

Nationale Ansätze zur Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Arbeitsleben

Marc Piopiunik [ifo Institut an der Universität München – piopiunik@ifo.de]

Paul Ryan [University of Cambridge – paul.ryan@kings.cam.ac.uk]

Die staatlichen Maßnahmen zur Förderung der Bildung und Beschäftigung junger Leute unterscheiden sich von Land zu Land hinsichtlich institutioneller Merkmale, insbesondere bezüglich des aktuellen Stands und Inhalts der Bildung im Sekundarbereich II. Hier soll vor allem betont werden, dass wesentliche Unterschiede in der Wirksamkeit dieser Programme zwischen den Ländern bestehen.

[Übersetzt aus dem Englischen von Nadine Fabritz.]

Viele europäische Staaten sehen sich heute mit gravierenden Problemen hinsichtlich des Bildungsniveaus, der Berufsausbildung und der Arbeitslosigkeit junger Menschen konfrontiert. Die Probleme des erschwerten Übergangs von der Schule in das Berufsleben sind strukturell und langfristig und wurden durch die jüngste Finanzkrise noch verschärft.

UNTERSCHIEDE IM NATIONALEN BILDUNGSWESEN

Hat sich eine Politikmaßnahme in einem Land bewährt, wird in der politischen Debatte oft vorbehaltlos angenommen, dass diese unverändert von anderen Ländern übernommen werden kann und sollte. Tatsächlich wirken einzelne Maßnahmen in manchen Ländern besser als in anderen.

Um die unterschiedliche Wirkungsweise der Förderprogramme zu untersuchen, wird in der Studie zwischen drei Kategorien von Sekundarbildung unterschieden. Diese unterscheiden sich durch den Bildungsstand und Lehrplan im Sekundarbereich II: „Vollzeit-Schulbildung“ (mit dem Vereinigten Königreich als Musterbeispiel) „Vollzeit-Berufsausbildung“ (Schweden und Finnland) und Lehrlings-

ausbildung „Duale Berufsausbildung“ (Deutschland und die Schweiz; s. Tabelle). Alle drei Bildungsvarianten existieren in all diesen fünf – und auch in allen weiteren – Ländern; die jeweilige Kategorie ist jedoch in den jeweils genannten Ländergruppen am stärksten vertreten. Weitere Faktoren (neben den Ausbildungskategorien), die möglicherweise für den Übergang von der Schule ins Arbeitsleben relevant sein könnten, wie beispielsweise Arbeitsschutz oder Mindestlöhne, werden hier nicht berücksichtigt.

BESCHÄFTIGUNGSPROBLEME JUGENDLICHER

Die Beschäftigungsprobleme junger Menschen spiegeln sich sowohl in der Arbeitslosenquote (die sich auf die Erwerbsbevölkerung bezieht) als auch in der Erwerbslosenrate wider. (Die Erwerbslosenrate umfasst Nicht-Aktive, also jene, die sich nicht in Arbeit, Schule oder Berufsausbildung befinden („NEET“), und Arbeitslose; diese Quote bezieht sich auf die gesamte jugendliche Bevölkerung). Beide Quoten sind in der Kategorie „Vollzeit-Schulbildung“ höher als diejenigen in der Kategorie „Duale Berufsausbildung“, während die

Effektivität von Politikmaßnahmen in Abhängigkeit der Ausbildung im Sekundarbereich II

