

Demografie und die Entwicklung von Berufsaus- und -weiterbildung in der EU

CHRISTIAN LETTMAYR

Cedefop ist die EU-Agentur für die Entwicklung der Berufsaus- und Weiterbildungspolitik in der Europäischen Union. In enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission, DG Erziehung und Kultur und DG Beschäftigung und den Mitgliedsstaaten, aber auch den Sozialpartnern, bereitet die Agentur Forschungsergebnisse auf, um den politischen Entscheidungsträgern Grundlagen zu liefern. Forschungsergebnisse, die einerseits auf eigenen Arbeiten, andererseits auf der Zusammenarbeit mit ForscherInnen im Bereich der Berufsaus- und Weiterbildung beruhen. Cedefop-Veranstaltungen, Workshops und Konferenzen, aber auch Cedefop's Beiträge zu anderen Konferenzen dienen der Diskussion dieser Ergebnisse und der Information. Auf diesem Weg fördert Cedefop auch den Erfahrungsaustausch und die kritische Diskussion aktueller Entwicklungen. Cedefop hat maßgeblich an der Entwicklung der europäischen Instrumente im Bereich der Berufsbildung mitgearbeitet und unterstützt heute deren Einführung in den Mitgliedsländern durch Fortschritts- und Erfahrungsanalysen.

Das *öibf* ist seit vielen Jahren Teil des österreichischen ReferNet. Das ReferNet ist ein Cedefop-Netzwerk von nationalen Netzwerken in allen EU Mitgliedsstaaten sowie Norwegens und Islands. Die Zusammenarbeit im ReferNet beruht auf einem ständigen Informationsaustausch und der Arbeit an gemeinsamen Projekten; auf diese Weise erhält Cedefop Informationen über Entwicklungen und spezifische Probleme, Publikationen und Veranstaltungen in den Mitgliedsstaaten bzw. informiert die Partner über europäische Entwicklungen und die Resultate sei-

ner Arbeit, die (auch) über die ReferNet-Partner interessierten Personen in den einzelnen Mitgliedsstaaten zugänglich gemacht werden. Cedefop gratuliert dem *öibf* zu seinem Jubiläum. Der folgende Beitrag ist ein Versuch, über die tägliche Arbeit hinaus, über den Zusammenhang zwischen demografischer Entwicklung und den damit zusammenhängenden Herausforderungen für die Berufsausbildung nachzudenken. Viele der Überlegungen sind hypothetischer Natur und sollten eher als Denkanstöße, denn als gesicherte Erkenntnis verstanden werden.

Demografische ProJEktionen sind wesentliche Voraussetzung und Input für viele Arbeiten der Agentur. Beispiele dafür sind die mittelfristige Projektion von »Skills-Angebot« und »Skills-Nachfrage« oder die Arbeiten über ältere ArbeitnehmerInnen. Auch Beiträge des letzten Forschungsberichts beschäftigen sich explizit mit diesem Thema. Eine grundlegende Hypothese, die sich aus der Veränderung der Altersstruktur ableitet, ist die Verknappung des Arbeitskräfteangebots. Aus der Altersstruktur der Bevölkerung ergibt sich eine Verringerung des ArbeitskräfteNachwuchses gegenüber früheren Jahren, die heute in nahezu allen Mitgliedsstaaten der EU bereits spürbar ist und sich weiter fortsetzen wird. Diese Verringerung des ArbeitskräfteNachwuchses kann für einen Planungszeitraum von 15 bis 20 Jahren als nahezu sicher angenommen werden. Gegenläufige Auswirkungen durch Migration sind mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht groß genug, um den Trend wesentlich zu beeinflussen und Verhaltensänderungen (steigende Fertilitätsraten) würden erst nach dem genannten Zeitraum von 15 Jahren wirksam werden. Über den Planungszeitraum hinaus muss aber unter der Annahme ansonsten gleich bleibender Faktoren mit einer Abflachung des Negativtrends und letztendlich einer Stabilisierung auf niedrigerem Niveau gerechnet werden. Nach gegenwärtiger Schätzung sinkt die Zahl der 15- bis 24-Jährigen bis 2022. Zunehmende Fertilitätsraten könnten längerfristig natürlich zu einer Tendenzkehr führen. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Nachfrage nach Berufsausbildung. In einer weiteren Betrachtung und unter der Annahme steigender oder zumindest auf dem hohen gegenwärtigen Niveau stagnierender durchschnittlicher Lebenserwartung verändert die Altersstruktur auch die Nachfrage (strukturell und quantitativ) nach Produkten und Dienstleistungen und damit den Bedarf nach Fertigkeiten und Kompetenzen und den diesbezüglichen Ausbildungen.

