

Kapitel 1

Einleitung

Seit dem Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) im Jahr 1969 hat das deutsche Wirtschafts- und Beschäftigungssystem massive Veränderungen erfahren: Die Globalisierung, der strukturelle Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, die Europäisierung und der damit zunehmende Kosten- und Wettbewerbsdruck für Unternehmen sind einige der hinlänglich bekannten Schlagworte.

Wie hat das Bildungs- und speziell das Ausbildungssystem auf diese Prozesse reagiert? Welche Rolle spielt dabei die Politik? Ist das Modell der dualen Ausbildung für eine Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft noch zeitgemäß oder müssen die institutionellen Grundlagen angepasst werden? Gestalten die Sozialpartner, also Arbeitgeber und Gewerkschaften, eine vorausschauende Berufsbildungspolitik im positiven Sinne oder blockieren sie notwendige Reformen?

Experten konstatieren häufig »Reformstau« und kritisieren das Ausbleiben eines für notwendig gehaltenen Wandels. Wolf-Dietrich Greinert (2005) beispielsweise beschreibt, »[w]arum in der Bundesrepublik ein modernes Berufsbildungsrecht nicht durchsetzbar ist« und spricht vom »Versagen der Politik« (Greinert 1999: 191), die sich gegen überfällige Reformen sperre. Die Rolle der Sozialpartner wird kritisch bewertet: Konnte Martin Baethge (1999a) in früheren Zeiten noch einen gewissen »Glanz« in der korporatistischen Ordnung des deutschen Berufsbildungssystems erkennen, so habe sich dieser zunehmend in »Elend« verwandelt.

Ein kursorischer Blick auf die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen der beruflichen Bildung scheint das Bild einer schwerfälligen, konfliktiven, vornehmlich reaktiven und von Partikularinteressen durchsetzten Politik zu bestätigen. Der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 1969 gingen jahrzehntelange Auseinandersetzungen voraus (Greinert 1998; Thelen 2004). Den damit in Gang gesetzten Reformimpetus wollte die sozial-liberale Bundes-

Hinweis zum Sprachgebrauch: Bei Begriffen wie »Abiturient«, »Auszubildender«, »Schüler« und bei Berufsbezeichnungen wird auf die regelmäßige Nennung der weiblichen Formen verzichtet. Bei Nennung der männlichen Form sind stets beide Geschlechter gemeint.

regierung in den Siebzigerjahren mit weitreichenden Bildungsreformen verstärken, die jedoch in der beruflichen Bildung sehr viel weniger bewirkt haben als ursprünglich intendiert. Auch die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005 hat das Ausbildungssystem nicht grundlegend reformiert, sondern den »Reformstau« nur zum Teil aufgelöst (Greinert 1999, 2005). Gründe für die Schwerfälligkeit der Berufsbildungspolitik sind in der Aufteilung und Verflechtung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und der »besondere[n] institutionelle[n] Segmentierung von Allgemein- und Berufsbildung« (Baethge 2006: 16) zu sehen, die Baethge (2006) als »Bildungs-Schisma« bezeichnet.

Auch jenseits der formal-gesetzlichen Ebene weist das Ausbildungssystem auf den ersten Blick ein hohes Maß an Kontinuität auf. Heute wie vor dreißig Jahren ist die betriebliche Ausbildung das normative Kernstück und bestimmende Modell der beruflichen Bildung in Deutschland. Trotz aller Diskussionen um Ausbildungsplatzmangel und Lehrstellenknappheit durchlaufen immer noch große Teile einer Alterskohorte das duale Ausbildungssystem, das durch die Kombination aus praktischem Lernen im Betrieb und theoretischer Grundbildung in der Berufsschule eine wichtige Qualifikationsreserve für die deutsche Wirtschaft ist und von internationalen Beobachtern als Modell viel Beachtung gefunden hat (Finegold/Soskice 1988; Soskice 1994; Culpepper 1999c; Finegold 1999, 2000; Green 2001; Crouch et al. 2001). Die in jüngerer Zeit zu beobachtende Übertragung des »dualen Prinzips« auf den Hochschulbereich in Form von dualen Studiengängen zeigt ebenfalls, wie tief die Idee des »Unternehmens als Platz des Lernens« (Streeck 1989) in der deutschen Ausbildungspraxis verankert ist.

