

Strukturwandel des Arbeitsmarkts und die Folgen für die Übergänge aus dem Bildungssystem¹

Günther Schmid²

Die Frage, was aus dem Strukturwandel des Arbeitsmarkts für die Übergänge aus dem Bildungssystem folgt, ist eine „Millionen-Dollar-Frage“. Ich will sie daher in drei große Unterfragen aufbrechen: Erstens, verlangt der Strukturwandel des Arbeitsmarkts mehr berufliche und zwischenbetriebliche Übergänge? Zweitens, wie können Übergänge in niedrige Löhne und Arbeitslosigkeit vermieden oder wenigstens vermindert werden? Drittens, soll der Arbeitsmarkt die Bildung oder das Bildungssystem den Arbeitsmarkt steuern?

Auch diese großen Fragen lassen sich kaum beantworten. Aber es gibt wenigstens informierte Spekulationen dazu. Sie sind auch heuristisch wertvoll und führen zu weiteren Fragen, die eventuell lösbar sind. Jedenfalls kommen wir auf dem Wege dahin an nüchternen Fakten vorbei, die – so hoffe ich – auch eine willkommene Wegzehrung sind für die Mühsalen der praktischen Ebene, wie wir das gerade von den MEBEL-Projektträgern in so engagierter Weise gehört und gesehen haben.

1. Verlangt der Strukturwandel des Arbeitsmarkts mehr berufliche und zwischenbetriebliche Übergänge?

Der Strukturwandel hat viele Gesichter. Ich werde zwei besonders beleuchten: den Wandel der Arbeitsverhältnisse und den sektoralen Wandel. Meine erste These betrifft den Wandel der Arbeitsverhältnisse. Der Trend zu atypischen Arbeitsverhältnissen, den ich Ihnen gleich vorführen werde, ist Anzeichen für einen höheren Mobilitätsbedarf. Dieser könnte aber zum Teil durch höhere interne Mobilität, also durch berufliche Flexibilität und

¹ Ausgearbeiteter Beitrag zur 3. Transferveranstaltung Projekt MEBEL „Bildung schafft Zukunft“ in Recklinghausen, 11. Oktober 2011.

² Günther Schmid, Professor a.D. für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin, war von 1989 bis 2008 Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB); Kontakt: www.guenterschmid.eu.

Arbeitszeitvariation gedeckt werden und damit die Gefahr prekärer Arbeitsbedingungen vermindern.

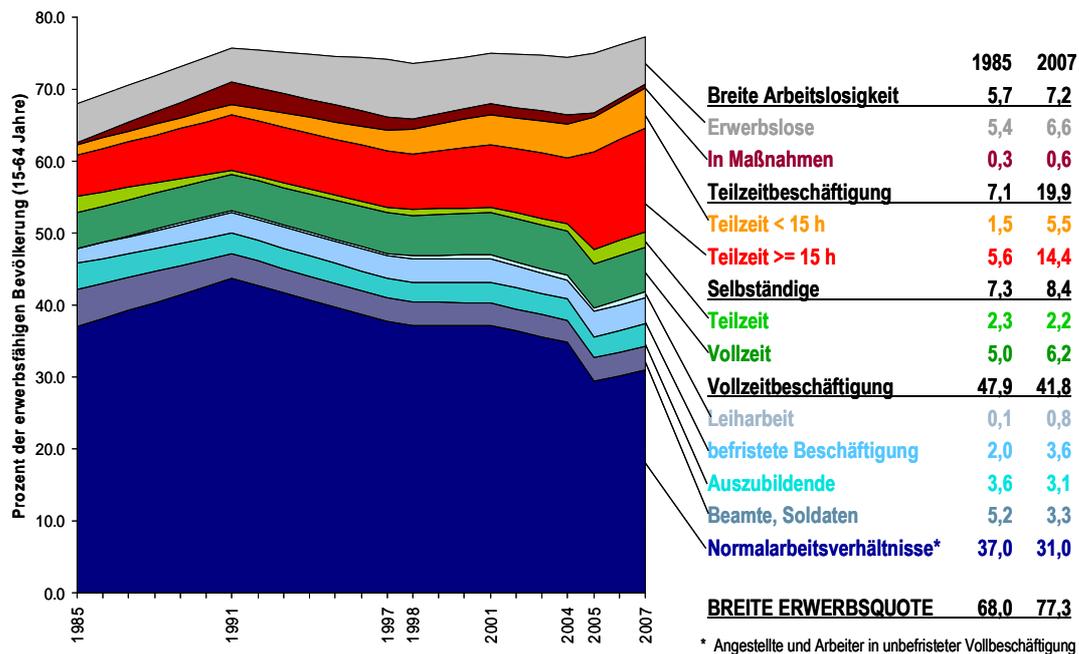
Lassen Sie mich zunächst ein paar Fakten für Deutschland in Erinnerung rufen. Die folgenden Schaubilder zeigen Ihnen die Entwicklung der Arbeitsverhältnisse von 1985 bis 2007. Die Zahlen sind zwar nicht auf dem neuesten Stand, aber die erkennbaren Strukturmuster dürften sich kaum verändert haben. Aus Abbildung 1 ist ein leichter Anstieg der Erwerbsbeteiligung von 68 auf 77,3 Prozent zu erkennen. Dieser beruht vor allem auf der Ausbreitung (des hier bunten Bildes) atypischer Arbeitsverhältnisse. Gestiegen sind vor allem Arbeitsverhältnisse in Teilzeit, Befristung und Selbständigkeit. Das dunkelblaue Band von Normalarbeitsverhältnissen im engen Sinne, also *abhängig* Beschäftigte in *unbefristeter Vollzeit*, ist schmaler geworden.

Außerdem ging der Anstieg der Erwerbsquote³ nur auf die Frauen zurück, und Frauen sind, wie Abbildung 2 zeigt, überwiegend in atypischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Nur jede fünfte Frau im erwerbsfähigen Alter ist in einem so genannten Normalarbeitsverhältnis beschäftigt. Die Erwerbsbeteiligung der Männer ist dagegen leicht gesunken. Aber auch bei den Männern ist das blaue Band enger, und das bunte Bild atypischer Arbeitsverhältnisse breiter geworden. Nur noch gut 40 Prozent der Männer im erwerbsfähigen Alter sind in einem so genannten Normalarbeitsverhältnis.

In diesen Abbildern ist ein wichtiges Faktum nicht zu erkennen, das jedoch für die Interpretation von Bedeutung ist. In den letzten 20 Jahren sank auch das Arbeitsvolumen der Männer, und zwar um 13,7 Prozent, während das Arbeitsvolumen der Frauen um 4 Prozent anstieg. Deshalb kann man davon ausgehen, dass Normalarbeitsverhältnisse der Männer zum Teil durch atypische Beschäftigung der Frauen substituiert wurden.

³ Die hier berechnete „breite Erwerbsquote“ schließt neben den Arbeitslosen auch Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ein (die ja aktiv wären, wenn sie über die notwendige Beschäftigungsfähigkeit verfügten und einen angemessenen Arbeitsplatz angeboten bekämen).

Abb. 1: Entwicklung der Arbeitsverhältnisse in Deutschland, 1985-2007*



Quelle: Mikrozensus, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

*) Statistische Erläuterungen (ab 1991 einschließlich Ostdeutschland):

1) Die Erwerbsquoten werden hier in Prozent der ‚erwerbsfähigen‘ Bevölkerung (15-64 Jahre) gemessen. Diese bisher übliche Bezugsgröße für die Erwerbsbeteiligung ist allerdings zunehmend in Zweifel zu ziehen. Einerseits verschiebt sich der tatsächliche Eintritt in das Erwerbsleben infolge verlängerter Bildungszeiten zunehmend in höhere Altersgruppen, andererseits nehmen zunehmend Personen (vor allem Teilzeitbeschäftigte und Selbständige) im Alter von 65 und darüber hinaus am Erwerbsleben teil. Laut Mikrozensus waren dies 520.000 (2005) und 594.000 (2007) Personen, die in die Berechnungen einbezogen wurden.

2) Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden als Erwerbspersonen hinzugezählt, soweit sie als ‚arbeitsuchend‘ gemeldet sind, aber nicht – wie etwa bei befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten (seit 2005 ‚Ein-Euro-Jobs‘), bei Kurzarbeit oder subventioniert Beschäftigten in privaten Unternehmen statistisch zu den Erwerbstätigen gerechnet werden. Teilnehmer in Umschulungsmaßnahmen werden im Mikrozensus unter den Auszubildenden erfasst. Die Messung dieser Kategorie ist mit Unsicherheiten behaftet und über die Jahre hinweg nicht strikt vergleichbar.

3) „Teilzeit“ ist hier definiert als Arbeitszeit von 1 bis (einschließlich) 35 Stunden. Die hoch erscheinende Teilzeitquote der Männer in 2007 resultiert vor allem aus der großen Zahl von Männern in der Kategorie 32-35 Stunden „normalerweise je Woche geleisteten Arbeitsstunden in der ersten Erwerbstätigkeit“.

4) Da der Mikrozensus Leih- oder Zeitarbeitnehmer erst ab 2006 erfasst, wurde für Zeitarbeiter die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik herangezogen. Zur Vermeidung von Doppelzählungen sind jedoch Zeitarbeiter in Teilzeit (17%) und Zeitarbeiter in befristeter Vollzeit (31%) laut Ergebnissen des Mikrozensus 2006 aus den Angaben der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik für die Jahre 2005 und 2007 heraus gerechnet worden.

Abb. 2: Entwicklung der Arbeitsverhältnisse von Frauen in Deutschland, 1985-2007

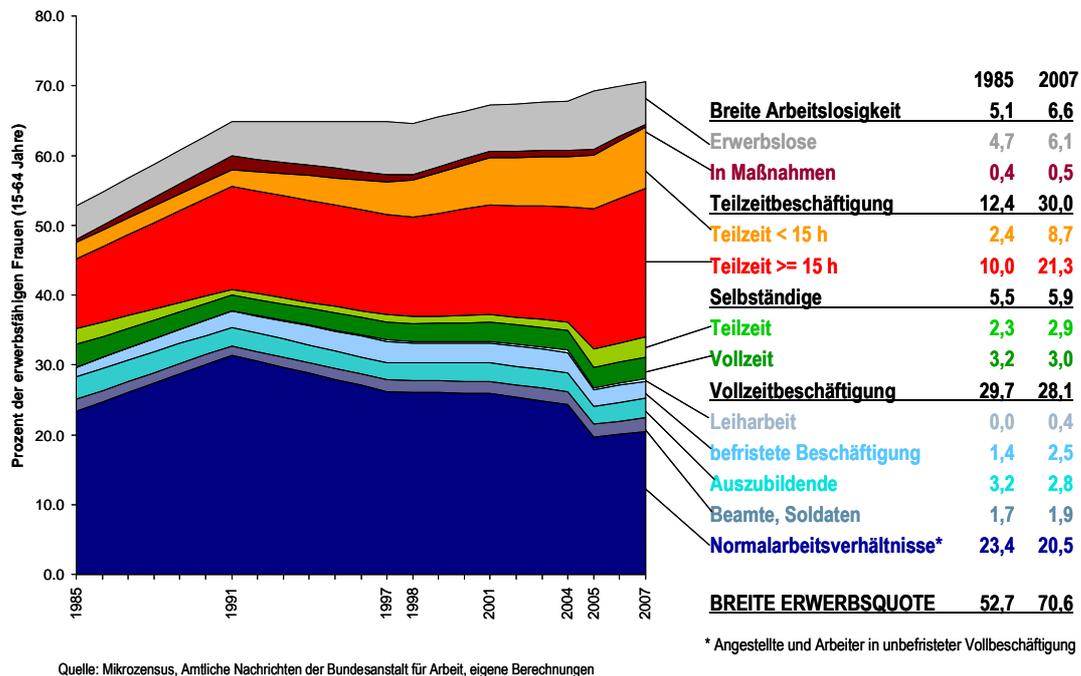
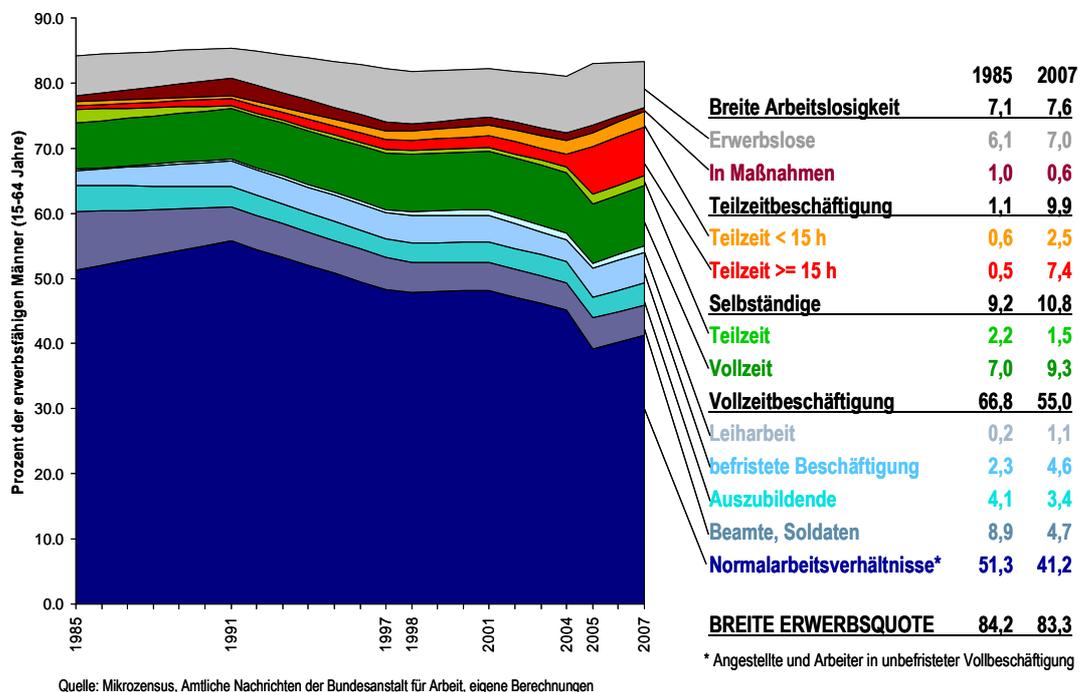


