

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title.

Reformperspektiven der Berufsbildung in Griechenland

ALEXANDRA IOANNIDOU UND STAVROS STAVROU

September 2013

- Die Berufsbildung in Griechenland ist seit Jahrzehnten eine Randerscheinung im griechischen Bildungssystem, obwohl der Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften auf mittlerem Qualifikationsniveau seit jeher vorhanden ist. Alte, tief verwurzelte Vorurteile gegen die angeblich »minderwertige manuelle Arbeit« und überhastete, wenig überzeugende Reformen auf dem Gebiet halten diesen Zustand aufrecht.
- Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich belegen eindeutig, dass die enge Anlehnung der Berufsbildung an die Anforderungen der Arbeitswelt und der Wirtschaft eine unabdingbare Voraussetzung für ein qualitativ hochwertiges und im Hinblick auf den Übergang von der Schule zum Beruf erfolgreiches Konzept darstellt. Berufsbildungsformen, die auf dem Konzept des deutschen dualen Systems basieren, werden dabei immer wieder als beispielhaft hervorgehoben.
- Die chronischen strukturellen Probleme des griechischen Berufsbildungssystems haben aufgrund der erschreckenden Jugendarbeitslosenzahlen eine Intensität und Dringlichkeit erreicht, die schnelle und tiefgreifende Reformen erforderlich machen.
- Gegenwärtig wird eine neue Reform der Berufsbildung in Griechenland geplant, die Elemente des dualen Systems im Sinne der europäischen Initiativen »*Rethinking Education*« und »*European Alliance for Apprenticeship*« zu integrieren bemüht ist. Eine erste kritische Bewertung des neuen Gesetzes zur Berufsbildung zeigt allerdings, dass auch die neue Reform zwar nach außen den Schein einer Trendwende wahr, das Sein der perspektivlosen jungen Menschen jedoch kaum positiv beeinflussen wird.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Das griechische Berufsbildungssystem auf einen Blick	3
2.1 Entscheidungen der Schüler_innen und der Bedarf der Wirtschaft.	3
2.2 Schulische Berufsbildung in der Sekundarstufe II: Die Berufsslyzeen (EPAL) und die Berufsschulen (EPAS)	4
2.3 Die »Mathitia« (Lehre) der OAED – eine Sonderform der EPAS.	5
2.4 Die berufliche Ausbildung nach der Sekundarstufe II – die Berufsausbildungs- institute (IEK).	5
3. Kritische Reformbilanz der letzten Jahrzehnte	6
3.1 Mangelnde strategische Zielsetzung und Diskontinuität der Bildungsreformen.	6
3.2 Berufsbildung – immer eine »zweite Wahl«	7
3.3 Rudimentäre wissenschaftliche Unterstützung	8
4. Die größten Herausforderungen	8
4.1 Öffnung des Berufsbildungssystems gegenüber der Arbeitswelt	9
4.2 Stärkere Einbeziehung der Sozialpartner	10
4.3 Bildung einer Kultur des Dialogs und des Konsensus	10
4.4 Dezentralisierung und Erhöhung der Schulautonomie	11
4.5 Erhöhung der Attraktivität der Berufsbildung.	11
4.6 Verbesserung der Qualität	12
4.7 Engere Verzahnung von Erst- und Weiterbildung.	12
5. Bezugsrahmen und Voraussetzungen für eine Erfolg versprechende Reformpolitik	13
5.1 Europäische Initiativen und externe Einflüsse	13
5.2 Können diese Initiativen Griechenland nutzen?	15
5.3 Kann man vom Ausland lernen und, falls ja, was eigentlich?	16
5.4 Ein erster Kommentar: Das Gesetz zur Reform der Berufsbildung (Nr. 4186/2013)..	17
Literatur	20
Abkürzungen	21



1. Einleitung

Die seit sechs Jahren anhaltende Rezession in Griechenland hat die strukturellen Probleme der griechischen Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, des Gesundheits- und Sozialversicherungssystems und nicht zuletzt des Bildungssystems verschärft. Die Anzahl der NEETs (Jugendliche zwischen 15 und 29 Jahren, die sich nicht in einer Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme befinden oder keiner Arbeit nachgehen) nahm laut Eurofound (2012) zwischen 2007 und 2011 um mehr als die Hälfte zu und erreichte 23 Prozent. Laut ELSTAT, dem griechischen Statistikamt, steigt die Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren kontinuierlich und lag im Februar 2013 bei 64 Prozent. Die chronischen Strukturprobleme des griechischen Bildungssystems sind in der größten Krise der Nachkriegszeit so dringlich geworden, dass sie schnelle und tiefgreifende Reformen erfordern.

Die Wirtschaftskrise und die Minimierung der öffentlichen Ausgaben erschweren dieses Vorhaben jedoch. Trotzdem wird die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung, des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der demokratischen Teilhabe sowie einer gerechten Sozialordnung in Griechenland wesentlich davon abhängen, ob die Qualität und die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems verbessert werden können. Ziel ist es, Übergangsrisiken beim Einstieg in den Beruf zu verringern und den Jugendlichen Beschäftigungschancen zu eröffnen.

2. Das griechische Berufsbildungssystem auf einen Blick

(Berufs-)Bildungssysteme sind das »Produkt« nationaler Traditionen und historisch-kulturell bedingter Entwicklungen. Sie haben einen instrumentellen Charakter, da sie dazu dienen, bestimmte (nationalpolitische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale, demokratiepolitische oder individuelle) Ziele zu erreichen. Die Qualität und die Leistungsfähigkeit eines Berufsbildungssystems hängen insofern vom gesellschaftlichen Kontext ab, in den es eingebettet ist, und davon, inwieweit das Berufsbildungssystem die gesteckten Ziele erreicht.

2.1 Entscheidungen der Schüler_innen und der Bedarf der Wirtschaft

In Griechenland besteht eine neunjährige Schulpflicht (sechs Jahre Grundschule plus drei Jahre Gymnasium). Danach stehen den Jugendlichen zunächst drei Bildungsoptionen offen, nämlich der Eintritt in a) das dreijährige Allgemeine Lyzeum (GEL) mit der Perspektive, anschließend ein Studium an einer Universität oder Fachhochschule aufzunehmen, b) das dreijährige Berufslyzeum (EPAL) oder c) die zweijährige Berufsschule (EPAS). Eine vierte Möglichkeit nach der neunjährigen Schulpflicht besteht darin, eine zweijährige Berufsausbildung an einem (postgymnasialen) Berufsausbildungsinstitut (IEK)¹ aufzunehmen.

Während sich für die Berufsausbildung in den vergangenen Jahrzehnten stets nur eine Minderheit von weniger als 30 Prozent der Schüler_innen entschied, verfolgten die meisten Schüler_innen den Weg der Allgemeinbildung mit dem Ziel, ein Studium an einer Universität oder Fachhochschule aufzunehmen. Der Grund dafür liegt in einem Vorurteil der Jugendlichen und Eltern gegenüber der Berufsausbildung, das sich seit Jahrzehnten hartnäckig hält: Mit der Berufsausbildung verbinden sie »anstrengende« und »zweitklassige« körperliche Arbeit. Nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Bürgerkrieg hatten sich viele Eltern, die in einem sozialpolitisch tief gespaltenen Land harte Wiederaufbauarbeit leisten bzw. wegen hoher Arbeitslosigkeit in den 1960er Jahren massenhaft (u. a. nach Deutschland) auswandern mussten, für ihre Kinder »eine bessere Zukunft« erhofft, vornehmlich als *white collars*. Die Hochschulabsolvent_innen hatten damals viele Erfolg versprechende Berufsaussichten, etwa beim Staatsdienst, der neu strukturiert wurde, oder im Privatsektor, wo vor allem Ingenieure – für den Wiederaufbau der Infrastruktur und wegen des Baubooms in den Städten – gefragt waren. Die Bildungspolitik richtete ihre Aufmerksamkeit folglich auf die Allgemein- und die Hochschulbildung, deren Kapazitäten durch Neugründungen vervielfacht wurden.

Die Berufsbildung hingegen blieb für die meisten Eltern und Jugendlichen sowohl quantitativ als auch qualitativ nur »zweite Wahl«. Nach dem Gymnasium fand mithin ein sozialer und zugleich qualitativer Selektionsprozess

1. Zur Struktur des griechischen Bildungswesens vgl. Eurydice unter: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Greece:-Overview>

statt, wobei die leistungsschwachen Schüler_innen – meist aus unteren sozialen Schichten – eine Berufsausbildung aufnahmen bzw. dorthin »aussortiert« wurden. Diese Entwicklung trug dazu bei, dass sich das Ansehen der beruflichen Bildung weiter verschlechterte, sich Vorurteile verstärkten und ein Teufelskreis zulasten dieser Bildungsform entstand. Es ist bezeichnend, dass die Teilnahme Jugendlicher an der beruflichen Bildung zwischen 2002 und 2009 um 44 Prozent zurückgegangen ist (von 160.000 auf 108.000 Jugendliche, vgl. KANEP/GSEE 2011: 35).

Obwohl man bald den Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften unterhalb der Hochschulebene erkannte und deshalb die Gründung von Zentren für höhere technische und berufliche Bildung (KATEEs) beschloss, änderte sich nichts. Gleichzeitig wurde der Bereich der Hochschulbildung aufgrund der einseitigen Orientierung von Schüler_innen und Eltern aufgebläht, was eklatante Folgen hat: Während im öffentlichen Dienst im Zuge der krisenbedingten Kürzungen im Staatshaushalt bis 2015 ca. 150.000 Stellen gestrichen werden sollen und eher unwahrscheinlich ist, dass Hochschulabsolvent_innen dort beschäftigt werden können, ist die Privatwirtschaft aufgrund der Wirtschaftskrise und fehlender Investitionen nicht in der Lage, Stellen für hochqualifizierte Fachkräfte anzubieten.

Es verwundert demnach nicht, dass seit 2010 Schätzungen zufolge über 100.000 Wissenschaftler_innen ins Ausland auswanderten, um dort Arbeit zu finden. Es handelt sich um ein für Griechenland beispielloses *brain drain*, das die wirtschaftliche Erholung des Landes zusätzlich erschweren dürfte, auch wenn Erhebungen des Statistischen Bundesamtes zufolge knapp die Hälfte der jungen Auswanderer_innen nach einem Jahr in ihr Heimatland zurückkehrt.²

2.2 Schulische Berufsbildung in der Sekundarstufe II: Die Berufsschulen (EPAL) und die Berufsschulen (EPAS)

EPAL: Der Besuch dieser Schulform dauert drei Jahre. Die vermittelten Berufsinhalte sind in der ersten Klasse in drei Berufszyklen (Technologie, Dienstleistungen, Schiffstechnik/Schiffsfahrt) unterteilt, in der zweiten in Berufsgruppen (u. a. Maschinenbau, Kfz-Technik, Elektrotechnik,

Elektronik, Informatik und Landwirtschaft) und in der dritten Klasse in 19 Fachrichtungen (u. a. Nahrungsmitteltechnologie, Kfz-Mechaniker, Kfz-Elektriker und Elektroinstallation). In der ersten Klasse werden alle Schüler_innen der drei Berufszyklen in allen Fächern gemeinsam unterrichtet. Die allgemeinbildenden Fächer sind verbindlich für jede/n; darüber hinaus kann der/die Schüler_in aber einen Berufszyklus auswählen, der seinen/ihren Qualifikationen und Neigungen am ehesten entspricht. In der zweiten und dritten Klasse werden die allgemeinbildenden Fächer durch Berufsgruppenfächer und Fachrichtungen ergänzt. Die Lehrprogramme beinhalten außerdem Laborübungen.

