

# Herausforderungen für die Berufsausbildung in Spanien in Zeiten der Krise

**Von Prof. Dr. Oriol Homs**

Generaldirektor der Stiftung Cirem Barcelona 2012

## Qualifikation und Notwendigkeiten der Ausbildung

Die wirtschaftliche Krise, in der ganz Europa und insbesondere Spanien steckt, schlägt auch auf das spanische System der Berufsausbildung insofern durch, als sie zu Neuausrichtungen führt, deren Bedeutung noch nicht eingeschätzt werden können, insbesondere nicht, ob sie einen Anstoß für ein neues Ausbildungsmodell darstellen oder nicht.

Traditionell war für Spanien ein niedriges Berufsausbildungsniveau seiner Arbeitskräfte kennzeichnend. Der große Umbruch und die Modernisierung, die in der spanischen Gesellschaft und Wirtschaft seit den 70er Jahren stattgefunden hat, gründete sich auf einen deutlichen Anstieg des Niveaus der Allgemeinbildung der Bevölkerung, die ohne spezifische Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt integriert wurde und die die erforderlichen Fähigkeiten direkt am Arbeitsplatz erworben hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die spanische Wirtschaft im Grunde eine Dienstleistungsgesellschaft ist, mit einer Industrie, die sich erst spät und regional sehr konzentriert entwickelt hat.

Die geringe Entwicklung der Berufsausbildung, mit Ausnahme des Baskenlandes, genügte, um den Qualifikationsanforderungen der Hauptindustriezentren gerecht zu werden, die sich für ein unternehmensinternes Qualifikationsmodell der Arbeitskräfte entschieden, ein Prozess, der etwa in den 80er Jahren einsetzte (1). Der Rest des produzierenden Gewerbes forderte entweder nur eine geringe Qualifikation oder es handelte sich um Dienstleistungen, die einer Arbeitskraft mit Allgemeinbildung eine relativ schnelle Anpassung erlaubten, und zwar ohne spezifische Vorbereitung auf die Arbeitsstelle.

D. h., die historisch geringe Entwicklung der Berufsausbildung erklärt sich sowohl durch die geringe Beachtung seitens der öffentlichen Verwaltung für die Förderung des Ausbildungsangebotes wie auch durch die geringe Nachfrage nach Qualifikationen seitens der Unternehmen, die bis in die jüngste Vergangenheit nicht besonders groß war.

Diese Spirale hat den Zugang zur Berufsausbildung seitens der Bevölkerung keineswegs gefördert, gleichzeitig diente sie jedoch dazu, die Motivation zur Erreichung eines höheren und universitären Bildungsgrades zu steigern. Heute hat Spanien einen höheren Prozentsatz an Bevölke-

rung mit hohem Ausbildungsniveau als der europäische Durchschnitt. Diese Über-Investition in höhere Bildung ist im Grunde die Erklärung für einen der Faktoren, die zu der schnellen Modernisierung der spanischen Gesellschaft beigetragen haben.

Als die „Immobilienblase“ sich im letzten Jahrzehnt des 20. und im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts aufzublähen begann, führte das zu einem starken Anstieg des BIP und der Beschäftigung, was eine doppelte Auswirkung hatte: Sowohl auf den Arbeitsmarkt wie auch auf das Ausbildungssystem – in Jahren eines deutlichen demographischen Rückgangs.

Einerseits reduziert das schnelle Wachstum die Probleme der Arbeitslosigkeit und erzeugt eine Nachfrage nach Arbeitskräften aller Art. Die wettbewerbsfähigen Bereiche der Industrie und der Dienstleister benötigen qualifizierte Arbeitskräfte, dabei binden sie praktisch das gesamte Angebot an weitergebildeten und höher gebildeten Arbeitskräften. Die Unternehmen mit den attraktivsten Zukunftsaussichten oder den besten Arbeitsbedingungen absorbieren das verfügbare Angebot, so dass die übrigen Unternehmen sich gezwungen sehen, sich im Ausland nach qualifizierten Arbeitskräften, die sie brauchten, umzusehen – insbesondere in den neu in die EU aufgenommenen Ländern Osteuropas. Die Erwartungen der Fachleute in jenen Jahren prognostizierten eine schnelle Erschöpfung des spanischen Arbeitsmarktes. Der Mangel an derartigen Arbeitskräften bewegt Jüngere zu einer Berufsausbildung, die erstmals als die beste Option für einen guten Eintritt in das Arbeitsleben eingeschätzt wird, weil sie schneller als der universitäre Weg ist und es keine sonderlichen Unterschiede bezüglich der Konditionen beim ersten Eintritt in den Arbeitsmarkt gibt.

