbericht wieder bestätigt hat. Das duale Ausbildungsmodell hat viele Vorteile: Für Jugendliche mit Bildungsdefiziten und/oder „praktischen Talenten“ bietet es die Möglichkeit, auch nach dem Ende der Pflichtschulzeit ihre Ausbildung fortzusetzen und somit einfacher Zugang zum Arbeitsmarkt zu bekommen als in Bildungssystemen, in denen die akademische Hochschulbildung dominiert. Die Kombination aus praktischem Lernen im Betrieb und theoretischem Lernen in der Berufsschule hat auch Vorteile für die beteiligten Unternehmen. Sie können mit Hilfe der Ausbildung gezielte Nachwuchs-Fachkräfte rekrutieren und frühzeitig an den Betrieb binden. Diese auf Langfristigkeit ausgelegten Investitionen in Humankapital sind ein wesentlicher Grund dafür, warum deutsche Unternehmen in bestimmten Wirtschaftssektoren, wie z.B. in der Automobilindustrie, im Maschinen- und Anlagenbau oder in der Chemieindustrie, besonders wettbewerbsfähig sind (Hall/Soskice 2001; Streeck 1992).

Insofern stellt sich zunächst die Frage, inwiefern das deutsche System der Berufsbildung überhaupt reformbedürftig ist oder ob es nicht vielmehr darum gehen muss, das Erreichte zu bewahren und womöglich anderen Ländern als Reformmodell anzudienen. Hierzu möchte ich drei Anmerkungen machen: Erstens befinden sich *soziale* Systeme (wie etwa das Bildungssystem) nie in einem stabilen Gleichgewicht, sondern immer in einem dynamischen Umfeld – eben, weil sie *soziale* Systeme und keine Maschinen sind. Soziale Systeme stehen immer in Wechselwirkung mit ihrer Umwelt, die sich permanent verändert. Strukturelle Veränderungsprozesse wie der Wan-

del von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, der demographische Wandel sowie die fortschreitende Globalisierung und Internationalisierung stellen Bildungssysteme vor neue Herausforderungen. Deshalb sind Reformen selbst dann nötig, wenn die charakteristischen Eigenschaften eines Systems erhalten werden sollen.

Zweitens hat das Bild vom Vorzeigemodell Deutschland Risse bekommen. In den folgenden Abschnitten werde ich genauer herausarbeiten, wo die Schwachstellen des deutschen Berufsbildungsmodells liegen. Vorausschauend möchte ich an dieser Stelle lediglich auf die inzwischen schon seit langem geführte Diskussion um die Problematik des sogenannten „Übergangssystems“ (Baethge et al. 2007) verweisen.

Drittens geht es mir in dieser Studie weniger um die Frage, wie die duale Ausbildung an sich als Herzstück des deutschen Berufsbildungssystems reformiert werden sollte. Das zentrale Problem ist vielmehr, dass das klassische Modell der dualen Ausbildung für einen immer kleiner werdenden Teil der Jugendlichen der Normalfall ist und neu über die Frage nachgedacht werden muss, wie den Jugendlichen, die nicht Zugang zur regulären betrieblichen Ausbildung bekommen, geholfen werden kann. In der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist ein Prozess der „Dualisierung“ festzustellen (Eichhorst/Marx 2010; Palier/Thelen 2010). Das heißt, die Arbeitsmarkt- und Lebenschancen derjenigen, die im Kernbereich des traditionellen Sozialstaatsmodells verbleiben auf der einen Seite, und denjenigen, die gar nicht erst Zugang zu diesem Kernbereich bekommen auf der anderen, gehen immer weiter auseinander. Zum Beispiel haben die Hartz-IV-Reformen die Bezugsmöglichkeiten von Arbeitslosengeld, vor allem für Langzeitarbeitslose, wesentlich verschlechtert; der Kündigungs-

schutz ist aber im Wesentlichen unangetastet geblieben. Dies vergrößert die Unterschiede zwischen den „Insidern“ und den „Outsidern“. Diese Spaltung lässt sich auch im System der beruflichen Bildung erkennen (so auch der wissenschaftliche Beraterkreis von IG Metall und ver.di, Beraterkreis 2009: 35). Gewerkschaften und Sozialdemokratie müssen sich dieser Problematik bewusst sein und darauf achten, nicht zum Sprachrohr der „Insider“ auf Kosten der „Outsider“ zu werden. Bezogen auf die Fragestellung der vorliegenden Studie muss es also darum gehen, die Vorteile der dualen Ausbildung zu erhalten und gleichzeitig neue Reformperspektiven für Bildungs-Außenseiter zu entwickeln.

Im Folgenden möchte ich zunächst einige Daten zur Verortung des deutschen Ausbildungssystems im internationalen Vergleich präsentieren, bevor ich ausführlicher auf die innerdeutschen Entwicklungen des letzten Jahrzehnts eingehe.

Das deutsche Modell im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich lassen sich im Wesentlichen vier Ausbildungsmodelle unterscheiden (Busemeyer/Trampusch 2012; vgl. auch Blossfeld 1992, Crouch et al. 1999; Greinert 1995), siehe Tabelle 1. Diese unterscheiden sich je nachdem, wie stark sich Unternehmen einerseits und staatliche Akteure andererseits in der beruflichen Bildung engagieren. In *liberalen* Ausbildungssystemen, zum Beispiel den USA, hält sich der Staat aus der beruflichen Bildung heraus. Auch die Unternehmen investieren wenig in berufliche Bildung und konzentrieren sich auf spezifisches on-the-job-training. In staatszentrierten Ausbildungssystemen, wie zum Beispiel Schweden, sind die Arbeitgeber ähnlich zurückhaltend, was das Engagement in der Erstausbildung angeht. Der Unterschied zu liberalen Regimen liegt allerdings darin, dass die berufliche Bildung im Bildungssystem eine durchaus wichtige Stellung einnimmt. Während beispielsweise in den USA alle Jugendlichen die *High School* mit dem gleichen Abschluss verlassen, gibt es im schwedischen System eine

Vielzahl von beruflichen Abschlüssen, die stärker an den Bedürfnissen des Beschäftigungssystems ausgerichtet sind. Ein drittes Ausbildungsmodell ist das so genannte *segmentalistische Modell*, für das lange Zeit Japan als paradigmatischer Fall gelten konnte (vgl. zum Beispiel Thelen 2004). Im japanischen Fall tätigen die Arbeitgeber durchaus beträchtliche Investitionen in die Ausbildung Jugendlicher (Dore 1998). Inhalte und Organisation der Ausbildung sind allerdings sehr stark auf firmen- bzw. konzernspezifische Kontexte zugeschnitten. Jugendliche durchlaufen verschiedene Stationen in internen Arbeitsmärkten großer Firmen und erlernen dabei berufliche Fertigkeiten. Da es hierbei weniger um die Ausbildung beruflicher Mobilität geht und nur ein Bruchteil der Jugendlichen Zugang zu den internen Arbeitsmärkten der großen Firmen hat, spricht man hier von einem segmentalistischen System.

Das vierte Modell ist das *kollektive Ausbildungsmodell*. In diesem Modell sind sowohl die Arbeitgeber als auch staatliche Institutionen stark in der beruflichen Erstausbildung engagiert. Auch wenn das Konsensprinzip im kollektiven Modell eine wichtige Funktion hat, kommt es regelmäßig zu Konflikten zwischen den beteiligten Akteuren. Im kollektiven Ausbildungsmodell werden berufliche Qualifikationen in Form von allgemein gültigen Abschlüssen zertifiziert, so dass die Mobilität von Ausbildungsabsolventen auf berufsfachlichen (statt firmeninternen) Arbeitsmärkten gesichert ist. Intermediäre Assoziationen (wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) spielen eine herausgehobene Rolle in der Steuerung („Governance“) dieser Systeme (Busemeyer/Trampusch 2012: 14-15; vgl. auch Streeck et al. 1987). Ein Land wie Dänemark kommt dem Idealtypus des kollektiven Ausbildungsmodells näher als Deutschland, da in Dänemark aufgrund der kleinbetrieblichen Strukturen berufsfachliche Arbeitsmärkte wichtiger sind. Obwohl Deutschland als Ganzes sicherlich der Gruppe der kollektiven Ausbildungssysteme zugeordnet werden muss, finden sich auch Anklänge an das segmentalistische Modell, vor allem in Bezug auf die Rolle der Großbetriebe in der Ausbildung (Thelen 2004; Thelen/Busemeyer 2012).

Tabelle 1:

Ausbildungsmodelle im internationalen Vergleich

Staatliches Engagement in der beruflichen Bildung	<i>Hoch</i>	Staatszentrierte Systeme (Schweden)	Kollektive Systeme (Dänemark, Deutschland)
	<i>Niedrig</i>	Liberales System (USA)	Segmentalistische Systeme (Japan)
		<i>Niedrig</i>	<i>Hoch</i>
Engagement der Arbeitgeber in der beruflichen Bildung			

Quelle: Busemeyer/Trampusch 2012: 12.

Wie schneiden die unterschiedlichen Systeme hinsichtlich der Höhe der Jugendarbeitslosigkeit ab? Tabelle 2 zeigt Daten zur Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern. Im internationalen Vergleich ist die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland gering. 1994 waren 8,2 Prozent der 15- bis 24-Jährigen arbeitslos. Im Lauf der Wirtschafts- und Finanzkrise stieg dieser Wert auf 11,7 Prozent (2007), um dann wieder leicht auf 9,7 Prozent im Jahr 2010 zu sinken.¹ In Japan war die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2010 sogar leicht niedriger (9,2 Prozent); sie ist dort seit den 1990er Jahren (5,5 Prozent) allerdings deutlich angestiegen. Großbritannien und die USA als Vertreter der liberalen Ausbildungssysteme schneiden bei der Jugendarbeitslosigkeit nicht besonders gut ab: Hier liegen die Werte für 2010 bei 19,1 bzw. 18,4 Prozent der 15- bis 24-Jährigen. Noch schlechter schneiden die staatszentrierten Ausbildungssysteme ab: In Frankreich betrug die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2010 22,5 Prozent und im sozialdemokratischen Vorzeigeland Schweden gar 25,2 Prozent. Lediglich die südeuropäischen Länder (Italien mit 27,9 Prozent und Spanien mit 41,6 Prozent) schnitten noch schlechter ab. Es gibt außer Japan allerdings noch andere Länder, die bei der Jugendarbeitslosigkeit noch besser dastehen als Deutschland: In Österreich betrug die Arbeitslosenquote im Jahr 2010 lediglich 8,8 Prozent und lag auch in den 1990er Jahren deutlich unter dem Wert

Deutschlands (5,0 Prozent). Dänemark hat in den Krisenjahren 2007 und 2008 mit 7,9 bzw. 7,6 Prozent besser abgeschnitten als Deutschland, liegt inzwischen aber über dem deutschen Niveau. Die Niederlande hingegen lagen mit 10,4 Prozent in den 1990er Jahren über dem deutschen Durchschnitt, inzwischen schneiden sie mit 8,7 Prozent (und 6,4 Prozent im Krisenjahr 2008) deutlich besser ab.

Ein zweiter Indikator des internationalen Vergleichs, den ich hier heranziehen möchte, ist der Anteil der Jugendlichen, die mindestens einen Abschluss auf dem oberen Sekundarschulniveau aufweisen können. Traditionell schnitt Deutschland hier im internationalen Vergleich sehr gut ab, da ein Berufsabschluss als postsekundäre Qualifikation gewertet wird. Im Jahre 1995 lag Deutschland mit einem Anteil von 81,2 Prozent der Altersgruppe der 25- bis 65-Jährigen (also der Erwerbsbevölkerung als Ganzes) im internationalen Vergleich an der Spitze (vgl. Tabelle 3). In der Altersgruppe der 20- bis 25-Jährigen wurde es lediglich von den skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland und Schweden übertroffen – wobei, wie wir gerade gesehen haben, ein Abschluss der Sekundarstufe II alleine noch keine vollständige Absicherung gegen das Risiko der Jugendarbeitslosigkeit sein muss. Bis zum Jahr 2008 ist der entsprechende Anteil der 20- bis 25-Jährigen in Deutschland sogar *gesunken* auf einen Wert von 74,1 Prozent im Jahr 2008 und

¹ Alle Zahlen stammen aus der Datenbank des OECD Employment Outlook, um internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Tabelle 2:

Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Land	1994	2007	2010
Australien	17,1	9,4	11,5
Österreich	5,0	8,7	8,8
Belgien	21,8	18,8	22,4
Kanada	15,9	11,2	14,8
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
Japan	5,5	7,7	9,2
Niederlande	10,2	7,0	8,7
Neuseeland	15,5	10,1	17,1
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
UK	16,1	14,4	19,1
USA	12,5	10,5	18,4

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

damit deutlich unter dem EU-27-Durchschnitt von 78,5 Prozent. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Anteil der Jugendlichen ohne Berufsabschluss (bezogen auf die 20- bis unter 30-Jährigen) von seinem langjährigen Durchschnittsniveau von etwa 15 Prozent in jüngster Zeit auf 17,2 Prozent angestiegen ist (2008, vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: Tabelle B3-7web). Für Jugendliche mit Migrationshintergrund beträgt der Anteil derjenigen ohne Berufsabschluss gar 30,7 Prozent.

Als letzten Indikator des internationalen Vergleichs möchte ich Daten zum Arbeitslosigkeitsrisiko bezogen auf das Qualifikationsniveau prä-

sentieren (siehe Tabelle 4). Dieser Indikator belegt besonders eindrücklich die Dualisierungs-Tendenzen in Deutschland und die Rolle von Bildungsabschlüssen darin. 1997 waren in Deutschland 16,7 Prozent der 25- bis 64-Jährigen ohne Abschluss der Sekundarstufe arbeitslos. Die Arbeitslosenquote für Hochschulabsolventen betrug im Vergleich dazu 5,7 Prozent. 2009 ist die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten mit 16,7 Prozent im Prinzip konstant geblieben, während die Arbeitslosenrate der Hochschulabsolventen auf 3,4 Prozent fiel. Die enorme Differenz in der Arbeitslosenrate betrug somit 13,3 Prozentpunkte. Im internationalen Vergleich von

Tabelle 3:

Anteil der 20- bis unter 25-Jährigen und der 25- bis 65-Jährigen mit mindestens Abschluss der Sekundarstufe II in ausgewählten Staaten

Land	1995		2008	
	25- bis 65-Jährige	20- bis 25-Jährige	25- bis 65-Jährige	20- bis 25-Jährige
Deutschland	81,2	79,4	74,1	85,3
Belgien	54,6	77,6	82,2	69,6
Dänemark	79,5	89,3	71,0	77,6
Irland	47,3	73,8	87,4	69,4
Griechenland	42,6	73,8	82,1	61,1
Spanien	29,5	59,0	60,0	51,0
Frankreich	58,8	78,6	83,7	69,8
Italien	36,3	58,9	76,5	53,3
Niederlande	.	.	76,2	73,3
Österreich	68,9	79,2	84,5	81,0
Portugal	21,8	45,1	54,3	28,2
Finnland	66,8	82,4	86,2	81,1
Schweden	74,1	88,1	87,9	85,0
Vereinigtes Königreich	52,8	64,0	78,2	73,4
Norwegen	.	.	70,0	79,8

Quelle: Tab B3-10Web des Bildungsberichts 2010.

34 OECD-Staaten plus Kooperationspartner belegt damit Deutschland hinter der Slowakei und der Tschechischen Republik einen unrühmlichen dritten Platz. Die qualifikationsbezogene Streuung des Arbeitslosigkeitsrisikos ist noch stärker ausgeprägt als in Spanien, den USA oder Polen. Das heißt, dass besonders in Deutschland der ungleiche Zugang zu Bildung in jungen Jahren besonders weitreichende Konsequenzen für die ungleiche Verteilung von Arbeitsmarkt- und Lebenschancen hat. Der wissenschaftliche Beraterkreis von IG Metall und ver.di hat diesen Zusammenhang jüngst überzeugend auf den Punkt gebracht: „Prekäre Bildung schafft prekäre Arbeit. Und pre-

käre Arbeit schafft prekäre Bildung.“ (Beraterkreis 2012: 14)

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass Deutschland bei der Jugendarbeitslosigkeit und, mit Abstrichen, bei der Verbreitung von Bildungszertifikaten durchaus gut dasteht, wenngleich es nicht mehr uneingeschränkt eine Spitzenposition einnimmt. In Bezug auf die Ausprägung von qualifikationsbedingten Risiken der Arbeitslosigkeit belegt Deutschland im internationalen Vergleich allerdings einen der letzten Plätze, was auf eine ausgeprägte Spaltung des Arbeitsmarktes hindeutet, bei der der ungleiche Zugang zu Bildung eine zentrale Rolle spielt.

Tabelle 4:

Arbeitslosenquote (25- bis 64-Jährige) in Abhängigkeit vom Qualifikationsniveau

Land	Jahr	Höchster Bildungsabschluss	
		Weniger als oberer Sekundarschulabschluss	Hochschulabschluss
Australien	1997	9,6	3,5
	2009	6,6	3,3
Österreich	1997	6,6	2,5
	2009	8,4	2,2
Belgien	1997	12,5	3,3
	2009	11,9	3,8
Finnland	1997	15,6	6,5
	2009	9,8	4,0
Frankreich	1997	15,0	7,0
	2009	11,6	5,0
Deutschland	1997	16,7	5,7
	2009	16,7	3,4
Griechenland	1997	6,5	7,3
	2009	8,8	6,7
Irland	1997	14,5	4,0
	2009	10,8	5,2
Norwegen	1997	4,0	1,7
	2009	4,7	1,4
Polen	1997	13,8	2,1
	2009	13,9	3,6
Slowakische Republik	1997	22,4	2,8
	2009	38,3	3,9
Spanien	1997	18,9	13,7
	2009	21,9	9,0
Tschechische Republik	1997	12,1	1,2
	2009	21,8	2,2
UK	1997	8,4	3,1
	2009	5,8	3,3
USA	1997	10,4	2,3
	2009	15,8	4,9

Quelle: OECD Education at a Glance 2011: 131-132.

