

Rieke, Volker et al.

Article

Duale Ausbildung, ›Jugendgarantie‹ oder zusätzliche Hilfsfonds: Was tun gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Rieke, Volker et al. (2013) : Duale Ausbildung, ›Jugendgarantie‹ oder zusätzliche Hilfsfonds: Was tun gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 16, pp. 3-24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165312>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Duale Ausbildung, ›Jugendgarantie‹ oder zusätzliche Hilfsfonds: Was tun gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa?

Nach den neuen Zahlen von Eurostat liegt die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren im Frühjahr 2013 in der Eurozone bei über 23%. Während die Werte in Deutschland oder Österreich niedrig sind, sind sie in den europäischen Krisenländern erschreckend hoch. Wie ist das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu lösen?

Die bilateralen Berufsbildungsk Kooperationen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung: Ein Beitrag für mehr Jugendbeschäftigung in Europa

Das Modell der dualen Berufsausbildung, das in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken kann, trifft international nicht nur auf eine hohe Wertschätzung, sondern hat vielerorts eine Orientierungsrolle für andere Staaten übernommen. In der Außenansicht gilt es als eine der Säulen des Wohlstandes und der starken wirtschaftlichen Leistung Deutschlands. Es steht auch dafür, dass Deutschland bislang nahezu unbeschadet durch die europäische Finanz- und Schuldenkrise gegangen ist und mit ca. 7,5% eine der geringsten Jugendarbeitslosigkeitsraten in Europa aufweisen kann. Zum Vergleich: Im Mai 2013 suchten nach Angaben von Eurostat in Griechenland fast 63% der jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren eine Beschäftigung, in Spanien ca. 55%, in Portugal und Italien ca. 40% und im Schnitt der EU-27-Staaten etwa 23%.

In diesen Ländern finden viele junge Menschen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt und bleiben ohne Zukunftsperspektive. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit gefährdet zunehmend den sozialen Frieden. Wichtige Investitionen in Jugendbeschäftigung und in junge Fachkräfte bleiben wegen der knappen öffentlichen Haushalte aus, obwohl sie der entscheidende Faktor für späteres Wachstum, Wohlstand und gesellschaftliche Teilhabe sind.

Der Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit und die Notwendigkeit von bildungspolitischen Reformen stehen auf der Agenda der politischen Entscheidungsträger in Europa. Trotz zahlreicher bereits gestarteter Maßnahmen auf den verschiedens-

ten Ebenen besteht noch umfangreicher Handlungsbedarf, damit junge Menschen in Europa wieder angemessene Beschäftigung finden. Deutschland hat dabei nicht nur ein Eigeninteresse, den Staaten, die von der Krise besonders hart getroffen wurden, zu helfen: In einem geeinten Europa besteht auch eine Solidaritätsverpflichtung, gemeinsam gegen die Jugendarbeitslosigkeit vorzugehen.

Eine zentrale Herausforderung für die krisengeschüttelten Länder ist es, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besser aufeinander abzustimmen. Die Finanzkrise hat dabei auch den Druck auf die Bildungssysteme verschärft und in den Vordergrund gerückt, dass sie vielfach am Arbeitsmarkt vorbei ausbilden. Besonders Staaten mit vornehmlich vollzeitschulischen Berufsausbildungen können die durch globalen Wettbewerb verursachten kürzeren Innovationszyklen, die systematische betriebliche Organisationsentwicklung und eine darauf bezogene Qualifizierung der Fachkräfte nicht mehr leisten. Arbeitgeber in diesen Ländern kritisieren die schulische Bildung als zu wenig praxisorientiert und beklagen den Mangel an praktisch qualifiziertem Personal.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung bi- und multilaterale Vereinbarungen mit vielen Partnerländern geschlossen, um gemeinsam die Beschäftigungssituation für junge Menschen zu verbessern. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) verfolgt dabei einen systemischen Ansatz: Auf Nachfrage des jeweiligen Partnerlandes wird gemeinsam eine Strategie entwickelt, um die Berufsbildungssysteme zu modernisieren. Im Vordergrund steht die Implementierung von Elementen und Prinzipien des dualen Systems – angepasst an die



Volker Rieke*

* Volker Rieke ist Leiter der Abteilung »Europäische und internationale Zusammenarbeit in Bildung und Forschung« im Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Bedarfe und Gegebenheiten im jeweiligen Land. Damit werden nachhaltige Veränderungen angestoßen und die Beschäftigung von jungen Menschen vorangetrieben; zum Beispiel indem im Rahmen von gemeinsamen Pilotprojekten betrieblich-orientiertes Lernen gefördert und das Engagement von Unternehmen und die Einbeziehung von Sozialpartnern unterstützt wird.

Erfolgsmodell »duales Berufsbildungssystem«

Die OECD hat in einer internationalen Vergleichsstudie die Leistungsfähigkeit des dualen Systems beim Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung unterstrichen. Der Übergang von der Schule ins Arbeitsleben verlaufe in Deutschland »bemerkenswert reibungslos«, heißt es im neuen Deutschlandbericht der Studie »Skills beyond School«. Über 90% der 15- bis 24-Jährigen haben nach Zahlen der OECD 2008 nach Abschluss der Schule eine Beschäftigung gefunden oder ihre Bildungslaufbahn fortsetzen können. Dabei ist dieser im internationalen Vergleich hohe Prozentsatz kein ausschließlich deutsches Phänomen: Auch andere Länder mit dualem Ausbildungssystem, wie Österreich, die Schweiz und Dänemark, können mit niedriger Jugendarbeitslosigkeit und einem guten Übergang von der Berufsausbildung in die Arbeitswelt punkten. Dabei sind besonders zwei wesentliche Kernelemente zu nennen, die den Erfolg des dualen Ausbildungsmodells ausmachen:

Lernen im Arbeitsprozess

Das Lernen im Betrieb und im Prozess der Arbeit ist der Kern des dualen Systems in Deutschland. Es stellt sicher, dass junge Menschen hohe berufliche Handlungskompetenzen erwerben und so als qualifizierte Fachkräfte hochattraktiv für Arbeitgeber sind. Dabei nimmt die Ausbildungszeit im Betrieb in Deutschland meistens etwa $\frac{3}{4}$ der Ausbildungszeit ein.

Gemeinsame Verantwortung von Staat und Sozialpartnern

Die gemeinsame Verantwortung für eine koordinierte plurale Steuerung dualer Berufsbildung stellt sicher, dass die Akteure entsprechend ihrer Kompetenzen und Interessen am Berufsbildungsdialog auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene beteiligt sind. Staat und Sozialpartner sichern gemeinsam die Rahmenbedingungen der Berufsbildung: Von der anteiligen Finanzierung über die Entwicklung und Aktualisierung der Curricula bis hin zur Prüfung und Zertifizierung der erworbenen Kompetenzen. So werden national gültige Standards für Berufsbildung geschaffen, die dem Einzelnen eine hohe berufliche Kompetenz und Beschäftigungsfähigkeit, Mobilität sowie gesellschaftliche Akzeptanz ermöglichen. Die gemeinsame Verantwortung garantiert auch, dass nicht an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes »vorbei« ausgebildet wird.

Bilaterale Berufsbildungszusammenarbeit

Die bilaterale Berufsbildungskoooperation des BMBF hat sich in den vergangenen zwei Jahren stark darauf ausgerichtet, Länder zu unterstützen, die von besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit betroffen sind. Bereits im Dezember 2012 hat das BMBF auf einer großen Bildungsministerkonferenz in Berlin für Maßnahmen der bilateralen Berufsbildungskoooperation mit den Ländern Griechenland, Italien, Lettland, Portugal, Slowakische Republik und Spanien zusätzlich 10 Mill. Euro zur Verfügung gestellt.

Am Anfang der Zusammenarbeit mit den Partnerländern steht ein intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch, u.a. zu »guten Beispielen« in der beruflichen Bildung. Damit wird ein gemeinsamer Lernprozess angestoßen, der für die Berufsbildungsexperten und politischen Akteure erhebliches Innovationspotenzial mit sich bringt und zu Weiterentwicklungen des eigenen Berufsbildungssystems führt.

Wichtig ist, dass in den Partnerländern die Sozialpartner und Wirtschaftsorganisationen einbezogen werden. Erst wenn die Berufsbildung an dem aktuellen und zukünftigen Bedarf der Wirtschaft ausgerichtet wird, kann das System leistungsfähig ausbilden. In den bilateralen Kooperationsbeziehungen bringt das BMBF daher zunächst die wichtigen Akteure auf deutscher Seite und auf der Seite des Partnerlandes an einen Tisch. Damit wird die Basis geschaffen, um durch Zusammenwirken von Wirtschaft, Sozialpartnern und Staat die Rahmenbedingungen für eine bedarfsorientierte berufliche Bildung zu schaffen. Dieses System der partnerschaftlichen Abstimmung ist in Deutschland historisch gewachsen und daher nicht einfach übertragbar. Dennoch können die Partnerländer aber aus den Prinzipien dieses Abstimmungsprozesses nutzbare Ansätze für ihre eigenen Reformen generieren.

In einem zweiten Schritt werden dann partnerschaftlich die gemeinsamen Themen und Bereiche identifiziert, in denen besonders großer Reformdruck herrscht. Dies kann von der Frage »Wie entsteht ein neuer Beruf«, über die Entwicklung von Curricula, der Einführung von Standards bis hin zu einer besseren Ausbildung der Ausbilder reichen. Zentral aber bleibt in fast allen Partnerländern die Frage: Wie lassen sich die Unternehmen dafür gewinnen, in die betriebliche Ausbildung zu investieren?

In Spanien und Griechenland wurden bereits erste Pilotprojekte gestartet, um positive Beispiele für eine betriebsorientierte Ausbildung zu schaffen: So unterstützt das BMBF die Ausbildung an der deutschen Auslandsschule in Spanien nach dualen Standards. Im Verbund mit lokalen Unternehmen werden junge Menschen in Barcelona dual ausgebildet. Neben dem Besuch der Berufsschule, in der Deutschunterricht mit auf dem Lehrplan steht, sind die Jugendlichen

von Beginn an in einen Betrieb integriert. Am Ende der Ausbildung wird sowohl ein spanischer als auch ein deutscher Abschluss vergeben. Ziel des Projektes ist es, in Zusammenarbeit mit Behörden und Kammern, spanische Unternehmen für die berufliche Ausbildung zu gewinnen und damit Elemente der dualen Ausbildung nachhaltig in Spanien zu verankern.

In Griechenland werden mit Unterstützung des BMBF duale Ausbildungsgänge für den Tourismusbereich aufgebaut. Ziel dieses Projektes ist es, Ausbildungselemente in Griechenland, zunächst bezogen auf einzelne Berufe und als aufbauende Qualifizierung von einem Jahr Dauer, einzuführen. Dazu werden ausgewählte griechische Berufsprofile analysiert und ergänzt, um Abschlüsse zu ermöglichen, die auch in Deutschland anerkannt werden. In diesen Berufen soll das duale System mit einem hohen Praxisanteil in den Unternehmen und einem schulischen Anteil den Gegebenheiten in Griechenland angepasst und weiterentwickelt werden. Ab Herbst 2014 soll dann die dreijährige duale Ausbildung Standardangebot an der Tourismusschule werden. Bisher arbeitslose Jugendliche erhalten einen Ausbildungsvertrag mit einem Unternehmen und eine mehrjährige berufliche Perspektive. Vorhandene Elemente des dualen Systems werden ausgebaut und vertieft, um eine enge Verzahnung betrieblicher Praxis mit schulischem Lernen zu erreichen. Dazu gehört auch der Aufbau von unterstützenden Strukturen wie Auswahlkriterien für geeignete Ausbildungsunternehmen, Qualifikation der Ausbildungsverantwortlichen, Betreuung der Auszubildenden und vieles mehr. Dies geschieht in enger Abstimmung mit den zuständigen griechischen Ministerien und Fachinstitutionen.

Einbettung der bilateralen Berufsbildungs-kooperation in europäische Initiativen

Damit solche Projekte nachhaltig wirken können, ist neben der bilateralen Zusammenarbeit eine enge Abstimmung mit den Initiativen auf europäischer Ebene unerlässlich. Das BMBF unterstützt daher die Umsetzung der »Europäischen Ausbildungsallianz«, die von der europäischen Kommission in der Mitteilung »Neue Denkansätze für die Bildung: Bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen« angekündigt wurde. Ziele der Allianz sind es, die Qualität und Anzahl von Ausbildungsplätzen zu verbessern und die Attraktivität der beruflichen Bildung zu steigern. Ein wichtiges Ziel ist auch der stetige Informationsaustausch mittels europäischer Lernplattformen, nicht zuletzt um die Ergebnisse aus den bilateralen Projekten des BMBF allen interessierten Ländern in der europäischen Union zugänglich machen zu können.

Zusätzlich hat der Europäische Rat die sogenannte »Jugendgarantie« am 28. Februar 2013 beschlossen. Sie sieht vor,

dass die Mitgliedstaaten allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb eines Zeitraumes von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz anbieten. Dafür sollen im Zeitraum 2014-2012 bis zu 6 Mrd. Euro bereit stehen. Vor dem Hintergrund angespannter Haushaltslagen können solche sofort einsetzbaren Mittel hilfreich sein, um schnell Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zu fördern und damit Soforthilfe gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit zu leisten.

Verzahnung von Maßnahmen und Vernetzung von Akteuren auf allen Ebenen

Die aktuelle Dynamik in der internationalen Berufsbildungs-kooperation hat auch bei den deutschen Berufsbildungs-akteuren zu neuen Entwicklungen und Reformbemühungen geführt. Schließlich ist in Deutschland eine Vielzahl von Akteuren aus Bildungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit engagiert.

