

Marius Busemeyer

# Wandel trotz Reformstau

Die Politik der beruflichen  
Bildung seit 1970

Schriften aus dem Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung

campus

Marius R. Busemeyer

# Wandel trotz Reformstau

Die Politik der beruflichen Bildung

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 65

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 3-593-38866-3

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2009 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Satz: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: [www.campus.de](http://www.campus.de)

# Inhalt

Vorwort .....	9
Kapitel 1	
Einleitung .....	11
Kapitel 2	
Das deutsche Berufsbildungssystem im Wandel .....	17
2.1 Zugang zu beruflicher Erstausbildung .....	17
2.1.1 Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildung .....	17
2.1.2 Wandel von Bildungs- und Beschäftigungskarrieren .....	18
2.1.3 Sinkendes Ausbildungsangebot und Warteschleifen seit Anfang der Neunzigerjahre .....	28
2.2 Ausbildungsbeteiligung und Übernahmequoten .....	41
2.3 Die Finanzierung der beruflichen Erstausbildung .....	47
2.3.1 Datenlage und Überblick .....	48
2.3.2 Entwicklungstrends seit den Siebzigerjahren .....	53
2.4 Berufsbildung im Wandel: Die wichtigsten Erklärungsansätze .....	62
2.4.1 Struktureller Wandel der Wirtschaft .....	62
2.4.2 Ansteigende Kosten der Ausbildung .....	71
2.4.3 Teilarbeitsmärkte und Rekrutierungsstrategien von Unternehmen .....	74
2.4.4 Zwischenfazit .....	76

## Kapitel 3

Die Politik der beruflichen Bildung .....	78
3.1 Die Siebzigerjahre: Hohe Reformansprüche und ihr Scheitern .....	79
3.1.1 Reformeuphorie .....	79
3.1.2 Ernüchterung .....	88
3.1.3 Die Entdeckung der Neuordnungspolitik .....	96
3.1.4 Grundsteinlegung für das Übergangssystem .....	101
3.2 Die Achtzigerjahre: Korporatistische Selbstverwaltung und regierungspolitische Zurückhaltung .....	106
3.2.1 Allgemeine Berufsbildungsreform .....	106
3.2.2 Einzelaspekte .....	117
3.2.3 Die Politik der Zahlen .....	121
3.2.4 Neuordnungspolitik .....	124
3.3 Die Neunzigerjahre: Institutionalisierung der dualen Berufsausbildung in den neuen Bundesländern .....	127
3.3.1 Berufsausbildung in den neuen Bundesländern .....	127
3.3.2 »Reformprojekt berufliche Bildung« .....	139
3.3.3 Neuordnungspolitik .....	145
3.4 Neuere Entwicklungen: Europäisierung, Modularisierung und Segmentierung .....	147
3.4.1 Bündnispolitik und Sofortprogramme .....	148
3.4.2 Ausbildung als Gegenstand der Tarifpolitik .....	150
3.4.3 Wiederbelebung der Finanzierungsdebatte .....	151
3.4.4 Berufsbildungsreform .....	157
3.4.5 Liberalisierung und Deregulierung der Rahmenbedingungen .....	165
3.4.6 Modularisierung durch Europäisierung? .....	166
3.4.7 Berufsbildungspolitik der Großen Koalition .....	169

---

Kapitel 4	
Der Wandel der Arbeitsbeziehungen und die Berufsbildungspolitik .....	176
4.1 Arbeitsbeziehungen im Wandel .....	176
4.2 Die Politik der beruflichen Bildung im Wandel .....	181
4.2.1 Betriebliche Ebene .....	181
4.2.2 Tarifpolitik .....	184
4.2.3 Neuordnungspolitik .....	187
4.2.4 Allgemeine Berufsbildungsreform .....	197
4.3 Zusammenfassung und Ausblick .....	202
Anhang: Zusätzliche Daten und Statistiken .....	208
Abbildungen und Tabellen .....	221
Abkürzungen .....	224
Literatur .....	226

# Vorwort

Das vorliegende Buch ist Ergebnis eines intensiven, mehr als zwei Jahre währenden Forschungs- und Lernprozesses. In dieser Zeit habe ich vielfältige Unterstützung von Freunden, Kollegen und Familienangehörigen erfahren, denen ich an dieser Stelle besonders danken möchte.

Zunächst gilt dieser Dank Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen, ohne die dieses Buchprojekt nicht Wirklichkeit geworden wäre. Die Ideen und Gedanken, die in Diskussionen im Rahmen des am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung gemeinsam durchgeführten Forschungsprojekts zum Wandel des deutschen Berufsbildungssystems ausgetauscht wurden, bilden das Rückgrat des vorliegenden Manuskripts. Auch möchte ich den Mitgliedern der Arbeitsgruppe »Institutioneller Wandel im gegenwärtigen Kapitalismus« danken, insbesondere Helen Callaghan, Martin Höpner, Philip Klages, Britta Rehder, Martin Schröder, Armin Schäfer und vor allem Birgit Apitzsch, mit der ich einen Workshop zum Thema organisieren durfte und mit deren Arbeit sich vielfältige, fruchtbare Überschneidungen ergeben haben.

Des Weiteren möchte ich in besonderer Weise Christine Trampusch danken, mit der ich seit ihrem Wechsel von Köln nach Bern in verschiedenen Projekten zum Thema der politischen Ökonomie der Berufsbildung zusammenarbeiten durfte. In diesem Zusammenhang möchte ich auch die Mitglieder des von Trampusch und mir gegründeten Network on Education and Training (NET) dankend erwähnen, deren Ideen und Anstöße ein wichtiger Inputfaktor für mich waren: Karen Anderson, Anja P. Jacobi, Moira Nelson, Rita Nikolai, Justin Powell und Pieter Vanhuysse. Mein Dank geht auch an die vielen Kollegen und Freunde, die direkt oder indirekt am Projekt beteiligt waren: Martin Baethge, Pepper Culpepper, Werner Eichhorst, Achim Goerres, Anke Hassel, Andrea Herrmann, Torben Iversen, Cathie Jo Martin, Jennifer Neubauer und Heike Solga. Dank gebührt auch meinen fleißigen wissenschaftlichen Hilfskräften Simon Weschle und Michael Kronenwett sowie der Arbeitsgruppe »Redaktion und Öffentlichkeitsarbeit« – vor allem Astrid Dünkelmann, Thomas Pott und Christel Schommertz –, die das Manuskript in professioneller Art und Weise bearbeitet und verbessert haben.

Darüber hinaus gilt ein ausdrücklicher Dank meinen Interviewpartnern in den Verbänden, Gewerkschaften und Ministerien, deren Gesprächsbereitschaft wesentlich zum Gelingen des Projektes beigetragen hat. Danken möchte ich auch den neu gewonnenen Kollegen am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), die mir an vielen Stellen mit ihrem beeindruckenden Fachwissen ausgeholfen haben: Frederike Behringer, Klaus Berger, Michael Friedrich, Kathrin Hensge, Elisabeth Krekel, Dick Moraal, Harald Pfeifer, Joachim Gerd Ulrich und Reinhold Weiß.

Schließlich möchte ich meiner Familie, meinen Freunden und meiner Frau für ihre Unterstützung im Privaten danken.

Köln, im Februar 2009

*Marius R. Busemeyer*

# 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 Interessenauseinandersetzungen. 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 Verbetriebligung 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 Interviews<sup>1</sup> 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.

# Kapitel 2

## Das deutsche Berufsbildungssystem im Wandel

### 2.1 Zugang zu beruflicher Erstausbildung

Der folgende Abschnitt präsentiert und evaluiert Befunde und Daten, die die Veränderungen im Zugang zu beruflicher Erstausbildung dokumentieren. Formal betrachtet ist der Zugang zur dualen Ausbildung im Unterschied zu den meisten berufsschulischen Alternativen offen. In der Realität ist eine erhebliche Stratifizierung der Zugangsmöglichkeiten zu beobachten, die die Attraktivität der jeweiligen Ausbildungsstelle im Hinblick auf den Zugang zu späteren Beschäftigungsmöglichkeiten widerspiegelt (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 109–110). Einen gewissen Grad an Stratifizierung hat es im dualen System immer gegeben: Realschulabsolventen strebten zum Beispiel die kaufmännischen Ausbildungsberufe an, während für leistungsfähige Hauptschulabsolventen Ausbildungsmöglichkeiten in der Industrie und für weniger Begabte im Handwerk mit gewisser Aufstiegsperspektive gegeben waren. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist der Zugang zu dualer Ausbildung jedoch allgemein schwieriger geworden, vor allem für Jugendliche mit geringen schulischen Qualifikationen (vgl. auch Solga 2005).

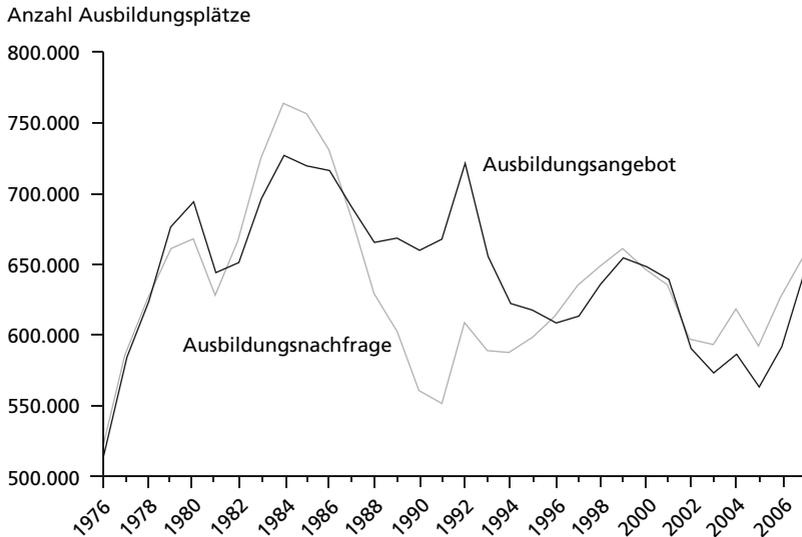
#### 2.1.1 Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildung<sup>1</sup>

Im Berufsbildungsbericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) werden jährlich Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen erfasst (siehe Abbildung 1). Hieraus ist erkennbar, dass die Entwicklung der Nachfrage über weite Strecken parallel mit der Entwicklung des Angebots verläuft. Demografisch bedingt stieg die Nachfrage nach Ausbildung Anfang der Achtzigerjahre stark an. Eine deutliche Ausweitung des Angebots und die Be-

---

<sup>1</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die Ausdrücke »Angebot« und »Nachfrage« im allgemeinen Sprachgebrauch nicht im ökonomischen Sinne verwendet werden. Das Ausbildungs-»Angebot« erfasst die Ausbildungsleistung der Unternehmen (obwohl dies genau genommen die »Nachfrage« nach Arbeitskräften ist) und die »Nachfrage« erfasst die Ausbildungswünsche derjenigen, die einen Ausbildungsplatz suchen (siehe Ulrich 2005: 5).

Abbildung 1 Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, 1976–2007



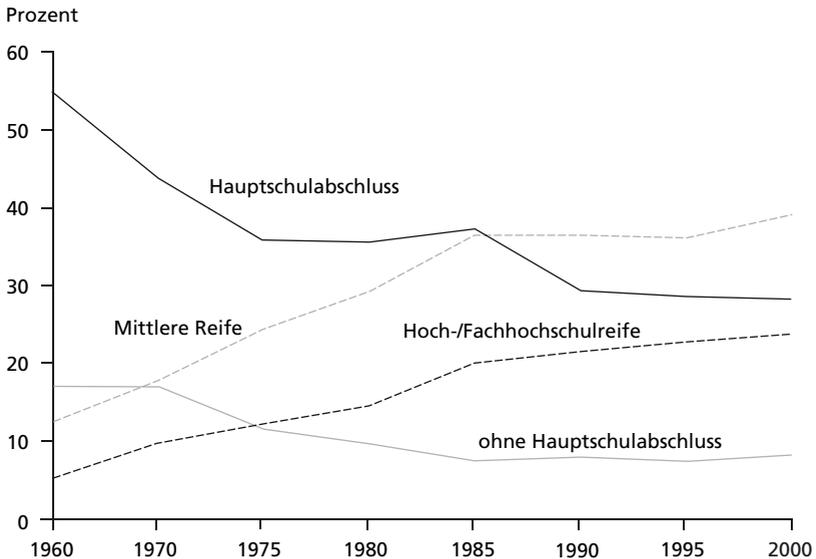
Quelle: Berufsbildungsbericht (2008).

reitschaft der Firmen, »über Bedarf« auszubilden, konnte diesen Nachfrageüberhang effektiv auffangen (Greinert 1999; Casey 1991). Zu Anfang der Neunzigerjahre veränderten sich die Verhältnisse: Der wirtschaftliche Boom nach der Wiedervereinigung und ein befürchteter Facharbeitermangel drückten sich in einem deutlichen, aber nur kurz währenden Angebotsüberhang aus. Seit Mitte der Neunzigerjahre ist das Ausbildungsangebot wieder kontinuierlich zurückgegangen, und selbst in dieser (siehe weiter unten) unvollständigen Statistik zeigt sich eine deutliche Verschlechterung des quantitativen Verhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage, vor allem seit dem Jahr 2000. In den letzten beiden betrachteten Jahren (2005, 2006) kam es wieder zu einem konjunkturell bedingten Anstieg des Ausbildungsangebots, der das Problem der strukturell bedingten Nachfragerücke jedoch nicht langfristig lösen wird (so Walden 2006).

### 2.1.2 Wandel von Bildungs- und Beschäftigungskarrieren

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat aus verschiedenen statistischen Quellen eine umfassende Datensammlung – die Bildungsgesamtrechnung (BGR) – zusammengestellt, die einen detaillierten Überblick über die Entwicklung von Ausbildungs-, Bildungs-

Abbildung 2 Abgänge aus allgemeinbildenden Schulen nach Abschlussart, 1960–2000 (alte Bundesländer und Berlin-West)

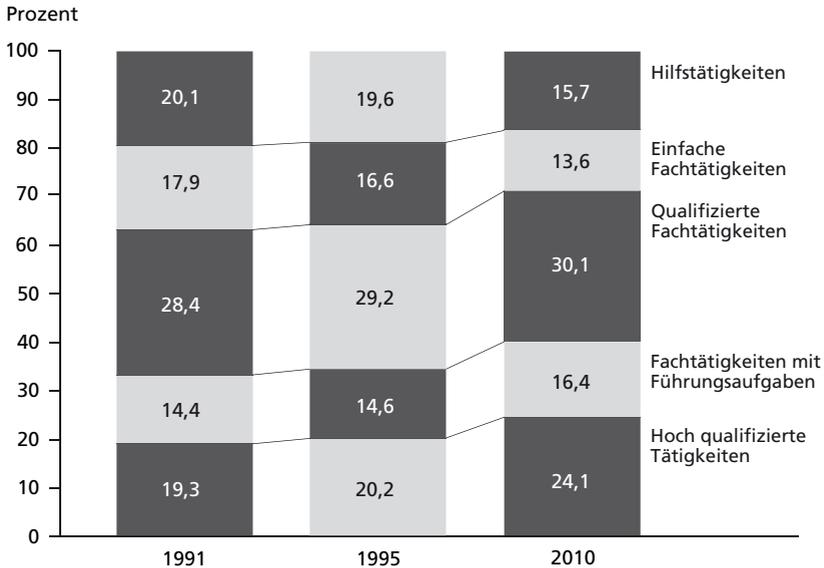


Quelle: Reinberg/Hummel (2006: 33).

und Beschäftigungskarrieren seit den Siebzigerjahren gibt (Reinberg/Hummel 2006). Der Nachteil der BGR ist, dass sie nur bis zum Jahr 2000 reicht. Daher wird die jüngere Periode (seit Anfang der Neunzigerjahre) im Anschluss an die folgende Darstellung der BGR gesondert betrachtet.

Bei der Bewertung und Analyse der Veränderungen im System der beruflichen Bildung müssen immer auch die Entwicklungen in den Nachbarbereichen Schulbildung und Beschäftigungssystem im Blick behalten werden. Denn die Entwicklung und relative Verteilung von Schulqualifikationen beeinflusst direkt die Signalwirkung eines bestimmten Schulabschlusses. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung von schulischen Qualifikationen in Westdeutschland seit 1960. Im Jahr 1960 verließ noch die Mehrheit der Bevölkerung das allgemeinbildende Schulsystem mit einem Hauptschul- beziehungsweise Volksschulabschluss. Der Anteil derjenigen ohne Schulabschluss hat sich in den nächsten vierzig Jahren von circa 18 auf 9 Prozent halbiert, ebenso ist der Anteil der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss gesunken. Der Anteil der Abgänger mit Mittlerer Reife oder Abitur ist dagegen angestiegen. Eine ähnliche Entwicklung findet sich in den neuen Bundesländern (Reinberg/Hummel 2006: 35), allerdings ist hier aufgrund des Bildungserbes der DDR der Anteil mit mittleren Schulqualifika-

Abbildung 3 Erwerbstätige nach Tätigkeitsniveau in Deutschland (ohne Auszubildende), 1991–2010



Quelle: Reinberg/Hummel (2004: 5).

tionen höher. Alles in allem zeigt sich also ein deutlicher Bildungsexpansions-Effekt: Der relative Anteil derjenigen mit hohen Schulqualifikationen steigt an, der Anteil mit schwachen oder keinen Qualifikationen nimmt ab. Dennoch ist der Anteil der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss oder keinem formalen Schulabschluss mit knapp 40 Prozent auch heute weiterhin hoch. Außerdem hat sich die Verteilung der schulischen Qualifikationen seit 1990 stabilisiert, und die Bildungsexpansion ist damit vorläufig zu einem Halt gekommen (so auch Neubauer 2006: 74). In Bezug auf Unterschiede zwischen den Geschlechtern setzt sich die Bildungsexpansion allerdings bei jungen Frauen weiter fort. Sie haben inzwischen ihre männlichen Altersgenossen bei Kompetenzen und Bildungszertifikaten überholt, sodass nicht mehr die »Arbeitertochter« vom Lande, sondern der Migrantensohn das Sinnbild bildungsbezogener Defizite ist (Geißler 2005).

Parallel zur Bildungsexpansion ändern sich auch die Qualifikationsstruktur und der Bedarf des Beschäftigungssystems (Abbildung 3). Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte und Prognosen für die nähere Zukunft zeigen, dass vor allem die Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte abgenommen haben, während der Bedarf nach mittleren, in dualer Ausbildung und anschließenden Fortbildungen Qualifizierten sowie Hochschulabsolventen tendenziell zunimmt

Tabelle 1 Zugänge in berufliche Ausbildungsgänge, 1975–2000 (in Prozent der Bevölkerung gleichen Alters; alte Bundesländer und Berlin-West)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Vollzeitschulische berufliche Bildung und Berufsvorbereitung	26,7	35,6	44,4	40,7	49,6	46,7
Teilqualifizierend (BVJ, BGJ und berufsvorbereitende Maßnahmen)	7,2	14,0	18,2	15,8	19,2	20,1
Betriebliche Lehre	49,5	59,4	69,0	66,0	63,9	67,1
Allgemeinbildende Schulen (FOS, FGY, FHS, Uni) und Fachschulen	30,3	30,8	29,6	39,8	40,3	48,3
Summe	106,5	125,8	143,0	146,5	153,8	162,1

Die Zahl der Teilnehmer wurde im entsprechenden Bildungsgang ins Verhältnis gesetzt zur Größe der Bevölkerung im bildungsrelevanten Alter. Dabei wird angenommen, dass jeder Jugendliche im Normalfall nur einen Bildungsgang durchläuft. Wenn der Wert also über 100 liegt, dann zeigt dies, dass die Zahl der Bildungsteilnehmer größer ist als die bildungsrelevante Altersgruppe, das heißt, Jugendliche durchlaufen mehr als einen Bildungsgang.

Quelle: Reinberg/Hummel (2006: 39).

(Reinberg/Hummel 2004). Wenn man den Prognosezeitraum bis 2020 ausdehnt (Bonin et al. 2007), ist ein weiterer Rückgang des Beschäftigtenanteils derjenigen ohne Berufsabschluss zu erwarten (ebd.: 17). Nach diesen Berechnungen nimmt auch der Beschäftigtenanteil derjenigen mit Berufsabschluss auf dann 55,3 Prozent ab, während der Anteil der Universitätsabsolventen (von 11,2 [2003] auf 13,4 [2020] Prozent), aber vor allem von Fachhochschulabsolventen (von 6,9 auf 10 Prozent) und Personen mit Meister-, Techniker- und Fachschulabschluss (von 9,5 auf 11,8 Prozent) weiter steigen wird. Dies zeigt, dass Personen ohne Berufsabschluss es auf dem Arbeitsmarkt noch schwerer haben werden; es zeigt aber auch, dass Personen mit einer beruflichen Qualifikation, besonders wenn sie sich entsprechend fortbilden, weiterhin sehr gefragt sein werden.

In Tabelle 1 ist die Entwicklung der Einmündungen in verschiedene Formen der allgemeinen und beruflichen Ausbildung und Bildung dargestellt. Zwei große Trends sind erkennbar:

Erstens durchlaufen Jugendliche häufiger nicht mehr nur eine, sondern gleich mehrere berufsqualifizierende Ausbildungsgänge. Dieser Trend ist an den Zahlen in der letzten Reihe der Tabelle 1 ablesbar. Die Statistik von Reinberg/Hummel (2006: 38–39) betrachtet die Zahl der Einmündungen beziehungsweise Zugänge zu verschiedenen Formen der Ausbildung im Verhältnis zur Größe eines »alterstypischen Durchschnittsjahrgangs«. Im Idealfall ergibt sich eine Verhältniszahl von 100. Dann durchläuft jeder Jugendliche entweder eine schulische oder eine betriebliche Ausbildung oder verbleibt noch länger im allgemeinen Schulsystem, bevor er eine Beschäftigung oder ein Hochschulstudium aufnimmt.

Wenn der Wert über 100 liegt, deutet das darauf hin, dass Jugendliche vor dem Eintritt in Beschäftigung nicht mehr eine, sondern mehrere Ausbildungsgänge durchlaufen, die Wege von Schule in Beschäftigung also länger und gewundener werden. Die Daten der letzten Reihe aus Tabelle 1 zeigen, dass diese Entwicklung seit 1975 stark zugenommen hat. Die Analyse der Bildungskarrieren von einzelnen Alterskohorten (geboren 1960, 1970 und 1975) bestätigt diesen Befund (vgl. Reinberg/Hummel 2006: 73–75). Aus der Tabelle ist allerdings nicht abzulesen, inwiefern dieser Trend einen erschwerten Zugang zu Beschäftigung, ein gestiegenes Bildungsbedürfnis der Jugendlichen oder erhöhte Qualifikationsanforderungen der Betriebe widerspiegelt.

Zweitens zeigt Tabelle 1, dass die Zahl der Einmündungen in schulische Formen der Ausbildung und Bildung stärker zugenommen hat als die Zahl der Einmündungen in betriebliche Ausbildung. Zwischen 1975 und 2000 nahm die Zahl der Schulabgänger, die in eine schulische Ausbildungsvorbereitung (BVJ, BGJ, 1. Jahr BFS) oder berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB) der BA übergingen, um circa 75 Prozent zu, während der Anstieg der Einmündungen in betriebliche Ausbildung lediglich 35 Prozent betrug. Besonders in den teilqualifizierenden Formen der schulischen Berufsbildung ist der Anstieg ausgeprägt (180 Prozent). Auch die Zugänge in allgemein schulische Weiterbildung (Fachgymnasien, Fachoberschulen, Fachschulen, Fachhochschulen, Universitäten) haben um 60 Prozent zugenommen, was mit der allgemeinen Bildungsexpansion zusammenhängt. Daher ist es sinnvoll, die Entwicklung der Einmündungen getrennt nach unterschiedlichen Niveaus der schulischen Vorbildung zu untersuchen (Tabelle 2).

Tabelle 2 erfasst die Entwicklung der Einmündungsquoten verschiedener Formen der Bildung, Ausbildung und Beschäftigung, und zwar getrennt nach dem Kriterium schulische Vorbildung. Die Zahlen in den einzelnen Zellen geben an, wie viel Prozent der Abgänger im jeweiligen Jahr (Reihen) in welche Ausbildungs- beziehungsweise Bildungsform eingemündet sind (Spalten). Es ist zu erkennen, dass sich die Zugangsbedingungen zum dualen Ausbildungssystem seit 1975 deutlich verändert haben. Im Jahr 1975 gingen noch 59 Prozent der Schulabgänger mit keinem Abschluss oder mit Hauptschulabschluss und 47 Prozent mit mittlerem Schulabschluss in duale Ausbildung über. Nur eine Minderheit (4 Prozent) der Abiturienten ging diesen Weg, die meisten nahmen ein Studium auf. Der Anstieg des Anteils der Abiturienten an den Schulabgängern korrelierte in der folgenden Zeit mit einem Anstieg des Anteils der Abiturienten, die sich für eine Ausbildung anstelle eines Studiums entschieden. Der Anteil der Abiturienten, die eine Ausbildung aufnahmen, ist allerdings seit einem Hoch von 19 Prozent im Jahr 1990 auf 15 Prozent im Jahr 2000 gesunken.