Trotz des sinkenden Angebots an ArbeitskräfteNachwuchs ergibt eine weitergehende Analyse nicht zwangsläufig eine Verknappung des Arbeitskräfteangebots. Trends zur Erhöhung des effektiven (gesetzlichen) Pensionsalters und der Beteiligungsquoten (activity rates), insbesondere von Frauen in den entsprechenden Altersgruppen und Immigration (im gegenwärtigen Ausmaß) werden in einer kurz- bis mittelfristigen Per-

spektive dazu führen, dass das quantitative Arbeitskräfteangebot weiter steigt. Tatsächlich ergibt eine sehr konservative Schätzung des zukünftigen Arbeitskräfteangebots (EU-27, Norwegen und Schweiz), dass das Arbeitskräfteangebot bis 2020 leicht steigt (2010/2020: +1,4%). Allerdings in einem geringeren Ausmaß als die Gesamtbevölkerung; d.h., die Zahl der Arbeitskräfte in Prozent der Gesamtbevölkerung verringert sich um etwas mehr als einen halben Prozentpunkt. Die Annahmen, die dieser Schätzung zugrunde liegen, beruhen in erster Linie auf einer Fortschreibung der statistisch erfassten Situation und der bestehenden Verhältniszahlen. Auch und insbesondere Aktivitätsraten wurden sehr konservativ geschätzt und Immigration wurde nicht prognostiziert. So ist es wenig überraschend, dass in diesem Szenario Aktivitätsraten 2020 (nach wie vor) deutlich unter den vereinbarten EU-Zielgrößen liegen, sowohl für Frauen als auch für ältere Personen.

Es erscheint mir plausibel anzunehmen, dass unter der Voraussetzung einer entsprechenden Nachfrage nach Arbeitskräften ein Sog entsteht, der dazu führt, dass sich die Aktivitätsraten erhöhen, insbesondere bei den über 55-Jährigen, was durch den Trend zu erhöhtem Pensionsalter zusätzlich verstärkt wird. Die durch eine Tendenz zu verlängerten Ausbildungszeiten sinkenden Aktivitätsraten der unter 25-Jährigen sind in der Prognose berücksichtigt. Die Prognosen bis 2020 sowie weitergehende Überlegungen lassen in Folge die Hypothese des sinkenden Arbeitskräfteangebots als wenig wahrscheinlich erscheinen.

Auf der Basis der gleichen Grunddaten bestätigt sich die Annahme der Erhöhung des Alters der Arbeitskräfte (the greying workforce), ein Trend, der voraussichtlich über 2025 hinaus anhalten wird. Der Negativtrend beim Arbeitskräftenachwuchs wird durch höhere Aktivitätsraten der über 50-Jährigen ausgeglichen bzw. sogar überkompensiert, was dazu führt, dass das Arbeitskräfteangebot im Verhältnis zu der, aufgrund höherer Lebenserwartung steigenden Gesamtbevölkerung, nahezu konstant bleibt. Eine Fortsetzung der Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung bei niedriger Fertilität würde diesen Trend perpetuieren, eine Stagnation oder rückläufige Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung würde zwangsläufig und langfristig zu einer Verringerung der Gesamtbevölkerung führen.

