

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Bildungspolitik und
Bildungsarbeit

09.09.2013

Duale Ausbildung als „Exportschlager“?

**Statusbericht zu Anspruch und Wirklichkeit der europäischen
Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung und der Aktivitäten
der Bundesregierung**

von Hermann Nehls, Thomas Gießler und Matthias Anbuhl



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung
Bildungspolitik und
Bildungsarbeit

Verantwortlich:
Elke Hannack

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Postanschrift:
Postfach 11 03 72
10833 Berlin

Telefon 030 24060-297
Telefax 030 24060-410
E-Mail:
matthias.anbuhl@dgb.de

Duale Ausbildung als „Exportschlager“?

Statusbericht zu Anspruch und Wirklichkeit der europäischen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung und der Aktivitäten der Bundesregierung

von Hermann Nehls, Thomas Gießler und Matthias Anbuhl

1. Einführung

Es war ein hoher Anspruch, den Annette Schavan erhob: „Wir geben heute den Startschuss für eine europäische Ausbildungsallianz. Es ist ein unhaltbarer Zustand, dass so viele junge Menschen in Europa arbeitslos sind. Es gibt deshalb großes Interesse an unserem erfolgreichen System der dualen Ausbildung“, erklärte die damalige Bundesbildungsministerin im Rahmen eines Europäischen Bildungsgipfels¹ am 11. Dezember 2012 in Berlin¹. Ihr Ministerium hatte unter der Überschrift „Berufliche Bildung in Europa – Perspektiven für die junge Generation“ die für die berufliche Bildung zuständigen Ministerinnen und Minister aus Griechenland, Italien, Lettland, Portugal, Spanien, Italien, der Slowakei und Finnland² eingeladen.

Als „Exportschlager“ bewerben deutsche Botschaften das duale System im Ausland³. Um die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und strukturelle Reformen in europäischen Ausbildungssystemen Europas ging es auch beim „Gipfeltreffen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in Europa“, zu dem Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen am 3. Juli 2013 nach Berlin geladen hatten.

Das Berliner Memorandum zum „Europäischen Bildungsgipfel“ vom Dezember 2012 ist die Grundlage für die Zusammenarbeit mit den sechs Teilnehmerstaaten des Spitzentreffens. Darin erklärten die beteiligten Staaten unter anderem, dass sie

- durch die Intensivierung der dualen bzw. betriebsnahen Ausbildung einen Beitrag zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit leisten wollten,
- überzeugt davon sind, dass die duale bzw. betriebsintegrierte Ausbildung zu einem Kernelement der Berufsbildungssysteme in Europa werden sollte,
- überzeugt davon sind, dass die Einbeziehung der Sozialpartner und Wirtschaftsakteure unverzichtbar für eine gute und arbeitsmarktrelevante berufliche Bildung ist.

Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) ist der Auffassung, dass sich das System der dualen Berufsausbildung bewährt hat. Es sichert eine enge Verknüpfung zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt und bietet den Jugendlichen eine breit angelegte hochwertige berufliche Qualifikation. Die Übernahme dualer Elemente kann sicher für andere Staaten eine sinnvolle Alternative sein. Deshalb engagiert sich der DGB auch im Rahmen des Runden Tisches „Internationaler Bedarf an beruflicher Bildung – Made in Germany“ und arbeiten Berufsbildungsexperten des DGB in den entsprechenden bilateralen „Task Forces“ mit. Der DGB warnt dennoch vor zu hohen Erwartungen und ungebremster Euphorie bei der Übertragung dualer Elemente in andere Ausbildungssysteme. Es ist zu beachten, dass die

¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung: „Schavan startet europaweite Ausbildungsallianz“, Pressemitteilung 155/2012, Berlin 11. Dezember 2012

² Finnland war zwar zum „Europäischen Berufsbildungsgipfel“ eingeladen, hat aber nicht teilgenommen.

³ siehe z. B. Deutsche Botschaft Abu Dhabi, Exportschlager duales System, Homepage der Deutschen Botschaft

Einführung dualer Elemente nur dann Sinn macht, wenn diese Elemente definierten Qualifikationsanforderungen und Standards genügen. Gleichzeitig ist jeder Bildungsexpertin und jedem Bildungsexperten klar, dass duale Elemente nicht kurz oder mittelfristig eingeführt werden können. Eine Kopie des „deutschen“ Wegs kann auch nicht der Königsweg sein. Andere Länder haben ihre kulturelle und bildungspolitische Identität – eine neue Kopie eines anderen Systems ist daher eher kontraproduktiv.