Die innerdeutsche Perspektive: Veränderungen des Zugangs zu Ausbildung über Zeit

Aus diesem Grund werden im Folgenden Veränderungen im Zugang zu beruflicher Bildung aus der innerdeutschen Perspektive betrachtet. Wenn man lediglich die Entwicklungen der letzten zehn Jahre betrachtet, erscheint das System in seinen Grundfesten stabil. Eine Auswertung der Daten des IAB-Betriebspanels hat gezeigt, dass die Ausbildungsquote (das ist der Anteil der Auszubildenden an der Gesamtbeschäftigung) seit 2000 stabil bei etwa sechs Prozent liegt (Stegmaier 2010: 14). Der Anteil der Ausbildungsbetriebe an der Gesamtzahl der Betriebe ist etwas variabler, liegt aber im Wesentlichen stabil zwischen 29 und 31 Prozent. Im Westen nimmt er sogar leicht zu (von 30 (2000) auf 33 Prozent (2008)), während der Anteil der Ausbildungsbetriebe im Osten tendenziell sinkt (von 26 auf 24 Prozent) (ebd.: 24).

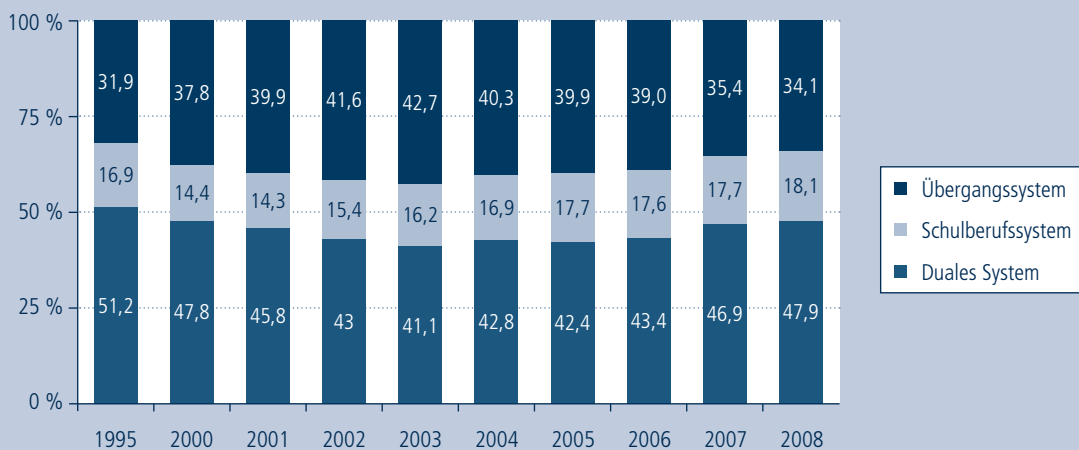
Trotz dieser scheinbaren Stabilität hat sich der Zugang zur dualen Ausbildung wesentlich verändert. Ein inzwischen weithin bekannter Schwachpunkt des deutschen Berufsbildungssystems

sind die zunehmend schwierigen Übergänge an der so genannten ersten Schwelle von der allgemein bildenden Schule in die Ausbildung. Hier ist im Laufe der Jahrzehnte ein komplexes Gefüge von Arbeitsmarkt-, Bildungsförderungs- und Ausbildungsvorbereitungsmaßnahmen entstanden, das allgemein hin als „Übergangssystem“ bezeichnet wird (Baethge et al. 2007). Dieser Begriff ist problematisch, denn er suggeriert, dass diesem Bildungssektor ein umfassendes Konzept oder ein Gesamtplan unterliegt (vgl. auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 95). In Wirklichkeit handelt es sich jedoch um „ein oft kaum aufeinander abgestimmtes Gefüge zahlreicher Einzelmaßnahmen und Förderprogramme, die in der Regel nicht vernetzt sind“ (Werner et al. 2008: 318-319). Auch die Experten der OECD kritisieren die „übermäßige[...] Fragmentierung und fehlende[...] Transparenz“ (Hoecker/Schwartz 2010: 14) der verschiedenen Maßnahmen und Bildungsgänge des Übergangssystems (für einen Überblick dazu vgl. Beicht 2009).

Abbildung 1 zeigt die Veränderung der relativen Bedeutung der drei Sektoren des Berufsbildungssystems: die duale Ausbildung, das Schulberufssystem (mit einem Schwerpunkt in den so-

Abbildung 1:

Die Entwicklung der drei Sektoren des Berufsbildungssystems, 1995-2008



Quelle: Autorengruppe BIBB/Bertelsmann Stiftung 2011: 7.

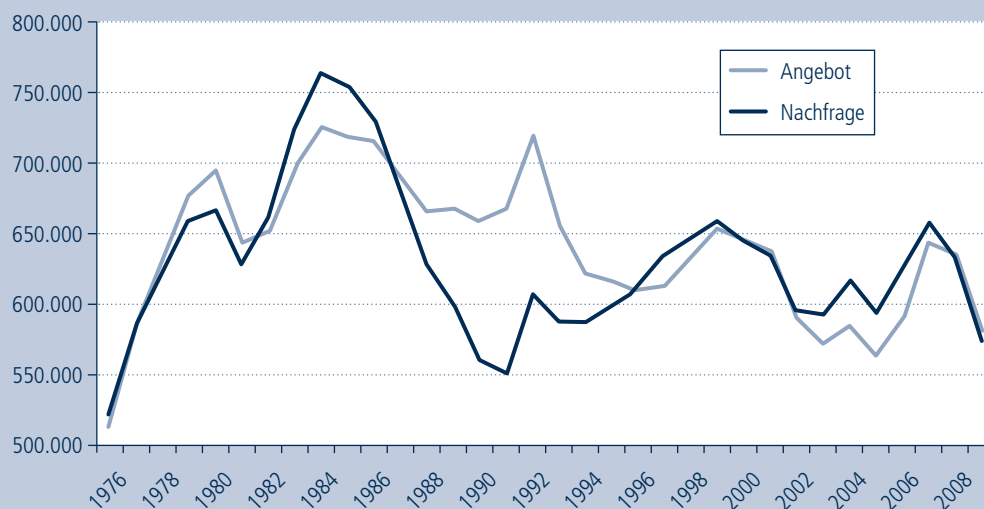
zialen und gesundheitlichen Dienstleistungs-Berufen) und das Übergangssystem. Die Abbildung zeigt, dass die Bedeutung des vollzeitschulischen Systems über die Jahre hinweg im Wesentlichen auf einem konstant niedrigen Niveau geblieben ist, wenngleich auch dieser Bereich in Krisenzeiten eine Pufferfunktion übernehmen kann. Die größten Veränderungen zeigen sich in der Verschiebung des Verhältnisses zwischen dem Übergangssystem und der dualen Ausbildung. 1995 entfielen noch mehr als die Hälfte aller Neuzugänge in das gesamte System der beruflichen Bildung auf das duale System; der Anteil des Übergangssystems betrug lediglich 31,9 Prozent. Im Jahr 2003, als die Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt einen Höhepunkt erreichte, mündeten mehr Jugendliche in das Übergangssystem (42,7 Prozent) als in reguläre duale Ausbildung ein (41,1 Prozent). Seitdem ist der relative Anteil des dualen Systems wieder gewachsen. Die Zahl der von den Arbeitgebern angebotenen Ausbildungsstellen ist zudem besonders in den Wachstumsjahren 2007 und 2008 angestiegen und in den darauf folgenden Krisenjahren nicht dramatisch eingebrochen (siehe Abbildung 2). Wegen der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt ist die

Zahl der Einmündungen in das Übergangssystem in den darauf folgenden Jahren noch weiter zurückgegangen und liegt im Jahr 2011 erstmals unter der Marke von 300.000 (BMBF 2012: 12). Dies entspricht in etwa einem Anteil von 30 Prozent aller Einmündungen in das Berufsbildungssystem, d. h. ungefähr dem Niveau der frühen 1990er Jahre.

Daher ist in der öffentlichen Diskussion inzwischen weniger vom Ausbildungsplatzmangel, sondern vom Fachkräftemangel die Rede. So berichtet beispielsweise der SPIEGEL mit Verweis auf die steigende Zahl unbesetzter Lehrstellen: „Vielen Unternehmen gehen die Lehrlinge aus. Besonders dramatisch ist die Lage in Ostdeutschland.“ (Der SPIEGEL 19/2011: 46) Dieser Perspektivenwechsel in der öffentlichen Wahrnehmung scheint radikal, denn es waren bislang besonders die ostdeutschen Bundesländer, in denen eine strukturelle Nachfrage-Lücke auf dem Ausbildungsplatzmarkt bestand. Wenngleich die Medien-Perspektive sicherlich in starkem Maße bestimmten Meinungskonjunkturen ausgesetzt ist, so kann der skizzierte Perspektivenwechsel jedoch als symptomatisch für tiefer liegende Veränderungen angesehen werden. Die graduelle Ver-

Abbildung 2:

Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen nach offizieller Definition



Quelle: BMBF, Berufsbildungsbericht 2011: 15, sowie Busemeyer 2009b: 18.

besserung der Lage auf dem Ausbildungsmarkt, die auf den wirtschaftlichen Aufschwung und die demographische Entwicklung zurückgeht, wird gerne zum Anlass genommen, notwendige strukturelle Reformen zu verschieben.

Aus einer Perspektive der sozialen Gerechtigkeit besteht jedoch weiter großer Reformbedarf. Die innerdeutsche Debatte dreht sich hier vor allem um die Verbesserung der Übergänge zwischen Schule, Ausbildung und Beruf. Im Rahmen einer groß angelegten Studie von Bildungsverläufen kommen die Forscher des BIBB zu dem Schluss, dass die Übergänge länger und schwieriger werden, vor allem für Jugendliche mit schwachen schulischen Vorleistungen (Beicht 2009: 3). Auf der einen Seite zeigt die Studie, dass einem Großteil der Jugendlichen nach einer Warteschleifen-Phase im Übergangssystem durchaus der Eintritt in eine reguläre Ausbildung gelingt und dass die teilnehmenden Jugendlichen die Maßnahmen durchaus positiv sehen (ebd.: 8). Auf der anderen Seite zeigen sich auch hier deutliche Dualisierungs- und Stratifizierungseffekte: 31 Prozent der Teilnehmer schaffen es auch nach mehreren Jahren nicht, aus dem Übergangssystem in eine reguläre Ausbildung zu wechseln (ebd.: 12). Die leichte Verbesserung auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den letzten Jahren hat die Situation für Geringqualifizierte „nicht entscheidend verändert“ (ebd.: 3). Da die BIBB-Studie nur Jugendliche mit maximal Realschulabschluss berücksichtigt, dürfte der Anteil der gescheiterten Jugendlichen an einer typischen Alterskohorte überschätzt werden. Wie oben erwähnt, verlassen inzwischen allerdings 17 Prozent einer typischen Alterskohorte das Bildungssystem ohne Berufsabschluss. Wenn man dann noch die OECD-Zahlen zum qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeitsrisiko berücksichtigt, so wird deutlich, dass im Übergangssystem nicht nur eine ungeheure Summe an volkswirtschaftlichem Humankapital verschwendet wird (Werner et al. (2008: 314) schätzen die direkten Kosten auf 5,6 Milliarden Euro

(2006)). Hier werden auch lebenslang nachwirkende Weichen im Hinblick auf die Inklusion von Geringqualifizierten im Arbeitsmarkt gestellt (Solga 2005), denn wer einmal aus dem geschützten Kernbereich des „Modells Deutschland“ herausfällt, für den werden die Zugangshürden zu qualifizierter Beschäftigung immer höher und die Möglichkeiten der individuellen Weiterbildung dadurch immer geringer. Es besteht somit die „Gefahr der Entstehung einer ‚dauerhaften Risikogruppe‘“ (Severing 2009: 114; vgl. auch Krone 2010: 19; Lex/Geier 2010).

Da die Problematik des Übergangssystems schon seit langem diskutiert wird, gibt es eine große Fülle von Reformvorschlägen und auch einige konkrete Reformansätze. Zu häufig beschränken sich diese allerdings auf eher inkrementelle Vorschläge zur Verbesserung der Übergänge und verlieren dabei den eigentlichen Kern des Problems aus den Augen: der inzwischen strukturelle Mismatch zwischen der Nachfrage und dem Angebot nach Ausbildungsplätzen. Unabhängig von der Frage, ob Jugendliche die nötige Ausbildungsreife mitbringen oder ob Unternehmen sich zunehmend aus der Ausbildung zurückziehen, ist im Prinzip unbestritten, dass die qualifikatorischen Anforderungen an Jugendliche im Rahmen der Ausbildung gestiegen sind – „mit der langfristigen Folge, dass wir auch zukünftig mit einem hohem Sockel von Jugendlichen zu rechnen haben, der nicht direkt in Ausbildung und Beruf integrierbar ist“ (Münk 2010: 41). Auch wenn inkrementelle Verbesserungen des Übergangssystems, beispielweise durch Verbesserung der Koordination der Maßnahmen und Akteure oder den Ausbau der Berufsberatung (Hoecker/Schwartz 2010: 18, 25), sicherlich sinnvoll sind, so muss auch grundsätzlicher über strukturelle Reformen nachgedacht werden. Der internationale Vergleich zeigt, dass auch andere Kombinationsmodelle von schulischer und betrieblicher Ausbildung möglich und durchaus erfolgreich sind.

Eine Geschichte verpasster Chancen: Reformen der beruflichen Bildung seit Rot-Grün

Das deutsche Berufsbildungssystem hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten einen Prozess durchlaufen, den man als „Wandel trotz Reformstau“ (Busemeyer 2009b) bezeichnen kann. Vor allem in der langfristigen Perspektive, d.h. wenn man das heutige System mit dem Zustand der 1970er und 1980er Jahre vergleicht, zeigen sich deutliche Veränderungen. Zum einen ist dies bedingt durch Veränderungen im sozio-ökonomischen Kontext, wie etwa dem strukturellen Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Zum anderen sind allerdings gerade in den letzten zehn Jahren einige Reformen auf den Weg gebracht worden, die auf den ersten Blick eher inkrementell erscheinen, langfristig allerdings durchaus den Charakter des Systems verändern könnten. Das Problem ist, dass diese Reformen zur Bewältigung des oben skizzierten Reformbedarfs wenig beigetragen haben – auch wenn sie zum Teil explizit mit der Lösung des Übergangsproblems gerechtfertigt wurden.

Im Folgenden möchte ich zunächst die wichtigsten Reforminitiativen der vergangenen zehn Jahre in grober chronologischer Reihenfolge vorstellen. Im Anschluss diskutiere und bewerte ich die Reformmaßnahmen vor dem Hintergrund der Leitfrage dieser Studie – der sozialen Inklusion ausbildungswilliger Jugendlicher. Abschließend gehe ich kurz auf die in den Reformdebatten erkennbaren politischen Konfliktlinien und Akteurskonstellationen ein, da diese wichtig sind zur Einschätzung der politischen Umsetzbarkeit der Reformoptionen, die im dritten Teil der Studie diskutiert werden.

Reformen unter Rot-Grün

Die schwarz-gelben Koalitionen der 1980er und 1990er Jahre verfolgten eine im klassischen Sinne konservative Berufsbildungspolitik. Nach den intensiv geführten Reformdebatten der 1970er Jahre ging es den Kohl-Regierungen weniger darum, das System zu reformieren, sondern in seinen Grundfesten zu bewahren. Auch als nach der Wiedervereinigung und dem folgenden Wirtschaftsabschwung die Probleme auf dem Ausbildungsstellenmarkt zunahmen, scheute man vor strukturellen Reformen zurück. Stattdessen wurde das Übergangssystem ausgebaut, da die Regierung weiter davon ausging, dass die Probleme aus dem Ausbildungsstellenmarkt nur vorübergehend und nicht strukturell seien (Busemeyer 2009b: Kap. 3.2 und 3.3).

Die rot-grüne Bundesregierung ging nach Amtsantritt entschlossener gegen das Problem der Jugendarbeitslosigkeit vor, zum Beispiel in Form des JUMP-Programms („Jugend mit Perspektive“). Nachdem sich die Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt nach dem Platzen der Dotcom-Blase wieder verschärfte, leitete die Regierung – auch im Rahmen des Agenda 2010-Programms – eine Reihe weiterer Maßnahmen ein, wie etwa die stärkere Verknüpfung der Ausbildungsvorbereitung mit der Arbeitsmarktpolitik und die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ausbildung oder Qualifizierung für Jugendliche unter 25 Jahren als Teil der Hartz-Reformen. Außerdem wurde die Ausbildereignungs-Verordnung (AEVO) ausgesetzt, die die Ausbildung von betrieblichen Ausbildern regelte. Diese Deregulierung sollte es Betrieben erleichtern, Auszubildende einzustellen. Die Liberalisierung des Hand-

werksrechts (d.h. die Abschaffung des Meisterzwangs in einer Reihe von Gewerken) zielte auf die Schaffung von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Sektor, verbunden mit einem Anstieg der Zahl der Ausbildungsplätze.

