

Bellmann, Lutz; Schmid, Günther

Working Paper

Übergänge von der Schule in den Beruf: Kann Deutschland von der Schweiz lernen?

WZB Discussion Paper, No. EME 2023-001

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Bellmann, Lutz; Schmid, Günther (2023) : Übergänge von der Schule in den Beruf: Kann Deutschland von der Schweiz lernen?, WZB Discussion Paper, No. EME 2023-001, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
<https://hdl.handle.net/10419/276266>

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.

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Lutz Bellmann und Günther Schmid

Übergänge von der Schule in den Beruf:
Kann Deutschland von der Schweiz lernen?

Discussion Paper

EME 2023-001

September 2023

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Emeriti

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei den Autoren.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form nicht entgegen.

Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten der jeweiligen Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Lutz Bellmann und Günther Schmid

**Übergänge von der Schule in den Beruf:
Kann Deutschland von der Schweiz lernen?**

Discussion Paper EME 2023–001

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2023)

Affiliation der Autoren:

Lutz Bellmann ist Professor an der Nikolaus-Kopernikus-Universität Toruń, ehemals Leiter der Abteilung „Betriebe und Beschäftigung“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Professor Emeritus an der Universität Erlangen-Nürnberg

E-Mails: Lutz.Bellmann@iab.de; Lutz.Bellmann@umk.pl

Günther Schmid ist Emeritus Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), ehemals Leiter der Abteilung „Arbeitsmarkt und Beschäftigung“ und Professor a.D. für Politische Ökonomie der Freien Universität Berlin

E-Mails: guenther.schmid@wzb.eu; gues@guentherschmid.de

Websites: www.guentherschmid.eu; <https://wzb.eu/de/personen/guenther-schmid>

Zusammenfassung

Obwohl sich das duale System der Berufsausbildung im Hinblick auf die Integration von jungen Menschen in das Bildungs- und Beschäftigungssystem generell als erfolgreich erwiesen hat, bestehen erhebliche Unterschiede in der Governance. Dementsprechend variieren Bildungs- und Beschäftigungsniveaus sowie die Risiken von NEET (neither in employment, nor in education and training), Arbeitslosigkeit und Armut. Nicht erst seit der COVID-19-Pandemie wird das deutsche System der Berufsausbildung aus vielen Gründen stark kritisiert, während das entsprechende System in der Schweiz eher positiv gewürdigt wird. Deshalb vergleichen wir die beiden Steuerungssysteme des Übergangs von der Schule in den Beruf. Vor dem Hintergrund der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte betrachten wir die jeweiligen Ordnungen, Akteure, Übergangspfade und aktuellen Entwicklungen. Danach präsentieren wir unsere Bewertung: Deutschland kann von der Schweiz lernen, insbesondere hinsichtlich der Schaffung verlässlicher Brücken zwischen verschiedenen Ausbildungs- und Erwerbsverläufen, der Verbesserungen im Bereich der Berufsorientierung, der laufenden Aktualisierung der Berufsbildungs-Curricula durch verbindliche Vereinbarungen, der Modularisierung und nachhaltigen Finanzierung der beruflichen Bildungsgänge. Überlegungen zu konkreten und grundlegenden Reformoptionen bilden den Abschluss.

Schlüsselwörter: Berufliche Bildung, Übergänge, Übergangsarbeitsmärkte, Vergleichende Analyse, Governance

School-to-Work-Transitions: Can Germany learn from Switzerland?

Abstract

Although the dual system of vocational training, i.e., the combination of theoretical and practical learning has generally proven successful in terms of integrating young people into the education and employment system, there are significant differences in governance. Education and employment levels vary accordingly, as do the risks of NEET (neither in employment, nor in education and training), unemployment and poverty. The German system of vocational training has been heavily criticized for many reasons, and not just since the COVID-19 pandemic, while the corresponding system in Switzerland is viewed rather positively. We compare, therefore, the two governance systems of the transition from school to work. Against the background of the theory of transitional labour markets, we consider the respective regulations, actors, transition paths and current developments. We then present our assessment: Germany can learn from Switzerland, especially regarding the creation of reliable bridges between different education, training and employment tracks, improvements in the area of career orientation, ongoing updating of the vocational training curricula through mutual agreements (covenants), modularisation and sustainable financing of vocational education and training. The study concludes with considerations on concrete and basic reform options.

Keywords: apprenticeship training, transitions, transitional labour markets, comparative analysis, governance

Inhalt¹

Einleitung	7
1. Das Schweizer System des Übergangs von der Schule in den Beruf	8
1.1 Verfassung und Akteure des Schweizer Steuerungssystems	9
1.2 Die Pfade des Schweizer ÜSB-Systems	13
1.3 Zusammenfassende Bewertung des Schweizer ÜSB-Systems	16
2. Das deutsche System des Übergangs von der Schule in den Beruf	19
2.1 Verfassung und Akteure des deutschen ÜSB-Systems.....	19
2.2 Die vier Pfade des deutschen ÜSB-Systems	23
2.3 Jüngste Entwicklungen und Probleme.....	28
2.4 Zusammenfassende Bewertung des deutschen ÜSB-Systems	29
3. Was kann Deutschland von der Schweiz lernen?.....	31
3.1 Ist das Schweizer ÜSB-System dem deutschen überlegen?	32
3.2 Was können wir von der Schweizer Art „guten Regierens“ lernen?.....	35
3.3 Wie steht es mit der Lernfähigkeit in Deutschland?.....	38
3.4 Einige Überlegungen zur Reform des deutschen ÜSB-Systems.....	39
Literatur	42

¹ Wir danken Barbara Schlüter, die unsere Studie in diese schöne Form eines Diskussionspapiers gebracht hat. Wir danken auch einer Leserin, ohne deren kritisches redaktionelles Auge bisher kein derartiger Text das Licht der Öffentlichkeit erblickte. Sie gehört noch zu jener Generation, deren Eltern ihr beibrachten: „Mädchen, lerne erst mal einen Beruf, damit du frühzeitig selbstständig wirst.“ Trotz anschließender akademischer Ausbildung verhalf ihr die berufliche Ausbildung schnell zu einer gut bezahlten und erfüllenden Beschäftigung. Für alle verbleibenden Fehler oder Unzulänglichkeiten tragen wir die volle Verantwortung.

Tabellen

Tab. 1: Schweiz: Übergänge von der Sekundarstufe I (allgemeinbildende Schulen) in die Sekundarstufe II, 2020	14
Tab. 2: Schweiz – Abschlussraten beruflicher Bildung nach Titel, 2020	14
Tab. 3: Strukturmerkmale der beruflichen Ausbildung in Deutschland nach Betriebsgröße in 2021 verglichen mit 2007	22
Tab. 4: Das deutsche ÜSB-System: Eintritte in einen der vier Hauptpfade der beruflichen oder höheren Bildung in 2022*	24
Tab. 5: Leistungsvergleich der ÜSB-Systeme Deutschland-Schweiz-EU22/27: Junge Erwachsene im Alter von 25-29 oder 30-34 (in % der Altersgruppe insgesamt, auf ganze Zahlen auf- oder abgerundet); 2020 oder 2021	34

Einleitung

Obwohl die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland im internationalen Vergleich gering ist und die deutsche duale Berufsausbildung (Lehrlingssystem) international immer noch als Vorbild gilt, sehen gerade deutsche Expertinnen und Experten das deutsche Übergangssystem von der Schule in den Beruf in der Krise. Anlass für diese Sichtweise sind drei – seit Jahren hartnäckige – Sachverhalte: Erstens der steigende Anteil junger Erwachsener im Alter von 20-34, die ohne Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt entlassen werden (2,64 Millionen, d.h., 17,8 % in 2021; 16,2 % Frauen, 19,2 % Männer); zweitens der sogenannte Übergangsbereich, in dem Jugendliche zwar in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgefangen werden, aber dennoch weder in regulärer beruflicher noch schulischer Ausbildung sind (2022: etwa 240.000 oder 12,7 % aller in einen Bildungspfad eintretenden Jugendlichen); drittens der hohe Prozentsatz von Jugendlichen oder jungen Erwachsenen (15-29), die weder in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung sind (2022: 8,6 %; 10,2 % Frauen, 7,1 % Männer). Seit einigen Jahren kommen, viertens, die sinkenden Zahlen von Bewerbern für die Ausbildungsstellen hinzu. Diese Entwicklungen tragen, fünftens, zum steigenden Fachkräftemangel in Deutschland bei.

Das Nachbarland Schweiz ist zwar nicht frei von solchen Problemen, schneidet aber im internationalen Vergleich besser ab. Auf den ersten Blick stechen folgende Vorzüge hervor: Der Schweiz gelang es in kontinuierlichen Reformen, das duale Prinzip beizubehalten und gleichsam zu „veredeln“. Maßgeblich dabei war erstens – Mitte der 90er Jahre – die strategisch gezielte Einführung der Berufsmatura. Diese sollte sowohl die prinzipielle Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung gewährleisten als auch die Übergänge zwischen beruflichen und tertiären Bildungswegen erhöhen. Von großer Bedeutung sind darüber hinaus, zweitens, die Eigenständigkeit der 26 Kantone in der Umsetzung dieses Prinzips, drittens die enge vertragliche Abstimmung unter den Kantonen in Verbindung mit Sozialpartnern und starken professionellen Verbänden, und viertens die strategische Federführung des Bundes vor allem im Hinblick auf hohe und zeitgemäße Qualitätsstandards, sowie Schaffung zuverlässiger Brücken zwischen der Vielfalt grundlegender und (teils hoch) professioneller wie tertiärer Ausbildungsstätten. Diese institutionalisierte Brückenbildung führte dazu, dass im Gegensatz zu Deutschland der Einstieg in die duale Berufsbildung nach wie vor für knapp zwei Drittel (62,9 %) der Schweizer Jugendlichen kein Stigma, sondern sogar einen Anreiz darstellt, den Pfad der dualen Berufsbildung zu wählen. Im Gegensatz zum deutschen „Übergangsbereich“, der für viele Jugendliche (vor allem mit Migrationshintergrund) in einer Sackgasse endet, scheint die Schweiz mit der Einführung des zweijährigen Berufsattests für bildungsbenachteiligte Jugendliche eine zuverlässigere Brücke in den Arbeitsmarkt geschaffen zu haben. Darüber hinaus stützt das Schweizer Übergangssystem nicht nur die Ausbildungsbereitschaft, sondern auch die Innovationskraft der Betriebe und die Arbeitskräftemobilität.

Es lohnt sich daher, die beiden Steuerungssysteme des Übergangs von der Schule in den Beruf genauer zu betrachten und danach ein Urteil zu bilden, ob Deutschland von der Schweiz lernen kann.²

1. Das Schweizer System des Übergangs von der Schule in den Beruf

Die Schweiz ist unter den OECD-Ländern das ausgeprägteste Beispiel für betriebliche Lehrlingsausbildung und weist – laut Literatur zu den „Varieties of Capitalism“ – die interessante Mischung aus koordinierter und liberaler Marktwirtschaft auf. Weitere Schweizer Besonderheit ist eine Art Dualismus im Steuerungssystem des Übergangs von der Schule in den Beruf (ÜSB): Während die allgemeine Bildung überwiegend in den Händen der Kantone liegt, ist die Regulierung der Berufsbildung stark auf Bundesebene zentralisiert. Darüber hinaus sind erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen in der Schweiz zu beachten: In den deutschsprachigen Kantonen ist der durchschnittliche Anteil der Schülerinnen und Schüler, die sich in dualen Berufsbildungsprogrammen einschreiben, deutlich höher als in den französisch- und lateinsprachigen Kantonen (z.B. Genf, Tessin), wo ein größerer Anteil der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II die akademisch orientierten Schulen besuchen.³

Generell wird das Schweizer Berufsbildungssystem gemeinsam vom Bundesstaat, den 26 Kantonen, den Sozialpartnern und verschiedenen Berufsorganisationen gesteuert. Diese vier Schlüsselakteure kooperieren im Rahmen des Bundesberufsbildungsgesetzes (BSG) und der dazugehörigen Verordnungen. Darüber hinaus scheinen im Prozess der mehrstufigen Zusammenarbeit freiwillige Vereinbarungen, die vom Bundesstaat toleriert oder unterstützt werden, eine zentrale Rolle zu spielen.⁴ Der folgende Abschnitt fasst kurz die Rollen der vier Hauptpartner in diesem komplexen Verbundsystem zusammen.

² Ausgangspunkt der folgenden Ausführungen ist die Studie von Schmid, Bellmann, Gazier und Leschke (2023a, 2023b), die neben Deutschland und der Schweiz weitere Länder berücksichtigt (Dänemark, Frankreich, Österreich), die reformpolitischen Perspektiven jedoch auf die Europäische Union (EU) als „Akteurin“ konzentriert.

³ Im Folgenden konzentrieren wir uns auf den deutschsprachigen Teil der Schweiz; zu den Besonderheiten des latein- und französischsprachigen Teils verweisen wir auf Battaglini & Giraud (2003); Gonon & Maurer (2011); Kriesi et al. (2022, S. 16-20). Wir danken Professor Jürg Schwenninger vom Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) für überaus hilfreiche Hinweise zur Überarbeitung und Aktualisierung der Schweizer Fallstudie.

⁴ Wir verweisen auf den theoretischen Teil der Ausgangsstudie Schmid et al. (2023a, S. 21-45), in der die Prinzipien von „good governance“ herausgearbeitet werden, insbesondere die Beachtung asymmetrischer Risikowahrnehmung, fairer Risikoteilung und Steuerung über „covenants“, also Pakte, Bündnisse, Kollektivverträge oder – eine Schweizer Spezialität – über „Konkordate“ (interkantonale Vereinbarungen).

1.1 *Verfassung und Akteure des Schweizer Steuerungssystems*

Die strategische Leitung der ÜSB liegt eindeutig in den Händen der Schweizer Eidgenossenschaft (Bund). Zu deren Aufgaben gehören die Qualitätssicherung, die Sicherstellung der Vergleichbarkeit und Transparenz der Ausbildungen in der ganzen Schweiz und der Erlass von Verordnungen für die rund 250 Berufe. Dazu kommen die Anerkennung von Vorbereitungskursen für die eidgenössische Berufsmaturitätsprüfung, die Organisation dieser Prüfung sowie die Anerkennung von Prüfungen der nicht formalen Weiterbildung und Ausbildungsprogramme an Berufsbildungseinrichtungen sowie Ausbildungskurse für Lehrer, Ausbilder, Instruktoren und Berufsberater. Schließlich stellt der Bund ein Viertel der öffentlichen Ausgaben für das ÜSB-System bereit. Da dieser Fonds in Form von Pauschalbeträgen an die tatsächliche Zahl der Auszubildenden gekoppelt ist, besteht für die Kantone ein starker Anreiz, die Schaffung von Ausbildungsplätzen zu unterstützen. Die Kantone nutzen ihrerseits finanzielle Anreize als Lenkungsinstrument, etwa durch besonders hohe Beteiligung an der Finanzierung von Bildungsgängen in einem erhöhten öffentlichen Interesse.⁵

Zusätzlich zu ihren Lenkungs- und Finanzierungsfunktionen unterstützt die Schweizerische Eidgenossenschaft unter der Federführung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) Projekte zur kontinuierlichen Reformierung des Systems zur Anpassung an die veränderten Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Darüber hinaus bietet das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften, Ausbildern, Unterweisenden und Prüfern sowohl auf der Sekundarstufe II (dualer Berufsbildungsbereich) als auch auf der Tertiärstufe (Fachhochschulen) an. Mit einer Reform von 2004 wurde der Bundesbehörde das Recht eingeräumt, bei Vorliegen bestimmter Kriterien kollektive Vereinbarungen für Berufs- und Weiterbildung für allgemein verbindlich zu erklären. Auf diese Weise trägt der Bund – im Sinne von „good governance“ – dazu bei, dem möglichen Scheitern dezentraler Zusammenarbeit (hier „Trittbrettfahren“) vorzubeugen oder die betriebliche Praxis der „Wilderei“, also die Abwerbung von Fachkräften, wirksam unter Kontrolle zu bringen. Die Bedeutung dieser freiwillig vereinbarten und gesetzlich gestützten Berufsbildungsfonds (BBF) ist nicht unerheblich: Insgesamt wurden seither 29 solcher Vereinbarungen für allgemeinverbindlich erklärt. Diesen sind rund 142.000 Unternehmen unterstellt (ca. 24 % der Unternehmen in der Schweiz). Der größte BBF umfasst knapp 60.000 Unternehmen, der kleinste etwa 200; den

⁵ Grundlage dafür ist die „Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen“ (2015/16). Die Kantone zahlen den Schulen pro Studierende Pauschalbeiträge in der Höhe von 50 Prozent der Durchschnittskosten der Bildungsgänge. Für Bildungsgänge mit einem erhöhten öffentlichen Interesse (bspw. Gesundheit) können die kantonalen Beiträge bis zu 90 Prozent der Durchschnittskosten erreichen. Für die berufliche Grundbildung gilt die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an den Ausbildungskosten (Berufsfachschulvereinbarung) von 2006 (SBFI 2022, 22).

Fonds unterstellt sind des Weiteren über eine halbe Million Beschäftigte (Frey & Oswald 2019), etwa 10 Prozent aller Erwerbstätigen.

