

Forschungsprojekt Nr.: 5.6001**Duale und schulische Berufsausbildung im internationalen Vergleich - Reaktionsweisen und Innovationsformen des deutschen dualen und des französischen schulischen Ausbildungssystems im Wandel von Bildungsnachfrage und Qualifikationsanforderungen****Bearbeiter**

Dr. Koch, Richard

Laufzeit

III/94 bis IV/96

Ausgangslage

Das schulische System der Berufsausbildung in Frankreich repräsentiert ein von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union praktiziertes alternatives Modell zum deutschen dualen Ausbildungssystem. Sowohl das deutsche duale als auch das französische schulische Ausbildungssystem werden durch den europäischen Integrationsprozeß sowie den globalen wirtschaftlichen Wettbewerb auf den Prüfstand gestellt. Ihre Reaktions- und Innovationsfähigkeit im sozioökonomischen Strukturwandel ist dabei als ein zentrales Effizienzkriterium anzusehen. Der vorliegende Vergleich soll dazu beitragen, die systemtypischen Funktionslogiken der beiden nationalen Modelle der Berufsausbildung bei der Bewältigung des Wandels von Bildungsnachfrage und Qualifikationsanforderungen herauszuarbeiten sowie Stärken und Schwächen hierbei zu identifizieren¹.

Ziele

Das Ziel des Projektes besteht nicht darin, den Aufbau der betrachteten Ausbildungssysteme oder verschiedenste Aspekte der beruflichen Bildung in einem Punkt-zu-Punkt-Vergleich gegenüberzustellen. Der Vergleich ist vielmehr angeleitet durch eine komplexe Forschungsfrage: Welche systemtypischen Reaktionsweisen und Innovationsformen zeigen das deutsche duale und das französische schulische Ausbildungssystem gegenüber dem Wandel von Bildungsnachfrage und Qualifikationsanforderungen? Dieser Forschungsfrage wird anhand folgender spezifischer Fragestellungen nachgegangen:

- Welche Veränderungen der Bildungsnachfrage und des Qualifikationsbedarfs im Zeitraum von Mitte der 70er bis Mitte der 90er Jahre führten zu Strukturproblemen der Steuerung der Ausbildungskapazität und/oder der Ausbildungsqualität?
- Mit welchen Maßnahmen versuchte die Bildungspolitik ein hinreichendes Ausbildungsplatzangebot gegenüber der Bildungsnachfrage einerseits und dem Nachwuchskräftebedarf der Wirtschaft andererseits zu sichern?
- Welche systemtypischen Muster der Steuerung der Ausbildungskapazität lassen sich identifizieren?

¹ Der Vergleich bezieht die besondere Anpassungsproblematik in den neuen Bundesländern nicht ein.

- Welche Maßnahmen ergriff die Bildungspolitik, um die Qualität der Berufsausbildung dem veränderten Qualifikationsbedarf anzupassen?
- Welche systemtypischen Muster der Steuerung der Ausbildungsqualität lassen sich identifizieren?
- Inwieweit wurden Systemreformen eingeleitet, um die Effizienz des Ausbildungssystems unter veränderten Rahmenbedingungen sicherzustellen, und welche nationalen und systemtypischen Innovationsmuster sind hierbei erkennbar?

Methodische Hinweise

Das Projekt führt Erkenntnisse aus früheren Forschungsaktivitäten und Veröffentlichungen des Bearbeiters zum französischen und deutschen Ausbildungssystem zu einem systematischen Vergleich zusammen. Hierzu mußten die vorliegenden Erkenntnisse im Hinblick auf die spezifische Fragestellung durch eine Sekundäranalyse der aktuellen wissenschaftlichen Literatur und sonstiger Dokumente ergänzt, aktualisiert und für den deutsch-französischen Vergleich aufgearbeitet werden.

Da es bislang an empirisch erprobten Konzepten einer vergleichenden Policy-Analyse weitgehend fehlt, mußte zunächst ein geeignetes Vergleichskonzept erarbeitet werden. Für die Fragestellung war ein Analysekonzept erforderlich, das es erlaubt, sämtliche gesellschaftlichen Mechanismen, Institutionen und Formen öffentlicher Intervention zu erfassen und einzuordnen, die soziale Prozesse in Berufsbildungssystemen steuern. Hierzu wurde Bezug genommen auf die in der sozialwissenschaftlichen Literatur entwickelten theoretischen Konzepte der Gesellschaftsteuerung.