In eine ähnliche Richtung ging die Entscheidung des damaligen Ministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement (damals SPD), aus dem Jahr 2003, die Neuordnung von neuen theoriegeminderten, zweijährigen Ausbildungsberufen wieder zuzulassen. Ein von der Regierung in Auftrag gegebenes Gutachten (Vogler-Ludwig et al. 2003) bestätigte, dass durch diese Maßnahme zusätzliche Ausbildungsplätze entstehen könnten. Vertreter der Arbeitgeberseite hatten bereits seit langem mehr Möglichkeiten der Differenzierung und mehr Flexibilität in der betrieblichen Umsetzung von Ausbildungsordnungen gefordert (vgl. Busemeyer 2009b: Kap. 3.2 und 3.3), weil dies die betriebsspezifischen Ausbildungskosten reduzieren und den -nutzen erhöhen würde. Zudem hatte die Berufsbildungsforschung eine wachsende Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften identifiziert, die einerseits weniger qualifiziert sein müssten als voll ausgebildete Fachkräfte, andererseits aber auch über spezifische Fertigkeiten verfügen sollten, die in anderen Sektoren, wie zum Beispiel dem Handwerk, ausgebildete Jugendliche nicht mitbrächten (Lacher 2007). Daher wurde die Wiedereinführung von zweijährigen Berufen von Minister Clement gegen den Widerstand der Gewerkschaften, die „Schmalspurausbildungen“ (DGB 2006: 52) fürchteten, verordnet.

Ebenfalls kontrovers diskutiert wurde die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage. Dieses Projekt wurde 2004 von Schröder zusammen mit Müntefering als Friedensangebot nach der Agenda-Periode an die Parteilinke betrieben, scheiterte letztendlich aber am Widerstand aus den eigenen Reihen. Im Unterschied zu weitergehenden Forderungen von gewerkschaftlicher Seite (vgl. z.B. IG Metall 1991[1990]: 533) sollte die Umlage nicht dauerhaft, sondern nur unter bestimmten Bedingungen greifen, nämlich wenn gesamtwirtschaftlich nicht genügend Ausbildungsplätze zur Deckung der Nachfrage bereit stünden und wenn auf der Ebene des Einzelbe-

triebs der Anteil der Auszubildenden an den Gesamtbeschäftigten unter sieben Prozent lag (Busemeyer 2009b: 152-153). Die genaue und zeitnahe Erfassung des einzelbetrieblichen Ausbildungsengagements hätte allerdings einen derart aufwändigen bürokratischen Mechanismus erfordert, dass das Gesetz vor allem als symbolische „Rute im Fenster“ betrachtet werden muss, um Arbeitgeber freiwillig zur Schaffung weiterer Ausbildungsplätze zu bewegen. Diese eigentümliche Kompromiss-Konstruktion hatte allerdings zur Folge, dass sich Widerstand auf beiden Seiten formierte. Auf der einen Seite stand der vehemente Widerstand der Opposition und der Arbeitgeber, zu denen sich auch einzelne SPD-Ministerpräsidenten (Simonis, Steinbrück und Beck) und Minister (Clement) gesellten. Die Gewerkschaften waren ebenfalls gespalten, denn sie wollten einerseits weitergehenden Maßnahmen (d.h. eine unkonditionale Abgabe) oder fürchteten um ihre branchenspezifischen Regelungen (ebd.: 154).

Letztlich ließ die Regierung das Gesetzgebungsverfahren zur Ausbildungsplatzumlage im Sand verlaufen und schloss stattdessen einen „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ mit Vertretern der Wirtschaft. Die Gewerkschaften entschieden sich gegen eine Beteiligung, da der Pakt aus ihrer Sicht zu zahnlos war. Wesentliche Elemente des Paktes waren Zusagen der Arbeitgeber, jährlich 30.000 neue (nicht aber zusätzliche) Ausbildungsplätze zu schaffen sowie jährlich 25.000 Jugendlichen eine betriebliche Einstiegsqualifizierung zu ermöglichen (diese wurde von der Bundesagentur für Arbeit bezuschusst).

Im Jahr 2005 beschlossen die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und Grünen eine Novellierung des Berufsbildungsgesetzes. Hierbei handelte es sich um die umfangreichste Änderung der gesetzlichen Grundlagen des Berufsbildungswesens seit Anfang der 1980er Jahre. Dennoch drückten manche Beobachter deutlich ihre Enttäuschung aus (Greinert 2005). Im Gegensatz zu den erbitterten Auseinandersetzungen um die Ausbildungsplatzabgabe wurde diese Reform von einem breiten Konsens getragen. Neben der Neuausrichtung der Benachteiligtenförderung und der Erweiterung der Möglichkeiten der Flexibilisierung

und Differenzierung in der Neuordnungspolitik spielte bei der Reform auch die Internationalisierung der Berufsbildung eine Rolle. Nach §2 Abs. 3 BBiG können nun Teile der Ausbildung im Ausland absolviert werden.

Für die vorliegende Studie besonders bedeutsam war die Ausweitung des Zugangs von vollzeitschulisch Ausgebildeten zur Kammerprüfung. Diese Maßnahme war zeitlich befristet (bis 2011), da sie nur temporär die Engpässe am Ausbildungsstellenmarkt überbrücken sollte. Im Unterschied zu anderen Maßnahmen des Übergangssystems bestand hier allerdings für die Jugendlichen die Chance, im Rahmen einer vollzeitschulischen Ausbildung den gleichen Kammer-Abschluss zu erhalten wie betrieblich Ausgebildete. Die Sozialpartner wehrten sich gemeinsam gegen diese von der Politik verordnete Aufwertung der vollzeitschulischen gegenüber der betrieblichen Ausbildung. Über die Landesausschüsse für Berufsbildung sicherten sie sich Mitspracherechte bei der Entscheidung darüber, welche vollzeitschulischen Ausbildungsgänge zugelassen werden sollten (Kremer 2006). Da dieser Prozess in jedem Bundesland separat durchgeführt werden musste, ist er äußerst schleppend verlaufen (BMBF 2008: 133; Dobischat 2010: 124) und inzwischen wohl ganz zum Erliegen gekommen.

Reformen während der Großen Koalition und unter Schwarz-Gelb

Die Reforminitiativen der Großen Koalition und der gegenwärtigen schwarz-gelben Regierung können aus mehreren Gründen zusammen diskutiert werden. Zum einen hat mit dem Wechsel der Regierungskoalition im Jahr 2009 Annette Schavan, die Bundesbildungsministerin, ihr Amt behalten. Dies hat natürlich eine hohe Konstanz im Hinblick auf die Politikinhalte zur Folge. Hinzu kommt, dass sowohl unter der Großen Koalition als auch unter Schwarz-Gelb das Reformtempo wesentlich geringer war als während der Agenda-Jahre der rot-grünen Regierung. Interessanterweise lassen sich auch einige Kontinuitäten mit der rot-grünen Berufsbildungspolitik erkennen.

Kurz nach Amtsübernahme setzte Bundesbildungsministerin Schavan im Frühjahr 2006 den „Innovationskreis Berufliche Bildung“ (IKBB) ein, dem Experten der Länder, der Sozialpartner, der BA und des BIBB, aus der Wissenschaft, aber auch aus Unternehmen und Berufsschulen angehörten. Im Rahmen und im Auftrag dieses Innovationskreises legten die Berufsbildungsforscher Euler und Severing ein Gutachten vor (Euler/Severing 2006), das als Lösung für die gegenwärtigen Probleme der dualen Ausbildung (wie Lehrstellenmangel, Warteschleifen, geringe Durchlässigkeit zur Hochschulbildung und sinkende Ausbildungsreife der Jugendlichen) die Schaffung von lernortübergreifenden, standardisierten Ausbildungsbausteinen empfahl (ebd.: 35). Die konkrete Ausgestaltung der Bausteine sollte dennoch dem dualen Prinzip folgen, d. h. eine Verzahnung zwischen Theorie und Praxis garantieren (ebd.: 52-53). Nach Euler und Severing würde ein regulärer Ausbildungsgang in fünf bis acht Bausteine zerlegt, wobei zwischen Grundlagen-, Spezial- und Wahlpflichtbausteinen unterschieden wird (ebd.: 52-53).

Das Thema Modularisierung hatte bereits in den 1990er Jahren zu heftigen Debatten geführt, erhielt nun aber durch die Rückwirkungen der EU-Berufsbildungspolitik auf die nationale Debatte wieder neuen Auftrieb. Der so genannte Kopenhagen-Prozess (benannt nach einem Treffen des Rates der Bildungsminister in Kopenhagen im Jahr 2002) sah und sieht u. a. die Schaffung eines Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) sowie eines Anrechnungssystems für berufliche Qualifikationen (European Credit System for Vocational Education and Training, ECVET) vor.

Der Europäische Qualifikationsrahmen soll als Übersetzungsinstrument dienen, damit in verschiedenen europäischen Ländern erworbene Qualifikationen mit- und zueinander in Beziehung gesetzt werden können und so die Mobilität der lernenden und arbeitenden Bevölkerung unterstützt wird. Weil die Bildungssysteme europäischer Länder so unterschiedlich sind und formal weiterhin das Subsidiaritätsprinzip in der europäischen Bildungspolitik gilt, soll der EQR keineswegs zu einer Harmonisierung der (Berufs-) Bildungssysteme führen, sondern, im Gegensatz

dazu, die Unterschiedlichkeit der nationalen Bildungssysteme anerkennen. Dies geschieht dadurch, dass die Vergleichbarkeit von Qualifikationen nicht über Abschlüsse, sondern mittels der tatsächlich erzielten Lernergebnisse (learning outcomes) erreicht werden soll.

Die Lernergebnisse werden in Form von „Kenntnissen“, „Fertigkeiten“ und „Kompetenzen“ dokumentiert und insgesamt acht Referenzniveaus zugeordnet. Nationale Qualifikationsrahmen können von diesem Schema aber abweichen (und z.B. weniger oder mehr als acht Niveaus aufweisen), so lange die Verknüpfung zu den EQR-Niveaus geleistet wird. Aufgrund der Orientierung an learning outcomes kann und soll der EQR auch zur Förderung der „bildungssysteminhärenten“ Mobilität beitragen, d.h. die Durchlässigkeit und Gleichstellung zwischen Hochschulbildung und beruflicher Bildung fördern. Eine konsequente Einordnung von Ausbildungsgängen nach Lernergebnissen könnte dazu führen, dass auch berufliche Bildungsgänge auf den höheren EQR-Niveaus eingeordnet werden.

Das European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET) ist der zweite Pfeiler europäischer Berufsbildungspolitik. In gewissem Sinne geht ECVET weiter als das Projekt EQR. Hier geht es nicht mehr um die Verbesserung der Transparenz von Qualifikationen und die „Übersetzung“ von einem Bildungskontext in einen anderen, sondern um den tatsächlichen Transfer dieser Bildungsleistungen. Analog zu dem für den Hochschulbereich entwickelten European Credit Transfer System (ECTS) können dann Teile einer Ausbildung im (europäischen) Ausland absolviert werden, und es wird dabei sichergestellt, dass die bzw. der Lernende diese im Ausland erworbenen Qualifikationen angerechnet bekommt. Ähnlich wie beim EQR soll aber nicht nur die Mobilität über europäische Grenzen hinweg gefördert werden, sondern auch die Mobilität innerhalb der Bildungssysteme („die vertikale und horizontale Durchlässigkeit zwischen den Teilen des Systems und insbesondere zwischen der Berufs- und der Hochschulbildung“ (f-bb/BIBB 2007: 19)). Zur Umsetzung dieses Anspruchs ist es allerdings notwendig, die Ausbil-

dungsgänge in verschiedene, übertragbare und akkumulierbare „Einheiten“ (units) zu zerlegen. Die auf EU-Ebene diskutierten Politikinstrumente zur Steigerung der Mobilität und Durchlässigkeit von Bildungssystemen unterstützen somit die Stellung und Legitimation nationaler Modularisierungsbefürworter (vgl. auch Busemeyer 2009a; Trampusch 2008, 2009).

Der Innovationskreis legte 2007 seine Empfehlungen vor, die u. a. eine klare Empfehlung zur Fortsetzung der Flexibilisierung der beruflichen Bildung beinhalteten und die Erprobung von Ausbildungsbausteinen im Rahmen eines Pilotprojektes für zehn bis zwölf Ausbildungsberufe vorschlugen (Innovationskreis berufliche Bildung 2007: 6). Des Weiteren empfahl der Beraterkreis eine stärkere Ausrichtung der Ausbildungsvorbereitung und des Prüfungswesens an der betrieblichen Praxis (ebd.: 7). Die Bundesregierung setzte wesentliche Teile dieser Empfehlungen im Rahmen der Qualifizierungsinitiative, die im Januar 2008 verabschiedet wurde, um. Im Rahmen der DECVET-Pilotinitiative wird zur Zeit die Einführung von Ausbildungsbausteinen in ausgewählten Berufen erprobt. Zusätzlich wurde auch die Einführung eines Ausbildungsbonus beschlossen, d.h. gezielte Subventionen in Höhe von 4.000 bis 6.000 Euro pro Jahr an Betriebe, die zusätzliche Ausbildungsplätze für Altbewerber schaffen.

Der Ausbildungspakt wurde im Jahr 2007 verlängert, da die Erfahrungen der ersten Phase als positiv bewertet wurden. Im Jahr 2010 beschlossen die Paktpartner, den Ausbildungspakt bis 2014 „mit neuen Schwerpunkten“ fortzusetzen (Ausbildungspakt 2010: 3). Zum einen werden von der Bundesregierung spezielle Programme zur Eingliederung von Altbewerbern, zur Verbesserung der Ausbildungsreife Jugendlicher und zur Eingliederung von lernbeeinträchtigten oder sozial benachteiligten Jugendlichen aufgelegt. Zum Zweiten soll die Attraktivität der beruflichen Bildung für Schülerinnen und Schüler mit starken Vorqualifikationen gesteigert werden. Schließlich wird auch der Verbesserung der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ein hoher Stellenwert eingeräumt. Daher wurde neben der Kultusministerkonferenz (KMK)

auch der Integrationsbeauftragte der Bundesregierung als neuer Paktpartner aufgenommen. Auffallend ist, dass die Gewerkschaften weiterhin nicht beteiligt sind.

Parallel dazu wurde die Einführung eines Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) debattiert. Nachdem sich Ende 2006 das BMBF und die KMK grundsätzlich darauf geeinigt hatten, gemeinsam den Entwurf eines Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) zu erarbeiten (BMBF/KMK 2007: 2), wurde Anfang 2007 eine Bund-Länder-Koordinierungsgruppe eingesetzt. Darüber hinaus gründeten die Verantwortlichen einen Arbeitskreis „Deutscher Qualifikationsrahmen“ (AK DQR), dem neben den Mitgliedern der Koordinierungsgruppe auch Delegierte der Sozialpartner (Gewerkschaften, Arbeitgeber), anderer Bildungsbereiche (vor allem Hochschulen) sowie Experten angehören. Der Arbeitskreis legte im Februar 2009 einen ersten „Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen“ vor (AK DQR 2009), auf den im März 2011 der endgültige Beschluss erfolgte (AK DQR 2011).

Politische Konflikte und Akteurskonstellationen

Die deutsche Berufsbildungspolitik ist ein Politikfeld mit einer hohen Zahl an „Vetospielern“, d. h. politischen Akteuren, deren Zustimmung *de jure* und/oder *de facto* notwendig ist, um eine Abkehr vom Status Quo zu erreichen (vgl. Tsebelis 2002). Die spezifische Problematik der Berufsbildungspolitik ergibt sich durch die Verschränkung der korporatistischen und der föderalistischen Politik-Arena. Die Länder sind für den schulischen Teil der dualen Ausbildung sowie die meisten vollzeitschulischen Ausbildungsgänge und für die schulischen Teile des Übergangssystems zuständig. Die Sozialpartner sind im Rahmen der Neuordnungspolitik an der Reform von Ausbildungsordnungen beteiligt. Der Bund koordiniert die komplexen Aushandlungsprozesse, wobei die Zuständigkeit für die Berufsbildung traditionell über verschiedene Ressorts verteilt ist (neben dem Bildungsministerium ist das vor al-

lem noch das Arbeitsministerium). Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) spielt eine zentrale Rolle in der Koordinierung der Neuordnungspolitik sowie der Berufsbildungsforschung. Mit der wachsenden Bedeutung des Übergangssystems hat jedoch auch die Rolle der Bundesagentur für Arbeit (BA) zugenommen, die für die eher betrieblich ausgerichteten Teile des Übergangssystems verantwortlich ist.

Aufgrund dieser hohen Dichte an Vetospielern vollzieht sich Politikwandel nur in kleinen, inkrementellen Schritten, auch wenn diese langfristig signifikante Veränderungen in Gang setzen können (Busemeyer 2009b). Dies bezieht sich nicht nur auf die eigentlichen Politikinhalte, sondern auch auf den politischen Prozess. Besonders in der Prozessdimension haben sich in den letzten Jahren neue Akteurskonstellationen herausgebildet. Die rot-grüne Regierungsperiode, vor allem die Agenda-Phase zwischen 2003 und 2005, haben sich im Nachhinein als Phase „kritischer Weichenstellungen“ erwiesen, die die deutsche Berufsbildungspolitik nachhaltig beeinflusst hat.

Eine entscheidende Weichenstellung ist der unter Wolfgang Clement vollzogene Bruch mit dem Konsensprinzip. Seit dem Scheitern der großen Reformpläne der sozial-liberalen Koalition der 1970er Jahre war das Konsensprinzip eine der zentralen Säulen der deutschen Berufsbildungspolitik. Es besagte, dass Reformen, sei es in der institutionellen Struktur des Systems oder bei einzelnen Ausbildungsberufen, nicht gegen den Widerstand der Sozialpartner beschlossen werden sollten. Die Regierung übernahm die Rolle eines neutralen Vermittlers und Moderators und schob Entscheidungen so lange auf, bis Konsens unter den Sozialpartnern erreicht worden war (Hilbert et al. 1990: 55; Streeck et al. 1987). Das Beispiel der Neuordnung der Metall- und Elektroberufe, die insgesamt fast 15 Jahre währte, zeigte, dass dieser Konsensfindungsprozess durchaus lange dauern konnte, wenngleich die durchschnittliche Verfahrensdauer bei Neuordnungsverfahren inzwischen deutlich reduziert werden konnte.