Neun Monate nach Unterzeichnung des Berliner Memorandums soll anhand dieser Zusammenfassung untersucht werden, wie – jenseits aller Gipfelversprechen – die konkrete Umsetzung in den Ländern erfolgt.

2. Die Umsetzung des Berliner Memorandums in den EU-Staaten

2.1. Griechenland

Das erste Vorbereitungstreffen zur Etablierung einer deutsch-griechischen Arbeitsgruppe gab es am 11. April 2013 in Athen (Technical Meeting). Auf Grundlage eines Vorschlagspapiers des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) wurden die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit sowie die Begleitung von Pilotprojekten durch eine gemeinsame AG vereinbart.

Nach zwei Fact-Finding-Missions in Athen und Thessaloniki Anfang Juli 2013 konstituierte sich die deutsch-griechische Arbeitsgruppe am 18. Juli 2013. Im Rahmen dieser Sitzung wurden lediglich Themenbereiche für die weitere Kooperation festgelegt. Man einigte sich auf folgende Punkte:

- Durchführung und Qualitätssicherung der Ausbildung in den Unternehmen,
- die Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern in der Berufsbildung,
- die Einbeziehung von Kammern in das Prüfungswesen,
- Kosten-Nutzen-Analysen der Ausbildung für Unternehmen,
- Capacity Building bei Lehrern, Ausbildern und Unternehmen sowie die regionale Vernetzung der Berufsbildungsakteure.

Darüber hinaus wurden Sektoren definiert, auf denen ein besonderer Fokus bei der Generierung von Pilotprojekten liegen soll (Tourismus, Energiesektor mit Schwerpunkt erneuerbare Energien, Nahrungsmittelindustrie, Transport und Logistik). In diesen Sektoren sollen Pilotprojekte initiiert werden.

Den griechischen Ministerien bereitet es große Schwierigkeiten, mit den Sozialpartnern auf Augenhöhe zu kooperieren. Bildung – auch Berufsbildung – war in Griechenland bisher immer Sache des Staates. Auch die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften haben noch keine konkreten Vorstellungen, wie ihre Beteiligung im Bereich der Berufsbildung aussehen könnte.

Der aktuelle Gesetzentwurf der griechischen Regierung zur Reform der Berufsbildung sieht vor, dass junge Menschen drei Jahre eine schulische Ausbildung durchlaufen und anschließend – freiwillig – ein Jahr Praktikum im Betrieb machen sollen. Die Inhalte der Ausbildung sind Teil des Gesetzentwurfs und somit vom Ministerium festgelegt.

Das Fazit: Die Kooperation zwischen Deutschland und Griechenland steckt noch in den Kinderschuhen. Der aktuelle Gesetzentwurf konterkariert alle Bemühungen, ein besseres Mat-

ching zwischen individuellen Bedürfnissen und der Entwicklung des Arbeitsmarkts herzustellen.

2.2. Italien

Ein konstituierendes Treffen der deutsch-italienischen Arbeitsgruppe fand am 18. und 19. Februar 2013 in Bologna statt. Hier wurde der Grundstein für die Etablierung konkreter gemeinsamer Projekte gelegt. Es wurde vereinbart, den Schwerpunkt der Projekte auf die Bereiche Mechatronik, "Energy Efficiency" sowie Transport/Logistik zu setzen.

Bereits vereinbarte Treffen auf Arbeitsebene sowie ein Studienbesuch in Deutschland mussten aufgrund der Personalwechsel im italienischen Unterrichtsministerium (MIUR) verschoben werden.

In der Zeit vom 05.-06.06.2013 wurde seitens des BIBB ein Studienbesuch für eine Gruppe von Leitern italienischer Arbeitsagenturen im Bonner Raum organisiert. Besonderes Interesse der Teilnehmer/innen lag dabei auf der Verbindung von Ausbildung und Arbeitsmarkt. Ansprechpartner auf italienischer Seite war hierbei das Goethe-Institut in Rom. Die daraus entstandenen Kontakte können für die deutsch-italienische Berufsbildungszusammenarbeit von Nutzen sein, da die Teilnehmer/innen der Gruppe aus unterschiedlichen Regionen Italiens kamen und entsprechend in die konkreten Projekte einbezogen werden könnten. Anlässlich eines Treffens auf Arbeitsebene (Technical Meeting) im Juni 2013 in Turin wurden die Pilotprojekte weiter ausdifferenziert und die Themen bestimmt, denen ein besonderes Augenmerk in der Projektarbeit zukommt.

Das nächste Treffen des Steering Committees findet voraussichtlich im Januar 2014 statt.