Andererseits bewirkt das starke Wachstum von Bereichen mit einem hohen Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften, der nicht zu decken ist, insbesondere in der Baubranche, eine Nachfrage sowohl intern wie extern. Intern wirkte das wie eine Sog auf die Jüngeren mit wenig Antrieb

## Wer ist Oriol Homs?

CEO of CENTRE FOR EUROPEAN INITIATIVES AND RESEARCH IN THE MEDITERRANEAN (CIREM). President of the Innovation for Social Action Foundation (Fundació Innovació per l'Acció Social) and of Impuls Consultancy.

As a professor, he teaches courses in several universities and has given numerous lectures. He has participated in seminars and round tables, on both the national and international levels, on topics related to occupational training and qualifications, equality of opportunities, employment and the labour market, and local and social development policies.



He collaborates regularly with the European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) and the European Training Foundation (ETF) and on various programmes of the European Commission. This makes him one of the most preeminent specialists in areas related to training and employment.

He has conducted considerable research in the area of employment, training and social policies and has published numerous articles and studies on these topics. He is the author of the study for the Fundació La Caixa Vocational Education and Training in Spain: Towards a Society of Knowledge (2009).

He was President of the Catalan Association of Sociology of the Institute of Catalan Studies (2004-2009), and member of the Centre for Opinion Surveys (Centre d'Estudis d'Opinió) and is the director of Herramientas, a journal on training and employment.

zum Studieren, um ihr Studium vorzeitig ohne adäquaten Abschluss aufzugeben – angelockt durch Höchstlöhne. Dieses Phänomen verschärft die Schwierigkeiten des Bildungssystems, der gestiegenen Anzahl der Schulabbrecher in den obligatorischen Bildungsstufen Herr zu werden. Extern zog die starke Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften massiv die Immigration aus Lateinamerika, Afrika und Südostasien sowie Osteuropa an. In praktisch einem Jahrzehnt wurden so etwa 5 Millionen Immigranten angezogen.

Nun ja, vor der Krise befand sich die Berufsausbildung in Spanien in einer optimalen Situation, um die notwendigen Änderungen des Ausbildungssystems vorzunehmen, damit der Arbeitsmarkt mit qualifizierten Arbeitskräften versorgt werden kann, um dem wettbewerbsfähigsten Teil der spanischen Wirtschaft Impulse zu verleihen und das Modell der qualifizierten Ausbildung der menschlichen Ressourcen zu konsolidieren. Eine wachsende Nachfrage seitens der Jugendlichen und der Unternehmen nach einer Berufsausbildung und deren soziale Wertschätzung führten zu einer Zunahme dieses Ausbildungsweges.

Während dieser Jahre wurden mehrere Regelungen beschlossen, die eine Flexibilisierung des Ausbildungsangebotes bezweckten, sich besser an die Anforderungen der Unternehmen anzupassen und das gesamte System zu integrieren, insbesondere die Weiterbildung von Arbeitslosen und die ständige Weiterbildung der Beschäftigten; es wurden integrierte Zentren eingerichtet, die die Grundlagen der Berufserfahrung legen, die Berufs-Zertifikate ausstellen, die zu einer lebenslangen Weiterbildung führen. (2)