Die Kohl-Regierungen waren im Vergleich zur sozial-liberalen Koalition insgesamt weniger gewillt, die Autonomie der Sozialpartner in der

Berufsbildung einzuschränken (Busemeyer 2009b: 106). Obwohl die Kohl-Regierung ab und an Signale an die Sozialpartner sandte, die Neuordnungsverfahren zu beschleunigen, blieben größere Eingriffe aus. Mit Antritt der rot-grünen Regierung im Jahr 1998 und vor allem durch die Aktionen des Ministers Clement wurde jedoch deutlich, dass die Regierung zur Lösung der Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt bereit war, aktiver in die Neuordnungspolitik und die Berufsbildungspolitik im Allgemeinen einzugreifen. Eine reine Konfrontationsstrategie – also eine Frontstellung zwischen Regierung und Sozialpartnern – wäre sehr riskant gewesen. Also musste die Regierung zumindest eines der beiden Lager auf ihre Seite bringen.

Sie entschied sich im Fall der beruflichen Bildung für eine Allianz mit den Wirtschaftsvertretern, die durch den Ausbildungspakt (ohne Beteiligung der Gewerkschaften) eine formale Hülle erhielt. Diese neue Allianz der „Modernisierer“ aus Regierung und weiten Teilen der Arbeiterschaft hat auch über das Ende der rot-grünen Regierungsperiode hinaus Bestand (wie die regelmäßige Verlängerung des Ausbildungspaktes zeigt) und ist eine wesentliche Antriebskraft hinter Projekten wie der Wiedereinführung von zweijährigen Ausbildungsberufen, der Flexibilisierung von Ausbildungsinhalten, der Verbetrieblichung von Ausbildungsvorbereitung und Prüfungswesen, der Internationalisierung und Europäisierung des Berufsbildungswesens.

Die Gewerkschaften, obwohl in den 1970er Jahren klare Reform-Befürworter, sind zunehmend in eine defensive Rolle geraten. In einigen Debatten, vor allem beim Thema Modularisierung und Verlagerung des Prüfungswesens von den Kammern in die Betriebe, finden sich Gewerkschaften in einer Allianz mit Teilen der Arbeiterschaft, vor allem dem Handwerk, aber auch den Kammern. Diese wehren sich ebenso wie die Gewerkschaften gegen eine zu weit gehende Transformation des kollektiven Ausbildungssystems in eine segmentalistische, d.h. auf die individuellen Bedürfnisse des Einzelbetriebs zugeschnittene Richtung. Denn exportorientierte Großunternehmen profitieren von neuen Entwicklungen wie Internationalisierung, Flexibilisierung und Verbetrieb-

lichung der Ausbildungsinhalte und -organisation wesentlich mehr als kleine Betriebe, die sich auf regionalen Märkten bewegen.

Neben dieser neuen Konfliktlinie zwischen Modernisierern einerseits und Gewerkschaften und Handwerk andererseits bleibt die alte Konfliktlinie zwischen Sozialpartnern und Staat aber weiter relevant (Busemeyer 2012). Das eindrucksvollste Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes aus dem Jahr 2005. Hier haben so gut wie alle politischen Parteien im Konsens beschlossen, einen vollzeitschulischen Zweig neben dem betrieblichen Ausbildungszweig zu etablieren. In der Vollzugsphase sind sie damit am gemeinsamen Widerstand der Sozialpartner weitestgehend gescheitert.

Die Verschiebung der politischen Konfliktlinien zeigt: Die Machtverhältnisse im Politikfeld Berufsbildung haben sich nachhaltig verschoben. Als das Konsensprinzip noch uneingeschränkt galt, hatten die Gewerkschaften eine effektive Veto-Position. In der neuen Konstellation drohen die Gewerkschaften, in einer strukturellen Minderheitenposition gefangen zu bleiben, wenn Arbeitgeberverbände zusammen mit der Bundesregierung Modernisierungsprojekte gegen den Widerstand der Gewerkschaften durchsetzen. Die Arbeitgeber befinden sich somit in einer besonders einflussreichen Stellung: Sie können die alte korporatistische Koalition zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern aktivieren, um zu weit gehende Eingriffe des Staates in die Berufsbildungspolitik abzuwehren (z. B. bei der Umsetzung der BBiG-Novelle). Sie können allerdings auch zusammen mit Vertretern der Regierung eine Koalition der „Modernisierer“ eingehen, um die Flexibilisierung, Differenzierung und Verbetrieblichung der Berufsbildung voranzutreiben (vgl. Busemeyer 2012).

Kritische Bewertung der Reformen der letzten Jahre

Bei der Bewertung der Reformen der vergangenen Jahre muss natürlich zunächst deutlich gemacht werden, was der zu Grunde liegende Bewertungsmaßstab ist. Reformen können, je nach Perspek-

tive, sehr unterschiedlich bewertet werden. Aus einer optimistischen Perspektive heraus kann argumentiert werden, dass die Reformen das deutsche System der Berufsbildung flexibler, internationaler und differenzierter gemacht haben. Die duale Ausbildung ist für eine Vielzahl deutscher Unternehmen weiterhin eine wichtige Säule der Personalpolitik und wird wieder zum Export-schlager. Wie die Daten aus dem IAB-Betriebspanel und den jüngsten Berufsbildungsberichten zeigen (s.o.), bleibt die Bereitschaft der Unternehmen, in Ausbildung zu investieren, trotz Krise im Wesentlichen stabil – wenngleich auf einem niedrigeren Niveau als in den 1980er Jahren. Das ist sicherlich in Teilen auch darauf zurückzuführen, dass (einzel-)betrieblichen Bedürfnissen in der Berufsbildung stärkeres Gewicht beigemessen wurde.

Auf der anderen Seite jedoch sind die strukturellen Probleme des Übergangssystems und die Frage der sozialen Inklusion lernschwacher Jugendlicher weiterhin ungelöst. Das ist insoweit nicht verwunderlich, da die jüngsten Reformen vor allem auf die Flexibilisierung, Internationalisierung und Ausdifferenzierung des Systems gerichtet waren und die Inklusionsfrage, wenngleich gerne als Rechtfertigungsgrund genannt, ein Nebenaspekt blieb. Ein weiterer Grund ist, dass die zentralen beteiligten Akteure die betriebliche Ausbildung gegenüber außerbetrieblichen oder vollzeitschulischen Alternativen mehr oder weniger uneingeschränkt bevorzugen. Die Arbeitgeber möchten durch die Ausbildung bereits früh Fachkräfte binden; der Staat erhofft sich Kosteneinsparungen, da die Unternehmen die Erstausbildung finanzieren; Gewerkschaften können Jugendliche früh in die betriebliche Sozialgemeinschaft sozialisieren und wertschätzen die einfachen Übergänge von Ausbildung in den Beruf.

Am Anfang der Bewertung von Reformmaßnahmen und -alternativen muss allerdings eine einfache Erkenntnis stehen: Die Tatsache, dass in den 1970er und 1980er Jahren die Zahl der von Unternehmen angebotenen Ausbildungsplätze in Quantität und Qualität der durch Demographie und Bildungssystem geprägten Nachfrage von Seiten der Jugendlichen entsprach, war ein glücklicher Zufall, keine systemimmanente funk-

nale Notwendigkeit. In diesem Sinn funktioniert der Ausbildungsstellenmarkt nicht wie ein „normaler“ Arbeitsmarkt: Die „Preise“ sind weniger flexibel, da sie von tariflich gesetzten Ausbildungsvergütungen sowie den Ausbildungsverordnungen abhängen. Strukturelle Veränderungen, wie z.B. der demographische Wandel, die gestiegenen Qualifikationsanforderungen, die Globalisierung oder der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft, können dieses vermeintliche Gleichgewicht wieder schnell in ein strukturelles Ungleichgewicht verwandeln. Von daher gehen Vorschläge, die zur Lösung der Probleme des Übergangssystems lediglich auf eine Ausweitung des Ausbildungsangebots („Mehr Ausbildungsplätze!“) setzen, genauso am Kern des Problems vorbei wie Erwartungen, die Inklusionskrise werde sich durch den demographischen Wandel quasi von alleine lösen.

Im Nachhinein muss auch konstatiert werden, dass die Vielzahl der großen und kleinen Reformen, die seit der Agenda-Periode umgesetzt wurden, in weiten Teilen im Hinblick auf die Inklusionsproblematik erfolglos waren, wie die Zahlen aus dem ersten Teil der Studie belegen. Beispiel zweijährige Berufe: Zwar ist die Zahl der Auszubildenden in zweijährigen Berufen in den ersten Jahren nach Einführung stark angestiegen (Thelen/Busemeyer 2012: 83; Uhly et al. 2011). Außerdem kann nachgewiesen werden, dass Jugendliche mit niedrigeren Schulabschlüssen und solche, „denen der Übergang in eine drei- oder dreieinhalbjährige Ausbildung nicht ohne Weiteres gelingt“ (Uhly et al. 2011: 34), in zweijährigen Ausbildungsgängen überrepräsentiert sind. Es gibt aber keine gesicherten Hinweise darauf, dass diese zum Sprungbrett für lernschwache Jugendliche geworden sind (Gruber et al. 2007). Wie Uhly, Kroll und Krekel (2011: 34) in einer umfangreichen Analyse zeigen, setzen im Schnitt lediglich 28 Prozent der Absolventen von zweijährigen Ausbildungsgängen ihre Ausbildung in drei- oder dreieinhalbjährigen Ausbildungsberufen fort. Somit besteht eher die Gefahr, dass Unternehmen Jugendliche zunächst in einem zweijährigen Beruf einstellen und dann später, je nach einzelbetrieblichem Bedarf, in einen dreijährigen Beruf übernehmen (das sogenannte

„unechte“ Stufenmodell nach dem neuen BBiG, vgl. Bretschneider/Schwarz 2011). Die zweijährigen Berufe haben vor allem die einzelbetriebliche Flexibilität erhöht (denn sie können nun einfacher entscheiden zwischen Ausbildung in zwei- oder dreijährigen Berufen), aber nicht unbedingt die Inklusionschancen für schwache Jugendliche verbessert. Die ebenfalls in der Agenda-Periode beschlossene Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO) ist einer umfassenden Wirkungsanalyse unterzogen worden (Ulmer et al. 2008). Diese kommt zu dem Schluss, dass durch die Aussetzung der AEVO zwar eine gewisse Zahl von zusätzlichen Ausbildungsplätzen geschaffen wurde (zwischen 10.000 und 25.000 pro Jahr), diese aber mit Einbußen bei der Qualität einhergingen, wie durch eine Zunahme der Ausbildungsabbrüche belegt (ebd.: 3-4, so auch Anbuhl/Gießler 2012).

Auch der Ausbildungspakt zielte auf die Schaffung neuer Ausbildungsplätze und die Bereitstellung von betrieblichen Einstiegsqualifizierungen. Die Bilanz der Paktpartner ist durchweg positiv, denn die Zusagen der Wirtschaft konnten im Wesentlichen eingehalten werden. Das liegt auch an der spezifischen Definition des Erfolgskriteriums: Die Schaffung von *neuen* Ausbildungsplätzen fällt leichter als die Schaffung von *zusätzlichen* Ausbildungsplätzen. Das Gesamtangebot an Ausbildungsplätzen kann auch bei Schaffung von neuen Ausbildungsplätzen zurückgehen, wenn zum Beispiel neue Ausbildungsbetriebe hinzukommen, aber eine höhere Zahl von bisherigen Ausbildungsbetrieben aussteigen. Die Einstiegsqualifizierungen waren im Wesentlichen von der BA subventionierte Betriebspraktika. Auch hier ist nicht verwunderlich, dass durch Mitnahmeeffekte genügend Plätze zur Verfügung gestellt werden konnten, wenngleich erwähnt werden sollte, dass die Übergänge von betrieblicher Einstiegsqualifizierung in reguläre Ausbildung besser funktionieren als bei anderen Maßnahmen des Übergangssystems. Die tiefer liegenden, strukturellen Probleme des Übergangssystems sind jedenfalls durch den Ausbildungspakt nicht nachhaltig gelöst worden.

Die Ausbildungsplatzumlage hätte u.U. effektiver zur Lösung des Inklusionsproblems beitragen können, wenn durch die Einnahmen intelligent gestaltete Politikinstrumente wie Ausbildungsgutscheine oder außerbetriebliche Ausbildung finanziert werden (für konkrete Vorschläge siehe unten). In diesem Sinne kann das Scheitern der Ausbildungsumlage im Jahr 2004 als verpasste Chance betrachtet werden. Allerdings sollte dieser Punkt auch nicht überbewertet werden. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass eine konditionale Ausbildungsumlage kein sinnvolles Politikinstrument ist. Die bürokratische Struktur, die notwendig gewesen wäre, um die gesamtwirtschaftliche Nachfragerückfälle sowie das einzelbetriebliche Ausbildungsengagement rechtsverbindlich zu erfassen, wäre so aufwändig gewesen, dass selbst Sympathisanten der Umlage dies nicht mehr nachvollziehen konnten (Heidemann 2000). Eine unkonditionale Ausbildungsumlage (z. B. ein fester Prozentsatz der Lohnsumme) wäre bürokratisch wesentlich einfacher umzusetzen. Betriebe, die sich schon in der Ausbildung engagieren, könnten dann über die Subventionen einen Teil der Umlage wieder zurückbekommen (oder sogar einen Überschuss erzielen). Wenn die Umlage von allen Betrieben gleichermaßen erhoben wird, ist sie, abgesehen von der Symbolik, aber im Kern nichts anderes als eine zusätzliche Steuer. Der entscheidende Punkt ist also weniger, ob Betriebe über eine Umlage oder eine Zusatzsteuer belastet werden, sondern welche Instrumente konkret mit den Einnahmen gefördert werden.

Die Reform des BBiG im Jahr 2005 kann ebenfalls als verpasste Chance gewertet werden – insbesondere die Regelung, die Kammerprüfung für Jugendliche, die statt eines betrieblichen einen vollzeitschulischen Ausbildungsgang durchlaufen haben, zu öffnen. Dies hätte langfristig einen vollwertigen alternativen Zweig der beruflichen Bildung neben der rein betrieblichen Ausbildung etabliert. Die Sozialpartner, sowohl die Gewerkschaften (mit Ausnahme der GEW) als auch die Arbeitgeber, befürchteten eine direkte Konkurrenz zur betrieblichen Ausbildung und haben die Umsetzung dieser Regelung in der Implementa-

tionsphase daher effektiv blockiert. Die Erfahrung anderer Länder, vor allem Dänemark, zeigt jedoch, dass unterschiedliche Kombinationsmodelle von vollzeitschulischer und betrieblicher Ausbildung durchaus funktionieren und nicht zu einer Verdrängung des betrieblichen Zweigs führen.

Zu guter Letzt einige Worte zum Deutschen Qualifikationsrahmen. Wie oben erwähnt, wurde die Europäisierungsdiskussion in den letzten Jahren sehr intensiv geführt, weil sie stark mit der nationalen Reformdebatte verknüpft war. Der aufwändige Konsensbildungsprozess, der hier in Gang gesetzt wurde, hat enorme politische und sonstige Ressourcen gebunden. Doch selten traf das Sprichwort vom kreißenden Berg, der eine Maus gebiert, so gut zu wie im Fall des DQR. Statt den DQR zu nutzen, um wie angekündigt die „Durchlässigkeit“ des deutschen Bildungssystems zu verbessern, wird explizit festgehalten, dass der DQR das bestehende System der Zugangsberechtigungen nicht ersetzen wird: „Das Erreichen eines bestimmten Niveaus des DQR berechtigt nicht automatisch zum Zugang zur nächsten Stufe.“ (AK DQR 2011: 5) Ebenso zielt der DQR auf die Schaffung der Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und akademischer Ausbildung. Diese wurde jedoch gerade in Deutschland viel weniger in

Frage gestellt als in anderen Ländern, eben weil die duale Ausbildung weithin geschätzt wird. Durch die strukturell bedingte Notwendigkeit, Bildungsabschlüsse auf verschiedenen Niveaus einzuordnen, bewirkt der DQR jedoch genau das Gegenteil von Gleichwertigkeit, denn auf den oberen Niveaus ist vor allem die Hochschulbildung zu finden. Auch wenn prinzipiell einige berufliche Fortbildungsgänge auf den oberen Niveaus verortet sind, finden sich die quantitativ bedeutsamen Abschlüsse der beruflichen Bildung auf den unteren Stufen. Schließlich propagiert der DQR eine Orientierung auf Lern-Outcomes, unabhängig von Abschlüssen. Auch hier ist genau das Gegenteil eingetreten: Die Zuordnung zu einzelnen Niveaus erfolgt auf der Grundlage von Input-Faktoren, wie etwa Dauer der Ausbildung oder Zuordnung zum beruflichen oder akademischen Sektor. Eigentlich hätte man jeden einzelnen Bildungsgang individuell einem Niveau zuordnen müssen. Anspruch und Wirklichkeit klaffen also beim DQR besonders weit auseinander. Die eigentlichen Probleme des Systems löst er nicht. Angesichts der hohen politischen und sonstigen Ressourcen, die in dieses Projekt geflossen sind, muss auch der DQR als vertane Chance bewertet werden.

Perspektiven: Reformoptionen und -modelle

Im abschließenden dritten Teil der Studie möchte ich verschiedene Reformoptionen diskutieren und dabei auf konkrete Modelle aus dem internationalen Vergleich und dem nationalen Föderalismus-Labor verweisen. Es soll nicht darum gehen, ferne Reformutopien zu zeichnen, sondern politisch umsetzbare, realistische Alternativen. Die Leitfrage ist, wie oben erwähnt, wie das System der beruflichen Bildung so reformiert werden kann, dass die soziale Inklusion lernschwacher Jugendlicher verbessert wird und lebenslange Maßnahmenkarrieren vermieden werden (so auch der Tenor des jüngsten Parteitagsbeschluss der SPD zum Thema Bildung, vgl. SPD 2011).