Die Anzahl der Berufsgruppen und Fachrichtungen, die in jedem EPAL angeboten werden, hängt von den örtlichen sozio-ökonomischen Bedingungen und Bedürfnissen, der Zahl und den Präferenzen der Schüler_innen ab. Außerdem unterbreiten die städtischen Ausschüsse und das Pädagogische Institut, die Regionalausschüsse und der Leiter des Büros für Sekundarbildung hierfür Vorschläge. EPAL-Absolvent_innen erhalten einen Abschluss, der dem des Allgemeinen Lyzeums entspricht. Sie können direkt in den Arbeitsmarkt übergehen oder, wenn sie die »Panhellenischen Prüfungen« – die Hochschulzulassungsprüfungen – bestanden haben, ein Studium an einer Universität oder Fachhochschule aufnehmen. Nach erfolgreichem Abschluss der ersten Klasse des Allgemeinen Lyzeums (GEL) oder des Berufsschulzeums haben die Schüler_innen die Möglichkeit, zwischen den beiden Schultypen zu wechseln (»horizontale Mobilität«).

EPAS: In den Berufsschulen dauert der Schulbesuch zwei Jahre. In die erste Klasse können sich Schüler_innen im Alter von 16 bis 18 Jahren ohne Prüfung einschreiben, wenn sie eine Zulassung für die zweite Klasse der Berufsschulen (EPAL) oder der Allgemeinen Lyzeen (GEL) besitzen. Auf den EPAS können die Schüler_innen sowohl Fachzyklen auswählen, die in etwa jenen der EPALs entsprechen, als auch praktische Lehreinheiten, welche die EPALs nicht anbieten. Generell werden EPAS-Absolvent_innen auf dem Arbeitsmarkt als Fachkräfte eingestellt.

Die Lehrinhalte umfassen technische und berufsvorbereitende Fächer sowie Laborübungen. In den EPAS werden insgesamt 32 Fachrichtungen angeboten, u. a. für Brenn- und Erdgastechnik, CNC-Werkzeugmaschinen, Elektroinstallationen, Landmaschinen, Bauwerke, Tisch-

2. Die Zeit, Nr. 28, 4.7.2013: 63.



lerei, Tierzucht, Materialprüfung, Hotel- und Catering-Services, Weinbau und Kelterei.

2.3 Die »Mathitia« (Lehre) der OAED – eine Sonderform der EPAS

Die Mathitia wurde mit dem Gesetzesdekret Nr. 3971/1959 eingeführt und entspricht dem Konzept des deutschen dualen Systems der Berufsausbildung. Obwohl nur ca. zehn Prozent aller Berufsschulanfänger_innen eines Jahrgangs an der Mathitia in den EPAS der OAED teilnehmen, ist sie als wichtig und erfolgreich anzusehen, weil zwei Drittel der Absolvent_innen von den Ausbildungsbetrieben übernommen werden. Die landesweit 51 Lehrzentren der Mathitia (EPAS) werden von der griechischen Agentur für Arbeit (OAED) betrieben. Der Lehrvertrag sieht eine Ausbildung an Berufsschulen vor, die mit einer (bezahlten) Ausbildung in öffentlichen Einrichtungen oder privaten Betrieben kombiniert wird. Ziel ist es, Auszubildenden im Alter von 16 bis 23 Jahren Berufserfahrung unter realen Arbeitsbedingungen zu vermitteln, um ihren Eintritt in den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Für die Vermittlung der Azubis an die Ausbildungsbetriebe sind die Berufsschulen zuständig; die Ausbildungsbetriebe bekommen dafür einen Zuschuss von der OAED. Die Azubis erhalten eine Ausbildungsvergütung in Höhe von 70 Prozent des Mindestlohns des nationalen Tarifvertrags.

Die Lehrlingsausbildung in der Mathitia umfasst 14 Fachgebiete. Dazu zählen Elektronik, Maschinenbau, Angewandte Künste, Agrarwirtschaft, Gesundheit und Sozialfürsorge, Bauwesen und Informatik.

Um den Arbeitsmarktbedarf einschätzen zu können, arbeitet die OAED eng mit den Sozialpartnern sowie den Regional- und Lokalbehörden zusammen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die landesweit 30 Büros, welche die Berufsbildungseinrichtungen mit dem Arbeitsmarkt verbinden sollen.

2.4 Die berufliche Ausbildung nach der Sekundarstufe II – die Berufsausbildungsinstitute (IEK)

Die Berufsausbildungsinstitute gehören zur nichtformalen Bildung und sind beim Generalsekretariat für Lebenslanges Lernen des Bildungsministeriums angesiedelt. In

den IEKs, die in der Regel nach der Sekundarstufe II beginnen (auch »postsekundäre IEKs« genannt), werden Erwachsene ab 18 Jahren ausgebildet. Mindestvoraussetzung für den Zugang zu den IEKs ist der Abschluss des Gymnasiums (dies gilt allerdings nur für wenige Fachrichtungen), zumeist aber der Abschluss des Allgemeinen Lyzeums oder des Berufslizeums. Es gibt 93 öffentliche IEKs in 74 Städten mit insgesamt ca. 10.800 Auszubildenden und 46 private IEKs in 15 Städten mit insgesamt ca. 21.300 Auszubildenden (Stand: Herbst 2012).

Die Auswahl der IEK-Auszubildenden erfolgt zweimal im Jahr – jeweils zu Beginn des Winter- und des Sommersemesters – nach Kriterien, welche die früheren Schulnoten und beruflichen Erfahrungen sowie die soziale Lage der Bewerber_innen berücksichtigen. Jedes IEK verfügt über ein oder mehrere Fachgebiet(e), die wiederum eigene Fachrichtungen anbieten, wie zum Beispiel Informations-, Telekommunikations- und Netztechnologien, Finanz- und Verwaltungsdienstleistungen, Tourismus, Landwirtschaft, Bekleidung, Bauindustrie, Energie, Umwelt, Kultur und Sport.

Die Evaluierung der IEK-Auszubildenden durchläuft zwei Phasen: a) nach erfolgreichen Abschlussprüfungen erhält der/die Auszubildende eine »Berufsausbildungsbestätigung«; b) danach können die Absolvent_innen an theoretischen und praktischen Prüfungen teilnehmen, um ein Zertifikat für ihre Fachrichtung zu erlangen. Diese Prüfungen werden gemeinsam für die Absolvent_innen öffentlicher und privater IEKs zweimal im Jahr vom zentralen Prüfungsausschuss und den regionalen Prüfungsausschüssen durchgeführt.

Aus der Beschreibung des griechischen Berufsbildungssystems lassen sich folgende Tendenzen beobachten:

- Es herrscht ein ungebrochen starker Trend der Schüler_innen nach Abschluss der Schulpflicht in Richtung Allgemeinbildung bzw. (Fach-)Hochschulstudium.
- Das Ansehen und die Attraktivität der Berufsausbildung bleiben auf einem sehr niedrigen Niveau.
- Die Berufsausbildung wird fast ausschließlich (zu ca. 90 Prozent, mit Ausnahme der Mathitia) in verschulter Form angeboten, ohne Bezug zur realen Arbeitswelt bzw. ohne jegliche Praktika.

3. Kritische Reformbilanz der letzten Jahrzehnte

Ein institutioneller Rahmen für die Berufsbildung wurde in Griechenland erst mit dem Gesetzesdekret Nr. 3971/1959 geschaffen. In den darauffolgenden fünf Jahrzehnten wurde der gesetzliche Rahmen fünfmal geändert (Gesetze Nr. 576/1977, Nr. 1566/1985, Nr. 2640/1998, Nr. 3475/2006 plus der Gesetzesvorschlag vom August 2013). Im Folgenden wird eine kritische Bilanz der Reformen der letzten Jahrzehnte gezogen.

3.1 Mangelnde strategische Zielsetzung und Diskontinuität der Bildungsreformen

Betrachtet man sämtliche Reformen in den vergangenen 50 Jahren, so scheinen die politisch Verantwortlichen vornehmlich darauf Wert gelegt zu haben, die Berufsschulen immer wieder umzubenennen (TEL/TES → TEE → EPAL/EPAS), als substanzielle Veränderungen vorzunehmen und ein klares Ziel zu verfolgen. Kritisch beurteilt, zeigen die Ergebnisse dieser Reformen, dass es sich hierbei mehr um Titellosmetik als um bildungspolitisch begründete und auf wissenschaftliche Evidenz basierende Reformkonzepte handelte. Der hierfür wichtigste Indikator – derjenige, der den Anteil der Übergänge vom Gymnasium zur Berufsbildung anzeigt –, verharrte stets auf niedrigem Niveau: bei unter 30 Prozent der Absolvent_innen eines Jahrgangs. Nach der letzten Reform der Regierung Karamanlis (2005–2008) sank der Anteil sogar auf unter 20 Prozent (vgl. KANEP/GSEE 2011: 35). Die Attraktivität der Berufsbildung stieg trotz missionarischen Reformeifers der Bildungsminister_innen und häufiger Umbenennungen der Schularten nicht – im Gegenteil: Das Misstrauen der öffentlichen Meinung schien eher noch zuzunehmen, was auch verständlich ist: Denn warum sollte eine Schulform im Schnitt alle neun Jahre geändert werden, wenn sie erfolgreich wäre? Hinzu kam, dass die für die Umsetzung der Reformen unabdingbaren Dekrete über neue Curricula, Lernmaterialien, Ausbau der Schullabore, Weiterbildung der Lehrkräfte u. a. meistens Jahre auf sich warten ließen oder nie realisiert wurden, wie zum Beispiel bei den wichtigen Berufspraktika.

Anfang der 1990er Jahre wurde die Berufsbildung durch die Schaffung der **Berufsausbildungsinstitute (IEK)** um die postsekundäre Ebene erweitert. Mit dieser neuen Form der Berufsausbildung wurden zwei Ziele verfolgt:

Zum einen sollten sie mehr Flexibilität in der Berufsausbildung aufgrund der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft schaffen. Die IEKs sollten relativ zeitnah auf Veränderungen reagieren und unter Einbeziehung der Sozialpartner neue Ausbildungsordnungen verabschieden können, während die Berufsslyzeen (EPAL) nur sehr langsam und unter enormem bürokratischen Aufwand ihre Berufszyklen und Fachrichtungen ändern konnten. Zum Zweiten sollten junge Leute für bestimmte anspruchsvolle Berufe geworben werden, da die IEKs als postsekundäre Einrichtungen definiert wurden und in der Regel eine zwölfjährige Schulbildung voraussetzen. Der für die IEKs zuständige Träger, die Organisation für berufliche Bildung und Ausbildung (OEEK), war sowohl für die Errichtung und den Betrieb öffentlicher IEKs als auch für die Kontrolle und Aufsicht sowie für die Zertifizierung der Qualifikationen der Absolvent_innen verantwortlich. Das war nicht unproblematisch, da die Organisation als Betreiber, gleichzeitig aber auch als Kontrolleur fungierte. Als die OEEK 2010 im Zuge krisenbedingter Einsparungen im öffentlichen Dienst abgeschafft und mit anderen Trägern zusammengelegt wurde, übertrug man die Zuständigkeit für den Betrieb der öffentlichen IEKs an das Generalsekretariat für Lebenslanges Lernen beim Bildungsministerium. Für die Zertifizierung von Qualifikationen und die Anerkennung nichtformal und informell erworbener Kompetenzen wurde die neu geschaffene Nationale Organisation für die Zertifizierung von Qualifikationen und für Berufsorientierung (EOPPEP) verantwortlich.

