

# Fernando Puig-Samper: Berufliche Bildung in Spanien - Impulse aus Europa

Die spanischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände leiteten 1992 in Zusammenarbeit mit der Regierung einen Prozess des sozialen Dialogs über berufliche Bildung und Ausbildung ein, da einem solchen Dialog eine hohe strategische Bedeutung für die Entwicklung und den Zusammenhalt von Wirtschaft und Gesellschaft beigemessen wurde.

Als Hauptziele wurden dabei die Förderung der persönlichen und beruflichen Entwicklung, die Prosperität von Unternehmen und Beschäftigten, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Anpassung an Veränderungen und die Förderung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten definiert.

## Es war kein leichter Weg...

Wir haben in diesen zwei Jahrzehnten keinen leichten Weg zurückgelegt. Aber nach vier Übereinkommen (die ersten aus dem Jahr 1992 und die letzten von 2006) haben wir einen beträchtlichen Ausbau der beruflichen Bildung erzielt. Im Jahr 2011 nutzten 4.443.047 Personen die Bildungsangebote für Arbeitslose und Beschäftigte – das entspricht 19 % der Erwerbsbevölkerung in Spanien. Im Zuge dieses Ausbaus konnten auch Ungleichheiten (bezogen auf Raum, Wirtschaftsbereiche und Personen) beim Zugang zu den Bildungsangeboten abgebaut werden, die sich ohne die Präsenz der Gewerkschaften verstärkt hätten.

In diesem Zusammenhang messen wir auch der Gründung von auf Dauer angelegten gemeinsamen Einrichtungen von Gewerkschaften, Unternehmen und Regierung hohe Bedeutung bei. Im Zuge der gemeinsamen Arbeit im Bildungsbereich konnten wir dauerhafte Beziehungen aufbauen, die die Lenkung von Konflikten erleichtern und die Verhandlungsprozesse stützen.

Dieses Vorgehen hat zusätzliche Unterstützung durch die Lissabon-Strategie erfahren, die im Jahr 2000 zur Meisterung der Herausforderungen einer globalisierten Welt verabschiedet wurde. Das Ziel, zu der wissensbasierten Wirtschaft mit der höchsten Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit zu avancieren, einer Wirtschaft, die sich dabei außerdem nachhaltig entwickelt, mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, einen größeren sozialen Zusammenhalt erzielt und den Umweltschutz fördert, ist mit starken Impulse für Bildung und Ausbildung und für Forschung und Innovation verbunden. Soweit die Theorie.

Das 2002 verabschiedete spanische Organgesetz über Qualifikationen und berufliche Bildung (Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional) ging dem Beginn des Kopenhagen-Prozesses in demselben Jahr zeitlich voraus; seine Grundlagen sind jedoch in diesem europäischen Projekt zu suchen. Sicherlich aufgrund des allgemeinen Grundsatzes der gegenseitigen Beeinflussung fügten sich das Gesetz und seine Bestimmungen gut in die Prioritäten und die erste Begründung der EntschlieÙung des Rates ein: Allgemeine und berufliche Bildung sind unentbehrlich für die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, des sozialen Zusammenhalts, eines aktiven Staatsbürgertums sowie eines erfüllten Privat- und Berufslebens.

## 04-12: Berufsbildung in Europa

von: Fernando Puig-Samper (Gewerkschaftssekretär (CCOO), Spanien) |  
Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de  
Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

---

Das Gesetz sah Folgendes vor: die Aufstellung eines nationalen Katalogs der beruflichen Qualifikationen, ein Verfahren zur Anerkennung, Evaluierung, Akkreditierung und Eintragung der beruflichen Qualifikationen, Informations- und Orientierungsangebote zur beruflichen Bildung und Beschäftigung und die Evaluierung und Verbesserung der Qualität des nationalen Qualifikations- und Berufsbildungssystems, um aussagekräftige Informationen über seine Funktionsweise und seine Anpassung an den Bildungsbedarf von Personen und Wirtschaft zu erfassen.