Tabelle 2 Übergänge von Schulabgängern in verschiedene Ausbildungsformen in Abgangsprozenten nach Niveau des Schulabschlusses, 1975–2000 (West- und Ostdeutschland)

	Betriebliche Lehre	Berufsvor- bereitung	Berufs- fachschule	Arbeits- losigkeit	Erwerbs- tätigkeit
Hochschulreife					
1975	4	0	1	2	7
1980	9	0	1	3	8
1985	18	1	2	5	8
1990	19	0	2	1	7
1995	17	1	2	2	5
2000	15	0	1	2	7
Mittlere Reife					
1975	47	2	18	1	11
1980	51	4	19	1	7
1985	54	5	22	3	4
1990	54	5	22	2	5
1995	44	5	28	2	1
2000	39	6	26	3	2
Höchstens Hauptschulabschluss					
1975	59	8	19	2	6
1980	55	17	18	3	4
1985	48	17	20	11	2
1990	54	14	15	10	3
1995	43	17	19	13	2
2000	38	22	19	12	3

Die Werte geben an, wie viel Prozent eines Abgangsjahrgangs in einer bestimmten Schulform nach Beendigung der Schule in welche weiteren Bildungs- oder Beschäftigungsformen eingemündet sind (Spalten). Die Werte in den Zeilen addieren sich nicht zu 100, weil einige in der Bildungsgesamtrechnung enthaltenen Einmündungsformen im vorliegenden Fall weniger relevant sind.

Quelle: Reinberg/Hummel (2006: 58–60).

Für Jugendliche mit niedrigen oder mittleren Schulqualifikationen haben sich die Zugangsbedingungen zu Ausbildung deutlich verschlechtert. Der Anteil der Einmündungen in betriebliche Ausbildung für Jugendliche mit oder ohne Hauptschulabschluss fiel von knapp 60 Prozent 1975 auf 38 Prozent im Jahr 2000. Bei Jugendlichen mit mittleren Schulqualifikationen nahm diese Quote zunächst von 47 Prozent (1975) auf 54 Prozent in den späten Achtzigerjahren zu und fiel dann auf 39 Prozent (2000). In den Achtzigerjahren waren Jugendliche mit Mittlerer Reife die Hauptzielgruppe für Ausbildungen im kaufmännischen Bereich (Banken, Handel und kaufmännische Industrierufe). Im Laufe der Neunzigerjahre kam es jedoch zunehmend zu einer Konkurrenz mit Abiturienten (zum Beispiel im Bankenbereich).

Aus Tabelle 2 ist auch ablesbar, was mit Jugendlichen geschah, die keinen Zugang zu betrieblicher Ausbildung gefunden haben. Erstens sind die Einmündungen von Jugendlichen ohne oder mit Hauptschulabschluss in Arbeitslosigkeit von 2 Prozent (1975) auf 12 Prozent (2000) stark angestiegen (um 600 Prozent). Dies liegt vor allem daran, dass Beschäftigungsmöglichkeiten für Ungelernte oder Geringqualifizierte weggebrochen sind.<sup>2</sup> In den Siebzigerjahren gab es noch Beschäftigungsmöglichkeiten für »Jungarbeiter« – Schulabgänger mit oder ohne Abschluss, die keine reguläre Ausbildung, sondern direkt eine Beschäftigung aufnahmen, gleichzeitig aber noch der Berufsschulpflicht unterlagen und damit eine weitere schulische Bildung erhielten. Seit 1990 hat die Arbeitslosenrate unter den Personen ohne Sekundarschulabschluss stark zugenommen: von 7,4 Prozent (1991) auf 20,5 Prozent (2004; OECD 2006: 118–119; siehe auch Reinberg/Hummel 2004, 2005), während sie in den meisten anderen entwickelten OECD-Staaten konstant blieb oder sogar gesunken ist (OECD 2006: 114–115). Viele der einfachen Arbeitsplätze für Ungelernte oder Angelernte sind ins Ausland verlagert oder zu anspruchsvolleren Facharbeiterstellen heraufgestuft worden (Jaudas et al. 2004: 76). Der relative Stellenwert eines Berufsabschlusses als Absicherung gegen Arbeitslosigkeit ist daher zur selben Zeit gestiegen, in der es einem großen Teil der Jugendlichen immer schwerer fiel, Zugang zur beruflichen Erstausbildung zu bekommen.

Zweitens sind immer mehr Jugendliche mit geringen oder mittleren Schulqualifikationen in das »Übergangssystem« zwischen Schule und Ausbildung eingemündet, allerdings von einem unterschiedlichen Niveau aus. Das Übergangssystem bietet zwei Alternativen zu Ausbildung:<sup>3</sup> Zum einen gibt es hauptsächlich auf Länderebene seit den späten Siebzigerjahren verschiedene schulische Formen der Ausbildungsvorbereitung. Das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) vermittelt berufliche Grundbildung in Berufsfeldern, während das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) die allgemeine berufliche Bildung zum Gegenstand hat und häufig zum Nachholen von Schulabschlüssen (Hauptschulabschluss) dient (László 1997: 24). Die Länder unterscheiden sich sehr in der Organisation der schulischen Vorbereitungsmaßnahmen sowie ihrer Stellung im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Im Jahr 2005/2006 kamen die meisten BVJ-Schüler aus Baden-Württemberg und Sachsen, während die Schülerzahlen im Saarland, in Bremen und in Schleswig-Holstein niedrig waren. In Brandenburg wird das

---

2 Der Anteil der Erwerbstätigen mit keinen formalen beruflichen Qualifikationen betrug 1980 noch 30,5 Prozent und fiel auf 17,4 Prozent im Jahr 2001, während der Anteil derjenigen mit beruflichen Qualifikationen und derjenigen mit Hochschulabschluss von jeweils 65 auf 73 Prozent beziehungsweise von 4,5 auf 9,7 Prozent zunahm (Walden 2005: 46).

3 Siehe auch Kapitel 2.3 zur Finanzierung dieser Maßnahmen sowie Kapitel 3 zur politischen Dimension ihrer Entstehung.

BVJ gar nicht angeboten (vgl. Berufsbildungsbericht 2007: 150). Das schulische BGJ ist in den neuen Ländern (Ausnahme Sachsen und Sachsen-Anhalt) weniger verbreitet, während es in den alten Bundesländern vor allem in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zu finden ist (ebd.: 150). In einigen Ländern (Berlin, Niedersachsen, Baden-Württemberg) wird das BGJ als erstes Ausbildungsjahr anerkannt (vor allem, wenn es nicht vollzeitschulisch, sondern »kooperativ« angelegt ist), aber generell ist der betriebliche Spielraum bei der Anerkennung von Qualifikationen, die in schulischen Vorbereitungsmaßnahmen erworben wurden, groß, und es besteht natürlich kein Anspruch auf Eintritt in Ausbildung nach Abschluss der Vorbereitungsmaßnahme. Zum anderen – das ist die zweite Alternative zu Ausbildung – finanziert die Bundesanstalt für Arbeit verschiedene berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB), die aber im Unterschied zu schulischen Maßnahmen nicht nur auf Einmündung in Ausbildung, sondern auch auf den direkten Übergang in Beschäftigung zielen, vor allem seit der Neuausrichtung des Förderkonzepts (»Fachkonzept«) im Jahr 2004 (Bundesagentur für Arbeit 2004).

Drittens haben auch die Einmündungen von Schulabgängern mit mittleren oder geringen Qualifikationen in Berufsfachschulen (BFS) stark zugenommen. Berufsfachschulen sind nicht zu verwechseln mit Fachschulen, die vor allem der Weiterbildung von Ausbildungsabsolventen dienen, oder mit Fachoberschulen und Fachgymnasien, die als allgemeine Schulen höhere Schulabschlüsse verleihen (Hochschulreife oder Fachhochschulreife). BFS gehören zum schulischen Teil des deutschen Systems der beruflichen Bildung, das im Unterschied zur dualen Ausbildung unübersichtlicher und weniger systematisch ist (vgl. Feller 2000; Hahn 2000; Kutscha 2004). BFS sind eine Ebene über der Teilzeitberufsschule des dualen Systems angesiedelt, denn die Aufnahme setzt in der Regel einen Hauptschulabschluss voraus (Baethge 2003: 563). In der Praxis erfüllen BFS jedoch sehr unterschiedliche Funktionen. Erstens können auch hier Schulabschlüsse nachgeholt werden. Zweitens bieten BFS hochwertige Ausbildungsgänge in Bereichen an, die nicht durch das Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder die Handwerksordnung (HwO) abgedeckt sind, zum Beispiel Assistentenberufe oder Berufe in Schulen des Gesundheitswesens, die im Unterschied zu anderen Ausbildungsgängen an Berufsschulen bundeseinheitlich geregelt sind. Darüber hinaus führen – drittens – BFS immer häufiger vollqualifizierende Ausbildungsgänge nach BBiG und HwO durch. Die Novelle des BBiG im Jahr 2005 hat die Zugangsmöglichkeiten zu Kammerprüfungen für schulisch Ausgebildete verbessert.

Die BFS sind aber auch Teil des Übergangssystems. Jugendliche besuchen nach fehlgeschlagener Ausbildungsplatzsuche zunächst für ein oder zwei Jahre eine BFS und verlassen diese wieder, sobald sich die Möglichkeit einer betrieb-

lichen Ausbildung ergibt. Die Funktion der BFS in den neuen und den alten Bundesländern unterscheidet sich erheblich: In den neuen Ländern ist der Anteil derjenigen, die mit dem BFS-Besuch einen Berufsabschluss anstreben, sehr viel höher (89 Prozent im Jahr 2005/06) als in den alten Ländern (38 Prozent, vgl. Berufsbildungsbericht, BMBF 2007: 152).

Die Daten der Tabelle 2 zeigen, dass es Gemeinsamkeiten, aber auch wichtige Unterschiede zwischen Jugendlichen mit mittlerem Schulabschluss und solchen mit niedrigen Schulqualifikationen gibt: In beiden Gruppen ist der Anteil der Jugendlichen, die in das Übergangssystem einmünden, stark angestiegen. Jugendliche mit Realschulabschluss münden aber eher in Berufsfachschulen ein (gut ein Viertel der Abgänger), während Jugendliche mit schwachen Vorqualifikationen in anderen vorbereitenden Maßnahmen enden. Zwar gehen auch sie mit einer Wahrscheinlichkeit von etwa 20 Prozent in Berufsfachschulen über, doch dieser Anteil ist seit 1975 konstant geblieben. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der Einmündungen in BVJ, BGJ oder BvB sehr stark von 8 Prozent (1975) auf 22 Prozent (2000) angestiegen und liegt damit deutlich über dem Wert für Realschulabgänger, der immerhin von 2 Prozent auf 6 Prozent angestiegen ist.

Die Bildungsgesamtrechnung enthält auch Daten zu Übergängen zwischen vorbereitenden Maßnahmen, Ausbildung und Beschäftigung (Reinberg/Hummel 2006: 62–67). Immerhin schaffen etwa 54 Prozent (2000) den Übergang von vorbereitenden Maßnahmen in betriebliche Ausbildung. In den alten Bundesländern (ehemals Westdeutschland) hat der Anteil der erfolgreichen Übergänge in duale Ausbildung sogar von 38 Prozent (1975) zugenommen, in den neuen Bundesländern ist er allerdings von einem Hoch von 69 Prozent (1994) zurückgegangen. Ein beachtlicher Anteil der Abgänger aus vorbereitenden Maßnahmen endet in der BFS (13 Prozent im Westen, 5 Prozent in den neuen Bundesländern, 2000); das könnte auf weitere Bildungsumwege hindeuten, es könnte aber auch sein, dass hier Eintritte in vollqualifizierende BFS-Ausbildungsgänge erfasst sind. Die Datenlage hierzu ist widersprüchlich: Zwar enden BFS-Abgänger kaum in Arbeitslosigkeit, aber ungefähr ein Drittel von ihnen nehmen nach dem BFS-Besuch eine reguläre betriebliche Ausbildung auf, so dass für viele Jugendliche die BFS nur eine Übergangslösung auf dem Weg in eine betriebliche Ausbildung ist. Allerdings hat der Anteil derjenigen, die von der BFS in Ausbildung übergehen, von einem Hoch von etwa 50 Prozent in den späten Achtziger- und frühen Neunzigerjahren abgenommen, während der Anteil der Übergänge in Beschäftigung angestiegen ist.

Beim Übergang von betrieblicher Ausbildung in Beschäftigung wird das duale System seinem Ruf weiterhin in einem hohen Maße gerecht: Von denjenigen, die es schaffen, eine betriebliche Ausbildung zu absolvieren, gehen in den alten Bundesländern drei Viertel direkt in Beschäftigung über (vgl. Bellmann 2004;

Tabelle 3 Eintritte in betriebliche Ausbildung nach Herkunftskonten, 1975 und 2000  
(in Prozent; alte Bundesländer und Berlin-West)

Eintritte in betriebliche Ausbildung	1975	2000
... aus allgemeinbildenden Schulen	<b>82,0</b>	<b>47,4</b>
– mit höchstens Hauptschulabschluss	58,0	20,1
– mit Mittlerer Reife	23,3	21,7
– mit Hoch-/Fachhochschulreife	0,9	5,6
... aus beruflichen Schulen und Hochschulen	<b>13,3</b>	<b>32,5</b>
– Berufsvorbereitung (BVJ, BGJ, BvB)	3,3	14,1
– Berufsfachschulen (BFS)	8,9	16,8
– Fachschulen	0,0	0,2
– Fachoberschulen/Fachgymnasien	0,9	0,8
– Hoch-/Fachhochschulen	0,0	0,6
... aus der Gruppe der Erwerbs- und Nichterwerbspersonen	<b>4,8</b>	<b>20,1</b>
– aus Arbeitslosigkeit	0,2	1,4
– aus Wehr- oder Zivildienst	3,0	9,5
– aus Erwerbstätigkeit	1,1	2,9
– aus Nichterwerbstätigkeit	0,2	0,8
– aus Zuwanderungen	0,0	5,4
Summe	100	100

Im Unterschied zur Tabelle 2 wird hier erfasst, wie viel Prozent derjenigen, die in betriebliche Ausbildung eingemündet sind, aus unterschiedlichen Bildungs- und Beschäftigungsformen (Zeilen) kommen. Die fett gedruckten Prozentanteile addieren sich dabei zu 100 (Gesamtzahl der Ausbildungsanfänger).

Quelle: Reinberg/Hummel (2006: 69).

Dorau/Höhns 2006 für neuere Befunde zu Übergängen). Damit ist der Anteil seit 1975 konstant geblieben. In den neuen Bundesländern ist die Quote direkter Übergänge in Beschäftigung deutlich niedriger (ungefähr 60 bis 65 Prozent) und der Anteil der Eintritte in Arbeitslosigkeit nach der Ausbildung höher (circa 25 Prozent im Vergleich zu 8 Prozent in den alten Bundesländern).

Tabelle 3 fasst in leicht abgewandelter Form nochmals die Veränderung der Zugangsbedingungen in betriebliche Ausbildung zwischen 1975 und 2000 zusammen. Das Augenmerk liegt auf der Zusammensetzung der Gruppe der Ausbildungsanfänger. 1975 kamen noch über 80 Prozent der Ausbildungsanfänger direkt aus dem Schulsystem. Im Jahr 2000 ist der Anteil der direkten Übergänge auf unter 50 Prozent gesunken – ein Beleg für die zunehmenden Umwege, die Jugendliche im Übergang zwischen Schule und Ausbildung einschlagen oder einschlagen müssen. 1975 hatten noch 58 Prozent der Ausbildungsanfänger höchstens den Hauptschulabschluss. Tabelle 3 zeigt aber deutlich, dass der Zugang zu betrieblicher Ausbildung selektiver geworden ist: Im Jahr 2000 kamen nur noch 20 Prozent der Ausbildungsanfänger direkt aus der Hauptschule, während der Anteil der Ausbildungsanfänger, die diverse vorbereitende Maßnahmen

absolviert haben, deutlich zugenommen hat (von 13,3 Prozent 1975 auf 32,5 2000). Die Jugendlichen mit mittlerem Schulabschluss konnten ihren Anteil an den Einmündungen mit 21,7 Prozent in etwa halten. Der Anteil an Abiturienten unter den Ausbildungsanfängern ist aber angestiegen, was den Konkurrenzdruck um qualitativ hochwertige Ausbildungsplätze erhöht hat.<sup>4</sup>

### 2.1.3 Sinkendes Ausbildungsangebot und Warteschleifen seit Anfang der Neunzigerjahre

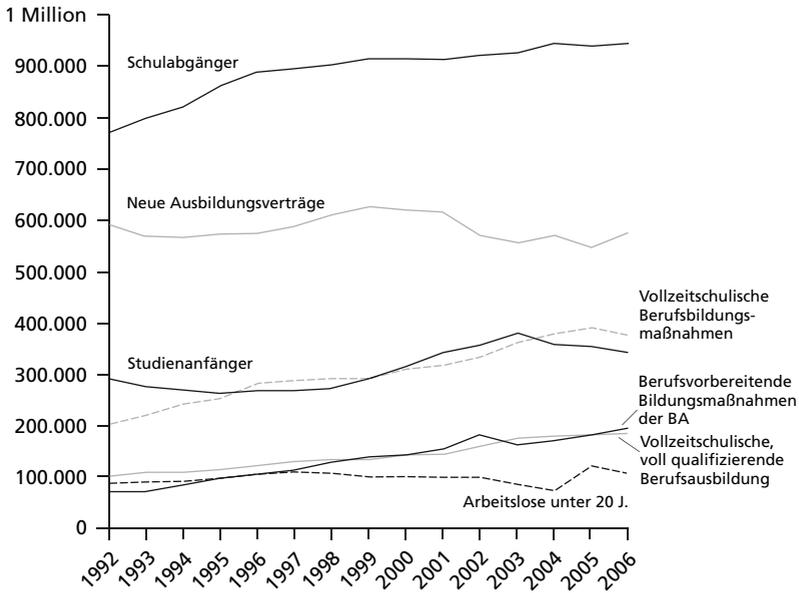
Während sich der vorangegangene Abschnitt mit dem Wandel der Bildungs- und Beschäftigungskarrieren aus der langfristigen Perspektive der Bildungsgesamtrechnung beschäftigt hat, betrachtet der folgende Teil ausführlicher die Entwicklung des deutschen Ausbildungssystems seit Anfang der Neunzigerjahre. Diese Aufteilung kann wie folgt begründet werden: Zum einen sind seitdem die Bemühungen verstärkt worden, die Datenlage zu verbessern. Die Bildungsgesamtrechnung (Reinberg/Hummel 2006) unterscheidet nämlich nicht zwischen voll- und teilqualifizierenden Ausbildungsgängen in Berufsfachschulen und auch nicht zwischen dualer Ausbildung in Betrieben und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten. Deshalb kann sie die Dynamik des Übergangssystems nur unzureichend und in Teilen erfassen. Zum anderen erlaubt die Konzentration auf die Zeitperiode seit Anfang der Neunzigerjahre eine detailliertere Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland – ein Thema, das im vorangegangenen Abschnitt noch ungeklärt blieb.

Abbildung 4 zeigt, wie sich die Zahl der Eintritte in verschiedene Formen der Bildung und Ausbildung von 1992 bis 2006 entwickelt hat. An der Entwicklung der Zahl der Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen ist zu erkennen, dass die demografisch bedingte Nachfrage seit Anfang der Neunzigerjahre kontinuierlich zugenommen hat. In dieser Hinsicht sind die gegenwärtigen demografischen Umweltbedingungen mit denen zu Anfang der Achtzigerjahre vergleichbar. Im Unterschied zu damals ist es jetzt aber nicht die duale Ausbildung, die die zunehmende Nachfrage absorbiert, sondern der Hochschulbereich: Die Zahl der Studienanfänger ist seit 1992 um fast 20 Prozent gestiegen, während die Zahl der Ausbildungsanfänger 2006 (576.000) trotz günstigem konjunkturellem Umfeld sogar geringer ist als 1992 (595.000). Was die absolute Zahl der

---

<sup>4</sup> Hierbei ist auch zu bedenken, dass viele männliche Abiturienten vor der Ausbildung oder dem Studium ihren Wehr- oder Zivildienst ableisten. Der starke Anstieg des Anteils der Einmündungen aus Wehr- und Zivildienst in betriebliche Ausbildung könnte somit durch eine wachsende Zahl an Abiturienten, die eine Ausbildung beginnen, verursacht sein.

Abbildung 4 Eintritte in verschiedene Formen der Bildung und Erwerbstätigkeit im Verhältnis zur Zahl der Schulabgänger, 1992–2006



Quelle: Berufsbildungsbericht, BMBF (2008: Übersicht 20).

Eintritte angeht, zeigt Abbildung 4, dass die duale Ausbildung quantitativ immer noch bedeutsamer ist als das Studium.<sup>5</sup>

Der Anstieg der Zahl der Studienanfänger geht einher mit einer Zunahme der Eintritte in vollzeitschulische Ausbildung. Gleichzeitig hat die Zahl der Eintritte in teilqualifizierende, vollzeitschulische Vorbereitungsmaßnahmen stärker (88 Prozent) zugenommen als die der Eintritte in vollzeitschulische, vollqualifizierende Ausbildungsgänge (85 Prozent). Inzwischen sind es fast 400.000 Personen, die teilqualifizierende Maßnahmen absolvieren; das sind etwa doppelt so viele wie die Eintritte in vollqualifizierende schulische Ausbildungsgänge. Die Eintritte in BA-finanzierte BvB haben zwischen 1992 und 2004 sogar um über 170 Prozent zugenommen, ohne dass diese Maßnahmen zu vollwertigen, auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikationen führen würden.

<sup>5</sup> Wegen der längeren Ausbildungsdauer gibt es mehr Studenten als Auszubildende. Daher sollte die Analyse der Veränderung von Zugangsprozessen vor allem die Eintritte in Bildungs- und Ausbildungsformen und nicht die Gesamtschülerzahlen im Blick haben.

Immerhin ist die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen im Alter unter 20 Jahren vergleichsweise niedrig geblieben und hat im Verlauf der Neunzigerjahre sogar abgenommen. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass der Anteil der Jugendlichen ohne formale berufliche oder schulische Qualifikationen mit 10 bis 15 Prozent stabil geblieben ist (Klemm 1999; Troltsch et al. 1999; Schober 1992; Troltsch 2006; BMBW 1991; BMBF 2005a: 9; DJI 2006: 4). Die jüngsten Zahlen aus dem Berufsbildungsbereich deuten außerdem darauf hin, dass der Anteil der Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung einen leichten Aufwärtstrend aufweist und inzwischen (2005) bei 16,1 Prozent liegt (BMBF 2008: 110). Auch die Jugendarbeitslosigkeit nimmt deutlich zu, wie der Nationale Bildungsbericht 2008 zeigt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 193). Lag sie 1990 noch bei etwa 5 Prozent, so ist sie nun auf über 12 Prozent angestiegen. Seit 2000 öffnet sich die Schere zwischen allgemeiner Arbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit, das heißt, Jugendliche sind relativ betrachtet stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als ältere Erwerbstätige. Im internationalen Vergleich hat sich die Position Deutschlands verschlechtert. Traditionell war eine geringe Jugendarbeitslosigkeit ein wesentliches und wichtiges Erfolgsmerkmal der dualen Ausbildung. Inzwischen schneiden andere Länder wie Dänemark, die Niederlande oder Österreich mit höheren Anteilen schulischer Berufsbildung bei diesem Indikator deutlich besser ab (ebd.: 197).

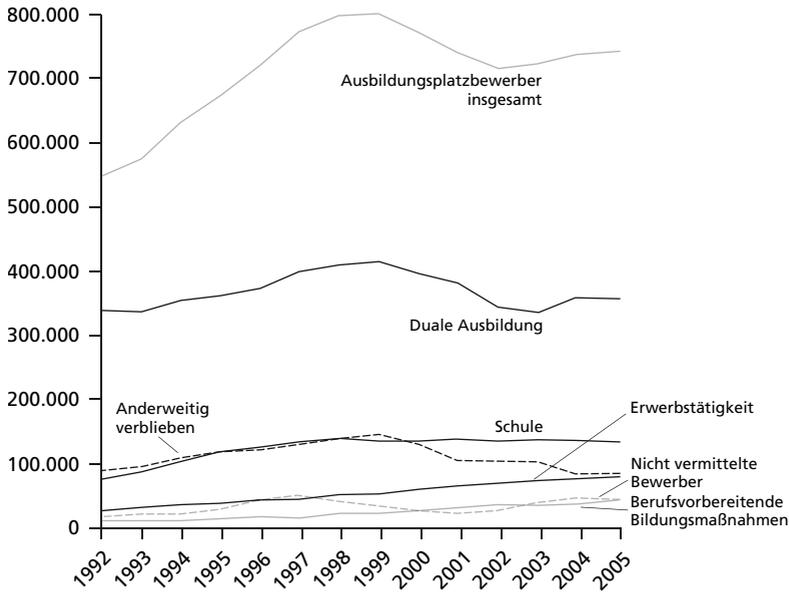
Auch die Betrachtung des Verbleibs der bei der BA registrierten Ausbildungsplatzbewerber ist sehr aufschlussreich: Abbildung 5 zeigt, dass deren Zahl seit 1992 stark zugenommen hat (um circa 40 Prozent). Die Zahl der erfolgreichen Einmündungen in duale Ausbildung ist jedoch in diesem Zeitraum konstant geblieben, sodass mittlerweile nur noch annähernd die Hälfte der registrierten Ausbildungsplatzbewerber tatsächlich eine Ausbildung antreten. Die Zahl der »nicht vermittelten Bewerber« bleibt dennoch überraschend niedrig, die Zahl der Vermittlungen in vorbereitende Maßnahmen, Schulen (beruflich oder allgemeinbildend) und andere Alternativen hat aber zugenommen. Die Vermittlung in »Beschäftigung« hat ebenfalls zugenommen, aber gemäß der administrativen Logik der BA kann dies sowohl tatsächliche »Beschäftigung« oder auch Arbeitslosigkeit bedeuten.<sup>6</sup>

In den letzten Jahren sind die offiziellen Statistiken zu Ausbildungsangebot und -nachfrage in die Kritik geraten, weil die offizielle Definition der Nachfrage

---

6 Wenn die Vermittlung von Bewerbern in Ausbildung letztlich scheitert und keine weiteren Fördermaßnahmen mehr möglich sind, wird der Kandidat von der Ausbildungsvermittlung in die Beschäftigungsvermittlung überstellt, ohne dass an der Berufsberatungstatistik ablesbar wäre, ob die Person in Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit einmündet. Ulrich/Troltsch (2003: 42) schätzen, dass der Anteil der Arbeitslosen unter dieser Gruppe von Bewerbern tatsächlich circa ein Drittel beträgt.