Außer der fehlenden strategischen Zielsetzung und den Diskontinuitäten bei den Reformschritten wurde die substanzielle Fortentwicklung der beruflichen Bildung außerdem durch ein parteipolitisch induziertes Politik- und Regierungsmodell maßgeblich behindert. Als repräsentatives Beispiel sei die Ernennung der Verwaltungsratsvorsitzenden der OEEK angeführt: Dieser Posten wurde nie öffentlich ausgeschrieben, sondern stets per Ministerbeschluss besetzt. Die Folge: In den 18 Jahren ihrer Existenz wurden bei der OEEK nicht weniger als zehn Vorsitzende berufen. Dafür war nicht einmal ein politischer Machtwechsel nötig; selbst unterschiedliche Minister aus derselben Partei besetzten den Posten mit ihren jeweiligen Schützlingen und Vertrauten.

Die Inkonsequenz bei der Durchsetzung der Reformen sowie das Fehlen einer klaren strategischen Linie bei den politischen Entscheidungen werden auch durch die folgenden Vorgänge deutlich:

a) Im Jahr 2012 beschloss die griechische Regierung, die Zuständigkeit für die öffentlichen IEKs vom Generalsekretariat für Lebenslanges Lernen auf die Regionen zu übertragen. Dies erfolgte im Zuge einer gesetzlich verankerten Dezentralisierung der gesamten Staatsverwaltung. Unter anderem war vorgesehen, mehrere Zuständigkeiten des Bildungsministeriums auf die entsprechenden Regional- oder Kommunalverwaltungen zu übertragen. Nach Inkrafttreten der Regelung zum 1. Juli 2013 wurde diese Maßnahme nach nur wenigen Tagen ohne Angabe von Gründen (!) wieder rückgängig gemacht. Mutmaßlich waren die Regionen weder administrativ noch finanziell in der Lage, die ihnen zugeteilten Aufgaben zu erfüllen.

b) Am 9. Juli 2013 verkündete das Bildungsministerium plötzlich die Streichung von 52 von insgesamt 110 Fachrichtungen in den EPAL und den EPAS, weil »es nicht mehr zweckmäßig ist, diese in der Sekundarstufe anzubieten«, so die offizielle Begründung. Hintergrund dieser Entscheidung war aber vielmehr die von der Troika (aus EU-, EZB- und IWF-Vertretern) verlangte Streichung von ca. 2.000 Lehrer-Planstellen als eine der Vorbedingungen für die Zahlung der nächsten Kreditrate an das Land.

c) Viele der erwähnten Streichungen wären durchaus in der Sache zu begründen gewesen; nun wurden sie jedoch ausschließlich als Folge einer auf Druck der Troika erzwungenen fiskalischen Sparmaßnahme zu Recht scharf kritisiert. Dabei hatte die frühere Bildungsministerin Anna Diamantopoulou (sozialdemokratische Partei PASOK) vor eineinhalb Jahren eine weitergehende Gesetzesvorlage zur Reform der beruflichen Bildung (»Technologisches Lyzeum«) auf den Weg gebracht, die vorsah, die berufliche Bildung durch stärkere Einbindung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes zu einem attraktiven Bildungsangebot zu entwickeln. Der Reformvorschlag wurde in einer mehrmonatigen öffentlichen Konsultation ausführlich diskutiert, mit wissenschaftlichen Studien belegt und im Nationalen Bildungsrat (ESYP) als konsensfähig verabschiedet. Trotzdem wurde die Gesetzesvorlage wegen eines andauernden parteipolitischen Gezänks nicht ins Parlament eingebracht. Der jetzige Bildungsminister Konstantinos Arvanitopoulos (liberal-konservative Partei Nea Dimokratia), der der vorigen Gesetzesvorlage als stellvertretender Minister zugestimmt hatte, nahm sie zurück und legte Mitte August 2013 einen neuen Gesetzentwurf vor.

3.2 Berufsbildung – immer eine »zweite Wahl«

Die Geringschätzung der Berufsbildung seitens der zuständigen Politiker offenbarte sich bei den vergangenen Reformen auf mehreren Ebenen, wie folgende Beispiele zeigen:

a) Ein Blick auf das Organigramm des griechischen Bildungsministeriums zeigt, dass – anders als in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten – für die Berufsbildung keine Instanz vorgesehen ist, die der Allgemeinbildung gleichkäme (z. B. Generaldirektion). Dies führt unter anderem dazu, dass die griechischen Vertreter_innen in EU-Gremien und Arbeitsgruppen (z. B. im Advisory Committee for Vocational Training, ACVT bzw. bei den regelmäßigen Treffen der Generaldirektoren für Berufliche Bildung, DGIVET) oder auch in den bilateralen Kooperationen oft über keine ausgewiesene Expertise in der Berufsbildung verfügen und ständig wechseln.

b) Bei jeder Berufsbildungsreform galt prioritär, den Absolvent_innen der Berufsbildung den Übergang zur tertiären Bildung bzw. zu den Fachhochschulen zu ermöglichen oder durch spezielle Prüfungen zu erleichtern. Die Regierungen demonstrierten hiermit (vielleicht unbewusst), welch geringen Stellenwert sie den Abschlüssen der Berufsschulen beimaßen. Damit verstärkte sich das unter Eltern und Jugendlichen bestehende Vorurteil, dass die Berufsbildung im Vergleich zur Allgemein- und Hochschulbildung eine zweitklassige Option darstelle und zugleich ein »Auffangbecken« für leistungsschwache Schüler_innen sei. Die an dieser Stelle geäußerte Kritik sollte nicht als ein Plädoyer für die Entmutigung oder gar Behinderung von Berufsschulabsolvent_innen, die an einer Hochschule weiterstudieren möchten, missverstanden werden. Es besteht aber ein Unterschied darin, ob junge Menschen Berufsabschlüsse erwerben, um sich profunde Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten anzueignen, die sie befähigen sollen, spezialisierte Berufe auszuüben, oder ob sie die Berufsschule als »notgedrungenen Umweg« ansehen, um ein ganz anderes Ziel zu erreichen, nämlich den ersehnten Hochschulzutritt.

c) Als ein Exempel für Inkonsequenz in der griechischen Bildungspolitik mag die Tatsache gelten, dass die Durchlässigkeit zwischen formalem Bildungssystem und nicht-formaler Bildung zwar gesetzlich vorgesehen (Gesetz Nr. 3879/2010) ist, in der Realität jedoch nicht umgesetzt wird. So haben die IEK-Absolvent_innen beispiels-



weise keinen Zugang zum tertiären Sektor, und es bestehen auch bisher keine Ansätze zur Anerkennung und Zertifizierung von informell (d. h. am Arbeitsplatz oder in der Freizeit) erworbenen Kompetenzen. Damit ist Griechenland nicht in der Lage, sich dem europäischen Trend anzuschließen, wonach der tertiäre Sektor für Berufsbildungsabsolvent_innen weiter geöffnet wird, oder Berufsbildungs- und Hochschulabschlüsse sogar als gleichwertig anerkannt werden (so entspricht z. B. im Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen der Meister-Abschluss jetzt dem Bachelor).

3.3 Rudimentäre wissenschaftliche Unterstützung

An den mehr als 20 Universitäten des Landes existiert weder eine Fakultät noch eine Abteilung, die sich mit Berufsbildungsplanung beschäftigt. Deshalb blieben entsprechende Forschungen und Studien mit wissenschaftlichem Anspruch in all den Jahren absolute Mangelware. Vereinzelt Arbeiten, die in kleinen Expertenkreisen diskutiert wurden, fanden kaum Berücksichtigung in der politischen Bildungsplanung. Auch Gutachten und vergleichende Studien internationaler Organisationen wie der OECD (Beispiel PISA) wurden nur rudimentär besprochen, und es sind keine Konsequenzen für bildungspolitisches Handeln daraus gezogen worden. Deshalb waren die genannten Reformen in Griechenland meist nicht wissenschaftlich untermauert; sie basierten nicht auf sorgfältig analysierten und systematisch nachgewiesenen Schwächen und Lücken des jeweils vorangegangenen Systems, um dadurch weiterführende Entwicklungen einleiten zu können.

Auch bei der Umsetzung der Reformen vermisst man die wissenschaftliche Begleitung. Schwächen, die bei der Einführung neuer Strukturen gewöhnlich vorkommen, wurden nicht mit der nötigen Sorgfalt und Ausdauer erforscht, um sie korrigieren zu können. Debatten über Erfolge und Misserfolge der Reformvorhaben fanden in der Regel nur in engstem Kreis, unter Ausschluss der Öffentlichkeit oder auf journalistischer Ebene statt. Im letzteren Fall überwogen die oberflächlichen und parteipolitisch gefärbten Kommentare, die unverbindlich waren, jedoch das Meinungsklima maßgeblich mitprägten und die Fehl Tendenzen der Politik verstärkten. Bei der Suche nach der politischen Intention der Reformversuche der letzten Jahrzehnte drängt sich der Eindruck auf, dass sie lediglich zwischen der Agonie über ein jahrelang drän-

gendes Problem einerseits und parteipolitischer Profilierungssucht und Effekthascherei andererseits pendelten.

Dabei ist es mittlerweile unumstritten, dass die Politik auf eine verlässliche empirische Datengrundlage angewiesen ist, um gut begründete Entscheidungen treffen und Handlungsempfehlungen geben zu können. Für eine rationale Politikgestaltung (Stichwort *evidence-based policy*) sind folgende Elemente unabdingbar:

- die Festlegung von politischen Leitlinien und Maßnahmen mit genauem Zeitplan für kurz-, mittel- und langfristige Ziele;
- die Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks für den Vergleich mit den »Besten der Welt«;
- die regelmäßige Überwachung (Monitoring), Evaluierung und Überprüfung von Zielen und Maßnahmen im Rahmen eines wiederkehrenden Prozesses.

Zudem lenkt die neue Steuerungsphilosophie der evidenzbasierten Politik das Augenmerk auf Ergebnisse und Wirkungen von Bildungsprozessen (*Output* und *Outcomes*), während *Input*- und Prozessaspekte, die traditionell als Referenzgrößen gedient haben, an Bedeutung und öffentlicher Aufmerksamkeit verlieren.

4. Die größten Herausforderungen

Obwohl sich in Europa die Bildungs- und Qualifizierungssysteme in den letzten Jahren tiefgreifend verändert haben, fällt es dem griechischen Berufsbildungs- und Qualifizierungssystem offensichtlich schwer, auf Neuerungen zu reagieren und längst überfällige Reformen durchzusetzen. Als größte Herausforderungen kristallisieren sich dabei heraus:

1. die Öffnung des Berufsbildungssystems gegenüber der Arbeitswelt,
2. die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner,
3. die Bildung einer Kultur des Dialogs und des Konsensus,



4. die Dezentralisierung und Erhöhung der Schulautonomie,
5. die Erhöhung der Attraktivität der Berufsbildung,
6. die Verbesserung der Qualität,
7. die engere Verzahnung von Erst- und Weiterbildung.