Als in Kopenhagen einige Monate später beschlossen wurde, der europäischen Dimension, den Punkten Transparenz, Information und Orientierung, der Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen und der Qualitätssicherung Priorität einzuräumen, schien sich alles wie von selbst zusammenzufügen.

Wir standen damit vor der Summe der Vektoren zweier Kräfte: dem dreiseitigen sozialen Dialog und dem europäischen Impuls. Das Ergebnis würde von der Richtung und der Stärke dieser Vektoren abhängen.

### **Einiges ist schon geschafft**

Wir haben zweifelsohne bereits einen Teil des Wegs zurückgelegt, den das spanische Gesetz aus dem Jahr 2002 und die im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses vereinbarten europäischen Ziele abgesteckt hatten. Bei der Durchsicht der spanischen Gesetzgebung wird für jeden ohne Weiteres ersichtlich, dass bereits ein nationaler Katalog der beruflichen Qualifikationen vorliegt, dass zu diesem Katalog Hunderte von Bildungszertifikaten ausgearbeitet wurden und dass der Aufbau eines Systems zur Anerkennung und Akkreditierung der durch Arbeitserfahrung und nicht formales oder informelles Lernen erworbenen beruflichen Kompetenzen eingeleitet wurde.

Des Weiteren bestehen Regelungen zur Arbeitsweise der integrierten Berufsbildungszentren (Centros Integrados de Formación Profesional) und der nationalen Referenzzentren (Centros de Referencia Nacional), deren Aufgabe es ist, innovative und experimentelle Aktivitäten der beruflichen Bildung umzusetzen. Seit 2007 sind außerdem das Teilsystem der beruflichen Bildung und damit die verschiedenen Bildungsinitiativen geregelt.

Unsere Verhandlungen und ihre Ergebnisse haben diese Vorschriften beeinflusst, aber zugleich nehmen sämtliche dieser Vorschriften auf die Erreichung der Ziele des Lissaboner Gipfeltreffens mit den nachträglichen Erweiterungen und Ratifizierungen auf den verschiedenen Europagipfeln Bezug. Wissen und Innovation als Motoren für wirtschaftlichen Fortschritt und Beschäftigungswachstum, Bildung und Humankapital als grundlegende Faktoren des Wirtschaftswachstums, die Notwendigkeit der Verbesserung der Qualität, Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der Bildungs- und Ausbildungssysteme und die Einstufung des lebenslangen Lernens als tragende Säule der Beschäftigungsstrategie in wissensbasierten Wirtschaftsräumen sind Punkte, an denen die spanische Gesetzgebung mit den von der Europäischen Union vorgegebenen Leitlinien verknüpft werden soll.

Aber die eigentliche Bedeutung dieser Vorschriften ist in ihrer Umsetzung und den persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu suchen, die sie nach sich ziehen. Ihre Anwendung muss sich auf die Wirklichkeit, die wir transformieren möchten, die Unzulänglichkeiten, die wir beheben müssen und

die Ungleichheiten, die wir abschaffen wollen, beziehen. Wir stehen heute außerordentlichen Schwierigkeiten gegenüber, aber nicht alle unsere Probleme sind der gegenwärtigen Wirtschaftskrise geschuldet. Die Krise verschärft bekannte Probleme und erschwert ihre Lösung, aber sie stellt keine hinreichende Erklärung unserer derzeitigen Lage dar.

### Sehen wir uns ein paar Daten an

Die Arbeitslosenquote in Spanien liegt gegenwärtig bei 24,72 % für die Altersgruppe der 16- bis 64-Jährigen. Es handelt sich dabei um einen Mittelwert, hinter dem sich äußerst unterschiedliche Sachverhalte verbergen. In den jüngsten Gruppen ist die Arbeitslosigkeit mit durchschnittlich 40,2 % bei den 16- bis 29-Jährigen besonders hoch. Des Weiteren ist die Arbeitslosigkeit unter der ausländischen Bevölkerung von 35,8 % zu nennen, die insbesondere Nicht-EU-Bürger betrifft. Zum anderen macht die räumliche Verteilung mit einem Maximum von 33,9 % Arbeitslosigkeit in Andalusien und einem Minimum von 14,6 % im Baskenland deutlich, dass die Ursache weniger in den spanienweit geltenden Arbeitsgesetzen als in der Produktionsstruktur zu suchen ist. Dagegen bestehen keine nennenswerten Unterschiede zwischen der Arbeitslosenquote bei Frauen und Männern. Der große Unterschied besteht vielmehr bei der Beschäftigungsquote, die für Frauen zehn Prozentpunkte niedriger liegt.