Abbildung 5 Verbleib der bei der Bundesanstalt für Arbeit registrierten Ausbildungsplatzbewerber, 1992–2005



Quelle: Berufsbildungsbericht (2006: 81).

nach Ausbildungsplätzen, wie sie in den Berufsbildungsberichten ausgewiesen werden, die echte Nachfrage unterschätze (Behringer/Ulrich 1997a, b; Franz et al. 2000: 29; Ulrich/Troltsch 2003; Ulrich 2004, 2005, 2006a, b).

Doch hat die Unterscheidung zwischen realisierter und realer Nachfrage eine wichtige Bedeutung. Die »realisierte« Nachfrage ist gleich dem »realisierten« Angebot und wird durch die Pflicht zur Registrierung von neuen Ausbildungsverträgen bei den Kammern oder den zuständigen Stellen durch die Zahl der neuen Verträge genau erfasst. Die tatsächliche Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt vor Abschluss der Verträge für das jeweilige Ausbildungsjahr im Herbst ist dagegen sehr viel schwieriger zu erfassen, denn die Einschaltung der Vermittlungsdienste der BA ist sowohl für Ausbildungssuchende wie für Ausbildungsanbieter freiwillig.

Das latente Angebot als Differenz zwischen realem Angebot und realisiertem Angebot sind somit jene Ausbildungsplätze, die von Firmen angeboten werden, ohne dass sie bei der BA erfasst sind. Die Einschaltquote, also die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb bei der Suche nach Auszubildenden die Dienste der BA in Anspruch nimmt, variiert in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Rahmen-

bedingungen: In Zeiten eines Angebotsüberhangs ist die Wahrscheinlichkeit, dass die BA eingeschaltet wird, höher, während Betriebe bei einem Nachfrageüberhang (wie zurzeit) unter einem größeren Angebot von Kandidaten wählen können und daher weniger auf die BA angewiesen sind (Ulrich/Troltsch 2003: 11–13).

In Bezug auf sich verändernde Zugangsbedingungen zu Ausbildung ist die Erfassung von latenter Nachfrage jedoch von größerer Bedeutung. Die offizielle Definition der Nachfrage, wie sie in den Berufsbildungsberichten ausgewiesen ist, erfasst nicht diejenigen, die sich erfolglos um einen Ausbildungsplatz bemüht haben, ohne die BA einzuschalten. Dieser Personenkreis ist relativ klein, denn jemand mit einer starken Motivation wird verschiedene Bewerbungsstrategien anwenden, unter anderem auch die BA einschalten. Wichtiger ist, dass die offizielle Nachfragedefinition nicht diejenigen erfasst, die mehr oder weniger freiwillig in Alternativen zu Ausbildung eingemündet sind (ebd.: 16–19).

Die Nachfrage in den Berufsbildungsberichten berechnet sich aus der Summe der Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zum 30. September eines jeden Jahres und der Zahl der »nicht vermittelten Bewerber«. Es ist fraglich, ob die Zahl der neuen Ausbildungsverträge zur Berechnung der Nachfrage herangezogen werden kann, denn die Entscheidung über die Ausbildung bleibt im Wesentlichen den *Ausbildungsanbietern*, also den Betrieben, überlassen. Ein weiteres Problem ist, ob die Zahl der »nicht vermittelten Bewerber« tatsächlich die Differenz zwischen realisierter und realer Nachfrage erfasst oder als »Marktbereinigungsinstrument« (Ulrich 2005: 10) dient. Die Gruppe der »nicht vermittelten Bewerber« umfasst diejenigen, die keinen Ausbildungsplatz bekommen haben, und diejenigen, die nicht in eine Alternative vermittelt werden können (obwohl sie eigentlich in Ausbildung wollten). Daher wird die Größe der tatsächlichen Nachfragelücke unterschätzt. Außerdem hat die BA einen Anreiz, die Zahl der »nicht vermittelten Bewerber« so gering wie möglich zu halten.

Die Konsequenz dieser Definitionsprobleme ist, dass die »Nachfrage« nach Ausbildung in den offiziellen Statistiken im Wesentlichen durch das Angebot an Ausbildungsplätzen determiniert wird (Behringer/Ulrich 1997a, b). Das Angebot an Ausbildungsplätzen wiederum ist sehr von der Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen abhängig. Daher kann der Rückgang der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, wie in den offiziellen Statistiken erfasst (siehe Abbildung 1), nicht als Beleg für eine gesunkene Bereitschaft der Schulabgänger zum Eintritt in betriebliche Ausbildung gelten, zumal Schulabgängerbefragungen zeigen, dass das Interesse an Ausbildung weiterhin ungebrochen hoch ist (Brandes 2005; Friedrich 2006).

Der Wandel des institutionellen Umfelds hat die Stellung und Zusammensetzung der Gruppe der »nicht vermittelten Bewerber« verändert. In den Siebzi-

ger Jahren gab es zur betrieblichen Ausbildung wenig Alternativen: Man konnte sofort in eine (unqualifizierte) Beschäftigung eintreten, ein Hochschulstudium oder eine vollqualifizierende schulische Berufsausbildung beginnen oder freiwillig auf Erwerbstätigkeit verzichten. Insofern könnte argumentiert werden, dass damals die Zahl der bei der BA registrierten »nicht vermittelten Bewerber« annähernd der tatsächlichen Zahl der ungewollt ausbildungslos Gebliebenen entsprach, obwohl das Problem der unzureichend erfassten Nachfrage auch damals schon diskutiert wurde (Koenen 1980: 100–101). In der darauffolgenden Zeit wandelte sich das institutionelle Umfeld, vor allem durch den Ausbau der Alternativen zu dualer Ausbildung (Koch 1984; Ulrich 2004; Brosi 2005). Die Bundesländer institutionalisierten im Verlauf der Achtzigerjahre diverse Formen der schulischen Ausbildungsvorbereitung, die anfänglich noch als Ergänzung beziehungsweise reformorientierte Weiterentwicklung des dualen Systems gewertet wurden (Greinert 1984). Die Benachteiligtenförderung wurde ebenfalls im Laufe der Achtzigerjahre institutionalisiert, zunächst als Modellversuch, dann als fester Bestandteil (1988) des Arbeitsförderungsgesetzes (vgl. BMBF 2005a). Dadurch veränderte sich auch die Zusammensetzung und Bedeutung der zentralen Kategorie der »nicht vermittelten Bewerber«. Im Unterschied zu früher handelt es sich heute bei dieser Gruppe um Jugendliche, für die weder eine Vermittlung in Ausbildung *noch* in eine der vielen Alternativen erfolgen konnte. Damit hat die Passgenauigkeit, mit der die Kategorie der »nicht vermittelten Bewerber« die tatsächlich unbefriedigt gebliebene Nachfrage nach Ausbildung erfasst, abgenommen.

Um die tatsächliche Größe der latenten Nachfrage abschätzen zu können, ist es daher notwendig, auf Stichprobenuntersuchungen und Neuauswertungen der offiziellen Statistiken zurückzugreifen. Die entscheidende Frage ist, ob die Expansion des Übergangssystems lediglich zu einer Verlängerung der Übergänge zwischen Schule und Ausbildung *für alle* Jugendlichen geführt hat (so noch Konietzka/Lempert 1998 für die älteren Kohorten) oder ob das Übergangssystem *spezifische* Selektionsprozesse zur Folge hat und dazu führt, dass eine Gruppe von Geringqualifizierten dauerhaft von Ausbildung und Beschäftigung ausgeschlossen bleibt.

Zunächst ist auf substanzielle Probleme bei der Definition der Gruppe der latenten Nachfrager beziehungsweise der Jugendlichen in »Warteschleifen« hinzuweisen, denn letztlich entscheiden individuelle Kriterien und Einschätzungen darüber (BIBB 2004: 5), wer welcher Gruppe zugeordnet wird. Es kann also nicht ohne Weiteres angenommen werden, dass alle Teilnehmer von BVJ, BGJ oder gar alle Schüler an Berufsfachschulen reine Warteschleifen durchlaufen, selbst wenn sie (zum Beispiel aus »taktischen« Gründen) ihren Wunsch nach Vermittlung in ein Ausbildungsverhältnis aufrechterhalten haben. Selbst im Ur-

teil der betroffenen Jugendlichen können bestimmte Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll sein und somit den Charakter von reinen Warteschleifen verlieren.

Dennoch lässt sich die Größe der Nachfragerücke durch Stichproben und Neuauswertung von Statistiken grob abschätzen. Anhand der offiziellen Statistiken (eine Übersicht bietet BIBB 2004) und der regelmäßigen Befragungen von Ausbildungsplatzbewerbern, die von der BA in Zusammenarbeit mit dem BIBB durchgeführt werden, legt Ulrich (2006b) die umfassendste und neueste Schätzung vor. Nach Ulrich betrug die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage im Jahr 2005 nicht 28.000, wie im Berufsbildungsbericht ausgewiesen, sondern 142.000, also fast fünfmal so viel.<sup>7</sup> Mit Daten aus einer regelmäßig durchgeführten Befragung von Schulabsolventen schätzt Friedrich (2006: 13), dass circa 200.000 Abgänger trotz erheblicher Anstrengungen (mehr als zwanzig schriftliche Bewerbungen) es nicht schafften, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Zahlen ist aufschlussreich: Er könnte einerseits bedeuten, dass viele Schulabgänger erfolglos versucht haben, eine Ausbildungsstelle *ohne* die Einschaltung der BA zu bekommen. Das scheint aber nicht plausibel zu sein, denn der Bewerber wird spätestens nach den ersten Misserfolgen auf die BA zurückgreifen. Die Differenz könnte andererseits darauf hindeuten, dass eine nicht geringe Zahl von Ausbildungswilligen von der BA nicht den Status eines Ausbildungsplatzbewerbers zuerkannt bekommt, sondern direkt in Alternativen vermittelt wird.

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) führt eine langfristig angelegte Panel-Untersuchung von Bildungs- und Erwerbsverläufen gering qualifizierter Jugendlicher durch (DJI 2006). Im Unterschied zu den genannten Untersuchungen hat diese Studie den Vorteil, dass sie individuelle Bildungsverläufe untersucht und nicht Rückschlüsse auf der Grundlage von Aggregatdaten zieht. Das zentrale Ergebnis der bislang publizierten Zwischenberichte ist, dass ein Großteil der Jugendlichen weiterhin eine betriebliche Ausbildung anstrebt, der Zugang zu Ausbildung aber oft nicht direkt nach der Schule erfolgt, sondern erst nach langwierigen Umwegen. Die Berufsausbildungsvorbereitung ist dabei »eine nicht unbedingt geliebte, aber doch irgendwie akzeptierte Alternative« (DJI 2006: 8), denn von den Befragten wollen lediglich 44 Prozent direkt nach der Schule in Ausbildung und immerhin 14 Prozent in die Berufsvorbereitung und 27 Prozent

---

7 Eine erste Annäherung an die Größe der latenten Nachfrage ist die Gruppe der in Alternativen eingemündeten Bewerber, die explizit ihren Wunsch nach Vermittlung in einen Ausbildungsplatz aufrechterhalten haben. Dieser Personenkreis wuchs von 10.000 (1993) auf fast 50.000 (2004; Ulrich 2005: 28). Die erwähnte BA/BIBB-Bewerberbefragung ergab außerdem, dass von denjenigen, die in Alternativen einmündeten, 132.800 lieber eine Ausbildung angefangen hätten und sich darum auch ernsthaft bemüht hatten (das heißt, mehr als zehnmals schriftlich beworben hatten).

weiter die Schule besuchen. Die Studie zeigt aber auch, dass die Bildungsverläufe unterschiedlich sind. Ein Großteil der Geringqualifizierten kam nach Umwegen schließlich in Ausbildung, doch eine Minderheit von circa 10 Prozent schaffte es nicht, Zugang zu Ausbildung oder Beschäftigung zu bekommen (ebd.: 19).

Im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) wurde ebenfalls eine größere Verlaufsstudie begonnen (siehe BIBB 2004). Sie hat gegenüber der DJI-Studie den Vorteil, nicht nur Geringqualifizierte zu betrachten, sondern eine repräsentative Stichprobe aller Jugendlichen zu geben. Beicht et al. (2007, 2008) präsentieren erste Ergebnisse dieses Forschungsprojektes, die im Wesentlichen die Befunde der anderen Studien bestätigen (siehe auch den Bericht »Bildung in Deutschland 2008«, Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). In dieser ersten Auswertung werden nur solche Jugendliche betrachtet, die höchstens über einen mittleren Schulabschluss verfügen. Dabei zeigt sich, dass Jugendlichen mit höchstens Hauptschulabschluss der direkte Übergang von Schule in Ausbildung nur in knapp 50 Prozent der Fälle gelingt (Beicht et al. 2007: 6–7), nach einem Jahr Wartezeit (meist im Übergangssystem) die Einmündungsquote aber deutlich um knapp 20 Prozentpunkte ansteigt. Ein Großteil der Jugendlichen schafft also weiterhin den Übergang von Ausbildungsvorbereitung in reguläre betriebliche Ausbildung. Jugendliche mit mittlerem Schulabschluss haben anfangs bessere Chancen: Die Wahrscheinlichkeit, dass sie direkt nach der Schule in duale Ausbildung übergehen, ist höher, und sie können aufgrund ihrer besseren schulischen Vorqualifikationen auch auf andere Formen der Berufsausbildung ausweichen (zum Beispiel vollqualifizierende, vollzeitschulische Berufsausbildung), sodass zwei Jahre nach Schulabschluss 84 Prozent derjenigen mit mittlerem Schulabschluss in Berufsausbildung sind. Langfristig (nach fünf Jahren) gleichen sich die Einmündungsquoten (unter Vernachlässigung von Ausbildungsabbrüchen) für Jugendliche mit niedrigem und mittlerem Schulabschluss bei etwas über 80 Prozent sogar an (ebd.: 7). Unterschiede gibt es weiterhin: Nur 2 Prozent der Jugendlichen mit mittlerem Schulabschluss sind nach Ablauf von fünf Jahren ohne Ausbildung oder Beschäftigung, während der Anteil bei Jugendlichen mit höchstens Hauptschulabschluss bei 9 Prozent und damit nah an dem Wert der DJI-Studie liegt (ebd.: 7–8). Über die Zeit gesehen (1998 bis 2005) verschlechtern sich jedoch nach 2002, bedingt durch die allgemeine konjunkturelle Entwicklung, auch für Jugendliche mit mittlerem Schulabschluss die Zugangschancen zu Ausbildung. Dies führt zu einem beträchtlichen Rückstau von »Altbewerbern« (ebd.: 8–9).

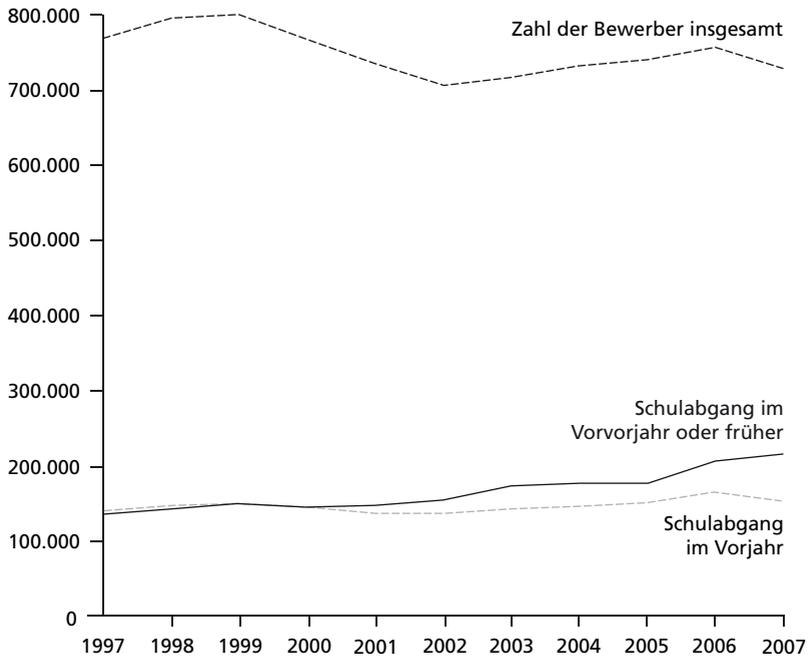
Der Bericht »Bildung in Deutschland 2008« analysiert die Übergänge zwischen Schule, Ausbildung und Beruf als Schwerpunktthema und stellt die These auf, dass das deutsche Ausbildungssystem eine seiner traditionellen Stärken – nämlich »Jugendliche mit geringerem Bildungsniveau durch Ausbildung be-

rufflich zu integrieren« – zunehmend einbüßt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 14; vgl. auch Baethge 2006). Besonders die Institution der Hauptschule und die geringe Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Sekundarschultypen sowie zwischen beruflicher Bildung und Hochschulbildung werden kritisiert (ebd.: 9). Das Übergangssystem sei sowohl ineffektiv, da die Übergänge zwischen allgemeinbildender Schule und vollqualifizierender Berufsausbildung für diejenigen mit schlechten Schulqualifikationen langwierig bleiben, als auch ineffizient, da es vergleichsweise viele öffentliche Ressourcen binde (ebd.: 9, 196).

Als Konsequenz der langwierigen Übergänge und der strukturellen Übernachfrage nach Ausbildungsplätzen nimmt auch der Anteil der Altbewerber zu. Während Anfang der Achtzigerjahre noch circa 80 Prozent der Ausbildungsplatzbewerber im selben Jahr die allgemeinbildende Schule abgeschlossen haben, so ist dieser Anteil bis 2002 auf etwa 55 Prozent abgesunken. Im Gegensatz dazu nahm der Anteil derjenigen, die die allgemeinbildende Schule bereits in früheren Jahren verlassen hatten, von unter 10 auf deutlich über 20 Prozent zu (Neubauer 2006: 90). Abbildung 6 zeigt, dass in den letzten zehn Jahren der Anteil der Altbewerber, die nicht im selben, sondern im Vorjahr die allgemeinbildende Schule verlassen haben, kontinuierlich angestiegen ist. Die Abbildung zeigt auch, dass der Anteil derjenigen, die die Schule bereits im Vorvorjahr oder noch früher verlassen haben, noch stärker angestiegen ist. Dies deutet auf eine Segmentierung der Bewerberpopulation hin: Wer den Eintritt in Ausbildung in einem Jahr nicht geschafft hat, bekommt noch eine zweite Chance. Wer auch diese nicht nutzen kann, hat es immer schwerer.

Ulrich und Krekel (2007a: 11) berichten von einem deutlichen Anstieg der Zahl der Altbewerber von 35 Prozent aller Ausbildungsbewerber (1997) auf 54 Prozent (2006) im Osten und von 37 Prozent (1990) auf 49 Prozent (2006) im Westen. Auch bei der Gruppe der »Altbewerber« gibt es definitorische Probleme. Nach der Definition der BA gehören diejenigen zu dieser Gruppe, die nicht im selben Jahr von einer allgemeinen Schule abgehen, in dem sie die Ausbildung beginnen. Allerdings ist nicht jeder, der im vorherigen Jahr die Schule verlassen hat, ein »Altbewerber«, denn manche schalten bewusst eine Phase zwischen Schule und Ausbildung (zum Beispiel Wehr- oder Zivildienst). Umgekehrt kann man auch nicht davon ausgehen, dass alle Schulabgänger *keine* Altbewerber sind, denn erfolglose Ausbildungsplatzbewerber des Vorjahres könnten sich für den weiteren Besuch der Schule als Alternative entschieden haben (vgl. Ulrich/Krekel 2007a: 12). Auf der Grundlage der BA/BIBB-Bewerberbefragung zeigen Ulrich und Krekel, dass der Anteil der Altbewerber an den aktuellen Ausbildungsplatzbewerbern tatsächlich hoch ist und dass viele dieser Altbewerber nicht nur einmal, sondern mehrmals gescheitert sind. Darüber hinaus weisen sie

Abbildung 6 Altbewerber im Bundesgebiet, 1997–2007



Quelle: Berufsbildungsbericht (2008: Übersicht 19).

nach, dass die Gruppe der Altbewerber durchschnittlich über schlechtere Schulnoten und niedrigere Abschlüsse verfügt, im Vergleich zu Erstbewerbern selbst bei gleichen Qualifikationen mit geringerer Wahrscheinlichkeit in betriebliche Ausbildung einmündet, und diese Wahrscheinlichkeit weiter sinkt, je länger die betreffende Person Altbewerber ist (ebd.: 13). Auch hier bestätigt sich somit die These, dass es eine Gruppe von Geringqualifizierten gibt, die dauerhaft vom Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung ausgeschlossen bleibt und für die »ein fortgeschrittenes Lebensalter, verbunden mit andauernder Erfolglosigkeit, zum Stigma wird und allein deshalb den Bewerbungserfolg bestimmt« (Ulrich/Krekel 2007b: 4).

Tabelle 4 zeigt, dass das Durchschnittsalter der Auszubildenden (erfasst durch das Alter der Schüler an Berufsschulen) seit den Siebzigerjahren von unter 17 auf deutlich über 19 Jahren angestiegen ist. Diese Entwicklung führt zu einer zunehmenden Heterogenisierung nach schulischen Vorqualifikationen und kulturellen Milieus und auch zu veränderten Erwartungen der Auszubil-

Tabelle 4 Durchschnittsalter von Schülern an Berufsschulen, 1970–2005

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Durchschnittsalter	16,6	16,9	17,6	18,2	19,0	19,0	19,1	19,5

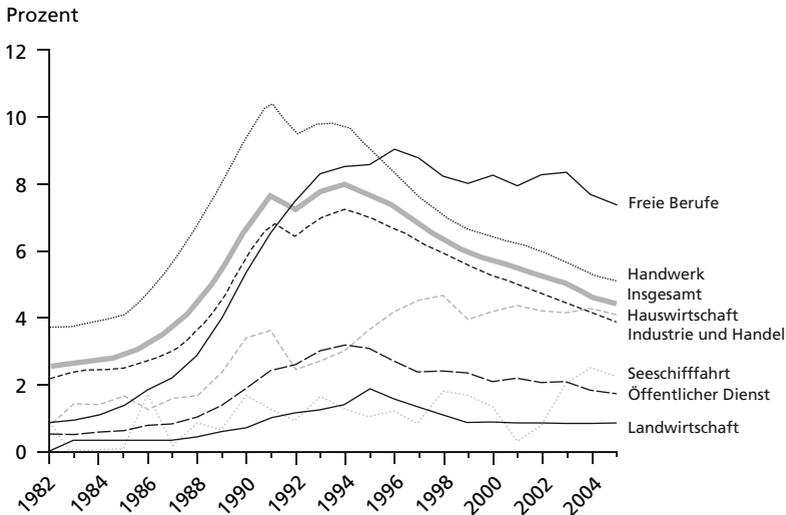
Quelle: Berufsbildungsbericht (2007: Übersicht 2.2.1/8).

denden an Beschäftigung und Vergütung, die mit den am traditionellen Lehr-  
lingsmodell orientierten Vorstellungen der Ausbildungsbetriebe in Konflikt zu  
geraten drohen.

Neben einer allgemeinen Verschlechterung der Übergänge ist zu beobachten,  
dass bestimmte Personengruppen – vor allem Jugendliche mit Migrations-  
hintergrund und junge Frauen – besonders benachteiligt sind. Abbildung 7 zeigt  
die Entwicklung des Anteils ausländischer Jugendlicher in dualer Ausbildung.  
Es ist deutlich zu sehen, dass dieser Anteil während der Achtzigerjahre insge-  
samt und in allen einzelnen Ausbildungsbereichen gewachsen ist. Ab Anfang  
der Neunzigerjahre und zeitlich parallel zum sich verknappenden Ausbildungs-  
platzangebot sank der Anteil der Ausländer wieder. Lediglich in den Bereichen  
»Öffentlicher Dienst«, »Freie Berufe«, »Hauswirtschaft« und »Landwirtschaft«  
blieb er in etwa konstant. In den quantitativ wichtigeren Bereichen »Industrie  
und Handel« sowie »Handwerk« ist der Trend aber stark negativ.