Im Sinne gerechter Risikoteilung nutzt der Schweizer Zentralstaat sein fiskalisches Potenzial auch als regional umverteilende Institution, allerdings mit abnehmender Macht: So hatte die Schweizer Regierung 1970 ein großes Bundesprogramm für öffentliche Investitionen in den Bergregionen ins Leben gerufen und Subventionen für diese Regionen bereitgestellt unter der Bedingung, dass sich die verschiedenen Gemeinden auf einen gemeinsamen regionalen Entwicklungsplan einigen. Dieses Programm verhinderte, dass junge Menschen dorthin zogen, wo das Geld vorhanden ist, und verteilte das Geld stattdessen dort, wo Arbeitsplätze für junge Menschen benötigt werden. Obwohl eine solche „endogene Entwicklungspolitik“ immer schwieriger zu werden scheint, ist sie immer noch ein wesentlicher Impulsgeber der Schweizer Regionalpolitik (Linder & Mueller 2021).

Inwieweit die zu erwartenden Einkommen und der erhoffte Status sich auf die individuellen Entscheidungen der Berufsbildung auswirken, ist weitgehend unerforscht. Informierte Spekulation deutet jedoch darauf hin, dass die geringeren qualifikatorischen Lohnunterschiede in der Schweiz sowie das Schweizer Steuer- und Abgabensystem die Entscheidung für einen beruflichen Ausbildungsweg potenziell weniger abschrecken als das deutsche System. Im Hinblick auf die generelle Umverteilung hält sich der Schweizer Zentralstaat – erkennbar an der international vergleichend geringen Umverteilungskapazität – zwar zurück.⁶ Die Ungleichverteilung der Einkommen vor Steuern und Abgaben ist jedoch eine der geringsten unter den OECD-Ländern, worauf auch der Schweizer Bildungsbericht nicht ohne einen gewissen Stolz verweist (SKBF 2023, 23).⁷

⁶ Die Einkommensungleichheit (gemessen am Ginikoeffizienten) im Jahr 2019 vor Steuern und Abgaben betrug 0,40 (0,50 in Deutschland), nach Steuern und Abgaben 0,32 (0,30 in Deutschland); https://ourworldindata.org/income-inequality-before-and-after-taxes?utm_source=OWID+Newsletter&utm_campaign=7df747879a-biweekly-digest-2023-07-14&utm_medium=email&utm_term=0_-eb78a3a726-%5BLIST_EMAIL_ID%5D.

⁷ Trotz international vergleichend bescheidender Gesamtkapazität, hat die Schweizer Bundes-einkommensteuer aufgrund starker Progressivität immer noch ein beachtliches vertikales Umverteilungspotenzial: die obersten drei Prozent der Einkommensteuerzahler tragen etwa 50 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer (Feld 2004). Zwischen den Kantonen gibt es aber keinen – wie in Deutschland – Finanzausgleich, so dass in der Schweiz in Verbindung mit kantonaler wie kommunaler partieller Steuerhoheit ein ausgeprägter Wettbewerbsföderalismus herrscht. Allerdings wirkt die bundeseinheitliche Schweizer Arbeitslosenversicherung – wie in Deutschland – horizontal umverteilend. Da in der Schweiz das durchschnittliche Erwerbseinkommen (hier Median) für Absolventen mit Berufsbildung um 23,8 Prozent niedriger ist als das von Absolventen mit Allgemeinbildung (Kuhn & Schweri 2023, 4), scheint somit auch das Schweizer Steuersystem ausgleichende Wirkung zwischen beruflich und akademisch Gebildeten zu haben. Für Deutschland liegen leider keine vergleichbaren Angaben vor. Nach den Analysen von Stüber (2022) liegt das Brutto-Lebensentgelt von Hochschulabsolventen in Deutschland mit 2,52 Millionen € um 13 Prozent über dem von

Dezentrale kollektive Akteure spielen in der Schweiz eine starke Rolle in der Berufsbildung. Die Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen), Berufsverbände und Kantone verhandeln die Inhalte der Ausbildung und der nationalen Qualifikationsverfahren in interkantonalen Konferenzen. Das Ergebnis dieser Aushandlungen wird in Bundesverordnungen festgehalten, so dass kantonübergreifende einheitlich-hohe Qualitätsstandards herrschen. Sozialpartner, Berufsverbände oder auch Unternehmen organisieren auch einen Teil der Kurse auf der Sekundarstufe II (dualer Berufsbildungsbereich) oder Tertiärstufe (professionelle Berufsbildung).

Die Unternehmen bieten freiwillig Ausbildungs- und Praktikumsplätze an. Die Ausbildungsbeteiligung der Betriebe lag 2008 bei lediglich 18,4 Prozent, eine Quote, die relativ konstant zu bleiben scheint. Dabei bilden im Verhältnis zur Gesamtzahl an Beschäftigten Kleinbetriebe mit weniger als 10 Beschäftigten (gemessen in Vollzeitäquivalenten) rund doppelt so viele Lernende aus wie die Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten (Wettstein et al. 2014, Tabellen 2-6, 2-7). Sektoral liegt der Schwerpunkt nach wie vor im gewerblich-industriellen Bereich. Die finanzielle Risikoteilung in der Lehrlingsausbildung scheint für Schweizer Betriebe auch kurzfristig günstiger und fairer zu sein als für deutsche Betriebe. Der gesamte Nettonutzen für die berufliche Grundbildung der Sekundarstufe II wird mit 0,6 Milliarden CHF angegeben, wobei für „produktive Leistungen der Lehrlinge“ 5,6 Milliarden CHF, und als Bruttokosten der Betriebe 5,0 Milliarden CHF angegeben werden (Gehret et al. 2019).⁸ In der Gesamtbeurteilung ist allerdings zu berücksichtigen, dass

Beschäftigten mit Berufsausbildung und Fortbildungsabschluss (2,34 Millionen) und um fast 50 Prozent über dem von Beschäftigten mit bloßer Berufsausbildung (in Höhe von 1,68 Millionen). Die zitierten Angaben von Kuhn & Schweri sind Nettoeinkommen, berücksichtigen daher die Verteilungswirkungen des Steuer- und Abgabensystems. Nach Angaben der OECD (siehe unten Tab. 4) sind die Abstände der Erwerbseinkommen zwischen beruflichen und akademischen Abschlüssen in Deutschland viel höher als in der Schweiz und auch international vergleichend unter den höchsten.

⁸ In einem Vergleich deutscher und schweizerischer Lehrberufe analysieren Muehleemann et al. (2010) die durchschnittlichen Kosten und Nutzen einer Berufsausbildung und stellen fest, dass die durchschnittlichen Kosten für das Referenzjahr 2006 in der Schweiz € 18.046 und in Deutschland € 15.517 betragen. In der Schweiz liegt der durchschnittliche Nutzen mit € 19.147 sogar noch höher, während er in Deutschland nur € 8.024 beträgt. Die höheren Kosten einer Berufsausbildung in Deutschland amortisieren sich jedoch über eine längere Beschäftigungsdauer. Die Übernahmequote von Lehrlingen ist in Deutschland deutlich höher als in der Schweiz (über 70 Prozent); darüber hinaus ist der Kündigungsschutz in der Schweiz deutlich schwächer ausgeprägt als in Deutschland. Zudem spielen Betriebsräte in Deutschland eine größere Rolle als in der Schweiz. Aus diesem Grund ist es in Deutschland weitaus schwieriger, Fachkräfte zu entlassen, sodass eine betriebliche Berufsausbildung ein geeignetes Mittel ist, um Auszubildende kennenzulernen und sie dann bei Bedarf länger zu beschäftigen. Warum Schweizer Unternehmen trotz niedriger Lehrlingsbindungsquoten und hoher externer Mobilität eher bereit sind, eine Lehrlingsausbildung anzubieten als in Deutschland, erklären Muehleemann & Wolter (2014) mit dem Argument, dass ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis besonders in einer Situation hilfreich sei, wenn sich der Wettbewerb zwischen KMU

Lernende in der Schweiz vermehrt für Arbeiten eingesetzt werden, die sonst ungelernte, aber gut bezahlte Arbeitskräfte erledigen, und weniger für die Tätigkeiten der gelernten Fachkräfte (SKBF 2023, 149)

Darüber hinaus spielen betriebliche Ausbildungspartnerschaften eine große Rolle: Unternehmen teilen sich die Ausbildungsverpflichtungen und stellen so den erforderlichen Kompetenzumfang in einem zertifizierten Beruf sicher. Zunehmend nutzen Berufsverbände professionalisierte Unternehmen zur Verwaltung der Berufsausbildung ihrer zahlenden Unternehmen oder Firmen. Neben der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen übernehmen diese öffentlich-privaten Akteure weitere Aufgaben: Definition und Vermittlung der Ausbildungsinhalte von Berufsbildungsprogrammen und Studiengängen an Berufsbildungseinrichtungen; Festlegung nationaler Qualifizierungsverfahren für diese Programme; Entwicklung neuer Ausbildungsgänge, Organisation von Zweigkursen und Verwaltung von Berufsbildungsfonds. Solche Verbundsysteme ermöglichen es den Betrieben, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren und tragen zur Lösung des Problems kurzer Planungshorizonte vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei. Experten und Expertinnen sehen darin einen Grund nicht nur für die Ausweitung des Lehrstellenangebots, sondern auch für die relativ schnelle Reaktion des Berufsbildungssystems auf den Strukturwandel, kennzeichnend etwa der frühe interkantonale „Masterplan Bildung Pflegeberufe“ (Wettstein et al. 2014).

Bei der Regulierung beruflicher Standards spielen die Schweizer Sozialpartner eine wichtige Rolle, u.a. mit dem Ziel, Arbeitnehmer vor konkurrierender Zuwanderung zu schützen. Die Baubranche in der Deutschschweiz ist in dieser Hinsicht ein besonders interessanter Fall, da die Sozialpartner hier nicht nur auf die Verhinderung von Lohndumping setzen, sondern auch auf den Schutz vor Qualifikationsdumping zielen, unter anderem durch tariflich vereinbarte Mindestlöhne nach Berufsqualifikation, Kautionsregelungen für ausländische Subunternehmer, ausländische Qualifikationsanerkennung, Anerkennung von Erfahrung und branchenweite Ausbildung (Trampusch 2020; Aerne & Trampusch 2023). Generell beobachten Experten jedoch eine starke historische Spaltung der Schweizer Sozialpartnerschaft zwischen großen und exportorientierten Unternehmen (mit einer dominanten Rolle der Arbeitgeber) und kleinen oder mittleren Unternehmen, die sich auf lokale oder regionale Märkte konzentrieren, in denen die Sozialpartnerschaft ausgeglichener zu sein scheint (Trampusch 2010).

verschärft. Für deutsche Betriebe lohnt sich die Lehrlingsausbildung oft nur unter der Berücksichtigung der sonst zu finanzierenden Kosten der Rekrutierung, die im Falle von Industriemechanikern und IT-Spezialisten mit ca. € 15.000 angegeben werden (Muehlemann & Pfeifer 2023). Überspitzt formuliert könnte man sagen: das deutsche duale System bildet für Betriebe aus; das Schweizer System für den Arbeitsmarkt. Wir werden in den Schlussfolgerungen noch einmal darauf zurückkommen.

Für allgemeine Bildung sind in der Schweiz grundsätzlich die 26 Kantone zuständig. In den Bereichen dualer und professioneller Berufsbildung tragen sie lediglich die Verantwortung für die Umsetzung. Die nationale Zusammenarbeit durch die Institution „Konferenz der kantonalen Bildungsminister (EDK)“ ergänzt und stärkt die kantonale Autorität. Zu den Hauptaufgaben der kantonalen Akteure zählen neben ihrer Gesamtvollzugsverantwortung die Aufsicht über Lehrstellen, Berufsschulen und Berufsbildungsinstitutionen, die Bereitstellung von Berufs-, Bildungs- und Berufsberatungsdiensten sowie die Erteilung von Bewilligungen für die Aufnahme von Lehrlingen und/oder Praktikanten durch Gastbetriebe. Die 26 Kantone tragen auch – wie schon erwähnt – die Hauptlast der öffentlichen Finanzierung (rund drei Viertel des Budgets). Die Auszubildenden oder Teilnehmenden an Berufsbildungsmaßnahmen tragen in der Schweiz einen erheblichen Teil der Kosten für die einfache wie höhere berufliche Bildung, deren Pfade wir im Folgenden näher betrachten wollen.

1.2 Die Pfade des Schweizer ÜSB-Systems

Das Schweizer System des Übergangs von der Schule in den Beruf (ÜSB) zeichnet sich durch eine enge Verzahnung des Bildungs- und Ausbildungssystems aus. Es ist in zwei Sektoren unterteilt: berufliche Grundbildung auf der Sekundarstufe II und berufliche Bildung auf der tertiären Ebene. Bemerkenswert ist auch, dass die Berufsorientierung schon früh in Klasse 7 auf der Primarstufe beginnt, in der Berufswahlunterricht in den Lehrplan integriert wird. Dieser Unterricht stützt sich u.a. auf „Stellwerk“, ein ausgefeiltes standardisiertes (und dennoch individuell anpassbares) Instrument zur Messung der persönlichen Fähigkeiten in berufsrelevanten Fächern wie verschiedene Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften.

Fast zwei Drittel aller Jugendlichen (62,9 %), die die Schulpflicht im Alter von 15 bis 16 Jahren abschließen, betreten – mit leicht abnehmender Tendenz – den beruflichen Bildungspfad, der eine solide Grundlage in jedem der 245 Berufe organisiert. Übertritte in die rein schulische berufliche Bildung spielen eine geringe Rolle. Dagegen verzeichnen Übergänge in die (meist gymnasiale) „Allgemeinbildung“ einen steigenden Anteil (30,4 %) (Tab. 1).

Die Strukturen der beruflichen Grundbildung der Sekundarstufe II (BG-SII) sowie der tertiären höheren Bildung (THB) lassen sich durch die Abschlussraten beruflicher Bildung nach Titel abbilden (Tab. 2). Die THB baut auf der Berufsausbildung der Sekundarstufe II auf und bereitet junge Menschen mit spezifischen Kompetenzen auf beispielsweise technische, naturwissenschaftliche oder leitende Positionen vor. Darüber hinaus gibt es rund 400 eidgenössische Berufsprüfungen sowie 55 Studienprogramme an Berufsbildungsinstitutionen. Junge Frauen sind im BG-SII-Bereich auf allen Abschlussebenen leicht unterrepräsentiert; das gilt zum Teil auch im THB-Bereich.

Tab. 1: Schweiz: Übergänge von der Sekundarstufe I (allgemeinbildende Schulen) in die Sekundarstufe II, 2020

Ausbildungspfade	Zahl	in % (*)
Betrieblich organisierte berufliche Grundbildung	65.696	62,9 (-)
Schulisch organisierte berufliche Grundbildung	6.932	6,7 (-)
Allgemeinbildung	31.207	30,4 (+)
Gesamt	102.884	100,0 (-)

Quelle: SBFI (2022), S. 11; *) im Vergleich zum Vorjahr.

Tab. 2: Schweiz – Abschlussraten beruflicher Bildung nach Titel, 2020

Berufliche Grundbildung der Sekundarstufe II (BG-SII)	Zahl	Gesamt %	Frauen %
Eidgenössische Fähigkeitszeugnisse EFZ	63.270	73,9	44,5
Eidgenössische Berufsatteste EBA	6.890	8,1	40,4
Berufsmaturitätszeugnisse (BM)	14.418	16,8	46,6
Passerellen-Zeugnisse (BM-Hochschulen)	1.032 *	1,2	46,3
<i>Gesamt</i>	<i>85.610</i>	<i>100,0</i>	<i>44,5</i>
Tertiäre höhere Berufsbildung (THB)	Zahl	Gesamt %	Frauen %
Diplome Höhere Fachschule (HF)	9.908	35,2	49,0
Eidgenössische Diplome	2.538	10,4	33,9
Eidgenössische Fachausweise	13.012	53,2	40,4
Nicht vom Bund reglementierte höhere Berufsbildung	237	1,2	73,0
<i>Gesamt</i>	<i>25.695</i>	<i>100,0</i>	<i>43,0</i>

Quelle: SBFI 2022, S. 5, und eigene Berechnungen; die Zahlen repräsentieren verliehene Zertifikate und nicht die Zahl derer, die diese Titel innehalten; einige Absolventen erwerben mehrere solcher Zertifikate.

*) 708 in 2013; ca. 80 Prozent nehmen ein universitäres Studium auf (Eberle & SBFI 2022).