Migrationsströme sind eine wichtige Einflussgröße für Arbeitskräftebedarf und -angebot. Migration ist aber auch ein wichtiges gesellschaftspolitisches Thema, das sowohl für Herkunfts- als auch Bestimmungsland unterschiedliche Problematiken aufwirft. In Herkunftsländern führt Emigration zu einer Verringerung des Arbeitskräfteangebots und unter bestimmten Bedingungen zum so genannten »Braindrain«. In den meisten EU-Mitgliedsstaaten wird heute aber v.a. Immigration aus

gesellschaftlicher Sicht als problematisch angesehen. Die Problematik steigt relativ zu den Kulturunterschieden zwischen der örtlichen Bevölkerung und den MigrantInnen, weil diese Unterschiede die Integration erschweren. Ohne hier weiter auf die Migrations- und Integrationsproblematik eingehen zu wollen, ist es wichtig festzustellen, dass einerseits die begrenzte Integrationskapazität einer Region, andererseits die Migrationswilligkeit von Personen (bspw. aus eng verwandten Regionen und damit mit geringen Kulturunterschieden) die realen Möglichkeiten beschränken, quantitative oder auch qualitative Arbeitskräftelücken zu füllen. Die Herstellung eines integrierten europäischen Arbeitsmarktes und die Förderung der Mobilität innerhalb der Union spielen in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle und können auch Anbetracht der unterschiedlichen Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedsstaaten dazu beitragen, Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen.

Cedefop's mittelfristige Schätzungen des Qualifikationsbedarfs bestätigen die Hypothese der steigenden Nachfrage an hoch qualifizierten Arbeitskräften. Eckpunkte der Prognose sprechen auch von einem stagnierenden oder langsamer steigenden Bedarf nach mittleren Qualifikationsniveaus und einem rückläufigen Bedarf nach niederen Qualifikationsniveaus. Auf der Angebotsseite steht andererseits eine hohe Zahl niedrig qualifizierter Menschen. Diese Schätzung beruht auf einem ausbildungsbasierten Begriff von Qualifikationsniveaus. Aus anderen, zumeist arbeitsmarktorientierten, sektoralen Studien ergeben sich zum Teil scheinbar widersprüchliche Schlussfolgerungen, insbesondere die so genannte Polarisierungshypothese, die von einem steigenden Bedarf nach höchst- und niedrigst qualifizierten ArbeitnehmerInnen ausgeht. Der scheinbare Widerspruch ist in erster Linie eine Folge unterschiedlicher Terminologien und unterstreicht die Notwendigkeit, zu einer gemeinsamen Sprache (Erziehung/Berufsausbildung und Arbeitsmarkt) zu finden. Dann gibt es durchaus unterschiedliche Situationen in einzelnen Branchen. Die im Kern unbestrittene Hypothese, dass von steigenden Qualifikationsbedürfnissen auszugehen ist, ist vielleicht auch im Lichte des Hayekschen Aphorismus zu sehen, dass die Unterschiede zwischen den gebildetsten Personen verschiedener Epochen größer sind, als zwischen den Best- und Schlechtgebildeten derselben Periode.

Bedarfsstrukturen und damit auch Lebenszyklen von Qualifikationsprofilen haben sich in den letzten 100 Jahren mit zunehmender Geschwindigkeit verändert. Kürzer werdende Innovationszyklen beschleunigen Veränderungen von Arbeitsprozessen, ermöglichen die Produktion neuer Güter und Dienstleistungen und verändern die Prozesse in nahezu allen Lebensbereichen. Hinzu gekommen sind die Herausforderungen, die sich aus der Umweltproblematik und der veränderten Altersstruktur

ergeben, wobei letzteres zumindest in all jenen Ländern gilt, in denen die durchschnittliche Lebenserwartung (drastisch) zugenommen hat.

Inwieweit Globalisierung ein anderer »driver« solcher Veränderungen oder ein Symptom dieser Veränderungen ist, erscheint mir weniger klar. Für eine zunehmende Zahl von Beschäftigten erfordert dies Anpassungen und Veränderungen von Qualifikationen und möglicherweise auch Verhaltensweisen sowie Erwerb neuer Kompetenzen in einem Ausmaß, das durch das ständige Learning by Doing nicht mehr gewährleistet ist; insbesondere dann, wenn man in ein Umfeld gerät, das diese Entwicklungsprozesse nicht in vollem Ausmaß mitmacht wie z.B. Perioden längerer Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung in einem wenig innovativen Unternehmen. Nur wenn Bedarfsänderungen frühzeitig erkannt werden, sind systematische Gegenstrategien und Anpassungen des Berufsaus- und Weiterbildungsbereichs möglich, die umso wichtiger sind, als diese Entwicklungen nicht betriebsgebunden, sondern überbetrieblich sind.