Ein Haupteinwand gegen den Vorwurf der Benachteiligung von Jugendli-  
chen mit Migrationshintergrund in der dualen Ausbildung ist der Verweis auf  
ihre schlechteren schulischen Qualifikationen. Die Statistik scheint diesen Ein-  
druck zunächst zu bestätigen, denn in der Altersgruppe der 15- bis 25-Jährigen  
haben Jugendliche mit Migrationshintergrund – Ausländer, Spät-Aussiedler und  
Eingebürgerte – häufiger einen Hauptschulabschluss oder gar keinen Schulab-  
schluss und seltener die Hochschulreife als Jugendliche ohne Migrationshin-  
tergrund (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 146). Die bildungs- und  
sozialpolitische Problematik, die hier deutlich wird, soll an dieser Stelle nicht  
weiter vertieft werden. Im Hinblick auf die Einmündungschancen der Jugend-  
lichen mit Migrationshintergrund ist es allerdings notwendig, die unterschied-  
lichen schulischen Vorqualifikationen zu berücksichtigen. Ulrich zeigt (2006a),  
dass auch dann erhebliche Differenzen zwischen Jugendlichen mit und ohne  
Migrationshintergrund bestehen bleiben, wenn man mit Hilfe statistischer Ver-  
fahren die unterschiedlichen Vorqualifikationen berücksichtigt. Das heißt: Selbst  
wenn Jugendliche mit Migrationshintergrund die größten Hürden auf dem Weg  
in die Ausbildung nehmen (einen mittleren Schulabschluss haben, gute bis sehr  
gute Mathematiknoten erlangen und in einer Wohnregion mit niedriger Arbeits-  
losigkeit leben), liegen die Chancen eines erfolgreichen Übergangs von Schule  
in Ausbildung lediglich bei 44 Prozent – im Vergleich zu 71 Prozent für Ju-

Abbildung 7 Ausländeranteil in der dualen Ausbildung und nach Ausbildungsbereichen, 1982–2005



Bis einschließlich 1991: früheres Bundesgebiet; ab 1992: Deutschland

Quelle: Baethge et al. (2007: 42).

gendliche ohne Migrationshintergrund (ebd.: 32). Der neueste Bildungsbericht belegt, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund annähernd gleich häufig von Ausbildung in Beschäftigung übergehen wie Jugendliche ohne Migrationshintergrund (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 182). Einerseits ist dieser Befund positiv zu beurteilen, andererseits zeigt er, dass das Bildungssystem und vor allem das Ausbildungssystem – und nicht der Arbeitsmarkt – vorher bestehende Bildungsungleichheiten verstärkt.

Auch jungen Frauen fällt der Zugang ins duale Ausbildungssystem häufig schwerer als ihren männlichen Altersgenossen. Besonders auffällig ist die starke Segregation der Ausbildungsberufe nach Geschlechtern (Estevéz-Abe 2005, 2006): Die bei männlichen Auszubildenden traditionell am stärksten besetzten Ausbildungsberufe sind im KFZ-Gewerbe, dem Metall- und Elektrobereich sowie im Handwerk zu finden. Für weibliche Auszubildende sind Ausbildungsberufe im kaufmännischen Bereich und in der Verwaltung, in den freien Berufen (zum Beispiel Arzthelferin), im Hotelgewerbe, im Einzelhandel und im Frisörgewerbe am wichtigsten (vgl. Berufsbildungsbericht, BMBF 2007, Übersicht 2.2.3/7). Junge Frauen belegen stärker als junge Männer vollzeitschulische Ausbildungsgänge in Gesundheits-, Pflege- und Hauswirtschaftsberufen und müssen dafür zum Teil sogar Schulgebühren entrichten (Neß 2007: 89).

In der Industriegesellschaft hat die Geschlechtersegregation der Ausbildungsberufe und Ausbildungschancen junge Frauen von den attraktivsten Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem mittleren Qualifikationsniveau im Kern der deutschen Exportwirtschaft ferngehalten. Im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels könnte sich diese Benachteiligung jedoch schon bald in einen Vorteil wenden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 11; Anderson/Hassel 2007; Gottschall/Shire 2007; Geißler 2004, 2005). In Industrie und Handel sinken die Beschäftigungsmöglichkeiten, während sie im Dienstleistungsbereich steigen (soziale Dienstleistungen, Büro- und Kommunikationsberufe, Tourismus). Weil junge Frauen außerdem über bessere schulische Vorqualifikationen verfügen als männliche Altersgenossen, ist es für sie einfacher, Zugang zu höherer schulischer Berufsbildung mit besseren Anschlussmöglichkeiten an Hochschulbildung zu erhalten.

Die Expansion des Übergangssystems und die damit einhergehenden Veränderungen der Zugangsbedingungen zur betrieblichen Ausbildung sollten aber nicht nur als Reaktion auf das knapper werdende Ausbildungsangebot gesehen werden. Sie können durchaus auch die Basisqualifikationen von Ausbildungsanfängern verbessern, an die die Betriebe angesichts einer komplexer werdenden Arbeitswelt immer höhere Ansprüche stellen (vgl. Eberhard/Ulrich 2006: 51). Die Benachteiligtenförderung zielt außerdem nicht nur auf Marktbenachteiligte, sondern auch und primär auf sozial Benachteiligte und Lernbeeinträchtigte, um Defizite in grundlegenden Qualifikationen zu kompensieren. Ob ein Jugendlicher solche Maßnahmen als Sackgasse, Warteschleife oder Qualifikationsverbesserung sieht, hängt letztlich von der individuellen Einschätzung ab (BIBB 2004: 5–6; Krewerth/Ulrich 2006: 70). Sogar im Jahr 1992, als aufgrund des durch den Wiedervereinigungsboom ausgelösten Angebotsüberhangs von einer »idealen« Vergleichssituation auf dem Ausbildungsmarkt gesprochen werden konnte (Ulrich 2005), gelangten nur etwas mehr als 60 Prozent der Ausbildungsplatzbewerber in Ausbildung, mehr als 30 Prozent verblieben in alternativen Maßnahmen (ebd.: 19).

Aus der Perspektive der aktiven Arbeitsmarktpolitik könnte die Expansion des Übergangssystems deutlich positiver bewertet werden als aus der Perspektive der Zugangsproblematik. Ohne die diversen vorbereitenden Maßnahmen und Förderprogramme wäre die Lehrstellenlücke noch viel dramatischer. Betrachtet man nur die betrieblichen Ausbildungsplätze im Verhältnis zur Zahl der Ausbildungsplatzbewerber in einer Region und blendet man die Ausgleichsmechanismen durch öffentliche Maßnahmen sowie die interregionale Mobilität von Auszubildenden aus, kommt man nach Ulrich (2006b: 16) auf eine Angebots-Nachfrage-Relation von 61,4 für die neuen Bundesländer und von 85,4 für die alten (vgl. auch Krekel/Ulrich 2006: 18–20). Der Kern des Zugangsproblems

ist also nicht unbedingt die Expansion des Übergangssystems, sondern die Verknappung des betrieblichen Ausbildungsangebots und die institutionelle Ausgestaltung des Übergangssystems, das bis zur Reform des BBiG 2005 nur lose mit dem eigentlichen Ausbildungssystem verknüpft war.

## 2.2 Ausbildungsbeteiligung und Übernahmequoten

Im vorangehenden Abschnitt wurde die Veränderung des Zugangs zu betrieblicher Ausbildung dargestellt. Wie hat sich die Ausbildungsbeteiligung der Betriebe im Laufe der Zeit verändert? Und wie haben sich die Übernahmequoten von Auszubildenden in reguläre Beschäftigung verändert? Auf wessen Schultern – Kleinstbetriebe, Mittelstand oder Großbetriebe – ruht der Großteil der »Lasten« der Ausbildung und wie haben sich diese Verhältnisse langfristig entwickelt? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des folgenden Unterkapitels.

Tabelle 5 präsentiert Daten zur Veränderung der Ausbildungsbeteiligung und der Ausbildungsquoten in Betrieben der alten Bundesländer. Die Ausbildungsbeteiligung misst den Anteil der Betriebe in einer Betriebsgrößenklasse, die Auszubildende beschäftigen. Die Ausbildungsquote misst den Anteil der Auszubildenden an der Gesamtzahl der Beschäftigten in einer Betriebsgrößenklasse.

Tabelle 5 Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsquoten nach Firmengröße, 1985–2004 (alte Bundesländer)

Anzahl Beschäftigte	Ausbildungsbetriebsquoten					
	1985	1990	1995	2000	2005	Veränderung (%)
1–9	27,8	21,8	16,9	15,0	18,4	–33,8
10–49	57,8	52,2	46,5	47,2	49,1	–15,1
50–499	76,4	74,2	67,6	70,8	71,5	–6,4
500 und mehr	94,0	94,3	93,8	93,4	91,7	–2,4
Gesamt	34,3	28,7	23,7	21,7	25,3	–26,2

Anzahl Beschäftigte	Ausbildungsquoten					
	1985	1990	1995	2000	2005	Veränderung (%)
1–9	–	11,1	8,0	7,3	8,8	–20,7
10–49	–	8,5	6,6	6,5	7,2	–15,3
50–499	7,0	6,0	4,5	5,0	5,5	–21,4
500 und mehr	5,8	5,2	4,3	4,4	4,9	–15,5
Gesamt	8,8	7,0	5,5	5,6	6,3	–28,4

Quelle: Baethge et al. (2007: 29), Berufsbildungsbericht (BMBF 2007: Übersicht 53).

Die Daten aus Tabelle 5 zeigen, dass sowohl Ausbildungsbeteiligung als auch Ausbildungsquoten seit den Achtzigerjahren rückläufig sind (Tabelle A1 im Anhang schlüsselt die Daten genau nach Firmengröße und Jahr auf). Der Rückgang der Ausbildungsbeteiligung hängt eng mit der Betriebsgröße zusammen: Kleinstbetriebe haben sich am stärksten aus der Ausbildung zurückgezogen, sodass inzwischen deutlich unter 20 Prozent der Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten ausbilden. Kleine mittelständische Betriebe (10 bis 49 Beschäftigte) beteiligen sich zu fast 50 Prozent an der Ausbildung, aber auch hier ist der Rückgang seit den Achtzigerjahren erheblich (minus 15,1 Prozent). Große mittelständische Betriebe und vor allem Großbetriebe weisen eine wesentlich höhere Ausbildungsbeteiligung auf, und der Rückgang ist weniger stark ausgeprägt als bei den kleineren Betrieben. Neben dem allgemein rückläufigen Trend wird auch deutlich, dass sich die Entwicklung seit Anfang der Neunzigerjahre stabilisiert hat. Die größten Rückgänge erfolgten zwischen Mitte der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre.

Neben der Ausbildungsbeteiligung ist auch die Ausbildungsquote ein wichtiger Indikator: Sie gibt an, wie intensiv sich ein Betrieb an der Ausbildung beteiligt. Zu erwarten ist, dass die Ausbildungsquoten in den Betrieben, die vor allem nach dem Produktionsmodell ausbilden – also geringe Ausbildungsnettokosten haben –, höher sind. Das sind hauptsächlich kleinere Handwerksbetriebe. Im Gegensatz dazu sind die Ausbildungsquoten in den Betrieben, die hohe Ausbildungsnettokosten zu tragen haben und Ausbildung hauptsächlich als Investition zur Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs sehen, niedriger. Das trifft auf industrielle Großbetriebe zu. Die Daten aus Tabelle 5 bestätigen diese Erwartungen, allerdings zeigen sie auch, dass die Ausbildungsquoten in allen Betriebsgrößenklassen rückläufig sind. Im Unterschied zur Ausbildungsbeteiligung ist der Rückgang der Ausbildungsquoten bei den Großbetrieben nicht mehr geringer als bei den anderen Betriebsgrößenklassen.<sup>8</sup>

Analog zu Tabelle A1 stellt Tabelle A2 (im Anhang) eine genauere Aufschlüsselung der Daten über Ausbildungsquoten nach Firmengröße zur Verfügung. Dadurch wird es möglich, die große Mittelkategorie (50 bis 499 Beschäftigte) weiter zu differenzieren. Tabelle A2 zeigt allerdings, dass die schon in Tabelle 4 zu beobachtenden Regelmäßigkeiten in ähnlicher Weise auch auf

---

8 Eine weitere Komplikation entsteht dadurch, dass die Ausbildungsquote als Zahl der Auszubildenden je 100 Beschäftigten einer Kategorie definiert wird (Betriebsgrößenklasse; Baethge et al. 2007: 28). Sie wird also nicht als Zahl der Auszubildenden im Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten in *ausbildenden* Betrieben definiert. Dadurch schneiden die Betriebe, die sich in einer Betriebsgrößenklasse mit einem hohen Rückgang der Ausbildungsbeteiligung befinden, schlechter ab, denn die Gesamtzahl der Auszubildenden könnte hier nicht wegen geringerer betrieblicher Ausbildungsintensität, sondern wegen sinkender *Ausbildungsbeteiligung* zurückgehen.

die Unterkategorien der Mittelkategorie angewendet werden können. Es sind eher die besonders großen und die besonders kleinen Betriebe, die durch niedrige Ausbildungsquoten auffallen. Tabelle A2 bestätigt aber auch, dass sich große und kleine Betriebe sehr im Ausbildungsverhalten unterscheiden. Fast alle großen Betriebe bilden aus (hohe Ausbildungsbeteiligung), beschäftigen aber vergleichsweise wenig Auszubildende (niedrige Ausbildungsquote). Die Ausbildungsbeteiligung der sehr kleinen Betriebe (weniger als zehn Beschäftigte) ist auf unter 20 Prozent gesunken. Wenn aber die Ausbildungsquote nur für Ausbildungsbetriebe berechnet wird (Tabelle A2, Werte in Klammern), zeigt sich, dass der Anteil von Auszubildenden an der Gesamtbeschäftigung in kleinen Ausbildungsbetrieben sehr viel höher liegt und von 15 Prozent im Jahr 1993 auf 23 Prozent im Jahr 2005 angestiegen ist. Dieser Befund kann dahingehend interpretiert werden, dass sich unter den Kleinbetrieben die Segmentierung zwischen Ausbildungs- und Nicht-Ausbildungsbetrieben verschärft hat. Ein Kleinbetrieb, der sich prinzipiell für die Einstellung von Auszubildenden entscheidet, möchte damit Skaleneffekte bei Ausbildungspersonal und Ausbildungsausstattung nutzen. Weil Auszubildende in den meisten Kleinbetrieben geringe Kosten verursachen beziehungsweise hohe Erträge erwirtschaften, fällt die Entscheidung leichter, sie als Ersatz für un- oder angelerntes Vollzeitpersonal zu beschäftigen. Im Gegensatz dazu gibt es eine andere Gruppe von Kleinbetrieben, die sich prinzipiell gegen die Einstellung von Auszubildenden entscheiden; ein möglicher Grund sind die hohen Einstiegskosten (Schulung von Ausbildungspersonal, Anschaffung von Geräten usw.). Die insgesamt rückläufige Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsquote bei den Klein- und Kleinstbetrieben belegt, dass die Gruppe der Nicht-Ausbildungsbetriebe beständig zunimmt.

Eine dritte Perspektive auf die Veränderung des betrieblichen Ausbildungsengagements besteht darin, die Verteilung der Zahl der Auszubildenden auf verschiedene Betriebsgrößenklassen zu analysieren (siehe Tabelle A3 im Anhang). Tabelle A3 zeigt deutlich, dass sich die Verantwortung für die »Last« der Ausbildung zwischen den Siebzigerjahren und heute deutlich nach »oben«, das heißt, auf größere Betriebe verschoben hat. In den Siebzigerjahren waren noch knapp 28 Prozent der Auszubildenden bei Kleinstbetrieben angestellt, der Anteil der Kleinstbetriebe hat sich bis heute aber um fast 40 Prozent verringert. Der Anteil der Auszubildenden in kleinen mittelständischen Betrieben hat zunächst (bis 1997) stärker zugenommen, danach wieder leicht abgenommen. Dennoch ist im Zeitraum zwischen den Siebzigerjahren und heute eine leichte Zunahme zu verzeichnen. Der Anteil von Auszubildenden in Großbetrieben an der Gesamtzahl der Auszubildenden ist mit knapp 20 Prozent in etwa gleich geblieben. Die größte Zunahme im Anteil der Auszubildenden ist bei den mittelständischen Betrieben (50 bis 499 Beschäftigte) zu beobachten.

Tabelle 6 Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsquoten in den neuen Bundesländern und Berlin nach Firmengröße, 1995–2006

Anzahl Beschäftigte	Ausbildungsbetriebsquoten						Veränderung (%)
	1995	1999	2000	2001	2004	2006	
1–9	12,4	13,4	12,6	13,1	12,7	12,0	-3,2
10–49	36,6	45,1	44,8	43,2	43,6	43,2	+18,0
50–499	51,7	64,5	65,3	64,1	65,7	66,4	+28,4
500 und mehr	80,6	86,7	87,2	87,0	85,9	86,2	+6,9
Gesamt	18,7	20,3	19,9	19,8	19,4	19,0	+1,6

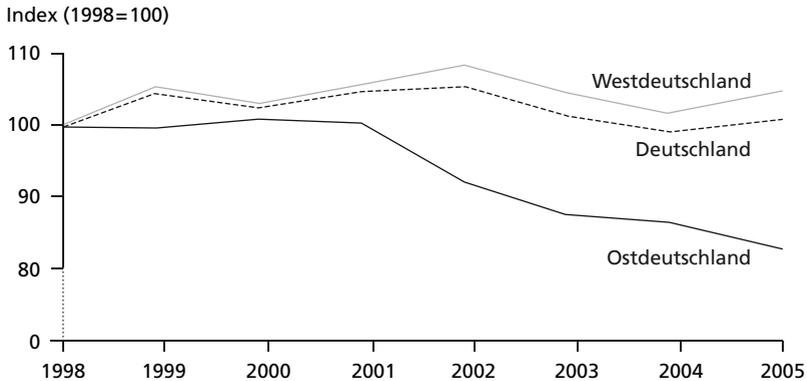
Anzahl Beschäftigte	Ausbildungsquoten						Veränderung (%)
	1995	1999	2000	2001	2004	2006	
1–9	5,6	6,3	6,0	6,0	5,9	5,6	0,0
10–49	5,4	6,7	6,4	6,1	6,4	6,3	+16,6
50–499	5,2	6,8	6,9	6,8	7,6	7,4	+42,3
500 und mehr	4,3	6,7	7,5	7,2	9,1	8,9	+107,0
Gesamt	5,1	6,6	6,8	6,5	7,2	7,0	+37,3

Quelle: Berufsbildungsberichte verschiedener Jahre; BMBF (2003b: 116), BMBF (2006: 153, 155), BMBF (2008: Übersichten 64 und 67).

Tabelle 6 beschreibt die Entwicklung der Ausbildungsbeteiligung und der Ausbildungsquoten in den neuen Bundesländern. Dazu sind erst seit 1995 Daten verfügbar. Auf den ersten Blick überraschend ist, dass es, anders als in den alten Bundesländern, einen Aufwärtstrend gibt. Besonders deutliche Zuwächse in der Ausbildungsbeteiligung sind bei großen mittelständischen Unternehmen zu beobachten (+28,4 Prozent), aber auch die Ausbildungsbeteiligung kleiner mittelständischer Unternehmen nahm bis 2004 deutlich zu. Daten aus dem IAB-Betriebspanel von 2005 (siehe Abbildung 8) zeigen jedoch, dass eine gestiegene Ausbildungsbeteiligung (auch Ausbildungsbetriebsquote genannt) mit weniger ausbildenden Betrieben verbunden sein kann, wenn die Gesamtzahl der Betriebe zurückgeht. Dies ist in Ostdeutschland der Fall (Bellmann et al. 2006: 68–69). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anstieg der Ausbildungsbeteiligung in den neuen Ländern von einem niedrigeren Niveau ausgeht als in den alten. Bei den kleinen und größeren mittelständischen Betrieben und den Großbetrieben haben die Unterschiede in der Beteiligung zwischen Ost und West allerdings deutlich abgenommen.

Auch die Entwicklung der Ausbildungsquoten verläuft in Ostdeutschland zwischen 1995 und 2004 überwiegend positiv, obwohl Bellmann et al. (2006: 69–70) von einem Rückgang der Inanspruchnahme von Ausbildungsförderung berichten. Die Ausbildungsquote in den neuen Ländern ist besonders bei Großbetrieben (500 und mehr Beschäftigte) von 4,3 Prozent (1995) auf 8,9 Prozent

Abbildung 8 Entwicklung der Ausbildungsbeteiligung in West- und Ostdeutschland, 1998–2005



Quelle: Bellmann et al. (2006: 69).

(2006) stark angestiegen. Damit liegen ostdeutsche Großbetriebe weit über dem Niveau der westlichen Großbetriebe (4,9 Prozent im Jahr 2005, siehe oben). Das Niveau der Ausbildungsquoten der kleinen mittelständischen Betriebe liegt in etwa auf einer Höhe mit dem der westdeutschen Betriebe, das der großen mittelständischen Betriebe etwas darüber. Ein größerer Unterschied zeigt sich bei den Ausbildungsquoten der Kleinstbetriebe. Diese haben in den neuen Ländern deutlich niedrigere Ausbildungsquoten, und die Ausbildungsbeteiligung liegt ebenfalls unter dem westdeutschen Niveau. Allerdings weisen Ausbildungsquoten und Ausbildungsbeteiligung der Kleinstbetriebe in den neuen Ländern seit 1995 einen positiven Trend auf, während die Quote in den alten Ländern abnimmt. Die Ausbildungsbeteiligung bleibt ebenfalls stabil, während sie für westdeutsche Kleinstbetriebe sinkt.

Diese Beobachtungen werfen die Frage auf, ob ostdeutsche Betriebe aus anderen Motiven und nach einer anderen Logik ausbilden als westdeutsche Betriebe. Möglicherweise haben die generösen Bund-Länder-Förderprogramme und die Programme der ostdeutschen Länder in starkem Maße Mitnahmeeffekte erzeugt, das heißt, Betriebe bilden nicht aus, um ihren zukünftigen Fachkräftebedarf zu decken (Investitionsmodell), sondern weil sie die günstige Arbeitskraft der Auszubildenden nutzen wollen (Produktionsmodell). Der hohe Anteil an außerbetrieblicher Ausbildung in den neuen Ländern (30 Prozent gegenüber circa 4 Prozent in den alten Ländern, Berufsbildungsbericht, BMBF 2007: 130, 2008: 111–112) könnte die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für Jugendliche fördern und den Übergang von Schule in Ausbildung erleichtern, allerdings um

Tabelle 7 Entwicklung von Übernahmequoten in alten und neuen Bundesländern nach Firmengröße, 1997 und 2005

Anzahl Beschäftigte	1997		2005	
	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder
1–9	45,5	51,0	47,0	31,9
10–49	50,2	55,4	49,7	49,4
50–499	58,7	40,8	57,4	33,5
500 und mehr	63,5	54,7	68,0	30,0
Gesamt	54,2	49,1	55,0	37,4

Quelle: Berufsbildungsbericht, BMBF (2007: Übersicht 3.6.1/2).

den Preis größerer Schwierigkeiten an der »zweiten Schwelle«, dem Übergang von Ausbildung in Beschäftigung. Einen ersten Anhaltspunkt zur Überprüfung dieser These liefert die Entwicklung der Übernahmequoten von Betrieben.

Die Übernahmequoten (Tabelle 7) sind in den alten Bundesländern seit 1997 stabil geblieben, bei den Großbetrieben von 63,5 auf 68 Prozent sogar leicht angestiegen.<sup>9</sup> In den neuen Ländern sieht die Lage völlig anders aus. Nicht nur ist das Niveau der Übernahmequoten deutlich niedriger als im Westen, auch die Veränderung über die Zeit hinweg deutet nicht wie bei der Ausbildungsbeteiligung und den Ausbildungsquoten auf eine graduelle Konvergenz »von unten« auf das westdeutsche Niveau hin, sondern auf eine Verschärfung der Unterschiede. Im Jahr 1997 war die Übernahmewahrscheinlichkeit in ostdeutschen Kleinbetrieben und kleinen mittelständischen Betrieben sogar höher als in westdeutschen Betrieben. In der Folgezeit ist es hier aber zu einer deutlichen Abnahme gekommen, besonders bei den Kleinbetrieben. Ein Grund dafür ist die schwierige wirtschaftliche Lage, die besonders Kleinbetriebe trifft. Eine weitere Erklärung sind die spezifischen Schwerpunktsetzungen der Ausbildungsförderpolitik: Hier, so der Vorwurf von Kritikern (Lutz/Grünert 1999), würden vor allem Ausbildungsbereiche unterstützt, bei denen mit geringem Mitteleinsatz viele neue Ausbildungsplätze geschaffen werden können (das heißt das Handwerk; vgl. auch Dürig/Scheuer 2001), obwohl die Beschäftigungsaussichten in diesen Bereichen eher ungünstig sind. Das Absinken der Übernahmequoten in Kleinbetrieben, die häufig dem Handwerk zuzurechnen sind, ist ein Beleg für diese These.