Die Mehrheit (73,9 %) der in die BG-SII Eintretenden strebt zunächst ein Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis an (EFZ). Mit der zweijährigen beruflichen Grundbildung, die mit dem Eidgenössischen Berufsattest (EBA) endet, hat die Schweiz in den 2000er-Jahren ein niedrigschwelliges Angebot für weniger leistungsfähige Jugendliche geschaffen. Die EBA lös-

ten sowohl die früheren Anlehren als auch die früheren zweijährigen Lehren mit einem Fähigkeitszeugnis ab. Laut Schweizerischem Bildungsbericht zeichnen sie sich „dadurch aus, dass sie einen Einstieg in den Arbeitsmarkt erlauben und gleichzeitig die Möglichkeit eröffnen, in eine drei- oder vierjährige Lehre mit Fähigkeitszeugnis überzutreten. Seit der Einführung der Berufsatteste ist der Anteil der EBA an allen Berufsabschlüssen stetig gestiegen, wobei sich das Wachstum kontinuierlich abgeschwächt hat. Heute ist ungefähr jeder zehnte Abschluss in der beruflichen Grundbildung ein Berufsattest (SKBF 2023, 136). Insgesamt geht allerdings nur eine Minderheit von der Sekundarstufe I in EBA über, und die Anteile der EBA-Abschlüsse variieren stark sowohl nach Kantonen als auch nach Ausbildungsbereichen. Nach Erwerb des Attests treten die meisten direkt in den Arbeitsmarkt ein; etwas weniger als die Hälfte von ihnen setzt jedoch die Ausbildung auf Stufe EFZ fort. Eine Evaluation bescheinigt der EBA-Brücke guten Erfolg (SBFI 2016): zum einen ist der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich hoch, zum anderen gelingt einem großen Anteil von EBA-Absolventen innerhalb von 2-4 Jahren der Übergang zu dem vollwertigen Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis EFZ.

Dennoch gibt es auch in der Schweiz Jugendliche, die aus diversen Gründen „aus dem System fallen“, zumal die Schulpflicht in der Schweiz (mit Ausnahme von Genf) nur bis zum Abschluss der 11. Klasse gilt. Nach Angaben des Schweizer Bildungsberichts (SKBF 2023, 113f.) machen zehn Prozent der von der obligatorischen Schule Abgehenden eine Übergangsausbildung und weitere acht Prozent treten nicht sofort in die Sekundarstufe II über.⁹ Die Mehrheit aus beiden Gruppen beginnt danach zwar eine berufliche Grundbildung, langfristig ist jedoch ein steigender Trend zu solchen Zwischenlösungen zu beobachten, vor allem in städtischen Regionen.¹⁰

Die Eidgenössische Berufsmaturität (EBM) öffnet den Weg zu den neun öffentlich-rechtlichen Schweizer Fachhochschulen (FH). Sie kann während der dualen Ausbildung (BM1) oder danach (BM2) erworben werden. Ihre Einführung 1993 war in mehrfacher Hinsicht ein Erfolg. Seit 1995 hat sich die Maturitätsquote in der Schweiz von 17,6 Prozent auf 41,4 Prozent erhöht, was überwiegend auf die Berufsmaturität zurückzuführen ist (ausführlicher hierzu Hänni u.a. 2023). Zwar wird die EBM in nur wenigen Berufen wahrgenommen, selektiv aber in Bereichen, in denen Fachkräftemangel herrscht. Das Ziel, Ungleichheiten

⁹ „Übergangsausbildungen“ sind kantonal finanzierte oder subventionierte Brückenangebote, die auf einen Übertritt in die Sekundarstufe II vorbereiten; sonderpädagogische Brückenangebote, Berufsvorbereitungsklassen von sonder- oder heilpädagogischen Schulen; schulische Ausbildungen wie das 12. Schuljahr oder privat finanzierte Zwischenlösungen wie Sprachaufenthalte, Sprachkurse, Au-Pair-Aufenthalte und Praktikumsjahre.

¹⁰ Basel ist der Kanton mit der höchsten Rate, Uri der Kanton mit der niedrigsten Rate.

der frühen Selektion in der obligatorischen Schule auszugleichen, wurde allerdings nur begrenzt erreicht.¹¹

EBM-Absolventen und -Absolventinnen haben über einen Zugangstest auch die Möglichkeit, sich an einer kantonalen Universität oder einer der beiden renommierten Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH Zürich und EPFL-Lausanne) einzuschreiben. Diese sogenannten „Passerellen“ sind eine besonders innovative Brücke zwischen der beruflichen und akademischen Ausbildung (Graf 2013, 166). Auch wenn die Zahlen leicht ansteigen, machen sie allerdings nur etwa drei Prozent aller Übergänge in das universitäre Studium aus. Eine Evaluationsstudie belegt jedoch, dass die Studienerfolgs- oder Abbruchquoten teils sogar besser sind als bei Übergängen aus dem gymnasialen Bildungspfad und – vom familiären Bildungshintergrund aus betrachtet – eindeutig sozial ausgleichend wirken (Eberle & SBFI 2022).

Infolge dieser fest institutionalisierten Brücken leidet die Berufsausbildung nicht so stark unter einem schlechten (und diskriminierenden) Image wie in vielen anderen Ländern, insbesondere in Frankreich (Danner et al. 2022), zunehmend aber auch in Deutschland. Darüber hinaus können berufliche Lernende weiterführende Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten wahrnehmen, von beruflichen und professionellen Laufbahnen zu allgemeinbildenden oder universitären Laufbahnen wechseln und später relativ problemlos den Verlauf ihres Berufslebens ändern. Weiterbildungsmöglichkeiten stehen auf allen Ebenen zur Verfügung; dabei sind – im Gegensatz zu Deutschland – auch die Fachhochschulen sehr aktiv beteiligt. In der Schweiz nehmen 68 Prozent der Bevölkerung im Alter von 25 bis 65 Jahren an Weiterbildungen teil, ein deutlicher höherer Anteil als im Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten (42,7 % laut SBFI 2022, 18).

Die meisten Berufsbildungsgänge sind also dualer Natur, d. h. die Ausbildungsinhalte sind auf unterschiedliche Lernorte aufgeteilt (berufsbegleitender Präsenzunterricht an einer Berufsschule, berufsbegleitende betriebliche Ausbildung im Gastbetrieb und für einige Berufe auch Lehrgänge an branchenbezogenen Schulungszentren). Die schulische Variante der Berufsbildung (d. h. Vollzeitunterricht ohne Lehrabschluss) ist in der Schweiz weniger verbreitet (vgl. Tabellen 1, 2). Auch die Träger der THB kombinieren einen Teil des Präsenzunterrichts mit berufsbezogener Ausbildung an betrieblichen Lernorten, um einen reibungslosen Übergang in die Erwerbstätigkeit zu gewährleisten.

1.3 Zusammenfassende Bewertung des Schweizer ÜSB-Systems

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Steuerung der Schweizer Berufs- und Ausbildungspolitik im Vergleich zu Deutschland relativ zentralisiert ist, da föderale und inter-

¹¹ U.a. profitieren männliche Jugendliche aus Oberschichten, deren kognitive Leistungen für einen erfolgreichen Hochschulabschluss prospektiv nicht ausreichen (Hänni et al. 2023).

kantonale Eliten die Schlüssel-Akteure auf Seiten des Staates sind. Zentrale und ergebnisorientierte Kofinanzierung, Entwicklung und Überwachung einheitlicher hoher Qualitätsstandards und öffentliche Anerkennung von freiwilligen Vereinbarungen sind wichtige Instrumente, um das Schweizer ÜSB-System auf einer international wettbewerbsfähigen Spur zu halten. Der regional und sektoral stark differenzierte Charakter des Vollzugsystems gewährleistet jedoch Stabilität wie Flexibilität durch dezentrale Selbstregulierung. Arbeitgeber und ihre professionellen Verbände spielen dabei in der Regel eine stärkere Rolle als Gewerkschaften, allerdings sind die Ausbildungsinteressen der Unternehmen je nach Unternehmensgröße gespalten: Große und exportorientierte Unternehmen verschieben das Schweizer Berufsbildungssystem hin zu allgemeineren und professionelleren Kompetenzen, wohingegen kleine Unternehmen, die auf Binnenmärkte angewiesen sind, einschließlich ihrer Arbeitnehmervertretungen, die Hüter des herkömmlichen dualen Ausbildungssystems sind.

Diese Polarisierung gibt Anlass zu Sorge, dass die traditionalistische Ausrichtung der dualen Berufe zu Defiziten etwa im Gesundheits-, Pflege- und IT-Bereich führt. Hinzu kommt der kontinuierliche Rückgang der betrieblich organisierten beruflichen Bildung, wenn auch noch auf hohem Niveau, ebenso die zunehmenden Anteile des formalen schulischen Unterrichts in vielen Berufszweigen. Andererseits verhinderte die Schweiz mit der Einrichtung der Berufsmaturität die Stigmatisierung der beruflichen Laufbahn, indem sie verlässliche – wenn auch schwer zugängliche – Brücken zwischen beruflicher und akademischer Bildung baute. Die höhere berufliche Ausbildung steht in der Schweiz zwar auf Augenhöhe der akademischen Ausbildung, möglicherweise jedoch auf Kosten der Übergangsdynamik zwischen diesen Bereichen, worauf die Stagnation der Berufsmaturität und die geringe Zahl der Passerellen hinweisen.¹²

Das gesamte politische System der Schweiz entspricht weitgehend dem theoretischen Konzept der guten Regierungsführung („good governance“) durch freiwillige aber verbindliche Vereinbarungen, d.h. durch Pakte („covenants“) oder (in der Schweiz) Konkordate. Prominente Schweizer Experten charakterisieren die Schweiz als Konkordanzdemokratie, die auf Konsens und Proporz basiert, im Gegensatz zur Mehrheitsdemokratie (Westminster-Modell), die auf Wettbewerb und „Winner Takes All“ basiert (Linder & Mueller 2021). Das pluralistische Verbundsystem garantiert Machtteilung und eine entsprechende Risikoteilung, während die Volksabstimmung (Referendum) als Element der direkten Demokratie eine proportionale Vertretung gewährleistet. Zusammengenommen machen beide Eckpfeiler der Schweizer Demokratie jede Gesetzgebung zu einem Verhandlungsprozess: Die Zentralregierung (Bundesrat) ist immer eine große Koalition, und wenn ihre Verhandlungen wichtige Interessen von Minderheiten bedrohen, besteht die allgegenwärtige

¹² Nähere und lehrreiche Ausführungen hierzu finden sich in Kriesi et al. (2022).

Option eines Referendums, das wie ein Damoklesschwert über den Verhandlungen schwebt und so zentral oktroyierte Entscheidungen verhindert.

Kritische Stimmen, die davor warnen, dass ein solches System zu Konservatismus oder gar Unbeweglichkeit und Innovationsmangel führe, haben sich bisher nicht bestätigt (Trampusch 2010). Im Gegenteil, wie die folgenden Beobachtungen zeigen: Erstens ist der Druck durch die „Globalisierung“ ein wichtiger Grund dafür, dass sich die exportorientierte Schweiz (als Nichtmitglied der EU) und als kleines Land (Katzenstein 2015) keinen Stillstand erlauben kann. Darüber hinaus weisen unter anderem Linder & Mueller (2021) auf eine zunehmende „Europäisierung“ der Schweizer Gesetzgebung hin, die aus der starken Abhängigkeit vom europäischen Gemeinsamen Markt resultiert. Dennoch ist es interessant zu sehen, dass der wachsende Konflikt zwischen „Bern“ und „Brüssel“ vor allem durch Arbeitsmarktfragen genährt wird, insbesondere im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Freizügigkeit der EU.¹³

Zweitens stellen Schultheiss et al. (2022) fest, dass das Schweizer ÜSB-Governance-System viel Wert auf Aktualisierungen der Berufsbildungslehrpläne legt, was die „Absorptionsfähigkeit“ der Unternehmen erhöht. Damit meinen die Autoren die Geschwindigkeit der Verbreitung neuer Technologien von meist großen Pionierunternehmen zu den überwiegend kleinen und mittleren Mainstream-Unternehmen, die das Rückgrat dualer Berufsbildungssysteme bilden. Lehrplanaktualisierungen steigern somit nicht nur das technologische Bewusstsein der Unternehmen zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Lehrpläne, sondern erhöhen auch das Angebot an Arbeitskräften mit zukunftsorientierten Fähigkeiten, nachdem die ersten Auszubildenden die aktualisierten Programme abgeschlossen haben. Da theoretisches Wissen über neue Technologien vorwiegend im praktischen Kontext verinnerlicht wird, ist es wahrscheinlich, dass die Schweizer Lehrlingsausbildung in überbetrieblichen Lehrgängen oder Ausbildungszentren allen Auszubildenden Erfahrungen mit neuen und teuren Maschinen vermittelt, auch wenn dabei Maschinen zum Einsatz kommen, die bei ihrem Ausbildungsbetrieb noch nicht verfügbar sind. Einem eventuell risikoscheuen Verhalten zu neuen Technologien wird somit vorgebeugt.

Obwohl sich, die Gesamtwürdigung abschließend, die kleine Schweiz mit 8,7 Millionen Einwohnern den institutionellen Luxus von 26 Kantonen und fast 3.000 Gemeinden leistet, dürften potenzielle Verluste, die beispielsweise durch Skaleneffekte entstehen, durch Flexibilität ausgeglichen werden: Die Kantone scheinen ein echtes Testlabor für politische Innovationen zu sein: Versuch-Irrtum-Ansätze werden so zunächst von unten unterschiedlich entwickelt und eingesetzt, dann zwischen den Kantonen verglichen und in einem wechselseitigen Lernprozess optimiert (Linder 2007).

¹³ Der Schweizer Bausektor, eher binnen- als außenmarktorientiert, ist ein besonderes sprechendes Beispiel für das Schweizer Bemühen, die freie Beweglichkeit einzuschränken.

2. Das deutsche System des Übergangs von der Schule in den Beruf

Das deutsche Übergangssystem von der Schule in den Beruf (ÜSB) ist historisch gesehen hauptsächlich durch den Dualismus – von manchen Experten sogar als „Schisma“ bezeichnet – zwischen Hochschulbildung (HB) und beruflicher Bildung (BB) geprägt. Das Berufsbildungssystem umfasst schulische und betriebliche Bildung und Ausbildung. Der kleine, aber wachsende Bereich der schulischen Berufsbildung konzentriert sich auf den expandierenden Dienstleistungssektor (Gesundheit, Pflege und Bildung); der große, aber immer kleiner werdende Sektor betrieblicher Berufsbildung im schrumpfenden Industriesektor (Handwerk, verarbeitendes Gewerbe und Bau) ist weit verbreitet und wird als „dualer“ Lernansatz oder Lehrlingsausbildungssystem bezeichnet. War in früheren Zeiten die duale Berufsausbildung der dominierende Einstiegsweg für Jugendliche in den Arbeitsmarkt, gewinnen in jüngster Zeit schulische Berufsbildung und Hochschulbildung an Bedeutung. Obwohl viele Reformen in den letzten Jahrzehnten versuchten, diese Kluft in der Qualifikationsbildung abzumildern, ist die Statuslücke zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung nach wie vor groß. Darüber hinaus bleibt auch der sogenannte „Übergangsbereich“ in Deutschland, der als Brücke von der Schule in die Berufsbildung dienen soll, weiterhin problematisch.

2.1 *Verfassung und Akteure des deutschen ÜSB-Systems*

Das deutsche duale Berufsbildungssystem verbindet Schule und Beruf, genauer gesagt Theorie und Praxis, Lernen und Arbeiten und – oft vernachlässigt – Ausbildung und Verdienst. Dieses duale System ist fest im deutschen Bildungssystem verankert und seine Wurzeln reichen bis ins Mittelalter zurück. Die Zusammenarbeit überwiegend privater Unternehmen und öffentlicher Berufsschulen sowie eine konsensorientierte Zusammenarbeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden (Sozialpartner) sind ihr wesentliches Steuerungsmerkmal. Diese Zusammenarbeit ist gesetzlich geregelt, insbesondere im Berufsbildungsgesetz (BBiG) und in der Handwerksordnung (HWO), die die bundesweit geltenden Regelungen für die Ausbildung festlegen. Seitdem wurden zahlreiche Anpassungen vorgenommen, z. B. durch die Einführung neuer Berufsrichtungen, die Aktualisierung bestehender Ausbildungsordnungen und die Erweiterung der Berufsbilder insbesondere in den Bereichen Metall und Maschinenbau. Federführend ist dabei das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), in dem die 16 Länder und Sozialpartner vertreten sind.¹⁴ Aufgrund

¹⁴ Der Hauptausschuss des BIBB besteht aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Länder und des Bundes, und fungiert als gesetzliches Beratungsorgan des Bundes, vertreten durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und – im Zusammenhang mit der Regulierung von Standards – das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Der oder die Vorsitzende des Hauptausschusses wird der Reihe nach von den Beauftragten der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer, der Länder und des Bundes bestimmt. Bei der Durchführung seiner Auf-

der langen Beratungen zwischen diesen Entscheidungsträgern dauert jede Überarbeitung oder Neuverabschiedung von Berufsordnungen in der Regel jedoch mehrere Jahre, was angesichts der sich schnell ändernden Anforderungen an Wissen und Fähigkeiten ein wachsendes Problem darstellt.¹⁵

Ein weiteres wichtiges Governance-Merkmal des deutschen „Dualen Systems“ ist seine spezifische föderative Verfassungsstruktur, bei welcher der Bund für die Berufsausbildung in den Betrieben zuständig ist und die Länder für die Bildung einschließlich der Berufsschulen. Die 16 Länder finanzieren die Berufsschulen, profitieren jedoch vom dualen System durch eine Entlastung ihrer öffentlichen Haushalte durch Beteiligung der Betriebe und durch die Fortbildung der Beschäftigten. Der Bund leistet Beiträge zur individuellen Förderung durch einkommensabhängige Stipendien (sog. Bafög), zur Berufsforschung und – seit 1996 – zur Aufstiegsförderung.