Um die Berufsbildungszusammenarbeit wirksam zu gestalten, Ressourcen kohärent und effektiv einzusetzen, haben die zuständigen Ministerien, Institutionen und jene Organisationen, die in Verantwortung für die Ministerien handeln, einen regelmäßigen Austausch miteinander vereinbart. Dazu wurde der sogenannte »Runde Tisch für die internationale Berufsbildungszusammenarbeit« als Koordinations- und Clearingstelle eingerichtet. Er dient der partnerschaftlichen ressort- und organisationsübergreifenden Zusammenarbeit und tritt im regelmäßigen Turnus sowohl auf Arbeitsebene als auch auf Staatssekretärs-Ebene zusammen. So wird neben einem abgestimmten Einsatz von Ressourcen und der Bündelung von Know-how auch ein professionelles und kohärentes Auftreten nach außen erreicht.

Gemeinsam mit den Ressorts, die im Bereich internationale Berufsbildungszusammenarbeit tätig sind, hat das BMBF federführend einen Prozess angestoßen, der in dem vom Bundeskabinett im Juli beschlossenen Strategiepapier der Bundesregierung »Internationale Berufsbildungszusammenarbeit aus einer Hand« (BMBF, Bundesanzeiger 17/14352) seinen Ausdruck findet.

Um diese Strategie umzusetzen, hat das BMBF 2013 als operative Einheit für die Berufsbildungszusammenarbeit im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) eine Zentralstelle für internationale Berufsbildungs-kooperation eingerichtet, die die bilateralen Kooperationsbeziehungen unterstützt. Dabei bringt sie die gesamte Expertise des BIBB als nationales Kompetenzzentrum für berufliche Aus- und Weiterbildung ein, ist Anlaufstelle für alle beteiligten Institutionen, Ge-

schäftsstelle für den »Runden Tisch« und steht den Berufs-
bildungsakteuren beratend zur Seite.

Nachhaltige Reformen sichern künftige Beschäftigung

Reformen im (Berufs-)Bildungssystem sind mittel- und lang-
fristige Vorhaben. Sie wirken in ein komplexes – in vielen
Partnerländern überwiegend staatlich reglementiertes – Sys-
tem mit vielen »stakeholdern« hinein. Ihre Wirkungen sind
zunächst nicht messbar und helfen nicht einer großen An-
zahl junger Menschen, wie das vielleicht Sofortmaßnah-
men der Beschäftigungspolitik tun.

Dennoch wird dieser Ansatz der nachhaltigen Reformbemü-
hungen die Jugendarbeitslosigkeit mittelfristig wirksam be-
kämpfen und gleichzeitig zu sichtbaren Ergebnisse gelan-
gen, indem:

- junge Menschen durch betriebliche Ausbildung mit Fä-
higkeiten und Fertigkeiten ausgestattet werden, die sie
wertvoll für den Arbeitsmarkt machen;
- Unternehmen gemeinsam mit Staat und Sozialpartnern
das Bildungssystem fit für die Bedarfe des Arbeitsmark-
tes machen;
- junge Menschen mit einer qualitativ hochwertigen beruf-
lichen Ausbildung ein attraktiver beruflicher Werdegang
angeboten werden kann.

Aus Sicht des BMBF sind mit dem »Runden Tisch« und der
»Zentralstelle« die schlagkräftigen Strukturen geschaffen,
um den Ländern zu helfen, die unsere Hilfe bei der Reform
ihrer Bildungssysteme besonders brauchen.

Denn: Eine qualitativ hochwertige Berufsbildung sichert Fach-
kräfte und leistet einen maßgeblichen Beitrag zur Beschäf-
tigung junger Menschen. Wer diesen Grundsatz auch in Zei-
ten knapper öffentlicher Haushalte berücksichtigt und die
notwendigen Reformen anstößt, wird künftig Wirtschaftskri-
sen besser bewältigen können.



Gerhard Bosch*

Was tun gegen die Jugendarbeits- losigkeit in Europa?

Strukturelle und konjunkturelle Jugendarbeits- losigkeit in der EU

Im März 2013 lag die Jugendarbeitslosenquote in der EU 27
mit 23,4% fast zweieinhalbmals so hoch wie die Arbeitslo-
senquote der über 25-Jährigen. In einigen ost- und südeu-
ropäischen Ländern ist die Quote mittlerweile auf über 50%
gestiegen. Die Statistik der Jugendarbeitslosigkeit ist jüngst
vom RWI als »Unstatistik« des Monats bezeichnet worden
(RWI 2013). Setzt man die Zahl der Arbeitslosen in Relati-
on zur Bevölkerung, sieht das Bild in der Tat etwas besser
aus. Die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen in den Kri-
senländern liegen dann zwischen 10 und 20%.

Allerdings geben auch diese Quoten das Problem der Ju-
gendarbeitslosigkeit in den Krisenländern aus vier Gründen
nicht angemessen wieder. Erstens haben viele arbeitsu-
chende Jugendliche keinen Anspruch auf Arbeitslosenun-
terstützung und lassen sich deshalb eher als die über
25-Jährigen nicht registrieren. Daher ist gerade in Län-
dern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit der Anteil der so-
genannten NEET (not in education and employment) an der
Alterskohorte besonders hoch (vgl. Tab. 1). Zweitens blei-
ben viele Jugendliche aus Mangel an Beschäftigungspers-
pektiven länger als eigentlich gewünscht im Bildungs-
system – oft in nicht sinnvollen Warteschleifen. Drittens sind
bereits viele der am besten qualifizierten Jugendlichen in
andere Länder abgewandert. Viertens sind gerade Jugend-
liche vielfach nur befristet und kurzfristig beschäftigt und
wandern von Job zu Job unterbrochen von Arbeitslosig-
keit, sind also in der sogenannten perforierten Arbeitslo-
sigkeit. Fünftens ist schließlich zu beachten, dass Jugend-
arbeitslosigkeit belastendere Langzeitfolgen als die Arbeits-
losigkeit Erwachsener hat. Ein schlechter Start ins Berufs-
leben erhöht die Risiken instabiler Erwerbsverläufe und ge-

* Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Leiter des Instituts Arbeit und Qualifikation an
der Universität Duisburg-Essen.

Tab. 1
Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit in der EU 28 und ausgewählten Ländern

	Arbeitslosenquote der 15- bis 25-Jährigen 3/2013 (1)	Anstieg seit 2008 in Prozentpunkten (2)	Relation von (1) zur Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen (3)		Arbeitslose in Relation zu allen 15- bis 25-Jährigen in der Bevölkerung 2012 (4)	Nicht in Beschäftigung oder Bildung 2011 (5)
			3/2008	3/2013		
EU 27	23,4	+ 8,3	2,6	2,4	9,7	n.v.*
Deutschland	7,6	- 3,3	1,5	1,5	4,1	11,0
Frankreich	25,8	+ 7,8	2,9	2,8	9,0	16,4
Griechenland	58,7	+ 25,4	3,4	2,4	16,1	21,8
Großbritannien	20,3	+ 6,1	3,9	3,6	12,4	15,5
Irland	27,1	+ 16,6	2,5	2,3	12,3	22,0
Italien	39,4	+ 18,8	3,9	3,9	10,1	23,2
Kroatien	52,0	+ 28,9	3,3	3,9	12,7	n.v.*
Österreich	7,9	+ 0,4	2,5	1,8	5,2	9,3
Portugal	40,7	+ 21,6	2,7	2,6	14,3	15,3
Slowakei	34,3	+ 14,5	2,2	2,8	10,4	19,1
Spanien	55,4	+ 34,4	2,7	2,3	20,6	24,4

* Nicht verfügbar.

Quelle: Eurostat; Berechnungen des Autors; OECD (2013, Tab. 5.2a).

ringer Verdienste stärker als bei anderen Altersgruppen, da wichtige Weichenstellungen für die Ausbildung und weitere Karrierewege sowie auch für die Persönlichkeitsbildung von Beschäftigten in den ersten Berufsjahren gelegt werden (vgl. Bell und Blanchflower 2009; Kahn 2010). Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit ist also gravierend und lässt sich auch nicht weg interpretieren. Man muss allerdings versuchen, die Dimensionen des Problems über mehrere Indikatoren einzukreisen.

Für die Maßnahmen zur Bekämpfung ist es wichtig, die Frage zu beantworten, ob es sich um strukturelle oder konjunkturelle Jugendarbeitslosigkeit handelt. Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt, dass schon vor der Finanzkrise die Jugendarbeitslosigkeit in den Krisenländern drei bis viermal so hoch war, wie die Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen, was auf eine

hohe strukturelle Jugendarbeitslosigkeit in diesen Ländern auch bei insgesamt guter Beschäftigungssituation verweist. Die Relation der Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen zu der Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen hat sich in einigen EU-Ländern, wie Griechenland, seit 2008 sogar leicht verbessert. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation seit 2008 hat also die Jugendlichen zwar hart, aber nicht härter als andere Beschäftigtengruppen getroffen. Die Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit seit 2008 ist somit vor allem konjunkturell verursacht.

Ursachen struktureller Jugendarbeitslosigkeit

Für eine zielgenaue Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit muss man die Gründe für die hohe strukturelle Jugend-

Tab. 2
Anteil unterschiedlicher Alterskohorten mit mindestens Sekundarstufe II und tertiärer Ausbildung 2011

	Mindestens Sekundarstufe II			Tertiäre Ausbildung		
	25–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten	25–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten
Deutschland	87	84	+ 3	31	26	+ 5
Spanien	66	34	+ 32	41	19	+ 22
Griechenland	78	47	+ 31	29	19	+ 10
Frankreich	83	58	+ 25	43	19	+ 24
Portugal	52	18	+ 34	26	11	+ 15
Slowakei	95	84	+ 11	23	14	+ 9
Österreich	88	72	+ 16	24	16	+ 8
UK	84	67	+ 17	48	31	+ 17
Irland	86	52	+ 34	49	23	+ 25
EU 21	84	65	+ 19	37	21	+ 18

Quelle: OECD (2013, Tab. A1.2a; A1.3a).

arbeitslosigkeit in den Krisenländern kennen. Das RWI (2013) sieht sie in Qualifikationsmängeln. Ein Blick in die OECD-Statistiken zeigt, dass davon nicht die Rede sein kann. Durch die rasche Expansion des Bildungswesens ist auch in den Krisenländern die junge Generation so gut ausgebildet, wie keine Generation zuvor. Dies lässt sich am Vergleich des Bildungsniveaus der 25- bis 34-Jährigen mit dem der 55- bis 64-Jährigen gut erfassen. In den Ländern mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit liegt in der jüngeren Generation der Anteil der Personen mit einem Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II oder einer Hochschulausbildung weit über dem der älteren Beschäftigten (vgl. Tab. 2). Betrachtet man die aktuellen Schüler- und Studentenzahlen wird dies auch für die jetzt 15- bis 25-Jährigen gelten, für die aber noch keine aussagekräftigen Zahlen vorliegen, da viele die Schule oder Ausbildung noch nicht beendet haben.

Die umfassende internationale Forschung zum Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt zeigt, dass wichtiger als das Niveau der Bildungsabschlüsse die Art der Ausbildung ist. Mehrere Studien haben gezeigt, dass bei ähnlicher wirtschaftlicher Lage der Übergang der Jugendlichen ins Beschäftigungssystem in Ländern mit einer dualen Berufsausbildung deutlicher reibungsloser und zügiger erfolgt als in Ländern mit hohen Anteilen schulischer Berufsausbildung oder einem Schwergewicht auf allgemeiner Bildung (z.B. Brzinsky-Fay 2007; Müller und Gangl 2003).

Der wichtigste Grund für den Integrationserfolg der dualen Berufsbildung ist darin zu sehen, dass die Jugendlichen schon während ihrer Ausbildung zu Insidern auf dem Arbeitsmarkt werden. Die Unternehmen investieren in die Ausbildung ihrer künftigen Fachkräfte, die sie dann auch halten wollen. Für die Gewerkschaft und Betriebsräte gelten die Auszubildenden als Teil der Belegschaften, deren Arbeitsplatzinteressen sie ebenso wie die der anderen Belegschaftsmitglieder verteidigen. Auch die Belegschaften sehen die Auszubildenden als gleichberechtigten Teil der Belegschaft, unterstützen deren Übernahme nach der Ausbildung und sind notfalls auch bereit, Opfer, wie eine Verkürzung der Arbeitszeit, zu bringen, um deren Übernahme zu ermöglichen. Im Unterschied zu einer schulischen Ausbildung wird in einer dualen Ausbildung unter realen betrieblichen Bedingungen gelernt. Damit werden auch das noch nicht kodifizierte Wissen (tacit knowledge) und wichtige Fähigkeiten, wie etwa der Umgang mit Termindruck und Vorgesetzten oder Kooperation mit Kollegen, erworben. Nach Abschluss einer Ausbildung muss man nicht mehr angelernt werden und ist damit externen Bewerbern überlegen.

Ein anderer struktureller Grund kann die Schließung des Arbeitsmarktes durch einen zu starken Kündigungsschutz für Insider sein. Ohne Zweifel gibt es solche Schließungs-

tendenzen in einigen der Länder mit hoher Jugendarbeitslosigkeit. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Ländern mit geringem Kündigungsschutz, wie dem Vereinigten Königreich und Irland (vgl. Tab. 1), zeigen jedoch, dass in Krisenzeiten den Jugendlichen auch ein geringer Kündigungsschutz nicht hilft, da die Unternehmen lieber ihre Beschäftigten mit Arbeitserfahrung halten. Das deutsche und auch österreichische Beispiel belegen zudem, wie man einen hohen Kündigungsschutz mit geringer Jugendarbeitslosigkeit verbinden kann, in dem man einen großen Teil der Jugendlichen zu Insidern macht. Die Beschäftigungssituation von Jugendlichen hängt also nicht von einzelnen Regulierungen, sondern von den Wechselwirkungen unterschiedlicher Institutionen ab.

Kann man duale Ausbildung exportieren?