An dieser Stelle sind zunächst einige grundlegende Bemerkungen notwendig. Ein Problem der deutschen Debatte ist meines Erachtens, dass der große Erfolg der betrieblich-dualen Ausbildung zu einer so starken Dominanz dieses Modells geführt hat, dass alternative Modelle wenig geschätzt werden, obwohl sie in anderen Ländern gut funktionieren. Hinzu kommt, dass der Staat im Rahmen der Ausbildungspolitik eine Vielzahl von sozialpolitischen Aufgaben an die Unternehmen delegiert hat, die diese mal mehr, mal weniger umsetzen können oder wollen. Wenn Unternehmen jedoch anfangen, Ausbildung nicht mehr als ökonomisch sinnvolle Investitionen zu betrachten, sondern als sozialpolitische Wohltat, dann besteht langfristig die Gefahr, dass sie sich tatsächlich aus der Ausbildung zurückziehen oder nur noch durch hohe Subventionen zu motivieren sind, wie das Beispiel Großbritannien zeigt. Das heißt im Umkehrschluss:

(1) Staatliche Berufsbildungspolitik muss ihre Verantwortung in der Frage der sozialen Inklusion von schwachen Jugendlichen wieder stärker annehmen und dies nicht leichtfertig an die Unternehmen delegieren.

(2) Die Berufsbildungspolitik muss viel stärker die Schnittstellen mit anderen Sektoren des Bildungssystems, v.a. der Sekundarschulbildung, und der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den Blick nehmen (vgl. auch Bosch 2010: 58). Da die duale Ausbildung lange Zeit als effektives Auffangbecken für praktisch begabte Jugendliche diente, hat die Bildungspolitik ihre Aufgabe, Jugendliche im Rahmen der allgemeinen bildenden Schulen ausbildungsreif zu machen, vernachlässigt.

(3) Das duale Ausbildungssystem im Kern ist nicht so sehr reformbedürftig wie die angrenzenden Sektoren des Bildungssystems. Das heißt, es muss darum gehen, das System in seiner Gesamtheit zu reformieren und dabei die duale Ausbildung als Kernstück zu erhalten. Hier sind neue Kombinationsmodelle aus betrieblicher, vollzeitschulischer und außerbetrieblicher Ausbildung möglich und notwendig.

(4) Weder der demographische Wandel noch Appelle an die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen werden das strukturelle Problem der sozialen Inklusion von Altbewerbern und lernschwachen Jugendlichen lösen können. Da wir es mit einem strukturellen Mismatch der von Jugendlichen mitgebrachten und der von den Arbeitgebern nachgefragten bzw. vorausgesetzten Fertigkeiten zu tun haben, kann es sowohl zu offener und verdeckter Jugendarbeitslosigkeit kommen als auch zu Fachkräftemangel. Die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik ist gefordert, diesen strukturellen Mismatch aufzulösen.

Reformmodelle aus dem internationalen Vergleich

Ich möchte im Folgenden zwei Reformmodelle aus dem internationalen Vergleich diskutieren: Dänemark und die Niederlande. Beide Länder

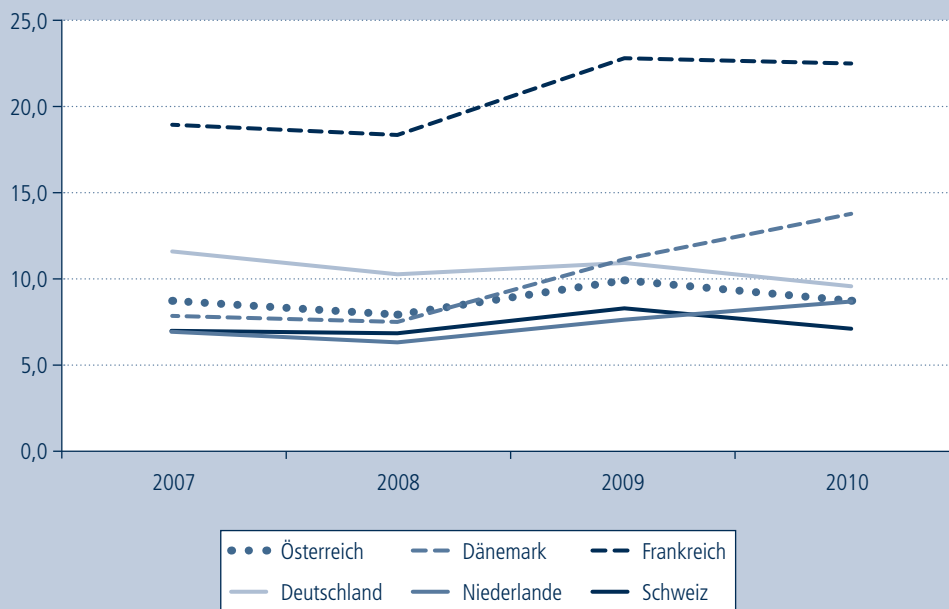
schneiden beim Indikator Jugendarbeitslosigkeit mindestens so gut ab wie Deutschland (siehe Abbildung 3). Dänemark lag in den Jahren 2007 und 2008 unter dem Niveau von Deutschland, in jüngster Zeit allerdings leicht darüber. Die Niederlande lagen in den letzten Jahren immer unter dem deutschen Niveau. Auch Österreich schneidet im Schnitt besser ab als Deutschland, der Vergleichsfall Frankreich aber deutlich schlechter. Die Zahlen verdeutlichen, dass das einfache Vorurteil, dass schulische Berufsbildungssysteme im Hinblick auf Jugendarbeitslosigkeit schlechter abschneiden als duale Systeme, in dieser Pauschalität nicht zutrifft. Es ist zwar richtig, dass Länder wie Frankreich oder auch Schweden deutlich schlechter dastehen als duale Ausbildungssysteme. Aber Länder, die betriebliche Ausbildung mit vollzeitschulischer Ausbildung systematisch kombinieren, schneiden besser ab als Deutschland, in dem die duale Ausbildung klar dominiert.²

Der Grund ist einfach: Länder, die duale mit vollzeitschulischer oder außerbetrieblicher Ausbildung kombinieren, können marktbedingte Schwankungen im Ausbildungsangebot besser ausgleichen. Sie können auch besser dafür sorgen, dass diejenigen Jugendlichen, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten, dennoch eine gewisse Grundbildung und einen anerkannten Abschluss bekommen und so im Anschluss an das Verlassen des Schulsystems weniger dem Risiko der Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind.

Zur Verdeutlichung möchte ich im Folgenden die Berufsbildungssysteme der Länder Dänemark und Niederlande in Grundzügen vorstellen. Der entscheidende Unterschied zum deutschen Modell ist, dass es in beiden Ländern eine Wahlmöglichkeit gibt zwischen einem betrieblichen und einem vollzeitschulischen oder außerbetrieblichen Zweig der beruflichen Bildung, die beide zu den gleichen Abschlüssen führen.

Abbildung 3:

Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern, 2007-2010



Quelle: OECD Employment Outlook.

2 Die Schweiz liegt bei der Jugendarbeitslosigkeit ebenfalls unter dem Niveau von Deutschland, obwohl auch hier die duale Ausbildung klar dominiert. Bei der Schweiz ist allerdings die allgemein sehr positive Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen.

Dänemark

Wie Deutschland wird auch Dänemark vielfach als positives Reformbeispiel genannt (Jørgensen 2008; Rauner 2008; Spöttl et al. 2009). Die Stärke des dänischen Modells liegt in der spezifischen Kombination von Elementen aus verschiedenen Berufsbildungsmodellen, die sich im Idealfall positiv ergänzen: Im Vergleich zu Österreich und den Niederlanden nimmt die betriebliche Ausbildung ein größeres Gewicht ein; im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz ist der betriebliche Zweig aber in stärkerem Maße in das allgemeine Bildungssystem integriert und den Berufsschulen kommt eine höhere Bedeutung zu. In Dänemark münden nach Ende der Pflichtschule 35 Prozent eines Jahrgangs in ein duales Programm ein, 16 Prozent in eine schulische Ausbildung und 39 Prozent in allgemeinbildende Sekundarschulen (Le Mouillour 2008: 13).

In Dänemark fanden in den letzten Jahrzehnten einige bedeutende Reformen statt. Vor der Reform 1991 hatte auch Dänemark mit dem Problem des Ausbildungsplatzmangels zu kämpfen. Nachdem auch gezielte Subventionen an Betriebe keine dauerhafte Abhilfe schafften, wurde durch die Reform Anfang der 1990er Jahre die schulpraktische Ausbildung (SKP) an der Schule eingeführt – trotz Widerstand aus dem Arbeitgeberlager (Grollmann/Gottlieb/Kurz 2003: 6; Jørgensen 2008: 107; Juul/Jørgensen 2011: 293, 296). In diesem reformierten System durchlaufen zunächst alle Jugendlichen eine Phase der beruflichen Grundbildung, die vollzeitschulisch organisiert ist. Dabei können sie zwischen sieben Berufsfeldern wählen (Spöttl et al. 2009: 38). Die Länge der Grundbildung ist je nach individuellen Bedürfnissen und Qualifikationen variabel ausgestaltet (zwischen 20 und 60 Wochen, siehe Grollmann/Gottlieb/Kurz 2003: 7). Nach (zertifiziertem) Abschluss der beruflichen Grundbildung treten die Jugendlichen in eine betriebliche Ausbildung ein, bei der sie zwischen 85 Ausbildungsberufen wählen können. Sollte es nicht gelingen, einen Ausbildungsplatz zu finden, kann die Ausbildung in der Schule in Form der SKP fortgesetzt werden. Die Ausbildungsabschlüsse der SKP und

der betrieblichen Ausbildung sind gleichwertig und haben dieselben Inhalte. Jugendliche im schulischen Ausbildungszweig sind verpflichtet, weiter nach einem betrieblichen Ausbildungsplatz zu suchen.

Auch wegen der Kompatibilität der Inhalte besteht ein hohes Maß an Flexibilität beim Übertritt aus der schulischen in die betriebliche Ausbildung (Hoppe 2005: 53): Sollte ein Übertritt nicht unmittelbar nach der Grundbildungsphase möglich sein, kann er auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Umgekehrt können Jugendliche auch die Grundbildungsphase umgehen und direkt eine vierjährige Ausbildung im Betrieb beginnen. Bezeichnend ist, dass, obwohl die Jugendlichen laut Befragungen mit der Qualität der schulischen Ausbildung zufrieden sind, sie eine betriebliche Ausbildung der vollzeitschulischen vorziehen – auch weil die Übergänge aus einer betrieblichen Ausbildung in Beschäftigung einfacher sind als aus dem schulischen Zweig (Le Mouillour 2008: 14, 15).

Eine weitere Stärke des dänischen Systems ist die Flexibilität in der Anpassung der Ausbildungsprogramme an lokale Bedürfnisse und die damit verbundene ausgeprägte Kooperation zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und Berufsschulen auf lokaler Ebene. Wie in den Niederlanden genießen auch in Dänemark Berufsschulen ein hohes Maß an Autonomie (Rauner 2008: 20-21). Regionale Berufsfachausschüsse unter Beteiligung der Sozialpartner sind u. a. zuständig für Prüfungen, die Auswahl und Überwachung von Ausbildungsbetrieben und die Bereitstellung von Weiterbildungsmöglichkeiten für Ausbilder (Spöttl et al. 2009: 38). Die lokalen Unternehmen sind über Berufsbildungsausschüsse unmittelbar am Management der Berufsschulen beteiligt (Grollmann/Gottlieb/Kurz 2003: 8) und diese haben eine hohe Flexibilität bei der inhaltlichen Ausgestaltung zentraler Vorgaben. Die Finanzierung der beruflichen Bildung erfolgt über ein Umlagesystem (AER). Alle Betriebe zahlen in Abhängigkeit von der Zahl der Beschäftigten in diesen Fonds ein, der Subventionen an Ausbildungsbetriebe auszahlt und die Ausfallzeiten von Auszubildenden während der schulischen Phasen kompensiert (ebd.: 8).

Die 2003 verabschiedete „Reform 2000“ hat dieses System zum Teil modifiziert. Unter der Führung der rechts-liberalen Regierung und auf Vorschlägen der Arbeitgeber aufbauend wurde das System weiter flexibilisiert, individualisiert und modularisiert (Jørgensen 2008: 109-111). Durch das neue System wurden Teilqualifizierungen eingeführt und Dauer und Inhalte von Ausbildungsprogrammen flexibilisiert. Nach Jørgensen ging es nicht mehr darum, „dass die Auszubildenden all dieselben Qualifikationen erwerben, sondern vielmehr, dass sie Kompetenzen gemäß ihrem individuellen Ausbildungsplan und dem Ziel des Programms erwerben“ (Jørgensen 2008: 112). Ein Ziel der Reform war, die Zahl der schulischen Ausbildungsplätze zu verringern und die der betrieblichen zu steigern. Daher wurde versucht, Ausbildung nach (einzel-)betrieblichen Bedürfnissen umzugestalten. Die Reform hat auch die Rolle des Bildungsministeriums auf Kosten der korporatistisch organisierten Berufsausschüsse gestärkt. Auf diese Weise wurden 2004 29 neue Kurzprogramme ins Leben gerufen (Jørgensen 2008: 121). Die neuen Programme stießen jedoch auf den gemeinsamen Widerstand der Arbeitgeber und Gewerkschaften und sind inzwischen wieder zum großen Teil abgeschafft worden (Juul/ Jørgensen 2011: 299).

Niederlande

Ebenso wie in Österreich spielen in den Niederlanden berufliche Vollzeitschulen insgesamt eine stärkere Rolle als in Deutschland oder der Schweiz. Die Dominanz der schulischen Berufsbildung ist in den Niederlanden noch stärker ausgeprägt als in Österreich. Die betriebliche Ausbildung ist im Status auf dem Arbeitsmarkt und bei den Bildungsentscheidungen der Jugendlichen der schulischen untergeordnet (Anderson/Hassel 2007: 21). Die Jugendarbeitslosigkeit liegt allerdings nochmals unter dem Niveau von Österreich.

In den Niederlanden wurde das Berufsbildungssystem 1996 durch das „Gesetz über Berufliche und Erwachsenenbildung“ (WEB auf niederländisch) grundlegend reformiert. Vor Inkrafttreten des WEB existierte parallel zum berufsschulischen System eine dual organisierte Lehrlingsausbildung,

die trotz Unterstützung durch Arbeitgeber und Gewerkschaften an Status verlor. Im Zuge der 1980er Jahre wuchs außerdem die Kritik am berufsschulischen System; es sei zu wenig praxisorientiert und an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Unternehmen ausgerichtet (Anderson/Hassel 2007: 19-20; Reinisch/Frommberger 2004).

Durch das WEB wurde versucht, die Rolle der Sozialpartner zu stärken. Die betriebliche Ausbildung wurde in das schulische Berufsbildungssystem integriert. Auf dem Niveau der mittleren Berufsschulen (MBO) können Jugendliche zwischen einer dual organisierten, betrieblichen Variante (BBL) oder einer schulischen Variante (BOL) wählen. Letztere wird von ca. zwei Dritteln der Schüler in MBO besucht (Le Mouillour 2008: 11).

Durch die Reform wurde außerdem eine Art von Modularisierung umgesetzt. In der beruflichen Bildung gibt es vier Stufen, auf denen Qualifikationen verortet sind: Ausbildungen für Hilfskräfte (sechs bis zwölf Monate), berufliche Grundausbildungsprogramme (zwei bis drei Jahre), reguläre berufliche Ausbildungsprogramme und Ausbildungsprogramme für das mittlere Management (Brandsma 2006: 96-97). Auszubildende erhalten nach Absolvieren der jeweiligen Stufe ein Zertifikat und können mit diesem entweder in einen anderen Beruf auf derselben Qualifikationsebene wechseln oder die Ausbildung im selben Beruf auf der nächst höheren Stufe fortsetzen (Hoppe 2005: 52). Die Modularisierung der Ausbildung ging einher mit der Durchsetzung einer „kompetenz-basierten“, d. h. Outcome-orientierten Umstellung der Curricula (Biemans et al. 2004: 527). Ähnlich wie in Dänemark gibt es also auch in den Niederlanden flexible Möglichkeiten, zwischen dem betrieblichen und dem vollzeitschulischen Zweig zu wechseln. Die starke Modularisierung der Ausbildung hat aber auch Nachteile: Kritiker argumentieren, dass die einzelnen Qualifikationsmodule häufig zu eng geschnitten seien, so dass die Transparenz sowohl für Auszubildende als auch für Betriebe mit inzwischen mehr als 700 Qualifikationen eher ab- als zugenommen habe (Brandsma 2006: 102).

Ein weiteres Element der umfassenden Reform war die Errichtung von branchenspezifischen Wissenszentren (KC), die von nun an für

die Qualitätssicherung, die Schaffung von Ausbildungsprofilen und die Früherkennung von Qualifikationsbedarfen zuständig waren. Die KCs sind korporatistisch organisiert, d. h. in Zusammenarbeit von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Vertretern des staatlichen Bildungswesens, so dass eine bessere Anbindung der Berufsbildung an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes als zuvor gewährleistet war (Anderson/Hassel 2007: 19). Bereits Anfang der 1990er Jahre wurden die regionalen Ausbildungszentren (ROC) durch Fusion von öffentlichen Berufsschulen und Erwachsenenbildungsinstitutionen gegründet. Weil diese sehr autonom agieren können, konnte durch die Etablierung der ROC eine bessere Anbindung an lokale Bedürfnisse sowie eine bessere Verzahnung von Aus- und Weiterbildung erreicht werden (Hoppe 2005: 52). Auch in den Niederlanden wurden Branchenfonds zur Finanzierung der Berufsbildung eingeführt, die aber vor allem der Finanzierung der Weiterbildung und weniger der Erstausbildung dienen (Anderson/Hassel 2007: 19).