Abb. 3: Entwicklung der Arbeitsverhältnisse von Männern in Deutschland, 1985-2007



Dynamisch betrachtet gewinnen die Konturen der Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“ an weiterer Schärfe. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das Wachstum der Beschäftigung im letzten Konjunkturaufschwung in die verschiedenen Beschäftigungsverhältnisse

aufgliedert. Knapp zwei Drittel des Zuwachses sind atypische Beschäftigungsverhältnisse, vor allem Teilzeit und Zeitarbeit.

Tabelle 1: Zuwachs der Erwerbstätigen nach Arbeitsverhältnis von 2005 bis 2007

	in 1.000	in Prozent
Erwerbstätige*¹⁾ insgesamt	1.595	4,4
„Normalarbeitsverhältnisse“	669	4,1
„atypische“ Beschäftigung	926	4,6
darunter:		
- Teilzeit unter 15 Stunden	283	10,4
- Teilzeit 15 bis 35 Stunden	314	4,2
- Selbständige Teilzeit	76	6,8
- Selbständige Vollzeit	- 21	- 0,6
- Zeit-/Leiharbeiter Vollzeit	156	61,4
- befristete Vollzeitbeschäftigte	12	0,6
- Auszubildende	105	6,6
- Beamte und Soldaten	1	0,1

Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

*¹⁾ Es ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Erwerbstätigenkonzept des Mikrozensus nicht identisch ist mit der Erwerbstätigenrechnung (ETR) der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die vielfältige Quellen (45 an der Zahl) zusammenführt. Die hier aufgeführten Gesamtwerte sind deshalb nicht mit ETR/VGR Werten vergleichbar. Der Vorteil des Mikrozensus ist jedoch die Möglichkeit einer tieferen Untergliederung der Erwerbsformen oder des Arbeitsverhältnisses.

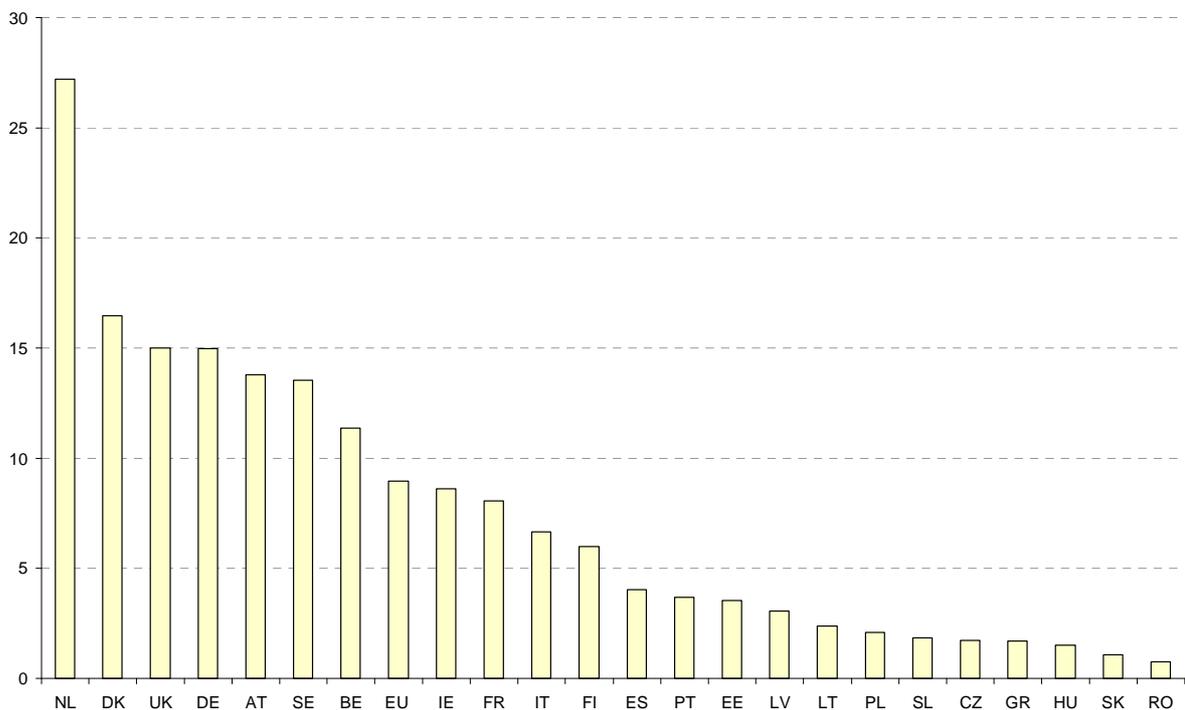
Die Verhältnisse im jüngsten Aufschwung (2009/10) sind ähnlich. Zwar kam der Beschäftigungsaufbau wegen höherer Wachstumsraten dem „Normalarbeitsverhältnis“ absolut etwas mehr als 2006/07 zugute, aber er wurde immer noch sehr stark von (oft befristeter) Leiharbeit und/oder Teilzeitbeschäftigung getragen. Das Statistische Bundesamt bezifferte die Zahl atypisch Beschäftigter für 2010 auf 7,84 Mio. Beschäftigte (hier Teilzeitbeschäftigte mit 20 und mehr Wochenarbeitsstunden nicht eingeschlossen) und ihr Anteil am Beschäftigungswachstum im vergangenen Jahr (2010) auf 75 Prozent.

Sind diese Beobachtungen eine deutsche Sonderentwicklung? Die Antwort ist eindeutig Nein. Diese Entwicklung ist mehr oder weniger ein Trend aller dynamischen Volkswirtschaften. Auch die folgenden Schaubilder sind zwar nicht mehr ganz aktuell, aber die erkennbaren Strukturmuster dürften sich in jüngster Zeit kaum verändert haben.⁴

⁴ Zu weiteren Details, vor allem was Veränderungen und Zusammenhänge mit institutionellen Faktoren angeht, verweise ich auf einige neueren Veröffentlichungen, insbesondere Schmid (2011) und Schmid/Protsch (2009).

Abbildung 4 zeigt, für 24 EU Mitgliedstaaten, wie viele der Personen im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2008 teilzeitbeschäftigt waren. Es sind also Niveaus, nicht Anteile an den Beschäftigten, die hier gemessen werden. Beispielsweise waren in den Niederlanden im Jahr 2008 gut 27 Prozent, also mehr als ein Viertel *aller* Erwerbsfähigen in Teilzeit beschäftigt. Mit 15 Prozent ist Deutschland sogar in der Spitzengruppe vertreten.⁵ In Süd- und vor allem in Osteuropa ist Teilzeit jedoch noch stark unterentwickelt.⁶

Abb. 4: *Teilzeitquote: Unbefristete Teilzeitbeschäftigte (inklusive Soloselbständige) in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008*



Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung; eigene Berechnungen (gilt auch für die folgenden Abb. 5-7)

Bei der Befristung (Abb. 5) liegt Deutschland im oberen Mittelfeld. Spitzenreiter ist Spanien: 16 von 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter arbeiten dort in befristeten Verträgen, in Deutschland sind es gut acht Prozent.⁷ Außer in Polen ist Befristung in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten selten. Europaweit ist Befristung als Arbeitsverhältnis nur

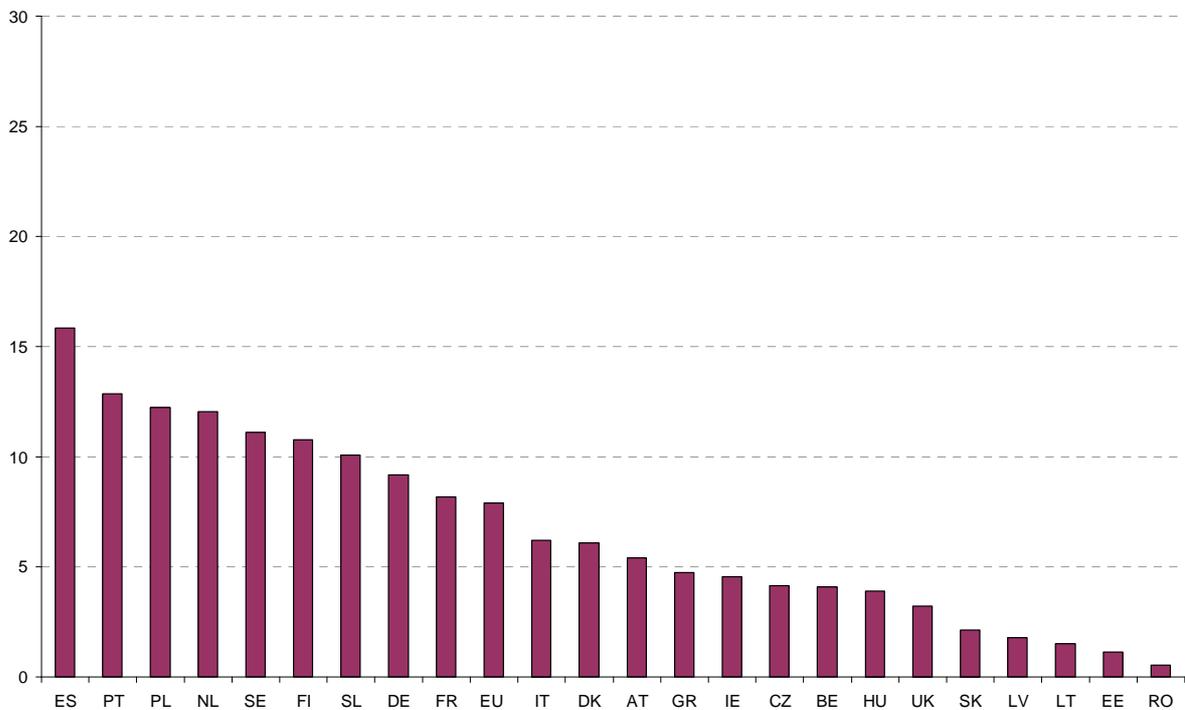
⁵ Anteilig, bezogen auf die gesamte Beschäftigungsquote von 70,7 Prozent, also 21,2 Prozent, die geläufigere, für zeitliche Vergleiche aber ungeeignete Zahl.

⁶ Das Bild zeigt, um anschaulich zu bleiben, nur *einen* Querschnitt für *ein* Jahr. In meinem jüngsten Buch (Schmid 2011) sind auch Veränderungen der letzten Dekade abgebildet. Sie zeigen, dass Teilzeitarbeit in fast allen Ländern mehr oder weniger weiter ansteigt. Das gilt auch für die jüngste Periode.

⁷ Hier die entsprechenden Anteilswerte: Spanien 24,5% (von 64,3% Beschäftigungsquote); Deutschland 11,3% (von 70,7% Beschäftigungsquote).