Aufgrund der geringen Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland ist das duale Ausbildungssystem, wie schon einmal in den 1970er und 1980er Jahren, weltweit in Mode gekommen. Die EU-Kommission empfiehlt ihren Mitgliedsländern, bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit duale Ausbildungssysteme auszubauen. Natürlich kann man aus erfolgreichen Modellen lernen, aber nur wenn man diese Modelle wirklich verstanden hat. Angesichts der vielen Misserfolge, dieses System zu kopieren, müssen die Voraussetzungen eines Transfers benannt werden. An dieser Stelle können nur einige wesentliche Aspekte genannt werden. Das System der dualen Berufsausbildung ist erstens keine sozialpolitische Veranstaltung zur Versorgung schwacher Schüler. Ihr Hauptzweck ist die Ausbildung der Fachkräfte für morgen in zukunftssträchtigen Berufsbildern. Nur unter dieser Voraussetzung sind die Unternehmen bereit, in Berufsausbildung zu investieren. Zweitens bedarf es einer innovativen Wirtschaft, deren Arbeitsorganisation auf qualifizierten Kräften basiert. In einem weniger innovativen Umfeld werden sich viele Unternehmen mit Un- und Angelernten begnügen. Drittens muss Berufsausbildung in der Bevölkerung ein hohes Prestige genießen, so dass sich nicht nur die schwächsten Schüler bewerben. Das Prestige hängt von der Arbeitsplatzsicherheit, einer angemessenen Bezahlung, guten Karrieremöglichkeiten, der Breite der Berufsbilder, die Wahlchancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnen müssen und der Qualität der Ausbildung ab. Die Karriereöglichkeiten werden durch die Oberetage der Berufsausbildung, die Fortbildungen zum Meister, Techniker oder Fachwirt, sowie die Durchlässigkeit zum Hochschulstudium gewährleistet und die angemessene Bezahlung durch Flächentarifverträge, die eine Berufsausbildung honorieren. Viertens müssen Unternehmen langfristig denken, da sich die Investitionen in eine Berufsausbildung oft erst nach einigen Jahren amortisieren. Fünftens muss es starke gesellschaftliche Koalitionen geben, die das System modernisieren, die Ausbildungsbelegschaft der Betriebe immer wieder einfordern, die Be-

rufsausbildung im Beschäftigungssystem, also in der Arbeitsorganisation, den Karrierewegen und dem Lohnsystem verankern und die enge Verbindung zwischen betrieblicher und schulischer Ausbildung pflegen. In Deutschland sind dies die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften, die Kammern und die Betriebsräte, die hierin vom Staat unterstützt werden.

Als rein staatliches System wird die Berufsausbildung den Unternehmen fremd bleiben. Es sind nicht »ihre Berufe«, in denen ausgebildet werden soll. Die Sozialpartner werden sich nicht in gleicher Weise in der Tarif- oder Betriebspolitik für die Einstellung von Auszubildenden engagieren, wie sie es beispielsweise in Deutschland in der Finanzkrise 2008/2009 getan haben. Es ist oft übersehen worden, dass das deutsche Arbeitsmarktwunder in dieser Krise nicht alleine in temporären Arbeitszeitverkürzungen zur Vermeidung von Entlassungen bestand. Das zweite ebenso wichtige Element war die Einstellung von 564 000 Auszubildenden mitten in der tiefsten Krise der Nachkriegszeit. Ohne die zahlreichen Vereinbarungen der Sozialpartner und das Engagement der Politik auf nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene wäre dies nicht möglich gewesen.

Die tiefe Krise der neoliberalen Volkswirtschaftslehre zeigt sich daran, dass solche komplexen institutionellen Zusammenhänge meist nicht mehr verstanden werden. Stattdessen wird ein Killerinstinkt gegen fast alle Arbeitsmarktregulierungen vermittelt. Ein gutes Beispiel findet sich im letzten Gutachten des Sachverständigenrats, dessen Mehrheit Ausstiegsoptionen aus Flächentarifen vorschlägt, ohne den Flurschaden für die Berufsausbildung, die Bezahlung von Facharbeit und die Fähigkeit der Sozialpartner auf Branchenebene, innovative Formen der Arbeitszeit- und Arbeitsorganisation weiter zu entwickeln, auch nur zu diskutieren (vgl. SVR 2012, Ziffer 545).

Was ist zu tun?

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit hat also strukturelle und konjunkturelle Ursachen, die man mit unterschiedlichen Maßnahmen angehen muss. Die Einführung dualer Berufsausbildung erfordert einen Umbau von Institutionen, den man nur mit sehr langem Atem erreichen kann. Am schwierigsten wird es sein, die Unternehmen von der Notwendigkeit eigener Investitionen in Fachkräfte, die über kurze Anlernqualifikationen hinausgehen, zu überzeugen. Ebenso schwierig wird es sein, die Reputation der in den meisten europäischen Ländern vernachlässigten beruflichen Ausbildung bei Schülern und Eltern aufzubauen. Schließlich müssen die Sozialpartner, die unter dem Druck der Troika gegenwärtig eher auf Konfliktkurs sind, bei diesem Thema für eine enge Kooperation gewonnen werden. Dies kann

nur mit starker staatlicher Unterstützung geschehen. So kann der Staat als vorbildlicher Ausbilder vorangehen. Er kann auch berufliche Abschlüsse als Zugangskriterien zu bestimmten Berufen, wie bei den gefahrensgeeigneten Berufen im deutschen Handwerk, oder bei Teilnahme an Ausschreibungen festlegen.

Norwegen ist ein Beispiel eines gelungenen Institutionentransfers. Allerdings war dort in den 1990er Jahren die Ausgangssituation viel günstiger. Die Rahmenbedingungen wurden zwischen dem Staat und verpflichtungsfähigen Sozialpartnern auf nationaler Ebene ausgehandelt und die Wirtschaft wuchs. Das norwegische Beispiel zeigt zudem, dass alleine die Erarbeitung der auf die Besonderheiten des Landes abgestimmten Blaupausen und der Aufbau der nötigen politischen Koalitionen mehrere Jahre dauerten. In den Krisenländern werden hingegen die politischen Koalitionen zwischen Staat und Sozialpartnern, die man für den Aufbau eines dualen Ausbildungssystems braucht, gravierend geschwächt.

Den Jugendlichen von heute ist damit nicht geholfen. Auf europäischer Ebene wird das Problem mittlerweile seit drei Jahren diskutiert, ohne dass man über Resolutionen hinausgekommen ist. Kurzfristig muss vor allem das konjunkturelle Problem angegangen werden. Die diskutierte »Jugendgarantie« ist eine schöne Idee, die aber die Krisenländer überfordert. Sie werden ohne zusätzliche Wachstumsimpulse nicht in der Lage sein, allen arbeitslosen Jugendlichen nach Abschluss der Schule oder nach dem Verlust des Arbeitsplatzes eine Arbeitsstelle, eine Ausbildungs- oder Weiterbildungsmöglichkeit oder einen Praktikumsplatz anzubieten. Das lässt sich allenfalls in einigen Ländern, wie in Deutschland oder Österreich, wo die Idee herkommt, umsetzen. Perspektiven wird man den Jugendlichen kurzfristig nur durch ein europäisches Wachstumsprogramm in wichtigen Infrastrukturbereichen mit europäischem Geld und obligatorischen Mindestquoten für die Beschäftigung von Jugendlichen und Ausbildungsplätzen geben können.

Nicht helfen wird das Standardrepertoire der Arbeitsmarktderegulierung. Der Mindestlohn für Jugendliche wurde in Griechenland um 33% gesenkt, ohne dass Besserung in Sicht ist. Ebenso perspektivlos ist die Lockerung des Kündigungsschutzes. Ohne Wachstumsimpulse wird man damit die Arbeitslosigkeit durch schnelleren Personalabbau nur erhöhen.

Literatur

Bell, D.N.F. und D.G. Blanchflower (2009), »What to Do about Rising Unemployment in the UK?«, IZA Discussion Paper 2009, #4040.

Bosch, G. und J. Charest (2010), »Vocational Training: International Perspectives«, in: G. Bosch und J. Charest (Hrsg.), *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge, London, 1–26.

Brzinsky-Fay C. (2007), »Lost in Transition? Labour Market Sequences of School-leavers in Europe«, *European Sociological Review* 23(4), 409–422.

Kahn, L.B. (2010), »The Long-term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy«, *Labour Economics* 17(2), 303–316.

Müller, W. und M. Gangl (Hrsg., 2003), *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, Oxford.

OECD (2013), *Education at a Glance*, Paris.

RWI (2013), »Statistiken zur Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa führen in die Irre«, Pressemitteilung vom 22. Juli.

SVR (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland*, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden.



Friedrich Hubert Esser*

Das duale System der Berufsbildung als Allheilmittel zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in (Süd-)Europa? Möglichkeiten und Grenzen eines Systemtransfers

Eckdaten zur Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Alarmierende Zahlen werden genannt, wenn es um die Jugendarbeitslosigkeit in Europa, vor allem in den südeuropäischen Mitgliedsländern der EU geht. War schon im Durchschnitt der EU 28 im Jahr 2012 fast jeder vierte junge Mensch zwischen 15 und 24 Jahren von Arbeitslosigkeit betroffen (Jugendarbeitslosenquote: 23%), lagen die entsprechenden Quoten für Griechenland (55,3%) und Spanien (53,2%) mehr als doppelt so hoch. Deutschland (8,1%) und Österreich (8,7%) sowie die (nicht zur EU gehörenden Länder) Schweiz (8,4%) und Norwegen (8,6%) erscheinen mit ihren vergleichsweise niedrigen Quoten schon nahezu als Paradies (vgl. Eurostat 2013).

In Spanien sind im Moment etwa eine Million junger Menschen in dieser Altersgruppe von Arbeitslosigkeit betroffen, in Italien mehr als 600 000. Bezieht man Griechenland und Portugal in die Betrachtung ein, hat sich die Zahl der Arbeitslosen innerhalb der letzten fünf Jahre um »fast 800 000 Personen auf insgesamt rund 2 Mil. Arbeitslose unter 25 Jahren« erhöht (vgl. Zimmermann 2013, 2). Deutschland ist hingegen »das einzige Land in der EU, in dem die Arbeitslosigkeit junger Menschen seit Jahren kontinuierlich im Rückgang begriffen ist« (ebd.).

Zwar ist bei der Interpretation dieser Daten zu berücksichtigen, dass diese *Arbeitslosenquoten* aus der Relation der arbeitslosen jungen Menschen (5,6 Mill. in der EU 28) zu allen Erwerbspersonen in dieser Altersgruppe (24,4 Mill.) gebildet werden, wobei die (33 Mill.) Nichterwerbspersonen

* Prof. Dr. Friedrich Hubert Esser ist Präsident des Bundesinstituts für Berufsbildung, Bonn.

nicht berücksichtigt sind, die sich überwiegend noch im Bildungssystem befinden. Wird auch diese Gruppe in die Berechnungen einbezogen, liegen die *Anteile der jungen Arbeitslosen* EU-weit mit 9,7% zwar wesentlich niedriger als die Arbeitslosenquoten in Griechenland (16,1%), Spanien (20,6%) und Portugal (14,3%) allerdings trotzdem deutlich über dem EU-Durchschnitt, während Deutschland mit einem Anteil von nur 4,1% auch hier die Rangliste der europäischen Staaten anführt (vgl. Eurostat 2013).

Doch auch bei diesen Zahlen ist im Hinblick auf Vergleichbarkeit und Aussagekraft Vorsicht geboten. So werden z.B. in Deutschland die Auszubildenden im dualen System zu den Erwerbspersonen gerechnet, da ihre Ausbildungsverhältnisse – anders als bei schulischen Ausbildungen – als Arbeitsverhältnisse gelten. Nicht berücksichtigt sind bei diesem Vergleich überdies andere wichtige Einflussfaktoren auf die unterschiedliche Ausprägung der Jugendarbeitslosigkeit.

Arbeitsmarkt und Ausbildungssystem als Einflussfaktoren auf Jugendarbeitslosigkeit

Zu den Einflussfaktoren auf Jugendarbeitslosigkeit gehören die wirtschaftliche Lage, die Situation auf den Arbeitsmärkten sowie die Konstitution der Ausbildungssysteme der einzelnen Länder. So gibt es in den Ländern, die in höherem Maße von der wirtschaftlichen Krise betroffen sind, entsprechend größere Probleme auf dem Arbeitsmarkt und auch eine stärker ausgeprägte Jugendarbeitslosigkeit. Hinzu kommen die bildungssystemspezifischen Unterschiede.

Um diese Effekte quantitativ zu erfassen, muss man die Jugendarbeitslosigkeit des jeweiligen Landes in Relation zur Gesamtarbeitslosigkeit (nach ILO-Definition) setzen. Hierzu sind in Tabelle 2 die Arbeitslosenquoten der unter 25-Jährigen den Arbeitslosenquoten der 25- bis 74-Jährigen gegenübergestellt.

Der daraus resultierende Quotient zeigt, inwieweit Jugendliche unter den Arbeitslosen in besonderem Maße benachteiligt sind. Trotz einer Erhöhung dieses Quotienten (der im Jahr 2001 noch bei 1,01 gelegen hatte) auf 1,56 im Jahr 2012 sind Jugendliche in Deutschland unter den Arbeitslosen im europäischen Vergleich nach wie vor am geringsten benachteiligt (Rangplatz 1). In Norwegen ist das Risiko für junge Menschen im Vergleich zu den älteren Menschen (bei einer ähnlichen Arbeitslosenquote) hingegen mehr als doppelt so groß wie in Deutschland (Rangplatz 24).