4.1 Öffnung des Berufsbildungssystems gegenüber der Arbeitswelt

Die Öffnung des Berufsbildungssystems sollte in dreierlei Hinsicht erfolgen:

- a) Bei der Herausarbeitung von Ausbildungsberufen muss der wirtschaftliche Bedarf berücksichtigt werden.
- b) Bei der Gestaltung der Ausbildungsprogramme sollten die jeweils neuesten Entwicklungen in Technologie und Arbeitsorganisation berücksichtigt werden.
- c) Die Betriebe müssen am Ausbildungsprozess beteiligt werden, vor allem im Rahmen eines dualen Systems bzw. einer Variante desselben.

Ad (a): In einem Land mit einer hohen Jugendarbeitslosenquote selbst in Zeiten mit bedeutendem BIP-Zuwachs – auch nach der Jahrtausendwende, als die Wirtschaft jährlich um vier Prozent wuchs, lag die Jugendarbeitslosigkeit bei 20 Prozent – liegt die Vermutung nahe, dass zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ein Missverhältnis herrscht. Deshalb ist es dringend notwendig, auf kurze und mittlere Sicht einen funktionierenden Mechanismus bzw. ein Observatorium für die Früherkennung von Qualifikationstrends zu schaffen. Entsprechende frühere Versuche des staatlichen Nationalen Instituts für Arbeit (EIE) oder des Beschäftigungsobservatoriums (PAEP) waren schlecht operationalisier- und umsetzbar sowie bruchstückhaft und deshalb als Planungsgrundlage für die Bildung und Ausbildung ungeeignet – selbst, wenn der politische Wille dazu vorhanden war.

Jüngst ergriff der Verband der griechischen Arbeitgeber (SEV) die Initiative und veranstaltete ein Forum unter dem Titel »Arbeit und Qualifikationen für morgen«. Dabei wurden acht Branchen identifiziert, die für die

wirtschaftliche Entwicklung des Landes im Zeitraum von 2014 bis 2020 als sehr bedeutend eingeschätzt werden: Gesundheit, Energie, Logistics, ICT, Ernährung, Umwelt, Metall und Baustoffe. Anhand von Szenarien zur Wirtschaftsentwicklung in diesem Zeitraum wurden 87 Berufe mit Zukunftscharakter genannt, wie zum Beispiel Energieberater, Facharbeiter für Bauplanung und -fertigung, Software-Ingenieur, Facharbeiter_innen für Qualitätssicherung bei Lebensmitteln, Facharbeiter_innen für Umweltschutz und Recycling von Baustoffen, Bio-Klima-Architekt, Green Marketing, Facharbeiter_innen für Abfallbeseitigung, Logistik-Ingenieur und Gesundheitsinformatiker.

Darüber hinaus könnte Griechenland im Feld des *Skills Forecasting* von entsprechenden Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern wie dem deutschen Forschungsnetz zur Früherkennung von Qualifikationserfordernissen »FreQuenz« und Frankreich profitieren oder sich aktiv an entsprechenden EU-Netzwerken beteiligen, wie z. B. am »Skillsnet« des Cedefop.

Eine künftig stärkere Berücksichtigung der Entwicklungstrends und des Bedarfs der griechischen Wirtschaft ist allerdings nicht als völlige Unterordnung der Bildungs- und Berufsbildungsplanung unter das Primat der Ökonomie misszuverstehen. Sie sollte lediglich die bisherige Entfremdung zwischen diesen zwei »Welten«, im Interesse beider Seiten, aufheben.

Ad (b): Um das Berufsbildungssystem besser mit der Arbeitswelt zu vernetzen, wäre es ratsam, Vertreter der Wirtschaft und der Sozialpartner in den Gremien der Berufsschulen sowie in den entsprechenden Kommissionen für Bildungsplanung auf regionaler und nationaler Ebene aktiv einzubeziehen. Mit der Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Schulbehörden und Wirtschaftsverbänden, Kammern und Gewerkschaften würden alle Beteiligten die Berufsbildung als ein gemeinsames Politikfeld begreifen, auf dem sich ein Einsatz lohnen würde. Die Beteiligung dieser »Interessengruppen« bei der Einrichtung neuer Lehrgänge, der Gestaltung der Lehrpläne und der Regeln für Praktika, der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Definition von Standards und Prüfungsinhalten würde zu einer effektiven Verbindung der Berufsbildung mit den realen Anforderungen der Wirtschaft und der Arbeitswelt führen.

Dabei geht es um die Befriedigung des langfristigen sowie grundsätzlichen Bedarfs der Wirtschaft und nicht vereinzelter, kurzlebiger Bedürfnisse einzelner Betriebe oder Branchen. Dies wird am besten erreicht durch die Einbeziehung von Kernelementen der jeweils neuesten Arbeitsorganisation und Technologie in die Curricula, d. h. von breitgefächerten, fundamentalen Lernkomponenten. Letztere bilden die Basis für flexible, zeit- und kostensparende Anpassungen an die jeweiligen, zum Teil auch ganz besonderen Bedürfnisse der Unternehmen.

Ad (c): Griechenland zählt – zusammen mit Bulgarien (29 Prozent) und Italien (32 Prozent) – europaweit zu den Ländern mit geringer Ausbildungsbereitschaft (21 Prozent), im Vergleich zu Dänemark (85 Prozent), Österreich (81 Prozent) und Frankreich (74 Prozent), (vgl. CVTS III 2005). Es wäre also eine Herausforderung, der betrieblichen Berufsausbildung eine bedeutsamere Stellung im Berufsbildungssystem einzuräumen und sie in den kleinbetrieblichen Strukturen der griechischen Wirtschaft zu etablieren. Hierbei hat das Land, dank der seit 1959 existierenden, auf dem dualen System basierenden *Mathitia*, schon wertvolle Erfahrungen sammeln können, die in Kombination mit entsprechendem Know-how aus anderen Ländern hilfreiche Hinweise für ein stärkeres Engagement auf diesem Gebiet liefern könnten.

Griechenlands Wirtschaft basiert auf Kleinbetrieben. Der Anteil der Großbetriebe ist im europäischen Durchschnitt doppelt und in Deutschland fünfmal so hoch wie in Griechenland.³ Diese Tatsache könnte die Ausbildungsbereitschaft der Kleinunternehmen deutlich verringern, weil diese – wie Forschungsergebnisse zeigen – mit der Betriebsgröße positiv korreliert. Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten verfügen über formalisierte Ausbildungsregelungen, entwickelte Ausbildungsstrukturen und Qualitätssicherungsmechanismen und sind besonders aktiv in der betrieblichen Ausbildung (vgl. Cedefop 2010: 32ff).

Deshalb dürfte die kleinbetriebliche Struktur der griechischen Wirtschaft, in Kombination mit der gegenwärtigen Krise, einem möglichen Ausbildungsengagement der Betriebe im Wege stehen. Griechenland steht aber in Europa nicht allein mit seiner kleinbetrieblichen Struktur. Es zeigt sich, dass in anderen EU-Mitgliedstaaten selbst

in Mikro-Betrieben ein duales System sehr wohl existieren kann. Entsprechende Aufklärungsarbeit über die mittel- und langfristigen Vorteile für die Betriebe, zeitbefristete und wohlüberlegte finanzielle und steuerliche Anreize (auch mithilfe des ESF) könnten demnach auch in Griechenland die betriebliche Ausbildung zumindest für einige Unternehmer attraktiv machen.

4.2 Stärkere Einbeziehung der Sozialpartner

In Deutschland und in anderen Ländern mit starker Berufsbildungstradition wurden die Sozialpartner bei der dualen Ausbildung sowie bei anderen Formen der Berufsbildung in all ihren Phasen (Planung, Umsetzung, Zertifizierung, Novellierung) seit jeher stark eingebunden. Da es sich hier um ein Thema handelt, bei dem die gemeinsamen Interessen beider Seiten die etwaigen Gegensätze deutlich überwiegen, hat sich diese Dreiparteilichkeit (inklusive der öffentlichen Hand) sehr bewährt. Bisher wurde den griechischen Sozialpartnern nur in wenigen Fällen (z. B. im Vorstand des OAEED, der Agentur für Arbeit) eine aktive Rolle eingeräumt, die zudem eher eine beratende denn ausführende war. Entsprechend mager waren das wissenschaftliche Potenzial und die Forschungsarbeit der Institute der Sozialpartner (IOBE für den Arbeitgeberverband, INE/GSEE für die Gewerkschaften) auf diesem Gebiet bis in die 1980er Jahre. Danach wurden derartige Studien dank großzügiger ESF-Mittel zwar zahlreicher, sind aber vornehmlich an externe Berater vergeben worden mit der Folge, dass die internen Kapazitäten der sozialpartnerschaftlichen Institute relativ beschränkt blieben. Wenn die Sozialpartner künftig (etwa im Rahmen des Deutsch-Griechischen Memorandums) als gleichberechtigte Partner der öffentlichen Hand auftreten möchten, müssten sie ihre Fachexpertise und ihr Engagement in der Curriculum-Entwicklung, der Berufspädagogik, der Ausbildungsprogrammevaluierung, der Zertifizierung von Qualifikationen oder der Qualitätssicherung deutlich verstärken.

4.3 Bildung einer Kultur des Dialogs und des Konsensus

Eine stärkere Einbindung der Sozialpartner würde sich außerdem positiv auf die Schaffung einer Kultur des Dialogs und der Konsensbildung auswirken. Die Berufsbildung und die Personalentwicklung sind für Gewerkschaften

3. Vgl. Small Business Act, Fact Sheet Greece 2012 bzw. Small Business Act, Fact Sheet Germany 2012.

und für die Arbeitgeber gleichermaßen interessante und politisch relevante Handlungsfelder. In einer Zeit, in der die meisten Entscheidungen über die Arbeitsverhältnisse nach außen verlagert werden – als Folge der anhaltenden Rezession und der Abhängigkeit vom nächsten Geldtransfer –, könnten diese Themen zu wichtigen Instrumenten avancieren, um das Vertrauen zu stärken und ein Klima der konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern auf der Makro-Ebene zu schaffen.

Die Reformierung der Berufsbildung in Richtung Öffnung gegenüber der Wirtschaft stößt jedoch auf starke Widerstände seitens der Lehrgewerkschaften, die – im Falle einer stärkeren Anbindung der Berufsbildung an Arbeitswelt und Arbeitsmarkt – Einbußen ihrer Macht und ihres Einflusses befürchten. Eine Rolle spielen dabei auch ideologiebeladene Argumente gegen eine angebliche Unterwerfung der Bildung unter die Interessen der Privatwirtschaft sowie gegen eventuelle Machtverschiebungen, falls neue Akteure wie Unternehmen, Kammern oder Gewerkschaften auf diesem Politikfeld tätig werden würden. Die Konsensbildung unter den wichtigsten Beteiligten (Ausbilder, Azubis, politische Parteien und Sozialpartner) ist deshalb eine der größten kurzfristigen Herausforderungen der Zukunft.