Auch die mittelständischen Unternehmen, deren Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsquoten stark angestiegen sind, übernehmen deutlich weniger Aus-

<sup>9</sup> Ein Grund hierfür sind diverse tarifrechtliche Instrumente zur Ausbildungsförderung. Diese Instrumente zielen eher auf die Sicherstellung der Übernahme von Auszubildenden als auf die Steigerung des betrieblichen Ausbildungsangebotes als Ganzes ab. Allerdings ist auch ein Trend zur Übernahme in befristete statt unbefristete Beschäftigung nach Abschluss der Ausbildung zu erkennen (vgl. Beicht 2007; Beicht/Berger 2004).

zubildende als westdeutsche Betriebe. Der größte Unterschied zwischen West und Ost zeigt sich jedoch bei den Großbetrieben. Großbetriebe bilden aufgrund der hohen Nettokosten der Ausbildung vor allem nach dem Investitionsmodell aus, das heißt, um den zukünftigen Facharbeiterbedarf zu decken (Soskice 1994; Beicht et al. 2004; Neubäumer 1999). Dies impliziert, dass Auszubildende mit höherer Wahrscheinlichkeit übernommen werden. Tatsächlich zeigt sich in den alten Bundesländern der erwartete positive Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Übernahmewahrscheinlichkeit. Diese Logik scheint in den neuen Bundesländern nicht zu gelten, denn hier weisen die kleinen mittelständischen Betriebe mit knapp 50 Prozent die höchsten Übernahmequoten auf, während die ostdeutschen Großbetriebe nur 30 Prozent ihrer Ausbildungsabsolventen übernehmen (2005).

Offensichtlich verfolgen größere Unternehmen in den neuen Bundesländern andere Interessen und haben andere Motivationen als in Westdeutschland. Die Ausbildungsförderung spielt dabei sicherlich eine Rolle, aber ob sie den Unterschied vollständig erklären kann, ist zu bezweifeln. Für Culpepper (2003) waren Großbetriebe, vor allem die Tochterunternehmen von westdeutschen Unternehmen, die Anker zur Etablierung des dualen Systems in den neuen Bundesländern, denn sie sorgten aus Eigeninteresse für die Etablierung von kooperativen Mechanismen im Arbeitgeberlager und konnten aufgrund der vorhandenen Ausbildungskapazitäten im Rahmen von Verbundausbildung als Ausbildungsdienstleister für kleine Unternehmen auftreten. Es stellt sich die Frage, ob ostdeutsche Großunternehmen inzwischen dazu übergegangen sind, anderen Unternehmen nicht mehr nur Teile der Ausbildung anzubieten, sondern direkt die gesamte Ausbildung zu übernehmen. Dadurch können sie Skalenerträge bei der Errichtung von Ausbildungsinfrastruktur erzielen und die damit verbundenen Förderungen in der Verbundausbildung in Anspruch nehmen. Möglicherweise sind die Übernahmequoten auch deshalb so niedrig, weil ostdeutsche Unternehmen in stärkerem Maße auf Alternativen wie Zeitarbeit zurückgreifen. Hier besteht Forschungsbedarf.

### 2.3 Die Finanzierung der beruflichen Erstausbildung

Das Spannungsverhältnis zwischen am marktwirtschaftlichen Kalkül ausgerichteter Ausbildung und dem öffentlichen Interesse an Bildung und Ausbildung schlägt sich außer in der Auseinandersetzung um die inhaltliche Gestaltung von Ausbildungsordnungen oder der Ausbildungsbeteiligung von Firmen vor allem in der Frage der Finanzierung nieder. Der politische Konflikt um die Umlage-

finanzierung und die zunehmende staatliche Quersubventionierung der Ausbildung steht jedoch nicht im Mittelpunkt dieses Kapitels, sondern wird in dem Abschnitt, der sich mit der Politik der Berufsbildung im engeren Sinne befasst, behandelt. Im Unterschied dazu und in Vorbereitung auf die späteren Analysen geht es in dem folgenden Kapitel um die Entwicklung der Ausgaben für berufliche Erstausbildung und um die Verteilung der Finanzverantwortung auf öffentliche und private Schultern.

### 2.3.1 Datenlage und Überblick

Generell ist die Datenlage zur Finanzierung der beruflichen Erstausbildung schwierig. Dies liegt vor allem daran, dass die Finanzverantwortung auf viele Akteure verteilt ist (Betriebe, Bund, Länder, Bundesanstalt für Arbeit, Europäische Union) und es kein übergreifendes Erfassungsinstrumentarium gibt.

In Bezug auf die *privaten* Ausgaben für berufliche Bildung kann man verschiedene Arten unterscheiden. An vorderster Stelle stehen die Ausgaben der Betriebe für den betrieblichen Teil der Ausbildung im dualen System. Hinzu kommen Aufwendungen für Vorbereitungsmaßnahmen – zum Beispiel im Rahmen der neu eingeführten Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ), aber auch im Rahmen von berufsvorbereitenden Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) oder der sogenannten Kooperativen Berufsausbildung im Rahmen der Benachteiligtenförderung – sowie ausbildungsbezogene Kammergebühren (Prüfungsgebühren) und in einigen Branchen (zum Beispiel in der Baubranche) Abführungen zur Finanzierung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Die Erfassung der Ausgaben der Betriebe für berufliche Erstausbildung ist aus zwei Gründen ein schwieriges Unterfangen: Erstens gibt es kein allgemein verbindliches Erfassungsinstrumentarium. Die Konsequenz ist, dass die betrieblichen Ausgaben in aufwendigen und mit eigenen Problemen behafteten Stichprobenuntersuchungen ermittelt werden müssen. Zweitens verfügen oder genauer verfügten die Betriebe selbst nicht über das notwendige Instrumentarium zur Kostenermittlung. Dieser Aspekt ist bezeichnend, denn er zeigt an, dass die Erfassung der Ausbildungskosten für die Betriebe offensichtlich bei der Entscheidung über ein Ausbildungsengagement keine zentrale Bedeutung hatte.<sup>10</sup> So vermerkte das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung in einer Stellungnahme im Jahr 1975:

Ein gerechter Lastenausgleich ist auch deshalb nicht durchführbar, weil die »Lasten« der Ausbildungsbetriebe nicht feststellbar sind. Die tatsächlichen Bruttoaufwendungen für die be-

---

<sup>10</sup> Laut Kell (1976: 948) vertrat die BDA 1969 den Standpunkt, dass die Kosten der Ausbildung im Sinne einer betriebswirtschaftlich exakten Kostenrechnung gar nicht zu ermitteln seien.

triebliche Berufsausbildung lassen sich nur unter erheblichen Schwierigkeiten und auch dann nur annäherungsweise ermitteln, da gerade viele kleine und mittlere Ausbildungsbetriebe über eine detaillierte Kostenrechnung nicht verfügen.

(Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1975: 9)

Inzwischen gibt es eine Reihe von Studien, die den Verlauf der betrieblichen Ausbildungskosten und damit hochgerechnet die Gesamtausgaben seit den Siebzigerjahren erfassen, angefangen von der ersten Studie dieser Art durch die Edding-Kommission (Sachverständigenkommission 1974), die die Kosten für die Jahre 1971/1972 ermittelt hat, über Studien für das Jahr 1980 (Noll 1983), 1991 (Von Bardeleben et al. 1995), die Fortschreibung dieser Studie für 1995 (Von Bardeleben et al. 1997) bis hin zur letzten Studie für das Jahr 2000 (Beicht et al. 2004). Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) organisiert zurzeit die nächste Erhebung. Der Vorteil dieser Studien liegt darin, dass sie alle das von der Sachverständigenkommission in den Siebzigerjahren entwickelte Kostenmodell verwenden und insofern mit Einschränkungen gut vergleichbar sind. Außerdem ist eine gewisse personelle Kontinuität der beteiligten Forscher gewahrt. Ein Nachteil bei der Vergleichbarkeit liegt darin, dass die verwendeten Stichproben unterschiedlich zusammengesetzt sind.<sup>11</sup>

Hinzu kommt, dass sich das zugrunde liegende Kostenkonzept, trotz des Ziels der Vergleichbarkeit, gewandelt und erweitert hat. Die Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettokosten der Ausbildung wurde bereits in der Studie der Edding-Kommission berücksichtigt (Sachverständigenkommission 1974). Hierbei geht es darum, dass Auszubildende nicht nur Kosten verursachen (Bruttokosten), sondern auch zur Produktion beitragen (»Erträge«). Die Nettokosten ergeben sich nach Abzug der Erträge von den Bruttokosten. Seit der Studie aus dem Jahr 1991 (Von Bardeleben et al. 1995) wird außerdem zwischen Vollkosten und Teilkosten unterschieden. Vollkosten sind alle Kosten, die im Betrieb für Ausbildung anfallen. Die Kritik, die laut Von Bardeleben et al. (1995: 23–24) an diesem Konzept geäußert wurde, setzt daran an, dass der Vollkostenansatz die Ausbildungskosten tendenziell überschätzt, weil neben variablen Ausbildungskosten auch solche Kosten erfasst werden, die im Betrieb ohnehin anfallen, wie etwa Kosten für nebenberufliche Ausbilder (die ebenfalls reguläre Beschäftigte sind) und Anlage- und Sachkosten. Im Gegensatz dazu erfasst der Teilkostenansatz vor allem Kosten, die dem Betrieb durch eine *zusätzliche* Aus-

---

11 Die Studie des BIBB von 1980 beispielsweise deckt die fünfundvierzig am stärksten besetzten Ausbildungsberufe ab, allerdings in allen Ausbildungsbereichen. Die Studie von 1991 beschränkt sich nur auf die Ausbildungsbereiche Industrie und Handel sowie Handwerk (also nicht Landwirtschaft, öffentlicher Dienst, Freie Berufe usw.). Die jüngste Studie, die sich auf das Jahr 2000 bezieht, erfasst alle Ausbildungsbereiche und erstmals neben Westdeutschland auch Ostdeutschland (Beicht et al. 2004: 52).

bildung entstehen (variable Kosten), also Personalkosten für Auszubildende und für hauptberufliche oder externe Ausbilder sowie Kosten für Werkzeug- und Geräteausstattung, für Übungs- und Lehrmaterial, Berufs- und Schutzkleidung sowie für externe Lehrgänge (Von Bardeleben et al. 1995: 25). Um die Gesamthöhe der Aufwendungen für Ausbildung zu beurteilen, ist der Vollkostenansatz allerdings, nicht nur aus Gründen der Vergleichbarkeit, besser geeignet (so auch Beicht et al. 2004: 52ff).

In der letzten veröffentlichten Studie (Beicht et al. 2004) kam zur Untersuchung der Kosten nach Vollkosten- beziehungsweise Teilkostenansatz noch die Berechnung des »Nutzens« der Ausbildung hinzu, der im weitesten Sinne auch als Kostenpunkt verstanden werden kann. Was mit »Nutzen« der Ausbildung gemeint ist, ist auf der theoretischen Ebene durchaus umstritten (Beicht et al. 2004: 169). Die BIBB-Forscher erfassen unter dem Nutzensgesichtspunkt die Auswirkungen der betrieblichen Ausbildung auf das Ansehen des Betriebs, den Einsatz von Ausbildung als langfristiges Rekrutierungsinstrument sowie die Opportunitätskosten, also jene Kosten, die anfallen, wenn das Unternehmen statt auszubilden auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt externe Fachkräfte rekrutieren muss (Walden/Herget 2002: 33). Beicht et al. (2004) sowie Walden/Herget (2002) präsentieren Umfrageergebnisse zur Motivation der Ausbildungsentscheidung von Unternehmen. Diese Ergebnisse sind unter Vorbehalt zu sehen, denn Unternehmen, die ausbilden, haben bei solchen Befragungen einen starken Anreiz, ihre Motivation als allgemeinwohlfördernd darzustellen. Außerdem werden konkrete, das heißt, monetäre Schätzwerte für die Höhe der Opportunitätskosten geliefert (Rekrutierungskosten von externen Fachkräften), wobei sich deutliche Unterschiede zwischen Unternehmen zeigen.

Bei den *öffentlichen* Ausgaben sind ebenfalls verschiedene Quellen und Arten zu unterscheiden. An erster Stelle, und quantitativ am bedeutsamsten, stehen Ausgaben für die Teilzeitberufsschule, die vor allem auf Länderebene anfallen. Hinzu kommen Ausgaben für öffentliche Berufsfachschulen und andere berufliche Schulen. Ein großer Posten ist, zweitens, die öffentliche Finanzierung berufsvorbereitender Maßnahmen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen schulischen Maßnahmen – Berufsvorbereitungsjahr (BVJ), Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) und teilweise Berufsfachschulen (BFS) – und den »berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen« (BvB), die von der BA organisiert und finanziert werden.

Die schulischen Berufsvorbereitungsmaßnahmen fallen in den alleinigen Kompetenzbereich der Länder, die auch für den schulischen Teil der dualen Ausbildung in Berufsschulen verantwortlich sind. Aufgrund der anhaltenden Krise auf dem Lehrstellenmarkt sind viele Maßnahmen und Modellprojekte entwickelt worden, die sich zwischen den Ländern, je nach Einsatz und Ausgestaltung von BVJ und BGJ, sehr unterscheiden können. Kürzlich hat das BIBB

im Rahmen des »Good Practice Centers« eine Internet-Plattform eingerichtet, auf der die Vielfalt der Länderaktivitäten zumindest dokumentiert wird.

Die berufsvorbereitenden Maßnahmen der BA werden von dieser organisiert (oder an externe Bildungsträger vergeben) und finanziert. Die Finanzierung umfasst dabei einerseits die Kosten für den Lehrgang, andererseits Berufsausbildungsbeihilfen (BAB), die zur Deckung der Kosten des Lebensunterhalts während der Qualifizierungsphase beitragen sollen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen schulischen Maßnahmen und den BvB der BA ist, dass letztere nicht nur auf die Vermittlung in Ausbildung zielen, sondern auch auf die Vermittlung in (qualifizierte oder unqualifizierte) Beschäftigung. Diese Ausrichtung auf Erwerbstätigkeit hat sich durch die Neuorientierung der Berufsausbildungsvorbereitung im Jahr 2004 verstärkt.<sup>12</sup>

Drittens sind direkte Subventionen von beruflicher Erstausbildung durch den Staat zu nennen. Auch hier gibt es eine große Vielfalt von Programmen,<sup>13</sup> die meistens von der Länderebene finanziert werden, aber auch vom Bund allein oder in Kooperation mit Ländern und der Europäischen Union. Subventionen von Ausbildung sind in den neuen Bundesländern wichtiger als in den alten. Man kann zwischen direkten Subventionen betrieblicher Ausbildung und der Finanzierung von außerbetrieblichen Ausbildungsstätten beziehungsweise Ausbildungsplätzen differenzieren, die auch in Betrieben angesiedelt sein können. Für die neuen Bundesländer wird geschätzt, dass etwa 70 Prozent der betrieblichen Ausbildungsplätze in irgendeiner Form subventioniert sind (Dürig/Scheuer 2001; Baethge 2003: 542).

Die Subventionierung von außerbetrieblichen Ausbildungsstätten beziehungsweise Ausbildungsplätzen konzentriert sich auf die neuen Bundesländer. Nach der Wiedervereinigung gab es zunächst kurzfristig ausgelegte Sonderprogramme<sup>14</sup>, die von Bund, Ländern und auch der Europäischen Union<sup>15</sup> finanziert

---

12 Eine ausführliche Diskussion zur Einführung und zum Inhalt des neuen Fachkonzeptes des BA findet sich in Kapitel 3.4.

13 Der Berufsbildungsbericht enthält regelmäßig seitenlange Auflistungen der Länderprogramme zur Ausbildungssubventionierung. Die quantitative Dimension (Zahl der geförderten Plätze, eingesetzte Finanzmittel) ist für einzelne Programme oft beschränkt, insgesamt aber beträchtlich. Die Übersichtlichkeit wird dadurch weiter beschränkt, dass die Verantwortung für die Finanzierung einzelner Programme auf unterschiedliche Ministerien verteilt wird.

14 Zunächst wurde die Sonderregelung des §40c Abs. 4 des AFG/DDR zur Förderung von Marktbenachteiligten für die Jahre 1991 bis 1993 eingeführt, dann die Gemeinschaftsinitiative Ost (1993 bis 1995/96), die Aktionsprogramme Lehrstellen Ost (1996, 1997), die Lehrstelleninitiative (1998, aber auch schon 1996 und 1997) sowie schließlich das dauerhaft angelegte Ausbildungsplatzprogramm Ost (nach 1999).

15 Interessanterweise kommen die Mittel dazu nicht aus dem EU-Programm zu Bildung und Ausbildung, sondern aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF; vgl. Ertl 2003). Das zeigt, dass die

wurden; im Laufe der Neunzigerjahre hat sich der Bund aus dieser Finanzierung zurückgezogen und dafür den Ländern mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung der Programme zugestanden. Daher sind bei der Implementation dieser Förderprogramme erhebliche Unterschiede mit weitreichenden Konsequenzen zu beobachten (vgl. Culpepper 2003).

Neben der Förderung der *außerbetrieblichen* Ausbildungsstätten ist der Bund schon seit den Siebzigerjahren in der Förderung von *überbetrieblichen* Ausbildungsstätten engagiert. Anders als außerbetriebliche Ausbildungsstätten dienen überbetriebliche Ausbildungsstätten der Unterstützung und nicht dem Ersatz von regulärer betrieblicher Ausbildung. So soll die Ausbildungsbeteiligung von kleinen Betrieben, die nicht alle Teile der Ausbildungsordnung abdecken können, gefördert werden.

Viertens werden Schüler in Vollzeit-Berufsschulen sowie Meisterschüler aus Mitteln des BAföG unterstützt. Diese sind aber im Vergleich zu den anderen Ausgabenposten quantitativ wenig bedeutsam.

Fünftens gibt es eine Reihe weiterer Sonderprogramme. So wurden im Rahmen des Sofortprogrammes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP; 1999 bis 2003) und des sich anschließenden JOB-AQTIV-Gesetzes für die Vermittlung von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung umfangreiche Mittel bereitgestellt. Weiterhin gibt es Programme zur Förderung der regionalen Vernetzung (STARregio) oder zur Renovierung von Berufsschulen (Zukunftsinvestitionsprogramm für berufliche Schulen).

Die *Datenlage* bei den öffentlichen Ausgaben für berufliche Erstausbildung ist nur zum Teil besser als bei den privaten (vgl. auch Berger 2003). Die Bundesländer-Kommission stellt in ihren »Bildungsfinanzberichten« Informationen zu den Ausgaben der Länder für berufliche Bildung zur Verfügung, die im Wesentlichen in den »Grund- und Strukturdaten« des BMBF sowie der Fachserie 14, Reihe 3.1 der Datensammlung des Statistischen Bundesamtes zu finden sind. Diese Quellen beinhalten zwar genaue Aufschlüsselungen der Ausgaben nach Arten (Personal, Gebäude usw.), aber nicht nach Berufsschultypen. Daher kann nur sehr grob abgeschätzt werden, wie viel die Länder für die Teilzeitberufsschule im Verhältnis zur Vollzeit-Berufsschule und vor allem im Verhältnis zu schulischen Vorbereitungsmaßnahmen ausgeben,<sup>16</sup> wenngleich eine Sonderauswertung der Länderhaushalte, wie sie Berger (2003) für die Jahre 1997 bis 2001

---

Förderung der Ausbildung in den neuen Bundesländern nicht vorrangig als Bildungs-, sondern als soziale Aufgabe angesehen wurde.

16 Timmermann (2004) kritisierte im Rahmen einer Expertise zur Vorbereitung der Erstellung eines Nationalen Bildungsberichtes die fehlenden Daten über die Höhe der Ausgaben für verschiedene Arten von berufsbildenden Schulen und deren Finanzierungsstruktur ausdrücklich (ebd.: 286–287).

durchgeführt hat, möglich wäre. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Ausbildungsförderung sind am besten dokumentiert, auch die Ausgaben des Bundes sind in den Berufsbildungsberichten zufriedenstellend wiedergegeben (Berger 2003: 5–6).

### 2.3.2 Entwicklungstrends seit den Siebzigerjahren

Im Folgenden werden anhand von Daten aus unterschiedlichen Quellen die Entwicklungen der privaten und öffentlichen Ausgaben für die berufliche Erstausbildung seit den Siebzigerjahren dokumentiert. Die dabei zu beobachtende Grundtendenz entspricht den Beobachtungen aus den vorangegangenen Abschnitten: Insgesamt nimmt die Finanzverantwortung der öffentlichen Hand zu, und zwar nicht als Finanzpartner im dualen System im eigentlichen Sinne, sondern vor allem in den sich darum herumgruppierenden Unterstützungs-, Förderungs- und Alternativprogrammen.

Tabelle 8 bietet eine Aufstellung der Kostenschätzungen für die *Aufwendungen der Betriebe im Rahmen der dualen Ausbildung*. Wie bereits oben erwähnt, sind die Ergebnisse wegen der unterschiedlichen Zusammensetzung der Stichproben nicht vollständig miteinander vergleichbar. Es ist zu bedenken, dass die Angaben zu den Aufwendungen nicht preis-, das heißt inflationsbereinigt sind, unter anderem auch deshalb, weil die Wahl eines geeigneten Preisdeflators problematisch ist (vgl. Beicht et al. 2004: 52–53). Insgesamt sind die Aufwendungen der Wirtschaft im Rahmen der beruflichen Erstausbildung vor allem zwischen den Siebziger- und den Neunzigerjahren stark angestiegen, danach aber konstant geblieben. Die Angaben für das Jahr 2000 erfassen erstmals Aufwendungen für Gesamtdeutschland, sodass in der Gesamtsumme ein deutlicher Sprung zwischen 1995 und 2000 zu verzeichnen ist. Betrachtet man die Kostenentwicklung pro Auszubildenden, bestätigt sich, dass zwischen den Siebzigerjahren und dem Ende der Achtzigerjahre die Kosten und damit die Gesamtaufwendungen stark angestiegen sind, selbst wenn man für den Anstieg der Preise kontrolliert (ebd.: 52). Seit Anfang der Neunzigerjahre stagniert aber der Kostenanstieg, und anschließend ist sogar ein Rückgang der Nettokosten zu beobachten (ebd.). Die Gesamtinvestitionen der Betriebe in Ausbildung sind seit Beginn der Neunzigerjahre konstant; ob dies auf eine höhere Kostensensibilität, tatsächlich vermindertes Engagement oder eine Steigerung der »Kosteneffizienz« der Ausbildung zurückzuführen ist, ist anhand dieser Aggregatdaten schwer zu beurteilen.

Die Tabellen A4.1 und A4.2 (im Anhang) enthalten nichtpreisbereinigte Angaben (in Mio. Euro) zu den Aufwendungen der öffentlichen Hand im Bereich berufliche Bildung zwischen 1979 und 1998 aus verschiedenen Berufsbildungsberichten. Nach 1998 wurde diese Kategorisierung in den Berichten geringfügig

Tabelle 8 Aufwendungen der Betriebe für berufliche Erstausbildung

Jahr	Volumen (in Mrd. Euro)	Sample	Quelle
1972	4,48 brutto 2,73 netto	1.261 Betriebe in allen Ausbildungsbereichen	Sachverständigen- kommission (1974: 143)
1980	14,32 netto		IW nach Berufs- bildungsbericht, Bundesregierung (1988: 134)
1980 <sup>a</sup>	14,62 brutto 8,82 netto	2.141 Ausbildungsbetriebe in (West-)Deutschland, Kosten der betrieblichen Erstausbildung in den 45 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen (mit ca. drei Viertel aller Auszubildenden) in nahezu allen Ausbildungsbereichen	Noll (1983)
1991	20,45 brutto 12,27 netto	1.370 Ausbildungsbetriebe, aber nur im Ausbildungsbereich der IHK und HK, bei der Hochrechnung der Gesamtkosten werden aber auch die anderen Ausbildungsbereiche berücksichtigt	Von Bardeleben/Beicht/ Fehér (1995: 85)
1995	20,86 brutto 12,46 netto	Fortschreibung der Daten der Erhebung von 1991	Von Bardeleben/Beicht/ Fehér (1997: 20)
2000 <sup>b</sup>	27,68 brutto 14,66 netto	2.518 Ausbildungsbetriebe in allen Ausbildungsbereichen, Ost- und Westdeutschland	Beicht/Walden/Herget (2004: 44)

a Hochrechnung basiert nur auf den 45 stark besetzten Ausbildungsberufen (ca. 75 Prozent aller Auszubildenden).