Im Datenreport des BIBB zum Berufsbildungsbericht 2012 sind entsprechende Berechnungen für die Entwicklung der letzten 20 Jahre in den OECD-Ländern dokumentiert. Auch dort zeigen sich zwischen den einzelnen Ländern zum Teil erhebliche Unterschiede, und zwar sowohl im Hinblick auf das Niveau als auch bei den Entwicklungsverläufen (vgl. Hanf, Brzinsky-Fay et al. 2012, 403 ff.).

Zu einem »nicht unbeträchtlichen Anteil« werden diese Unterschiede mit der unterschiedlichen strukturellen Einbettung des Übergangs zwischen Schule und Beruf erklärt. Die Verfasser/-innen gehen deshalb davon aus, dass »selbst bei gleichen demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen die Jugendarbeitsmärkte in Abhängigkeit von

Tab. 1
Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich

Land	Arbeitslosenquote in %, Personen von 15 bis 24 Jahre			Ranking (2012) ALQ (15–24)	Arbeitslosenquote in %, Personen von 25 bis 74 Jahre			Betroffenheit der Jüngeren im Vergleich zu den Älteren: (ALQ 15–24)/ (ALQ 25–74)			Ranking (2012) ALQ (15–24)/ (ALQ 25–74)
	2005	2009	2012		2005	2009	2012	2005	2009	2012	
EU 27	18,7	20,0	22,8	von 28*	7,7	7,6	9,1	2,43	2,63	2,51	von 28*
Belgien	21,5	21,9	19,8	10	7,1	6,6	6,4	3,03	3,32	3,09	19
Dänemark	8,6	11,2	14,1	5	4,2	5,0	6,3	2,05	2,24	2,24	5
Deutschland	15,5	11,2	8,1	1	10,6	7,3	5,2	1,46	1,53	1,56	1
Griechenland	26,0	25,8	55,3	28	8,4	8,3	22,0	3,10	3,11	2,49	10
Spanien	19,7	37,8	53,2	27	7,7	15,9	22,7	2,56	2,38	2,34	6
Frankreich	21,1	23,5	24,6	16	7,9	7,8	8,7	2,67	3,01	2,83	16
Italien	24,0	25,4	35,5	25	6,2	6,4	8,9	3,87	3,97	3,97	25
Lettland	13,6	33,6	28,4	22	8,3	14,9	13,5	1,64	2,26	2,10	2
Luxemburg	14,3	16,5	18,0	7	3,8	4,1	4,2	3,76	4,02	4,29	28
Niederlande	9,4	7,7	9,5	4	4,5	3,0	4,5	2,09	2,57	2,11	3
Österreich	10,3	10,0	8,7	3	4,3	3,9	3,6	2,40	2,56	2,42	9
Portugal	16,1	20,0	37,7	26	6,8	8,7	14,0	2,85	2,30	2,69	13
Schweden	22,6	25,0	23,7	15	5,7	5,9	5,7	3,96	4,24	4,16	27
Vereinigtes Königreich	12,8	19,1	21,0	13	3,3	5,5	5,7	3,88	3,47	3,68	23
Norwegen	11,4	8,9	8,6	2	3,4	2,2	2,3	3,35	4,05	3,74	24

* EU 27 plus Norwegen.

Quelle: Eurostat: Daten aus LFS; Arbeitslosigkeit nach ILO-Konzept: Berechnungen des BIBB.

der institutionellen Ausgestaltung des Übergangs in den Ländern höchst unterschiedlich ausfallen«. Bedeutsam sind hierfür aus Sicht des Bildungssystems u.a. die Form und der Anteil der beruflichen Bildung und aus Sicht des Arbeitsmarktes »der Grad an Beschäftigungsschutz sowie die Form von Lohnfindungsprozessen«.

Als »entscheidendes Merkmal von Übergangssystemen« gilt in diesem Zusammenhang die Form der beruflichen Bildung: »In internationalen Vergleichen wird danach unterschieden, ob die berufliche Bildung in allgemeinbildenden Schulen, in speziellen Berufsschulen, in Unternehmen oder in einem dualen System stattfindet« (ebd. S. 404).

In Ländern, in denen es ein duales System der Berufsausbildung gibt (Deutschland, Österreich, Schweiz), sind die Sozialpartner systematisch einbezogen sowohl bei der Definition von Ausbildungsinhalten, bei der Festlegung von Ausbildungsvergütungen als auch bei der Prüfung von Ausbildungsleistungen. Hier gibt es eine »hochgradig standardisierte« Berufsbildung mit transferfähigen Qualifikationen und einer hohen »Übereinstimmung («Matching») zwischen Qualifikationsanforderungen von Arbeitsplätzen und Qualifikationen von Arbeitssuchenden«. Das Unternehmen ist als Ausbildungsplatzanbieter gleichzeitig wichtigster Ausbildungsort, weshalb »die Wahrscheinlichkeit einer Übernahme« als »vergleichsweise hoch« eingeschätzt wird. Aufgrund dieser Systemmerkmale funktioniert der Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit »relativ reibungslos«, sofern der Ausbildungsmarkt eine hinreichende Anzahl an Plätzen bereitstellt. (ebd. S. 405).

In Ländern, die keine »formalisierte berufliche Ausbildung« haben (z.B. Frankreich, Italien und Spanien), findet der Erwerb berufsspezifischer Qualifikationen weitgehend am Arbeitsplatz statt (»on-the-job training«), während die Schule »vorrangig allgemeine Qualifikationen vermittelt«. Weil sich Unternehmen in diesen Ländern bei der Vergabe ihrer Arbeitsplätze nur an den vorgängigen Schulabschlüssen orientieren können, ist »das Risiko eines Qualifikations-Mismatches höher [...] als in den Ländern mit dualen Ausbildungssystem. Als typische Systemmerkmale dieser Länder gelten deshalb die längeren Suchprozesse auf [den] Jugendarbeitsmärkten«, die hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie der hohe »Anteil von befristeten Beschäftigungsverhältnissen für Berufseinsteiger/-innen«, mit dem sich Unternehmen »gegen hohe Transaktionskosten abzusichern« versuchen.

In den Ländern, in denen »berufliche Qualifikationen in mehr oder weniger spezialisierten Berufsschulen vermittelt bzw. berufliche Inhalte in die Curricula allgemeiner Schulen integriert« werden (wie etwa in den Niederlanden und in Schweden), fehlt häufig der Praxisbezug der Ausbildung, auch weil »die Sozialpartner [i.a.R.] nicht in die Entwicklung von

Curricula einbezogen« sind. Aus Sicht der Unternehmen enthalten die »entsprechenden beruflichen Abschlüsse [...] nur wenig aussagekräftige Hinweise über die beruflichen Qualifikationen der Bewerber/-innen« und bergen insofern ein hohes Risiko fehlender Passung. Darüber hinaus ist »die Bindung an Unternehmen und damit die Chance einer Übernahme durch den Ausbildungsbetrieb geringer als in Ländern mit dualen System« (ebd. S. 406).

Die Auswirkungen dieser Unterschiede auf die Situation junger Menschen lassen sich anhand von Daten aus den letzten 20 Jahren belegen: So liegt das Risiko für einen Jugendlichen in Deutschland, arbeitslos zu werden, im Schnitt nur wenig höher als für einen Erwachsenen (Faktor 1,56, vgl. Übersicht 1), während er in anderen Ländern bis zu viermal so hoch sein kann.

Auf der anderen Seite liegt zum Beispiel in Spanien der Anteil der jungen Hochschulabsolventinnen und -absolventen, die auf Arbeitsplätzen beschäftigt sind, für die kein Hochschulabschluss erforderlich ist, bei 45%. In Ländern mit dualer Berufsbildung, wie z.B. der Schweiz, Deutschland oder Dänemark, liegt dieser Anteil nur zwischen 15 und 20% (vgl. Grollmann, Hanf und Hippach-Schneider 2011, 393).

Voraussetzungen zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme von Jugendlichen in Europa

Angeichts der hier skizzierten Komplexität der Verflechtungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem dürfte zweierlei deutlich geworden sein: Erstens wird das Arbeitsmarktrisiko von jungen Menschen sehr stark von der aktuellen Situation der jeweiligen nationalen Arbeitsmärkte geprägt, die wiederum entscheidend von den Wirtschaftsstrukturen und der Wirtschaftskraft abhängt. Die aktuellen Probleme, die viele Länder in Südeuropa in diesem Bereich haben, können deshalb auch nicht allein durch eine Reform ihrer Berufsbildungssysteme behoben werden.

Zweitens hat man es bei allen Reformbemühungen mit Ausgangsbedingungen in den jeweiligen Ländern zu tun, die langfristig gewachsen und entsprechend fest mit den politischen Strukturen, den Bildungssystemen und Arbeitsmärkten verknüpft sind. Sie lassen sich deshalb – wenn überhaupt – nur in längerfristiger Perspektive unter Berücksichtigung der jeweiligen Kontextbedingungen ändern. Aus diesem Grund können Berufsbildungssysteme auch nicht wie z.B. Autos oder Software mit wenigen »Lokalisierungen« in die Märkte anderer Länder exportiert werden. Auch das duale System kann nicht im Sinne eines 1:1-Transfers exportiert werden.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung solcher Reformen im Sinne einer schrittweisen

Veränderung der vorhandenen Strukturen ist darüber hinaus die Bereitschaft der Betriebe in den betroffenen Ländern, sich in dualen Berufsbildungsformen zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen. Hinzu kommt, dass ein klarer politischer Wille da sein muss, Dualität als Element der Berufsbildung zu befördern. In vielen europäischen Ländern hat die Berufsbildung jedoch ein Image-Problem: Die akademische Ausbildung wird hier häufig als das Maß aller Dinge bzw. als einzig erstrebenswert angesehen. Damit eine duale Ausbildung als ernsthafte Alternative zum Studium wahrgenommen wird, gilt es, ihr Image in diesen Ländern zu verbessern. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen der beruflichen und der hochschulischen Bildung. Genauso wichtig ist es aber auch, die Betriebe von ihren Vorteilen zu überzeugen (vgl. wiederum Grollmann, Hanf und Hippach-Schneider 2011).

Beiträge des BIBB im europäischen Kontext

Die Verbindung von betrieblichem und schulischem Lernen als zentrales Qualitätsmerkmal hochwertiger wirtschaftsnaher Berufsbildung wird in allen Staaten, mit denen das BIBB kooperiert, anerkannt. Das ist eine wichtige Voraussetzung, auf die das BIBB in der Kooperation mit anderen Ländern aufbaut. Sechs europäische Partnerländer (Griechenland, Italien, Lettland, Portugal sowie die Slowakei und Spanien) haben das auf einer Konferenz im Dezember 2012 in Berlin mit einem Memorandum dokumentiert. In der Zwischenzeit startete auch eine europäische Initiative zu dem Thema, die »Europäische Ausbildungsallianz«. Am 2. Juli 2013 haben sich aus Anlass der »World Skills« in Leipzig die Generaldirektionen Bildung und Kultur sowie Beschäftigung der EU-Kommission im Schulterschluss mit den Sozialpartnern gemeinsam auf diese für die europäische Berufsbildung wichtige Initiative festgelegt, die seither den Rahmen für die Aktivitäten des BIBB bildet (vgl. Europäische Kommission 2013).

Aus den bilateralen Vereinbarungen mit Italien und Spanien sind verschiedene Aktivitäten entstanden, die vom BIBB unterstützt werden. Spanien und Italien haben den Willen zu einer Dualisierung deutlich dokumentiert. In beiden Ländern gab es im vergangenen Jahr wesentliche Veränderungen in der Gesetzgebung, die eine Dualisierung der beruflichen Bildung befördern sollen. In Spanien existiert bereits eine Fülle von Pilotprojekten (140), in denen verschiedene Formen von Dualität ausprobiert werden.

In der Zusammenarbeit mit den spanischen und italienischen Partnern geht es nun darum, diese bei der Reform ihrer Berufsbildung zu unterstützen, ihnen nicht als »Besserwisser«, sondern als »kritischer Freund« zur Seite zu stehen und

mögliche Antworten auf Fragen zu geben, die sich in diesen Ländern nun stellen.

Dabei hat sich das BIBB mit den beteiligten Ländern auf einige konkrete Branchen und Berufsfelder geeinigt, in denen gemeinsame Projekte und Aktivitäten durchgeführt werden sollen. In Italien werden derzeit fünf Projekte geplant, in denen modellhaft Strukturen entwickelt werden, wie auf der Basis der neuen rechtlichen Möglichkeiten eine Ausweitung betrieblicher Abschnitte der vollzeitschulischen Berufsbildung ermöglicht werden kann. Diese fünf »Modellprojekte« sollen in den Bereichen Mechatronik, Transport & Logistik und schließlich in der Windenergie angesiedelt sein.

In der Kooperation mit Spanien sollen gemeinsame Projekte und Aktivitäten in den Berufsfeldern Mechatronik, Nahrungsmittelindustrie und Tourismus durchgeführt werden. Eine Frage, die sich in Spanien stellt, ist z.B. wie die Aufgabenteilung zwischen Lehrerinnen und Lehrern in der Schule und dem betrieblichen Ausbildungspersonal in Zukunft aussehen kann. Wie funktioniert das in Deutschland, und welche Erfahrungen sind übertragbar? Die spanischen Partner interessieren sich außerdem für die Frage, welche Möglichkeiten der gegenseitigen Anrechnung von gelernten Inhalten vom einen Land in das andere bestehen. Dies ist eine wichtige Flankierung der steigenden Mobilität zwischen den Ländern, insbesondere auch von spanischen Auszubildenden und Arbeitnehmer/-innen.

Dabei ist klar, dass die Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit den einzelnen Ländern individuell vereinbart werden müssen. So wie es keinen einfachen Export des dualen Systems geben kann, gibt es auch nicht den einen besten Weg. Die Aktivitäten des BIBB in dieser Zusammenarbeit sind unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen auf langfristige Wirkungen angelegt (vgl. Thomann und Le Mouillour 2013).