Wirkt sich der Bildungsgrad auf die Arbeitslosigkeit aus? Lassen sich über Ausbildung und berufliche Bildung Änderungen erreichen? Die Zahlen zeigen klar auf, dass die Arbeitslosenquote mit sinkendem Bildungsniveau steigt. Um nur die Extremwerte zu nennen: Bei Personen nur mit Grundschulbildung liegt die Arbeitslosenquote bei 37 %, während sie bei Personen mit Hochschulabschluss auf 15 % sinkt. Noch anders ausgedrückt: Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen in Spanien, nämlich 55,2 %, können nur die verpflichtende Sekundarbildung vorweisen.

Wir dürfen den Blick dabei nicht auf die Gruppe der Arbeitslosen beschränken. Der kürzlich von der OECD veröffentlichte Bericht Education at a Glance 2012 enthält bezeichnende Daten über den Bildungsmangel in der spanischen Bevölkerung. Wir haben in den letzten Jahren sicherlich Fortschritte gemacht und konnten den Anteil der Personen nur mit Grundbildung senken, während der Prozentsatz der Personen mit höherer Bildung deutlich gestiegen ist. Aber wir haben noch einen weiten Weg vor uns. Im Jahr 2010 verfügten 47 % der spanischen Bevölkerung über ein Ausbildungsniveau, das der verpflichtenden Sekundarbildung oder einem niedrigeren Stand entsprach. Der Durchschnitt in Europa liegt demgegenüber bei 26 %.

Für diese Zahl ist zum Teil das auf der Immobilienblase basierende Modell des wirtschaftlichen Wachstums mit seinen mühelos zugänglichen geringqualifizierten Beschäftigungsmöglichkeiten verantwortlich. Diese Verhältnisse übten eine magische Anziehungskraft auf die junge spanische Bevölkerung aus, die ihre Ausbildung frühzeitig abbrach und stattdessen Beschäftigungen nachging, von denen sich mittlerweile herausgestellt hat, dass sie wenig mehr als illusorisch waren.

Heute finden Angaben des nationalen statistischen Amtes zufolge rund 750.000 Personen zwischen 16 und 29 Jahren, die das Bildungssystem spätestens mit der verpflichtenden Sekundarbildung verlassen haben und gegenwärtig außerhalb des formalen oder nicht formalen Bildungszyklus stehen, keine Arbeit,

obwohl sie danach suchen.

Aber die Schuld ist nicht nur in der magischen Anziehungskraft einfacher, aber geringqualifizierter und schlecht entlohnter Beschäftigung zu suchen. Der verfrühte Bildungsabbruch mit Arbeitslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen in höherem oder geringerem Ausmaß ist in Spanien in Boom- wie in Krisenzeiten ein Problem gewesen. Wir müssen den Blick daher letzten Endes auf das Bildungssystem selbst richten, um die Gründe für das geringe Bildungsniveau zu bestimmen.

### **Das Qualifikationsniveau muss steigen**

Wir stehen also vor einer Bevölkerung, die ihr Qualifikationsniveau verbessern muss, und einer angesichts der hohen Arbeitslosigkeit verzweifelten und teilweise dem Bildungssystem fernstehenden Jugend. In dieser äußerst schwierigen Situation sind neben gesetzlichen Regelungen Entscheidungen mit klaren Zielen und ausreichenden Ressourcen sowie Evaluierungs- und Qualitätssicherungssysteme vonnöten. Bedauerlicherweise können wir bis jetzt fast nichts davon vorzeigen.