4.4 Dezentralisierung und Erhöhung der Schulautonomie

Andere Länder haben in den letzten Jahren ihre Bildungssysteme stark dezentralisiert, oder sie besitzen eine ohnehin »dezentrale Tradition«. Griechenland hat hingegen weiterhin eines der am stärksten zentral verwalteten Bildungssysteme Europas; auch das Berufsbildungssystem kann man eindeutig den »staatszentrierten Ausbildungssystemen« zuordnen.⁴ Die Schulen verfügen dabei über eine sehr eingeschränkte Autonomie und sind gegenüber dem sozio-ökonomischen Bedarf quasi abgeschottet. Bei diesem Modell werden Lerninhalte, Lernmethoden, Instrumente, Prüfungsverfahren oder Abschlüsse vom Bildungsministerium per Gesetz und entsprechende Verordnungen bis ins kleinste Detail reglementiert bzw. reguliert. Es gibt keine institutionelle Einbindung der Sozialpartner; insbesondere die Unternehmer sind sich ihrer Verantwortung bei der Berufsausbildung kaum bewusst

4. Vgl. Systematisierung von Busemeyer/Trampusch in: Busemeyer, Marius (September 2012): Reformperspektiven der beruflichen Bildung. Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich.

und investieren wenig darin. Diese starre und schwerfällige zentrale Steuerung hat weitreichende Konsequenzen: Ausbildungs- und Prüfungsinhalte haben oft keinen Bezug zum wirtschaftlichen Bedarf, die Curricula sind zu meist überholt, viele Ausbildungsberufe werden obsolet und neue werden nicht geschaffen.

Erst Anfang dieser Dekade wurde eine schrittweise Delegation von Entscheidungs- und Handlungsbefugnissen von der Zentralregierung auf die Behörden von Regionen und Kommunen ermöglicht. Als juristische Grundlage dafür dienen vor allem die Gesetze über das lebenslange Lernen (Nr. 3879/2010) und die Neugliederung von Regionen, Städten und Kommunen (Nr. 3852/2010). Der Zuständigkeitsbereich variiert je nach Bildungsform und Zielgruppe. Bezüglich der formalen Bildung (allgemeine Bildung und berufliche Erstausbildung) haben zwar die Kommunen eine Reihe von Kompetenzen übernommen, wie z. B. Bau und Betrieb, Wartung und Instandhaltung von Schulgebäuden; bei der (Mit-)Gestaltung von Curricula blieb ihr Spielraum aber unbedeutend. Auf der anderen Seite bekamen die Regionen und Kommunen wesentlich größere Spielräume, um Programme zum lebenslangen Lernen, deren Zielgruppe fast ausschließlich aus Erwachsenen besteht, zu planen und umzusetzen.

Doch selbst diese zaghafte Versuche der Dezentralisierung können nur unzureichend in der Praxis realisiert werden, da eine hohe Diskrepanz besteht zwischen der Verabschiedung von Gesetzen und ihrer praktischen Umsetzung, die neben bürokratischen Hemmnissen auch am Geld scheitert. Die Regional- und Kommunalverwaltungen konnten die für die Umsetzung der Gesetzesvorgaben notwendigen materiellen und menschlichen Ressourcen bisher nicht zur Verfügung stellen, nicht zuletzt deshalb, weil die kommunalen und regionalen Haushalte extreme Einsparungen aufgrund der Wirtschaftskrise hinnehmen mussten.

4.5 Erhöhung der Attraktivität der Berufsbildung

Eine weitere Herausforderung, die in anderen europäischen Ländern nicht in diesem Maße existiert, stellen Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der beruflichen Bildung und Ausbildung dar. Wie bereits erwähnt, ist es der Politik, trotz wiederkehrender, meist fragmentarischer Reformbemühungen, nicht gelungen, berufliche Bildung zu einer attraktiven Lernoption für die grie-

chische Jugend zu machen. Die Beteiligungsquote an beruflicher Bildung und Ausbildung liegt wie beschrieben bei unter 30 Prozent, während der EU-Durchschnitt 50 Prozent beträgt (vgl. Cedefop 2011). Vergleicht man die Ausbildungsquote mit Deutschland (57 Prozent), den Niederlanden (68 Prozent) und der Schweiz (64 Prozent), fällt die Diskrepanz mit doppelt so hohen Quoten noch weitaus stärker aus.

Die fehlende Attraktivität der beruflichen Bildung und Ausbildung ist unter anderem auf die unklare und teilweise chaotische Reglementierung des Zugangs zu bestimmten Berufen zurückzuführen und auf die kurz aufeinanderfolgenden, fragmentarischen und wenig durchdachten Reformbemühungen, die keine Plansicherheit geben. Berufsprofile und Curricula berücksichtigen kaum den Bedarf und die Anforderungen der Wirtschaft. Dass die Qualifikationen der Berufsbildungsabsolvent_innen den Bedürfnissen der Wirtschaft nicht entsprechen, ist ein weiterer Hauptgrund für die fehlende Attraktivität der Berufsbildung.⁵

Fraglich ist, ob Werbespots und »smarte« Kampagnen die mangelnde Attraktivität der Berufsbildung erhöhen können. Günstiger wäre die Verbreitung erfolgreicher Berufsbiografien, die auf einer soliden Berufsbildung basieren. Hier gilt es, jene kritische Schwelle bei den Jugendlichen zu überwinden, bei der noch überholte Vorstellungen und Vorurteile gegen »technische« Berufe auf der mittleren Ebene vorherrschen (»anspruchlose«, »langweilige«, »harte«, »dreckige« Arbeit, »ohne Aufstiegsperspektiven« u. Ä.). Dies kann nur durch einen unmittelbaren Kontakt mit der Praxis erreicht werden.

Auf mittel- und langfristige Sicht wäre ein Umdenken hinsichtlich der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung erforderlich. Dieses Umdenken muss nicht nur in den Köpfen von Schüler_innen und Eltern stattfinden, sondern auch und vor allem bei Lehrer_innen, leitenden Beamt_innen und Berufsberater_innen, die Berufsentscheidungen vorbereiten und mit beeinflussen. Zudem sollte sich die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung in den Abschlüssen, der Durchlässigkeit des Bildungssystems sowie im Nationalen Qualifikationsrahmen widerspiegeln.

5. Ministerium für Bildung, Lebenslanges Lernen und Religionsangelegenheiten (2011a): Studie zur Situation in den EPAL/EPAS.

4.6 Verbesserung der Qualität

Unmittelbar verbunden mit der Erhöhung der Attraktivität ist auch eine wesentliche Verbesserung der Qualität der (teils veralteten) Infrastruktur, der (zumeist überholten) Curricula und Ausbildungsordnungen, der (bisher kaum stattfindenden) Fortbildung der Ausbilder_innen, der (nicht existenten) Evaluierung des Unterrichts und der (noch zu definierenden) Lernergebnisse. Griechenland war bis vor Kurzem eines der wenigen Länder in Europa ohne jegliche Form externer Evaluierung von Lehre und Unterricht. Das »Gesetz zur Stärkung der Rolle der Lehrenden und zur Festlegung von Regeln für die Evaluation und Bewertung in der Bildung« von 2010 ist leider auf erheblichen Widerstand bei den Lehrkräften und ihren Gewerkschaften gestoßen; sie unterstellen der Regierung und den Schulbehörden »autoritäre Praktiken« und »Bestrafungslogik«. Das Gesetz zielt darauf ab, die Unterrichtsqualität in der Primar- und Sekundarstufe zu sichern und, verbunden damit, die Qualität der Lehrerausbildung zu verbessern, außerdem Qualitätsstandards zu setzen und Selbstevaluationsverfahren in allen Schulinheiten einzuführen.

Für die Berufsbildung sind die Richtlinien, Kriterien und Indikatoren des European Quality Assurance Framework for Vocational Education and Training (EQAVET) von zentraler Bedeutung. Der »Nationale Referenzrahmen für Qualität im Lebenslangen Lernen«, π³, berücksichtigt zum einen all diese Elemente und zum anderen den Bereich der nichtformalen Bildung, wozu auch die postsekundäre Berufsausbildung (IEK) gehört (vgl. Ministerium für Bildung, Lebenslanges Lernen und Religionsangelegenheiten (2011b)). Die konsequente und vollständige Umsetzung des Gesetzes von 2010 sowie des Nationalen Referenzrahmens bleiben mithin große Herausforderungen für die nächste Zukunft.

4.7 Engere Verzahnung von Erst- und Weiterbildung

Die Verzahnung zwischen beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung im Zuge des lebenslangen Lernens ist eine weitere Herausforderung. Weiterbildung wird nämlich oft gebraucht, um Qualifikationslücken, die die allgemeine und berufliche Bildung hinterlassen haben, zu füllen, statt Kenntnisse und Fertigkeiten infolge des technischen Fortschritts zu aktualisieren. Außerdem werden seit Jahren bei Weiterbildungskursen, die das ESF großzügig mitfinan-

ziert, eklatante Fehlleistungen und große Verschwendungen moniert.⁶ Was die Beteiligung der Bevölkerung am lebenslangen Lernen betrifft, so liegt Griechenland mit ca. drei Prozent an fünfletztter Stelle unter 30 Staaten (EZ-27, NO, IS, CH), verglichen mit einem EU-Durchschnitt von fast neun Prozent (vgl. Cedefop 2012: 42). Das erschwert zusätzlich das Kompensieren von Defiziten des formalen Bildungssystems durch nichtformale und informelle Lernaktivitäten im späteren Leben. Im Zuge der erwarteten Einführung eines Nationalen Qualifikationsrahmens (HQF) wäre man endlich gezwungen, den Stellenwert mancher Qualifizierungspfade zu überdenken, die Gleichwertigkeit der allgemeinen und beruflichen Qualifikation ernsthaft zu erwägen, die Durchlässigkeit zwischen den Einzelbereichen des Bildungssystems zu erhöhen und die Anerkennung/Zertifizierung nichtformal und informell erworbener Kompetenzen voranzutreiben. Die ersten Erfahrungen aus seiner Implementierung sind allerdings ernüchternd: Die Zuordnung zu einzelnen Niveaus erfolgt anhand partikulärer Interessen und formal-bürokratischer Kriterien auf der Grundlage von Inputfaktoren seitens der Ministerialadministration. Wichtige Aspekte, welche die wachsende Bedeutung der Lernergebnisse und der Anerkennung/Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen betreffen, bleiben weitgehend unbeachtet.

5. Bezugsrahmen und Voraussetzungen für eine Erfolg versprechende Reformpolitik

In der Bildungsforschung scheint es gemeinsamer Topos zu sein, dass die Ursachen und Antriebskräfte für aktuelle Bildungsreformen außerhalb der nationalen Bildungssysteme liegen. Obwohl die Planung, Gestaltung und Regelungsbefugnisse der Bildung und Ausbildung – laut EU-Verträgen – ausschließlich beim Nationalstaat liegen, nimmt die Suche nach international gültigen Orientierungspunkten, Prinzipien, und *best-practice*-Modellen immer mehr zu, als eine Art »freiwilliger Zwang«, dem sich die nationalen Behörden eher früher als später »unterordnen«.

Der Veränderungsdruck auf die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa wächst aufgrund der fortschreitenden Globalisierung und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs ständig. Die Verschiebung

gen in der internationalen Arbeitsteilung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit erhöhen den Druck für Innovationen bei der Qualifizierung von Fachkräften. Regulierungsbedarf im Bildungswesen entsteht auch durch die Alterung der Bevölkerung und zunehmende Migrationsströme. Durch die zunehmende Publizität internationaler Vergleichsstudien über die Leistungen einzelner Bildungssysteme verstärkt sich implizit der Einfluss internationaler und supranationaler Organisationen wie der OECD und der EU auf die Gestaltung, Evaluierung und Steuerung von nationalen Bildungssystemen (vgl. Ioannidou 2010).