Ausblick, offene Fragen und Herausforderungen

Selbst wenn die Reformbemühungen im Bereich der beruflichen Bildung greifen, wird es vermutlich Jahre dauern, bis sie sich spürbar positiv auf die Arbeitsmarktsituation der jungen Menschen in diesen Ländern auswirken werden, und das auch nur unter der Voraussetzung, dass es gleichzeitig gelingt, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Ungeachtet dessen leistet der auf Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) mit der »Ausbildungsallianz« eingeschlagene Weg einen vielversprechenden Beitrag zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Berufsbildungsraumes, dessen Gestaltung sich erfreulicherweise sehr stark an den in Deutschland bewährten Prinzipien des dualen Systems orientiert.

Literatur

Europäische Kommission (2013), »Startschuss für Europäische Ausbildungsallianz«, Pressemitteilung vom 2. Juli, online verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-634_de.htm, aufgerufen am 19. August 2013.

Eurostat (2013), »Messung der Jugendarbeitslosigkeit – wichtige Konzepte im Überblick«, Pressemitteilung 107/2013 vom 12. Juli.

Grollmann, P., G. Hanf und U. Hippach-Schneider (2011), »Durchlässigkeit in ausgewählten europäischen Bildungssystemen«, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011*, Bonn, 390–400, online verfügbar unter: http://datenreport.bibb.de/media2011/Datenreport_2011.pdf, aufgerufen am 19. August 2013.

Hanf, G., Ch. Brzinsky-Fay, Ph. Grollmann und U. Hippach-Schneider (2012), »Übergänge von der Schule in Ausbildung und Beruf im internationalen Vergleich«, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012*, Bonn, 401–417, online verfügbar unter: http://datenreport.bibb.de/media2012/BIBB_Datenreport_2012.pdf, aufgerufen am 19. August 2013.

Thomann, B. und I. Le Mouillour (2013), »Vom Sonderfall zum nachgefragten Modell: Was macht die duale Ausbildung für das Ausland attraktiv?«, *BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* (4), 47–48.

Zimmerman, K.F. (2013), »Jugendarbeitslosigkeit in Europa. Keine Alternative zu umfassenden Reformen in den Krisenstaaten«, *IZA compact*, Juni, 1–5.



Klaus-Dieter Sohn*



Sebastian Czurat**

Jugendarbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten der EU – was kann und sollte die EU tun?

Letztlich ist in der Wirtschaftswissenschaft unstrittig, dass das Schrumpfen des realen BIP die Arbeitslosigkeit eines Landes steigen lässt (vgl. etwa Okun 1962). Der massive Anstieg der Arbeitslosigkeit in den von der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten der EU ist also prinzipiell keine Überraschung – zumindest nicht für Ökonomen. Gleichwohl zeigen sich Journalisten und Politiker von den hohen Jugendarbeitslosenquoten in einigen Mitgliedstaaten überrascht und entsetzt. Die Lösung des Problems sehen viele auf europäischer Ebene – allen voran die betroffenen Länder, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Doch was können die Europäischen Institutionen überhaupt leisten, und welche Bringschuld haben die Mitgliedstaaten?

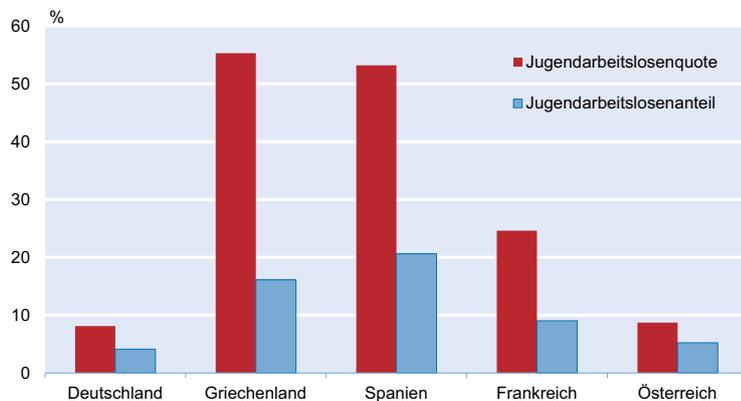
Von statistischen Verzerrungen

Zunächst muss festgestellt werden, dass der Blick in die Zeitung seit langem täuscht: In Griechenland und Spanien sei mehr als jeder zweite Jugendliche arbeitslos, heißt es dort. Denn die Jugendarbeitslosenquote habe die 50%-Schwelle überschritten. Dieser Trugschluss ergibt sich aus einer verbreiteten Fehlinterpretation dessen, was in diesen Ländern unter der Jugendarbeitslosenquote verstanden wird. Sie zeigt den Anteil der jugendlichen Arbeitslosen an den jugendlichen Erwerbspersonen, also denjenigen, die entweder arbeiten oder Arbeit suchen. Viele Jugendliche befinden sich jedoch noch in Schule, Studium oder Ausbildung. Sie werden bei der Berechnung der Jugendarbeitslosenquote – sofern sie für die Ausbildung keine Vergütung bekommen oder nebenbei jobben oder Arbeit su-

* Klaus-Dieter Sohn ist Leiter des Fachbereichs Beschäftigungs- und Sozialpolitik am Centrum für Europäische Politik, Freiburg.

** Sebastian Czurat ist wissenschaftlicher Referent am Fachbereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik am Centrum für Europäische Politik, Freiburg.

Abb. 1
Jugendarbeitslosenquote vs. Jugendarbeitslosenanteil 2012



Quelle: Eurostat.

chen – nicht berücksichtigt. Zwischen den Mitgliedstaaten ergeben sich daher systematische Unterschiede: In Deutschland erhalten Auszubildende in der dualen Ausbildung eine Vergütung und zählen daher als Erwerbstätige. Sie vergrößern mithin den Nenner der Jugendarbeitslosenquote. Wird derselbe Beruf in einem anderen Mitgliedstaat in rein schulischer Form, ohne Vergütung des Auszubildenden, angeboten, so zählt dieser Auszubildende nicht zu den Erwerbstätigen. Die Jugendarbeitslosenquote ist dort ceteris paribus folglich größer. Um eine bessere Vergleichbarkeit und einen unverfälschteren Blick auf die relative Lage der Jugendlichen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erhalten, empfiehlt sich daher ein Blick auf den Jugendarbeitslosenanteil, also den Anteil der jugendlichen Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis 24 Jahre.¹

Wie Abbildung 1 zeigt, ist der Unterschied zwischen den Jugendarbeitslosenquoten und den Jugendarbeitslosenanteilen insbesondere für Spanien, Griechenland und Frankreich beeindruckend. 2012 betrug der Jugendarbeitslosenanteil in Griechenland mit 16,1% weniger als ein Drittel der dortigen Jugendarbeitslosenquote (55,3%). Zudem zeigt der Vergleich der Jugendarbeitslosenquoten mit den Jugendarbeitslosenanteilen, dass nicht Griechenland, sondern Spanien am stärksten von Jugendarbeitslosigkeit betroffen ist. Die hohen Jugendarbeitslosenquoten überzeichnen die Lage der jungen Menschen in diesen Ländern also dramatisch. Aber auch Jugendarbeitslosenanteile von bis zu 20% wie in Spanien – hier sucht in der Tat jeder fünfte junge Mensch Arbeit – sind gesellschaftspolitisch und ökonomisch höchst problematisch. Neben der sozialen Absicherung und Weiterbildung der Arbeitslosen fallen Kosten auch in Form entgangener Steuereinnahmen

¹ Die breite Fehlinterpretation von Jugendarbeitslosenquoten hat Eurostat mittlerweile dazu bewogen neben der Jugendarbeitslosenquote auch den Jugendarbeitslosenanteil zu veröffentlichen.

an. Aber auch auf individueller Ebene des Betroffenen führt eine länger anhaltende Arbeitslosigkeit zu Problemen, die sich wiederum langfristig negativ auf volkswirtschaftlicher Ebene auswirken.

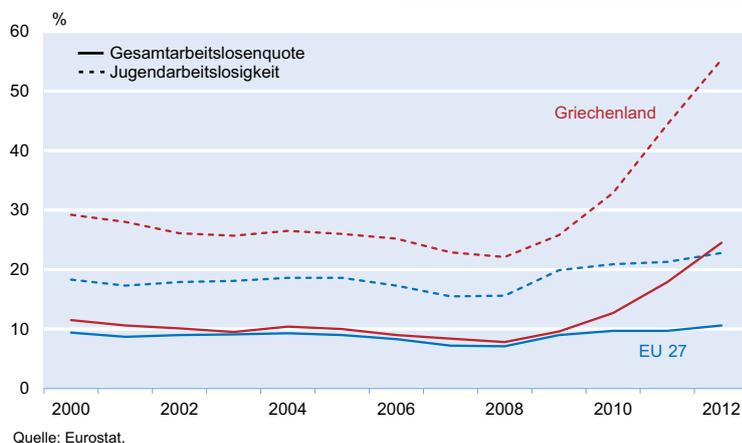
Es droht (k)eine verlorene Generation

In den Medien und auch von Politikern ist oft zu hören, dass Europa aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit eine verlorene Generation drohe. Doch was ist dran an dieser Behauptung? Umfangreiche empirische Untersuchungen zu den Folgen der erlebten Arbeitslosigkeit auf das spätere Erwerbsleben zeigen, dass bei erlebter Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit späterer Arbeitslosigkeit zunimmt und auch zukünftige Lohneinkommen tendenziell geringer sind als bei Menschen, die nicht arbeitslos waren (vgl. Schmillen und Umkehrer 2013; Verho 2008).

Die demographische Entwicklung wird diese Effekte vermutlich deutlich abschwächen, denn in Zeiten eines knapper werdenden Arbeitsangebots werden die Unternehmen auch weniger Qualifizierte und von Arbeitslosigkeit »gezeichnete« Menschen einstellen. Mithin ist die Angst vor dem Verlust einer ganzen Generation in Europa bei einem Jugendarbeitslosenanteil von bis zu 20% übertrieben. Eine Zunahme an Arbeitslosen ist in einer Rezession völlig normal, und junge Menschen gehören in wirtschaftlich schlechten Zeiten regelmäßig zu den ersten, die entlassen werden. Denn sie haben in der Regel wenig allgemeine und betriebsspezifische Arbeitserfahrung und relativ geringe Entlassungskosten. Wie Abbildung 2 zeigt, sind aber nicht nur junge Menschen von wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen betroffen, denn die Gesamtarbeitslosenquote schwankt parallel zur Jugendarbeitslosenquote – sowohl für Griechenland als auch für die aggregierten Werte der EU 27. Die Jugendarbeitslosigkeit darf daher nicht nur als isoliertes Phänomen betrachtet werden, wengleich sie in vielen Mitgliedstaaten durch strukturelle Probleme der Bildungs- und Beschäftigungspolitik verstärkt wird. Folglich dürfen sich mögliche Lösungsvorschläge auch nicht nur auf junge Menschen konzentrieren.

Zudem hat die steigende Jugendarbeitslosigkeit auch langfristig schädliche volkswirtschaftliche Folgen. Eine neue Untersuchung zeigt, dass die derzeitige Krise einen negativen Einfluss auf die Geburtenraten junger Frauen hat (vgl. Goldstein et al. 2013). Auch diesem Aspekt müssen Politiker, Journalisten und Ökonomen ihre Aufmerksamkeit widmen, zumindest dann, wenn die Krise noch länger andauert. Denn die demographische Entwicklung ist die große Herausforderung unserer Zeit.

Abb. 2
Jugendarbeitslosenquote vs. Gesamtarbeitslosenquote, 2000–2010



Was tut die EU, und was kann die EU tun?

Die EU hat sich mit ihrer Strategie »Europa 2020« ehrgeizige beschäftigungs- und bildungspolitische Ziele gesetzt: Bis zum Jahr 2020 soll die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75% steigen, die Quote der Hochschulabsolventen eines Jahrgangs auf 40% erhöht werden und die Schulabbrecherquote auf unter 10% sinken.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre massiven Folgen für Output und Beschäftigung in vielen Mitgliedstaaten bedrohen diese ehrgeizigen Ziele erheblich. Gleichzeitig zeigt ein Blick in die Europäischen Verträge aber: Die der EU übertragenen Kompetenzen im Bereich der Beschäftigungspolitik lassen tiefgreifende Arbeitsmarktreformenten auf EU-Ebene nicht zu, diese sind den Mitgliedstaaten vorbehalten. In diesen jedoch werden zahlreiche erforderliche Reformen, wie die Absenkung von Mindestlöhnen und Lockerungen beim Kündigungsschutz, nicht angegangen, weil der innenpolitische Widerstand als zu groß angesehen wird. Es ist deshalb umso wichtiger, dass die EU zum einen länderspezifische Empfehlungen ausspricht, die solche notwendigen Strukturreformen des jeweiligen Arbeitsmarktes einfordern, und zum anderen die nationalen Arbeitsverwaltungen und Sozialpartner gemeinsam in das Erarbeiten von Reformprogrammen, basierend auf dem Austausch von best practices, einbindet.

Wie wichtig der Blick über den nationalen Tellerrand ist, wird deutlich, wenn man die von der OECD viel gescholtene »niedrige« Quote der Hochschulabsolventen in Deutschland betrachtet. Der starre Blick auf die Quote der Hochschulabsolventen verkennt den Wert der arbeitsmarktnahen dualen Berufsausbildung. So haben in der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen in Deutschland zwar nur 28% einen tertiären Bildungsabschluss und in Österreich gar nur 21% (EU-Durchschnitt 36%; Frankreich 43%) (vgl. OECD 2013).