Zur Evaluierung von Thesen zum deutsch-französischen Vergleich wurden eine Reihe von Sachverständigengesprächen mit Wissenschaftlern aus Frankreich und Deutschland geführt, die über langjährige Erfahrungen im deutsch-französischen Vergleich verfügen.

Ergebnisse

Angesichts der Komplexität und Breite des durch die Forschungsfragen aufgeworfenen Untersuchungsfeldes können hier nur einige Ergebnisse in knapper Form wiedergegeben werden. Die detaillierte Ergebnisdarstellung sowie bildungspolitische Schlußfolgerungen für das duale System finden sich im Gesamtbericht. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich an den o.g. Forschungsfragen.

(1) Welche Veränderungen der Bildungsnachfrage und des Qualifikationsbedarfs im Zeitraum von Mitte der 70er bis Mitte der 90er Jahre führten zu Strukturproblemen der Steuerung der Ausbildungskapazität und/oder der Ausbildungsqualität?

In beiden Ländern stieg die Nachfrage nach höheren Bildungsabschlüssen deutlich an. In Frankreich setzte die Bildungsexpansion zeitlich früher ein und verlief intensiver als in der Bundesrepublik. Im Jahre 1994 waren z.B. die Anteile der Hochschulberechtigten im Altersjahrgang in Frankreich 59 % gegenüber 37 % in Deutschland.

Das deutsche Berufsausbildungssystem sah sich deutlich stärkeren, überwiegend demographisch bedingten Schwankungen der Ausbildungsplatznachfrage gegenüber als das französische System der Berufsausbildung.

Der wirtschaftliche, marktstrukturelle und technisch-organisatorische Wandel führte in Deutschland und Frankreich zu ähnlichen Veränderungstendenzen des Qualifikationsbedarfs. Hierzu gehören insbesondere: ein zurückgehender Bedarf an ungelernten Arbeitskräften, ein zunehmender Bedarf an höher qualifizierten Fachkräften, ein sinkender Bedarf an Arbeitskräften in produktionsorientierten Tätigkeiten und in primären Dienstleistungstätigkeiten (z.B. allgemeine Bürotätigkeiten) bei einem gleichzeitig steigenden Bedarf an Arbeitskräften in sekundären Dienstleistungstätigkeiten (z.B. Informieren, Planen).

(2) Mit welchen Maßnahmen versuchte die Bildungspolitik ein hinreichendes Ausbildungsplatzangebot gegenüber der Bildungsnachfrage einerseits und dem Nachwuchskräftebedarf der Wirtschaft andererseits zu sichern?

Die ab Mitte der 70er Jahre eingesetzten staatlichen Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung der Kapazität des dualen Berufsausbildungssystems waren vor allem darauf bezogen, zyklische Schwankungen der Ausbildungsplatznachfrage und insbesondere deren durch die geburtenstarken Jahrgänge zu erwartenden Anstieg zu bewältigen. Hierzu gehörten zum einen Maßnahmen, durch die vorübergehend zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden (Ausbau schulischer und außerbetrieblicher Ausbildungskapazitäten, Subventionierung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze). Davon sind Maßnahmen zu unterscheiden, die sich mehr auf die strukturellen Voraussetzungen für eine hinreichende Ausbildungsfähigkeit und -bereitschaft der Betriebe richten. Neben dem staatlich finanzierten Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten ist hier auf (wenige) tarifvertraglich vereinbarte Formen der Umlagefinanzierung (z.B. in der Bauwirtschaft) hinzuweisen.