Zusammenfassend betrachtet weisen die Niederlande und Dänemark gewisse Ähnlichkeiten auf, die die gute Performanz der Systeme erklären können:

- (1) flexible Kombinationsmöglichkeiten zwischen betrieblicher und vollzeitschulischer/außerbetrieblicher Ausbildung;
- (2) Verleihung von gleichwertigen, allgemein anerkannten Abschlüssen, unabhängig davon, welchen Zweig ein Jugendlicher durchlaufen hat;
- (3) enge und institutionalisierte Kooperation von Sozialpartnern und Berufsschulen auf lokaler Ebene;
- (4) Verzahnung von Aus- und Weiterbildung.

Nationale Reformbeispiele: Das Hamburger Ausbildungsmodell

Das deutsche Berufsbildungssystem ist wie kaum ein anderes ein Experimentierlabor, z. B. zur Erprobung neuer Ausbildungsordnungen, Förderprogramme, Übergangsstrukturen etc. Die föde-

ralistische Staatsstruktur stimuliert zudem den Wettbewerb zwischen Bundesländern im Auflegen neuer Programme und Fördermaßnahmen. Diese Dynamik hat einerseits wesentlich zur Unübersichtlichkeit und Fragmentierung des Übergangssystems beigetragen. Andererseits produziert das Experimentierlabor des deutschen Bildungsföderalismus ab und an neue Ansätze, die auch über den konkreten regionalen Kontext hinaus Verbreitung und Beachtung finden. Ein solches Beispiel möchte ich im Folgenden diskutieren: das Hamburger Ausbildungsmodell.³

Das Hamburger Modell geht zurück auf ein „Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule – Beruf“, entwickelt vom Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) und vorgestellt am 16. Juni 2009 (Schulz/Horsmann 2010: 17). Es besteht im Wesentlichen aus drei Elementen: 1. der Verbesserung der Berufsorientierung und -beratung in den letzten Jahren der allgemein bildenden Schule, 2. der Konzentration der Ausbildungsvorbereitung auf Jugendliche, die nicht ausbildungsreif sind, und 3. dem Hamburger Ausbildungsmodell (siehe Abbildung 4). Das Hamburger Ausbildungsmodell, um das es hier hauptsächlich gehen soll, richtet sich an „Jugendliche, die trotz Ausbildungsreife und mehrfacher Bewerbungs- und Vermittlungsversuche keinen Ausbildungsplatz im dualen Ausbildungssystem gefunden haben“ (Behörde für Schule und Berufsbildung 2009: 10). Das Hamburger Ausbildungsmodell folgt hier eher dem dänischen als dem niederländischen Modell: Eine Vermittlung in reguläre betriebliche Ausbildung hat Vorrang. Jugendliche können erst in außerbetriebliche oder vollzeitschulische Ausbildungsgänge einmünden, wenn sie keinen Ausbildungsplatz finden, während sie in den Niederlanden die freie Wahl haben. Wichtig ist auch zu betonen, dass die Frage der Ausbildungsreife der Jugendlichen bereits geklärt ist, d. h. die Beseitigung individueller Bildungsdefizite erfolgt zuvor in der Ausbildungsvorbereitung.

Wenn Jugendliche die beschriebenen Eingangsvoraussetzungen erfüllen, können sie ihre

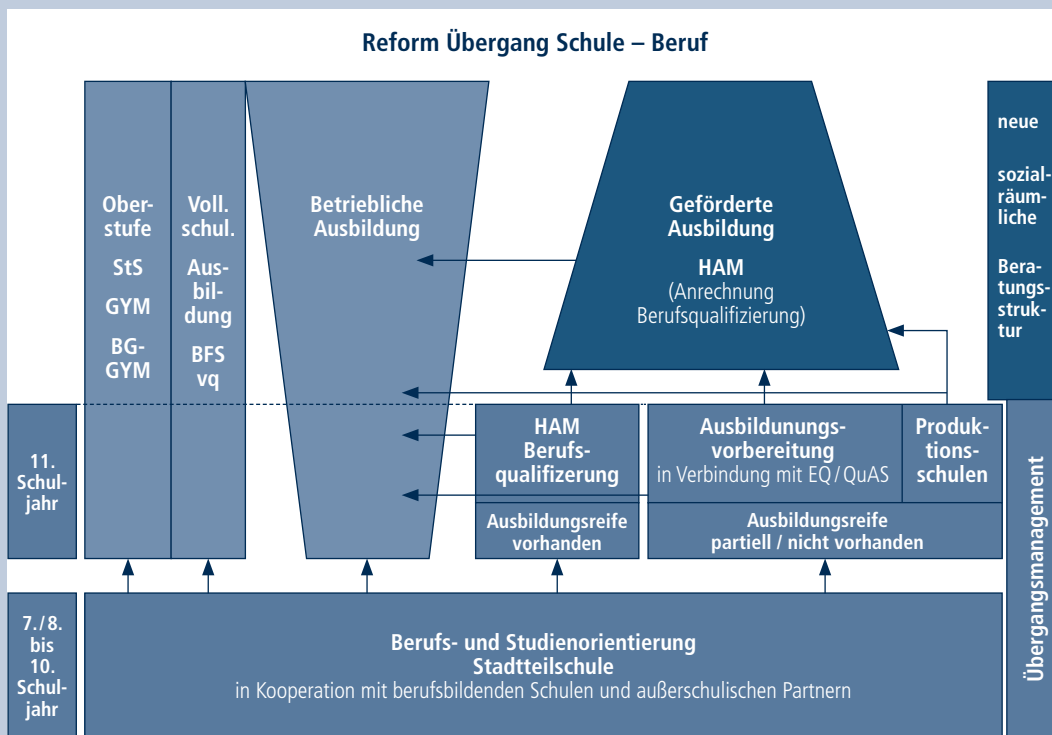
3 Ein weiteres Beispiel, das hier aus Platzgründen nicht mehr ausführlicher diskutiert werden kann, wäre der „3. Weg in der Berufsausbildung“ aus Nordrhein-Westfalen.

Ausbildung entweder in der Berufsschule, bei einem Träger oder in einem Betrieb aufnehmen. „Die Jugendlichen werden 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.“ (ebd.: 10) Das erste

Jahr der Ausbildung erfolgt als Berufsqualifikationsjahr (BQJ), damit auch die Möglichkeit der Nachvermittlung noch genutzt werden kann. Die Ausbildungsinhalte des ersten Jahres sind an anerkannten Ausbildungsberufen ausgerichtet. Nach dem ersten Jahr kann noch der Übergang in eine reguläre betriebliche Ausbildung erfolgen. Wenn dies nicht gelingt, wird die Ausbildung in einem öffentlich geförderten Programm fortgesetzt.

Abbildung 4:

Das Hamburger Ausbildungsmodell



Erläuterungen: HAM = Hamburger Ausbildungsmodell, StS = Stadtteilschule, GYM = Gymnasium, BG-GYM = Berufliches Gymnasium, BFS vq = Vollqualifizierende Berufsfachschule

Quelle: DGB Niedersachsen 2012: 6.

Ein wesentlicher Vorzug des Hamburger Ausbildungsmodells ist, dass Jugendlichen, denen trotz Ausbildungsreife und Bewerbungsbemühungen ein Übergang in eine reguläre Ausbildung nicht gelingt, eine Alternative geboten wird, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führt. Allen Beteiligten ist klar, dass eine Vermittlung in reguläre Ausbildung Vorrang hat. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an außerbetrieblichen Maßnahmen erhalten keine Ausbildungsvergütung (sie können allerdings BAföG beantragen), d. h. sie haben einen sehr konkreten Anreiz, sich um einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu bemühen. Befürchtungen, dass es hier zu einer Verdrängung der regulären durch vollzeitschulische Ausbildung kommen könnte, da diese weniger anstrengend sei, erscheinen also übertrieben. Wichtig beim Hamburger Ausbildungsmodell ist auch die Verzahnung zwischen den Berufsschulen und den (ursprünglich geplanten) Stadtteilschulen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass eine Reform der Berufsbildung zusammen mit einer Reform des allgemeinen Sekundarschulwesens gedacht werden sollte. Die Abschaffung der Hauptschule und der Ausbau der Berufsorientierung in den letzten Jahren der Stadtteilschulen erhöhen die Chancen, dass lernschwache Jugendliche schon früh eine konkrete Perspektive bekommen.

Das Hamburger Modell ist getragen von einem breiten gesellschaftlichen Konsens, organisiert in dem „Aktionsbündnis für Bildung und Beschäftigung“, bestehend aus Senat, Wirtschaft, Gewerkschaften, Arbeitsagentur und team.arbeit.hamburg (der lokalen ARGE) (vgl. Schulz/Horsmann 2010: 18). Der Beschluss zur Einführung des Modells erfolgte in der Hamburgischen Bürgerschaft einstimmig. Dies steht in bezeichnendem Gegensatz zum „Nationalen Pakt für Ausbildung und Beschäftigung“, an dem die Gewerkschaften nicht beteiligt sind. Außerdem zeigt dieses Beispiel, dass es durchaus möglich ist, konsensuale Lösungen für strukturelle Innovationen zu bekommen. Der DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt hat das Hamburger Ausbildungsmodell in einer Stellungnahme als „Vorbild“ bezeichnet (DGB Niedersachsen 2012: 1). Auch der Bundesvorstand des DGB verweist in

seiner jüngsten Bildungsoffensive auf das Hamburger Ausbildungsmodell (DGB 2010a: 11; DGB 2010b).

Reformperspektiven und Leitbild

Kann das Hamburger Ausbildungsmodell ein Reformmodell für ganz Deutschland sein? Welche strukturellen Veränderungen sind notwendig, um die Inklusionswirkung des deutschen Berufsbildungssystems zu steigern und dabei die Stärken des dualen Systems zu erhalten? Wie stehen die Chancen der politischen Umsetzbarkeit struktureller Reformen?

Zur Lösung des Inklusionsproblems lassen sich drei grundsätzlich unterschiedliche Wege unterscheiden (vgl. auch Gei et al. 2011). Der erste Lösungsweg zielt auf die Beeinflussung des betrieblichen Ausbildungsangebots in der Erwartung, dass bei einem ausreichenden (Über-)Angebot an Ausbildungsplätzen irgendwann auch der letzte Altbewerber versorgt werden kann. Im Extremfall könnten Unternehmen beispielsweise rechtlich gezwungen werden, Auszubildende einzustellen. Weniger extreme Beispiele wären die Verpflichtung für Unternehmen, einen bestimmten Teil der Ausbildungsplätze für Jugendliche mit Migrationshintergrund bereitzustellen (Gei et al. 2011: 11). Der zweite Lösungsweg zielt auf die eher indirekte Stimulierung des Angebots an Ausbildungsplätzen, zum Beispiel durch die Verbesserung des Übergangsmanagements, die Stärkung der Berufsorientierung und -beratung in den allgemein bildenden Schulen oder den Ausbau von gezielten, ausbildungsbegleitenden Hilfen für die Inklusion lernschwacher Jugendlicher.

Beide Lösungswege haben eine Gemeinsamkeit: Sie zielen auf die Ausweitung des betrieblichen Ausbildungsangebots. Die direkte Beeinflussung des betrieblichen Angebots ist jedoch ein starker Eingriff in die Autonomie der Unternehmen und wird auch in abgeschwächter Form schwer politisch umsetzbar sein (Gei et al. 2011: 11). Wie oben erwähnt, besteht auch die Gefahr, dass die Unternehmen sich noch stärker aus der Ausbildung zurückziehen (oder stärker subventioniert werden müssen), wenn die Ausbildung

nicht mehr als ökonomisch sinnvolle Investition, sondern als sozialpolitische Guttat betrachtet wird. Der zweite Weg, die indirekte Stimulierung des Angebots durch verschiedene Maßnahmen und Ansätze, ist im Prinzip derjenige, der faktisch seit der ersten Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt zu Anfang der 1980er Jahre beschritten wurde.⁴ Die Erfahrung hat gezeigt, dass dieser Weg vielleicht kurzfristig die Nachfragelücke reduzieren kann, langfristig die systemischen Probleme aber nicht gelöst werden (s. o.).

Daher erscheint es notwendig, einen dritten Lösungsweg zu gehen: den Aufbau eines vollzeitschulischen und/oder außerbetrieblichen Zweigs der beruflichen Bildung. Gei et al. (2011) sprechen in diesem Zusammenhang von „Regelinklusion“ im Gegensatz zur marktgesteuerten Inklusion, in der das Ausbildungsangebot von letztlich durch Marktprozesse bestimmten betrieblichen Entscheidungen abhängt. Bei der regelgesteuerten Inklusion hat jeder Jugendliche, der bestimmte Voraussetzungen erfüllt („Ausbildungsreife“), ein Recht auf einen Ausbildungsplatz – entweder im Betrieb oder in einem außerbetrieblich/vollzeitschulisch organisierten Ausbildungsgang. Diese Perspektive nähert sich der Frage der Inklusion somit aus der Perspektive der Jugendlichen, nicht aus der betrieblichen Perspektive. So wie jeder Abiturient ein prinzipielles Anrecht auf ein Hochschulstudium hat, sollte jeder Jugendliche ein Anrecht auf einen Ausbildungsplatz haben („Kein Abschluss ohne Anschluss!“, SPD 2011: 11).

Das *Leitbild* bildungspolitischer Reformen sollte somit eine Perspektive widerspiegeln, die am Recht des individuellen Jugendlichen auf umfassende Aus- und Weiterbildung ansetzt. Das verfassungsrechtlich garantierte Prinzip der Berufsfreiheit gilt auch und gerade für Jugendliche mit schwachen Bildungsqualifikationen, d. h. diese müssen in die Lage versetzt werden, eigenständig und selbstbestimmt berufliche und bildungsbezogene Entscheidungen zu treffen. Die von Arbeitsämtern gesteuerte „Versorgung“ von

Jugendlichen im Übergangssystem fördert nicht diese berufliche Eigenständigkeit. Bei der Überwindung der Strukturschwächen des Übergangssystems geht es somit nicht nur oder nicht primär um die Vermeidung von volkswirtschaftlich ineffizienten Ausgaben (Werner et al. 2008), sondern um die Durchsetzung des emanzipatorischen Anspruchs auf echte Berufswahlfreiheit für Jugendliche. Die Erstausbildung sollte Jugendlichen nicht nur die auf dem Arbeitsmarkt notwendigen Fertigkeiten vermitteln, sondern im Sinne des nachhaltigen Lernens auch die Fähigkeit und Motivation zum „Lebenslangen Lernen“ sowie die im Zuge des Strukturwandels hin zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft immer wichtiger werdenden sozialen und persönlichen Kompetenzen. Im Kern geht es also nicht nur um den Erhalt der „Beschäftigungsfähigkeit“ (employability) im ökonomischen Sinne, sondern um die dauerhafte „Maximierung von Beschäftigungsoptionen“ (Kraus 2008: 17).

Konkrete Vorschläge

Welche strukturellen Veränderungen wären notwendig, um einen alternativen Berufsbildungszweig aufzubauen? In einem Berufsbildungssystem, das institutionell auf inkrementellen Wandel programmiert ist, sind groß angelegte Reformen schwer umzusetzen. Von daher müssen Reformen, wenn sie eine realistische Chance auf Umsetzung haben sollen, am bestehenden institutionellen und politischen Erbe ansetzen. Jedoch können auch scheinbare kleine Veränderungen langfristig große Folgewirkungen haben, wenn sie an kritischen Stellen vorgenommen werden, zumal durch die Novellierung des BBiG schon wichtige Fundamente gelegt wurden.

Folgende Reformmaßnahmen könnten effektiv dazu beitragen, die Inklusionsproblematik zu lösen und die Stärken des dualen Systems zu bewahren:

⁴ Dies gilt nach 1990 vor allem für die westdeutschen Bundesländer, während in den neuen Bundesländern zunächst zögerlich, dann entschlossener außerbetriebliche Alternativen ausgebaut wurden.

Öffnung der Kammerprüfung für vollzeitschulisch/außerbetrieblich Ausgebildete:

Die Regelung des BBiG, die die Öffnung der Kammerprüfung für vollzeitschulisch oder außerbetrieblich Ausgebildete vorsah, sollte wieder in Kraft gesetzt und die Implementation auf Länderebene forciert werden. Diese institutionelle Weichenstellung ist kritisch, um die Möglichkeit eines alternativen Ausbildungszweigs zu schaffen. Die Sozialpartner sollten weiter an der Ausarbeitung der entsprechenden Ausbildungsgänge beteiligt sein, um einen konkreten Praxisbezug sicherzustellen. Sie dürfen ihr Mitspracherecht aber nicht missbrauchen, um die Implementation dieser Regelung unnötig in die Länge zu ziehen (vgl. auch Dobischat 2010: 124). Warum die Sozialpartner, aber auch die Kammern, sich dieser Regelung so stark widersetzen, ist unklar. Es besteht in Form der sogenannten „Externenprüfung“ bereits eine allseits akzeptierte Möglichkeit, dass junge Erwachsene, die nicht eine reguläre Berufsausbildung durchlaufen, allerdings mehrere Jahre Berufserfahrung vorzuweisen haben, eine Kammerprüfung ablegen. Warum sollte diese Möglichkeit nicht auch für vollzeitschulisch Ausgebildete bestehen, zumal diese im Vergleich zu Un- oder Angelernten sogar einen nach didaktischen Kriterien gestalteten Ausbildungsgang durchlaufen haben? Die Befürchtung, dass Jugendliche die vollzeitschulische der betrieblichen Ausbildung vorziehen würden, erscheint unbegründet. Die duale Ausbildung ist bei den Jugendlichen weiterhin sehr beliebt; außerbetriebliche Alternativen sind allein schon deswegen weniger attraktiv, weil eine geringere oder gar keine Ausbildungsvergütung gezahlt wird. In Dänemark durchlaufen auch heute noch lediglich ca. 13 Prozent aller Jugendlichen im Berufsbildungssystem den schulischen Zweig der beruflichen Bildung (Juil/Jørgensen 2011: 296). Zu einer umfassenden Verdrängung der betrieblichen Ausbildung ist es daher nicht gekommen. Die Bewerberbefragungen des BIBB haben ergeben, dass Jugendliche der betrieblichen Ausbildung stets den Vorzug gegenüber außerbetrieblicher oder vollzeitschulischer Ausbildung geben würden,

letztere aber immer noch dem Übergangssystem vorziehen (Eberhard/Ulrich 2010: 152).