Die deutsche föderative Verfassung führt zu einer spezifischen Struktur der Risikoteilung im ÜSB-Regime: Private Betriebe oder Unternehmen tragen jährlich etwa zwei Drittel der Gesamtkosten für die berufliche (Erst-)Ausbildung (ca. € 15.000 pro Auszubildenden). Dahinter steht die Annahme, dass die Betriebe dabei sonst anfallende Rekrutierungskosten und Kosten für die Schulung neuer Mitarbeiter einsparen; darüber hinaus vermeiden oder mindern sie das Risiko, Mitarbeiter einzustellen, die nicht in den Betrieb „passen“, denen aber wegen des ausgeprägteren gesetzlichen Kündigungsschutzes in Deutschland im Vergleich zur Schweiz schwer gekündigt werden kann (Muehlemann et al. 2010). Die Auszubildenden tragen in zunehmendem Maße während ihrer Ausbildungszeit zur Produktion oder Dienstleistung des Unternehmens bei (vgl. auch Fußnote 8 oben).

Die Lasten unter den Betrieben sind allerdings sehr ungleich verteilt. Nach Angaben des BiBB (2023) trugen im Jahr 2021 die Kleinstbetriebe mit 1 bis 9 Beschäftigten (76,5 % aller Betriebe) die Verantwortung für 14,5 Prozent der Auszubildenden, aber nur 10,3 Prozent der Betriebe dieser Größenklasse bilden aus. Kleinbetriebe mit 10–49 Beschäftigten (18,3 % aller Betriebe) bilden 27,1 Prozent aller Auszubildenden aus, aber weniger als die Hälfte (42,0 %) der Betriebe dieser Größenklasse beteiligen sich. Mittlere Betriebe (50–249 Beschäftigte, 4,4 % aller Betriebe) tragen die Verantwortung für 27 Prozent aller Auszubildenden; immerhin zwei Drittel (65,2 %) dieser Gruppe bildet auch aus. Die Ausbildungsquote bei den großen Betrieben (> 250 Mitarbeiter; 0,8 % aller Betriebe) betrug zwar 81,5 Prozent, gemessen an allen Ausbildungsverhältnissen tragen Großbetriebe aber nur Verantwortung für 31,4 Prozent. In anderen Worten: Kleinst- und Kleinbetriebe (1–49

gaben arbeitet der Präsident des BiBB mit dem BiBB-Hauptausschuss und mit seinen Unterausschuss sowie dem Wissenschaftlichen Beirat eng zusammen.

¹⁵ Weitere Details zu den komplizierten Entscheidungsprozessen, einschließlich der Rolle der Berufsverbände und der Industrie- und Handwerkskammern, bietet Cedefop (2020, 32f., 40–43).

Beschäftigte) tragen Verantwortung für Ausbildungsverhältnisse, die immer noch etwas höher ist als ihr Beschäftigtenanteil (41,6 % versus 38,3 %), doch weit weniger als die Hälfte bildet aus. Die Lastenverteilung bei Mittel- und insbesondere bei Großbetrieben scheint „gerechter“ verteilt, aber immer noch ist ein erheblicher Anteil von Betrieben dieser Größenklassen (ein Drittel bzw. ein Fünftel) am Ausbildungsgeschehen unbeteiligt. In der Gesamtschau lässt sich die betriebliche Struktur des Ausbildungsgeschehens so interpretieren, dass die (noch) ausbildenden Kleinst- und Kleinbetriebe einen erheblichen Beitrag für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts leisten, während Mittel- und insbesondere die Großbetriebe tendenziell nur für sich selbst ausbilden (im Detail siehe nachfolgende Tab. 3).

Diese ungleiche Beteiligung von Betrieben oder Unternehmen an der Berufsbildung ist seit langem Gegenstand kontroverser Debatten zwischen den Sozialpartnern: die meisten Arbeitnehmervertreter fordern flächendeckende Beitragssätze, während die meisten Arbeitgebervertreter ein Beitragssystem ablehnen. Beide Parteien stützen ihre Argumente auf Gerechtigkeit: Die Gewerkschaften argumentieren, dass es die Pflicht aller Arbeitgeber sei, die Kosten der Berufsbildung zu tragen; die Arbeitgebervertreter argumentieren, die Unternehmen seien unterschiedlich stark in der Lage, diese Last zu tragen, so dass es nicht gerecht wäre, sie gleichermaßen zu belasten. Es gibt jedoch einige historisch bedingte Ausnahmen, beispielsweise im Baugewerbe, wo alle Arbeitgeber Beiträge zur Berufsausbildung zahlen. Darüber hinaus werden von den Industrie- und Handelskammern eingerichtete überbetriebliche Berufsbildungsstätten mit bis zu 50 Prozent aus Arbeitgeberbeiträgen an die Kammern finanziert und zusätzlich vom Bildungsministerium und dem Bundeswirtschaftsministerium gefördert.¹⁶

Bei Beginn ihrer Ausbildung erhalten die Auszubildenden eine monatliche Vergütung, die laut WSI-Tarifarchiv (2023) derzeit im ersten Ausbildungsjahr zwischen € 790 (Landwirtschaft Nordrhein-Westfalen) und € 1.231 (Pflege Öffentlicher Dienst Länder ohne Hessen) liegt. Diese Vergütungen werden normalerweise im Rahmen der regulären Tarifverhandlungen zusammen mit den Löhnen der Beschäftigten verhandelt. Damit hängen sie auch mit der Verhandlungsposition der jeweiligen Gewerkschaft zusammen, die von Branche zu Branche und von Region zu Region sehr unterschiedlich ist. Dementsprechend existieren bei der Höhe der Ausbildungsvergütungen erhebliche Unterschiede. So zahlt das Kfz-Handwerk in Thüringen im ersten Jahr eine Ausbildungsvergütung von € 810, in Baden-Württemberg in Höhe von € 979.¹⁷

¹⁶ Einige Arbeitgebervertreter beklagen sich jedoch über die Verletzung der ursprünglichen Vereinbarung zur finanziellen Risikoteilung: ein Drittel Bund, ein Drittel Länder, ein Drittel Arbeitgeber.

¹⁷ Zum Vergleich: Das durchschnittliche Bruttomonatsgehalt in Deutschland (Vollzeitstelle) betrug € 4.100 in 2021.

Tab. 3: Strukturmerkmale der beruflichen Ausbildung in Deutschland nach Betriebsgröße in 2021 verglichen mit 2007

Betriebsgrößenklassen	Kleinst	Klein	Mittel	Groß	Gesamt
	1 - 9	10 - 49	50 - 249	250 +	
(1) Beschäftigte 2021	5.005.716	8.130.421	9.505.603	11.642.627	34.284.367
(2) In % Gesamt	14,6	23,7	27,7	34,0	100
(3) Delta 2007-2021 in %	+6,2	+29,4	+25,6	+30,9	+24,8
(4) Auszubildende 2021	231.862	433.589	433.234	503.578	1.602.263
(5) In % Gesamt	14,5	27,1	27,0	31,4	100
(6) Delta 2007 in %	- 39,1	-2,6	-3,9	+1,1	-9,7
(7) Ausbildungsquote in % 2021	4,6	5,3	4,6	4,3	4,7
(8) Delta 2007 %-Punkte	-3,5	-1,8	-1,4	-1,3	-1,8
(9) Betriebe in % Gesamt 2021	76,5	18,3	4,4	0,8	100
(10) Delta 2007 %-Punkte	-3,8	+2,9	+0,7	+0,1	0,0
(11) Ausbildungsbetriebe in % 2021	41,4	40,3	14,9	3,4	100
(12) Delta 2007 %-Punkte	-14,8	+9,4	+4,3	+1,0	0,0
(13) Ausbildungsbetriebsquote in % 2021	10,3	42,0	65,2	81,5	19,1
(14) Delta 2007 %-Punkte	-6,0	-6,4	-3,3	-3,2	-5,0

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (2023), Tabellen A7.1-1, A7.1-2, S. 196, 197; eigene Darstellung und Berechnungen. Erläuterungen:

Zeilen 1-3: Die Beschäftigtenzahl stieg im Vergleich zu 2007 beträchtlich um 24,8 Prozent (absolut um 6,8 Millionen), vor allem in Klein-, Mittel- und Großbetrieben; der Beschäftigtenanteil von Kleinst- und Kleinbetrieben (1-49) beträgt jedoch nur 38,3 Prozent.

Zeilen 4-6: Die Zahl der Auszubildenden sank im Vergleich zu 2007 um 9,7 Prozent, sehr drastisch bei den Kleinstbetrieben (39,1 %), nur leicht in Klein-Mittelbetrieben; Großbetriebe legten sogar leicht zu; der Anteil der Kleinst- und Kleinbetriebe am Ausbildungsgeschehen beträgt 41,6 Prozent (14,5+27,1) und übersteigt immer noch leicht ihren Beschäftigtenanteil (14,6+23,7=38,3 %).

Zeilen 7-8: Die Ausbildungsquoten (Auszubildende in % der Beschäftigten) sind über alle Betriebsgrößen hinweg auf ähnlichem Niveau (Bandbreite von 4,3-5,3%); sie sanken jedoch generell (-1,8%), vor allem in Kleinstbetrieben (-3,5 %), d.h., Kleinstbetriebe hatten im Jahr 2007 noch eine Ausbildungsquote von 8,1 Prozent (4,6+3,5).

Zeilen 9-10: Klein- und Kleinstbetriebe haben bei der Gesamtzahl der Betriebe ein deutliches Übergewicht (76,5+18,3=94,8 %); Kleinstbetriebe verloren aber relativ an Bedeutung (-3,8 %p).

Zeilen 11-12: Auch bei den Ausbildungsbetrieben überwiegen Kleinst- und Kleinbetriebe (81,7 %); Kleinstbetriebe verloren aber erheblich an Bedeutung (-14,8 %p), d.h., im Jahr 2007 waren noch mehr als die Hälfte der auszubildenden Betriebe (41,4+14,8=56,2 %) Kleinstbetriebe.

Zeilen 13-14: Die Ausbildungsbetriebsquote (auszubildende Betriebe in % aller Betriebe) steigt jedoch mit der Betriebsgrößenklasse; nur noch jeder zehnte Kleinstbetrieb (10,3 %) bildet aus; die Ausbildungsbetriebsquote fiel generell um 5 Prozentpunkte, vor allem in Kleinst- und Kleinbetrieben.

Diese Ausbildungsvergütung muss nach einem Gesetz über Mindestzulagen im Jahr 2020 im zweiten Jahr um mindestens 18 Prozent, im dritten Jahr um 35 Prozent und im vierten Jahr um mindestens 40 Prozent erhöht werden. Dementsprechend stieg im Bauhauptgewerbe West (ohne Berlin-West) die Ausbildungsvergütung von € 935 im ersten Ausbildungsjahr auf € 1.580 im vierten Ausbildungsjahr.

Die gesetzlich garantierte Mindestvergütung wurde im Jahr 2023 von € 585 um sechs Prozent auf € 620 angehoben; Tarifverträge unterhalb dieser Grenze sind ungültig. Ein Großteil der tariflich ausgehandelten Anhebungen im Jahr 2023 blieb – trotz Inflation – deutlich unter dem Sechszehnstufigen-Schritt der Mindestvergütung. In einigen Branchen gab es jedoch – als Reaktion auf die Fachkräftelücke – Tarifierhebungen bis zu 26,5 Prozent (Backhandwerk).

Die Auszubildenden – so bisher die allgemeine Annahme – profitieren vom dualen ÜSB-System vor allem durch eine marktrelevante Ausbildung und Verbesserung nicht nur ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch ihrer sozialen Kompetenzen und Weiterentwicklung ihrer Persönlichkeit. Gut zwei Drittel der Auszubildenden bleiben nach ihrem Abschluss im Ausbildungsbetrieb.¹⁸

Für die vollzeitschulische Berufsausbildung (siehe unten, z. B. im Gesundheits- und Pflegebereich) gelten sowohl branchen- als auch länderübergreifend unterschiedliche Regelungen. Auszubildende erhalten in vielen Fällen keine Vergütung, sondern müssen – falls die Eltern sie nicht unterstützen (können) – eine Ausbildungsförderung (Bafög) beantragen, wobei die Höhe der Förderung vom Einkommen der Eltern abhängig ist und bis zu einer Höhe von etwa € 10.000 zurückgezahlt werden muss. In medizinischen Ausbildungsberufen, beispielsweise, werden Auszubildende über Berufsfachschulen ausgebildet, die sich in privater Hand befinden und monatlich bis zu € 600 Gebühren verlangen. Viele Auszubildende jobben daher nebenbei und vernachlässigen dabei den Unterricht; viele entscheiden sich – anstelle einer Berufsausbildung – für einen weiteren Verbleib in der Schule, um die Hochschulreife zu erlangen.

2.2 *Die vier Pfade des deutschen ÜSB-Systems*

Derzeit gibt es in Deutschland etwa 330 staatlich anerkannte Berufe. Ihre Standards werden von den Sozialpartnern gemeinsam erarbeitet und anerkannt, in Bundesrecht umgesetzt und von rund 80 Industrie- und Handelskammern überwacht und durchgesetzt, also Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Für die meisten Schüler und Schülerinnen wird der Einstieg in diese Berufslaufbahnen bereits im Alter von 10

¹⁸ Allerdings wird die jüngst steigende Übernahmequote (2021 sogar 74 %) von einem Rückgang der Ausbildungsabschlüsse begleitet!

oder 12 Jahren festgelegt, wenn die Entscheidung getroffen wird, die weiterführende Schule (in der Regel bis zum 16. Lebensjahr) zu besuchen oder in das Gymnasium einzutreten, das zum Abitur als Voraussetzung für jede tertiäre (akademische) Ausbildung führt. Etwa 50 Prozent der Schüler im Alter zwischen 15 und 19 Jahren befinden sich in einer berufsbildenden Ausbildung. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie auf diesem Pfad bleiben. Es gibt – abgesehen vom vollständigen Schulabbruch (von meist leistungsschwachen Schülern und Schülerinnen) – einige Möglichkeiten, in weiterführende Bildungsgänge zu wechseln.

Tab. 4 fasst das deutsche Übergangssystem von der Schule in den Beruf (ÜSB) zusammen. Vier Hauptpfade zeichnen sich ab:

Tab. 4: Das deutsche ÜSB-System: Eintritte in einen der vier Hauptpfade der beruflichen oder höheren Bildung in 2022*

Bildungspfad	Absolute Zahlen	in % Gesamt
Berufsausbildungssystem	682.388	36,2
a) Betriebe (duale BB)	444.475	(23,6)
> Frauen	> 165.355 (37,2%)	
b) Schulen (schulische BB)	186.567**	(9,9)
> Frauen	> 140.485 (75,3%)	
c) Sonstige schulische BB	51.346***	(2,7)
Übergangsbereich****	239.090	12,7
> Frauen	> 94.680 (39,6%)	
Obere Sekundarstufe	482.762	25,6
> Frauen	> 255.381 (52,9%)	
Hochschulen, Universitäten	478.929	25,4
> Frauen	> 253.353 (52,5%)	
Alle Eintritte in 2022	1.883.169	100,0

*) Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023), S. 8-9 und Tab. 6 (S. 43); vorläufige Zahlen der integrierten Ausbildungsberichtserstattung (iABE)

***) Vollzeit schulische BB überwiegend in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales

****) Schulische Berufsausbildung an Berufsfachschulen, u.a. auch nach Landesrecht oder in einem öffentlich-rechtlichen Auszubildendenverhältnis (Beamtenausbildung mittlerer Dienst, z.B. Polizei).

*****) In verschiedenen berufsvorbereitenden Programmen um etwa einen schulischen Abschluss zu erwerben oder Berufserfahrungen (z.B. Praktika) zu sammeln; im Vergleich zum Vorjahr 2021 wieder leicht angestiegen.