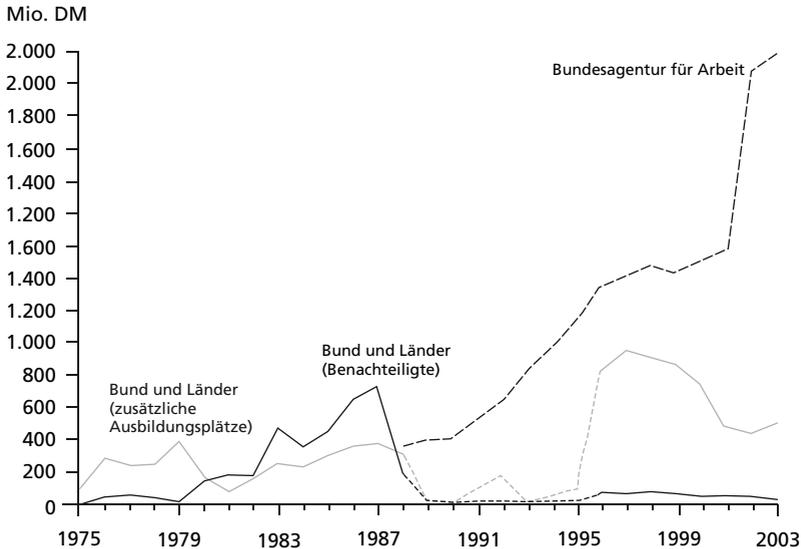
b Kosten Gesamtdeutschland.

verändert fortgeführt, deshalb wird die weitere Entwicklung der Ausgaben gesondert in Tabelle A5 (1999 bis 2004) präsentiert. Es lassen sich einige allgemeine Trends erkennen:

1. Die Ausgaben des Bundes nahmen von 1979 bis 2004 deutlich zu. Im Jahr 1988 ist durch die Übertragung der Finanzierungsverantwortung für die Benachteiligtenförderung von BMBW an die BA ein Einbruch zu verzeichnen, obwohl die Entwicklung der Ausgaben der BA gleichmäßig verlief. Im Allgemeinen fluktuieren die Ausgaben des Bundes, aber seit 1988 sind sie kontinuierlich angestiegen. Schwerpunktmäßig fördert der Bund im Bereich berufliche Bildung die außerbetriebliche Ausbildung, die individuelle Förderung von besonderen Zielgruppen – um ihnen den Einstieg in Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu erleichtern –, aber auch die Infrastruktur (wie zum Beispiel überbetriebliche Ausbildungsstätten im Handwerk; vgl. Berger 2003: 6).

2. Die Ausgaben der Länder folgten ebenfalls einer aufsteigenden Tendenz, wobei sie bereits im Verlauf der späten Achtzigerjahre den Höhepunkt erreichten und seitdem tendenziell sinken. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen enthalten die verschiedenen Jahrgänge des Berufsbildungsberichts für die Neunzigerjahre keine Daten mehr zu Ausgaben von Länderprogrammen (vgl. auch Neubauer 2006), obwohl sich gerade die neuen Bundesländer in dieser Zeit stark in der Ausbildungsförderung engagierten. Vermutlich wurden aufgrund der Mischfinanzierung eines Großteils dieser Programme (Bund, Länder, EU) dem Bund als oberstem Finanzträger die Ausgaben zugeschrieben, wie dies später (2002) im Fall des Ausbildungsplatzprogramms Ost explizit erfolgte. Bei den Ausgaben der Länder ist außerdem zu beachten, dass nicht die Ausgaben für berufliche Schulen erfasst sind, die den Großteil des Beitrags der Länder zur Finanzierung der beruflichen Erstausbildung ausmachen (dazu weiter unten mehr). Der starke Anstieg der Länderausgaben zur »Förderung von Schülern in berufsbildenden Schulen« zeigt (siehe Tabelle A5), dass sich die Förderschwerpunkte von der rein betrieblichen Ausbildung hin zu Alternativen im schulischen Bereich verlagern. Der Anstieg der Ausgaben zur Förderung von Berufsschulen über das gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte BAföG-Programm spielt auch beim Ausgabenanstieg des Bundes eine Rolle (Berger 2003: 6).
3. Die größte Dynamik ist bei den Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit zu verzeichnen. Dazu werden in der vorliegenden Statistik sowohl die Ausgaben für berufliche Erstausbildung als auch für Weiterbildung zusammengefasst, aber einzeln ausgewiesen. Aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit und des starken Einsatzes von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern nach der Einheit sind die Ausgaben für berufliche Weiterbildung (Umschulung, Fortbildung) besonders stark angestiegen. Interessanter sind aber die Ausgaben für Förderung der beruflichen Erstausbildung. Die Ausgaben für Berufsausbildungsbeihilfen (Unterstützungszahlungen für Jugendliche in Qualifizierungsmaßnahmen) sind von 1979 bis 2004 stark angestiegen und haben sich vervierfacht. Auch hier ist ein eigenständiger zweiter Höhepunkt in der Mitte der Achtzigerjahre zu erkennen, der mit der positiven Entwicklung auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt im Zuge des Einheitsbooms Anfang der Neunzigerjahre zu erklären ist. Die mit Abstand stärkste Dynamik lässt sich bei den Ausgaben für die Benachteiligtenförderung beobachten, die sich von 1 Million Euro 1980 auf 1.100 Millionen Euro im Jahr 2004 geradezu explosionsartig entwickelt haben. Auch die Ausgaben für berufsvorbereitende Maßnahmen sind erwartungsgemäß mit der Zahl der Teilnehmer seit 1999 stark angestiegen. Dies deckt

Abbildung 9 Mitteleinsatz zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze und zur Förderung von Benachteiligten des Bundes und der Länder sowie Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter durch die Bundesagentur für Arbeit, 1975–2003



Quelle: Neubauer (2006: 243).

sich mit der These, dass der Benachteiligtenförderung und der Berufsvorbereitung wichtige arbeitsmarktpolitische Funktionen zukommen.

Abbildung 9 zeigt, dass der Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zur Ausbildungsförderung (durch Berufsausbildungsbeihilfen oder die Finanzierung berufsvorbereitender Maßnahmen) im Verhältnis zum Beitrag des Bundes und der Länder erheblich angestiegen ist. In den Achtzigerjahren, als das Benachteiligtenprogramm noch als Modellprogramm beim BMBW angesiedelt war, war der Bund der Hauptfinanzierungsträger in der kompensatorischen Ausbildungsförderung. Mit Übertragung der Verantwortung für die Benachteiligtenförderung an die BA (Aufnahme in das AFG und später das SGB III) wuchs der Finanzierungsanteil der BA stark an, während der des Bundes abfiel. Im Gegensatz dazu stiegen die Ausgaben des Bundes und der Länder zur Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsplätze vor allem in den Neunzigerjahren signifikant an. Seit dem Höhepunkt 1997 ist auch hier ein fallender Trend zu erkennen, während die Ausgaben der BA weiter ansteigen. Mögliche Gründe dafür sind die Reduzierung der einheitsbedingten Sonderprogramme und die Überführung in die re-

guläre Benachteiligtenförderung. Die Daten bestätigen auch, dass sich die BA als wichtiger Akteur im Übergangssystem fest etabliert hat und im Zusammenspiel mit den schulischen Vorbereitungsmaßnahmen das chronische Ungleichgewicht auf dem Ausbildungsstellenmarkt kompensiert (Neubauer 2006), aber damit auch langfristig unterstützt.

Die Datensammlung der Tabellen A4.1, A4.2 und A5 hat, auch wenn sie zeitlich weit zurückreicht, einige Nachteile. Zum einen werden die Ausgaben der Länder für berufliche Schulen nicht erfasst; zum anderen lässt die Definitionsbreite der einzelnen Posten (»Programme« der Länder und des Bundes) keine Rückschlüsse darauf zu, welche Programme gemeint sind und welchen Funktionen sie dienen. Im Gegensatz dazu sind die Angaben zu Ausgaben der BA sehr detailliert, wodurch bei Änderungen der Finanzierungsverantwortung (zum Beispiel Übertragung der Ausgabenhoheit vom Bund auf die BA oder umgekehrt) einzelne Ausgabenkategorien obsolet zu werden scheinen, ohne dass klar ist, ob die Ausgaben tatsächlich weggefallen sind oder nur in einem anderen »Topf« verbucht werden (zum Beispiel bei den Fördermitteln der BA für »überbetriebliche [außerbetriebliche?] Ausbildung in Regionen mit überdurchschnittlichem Ausbildungsplatzdefizit«).

Seit 1998 werden daher die öffentlichen und privaten Aufwendungen im dualen System im Berufsbildungsbericht nach einer geringfügig veränderten, aber wesentlich geeigneteren Systematik erfasst (siehe Tabelle A6 im Anhang). Ungünstigerweise sind die Angaben aus den Tabellen A4.1/A4.2/A5 und A6 aufgrund der besagten Unsicherheiten bei den Zuschneidungen der Ausgabenkategorien nur bedingt miteinander vergleichbar. Insofern kann es nur darum gehen, allgemeine Trends zu erfassen. Der Nachteil der insgesamt besser geeigneten Datensammlung in Tabelle A6 ist, dass hier nur die öffentlichen und privaten Aufwendungen *innerhalb* des dualen Systems erfasst werden. Die Ausführungen in Abschnitt 2.1 haben aber deutlich gemacht, dass eine umfassende Beurteilung des Wandels des beruflichen (Erst-)Ausbildungssystems in Deutschland besonders die Entwicklungen in den angrenzenden Bereichen (Übergangssystem, vollzeitschulische Berufsausbildung) im Blick haben sollte, denn zwischen diesen Teilsystemen gibt es starke Wechselwirkungen.

Ausgehend von den Kostenschätzungen des BIBB liefert Tabelle A6 Angaben zu den Gesamtaufwendungen der Betriebe für Ausbildung. Betriebe tragen weiterhin den Großteil der Ausgaben für berufliche Erstausbildung, auch wenn der Anteil der öffentlichen Finanzierung zugenommen hat. Die Analyse der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben zeigt außerdem, dass die Expansions tendenz der öffentlichen Finanzverantwortung nicht uneingeschränkt und unbedingt ist, sondern von der Krise der öffentlichen Haushalte zu Beginn der

2000er-Jahre beeinflusst wurde. In den neuen Bundesländern ist die öffentliche Förderung für betriebliche Ausbildung und außerbetriebliche Plätze trotz weiterhin hohen Bedarfs rückläufig (Berger et al. 2007).<sup>17</sup>

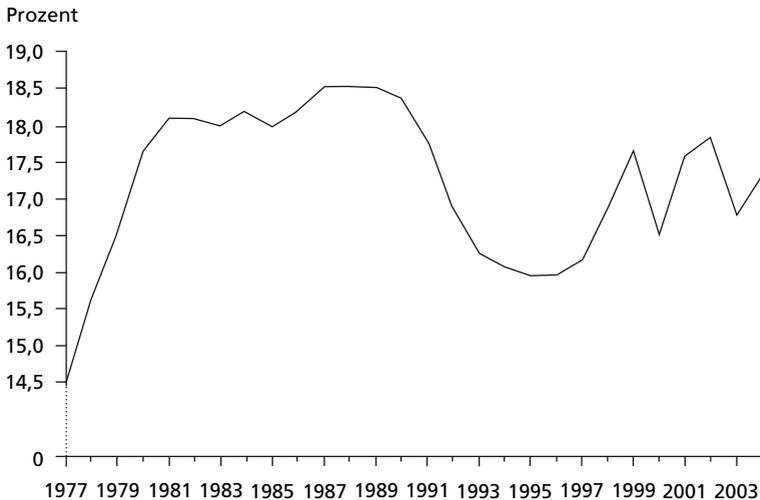
Im Einzelnen: Die Ausgaben für die Teilzeitberufsschule stellen mit circa 3 Mrd. Euro den größten Kostenblock dar. Die Ausgaben schwanken etwas im Zeitverlauf, abhängig von der Zahl der Auszubildenden. Ein genereller Aufwärtstrend ist hier nicht zu erkennen. Die öffentlichen Ausgaben von Bund und Ländern, die vor allem die Lage auf dem Ausbildungsmarkt entspannen sollen, haben mehr abgenommen als zugenommen, obwohl der Problemdruck, wie Abschnitt 2.1 gezeigt hat, nach 2001 einen weiteren Höhepunkt erreichte. Die öffentliche Förderung für »überberufliche Berufsbildungsstätten« sowie die Sonderprogramme zur Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen in den neuen Ländern sind zwischen 1998 und 2005 deutlich zurückgefahren worden (so auch Berger/Grünert 2007: 14). Gegenüber den Ausgaben für die Teilzeitberufsschule sind sie ein vergleichsweise kleiner Kostenblock. In den neuen Ländern ist die Abnahme der Finanzmittel für Ausbildungsprogramme von 170 Millionen (1998) auf 70 Millionen 2005 besonders auffällig. Das bereits erwähnte Sonderprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) ist ein beachtlicher Posten und kann die nachlassenden Bemühungen von Bund und Ländern zur Ausbildungsförderung relativieren. Es handelt es sich allerdings um ein Sofortprogramm mit Ad-hoc-Charakter, das eher kurzfristig wirkt. Zusammenfassend gesprochen nehmen die außerplanmäßigen Anstrengungen (Sonderprogramme) zur Stimulierung des Ausbildungsangebots in den neuen Ländern ab, ebenso wie die Bereitschaft sinkt, die betriebliche Ausbildung bedingungslos zu subventionieren. Insgesamt stimmen die hier gemachten Beobachtungen mit den detaillierteren Analysen der Studie von Berger (2003) überein.

Abbildung 10 beschreibt die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (Grundmittel) für berufliche Schulen im Verhältnis zu den Ausgaben für allgemeinbildende Schulen (Primar- und Sekundarschulen) seit Anfang der Siebzigerjahre. Der relative Stellenwert der beruflichen Schulen, was die Ausgaben angeht, nahm Ende der Siebziger-, Anfang der Achtzigerjahre zunächst zu, verblieb im Verlauf der Achtzigerjahre auf konstant hohem Niveau, sank Anfang der Neunzigerjahre wieder deutlich ab und schwankte seitdem zwischen 16 und 18 Prozent, ohne jedoch den hohen Stand der Achtzigerjahre wieder zu erreichen. Der kontinuierliche Anstieg der Schülerzahlen in beruflichen Schulen (sie-

---

17 2002 wurden in den neuen Bundesländern noch 42 Prozent der betrieblichen Ausbildungsplätze von Programmen der Bundesländer gefördert, 2005 nur noch 31 Prozent. Die Zahl der neu geschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträge blieb in etwa konstant, aber die Zahl der außerbetrieblichen Ausbildungsplätze ging von 38.000 (2002) auf 29.000 (2005) zurück (Berger et al. 2007: 7).

Abbildung 10 Verhältnis der Ausgaben für berufliche Schulen zu Ausgaben für allgemeinbildende Schulen, 1977–2004



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1. (verschiedene Jahrgänge).

he oben) ging also nicht mit einem ähnlich ausgeprägten linearen Aufwärtstrend bei den Ausgaben einher, wie auch die Betrachtung der Ausgaben für berufliche Schulen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung – einer gängigen Messgröße zur Bestimmung der Prioritätensetzung bei öffentlichen Ausgaben – zeigt. Tabelle A7 (im Anhang) dokumentiert den Anstieg der öffentlichen Ausgaben<sup>18</sup> für berufliche Schulen von etwa 1.800 Mio. Euro 1974 auf 7.000 Mio. Euro (2004). Wenn man diese Ausgaben ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt setzt (Abbildung A1 im Anhang), sind die Ausgaben stabil oder sogar leicht gefallen. Insbesondere fällt auf, dass der zu erwartende »Bruch« in der Zeitreihe zwischen 1991 und 1992, als die neuen Bundesländer hinzukamen, gering ausfiel. Angesichts der besonderen Dringlichkeit des Lehrstellenproblems in den neuen Bundesländern wäre hier ein größerer Sprung zu erwarten gewesen. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt waren die Ausgaben für berufliche Schulen zu Anfang der Achtzigerjahre am höchsten (etwas mehr als 4 Promille) und sind dann bis Ende der Achtzigerjahre auf 3 Promille abgesunken. Seitdem liegen sie in etwa stabil bei etwas mehr als 3 Promille. Angesichts der oben dokumentierten Expansion des Übergangssystems erscheint dieser Befund zunächst

<sup>18</sup> Die öffentlichen Ausgaben werden als Grundmittel erfasst (Nettoausgaben minus unmittelbare Einnahmen, siehe Wolf 2006: 20).

erstaunlich. Er deutet darauf hin, dass berufliche Schulen selbst bei steigenden Schülerzahlen nicht zwangsläufig einen größeren Anteil der volkswirtschaftlichen Ressourcen zugestanden bekommen. Nicht zuletzt spiegeln sich hierin auch die wiederholten Klagen von Pädagogen und Gewerkschaftern über den schlechten gebäude- und ausstattungsstechnischen Zustand von Berufsschulen wider (so beispielsweise schon Kroymann/Lübke 1992: 70–73).

Tabelle A8 (Anhang) enthält die einzigen erhältlichen gesamtdeutschen Daten zu Ausgaben verschiedener Arten von beruflichen Schulen.<sup>19</sup> Die Pro-Schüler-Ausgaben sind im Zeitverlauf stabil, das heißt, die Fluktuation in den Ausgaben für Teilzeitberufsschulen resultiert wahrscheinlich aus den schwankenden Schülerzahlen. Interessanter sind die Unterschiede in den Pro-Schüler-Ausgaben zwischen verschiedenen Berufsschultypen. Die Teilzeitberufsschule ist mit Abstand die »günstigste« (circa 2.000 Euro pro Schüler), was auch damit zusammenhängt, dass der Unterricht überwiegend in Teilzeitform abgehalten wird. Fachschulen und Fachgymnasien sind mit Pro-Schüler-Ausgaben von deutlich über 5.000 Euro vergleichsweise teuer. Zumindest bei der Fachschule handelt sich aber eindeutig um einen Schultypus, der nach einer abgeschlossenen Ausbildung weitergehende Qualifikationen auf einem hohen Niveau vermitteln soll. Die Berufsfachschulen weisen ebenfalls höhere Ausgaben pro Schüler auf als die Berufsschulen (etwa 5.700 Euro). Zum Vergleich: Die Ausgaben für Lehre pro Student an einer deutschen Hochschule (ohne Humanmedizin) betragen im Jahr 2003 5.600 Euro (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 220), lagen also geringfügig unterhalb des Ausgabenniveaus an Berufsfachschulen und Fachgymnasien. Ob dies als Beleg für die hohe Qualität der berufsfachschulischen Ausbildung oder als Folge des schleichenden Niedergangs der deutschen Hochschulen gelten kann, ist an dieser Stelle nicht zu klären.

Die letzten Berufsbildungsberichte (seit 2001) enthalten Angaben zu öffentlichen Ausgaben für verschiedene Arten von beruflichen Schulen (siehe Tabelle 9). Da diese Daten nur für die letzten Jahre erhältlich sind, können keine Aussagen über langfristige Veränderungen gemacht werden. Die Ausgaben für die »reguläre« Berufsschule – die Teilzeitberufsschule im Rahmen des dualen Systems – stagnieren und sinken sogar. Im Gegensatz dazu steigen die Ausgaben für Berufsfachschulen und andere berufliche Schulen an. Dieser Befund unter-

---

19 Dies wurde von einem Mitarbeiter des Statistischen Bundesamtes, der für die Erstellung dieser Daten verantwortlich ist, bestätigt. Besagter Mitarbeiter wies auch darauf hin, dass die Ausweisung von Pro-Schüler-Ausgaben für verschiedene Typen von beruflichen Schulen nach 2000 auf politischen Druck hin eingestellt wurde. Eine Proto-These zur Erklärung dieses Phänomens ist, dass die Länder kein Interesse daran haben zu dokumentieren, dass die expandierenden, mehr oder weniger vollwertigen Alternativen zur betrieblichen Ausbildung (BFS, FOS, FGY) wesentlich teurer sind als die Teilzeitberufsschule.

Tabelle 9 Öffentliche Ausgaben für berufliche Schulen, 2000–2006 (in Mio. Euro)

	2000	2001	2003	2004	2005	2006
Teilzeitberufsschulen	3.046	3.100	2.900	2.800	2.800	2.900
Berufsfachschulen	1.691	1.800	1.800	2.000	2.200	2.400
Andere Berufsschulen, davon	1.481	1.300	1.300	1.500	1.500	1.600
Fachgymnasien	418	430	451	478	495	523
Fachoberschulen	320	344	365	405	425	450
BVJ	261	275	280	292	295	293
BGJ	175	181	179	205	202	216

Quellen: für 2000: Berufsbildungsbericht (BMBF 2001: Abschnitt 3.6.2) sowie Berufsbildungsbericht (BMBF 2003b: 124; Ist-Zahlen); für 2001: Berufsbildungsbericht (BMBF 2002: Abschnitt 3.6.2); für 2003: Berufsbildungsbericht (BMBF 2004: 109); für 2004: Berufsbildungsbericht (BMBF 2005d: 137–138); für 2005: Berufsbildungsbericht (BMBF 2006: 176–177); für 2006: Berufsbildungsbericht (BMBF 2007: 137).

stützt somit die These, dass die öffentliche Ausgabenverantwortung vor allem in den Bereichen zunimmt, die nicht notwendigerweise zu direkt verwertbaren beruflichen Qualifikationen führen.

Die Entwicklung der Finanzierung der beruflichen Erstausbildung lässt sich wie folgt zusammenfassen. Zum einen hat sich gezeigt, dass der Anteil öffentlicher Ausgaben im Zusammenhang mit der Ausweitung der Rolle staatlicher Institutionen seit den Siebzigerjahren deutlich zugenommen hat. In das Gesamtbild passt, zweitens, auch die Beobachtung, dass die Ausgaben weniger im Bereich der vollzeitschulischen, vollqualifizierenden Ausbildung angestiegen sind, sondern vor allem in den Bereichen, die der Finanzierung von vollwertig qualifizierenden »Alternativen« zur dualen Ausbildung dienen. Eine genauere Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben für verschiedene Typen von beruflichen Schulen scheiterte daran, dass die entsprechenden Daten nicht verfügbar waren. Im Bereich der Benachteiligtenförderung, die durch die BA finanziert wird, konnte aber ein ungewöhnlich hoher Ausgabenanstieg seit den Anfängen des Programms in den frühen Achtzigerjahren beobachtet werden. Drittens expandieren die öffentlichen Ausgaben nicht uneingeschränkt. Die stagnierende Entwicklung der Pro-Schüler-Ausgaben zeigt, dass knappe öffentliche Kassen auch für berufliche Schulen Konsequenzen haben. Ausgaben für Sonderprogramme in den neuen Ländern sind ebenfalls rückläufig. Viertens sind es weiterhin die Firmen, die trotz stärkerer Präsenz des Staates den größten Teil der Ausbildungskosten übernehmen, wenngleich entsprechende Kostenuntersuchungen (Beicht et al. 2004) nachgewiesen haben, dass viele Ausbildungsfirmen nur geringe Nettokosten tragen müssen.

## 2.4 Berufsbildung im Wandel: Die wichtigsten Erklärungsansätze

Die vorangehenden Abschnitte haben gezeigt, dass das System der beruflichen Bildung seit den Siebzigerjahren sowohl was den Zugang zu beruflicher Bildung, die Beteiligung der Betriebe als auch die Finanzierung angeht, einen grundlegenden Wandel erfahren hat. Der folgende Abschnitt diskutiert verschiedene Erklärungsfaktoren, die in der Literatur zu finden sind. Zunächst sind sozioökonomische Einflussgrößen zu nennen (Bildungsexpansion, struktureller Wandel der Wirtschaft hin zur Dienstleistungsökonomie, Veränderungen der Arbeitsmarktstrukturen), die direkte, oft langfristig wirkende Folgen für das System der beruflichen Bildung haben. Die *Politik* der beruflichen Bildung steht zu diesen Veränderungen auf der sozioökonomischen Ebene in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis: Sie muss auf Veränderungen reagieren, versucht aber auch, diese zu beeinflussen. Der politischen Geschichte der Berufsbildungspolitik ist ein gesondertes Kapitel (Kapitel 3) gewidmet, der folgende Abschnitt beschäftigt sich vor allem mit den systemischen, sozioökonomischen Einflussgrößen.

### 2.4.1 Struktureller Wandel der Wirtschaft

Eine prominente These in der Literatur zum dualen System der Berufsbildung ist, dass das duale Modell zu stark im zweiten Sektor der Ökonomie (Industrie, produzierendes Gewerbe) verwurzelt und damit vom strukturellen Wandel der Wirtschaft von einer Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft in besonderer Weise herausgefordert sei (Baethge 2003: 570–572; Baethge/Baethge-Kinsky 2003; Baethge et al. 1998). In der Dienstleistungsökonomie komme es, so das Argument, zu einer Polarisierung der Qualifikationsanforderungen: Einerseits würden zunehmend hoch qualifizierte Kräfte für komplexe Dienstleistungstätigkeiten nachgefragt (beispielsweise Finanzberatung), andererseits auch verstärkt Niedrigqualifizierte für einfache Erwerbsformen (etwa personenbezogene Dienstleistungen; Berger et al. 2000: 24). Die traditionelle Stärke des dualen Systems liege in der Bereitstellung einer hohen Quantität an *mittleren* Qualifikationen, die nicht zum neuen wirtschaftlichen Umfeld passten, wodurch Facharbeiter entweder durch Hochschulabsolventen Konkurrenz bekämen oder durch Un- oder Angelernte ersetzt werden könnten. Außerdem sei das durch das duale Prinzip vermittelte Berufsprinzip zu rigide und verhindere eine Ausrichtung der Produktion auf »moderne« Modelle (Kern/Sabel 1994; Herrigel/Sabel 1999). Kritiker des »Berufsprinzips« argumentieren, dass die Identitätsbildung entlang beruflicher Linien die Einführung neuer Technologien und Ma-

nagementmethoden deswegen erschwere, weil jeder Beruf »sein Revier gegen das Eindringen der Anderen verteidigen wird« (Herrigel/Sabel 1999: 93; eigene Übersetzung).