Es scheint das unglückliche Schicksal Spaniens zu sein, dass jede neue Regierung die geltenden Bildungsgesetze ändern will. Daraus folgt für Lernende, Lehrende und Familien eine beständige Unbeständigkeit. Gerade wurde die x-te Ausbildungs- und Berufsbildungsreform angekündigt. Ein Diskurs ist in diesem Jahr 2012 jedoch beherrschend: dass das deutsche Modell der dualen Berufsausbildung in Spanien einzuführen ist.

### **Die Inhalte stimmen**

Von den Inhalten her kann Spanien jedoch ein gutes Niveau der beruflichen Bildung vorweisen. Zweifelsohne gibt es darin Aspekte, die verbessert werden müssen, wie zum Beispiel der Bezug zum Angebot oder seine Vielfalt. Bestimmte Berufsbildungsgänge werden nicht ausreichend nachgefragt, andere können aufgrund begrenzter Platzkapazitäten nicht alle interessierten Personen aufnehmen. Das Berufsbildungsangebot muss anhand des ermittelten Bedarfs und der Änderungen der Produktionsstruktur neu ausgerichtet werden. Damit könnten Berufs- und Umschulungsprozesse für die Lehrenden, die Verbesserung der Infrastruktur der Bildungseinrichtungen und die schnellere und flexiblere Überarbeitung der Lehrinhalte erforderlich werden. Aber die Neuausrichtung muss in jedem Fall in Angriff genommen werden.

Wir sind uns der Notwendigkeit bewusst, die Bildung am Arbeitsplatz in den verschiedenen Berufsbildungsgängen verbessern zu müssen, aber wir müssen uns auch fragen, welche Perspektive wir einnehmen wollen: Die der Bildung oder die der Unternehmenswelt. Man wird zurecht sagen, dass eine umfassende und ausgewogene Perspektive die richtige ist, aber die Wahrheit ist, dass ein Ungleichgewicht besteht, das sich immer stärker zugunsten der Unternehmensperspektive neigt.

Wenn wir die Perspektive der Bildung einnehmen, liegt der Schwerpunkt auf ihren Inhalten, ihrer Qualität, den Kapazitäten der Lehrenden und der persönlichen und beruflichen Entwicklung der Lernenden. Gewiss sind für die Erreichung dieser Ziele im Rahmen der beruflichen Bildung eine gute

Beziehung zwischen Bildungseinrichtung und Unternehmen und gute berufliche Praktiken vonnöten, die die Auszubildenden in die Lage versetzen, hochwertige Arbeit zu leisten. In ebendiesem Sinn weist das Kommuniqué von Brügge auf die Bedeutung einer verbesserten Kooperation zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen hin.

### **Unternehmensinteressen dominieren**

Diese Ansicht teilen wir zwar, aber die Weise, auf die die Umsetzung dieser Forderung erfolgt, scheint nicht bei den Kriterien einer hochwertigen, attraktiven und allen offenstehenden Bildung anzusetzen. Wenn ich von einem Ungleichgewicht zugunsten der Unternehmensperspektive spreche, möchte ich damit hervorheben, dass in Spanien gegenwärtig Vorschläge eingebracht werden, die sich unter dem Vorwand vermeintlicher Berufsbildung zugunsten des Bedarfs der Unternehmen an günstigen Arbeitskräften aussprechen.

Viele der aktuellen Geschehnisse sind Folge der Wirtschaftskrise in Spanien – aber nicht nur. Gegenwärtig stehen wir einschneidenden Kürzungen im öffentlichen Bildungswesen gegenüber, die ungeachtet der steigenden Zahl der Lernenden von der Verringerung der Zahl der Lehrenden und Lohnkürzungen der verbleibenden Lehrenden bis zum Abbau der unterstützenden Tätigkeiten, der Abschaffung von Schulbuslinien, der Streichung von Stipendien und Einschränkungen bei den Schulspeisungen reichen.