Auch das griechische (Berufs-)Bildungssystem unterliegt all diesen Einflüssen und Zwängen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, um es offener, attraktiver, leistungsfähiger und qualitativ besser zu gestalten. Das System muss reformiert werden, um

- die Modernisierung der Produktion in wettbewerbsfähigen Branchen zu ermöglichen und zu unterstützen,
- die strukturelle Diskrepanz zwischen den Stellenanforderungen der Wirtschaft und den Qualifikationen der Jugendlichen so weit wie möglich zu reduzieren,
- einen dauerhaften Ausschluss von Jugendlichen aus schwachen ökonomischen Verhältnissen oder aus Immigrantenfamilien vorzubeugen,
- den Jugendlichen diejenigen Schlüsselkompetenzen im Lesen und Schreiben, in den Naturwissenschaften und Informationstechnologien zu vermitteln, die ihnen eine faire Teilhabe an der Wissensgesellschaft ermöglicht.

5.1 Europäische Initiativen und externe Einflüsse

Ein gutes Beispiel für den zunehmenden Einfluss des internationalen bzw. supranationalen Umfeldes im letzten Jahrzehnt stellt der sogenannte »Kopenhagen-Prozess« dar, der die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung gestärkt hat. Die dort behandelten Themen (Stärkung der europäischen Dimension, Transparenz von Berufsabschlüssen, Instrumente zur Qualitätssicherung, Validierung informell und nichtformal erworbener Qualifikationen) führten schon zu Ergebnissen, wie dem einheitlichen Rahmen für Qualifikationen und Kompetenzen (EUROPASS), dem Europäischen Qualifi-

6. Ependitis vom 19.7.2003 und Kathimerini vom 19.10.2003 bzw. vom 11.8.2013.



kationsrahmen (EQF), gemeinsamen europäischen Prinzipien zur Identifizierung und Validierung informellen und nichtformalen Lernens, dem europäischen Bezugsrahmen zur Qualitätssicherung (EQAVET) und zu einem europäischen Leistungspunktesystem für die berufliche Bildung (ECVET). Diese Instrumente werden in den einzelnen Ländern der Europäischen Union unterschiedlich genutzt und haben daher ihr gesamtes Potenzial noch nicht ausgeschöpft.

Die Jugendarbeitslosigkeit in der EU ist aufgrund der tiefen Wirtschaftskrise der letzten Jahre rasant gestiegen: Rund jeder vierte junge Mensch unter 25 Jahren ist in der EU heute ohne Arbeit, wobei die Quoten in Griechenland, Spanien und Italien doppelt so hoch sind. Die EU-Kommission setzte in ihrer Mitteilung »Rethinking Education« vom November 2012 einen Schwerpunkt auf die praxisorientierte Ausbildung, und im Dezember 2012 schuf sie ein »Jugendbeschäftigungspaket« (*Youth Employment Package*). Dies sieht eine sogenannte Jugendgarantie (*Youth Guarantee*) vor – ein Programm, das Jugendliche innerhalb weniger Monate in Arbeit bringen soll – und die Schaffung einer »Europäischen Ausbildungsallianz« (*European Alliance for Apprenticeship*) zur europaweiten Verbreitung des dualen Systems.

Diese Beschäftigungsinitiative soll im Zeitraum 2014–2020 mit insgesamt sechs Milliarden Euro finanziert werden. Kürzlich wurde sogar beschlossen, diese Summe auf die Jahre 2014–2016 zu konzentrieren, d. h. zu Beginn des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), statt sie über eine siebenjährige Laufzeit zu verteilen. Die EU-Regionen, in denen die Jugendarbeitslosigkeit bei über 25 Prozent liegt, werden die ersten Auszahlungen erhalten, unter der Voraussetzung, dass die davon betroffenen Mitgliedstaaten bis Jahresende einen Plan zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit mithilfe der Jugendgarantie vorgelegt und beschlossen haben. Die übrigen Mitgliedstaaten müssen entsprechende Pläne in 2014 ausarbeiten. Nicht verwendete Mittel des MFR sollen primär für die Unterstützung der Beschäftigung, insbesondere für junge Menschen, eingesetzt werden und in Wachstumsbereiche wie Innovation und Forschung fließen.

Im Rahmen der Jugendgarantie haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, allen jungen Menschen bis zum Alter von 25 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder die Schule verlassen ha-

ben, ein hochwertiges Angebot für einen Arbeitsplatz, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum zu unterbreiten. Die EU wird diese Systeme bzw. Projekte mit ESF-Mitteln und dem neuen Programm »Erasmus für alle« finanziell unterstützen. Anfang 2014 soll auch ein Qualitätsrahmen für Praktika eingeführt werden.

Die Europäische Ausbildungsallianz wurde am 2. Juli 2013 in Leipzig gestartet. Sie soll zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit beitragen, indem sie in der gesamten EU die Qualität der Berufsbildung und das Angebot an Ausbildungsplätzen verbessert. Insbesondere sollen die erfolgreichsten Ausbildungssysteme in der EU ermittelt und geeignete Lösungen für jeden Mitgliedstaat umgesetzt werden. Dabei sollen nationale Reformen zum Aufbau oder zur Stärkung von Berufsausbildungssystemen unterstützt werden. Die europäischen Dachverbände der Sozialpartner verpflichteten sich dazu, in den nächsten sechs Monaten

- Arbeitgeber und Jugendliche für die Vorteile der Berufsausbildung zu sensibilisieren,
- Erfahrungen und bewährte Verfahren innerhalb ihrer Organisationen weiterzugeben,
- die Mitgliedsverbände bei der Entwicklung von Berufsausbildungsmodellen, entsprechend dem Qualifikationsbedarf des Arbeitsmarktes, zu beraten und zu motivieren sowie
- ihre Mitgliedsverbände dazu zu ermutigen, mit Schulen und Arbeitsverwaltungen zusammenzuarbeiten, die Schulung innerbetrieblicher Mentoren und das Coaching von Auszubildenden zu unterstützen.

Im Geiste des »Rethinking Education« unterzeichneten im Dezember 2012 sechs EU-Mitgliedstaaten (Spanien, Griechenland, Portugal, Italien, die Slowakei und Lettland) mit Deutschland ein »Memorandum für verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen Bildung und Ausbildung«. Es enthält allgemeine Prinzipien (Leitlinien) und konkrete Maßnahmen zur Einführung von Berufsbildungsformen nach deutschem Vorbild. Was Griechenland betrifft, so konnte dieses Memorandum bisher leider keine Dynamik entwickeln. Die verantwortlichen Behörden des Bildungsministeriums haben die unbestrittenen Vorteile der dualen Ausbildung, welche zugleich die größte Herausforderung für die Reformierung der grie-



chischen Berufsbildung darstellt, scheinbar noch nicht in genügendem Maße erkannt: nämlich die Öffnung des Systems gegenüber der Arbeitswelt und die Integration zahlreicher Akteure, insbesondere der Sozialpartner, in seine Gestaltung, Steuerung und Implementierung.

Bei der Tagung des Rates am 27. und 28. Juni 2013 in Brüssel billigte man einen Plan zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Die Bildungsminister vereinbarten zudem, ihre nationalen Berufsbildungssysteme zu optimieren und die Rahmenbedingungen für einen europäischen Berufsbildungsraum zu schaffen. Sie beschlossen unter anderem in der Startphase die Schaffung von 30 regionalen Ausbildungsnetzwerken unter deutscher Beteiligung, politische Beratungsprojekte, Studienreisen, bei denen sich Expert_innen zu den im Memorandum genannten Handlungsfeldern austauschen und vor Ort informieren können, einen deutschen Beraterpool und eine *Peer-Learning*-Plattform zur Koordination und zum sukzessiven Ausbau der Kooperation. Das BMBF soll für die Jahre 2013/2014, über die Förderung der internationalen Berufsbildungsk Kooperation hinaus, zusätzlich zehn Millionen Euro für die Umsetzung des Memorandums bereitstellen, die durch Mittel der Partnerländer ergänzt werden. Als Zentralstelle für die internationale Berufsbildungsk Kooperation fungiert das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Das deutsche Angebot an die europäische Jugend ist jedoch nicht ganz so altruistisch, wie es auf den ersten Blick erscheint. Vielmehr sollen auch die Bedürfnisse der deutschen Wirtschaft nach Fachkräften gedeckt werden, wie die Aufforderung der Bundesministerin für Arbeit und Soziales an spanische Jugendliche, 30.000 offene Ausbildungsplätze in Deutschland zu besetzen, deutlich macht. Im Zusammenhang mit dem Exodus zehntausender hochqualifizierter Wissenschaftler aus dem Süden in den Norden der EU ergäbe dies einen Aderlass, der die Krise im Süden verstärken würde. Ohne Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den südlichen EU-Ländern bleibt der Weg für ihre Jugendlichen nach Deutschland und Nordeuropa nahezu alternativlos.

Die vom parlamentarischen Staatssekretär Hans-Joachim Fuchtel (MdB) geleitete Deutsch-Griechische Versammlung (DGV) versucht ebenfalls, das deutsche duale System auf Ausbildungsprojekte in Griechenland anzuwenden. Es ist allerdings unklar, ob hierfür ein klares Konzept existiert. So bleiben beispielsweise bei einem Projekt zur

Hotel-Facharbeiter_innen-Ausbildung wesentliche Fragen offen: a) Es existiert keine Studie, die einen solchen Facharbeiter_innenbedarf nachweist; b) das Ausbildungsprogramm ist nicht in das griechische System integriert; c) die Zertifizierung der Abschlüsse soll in Deutschland stattfinden, was ihre Anerkennung in Griechenland aufgrund fehlender Grundlagen nicht oder nur unter großem bürokratischen Aufwand ermöglicht.

5.2 Können diese Initiativen Griechenland nutzen?

Vergleicht man die für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorgesehenen sechs Milliarden Euro mit den rund drei Billionen Euro, die die EU in den letzten vier Jahren zur Rettung von Banken ausgegeben hat, so wird die Diskrepanz in der Prioritätensetzung der EU-Politik deutlich. Dieser Betrag ist völlig unzureichend, um in den krisengeplagten Ländern des Südens die Voraussetzungen zur signifikanten Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu schaffen und einen Beitrag zur Einführung nachhaltiger Strukturen zur Belebung von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaft zu leisten.

Doch selbst unter diesen beschränkten Rahmenbedingungen ist es unabdingbar, dass die einzelnen EU-Programme und -Projekte ihre Effizienz und Synergien in der Praxis unter Beweis stellen. Denn es genügt nicht, gut gemeinte Politiken und Projekte zu konzipieren; es gilt gleichermaßen ihre Realisierung im Hinblick auf die intendierten Ziele und die Besonderheiten der nationalstaatlichen Strukturen sicherzustellen. Die jeweiligen nationalen Behörden sind hier mindestens genauso stark gefordert.

