



Reformbaustelle oder Vorzeigemodell?

Die deutsche Berufsbildung im Wandel

MARIUS R. BUSEMAYER

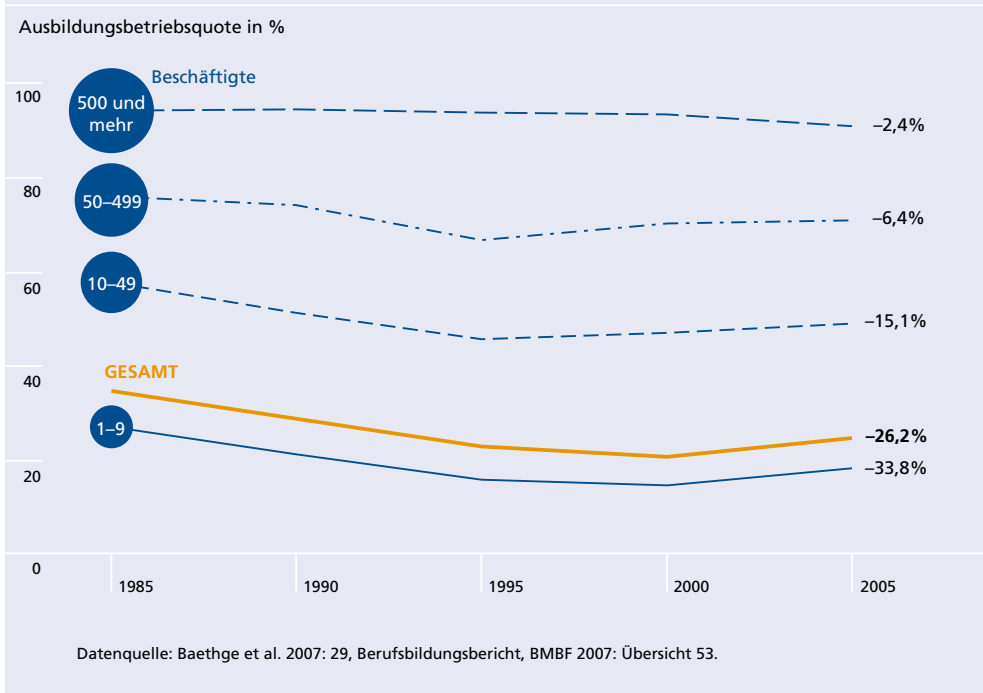
Das deutsche Berufsbildungssystem befindet sich im Umbruch: Der Rückzug eines Teils der Unternehmerschaft aus der Ausbildung sowie Veränderungen der Ökonomie haben zu einer strukturellen Lehrstellenknappheit geführt. Die Politik der beruflichen Bildung hat auf dieses Problem bislang keine nachhaltige Antwort gefunden. Die Konflikte um zwei-jährige Ausbildungsberufe, die Finanzierung der Ausbildung sowie ihre Flexibilisierung und Europäisierung nehmen zu.

Duale Ausbildung in Deutschland: Das Vorzeigemodell

Das deutsche System der Berufsbildung galt lange Zeit als Vorzeigemodell. Während in den meisten Ländern Europas berufliche Bildung in vollzeitschulischer Form oder nur rudimentär vermittelt wird, wird im Rahmen der dualen Ausbildung praktisches Lernen im Betrieb systematisch mit theoretischem Lernen in der Schule kombiniert.

Dieses Ausbildungsmodell hat für die Beteiligten viele Vorteile: Betriebe können beispielsweise im Rahmen der Ausbildung firmenspezifisches Know-how vermitteln und so die Auszubildenden nach Abschluss ohne weitere Trainingsmaßnahmen beschäftigen. Das deutsche System zeichnete sich im Vergleich zu vollzeitschulisch geprägten Berufsbildungssystemen oder Ländern, in denen die Rekrutierung über interne Arbeitsmärkte dominiert, durch einfache Übergänge von Ausbildung in Beschäftigung und eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit aus. Die Jugendlichen, die von ihrem Betrieb nach Abschluss der Ausbildung nicht übernommen wurden, hatten durch ihren Berufsabschluss ein bundesweit anerkanntes Bildungszertifikat, mit dem sie sich auf dem berufsfachlichen oder dem allgemeinen Arbeitsmarkt bewegen konnten.