- Erstens ist die berufliche Bildung gemessen an den jährlichen Eintritten mit 36,2 Prozent für junge Menschen immer noch der wichtigste Pfad in den Arbeitsmarkt, allerdings stetig rückläufig (-8,4 % seit 2005), insbesondere im Zusammenhang mit der traditionellen betrieblichen Form der Bildung und Ausbildung, d.h., dem Lehrlings-system (-14,1 % seit 2005). Die Berufsausbildung in schulischen Systemen (häufig kombiniert mit praktischer Ausbildung) gewinnt innerhalb des beruflichen Ausbildungssystems an Bedeutung und ist jedoch immer noch stark mit traditionellen frauenorientierten Berufen im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich verbunden (+32,4 % seit 2005).
- Zweitens machen Eintritte in den „Übergangsbereich“ fast 13 Prozent aller Eintritte aus, relevant vor allem für die männliche Jugend (über 60 %). Dieser intermediäre Sektor wuchs vor allem im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts und erreichte im Jahr 2005 einen Stand von 417.649, ging dann aber zwischen 2016 und 2021 deutlich von 302.880 auf 224.850 zurück (aufgrund der Einmündung junger Geflüchteter in den Ausbildungsmarkt), stieg jedoch am aktuellen Rand wieder leicht auf 239.000 (vor allem wegen Sprachausbildung von geflüchteten Jugendlichen aus der Ukraine). Der Übergangsbereich dient vor allem als Puffer für Schulabgänger ohne oder mit geringer formaler Qualifikation (Dohmen 2023).¹⁹ Bei Jugendlichen mit einem formalen Abschluss, der den Zugang zu Universitäten oder Fachhochschulen ermöglicht, spielt der „Übergangsbereich“ mit 2 bis 3 Prozent der Eintritte nahezu keine Rolle (Abb. E1-2 in Autor:innengruppe 2022, S. 168).
- Drittens tritt jährlich gut ein Viertel der Jugendlichen (25,6 %) in die obere Sekundarstufe ein (also in überwiegend öffentlich bereitgestellte und finanzierte weiterführende Schulen), deren Abschluss (Abitur) mit der Zulassung zur Aufnahme einer akademischen Ausbildung verbunden ist.
- Viertens ist mit 25,4 Prozent die Zahl der Studienanfänger an Universitäten oder Fachhochschulen nahezu gleich hoch, ebenfalls (wie auch in der oberen Sekundarstufe) mittlerweile mit einer knappen Mehrheit von Frauen, wobei die eher praxisorientierten Fachhochschulen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Im Sektor Berufsausbildung ist der Zugang zu Arbeitsplätzen „horizontal“ stark durch Berufszeugnisse strukturiert, was die Mobilität zwischen den Berufen tendenziell einschränkt. Auch die „vertikale“ Schichtung schränkt die soziale Mobilität ein, was sich unter anderem im Anteil der Studierenden mit Hochschulzugangsberechtigung widerspiegelt,

¹⁹ Im Jahr 2005 traten 86 Prozent der Jugendlichen ohne formalen Abschluss in dieses System ein, im Jahr 2020 waren es 70 Prozent; der Anteil der Jugendlichen mit lediglich Grundschulabschluss lag bei 47 Prozent (2005) und 44 Prozent im Jahr 2020; bei den Jugendlichen mit nur einem Sekundarabschluss waren es 15 bzw. 13 Prozent.

der mittlerweile etwa ein Drittel der dualen Berufseinsteiger erreicht. „Diese Schulabgänger sind überwiegend in der höheren Mittel- und Oberschicht des dualen Systems angesiedelt, die typischerweise mit gut bezahlten Jobs und angesehenen Berufen in Industrie und Gewerbe verbunden sind, z. B. Techniker, Industriemechaniker, Bankkaufmann oder IT-Techniker“. Diese horizontale und vertikale Schichtung des deutschen ÜSB-Systems reproduziert nach Meinung vieler akademischer und politischer Experten soziale Ungleichheit über Generationen hinweg (z.B. Haasler 2020, 65; Solga & Dombrowski 2009).

Darüber hinaus ist der Abschluss eines Ausbildungsvertrages oder die Aufnahme einer schulischen Berufsausbildung kein Garant für einen erfolgreichen Abschluss. 24 Prozent der Auszubildenden im dualen System und 38 Prozent der Jugendlichen im Schulberufssystem kündigen den Vertrag, unterbrechen ihn vorübergehend oder wechseln die Ausbildung. In der schulischen Berufsausbildung brechen verhältnismäßig mehr Männer als Frauen ab, im dualen Bereich ist es umgekehrt. Die Übergangssequenzen nach vorzeitiger Beendigung eines Ausbildungsvertrags sind recht komplex: Fast die Hälfte der „Abbrecher“ kommt zurück und beendet schließlich ihre Ausbildung; andere absolvieren eine Zeit im „Übergangsbereich“ oder nehmen ein befristetes Arbeitsverhältnis auf. Eine aktuelle Studie auf Basis des Nationalen Bildungspanels (NEPS) zeigt, dass Abbrüche dualer Berufsausbildungen in vielen Fällen normale Suchprozesse sind, die schließlich zu einer erfolgreichen Neuorientierung führen (Holtmann & Solga 2022). Eine beträchtliche Minderheit endet jedoch in prekären Karrieren und wechselt zwischen Arbeitslosigkeit, vielfältigen Arbeitsmarktprogrammen oder geringfügigen Jobs. Insgesamt deuten Studien auf eine berufliche Segmentierung der Risiken im dualen System hin: Hohe Vertragsauflösungsraten sind in den Berufen zu beobachten, in denen überproportional viele junge Menschen mit nur einem ersten Schulabschluss anzutreffen sind, in anderen Worten: Hier kumulieren berufliche, betriebsspezifische und individuelle Risikofaktoren.²⁰

Da außerdem nur etwa die Hälfte der schulischen Programme bundesweiten Regelungen unterliegt, sind die Lehrpläne zwischen den 16 Bundesländern heterogen, nicht ausreichend standardisiert und daher in Quantität und Qualität der Bildungs- und Ausbildungsanbieter unterschiedlich. Der auffälligste und zunehmende Bereich, der – im Gegensatz zur Schweiz – vom ursprünglichen „dualen System“ abweicht, ist der Gesundheitsbereich, insbesondere Pflegeberufe, die von Bund und Ländern gemeinsam geregelt werden. Schließlich haben Absolventen schulischer Studiengänge gegenüber beruflichen Absolventen eine geringere Wahrscheinlichkeit, kurzfristig eine feste Anstellung zu finden, und sie benötigen häufig zusätzliche Fort- oder Weiterbildung, bis sie sich schließlich auf dem Arbeitsmarkt etablieren können.

²⁰ Im Einzelnen vgl. Autor:innengruppe (2022), S. 181-183; Brzinsky-Fay (2022), Dohmen (2023) und Dohmen et al. (2021).

Der „Übergangsbereich“, der diese Segmentierung eigentlich abmildern sollte, wird allerdings sehr kontrovers beurteilt: In einem Extremfall gehört er als defizitärer Bereich völlig abgeschafft (tendenziell Dohmen et al. 2021), im anderen wird er potenziell als „Chancenverbesserungssystem“ gesehen (Arbeitsgruppe 9+1, 2022). Die letzteren Autoren stellen fest, das Übergangssystem werde primär in Hinblick auf seinen Beitrag zu einem möglichst schnellen Zugang zu einer regulären Berufsausbildung bewertet und monieren, dass seine Funktion einer zweiten Chance zum Erwerb höherer allgemeinbildender Abschlüsse vernachlässigt werde. Es zeige sich jedoch, dass drei Viertel der Jugendlichen nur mit Hauptschulbildung in einem Zeitraum von maximal drei Jahren an Berufsfachschulen einen mittleren Abschluss erwerben und dadurch ihre Chancen auf einen Berufseinstieg wesentlich verbessern; auch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen können schließlich den Eintritt in die Berufsausbildung ebnen (ebda., S. 22). Es gälte vor allem, den dauerhaften Aufenthalt in diesem Bereich durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen zu verhindern. Die Forschungslage zu diesem Bereich ist teilweise unzureichend, jedenfalls unübersichtlich.

Informativ ist Tab. 3 des Berufsbildungsberichts 2023 (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2023, S. 31) über die „Entwicklung der Anfängerzahlen im Übergangsbereich“. Danach ging im Jahr 2022 ein Großteil (35 %) in das „Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) inklusive einjährige Berufseinstiegsklassen“; ein substantieller Anteil trat in „Bildungsgänge an Berufsfachschulen, die eine berufliche Grundbildung vermitteln, die angerechnet werden kann“ (20 %); ein weiterer substantieller Anteil (16 %) in solche Bildungsgänge ohne Anrechnung; „Berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB) der Bundesagentur für Arbeit“ machten nur einen Anteil von 13 Prozent aller Anfängerzahlen in den Übergangsbereich aus.

Die Arbeitsgruppe 9 + 1 (2022) weist vor dem Hintergrund der Studie von Braun und Geier (2013) darauf hin, dass die Teilnahme an schulischen Bildungsgängen zum Erwerb des mittleren Schulabschlusses in der Regel den Plänen der Jugendlichen entspricht und nur selten als Notlösung betrachtet wird. Die überwiegende Mehrheit erreicht auch den erstrebten Abschluss. Dagegen wird die Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen relativ selten gewünscht und häufiger als Notlösung angesehen; nur etwa ein Drittel der Teilnehmenden erreicht das angestrebte Bildungsziel. Der Bericht des Rats der Arbeitswelt (2021) schließlich kritisiert, dass zum Übergangsbereich aktuell über 320 Förderprogramme und -initiativen des Bundes, der Länder und der EU gehören. Der Rat vermutet, dass diese große Anzahl es für die Jugendlichen schwierig macht, das für sie passende Angebot auszuwählen. Zudem bestehen große regionale Unterschiede bei den Eintritten in das Übergangssystem. Viele Kommunen und Landkreise bauen deshalb das regionale Übergangsmanagement durch Jugendberufsagenturen aus, worauf in der abschließenden Beurteilung noch einmal zurückzukommen ist.

2.3 *Jüngste Entwicklungen und Probleme*

Zunehmende Spannungen zwischen dem schrumpfenden traditionellen Berufsbildungssystem und dem expandierenden Hochschulsystem führten zu Bemühungen, beide Teilsysteme durchlässiger zu machen oder institutionelle Brücken zu bauen. Die Durchlässigkeitsbemühungen – oft von Gewerkschaften oder sozialpolitischen Befürwortern initiiert – zielten hauptsächlich darauf ab, Berufsbildungsstudenten einige Tore für Hochschulstudiengänge zu öffnen. Die Bemühungen um einen Brückenbau wiederum – oft initiiert von großen und exportorientierten Arbeitgebern – sollten vor allem Spitzenschüler der Sekundarstufe II in die „reale“ Arbeitswelt der globalisierten und wettbewerbsorientierten Wirtschaft locken. Die beiden wichtigsten Durchlässigkeitsstore waren die Öffnung des Besuchs einer weiterführenden Schule nach Abschluss eines Berufsbildungsprogramms (Zweiter Bildungsweg); und die Anerkennung früherer Berufsbildungskenntnisse als Element in Hochschulprogrammen, insbesondere für diejenigen, die den Abschluss „Meister“ (Dritter Bildungsweg) erworben haben. Die Gesamtwirkung der Öffnung solcher Tore blieb jedoch bescheiden.

Der Hauptansatz der institutionellen Brückenbildung verbindet die Lehrausbildung mit einem Diplom- oder Bachelorabschluss, ein Modell, das auch eine engere Verknüpfung und Durchlässigkeit zwischen beruflichen und akademischen Studiengängen fördern soll. Dieses Modell entstand in den 1970er Jahren in Baden-Württemberg auf Initiative großer Unternehmen (z. B. multinationaler Konzerne wie Bosch und Daimler Benz). Diese Initiative war freilich auch mit der „subversiven“ Absicht verbunden, der zunehmenden Akademisierung entgegenzuwirken, die sich nach Meinung der Urheber dieses Modells vor allem bei den expandierenden Fachhochschulen bemerkbar machte.²¹ Das Modell kombiniert praxisbezogenes Lernen mit theoretischen Lehrveranstaltungen in komprimierter Form (oft in wechselnden Blöcken von drei, manchmal sechs Monaten), die hauptsächlich von Berufsakademien, Fachhochschulen oder Universitäten, manchmal auch von unternehmenseigenen Akademien angeboten werden. Im Vordergrund standen anfangs verschiedene technische Bereiche des verarbeitenden Gewerbes, während neuerdings auch unternehmensnahe Dienstleistungen an Bedeutung gewinnen. Nach erfolgreichem Abschluss erhalten die Studierenden ein Doppelzertifikat: einen voll anerkannten Berufsabschluss und einen Bachelorabschluss („ausbildungsintegrierendes Studium“), vielfach werden jedoch nur Praktika ohne Erwerb eines Berufsabschlusses durchgeführt („praxisintegrierendes Studium“) (Ansmann et al. 2020). Bisher spielten solche dualen Studiengänge im

²¹ Private und wirtschaftsorientierte Stiftungen sind wichtige Treiber dieser Entwicklung.

gesamten deutschen Berufsbildungssystem jedenfalls eine untergeordnete Rolle und machten weniger als 5 Prozent aller Einschreibungen im Bildungssystem aus.²²

Die Verlängerung der Berufsbildungsprogramme auf bis zu dreieinhalb Jahre ist ein weiterer Ansatz, um der steigenden Nachfrage nach hohen oder kombinierten Qualifikationen gerecht zu werden. Dies führte zur Zusammenführung unterschiedlicher beruflicher Spezialisierungen und zu neuen Berufsbildern, wie zum Beispiel dem „Mechatroniker“, der mechanische und elektronische Fertigkeiten und Kompetenzen vereint. Die „grüne“ Wirtschaft erweist sich als starker Treiber in diese Richtung, zumal solche erweiterten Ausbildungsprogramme insbesondere Schulabgänger anziehen, für die ansonsten nur eine tertiäre Ausbildung in Frage käme. Neue Qualifikationsanforderungen ergeben sich vor allem aus der Windkraftbranche, der Gebäudetechnik, der Photovoltaik oder Solarthermen, der Übertragungstechnik, der Bioenergie sowie den entsprechenden Installations- und Serviceleistungen.

Im letzten Jahrzehnt wurden neue vielversprechende Tore geöffnet, um die Durchlässigkeit von Berufsbildung und Hochschulbildung zu verbessern, indem das ÜSB-System enger mit dem Weiterbildungssystem verknüpft wurde. Mit dem Qualifizierungschancengesetz (2019) wurde das Recht von Arbeitnehmern auf Zugang zur Weiterbildungsförderung unabhängig von Qualifikation, Alter oder Unternehmensgröße eingeführt, wenn sie vom Strukturwandel (z. B. digitalen Veränderungen) betroffen sind oder eine Weiterbildung für den Zugang zu einem Mangelberuf anstreben. Interessierte Arbeitnehmer können Zuschüsse oder indirekte Unterstützung wie Bildungsurlaub erhalten. Die Förderung deckt die Weiterbildungskosten und den Gehaltsausgleich ab, der durch den Arbeitgeber mitfinanziert werden muss, wodurch kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) im Hinblick auf die Risikoteilung begünstigt werden.

2.4 Zusammenfassende Bewertung des deutschen ÜSB-Systems

Das Hauptproblem des deutschen dualen ÜSB-Systems liegt erstens in seiner Abhängigkeit von der Bereitschaft der Arbeitgeber, Lehrstellen anzubieten, die eng mit deren wirtschaftlicher Situation zusammenhängt (Trotsch & Walden 2007). Daher war es nicht überraschend, dass die Zahl der neuen Ausbildungsverträge während der Großen Rezession 2008/2009 und während der COVID-19-Krise zurückging. Allerdings ist die Zahl der neuen Lehrverträge schon seit 2009 nicht mehr gestiegen; im Jahr 2022 ging diese Zahl zwar

²² Graf (2013) bietet mehr Details (einschließlich ihrer historischen Entwicklung) zu dieser – wie er es nennt – „Hybridisierung“ von beruflicher und höherer Bildung. Darüber hinaus vergleicht Graf systematisch das einzigartige deutsche Modell mit anderen hybriden Formen in Österreich und der Schweiz: in Österreich betrifft das die berufsbildende höhere Schule (BHS), und in der Schweiz die Fachhochschulen, die in dualer Weise berufsbezogene Diplome oder Bachelorabschlüsse anbieten.

wieder leicht hoch, erreichte aber nicht wieder das Vorkrisenniveau (Gleiser et al. 2022). Darüber hinaus ist auf der Nachfrageseite die Zahl der Bewerber für eine Lehrausbildung im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 Prozent, im Vergleich zu 2020 um 10,1 Prozent und im Vergleich zu 2019 um 17,7 Prozent zurückgegangen (Fitzenberger et al. 2022a). Analysen der Jahresverläufe der Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Stellenangebote, Bewerber und Einstellungen (Fitzenberger et al. 2022b) stellen zudem zunehmende Matching-Probleme auf dem deutschen Ausbildungsstellenmarkt fest. Die Nichtbesetzungsquote von Ausbildungsstellen von 15 Prozent ist im Jahr 2010 auf mehr als 25 Prozent im Jahr 2021 gestiegen; gleichzeitig liegt die Quote der institutionell erfassten Ausbildungsinteressierten, die nicht in eine Ausbildung einmünden, immer noch bei rund einem Drittel (Bellmann 2023).

Zweitens scheint die Vorbereitung auf die Verwendung neuer Technologien, also die „Absorptionsfähigkeit“ von Unternehmen – insbesondere für „digitale“ und „grüne“ Fähigkeiten und Kompetenzen – im Vergleich zum Schweizer Fall eher langsam zu sein. Alexander Dicks (2022) erkennt für Deutschland aufgrund der Digitalisierung und Automatisierung große Lücken zwischen Lehrplanentwicklung und Bildungs- bzw. Ausbildungsbedarf. Der Autor liefert ein aufschlussreiches Beispiel: Die Berufsbildungslehrpläne für Leichtflugzeugbauer wurden seit ihrer Einführung im Jahr 1986 in Deutschland nicht mehr aktualisiert. Obwohl die (Weiter-)Entwicklung von Lehrplänen nur ein Ordnungsmittel unter mehreren darstellt, liegt es jedoch nahe, dass diese Berufe von der Digitalisierung und Automatisierung stark betroffen sind. Moderne Fertigungstechniken wie der 3D-Druck im Flugzeugbau, der Einsatz automatisierter Lagersysteme oder Sensoren in der Getränkeproduktion sind reale Entwicklungen, die in Rahmenlehrplänen und Ausbildungsordnungen berücksichtigt werden sollten. Die Verantwortung für die Vermittlung dieser neuen Technologien an die Auszubildenden liegt jedoch allein bei den einzelnen Unternehmen und Ausbildern, was nicht nur den Strukturwandel verlangsamt, sondern auch zu Ungleichheiten zwischen den Auszubildenden beiträgt.