## Arbeitsmarkt, Ausbildung und Krise

Der Ausbruch der ersten Phase der weltweiten, in den USA begründeten Krise trifft in Spanien Mitte des Jahres 2008 mit anderen Faktoren der Erschöpfung des vorherigen spanischen Wachstumsmodells zusammen: die Immobilienkrise und die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft. Nun, die Finanzkrise, die Immobilienkrise und die Krise des Produktionsmodells führten – anfangs nur leicht, später aber deutlicher – zu einem Kollaps der spanischen Wirtschaft. Die Arbeitslosigkeit wächst sehr schnell, erreicht Prozentzahlen ähnlich denen der 70er Jahre, in denen es auch einen Kollaps des spanischen Produktionssystems am Ende der Franco-Ära gab. Dieses Mal handelt es sich nicht um die Restrukturierung der Schwerindustrie, sondern um den Niedergang der Bauindustrie und die Konsequenz von deren außerordentlicher Bedeutung für die Gesamtwirtschaft. Von der Krise im Bausektor ging die Krise auf die damit verbundenen Sektoren über und breitete sich wie ein Ölfleck auf die gesamte Wirtschaft aus.

Während dieses ersten Schocks der Krise sind es besonders die Bauarbeiter, hauptsächlich Männer, viele davon unlängst immigriert, die gering qualifizierten Arbeitskräfte und die Jüngeren als die am wenigsten Geschützten auf dem Arbeitsmarkt, die unter den Auswirkungen der Krise leiden. Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich auf Männer, Jüngere und gering Qualifizierte.

### Schaubild 1

#### Entwicklung der beschäftigten Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren, gestaffelt nach Qualifikation

Ausbildungsgrad	2007	%	2010	%	2012	%	% 2012/2007
0-2	7.743,2	42,44	6.663,9	38,92	5.983,4	36,44	-22,73
3-4	4.237,2	23,22	3.994,9	23,33	3.859,7	23,51	-8,91
5-6	6.263,9	34,33	6.462,9	37,75	6.574,1	40,04	4,95
Gesamt	18.244,6	100,00	17.122,1	100,00	16.417,6	100,00	-10,01

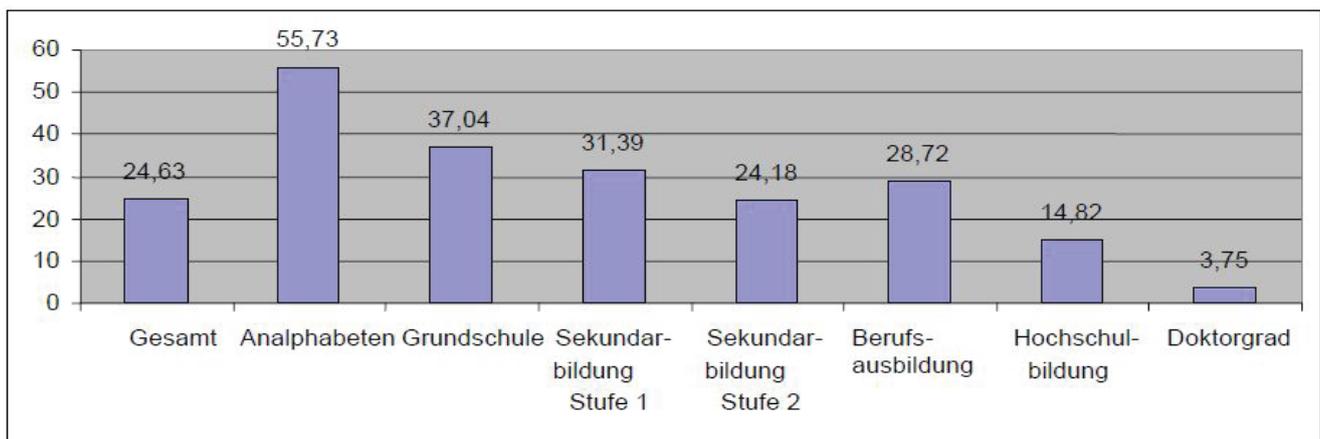
Quelle: EPA-INE, 2. Quartal

Beim zweiten Schock der Krise 2012, als sich die Probleme der Verschuldung und der Solvenz des Bankensystems verschärften und als Folge der Politik des fortgesetzten Haushaltsdefizits, greift die Arbeitslosigkeit um sich und vernichtet weiter Arbeitsplätze in fast allen Bereichen.