Auch bei der Fort- und Weiterbildung sind die Kürzungen zu spüren. Spanien hat nie viel in die Erwachsenenbildung, ob für Beschäftigte oder Arbeitslose, investiert, aber wir waren in der Lage, mit den jährlich verfügbaren 2,5 Mrd. Euro vielen Personen Zugang zu Bildungsaktivitäten zu bieten. 2012 wurde diese Summe auf 1,5 Mrd. Euro gekürzt. In einem Land, das seinen Bildungsbereich ausbauen muss, findet damit gegenwärtig dessen drastische Zusammenkürzung statt. Dies geschieht aus wirtschaftlichen Gründen – und weil die Politik sich dafür entschieden hat. Es wird nicht nur nicht mehr für die Bildung getan: Die ausdrücklich für diesen Bereich erhobenen Abgaben (Unternehmen und Beschäftigten werden von jedem Gehalt 0,7% für den Fort- und Weiterbildungsbereich abgezogen) wurden in diesem Jahr Bereichen zugewiesen, die mit Bildung nichts zu tun haben.

### **Initiativen wurden gestartet**

Sicher gibt die europäische Politik Anreize und Handlungslinien vor, aber diese wirtschaftlichen und politischen Beschränkungen lähmen in der Praxis die Umsetzung von Aspekten, denen wesentliche Bedeutung für die Verbesserung des Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung zukommt. Als Beispiel sollen hier zwei Handlungslinien betrachtet werden, die im spanischen Organgesetz von 2002 vorgesehen sind und im Jahr 2010 im Kommuniqué von Brügge als Ziele genannt wurden.

Damit meine ich erstens die Anerkennungs- und Akkreditierungssysteme für berufliche Kompetenzen, die durch Arbeitserfahrung oder nicht formale oder informelle Bildung erworben wurden. Trotz der gesetzlichen Bestimmung aus dem Jahr 2002 wurde die Vorschrift zur Regelung dieses Systems erst im August 2009 verabschiedet. Die Verantwortung dafür ist auf regionaler Ebene bei den autonomen

Gemeinschaften zu suchen, denen ein Jahr bis zur Anwendung der Vorschrift eingeräumt wurde.

Erst 2011 konnten mithilfe von Mitteln des Bildungsministeriums eine Reihe von Initiativen eingeleitet werden, die die Anerkennung der Kompetenzen von gut 50.000 Personen erlaubt. 2012 wurden jedoch sämtliche Programme mit der Begründung, dass es kein Geld gebe und die Prioritäten andere seien, wieder gestrichen.

Zweitens lassen sich die Informations-, Orientierungs- und Beratungssysteme anführen. In Spanien bestehen verschiedene voneinander isolierte Orientierungsprogramme, und wir haben von jeher den Aufbau eines echten Systems gefordert, das die effizientere Nutzung der Ressourcen erlauben würde. Auch in diesem Punkt haben 2012 mehrere Verwaltungen die Verzichtbarkeit der Programme festgelegt, sodass praktisch alle Orientierungseinrichtungen geschlossen und keine kleine Zahl an Mitarbeitern entlassen wurden.

### **Misstrauen ist schwer zu beseitigen**

Unsere Bildungs- und Ausbildungssysteme unterliegen heute großen Unsicherheiten, die Folge der Unbeständigkeit der mit jedem Regierungswechsel infrage gestellten rechtlichen Rahmen, der fehlenden Ressourcen und der langsamen Fortschritte bei der Entwicklung der Instrumente des nationalen Qualifikationssystems sind. Diese Mängel erzeugen Misstrauen zwischen Unternehmen und Beschäftigten im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems zur Behebung festgestellter Qualifikationsdefizite.

Verschiedenen Studien zufolge wissen spanische Unternehmen den Wert der Bildung ihrer Beschäftigten zu schätzen. Gleichzeitig sind sie jedoch der Ansicht, dass sich die Aufwendung von Zeit und Ressourcen für Bildungsaktivitäten für die Belegschaft nicht lohnt. Ich befürchte, dass Umschulung in Spanien immer mehr in Form der Entlassung derjenigen Mitarbeiter, die nicht über die für die neuen Produktionsanforderungen erforderlichen Kenntnisse verfügen, und der Einstellung von jüngeren, entsprechend qualifizierten Personen zu geringeren Lohnkosten erfolgen wird.