| Vorherrschende Bildungsart im Sekundarbereich II | Länder | Partizipationsrate, 2009 | | | Jugend-arbeits-losigkeit, in %, 2010 | Jugend-erwerbs-losigkeit ^a , in %, 2010 | Politikmaßnahmen und ihre Folgen ^b | | | |
|--|----------|--------------------------|---------------------------|---------------------|--------------------------------------|--|---|---------------------------|------------------------------|--------------|
| | | Vollzeit-Schulbildung | Vollzeit-Berufsausbildung | Lehrlingsausbildung | | | Vorherrschende Intervention | Beschäftigung nach 1 Jahr | Beschäftigung nach 3+ Jahren | Schulbildung |
| Vollzeit-Schulbildung | GB | 70 | 28 | 2 | 19 | 14 | Erstausbildung Unterstützung bei Arbeitssuche | + | 0 | n.v. |
| Vollzeit-Berufsausbildung | SWE, FIN | 37 | 55 | 8 | 23 | 8 | Beschäftigungsbeihilfen Erstausbildung | 0 | + | n.v. |
| Lehrlingsausbildung (Duale Berufsausbildung) | DE, CH | 41 | 7 | 53 | 9 | 7 | Vorbereitende Ausbildung | - | - | + |
| | | | | | | | Weiterführende Ausbildung | 0 | + | - |
| | | | | | | | Sonstige | n.v. | n.v. | n.v. |

Ungewichteter Durchschnitt innerhalb der jeweiligen Gruppe. N.v. = Nicht vorhanden. (a) NEET: nicht in Arbeit, Schule oder Berufsausbildung (b) Evaluationsergebnisse sind überwiegend: + positiv, 0 nicht signifikant, - negativ (c) Verkürzte Ausbildungsverhältnisse und abgestimmtes Vorgehen. Quelle: EENEE Analytical Report 13 (Quellenverweis s. unten).

Länder der Kategorie „Vollzeit-Berufsausbildung“ dazwischen liegen – d.h. höher im Vergleich zur ersten Kategorie hinsichtlich der Arbeitslosen und niedriger bezüglich der Erwerbslosenrate abschneiden (s. Tabelle).

POLITIKMAßNAHMEN

Die Maßnahmen, mit denen die Politik versucht, den Übergang von der Schule ins Berufsleben zu erleichtern, unterscheiden sich zwischen den Ländern. In Ländern der Kategorie „Vollzeit-Schulbildung“ liegt der Fokus auf Erstausbildung und Unterstützung bei der Arbeitssuche; bei „Vollzeit-Berufsausbildung“ auf Einstellungsbeihilfen und Erstausbildungstraining; und bei der Kategorie „Duale Berufsausbildung“ auf vorbereitendem Ausbildungstraining (für junge Menschen mit Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden) und auf weiterführender Ausbildung (für diejenigen, die eine formale Ausbildung bereits abgeschlossen haben).

Die Wahl dieser Programme in den einzelnen Ländern richtet sich nach der Schwere und der Art der Probleme der Jugendlichen. Die hohen Arbeitslosen- und Erwerbslosenquoten in der Kategorie „Vollzeit-Schulbildung“ legen kurzfristige Maßnahmen nahe, die sich vor allem auf die Stellensuche und Subventionen für einstellende Unternehmen stützen. Die Teilnahme an solchen Programmen ist in der Regel freiwillig, da die Androhung, finanzielle Unterstützung zu entziehen, sich kaum auf junge Erwerbslose auswirkt. In den Ländern der Kategorie „Lehrlingsausbildung“ veranlasst ein höheres Bildungsniveau die Regierungen, längerfristige, trainingsbasierte Programme zu wählen, die sowohl vor als auch nach der Berufsausbildung angeboten werden. Die Teilnahme an diesen Programmen ist in der Regel verpflichtend, da der Entzug finanzieller Unterstützung wegen der stärkeren Arbeitsmarktbindung unter den nichterwerbstätigen Jugendlichen einen größeren Effekt hat. Zwischen diesen beiden Polen befinden sich Länder der Kategorie „Vollzeit-Berufsausbildung“, die Einstellungsbeihilfen und Erstausbildung für die jungen Menschen fördern, die ihre formale Schulbildung abgeschlossen haben.

Länder der Kategorie „Duale Berufsausbildung“, also mit dualem Ausbildungssystem, fördern zusätzlich den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt: z.B. die Förderung von kürzeren (häufig zweijährigen) Ausbildungen, die direkt bei den Leistungsschwächeren ansetzen. Darüber hinaus werden Maßnahmen abgestimmt, um die Arbeitgeber und Tarifpartner zu mehr Ausbildungsplätzen zu bewegen.