Die Auswirkung dieser beiden Ursachen der Krise auf die Qualifikationsstruktur des Arbeitsmarktes ist evident. Aus dem folgenden Schaubild ist ersichtlich, wie sich die Krise völlig unterschiedlich auf die Bevölkerung, je nach Qualifikation, auswirkt. In dieser Periode wurden 1.827.000 Arbeitsplätze vernichtet, praktisch alle (93,7 %) des geringer qualifizierten Teils der Bevölkerung. Im Gegensatz dazu hat die Beschäftigung des qualifizierten Teils der Bevölkerung in absoluten Zahlen um 310.000 zugenommen.

## Schaubild 2

### Arbeitslosenquote nach Niveau der Bildung. 2. Quartal 2012



Quelle: EPA-INE

In sechs Jahren hat sich der Anteil der Bevölkerung mit höherer Ausbildung um fast 6 Punkte erhöht, währenddessen sich der mit geringer Ausbildung um 6 Punkte verringert hat. Das mittlere Ausbildungsniveau, obwohl es an Bedeutung verloren hat, scheint in den letzten Jahren gleich geblieben zu sein.

Das Bildungsniveau scheint das eindeutig geeignete Mittel zur Verteidigung des Arbeitsplatzes zu sein oder um Arbeitslosigkeit zu vermeiden und eine Beschäftigung zu erhalten. Die Relation zwischen Arbeitslosigkeit und Bildungsniveau weist eine direkte Beziehung auf: je höher das Bildungsniveau, desto weniger Arbeitslosigkeit.

Diese Dynamik des Arbeitsmarktes gibt der Bevölkerung weiter einen Anstoß in Richtung Bildung, ebenso Richtung mittlerer und höherer Berufsausbildung bis hin zur Universität. Die deutlichen Probleme der Arbeitslosigkeit veranlassen doch viele Jüngere, sich weiter zu bilden und diejenigen, die das Bildungssystem ohne adäquaten Abschluss verlassen haben, sich um einen entsprechenden Ausbildungsgrad zu bemühen. Es wurde errechnet, dass etwa ein Drittel der Jüngeren, die zwischen 2005 und 2011 in den Arbeitsmarkt traten, eine Erhöhung ihres Bildungsniveaus erreichten.<sup>(3)</sup> Diese Berechnung deckt sich mit den steigenden Zahlen der Zulassungsprüfungen zu einer Ausbildung für den Arbeitsmarkt.

Andererseits: Die Bewertung der Auswirkungen der Ausbildung auf den Arbeitsmarkt zeigten auch den Befund eines zusätzlichen Wertes, nämlich der Tatsache, eine Berufsausbildung zu erhalten, die zu einer besseren Eingliederung in das Arbeitsleben beiträgt, verglichen mit Personen mit gleichen Charakteristika, die ohne Berufsabschluss eingegliedert werden, auch während der Krise.<sup>(4)</sup> Diese ganzen Daten zeigen weiterhin, dass trotz der verheerenden Auswirkungen

der Krise auf den Arbeitsmarkt, die Bevölkerung gleichwohl die Notwendigkeit sieht, in Berufsabschlüsse und weiterführende Bildung zu investieren, die als die beste Option für eine bessere Positionierung auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden.

Die dunklen Wolken am aktuellen Arbeitsmarkt und die Aussichten auf eine nur langsame Erholung des Arbeitsmarktes lassen erkennen, dass sich die Probleme der Arbeitslosigkeit nur langsam bis 2020 verringern werden, dass praktisch bis 2015 kein konsolidierter Netto-Zuwachs der Beschäftigung zu erwarten ist. In dieser Situation ist der einzig Hoffnung gebende Umstand, der dem Arbeitsmarkt hilft, die Tatsache, dass infolge des starken demographischen Abfalls wegen der Alterung der Bevölkerung in den nächsten Jahren eine gesteigerte Nachfrage nach Ersatzkräften entstehen wird, was eine gewisse Dynamik der Nachfrage nach Beschäftigten begünstigen wird, obwohl der Netto-Bestand an Beschäftigung nicht oder nur leicht zunehmen wird. Diese Dynamik der Nachfrage nach Ersatzkräften würde schon jetzt zu einer Verbesserung der Eingliederung der höher Qualifizierten beitragen. Der Austausch der Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt, die diesen verlassen, erfordert ein höheres Ausbildungsniveau als das, das vergleichsweise die ausscheidenden Personen hatten.