Das Fazit: Jenseits erster Festlegungen in der Auftakt-AG gibt es noch keine konkreten Ergebnisse.

2.3. Lettland

Nach Gesprächen auf Arbeitsebene mit dem lettischen „Nationalen Institut für Bildung“ während der World Skills in Leipzig und durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) auf Ressortebene wird Anfang Oktober eine lettische Delegation auf Ebene der Staatssekretärinnen und -sekretäre nach Bonn kommen. Es ist ein Aufenthalt vom 7. bis zum 11. Oktober 2013 geplant. Die Inhalte dieses Treffens sollen sich auf die Ergebnisse des „Europäischen Bildungsgipfels“ vom 11. Dezember 2012 in Berlin beziehen.

Berufliche Ausbildung in Lettland ist schulisch ausgerichtet. Die Inhalte werden grundsätzlich durch staatliche Schulen auf Sekundarniveau bestimmt. Berufsausbildung – als systematische Ausbildung an den Lernorten Schule und Arbeitsplatz gibt es auf niedrigem quantitativen Niveau in wenigen Branchen – allerdings völlig losgelöst vom Bildungsbereich.

Das Fazit: Die Kooperation mit Lettland hat noch nicht angefangen. Ein erstes Treffen ist erst im Oktober geplant.

2.4. Portugal

Vom 3. bis 4. Juni 2013 fand im Rahmen der deutsch-portugiesischen Berufsbildungszusammenarbeit die konstituierende Sitzung der bilateralen Arbeitsgruppe in Lissabon statt. Portugal plant vor dem Hintergrund einer hohen Jugendarbeitslosigkeit den Ausbau eines besseren Matching-Prozesses zwischen der Nachfrage des Arbeitsmarktes und dem Angebot an Fachkräften. Die enge Zusammenarbeit mit Unternehmen spielt hierbei aber auch bei der Berufsorientierung und der Erhöhung des Praxisanteils eine zentrale Rolle. Die portugie-

sischen Sozialpartner begrüßten den Dialog im Rahmen der bilateralen Task-Force und sind grundsätzlich sehr an gemeinsamen Maßnahmen mit der deutschen Seite interessiert.

Seitens der Arbeitgeberverbände war auf diesem Treffen allerdings wenig Interesse zu erkennen, stärker in eine duale Ausbildung zu investieren. Vor zehn Jahren haben die Unternehmen Geld für Praktika bekommen – heute bekommen sie nichts mehr. Die Arbeitgeber argumentieren, dass sie schon genug Steuern zahlten und deshalb nicht auch noch in Berufsausbildung, vor allem in Form von Ausbildungsvergütungen, investieren wollten.

Konkrete Projekte sollen nach Vorschlag der deutschen Task-Force zunächst zu den Themen Entwicklung von Ausbildungsordnungen in ausgewählten Berufen (Bedarfserhebung), Qualifizierung von Ausbildungspersonal in Unternehmen sowie Etablierung von Beratungsstrukturen in ausbildenden Unternehmen entwickelt werden. Die portugiesische Seite will bis Ende September Vorschläge unterbreiten.

Ein Technical Meeting ist für Anfang Oktober geplant; eine Task Force Sitzung noch Ende des Jahres in Deutschland.

Das Fazit: Eine deutsch-portugiesische Task-Force hat sich gegründet. Die Arbeit wird aber durch den Widerstand der portugiesischen Arbeitgeber erschwert.

2.5. Spanien

Die Fact Finding Missions, die im Dezember 2012 und Januar 2013 mit Unterstützung des spanischen Bildungsministeriums stattgefunden haben, ermöglichen es weitere Schritte für die Zusammenarbeit vorzuschlagen. Es wurden zahlreiche Expertengespräche in Spanien mit Sozialpartnern sowie anderen Berufsbildungsexperten durchgeführt und einzelne Projekte aufgesucht.

Einige Projekte könnten als gemeinsame Pilotprojekte weiterentwickelt werden. In der engeren Auswahl für eine Zusammenarbeit in Projekten stehen zurzeit die deutsche Auslandsschule ASET, SEAT Barcelona und Deutz. Es gibt zudem über 70 Pilotprojekte zur dualen Berufsbildung auf spanischer Seite, über die zurzeit ein Austausch mit der spanischen Seite stattfindet. Wichtige Themen sind die Förderung der Attraktivität der Berufsbildung, Durchlässigkeit und Qualität der Berufsbildung, die Gestaltung der Übergänge in den Arbeitsmarkt sowie die betriebliche Relevanz und Erhöhung der betrieblichen Ausbildungsbereitschaft.