Die vorliegende Monografie möchte die These von Kontinuität und Stillstand relativieren, indem sie den Wandel im System und in der Politik der beruflichen Bildung zum zentralen Untersuchungsgegenstand erklärt. Die Analyse zeigt, dass über lange Zeiträume durchaus signifikante Veränderungen zu beobachten sind. Gradueller Wandel, der kurzfristig unbedeutend erscheint, kann langfristig und kumulativ transformative Wirkungen entfalten (Streeck/Thelen 2005). Dies gilt sowohl für das Ausbildungssystem als auch für die Politik der Berufsbildung, die miteinander in einer engen Wechselbeziehung stehen.

Die graduelle, aber tiefgreifende Transformation des dualen Ausbildungssystems wird in Kapitel 2 in drei Dimensionen dokumentiert: Erstens ist der Zugang zu beruflicher Erstausbildung für Jugendliche mit schwachen Schulqualifikationen heute nicht mehr so offen wie vor dreißig Jahren, daher verbleiben viele Ausbildungsplatzbewerber in den Warteschleifen des »Übergangssystems« (Baethge et al. 2007). Zweitens zieht sich ein Teil der Unternehmen dauerhaft aus der Ausbildung zurück, sodass der Anteil der Ausbildungsbetriebe rückläufig ist. Drittens übernimmt die öffentliche Hand einen zunehmenden Anteil der Finanzierung der beruflichen Bildung.

Auch in der Berufsbildungspolitik haben sich die Positionen der Entscheidungsträger nachhaltig gewandelt. Während Gewerkschaften und Sozialdemokraten in den Siebzigerjahren noch dafür eintraten, die schulischen Anteile in der beruflichen Bildung auszuweiten, hat die betriebliche Ausbildung heute uneingeschränkt Vorrang. Die christdemokratischen Parteien traten in den Achtzigerjahren als Bewahrer des traditionellen Ausbildungsmodells und seiner korporatistischen Institutionen auf; heute setzt sich Bundesbildungsministerin Schavan für eine weiter gehende Differenzierung, Flexibilisierung und Modularisierung der als zu starr empfundenen Ausbildungsstrukturen ein. Im Lager der Arbeitgeber herrschte in den Siebzigerjahren große Einigkeit im Widerstand gegen die Reformpläne der sozial-liberalen Regierung. Heute verläuft dort eine Konfliktlinie zwischen Reformern wie der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und den großen Industrieunternehmen auf der einen und den »Bewahrern«, das heißt den Kammern und dem Handwerk, auf der anderen Seite. Diese Beispiele – und Kapitel 3 dann ausführlicher – dokumentieren, dass auch in der Berufsbildungspolitik signifikante Positionswandel stattgefunden haben, die nur bei einer Betrachtung der langfristigen Entwicklung deutlich werden.

Die Berufsbildungsforschung widmete sich ihrem Untersuchungsgegenstand bislang vor allem aus berufspädagogischer, ökonomischer, arbeitsmarkttheoretischer oder bildungssoziologischer Perspektive. Die vorliegende Arbeit betrachtet die berufliche Bildung dagegen aus dem Blickwinkel der politischen Ökonomie (siehe auch Offe 1975; Streeck et al. 1987; Hilbert et al. 1990; Culpepper 2003; Thelen 2004). Worin unterscheidet sich dieser von den bisherigen Forschungsansätzen und welchen Erklärungsmehrwert bringt er?

Erstens impliziert diese Perspektive ein bestimmtes Verständnis der Ökonomie und der Bedeutung von Bildung und Ausbildung darin. In Abgrenzung zu volkswirtschaftlichen Ansätzen, die seit Beckers Humankapitaltheorie (Becker 1993) dazu neigen, Qualifizierungsprozesse als rationale Wahlhandlungen zu sehen, wird die Ökonomie hier als soziales und vor allem politisches System verstanden. Innerhalb dieser sozialen Ordnung tragen kollektive Akteure – Arbeitgeber, Gewerkschaften und staatliche Entscheidungsträger – Interessenkonflikte miteinander aus, die durch unterschiedliche Verteilung von Machtressourcen und durch die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse geprägt sind. So kann etwa die Schaffung oder Neuordnung von Ausbildungsberufen als politischer Prozess verstanden werden. Aus der Perspektive der politischen Ökonomie ist es nicht verwunderlich, dass Ausbildungsordnungen selten den von Wirtschaftspädagogen und anderen Experten angelegten rationalen Gütekriterien entsprechen, sondern Spuren verbandlicher »Sonderinteressen« aufweisen. Dies ist jedoch nicht – zumindest nicht nur – Ausdruck von »Reformunfähig-