Aber durch das duale Ausbildungssystem erhalten die jungen Menschen in Deutschland und in Österreich eine arbeitsmarktnahe Berufsausbildung, die den Bedürfnissen der Unternehmen entspricht, am Markt nachgefragt wird und wesentlich zu der sehr guten Lage auf den dortigen Arbeitsmärkten beiträgt. Die »niedrige« Quote der Hochschulabsolventen ist nicht zuletzt eine Folge der dualen Ausbildung. Am Ende zählt nicht der gewählte Weg, sondern das Erreichen des Ziels. Und das Ziel muss sein, dass jeder junge Mensch eine Ausbildung erhält, die ihm die nötigen Qualifikationen für die Berufswelt an die Hand gibt. Hier hat sich die duale Ausbildung bewährt. Entsprechende Modellversuche werden – zum Teil staatlich gefördert – bereits in Spanien, Portugal und Italien unternommen. An dieser Stelle

kann die EU die im mehrjährigen Finanzrahmen für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vorgesehenen 6 Mrd. Euro sinnvoll einsetzen.

Zudem sollte die EU die beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen überall dort verbessern, wo es ihr aufgrund der in den Europäischen Verträgen übertragenen Kompetenzen möglich ist. So gibt es trotz des Rechts auf Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), der Grundlage für die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität, immer wieder nationale Regelungen, die spezielle Teile der heimischen Arbeitsmärkte abschotten.² Eine weitere Baustelle für die EU ist die leichtere Anerkennung von Berufsqualifikationen, die in anderen Mitgliedstaaten erworben wurden, und die Verringerung der Zahl der reglementierten Berufe. Freilich immer unter der Prämisse, das höchstmögliche Ausbildungsniveau als Basis zu nehmen, insbesondere bei sicherheitsrelevanten Berufen, wie im Gesundheitssektor. Eine EU-Regelung darf nicht dazu führen, dass die hochwertige duale Ausbildung durch zu geringe Standards bei der Anerkennung von Berufsausschulungsqualifikationen geschwächt wird, wie es der derzeitige Richtlinienentwurf der Kommission implizit vorsieht.³

Was die EU jedoch nicht leisten kann und ordnungspolitisch auch nicht darf, sind Ad-hoc-Maßnahmen wie die Subventionierung ausschließlich jugendlicher Beschäftigung, etwa durch eine Teilfinanzierung der Sozialversicherungsbeiträge, wie mancherorts gefordert wird. Erstens sind von derlei Maßnahmen stets Mitnahme- und Drehtüreffekte zu erwarten. Zweitens hat die EU keine ausreichenden finanziellen Mit-

² So war es ausländischen Reiseleitern bis Mai 2006 verboten, in Italien eine Reisegruppe zu begleiten. Und auch danach versuchten die Behörden, diese Beschränkung aufrechtzuerhalten. (vgl. Heims 2010).

³ Vgl. KOM(2011) 883 Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen sowie Sohn und Czuratits (2012).

tel, um auf breiter Front eine Wirkung zu erzielen. Bei 6 Mrd. Euro für einen Zeitraum von zwei Jahren und EU-weit über 5 Mill. jugendlichen Arbeitslosen verbleiben für eine Individualförderung ohnehin keine nennenswerten Beträge. Eine Ausweitung der EU-Gelder zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ginge zudem zwingend mit einer stärkeren Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten einher. Und drittens sollten die Maßnahmen der Schaffung von Arbeitsplätzen insgesamt dienen und nicht auf jugendliche Arbeitslose beschränkt bleiben. Daher ist zunächst zu fragen, was die betroffenen Mitgliedstaaten selber tun können.

Was können die Mitgliedstaaten tun?

Die Wirtschafts- und Finanzkrise ist ebenso wenig von heute auf morgen entstanden wie die strukturellen Probleme bei den Bildungssystemen und Arbeitsmärkten vieler Mitgliedstaaten. Ergo sind die Folgen der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik auch nicht von heute auf morgen zu lösen. Umso wichtiger ist es, dass die nationalen Regierungen heute Reformen einleiten, um zumindest mittelfristig Erfolge einzufahren. Die notwendigen Reformen betreffen vier Bereiche.

Erstens muss sich die Ausbildung an den Bedürfnissen der Unternehmen orientieren. D.h. es darf nicht am Markt vorbei ausgebildet werden. Als erfolgreicher Weg hat sich die duale Ausbildung erwiesen. Allerdings ist die Einführung einer flächendeckenden dualen Ausbildung ein langwieriger Prozess mit vielen Beteiligten. Der Staat muss die Infrastruktur bereitstellen und gemeinsam mit den Unternehmen die Ausbildungsinhalte definieren. In den Unternehmen müssen sich Ausbilder finden, die sich um die Lehrlinge kümmern. Zu guter Letzt bedarf es der gesellschaftlichen Akzeptanz dieses Ausbildungskonzepts. Obwohl die Erfolge erst mittel- bis langfristig zu verbuchen sein werden, also regelmäßig nicht vor dem nächsten Wahltermin, sollte die Politik diese Maßnahmen einleiten.

Zweitens sollte der Mindestlohn unter Einbindung der Sozialpartner abgeschafft, zumindest aber abgesenkt werden, denn er verbaut jungen Menschen in vielen Mitgliedstaaten den Berufseintritt. Ein junger Mensch ohne Berufserfahrung und mit einer arbeitsmarktfernen oder gar keiner Berufsausbildung findet bei einem hohen Mindestlohn keine Anstellung. Man verbaut ihm damit gleichzeitig die Chance, sich im Beruf weiter zu qualifizieren.

Drittens müssen neben der EU auch die einzelnen Mitgliedstaaten die Arbeitnehmermobilität fördern. Dies gilt gleichermaßen für Mitgliedstaaten mit hoher Jugendarbeitslosigkeit und Mitgliedstaaten mit Fachkräftemangel und zu wenig Auszubildenden. Zu denken ist hier beispielsweise an freiwillige Sprachkurse für Arbeitslose oder Zuschüsse zu

Reisekosten, die bei Bewerbungsgesprächen anfallen. Zudem muss die Effizienz der Arbeitsverwaltungen verbessert werden, beispielsweise indem die Arbeitsverwaltungen zumindest alle jene gemeldeten freien Arbeitsplätze und Ausbildungsstellen EU-weit ausschreiben, die im eigenen Mitgliedstaat nur schwer besetzt werden können.

Viertens müssen die Arbeitsmärkte flexibilisiert werden, um auf künftige Krisen besser reagieren zu können. Hierzu zählt unter anderem die Einführung von Kurzarbeitsregelungen und die Möglichkeit, in einzelnen Betrieben zumindest vorübergehend durch Betriebsvereinbarungen von Tarifverträgen abzuweichen.

Literatur

Goldstein, J.R., M. Kreyenfeld, A. Jasilioniene und D.K. Örsal (2013), »Fertility Reactions to the Great Recession in Europe: Recent Evidence from Order-Specific Data«, *Demographic Research* 29, 85–104.

Heims, H.-J. (2010), »Bitte draußen warten – Arbeitsverbot für deutsche Reiseleiter«, *sueddeutsche.de* vom 1. April.

OECD (2013), *Education at a Glance 2013*, Paris.

Okun, A.M. (1962), »Potential GNP: its Measurement and Significance«, American Statistical Association, Proceedings of Business and Economic Statistical Section, Alexandria, Virginia.

Sohn, K.D. und S. Czurat (2012), »Anerkennung von Berufsqualifikationen – KOM(2011) 883«, *cepAnalyse* Nr. 15/2012.

Schmillen, A. und M. Umkehrer (2013), »Scars of Youth: Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experiences«, IAB Discussion Paper Nr. 6/2013.

Verho, J. (2008), »Scars of Recession: the Long-term Costs of the Finnish Economic Crisis«, Working Paper Series Nr. 9/2008, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Markets and Education Policy.



Felix Rauner*

Was tun gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa? Einführung der dualen Berufsausbildung

Bei der Verständigung der G-20-Arbeitsminister 2011 in Paris und 2012 in Guadalajara über die Empfehlung an ihre Regierungen, die duale Berufsausbildung in ihren Ländern zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit einzuführen, bedurfte es keiner langwierigen Beratungen. Die Fakten sprachen für sich: In den Ländern mit einem entwickelten dualen Berufsbildungssystem liegen die Arbeitslosenquoten für Jugendliche deutlich unter 10%, wohingegen die Jugendarbeitslosigkeit in den Ländern mit schulischen und unterentwickelten Berufsbildungssystemen Größenordnungen von über 50% erreicht und selten unter 20% absinkt. Seither haben zahlreiche EU-Länder und die europäische Kommission mit ihrer 6 Mrd. Euro schweren »Jugendgarantie« (2014–2020) Programme zur Etablierung der dualen Berufsausbildung aufgelegt. Ob dieser Programm- und Maßnahmenschub zum gewünschten Erfolg führt, ist jedoch offen.

Bereits die Verständigung der Experten darüber, was die wesentlichen Merkmale einer dualen Berufsausbildung sind, gestaltet sich als unerwartet schwierig, da mit dem englischen Begriff »Apprenticeship« höchst unterschiedliche Formen beruflicher Bildung bezeichnet werden, die Elemente »praxisbezogenen Lernens« oder Phasen der Arbeitserfahrung (Work Experience) einschließen. Die Dauer der Apprenticeship-Programme kann von wenigen Wochen bis zu fünf Jahren variieren. Dementsprechend werden die dabei erreichten Abschlüsse dem zweiten bis fünften Qualifikationsniveau in den acht- bis zehnstufigen nationalen und internationalen Qualifikationsrahmen zugeordnet. Eine Verständigung über die Merkmale einer innovativen dualen Berufsbildung steht noch aus. Daher hat das International Research Network on Innovative Apprenticeship (INAP) Standards für die Gestaltung, Organisation und Steuerung moderner Berufs-

bildungssysteme formuliert (INAP 2012). Wenn diese Eingang in den internationalen Berufsbildungsdialog finden würden, wäre dies ein wesentlicher Schritt zur Qualitätsentwicklung im Bereich der beruflichen Bildung.

Positiv ist an der G-20- und EU-Initiative »Duale Berufsausbildung«, dass die Qualifizierung der Fachkräfte für den intermediären Beschäftigungssektor, der knapp zwei Drittel der Beschäftigten in den OECD-Ländern umfasst, in das Zentrum der Arbeitsmarktpolitik rückt. Problematisch ist dagegen die ausgeprägte (bis ausschließliche) sozialpolitische Akzentuierung dieser Berufsbildungsinitiativen. Übersehen und weitgehend ausgeblendet wird dabei, dass ein hoch entwickeltes System dualer Berufsbildung, eingebettet in ein vertikal durchlässiges Berufsbildungssystem, ein kaum zu überschätzender Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit und das Innovationspotenzial der Unternehmen und Volkswirtschaften darstellt. Der Schweizer Ökonom R. H. Strahm weist dies mit seinem »Wirtschaftsbuch Schweiz: Warum wir so reich sind« (Strahm 2010) eindrucksvoll nach. Sein Fazit lautet: »Alle Hauptfaktoren unseres Reichtums – die hohe Produktivität, die hohe Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung und die internationale Konkurrenzfähigkeit mit hoher Exportkraft – hängen [...] mit unserem [dualen] Berufsbildungssystem zusammen. [Es] ist der entscheidende historische Erfolgsfaktor, welcher die »Swissness«, die Schweizer Qualitätsarbeit und die hohe Wertschöpfung der Wirtschaft ausmacht« (ebd., S. 7).

Circa 70% eines Altersjahrganges entscheiden sich in der Schweiz für eine drei- bis vierjährige duale Berufsausbildung. Diese und das berufsbezogene Abitur, das optional während einer dualen Berufsausbildung erworben werden kann, sind die Voraussetzungen für ein Fachhochschulstudium. Die Fachhochschulen sind als Orte der höheren Berufsausbildung Teil des vertikal durchlässigen Schweizer Berufsbildungssystems. Ihre Absolventen werden von den Unternehmen gegenüber den Absolventen vergleichbarer universitärer Studiengänge bevorzugt als Führungskräfte eingesetzt.

Die hohe Attraktivität des beruflichen Bildungsweges trägt dazu bei, dass die Studienanfängerquote der Schweiz mit unter 40% eines Altersjahrganges deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von zurzeit ca. 60% liegt. Als ein »ökonomisches Paradoxon« gilt in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die Schweiz trotz einer niedrigen Quote von Hochschulabsolventen den höchsten Anteil an innovativen KMUs (kleinere und mittlere Unternehmen) aufweist. Der Anteil der KMUs, die Innovationen betreiben, lag vor der Finanzkrise (2005) bei 55%. Deutschland und Österreich erreichten Werte von 45% und 42%. In Frankreich und Großbritannien lagen diese Werte bei 29% und 22% (ebd., S. 40). Das relativ hohe Innovationspotenzial der KMUs in der Schweiz, Deutschland und Österreich lässt sich auf das System der

* Prof. Dr. Dr. h. c. Felix Rauner ist Professor an der Universität Bremen und leitet die Forschungsgruppe Berufsbildungsforschung (I:BB).

dualen Berufsausbildung zurückführen. In einer Vielzahl von Vergleichsuntersuchungen zur Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit britischer und deutscher Unternehmen wird die deutlich höhere Arbeitsproduktivität der deutschen Unternehmen auf die Qualifizierung der Fachkräfte auf Facharbeiter- und Meisterebene zurückgeführt (vgl. zusammenfassend Reformwerkstatt NRW 2007, 21 ff.). Die Erosion der Meisterschaft und der Meisterlehre (duale Berufsbildung) im Vereinigten Königreich und in anderen OECD-Ländern ging einher mit einer von der OECD propagierten ›College-for-All‹-Politik. Diese hat zur Deindustrialisierung in diesen Ländern erheblich beigetragen. Als eine geradezu dramatische Auswirkung der Deindustrialisierung gilt die hohe Jugendarbeitslosigkeit.