Abb. 1a Ausbildungsbetriebsquote der Betriebe, 1985 bis 2005



Ausbildungsbetriebsquoten geben den Anteil (in Prozent) der Ausbildungsbetriebe an der Gesamtzahl der Betriebe an (Ausbildungsbeteiligung).

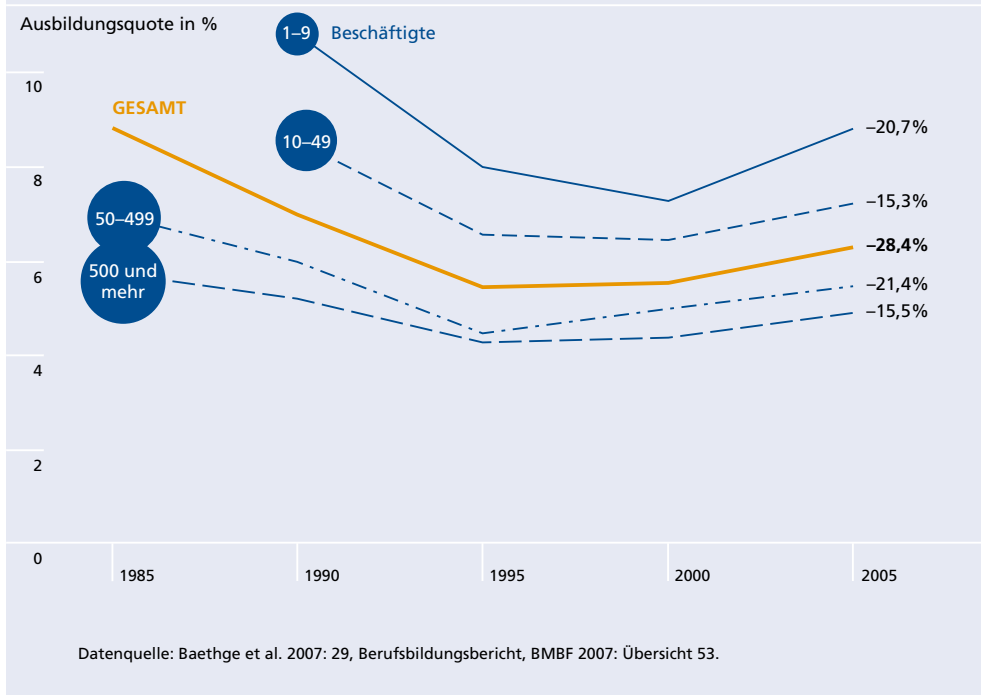
Die systematische Verzahnung zwischen praktischer Ausbildung im Betrieb und theoretischem Lernen in der Schule führt aus Sicht der erziehungswissenschaftlichen Forschung zu einer besseren, umfassenden Qualifizierung der Auszubildenden als die rein vollzeitschulische Berufsbildung oder „Training on the Job“. Der hohe Qualifikationsstand der Arbeitnehmer und das duale Ausbildungsmodell, auf dem dieser basierte, erlaubte es den Unternehmen in exportorientierten Branchen wie der Automobil-, der Chemie- oder der Maschinenbauindustrie, qualitätsorientierte Produktionsstrategien zu verfolgen.

Ein positiver Nebeneffekt war, dass die duale Ausbildung im Zusammenspiel mit einer kollektiven Tarifpolitik für ein im internationalen Vergleich unterdurchschnittliches Maß an sozialer Ungleichheit sorgte. Die „praktisch begabten“ Jugendlichen konnten über die Berufsbildung Zugang zu qualifizierter und gut bezahlter Beschäftigung finden, sodass die im gegliederten Bildungssystem angelegten Bildungsungleichheiten über lange Zeit kaum Niederschlag auf dem Arbeitsmarkt fanden.