Vor dem Hintergrund einer hohen Jugendarbeitslosigkeit war in Frankreich das vorrangige Ziel der Bildungspolitik seit Mitte der 70er Jahre, die Bildungsnachfrage und das schulische Ausbildungsplatzangebot besser mit dem Nachwuchskräftebedarf der Wirtschaft abzustimmen. Hierzu sollte vor allem ein Mitte der 80er Jahre begonnener Prozeß der Dezentralisierung staatlicher Verantwortung beitragen. Weitere Reformmaßnahmen waren darauf ausgerichtet, die Abschottung des schulischen Ausbildungssystems gegenüber der Wirtschaft abzubauen und den Schulen bestimmte Handlungsspielräume bei der Gestaltung ihres Ausbildungsangebots zu geben.

(3) Welche systemtypischen Muster der Steuerung der Ausbildungskapazität lassen sich identifizieren?

Die Steuerung der Ausbildungskapazität des deutschen dualen Systems wird in starkem Maße durch die Funktionsprinzipien des Lehrstellenmarktes beeinflusst. Dessen Selbststeuerungsmechanismen verleihen dem Ausbildungsplatzangebot eine relativ hohe kurzfristige Reaktionsflexibilität. Bei starken Diskrepanzen zwischen Nachfrage und Angebot stößt die Reaktionsfähigkeit des Lehrstellenmarktes jedoch an Grenzen. Ebenso zeigt das Marktangebot an Lehrstellen eine Beharrungstendenz gegenüber dem wirtschaftlichen Strukturwandel.

Die beachtliche Anpassungselastizität des Ausbildungsplatzangebots gegenüber dem vor allem demographisch bedingten Anstieg der Ausbildungsplatznachfrage von Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre beruhte zu einem großen Teil auf Mobilisierungskampagnen der Kammern und Arbeitgeberverbände für mehr Lehrstellen, die auch vor dem Hintergrund eines erheblichen Drucks durch Politik und Öffentlichkeit erfolgten. Obwohl verbreitet über den einzelbetrieblichen Bedarf hinaus ausgebildet wurde, reichten die Anstrengungen der Wirtschaft sowohl in dieser als auch in der jüngsten Phase der

Ausbildungsstellenknappheit ab Mitte der 90er Jahre nicht aus, um in allen Regionen eine hinreichende Zahl an Ausbildungsplätzen bereitzustellen. Die notwendigen staatlichen Interventionen bestanden jeweils nur in Maßnahmen, die den Lehrstellenmarkt ergänzen. Die vor allem von gewerkschaftlicher Seite anhaltend geforderte grundsätzliche Neuorientierung der Steuerungsimpulse für das Ausbildungsstellenangebot durch die Einführung von Formen der Umlagefinanzierung konnte sich politisch nicht durchsetzen.

Das französische schulische Ausbildungssystem verfügt - trotz begonnener Dezentralisierung - weiterhin nur sehr begrenzt über lokale Selbststeuerungsmechanismen des Ausbildungsplatzangebots. Die Kapazitätssteuerung des schulischen Systems Frankreichs gehorcht einer "Planlogik". Kurzfristig nicht veränderbare Eckwerte der Planung sind die verfügbaren Schulgebäude, Lehrerqualifikationen und Ausbildungsmittel. Eine wesentliche Vorgabe besteht auch darin, daß der Staat alle Jugendlichen mit einem Ausbildungsplatz versorgen muß. Das konkrete Ausbildungsangebot einer Berufsfachschule entsteht als Ergebnis vor allem folgender Faktoren, die nach Region und Berufsfeld von sehr unterschiedlichem Einfluß sein können: den Bedarfssignalen der regionalen Wirtschaft, der sozialen Nachfrage nach bestimmten Ausbildungsgängen und globalen bildungspolitischen Zielen der Steuerung der Schülerströme (z.B. das Ziel, daß im Jahr 2000 rund 80 % eines Altersjahrganges das Niveau Abitur erreichen sollen). Ein Grundproblem der staatlichen Bildungsplanung ist die empirische Ermittlung und Vorausschätzung des wirtschaftlichen und auch des sozialen Ausbildungsbedarfs.

Mit den systemtypischen Steuerungsformen sind jeweils spezifische Risiken von Fehlsteuerung verbunden. In kurzfristiger Perspektive dominiert beim dualen System das Risiko von "Marktversagen" gegenüber der Ausbildungsplatznachfrage. Im Falle des schulischen Ausbildungssystems Frankreichs besteht vor allem das Risiko von "Staatsversagen" sowohl gegenüber der Ausbildungsnachfrage (Fehllenkung) als auch gegenüber dem Arbeitsmarkt (Fehlqualifizierung).

Im Hinblick auf eine effiziente Abstimmung der Ausbildungsplätze mit dem kurzfristigen Nachwuchskräftebedarf der Betriebe wies das duale System aufgrund seiner Nähe zum Beschäftigungssystem deutliche Vorzüge gegenüber dem schulischen Ausbildungssystem Frankreichs auf. Dies wird u.a. daran deutlich, daß die Jugendarbeitslosenquote in den letzten beiden Jahrzehnten in Frankreich stets um das Drei- bis Vierfache über der Quote in der Bundesrepublik lag (1993 in Frankreich 23,1 % gegenüber 4,9 % in Deutschland). Im Hinblick auf den längerfristigen Strukturwandel beruflicher Tätigkeiten vor allem in Richtung Dienstleistungen weist das französische Ausbildungssystem demgegenüber eine vergleichsweise höhere Reaktionsfähigkeit auf.

(4) Welche Maßnahmen ergriff die Bildungspolitik, um die Berufsausbildung dem veränderten Qualifikationsbedarf anzupassen?

In Frankreich wurde der Anstieg der Qualifikationsanforderungen durch die Einführung eines höherwertigen Ausbildungsabschlusses, dem Berufsabitur, aufgegriffen. Zugleich wurden neuartige Qualifikationsanforderungen nach ihrem Anspruchsniveau auf die hierarchisch nach Bildungsniveaus gegliederten Abschlüsse des Erstausbildungssystems verteilt. Für neuartige Tätigkeitsfelder wurden entsprechend neue Ausbildungsfachrichtungen geschaffen. In Deutschland wurden demgegenüber vor allem die Inhalte der bestehenden Ausbildungsberufe den veränderten und auch höheren Qualifikationsanforderungen angepaßt. In dem betrachteten Zeitraum wurde nur ein Ausbildungsberuf für ein neuartiges Tätigkeitsfeld geschaffen (Ver- und Entsorger/in im Jahr 1984). Insgesamt wurde die Dynamik des Qualifikationswandels in Frankreich in deutlich stärkerem Maße über die Anpassung der Erstausbildung aufgefangen als in

Deutschland, wo die Vermittlung von neuartigen Anforderungen zunächst vor allem in der Weiterbildung erfolgt.

Dem Problem der Modernisierung der Ausbildungsvorschriften im Hinblick auf den dynamischen Wandel beruflicher Qualifikationen begegnete die Berufsbildungspolitik in Deutschland und Frankreich auf systemspezifische Weise. In Deutschland wurden die Ausbildungsinhalte stärker an beruflichen Aufgaben ausgerichtet, die einem geringeren Wandel unterliegen als konkrete Arbeitsvollzüge und Arbeitsmittel. Die Inhalte für die schulische Ausbildung in Frankreich werden vorwiegend als theoretisches Wissen oder intellektuelle Anforderungen auf einem mittleren Abstraktionsniveau mit längerfristiger Gültigkeit formuliert, wobei zudem der zukünftig zu erwartenden Wandel beruflichen Wissens möglichst antizipiert wird. In beiden Ländern wurden in jüngerer Zeit ferner Initiativen ergriffen, um die Verfahren der Neuordnung zu beschleunigen.

Auf das Problem, daß eine Berufsausbildung immer weniger für ein ganzes Berufsleben qualifizieren kann und Fachwissen rasch veraltet, reagierte die Berufsbildungspolitik in Frankreich und Deutschland mit unterschiedlichen curricularen Strategien. In Frankreich wurde der Zeitanteil von allgemeinbildenden Fächern in allen beruflichen Ausbildungsgängen auf die Hälfte der Unterrichtszeit angehoben. Zudem erhielten breite theoretische Fachkenntnisse einen höheren Stellenwert gegenüber berufsspezifischen und berufspraktischen Inhalten. In Deutschland wurde das Gewicht von berufsübergreifenden Inhalten und Schlüsselqualifikationen verstärkt, die jedoch möglichst bezogen auf konkrete berufliche Aufgaben und in einem betrieblichen Kontext vermittelt werden sollen.