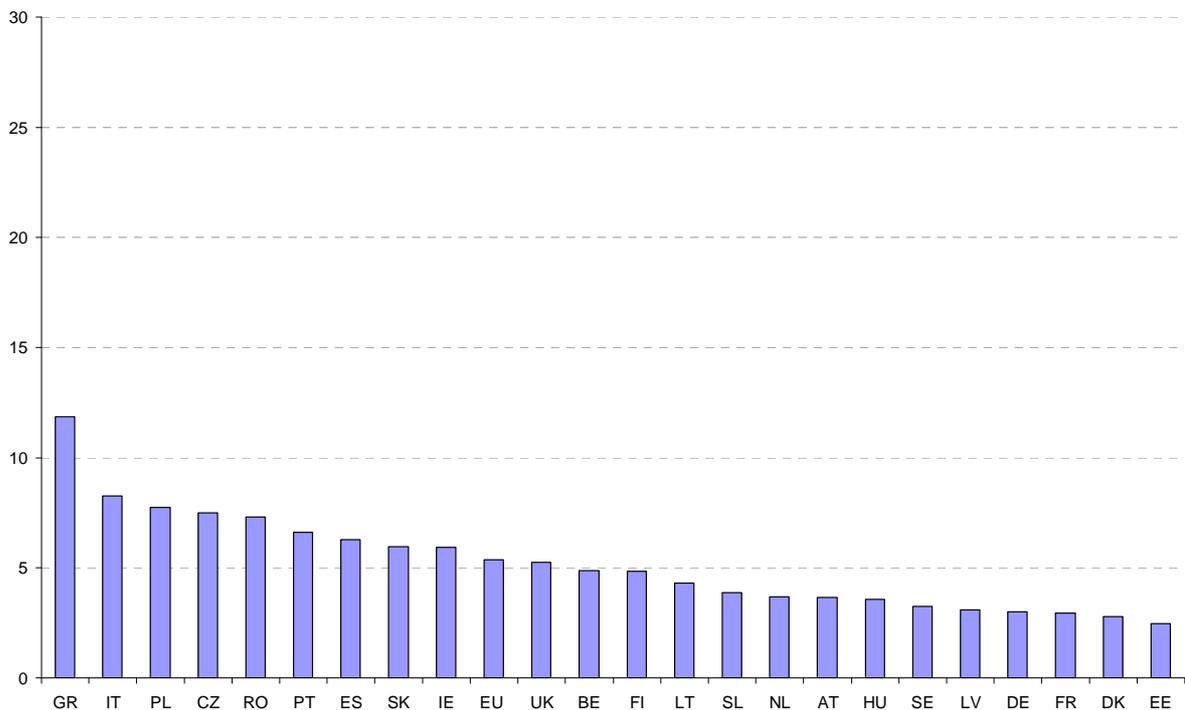
leicht angestiegen. In einigen Ländern, z.B. Großbritannien und Dänemark, hat die Bedeutung von Befristung sogar abgenommen.

Abb. 5: Befristungsquote: Befristete Voll- und Teilzeitbeschäftigte in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008



Wenn man, wie bisher, Beschäftigungsniveaus betrachtet und vergleicht, dann sieht man viel deutlicher, dass Soloselbständigkeit in allen Ländern keine große Rolle spielt (Abb. 6). Selbst in der Spitzengruppe sind, außer in Griechenland, nur etwa sieben bis acht Prozent aller Erwerbsfähigen in Selbständigkeit ohne eigene weitere Angestellte oder Arbeiter. Deutschland liegt hier am unteren Ende, in guter Gesellschaft mit Dänemark und Frankreich, bei etwa drei Prozent. Allerdings hat diese atypische Beschäftigungsform in Deutschland wie in den Nachbarländern Niederlande und Italien zugenommen, in vielen anderen Ländern (vor allem Polen, Portugal, Griechenland) hat sie jedoch abgenommen.

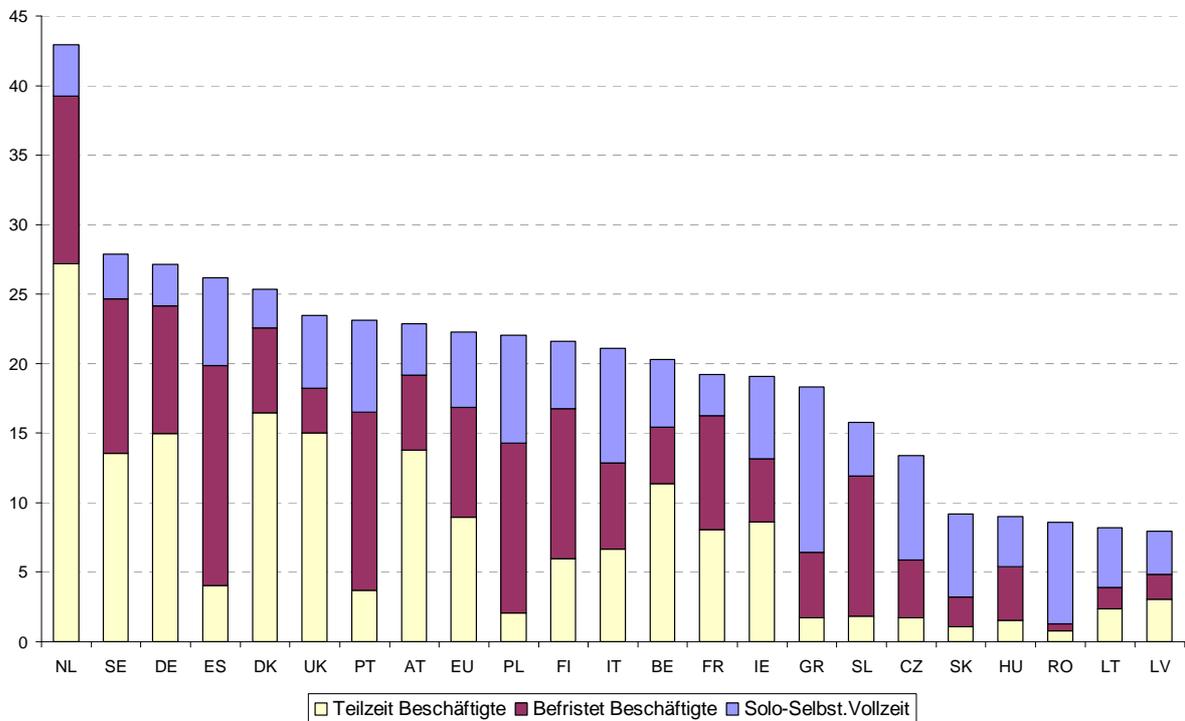
Abb. 6: Selbständigenquote: Soloselbständige (nur in Vollzeit) in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008



Fassen wir alle drei atypischen Beschäftigungsformen zusammen und kontrollieren dabei die möglichen Überschneidungen (also etwa befristete Teilzeitbeschäftigung oder teilzeitbeschäftigte Selbstständige), dann ergibt sich die gesamte atypische Beschäftigungsquote (Abb. 7). Diese streut zwischen 43 Prozent in den Niederlanden und nur sieben Prozent in Estland. Deutschland ist in der Spitzengruppe. Hier sind 27 von hundert Erwerbsfähigen in atypischer Beschäftigung.

In fast allen Ländern hat die atypische Beschäftigungsquote zugenommen. Die Unterschiede sind jedoch enorm und – noch wichtiger – sie hängen mit Wachstum und Wirtschaftskraft zusammen. EU-Mitgliedstaaten mit hohem Wachstum und mit hohem Bruttoinlandprodukt pro Kopf haben auch hohe atypische Beschäftigungsquoten. Das berechtigt zwar nicht zu einem kausalen Schluss. Aber man kann wenigstens die Vermutung damit verbinden, dass flexible Beschäftigungsverhältnisse eine Voraussetzung dynamischer und prosperierender Volkswirtschaften sind.

Abb. 7: Gesamte atypische Beschäftigungsquote: Atypisch Beschäftigte in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008



Die erste Folgerung von dieser Seite des Strukturwandels ist klar. Der Bedarf an betrieblicher Flexibilität steigt. Warum? *Nachfrageseitig* steigt die Volatilität der Aufträge; die Wünsche der Kunden werden immer differenzierter; und die Arbeitsorganisation ist zunehmend charakterisiert durch projektformige und vernetzte Produktion. *Angebotseitig* beobachten wir einen zunehmenden Koordinierungsbedarf von Familien- und Berufsarbeit, und für junge Erwachsene die zunehmende Notwendigkeit, Berufserfahrungen an diversen Arbeitsplätzen zu sammeln. *Arbeits- und sozialpolitisch* höchst bedenklich sind jedoch die hohen Risiken atypischer Arbeitsverhältnisse für Beschäftigte (geringere Löhne und Sozialschutz, höhere Arbeitslosigkeit oder extrem volatile Einkommen beispielsweise bei den neuen Selbständigen).

Aber auch für Betriebe sind die Risiken atypischer Arbeitsverhältnisse nicht zu unterschätzen, beispielsweise die Gefahr der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Neuere Studien zeigen auch, und das ist von besonders großer Bedeutung, dass Betriebe mit exzessiver Nutzung befristeter Arbeitsverhältnisse eine geringere Produktivität und Innovation aufweisen als Betriebe mit überwiegend unbefristeten Arbeitsverträgen. *Nach-*

haltige Wettbewerbsfähigkeit setzt offenbar voraus, dass die Betriebe – statt billige atypische Arbeitsverhältnisse zu nutzen – in ihre Belegschaften investieren, die Arbeitsorganisation humanisieren und die Arbeitszeiten flexibilisieren. Um von einer Erfindung zu einer Innovation zu gelangen, müssen Betriebe in der Lage sein, ihre Produkte zu verkaufen. Wie das Erfolgsrezept von Apple zeigt, setzt diese Fähigkeit voraus, dass sich Beschäftigte wie Kunden mit dem Produkt identifizieren. MP3, also die Kompressionstechnologie von Audiodaten, wurde bei Fraunhofer in Deutschland entwickelt, aber von Apple über iPod und iTunes vermarktet.

Auch die ersten Folgen für Übergänge aus dem Bildungssystem sind klar: Um die Risiken atypischer Arbeitsverhältnisse zu mindern, bedarf es einer stärkeren Beschäftigungs- und Einkommenssicherung durch flexible Arbeitszeiten und flexible Qualifikation. Was unter flexibler Qualifikation zu verstehen ist, darauf deutet der zweite Aspekt des Strukturwandels.

Tabelle 2: *Erwerbstätige nach Berufshauptfeldern in Prozent*

	2005	2015	2025
Produktionsbezogene Berufe:	21,2	19,3	17,9
- Rohstoffgewinnende Berufe			
- Verarbeitende, instandsetzende Berufe			
- Maschinen/ Anlagen steuernde Berufe			
Primäre Dienstleistungsberufe	47,9	47,6	47,6
- Berufe im Warenhandel, Vertrieb			
- Verkehrs-, Lager-, Transport-, Sicherheitsberufe			
- Gastronomie und Reinigungsberufe			
- Büro- und kaufmännische Dienstleistungsberufe			
Sekundäre Dienstleistungsberufe	30,9	33,1	34,5
- Technische und naturwissenschaftliche Berufe			
- Rechts-, Management- und Wirtschaftsberufe			
- Künstler, Medien- und sozialwissenschaftliche B.			
- Gesundheits-, Sozial- und Lehrberufe			

Quelle: Helmrich/Zika (2010) und Baethge (2011, aus Abb. 1)

Tabelle 2 zeigt zunächst in ganz grober Struktur die zu erwartende Entwicklung: Der Anteil *produktionsbezogener Berufe* geht in den nächsten 20 Jahren von 21,2 auf 17,9 Prozent zurück. Das jetzt schon große Segment der *primären Dienstleistungsberufe* bleibt in etwa konstant, während das Segment der *sekundären Dienstleistungsberufe* von 30,9 auf 34,5 Prozent zunimmt. Hier finden wir auch die typischen Berufe der so genannten Wis-

sengesellschaft, und hier sind auch die Folgen für die Übergänge aus dem Bildungssystem am gravierendsten.