ERFOLG DER POLITIKMAßNAHMEN

Nicht nur die Ansätze, auch die Effektivität der Politikmaßnahmen unterscheidet sich zwischen Ländern. Statistisch

überzeugende Evaluierungen einzelner nationaler Programme legen nahe, dass der Beschäftigungseffekt dieser Programme in jedem der drei Ausbildungs-Kategorien anders ist. Die Programme, die typischerweise von den Ländern der Kategorie „Vollzeit-Schulbildung“ verwendet werden, scheinen ungefähr ein Jahr nach der Programmteilnahme zu einer erhöhten Beschäftigung zu führen. In den Ländern der Kategorie „Duale Ausbildung“ hingegen ist dies generell nicht der Fall. (Die Länder der Kategorie „Vollzeit-Ausbildung“ liegen wieder dazwischen.) Längerfristig betrachtet kehren sich die Ergebnisse jedoch um: Ab drei Jahren nach der Programmteilnahme sind die Ergebnisse in der Kategorie „Duale Berufsausbildung“ generell positiv. Die kurzfristig positiven Effekte in Ländern mit „Vollzeit-Schulbildung“ hingegen scheinen nicht anzudauern.

Weitere Untersuchungen aus Deutschland unterscheiden zwischen vorbereitender und weiterführender Ausbildung und untersuchen darüber hinaus, wie sich die Programme auf Bildungsabschlüsse auswirken. Eine vorbereitende Ausbildung, die die Eignung der Jugendlichen für eine Berufsausbildung verbessern soll (als Teil des „Übergangssystems“), scheint paradoxerweise die Wahrscheinlichkeit für eine nachfolgende Beschäftigung zu reduzieren, sogar noch fünf Jahre nach Ende des Programms. Die Bildungsbeteiligung als eigentliches Ziel der Maßnahme steigt hingegen. Eine weiterführende Ausbildung bewirkt das Gegenteil: Sie erhöht die Beschäftigungsquote, verringert aber die Teilnahme an Bildungsprogrammen. Über die Effektivität verkürzter Ausbildungsprogramme und einem abgestimmten Vorgehen zur Erweiterung der Ausbildungsplätze kann hingegen keine eindeutigen Aussagen getroffen werden.

DIE NOTWENDIGKEIT NATIONALER ANSÄTZE

Der Zusammenhang zwischen Institutionen, Politikmaßnahmen und dem Erfolg der Maßnahmen legt nahe, dass Trainingsmaßnahmen von Jugendlichen in allen Ländern funktionieren können. Allerdings bestehen Unterschiede zwischen den Ländern, welche Maßnahmen funktionieren und wann diese Maßnahmen wirken. Länder mit dem Fokus auf allgemeiner Schulbildung, welche sich einer hohen Inaktivität von Jugendlichen gegenübersehen, profitieren in erster Linie von schnellen Mobilisierungsmaßnahmen, deren Nutzen sich weitgehend auf die kurze Frist beschränkt. Länder mit starkem Fokus auf Berufsausbildung - vor allem jene mit einem dominanten Lehrlingsausbildungssystem - weisen niedrigere NEET-Quoten auf und profitieren eher von längerfristigen Maßnahmen. Dabei treten die positiven Effekte der Trainingsmaßnahmen auf Bildungsabschlüsse und Beschäftigung vor allem mittel- und langfristig auf.

Weitere Details unter: Marc Piopiunik, Paul Ryan, *Improving the transition between education/training and the labour market: What can we learn from various national approaches?* EENEE Analytischer Bericht Nr. 13, Oktober 2012, http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR13.pdf.

Europäisches Expertennetzwerk Bildungsökonomik (EENEE)

Gefördert durch die Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur



EENEE-Veröffentlichungen und weitere Informationen unter: <http://www.eenee.org>. – Koordination: Ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., Poschingerstr. 5, 81679 München, Tel.: +49-89-9224-1388, E-mail: eenee@ifo.de.
© EENEE 2012. Alle Rechte vorbehalten. Die hier vertretenen Meinungen sind die der Verfasser und nicht der Europäischen Kommission.