Beim dualen Ausbildungsmodell handelt es sich nicht nur einfach um eine Lern- und Ausbildungsform, sondern um ein komplexes Gefüge von Institutionen, in dem die Sozialpartner – Arbeitgeber

Die duale Ausbildung sorgte für einfache Übergänge in die Beschäftigung, geringe Jugendarbeitslosigkeit und einen hohen Qualifikationsstand der Arbeitnehmer.

Abb. 1b Ausbildungsintensität in den Betrieben, 1985 bis 2005



Ausbildungsquoten sind der Anteil (in Prozent) der Auszubildenden an der Gesamtzahl der Beschäftigten (Ausbildungsintensität).

und Gewerkschaften – eine tragende Rolle spielen. Weil das Modell für beide Seiten vorteilhaft war, herrschte ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft zwischen den Sozialpartnern. So galt in der Berufsbildungspolitik über lange Zeit hinweg das Konsensprinzip, und zwar auch in Zeiten, in denen in anderen Politikfeldern wie der Tarif- oder der Sozialpolitik starke Auseinandersetzungen an der Tagesordnung waren (wie beispielsweise in den 1980er-Jahren).

Wandel des Berufsbildungssystems

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat sich das deutsche Berufsbildungssystem gewandelt, und viele der genannten Stärken treffen nur noch eingeschränkt zu. Denn die entscheidende Voraussetzung dafür, dass duale Ausbildung zu einfachen Übergängen, niedriger Jugendarbeitslosigkeit und einem hohen Qualifikationsstand der Arbeitnehmer beitragen kann, ist eine ausreichende Zahl von Ausbildungsplätzen.

Wie **Abbildung 1** zeigt, hat sich jedoch ein Teil der Unternehmen dauerhaft aus der Ausbildung zurückgezogen. Besonders bei kleinen Unternehmen ist die Ausbildungsbeteiligung seit den 1980er-Jahren kontinuierlich gesunken. Die großen Unternehmen beteiligen sich zwar weiterhin mehrheitlich an der dualen Ausbildung, jedoch nimmt auch hier, wie bei den kleinen und mittelgroßen Betrieben, die Intensität der Beteiligung gemessen am Anteil der Auszubildenden an der Zahl der Beschäftigten (Ausbildungsquote) ab.

Das Handwerk, das auf eine lange Tradition in der Berufsbildung zurückblicken kann, engagiert sich weiterhin stark. Seit Jahren liegt die Ausbildungsquote stabil bei etwa zehn Prozent. Allerdings ist die Gesamtbeschäftigung im Handwerk rückläufig, sodass auch die absolute Zahl der Ausbildungsplätze zurückgeht. Die Liberalisierung des Handwerksrechts unter der Koalitionsregierung aus SPD und Grünen 1998 bis 2002, mit der der „Meisterzwang“ für eine Reihe von Gewerken aufgehoben wurde, hat zwar zu einer Reihe von Betriebsneugründungen geführt, die Ausbildungsbilanz des Handwerks aber tendenziell verschlechtert und den Stellenwert eines Gesellen- oder Meisterbriefs gemindert.

Zum Rückzug eines Teils der Unternehmerschaft aus der Ausbildung kommen die Auswirkungen des strukturellen Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft hinzu. Das duale Ausbildungsmodell hat seine historischen Wurzeln im Industriesektor, dem Handwerk und den freien Berufen. In Dienstleistungsbranchen hat es weit weniger Verbreitung gefunden, obgleich bei der Schaffung neuer Ausbildungsberufe seit Mitte der 1990er-Jahre große Fortschritte erzielt wurden und Deutschland beim Versuch der Übertragung des dualen Modells auf neue Branchen erfolgreicher war als andere Länder wie etwa Österreich oder die Schweiz.

