

AUSDERFORSCHUNG :

Das Comeback eines Reformmodells? Die duale Berufsausbildung in Zeiten der Wirtschaftskrise

Marius R. Busemeyer

Das duale Ausbildungssystem durchläuft seit einigen Jahren einen grundlegenden Transformationsprozess, und die Ausbildung wird immer stärker an den Bedürfnissen der betrieblichen Praxis ausgerichtet. Diese Neuausrichtung hat sich in den Jahren der Wirtschafts- und Finanzkrise bewährt, denn das betriebliche Angebot an Ausbildungsstellen ist nicht eingebrochen und die Jugendarbeitslosigkeit bleibt auf niedrigem Niveau. Allerdings besteht weiter Reformbedarf, denn das kurzfristige Comeback der dualen Ausbildung hat das strukturelle Problem der Ausgrenzung gering qualifizierter Jugendlicher nicht nachhaltig gelöst.

Wandel trotz Reformstau

Seit Jahren und Jahrzehnten werden in Deutschland Debatten zur Reform des dualen Ausbildungssystems geführt. Obwohl es im Ausland bewundert und geschätzt wird, dominierten in Deutschland zuletzt die kritischen Stimmen. Nicht nur, aber vor allem von Gewerkschaftsseite wurde bemängelt, dass Betriebe zu wenige Ausbildungsplätze bereitstellten. Immer mehr Jugendliche waren somit gezwungen, statt eines Ausbildungsplatzes eine alternative Qualifizierungsmaßnahme im sogenannten „Übergangssystem“ anzutreten. Nur etwa 60 Prozent dieser Jugendlichen in Warteschleifen gelingt nach dem ersten Jahr im Übergangssystem der Wechsel in eine reguläre Ausbildung.



Arbeitgeber hingegen kritisierten vor allem die starren Strukturen des korporatistisch organisierten Ausbildungssystems. Die Flexibilisierung und Differenzierung des Systems der Ausbildungsberufe, die die Arbeitgeber für notwendig hielten, wurde über lange Jahre durch das Veto der Gewerkschaften blockiert. Die Arbeitnehmervertreter befürchteten, eine zu starke Ausrichtung der dualen Ausbildung auf die Bedürfnisse der Betriebe könne das Ausbildungssystem weiter erodieren lassen, statt dies zu verhindern.

In den letzten fünf bis zehn Jahren sind im deutschen Berufsbildungssystem nun Prozesse in Gang gesetzt worden, deren Wirkung im Ergebnis als transformativ bezeichnet werden kann. Dieser transformative Wandel vollzog sich jedoch in kleinen Schritten, nicht in Form einer groß angelegten Systemreform.

„ Das Berufsbildungssystem wurde seit 2000 in kleinen, aber bedeutenden Schritten reformiert. “

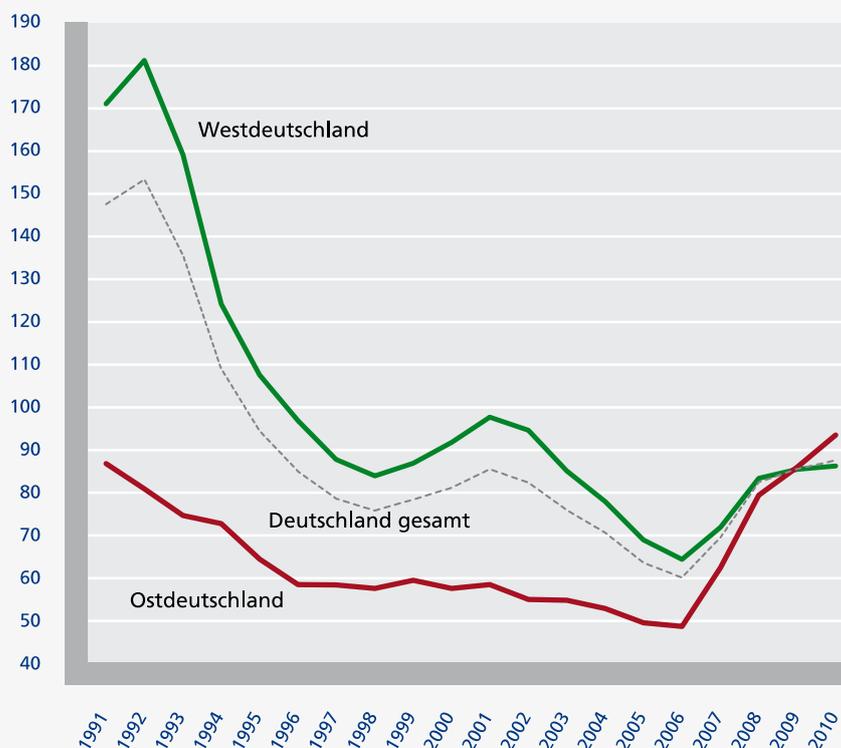
Der Wandel lässt sich am besten als eine „Verbetrieblichung“, eine zunehmende Ausrichtung der dualen Ausbildung an den Bedürfnissen der Ausbildungsbetriebe verstehen. Während der rot-grünen Koalition und in den