Im Gegenteil: Neue Kombinationsmodelle der Lernorte Schule und Betrieb könnten die Ausbildung insbesondere für kleinere Betriebe wieder attraktiver machen. In der ersten Phase sind die Ausbildungskosten besonders hoch, da die Auszubildenden noch wenig zur Produktion beisteuern können. Die Netto-Ausbildungskosten sinken im Verlauf der Ausbildung, da Auszubildende auch Aufgaben von Fachkräften übernehmen können. Es ist durchaus möglich, dass kleinere Betriebe, für die die produktiven Erträge der Ausbildung wichtiger sind, bereit sind, Auszubildende erst im zweiten oder dritten Jahr zu übernehmen, wenn Auszubildende im Rahmen eines BGJ oder Ähnlichem bereits berufliche Qualifikationen erhalten haben. Eine repräsentative Umfrage zu neuen Kombinationsmodellen unter Betrieben im Jahr 2007 hat ergeben, dass drei Viertel der Betriebe sich solche Modelle durchaus vorstellen können, vor allem, wenn die Praxisphasen ausreichend lang sind (zum Beispiel die Kombination aus zweijähriger Berufsfachschule mit anschließender Anrechnung auf betriebliche Ausbildung und einem 1- bis 1½-jährigem Ausbildungsvertrag; vgl. Bellaire/Brandes 2008: 49). Es muss in diesem Punkt daher deutlich unterschieden werden zwischen der Ebene der Interessen der Betriebe und der Eigeninteressen der offiziellen Vertreter betrieblicher Interessen (Arbeitgeberverbände und Kammern), die in diesem Fall deutlich voneinander abweichen könnten.

Des Weiteren ist wichtig zu betonen, dass die schematische Unterscheidung zwischen dual-betrieblich organisierten Ausbildungsgängen einerseits und vollzeitschulischen Ausbildungsformen andererseits dazu verleitet, das tatsächliche Ausmaß der praktischen Teile vollzeitschulischer oder außerbetrieblicher Ausbildungsgänge massiv zu unterschätzen. Wie Untersuchungen der Curricula und des tatsächlichen Kompetenzerwerbs gezeigt haben, unterscheiden sich viele Schulberufe von dualen Ausbildungsberufen auch jetzt schon oft nur marginal voneinander (Dobischat et al. 2009: 144). Ein gutes Beispiel für eine formal vollzeitschulische, faktisch aber mit hohen

Praxisanteilen versehene Berufsbildung sind die Berufe im Gesundheits- und Sozialwesen.

Durch die Beteiligung der Sozialpartner an der Zulassung von vollzeitschulischen Ausbildungsgängen zur Kammerprüfung kann sichergestellt werden, dass genügend Praxisanteile eingebaut werden. Eine Beteiligung der wichtigsten Akteure stellt außerdem sicher, dass die Ausbildungsinhalte so aufeinander abgestimmt werden, dass flexible Wechsel von dem außerbetrieblichen Zweig in die rein betriebliche Ausbildung und zurück (z.B. wenn der Ausbildungsbetrieb bankrott geht) möglich sind (Severing 2009: 118). Außerdem verbleibt die zentrale Prüfungshoheit weiterhin bei den Kammern. Die Doppelfunktion der Kammern als „zuständige Stelle, die die Qualität der Berufsausbildung zu kontrollieren hat und als Lobbyverband der Unternehmen“ (Anbuhl/Gießler 2001: 8) birgt zwar die Gefahr von Loyalitätskonflikten. Nichtsdestotrotz können Kammern besser als rein staatliche Institutionen sicherstellen, dass Ausbildungs- und Prüfungsinhalte praktisch relevant sind. Einer zu einseitigen Einflussnahme zu Gunsten der Arbeitgeber kann vorgebeugt werden, indem die Beteiligungsmöglichkeiten von Vertretern der Arbeitnehmer und der Berufsschulen ausgebaut werden.

Zusammenlegung unterschiedlicher Berufsschulformen und Ausbau der regionalen Lernortkooperation:

Aufgrund der Dominanz der betrieblichen Ausbildung sind die Berufsschulen lange Zeit politisch vernachlässigt worden. Eine grundsätzliche Neuordnung ist hier überfällig. Diese sollte die Zusammenlegung unterschiedlicher Formen von Berufsschulen (Berufsschule, Berufsfachschule, Fachoberschule etc.) in einer gemeinsamen Institution zum Ziel haben. Dadurch würde die Verzahnung zwischen Berufsvorbereitung, vollzeitschulischer/außerbetrieblicher Ausbildung und Weiterbildung einfacher. Die „Berufsschulen der Zukunft“ (BDA 2012) sollten auch die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Lernorten auf der lokalen Ebene verbessern („regionale Initiati-

ven stärken“, vgl. SPD 2011: 12), zum Beispiel indem Gewerkschaften, Arbeitgeber und Kammern in gemeinsamen Schulgremien vertreten sind (wie in Dänemark oder den Niederlanden). Um sicherzustellen, dass vollzeitschulische/außerbetriebliche Ausbildungsgänge genügend Praxisanteile haben, sollte die neue Berufsschule auch die Vernetzung mit den bereits bestehenden über- und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten der lokalen Akteure wie Kammern, Fach- und Berufsverbände organisieren.

Eine stärkere Verzahnung und Anbindung der betrieblichen Ausbildungspraxis an die Berufsschulen würde außerdem neue Möglichkeiten eröffnen, eine duale Ausbildung mit dem Erwerb von allgemein bildenden Schulabschlüssen zu verbinden, wie z.B. in Österreich oder der Schweiz, aber auch in Nordrhein-Westfalen bereits möglich („Berufsabitur“). Dadurch könnte auch eine Verzahnung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung im Sinne des nachhaltigen lebenslangen Lernens besser geleistet werden. Umgekehrt muss allerdings auch eine zentrale Stärke des dualen Systems erhalten bleiben: der formal unbeschränkte Zugang. Dies steht im Gegensatz zu einem Großteil der aktuell bestehenden vollzeitschulischen Ausbildungsangebote, die häufig einen allgemein bildenden Schulabschluss voraussetzen.

Die Stärkung der Rolle der Berufsschulen als Partner im dualen System und zentrale Anlaufstelle für Aus- und Weiterbildung eröffnet darüber hinaus Möglichkeiten, Berufsbilder zu entschlacken. Durch den strukturellen Wandel hin zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft wird auch die theoretische berufliche Grundbildung wieder wichtiger, denn sie stellt sicher, dass Ausbildungsabsolventen nicht nur in der Lage sind, konkrete praktische Tätigkeiten auszuüben, sondern Lernprozesse eigenständig zu organisieren und fortzusetzen. Die Neuordnung von Ausbildungsberufen sollte daher noch stärker als bisher das Prinzip der breit aufgestellten Kernberufe umsetzen und überkommene Ausbildungsstrukturen reformieren.

Reform des Übergangssystems?

Wie im Hamburger Modell sollte Jugendlichen grundsätzlich und sofern sie bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz nicht erfolgreich sind, die Möglichkeit offenstehen, eine vollwertige Berufsausbildung bei einem schulischen oder außerbetrieblichen Träger abzuschließen. Jugendliche mit Bildungsdefiziten sollten gezielter gefördert werden und durch einen Ausbau der Berufsberatung und -vorbereitung in den allgemein bildenden Schulen besser vorbereitet werden. Der „Maßnahmenschwung“ des Übergangssystems muss gelichtet werden. In der Praxis haben sich vor allen Dingen diejenigen Maßnahmen und Instrumente bewährt, die eine enge Anbindung an die betriebliche Praxis vorsehen (zum Beispiel die betriebliche Einstiegsqualifizierung sowie ausbildungsbegleitende Hilfen; vgl. Lex/Geier 2010: 182). Diese Schwerpunktsetzung gilt es fortzuführen und auszubauen. Hierbei muss allerdings darauf geachtet werden, dass es nicht zu Mitnahmeeffekten kommt. Eine strenge Qualitätskontrolle ist hier, wie im Ausbildungswesen insgesamt, unerlässlich, um späteren demotivierenden Ausbildungsabbrüchen vorzubeugen (Ambuhl/Gießler 2012).

Vor diesem Hintergrund soll dennoch an dieser Stelle betont werden, dass das Übergangssystem angesichts der Herausforderung eigentlich Erstaunliches leistet. Ohne die arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Maßnahmen des Übergangssystems wäre die offene Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland wesentlich höher. (Umgekehrt könnte man natürlich argumentieren, dass das Übergangssystem das tatsächliche Ausmaß der Problematik des Ausbildungsstellenmarktes verdeckt.) Dennoch fokussieren viele Reformvorschläge der jüngeren Zeit zu stark auf die Probleme des Übergangssystems. Sicherlich müssen die Transparenz des Systems verbessert, die Fragmentierung verringert und die Koordination ausgebaut werden. Allerdings ist das Übergangssystem an sich nicht das Reformhindernis, sondern die Strukturen des Berufsbildungssystems, die das Übergangssystem erst notwendig gemacht haben. Die Priorität ist daher nicht, das Übergangssystem zu reformieren, sondern es „auszutrocknen“,

d. h. diejenigen Teile, die reine „Warteschleifen“-Funktionen erfüllen, abbauen und die Teile, die sich bewährt haben, als notwendige Puffer zur Abfederung kurzfristiger Schwankungen am Stellenmarkt beibehalten. Wenn ein vollwertiger alternativer Zweig der beruflichen Bildung mit offenen Zugangsmöglichkeiten etabliert wäre, würde auch die Größe des Übergangssystems zwangsläufig abnehmen und die Maßnahmen könnten gezielter auf die tatsächlichen Bedürfnisse von noch nicht ausbildungsreifen Jugendlichen abgestimmt werden.

Hierbei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die Akteure, die Maßnahmen im Übergangssystem anbieten, inzwischen auch ein beträchtliches Eigeninteresse an dessen Fortbestand entwickelt haben. Einerseits ist dies sicherlich ein Reform-Hindernis (und wohl auch ein nicht unbedeutender Teil der Erklärung, warum das System so reformresistent ist). Andererseits liegen hier auch Chancen, denn zum Zweck des Aufbaus eines alternativen Zweigs der Berufsbildung kann hier auf eine bereits bestehende vielfältige Trägerlandschaft zurückgegriffen werden.

Politische Umsetzbarkeit: Plädoyer für einen neuen Ausbildungspakt

Erfolgreiche Reformpolitik muss ein zentrales Dilemma lösen: Auf der einen Seite sollten Reformen von einem möglichst breiten Konsens getragen werden, damit in der Implementationsphase die Reformen auch tatsächlich umgesetzt werden und sie auch über den Wechsel von Regierungen und politischen Konstellationen hinaus Bestand haben. Auf der anderen Seite führen konsensuale Lösungen häufig zu Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners, auch wenn strukturelle Reformen notwendig wären. Eine genauere Analyse der Akteurskonstellationen und Interessen, wie sie in dieser Studie versucht wurde, kann allerdings dabei helfen, politische Konfliktlinien besser zu verstehen und Möglichkeiten der Allianzbildung auszuloten.

Eine weitere hilfreiche Quelle zur Einschätzung der politischen Umsetzbarkeit von Reformen ist der BIBB-Expertenmonitor. Hier werden

regelmäßig etwa 500 Fachleute aus verschiedenen Bereichen des Berufsbildungssystems befragt. Im Jahr 2010 wurde eine Befragung zum Thema „Übergang Schule-Beruf“ zusammen von BIBB und Bertelsmann Stiftung durchgeführt (Gei et al. 2011; vgl. auch Autorengruppe BIBB/Bertelsmann Stiftung 2011). Die Ergebnisse dieser Befragung sind in vielerlei Hinsicht erhellend. Zunächst ist interessant zu beobachten, dass eher inkrementelle Reformvorschläge (wie z.B. der Ausbau der Berufsberatung oder die Verbesserung der Transparenz im Übergangssystem), die die Dominanz der betrieblichen Ausbildung und des damit verbundenen Prinzips der „Marktklusion“ im Wesentlichen unangetastet lassen, die höchste Zustimmung erfahren (80 bis 90 Prozent der befragten Experten). Der Vorschlag, jedem ausbildungsreifen und -interessierten Jugendlichen einen Rechtsanspruch auf einen vollqualifizierenden Ausbildungsplatz in einer Schule oder einer außerbetrieblichen Einrichtung zu gewähren, stößt hingegen nicht auf einhellige Zustimmung. Über alle Sektoren des Berufsbildungssystems hinweg wird er zwar von einer Mehrheit unterstützt (55 Prozent). Arbeitgeberverbände (10 Prozent Zustimmung) und Kammern (34 Prozent) sind allerdings deutlich skeptischer als Gewerkschaften (63 Prozent), die Experten aus der Forschung (73 Prozent) oder aus überbetrieblichen Ausbildungsstätten (73 Prozent). Interessanterweise sind Betriebe auch deutlich weniger skeptisch als ihre organisierten Vertreter (48 Prozent). Nicht befragt wurden jedoch die eigentlich Betroffenen: die Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz.

Mehr Unterstützung (58 Prozent aller Experten) erhält der Vorschlag, dass ausbildungsinteressierte, aber nicht -reife Jugendliche nach Schulabgang direkt einen vollqualifizierenden Ausbildungsplatz erhalten sollen statt in das Übergangssystem einzumünden, wobei hierbei unklar bleibt, ob dieser Ausbildungsplatz auch außerbetrieblich bereitgestellt werden soll, wenn kein betrieblicher Platz zur Verfügung steht. Noch mehr Zustimmung (68 Prozent aller Experten) gibt es zu der Idee, noch nicht ausbildungsreife

Jugendliche durch individuell zugeschnittene Angebote zur Ausbildungsreife zu führen und dies mit der Zusage zu verbinden, dass sie im Anschluss einen Ausbildungsplatz erhalten. Die Zustimmungsmuster sind ähnlich wie zuvor: Arbeitgeberverbände und Kammern zeigen am wenigsten Zustimmung (24 und 36 Prozent beim ersten Vorschlag; 32 und 51 Prozent beim zweiten), während Gewerkschaften sehr stark für die Vorschläge sind (85 Prozent in beiden Fällen). Betriebe sind allerdings längst nicht so ablehnend wie Kammern und Arbeitgeberverbände (50 Prozent Zustimmung beim ersten, 61 Prozent Zustimmung beim zweiten).⁵ Das Projekt „Berufsausbildung 2015“ der Bertelsmann Stiftung hat gezeigt, dass die Zustimmung zu strukturellen Reformen im Sinne der Etablierung eines zweiten vollzeitschulisch/außerbetrieblich organisierten Zweigs der Berufsbildung auch im Kreis einiger Länderregierungen Unterstützung erfährt (Bertelsmann Stiftung 2010: 2, 9-10).

Die Analyse der Akteurskonstellationen im zweiten Teil dieser Studie, die Ergebnisse des BIBB-Expertenmonitors sowie die Erfahrung des Hamburger Ausbildungsmodells zeigen: Es ist durchaus möglich, eine breite, wenngleich nicht unbedingt universale Zustimmung für strukturelle Reformen des Berufsbildungssystems zu erreichen. Aus der Perspektive von Gewerkschaften und Sozialdemokratie muss es kurz- wie langfristig darum gehen, die gegenwärtige Allianz zwischen Wirtschaftsvertretern und Bundesregierung herauszufordern.

Ein erster Schritt auf diesem Weg könnte die Neugestaltung und Neuaushandlung des Ausbildungspaktes sein. Seit dieser kritischen Weichenstellung in der Agenda-Periode mussten die Gewerkschaften einen schleichenden Einflussverlust in der Neuordnungspolitik verkraften. Bei der Neuordnung von zweijährigen Ausbildungsberufen verweigerten sie die Teilnahme, nicht aber bei anderen Neuordnungsverfahren. Auch beim Prozess zur Schaffung des DQR haben die Gewerkschaften als ein Akteur unter vielen mitgewirkt. Die schleichende Machtverschiebung von insti-

5 Alle Zahlen stammen aus Gei et al. 2011: 11.

tionalisierten Formen der Interessenvermittlung zu eher ad hoc konstruierten, netzwerkartigen Innovationskreisen und Ausbildungspakten hat die Gewerkschaften zunehmend in eine Minderheitenposition gebracht. Um diesen Prozess zu stoppen, sollten die Gewerkschaften auf die Suche nach neuen Bündnispartnern gehen, zum Beispiel im Handwerk, bei den Ausbildungsbetrieben selbst oder im Bereich des Lehrpersonals von Schulen oder Trägern. Gewerkschaften sollten auch nicht davor zurückschrecken, mehr Druck auf die Arbeitgeberseite auszuüben, d. h. die latent vorhandene Konfliktlinie zwischen Sozialpartnern und Regierung zu aktivieren.