Drittens ist infolge der Corona-Pandemie ein deutlicher Anstieg der Passungs-Probleme (Matching) zu beobachten. Das gleichzeitige Vorkommen von nicht versorgten Ausbildungsinteressierten und offenen Ausbildungsstellen ist zwischen 2019 und 2021 von 9 auf 12 Prozent gestiegen. Dabei ist das Job-Matching-Problem deutlich gestiegen (von 33 % auf 39 %), d. h. das Stellenangebot passt kaum noch zum Ausbildungsberuf der Bewerber; regionale Unterschiede (20 %) kommen hinzu. Das bedeutendste Matching-Problem ist jedoch die Erwartungsinkongruenz, die wir im theoretischen Teil unserer Studie (Schmid et al. 2023a, Abschnitt 2.2) als zentrales Problem der Risikoteilung identifiziert haben: Die Divergenz zwischen erwartetem Ausbildungsbedarf der Bewerber und dem erwarteten Bedarf der Unternehmen macht 41 Prozent des gesamten Ungleichgewichts (Mismatch) von Angebot und Nachfrage aus (Auto:innengruppe 2022; Protsch & Solga 2016).

Viertens werden von allen Seiten Klagen über einen gravierenden Fachkräftemangel als Folge der Corona-Pandemie und eines drastischen demografisch bedingten Rückgangs der Zahl junger Arbeitskräfte laut.²³ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) meldet eine Rekordzahl an offenen Stellen (fast zwei Millionen im Vergleich zu etwa einer Million vor einem Jahrzehnt) und weist auf eine zunehmende Zahl junger Erwachsener (20-34 Jahre) hin, häufig Jugendliche mit Migrationshintergrund, die keinen Berufsabschluss haben: 2,64 Millionen im Jahr 2021 im Vergleich zu 1,88 Millionen im Jahr 2014.

Diese Lücke zu schließen wird die größte Herausforderung des deutschen ÜSB-Systems im nächsten Jahrzehnt sein. Um der Notwendigkeit der Berufsbildungsförderung gerecht zu werden, hat die Regierung bereits 2015 die Initiative „Allianz für Aus- und Weiterbildung“ ins Leben gerufen, die von Vertretern der Bundesregierung, der Bundesagentur für Arbeit, der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften und der Bundesländer unterzeichnet wurde. Zurzeit sind jedoch grundlegende Reformen kaum zu erwarten, da immer noch ein breiter Konsens (wenn nicht gar Stolz) darin besteht, das deutsche duale ÜSB-System sei im Kern gesund. Darüber hinaus scheint der spezifische deutsche Föderalismus mit gemischten Zuständigkeiten (Linder 2007; Scharpf 2006) – im Gegensatz zur Schweiz – nicht besonders anfällig für solche Reformen zu sein.

Kurz zusammengefasst: Die zukünftigen Herausforderungen für das deutsche ÜSB-Steuerungssystem liegen offensichtlich in stärkeren Bemühungen, leistungsschwache Schüler in das traditionelle Berufsbildungssystem einzubeziehen, hybride Formen der Berufs- oder Hochschulbildung auszubauen und die Verknüpfung der beruflichen Erstausbildung mit der beruflichen Fort- oder Weiterbildung für Jugendliche und junge Erwachsene weiter zu stärken. Ist darüber hinaus die viel beschworene Ausbildungsgarantie das Allheilmittel? Oder sollten wir eher (und mehr) von der Schweiz lernen, die ohne eine solche „Garantie“ auszukommen scheint? Dieser Frage widmen wir uns im nächsten Abschnitt.

3. Was kann Deutschland von der Schweiz lernen?

„Lernen von anderen Ländern“ hat im wissenschaftlichen wie politischen Diskurs keinen guten Ruf. Der Hinweis auf den „grüneren Rasen“ des Nachbarn lässt sich leicht kontern: erstens – so die Kritiker – habe man nicht richtig hingesehen, der Rasen möge zwar grüner aussehen, da stecke aber viel Unkraut oder gar umweltschädlicher Dünger drin; zweitens (und schwerwiegender) übersehe man den unterschiedlichen Kontext, weshalb

²³ Das deutsche Statistische Bundesamt prognostiziert, dass im Jahr 2060 fast eine von drei deutschen Staatsbürgern oder Staatsbürgerinnen (28,4 %) 65 Jahre und älter sein wird, während die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung (20-65) um 7,7 Prozentpunkte auf 57,2 verglichen zu 64,9 Prozent in 2019 fallen wird.

andere Länder nicht kopiert werden können; drittens mag es sein, dass die Lern-Skeptiker selber gar nicht hinschauen, weil sie ihren eigenen Rasen sowieso für den besten aller Welten halten und nicht gewillt sind, an dieser Sicht etwas zu ändern.

Zum ersten Einwurf hoffen wir, den günstigen Eindruck, den die Schweiz bei unseren Fallstudien hinterließ, mit einem Vergleich von Indikatoren erhärten zu können, die auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der beiden ÜSB-Systeme hinweisen. Dem zweiten Vorwurf haben wir mit den vorausgehenden Fallstudien zumindest teilweise schon das Wasser abgegraben; der dort herausgearbeitete unterschiedliche Kontext bedarf jedoch noch einer erklärenden, d.h. übertragbaren Verallgemeinerung. Der dritte – und wohl interessanteste – Fall entspricht dem berühmten Diktum von Karl Deutsch: „Macht ist die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen“; eine zweifelhafte Fähigkeit freilich, die im Hinblick auf Zukunftsfähigkeit zu „sozialpathologischem Lernen“ führen kann (Deutsch 1966, 247). Im Folgenden betreten wir alle diese drei Lernpfade, wohl wissend, dass wir uns in jedem Fall auf schlüpfrigem Boden bewegen. Abschließend formulieren wir noch einige konkrete Reformvorschläge zur Diskussion.

3.1 *Ist das Schweizer ÜSB-System dem deutschen überlegen?*

Der Übergang von der Schule in den Beruf soll Jugendliche letztlich zur beruflichen Souveränität befähigen, d.h., durch Erwerbstätigkeit ein würdiges (mindestens existenzsicherndes) Erwerbseinkommen zu erzielen (Bosch 2023; Schmid et al. 2023b). Darüber hinaus geht es aber auch um die Fähigkeit der Jugend, sich in den wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarkts zu behaupten und ihren eigenständigen Beitrag zur Lösung des globalen – insbesondere des digitalen und grünen – Strukturwandels zu leisten (Schmid et al. 2023a, S. 15-20). Die Indikatoren der nachfolgenden Tab. 5 sind ein Versuch, die Ausgangsfrage in Annäherung zu beantworten.²⁴

Bei den Leistungsindikatoren von ÜSB-Systemen konzentrieren wir uns auf junge Erwachsene im Alter von 25-34, weil in diesem Alter der Übergang von der Schule in den Beruf zum Abschluss gekommen sein sollte. Wegen der zunehmend längeren Bildungszeit gilt das insbesondere für die Altersgruppe 30-34. Spätestens in diesem Alter sollte berufliche Souveränität erreicht sein. Da die institutionellen (mit verursachenden) Kontextfaktoren relativ stabil sind, nehmen wir an, dass die jungen Kohorten (15-19, 20-24, teils auch noch

²⁴ Weitere Indikatoren wären hilfreich für den Leistungsvergleich von ÜSB-Systemen: z.B. für die Passung von Arbeitsnachfrage und -angebot (Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitssuchenden oder Arbeitslosen); für die Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel (berufliche Mobilität); für chronischen Fachkräftemangel; für die Passung der Qualifikation an grüne und digitale Wirtschaft (Anteil junger Erwachsener in MINT-Berufen); für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Anteil junger Erwachsener an Weiterbildung und Bildung); für regionale Mobilität und Arbeitsproduktivität.

25-29) im Bildungs- und Erwerbsstatus der jungen Erwachsenen von heute landen werden. Der Altersgruppenvergleich kann somit – methodisch gewiss mit Vorbehalten – als Pseudopanel verwendet werden. Kurz zusammengefasst macht die Auswertung von Tab. 5 auf folgende Leistungsunterschiede zwischen dem Schweizer und deutschen ÜSB-System aufmerksam:

Bezüglich des Bildungsniveaus schneidet die Schweiz auf dem niedrigen und hohen Niveau am besten ab; es überrascht nicht, dass die Stärke des tradierten dualen Systems in Deutschland auf der mittleren Ebene liegt.

Auch bei der Erwerbstätigkeit in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen hat die Schweiz auf allen Qualifikationsniveaus höhere Werte. Das ist jedoch auf dem mittleren und höheren Qualifikationsniveau nicht mehr der Fall, wenn um Teilzeitbeschäftigung korrigiert wird (siehe Werte in Klammern). Unter der plausiblen Annahme, dass Teilzeitbeschäftigung in der Schweiz stärker als in Deutschland mit Weiterbildung verknüpft ist, wäre diese Differenz jedoch nicht negativ zu bewerten.

Beim NEET-Risiko junger Erwachsener liegen beide Länder auf gleichem Niveau.²⁵ Die Schweiz weist aber durchweg etwas schlechtere Werte bei den Arbeitslosenquoten auf, die ein Bestandteil des NEET-Risikos sind. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass junge Erwachsene in der Schweiz enger mit dem Arbeitsmarkt verbunden sind als in Deutschland und sich nicht in die Inaktivität oder in das „Niemandland“ des „Übergangsbereichs“ abdrängen lassen. In jedem Fall weisen beide Länder auf Grund ihrer zwar verschiedenen, aber starken Berufsorientierung auf allen Bildungsniveaus bezogen auf NEET oder Arbeitslosigkeit wesentliche bessere Werte auf als die EU-Staaten, die auch Mitglied der OECD sind.

Einkommenserwartungen spielen für die Bildungs- und Berufswahl von Jugendlichen eine große Rolle.²⁶ Die Zeilen 10 bis 12 der Tab. 5 deuten darauf hin, dass die Kluft der Erwerbseinkommen zwischen Geringqualifizierten (hier ohne oberen Sekundärabschluss) und akademisch Hochqualifizierten (Bachelor und/oder Master) in Deutschland höher ist als in der Schweiz. Diese Kluft ist in Deutschland auch im internationalen Vergleich besonders groß. Das Schweizer ÜSB-System scheint somit die Motivation von Jugendlichen, einen beruflichen anstatt eines akademischen Bildungswegs einzuschlagen, eher zu begünstigen als das deutsche System. Diese Kluft ist, wie Gerhard Bosch (2023, Abb. 1, S. 13) zeigt, seit dem Jahr 2000 in Deutschland kontinuierlich und stark gestiegen; stärker bei Männern als bei Frauen. Nur Beschäftigte mit höherqualifizierender Berufsausbildung oder mit erfolgreicher Aufstiegsfortbildung zum Meister oder zur Meisterin oder zum Techniker oder zur Technikerin konnten einigermaßen mithalten.

²⁵ Gegenüber 2020 haben sich die NEET-Werte in der Schweiz – möglicherweise durch die COVID-Pandemie – verschlechtert (vgl. Tab. 2, S. 36 in Schmid et al. 2023a).

²⁶ Das gilt auch für Statuserwartungen, wobei Status mit Einkommen stark korreliert.

Tab. 5: Leistungsvergleich der ÜSB-Systeme Deutschland–Schweiz–EU22/27: Junge Erwachsene im Alter von 25–29 oder 30–34 (in % der Altersgruppe insgesamt, auf ganze Zahlen auf- oder abgerundet); 2020 oder 2021

	DEU	CH	EU27
Bildungs-Niveau (30-34)			
(1) Junge Erwachsene unter Sekundär-II-Niveau	14	9	15
(2) Junge Erwachsene auf Sekundär-II/Postsekundär-Niveau	48	38	43
(3) Junge Erwachsene auf Tertiär-Niveau	38	55	42
Beschäftigungs-Niveau (30-34) *			
(4) Junge Beschäftigte unter Sekundär-II-Niveau	58 (32)	68 (38)	56 (32)
(5) Junge Beschäftigte auf Sekundär-II/Postsekundär-Niveau	86 (68)	88 (61)	80 (61)
(6) Junge Beschäftigte auf Tertiär-Niveau	90 (72)	92 (71)	88 (79)
NEET-Risiko / Arbeitslosigkeits-Risiko (25-29) **			EU22
(7) Junge NEETs / Arbeitslose unter Sekundär-II-Niveau	39 / 8	40 / 10	44 / 12
(8) Junge NEETS / A auf Sekundär-II/Postsekundär-Niveau	11 / 4	11 / 5	19 / 8
(9) Junge NEETS / Arbeitslose auf Tertiär-Niveau	7 / 2	7 / 4	11 / 6
Nachrichtlich: Relative Einkommen (25-64) ***			EU22
(10) Unterhalb Sekundärbereich II	78	80	86
(11) Bachelor oder Äquivalent	167	131	136
(12) Master oder Äquivalent	171	158	168
Nachrichtlich: Armuts-Risiko (25-64) ***			EU22
(13) Arme jung-alte Erwachsene unter Sekundär-II-Niveau	37	29	24
(14) Arme jung-alte E auf Sekundär-II/Postsekundär-Niveau	20	22	14
(15) Arme jung-alte Erwachsene auf Tertiär-Niveau	12	10	9

Die Tabelle basiert teilweise auf Tab. A9 in Schmid et al. (2023a, S. 130); EU22 = EU-Staaten, die auch Mitglied der OECD sind. NEET = not in employment, education or training; NEET-quote minus Arbeitslosenquote = Inaktivitätsquote (dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehend).

Quellen: Für Zeilen 1-6, Eurostat, spezielle Auszüge und eigene Berechnungen, Jahr 2020;

*) Zeilen 4-6: „Beschäftigung“ in 2020 entsprechend Eurostat-Definition, d.h., jede reguläre Beschäftigung über eine Stunde in der Referenzperiode (in Klammern die um Teilzeit korrigierten Werte geschätzt nach Schaubild A10 (Schmid et al. 2023a, S. 131);

**) Zeilen 7-9 siehe OECD (2022b: Tab. A2.3, S. 73), Werte für 3. Quartal 2021;

***) Zeilen 10-12 = Relative Erwerbseinkommen von ganzjährig vollzeitbeschäftigten Erwerbstätigen (25-64) nach Bildungsstand 2020 (Abschluss Sekundarstufe II = 100); Zeilen 13-15 = Anteil der jung-alten Erwachsenen (25-64) mit einem Einkommen von 50 Prozent oder weniger des Medianeinkommens in 2020 (Quelle OECD 2022a, A4.1, S. 113; A4.2, S. 114).

Schließlich scheint auch das in den Zeilen 13 bis 15 der Tab. 5 dargestellte Armutsrisiko (auch hier die älteren Erwachsenen mangels Daten eingeschlossen) in der Schweiz mit Ausnahme des mittleren Bildungsniveaus niedriger zu sein als in Deutschland.

Insgesamt weist somit auch der systematische (gewiss noch zu verbessernde) Vergleich von Leistungsindikatoren darauf hin, dass das Schweizer ÜSB-System insgesamt vorteilhaftere Werte aufzeigt als das deutsche. Das gilt insbesondere für den aussagekräftigen Indikator des erreichten Bildungsniveaus, d.h. das Ziel, möglichst wenig Jugendliche ohne jegliche berufliche oder höhere Bildung in den Arbeitsmarkt zu entlassen. Der Schweiz gelingt dies bei gleichzeitig überragend hoher Quote der jungen Beschäftigten auf tertiärem Niveau. Insofern sollten wir sehr wohl von der Schweiz zu lernen versuchen. Aber was könnte das sein?