Mehrere Einladungen zu Studienbesuchen nach Deutschland (Januar und Juni 2013) sowie eine Sitzung der Arbeitsgruppe (Juni 2013) wurden von spanischer Seite abgesagt. In Kürze werden jedoch eine Rückmeldung der Spanier zu den Projektvorschlägen sowie die Artikulation eigener Projektideen erwartet.

Die Kooperation mit den spanischen Gewerkschaften bzw. die Position zur deutsch-spanischen Berufsbildungs Kooperation wird als kritisch aber interessiert angesehen.

Auch auf Seiten der Kammern wird von der spanischen Partnerorganisation des DIHK eine eher zurückhaltende Rolle in der Ausgestaltung der ebenfalls im vergangenen Jahr vereinbarten Kooperation gesehen, was möglicherweise auf den noch nicht abgeschlossenen Reformprozess in Spanien zurückzuführen ist.

Das spanische Ministerium bremst den ganzen Prozess aus. Das Ministerium ist anscheinend der Meinung, dass seitens der spanischen Regierung schon genug und Gutes getan wird. Insbesondere die Kontaktaufnahme mit Regionalregierungen, Betrieben und Sozialpartnern durch das Bundesinstitut für Berufsbildung wird sehr kritisch beäugt.

Das Fazit: Zwar gab es zahlreiche konkrete Vorgespräche in Spanien, zurzeit scheint aber die Regierung die bilaterale Zusammenarbeit eher zu bremsen. Wichtige Treffen wurden von spanischer Seite abgesagt.

2.6. Slowakei

Im April 2013 fand in Bratislava eine Berufsbildungskonferenz infolge der Berlin-Konferenz vom Dezember 2012 statt. Seitens der slowakischen Gastgeber wurde sie auf die Länder Österreich, Ungarn und die Tschechische Republik ausgeweitet. Im Rahmen der Konferenz fanden erste Vorgespräche mit der slowakischen Seite auf Arbeitsebene statt. Diese sollen jetzt wieder aufgegriffen und intensiviert werden.

Gleich mehrere Akteure aus Deutschland sind in der Zusammenarbeit mit der Slowakei aktiv. Hier gilt es Kräfte zu bündeln und sich zu fokussieren. Derzeit finden zunächst Sondierungsgespräche der Zentralstelle für internationale Berufsbildungsk Kooperation (ZfiB) des BIBB mit den österreichischen Partnerinstituten statt. Die Gespräche dienen der gegenseitigen Information und dem Abstimmen der Aktivitäten, um Synergieeffekte zu nutzen. Die Partnerinstitute des BIBB in Österreich – das Österreichische Institut für Berufsbildungsforschung und das Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft – sowie das Wiener Bildungsministerium engagieren sich bereits in der Slowakei und begrüßen die Abstimmungsinitiative des BIBB/ZfiB. Hieraus werden sich Möglichkeiten der Kooperation ergeben.

Im Dezember 2013 soll die konstituierende Sitzung des Steering Committee stattfinden, dem ein Arbeitstreffen im 1. Quartal 2014 folgen soll.

Das Fazit: Zurzeit laufen noch Vorgespräche. Die Einrichtung einer bilateralen Arbeitsgruppe ist für Dezember 2013 geplant.

3. Fazit

Außer Absichtserklärungen und ein paar gut gemeinten Projekten ist aus dem Europäischen Bildungsgipfel vom Dezember 2012 bisher nicht viel herausgekommen. Es zeigt sich, dass sich die beteiligten Länder schwer tun, ihre Bildungs- und Berufsbildungssysteme auf der Grundlage des Berliner Memorandums zu reformieren. Vollmundige Ankündigungen über den Exportschlager duale Berufsausbildung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit werden den Herausforderung und der Wirklichkeit in den Ländern nicht gerecht.

Es herrscht weiter die Programmatik des „College for all“ vor, wonach der Erfolg des Bildungssystems an der Zahl der Absolventinnen und Absolventen der Sekundarstufe II oder eines Hochschulstudiums gemessen wird. Berufsbildung wird als Angelegenheit des Staates begriffen, der Sozialpartner und Wirtschaftsorganisationen nicht ausreichend beteiligen will.

Darüber hinaus wird die Rolle Deutschlands zwiespältig wahrgenommen; dies war auch das Ergebnis eines internationalen Workshops, zu dem der DGB Gewerkschaftsvertreter/innen aus den beteiligten Ländern eingeladen hatte. Deutschland repräsentiert ein starkes und weltweit anerkanntes Berufsbildungssystem, gleichzeitig gibt es auch Abwehrhaltungen gegen die Einflussnahme Deutschlands auf die Bildungssysteme der beteiligten Mitgliedsstaaten.