Eine nachhaltige Lösung des Inklusionsproblems ist dann zu schaffen, wenn es gelingt, einen neuen Ausbildungspakt zwischen den wesentlichen Akteuren auszuhandeln. Bei diesem

Pakt sollte es nicht um die Zahl zusätzlicher oder neuer Ausbildungsstellen gehen, sondern um grundlegende strukturelle Fragen. Wie bei Kompromissen üblich, muss dabei jede Seite etwas dazugeben. Die Arbeitgeber müssten akzeptieren, dass der Aufbau eines vollzeitschulischen bzw. außerbetrieblichen Zweigs in der beruflichen Bildung als subsidiäre Alternative unumgänglich ist. Die Gewerkschaften könnten im Gegenzug den Arbeitgebern mehr Flexibilität und Differenzierungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung von Ausbildungsordnungen einräumen. Der Staat schließlich muss bereit sein, zur Reform der Berufsschulen und dem Aufbau des alternativen Zweigs die notwendigen Investitionen bereit zu stellen. Angesichts der hohen volkswirtschaftlichen Kosten des Übergangssystems muss dies allerdings nicht unbedingt eine Negativrechnung sein.

Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen 2009: Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, Berlin.
- ; Bundesministerium für Bildung und Technologie 2011: Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. Bonn; Berlin.
- Anbuhl, Matthias; Gießler, Thomas 2012: Hohe Abbrecherquoten, geringe Vergütung, schlechte Prüfungsergebnisse – Viele Betriebe sind nicht ausbildungsreif. DGB-Expertise zu den Schwierigkeiten bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen, Berlin.
- Anderson, Karen M.; Hassel, Anke 2007: Pathways of change in CMEs: Training regimes in Germany and the Netherlands (Paper Prepared for the American Political Science Association Meeting, 27 August-1 September 2007), Chicago.
- Ausbildungspakt 2010: Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland. 2010-2014, Berlin.
- Autorengruppe BIBB; Bertelsmann Stiftung 2011: Reform des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung. Aktuelle Vorschläge im Urteil von Berufsbildungsexperten und Jugendlichen, Bonn; Gütersloh.
- Baethge, Martin; Solga, Heike; Wieck, Markus 2007: Berufsbildung im Umbruch. Signale eines überfälligen Aufbruchs (Friedrich-Ebert-Stiftung), Berlin.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2012: Berufsschule der Zukunft, Berlin.
- Behörde für Schule und Berufsbildung 2009: Hamburger Bildungsoffensive. Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule-Beruf, Hamburg.
- Beicht, Ursula 2009: Verbesserung der Ausbildungschancen oder sinnlose Warteschleife? Zur Bedeutung und Wirksamkeit von Bildungsgängen am Übergang Schule – Berufsausbildung, in: BWP-Report 11/2009, S. 1-16.
- Bellaire, Edith; Brandes, Harald 2008: Das duale System flexibel organisieren! Kombinationsmodelle der Ausbildung an Berufsfachschulen und in Betrieben, in: BWP-Report 4/2008, S. 48-49.
- Beraterkreis der Gewerkschaften IG Metall und ver.di 2009: Berufsbildungsperspektiven 2009. Bildungsprivilegien für alle!, Berlin; Frankfurt am Main.
- 2012: Berufsbildungsperspektiven 2012. Gute Bildung für gute Arbeit, Berlin; Frankfurt am Main.
- Bertelsmann Stiftung 2010: Eckpunkte der Initiative „Übergänge mit System“. Eckpunkte aus den beteiligten Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Gütersloh.
- Biemans, Harm; Nieuwenhuis, Loek; Poell, Rob; Mulder, Martin; Wesselink, Renate 2004: Competence-based VET in the Netherlands. Background and Pitfalls, in: Journal of Vocational Education and Training 56, S. 523-538.

- Blossfeld, Hans-Peter 1992: Is the German Dual System a Model for a Modern Vocational Training System?, in: *International Journal of Comparative Sociology* 33, S. 168-181.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012: Informationen zur Ausbildungslage. Zusammenfassung Berufsbildungsbericht 2012, Bonn; Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung; Kultusministerkonferenz 2007: Deutsche Stellungnahme zu einem Europäischen Leistungspunktesystem für die berufliche Bildung (ECVET), Bonn; Berlin, http://ec.europa.eu/education/ecvt/results_en.html (8.8.2012).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung; Kultusministerkonferenz 2008: Berufsbildungsbericht 2008, Bonn; Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung; Kultusministerkonferenz 2010: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorgestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Berlin; Bielefeld.
- Bosch, Gerhard 2010: Zur Zukunft der dualen Berufsausbildung in Deutschland, in: Bosch, Gerhard; Krone, Sirikit; Langer, Dirk (Hrsg.): *Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte*, Wiesbaden, S. 37-61.
- Brandsma, Jittie 2006: Gestaltung dynamischer Berufsbildungs-Curricula. Der Fall Niederlande, in: Grollmann, Philipp; Kruse, Wilfried; Rauner, Felix (Hrsg.): *Europäisierung Beruflicher Bildung. Eine Gestaltungsaufgabe*, Münster, S. 95-113.
- Bretschneider, Markus; Schwarz, Hendrik 2011: Berufsbildung in Unordnung? Strukturierung von Ausbildungsberufen, in: *BWP* 2/2011, S. 43-46.
- Busemeyer, Marius R. 2009a: Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik, in: *Politik und Zeitgeschichte* 2009, S. 25-31.
- 2009b: Wandel trotz Reformstau. Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970, Frankfurt am Main; New York.
- 2012: Business as a Pivotal Actor in the Politics of Training Reform: Insights from the Case of Germany, in: *British Journal of Industrial Relations* 2012.
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine 2012: Introduction. The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation, in: Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (Hrsg.): *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford; New York, S. 3-38.
- Crouch, Colin; Finegold, David; Sako, Mari 1999: *Are Skills the Answer? – The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford; New York.
- Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: Beschlüsse zur Bildungspolitik (18. Ordentlicher DGB Bundeskongress, 22.-26.5.2006), Berlin.
- 2010a: Weniger ist Mehr – Jugendliche im Übergang zwischen Schule und Beruf, Berlin.
- 2010b: Mit guter Bildung aus der Krise. DGB-Thesen für eine neue Bildungsoffensive, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund Niedersachsen 2012: Übergang Schule-Beruf in Niedersachsen reformieren. Das Vorbild Hamburg, Hannover.

- Dobischat, Rolf 2010: 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, S. 101 - 131.
- Dobischat, Rolf; Milolaza, Anita; Stender, Axel 2009: Vollzeitschulische Berufsausbildung – eine gleichwertige Alternative zur dualen Berufsausbildung?, in: Prager, Jens; Wieland, Clemens (Hrsg.): Duales Ausbildungssystem – Quo vadis? Berufliche Bildung auf neuen Wegen, Gütersloh, S. 127 - 151.
- Dore, Ronald; Sako, Mari 1998: How the Japanese Learn to Work, London; New York.
- Eberhard, Verena; Ulrich, Joachim G. 2010: Übergänge zwischen Schule und Berufsausbildung, in: Bosch, Gerhard; Krone, Sirikit; Langer, Dirk (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte, Wiesbaden, S. 133 - 164.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul 2010: Whatever Works. Dualisation and the Service Economy in Bismarckian Welfare States, in: IZA Discussion Paper No. 5035.
- Euler, Dieter; Severing, Eckart 2006: Flexible Ausbildungswege in der Berufsbildung, Nürnberg et al.
- F-bb; BIBB 2007: Studie zur Implementierung und Entwicklung eines Leistungspunkte-Systems für die berufliche Erstausbildung: Schlussbericht, Nürnberg; Bonn.
- Gei, Julia; Krewerth, Andreas; Ulrich, Joachim G. 2011: Reformvorschläge zum Übergang Schule-Berufsausbildung nur bedingt konsensfähig: Ergebnisse einer Expertenbefragung, in: BWP 2/2011, S. 9 - 13.
- Greinert, Wolf-Dietrich 1995: Regelungsmuster der beruflichen Bildung. Tradition – Markt – Bürokratie, in: BWP 24/1995, S. 31 - 35.
- 2005: Warum in der Bundesrepublik ein modernes Berufsbildungsrecht nicht durchsetzbar ist – kritische Anmerkungen zur aktuellen Reformpolitik, in: Büchter, Karin (Hrsg.): Berufspädagogische Erkundungen – Eine Bestandsaufnahme in verschiedenen Forschungsfeldern, S. 195 - 210.
- Grollmann, Philipp; Gottlieb, Susanne; Kurz, Sabine 2003: Co-operation between enterprises and vocational schools. Danish prospects, in: ITB-Forschungsberichte 13/2003, Bremen.
- Gruber, Sabine; Weber, Heiko; Sailmann, Gerald; Zeller, Beate 2007: Allrounder in der Produktion. Der neue zweijährige Beruf Maschinen- und Anlagenführer – Antwort auf veränderte betriebliche Anforderungen?, Bielefeld.
- Hall, Peter A.; Soskice, David 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Hall, Peter A.; Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford; New York, S. 1 - 68.
- Heidemann, Winfried 2000: Sicherstellung eines ausreichenden Ausbildungsangebotes. Alternativen zur Umlagefinanzierung, Arbeitspapier 24, (Hans-Böckler-Stiftung), Düsseldorf.
- Hilbert, Josef; Südmersen, Helmi; Weber, Hajo 1990: Berufsbildungspolitik. Geschichte – Organisation – Neuordnung, Opladen.
- Hoeckel, Kathrin; Schwartz, Robert 2010: Lernen für die Arbeitswelt. OECD-Studien zur Berufsbildung in Deutschland, Paris.

- Hoppe, Melanie 2005: Merkmale und Besonderheiten vollzeitschulischer Berufsausbildung in den Niederlanden, Österreich und Dänemark, in: BWP 4/2005, S. 51-54.
- IG Metall 1991: Wir brauchen eine bessere berufliche Bildung: Eckpunkte einer Reform des Berufsbildungsgesetzes, in: Pätzold, Günther (Hrsg.): Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945-1990, Köln; Wien, S. 530-534.
- Innovationskreis berufliche Bildung 2007: 10 Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung. Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge, Berlin.
- Juul, Ida; Jorgensen, Christian Helms 2011: Challenges for the Dual System and Occupational Self-Governance in Denmark, in: Journal of Vocational Education and Training 63, S. 289-303.
- Kraus, Katrin 2008: Beschäftigungsfähigkeit oder Maximierung von Beschäftigungsoptionen? Ein Beitrag zur Diskussion um neue Leitlinien für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Kremer, Manfred 2006: Implikationen der BBiG-Novelle auf die Kooperation von Schule und Betrieb in der Berufsausbildung, in: Zöller, Arnulf (Hrsg.): Vollzeitschulische Berufsausbildung, Bielefeld, S. 7-35.
- Krone, Sirikit 2010: Aktuelle Problemfelder der Berufsbildung in Deutschland, in: Bosch, Gerhard; Krone, Sirikit; Langer, Dirk (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte, Wiesbaden, S. 19-36.
- Lacher, Michael 2007: Einfache Arbeit in der Automobilindustrie. Ambivalente Kompetenzanforderungen und ihre Herausforderung für die berufliche Bildung, in: Dietrich, Hans; Severing, Eckart (Hrsg.): Zukunft der dualen Berufsausbildung – Wettbewerb der Bildungsgänge, Schriften zur Berufsbildungsforschung der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsgesetz (AG BFN), Bielefeld, S. 83-96.
- Le Mouillour, Isabelle 2008: Mobilität und Flexibilität in der beruflichen Ausbildung, in: Wirtschaft und Berufserziehung 1/08, S. 10-17.
- Lex, Tilly; Geier, Boris 2010: Übergangssystem in der beruflichen Bildung. Wahrnehmung einer zweiten Chance oder Risiken des Ausstiegs?, in: Bosch, Gerhard; Krone, Sirikit; Langer, Dirk (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte, Wiesbaden, S. 165-187.
- Münk, Dieter 2010: Selektivität und Dysfunktionalität der vorberuflichen Bildung: Anmerkungen zum Zusammenhang zwischen dem „Übergangssystem“ und der amerikanischen NBA, in: BWP 5/2010, S. 40-44.
- OECD 2011: Education at a Glance 2011. OECD Indicators, Paris.
- Palier, Bruno; Thelen, Kathleen 2010: Institutionalizing Dualism. Complementarities and Change in France and Germany, in: Politics and Society 38, S. 119-148.
- Rauner, Felix 2008: Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich. Kurzfassung, Gütersloh.
- Reinisch, Holger; Frommberger, Dietmar 2004: Zwischen Schule und Betrieb. Aspekte der historischen Entwicklung beruflicher Bildung in den Niederlanden und in Deutschland aus vergleichender Sicht, in: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung 32, S. 27-34.

- Schulz, Rainer; Horsmann, Katja 2010: Übergänge mit System – der neue Hamburger Weg in die berufliche Ausbildung, in: BWP 5/2010, S. 17-20.
- Severing, Eckart 2009: Durchlässigkeit im (Berufs-)Bildungssystem, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Berufsausbildung 2015: Eine Entwicklungsperspektive für das duale System, Gütersloh, S. 103-129.
- Solga, Heike 2005: Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbchancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive, Opladen.
- SPD 2011: Für soziale Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben - Gleiche Bildungschancen als Voraussetzung für erfolgreiche Integration (Beschluss vom SPD-Parteitag in Berlin, 5. Dezember 2011), Berlin.
- Spöttl, Georg; Bremer, Rainer; Grollmann, Philipp; Musekamp, Frank 2009: Gestaltungsoptionen für die duale Organisation der Berufsausbildung, Arbeitspapier 168 (Hans-Böckler-Stiftung), Düsseldorf.
- Stegmaier, Jens 2010: Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung), Nürnberg.
- Streeck, Wolfgang 1992: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production, in: Streeck, Wolfgang; Matzner, Egon (Hrsg.): Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment, S. 21-61.
- Streeck, Wolfgang; Hilbert, Josef; Van Kevelaer, Karl-Heinz; Maier, Friederike 1987: Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung. Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Thelen, Kathleen 2004: How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan, Cambridge et al.
- Thelen, Kathleen; Busemeyer, Marius R. 2012: Institutional Change in German Vocational Training: From Collectivism toward Segmentalism, in: Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (Hrsg.): The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation Systems, Oxford; New York, S. 68-100.
- Trampusch, Christine 2008: Jenseits von Anpassungsdruck und Lernen. Die Europäisierung der deutschen Berufsbildung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6, S. 577-605.
- 2009: Europeanization and Institutional Change in Vocational Education and Training in Germany and Austria, Governance 2009, 22/3 i.E.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton.
- Uhly, Alexandra; Kroll, Stephan; Krekel, Elisabeth M. 2011: 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 30.9., Bonn.
- Ulmer, Philipp; Bott, Peter; Kolter, Christa; Kupfer, Franziska; Schade, Hans-Joachim; Schlottau, Walter 2008: Wirkungsanalyse der Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO), Bonn.
- Vogler-Ludwig, Kurt; Düll, Nicola; Leitzke, Simone; Letzner, Volker 2003: Ausbildung für einfache Berufe. Identifizierung von Tätigkeitsfeldern mit weniger komplexen Anforderungen als Basis zur Schaffung neuer anerkannter Ausbildungsberufe mit abgesehenem Anforderungsniveau. Kurzfassung des Endberichts, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, München.

Walden, Günter; Schönfeld, Gudrun; Wenzelmann, Felix; Dionisius, Regina; Pfeifer, Harald 2010: Kosten und Nutzen der dualen Ausbildung aus Sicht der Betriebe. Ergebnisse der vierten BIBB-Kosten- und Nutzen-Erhebung, Bielefeld.

Werner, Dirk; Neumann, Michael; Schmidt, Jörg 2008: Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt. Eine Studie zu den direkten und indirekten Kosten des Übergangsgeschehens sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen bildungspolitischer Reformen, Gütersloh.

Der Autor

Prof. Dr. Marius R. Busemeyer

(*1978) ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, insbesondere Policy-Analyse und Politische Theorie. Er studierte Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg, wo er 2006 mit einer Arbeit zur vergleichenden Untersuchung von Bildungsausgaben promovierte. Von 2003 bis 2005 war er McCloy-Stipendiat der Studienstiftung des Deutschen Volkes und erwarb einen Master-Abschluss in Verwaltungswissenschaften an der Harvard Kennedy School. Von 2006 bis 2010 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung mit den Forschungsschwerpunkten vergleichende politische Ökonomie, Wohlfahrtsstaaten, Staatsfinanzen, sozialdemokratische Parteien und Theorien des institutionellen Wandels. 2010 wurde ihm von der Universität Köln die Venia Legendi für das Fach Politikwissenschaft verliehen. Ebenfalls 2010 wurde Busemeyer in das Emmy-Noether-Programm der Deutschen Forschungsgemeinschaft aufgenommen.

Prof. Dr. Marius R. Busemeyer
Universität Konstanz
FB Politik- und Verwaltungswissenschaft
Universitätsstraße 10
78457 Konstanz
Marius.Busemeyer@uni-konstanz.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

„Denn wer da hat, dem wird gegeben“

Spitzeneinkommen und Einkommensungleichheit in Deutschland

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die EU-Fiskalpolitik braucht gesamtwirtschaftlichen Fokus und höhere Einnahmen

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Reformen und Wachstum

Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa?

WISO direkt

Außenwirtschaft

Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Ein neuer Wachstumspfad für Deutschland

Strukturpolitik für Soziales Wachstum

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnssektors?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder Value – Das genossenschaftliche Geschäftsmodell

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbrauchte Zukunft – Mentale und soziale Voraussetzungen verantwortungsvollen Konsums

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Infrastrukturstau im Bereich Straße und Schiene
Fakten und Optionen am Beispiel Hessen**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem

Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Kapitaldeckung in der Krise

Die Risiken privater Renten- und Pflegeversicherungen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Soziale Gesundheitswirtschaft –

Impulse für mehr Wohlstand

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Arbeit und Qualifizierung in der Sozialen Gesundheitswirtschaft

Von heimlichen Helden und blinden Flecken

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Versagende Märkte: Wer zahlt den Preis?

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Für eine soziale und ökologische Dienstleistungsinnovationspolitik

WISO direkt

Gesprächskreis Migration und Integration

**Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft
Kategorien, Konzepte, Einflussfaktoren**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

Erfolgreiche Geschlechterpolitik

Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso