



Die Attraktivität dualer Berufsausbildungssysteme bewahren

Reformen in Österreich und in der Schweiz als beachtenswerte Beispiele

► Die Wurzeln systematischer beruflicher Erwerbsqualifizierung in Europa lassen sich bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Dies wurde für das deutsche Ausbildungsmodell in der BWP-Ausgabe 3/2013 kurz nachgezeichnet. In Österreich und in der Schweiz hat die duale Ausbildung eine ähnlich lange Tradition und musste sich im Laufe der Zeit auch ähnlichen Zwängen der Anpassung an sozio-ökonomische, technische und arbeitsorganisatorische Umbrüche unterziehen. Doch während in Deutschland eher ausdauernd über Reformen und die Zukunftsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems diskutiert wird, zeigen die beiden Nachbarländer, in welcher Weise Veränderungspolitik auf diesem Gebiet die Modernisierung und Attraktivität dieses Modells der Erwerbsqualifizierung weiter zu fördern vermag. Der Beitrag beschreibt die wesentlichen Schritte berufsqualifizierender Reformpolitik in Österreich und in der Schweiz und versucht so deutlich zu machen, welche Handlungsoptionen für die Stabilisierung dualer Berufsausbildung auch in Deutschland bestünden.



WOLF-DIETRICH GREINERT
Dr. phil., Universitätsprofessor em. der
Technischen Universität Berlin

Das österreichische Reformmodell

Österreich ist, ähnlich wie die Bundesrepublik, in der Bildungspolitik von föderalen Strukturen gekennzeichnet, der Schwerpunkt gesetzgeberischer Kompetenz liegt im Nachbarland aber eher auf Bundesebene. Entgegen den Vereinbarungen der Koalitionsverhandlungen von 1996 ist es zwar bis heute noch nicht zu einer umfassenden Reform des österreichischen Ausbildungssystems gekommen, doch sind zur Ergänzung und Novellierung bestehender Gesetze bestimmte Schwerpunktsetzungen zur Reform und Weiterentwicklung der beruflichen Bildung erfolgt, die das Ausbildungssystem insgesamt stabilisiert haben (vgl. BARABASCH/KURZ/SCHLÖGL 2009, S. 197 ff.).

WESENTLICHER UNTERSCHIED ZUR DEUTSCHEN BERUFSBILDUNGSGESCHICHTE

In Österreich erhielt die schulische Berufsausbildung schon sehr früh eine echte Chance. So wurden beispielsweise im Habsburgisch regierten Staatsverbund bereits zur Regierungszeit Maria Theresias mit der Schulreform von 1774 berufsqualifizierende Vollzeitschulen eingerichtet, eine damals in Europa neu aufkommende moderne Ausbildungsform, die sich als Konkurrenz zur traditionellen betriebsbestimmten Lehrlingsausbildung im Laufe des 19. Jahrhunderts in Österreich zu einem abgestuften System sogenannter „Staats-Gewerbeschulen“ verdichtete (vgl. GRÜNER 1987).

In Fortsetzung dieser Tradition einer zweigeteilten beruflichen Erstqualifizierung wurden in Österreich in den 1970er-Jahren flächendeckend wirtschaftsberufliche und technische Vollzeitschulen eingerichtet, die die dual organisierte Säule der Berufsausbildung – vor allem in quantitativer Hinsicht – entlasten sollten. Die wie in Deutschland aufgrund demografischer Ursachen eingetretene Übernachfrage nach Ausbildungsplätzen war indes nicht der einzige Grund für diese Anstrengung: Die problematische Kompetenzabgrenzung – ein ziemlicher Wirrwarr von Zuständigkeiten für drei Varianten dualer Ausbildung – trat als Reformgrund hinzu. Inzwischen werden neben dem sogenannten „Duo-System“ zwei Varianten vollzeitschulischer Berufsqualifi-

zierung in Österreich angeboten (vgl. BARABASCH/KURZ/SCHLÖGL 2009, S. 205 ff.):

- eine *Langzeitvariante* (5 Jahre, Alter: 14–19 Jahre): Diese Schulen werden als *berufsbildende Höhere Schulen (BHS)* bezeichnet; die Absolventinnen und Absolventen erwerben eine sogenannte Doppelqualifikation: volle Hochschulreife und Berufsabschluss;
- eine *Kurzzeitvariante* (3–4 Jahre, Alter: 14–17/18 Jahre): Diese Schulen werden als *berufsbildende Mittlere Schulen (BMS)* bezeichnet; die Absolventinnen und Absolventen erreichen lediglich einen Berufsabschluss.

Dass sich in Österreich etwa 80 Prozent der jugendlichen Schulabgänger/-innen am Ende der Sekundarstufe I für berufliche Bildungsgänge entscheiden, wird vor allem dadurch erreicht, dass die oben genannten mittleren und höheren beruflichen Schulen einen wesentlichen Teil der allgemeinen Nachfrage befriedigen (40 Prozent: Duo-System, 15 Prozent BMS, 27 Prozent BHS, 13 Prozent andere private Qualifizierungsangebote; vgl. Statistik Austria). Es gibt zwar unterhalb des dualen Ausbildungssystems einen „integrativen Berufseinstieg“ (IBA), einen Ausbildungssektor für Jugendliche mit persönlich begründeten Vermittlungsproblemen, im Unterschied zur Bundesrepublik gelingt der Übergang in die Berufsausbildung in Österreich jedoch weitgehend ohne Warteschleifen.

Das österreichische Mischmodell der Erwerbsqualifizierung hat sich – trotz einiger noch zu behebender Mängel – zu einer bildungspolitischen „Erfolgsstory“ entwickelt: Es ist nicht nur in der Lage, die konjunkturell bedingten Schwankungen im betrieblichen Ausbildungsplatz-Angebot abzufedern und den Beginn der Berufsausbildung mit durchschnittlich 14 Jahren zu gewährleisten (zum Vergleich: in Deutschland: 20 Jahre), sondern verhindert, dass Bewerber/-innen mit höheren allgemeinen Schulabschlüssen, den weniger Qualifizierten die betrieblichen Ausbildungsstellen streitig machen, und sie in hoher Zahl in ein sozialpolitisch bedenkliches Übergangssystem abdrängen.

HOHE DURCHLÄSSIGKEIT UND AUFWERTUNG DER BERUFLICHEN BILDUNG

Mit Einführung der Berufsreifeprüfung im Jahr 1997 und ihrer Novellierung 2000, ist auch die formelle Durchlässigkeit des österreichischen Schulwesens erheblich erhöht worden, da mit diesem Abschluss nunmehr ein uneingeschränkter Hochschulzugang über die berufliche Bildung möglich ist. Dies hat positive Auswirkungen auf die politisch gewünschte weitere Bildungsexpansion: So werden die berufsbildenden Höheren Schulen tendenziell eher von den Jugendlichen „bildungsferner Schichten“ besucht, sodass mit der beschriebenen Reform auch die vielfach beschworene gesellschaftliche Chancengerechtigkeit gezielt gesteigert wird.

Die Befürchtung, dass aufgrund dieser Erweiterung des Hochschulzugangs noch mehr Bewerber/-innen auf die Universitäten und Fachhochschulen abwandern und den Facharbeitermangel zusätzlich verstärken könnten, erwies sich in Österreich bislang als grundlos. Zahlreiche Absolventinnen und Absolventen mit Berufsreifeprüfung verbleiben nach ihrer Prüfung in den Betrieben, nur etwas mehr als die Hälfte beginnt eine weiterführende Ausbildung an einer Universität, einer Fachhochschule oder einer Berufsakademie. Ein anderes Zahlenverhältnis verdeutlicht die Nachhaltigkeit der österreichischen Bildungsreform noch besser: Inzwischen werden in Österreich weniger als die Hälfte der Reifeprüfungen an allgemeinbildenden Höheren Schulen (Gymnasien) abgelegt (etwa 40 v. H.; vgl. Statistik Austria 2011), den weit größeren Teil der Abiturientinnen und Abiturienten liefern in Österreich heute die berufsbildenden Höheren Schulen.

Dennoch lässt das in den letzten Jahrzehnten nicht zu leugnende nachlassende Interesse der Betriebe und Schulabgänger/-innen an einer dualen Berufsausbildung auf eine typische Innovationsschwäche schließen: In direkter Konkurrenz zu schulischen Systemen fallen sie – das zeigt ein internationaler Vergleich – stets zurück. In Österreich dürfte der schon angesprochene Kompetenzwirrwarr in den vorhandenen drei dualen Ausbildungsformen die entscheidende Rolle spielen. In welcher Weise hier nachgebessert werden könnte, zeigt sehr klar das Reformmodell der beruflichen Bildung in der Schweiz.

Das berufspädagogische Reformmodell der Schweiz

Ein Blick zurück macht deutlich, dass der Berufsbildungssektor in der Eidgenossenschaft am Anfang der neunziger Jahre in etwa vor den gleichen Problemen stand, wie sie sich in Deutschland dann verstärkt nach dem Abflauen der Wiedervereinigungseuphorie abzeichneten. Der Anteil dual organisierter Berufsausbildung war – und ist noch – in der Schweiz erstaunlich hoch. Etwa zwei Drittel der Schulabgänger/-innen der allgemeinen Schulen münden noch heute in dieses System der Erwerbsqualifizierung, das eine sehr solide berufliche Grundbildung vermittelt. Im Unterschied zu Deutschland und Österreich ist in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz – trotz der deutlichen Zunahme der Maturitätsquote – das Interesse für eine Berufsausbildung bei den Jugendlichen immer noch gestiegen. Der Anteil der Jugendlichen ohne Abschluss in der Sekundarstufe II konnte auf diese Weise seit den 1980er-Jahren um mehr als die Hälfte reduziert werden. Letztlich jedoch zeigte sich das dominierende duale System in der Schweiz seit den 1990er-Jahren kaum noch weiter aufnahmefähig und anpassungsfähig.

GRUNDLEGENDER REFORMANSATZ

Bei der politischen bzw. öffentlichen Verarbeitung dieser Herausforderungen zeigte sich zwischen Deutschland und der Schweiz ein deutlicher Unterschied. Während in Deutschland der Versuch der rot-grünen Bundesregierung scheiterte, in einem „Bündnis für Arbeit“ Arbeitsmarkt und berufliche Bildung den gewandelten Verhältnissen anzupassen, waren die schweizerischen Reformbemühungen von grundlegenderer Art: Sie führten zu einer von allen Beteiligten als notwendig erkannten Verfassungsänderung im Jahre 1999 und darauf folgend zu einem neuen modernen Berufsbildungsgesetz. Damit wurde ein fundamentaler Wandel gegenüber den bis dahin gültigen Regelungen aus den 1970er-Jahren markiert, d. h. eine Abkehr vom „gewerblich-industriellen Paradigma“ und die Integration der Berufsausbildung in das Gesamtbildungssystem (vgl. PORTMANN/BARMETTLER 2004). Dies bedeutete eine Zusammenfassung der gesamten Berufsbildungsinstitutionen, eine klare Ordnung der Zuständigkeiten, vor allem aber die Öffnung des Systems für andere Formen beruflicher Ausbildung, zum Beispiel schulischer Vollausbildung.

Das neue schweizerische Berufsausbildungsgesetz von 2004 garantiert vor allem eine generelle Offenheit des Systems, was durch eine allgemeine Rahmengesetzgebung des Bundes erreicht wird, welche den Kantonen eine relativ großzügig bemessene Gestaltungsfreiheit bei ihrer Berufsbildungspolitik belässt. Dies erscheint schon deswegen von zentraler Bedeutung, weil die Schweiz drei große Sprachregionen umfasst, die eine weitgehend eigene Berufsbildungstradition und -struktur besitzen (vgl. GHISLA/BAUSCH/BOLDRINI in diesem Heft). Der zweite große Vorzug des Gesetzes besteht in der geregelten Notwendigkeit einer Zusammenarbeit aller an der beruflichen Bildung beteiligten Protagonisten, mit dem Ziel einer partnerschaftlichen Übereinkunft bezüglich berufsbildungspolitischer Vorschriften. Das bringt natürlich längere Verhandlungsprozesse mit sich, führt aber zu nachhaltigen Lösungen und fördert die gegenseitige Verantwortung. Berufliche Qualifizierung erhält mit diesem Gesetz, noch stärker als bisher, in der Schweiz den wünschenswerten unideologischen Charakter. Neben dem Hauptziel der Qualifizierung und persönlichen Entfaltung der Jugendlichen bietet sie ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis und eine deutlich objektivere nachfrageorientierte Grundverfassung.

DAS SCHWEIZER BERUFSBILDUNGSGESETZ VON 2004

Das Schweizer Berufsbildungsgesetz ist vor allem aus deutscher Sicht von Interesse, weil es schlüssige Antworten auf Fragen und Probleme gibt, die seit Jahrzehnten auch in der deutschen Berufsbildungsdiskussion erörtert wurden und zum Teil noch werden (vgl. GREINERT/SCHUR 2004, S. 19 ff.). Hierzu eine knappe Auswahl von detaillierten Regelungen:

1. Das neue Gesetz räumt der Schweizer Zentralregierung, dem Bund, die rechtliche Rahmenkompetenz für die Regelung der Ausbildung in allen nicht akademischen Berufen ein, ob schulisch, betrieblich dual oder überbetrieblich. Dazu war – wie schon bemerkt – eine Änderung der Schweizer Verfassung notwendig.
2. Das Gesetz regelt den gesamten Berufsbildungssektor einschließlich Benachteiligten- und Behindertenausbildung, berufliche Weiterbildung sowie die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung für die Jugendlichen in nur 74 Artikeln. Transparenz des Systems und Ausgleich der sozialen und regionalen Bildungschancen sowie die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann sollen damit wesentlich erhöht werden.
3. Berufsbildung ist nach dem Schweizer Gesetz eine gemeinsam zu bewältigende Aufgabe von Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände sowie andere Organisationen und Anbieter von Berufsbildung). Der durch das Gesetz vorgegebene rechtliche Rahmen sichert allen Beteiligten erhebliche Gestaltungsspielräume.
4. Das Gesetz definiert die Berufsbildung als Element des Gesamtbildungssystems, ohne die Anforderungen des Beschäftigungssystems zu vernachlässigen. Berufliche und persönliche Entfaltung der auszubildenden Jugendlichen werden indes explizit als wesentliche Ziele genannt.
5. Das Gesetz schafft flexible institutionelle Strukturen in Bezug auf die berufliche Grundbildung (= Erstausbildung), die sogenannte höhere Berufsbildung (Fachschule, Fachhochschule) sowie die „berufsorientierte Weiterbildung“.
6. Das Gesetz verwirklicht im Bereich der Berufsbildung die Universalisierung des „dualen Prinzips“ (nach Schweizer Lesart des „dualen Systems“), d. h., es schreibt für alle Berufsbildungsgänge, auch für die rein schulischen, die konstruktive Verbindung von theoretischen und praktischen Lernphasen vor.
7. Das Gesetz vereinheitlicht die Abschlüsse in der beruflichen Erstausbildung. Es unterscheidet drei Typen: das eidgenössische Berufsattest (2 Jahre Grundbildung), das eidgenössische Fähigkeitszeugnis (3 – 4 Jahre Grundbildung) und die Berufsmaturität (Fachhochschulreife, die auf dem Fähigkeitszeugnis aufbaut).
8. Der zweijährige Bildungsgang ist speziell auf die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen der Jugendlichen abgestimmt, d. h., er ist vor allem ein umfassendes Angebot für lernbeeinträchtigte und benachteiligte

Schulabgänger/-innen. Er ist anschlussfähig gegenüber der dreijährigen Grundbildung.

9. Das Gesetz erlaubt, dass die berufliche Grundbildung auch durch eine nicht formalisierte Qualifizierung erworben werden kann. Der Abschluss kann in diesem Fall durch ein Zertifizierungsverfahren erfolgen, das nicht notwendig in einer Prüfung bestehen muss.
10. Das Gesetz ist, wie das alte, kein Subventionsgesetz mehr, es versteht sich auch hinsichtlich seiner Finanzierungsregelungen als Bildungsgesetz: So regelt es die finanzielle Beteiligung des Bundes an der beruflichen Bildung im Sinne einer ergebnis- und innovationsorientierten Finanzierung. Die Organisationen der Arbeitswelt können darüber hinaus eigene spezielle Berufsbildungsfonds beschließen und auf Antrag die Betriebe ihrer Branche vom Bundesrat zu „Bildungsbeiträgen“ verpflichten lassen.
11. Das Gesetz verankert die Pflicht zur Qualitätsentwicklung und -kontrolle für alle Berufsbildungsangebote. Dazu werden vom Verordnungsgeber besondere Bestimmungen erlassen.
12. Die Anbieter praxisorientierter Berufsausbildung bedürfen – nach der Logik eines Bildungsgesetzes – einer sogenannten Bildungsbewilligung der öffentlichen Gewalt – der Kantone und nicht, wie in Deutschland, der Kammern. Inhalte und Verfahren der Ausbildung werden in sogenannten Bildungsverordnungen geregelt, für die das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie zuständig zeichnet.

Damit ist es der Schweiz gelungen, in Fortsetzung ihrer Berufsbildungstradition ein nahezu perfektes System der Erwerbsqualifizierung zu schaffen und zwar mit einer klaren Absage an das von der Europäischen Union favorisierte Marktmodell. Die Schweizer Entscheidungsträger waren nach Prüfung des europäischen Modells überzeugt, dass sich ein duales System der Erwerbsqualifizierung, das sich am Berufskonzept orientiert, leichter umsetzen lässt und eine bessere Grundlage für die spätere Berufstätigkeit bietet als das auf Marktökonomie, Taylorismus und behavioristisch fundierter Lerntheorie fußende fälschlich so genannte „Berufsbildungsmodell“ der Europäischen Union (vgl. Bertelsmann Stiftung 2009, S. 241 ff.).

Wie sind die beiden Reformmodelle im Zusammenhang zu bewerten?

Das Modell der Erwerbsqualifizierung der Zukunft wird in Österreich und der Schweiz als Kombimodell von vollschulischer und dualer Berufsausbildung gesehen. Zwei Hauptziele werden mit dieser Konstruktion vornehmlich verfolgt: ein quantitatives und ein qualitatives.

- Das quantitative Hauptziel besteht in der sozialpolitischen Absicht, jedem ausbildungswilligen Jugendlichen eine abgeschlossene berufliche Ausbildung zu garantieren.
- Das qualitative Hauptziel besteht in der bildungspolitischen Absicht, jedem ausbildungswilligen Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, einen Bildungsabschluss gemäß seiner Begabung bzw. individuellen Zielsetzung zu erreichen – unabhängig von seiner sozialen Herkunft.

Das österreichische Reformmodell in seinem gegenwärtigen Entwicklungsstand bietet eine Vorstellung von der Möglichkeit einer qualitativen Transformation des vorhandenen Systems der Erwerbsqualifizierung. Demgegenüber steht das Schweizer Beispiel eher für die Möglichkeit der quantitativen Transformation durch eine Optimierung der dualen Ausbildungskomponente.

Zusammen genommen verdeutlichen beide Reformansätze modellhaft die Richtung einer erfolgreichen Möglichkeit, sowohl die duale Ausbildungskomponente zu modernisieren und damit zu erhalten als auch endlich die Berufliche Bildung in das Gesamtbildungssystem zu integrieren. Genau darauf käme es auch in Deutschland an. ■

Literatur

- BARABASCH, A.; KURZ, S.; SCHLÖGL, P.: Österreich. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) a. a. O., S. 197–240
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.): Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich. Gütersloh 2009
- GREINERT, W.-D.: Berufliche Breitenausbildung in Europa. Die geschichtliche Entwicklung der klassischen Ausbildungsmodelle im 19. Jahrhundert und ihre Vorbildfunktion. (Cedefop Panorama series; 114). Luxemburg 2005 – URL: http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/eu/pub/cedefop/pan/2005_5157_de.pdf (Stand: 24.06.2013)
- GREINERT, W.-D.: Erwerbsqualifizierung als Berufsausbildung – bleibt dies die ultimative Lösung? In: BWP 42 (2013) 3, S. 11–15 – URL: www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/7069 (Stand: 24.06.2013)
- GREINERT, W.-D.; SCHUR, I. R. (Hrsg.): Zwischen Markt und Staat. Berufsbildungsreform in Deutschland und in der Schweiz. Berlin 2004
- GRÜNER, G.: Quellen und Dokumente zur Entwicklung der österreichischen Staatsgewerbeschulen. Köln 1987
- PORTMANN, W.; BARMETTLER, H.: Das neue Berufsbildungsgesetz der Schweiz. Ein Überblick mit erklärenden Ausführungen. In: GREINERT, W.-D.; SCHUR, I. R. (Hrsg.) a. a. O., S. 33–47
- ROTHER, G. (Hrsg.): Die Systeme beruflicher Qualifizierung Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich. Wien 2001