Was helfen könnte, wäre die Klarstellung, dass es nicht um einen schlichten Export der dualen Berufsausbildung geht. Das duale System ist kein Instrument, um die Jugendarbeitslosigkeit in Europa kurzfristig zu bekämpfen. Der Aufbau dualer Strukturen in der beruflichen Bildung ist ein mittel- bis langfristiges Projekt. Notwendig sind Betriebe, die mit qualifiziertem Personal ausbilden, ein gutes Zusammenspiel zwischen Berufsschulen und Betrieben sowie

zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Die Betriebe müssen auch bereit sein, Ausbildungsvergütungen zu bezahlen.

Es ist nicht sinnvoll, das duale System eins zu eins in andere Länder zu übertragen. Notwendig ist eine Verständigung über Mindeststandards für eine moderne Berufsausbildung. Diese beinhalten die Ausbildungsdauer für das Erlernen eines Berufes, Lernortkooperation zwischen Betrieb und Berufsschule und den rechtlichen Status der Auszubildenden. Für die Akzeptanz und Attraktivität moderner Berufsbildungssysteme ist die Einbeziehung von Sozialpartnern, Berufsschulen und Wissenschaft in einen Berufsbildungsdialog unerlässlich. Für die Gestaltung von Berufsbildern, Ausbildungsordnungen und Bildungsplänen muss ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichsten Interessen der Akteure erzielt werden.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass es auch auf dem deutschen Ausbildungsmarkt erhebliche Probleme gibt. Fast 270.000 Jugendliche befinden sich in Warteschleifen ohne Aussicht auf eine abgeschlossene Ausbildung. 1,4 Millionen junge Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren haben keinen Berufsabschluss. Das sind rund 15 Prozent dieser Altersgruppe. Sie werden kaum in der Lage sein, später ihren eigenen Lebensunterhalt zu finanzieren. Junge Menschen mit höchstens einem Hauptschulabschluss schaffen immer seltener den direkten Sprung von der Schule in die Ausbildung. Nahezu die Hälfte der Ausbildungsberufe bleibt ihnen laut Nationalem Bildungsbericht faktisch verschlossen. Derweil sinkt die Ausbildungsbereitschaft der deutschen Betriebe auf ein Rekordtief. Die Ausbildungsbetriebsquote liegt jetzt bei nur noch 21,7 Prozent.

Bei allen Reformbemühungen kommt hinzu, dass auch die beste Jugendgarantie erst nachhaltige Perspektiven für junge Menschen schaffen kann, wenn es ausreichend Arbeitsplätze gibt. Das Spardiktat der Europäischen Union wirkt in den Krisenstaaten wie ein Brandbeschleuniger. Arbeitslosenzahlen und Haushaltsdefizite wachsen weiter. Auch die Regierungen in den Krisenländern haben Fehler gemacht. Doch die strikte Austeritätspolitik und die damit verbundenen Lohnsenkungen und Massenentlassungen – von der deutschen Regierung federführend durchgesetzt – haben die Krise drastisch verschärft.

Europas Jugend braucht Ausbildung und Arbeit. Kurzfristig müssen wir ihr helfen, Beschäftigung zu finden – über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse für junge Beschäftigte oder Hilfen bei Kreditklemmen gerade für kleine Unternehmen. Mittelfristig brauchen Krisenstaaten statt radikaler Kürzungen ein Zukunfts- und Investitionsprogramm in Bildung, Infrastruktur und Wirtschaft. Der Marshall-Plan des DGB bietet konkrete Vorschläge – 30 Milliarden Euro für Bildung und Ausbildung inklusive.

Die Europäische Kommission verspricht eine Jugendgarantie. Junge Menschen brauchen Angebote, die sie zu einem qualifizierten Berufsabschluss oder einer Arbeit führen. Sechs Milliarden Euro – verteilt auf zwei Jahre – stehen bereit. Das sind für jeden arbeitslosen Jugendlichen nicht einmal zehn Euro pro Woche. Die Jugendgarantie braucht mehr Geld. Niemand soll behaupten, dafür seien keine Mittel da. Binnen kürzester Frist standen dreistellige Milliardensummen für die Rettung der Banken bereit. Wenn jetzt beim Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit gespart wird, ist das ein fatales Signal. Die Jugend ist systemrelevant!

Berlin, 9. September 2013