(5) Welche systemtypischen Muster der Steuerung der Ausbildungsqualität lassen sich identifizieren?

Die Modernisierung der deutschen dualen und der französischen schulischen Ausbildung erfolgt nach einer jeweils spezifischen Entwicklungslogik. Einer überwiegend "ausgehandelten" Modernisierung im dualen System steht eine weitgehend staatlich veranlaßte Modernisierung des schulischen Ausbildungssystems in Frankreich gegenüber.

In Deutschland definieren die Sozialparteien durch die Aushandlung von Mindeststandards für die betriebliche Berufsausbildung zugleich das öffentliche Interesse an einer möglichst einheitlichen Mindestqualität der Ausbildung. Die Ausbildungsfähigkeit und Ausbildungsbereitschaft vor allem der kleinen und mittleren Betriebe begrenzen die Handlungsmöglichkeiten öffentlicher Qualitätspolitik. Entsprechend ihrem Qualifikationsbedarf gestalten viele Betriebe die Ausbildungsqualität oberhalb der Mindeststandards. Die Neuordnung von Ausbildungsberufen vollzieht in gewissen Zeitabständen die Weiterentwicklung in der Ausbildungspraxis nach. Die in der Neuordnung von Ausbildungsberufen gesetzten Mindeststandards sind zugleich Orientierungspunkte für die Modernisierung der Rahmenlehrpläne der Teilzeitberufsschulen, aus denen sich wiederum Anpassungserfordernisse bei Lehrerqualifikationen, Ausstattung und didaktisch-methodischen Konzepten für den Berufsschulunterricht ergeben. Staatliche Maßnahmen zur Förderung der betrieblichen Ausbildungsqualität können nur subsidiär angelegt sein. Auch die staatliche Förderung von qualitätsbezogenen Innovationen in der betrieblichen Ausbildung durch Modellversuche greift im Regelfall die Initiative von Betrieben auf.

In Frankreich werden die an das Schulsystem herangetragenen neuen Anforderungen in der Weise umgesetzt, daß sie mit bildungspolitischen Leitzielen (z.B. Anhebung der Abiturientenquote), den Interessen der schulischen Akteure und den verfügbaren Res-

sources kompatibel sind. Die Sozialparteien haben nur eine beratende Funktion bei der Entwicklung von beruflichen Bildungsabschlüssen. Der Staat ist weitgehend allein dafür verantwortlich, daß die Ausbildungsqualität an den Berufsfachschulen mit der Entwicklung der Anforderungen Schritt hält.

Die systemtypischen Rahmenbedingungen der Qualitätssteuerung sind mit spezifischen Folgen für die Reaktionsfähigkeit des Ausbildungssystems gegenüber dem Wandel der Qualifikationsanforderungen verbunden. In der Vergangenheit floß der Qualifikationswandel in Frankreich aufgrund der Entscheidungsautonomie des Staates rascher in die Ausbildungsvorschriften ein als bei dem konsensorientierten korporatistischen Neuordnungsverfahren in Deutschland. Zudem sind die französischen Ausbildungsgänge durch den höheren Anteil an allgemeinbildenden und theoretischen Inhalten weniger vom konkreten Wandel beruflicher Tätigkeiten tangiert als die deutschen Ausbildungsberufe. In Deutschland muß bei der Aufnahme moderner Ausbildungsinhalte auf die Ausbildungsfähigkeit von Betrieben Rücksicht genommen werden. Die Modernisierung der Unterrichtspraxis an französischen Berufsfachschulen wird durch eine geringe Anpassungsflexibilität maßgebender Faktoren der Ausbildungsqualität (insbesondere Personal, Ausstattung) beschränkt, so daß in der Ausbildungspraxis beträchtliche Diskrepanzen zwischen Ideal und Realität entstehen können. In Deutschland kann durch die entscheidende Rolle der Sozialparteien in der Neuordnung die Akzeptanz und Anerkennung von beruflichen Bildungsabschlüssen auf dem Arbeitsmarkt besser gesichert werden als in Frankreich.