Zunächst wird aller Voraussicht nach auch der Bedarf an zwischenbetrieblicher Mobilität steigen. Warum? Erstens finden wir bei Dienstleistungen in der Regel keine Massenfertigung für stabile und große Absatzmärkte, wie wir es in der Verarbeitenden Industrie gewohnt sind. Von den großen Ausbildungsinstitutionen wie Schulen und Universitäten einmal abgesehen, fluktuiert die Nachfrage stärker als in Firmen mit Massenfertigung. Sollte die Nachfrage dennoch konjunkturell schwanken, dann steht – zumindest in Deutschland – das Instrument der Kurzarbeit zur Verfügung. Dieses Instrument ist jedoch für Dienstleistungsbetriebe weniger tauglich. Es ist ja nicht zufällig, dass es vor allem die Automobilindustrie und der Maschinenbau waren, die das Instrument nutzten.

Zweitens ist die Lebensdauer von Betrieben in Dienstleistungen kürzer als in der Industrie. Für kleinere und mittlere Familienbetriebe beträgt sie 24 Jahre. Wenn Betriebe schließen, helfen innerbetriebliche Flexibilitätspotentiale wenig.

Drittens ist in den Dienstleistungen projektförmige Arbeit häufiger als bei industrieller Fertigung. Das gilt vor allem im Medienbereich. Auch der Künstlerarbeitsmarkt ist paradigmatisch für Projektarbeit. Utopisten sprechen sogar vom Ende des Betriebs und sehen nur noch Netzwerke als typische Produktionsweise der modernen Arbeitswelt.

Entscheidender als solche utopischen Spekulationen sind jedoch die jetzt schon abzusehenden neuen Qualifikationsanforderungen. Das gilt vor allem für methodische Kompetenzen, wie folgende Übersicht (Tabelle 3) zeigt.

Von über 60 Prozent der Beschäftigten in sekundären Dienstleistungsberufen wird die Kompetenz, *schwierige Sachverhalte zu vermitteln*, gefordert; in Produktionsberufen sind es nur 18,7 Prozent und in den primären Dienstleistungen nur 25,5 Prozent. *Unvorhergesehene Probleme lösen* wird von knapp der Hälfte der Beschäftigten in Produktionsberufen und primären Dienstleistungen verlangt; in sekundären Dienstleistungen jedoch von zwei Dritteln der Beschäftigten. In sekundären Dienstleistungen wird auch mehr Kompetenz abverlangt, *schwierige Entscheidungen zu treffen* oder *Wissenslücken zu erkennen*

und zu schließen. Im besonderen Maße gilt das für die Kompetenz, sehr viele *verschiedene Aufgaben zu erledigen*.

Tabelle 3: Anforderungen an Methodenkompetenzen nach Berufssektoren in Prozent

	Schwierige Sachverhalte vermitteln	Unvorhergesehene Probleme lösen	Schwierige Entscheidungen treffen	Wissenslücken erkennen und schließen	Sehr viele verschiedene Aufgaben erledigen
Produktions-Berufe	18,7	44,1	34,0	20,8	63,2
Primäre DL-Berufe	25,5	40,8	32,0	21,7	65,2
Sekundäre DL-Berufe	60,6	67,7	55,6	39,0	81,4

Quelle: Baethge 2011, nach Abb. 4

Für die Übergangsdynamik hat dies zwei Konsequenzen: Erstens steigt der Bedarf an zwischenbetrieblichen Wechseln. Gründe dafür habe ich schon genannt, u.a. die kleinbetrieblichen Arbeitsstrukturen im Dienstleistungsbereich oder netzwerkförmige Arbeit. In der Forschung bräuchten wir jedoch mehr systematisches Wissen darüber. Hilfreich wären beispielsweise vergleichende Analysen von Übergängen zwischen Betrieben nach Qualifikation und Sektor, um herauszufinden, welche Probleme auftreten, bei denen unterstützender Beratungs- und Qualifikationsbedarf entsteht.

Zweitens sind die Übergänge von Industrie- zu Dienstleistungsberufen in der Regel schwieriger als Übergänge innerhalb eines Sektors. Bisher wurde der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsökonomie vor allem durch den Generationenwechsel gelöst, notfalls über das Ventil der Frühverrentung. In Zukunft muss dieser Strukturwandel auch durch berufliche Übergänge innerhalb einer Generation gelöst werden. Konkret stellt sich z.B. die Frage, wie Übergänge von Facharbeitern in der Montage zu professionellen Pflegern zu gestalten sind. Für Berufswechsel zwischen Sektoren könnte das deutsche Berufsbildungssystem ein Hemmschuh sein. Jedenfalls brauchen wir mehr systematisches Wissen über Voraussetzungen und etwaigen Unterstützungsbedarf von Übergängen zwischen Produktions- und Dienstleistungsberufen.

2. Wie können Übergänge in niedrige Löhne und Arbeitslosigkeit vermieden oder wenigstens vermindert werden?

Dass sich der Niedriglohnsektor ausgedehnt hat, brauche ich hier nicht weiter zu dokumentieren. Dazu haben beispielsweise Gerhard Bosch und Claudia Weinkopf vom Institut für Arbeit und Qualifikation in Gelsenkirchen gute, auch international vergleichende Analysen vorgelegt. Den Kern des Forschungsstandes kann ich deshalb gleich in einer *These* zusammenfassen: Es ist weniger das Bildungssystem als die Deregulierung des Arbeitsmarkts, die den Niedriglohnsektor antreibt.

Der Beleg für diese These ist in Tabelle 4 enthalten: Mittlerweile arbeitet ein Fünftel der Beschäftigten (also 20%) im Niedriglohnsektor. Das heißt zu Löhnen, die unter zwei Drittel des mittleren Bruttostundenlohns liegen. Im Jahr 2006 waren das sechs Euro 60 Cent (66,6% von 9,85). Der Zusammenhang von Niedriglohn und Qualifikation ist in Deutschland – im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern – schwach. 80 Prozent der Niedriglöhner haben eine berufliche Ausbildung oder mehr.

Tabelle 4: Anteil der Beschäftigten mit Niedriglohn in Prozent 2006

	Insgesamt	„Normale“ Arbeit	Teilzeit-Arbeit	Befristete Arbeit	Minijobs	Leiharbeit
Insgesamt	20,0	11,7	19,5	36,0	81,2	67,2
Frauen	27,2	16,7	18,0	38,2	81,9	77,3
Männer	14,3	7,7	30,6	33,9	79,8	63,7
Industrie	13,7	8,9	21,1	34,7	80,8	
Bau	14,1	10,4	26,9	34,8	59,4	
Handel etc.	24,6	13,4	23,9	49,2	83,5	
Gastgewerbe	62,1	51,6	56,7	72,1	84,9	
Gesundheit	15,0	8,6	9,4	25,0	70,8	

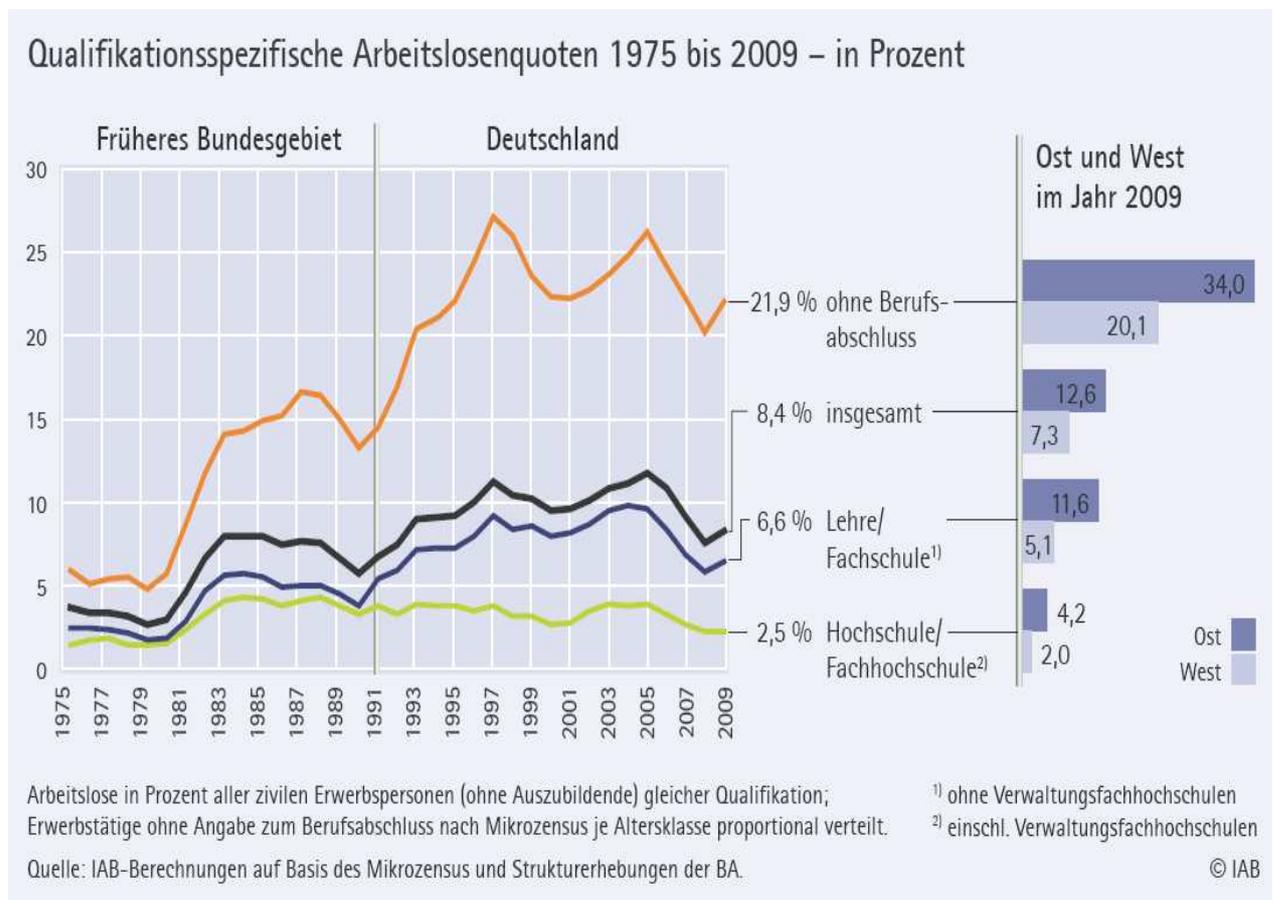
Quelle: aus Bosch/Weinkopf (2011)

In der ersten Zeile nach rechts gelesen erkennt man, dass die Niedriglöhne vor allem mit atypischer Beschäftigung zusammenhängen: mit befristeter Beschäftigung und vor allem mit Minijobs; gut zwei Drittel der Zeit- oder Leiharbeiter sind Niedriglöhner. Konzentra-

tionen beobachten wir auch in den Sektoren, so im Einzelhandel, vor allem im Gastgewerbe. Auch hier arbeiten insgesamt schon fast zwei Drittel (62,1 Prozent) zu niedrigen Löhnen, in Minijobform sind es sogar 84,9 Prozent.

Das führt uns zur zweiten These: Es ist vielmehr das erhöhte Risiko der Arbeitslosigkeit und des geringen Beschäftigungsgrades, das durch Mängel im Bildungssystem mit verursacht wird. Auch dazu ein paar stilisierte Fakten.