AUSDERFORSCHUNG:

Jahren danach hat die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden und häufig gegen Widerstand der Gewerkschaften sowie teilweise der Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern begonnen, die undifferenzierten Strukturen des Ausbildungssystems zu flexibilisieren, zum Beispiel durch die Wiedereinführung von zweijährigen Ausbildungsberufen, die Schaffung von Zusatzqualifikationen, die probeweise Einführung von Ausbildungsmodulen, die teilweise Verlagerung von Ausbildungsprüfungen von den Kammern in die Betriebe und die stärkere Ausrichtung der beruflichen Vorbereitung an der betrieblichen Praxis. Grundlegende Reformen, wie etwa der konsequente Ausbau vollzeitschulischer Alternativen, sind ausgeblieben, obwohl andere Länder mit ähnlichen Berufsbildungssystemen entschiedener in diese Richtung gegangen sind. Die Hoffnung der verschiedenen Bundesregierungen war, dass eine verstärkte Ausrichtung der beruflichen Bildung an den Bedürfnissen der Betriebe die Ausbildungsbereitschaft eben jener Betriebe erhöht und man damit die Probleme am Ausbildungsstellenmarkt in den Griff bekommt. Dies ist auch eine mögliche Erklärung dafür, dass eine von Sozialdemokraten geführte Regierung ein Bündnis mit den Arbeitgebern gegen den teilweise erbitterten Widerstand der Gewerkschaften einging.

Abbildung 1 Gemeldete Ausbildungsstellen, Entwicklung in West- und Ostdeutschland

Ausbildungsstellen je 100 Bewerber



Quelle: Ulrich, Joachim Gerd (2010), Ausbildungsmarkt im Umbruch: Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2010 im Spiegel der Ausbildungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Bonn: Bundesinstitut für Berufliche Bildung, S. 11.

AUSDERFORSCHUNG:

Abbildung 2 Verteilung der Neuzugänge auf die drei Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems, 1995 und 2000 bis 2008



Quelle: Autorengruppe BIBB/Bertelsmann Stiftung (2011), Reform des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung, Aktuelle Vorschläge im Urteil von Berufsbildungsexperten und Jugendlichen. Bonn, Gütersloh: BIBB/Bertelsmann Stiftung, S. 7.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise als Bewährungsprobe

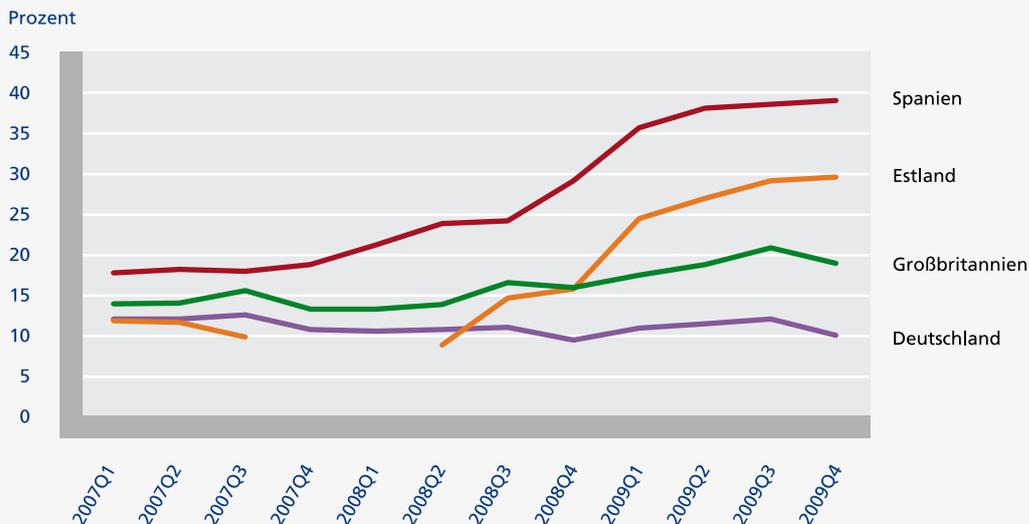
Die Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 war sicherlich eine besonders starke Herausforderung für das Ausbildungssystem. Angesichts des massiven wirtschaftlichen Einbruchs wäre ein deutlicher Rückgang der Zahl der Ausbildungsstellen zu erwarten gewesen: Unternehmen halten in Krisenzeiten im Zweifelsfall zunächst die Mitglieder der Stammebelegschaften, in deren Ausbildung sie bereits investiert haben.