(6) Inwieweit wurden Systemreformen eingeleitet, um die Effizienz des Ausbildungssystems unter veränderten Rahmenbedingungen sicherzustellen und welche nationalen oder systemtypischen Innovationsmuster sind hierbei erkennbar?

In Deutschland wurden von Mitte der 70er bis Mitte der 90er Jahre keine grundlegenden Reformen der durch das Berufsbildungsgesetz von 1969 festgeschriebenen institutionellen Basisstrukturen des dualen Systems durchgeführt. Demgegenüber hat Frankreich eine Reihe von strukturverändernden Reformen des Berufsausbildungssystems realisiert bzw. eingeleitet. Dieser Befund korrespondiert mit der bis Anfang der 90er Jahre geradezu gegensätzlichen Einschätzung der bildungspolitischen Akteure in Deutschland und Frankreich darüber, ob Systemreformen notwendig sind. Während in Deutschland Überlegungen zur Modernisierung eines prinzipiell für funktionstüchtig gehaltenen Ausbildungssystems angestellt wurden, ging es in der berufsbildungspolitischen Debatte Frankreichs immer auch um die Suche nach grundsätzlichen Alternativen zum bestehenden System. Bevorzugte Referenzmodelle waren Deutschland und Japan.

Die Anpassung des deutschen Ausbildungssystems an die sich verändernden Rahmenbedingungen erfolgte durch vielfältige kleinschrittige und dezentrale bzw. nur Teilbereiche der Ausbildung betreffende Modernisierungsmaßnahmen auf der Ebene der Durchführung der Ausbildung. Entscheidende Anstöße für diese Form der Modernisierung der Ausbildung gingen vom betrieblichen Umfeld aus und waren primär auf den Wandel beruflicher Tätigkeiten bezogen.

Demgegenüber war das französische Reformmodell durch zentralstaatlich initiierte Maßnahmen gekennzeichnet. Durch die weitreichende Planungshoheit des Bildungsministeriums bei der Gestaltung des schulischen Ausbildungssystems konnten Reformen der Struktur der Träger (Einführung der alternierenden Ausbildung), der Struktur der Ausbildungsgänge (Einführung des Berufsabiturs) und der Systemsteuerung (Dezentralisierung) in relativ kurzer Zeit auf den Weg der Gesetzgebung gebracht werden. Allerdings war der Erfolg von Reformansätzen, die über das eigentliche Schulsystem

hinausreichen und auf die Mitwirkung der Betriebe in der Berufsausbildung angewiesen sind, teilweise beeinträchtigt.

Bisherige Auswirkungen

Ergebnisse aus dem Projekt wurden für folgende Vorträge verwendet:

- "Die Neuordnung von Ausbildungsberufen als zentrales Instrument der Modernisierung der dualen Berufsausbildung in Deutschland seit den 70er Jahren mit vergleichenden Betrachtungen zu Frankreich." Seminar LEST/CEREQ: Négociation et construction des diplômes de formation professionnelle: une confrontation Allemagne-France am 24.05.1996 in Aix en Provence
- "The management of VOTEC-systems: administrative and institutional aspects." Policy-Seminar GTZ/IEEP der UNESCO: The reform of technical and vocational education and training in Central Asia and Mongolia am 28.09.1996 in Bishkek/Kirgisien
- "Impulse aus der EU für die deutsche Weiterbildung: Das französische Weiterbildungssystem." 3. Fachkongreß des BIBB: Berufliche Bildung - Kontinuität und Innovation am 17.10.96 in Berlin

Veröffentlichungen

Gesellschaftliche Steuerung von Berufsbildungssystemen - ein Analysekonzept für politikorientierte internationale Vergleiche. In: Lauterbach, U. u.a. (Hrsg.): Festschrift für Prof. Dr. W. Mitter, Deutsches Institut für internationale pädagogische Forschung (Veröffentlichung in Vorbereitung)

Die Veröffentlichungen der o.g. Referate sind in Vorbereitung.

Eine Gesamtpublikation der Ergebnisse ist in den Berichten zur beruflichen Bildung geplant.