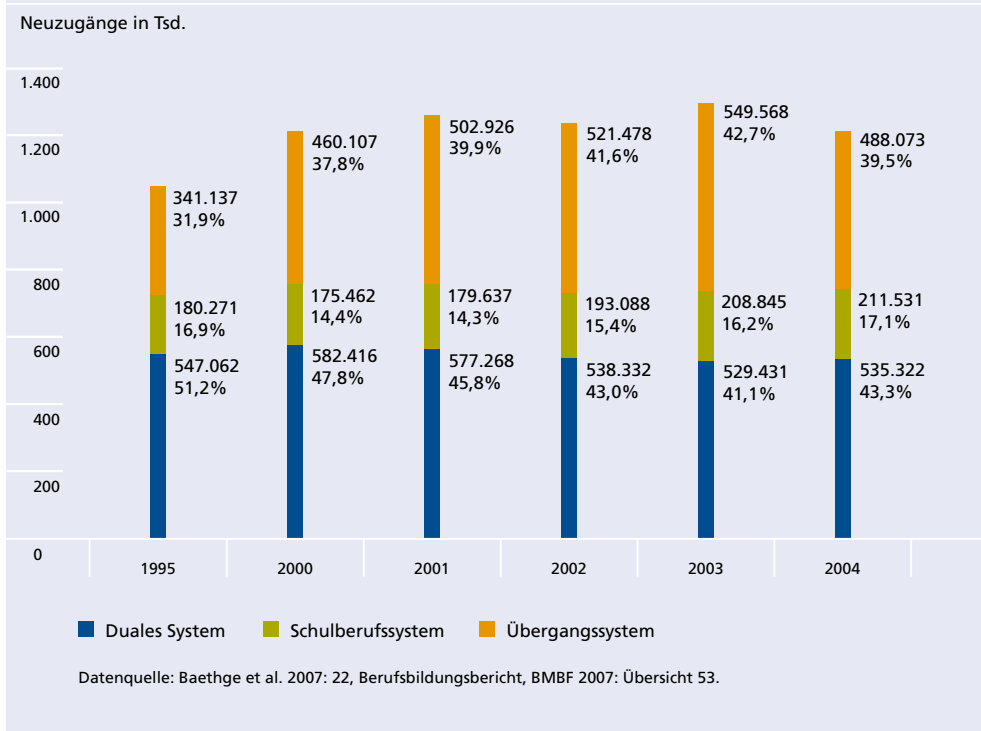
**Ausbildungsplatzmangel
und der Übergang von
der Industrie- zur Wis-
sensgesellschaft stellen
das duale System auf
den Prüfstand.**

Die Folge dieser Entwicklungen ist eine chronische Unterversorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen. Die enge Anbindung der betrieblichen Ausbildung hatte schon in früheren Zeiten eine Abhängigkeit des Ausbildungsangebots von der konjunkturellen Entwicklung begründet. Spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre ist jedoch deutlich geworden, dass die Lücke zwischen Nachfrage nach und Angebot von Lehrstellen nicht konjunkturelle, sondern strukturelle Ursachen hat.

Die tatsächliche Größe der Nachfrangelücke lässt sich nur schwer schätzen. Die Zahlen der Berufsbildungsberichte der Bundesregierung belegen, dass von allen Ausbildungsplatzbewerbern, die bei der Bundesagentur für Arbeit in einem gegebenen Jahr registriert sind, nur noch knapp die Hälfte tatsächlich in eine duale Ausbildung eintritt. Der andere Teil der Jugendlichen wird in Alternativen zur Ausbildung vermittelt, wie zum Beispiel das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ), das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ), Berufsfachschulen oder berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit. Diese Maßnahmen können im Einzelfall die Ausbildungsreife verbessern, führen jedoch nicht zu anerkannten Ausbildungsabschlüssen und verleihen keine arbeitsmarktfähigen Qualifikationen.

Die Berufsbildungsforschung verwendet als Sammelbegriff für diese diversen Maßnahmen die Bezeichnung „Übergangssystem“. Wie **Abbildung 2** zeigt, ist der Anteil der Neuzugänge im Übergangssystem seit Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich angestiegen, während der Anteil der Neuzugänge in der dualen Ausbildung abnahm und der Anteil der Zugänge in das vollzeit-schulische Berufsbildungssystem konstant blieb. Inzwischen hat die Forschung gezeigt, dass einer Mehrheit der Jugendlichen nach dem Durchlaufen verschiedener Stationen im Übergangssystem letztlich doch die Aufnahme einer dualen Ausbildung gelingt. Es bleibt allerdings ein harter Kern von Geringqualifizierten, denen eine längere Maßnahmenkarriere im Übergangssystem bevorsteht.