Abbildung 8:



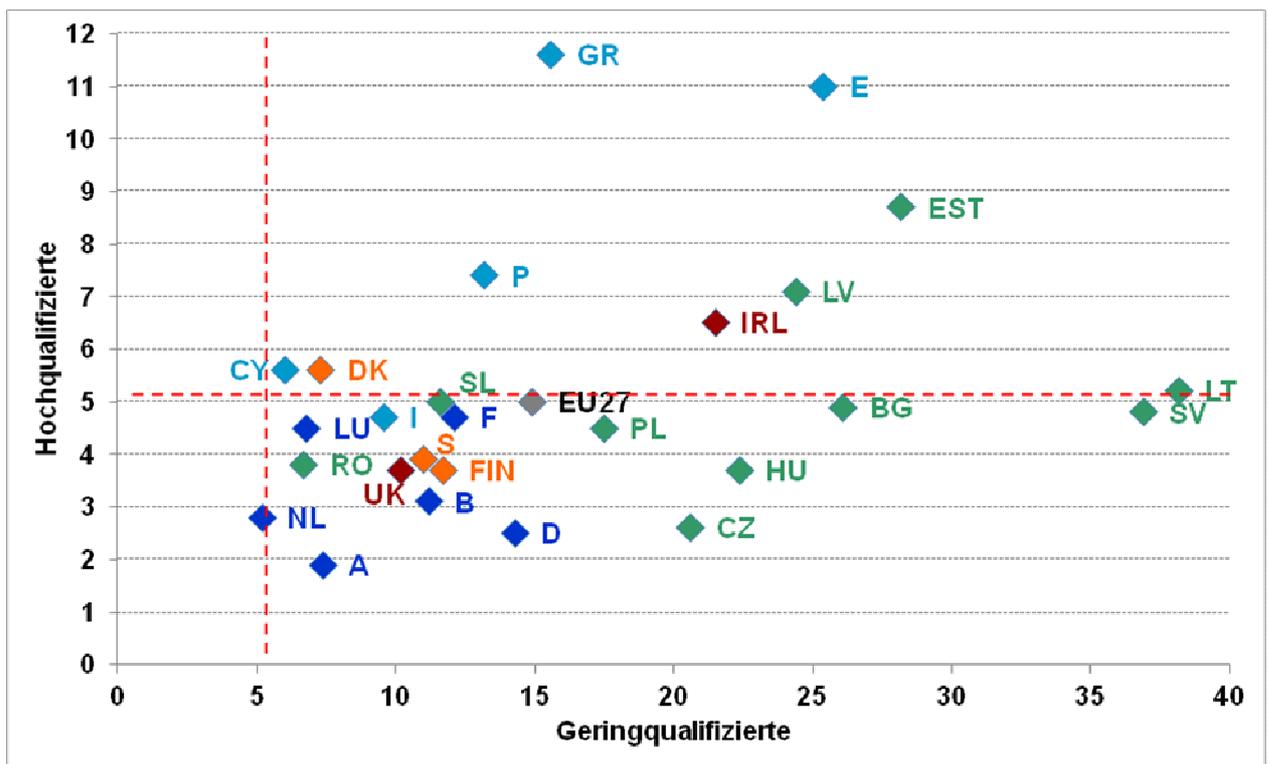
Quelle: IAB-Aktuell, 10.02.2011

Das Strukturmuster der Abbildung 8 ist bekannt: Die Schere der Arbeitslosenquoten nach Qualifikation geht in Deutschland drastisch auseinander. Die Hauptlast der Arbeitslosigkeit tragen gering Qualifizierte. 2009 waren (durch die rote Linie gekennzeichnet) 21,9 Prozent der Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss arbeitslos, also gut jede Fünfte, in Ostdeutschland sogar jede Dritte (34%). Dann kommen – immerhin schon unterhalb der schwarzen Durchschnittslinie – die Erwerbspersonen mit einem beruflichen Abschluss.

Mit einer Arbeitslosenquote von zwei Prozent sind die akademisch Gebildeten (grüne Linie) in Westdeutschland schon mehr als vollbeschäftigt. Auch die ostdeutschen Akademiker sind mit 4,2 Prozent nahezu vollbeschäftigt, wenn man eine Friktionsarbeitslosigkeit von drei bis vier Prozent als normal, wenn nicht gar wünschenswert akzeptiert.

Erstaunlich ist im Rückblick von über 35 Jahren: Trotz generell steigender Arbeitslosigkeit und steigender Zahl der Hochschulabsolventen ist die Arbeitslosenquote der Akademiker nie über eine kritische Schwelle hinausgelangt! Demgegenüber deutet das krass steigende Arbeitslosigkeitsrisiko von Geringqualifizierten darauf hin, dass in Deutschland ein besonderes Anpassungsproblem zwischen Arbeitsmarkt- und Bildungssystem besteht.

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau für Erwerbspersonen im Alter von 25 bis 64 Jahren in Prozent, 2011



Quelle: Eurostat; Daten vom 2. Quartal 2011 (Italien, EU-27 1. Quartal)

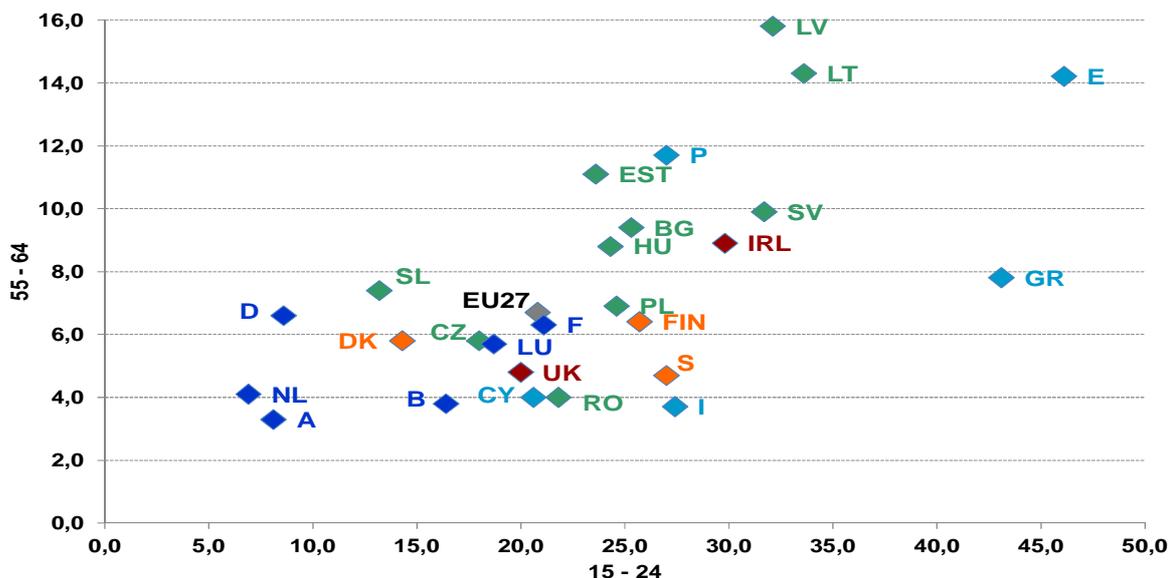
Das bestätigt sich auch im internationalen Vergleich (Abb. 9). Da diese Art der Darstellung für viele ungewohnt ist, zunächst ein Lesehinweis: Auf der horizontalen Linie kann man die Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte ablesen; auf der vertikalen Achse die Arbeitslosenquoten der Hochqualifizierten. Ein Lesebeispiel: In diesem Jahr (2011) betra-

gen die Arbeitslosenquoten der Geringqualifizierten 15 Prozent im Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedstaaten; die Arbeitslosenquoten der Hochqualifizierten dagegen nur 5 Prozent.

Das Bild zeigt auch: Die Arbeitslosenquoten der Geringqualifizierten liegen in allen Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme der Niederlande über der Messlatte von 5 Prozent. Mit knapp 15 Prozent ist Deutschland auch in diesem Jahr gerade mal EU Durchschnitt und schneidet weit schlechter ab als die skandinavischen Länder oder die Nachbarländer Belgien, Niederlande, Frankreich oder Österreich. Bei den Arbeitslosenquoten der Hochqualifizierten wird Deutschland dagegen nur noch von Österreich übertroffen.

Auch bei den Arbeitslosenquoten nach Alter fällt Deutschland etwas aus dem Rahmen. Auf der Horizontalen sind die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren abgetragen. Hier verzeichnen nur noch die Niederlande und Österreich bessere Werte. Das Schaubild zeigt auch die dramatische Lage in Griechenland und Spanien, wo fast die Hälfte der Jugendlichen ohne Arbeit ist; hier liegt eine soziale Bombe (Abb. 10).

Abbildung 10: Arbeitslosenquoten für Erwerbspersonen im Alter von 15-24 und 55-64 Jahren in Prozent, 2011



Quelle: Eurostat; 2. Quartal 2011 (Luxemburg 1. Quartal 2011)

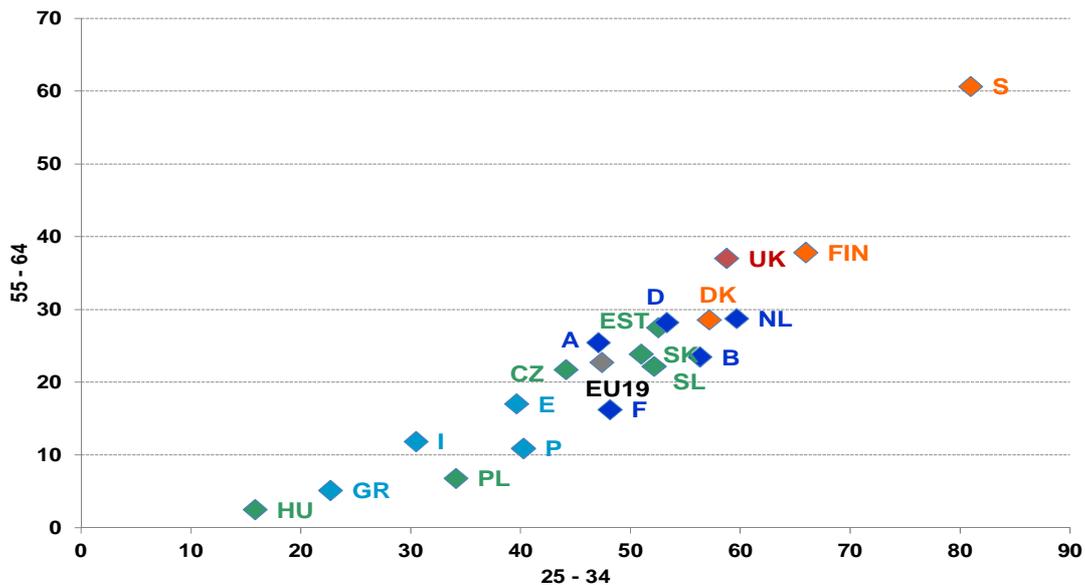
Bei den Arbeitslosenquoten der Älteren (die vertikale Achse) schneidet Deutschland aber nach wie vor schlechter ab als die skandinavischen Länder, von den Nachbarländern Niederlande, Belgien oder Österreich ganz abgesehen. Vor ein paar Jahren waren diese Unterschiede sogar noch krasser. Die Lage der Älteren hat sich also verbessert. Ein Grund für die vergleichsweise immer noch hohen Arbeitslosenquoten Älterer ist in den letzten Reformen zu sehen: Vor allem das Gesetz zur Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit und die Wegnahme der Anreize für Frühverrentung haben viele Ältere wieder auf dem Arbeitsmarkt verwiesen. In Dänemark, Schweden oder in den Niederlanden wird die so genannte Aktivierung von Älteren auch heute noch nicht so ambitioniert durchgesetzt wie in Deutschland. Viele Ältere sind dort inaktive Transferbezieher, die bei uns im Arbeitslosenregister zählen.

Ein weiterer Grund für die vergleichsweise hohen Arbeitslosenquoten von Älteren liegt in dem zwar verbesserten, aber immer noch bescheidenen Niveau der Weiterbildung, vor allem bei Geringqualifizierten. Die skandinavischen Länder sind in diesem Punkt weiter. In Schweden nehmen auch bei den Älteren jährlich noch 60 Prozent an Weiterbildung teil, in Deutschland sind es nur knapp 30 Prozent (Abb. 11).

Die Gründe für einen notwendigen Quantensprung in der Weiterbildung von Erwachsenen, insbesondere von Älteren, sind vielfältig. Der erste naheliegende Grund ist die demografisch bedingte Fachkräftelücke. Der zweite Grund liegt im dualen Berufsbildungssystem. Gerade weil es noch einigermaßen funktioniert und die Wirtschaft mit gut gebildetem jungem Personal beliefert, verleitet es auch viele Betriebe, sich auf diesen Zuwachs zu verlassen anstatt die Qualifikationspotentiale der Beschäftigten, insbesondere der Älteren zu pflegen. Drittens besteht zwar immer das Risiko der Abwanderung von Beschäftigten, wenn in ihre Qualifikation investiert wurde; bei Investitionen in betriebsspezifische Qualifikationen ist dieses Risiko jedoch geringer. Viertens, schließlich, verlängert sich wegen Erhöhung des Renteneintrittsalters die Lebensarbeitszeit, so dass sich auch der Investitionshorizont für Ältere ausdehnt. Aber nicht nur ökonomische Gründe, also die Verlängerung der Zeit, in der sich eine Investition auszahlt, sprechen für eine Weiterbildungsoffensive für Ältere. Mittlerweile liegen seriöse Evaluationsstudien vor, die nachweisen, dass Weiterbildung hilft, die Beschäftigung Älterer aufrecht zu erhalten. Darüber hinaus hat ein höherer Bildungsgrad auch für die Phase nach der Erwerbszeit einen Vermögenswert. Hier

ist also ein noch weit unterausgeschöpftes Betätigungsfeld für engagierte Weiterbildungsträger, wie sie hier versammelt sind.