Die Diskussion um die modernitätshemmende Wirkung wurde vor allem in den Neunzigerjahren geführt, als das japanische Modell der »lean production« mit flachen Hierarchien und flexibler Re-Organisation als überlegenes Produktionsmodell gehandelt wurde. Streeck (1996) argumentiert im Gegensatz dazu, dass es im deutschen System eine Reihe von funktionalen Äquivalenten zu den Kernelementen der »lean production« gebe und dass das Berufsprinzip ausreichend flexibel sei. Empirische Überprüfungen der Kern/Sabel-These sind zu unterschiedlichen Befunden gekommen (Finegold/Wagner 1998, 1999). Tatsächlich arbeiten etwa 45 Prozent der deutschen Facharbeiter, ob gewollt oder ungewollt, nicht im dem Beruf, in dem sie ausgebildet worden sind (Fitzenberger/Spitz 2004; Lauder 2001). Insofern sollte die vermeintliche Rigidität des Berufsprinzips nicht überschätzt werden.

Eine andere Dimension des Problems ist die Anpassung der bestehenden Ausbildungsordnungen an den Strukturwandel. Ausbildung ist für Firmen ein wichtiges Instrument, um die Qualifikationsstruktur zu erneuern. Die gesetzlichen Vorschriften des BBiG zwingen die Firmen dazu, Jugendliche unter 18 Jahren in einem anerkannten Ausbildungsberuf auszubilden. Insofern ist die Anpassung der Ausbildungsordnungen an neue Anforderungen ein kritischer Faktor. Weil am Entscheidungsverfahren zur Erstellung neuer Ausbildungsordnungen viele Akteure beteiligt sind (Dachverbände und sektorale Verbände der Sozialpartner, Fach- und Berufsverbände, Länderregierungen, verschiedene Bundesministerien), wurde die lange Verfahrensdauer zur Anpassung der Ausbildungsordnungen als Schwachstelle des Systems gesehen (zum Beispiel Koch/Reuling 1994). Trotz anfänglich schwerfälliger Neuordnungsprozesse hat sich das Tempo seit Mitte der Neunzigerjahre erhöht. Im Vergleich zu anderen Ländern mit dualem Ausbildungssystem ist Deutschland bei dem Versuch, das duale Ausbildungsmodell in den Dienstleistungssektor zu transferieren, weit vorangekommen (Werner et al. 2003: 361): zum Beispiel bei den kaufmännischen Berufen in allen Wirtschaftsbereichen, vor allem im Versicherungs- und Kreditwesen (Finegold/Wagner 2002), bei Berufen im Hotel- und Gaststättengewerbe (Prais et al. 1991) sowie bei den erst vor Kurzem neu geordneten oder neu eingeführten Berufen für Immobilienkaufleute (Schwarz 2006), technische Assistenten, Call-Center-Personal (Baumeister/Westhoff 2002), Medienkaufleute (Dorsch-Schweizer/Krämer 2006) oder Berufe in der Biotechnologie (Kerka et al. 2006). Die Ende der Neunzigerjahre neu geordneten Berufe im IT-Sektor werden als wegweisender Erfolg gefeiert, auch weil sie durch die systematische Verknüpfung von Aus- und Weiterbildung alternative Beschäftigungs- und Karrierewege

jenseits des Hochschulstudiums ermöglichen (Sauter 2003; Hanf 2006). Erste Studien haben gezeigt, dass die Firmen die neuen IT-Berufe stark nachfragen und dass Positionen, die beispielsweise in Großbritannien mit Hochschulabsolventen besetzt sind, in Deutschland an Ausbildungsabsolventen vergeben werden (Steedman et al. 2003).

Diese Beispiele verdeutlichen, dass die fehlende Anpassung der Ausbildungsordnungen an die Erfordernisse der Dienstleistungsgesellschaft weniger problematisch ist als die dahinter stehende Vermutung, die »passende« Ausbildungsordnung reiche aus, um entsprechende Ausbildungsplätze zu schaffen (Stoß 1997: 81; Culpepper/Thelen 2008). Klaus Troitsch (2005) hat die Auswirkungen des strukturellen Wandels auf die Ausbildungsbeteiligung der Betriebe untersucht und gezeigt, dass sich Unternehmen im Dienstleistungssektor in dieser Hinsicht anders verhalten als Unternehmen im produzierenden Sektor. Obwohl die Beschäftigung im tertiären Sektor kontinuierlich zugenommen hat, ist die Zahl der Auszubildenden – relativ betrachtet – zurückgegangen (siehe auch Abbildung 11). Auch bei den Firmen des sekundären Wirtschaftssektors zeichnete sich Mitte der Neunzigerjahre eine Verhaltensänderung ab, weil die Zahl der Auszubildenden stärker abgenommen hat als die Abnahme der Beschäftigung suggerieren würde. Diese Verhaltensänderung ist allerdings weniger radikal als im Fall der Dienstleistungsunternehmen.

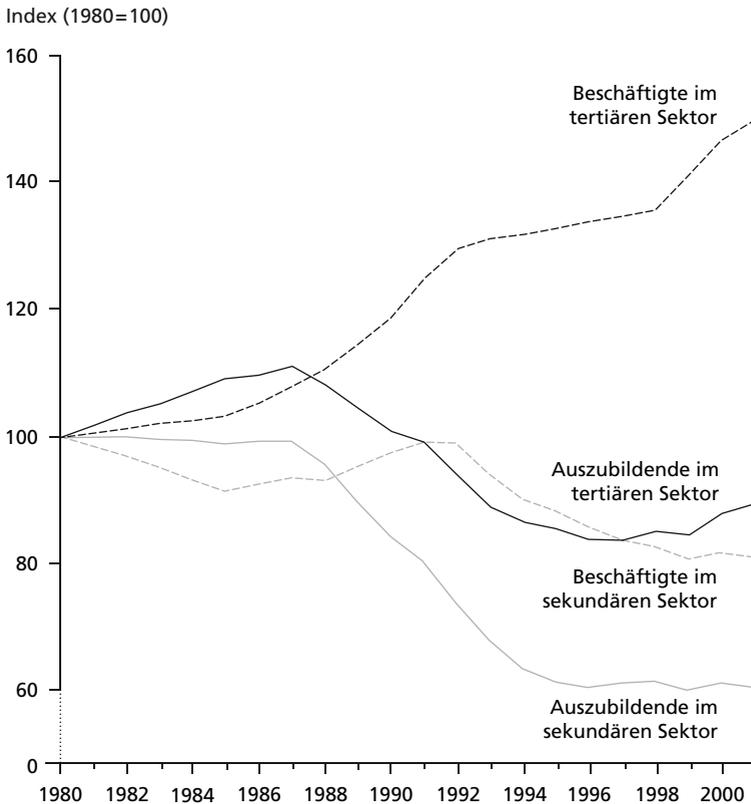
Eine neuere Untersuchung (Hartung/Schöngen 2007) zur Entwicklung der Ausbildungsbeteiligung in ausgewählten Dienstleistungssektoren (unternehmensbezogene Dienstleistungen bei Großunternehmen, Call Center und in der Veranstaltungswirtschaft) kommt allerdings zu dem Schluss, dass sich das Ausbildungsverhalten der Dienstleistungsunternehmen allmählich dem der Betriebe in traditionellen Bereichen annähert. Demnach seien Dienstleistungsunternehmen vor allem zu Beginn der Wachstumsphase auf alternative Personalrekrutierungsstrategien (etwa die Anwerbung von Studienabbrechern) angewiesen gewesen, inzwischen habe sich die Personalrekrutierung aber verstetigt, sodass auch der betrieblichen Ausbildung ein höherer Stellenwert zukomme (ebd.: 54).

Zur Analyse des Einflusses des strukturellen Wandels auf die Ausbildungsbeteiligung der Betriebe kann außerdem auf die Jahresstatistiken des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) zurückgegriffen werden.<sup>20</sup> Erstens ist zu klären, ob die Zahl der Auszubildenden abgenommen hat und, zweitens, ob diese Abnahme eine Folge der verminderten Ausbildungsbereit-

---

20 Aus den Industrie- und Handelskammern sind keine äquivalenten Statistiken zu erhalten, weil das Handwerk besonderen Berichtspflichten unterliegt (persönliche Kommunikation mit Mitarbeiter des DIHK); daher müssen hier allgemeine Statistiken (Berufsbildungsbericht, IAB-Betriebspanel) herangezogen werden.

Abbildung 11 Entwicklung der Zahl der Auszubildenden und der Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen, 1980–2001



Quelle: Troitsch (2005: 74).

schaft der Handwerksbetriebe oder eine Folge des allgemeinen Beschäftigungsrückgangs in diesem Bereich war.

In Tabelle A9 (Anhang) ist die Entwicklung der Ausbildungsquote, der Beschäftigung und des Lehrlingsbestands im Handwerk seit 1950 erfasst. Die Ausbildungsquote lag in den Fünfzigerjahren noch bei 15 Prozent, wahrscheinlich aufgrund des Mangels an Fachkräften in der Periode des Wiederaufbaus. Die Quote sank bereits 1960 auf 11 Prozent. Auffällig ist die besonders hohe Quote von 17 Prozent zu Anfang der Achtzigerjahre. Damit wird bestätigt, dass die Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots »über Bedarf«, die damals beobachtet wurde (Baethge 1999a, b; Casey 1986, 1991), vor allem im Handwerk stattfand und mit der dort günstigen Kostenstruktur in der Ausbildung zusammen-

Tabelle 10 Ausbildung im Handwerk, 1990–2005

Jahr	Ausbildungsverhältnisse im Handwerk insgesamt	Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge	Zahl der Betriebe (in 1.000)	Zahl der Beschäftigten (in 1.000)	Ausbildungsverhältnisse durch Zahl der Beschäftigten	Neu abgeschlossene Verträge durch Zahl der Beschäftigten	Ausbildungsverhältnisse durch Zahl der Betriebe
1990	518.955	190.997	–	–	–	–	–
1991	527.612	198.589	642,2	4.516	0,12	0,04	0,82
1992	553.423	199.590	650,7	4.870	0,11	0,04	0,85
1993	567.689	207.707	658,6	5.019	0,11	0,04	0,86
1994	588.246	219.862	666,8	6.300	0,09	0,03	0,88
1995	615.348	225.886	672,6	6.292	0,10	0,04	0,91
1996	627.278	221.731	675,1	6.186	0,10	0,04	0,93
1997	632.545	219.819	678,8	6.067	0,10	0,04	0,93
1998	625.049	217.307	686,9	5.900	0,11	0,04	0,91
1999	616.870	217.048	685,5	5.706	0,11	0,04	0,90
2000	595.708	204.565	682,2	5.523	0,11	0,04	0,87
2001	564.501	190.552	673,7	5.308	0,11	0,04	0,84
2002	527.887	177.066	666,2	5.026	0,11	0,04	0,79
2003	502.296	171.800	662,7	4.770	0,11	0,04	0,76
2004	489.126	171.426	698,1	4.635	0,11	0,04	0,70
2005	477.156	162.937	729,9	4.496	0,11	0,04	0,65

Quelle: ZDH Jahresbericht (2006).

hängt. Gegen Ende der Achtzigerjahre stabilisierte sich die Ausbildungsquote wieder auf dem langfristigen Mittelwert von 10 Prozent ein und blieb seitdem ungefähr auf diesem Niveau.

Tabelle 10 enthält jüngere Daten über die Zahl der Ausbildungsverhältnisse im Handwerk für Gesamtdeutschland, die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge sowie die Zahl der Handwerksbetriebe. Die Zahl der Beschäftigten hat von Anfang bis Mitte der Neunzigerjahre infolge des Aufbaus handwerklicher Strukturen in den neuen Ländern zunächst zugenommen. Seit Mitte der Neunzigerjahre ist jedoch eine deutliche Abnahme der Zahl der Beschäftigten im Handwerk zu beobachten – von einem Hoch von fast 630.000 (1995) auf 450.000 (2005). Die Zahl der Ausbildungsverhältnisse (gesamt oder neu abgeschlossene Verträge) hat in gleicher Weise zu- oder abgenommen, sodass die Ausbildungsquote nur wenig um den langjährigen Durchschnittswert von etwa 10 Prozent pendelt. Lediglich in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre ist ein geringer Einbruch zu verzeichnen, weil Handwerksbetriebe im wirtschaftlichen Aufschwung mit Industrieunternehmen um Fachkräfte und Auszubildende konkurrieren mussten.

Die Entwicklung der Zahl der Betriebe verläuft allerdings nicht parallel zur Zahl der Beschäftigten. Hier wurde der langjährige Abwärtstrend gestoppt, und die Zahl der Handwerksbetriebe nahm wieder zu. Eine potenzielle Erklärung dafür ist die Liberalisierung des Handwerks unter der rot-grünen Regierung. Laut Jahresbericht des ZDH (2006: 81) ist besonders die Zahl der Betriebe in dem Bereich angestiegen, in dem die Meisterprüfung nicht mehr notwendige Voraussetzung zur Gewerbeausübung ist (siehe auch Kapitel 3.4). Die (vorläufige) Evidenz zeigt außerdem, dass diese Betriebe weniger ausbilden als die Betriebe im »klassischen« Handwerksbereich (ebd.: 82). Dies zeigt sich auch, wenn man die Zahl der Ausbildungsverhältnisse ins Verhältnis zur Zahl der Betriebe setzt und damit die durchschnittliche Zahl der Auszubildenden pro Betrieb erhält (siehe Tabelle 10). Dieses Verhältnis lag bis 2001/2002 immer zwischen 0,8 und 0,9, fiel dann auf 0,65 (2005) ab, zugleich stieg die Zahl der Betriebe. Es gibt also Anhaltspunkte, die vermuten lassen, dass die neuen Handwerksbetriebe eine andere Einstellung zur Ausbildung haben als die alten und dass die Liberalisierung des Handwerksrechts unter Rot-Grün zwar zu einer Zunahme der Zahl der Betriebe geführt, aber nicht die Ausbildungssituation verbessert hat.

Schließlich kann auch ein Blick auf die Entwicklung der Zahl der Ausbildungsneuverträge in den quantitativ wichtigsten Berufen in Industrie und Handel sowie Handwerk zur Klärung beitragen (Tabellen A10 und A11, Anhang). Drei Tendenzen sind erkennbar. Erstens: Ungeachtet der Tatsache, dass Ausbildung in den Kernbereichen des dualen Systems (gewerblich-technische Industrie, Handwerk) weiterhin eine wichtige Funktion hat, ist die absolute Zahl der

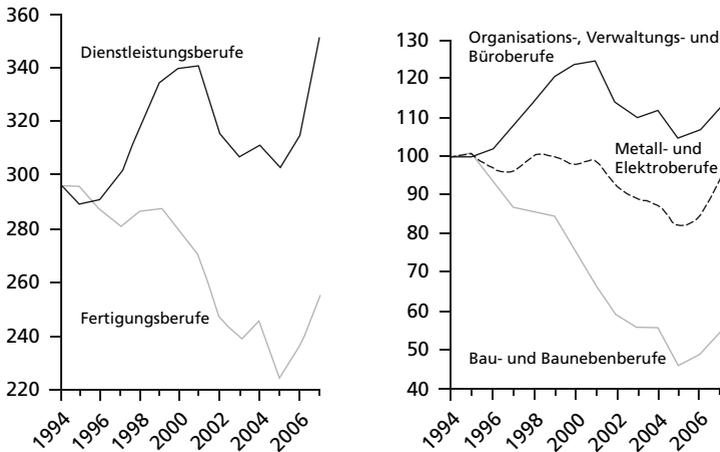
Ausbildungsneuverträge seit den Siebzigerjahren stark gesunken (so zum Beispiel beim Zerspanungsmechaniker, Konstruktionsmechaniker, Industriemechaniker, Werkzeugmacher, Energieelektroniker oder Metallbauer [Handwerk]), teilweise auf deutlich unter 50 Prozent des Wertes von 1977. Zweitens ist das Handwerk stärker vom Rückgang der Ausbildungsneuverträge betroffen als der Bereich Industrie und Handel. Auch in klassischen Handwerksberufen (Gas- und Wasserinstallateur, Kfz-Mechaniker, Elektroinstallateur, Bäcker, Fleischer, Friseur, Maurer, Maler, Tischler, Zimmerer, Ausnahme: Dachdecker) ist die Zahl der Ausbildungsneuverträge um ein Drittel oder mehr zurückgegangen. Drittens gibt es Indizien dafür, dass die Dienstleistungsberufe (kaufmännische Berufe, aber auch Hotel- und Gaststättenberufe) besser abgeschnitten haben: Hier sind deutliche Steigerungen bei der Zahl der Ausbildungsneuverträge zu beobachten, die aber offensichtlich nicht ausreichen, um den Verlust von Ausbildungsplätzen in den anderen wirtschaftlichen Bereichen auszugleichen (siehe Gesamtbetrachtung am Ende der Tabellen A10 und A11).

Insgesamt nimmt die absolute Zahl der Auszubildenden in Dienstleistungsberufen zu und übertrifft inzwischen die Zahl der Auszubildenden in Fertigungsberufen um fast 100.000 (siehe Abbildung 12). Seit Mitte der Neunzigerjahre sind vor allem die Auszubildendenzahlen in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen angestiegen, während die Zahl der Auszubildenden in Metall- und Elektroberufen leicht, in den Bau- und Baunebenberufen stark rückläufig war (zweite Hälfte Abbildung 12). Das heißt, auch wenn Ausbildungsbeteiligungs- und Ausbildungsquoten in den Kernbereichen der deutschen Volkswirtschaft weiterhin stabil sind, ist die Gesamtzahl der Auszubildenden in diesen Bereichen rückläufig, weil die Gesamtbeschäftigung sinkt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der strukturelle Wandel der Wirtschaft in Richtung Dienstleistungsökonomie deutliche Auswirkungen auf das duale Ausbildungssystem hat. Der Strukturwandel führt dazu, dass in den »Kernbereichen« der dualen Ausbildung Beschäftigung, und damit auch Ausbildungsplätze, abgebaut werden. Dienstleistungsunternehmen legen ein anderes Ausbildungsverhalten an den Tag als Unternehmen aus dem sekundären Sektor. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass sich auch das Ausbildungsverhalten und die Qualifizierungspolitik von Industrie- und Handwerksbetrieben ändern.

Zur Erklärung der beobachteten Entwicklungen können zwei Faktoren genannt werden. Zum einen erfüllen Dienstleistungsberufe häufig eine »Querschnittsfunktion« in dem Sinne, dass sie nicht die Haupttätigkeit eines Unternehmens darstellen, sondern in unterstützenden Bereichen (wie zum Beispiel Verwaltung, EDV) angesiedelt sind. Ein klassisches Beispiel dafür sind die kaufmännischen Berufe, die sich in verschiedensten Unternehmenstypen finden

Abbildung 12 Entwicklung der Zahl der Auszubildenden in Dienstleistungs- und Fertigungsberufen, 1994–2007 (in Tausend; 1994=100)



Quelle: Berufsbildungsbericht, BMBF (2008: Schaubild 2).

(von Industrie über Handwerk bis hin zu eigentlichen Dienstleistungsunternehmen). Nach dem klassischen Ausbildungsmodell wird der Auszubildende von einem »Meister« des Faches unterwiesen und an den Beruf herangeführt. In »Querschnittsberufen« ist aber nicht immer sichergestellt, dass alle Betriebe (vor allem kleinere) einen entsprechenden »Meister« des Faches beschäftigen und über die benötigten Ausbildungskapazitäten verfügen. Bei kaufmännischen Berufen, die häufig auf Sachbearbeiter-, Sekretär- oder Assistententätigkeiten vorbereiten, könnte auch in der Verwaltung eines mittelständischen Unternehmens noch ausreichend Sachverstand zur Verfügung stehen. Davon kann aber nicht mehr ausgegangen werden, je anspruchsvoller die Tätigkeiten werden und je stärker Dienstleistungsberufe neue Fertigkeiten vermitteln sollen.

Der EDV-Bereich kann hier als Beispiel dienen. Jedes Unternehmen muss im Zuge des technologischen Wandels im IT-Bereich nachrüsten. Die Einstellung neuer Fachkräfte mit den entsprechenden Fertigkeiten ist dazu ein wichtiges Instrument. Im Unterschied zu einfachen Bürotätigkeiten kann aber im Fall der IT-Berufe nicht zwangsläufig vorausgesetzt werden, dass auch mittelgroße und kleine Unternehmen die entsprechenden Ausbildungskapazitäten und den Sachverstand haben, zumal die Ausbildung neuer Fachkräfte gerade bezweckt, deren Fertigkeiten für das Unternehmen zu nutzen. Wenn der »Meister« des Faches fehlt oder nicht über die entsprechenden Fertigkeiten verfügt, dann wird das Unternehmen zunächst auf externe Rekrutierung zurückgreifen. Weil ein

großer Teil der neuen Dienstleistungsberufe einen starken Querschnittscharakter aufweisen, stellt sich somit die Frage, ob diese Fertigkeiten nicht besser im Rahmen eines schulischen oder hochschulischen Bildungsgangs erworben werden können als in dualer Ausbildung.

Der zweite Erklärungsfaktor liegt in unterschiedlichen Bedingungen auf den Absatzmärkten für Unternehmen aus dem produzierenden Gewerbe und dem Dienstleistungsbereich. Im produzierenden Sektor wirkt sich ein hohes Qualifikationsniveau der Mitarbeiter auf die Qualität und damit auch auf den Preis des Endproduktes aus. Durch zunehmende Spezialisierung auf Hochqualitätssegmente in offenen Weltmärkten waren diese Preisaufschläge durchaus verkraftbar. Nicht jeder Deutsche fährt Mercedes, aber global betrachtet gibt es genügend Käufer, daher kann sich Mercedes die teure Qualitätsproduktion leisten. Im Dienstleistungssektor ist die Lage anders, denn ein Großteil der Dienstleistungen wird nicht auf weltweiten Märkten gehandelt, sondern lokal abgesetzt.<sup>21</sup> Die oben erwähnten Studien belegen, dass auch im Bereich der Dienstleistungen das duale Ausbildungsmodell zu einem hohen Qualifikationsstand führt, der sich, sofern dies überhaupt messbar ist, in einer besseren Qualität der Dienstleistungen niederschlägt (vgl. zum Beispiel die vergleichende Studie zum Thema Hotelgewerbe: Prais et al. 1991). Der entscheidende Unterschied ist, dass sich die damit verbundenen Preissteigerungen nicht mehr einfach auf (ausländische) Kunden abwälzen lassen wie in der diversifizierten Qualitätsproduktion (Streeck 1992a). Der Kunde in einer Bäckerei mag es schätzen, dass er von einem gründlich ausgebildeten »Fachverkäufer im Lebensmittelhandwerk – Schwerpunkt Bäckerei« bedient wird, der die »verschiedenen Herstellungsarten von Sauer- und Hefeteig«, die »Herstellung und Haltbarkeit von Füllungen« beschreiben, Brotbuffets, Snacks, »Bunte Platten« und Süßspeisen herstellen kann sowie umfassend in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Umweltschutz, Konfliktvermeidung und Ernährungsberatung geschult ist, um nur einige Elemente aus der entsprechenden Ausbildungsordnung zu zitieren.<sup>22</sup> Jener Kunde könnte aber auch zur nebenan gelegenen »Backfabrik« gehen, sich selbst bedienen und an der Kasse von der angelernten Hilfskraft bedient werden, weil die Preise dort deutlich günstiger sind. Wenn man also die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels auf die Ausbildung beurteilen will, muss man auch die unterschiedlichen Absatzbedingungen von Dienstleistungen und Industrieerzeugnissen berücksichtigen.

---

21 Dies betrifft zum Teil auch den Handwerksbereich.

22 Siehe <[www2.bibb.de/tools/aab/ao/fachverkaeufer\\_lebensmittelhandwerk\\_2006.pdf](http://www2.bibb.de/tools/aab/ao/fachverkaeufer_lebensmittelhandwerk_2006.pdf)>.

## 2.4.2 Ansteigende Kosten der Ausbildung

Zur Erklärung des sinkenden Ausbildungsplatzangebots findet sich in der Literatur des Öfteren der Verweis auf die steigenden Ausbildungskosten (Wagner 1999; Timmermann 1992). Darunter fallen die Lohnkosten für Auszubildende, die durchschnittlich circa 50 Prozent der Gesamtausbildungskosten ausmachen (Beicht et al. 2004: 35), verkürzte Arbeitszeiten sowie längere Abwesenheitszeiten der Auszubildenden vom Betrieb wegen gestiegenen Bedarfs an theoretischer Schulung außerhalb des Betriebs (Wagner 1999: 49–52). Zu berücksichtigen ist, dass auch relativ geringe Veränderungen der Kosten große Auswirkungen haben können. Besonders jene Betriebe, die ausbilden, um die Produktionserträge der Auszubildenden zu nutzen, sind gegenüber kleinen Kostensteigerungen sensibel. Bis Anfang der Neunzigerjahre war hier die Kosten-Ertrags-Rechnung fein ausbalanciert (Wagner 1999). Bei steigenden Kosten könnten sich gerade diese Unternehmen aus der Ausbildung zurückziehen – was auf das gesamte System Auswirkungen hätte. Denn die Ausbildungsbeteiligung von Kleinbetrieben und kleinen mittelständischen Betrieben ist für die Zusammensetzung der externen Arbeitsmärkte wichtig (Niederalt 2004). Wenn viele Betriebe ausbilden, nutzen die Ausbildungsbetriebe ihren Informationsvorsprung, und nur die weniger fähigen Kandidaten gelangen auf den externen Arbeitsmarkt. Wenn wenige Betriebe ausbilden, finden sich auf den externen Arbeitsmärkten sowohl fähige als auch weniger fähige Kandidaten, sodass der Anreiz, selbst auszubilden, geringer ist. In der Literatur finden sich Hinweise darauf, dass die Kosten der Ausbildung für kleine und mittlere Betriebe stärker angestiegen sind (so auch Wagner 1999). Nach Walden (2005: 48) sind die Ausbildungskosten für Handwerksfirmen zwischen 1991 und 2000 um 20 Prozent angestiegen, in Industrie und Handel aber um 6 Prozent gefallen.