Abb. 2 Neuzugänge in das duale System, das Schulberufssystem und das Übergangssystem, 1995 bis 2004



Die Reaktion der Politik:

Neuordnung von Ausbildungsberufen und Berufsbildungsreform

Wie hat die Politik auf die Veränderungen im Berufsbildungssystem reagiert? Welche Rolle spielen die Sozialpartner? Diese Fragen sind Gegenstand eines Forschungsprojekts am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zum Wandel der Politik der beruflichen Bildung seit 1970.

Im Politikfeld der beruflichen Bildung gibt es viele institutionalisierte Veto-Positionen.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass im Politikfeld der beruflichen Bildung eine besonders hohe Dichte an sogenannten institutionalisierten Veto-Positionen zu finden ist: Die Regelung des schulischen Teils der dualen Ausbildung fällt in den Kompetenzbereich der Länder, sodass die Kultusministerkonferenz (KMK) an der Ausarbeitung und Umsetzung von Rahmenlehrplänen beteiligt ist. Der betriebliche Teil der Ausbildung fällt jedoch in den Regelungsbereich des Bundes.

Ausbildungsordnungen, die die Inhalte von Ausbildungsberufen regeln, sind Rechtsverordnungen des zuständigen Fachministers, bei deren Vorbereitung und Ausarbeitung die Sozialpartner maßgeblich beteiligt sind. Es ist offensichtlich, dass die Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, Fachverbänden und Dachverbänden, Bildungs- und Fachministerien sowie Bund und Ländern äußerst komplex und zeitaufwendig sind.

Die Politik hat auf das Problem der Lehrstellenknappheit mit einer aktiveren Einmischung in die Neuordnung von Ausbildungsberufen reagiert. Bis 2003 galt hier das Konsensprinzip, das heißt, die Bundesregierung hielt sich mit dem Erlass von Ausbildungsordnungen so lange zurück, bis die beiden Sozialpartner eine Einigung erzielt hatten. Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) brach mit dieser Tradition, indem er sich auf die Seite der Arbeitgeber stellte und die Wiedereinführung von zweijährigen Ausbildungsberufen (wie beispielsweise dem Maschinen- und Anlagenführer) ermöglichte. Die Gewerkschaften protestierten, da sie eine Ausdifferenzierung der Ausbildungsberufe auf verschiedene Niveaus mit negativen Konsequenzen für die Einheit der Tarifpolitik befürchteten. Die Bundesregierung erhoffte sich von der Schaffung neuer zweijähriger Ausbildungsberufe eine Verbesserung der Integration von Bildungsschwachen und eine Ausweitung des Ausbildungsangebots. Beide Hoffnungen sind bislang nur bedingt erfüllt worden.

Über die Neuordnungspolitik hinaus engagieren sich die Sozialpartner im allgemeinen Prozess der Berufsbildungsreform. Im Jahr 2004 fand eine erbitterte Auseinandersetzung um die Einführung einer Ausbildungsabgabe für nichtausbildende Betriebe statt, die letztlich am Widerstand innerhalb der Reihen der SPD scheiterte. Stattdessen wurde zwischen Regierung und Wirtschaft ohne Beteiligung der Gewerkschaften ein „Ausbildungspakt“ geschlossen, der zu einer Steigerung des Ausbildungsangebots auf freiwilliger Basis beitragen sollte. Die strukturellen Probleme auf dem Ausbildungsstellenmarkt ließen sich damit aber noch nicht beheben. 2005 wurde in einem weitreichenden Konsens die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes beschlossen, die eine Reihe neuer Elemente (unter anderem die Zulassung von vollzeitschulisch Ausgebildeten zur Kammerprüfung), aber keine grundsätzlichen Strukturänderungen enthielt.