Abbildung 11: *Beteiligung an formaler und nicht-formaler Aus- und Weiterbildung nach Altersgruppen (25-34 und 55-64 Jahre) in Prozent, 2007*



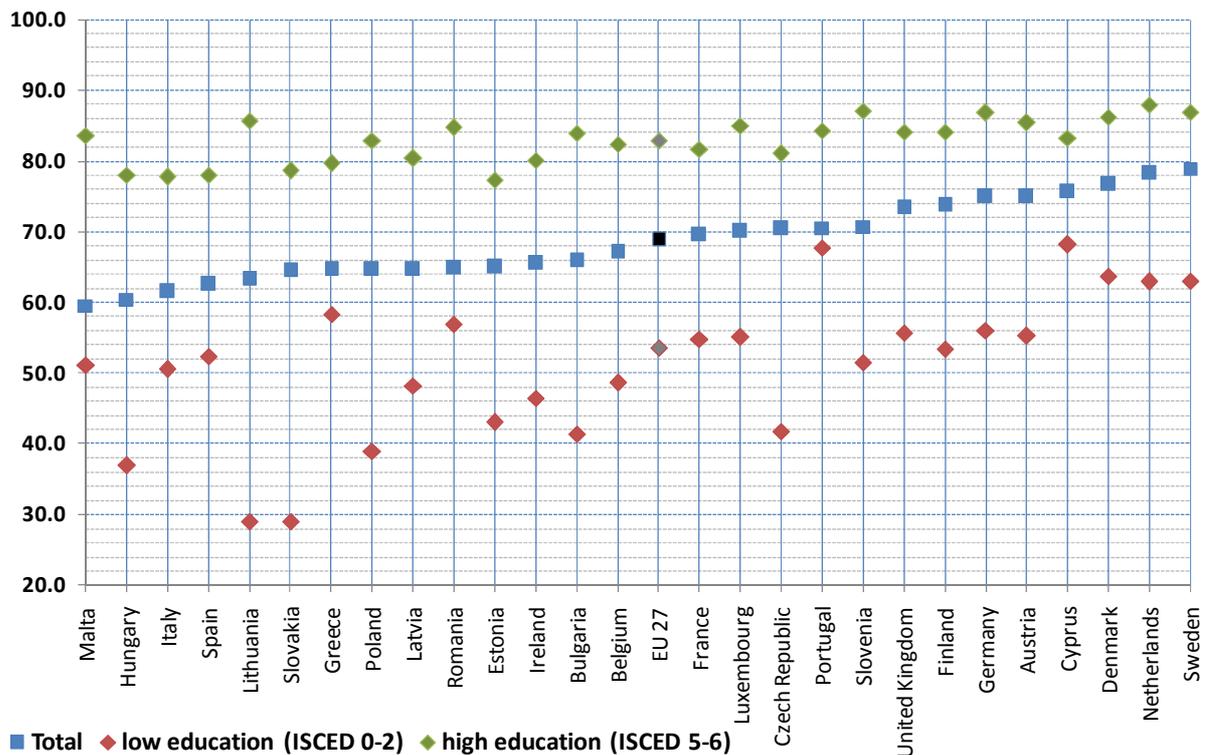
Daten: 2007 (BE CZ NL 2008; DK FIN FR HU I PL UK 2006; S 2005)
Quelle: OECD

Alle vier Faktoren zusammengenommen sollten eigentlich die Anreize zur Weiterbildung in Ältere stärken. Nach wie vor fehlt es aber sowohl an Finanzierungsinstrumenten als auch an arbeitsorganisatorischen Vorkehrungen vor allem für Klein- und Mittelbetriebe, um in der Weiterbildung einen substantiellen Fortschritt zu erzielen.

Die Defizite des Bildungssystems, einschließlich der Weiterbildung, spiegeln sich auch im Beschäftigungssystem (Abb. 12). Die neue Europäische Beschäftigungsstrategie visiert bis zum Jahr 2020 eine Beschäftigungsquote von 75 Prozent an. Diese Messlatte haben die Hochqualifizierten in allen Mitgliedstaaten – selbst Griechenland – längst erreicht. Die Beschäftigungsquoten der deutschen Hochqualifizierten betragen etwa 87 Prozent und werden nur noch von den Niederlanden, Schweden und Slowenien übertroffen. Aber bei den Geringqualifizierten liegt Deutschland noch deutlich hinter Schweden, den Niederlan-

den oder Dänemark, und noch kein Land hat für diese Zielgruppe die Messlatte von 75 Prozent erreicht.

Abbildung12: Beschäftigungsquoten nach Qualifikation der Personen im erwerbsfähigen Alter 20-64, 2010



Quelle: Europäische Arbeitskräftestichprobe, 2. Quartal 2010(lfsq_ergaed, download 17.03.2011), eigene Darstellung.

Was folgt aus diesen stilisierten Fakten für die Übergänge aus dem Bildungssystem? Grob vereinfacht zunächst eine dreifache Spaltung des Arbeitsmarkts nach Bildungschancen: Sehr gute Chancen für theoretisch Gebildete, gute aber riskante Chancen für dual Gebildete, geringe Chancen für Geringqualifizierte. Daraus folgen drei strategische Orientierungen für die Verbesserung des Übergangssystems Bildung-Arbeitsmarkt.

Erstens der Ausbau des tertiären Bildungssystems und der verbesserte Zugang zu diesem System, insbesondere für Erwachsene mit Berufsbildung. Die Theorie der Wissensgesellschaft, soweit man von einer solchen sprechen kann, weist einmütig auf die wachsende Bedeutung des theoretischen Wissens, der kommunikativen Fähigkeiten und der Problem-

lösungskompetenzen. Auch der internationale Vergleich gibt uns ein alarmierendes Signal, die Weichen auf mehr theoretische und methodische Kompetenzen umzustellen (Tab. 5).

Tabelle 5: Bildungsabschlüsse der 25-64 Jährigen nach Niveau (2009) und Entwicklung (1997-2009) in ausgewählten Ländern

	Tertiäre Ab- schlüsse in %	Sekundäre Ab- schlüsse in %	Summe Spalte 1 + 2 in %	Veränderung Tertiär in % jährlich	Veränderung gering Qualifizierter in % jährlich
Austria	19	63	82	3,4	- 3,1
Dänemark	34	42	78	2,6	1,5
Deutschland	26	59	85	1,4	- 2,5
Frankreich	29	41	70	3,0	- 2,4
Niederlande	33	41	74	3,8	- 5,2
Schweden	33	53	86	3,7	- 4,4
Schweiz	35	52	87	3,6 ^P	- 3,0 ^P

Quelle: OECD: Bildung auf einen Blick 2011, Auszug aus Tabelle AI.4, S. 48

Tabelle 5 zeigt für ausgewählte Länder die *Bildungsabschlüsse* der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 nach Niveau und Entwicklung seit 1997. Die erste Spalte deutet darauf hin, dass – von Österreich einmal abgesehen – arbeitsmarktpolitisch erfolgreiche Länder wesentlich mehr Absolventen mit tertiärem Abschluss aufweisen als beschäftigungspolitisch weniger erfolgreiche Länder. In Dänemark, in den Niederlanden, in Schweden und der Schweiz verfügt mittlerweile ein Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung über einen tertiären Abschluss, also einen Abschluss, der vor allem theoretisches, methodisches und kommunikatives Wissen dokumentiert. In Deutschland sind es nur 26 Prozent. Was jedoch noch alarmierender stimmt: Die jährlichen Zuwachsraten betragen nur 1,4 Prozent gegenüber drei bis vier Prozent in vergleichbaren Ländern.

Vergleichbare Länder haben – wie die letzte Spalte zeigt – offenbar auch wesentlich erfolgreicher den Anteil Geringqualifizierter mindern können: Beispielsweise die Niederlande mit jährlich Minus 5,2 Prozent gegenüber nur Minus 2,5 Prozent in Deutschland.

Diese Tabelle dokumentiert aber auch einen positiven Aspekt des deutschen Bildungssystems: Wie Spalte zwei zeigt, werden wir bei der Abschlussquote im Sekundärbereich, einschließlich duale Berufsausbildung, mit 59 Prozent nur noch von Österreich mit 63 Prozent übertroffen.

Bevor wir zum nächsten Punkt kommen, bleibt noch zu erwähnen, dass wir auch bei der *Studienanfängerquote* (hier definiert als Wahrscheinlichkeit, im Lebenslauf eine tertiäre Bildung aufzunehmen) mit 40 Prozent weiter hinter Österreich mit 53 Prozent, den Niederlanden mit 62 Prozent und den Schweden mit gar 70 Prozent liege. Würden freilich Meisterabschlüsse als tertiäre Bildung anerkannt, sähe das Bild weniger dramatisch aus.

Die zweite Strategie zur Überwindung der Dreispaltung des Arbeitsmarkts ist – wie schon angedeutet – die weitere Pflege des dualen Berufsbildungssystems. Dieses ist, trotz aller Mängel, nach wie vor ein unschätzbare institutionelles Erbe. Im handwerklichen und technischen Bereich ist es hochwertig und weltweit Spitze. Aber für die modernen Dienstleistungsberufe im Bereich Information und Kommunikation, wie auch für viele personenbezogene Dienstleistungen ist das duale System nur noch begrenzt zukunftsfähig. Notwendig ist eine Reform in Richtung breiterer Berufsfelder, ein weiterer Ausbau des dualen Studiums und vor allem des berufsbegleitenden dualen Studiums für Erwachsene, die das Potential für eine tertiäre Weiterbildung haben. Gerade auf diese dritte Herausforderung sind unsere Universitäten derzeit überhaupt nicht vorbereitet.

Die dritte strategische Orientierung, um die Dreispaltung des Arbeitsmarkts zu überwinden, ist die Herstellung der Chancengleichheit für Bildungsbenachteiligte. Der letzte Berufsbildungsbericht moniert (wie schon in den vergangenen Jahren), dass rund 1,5 Millionen Jugendliche zwischen 20 und 29 Jahren, also etwa 15 Prozent dieser Altersgruppe, ohne abgeschlossene Ausbildung sind. Darüber hinaus wird etwa ein Fünftel der Ausbildungsverträge frühzeitig wieder gelöst. Viele darunter landen dann im so genannten Übergangssystem, das derzeit zwar viele Parkplätze, aber wenig geordnete Aufstiegswege anbietet. Das duale Berufsbildungssystem scheint auch – von Ausnahmen abgesehen – nicht geeignet, bildungsferne und junge Migranten zu integrieren: 37 Prozent der Jugendlichen ausländischer Herkunft haben keine Ausbildung.

Was könnte die Lösung sein? „Erst Arbeit, dann Bildung“ oder „Erst Bildung, dann Arbeit“? Zur Antwort müssten wir weit ausholen, warum junge Erwachsene überhaupt aus einem geordneten und erfolgreichen Übergang von der Schule in den Beruf herausgefallen sind. Viele Faktoren spielen hier eine Rolle, und das Ursachenbündel ist vermutlich für jeden jungen Menschen ein anderes. Vieles spricht jedoch für die These, dass *mangelnde Autonomie* ein zentraler Faktor ist. Die moderne Bildungstheorie versteht unter *Autonomie* die Möglichkeit, sich in einer selbst gewählten und als sinnvoll erscheinenden Tätigkeit selbst zu behaupten. Alle drei Elemente – Selbstbestimmung, Sinnhaftigkeit und Selbstbehauptung – können am besten durch lernförderliche Arbeitssituationen, also durch *Arbeit plus Bildung*, geboten werden.⁸

Eine (schon etwas ältere) Studie der Europäischen Kommission scheint dies zu bestätigen. Diese hatte auf der Basis des Europäischen Haushaltspanels die Beschäftigung aufgeteilt in solche Jobs, die Qualifizierungsmöglichkeiten enthalten, und solche, die diese Möglichkeit nicht anbieten. Sie stellte fest, dass in den Jahren 1997/98 das Arbeitslosigkeitsrisiko aller Beschäftigten *ohne* Qualifizierungsmöglichkeiten bei 4,6 Prozent lag; das Risiko der gering Qualifizierten in solchen Jobs war bedeutend höher (5,5 Prozent) als das der hoch Qualifizierten (3 Prozent). Dagegen wurden im selben Zeitraum nur 1,6 Prozent aller Beschäftigten in Jobs *mit* Qualifizierungsmöglichkeiten arbeitslos; das Risiko der gering Qualifizierten in solchen Jobs war nicht höher (1,86 Prozent) als das der hoch Qualifizierten (1,93 Prozent).