Die inzwischen vorliegenden Zahlen zur Entwicklung des Ausbildungsmarktes während und nach der Krise zeigen jedoch, dass es zu keinem dramatischen Einbruch der Zahl der angebotenen Ausbildungsstellen gekommen ist. **Abbildung 1** zeigt die Entwicklung der Zahl der von der Bundesagentur für Arbeit erfassten Ausbildungsbewerber im Verhältnis zu den gemeldeten offenen Stellen. Es wird deutlich, dass sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen seit 2004/2005 kontinuierlich verbessert hat. Einschränkend gilt, dass inzwischen lediglich etwa das Niveau von 2002 erreicht wurde. Die Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt war in den 1990er-Jahren noch wesentlich günstiger, das heißt, es gab pro 100 Bewerber deutlich mehr als 100 Stellen.

Abbildung 2 zeigt, wie sich die „Neuzugänge“ auf die drei Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems – duales System, schulische Berufsbildung und Übergangssystem – verteilen und wie sich die Verhältnisse im Zeitverlauf ändern. In den Jahren 2003/2004 war der Anteil der Neuzugänge in das duale System mit etwas über 40 Prozent im Zeitvergleich sehr niedrig. Mit ebenfalls knapp über 40 Prozent war der Anteil der Neuzugänge in das Übergangssystem entsprechend hoch. Im Jahr 2008 münden allerdings nur noch 34,1 Prozent aller Neuzugänge in die berufliche Bildung in das Übergangssystem ein, während der Anteil des dualen Systems wieder auf 47,9 Prozent stieg. Damit liegen die Verhältnisse zwischen den Sektoren des Berufsbildungssystems wieder etwa auf dem Niveau von 1995.

AUSDERFORSCHUNG:

Abbildung 3 Jugendarbeitslosigkeit während der Wirtschafts- und Finanzkrise in ausgewählten Ländern



Quelle: International Labour Office (ILO) (2010), Global Employment Trends for Youth: Special Issue on the impact of the global economic crisis on youth, Genf: International Labour Office, S. 34.

Abschließend ein Blick auf den Arbeitsmarkt an sich: Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist während der Jahre der Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland auf einem im internationalen Vergleich niedrigen Niveau konstant geblieben (Abb. 3). In Spanien, Großbritannien und Estland, deren Jugendarbeitslosigkeit vor der Krise ähnlich hoch war wie in Deutschland, ist sie im Gegensatz dazu deutlich, teilweise dramatisch, angestiegen.

„ Die Unternehmen zeigten Bereitschaft, auch in schwierigen Zeiten in Ausbildung zu investieren. “

Ende der Reformdebatte?

Ohne Zweifel hat sich das duale Ausbildungsmodell auch und gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise in vielerlei Hinsicht bewährt. Die Unternehmen zeigten Bereitschaft, in schwierigen Zeiten in Ausbildung zu investieren. Es ist im Einzelnen schwierig zu beurteilen, welche Rolle die von den verschiedenen Bundesregierungen eingeleiteten Reformen hierbei gespielt haben. Es ist jedoch deutlich geworden, dass die allseitige politische Unterstützung und Wertschätzung für die betriebliche duale Ausbildung eine wichtige Bedingung für deren Fortbestand ist. Aber hat sich damit die Reformdebatte erledigt? Hat die Wirtschaftskrise die Krise des dualen Systems beendet? Zwei Thesen sollen diese Fragen beantworten.

Erstens: Die gegenwärtige Entwicklung ist keine Rückkehr zum Status quo ante, auch wenn die Statistiken das suggerieren mögen. Die Reformen der letzten Jahre haben eine grundlegende Transformation des Systems eingeleitet – ein Prozess, der sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Die verstärkte Ausrichtung der Ausbildung an den Bedürfnissen der Betriebe nützt vor allem den exportorientierten Großunternehmen, die die

AUSDERFORSCHUNG:



Ausbildung als Eintrittstor in interne Arbeitsmärkte betrachten. Berufsfachliche Arbeitsmärkte, wie sie vor allem im Handwerk zu finden sind, werden weiter erodieren. Kleine und mittlere Firmen machen ihre Beteiligung an der Ausbildung eher von Kostenüberlegungen abhängig als große. Sie hätten mehr von einem Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten oder neuen Kombinationen von schulischer und betrieblicher Ausbildung – wie in Dänemark seit Jahrzehnten erfolgreich umgesetzt – profitiert. Die politisch dominante Koalition aus Bundesregierung und Exportindustrie ist jedoch einen anderen Weg gegangen.