### **Wir stehen vor einer doppelten Aufgabe**

Einerseits müssen wir für stabile und mit ausreichend Ressourcen ausgestatteten Systemen sorgen, die Bildung und Ausbildung sowohl für die junge Bevölkerung als auch für außerhalb des formalen Bildungssystems stehende Erwachsene sichern können. Das nationale Qualifikationssystem muss mit sämtlichen vorgesehenen Instrumenten vollständig umgesetzt werden – ein Punkt, der, wie bereits erwähnt, in vollem Einklang mit den für die Zukunft festgelegten europäischen Zielen steht. Darauf müssen sich alle beteiligten Parteien verpflichten: die Arbeits- und Bildungsbehörden, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände.

Auf der anderen Seite müssen die Bildungsergebnisse in den Unternehmen hindernisfrei angewendet werden können. Dieser Punkt hängt eng mit den Kollektivverhandlungen mit Branchen und Unternehmen und mit der Bezugnahme der Berufsqualifikationssysteme auf die Möglichkeiten der beruflichen

Einstufung und des Eintritts und Aufstiegs in den Unternehmen zusammen. Von seltenen Ausnahmen abgesehen ist dies in Spanien gegenwärtig nicht der Fall. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften müssen Maßnahmen und Vorschläge zur Lösung dieses schwerwiegenden Problems forcieren.

In einem Umfeld, in dem eine weitere Tendenz die Zurechtstufung der Rolle der Gewerkschaften auf ein Minimum ist, wird dies keine leichte Aufgabe sein. In den letzten Jahren wurden nicht wenige Beschlüsse gefasst, die die Fähigkeit der Gewerkschaften zur Beschlussfassung, Überwachung und Teilnahme an berufsbildungsbezogenen Entscheidungen umgehen sollten. Bildung stellt für uns jedoch ein persönliches Recht dar, das sich im Arbeitsrecht und damit der gewerkschaftlichen Tätigkeit widerspiegelt. Wir wissen, dass ohne unsere Beteiligung an der Bildungsförderung diese nicht oder nur unter Bedingungen stattfinden wird, die die Ungleichheit und Diskriminierung beim Zugang zu Bildung verschärfen.

### **Wir brauchen europäische Impulse**

Wir brauchen den Impuls durch Europa, um die aufgezeigten Mängel zu beseitigen. In der Strategie Europa 2020, die die Lissabon-Strategie abgelöst hat, wurden konkrete Bildungsziele für die junge Bevölkerung festgeschrieben (40% junge Menschen mit Hochschulbildung und Schulabbrecherquote unter 10%). Die spanische Erwerbsbevölkerung hat ihr Bildungs- und Qualifikationsniveau verbessert, aber das Land wird ernsthafte Schwierigkeiten haben, die Schulabbrecherquote auf das in der Europa Strategie festgelegte Niveau zu senken.

Wie bereits vom EGB erwähnt, reicht es nicht, Indikatoren festzulegen. Die Verpflichtung zu der Gesamtheit der (sich teilweise widersprechenden) politischen Maßnahmen und der Ressourcen muss hinzukommen. Die spanische Erwerbsbevölkerung hat ihr Bildungs- und Qualifikationsniveau verbessert, aber wie wir gesehen haben, liegt noch ein weiter Weg vor uns. Es wäre nicht verfehlt, wenn in einer Zeit, in der von Spanien vielfältige Verpflichtungen und die Einhaltung von Haushaltsindikatoren mit festgelegten Fristen gefordert werden, die verschiedenen europäischen Institutionen auch die Erfüllung der Verpflichtungen im Bildungsbereich einforderten und an die Zusagen knüpften, um auf diese Weise diese so kritische Situation unter bestmöglichen Bedingungen zu bewältigen.