Aus diesen Beobachtungen folgt, dass auch die Situation von Bildungsbenachteiligten durch lernförderliche Arbeitssituationen erheblich verbessert werden kann. Das heißt, das Problem des Niedriglohnsektors könnte zu einem Großteil durch eine kombinierte Strategie von Arbeitsangeboten und betrieblichen Weiterbildungsangeboten gelöst werden. Aber die Herausforderungen des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt beschränken sich nicht nur auf die Geringqualifizierten. Das führt uns zur dritten großen Frage.

⁸ Zur Bedeutung von Autonomie im Zusammenhang mit Sicherheit und Gleichheit vgl. mehrere Beiträge im Schwerpunkttheft 4 der WSI-Mitteilungen 2011.

3. Soll das Bildungssystem den Arbeitsmarkt steuern oder umgekehrt?

Burkhard Lutz hat diese Frage vor langer Zeit einmal anders gestellt: Wann wird der Arbeitsmarkt erwachsen? Er wollte damit ausdrücken: Wann steuern die Menschen die Geschicke auf dem Arbeitsmarkt und nicht die Produktmärkte oder gar die Finanzmärkte? Die Frage war durchaus rhetorisch gemeint: Wir wünschen uns einen erwachsenen Arbeitsmarkt, in dem die Menschen ihre Geschicke selbst bestimmen und nicht die anonymen Kräfte der Globalisierung oder der so genannten technologischen Sachzwänge. Wir hören aber immer wieder: Unser Bildungssystem muss sich mehr den Bedürfnissen des Marktes anpassen. Dementsprechend sind auch Qualifikationsbedarfsprognosen wieder en vogue und das Gespenst des Fachkräftemangels wird an die Wand gemalt. Als Annäherung zur Beantwortung dieser großen Frage möchte ich Sie zunächst auf einige interessante Erkenntnisse der neueren Forschung aufmerksam machen.

Erstens lässt sich die mangelnde Anpassung von Bildungs- und Arbeitsmarktsystem teilweise mit dem *Phänomen des Schweinezyklus* erklären. Wie der Name schon sagt, wurde das Phänomen zuerst in der Landwirtschaft entdeckt: Steigende Schweinepreise verlocken die Bauern, mehr Schweine zu mästen oder von der Milchwirtschaft auf Schweinemast umzusteigen. Wenn sie dann mit ihren gemästeten Schweinen auf den Markt kommen, müssen sie entdecken, dass andere Bauern auch so dachten. Das Angebot übersteigt die Nachfrage, so dass die Preise sinken. Unter Umständen sinken sie soweit, dass die schlaun und flexiblen Bauern nicht einmal ihre Kosten decken können. Fluchtartig verlassen sie die Schweinezucht, während die wenigen wirklich schlaun und anscheinend nicht flexiblen Bauern am Ende davon profitieren: Die Nachfrage wird das Angebot übersteigen und die steigenden Preise ergeben einen satten Gewinn. So geht das hin und her, ohne dass die Mehrheit der Bauern dazulernt und schlauer wird.

Auch im Bildungssystem ist das Phänomen zu beobachten, wenn auch nicht so krass. Am WZB konnten wir das beispielsweise bei den Ingenieuren nachweisen. Die Studienbereitschaft ist auch hier ein Auf und Ab und wegen der langen Investitionszeiten nicht mit dem Arbeitsmarkt synchronisiert. In den neunziger Jahren glaubte man auch, Anzeichen einer Ärzte-Schwemme erkennen zu können. Stehen wir vor einer „Köche-Schwemme“ als erfreuliche Folge der vielen Kochsendungen im Fernsehen?

Die etwas makabre Werbung einer Soßenfirma könnte darauf hindeuten:



„You won't need chefs anymore in the kitchen“, ist links unten in der Ecke zu lesen. In anderen Worten, so zeigt die Karikatur: Die neue Parmalat-Chefsauce macht Köche arbeitslos. Ergo müssen sich beschäftigungslose Chefs nun einen anderen Chefposten suchen. Und Führungspositionen sind bekanntlich rar gesät. Es heißt also flexibel zu sein. Von einer bedenklichen Arbeitslosenquote hochqualifizierter Köche kann allerdings nicht die Rede sein.

Das alles bedeutet: Auch im Bildungssystem richten sich Entscheidungen nach der Vergangenheit, oder sie folgen, wie etwa im Fall der Köche, einem Herden- oder Nachahmungstrieb. Wenn die Bildungsinvestitionen aber getätigt sind, dann ist die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt schon wieder ein Stück weiter. Kurz: *Auf dem Arbeitsmarkt sind zyklische Überschüsse und Mängel unvermeidlich.*

Zur Milderung solcher Zyklen gibt es plausible Lösungen: Z.B. eine möglichst frühe und systematische Berufsfeldorientierung, um die immer noch gängige (und konventionelle)

Konzentration der jugendlichen Berufswünsche auf wenige Berufe zu verhindern sowie breitere statt engere Berufsfelder; Verkürzung der Ausbildungszeiten durch modulare (aber jederzeit erweiterbare) Ausbildungsgänge; Erwerb von Zusatzqualifikationen bei laufender Erwerbstätigkeit; schließlich auch die Möglichkeit der Erwerbsunterbrechung und Umschulung. In allen vier Dimensionen gibt es noch Vollzugsdefizite, insbesondere in der frühen Berufsfeldorientierung und in der Förderung der Umschulung für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten.

Zweitens herrscht auf dem Arbeitsmarkt, wenigstens teilweise, *Say's Gesetz*: Das Angebot schafft sich seine Nachfrage.⁹ Dafür sprechen mehrere Anzeichen. Die erwähnten zyklischen Überschüsse oder Mängel sind relativ kurzlebig und werden von den Bildungssystemen gut abgepuffert. Wir erleben immer wieder, dass die Horrorprognosen von Überinvestitionen in Bildung – also die so genannte Akademikerschwemme, die Ärzteschwemme, die Lehrerschwemme – nicht eintreffen. Eher das Gegenteil ist der Fall.

Die Anzeichen für Unterinvestition in Bildung sind stärker als für systematische Überinvestition. Warum? Eben weil die vorhandenen Qualifikationen, also das Angebot, sich auch die Nachfrage schaffen. Wie anders lässt sich erklären, dass transnationale Unternehmen ihre Forschungs-, Entwicklungs- und Marketingabteilungen hier in Deutschland etablieren? Beispiele dafür sind AMD (ein amerikanischer Chip-Hersteller), General Electric, Honda oder GlaxoSmithKline, eine für den Gesundheitsmarkt produzierende britische Firma. Warum beginnen chinesische Unternehmen, sich hier in Deutschland einzukaufen? Warum holen deutsche Unternehmen (etwa die Batteriefirma VARTA) ausgelagerte Abteilungen wieder zurück? In anderen Worten: Eine Qualifizierungsoffensive könnte helfen, ausländische Investitionen anzuziehen und damit auch Arbeitsplätze zu schaffen. Im Fachchinesisch heißt das „High-end-inshoring“ (Neuhaus/ Kunze 2006).

⁹ Jean-Baptiste Say schrieb 1803 in seinem Werk *Traité d'économie politique*: *Wenn der Produzent die Arbeit an seinem Produkt beendet hat, ist er höchst bestrebt es sofort zu verkaufen, damit der Produktwert nicht sinkt. Nicht weniger bestrebt ist er, das daraus eingesetzte Geld zu verwenden, denn dessen Wert sinkt möglicherweise ebenfalls. Da die einzige Einsatzmöglichkeit für das Geld der Kauf anderer Produkte ist, öffnen die Umstände der Erschaffung eines Produktes einen Weg für andere Produkte.* Say wandte sich damit in der damaligen Diskussion gegen die von einigen Ökonomen vertretene Befürchtung, dass es mit dem technischen Fortschritt zu Überproduktionskrisen komme. Nach Say war die Produktion von Gütern nötig, um die für Güterkäufe erforderlichen Mittel bereitzustellen und die Güterproduktion somit gleichzeitig Angebot und Nachfrage schaffe (http://de.wikipedia.org/wiki/Saysches_Theorem).

Freilich, solche Strategien müssen mögliche negativen Nebenwirkungen in Rechnung stellen: Zum einen könnten die individuelle Rendite von Bildungsinvestitionen stagnieren oder gar sinken. In diesem Punkt gilt für Deutschland eher eine Entwarnung, oder besser: eine Verwarnung. In ihrem jüngsten Bildungsbericht stellt die OECD fest, dass die Bildungsrenditen für Hochqualifizierte in den letzten zehn Jahren in kaum einem anderen Land so stark gestiegen sind wie in Deutschland. Das lässt also eher auf eine Unterinvestition als auf eine Überinvestition in Hochqualifizierte schließen. Das deckt sich auch mit der Feststellung der OECD, dass in Deutschland insbesondere die Bildungsinvestitionen im Tertiärbereich im Vergleich zu anderen Ländern hinterherhinken.

Dagegen ist die Gefahr der Verdrängung von Geringqualifizierten durch Hochqualifizierte ernster zu nehmen. Es gibt zwar kaum verlässliche Analysen dazu. Aber die in Deutschland besonders starke Kluft der Arbeitslosenquoten zwischen Gering- und Hochqualifizierten ist ein deutliches Indiz für Verdrängung.

Jedenfalls muss die Behauptung, das Angebot schaffe sich auch seine Nachfrage, differenziert werden: Sie gilt nur, wenn wir unter *Bildung die Fähigkeit zum Lernen* verstehen. Lernfähigkeit ist nicht nur Voraussetzung für den Erwerb von Kompetenzen und neuem Wissen, sondern auch die Voraussetzung für das Vergessen von altem (oft veraltetem) Wissen. Dann stellen sich aber zwei große Fragen. Entwickelt sich die Fähigkeit zum Lernen eher mit hoher formaler schulischer Bildung, oder eher im Laufe von Berufserfahrungen, eventuell kombiniert mit theoretischer Qualifizierung auch im Erwachsenenalter? Kann es sein, dass die formal gut gebildeten Arbeitsplatzbesitzer ihren Insidervorteil nutzen, um Macht im negativen Sinne auszuüben? Die negative Definition von Macht ist – wie der große Politiktheoretiker Karl Deutsch einmal formulierte – die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen!

Die bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Folgerungen aus diesen Beobachtungen und Überlegungen dürften klar sein: In Bildung muss mehr investiert werden; dabei sind nicht die Bildungstypen, sondern die Kompetenzen entscheidend. Dann müssen die Übergänge zwischen den Bildungssystemen geöffnet werden, und zwar für die ganze Erwerbslebenszeit. Schließlich muss bei Rekrutierung, Beförderung und Bezahlung die Betonung mehr auf der Bescheinigung der Lernfähigkeit als auf formaler Bildung liegen.

Drittens weckt das *Versicherungsmotiv* das betriebliche Interesse, Jugendliche mit formaler Überschussqualifikation einzustellen (Bulmahn/Kräkel 2002). Der Grund für das Versicherungsmotiv ist der beschleunigte Strukturwandel der Arbeitsmärkte in Richtung Dienstleistungen. Wie schon mehrfach erwähnt: Dienstleistungsmärkte implizieren eine höhere Volatilität der Nachfrage als fordistische Produktmärkte. Langfristige Produktplanungen sind kaum möglich. Die daraus wachsende Unsicherheit veranlasst die Betriebe, eher formal Überqualifizierte einzustellen und diese auch besser zu bezahlen als solche Beschäftigte, deren Qualifikation genau passen würde. Treten nämlich Anpassungsprobleme auf, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass junge Erwachsene mit Überschussqualifikation damit besser umgehen können als exakt passend Qualifizierte. Darum erfolgt die Einstellung junger Erwachsenen, im Gegensatz zu früher, über mehrere Etappen befristeter Beschäftigung. Dadurch lässt sich auch festzustellen, ob diese Jugendlichen zur Betriebschemie passen und die erwartete Lernfähigkeit tatsächlich auch mitbringen.

Dazu kommt das Arbeitgeberinteresse an frei verfügbaren Arbeitskraftpotentialen. In der neueren Literatur gibt es Belege, dass dieser Aspekt des Versicherungsmotivs hoch relevant ist. Die Systemtheorie spricht von gezielter Redundanz, die Ökonomie von Liquiditätspräferenz. Betriebsstudien zeigen, dass jährlich bis zu 40 Prozent der Beschäftigten Aufgaben der Kollegen oder Kolleginnen übernehmen (müssen).

Umgekehrt haben auch Jugendliche zunehmendes Interesse, über mehrere Beschäftigungsverhältnisse den für sie besten Arbeitgeber zu finden. Der Trend zur Befristung von Einstiegsverträgen hat also auch systemische Gründe.