Der Schlüssel für ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen beruflicher Bildung und Arbeitsmarkt – für den nahtlosen Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem – sind vor allem innovative kleinere und mittlere Unternehmen, die dem nationalen und internationalen Qualitätswettbewerb gewachsen sind, sowie eine entwickelte Industrie, die sich an der dualen Berufsausbildung beteiligt. Die Mainstream-Position der Bildungsexperten ist jedoch eine andere. Für sie gilt bis heute Daniel Bells Schrift »The Coming of Post-Industrial Society« von 1973 als das Evangelium für die Entwicklung der *Wissensgesellschaft*. Industrie, produzierendes Gewerbe und berufliche Bildung sind danach Merkmale vergangener Epochen der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Deindustrialisierung erscheint als eine Innovation. In der Wissensgesellschaft, so Daniel Bells zentrale These, ist das theoretische wissenschaftliche Wissen das neue axiale System, um das sich alles drehe. Und dieses Wissen werde im Wissenschaftssystem – in gehörigem Abstand zu den Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft – hervorgebracht. Die berufliche Bildung, d.h. die Qualifizierung von Fachkräften für den intermediären Sektor, kommen in seinem Leitbild der Wissensgesellschaft nicht mehr vor (vgl. Bell 1975). Die Verankerung seiner zentralen These in der Programmatik der Bildungs- und Innovationspolitik der OECD und zahlreicher ihrer Mitgliedsländer in der Form der ›College-for-All‹-Politik dürfte zur Deindustrialisierung und zur Erosion beruflicher Bildungssysteme und in der Folge zur Erhöhung der Jugendarbeitslosigkeit und zum Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand erheblich beigetragen haben.

Die Vorstellung, dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Europa und in den G-20-Ländern durch eine Berufsbildungsreform – die Einführung der dualen Berufsausbildung – rasch behoben werden könne, hat mit der Realität ökonomischer Entwicklungsprozesse und dem Wandel von Bildungstraditionen wenig zu tun. Der notwendige Strukturwandel hin zu innovativen KMUs, der (Re)Etablierung der Meisterschaft für Industrie und ein modernes Handwerk sind eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung einer dualen Be-

rufsausbildung. Der notwendigen Beteiligung der Unternehmen an der dualen Berufsausbildung kommt entgegen, dass die betriebliche Ausbildung nicht nur als ein sich selbst finanzierendes System gestaltet werden kann – der Nettoertrag der betrieblichen Berufsbildung der Schweiz liegt bei ca. 500 Mill. Schweizer Franken –, sondern dass die Erhöhung der Ausbildungsqualität in der Regel auch zu einer Steigerung der Rentabilität der Ausbildung führt (vgl. Piening und Rauner 2013). Zugleich ist die in den Unternehmen weit verbreitete und in der Bildungsökonomie etablierte Vorstellung, dass sich der ›Return of Investment‹ erst nach einer abgeschlossenen Ausbildung einstellt, ein ganz entscheidendes Hindernis für die Beteiligung der Unternehmen an einer dualen Berufsausbildung. Das vermutete finanzielle Risiko, das vor allem in der Phase des Aufbaus einer dualen Berufsausbildung gesehen wird, resultiert aus der Befürchtung, dass die ausgebildeten Fachkräfte von den nicht-ausbildenden Betrieben abgeworben werden und der Return of Investment ausbleibt.

Daher gehört die Verbreitung der Einsicht, dass eine hohe Ausbildungsqualität nur Gewinner kennt – die Unternehmen, die Auszubildenden und die Gesellschaft, die mit den so qualifizierten Fachkräften einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von Armut leistet – zu den vordringlichen Aufgaben der Aufklärung über die Vorzüge einer dualen Berufsausbildung.

Obwohl es einige Jahrzehnte dauern dürfte, bis Länder mit einer schulischen Berufsbildungstradition funktionierende und stabile duale Berufsbildungssysteme aufgebaut haben, spricht alles dafür, diesen Weg zu beschreiten. Die Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit erfordert jedoch Maßnahmen und Strategien, die bereits heute und in der nahen Zukunft ihre Wirkung entfalten auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Erfolgsversprechend sind aufeinander abgestimmte arbeitsmarkt-, wirtschafts- und bildungspolitische Programme und Maßnahmen, die zugleich die längerfristig angelegte innovationspolitisch ausgerichtete Strukturentwicklung der beruflichen Bildung nicht aus dem Auge verlieren.

Was in einer Reformstrategie ›Duale Berufsbildung‹ beachtet werden sollte

Ein Reformprogramm und eine Reformstrategie ›Duale Berufsbildung‹ muss so angelegt sein, dass die Komplexität des Reformvorhabens durch einen Prozess der formativen Evaluation begleitet wird. Sehr grob lassen sich drei Phasen für ein Reformprojekt ›Duale Berufsbildung‹ unterscheiden.

In einer ersten Phase geht es um die Etablierung eines miteinander verschränkten nationalen, regionalen und lokalen

Berufsbildungsdialoges sowie der Berufsbildungsforschung unter Beteiligung der Repräsentanten der pluralen Steuerung des dualen Berufsbildungssystems: der Sozialpartner und der Lernorte Betrieb und Schule, gestützt durch eine ressortübergreifende Berufsbildungspolitik.

Positive Beispiele sind der Berufsbildungsdialog auf nationaler und lokaler Ebene in der Schweiz, Deutschland und Dänemark. So basieren z.B. die Beratungen und Beschlüsse des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung (Deutschland) auf den Forschungs- und Entwicklungsergebnissen des BIBB. Der Hauptausschuss verfügt über die Möglichkeit, entsprechende Forschungsvorhaben zu initiieren.

Erst auf der Grundlage der diskutierten und ausgewerteten Forschungsergebnisse ist es möglich, ein Reformprogramm zu entwerfen und die Reformschritte festzulegen. Zugleich muss die Planung und Steuerung dieses Prozesses im Sinne einer »rollenden Reform« offen sein für die notwendigen Korrekturen, die sich aus der formativen Evaluation und dem Berufsbildungsdialog ergeben.

In einer zweiten Phase bedarf es des Aufbaus der Infrastruktur für ein duales Berufsbildungssystem. Dazu gehören

- ein umfassendes Berufsbildungsgesetz, das alle Bereiche der beruflichen Bildung regelt (s. das Berufsbildungsgesetz der Schweiz). Ein umfassendes Berufsbildungsgesetz sollte eher den Charakter eines Rahmengesetzes haben, das die strategischen Funktionen der Steuerung und Unterstützung des Berufsbildungssystems auf nationaler Ebene regelt und zugleich Raum bietet für die lokale Ausgestaltung der dualen Berufsbildung unter Ausschöpfung der lokalen und regionalen Ressourcen.
- die Entwicklung und Etablierung von Governancestrukturen für duale Berufsbildungssysteme. Hier bieten Länder wie Österreich, Deutschland und vor allem die Schweiz eine Fülle guter Beispiele (vgl. Bertelsmann Stiftung 2009).
- Ein nationales Modellversuchsprogramm, das zur Stärkung des Innovationsprozesses der dualen Berufsbildung beiträgt, mindert das Risiko von Fehlentwicklungen erheblich (vgl. Rauner 2004).
- Der Aus- und Weiterbildung von Berufsschullehrern und Ausbildungsleitern für die relevanten Berufsfelder sowie von Berufsbildungsplanern und der Ausbildung von Ausbildern kommt eine Schlüsselrolle zu (vgl. Hangzhou-Deklaration 2005).
- die Etablierung eines die Ressorts Wirtschaft, Arbeit und Bildung übergreifenden nationalen Amtes oder Instituts berufliche Bildung sowie eine leistungsfähige Berufsbildungsforschung als notwendiger Pfeiler für die erfolgreiche Etablierung dualer Berufsbildungssysteme. Schwerpunkte der Bildungsplanung und -forschung sind die Be-

rufsforschung und -entwicklung, die domänenspezifische Qualifikations- und Curriculumforschung/-entwicklung, die Berufsbildungsstatistik und Berichterstattung berufliche Bildung, die Kompetenzdiagnostik sowie die Trägerschaft für Modellversuchsprogramme.

In einer dritten Phase bietet sich als Schwerpunkt des Innovationsprojekts »Duale Berufsbildung« die Etablierung eines durchgängigen dualen Bildungsweges an.

Die Attraktivität der dualen Berufsausbildung hängt ganz entscheidend davon ab, dass diese eingebettet ist in einen durchgängigen dualen Bildungsweg. Die duale Hochschule Baden-Württemberg verfügt über das Potenzial »guter« Praxis, wenn es gelingt, den Zugang zum dualen Studium in Anlehnung an das Schweizer Modell des Zugangs von Absolventen der Berufslehre zum Schweizer Fachhochschulstudium zu regeln.

Nur wenn es gelingt, die duale Berufsausbildung so zu gestalten, dass sie einen gleichwertigen Zugang zur tertiären Bildung (dualer Bildungsweg) ermöglicht, wird es gelingen, die verbreitete Stigmatisierung der beruflichen Bildung abzubauen und damit zugleich die Attraktivität der dualen Berufsausbildung zu erhöhen.

Fazit

Unter den Bedingungen des internationalen Qualitätswettbewerbs bleibt die Qualifizierung der Beschäftigten für die direkt wertschöpfende Arbeit im intermediären Beschäftigungssektor – auf der Ebene der Facharbeiter und -angestellten sowie der mittleren Führungskräfte – von zentraler ökonomischer Bedeutung. Es ist absehbar, dass der Anteil der Hochqualifizierten – auch in den entwickelten Ländern – nach allen einschlägigen Analysen 20% der Beschäftigten kaum überschreiten dürfte.

Flache Unternehmenshierarchien sowie die Verlagerung von Kompetenzen und Verantwortung in die direktwertschöpfenden Aufgabenbereiche der Unternehmen erfordern eine entwickelte duale Berufsausbildung. Demgegenüber bewirkt eine Qualifizierungsstrategie, die auf modularisierte Zertifizierungssysteme setzt, nicht die erhoffte und propagierte Flexibilität der Arbeitsmärkte, sondern eine Dequalifizierung der Beschäftigten und verstärkt die Deindustrialisierungsprozesse.

Eine funktionierende duale Organisation beruflicher Bildung auf der Grundlage breitbandiger Kernberufe trägt entscheidend zur Entwicklung beruflicher Identität und damit auch zur Erhöhung der Bereitschaft bei, Verantwortung im Arbeitsprozess sowie darüber hinaus im Kontext außerbetrieblicher, gesellschaftlicher Aufgabenfelder zu übernehmen. Ei-

ne breit etablierte duale Berufsbildung ist daher auch eine wichtige Voraussetzung zur Integration von Jugendlichen in die Gesellschaft.

Die europäische Kommission könnte ihre Ressourcen, die sie (bisher) in die Entwicklung von Qualifikationsrahmen und andere Klassifizierungssysteme – von zweifelhaftem Wert – investiert (hat), für ein Innovationsprojekt »Duale Berufsbildung« nutzen.

Literatur

Bell, D. (1975), *Die nachindustrielle Gesellschaft (The Coming of the Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting)*. Campus, Frankfurt am Main.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg., 2009), *Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Hangzhou Declaration (2005), »UNESCO International Meeting on Innovation and Excellence in TVET Teacher/Trainer Education«, 8.–10. November 2004, Final Report von K. Veal, J. Dittrich und P. Kämäräinen, UNESCO-UNEVOC, Bonn.

International Network on Innovative Apprenticeship (INAP) (2012), *Memorandum. Architektur einer modernen Lehrlingsausbildung. Standards für Gestaltung, Organisation und Steuerung. Architecture Apprenticeship*. April, online verfügbar unter: <http://bildungsklick.de/a/83636/memorandum-wertet-die-duale-berufsausbildung-international-auf/>.

Piening, D., F. Rauner et al. (2013), *Kosten, Nutzen und Qualität der betrieblichen Ausbildung. Das »Selbstevaluationsinstrument QEK«*, LIT-Verlag (i. E.), Berlin.

Rauner, F. (2004), »Modellversuche in der beruflichen Bildung: Zum Transfer ihrer Ergebnisse (Teil 1 u. 2)«, *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 100(4), 195–214; 424–447.

Reformwerkstatt NRW (2007), *Programm zur Zukunft der beruflichen Bildung*, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Strahm, R.H. (2010), *Warum wir so reich sind? Wirtschaftsbuch Schweiz*, 2. erweiterte u. aktualisierte Aufl., hep-Verlag, Bern.



Günter Lambertz*

Was tun gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa?

In Krisenzeiten haben es Jugendliche immer schwer. Private und öffentliche Arbeitgeber müssen ihre Belegschaften verkleinern, sie versuchen ihre Stammbesetzung zu erhalten und haben keinerlei Ersatzbedarf. Leidtragende sind die jungen Leute, die in einer solchen Phase in das Berufsleben eintreten. Dieses Phänomen ist nicht neu, es tritt jedoch in den Ländern Südeuropas derzeit mit einer Deutlichkeit zutage, die ein »weiter so« nicht zulässt.

In dieser Situation schauen verantwortliche Politiker in diesen Ländern nach Deutschland. Die relativ geringe Jugendarbeitslosigkeit in den Ländern mit einer dualen Berufsausbildung ist eine Tatsache, die mit noch so klugen statistischen Verrenkungen nicht aus der Welt geschafft werden kann. Deshalb werden allen an der Berufsbildung in Deutschland Beteiligten zunehmend Fragen nach den Voraussetzungen für eine Übertragbarkeit einer dualen Berufsausbildung gestellt.

Zugegeben: Delegationen aus aller Herren Länder waren auch beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) schon früher an der Tagesordnung. Und deutsche Berufsbildungsprojekte im Ausland sind auch keine Erfindung des 21. Jahrhunderts. Nunmehr aber werden keine allgemeinen Fragen zur Sinnhaftigkeit gestellt, sondern konkrete Fragen zur Umsetzung. Und erstmals gibt es eine Koordinierung auf Seiten der Bundesregierung und den Willen, einen systematischen Ansatz für den Bildungsexport zu finden.