Als Schlussfolgerung aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich eine andere Hypothese: Die Ungleichgewichte aufgrund von Missverhältnissen zwischen den Qualifikationsprofilen der vorhandenen Arbeitskräfte und den nachgefragten, benötigten Qualifikationsprofilen sind bedeutender als der Arbeitskräftemangel. Diese Missverhältnisse sind nur bedingt eine Folge von demografischen Entwicklungen. Eine detaillierte Analyse von »Mismatch« und seinen verschiedenen Ausprägungen ist in einer vor kurzem erschienenen Cedefop-Publikation enthalten.¹ An dieser Stelle sei nur auf zwei Phänomene kurz eingegangen. Erstens, bei einem erwiesenen Trend zu längerer Ausbildung und steigendem Anteil akademisch Gebildeter könnte v.a. der Berufsnachwuchs verstärkt vom Phänomen der Überqualifizierung betroffen sein. Das Gegenargument ist üblicherweise, dass Arbeitslosenraten höher Gebildeter nachweislich und regelmäßig unter den Arbeitslosenraten niedriger Qualifizierter liegen. Dies könnte aber irreführend sein, wenn man gleichzeitig die so genannte Verdrängungshypothese berücksichtigt. Die Verdrängungshypothese besagt, dass höher Qualifizierte im Wettbewerb um Arbeitsstellen, und zwar auch dann, wenn diese Arbeitsstellen eigentlich nur ein niedrigeres Qualifikationsprofil erfordern, niedriger Qualifizierten vorgezogen werden und so diese aus diesen Stellen »verdrängen«. Meiner Meinung nach ist diese Frage theoretisch und argumentativ nicht befriedigend beantwortbar, weil konzeptionell eine Reihe verschiedener

1 Cedefop (2010): The skill matching challenge – analysing skill mismatch and policy implications. Luxembourg, Publication Office of the European Union.

und inhaltlich widersprüchlicher Szenarien plausibel erscheinen und zu wenige empirische Daten dazu vorliegen. Überqualifizierung und Verdrängung sind aber auch deshalb von Bedeutung, weil im Umkehrschluss das durchschnittliche Qualifikationsprofil vielfach als Indikator des Qualifikationsbedarfs herangezogen wird, was, vorausgesetzt die eingangs genannten Phänomene sind quantitativ signifikant, zu falschen Interpretationen und Schlussfolgerungen führen kann. Das zweite Phänomen, das hier angesprochen werden soll, ist die wirtschaftliche und physische Obsolvenz von Qualifikationen. Unter wirtschaftlicher Obsolvenz sind Ergebnisse von Entwicklungen zu verstehen, aufgrund derer Fertigkeiten oder Qualifikationen nicht mehr oder in deutlich geringerem Ausmaß benötigt werden. Ein gutes Beispiel sind hierbei die technischen Entwicklungen im grafischen Gewerbe, die in den Jahren nach 1980 dazu geführt haben, dass ganze Berufsgruppen (Setzer, etc.) überflüssig wurden. In diesem Fall ist die demografische Entwicklung von Bedeutung, wenn man davon ausgeht, dass mit zunehmend längerem Berufsleben die Chance, von diesem Phänomen betroffen zu sein, steigt. Wichtiger ist hier allerdings die Verkürzung von Innovationszyklen. Die physische Obsolvenz steht demgegenüber in einem direkten Bezug zum steigenden Durchschnittsalter der Beschäftigten. Sie bezeichnet abnehmende Leistungs- und Lernfähigkeit, sei es als Folge des Älterwerdens oder aber auch als Folge von Abnutzungerscheinungen und Erschöpfung. In erster Linie wirft dies Fragen für die Arbeitsorganisation und von Karriereverläufen auf. Die Problematik ist je nach Berufen aber auch je nach individueller Leistungsfähigkeit unterschiedlich und daher kaum in einem generellen Ansatz lösbar. Weil dieses Phänomen aber gleichzeitig mit der Verringerung des Berufsnachwuchses wirksam wird, stellt sich auch die Frage nach einer anderen Form von Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Altersgruppen. Nur unter der Voraussetzung, dass Lösungsansätze für diese Herausforderungen gefunden werden können, kann letztendlich das Potenzial eines im wesentlichen gleich bleibenden, aber durchschnittlich älteren Arbeitskräfteangebots genutzt werden und damit einer allfälligen Angebotslücke wegen eines sinkenden Berufsnachwuchs entgegengewirkt werden.