„ Kleine und mittlere Betriebe brauchen Ausbildungsmodelle, die auf innovative Weise schulische, betriebliche und außerbetriebliche Ausbildung kombinieren. “

Zweitens: Das duale Ausbildungssystem ist kein Auslaufmodell, sondern es wird auch in Zukunft die berufliche Bildung in Deutschland dominieren. Insofern der Erhalt der dualen Ausbildung das Ziel der eingeleiteten Reformen war, können diese als erfolgreich betrachtet werden. Denn die duale Ausbildung ist weiterhin ein wichtiger Kernbestandteil des auf Export ausgerichteten deutschen Wirtschaftsmodells. Der Preis für den Erhalt ist allerdings: Die Bedeutung des dualen Ausbildungssystems erodiert an der Peripherie. Es wird nicht mehr wie in den 1970er- und 1980er-Jahren dafür sorgen, dass alle Jugendlichen, die eine Ausbildung beginnen wollen, auch einen Ausbildungsplatz finden. Der Sockel an „Unvermittelbaren“ ist größer geworden, selbst wenn kurzfristig das Angebot der Ausbildungsplätze steigen sollte. Der viel beschworene demografische Wandel wird dieses Problem nicht lösen, denn die Ausbildungsplatzbewerber bringen nicht immer die Qualifikationen mit, die in den Betrieben gebraucht werden. Demnach ist zu erwarten, dass Ausbildungsplatz- und Fachkräftemangel gleichzeitig auftreten werden.

„ Individuelle Bildungsdefizite müssen schon im allgemeinen Schulsystem erkannt und beseitigt werden. “

Es kann gelingen, aus dieser Sackgasse auszubrechen, wenn Bildungspolitiker entschlossen handeln. Zu lange erlag man der Illusion, die bildungspolitische Versorgung der Jugendlichen mit „praktischen Talenten“ könnte

AUSDERFORSCHUNG:

gänzlich an die Arbeitgeberschaft delegiert werden. Zwar gab und gibt es seitens der Arbeitgeber, vor allem im Handwerk, durchaus die Bereitschaft, in Ausbildung zu investieren und dabei soziale Verantwortung zu übernehmen. Allerdings geht die ebenfalls zu beobachtende Erosion der Arbeitgeberverbände einher mit einer schwächeren Verpflichtungsfähigkeit der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern, die – auch unter dem Druck der ökonomischen Internationalisierung – bei der Ausbildung stärker auf den einzelbetrieblichen Nutzen schauen. Daher ist entschlossenes Eingreifen der Bildungspolitik gefordert: Sie muss dafür sorgen, dass individuelle Bildungsdefizite bereits im allgemeinen Schulsystem erkannt und frühzeitig beseitigt werden.



Marius Busemeyer

ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Policy-Analyse und Politische Theorie, an der Universität Konstanz. Er studierte Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg und Verwaltungswissenschaften an der Harvard Kennedy School. Von 2006 bis 2010 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung mit den Forschungsschwerpunkten vergleichende politische Ökonomie, Wohlfahrtsstaaten, Staatsfinanzen, sozialdemokratische Parteien und Theorien des institutionellen Wandels. 2010 habilitierte er sich an der Universität zu Köln im Fach Politikwissenschaften und wurde in das Emmy-Noether-Programm der Deutschen Forschungsgemeinschaft aufgenommen. Die Emmy-Noether-Gruppe „The Politics of Education and Training Reforms in Western Welfare States“ nahm im Januar 2011 in Konstanz ihre Arbeit auf.

Zum Weiterlesen

Busemeyer, M.R.:

Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970. Frankfurt a.M.: Campus, 2009.

Busemeyer, M.R. & Trampusch, C. (Hg.):

The Political Economy of Collective Skill Formation. Oxford/New York: Oxford University Press, im Erscheinen.

Thelen, K. & Busemeyer, M.R.:

From Collectivism towards Segmentalism: Institutional Change in German Vocational Training
MPIfG Discussion Paper 08/13. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2008.