Viertens nimmt die *strukturelle Unsicherheit* auf Arbeitsmärkten zu. Diese erzeugt ihrerseits neben den zyklischen Ungleichgewichten auch zunehmend strukturelle Ungleichgewichte, das heißt die Gleichzeitigkeit von Überschuss und Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Gegen strukturelle Ungleichgewichte helfen auch die raffiniertesten Prognosesysteme nur teilweise. In dieser Hinsicht hat Deutschland nach den ersten Enttäuschungen über Prognosesysteme in den 70er Jahren die Flinte zu früh ins Korn geschmissen. Das war ein Fehler. Internationale Vergleiche zeigen, dass Fortschritte möglich sind. Vor allem in den Niederlanden, USA und Kanada sind beruflich und vor allem regional differenzierte Prognosesysteme entwickelt worden, von denen wir in Deutschland

derzeit nur träumen können. Diese Systeme sind durchaus auch in der Lage, die Wechselwirkungen von Angebots- und Nachfragepräferenzen zu modellieren, um die Passung von Bildungs- und Arbeitsmarktsystemen zu verbessern (Neugart/ Schömann 2002).

Aber selbst die besten Prognose-Systeme sind nicht in der Lage, die strukturelle Ungewissheit über Qualifikationsbedarf lösen. Dafür hat Martin Baethge den Begriff des Weiterbildungsparadoxes gewählt: Wir brauchen immer mehr Weiterbildung, wissen aber immer weniger darüber, was wir weiterbilden sollen. Wie kann dieses Paradox gelöst werden?

Paradoxe lassen sich nicht lösen wie ein Rätsel. Man kann darüber nur sprechen, gemeinsam abwägen und dann entscheiden. Diese Entscheidungen sollten aber offen sein für Revision für den Fall, dass die Dinge anders laufen als erwartet. Für dieses gleichsam dialektische Lösungsmuster kursieren Begriffe wie *Antizipationssysteme*, *Lernen durch Überwachung*, *lernende Organisationen* oder gar *lernende Regionen*. Dazu möchte ich zum Abschluss ein paar Überlegungen zur Diskussion stellen, wohl wissend, dass ich mich hier auf unsicherem Boden bewege und Sie als Praktiker eigentlich besser urteilen können als ich.

Ausgangspunkt von Antizipationssystemen oder lernenden Regionen ist die vorherrschende Kurzsichtigkeit in der Risikowahrnehmung und im Risikoverhalten der Entscheidungsträger von Weiterbildung. Das betrifft sowohl Betriebe als auch Individuen. Die Lösungsstrategie kann eigentlich nur in einer laufenden und strukturierten Kommunikation zwischen Theorie und Praxis liegen. Dabei sehe ich vier Strukturelemente erfolgreicher Antizipationssysteme.

Erstens müssen die *strategischen Kapazitäten* der Betriebe gestärkt werden. Derzeit haben die meisten Betriebe, wenn überhaupt, eine Personalplanungsperspektive von maximal einem Jahr. Aus international vergleichenden Studien wissen wir aber, dass betriebliche Weiterbildungsaktivitäten dort am stärksten ausgeprägt sind, wo Betriebe eigenständige Bedarfsanalysen erstellen und wo die Beschäftigten ihre Leistungspotenziale regelmäßig einschätzen lassen können. Dazu brauchen KMU externe Unterstützung.

Zweitens müssen strukturelle Top-down-Ansätze (beispielsweise vom IAB, vom BiBB oder Prognos) mit akteurszentrierten Bottom-up-Ansätzen verknüpft werden. Das heißt, aggregiertes statistisches Wissen über Strukturwandel auf sektoraler oder regionaler Ebene muss in einem iterativen Verfahren durch informelles und nicht kodifizierbares Erfahrungswissen der Betriebe verdichtet werden. Dazu eignen sich regelmäßige Betriebsbefragungen, runde Tische und dezentrale Informationssysteme. In anderen Worten: Das Ziel ist, durch Interaktion von Wissenschaft und Praxis das Wissen zu erzeugen, das für Betriebe wie Individuen entscheidungsrelevant ist. Die Ergebnisse der Entscheidungen sind dann aber laufend zu überwachen, um sie schnell revidieren zu können, wenn die Dinge anders laufen als erwartet. Deshalb spricht man auch von Lernen durch Überwachung.

Drittens geht es darum, den Wandel von der (immer weniger realistischen) betrieblichen zu *regionalen Beschäftigungssicherheit* zu unterstützen. Das ist ein schwieriges Ziel, aber gemeinsames Handeln etwa in Form regionaler Aktionsbündnisse kann in dieser Richtung viel bewegen. Fachkräftestudien stellen beispielsweise zum einen eine zunehmende Abwanderung vor allem jüngerer qualifizierter Frauen aus ländlichen Regionen fest, zum anderen häufig eine Überalterung der Belegschaften in den Betrieben. In anderen Worten: Wenn der Bedarf akut wird, sind die Fachkräfte schon abgezogen oder abgeworben worden. Es ist also sozusagen eine Brücke zwischen heute und übermorgen zu schaffen.

Eine Lösung könnten betriebsübergreifende *Fachkräftepools* sein. Arbeitgeberverbände könnten (mit Hilfe von Kommunen, Landesregierungen oder regionalen Entwicklungsträgern) jetzt arbeitslosen jungen Erwachsenen eine auf drei bis fünf Jahre befristete Übergangsbeschäftigung anbieten. Ziele dieser *Übergangsbeschäftigung* wären: Bedienung kurzfristigen Personalbedarfs für Betriebe; Unterstützung von jungen Erwachsenen, sich selber einen Arbeitsplatz zu suchen oder zu schaffen; auf prospektive Arbeitsplätze zugeschnittene modulare Weiterbildung; Organisation von Auslandseinsätzen und andere. Strategisch könnten diese Fachkräftepools an der regionalen Clusterbildung angebunden werden, um diese bei potenziellem Fachkräftebedarf zu unterstützen. So könnte Regionalpolitik eine Scharnierfunktion zwischen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik erfüllen. Die Finanzierung könnte aus einem Risikopool erfolgen, der aus Landes-, Bundes-, Bundesagentur- und ESF-Mitteln gespeist wird. Ein Teil der Mittel könnte möglicherweise in Kreditform finanziert werden, deren Rückzahlung wieder in den Pool fließt.

Viertens stellt die *Stärkung der individuellen Autonomie* eine völlig vernachlässigte Strategie zur Lösung *struktureller Ungewissheit* dar. Das gilt auch für das Weiterbildungsparadox. Denn die Unsicherheit resultiert ja – abgesehen von äußeren Einflüssen wie Globalisierung oder Finanzkrisen – aus der Vielzahl unkoordinierter individueller oder betrieblicher Entscheidungen. Diese Unsicherheit ist nicht lösbar wie eine mathematische Formel. Sie ist auch nicht lösbar durch noch so raffinierte Prognosemodelle.

Deshalb empfiehlt die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte die Institutionalisierung neuer sozialer Rechte über die unmittelbare Beschäftigung hinaus. Wenn die vernünftige Forderung nach mehr Eigenverantwortung nicht nur Rhetorik bleiben soll, müssen auch die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Zum Beispiel das Recht für alle erwachsenen Beschäftigten auf regelmäßige gründliche Einschätzung ihrer Entwicklungspotenziale, oder Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds. Detailliertere Ausführungen und Begründungen dafür finden sie in meiner neuesten Veröffentlichung (Schmid 2011).

Soll nun der Arbeitsmarkt die Bildung oder das Bildungssystem den Arbeitsmarkt steuern? Eine erste Annäherung als Antwort könnte folgendermaßen lauten: Das Bildungssystem muss sich zwar dem Arbeitsmarkt öffnen, sollte aber zumindest in vierfacher Weise die Führung übernehmen:

Erstens sollte sich das Bildungssystem dem Arbeitsmarkt in der Weise öffnen, dass es nicht nur den einmaligen Übergang von der schulischen Ausbildung in den Beruf beobachtet, sondern auch lange Übergangssequenzen analysiert, um die Nachhaltigkeit von Berufskarrieren zu überprüfen. Erst solche Sequenzen lassen eindeutige Defizite im Hinblick auf Fehlqualifikationen und Fehlinvestitionen erkennen. Die vom IAB verknüpften Betriebs- und Beschäftigtendaten ermöglichen eine Zusammenschau von Angebots- und Nachfragefaktoren solcher Übergangssequenzen; solche Paneldaten sollten auch auf regionaler Ebene verfügbar werden.

Für die Bildungsforschung ergibt sich *zweitens* die Notwendigkeit kontrollierter Experimente. Etwa das Experiment, ob der kurzfristige Vorteil einer betriebsnahen, aber begleiteten Ausbildung sich auch langfristig in besseren Erwerbskarrieren und kürzerer Dauer

einer etwaigen Arbeitslosigkeit ausdrückt als der lange Verbleib im so genannten Übergangssystem.

Drittens muss die Arbeitsteilung zwischen Bildungs- und Arbeitsmarktsystem neu justiert werden. Die Vorstellung, das Bildungssystem produziere allgemeine und das Arbeitsmarktsystem die spezifischen Kompetenzen lässt sich nicht mehr aufrecht erhalten. Die Verknüpfung beider Systeme muss institutionell verstärkt werden: Die betriebliche Welt muss in den Schulen früher präsent sein, und Schulen wie Universitäten müssen sich der betrieblichen Welt öffnen. Dabei sollte das Bildungssystem jedoch die ‚Führung‘ übernehmen, um der strukturellen Kurzsichtigkeit des Arbeitsmarkts entgegenzuwirken.

Viertens muss das Bildungssystem auch deshalb die ‚Führung‘ in der Produktion von Qualifikation übernehmen, weil der Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht in der Lage ist, die im Bildungssystem angelegte Tendenzen der sozialen Ausschließung wieder voll zu kompensieren. Die grundlegenden Kompetenzen für eine nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit müssen im Bildungssystem, und zwar so früh wie möglich, vermittelt werden. Vordringliches Ziel dabei ist es, die ‚vererbte‘ Benachteiligung in den Bildungschancen, das heißt die immer noch starke Abhängigkeit der Bildungschancen von der sozialen Herkunft, abzubauen (u.a. Hopf 2011). Der Strukturwandel des Arbeitsmarkts ist schon beim Übergang in den Kindergarten oder in die Vorschule zu berücksichtigen.

Ausgewählte Literatur

- Baethge, Martin (2011), Qualifikation, Kompetenzentwicklung und Professionalisierung im Dienstleistungssektor, in: WSI-Mitteilungen, 64 (9), 447-56
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf (2011), Arbeitsverhältnisse im Dienstleistungssektor, in: WSI-Mitteilungen, 64 (9), 439-47
- Bulmahn, Guido and Matthias Kräkel (2002), Overeducated Workers as an Insurance Device, in: Labour 16 (2) 383-402
- European Commission (2002), Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Helmrich, T. und G. Zika (2010), BIBB/IAB-Qualifikations- und Berufshauptfeldprojektionen, Frankfurt a.M., Ms.
- Hopf, Wulf (2011), Bildung, chancengleiche Konkurrenz und gleiche gesellschaftliche Teilhabe, in: WSI-Mitteilungen, 64 (4), 195-201
- Kronauer, Martin und Günther Schmid (2011), Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 64 (2011), H. 4, S. 155-162

- Lassnigg, Lorenz (2006), Approaches for the anticipation of skill needs in the "Transitional Labour Market" perspective - the Austrian experience, Discussion Paper SP I 2006-105, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
- Neugart, Michael und Klaus Schömann (eds.) (2002), Forecasting Labour Markets in OECD Countries. Measuring and Tracking Mismatches, Cheltenham, UK, Edward Elgar
- Neuhaus, Marco und Frederik Kunze (2006), Inshoring to Germany - Global Networking is not a one-way street, DB Research, April 20, 2006
- OECD (2011), Education at a Glance, Paris, OECD Publications [Deutsch: Bildung auf einen Blick]
- Schmid, Günther (2008), Full Employment in Europe – Managing Labour Market Transitions and Risks, Cheltenham, UK, Edward Elgar
- Schmid, Günther (2011), Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern, Berlin, edition sigma
- Schmid, Günther und Paula Protsch (2009), Wandel der Erwerbsformen in Deutschland und Europa, Discussion Paper SP I 2009-505, Berlin 2009, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), http://www.wzb.eu/bal/aam/pdf/2009-505_schmid-protsch.pdf