In all den bisherigen Überlegungen wurde von einem mehr oder weniger ausgeglichenen Arbeitsmarkt ausgegangen. Tatsächlich aber stehen viele EU-Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt verschärft durch die Wirtschaftskrise, heute vor hohen Arbeitslosenraten, wobei alarmierend hohe Jugendarbeitslosenraten sowohl indizieren, dass bereits in dieser Phase Ungleichgewichte zwischen vorhandenen und nachgefragten Qualifikationsprofilen bestehen als auch eine insgesamt schwache Nachfrage. Die Schlussfolgerungen, die sich aus den Überlegungen für die Berufsaus-

und Weiterbildung ergeben, sind zum Teil offensichtlich. Eine raschere Anpassung von Ausbildungsprofilen an den sich ändernden Qualifikationsbedarf erfordert eine engere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Die hohe Bedeutung, die die Frage der Abschätzung zukünftiger »skills needs« in der politischen Diskussion bekommen hat, spiegelt dies wider. Gleichzeitig müssen sich die Systeme der Berufsausbildung auf niedrigere Zahlen von Auszubildenden einstellen. Dies kann konkret nur auf regionaler Ebene umgesetzt werden. Kritische Punkte betreffen hierbei v.a. auch die Frage der Beschäftigung (und Weiterbildung) von LehrerInnen und AusbilderInnen. Unklar ist auf Grundlage der oben genannten Überlegungen, ob und wann tatsächlich eine stärkere Nachfrage des Arbeitsmarktes für BerufsanfängerInnen spürbar werden wird und ob ein solcher Sog Einfluss auf die Ausbildungsdauer im Sinne einer tendenziellen Verkürzung ausüben wird.

Von entscheidender Bedeutung ist aber die Frage einer systematischen Weiterbildung und der Ausbildung von Erwachsenen. Wenngleich in diesem Zusammenhang eine enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Ausbildungsinstitutionen notwendig ist, muss auch ein systematischer überbetrieblicher Ansatz gefunden werden. Insbesondere wo es um Umschulungen und Höherqualifizierungen geht, ist eine Einbindung bestehender Ausbildungsinstitutionen nahe liegend. Eine solche Einbindung ist heute noch vielfach schwierig, weil die Institutionen nicht über die notwendige Expertise verfügen. Erwachsenenbildung verlangt nach einer anderen Pädagogik, anderer Unterrichtsorganisation und möglicherweise einem modularartigen Angebot, das den unterschiedlichen Voraussetzungen der Auszubildenden besser gerecht wird. Erwachsenenbildung und Berufsweiterbildung, die flächendeckend umgesetzt werden, erfordern auch entsprechende Voraussetzungen in der Arbeitsorganisation, den Berufslaufbahnen und unter Umständen in den Lebensentwürfen, die heute erst ansatzweise und in Ausnahmefällen möglich sind.

Wenn wir demografische Entwicklungen angesprochen haben, haben wir uns in erster Linie mit den Veränderungen der Altersstrukturen beschäftigt und am Rande mit der Tendenz zu einer höheren Aktivitätsrate von Frauen und älteren Personen. Damit in Zusammenhang stehen gesellschaftliche Phänomene wie sinkende Familiengrößen, zunehmende Zahl von Einpersonenhaushalten, hohe Scheidungsraten etc. Über die Fragen des Arbeitsmarktes und der Berufsaus- und Weiterbildung hinaus manifestieren sich in diesen Phänomenen fundamentale gesellschaftliche Entwicklungen, die in ihrer Bedeutung für die politische und wirtschaftliche Entwicklung kaum überschätzt werden können.