Bezogen auf Griechenland, könnten diese Initiativen Erfolge aufweisen unter den Voraussetzungen, dass

a) die Behörden sorgfältig ausgearbeitete Vorschläge in die Partnerschaftsvereinbarung mit der EU-Kommission über die Umsetzung der ESF-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen für den Zeitraum 2014–2020 einbringen und realistische, verbindliche Abmachungen darüber treffen;

b) die Kompetenzen zwischen den hierfür zuständigen Ministerien (vor allem für Bildung und für Arbeit) klar definiert werden, um etwaigen Überlappungen und kon-

traproduktiven Streitigkeiten über Zuständigkeiten vorzubeugen;

c) die chronischen organisatorischen und personellen Defizite der Verwaltung behoben werden;

d) alle Verantwortlichen Priorität auf praxisbezogene Ausbildungsformen legen, um duale Ausbildungsformen zu stärken und sich nicht auf die übliche verschulte Berufsbildung mit angeschlossenem Praktikum beschränken;

e) die Probleme der kleinbetrieblichen Struktur der Wirtschaft unter aktiver Mitwirkung der Sozialpartner konsequent angepackt und durch ausgearbeitete Anreize gelöst werden;

f) die griechischen Behörden Programme bzw. Projekte entwerfen, deren Ziel nicht allein im Erreichen eines hohen »Absorptions-Koeffizienten« der ESF-Mittel, sondern vor allem darin besteht, substantielle Ergebnisse sowie größtmögliche Synergien zu erzielen;

g) das neue Gesetz zur Reformierung der beruflichen Bildung die Grundlage für die Entwicklung eines modernen und leistungsfähigen Berufsbildungssystems schafft.

5.3 Kann man vom Ausland lernen und, falls ja, was eigentlich?

Die Gründe für das Interesse an *best-practice*-Vergleichen sind hauptsächlich melioristischer Natur: Beim »*educational borrowing and lending*« (Steiner-Khamsi) werden Modelle anderer Länder untersucht und verglichen, um deren Erfahrungen in die eigenen Reformkonzepte zu integrieren. *Best practices* reflektieren jedoch auch die spezifischen Entstehungsbedingungen sowie die institutionellen Strukturen des jeweiligen Landes und können deshalb nicht einfach kopiert werden. Gut funktionierende Praktiken in einem bestimmten Kontext führen in anderen Zusammenhängen nicht zwangsläufig zu den gleichen Ergebnissen. Die zentrale Bedeutung von *best-practice*-Vergleichen liegt deshalb auch vordringlich darin, mit Leitbildern, Impulsen und Diskussionsanstößen eine bildungspolitische Reformdebatte zu bereichern, statt fertig übertragbare Konzepte zu liefern.

Das deutsche duale System weist in der Tat viele Elemente auf, welche die Attraktivität der betrieblichen Ausbildung steigern, die Lerninhalte an die Qualifikationsanfordernisse der deutschen Wirtschaft flexibel anpassen und die Jugendarbeitslosenquote bei den 16- bis 24-Jährigen geringhalten können. Nicht ohne Grund entwickelt es sich zum »jüngsten Exportschlager« Deutschlands (*Wall Street Journal*), insbesondere in den angeschlagenen Volkswirtschaften des europäischen Südens. Dort soll es helfen, das Bildungssystem mit der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt besser zu verbinden, Jugendliche aus der Arbeits- und Perspektivlosigkeit zu holen und die Grundlage für den wirtschaftlichen Aufschwung in Industrienationen zu schaffen. Allerdings ist das deutsche duale System eng mit anderen Subsystemen, dem gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen System, verzahnt. Dadurch wird seine Übertragbarkeit weitgehend eingeschränkt, und die Chancen einer erfolgreichen Implementierung in einem »fremden« Land reduzieren sich.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eng verwandte »Länder-Familien« – wie etwa die deutschsprachigen, die angelsächsischen und die skandinavischen –, welche durch vergleichbare sprachliche, religiös-kulturelle sowie rechtssystemische und politische Rahmenbedingungen geprägt sind, eine bessere Diffusion von Modellen ermöglichen. Griechenland kommt zwar aus einer zentralistischen, an das französische System angelehnten Tradition, doch gleichzeitig finden sich auch Elemente aus anderen Systemen, wie beispielsweise die Mathitia der OAED, die sich an die deutsche duale Ausbildung anlehnt.

Bei der Suche nach Möglichkeiten und Bedingungen des Lernens von anderen, d. h. nach der Transferierbarkeit von Wissen und Erfahrungen aus dem deutschen dualen System, kann wie folgt vorgegangen werden (vgl. Euler 2013: 7):

1. Zunächst müssten diejenigen Elemente identifiziert werden, die konstitutiv für das duale System in Deutschland sind und die Grundlage für den Transfer in andere Länder bilden.

2. Dann müsste überlegt werden, wie diese konstitutiven Elemente ausgestaltet werden können, damit sie besser an die Bedingungen anderer Länder angepasst werden.



Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Herausforderungen könnte man sich zunächst auf die folgenden Prinzipien (konstitutiven Elemente) des deutschen dualen Systems beschränken und versuchen, sie zu adaptieren:

Erstens: das **Konsensprinzip**. Hierauf beruht die Kooperation zwischen den verschiedenen Stakeholdern und der föderalen bzw. regionalen Ebene in Deutschland, welche einvernehmliche Lösungen, langfristige Planung, anhaltende Umsetzung und kleine inkrementelle Veränderungen, die die Akzeptanz von Reformen erhöhen, ermöglicht.

Zweitens: die **Verantwortung der Sozialpartner**. Die Betrachtung der Berufsausbildung als partnerschaftliche Verbundaufgabe basiert auf einem »korporatistischem Ausbildungsmodell«, bei dem sowohl staatliche Institutionen als auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen fest eingebunden sind, gemeinsame Verantwortung tragen, folglich investieren sie und leisten Forschungs- und Entwicklungsarbeit.

Drittens: die **Verbindung mit der Wirtschaft**. Dadurch ist eine unmittelbare und praktische Verbindung mit den Anforderungen der Arbeitswelt hinsichtlich der Berufsbildungs- und Prüfungsinhalte gewährleistet und gleichzeitig eine arbeitsmarktpolitische Steuerung »eingebaut«, die die Beschäftigungsperspektiven der Jugendlichen wesentlich erhöht. Dieses Prinzip stellt eine *conditio sine qua non* für eine erfolgreiche Reform der Berufsbildung in Griechenland dar.

5.4 Ein erster Kommentar: Das Gesetz zur Reform der Berufsbildung (Nr. 4186/2013)

Angesichts der anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit und fehlender Perspektiven war das öffentliche Interesse an der lang erwarteten Berufsbildungsreform groß. Der entsprechende Gesetzentwurf für die »Restrukturierung der Sekundarstufe« inklusive der Berufsbildung wurde am 12. August 2013 vorgelegt und am 10. September 2013 vom griechischen Parlament im Eilverfahren verabschiedet. Mit 52 Stimmen der Regierungskoalition aus PASOK und Nea Dimokratia für die Reform und 45 dagegen bei einer Enthaltung der Opposition passierte das Gesetz das Parlament. Bildungsminister Konstantinos Arvanitopoulos betonte in der abschließenden Parlamentsdebatte, dass diese Reform »die Quintessenz ei-

nes fünfjährigen breiten Meinungsaustausches« gewesen sei, wobei – laut Präambel des Gesetzentwurfs – ein »Konsens auch mit verschiedenen sozialen Trägern« erzielt werden konnte. Diese Stellungnahme darf jedoch kritisch hinterfragt werden:

a) Hätte die Vorbereitungszeit für die Reform tatsächlich fünf Jahre betragen – in der Präambel wird als Starttermin der November 2009 genannt –, würde dies bedeuten, dass nur drei Jahre nach der Reform der Regierung Karamanlis von 2006 bereits wieder damit begonnen wurde, das Berufsbildungssystem umzugestalten. Dies lässt sich kaum anders als ein Eingeständnis des Misserfolgs der letzten Reform interpretieren.

b) Die öffentliche Konsultation über den Gesetzentwurf dauerte praktisch ganze fünf Arbeitstage und fand dazu noch zu einer Zeit statt, in der sich die meisten Griechen traditionell im Sommerurlaub befinden, nämlich zwischen dem 12. und dem 19. August. Angesichts des eingeräumten Zeitraums und des festgelegten Zeitpunktes kann man kaum von einer substanziell geführten öffentlichen Konsultation sprechen, sondern eher von der Umgehung derselben.

c) Minister Arvanitopoulos enthielt darüber hinaus der Öffentlichkeit vor, dass der unter seiner Vorgängerin im Amt, Anna Diamantopoulou, erarbeitete und vom nationalen Bildungsrat als konsensfähig befundene Entwurf rund 18 Monate ohne Begründung in den Schubladen des Ministeriums verschwunden blieb (vgl. auch Pkt. 3.1.c) und somit einer öffentlichen, konstruktiven Debatte – selbst unter Fachleuten – entzogen wurde.

d) Was die Beteiligung anderer sozialer Träger betrifft, so stimmt es zwar, dass unter ihnen auch Vertreter der Sozialpartner eingeladen waren; die Diskussion fand jedoch in viel zu großen Gruppen statt, war kaum strukturiert und konnte folglich nicht konstruktiv und produktiv verlaufen. Über die Ergebnisse der Beratungsgruppen wurden die Teilnehmer_innen nicht informiert und hatten demnach keine Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. Es liegt der Schluss nahe, dass die Beteiligung der Sozialpartner eher Alibi-Charakter hatte.

Da die praktischen Auswirkungen des neuen Gesetzes erst nach dem Erlass der Ministeriellen Dekrete sowie Verwaltungsvorschriften, die für seine Umsetzung nötig sind, beurteilt werden können, muss sich die vorliegende

Politikanalyse auf eine erste kritische Kommentierung im Hinblick auf die Intentionen des Gesetzgebers beschränken:

a) Die Präambel enthält eine Reihe von Feststellungen, die durchaus als Selbstkritik an bildungspolitischen Entscheidungen der letzten Jahre verstanden werden kann. So werden beispielsweise die Gründe für die heutige Situation der Berufsbildung angeführt, unter anderem ineffiziente Politiken, überhastete und kaum vermittelbare Veränderungen der Berufsschultypen sowie unzureichende Aufklärung der Öffentlichkeit über die Vorzüge der Berufsbildung. Diese Erklärungen sind zwar richtig, treffen jedoch nicht die entscheidenden Ursachen für die jahrzehntelange Malaise, wie etwa das verschulte und mit Theorie überladene Konzept der Berufsbildung, das den technologischen Entwicklungen stets hinterherläuft, die Abschottung der Berufsbildung gegenüber der Arbeitswelt und der Wirtschaft sowie die Nichteinbeziehung der Sozialpartner. Damit scheint sich ein alter Fehler der Bildungsreformer erneut zu wiederholen: Die Bildungsreform gründet weder auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen, noch stellt sie eine Weiterentwicklung im Sinne eines aus den Fehlern der Vergangenheit lernenden Reformvorschlags dar.

b) Im Gegensatz zum Gesetz von 2006, das kurz und allgemein gehalten war und bezüglich der Details zu Berufszyklen, Berufsgruppen und Fachgebieten auf spätere Ministerialbeschlüsse oder Präsidialdekrete verwies, enthält das neue Gesetz zahlreiche Einzelheiten zu Curricula, Prüfungen, Übergängen in andere Bildungsbereiche, beruflichen Kompetenzen, ja sogar die Entsprechungen zu den Stufen des Griechischen Qualifikationsrahmens. Das könnte unter Umständen mit der langen Vorbereitungszeit des Gesetzes erklärt werden sowie mit der Intention des Bildungsministeriums, das neue Gesetz schon zu Beginn des Schuljahres 2013/2014 wirksam werden zu lassen. Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass alle notwendigen Umstellungen und Anpassungen auch zu diesem Zeitpunkt geschaffen worden sind. Da das Gesetz genau am Tag des Schuljahresbeginns verabschiedet wurde, ist eine schnelle Umsetzung völlig unrealistisch sein. Zudem brach nach der Streichung von 52 Fachgebieten und ca. 2.000 Berufsschullehrer-Planstellen am 9. Juli 2013 (siehe auch Pkt. 3.1.b) eine scharfe Konfrontation zwischen der Lehrgewerkschaft und dem Ministerium aus, die eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Parteien und damit eine zügige Einführung der Reform unmöglich macht.