Die Debatte um Flexibilisierung, Differenzierung und Modularisierung der Ausbildung hat im Zuge der Europäisierung der beruflichen Bildung an Dynamik gewonnen. Dadurch sind Konfliktlinien innerhalb der und zwischen den Lagern von Arbeitgebern und Gewerkschaften deutlicher geworden. Vor allem große Unternehmen und ihre Verbände plädieren für eine weitgehende Flexibilisierung der Inhalte und Organisation der Ausbildung, die sich zum Beispiel durch offene, dynamische Ausbildungsordnungen und die „Verbetrieblichung“ der Prüfungen umsetzen ließe. Kammervverbände und das Handwerk möchten hingegen am traditionellen öffentlich-rechtlichen Prüfungswesen festhalten, nicht zuletzt, weil die Abnahme von Ausbildungsprüfungen ein wesentlicher Bestandteil der Aktivitäten der Kammern vor Ort ist. Gewerkschaften wehren sich gegen eine weitreichende Zergliederung von Ausbildungsberufen („Modularisierung“), da sie negative Auswirkungen auf die Einheit der Tarifpolitik und einen weiteren Rückzug der Unternehmen aus der vollqualifizierenden Ausbildung befürchten.

Das Konsensprinzip weicht der Verfolgung von Einzelinteressen.

Zusammenfassend lässt sich somit ein Trend erkennen, nach dem korporatistische Entscheidungsprozesse, die sich vormals sowohl durch Legitimation als auch durch hohe Steuerungsfähigkeit auszeichneten, zunehmend dysfunktional und konfliktiv werden: Die beteiligten Akteure neigen dazu, ihre Partikularinteressen auf Kosten der gemeinsamen Interessen zu verfolgen. Große Industrieunternehmen und ihre Verbände möchten die duale Ausbildung

stärker auf betriebsspezifische Bedürfnisse ausrichten. Die Kammern möchten ihre Stellung im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Prüfungswesens wahren. Gewerkschaften haben vor allem die Qualifizierungsinteressen ihrer Mitglieder im Blick und nur bedingt diejenigen jener Jugendlichen, die in Warteschleifen gefangen sind. Der Bundesregierung geht es primär um die Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit und der damit verbundenen Kosten.

Wenn das Modell der dualen Ausbildung jedoch erfolgreich an die sich wandelnden Rahmenbedingungen angepasst werden soll, müssen sich alle Beteiligten wieder auf ihre gemeinsamen Interessen besinnen. Entschlossenes Handeln ist gefordert, um zu verhindern, dass das Potenzial einer ganzen Generation von Jugendlichen in Warteschleifen, Vorbereitungsmaßnahmen und Einstiegsqualifizierungen verloren geht.



MARIUS R. BUSEMAYER

ist seit 2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter am MPIfG. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Fragen der Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik im Allgemeinen und Prozessen institutionellen Wandels in Bildungssystemen im Besonderen. Vor seiner Tätigkeit am MPIfG studierte er Politik-, Wirtschafts-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaften an den Universitäten Harvard und Heidelberg. Er wurde 2006 an der Universität Heidelberg mit einer Arbeit zum internationalen Vergleich von Bildungsausgaben promoviert.
Forschungsinteressen: vergleichende politische Ökonomie, Politik der beruflichen Bildung, institutioneller Wandel, Bildungs-, Sozial- und Staatsausgaben, Strategien und Politik sozialdemokratischer Parteien

Zum Weiterlesen

BAETHGE, M., SOLGA, H. & WIECK, M.:

Berufsbildung im Umbruch:

Signale eines überfälligen Aufbruchs.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007.

BEICHT, U., FRIEDRICH, M. & ULRICH, J.G.:

Ausbildungschancen und Verbleib von Schulabsolventen.

Bertelsmann, Bielefeld 2008.

BUSEMAYER, M.R.:

Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970.

Frankfurt a.M., Campus 2009.

STRECK, W.:

Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy.

Oxford, Oxford University Press 2009.

THELEN, K. & BUSEMAYER, M.R.:

From Collectivism towards Segmentalism: Institutional Change in German Vocational Training.

MPIfG Discussion Paper 08/13. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2008.

www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-13.pdf