## **Zukunftsperspektiven**

Die Komplexität der Situation auf dem Arbeitsmarkt und die bis zu einer Erholung der europäischen und spanischen Wirtschaft fortbestehenden Unsicherheiten erschweren eine Prognose der Veränderungen, die sich für das Qualifizierungs- und Ausbildungsniveau in Spanien ergeben.

Wenn die Probleme der Arbeitslosigkeit als Konsequenz der schwachen Nachfrage dank interner Abschwungstrategien, die sowohl internationale wie auch europäische Institutionen verfolgen, weiter zunehmen, bei den Jüngeren und der Bevölkerung weiterhin Hoffnungslosigkeit bezüglich der Zukunftsperspektiven vorherrscht, zusammen mit den Etatkürzungen, die eine Verbesserung des Ausbildungsangebotes verhindern und den Auswirkungen einer Erhöhung der Zulassungsanforderungen auf universitärer wie auch auf der Ebene der Berufsausbildung, ist nicht erkennbar, welche Auswirkung dies alles auf das Verhalten der Bevölkerung haben kann. Eine der Szenarien könnte eine verstärkte Tendenz zur Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in Länder mit besseren Beschäftigungsmöglichkeiten sein, wie etwa aktuell Irland und Estland. Ein weiteres Szenario ist, dass die Notwendigkeit zu überleben die Jüngeren auf den unregulierten Markt drängt, anstatt sich um eine Ausbildung zu bemühen, mit einem statistischen Anwachsen derjenigen Jüngeren, die offiziell weder arbeiten noch studieren. Ein weiteres Szenario ist es schließlich, dass die steigende Nachfrage nach Ersatzkräften den Wert der Ausbildung steigert und den Druck, eine Ausbildung abzuschließen, erhöht, selbst wenn es dazu dient, das Land später auf der Suche nach besseren Möglichkeiten zu verlassen.

Jedenfalls hängt die Nachfrage nach einer Ausbildung zum guten Teil vom Produktionsmodell ab, das sich nach Ende der Krise konsolidieren wird. Wenn die spanische Wirtschaft es nicht schafft, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit substantiell zu steigern, auf neuen Grundlagen, in neuen Dienstleistungsbereichen ohne übertriebenen zusätzlichen Aufwand an Ausbildung, dann steht zu erwarten, dass die Anstrengungen, die auf dem Gebiet der Erziehung unternommen werden, den gegenteiligen Effekt einer Überqualifikation bewirken, die den Druck auf die besser Ausgebildeten, ins Ausland zu gehen, erhöht. Wenn sich demgegenüber ein Industriezweig und innovative und wettbewerbsfähige Dienstleistungsbereiche etablieren, können sich die demographischen Auswirkungen der Überalterung positiv auswirken, indem sie die qualifizierten Arbeitskräfte, die das Bildungssystem hervorbringt, binden. Deswegen ist es jetzt wichtig, sich für eine Investition in den Ausbildungsbereich zu entscheiden, die wegen ihrer doppelten Auswirkung unumgänglich ist: Einmal, um den Wechsel des Produktionsmodells voranzutreiben, zum anderen, um einem möglichen Mangel an qualifizierten Kräften vorzubeugen, wenn die Krise einmal überwunden ist.