keit«, sondern zeigt, dass das deutsche Berufsbildungssystem einer politischen Dynamik unterliegt, die bislang unzureichend erforscht wurde.

Zweitens zeichnet sich die Perspektive der politischen Ökonomie dadurch aus, dass *Institutionen* eine besondere Erklärungskraft zuerkannt wird. Institutionen sind »Bausteine sozialer Ordnung«, die »sich gegenseitig bedingende Rechte und Verpflichtungen« begründen (Streeck/Thelen 2005: 9; eigene Übersetzung). Konkrete Beispiele für Institutionen sind Gesetze, Verordnungen oder Ausbildungsordnungen. Eine ausschließlich auf die formal-rechtliche Ebene beschränkte Perspektive auf Institutionen würde allerdings das Ausmaß des Wandels im Ausbildungssystem als Ganzes systematisch unterschätzen. Daher wird jenen institutionellen Veränderungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet, die sich unterhalb und jenseits der formal-gesetzlichen Ebene entfalten.

Institutioneller Wandel läuft nicht nach wirtschaftlichen »Gesetzmäßigkeiten« ab, sondern folgt einer politischen Logik, das heißt, Ergebnis und Verlauf von Entscheidungsprozessen werden von Akteuren und ihren Interessen geprägt. Das Verhältnis zwischen Institutionen und den Handelnden ist dabei wechselseitig: Zum einen sind Institutionen Gegenstand und Zielobjekt kollektiver Interessenausinandersetzungen. Zum anderen setzen Institutionen den Rahmen für individuelles und kollektives Handeln. Unterschiede in Politiken und Politikresultaten können deshalb auf institutionelle Bedingungen und Kontexte zurückgeführt werden.

Drittens legt die institutionalistische Analyseperspektive die dynamische Betrachtung langer Zeiträume nahe. Institutionen sind komplexe soziale Konstruktionen, die kurzfristig kaum oder nur marginal verändert werden können, vor allem, wenn, wie im Fall der Berufsbildungspolitik, eine Vielzahl von Entscheidungsträgern mit Vetomacht beteiligt ist. Eine langfristige Perspektive ermöglicht eine höhere Sensibilität für graduell verlaufende Prozesse institutionellen Wandels (Streeck/Thelen 2005: 9), deren transformative Wirkung bei zu kurz gewählten Untersuchungsperioden unterschätzt werden könnte.

Das Ausbildungssystem und die Politik der beruflichen Bildung stehen miteinander in einer engen Beziehung, stellen aber getrennte Analyseebenen dar. Die Politik reagiert auf Veränderungen im Ausbildungswesen und versucht umgekehrt, dieses im Sinne der Interessen der Entscheidungsträger zu beeinflussen. Das Ausbildungssystem ist jedoch nicht vollständig steuerbar, sondern entwickelt eine Eigendynamik. Die Politik kann nur versuchen, mit Hilfe verschiedener Instrumente beispielsweise das Ausbildungsverhalten von Jugendlichen und die Beteiligung von Betrieben zu beeinflussen; gänzlich steuern kann sie dies nicht. Auf der anderen Seite unterliegt auch die politische Ebene einer eigenen Logik. Positionsverschiebungen sind nicht nur in Reaktion auf Wandel im Ausbildungssystem zu erwarten, sondern können auch eine Konsequenz rein

politischer Faktoren wie zum Beispiel des politischen Wettbewerbs oder von Veränderungen in der Wähler- und Mitgliederstruktur von Parteien sein.