c) Die Notwendigkeit einer Koppelung von Berufsbildung und Arbeitswelt wird im Gesetz zwar verbal anerkannt (Art. 8), tatsächlich aber werden die Fachrichtungen und die Berufe definiert, ohne dabei den Bedarf der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen. In der vom Institut für Bildungspolitik (IEP) ausgearbeiteten Fassung der Lerninhalte ist eine Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern nicht vorgesehen.

d) Unter dem Druck des aktuellen politischen Umfeldes (siehe auch Pkt. 5.1.) scheint das Bildungsministerium die Notwendigkeit einer engeren Anbindung der Berufsbildung an die Arbeitswelt anzuerkennen. Das wird nicht zuletzt durch die Neuschaffung eines zusätzlichen, vierten Ausbildungsjahres (Mathitia) deutlich, dem die Absolvent_innen des dreijährigen Berufsschulzeugs (EPAL) freiwillig beitreten können. Näher betrachtet, erkennt man jedoch lediglich eine Kombination aus altbekannter, verschulter Berufsbildung und einem nicht genau definierten Anteil betrieblicher Ausbildung. Die Implementierung eines vierten Ausbildungsjahres wird zwangsläufig auf die niedrige Ausbildungsbereitschaft und mangelnde Ausbildungsfähigkeit der griechischen klein- und mittelständischen Betriebe treffen sowie auf die nicht klar definierten Zuständigkeiten zwischen dem Bildungsministerium und der Arbeitsverwaltung OAED. Angesichts dieser Situation erscheint die Aussage des neuen Staatssekretärs Simeon Kedikoglou, wonach zu den bereits bestehenden 10.000 Auszubildenden, die heute an der Mathitia teilnehmen, nunmehr weitere 40.000 hinzukommen werden, mehr als fragwürdig, um nicht zu sagen, vollkommen unrealistisch.

e) Von den insgesamt elf ausgewiesenen Zielen des Berufsschulzeugs (Art. 6) werden die Ziele der beruflichen Handlungskompetenz erst an achter und neunter Stelle erwähnt, wie z. B. »umfassende Kenntnisse und Fertigkeiten für den Zugang zum Arbeitsmarkt« und die »Stärkung der Fähigkeit, sich neue technologische Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen anzueignen«. Die »Kultivierung des nationalen, religiösen und kulturellen Erbes« genießt dagegen an dritter Stelle offensichtlich eine höhere Priorität.

f) Während die europäische Entwicklung dazu tendiert, die Berufsbildung und die Allgemeinbildung schrittweise als gleichwertig anzuerkennen, scheint Griechenland hier »gegen den Strom« zu schwimmen. Die Optionen für eine horizontale Mobilität zwischen verschiedenen Bil-



dungsgängen sind unzureichend, und selbst die neuen Schulen für Berufsausbildung (SEK), welche die alten EPAS ersetzen, stellen Einbahnstraßen zum (überforder-ten) Arbeitsmarkt dar; sie lassen weder horizontale noch vertikale Übergänge zu anderen Bildungsgängen zu. Die Folge dieser Bildungsimmobilität ist, dass Jugendlichen bereits im Alter von 15 Jahren jede weitere oder andere Bildungschance verbaut wird.

g) Im Gesetz wird auf alle Orientierungsrichtlinien und Instrumente, die auf EU-Ebene erarbeitet und von den Mitgliedsländern freiwillig übernommen wurden, Bezug genommen, wie z. B. EQF/NQF, ECVET, die Anerkennung nichtformalen und informellen Lernens und die Fokussierung auf die Lernergebnisse. Der Eindruck, dass die griechische Bildungspolitik mit den laufenden Entwicklungen auf EU-Ebene Schritt hält, täuscht jedoch. In den meisten Fällen sind weder nationale gesetzliche Grundlagen geschaffen worden, um die europäischen Orientierungsrichtlinien anzuwenden, noch wurden breite öffentliche Diskussionen zu diesen Themen durchgeführt, um die Vorhaben zu realisieren.

Diese Liste der kritischen Bemerkungen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; sie ist aber durchaus repräsentativ für den Geist des Gesetzes hinsichtlich der

Reform der Berufsbildung. Trotz der Einführung konstruktiver Elemente in Richtung Öffnung der Berufsbildung gegenüber Arbeitswelt und Wirtschaft drängt sich im Endeffekt der Eindruck auf, dass der Gesetzgeber trotz guter Absichten die Reform der Berufsbildung nur halbherzig in Gang setzt und überholte Prinzipien fortschreibt. Die im Gesetz vorgesehene, aber faktisch rudimentäre Beteiligung anderer Stakeholder lässt die angekündigte Umorientierung zur praxisbezogenen bzw. praxisrelevanten Berufsbildung als Lippenbekenntnis erscheinen.

Den verantwortlichen Bildungspolitikern ist das Bemühen um einen Wechsel in Richtung einer praxisorientierten und arbeitsmarktrelevanten Reform der Berufsbildung nicht gänzlich abzusprechen. Aber ihr Engagement greift zu kurz: Wesentliche, substanzielle Entwicklungen sind kaum zu erkennen. Die Reformen sind sowohl in Bezug auf den gesellschaftlichen Entstehungsprozess, die sozialpartnerschaftliche Einbindung und die wissenschaftliche Fundierung als auch hinsichtlich des Veränderungspotenzials eher kosmetischer Natur. Kurzum: ein Gesetz, das zwar nach außen den Schein einer Trendwende wahrt, das Sein der perspektivlosen jungen Menschen jedoch kaum positiv beeinflussen wird.

Literatur

- Busemeyer, Marius** (September 2012): Reformperspektiven der beruflichen Bildung. Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Cedefop** (2010): Employer-provided vocational training in Europe: Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey. Luxemburg.
- Cedefop** (2011): Lernen bei der Arbeit. Erfolgsgeschichten aus dem betrieblichen Lernen in Europa. Luxemburg.
- Cedefop** (2012): Trends in VET Policy in Europe 2010–12. Luxemburg 2012.
- Cedefop** (2013): On the way to 2020: Data for vocational education and training policies – Indicator overviews. Luxemburg.
- Euler, Dieter** (2013): Das duale System in Deutschland – Vorbild für einen Transfer ins Ausland? Bertelsmann Stiftung.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions** (2012): NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe.
- Ioannidou, Alexandra** (2010): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Ministerium für Bildung, Lebenslanges Lernen und Religionsangelegenheiten** (2011a): Studie zur Situation in den EPAL/EPAS. Survey im Auftrag des Bildungsministeriums. [Apotiposi tis yfistamenis katastasis sta EPAL-EPAS me tin anaptyxi ergaleion TPE]. Athen.
- Ministerium für Bildung, Lebenslanges Lernen und Religionsangelegenheiten** (2011b): Nationaler Referenzrahmen für Qualitätssicherung im Lebenslangen Lernen [Ethniko Plaisio gia ti Diasfalisi Poiotitas sti Dia Viou Mathisi]. Athen.
- Ministerium für Bildung, Religionen, Kultur und Sport – Generalsekretariat für Lebenslanges Lernen** (Januar 2013): Bericht zum Lebenslangen Lernen in Griechenland 2012 [Ekthesi gia ti Dia Viou Mathisi stin Ellada]. Athen.
- KANEP/GSEE** (2011): Schlüsseldaten für Bildung 2011. Öffentliche und private Ausgaben. [Ta vasika megethi tis ekpaidefsis 2011. Dimosies kai idiotikes dapanes gia tin ekpaidefsi]. Athen.
- Small Business Act** (2012): Fact Sheet Greece.
- Small Business Act** (2012): Fact Sheet Germany.

Abkürzungen

ACVT	Advisory Committee for Vocational Training
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CVTS	Continuing Vocational Training Survey
DGV	Deutsch-Griechische Versammlung
DGVET	Europäische Tagung der Generaldirektoren für Berufliche Bildung
ECVET	European Credit Transfer in Vocational Education and Training
EIE	Ethniko Instituto Ergasias (Nationales Institut für Arbeit)
ELSTAT	Griechisches Amt für Statistik
EPAL	Epangelmatika Lykeia (Berufsslyzeen)
EPAS	Epangelmatikes Scholes (Berufsschulen)
EOPPEP	Ethnikos Organismos Pistopiisis Prosondon kai Epangelmatikou Prosanatolismou (Nationale Organisation zur Zertifizierung von Qualifikationen und Berufsorientierung)
EQAVET	European Quality Assurance Framework for Vocational Education and Training
EQF	European Qualifications Framework (Europäischer Qualifikationsrahmen)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESYP	Ethniko Symvoulío Paedias (Nationaler Bildungsrat)
Eurofound	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen)
EUROPASS	Einheitlicher europäischer Rahmen für Qualifikationen und Kompetenzen
EZB	Europäische Zentralbank
GEL	Geniko Lykeio (Allgemeines Lyzeum)
GSEE	Geniki Synomospondia Ergaton Ellados (Konföderation der griechischen Gewerkschaften)
HQF	Hellenic Qualifications Framework (Griechischer Qualifikationsrahmen)
IEK	Instituta Epangelmatikis Katartisis (Berufsausbildungsinstitute)
IEP	Instituto Ekpaideutikis Politikis (Institut für Bildungspolitik)
INE	Instituto Ergasias (Forschungsinstitut der griechischen Gewerkschaften)
IOBE	Instituto Oikonomikon kai Viomichanikon Erevnon (Institut für Wirtschafts- und Industriestudien)
IWF	Internationaler Währungsfonds
KANEP	Kentro Anaptixis Ekpedeftikis Politikis (Zentrum für die Entwicklung von Bildungspolitik)
KATEE	Kentra Anoteris Technikis kai Epangelmatikis Ekpedefsis (Zentren für höhere technische und berufliche Bildung)
MFR	Mehnjähriger Finanzrahmen (EU)
NEET	Not in Education, Employment or Training
OAED	Organismos Apascholis Ergatikou Dynamikou (Organisation zur Beschäftigung der Arbeitskräfte)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OEEK	Organismos Epangelmatikis Ekpedefsis kai Katartisis (Organisation für berufliche Bildung und Ausbildung)
PAEP	Paratiritirio Apascholis Epichirisis Pliroforikis (Beschäftigungsobservatorium, Informatikprojekte)
SEK	Scholes Epaggelmatikis Katartisis (Schulen für Berufsausbildung)
SEV	Syndesmos Epichiriseon kai Viomichanion (Unternehmens- und Industrieverband)



Über die Autoren

Dr. Alexandra Ioannidou ist Sozialwissenschaftlerin (Eberhards Karls Universität Tübingen) und Leiterin des Arbeitskreises »Bildung und Beschäftigung« der FES Athen.

Dr. Stavros Stavrou ist Bildungsökonom (TU Berlin). Von 1994 bis 2005 war er stellvertretender Direktor des Cedefop (Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung); seitdem ist er als freier Berater tätig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Westeuropa / Nordamerika |
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa / Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>

E-Mail:
FES-WENA@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-671-0