Wirtschaftsnahe und bedarfsgerechte Bildung

Grundlegend für den Erfolg des im deutschsprachigen Raum verbreiteten Systems der Berufsausbildung ist die

* Dr. Günter Lambertz ist Leiter des Bereichs Weiterbildung beim DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

enge Verknüpfung von Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Die Ausbildung in den Unternehmen sorgt für eine Ausrichtung der Ausbildung an den aktuellen Bedarfen der Wirtschaft. Hingegen bergen rein schulische oder auch außerbetriebliche Ausbildungen die Gefahr einer Fehlentwicklung. Das gilt auch für Systeme, die einseitig auf die akademische Bildung setzen.

Schon in der Vergangenheit war es ein ökonomisches Mirakel, dass Länder wie Deutschland, Österreich oder die Schweiz wirtschaftlich prosperieren konnten, obwohl sie nach herrschender Auffassung bildungspolitisch großen Nachholbedarf hatten. Die über 30 Jahre gleichbleibende OECD-Kritik an der zu niedrigen Akademikerquote in diesen Ländern ist hierfür ein Beispiel. Bezogen auf Deutschland lauteten die Diagnosen: Unzureichende frühkindliche Bildung, mittelmäßige PISA-Ergebnisse, veraltetes Ausbildungsmodell, unterdurchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung und zu wenig Akademiker.

Befragt man dagegen die Unternehmen nach den Stärken und Schwächen des Standorts Deutschland, zählt die Qualität der Fach- und Führungskräfte stets zu den Stärken. Es wäre auch verwunderlich, wenn deutsche Unternehmen auf den internationalen Märkten mit Produkten reüssieren könnten, die von einer nur mittelmäßig qualifizierten Belegschaft produziert werden.

Akademisierung der Berufsbildung

Irgendetwas muss also falsch sein am Bild der desolaten deutschen Bildungslandschaft. Und inzwischen gibt es auch Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer Strategie, eine möglichst hohe Zahl an jungen Leuten zu einem akademischen Abschluss zu bringen. In den Krisenländern in Südeuropa und auch in Nordafrika ist die Zahl der Studienanfänger in den letzten Jahren und Jahrzehnten sprunghaft angestiegen. Unter den protestierenden Jugendlichen finden sich viele, die eine beachtliche Bildungskarriere vorzeigen können, jetzt aber trotzdem keinen ordentlichen Zugang zum Arbeitsmarkt finden. »Der Aufbruch der Ausgebildeten« heißt folgerichtig auch eine Analyse der Protestbewegungen im Mittelmeerraum.

Hinzu kommen erste Zweifel, ob Hochschulen der geeignete Ort für eine Berufsbildung sind. Der Anteil der Studenten, die später wissenschaftlich arbeiten, wird nicht nennenswert steigen. Insofern wird für den größten Teil der Studenten das Studium eine Etappe auf dem Weg zu einer möglichst qualifizierten Beschäftigung sein. Da der öffentliche Dienst anders als zu Humboldts Zeiten längst nicht mehr der Hauptabnehmer von Hochschulabsolventen ist, sind es die Unternehmen, bei denen die Absolventen früher oder später landen werden. Die Vorbereitung auf einen späteren Beruf ist aber trotz der Bologna-Reform nicht die Stärke der Hoch-

schulen (vgl. Nida-Rümelin 2013). Der Bachelor als erster berufsqualifizierender Abschluss hat nicht zuletzt deshalb große Akzeptanzprobleme.

Akzeptanzprobleme haben aber auch praxisorientierte Berufsausbildungen, vor allem im Ausland. In einigen nicht-deutschsprachigen Ländern gibt es noch Rudimente einer Lehrlingsausbildung, die aber den Ruch einer Qualifizierung von Leistungsschwachen haben. Wer etwas auf sich hält, meidet diese Qualifizierungen und geht lieber Vollzeit in die Schule als Teilzeit in einen Betrieb. Dieser Zustand ist der vorläufige Endpunkt einer Entwicklung, die schon seit Jahrzehnten im Gang ist und in den jeweiligen Ländern zu einem Bedeutungsverlust der praxisnahen Berufsausbildung geführt hat.

Warum zeigt sich diese Entwicklung in Deutschland und den deutschsprachigen Ländern nicht im gleichen Maße? Zwar gibt es auch hier einen Trend hin zum Studium, jedoch ist der Anteil der Jugendlichen, die sich für eine Berufsausbildung in Betrieb und Schule entscheiden, immer noch sehr hoch.

Verantwortung der Unternehmen

Die Ursachen hierfür sind vielfältig, wesentlich für die Übertragbarkeit auf andere Länder erscheint aber die Teilhabe und Mitwirkung der Wirtschaft zu sein. Berufsausbildung ist historisch aus dem Bedarf der Unternehmen nach qualifizierten Fachkräften entstanden. Im Handwerk bereits im Mittelalter, in der Industrie zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Die Betriebe begannen selbst auszubilden, weil es in ihrem eigenen Interesse lag.

Insofern war Berufsbildung zunächst keine staatliche Veranstaltung zur Versorgung von Jugendlichen – und sollte es auch heute nicht sein. Essentiell ist das Eigeninteresse der Unternehmen, ist die Bereitschaft der Unternehmen mitzumachen, mitzuwirken und mitzugestalten. Die Wirtschaft muss sich die Berufsbildung als ihr Tätigkeitsfeld zu eigen machen, ohne »Co-Ownership« der Wirtschaft kann Berufsausbildung nicht funktionieren. Das gilt für den Export nach Südeuropa ebenso wie für das eigene Land. Wenn die Betriebe sich nicht mehr in der Verantwortung sähen und das Interesse an betrieblich qualifizierten Fachleuten verlören, wäre ein Bedeutungsverlust wie in den Nachbarländern wahrscheinlich. Soweit sind wir aber noch nicht.

Die Einstellung der Unternehmen zur dualen Berufsausbildung hat aber schon jetzt Bedeutung für die Versuche, Elemente des deutschen Systems in andere Länder zu transferieren. Vergleichbare Versuche in der Vergangenheit sind nicht zuletzt daran gescheitert, dass das Interesse der Wirtschaft in den jeweiligen Ländern sehr begrenzt war. Die

Aufnahme von kostenlosen Praktikanten für einige Monate im Betrieb ist vermittelbar, nicht jedoch eine mit Kosten verbundene mehrjährige Ausbildung mit vertraglichen Verpflichtungen hinsichtlich der Ausbildungsinhalte. Warum selbst investieren, wenn ich die Absolventen von Fachschulen oder Hochschulen kostenlos bekomme – so die nicht immer offen ausgesprochene Haltung.

Deshalb ist es eminent wichtig, dass bei der Frage des Exports dualer Bildung zunächst die Unternehmen für die Sache gewonnen werden müssen. Dass die Unternehmen in den Krisenstaaten derzeit eher Personal abbauen müssen, ist dabei ein Handicap. Wer einen Fachkräftemangel verspürt, wird eher von einer eigenen Ausbildung zu überzeugen sein, als jemand, der mit Unterbeschäftigung zu kämpfen hat. Allein schon aus diesem Grund ist die Einführung einer dualen Ausbildung kein schnell wirkendes Medikament zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa.

Aber es ist ein Unterfangen, das mittel- und langfristig sehr wohl einen Beitrag leisten kann. Denn die Unterschiede in der Statistik der Jugendarbeitslosigkeit sind derzeit zwar besonders krass, sie bestehen in der Tendenz aber schon seit vielen Jahren. Deshalb lohnt der Blick nach Deutschland, den US-Präsident Obama empfohlen hat, sehr wohl.

Rolle der verfassten Wirtschaft

Wie erreicht man aber eine Co-Ownership der Wirtschaft für eine Berufsausbildung? Vieles deutet darauf hin, dass hier Traditionen eine große Rolle spielen. Und es sind nicht in erster Linie die einzelnen Unternehmen, die solche Traditionen aufrechterhalten, als vielmehr Intermediäre wie Verbände, Innungen und Kammern. Am Beispiel der Schweiz kann gezeigt werden, dass das Fehlen einer Berufsbildungs-Lobby in einem Landesteil – hier das Tessin – dazu führt, dass sich trotz landesweitem einheitlichen Rechtsrahmens beträchtliche Unterschiede in der Ausbildungsbeteiligung zeigen.

Der darauf aufbauende Befund, dass sich eine duale Berufsbildung nur dort vielversprechend entwickeln kann, wo sie auf ein günstiges kulturelles Umfeld zählen kann (vgl. Ghisla, Bausch und Boldrini 2013), könnte dazu verleiten, alle Exportbemühungen hinsichtlich des dualen Systems für chancenlos zu erklären. Zumal es bei der Organisation der Berufsbildung immer auch um Geld geht. Viele öffentliche Gelder – auch von der EU – sind in der Vergangenheit in den Bildungssektor der Krisenstaaten geflossen. Überbetriebliche Bildungsstätten aller Art, oftmals getragen von Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, waren und sind die Nutznießer. Sie könnten bei einer Verlagerung der Berufsbildung in die Betriebe auf den ersten Blick nur verlieren. Mit anderen Worten: Wer eine dua-

le Ausbildung einführen möchte, kämpft nicht in einem gegenfreien Umfeld.

Trotzdem: Ohne eine vernünftige Berufsbildung mit Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt wird die Jugendarbeitslosigkeit in Europa dauerhaft auf einem zu hohen Niveau verharren. Diese Erkenntnis ist ja keine deutsche Besserwissererei, sondern eine Einschätzung von verantwortlichen Politikern in den jeweiligen Ländern. Nicht Deutschland ist die treibende Kraft, die unbedingt exportieren will, sondern die Krisenländer wollen importieren. Und da ist es ein Gebot der europäischen Solidarität, dass wir mit Rat und Tat bei Seite stehen.

Mit einigen Gewissheiten können wir schon aufwarten:

- Je kurzfristiger Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ausfallen, desto geringer ist die Langfristwirkung. Dies dürfte auf viele Maßnahmen zutreffen, die im Rahmen der Europäischen Jugendgarantie eingesetzt werden. Ein Angebot für einen arbeitslosen Jugendlichen ist besser als nichts, eine Praktikantenschwemme in den Betrieben verhindert aber den gewünschten Klebeeffekt.
- Mehr Geld für Maßnahmen, die schon in der Vergangenheit nicht geholfen haben, grenzt an Verschwendung von Steuergeldern. Deshalb ist auch die Diskussion darüber, ob 6 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa ausreichen oder viel zu wenig sind, ohne Kenntnis der Mittelverwendung müßig.
- Die Förderung der Mobilität von Jugendlichen aus den Krisenländern z. B. nach Deutschland ist in vielen Einzelfällen eine sinnvolle Sache, sie wird aber nicht die Ausmaße annehmen, um die dortige Jugendarbeitslosigkeit nennenswert zu senken.
- Angesichts der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen in den Krisenländern kann nicht erwartet werden, dass sie spontan und mit voller Kraft in die Ausbildung investieren. Deshalb muss der Staat die Initialzündung geben und zunächst auch einen größeren Teil der Finanzierung übernehmen als in Deutschland.
- Der Staat muss den rechtlichen Rahmen setzen und dabei seine eigene Macht beschränken. Durchführung und Organisation der Berufsbildung müssen in der Wirtschaft stattfinden – örtlich durchgeführt in den Betrieben, regional organisiert von den Kammern und auf nationaler Ebene von Verbänden, Kammern und Gewerkschaften mitbestimmt.
- Die wichtige Lobby für die Berufsbildung wird nicht spontan zustande kommen. Vielleicht kann man aber Sozialpartner und Wirtschaftsorganisationen durch staatlichen Druck in die gemeinsame Verantwortung drängen. Druckmittel wäre z.B. die durchaus nicht unbeträchtlichen öffentlichen Mittel, die in manchen Ländern in die Verbandslandschaft fließen.

Die deutsche Berufsbildung kann sicher keine Blaupause für die Neuausrichtung der Berufsbildung in anderen Ländern sein. Die vielfältigen Erfahrungen der unterschiedlichen Akteure können aber sehr wohl nutzbringend weiter gegeben werden. So hat der DIHK mit seinen Schwesterorganisationen in Spanien und Italien jeweils ein »Memorandum of Understanding« unterzeichnet. Ziel ist es, auf vielfältige Weise zu kooperieren, um das Know-how der deutschen Industrie- und Handelskammern (IHK) für eine Reform der Berufsausbildung und deren Umsetzung in diesen Ländern zu nutzen.

Exportieren und reformieren

Dieses praktische Handeln dürfte größere Bedeutung haben als die akademische Diskussion um den Exportschlager Berufsausbildung. Die Frage danach, ob die deutsche Berufsausbildung ein Exportschlager oder eine Reformbaustelle ist (vgl. Euler 2013), kann nur mit einem »weder – noch« beantwortet werden. Niemand will das gewachsene deutsche Modell kopieren oder eins-zu-eins übertragen. Insofern handelt es sich nicht um ein fertiges Exportprodukt, das in Serie gehen kann. Andererseits ist jenseits aller Reformfelder genügend Substanz vorhanden, die wir zur Adaption freigeben sollten.

Literatur

Euler, D. (2013), »Die deutsche Berufsausbildung – ein Exportschlager oder eine Reformbaustelle?«, *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* (3), 321–331.

Ghisla, G., L. Bausch und E. Boldrini (2013), »Warum duale Berufsbildung auch relativ unattraktiv sein kann. Ein Blick in den Mikrokosmos italienische Schweiz«, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* (4), 38–41.

Nida-Rümelin, J. (2013), »Bildungspolitik auf Abwegen. Die Hochschulen in Deutschland sind keine idealen Stätten der Berufsausbildung. Sie werden es auch nicht durch politisches Diktat«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. August, 7.