3.2 Was können wir von der Schweizer Art „guten Regierens“ lernen?

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte, der wir folgen, schlägt zwei übergeordnete Prinzipien vor, um – durch Abstraktion vom Einzelfall – trotz unterschiedlicher Kontexte voneinander lernen zu können: Macht- und Risikoteilung.²⁷

Im Hinblick auf Machtteilung macht es erstens einen Unterschied, ob starke institutionelle Vetorechte vorhanden sind, die notwendige Reformen oder auch nur punktuelle Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen und entsprechende Herausforderungen blockieren könnten. Zweitens ist gute Regierungsführung von der Qualität der horizontalen (z. B. zwischen Ministerien) und vertikalen Kooperation (z. B. zwischen lokalen, regionalen oder industriellen und zentralen Entscheidungsträgern) abhängig. Damit wird auch das sogenannte Problem der Allmende vermieden (Schneider et al. 2020, S. 132): Der „Garten“ der Berufsbildung wird gemeinsam gepflegt. Alle Akteure beteiligen sich und leisten ihren Beitrag. Entscheidendes Merkmal balancierter Machtteilung ist der Ausschluss von Vereinbarungen, die dauerhaft auf Kosten von Minderheiten (oder gar Mehrheiten) gehen und zur strukturellen Ungleichheit führen. Da schließlich Qualifikation und Kompetenzbildung nicht nur für das Funktionieren von Arbeitsmärkten, sondern auch für die Macht der Arbeitnehmenden entscheidend sind (etwa auf Augenhöhe zu verhandeln), machen balancierte industrielle Beziehungen ebenfalls einen Unterschied. In anderen Worten: Beteiligung durch fachliche Mitsprache unter der Option von Austritt oder Kündigung sowie

²⁷ Siehe Schmid 2002; zu aktualisierten und zusammenfassenden Versionen verweisen wir auf Schmid 2011, 2017 und Schmid et al. 2023a, 9-20; auch international wurde der Ansatz vielfach aufgegriffen, u.a. bei Gazier (2003), O'Reilly et al. (2019) und Rogowski (2008).

Loyalität zu Beschlüssen sind ebenfalls wichtige Strukturmerkmale „guter Regierungsführung“.²⁸

Im Zusammenhang mit Risikoteilung (oft auch unter dem Stichwort „Lastenverteilung“ diskutiert) macht es erstens einen Unterschied, wie Akteure Risiken wahrnehmen und Fairness oder Gerechtigkeit der Ergebnisse bewerten, wenn sie Risiken eingehen. Zweites Kriterium „guten Regierens“ ist die institutionelle Kongruenz von Kosten und Nutzen, bekannt auch als das Prinzip „Wer bestellt, muss auch bezahlen“. Drittens sollten angemessene wirtschaftliche und soziale Anreize bestehen, Risiken im positiven Sinne (also Chancen) zu nutzen wie im negativen Sinne (als Schaden) zu vermeiden: „ökonomisch“ in Form hoher und angemessener Löhne, Einkommen und Investitionsrenditen; „sozial“ im Sinne von Anerkennung, Respekt, Aufbau oder Bewahrung von Identität.

Der oben charakterisierte Schweizer „kooperative Föderalismus“ erscheint uns als eine weitgehend geglückte Form balancierter Macht- und Risikoteilung. Wir glauben, dies an verschiedenen „wunden Punkten“ des deutschen ÜSB-Systems erkennen zu können: Obwohl auch in der Schweiz ein „Übergangsbereich“ existiert, scheint dieser Bereich nicht nur kleiner, sondern auch aufwändiger im Sinne anspruchsvoller und längerer Phasen des Kompetenzerwerbs zu sein.

Die Existenz verlässlicher Brücken zwischen verschiedenen Ausbildungs- und Erwerbsverläufen reduziert die mit einer längeren Verweildauer im Übergangsbereich verbundenen Risiken: Zum einen bieten die Schweizer mit dem Eidgenössischen Bildungsattest eine niedrigschwellige Berufsausbildung an, die bildungsfernen und benachteiligten Jugendlichen eine Perspektive bietet, auf der sie nach Erreichen dieser Zwischenstufe weiter ausbauen können. Zum anderen erleichtert die Möglichkeit, mit der Wahl des beruflichen Ausbildungspfads auch gleichzeitig die Berufsmaturität zu erwerben, die Entscheidung im frühen jugendlichen Alter für eine duale Berufsausbildung, da die Perspektive einer höheren Bildung (noch) nicht verloren geht. Umgekehrt stärkt die übliche Zugangsanforderung einer mindestens einjährigen Berufserfahrung der Schweizer Fachhochschulen das duale Lernprinzip. Die Brücke der Passerelle ist eine weitere Versicherung der Option höherer Laufbahnen.

Auch wenn umgekehrt die Hürden für Schweizer Jugendliche zum Gymnasium als ‘Versicherung’ einer akademischen Karriere möglicherweise zu hoch sind, erscheinen diese in Deutschland zu niedrig, betrachtet man beispielsweise die hohen Abbrecherquoten von Bachelorstudiengängen. Bei deutschen Jugendlichen wird beobachtet, dass oft nur der Elternwunsch – anstelle genuiner und leistungsbasierter Motivation – der ausschlaggebende Grund für den Eintritt in einen höheren Bildungspfad ist. Der berufliche Bildungs-

²⁸ Wir erinnern an die Triade von „exit, voice, and loyalty“ von Albert Hirschman (1970).

pfad erscheint deutschen gegenüber Schweizer Jugendlichen eher als Abstiegs- denn als Aufstiegsrisiko. Die Schweiz bietet gegen diese mögliche negative Wahrnehmung schon im frühen Schulalter berufsorientierten Unterricht an und scheint – darüber hinaus – auch laufend in pädagogisch hochwertiges Unterrichtsmaterial und zuverlässige Fähigkeitstests zu investieren. Die jüngste (2021) Aufwertung des Schweizer Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung (EHB) zu einer universitären Einrichtung mit der Bezeichnung Hochschule ergänzt diesen Eindruck.

Weiteres entscheidendes Merkmal des Schweizer „guten Regierens“ ist die laufende Aktualisierung der Berufsbildungs-Curricula durch Vereinbarungen (covenants), die vom Bundesstaat initiiert und in Form von Verordnungen allgemeingültig werden. In diesem Prozess sammeln mehrere Akteure – Branchenverbände, Gewerkschaften, Berufsverbände, innovative Unternehmen und staatliche Organisationen – gemeinsam Informationen über neue Trends in der Branche und an den Arbeitsplätzen des jeweiligen Berufs und aktualisieren dann die bestehende Ausbildung. Der Aktualisierungsprozess ist zyklisch (d. h. er erfolgt in regelmäßigen Abständen), strukturiert (d. h. die Koordination der Akteure folgt geregelten Abläufen) und zukunftsorientiert (d. h. die inhaltliche Aktualisierung berücksichtigt neue technologische oder organisatorische Entwicklungen und die neueste Innovation). Branchenverbände und innovative Unternehmen liefern Inputs für die neuen Ausbildungsinhalte und die Aktualisierung der Lehrpläne. Darüber hinaus helfen sie bei der Erstellung neuer Schulungsunterlagen für die Ausbilder in den Ausbildungsbetrieben. Regierungsorganisationen überwachen die rechtlichen und regulatorischen Aspekte des Prozesses (durch Erlass neuer Verordnungen) und geben Unterstützung bei der Umsetzung der neuen Ausbildungsanforderungen in Berufsschulen und bei Abschlussprüfungen. Solche Lehrplanaktualisierungen liefern einen erheblichen Vorteil, der nach Experten und Expertinnen einer etwa vier Jahre schnelleren Technologiediffusion entspricht. Dieser Diffusionsvorteil ist Voraussetzung für nachhaltiges Produktivitätswachstum und Wettbewerbsfähigkeit (Schultheiss et al. 2022).

Im Gegensatz zur Schweiz sind in Deutschland Unternehmen, die an der Front technologischer Innovation stehen, weniger an solchen Aktualisierungsprozessen beteiligt, sondern eher etwas egozentrisch auf sich selbst bezogen. Auch Sozialpartner, wenn nicht gar Berufsverbände scheinen stärker auf ihren Vetopositionen zu beharren, als Treiber beruflicher Modernisierungsprozesse zu sein. Eine zentrale treibende Kraft für Aktualisierungen scheint in Deutschland nicht vorhanden zu sein. In einer Analyse über die Ausbildungsordnungen in Deutschland, die natürlich nur einen Ausschnitt der Ordnungsarbeit des BiBB bilden, kommt Alexander Dicks (2022) zum Ergebnis, dass zwischen 1981 und 2005 nur 136 von 318 Ausbildungsordnungen aktualisiert wurden, darunter nur 46 in einem größeren Umfang.

Schließlich erscheint die institutionelle oder fiskalische Kongruenz in der Schweiz ausgeprägter als in Deutschland: Nicht nur Gemeinden und Kantone, sondern auch die Unter-

nehmen oder Berufsverbände beteiligen sich an der Finanzierung der Berufsausbildung mit Beiträgen, die sich entweder durch eigenständige Steuereinnahmen (Gemeinden, Kantone) oder hohe Produktivität (Betriebe) auszahlen. Auch hier spielen ausgehandelte Vereinbarungen eine große Rolle, entweder in Form von Konkordaten (Kantone) oder in Form von Aus- oder Weiterbildungsfonds. Die regelgebundene Finanzierungsbeteiligung des Eidgenössischen Bundes (pauschal ein Viertel der Kosten) ist ein Anreiz für die dezentralen Akteure zur Mobilisierung eigener Ressourcen, um Ausbildungsplätze zu schaffen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (etwa in der Baubranche) stößt in Deutschland die Forderung eines Großteils der Gewerkschaften nach Umlagesystemen auf das Veto der Arbeitgeberverbände. Die Beteiligung an der Ausbildungsfinanzierung durch Bund, Länder oder parafiskalische Institutionen wie die Bundesagentur für Arbeit ist uneinheitlich oder von politischen Wetterlagen abhängig.²⁹

3.3 *Wie steht es mit der Lernfähigkeit in Deutschland?*

Als kleines Land, das dem Weltmarkt stark ausgesetzt ist, fehlt der Schweiz – überspitzt formuliert – die Macht, nicht zu lernen zu müssen (Deutsch 1966; Katzenstein 2015). Dazu kommt die starke Abhängigkeit von zuwandernden Fachkräften, insbesondere aus Deutschland im Norden, Frankreich im Westen, und Italien im Süden, die Wettbewerbsdruck auf die einheimischen Fachkräfte ausüben. Trotz des horizontal wie vertikal stark gegliederten Föderalismus ist die Schweiz deshalb das Extrembeispiel einer Konsensdemokratie, in dem zwar viele Akteure auf mehreren Ebenen als potenzielle Vetospieler an politischen Prozessen beteiligt sind, die Suche nach ständig zu erneuerndem Konsens aber der entscheidende Modus der Entscheidungsfindung ist.

Im Vergleich dazu scheint das große Deutschland mehr Macht zu haben, nicht lernen zu müssen. Bis heute konnte sich Deutschland deshalb föderative wie korporatistische Strukturen leisten, die starrer und konfliktreicher sind als in der Schweiz (Linder 2007; Scharpf 1997). Auch die vermittelnden Organisationen der Berufsbildung wie die Industrie- und Handelskammern haben starke Vetopositionen. Größere geografische Entfernungen erschweren die stark informellen, netzwerkbasierten Vereinbarungen zwischen relevanten Interessengruppen, wie sie für den Schweizer Fall beschrieben wurden. Darüber hinaus ist der Dialog zwischen den Sozialpartnern oft konfrontativer und enger mit Lohnverhandlungen verbunden (einschließlich Lehrlingsvergütung) als in der Schweiz.

²⁹ Ein Beispiel ist die derzeitige (Stand August 2023) heftige Auseinandersetzung um die Betreuung von Jugendlichen unter 25 Jahren, die Bürgergeld beziehen. Diese soll nicht mehr von den steuerfinanzierten Jobcentern, sondern von den beitragsfinanzierten Arbeitsagenturen übernommen werden; es geht um die Größenordnung von jährlich etwa einer Milliarde Euro. Bundesländer, Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund laufen dagegen Sturm.

Alle diese Strukturmerkmale erklären, warum die Schweizer Reformen der Berufsbildung grundlegender und weitreichender waren als die deutschen: Lukas Graf (2013; 2021) kennzeichnet sie – in Anlehnung an etablierte Theorien des institutionellen Wandels (z.B. Mahoney & Thelen, 2010) – als Konversion, d.h. als Neuinterpretation der dualen Ausbildung insbesondere in Form der Berufsmaturität und der dual berufsbildenden Fachhochschulen. Wichtig ist, dass diese grundlegende Reform von allen entscheidenden Akteuren getragen wird. Dagegen lassen sich die deutschen Reformen als institutionelle Schichtung beschreiben, die zu den vorhandenen tradierten Institutionen neue Elemente hinzufügt, insbesondere in Gestalt der dualen Hochschulbildung. Im Gegensatz zur Schweiz sind diese institutionellen Zusatzschichten jedoch stark interessengebunden; vor allem die großen und transnationalen Unternehmen scheinen sich von einem konsensualen Prozess der Berufsbildungsreform eher verabschiedet zu haben als – wie in der Schweiz – eine führende Rolle zu spielen.

Nur im Pflegebereich kann bisher auf einen im Ansatz grundlegenden und erfolgversprechenden Lernprozess verwiesen werden: 2020 führte die Bundesregierung eine Ausbildungsumlage sowie einen Rechtsanspruch auf Ausbildungsvergütung ein. Jugendliche, die bislang noch Schulgeld bezahlen mussten, können nun mit finanzieller Unterstützung rechnen, die tarifvertraglich – siehe oben – an die Spitze aller Branchen gehoben wurde. Seitdem wachsen die Ausbildungszahlen. Darüber hinaus sind Tariftreuerregelungen und ein Branchenmindestlohn für qualifizierte Pflegekräfte auf 18,25 Euro ab Dezember 2023 eine wirkungsvolle Bremse geringer Löhne (Bosch 2023, 16).

Kann sich Deutschland seine Zögerlichkeit (wenn nicht Bequemlichkeit) im Lernen und seinen institutionellen Flickenteppich im ÜSB-System – den auch das „weltweit modernste“ Fachkräfteeinwanderungsgesetz nicht kompensieren kann – weiterhin leisten? Wir meinen, dass es Zeit ist, an grundlegendere und weiterreichende Reformen zu denken. Abschließend stellen wir einige Überlegungen auf der Basis der Erfahrungen in der Schweiz zur Diskussion. Da das Schweizer ÜSB-System, im Gegensatz etwa zum stark verschulden französischen System (Schmid et al. 2023a, S. 70-79) eine große Ähnlichkeit aufweist, ist von einer großen Passung der positiven Schweizer Erfahrungen für Verbesserungen in Deutschland auszugehen.

3.4 Einige Überlegungen zur Reform des deutschen ÜSB-Systems

Die deutsche Bundesregierung gab im Koalitionsvertrag (2020) das Versprechen einer vollqualifizierenden Berufsausbildung („Ausbildungsgarantie“, aber nicht „Berufswunschgarantie“) bis zum 01.04.2024. Danach soll die berufliche Ausbildung zwar weiterhin vorrangig betrieblich organisiert werden, gleichwohl aber nach österreichischem³⁰ und

³⁰ Vgl. Schmid et al. 2023a, S. 63-70.

Schweizer Vorbild außerbetrieblich, wenn es in Regionen mit erheblicher Unterversorgung an Ausbildungsplätzen erforderlich ist (ultima ratio).

Dietrich und Fitzenberger (2022) sehen den Vorteil dieser Regelung vor allem im Zurechtrücken der motivprägenden Perspektive. Bislang war der Zugang zur außerbetrieblichen Ausbildung in Deutschland im Wesentlichen im Rahmen der Benachteiligten-Förderung geregelt. Damit verbundene Stigmatisierungseffekte haben vermutlich eine ausgiebige Nutzung dieser Option bisher verhindert. Ein allgemein gewährleisteter Zugang könnte dagegen die Chancen auf eine berufliche Ausbildung für diejenigen Jugendlichen erhöhen, deren Bewerbung auf eine betriebliche Ausbildung nach ihrem Schulabgang nicht erfolgreich war. Die Autoren weisen auch darauf hin, dass die Orientierung an den regionalen Bedarfen die Attraktivität des zusätzlichen außerbetrieblichen Angebots steigern könnte.

In diese Richtung zielen auch verschiedene Möglichkeiten, die Mobilität von Ausbildungsinteressierten zu erhöhen, etwa durch die Übernahme von Fahr-, Umzugs- und Wohnkosten am Ausbildungsort, wenn ein Wohnortwechsel erforderlich sein sollte. Diese sollten die grundlegenden Aktivitäten der Berufsorientierung und der Berufsberatung durch die Agenturen für Arbeit und Jobcentern unterstützen. Bei der Umsetzung kommt den Jugendberufsagenturen als Akteure vernetzende Institution eine zentrale Rolle zu. Die Arbeitsgruppe 9+1 beim BiBB (2022) hebt ebenfalls und ausführlich die Bedeutung des überregionalen Übergangsmanagements hervor. Dabei soll im Verlauf der außerbetrieblichen Ausbildung stets der Übergang in eine reguläre betriebliche Ausbildung angestrebt werden; eine Anhebung der Vermittlungspauschale für Maßnahmenträger von € 2.000 auf € 3.000 wäre dabei vermutlich hilfreich.