Um die Diskrepanz der Qualifikation, die zwischen Spanien und dem europäischen Durchschnitt besteht, zu verringern, ist es unumgänglich, ein neues wettbewerbsfähigeres Produktionsmodell zu schaffen, ist es absolut notwendig, die Leistungsfähigkeit des Ausbildungssystems in zwei wesentlichen Punkten zu verbessern: weiterhin die Anzahl der Jüngeren drastisch zu verringern, die nicht einmal den obligatorischen Schulabschluss (ESO) erreichen; weiter dafür zu sorgen, dass die Jüngeren ihre nach-schulische Ausbildung tatsächlich abschließen, insbesondere im Sektor der mittleren und höheren Berufsausbildung.

Diese Anforderungen bedeuten im Grunde keine großen Investitionen in den Angebotsbereich, sondern prinzipielle Verbesserungen der Qualität und Attraktivität der Berufsausbildung.

In dieser Hinsicht ist die jüngste Debatte in Spanien bezüglich der Einführung eines dualen Systems Ausbildung/Unternehmen interessant, wohl durch das deutsche System inspiriert. Diese Ausrichtung hat in den letzten Jahren deutlich an Kraft zugenommen und mehrere autonome Regionen (Baskenland, Katalonien, Madrid) erproben verschiedene Modelle, um die Ausbildung im Bildungszentrum und den Unternehmen zu variieren. Die Maßnahmen zur Reform des Arbeitsmarktes, die im Jahr 2012 eingeführt wurden, begünstigen einen regulatorischen Rahmen, der – ohne sich auf ein definitives Modell festzulegen – auf Alternation setzt und die Möglichkeit offen lässt, solche Modelltypen einzuführen, die in Kürze geregelt werden.

Obwohl die Etatbeschränkungen eine Entwicklung eines Alternationssystems im großen Stil kurzfristig verhindern, bedeutet doch die Tatsache, dass eine Regelung besteht, die solche Erfahrungen ermöglicht, dass ein Prozess hin auf eine Neustrukturierung des spanischen Modells der Berufsausbildung offen sein könnte, oder zumindest ein Weg zur Alternierung besteht, der bislang nur eingeschränkt oder gar nicht möglich war. Die Pluralität der gegenwärtigen Erfahrungen erschwert es, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, wie sich das spanische Modell der Alternation zusammensetzt; ein Charakteristikum scheint jedoch jetzt klar zu sein. Die Abkommen zwischen Unternehmen und Bildungszentrum finden ohne Tarifpartner statt und in einem Markt, der kollektiv sektorale Ebenen negiert, und auf unregelter Basis, soweit es die Stellung der Jüngeren im Unternehmen anbelangt. Der Ausbildungs- und Lehrvertrag, wie er in der Arbeitsmarktreform vorgesehen ist, ist eher ein Vertrag zur Eingliederung unqualifizierter Jugendlicher als ein Vertrag zur dualen Ausbildung oder für eine Alternation. Die aktuelle Situation sollte insgesamt als eine experimentelle Übergangsphase angesehen werden, die den Versuch, verschiedene Wege zu beschreiten, erleichtern soll, ebenso einen Wechsel der kulturellen Beziehung zwischen Unternehmen und Berufsbildungszentren, um zu einer deutlicheren Anpassung des Ausbildungsangebotes an die Anforderungen der Unternehmen zu gelangen - immer vorausgesetzt, dass sich dies innerhalb eines Rahmens eines allgemein geregelten Qualifikationsmodell abspielt.

Schließlich sind noch die jüngsten Änderungen in mehreren autonomen Regionen hervorzuheben, die darauf abzielen, mit der Integration von Teilsystemen der Ausbildung voranzukommen. Im Baskenland, in Madrid, in Murcia und in Katalonien wurden verschiedene Wege beschritten, um die Anfangsausbildung in die Berufsausbildung zu integrieren, sei es, dass regionale Abteilungen für Bildung und Beschäftigung integriert wurden, so wie es in Madrid und Murcia der Fall ist, oder über zwischengeschaltete Institute, wie der Consejo Catalán de la Formación Profesional, oder über Programme der Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen, wie es im Baskenland der Fall ist. In all diesen Fällen sind die Ergebnisse noch unsicher, aber sie beweisen den deutlichen Willen zur Integration, der in den nächsten Jahren seine Früchte tragen sollte.