Eine umfassende Betrachtung der Politik der beruflichen Bildung muss erklären können, warum bestimmte Entscheidungen getroffen wurden; sie muss aber auch verstehen, warum andere Vorhaben *nicht* umgesetzt worden sind. Dies ist im Fall der deutschen Berufsbildungspolitik in besonderem Maße geboten, denn die These vom »Reformstau« deutet auf eine hohe Resistenz der Institutionen trotz wahrgenommenen Reformbedarfs hin. Auch hier kann die Perspektive der politischen Ökonomie, die den Einfluss gesellschaftlicher und politischer Interessen systematisch in ihr Erklärungsmodell einbezieht, weiterhelfen.

Die hier entwickelte Perspektive erfordert es auch, die Querverbindungen zwischen dem Berufsbildungssystem und den (industriellen) Arbeitsbeziehungen zu analysieren. Die Sozialpartner als kollektive Akteure haben nicht nur in der Berufsbildungspolitik, sondern auch in der Tarif-, der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik eine wichtige Funktion. Deshalb ist zu erwarten, dass sich Veränderungen in diesen angrenzenden Bereichen auch auf die Politik der beruflichen Bildung auswirken (vgl. Hall/Soskice 2001; Höpner 2005). In Deutschland sind in den Arbeitsbeziehungen und der Tarifpolitik in den letzten Jahren eine zunehmende Flexibilisierung, Dezentralisierung und Verbetrieblung zu beobachten (Streeck 2009). Daher soll der Frage nachgegangen werden, wie diese Veränderungen mit dem Wandel der Berufsbildungspolitik zusammenhängen und ob sich hier Parallelen aufzeigen lassen. Somit wird vornehmlich die Entwicklung der *dualen* Ausbildung im Vordergrund stehen, denn hier sind die Auswirkungen des Wandels der Arbeitsbeziehungen wegen der Bedeutung der Sozialpartner stärker zu spüren als in der vollzeitschulischen Berufsbildung.

Das Buch ist in drei Teile gegliedert, die in gewissem Sinne voneinander unabhängig sind; sie richten sich an unterschiedliche Leserkreise und können daher auch getrennt gelesen werden. Das Hauptanliegen des Buches ist es, in Form einer detaillierten historiografischen Beschreibung der Politik der beruflichen Bildung eine Grundlage für weiter gehende Forschung anzubieten. Daher richtet es sich über den engen Kreis der Wissenschaft hinaus an eine breitere Fachöffentlichkeit, die sich mit Fragen der Berufsbildungspolitik beschäftigt.

Kapitel 2 gibt einen Überblick über den Stand der Berufsbildungsforschung zur Entwicklung des Ausbildungssystems während der letzten drei bis vier Jahrzehnte. Die umfassende Zusammenstellung von empirischem Material und Forschungserkenntnissen dokumentiert Veränderungen im Zugang zur Ausbildung und die Entstehung des Übergangssystems (Kapitel 2.1), den Wandel der Ausbildungsbeteiligung der Betriebe (Kapitel 2.2) und die Neuausrichtung der Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft in der Ausbildungsfinanzierung (Kapitel 2.3). In Kapitel 2.4 werden die in der Literatur disku-

tierten Erklärungsansätze für die zu beobachtenden Veränderungen vorgestellt und kritisch diskutiert. Hauptteil des Buches ist das dritte Kapitel, das die berufsbildungspolitischen Debatten und Auseinandersetzungen vom Beginn der Siebzigerjahre bis zur Politik der Großen Koalition chronologisch nachzeichnet. Die Grundlage für dieses Kapitel bilden Auswertungen von Primärquellen (Stellungnahmen von politischen Akteuren, Bundestagsdokumente, Berufsbildungsberichte), Presseberichte, Sekundärliteratur sowie im Zeitraum 2006 bis 2008 geführte Hintergrundgespräche und Interviews¹ mit politischen Akteuren der Berufsbildungspolitik. Mit dem empirischen Material der Kapitel 2 und 3 versucht Kapitel 4, Parallelen zwischen der Veränderung der Berufsbildungspolitik und dem Wandel der Arbeitsbeziehungen herauszuarbeiten. Es enthält auch eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Untersuchung.

¹ Hierbei handelt es sich um halbstrukturierte, narrative Interviews mit 26 Vertretern von Gewerkschaften, Kammerorganisationen, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden sowie der Bundesregierung.