Denkbar wären weitere Ergänzungen dieses Konzepts, insbesondere die modulare Strukturierung der beruflichen Bildungsangebote. Für Jugendliche und Betriebe überschaubare Module erhöhen nicht nur die Transparenz und Akzeptanz, sondern sind auch für die berufsbildende Ordnungspolitik auf nationaler und zunehmend europäischer Ebene (Europäischer Qualifikationsrahmen und Europäisches Kreditsystem³¹) unentbehrlich. Die Arbeitsgruppe 9+1 des BiBB (2022, 48) hat hierzu klare Vorgaben formuliert: „In den Ordnungsverfahren für berufliche Bildungsgänge ist die Frage der Anerkennung und Anrechnung zwischen der beruflichen und hochschulischen Bildung stärker zu berücksichtigen. Wichtig für die Förderung der Übergänge zwischen der beruflichen und hochschulischen Bildung sind funktionierende Anerkennungs- und Anrechnungsmechanismen, und zwar auf beiden Seiten. Bislang erschweren die unterschiedlichen didaktisch-curricularen Gestaltungsmerkmale die Anerkennung und Anrechnung. In der beruflichen Bildung sind Anpassungen erforderlich, die national und international anschlussfähig sind [...] Lern-

³¹ Vgl. dazu auch Schmid et al. (2023a, S. 80-82).

umfänge, auch die Lernzeiten in den Unternehmen, müssen bildungsbereichsübergreifend definiert werden“.

Die im Konzept der deutschen Bundesregierung vorgesehenen Praktika zur Berufsorientierung könnten durch die Berufsbildung als frühes Schulfach besser vorbereitet, begleitet und ausgewertet werden. Schweizer Auszubildende sind darüber hinaus aufgefordert, ein persönliches Tagebuch zu führen, das regelmäßig mit dem Lehrpersonal besprochen wird. Schließlich verweisen Experten wie Expertinnen auf die Notwendigkeit einer generell stärkeren Professionalisierung des Lehrpersonals in Berufsschulen.

Wie die Analyse der qualifikatorischen Lohnstruktur (u.a. Bosch 2023; Kuhn & Schweri 2023; Stüber 2022) gezeigt hat, erscheint die Verstärkung der Aufstiegsfortbildungen attraktiv, weil sie nicht nur die Einkommen erhöhen, sondern auch die Türen zu Status vermittelnden Führungspositionen öffnen.

Weiterhin entstehen immer mehr hochschulische Angebote, die stärker als bisher in Konkurrenz zu beruflichen Bildungsgängen stehen. Deshalb schlägt die Arbeitsgruppe 9+1 (2022) vor, die wechselseitigen Anerkennungen nach Schweizer Vorbild zu verbessern und damit die Durchlässigkeit zu erhöhen. Gleichwohl bedarf es weiterer Ansätze, z.B. – in Analogie zur Schweizer Berufsmatura – die Erhöhung der Anzahl von Fachabituren, denn der Anteil von Hoch- oder Fachhochschulstudenten ohne allgemeine Studienberechtigung ist nach wie vor klein.

Denkbar ist schließlich, die Bundesagentur für Arbeit – die sich, in den Augen ihrer Präsidentin, zur Agentur für „Arbeit und Qualifikation“ weiterentwickeln möchte – mit einem gemischt steuer- und beitragsfinanzierten Berufsbildungsfonds auszustatten, um ihre Umsetzungskapazitäten der Berufsbildungsförderung deutlich zu stärken und von politischen Wetterlagen unabhängiger zu machen.

Das ist gewiss eine lange – und wohl nicht einmal erschöpfende – Liste. Aber sie muss dringend in Angriff genommen werden. Da Deutschland in der Tat die lang eingespielte Schweizer Konsensdemokratie nicht kopieren kann, wäre es einer Überlegung wert, die beim Arbeitsministerium angesiedelte Allianz für Berufs- und Weiterbildung zu einer öffentlich-rechtlichen Taskforce aufzuwerten, um nicht nur die Umsetzung der „Ausbildungsgarantie“ auch tatsächlich zu realisieren, sondern grundlegende Reformen des Berufsbildungssystems zu diskutieren und vorzubereiten. Dabei könnten – wie in der Schweiz – die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung sowie die gerechte Lastenverteilung ihrer Finanzierung als Leitideen dienen.

Literatur

- Aerne, A. & Trampusch, Ch. (2023). Including migrant skills in a knowledge economy: qualifications, work experience and industry courses. *Social Policy & Administration*, 57 (1), 1-18.
- Ansmann, M., Hemkes, M., Hofmann, S., König, M., Kutzner, P. & Stephan L. J. (2020). *Ausbildung Plus – Duales Studium in Zahlen 2019 – Trends und Analysen*. Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Arbeitsgruppe 9 + 1 (2022). Zukunftsfähig bleiben! 9 + 1 Thesen für eine bessere Berufsausbildung. *BiBB-Wissenschaftliche Diskussionspapiere* 235.
- Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2022). *Bildung in Deutschland 2022 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal*. Bielefeld. <https://doi.org/10.3278/6001820hw>.
- Battaglini, M. & Giraud, O. (2003). Policy styles and the Swiss executive federalism: Comparing divergent styles of policy implementation of the federal law on unemployment. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 285-308.
- Bellmann, L. (2023). Krise der dualen Ausbildung? Nürnberg, *IAB-Forum*, <https://www.iab-forum.de/autor/prof-dr-lutz-bellmann/>.
- Bosch, G. (2023). Der Wert beruflicher Arbeit und Ausbildung. Thesen zum schleichenden Reputationsverlust und Perspektiven für eine nachhaltige Aufwertung. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP)* 52(1), 12-16.
- Braun, F. & Geyer, G. (2013). Bildungsgänge des Übergangssystems – Wartesaal des Berufsbildungssystems oder Orte der Chancenverbesserung? *Deutsche Schule* 105(1), 52-65.
- Brzinsky-Fay, C. (2022). NEET in Germany. Labour market entry patterns and gender differences. In: M. Levels et al. (Ed.), *The dynamics of marginalized youth: Not in education, employment, or training around the world* (p. 56-86). Routledge.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2023). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. Bonn 2023
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023). *Berufsbildungsbericht 2023*, Kabinettsfassung.
- Cedefop (2020). *Vocational training and education in Germany: Short description*. Publications Office of the European Union. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/329932>.
- Danner, M., Giret, J. F., Guegnard, C., Jongbloed, J. & Joseph, O. (2022). Patterns in NEET Statuses during the school to work transition in France. In: M. Levels et al. (Eds.), *The dynamics of marginalized youth not in education, employment, or training around the world* (p. 87-124). Routledge.
- Deutsch, K. W. (1966). *The Nerves of Government – Models of Political Communication and Control*, The Free Press.
- Dicks, A. (2022). Azubis und die Automatisierung. Berufsausbildungen bereiten unterschiedlich gut auf den Arbeitsmarkt der Zukunft vor. *WZB-Mitteilungen*, Heft 177, 48-50.

- Dietrich, H. & Fitzenberger, B. (2022). Duale Ausbildung unter Druck: Was kann eine Ausbildungsgarantie leisten? *IAB-Forum*, 4. Juli 2022, <https://www.iab-forum.de/category/iab-themen/betriebliche-arbeitswelt/>
- Dohmen, D. (2023). Monitor Ausbildungschancen 2023 – Die Bundesländer im Vergleich, *Ausgewählte Ergebnisse Studie des FiBS für die Bertelsmann-Stiftung*.
- Dohmen, D., Hurrelmann, K. & Yelubayeva, G. (2021), Kein Anschluss trotz Abschluss?! Benachteiligte Jugendliche am Übergang in Ausbildung, *FiBS-Forum*, No. 76, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS).
- Eberle, F. & SBFI (2022). *Studienerfolg von Absolventinnen und Absolventen der Ergänzungsprüfung «Passerelle» an den universitären Hochschulen*. Zürich, <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikation-sdatenbank/passerelle.html>.
- Feld, L P. (2004). *Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?* Bertelsmann Stiftung.
- Fitzenberger, B., et al. (2022a). Der Rückgang der Bewerbungen und Probleme bei der Kontaktaufnahme erschweren weiterhin die Besetzung von Ausbildungsplätzen. *IAB-Forum*. Downloaded 2022.09.15 at <https://www.iab-forum.de/der-rueckgang-an-bewerbungen-und-probleme-bei-der-kontaktaufnahme-erschweren-weiterhin-die-besetzung-von-ausbildungsplaetzen/>.
- Fitzenberger, B., Heusler, A., Houstecká, A. & Wicht, L. (2022b). Stellenangebot, Bewerbungen und neue Ausbildungsverträge: Passungsprobleme am Ausbildungsmarkt nehmen in der Corona Krise weiter zu. *IAB Kurzbericht*, No. 19/2022. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2219>.
- Frey, M. & Oswald, A. (2019). *Allgemeinverbindlich erklärte Berufsbildungsfonds, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation* (SBFI), Basel (www.bss-basel.ch).
- Gazier, B. (2003). *‘Tous Sublimes’: Vers un nouveau plein-emploi*. Flammarion.
- Gehret, A., Aepli, M., Kuhn, A. & Schweri, J. (2019), *Lohnt sich die Lehrlingsausbildung für die Betriebe? Resultate der vierten Kosten-Nutzen-Erhebung*, Zollikofen 2019.
- Gleiser, P., Hensgen, S., Kagerl, Ch., Leber, U., Roth, D., Stegmaier, J. & Umkehrer, M. (2022). Während der Pandemie ist die Suche nach geeignetem Personal für viele Betriebe schwieriger geworden. *IAB-Forum*. Downloaded 2022.09.15. <https://www.iab-forum.de/waehrend-der-pandemie-ist-die-suche-nach-geeignetem-personal-fuer-viele-betriebe-schwieriger-geworden/>.
- Gonon, P. & Maurer, M. (2011). Educational Policy Actors as Stakeholders in the Development of the Collective Skill System: The Case of Switzerland. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation* (pp. 126–149). Oxford University Press.
- Graf, L. (2013). *The Hybridization of Vocational Training and Higher Education in Austria, Germany, and Switzerland*. Verlag Barbara Budrich, BudrichUniPress.

- Graf, L. (2021). How country size matters for institutional change: comparing skill formation policies in Germany and Switzerland. *Comparative Education*, 57(4), 474 – 495.
- Haasler, S. R. (2020). The German system of vocational education and training: challenges of gender, academisation and the integration of low-achieving youth, in: *Transfer* 26 (1), 57-71.
- Hänni, M., Neumann, J. & Tredes, I. (2023). Von der beruflichen Grundbildung in die Hochschulbildung: Der Beitrag der Berufsmaturität zur Durchlässigkeit in der Schweiz. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* (BWP), 52(1), 39-43.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Harvard University Press.
- Holtmann, A. C. & Solga, H. (2022). Nicht immer ein holpriger Start: Ausbildungsabbrüche haben vielfältige Ursachen. *WZB Mitteilungen*, (177), 39-43.
- Katzenstein, P. (2015). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press [Series: Cornell Studies in Political Economy].
- Kriesi, I., Bonoli, L., Grønning, M., Hänni, M., Neumann, J. & Schweri, J. (2022). *Spannungsfelder in der Berufsbildung international und in der Schweiz – Entwicklungen, Herausforderungen, Potenziale*. OBS EHB Trendbericht 5. Zollikofen: Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung EHB.
- Kuhn, A. & Schweri, J. (2023). Arbeitsmarkterfolg mit beruflichen und allgemeinbildenden Abschlüssen im Vergleich. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* (BWP) 52(1), 17-21.
- Linder, W. (2007). Die deutsche Föderalismusreform—von außen betrachtet: Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus. *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 48(1), 3-16.
- Linder, W. & Mueller, S. (2021). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* (4thed.). Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Muehlemann, S., Pfeifer, H., Walden, G., Wenzelmann, F. & Wolter, S. C. (2010). The financing of apprenticeship training in the light of labor market regulations. *Labour Economics*, 17(5), 799-809.
- Muehlemann, S. & Wolter, S. C. (2014). Return on investment of apprenticeship systems for enterprises: Evidence from cost benefit analyses. *IZA Journal of Labor Policy*, 3(25). <http://www.izajolp.com/content/3/1/25>.
- Muehlemann, S. & Pfeifer, H. (2023). Evaluating apprenticeship training programs for firms. IZA World of Labor 2023: 506; doi: 10.15185/izawol.506; www.wol.iza.org.
- O'Reilly, J., Leschke, J., Ortlieb, R., Seeleib-Kaiser, M. & Villa, P. (Eds.). (2019). *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*. Oxford University Press.
- OECD (2022a). *Bildung auf einen Blick 2022*. OECD Publications Office.

- OECD (2022b). *Skills for Jobs 2022: Key insights*. OECD Publications Office.
- Rogowski, R. (2008). The European social model and the law and policy of transitional labour markets in the European Union. In: R. Rogowski (Ed.), *The European social model and transitional labour markets: Law and policy* (p. 9-27). Ashgate.
- Protsch, P. & Solga, H. (2016). The Social Stratification of the German VET System. *Journal of Education and Work*, 29(6), 637-661.
- Rat der Arbeitswelt (2021). *Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Scharpf, F. W. (1997). Varieties of the Negotiating State. In: F. W. Scharpf (Ed.), *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research* (p. 195-215). Westview Press.
- Scharpf, F. W. (2006). The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 44(4), 845-864.
- SBFI (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation) (2016). *Evaluation EBA II. Evaluation der Arbeitsmarktsituation und Weiterbildungsperspektive von Absolventen und Absolventinnen mit eidgenössischem Berufsattest (EBA)*, Zürich und Luzern, file:///C:/Users/G.Schmid/Downloads/eba2-schlussbericht_d-1.pdf.
- SBFI (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation) (2022). *Berufsbildung Plus CH. Profis kommen weiter*, Bern, www.sbf.admin.ch.
- SKBF (2023). *Bildungsbericht Schweiz 2023*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF).
- Schneider, M., Sadowski, D., Frick, B. & Warning, S. (2020). *Personalökonomie und Personalpolitik: Grundlagen einer evidenzbasierten Praxis*. Schäffer-Poeschel.
- Schmid, G. (2002). *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Campus Verlag.
- Schmid, G. (2011). *Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*. Edition Sigma.
- Schmid, G. (2017). Transitional labour markets: Theoretical foundations and policy strategies. In: Palgrave Macmillan (Ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (p. 1-15). Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1057/978-1-349-95121-5_3050-2.
- Schmid, G., Bellmann, L, Gazier, B. & Leschke, J. (2023a). Governing sustainable school to work transitions: Lessons for the EU, Bonn: IZA Policy Paper No. 197, 136 Seiten; <https://docs.iza.org/pp197.pdf>.
- Schmid, G., Bellmann, L, Gazier, B. & Leschke, J. (2023b). Berufliche Souveränität für Europas Jugend. *WZB-Mitteilungen*, H. 179, März 2023, S. 33-36; <https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2023/f-25362.pdf>.

- Schultheiss, T., Pfister, C., Gnehm, A. & Backes Gellner, U. (2022). *Education Expansion and High Skill Job Opportunities for Workers: Does a Rising Tide Lift All Boats?* (IZA DP No. 15687). IZA Institute of Labor Economics. <https://docs.iza.org/dp15689.pdf>.
- Solga, H. & Dombrowski, R. (2009). Soziale Ungleichheit in der schulischen und außerschulischen Bildung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf. *Arbeitspapier 171*, Hans-Böckler-Stiftung.
- Stüber, H. (2022). Berufsspezifische Lebensentgelte: Ein Studium garantiert nicht immer das höchste Lebensentgelt. *IAB-Kurzbericht 18/2022*.
- Trampusch, C. (2010). The politics of institutional change: Transformative and self-preserving change in the vocational education and training system in Switzerland. *Comparative Politics*, 42(2), 187-206.
- Trampusch, C. (2020). Social Partners' policy reactions to migration in occupational labour markets: The case of the Swiss construction industry. *European Journal of Industrial Relations*, 26(2), 157-172. <https://doi.org/10.1177/0959680119840574>
- Troltsch, K. & Walden, G. (2007). Beschäftigungssystem dominiert zunehmend Ausbildungsstellenmarkt: Zur Responsivität des dualen Ausbildungssystems. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 36(4), p. 5-9.
- Wettstein, E., Schmid, E. & Gonon, P. (2014). *Berufsbildung in der Schweiz: Formen, Strukturen, Akteure*. (2th ed.). Hep Praxis.
- WSI-Tarifarchiv (2023). Aktuelle Auswertung des WSI-Tarifarchivs: Tarifvertragliche Ausbildungsvergütungen: Zwischen 620 und 1.580 Euro im Monat – Tarifvertragsparteien reagieren mit überdurchschnittlichen Erhöhungen auf Fachkräftemangel; https://www.boeckler.de/pdf/pm_ta_2023_07_24.pdf

Discussion Paper der Emeriti

Udo E. Simonis „Von A bis Z“ – 100 wichtige Umweltbücher „From A to Z“ – 100 important environment books	EME 2019–001
Udo E. Simonis De-Karbonisierung“ plus „Re-Naturierung“. Argumente für eine Doppelstrategie der Klimapolitik	EME 2019–004
Georg Fischer und Günther Schmid Arbeitslosigkeit in Europa und den USA unter Covid-19: Besser im Korsett einer Versicherungslogik eingeeengt oder den Launen eines Präsidialsystems ausgeliefert?	EME 2020–001
Georg Fischer und Günther Schmid Unemployment in Europe and the United States under COVID-19. Better Constrained in the Corset of an Insurance Logic or at the Whim of a Liberal Presidential System?	EME 2021-001
Günther Schmid Eine Europäische Arbeitslosenversicherung? Auf den Spuren des Revolutionärs Immanuel Kant	EME 2021-002

All discussion papers are downloadable:

<http://www.wzb.eu/en/publications/discussion-papers>