Abbildung 13 zeigt die nominale Veränderung der Ausbildungsvergütungen seit 1977. In den Siebziger- und Achtzigerjahren lagen die Steigerungsraten noch bei über 5 Prozent jährlich, was die damaligen allgemeinen Lohnsteigerungen widerspiegelt. In den späten Achtzigerjahren fielen die nominalen Erhöhungen deutlich unter die Fünf-Prozent-Marke, stiegen Anfang der Neunzigerjahre aber wieder auf über 10 Prozent an. In den neuen Bundesländern waren die Steigerungsraten unmittelbar nach der Einheit aufgrund der Politik der Lohnangleichung zwischen Ost und West sehr hoch. Seit dieser Phase sind die Steigerungsraten aber stark zurückgegangen und liegen seit Mitte der Neunzigerjahre zwischen 0 und 2 Prozent. Im Handwerkssektor-Ost hat es sogar einige nominale Negativveränderungen gegeben. Das entspricht den Befunden von Beicht et al. (2004: 54), die für die Neunzigerjahre ein Absinken der Nettokosten der Ausbildung um 10 Prozent verzeichnen (siehe auch Berufsbildungsbericht, BMBF 2007: 135, 2008: 118).

Aber auch wenn sich die Kosten der Ausbildung, von denen die Ausbildungsvergütungen den größten Teil darstellen, real nicht viel verändert haben, so könnte sich doch die Art und Weise verändert haben, wie Unternehmen die Ausbildungskosten bewerten. Die Internationalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten, der Wandel des deutschen Kapitalismus von »Stakeholder«- zum »Shareholder«-Modell, die Einführung neuer Controlling-Instrumente und Managementkonzepte angelsächsischer Provenienz könnten dazu führen, dass Unternehmen Ausbildung weniger als langfristige Zukunftsinvestition, sondern primär als kurzfristigen Kostenfaktor sehen. Studien zur Ausbildung im Bankenbereich etwa haben gezeigt, dass private Großbanken, die stärker international und marktwirtschaftlich ausgerichtet sind als Sparkassen oder Genossenschaftsbanken, Ausbildung stärker als Kostenfaktor betrachten, und dass die Reduzierung von Ausbildungsbudgets eher »nach finanzstrategischen Gesichtspunkten und nicht entlang der Bedarfartikulation der Bereiche« erfolgt (Brötz et al. 2006a: 23; 2006b).

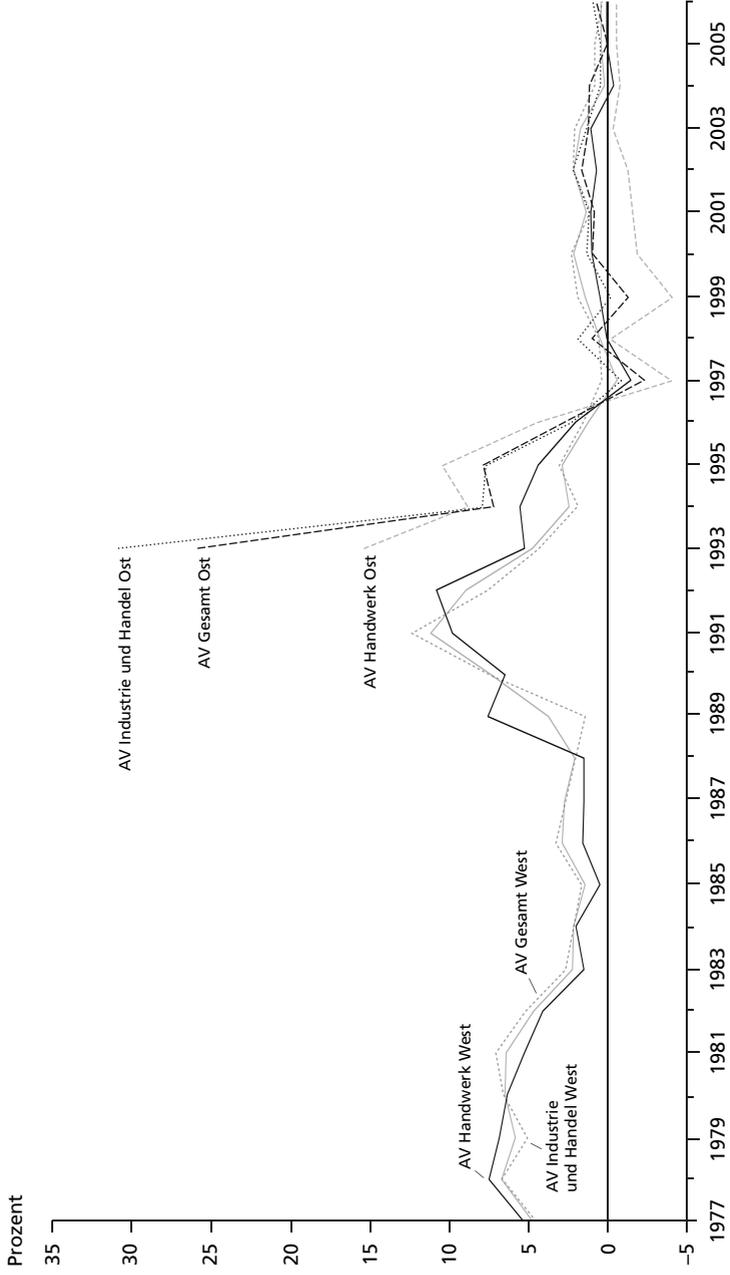
Dies trifft auch für einen Teil der anderen Unternehmen zu. Befragungen zeigen allerdings, dass die meisten Firmen mit dem Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Ausbildung durchaus zufrieden sind – nur 5 Prozent der befragten Unternehmen waren unzufrieden (Troltsch/Krekel 2006: 13).<sup>23</sup> In einer früheren Studie gab lediglich ein Drittel der Unternehmen an, dass hohe Ausbildungskosten für sie ein Dauerproblem seien (Berger et al. 2000: 20). Außerdem werden hohe Kosten selten als Grund genannt, sich nicht an der Ausbildung zu beteiligen (Walden 2005: 51); das Ziel der langfristigen Sicherung des Fachkräftenachwuchses ist dagegen weiterhin eine wichtige Motivation für ein Ausbildungsengagement (Walden/Hergert 2002: 33).

Es zeigt sich somit, dass reale Kostenanstiege der Ausbildung vor allem seit den Neunzigerjahren gering ausgefallen sind, wenngleich bestimmte Bereiche, deren Ausbildungsbeteiligung eine hohe Bedeutung für die Integrität des gesamten Systems hat (Handwerk), unter Kostenanstiegen zu leiden haben. Doch gerade das Handwerk hat seine Ausbildungsquote konstant gehalten, es sei denn, man nimmt an, dass die Kostenanstiege bei der Ausbildung verstärkt zu Unternehmenspleiten geführt hätten. Eine andere Frage ist, ob sich das Kostenbewusstsein der Unternehmen geändert hat, wofür es durchaus Anzeichen gibt.

---

23 Die Stichprobe, die der Befragung zugrunde liegt, besteht aus Ausbildungsbetrieben, Betrieben, die früher ausgebildet haben, und Betrieben, die noch nie ausgebildet haben (Troltsch/Krekel 2006: 12).

Abbildung 13 Veränderung der Ausbildungsvergütungen seit 1977



Quelle: BIBB-Datenbank zu Ausbildungsvergütungen.

### 2.4.3 Teilarbeitsmärkte und Rekrutierungsstrategien von Unternehmen

Ein dritter Faktor zur Erklärung des Wandels des Ausbildungssystems sind veränderte Arbeitsmarktstrukturen und damit einhergehende Veränderungen der Rekrutierungsstrategien von Unternehmen. Im als »klassisch« zu bezeichnenden »Zwei-Sektoren-Modell« (Jaudas et al. 2004: 15; Neubäumer 1999; Neubäumer/Bellmann 1999; Soskice 1994; Lex 1997; Marsden/Ryan 1991: 260–261; Von Henninges 1994) ergänzte sich das Ausbildungsverhalten der Handwerksbetriebe und der großen Industriebetriebe. Weil die Ausbildungskosten im Handwerksbereich tendenziell geringer sind als in Industriebetrieben (so auch Beicht et al. 2004), bilden Handwerksfirmen oft über Bedarf aus und übernehmen weniger Auszubildende. Auszubildende, die vom Handwerksbetrieb nicht übernommen wurden oder dort nicht bleiben wollten, konnten bei Großunternehmen auf Angelerntenpositionen anheuern und von den allgemein besseren Bedingungen bei Entlohnung und Beschäftigungssicherheit profitieren.<sup>24</sup> Die »alte Arbeitsteilung« »Ausbildung im Handwerk – Beschäftigung in der Industrie« galt noch in den Achtzigerjahren. Damals wurden 57 Prozent der Facharbeiter im Handwerk ausgebildet, aber nur 30 Prozent aller Facharbeiter im Handwerk beschäftigt; dagegen wurden nur 40 Prozent aller Facharbeiter in der Industrie ausgebildet, aber 63 Prozent aller Facharbeiter waren in diesem Sektor beschäftigt (Heidemann 1986: 22).

Hasso von Henninges (1994) hat die empirische Validität dieses Modells in der Zeitperiode zwischen 1974 und 1991 untersucht. Die Struktur des Lehrstellenangebots (mit Schwerpunkten in Fertigungsberufen und darunter vor allem in Metall-, Elektro- und Bauberufen) sowie die Einsatzgebiete von Facharbeitern haben sich in der betrachteten Zeitperiode kaum verändert (ebd.: 10, 17). Im selben Zeitraum stieg der Anteil derjenigen mit Ausbildungsabschluss auf Nicht-Facharbeiterstellen (Angelernte, Ungelernte) an (ebd.: 17). Die genauere Untersuchung zeigt, dass diese Statusveränderung für die Mehrheit mit einer Verbesserung der Einkommenssituation einherging, weil die Durchschnittslöhne in der Industrie deutlich über denen im Handwerk lagen (ebd. 52).

In jüngerer Zeit gibt es Anzeichen dafür, dass das »Zwei-Sektoren-Modell« nicht mehr reibungslos funktioniert und dies weitreichende Konsequenzen für das gesamte Ausbildungssystem haben könnte. In einer Studie, die sich auf qualitative und quantitative Evidenz stützt, kommen Jaudas et al. (2004) zu dem Schluss:

---

24 In den Achtzigerjahren war diese Praxis umstritten. In der ersten, hauptsächlich demografisch bedingten Ausbildungskrise Anfang der Achtzigerjahre bildeten vor allem Handwerksbetriebe über Bedarf aus, woraufhin viele »Facharbeiter« (etwa Bäcker, Schreiner usw.) als Angelernte in Großunternehmen eingestellt wurden. Die Gewerkschaften warfen den Unternehmen vor, diese Personen in »unterwertige[r] Beschäftigung« zu halten (siehe Heidemann 1986).

Seit Mitte der 90er-Jahre mehrten sich Anzeichen für einen Funktionsverlust dieser Symbiose, die auf bedarfsüberschreitender Ausbildungsaktivität des Handwerks und Arbeitskräftedefizit bei anderen Wirtschaftsbereichen beruhte. In den aufnehmenden Wirtschaftszweigen wurden Arbeitsplätze abgebaut, häufig gerade in den Bereichen, in denen früher Fachkräfte aus dem Handwerk eingestellt worden waren. Viele der entsprechenden Arbeitsplätze wurden entweder ins Ausland verlagert oder durch technische Rationalisierungen beseitigt. Zudem begannen die Branchen, die früher viel mit Anlernkräften gearbeitet hatten, eigene Ausbildungsberufe zu schaffen, um so Fachkräfte für ihre spezifischen Aufgaben heranzubilden. Dazu gehören beispielsweise der Chemikant in der chemischen Industrie, der Verfahrensmechaniker in der Hüttenindustrie und der Automobilmechaniker in der Kfz-Industrie. (Jaudas et al. 2004: 16)

Früher wurden im Handwerk Ausgebildete nicht wegen ihrer handwerklichen Qualifikationen, sondern wegen allgemeiner Fertigkeiten wie Pünktlichkeit, Arbeitsmoral usw., die in der Ausbildung vermittelt werden, eingestellt (ebd.: 71). Inzwischen haben sich die Qualifikationserfordernisse der Industrieunternehmen aber weiter spezialisiert: Diese allgemeinen Qualifikationen reichen nicht mehr aus, und es werden vermehrt Ausgebildete mit fachverwandten Abschlüssen eingestellt (ebd.: 73).

Daher ist die Rekrutierungspolitik von Großunternehmen ein wichtiger Faktor. Ihre Bedeutung liegt darin, dass die duale Ausbildung in Großunternehmen als Eintrittsposition in attraktive interne Arbeitsmärkte fungiert und Großunternehmen bei der Fortentwicklung von Ausbildungsordnungen ein wichtiger Impulsgeber sind (Koch/Reuling 1994). Der Wandel des Bildungssystems und die verbesserten schulischen Voraussetzungen der Jugendlichen haben Großunternehmen bei der Fachkräfterekrutierung Alternativen eröffnet, die langfristig die Bedeutung der dualen Ausbildung als Einstiegsposition in interne Arbeitsmärkte (Drexel 1995; Soskice 1994) verringern wird. Hier sind beispielsweise die Anwerbung von Universitäts- und Fachhochschulabsolventen auf ehemalige Facharbeiterpositionen zu nennen (Berger et al. 2000: 85; Euler/Severing 2006: 24) oder die Einrichtung von Ausbildungsgängen für Abiturienten jenseits des BBiG (in Zusammenarbeit mit Fachhochschulen, Berufsakademien oder komplett betriebsintern). Durch die Liberalisierung der Arbeitsmärkte können Firmen außerdem bei weniger qualifizierten Positionen vermehrt auf externe Rekrutierung zurückgreifen. Gleichzeitig sind die Anforderungen an halbqualifizierte Positionen gestiegen und spezifischer geworden, daher wollen sich Großbetriebe nicht mehr auf die in handwerklicher Ausbildung vermittelten allgemeinen Fertigkeiten verlassen, sondern sie verlangen für Angelerntenpositionen eigene, verkürzte Ausbildungen (siehe Kapitel 3.4).

Das »Zwei-Sektoren-Modell« ist noch nicht vollständig zusammengebrochen. Das Handwerk ist weiterhin ein Netto-Exporteur von Ausbildungsabsolventen, die im Industrie- oder Dienstleistungsbereich beschäftigt werden (Bell-

mann 2004: 84). Ungefähr die Hälfte aller Ausbildungsabsolventen arbeitet später in einem anderen als dem gelernten Beruf (Fitzenberger/Spitz 2004). Berufswechsel finden im Allgemeinen nicht aus Not, sondern aufgrund von verbesserten Beschäftigungs- und Entlohnungsaussichten statt. Walden (2005: 47) zeigt außerdem, dass die Rekrutierungspraxis von Betrieben sich gerade in den Bereichen, in denen die duale Ausbildung weiterhin wichtig ist, am wenigsten verändert hat: Besonders im gewerblich-technischen Bereich sind selbst ausgebildete Fachkräfte weiterhin gefragt, Hochschulabsolventen dagegen werden weniger rekrutiert (ebd.: 47). Eine Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels kommt zu dem Ergebnis, dass die mittlere Qualifikationsebene in deutschen Betrieben immer noch dominiert (Berufsbildungsbericht 2007: 142). Nur 7 Prozent der Betriebe geben an, ihren Fachkräftebedarf durch junge Ausbildungsabsolventen, die in anderen Betrieben ausgebildet wurden, zu ersetzen (ebd.: 143). Außerdem versucht etwa die Hälfte der Ausbildungsbetriebe, offene Stellen zunächst mit fort- und weitergebildeten internen Kandidaten zu besetzen, bevor auf den externen Arbeitsmarkt zurückgegriffen wird (ebd.: 144). Dies deutet auf eine weiterhin hohe Bedeutung der Ausbildung als Zugangstor zu internen Arbeitsmärkten hin.

#### 2.4.4 Zwischenfazit

Der strukturelle Wandel der Wirtschaft zur Dienstleistungsökonomie und der generelle Druck der Bildungsexpansion hat die Reichweite des dualen Systems begrenzt. Das klassische Modell der dualen Ausbildung ist in bestimmten Wirtschaftsbereichen zwar weitgehend intakt, wenngleich auch hier in jüngster Zeit, wie im Handwerk, Erosionserscheinungen zu erkennen sind. Die Gesamtbeschäftigung in diesen Wirtschaftsbereichen ist allerdings rückläufig, und in den neuen Dienstleistungsbranchen hat das duale System noch nicht in gleichem Maße Fuß fassen können. Dies ist durch das andersartige Ausbildungsverhalten von Dienstleistungsbetrieben und weniger durch fehlende Qualifikationsangebote (Ausbildungsberufe) erklärbar.

Die etablierten Erklärungsansätze lassen allerdings einige Fragen unbeantwortet. Die Erklärung des Wandels des deutschen Berufsbildungssystems durch relativ abstrakte Größen wie »Strukturwandel« und »Arbeitskräftebewegungen« verkennt, dass es hier um ein soziales System geht, das grundsätzlich gegenüber den Einflüssen aus Politik und Gesellschaft offen ist und auch offen sein muss. Insofern befindet sich das Ausbildungssystem in einer ständigen und spannungsreichen Wechselbeziehung zur politischen Ebene. Eine Erklärung des Wandels sollte daher die Politik nicht als »black box« behandeln und ausblenden, sondern berücksichtigen, dass die maßgeblichen politischen Akteure

---

(Sozialpartner und Staat) auf gesellschaftlichen und sozioökonomischen Veränderungsdruck reagieren. Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht daher die Frage, wie die Sozialpartner als politische Akteure ihre Interessen definieren, anpassen, einbringen und dadurch versuchen, dass System der Berufsbildung als Institutionengefüge im Hinblick auf diese Interessen zu verändern. Im Anschluss an diese Rekonstruktion der politischen Geschichte der Berufsbildung untersucht das vierte Kapitel, inwiefern die Veränderungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen ihrerseits mit den in Kapitel 3 beobachteten politischen Prozessen zusammenhängen.

# Kapitel 3

## Die Politik der beruflichen Bildung

Wie kaum ein anderer bildungs-, sozial- oder arbeitsmarktpolitischer Bereich ist das Politikfeld der beruflichen Bildung durch eine Vielzahl von Akteuren und Interessen gekennzeichnet. Diese Komplexität ergibt sich daraus, dass hier zwei Arenen der politischen Auseinandersetzung aufeinandertreffen: die föderalistische und die korporatistische (Neubauer 2006: 25). Die Interessen der Sozialpartner sind bei der Neugestaltung von Ausbildungsordnungen, der Regelung des Zugangs zu Ausbildung oder Fragen zur Qualität (Ausbilderqualifizierung) unmittelbar berührt. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund (betrieblicher Teil der Ausbildung) und Ländern (schulische Ausbildung) führt zu vielfältigen Abstimmungsproblemen. Gleichzeitig ist es schwer möglich, diese Kompetenzverteilung grundlegend zu verändern (Münch 1979: 438), denn eine Übertragung der Kompetenzen für betriebliche Ausbildung auf die Länder würde zu einer Zersplitterung der Ausbildungsordnungen führen, und eine Übertragung der Kompetenzen für schulische Berufsbildung auf den Bund die Bildungskompetenzen der Länder nachhaltig schwächen und zu weiteren Abstimmungsschwierigkeiten beim Anschluss der beruflichen an die allgemeine Bildung führen.

Die Rolle und die Interessen der Sozialpartner an der beruflichen Bildung sind keineswegs homogen. Auf der Gewerkschaftsseite engagieren sich neben dem DGB die sektoralen Gewerkschaften (IG Metall, IG BCE und ver.di), wobei die Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) durch ihre Nähe zur Lehrerschaft eine Sonderstellung einnimmt. Nicht zu unterschätzen ist auch die Bedeutung der Betriebsräte: Deren unmittelbares Engagement bei der Aus- und Weiterbildung ist zwar begrenzt (Grass 1997), sie können aber zum Beispiel durch Betriebsvereinbarungen zu Übernahmeverpflichtungen von Auszubildenden (vgl. Berger et al. 2000: 132) das Ausbildungsangebot indirekt beeinflussen.

Auf der Seite der Arbeitgeber übernimmt das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB), dem die verschiedenen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände angehören, eine wichtige Koordinierungsfunktion. Das hält jedoch die einzelnen Verbände, besonders BDA, ZDH und DIHK, nicht davon ab, eigene und zum Teil miteinander konfligierende berufsbildungspoliti-

sche Positionen zu vertreten. Hinzu kommen diverse Fach-, Berufs- und Branchenverbände sowie verschiedene Berufsschullehrerverbände.

Die Vielfalt der Interessen und Akteure hat das Reformtempo und die Reformtiefe in der Berufsbildungspolitik begrenzt. Kritiker sprechen sogar von anhaltendem »ausbildungspolitische[m] Stillstand« (Greinert 1999: 132) und einer prinzipiell reaktiven, statt progressiv-aktiven Politik (ebd.: 133). Im Gegensatz dazu wird hier gezeigt, dass eine langfristige Betrachtung der Entwicklung der Berufsbildungspolitik einen beachtlichen Wandel der Positionen und Interessen der Akteure offenbart. Zwar hat dieser Wandlungsprozess auf der formal-rechtlichen Ebene wenig Spuren hinterlassen, und die im Umfang begrenzte Neufassung des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005 war das größte singuläre Gesetzesänderungsverfahren seit über zwei Jahrzehnten. Eine umfassende Beschreibung der Dynamik der Politik der beruflichen Bildung muss aber auch gescheiterte Reformvorhaben im Blick haben, sonst wird das Ausmaß des Wandels unterschätzt.

### 3.1 Die Siebzigerjahre: Hohe Reformansprüche und ihr Scheitern

#### 3.1.1 Reformeuphorie

Die Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) im Jahr 1969 stellte eine wichtige Zäsur in der Geschichte der deutschen Berufsbildungspolitik dar. Die Beteiligung der Gewerkschaften an der Ausgestaltung von Ausbildungsordnungen und in den Kammern wurde gestärkt, der Vorläufer des heutigen Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) wurde institutionalisiert und dadurch die Vormachtstellung der Kammern bei der Regulierung und Überwachung der Ausbildung zumindest teilweise eingeschränkt. Thelen (2004: 262) weist allerdings auf das hohe Maß an Kontinuität hin, und Offe (1975: 60–70) betont aus einer kritischen Perspektive, dass viele der vormaligen von Sozialdemokraten und Gewerkschaften gestellten Reformansprüche, wie etwa die Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung, die Kompetenzspaltung zwischen Handwerk und IHKs und die vollwertige Beteiligung von Arbeitnehmern in Kammern nicht eingelöst worden sind. Aus der gewerkschaftlichen Perspektive war das Gesetz »mehr Niederlage als Erfolg« (Kuda/Mignon 1982: 48).

Insofern war der Antritt der Regierung Brandt mit einer weitreichenden Reformeuphorie verbunden: »[N]och nie waren politische Anläufe zu so entscheidenden Veränderungen des deutschen Berufsausbildungssystems unternommen

worden wie von den sozial-liberalen Regierungen der 70er Jahre« (Greiner 1998: 94).

Diese Reform euphorie ging mit einer Priorisierung der Bildungspolitik einher (Von Friedeburg 1989: 406), denn die von Picht (1964) ausgerufenen »Bildungskatastrophe« und die vom Bildungsrat 1969 publizierte Generalabrechnung mit dem deutschen Bildungssystem im Allgemeinen und dem »Lehrlingswesen« im Besonderen (Deutscher Bildungsrat 1991[1969]) zeigten weiter Nachwirkung. Die Forderungen des Bildungsrates wurden durch das »Manifest zur Reform der beruflichen Bildung« unterstützt, in dem eine Reihe von Wissenschaftlern aus Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Bildungsökonomie, Bildungsrecht, Arbeits-, Berufs- und Jugendsoziologie für die »[i]nhaltliche und organisatorische Demokratisierung der Berufsausbildung als Beitrag zur Demokratisierung der Gesellschaft« (Autorenkollektiv 1973: 495–496) eintrat. Die als mangelhaft bewertete Qualität der betrieblichen Ausbildung wurde als zentrales Problem identifiziert.<sup>1</sup>

Die Bundesregierung griff diese Forderungen auf, setzte Bildungspolitik an die erste Stelle ihres Reformprogramms und räumte darin nochmals dem Bereich der beruflichen Bildung gegenüber anderen Bildungssektoren Vorrang ein:

Die Bundesregierung hat die Bildungspolitik an die Spitze der inneren Reformen gestellt. Die berufliche Bildung ist ein wesentlicher Teil des gesamten Bildungssystems. Deshalb wird sie im Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik ebenso wie die allgemeine Bildung zu einer öffentlichen Aufgabe erklärt. Die berufliche Bildung darf nicht Stiefkind der Bildungspolitik sein und darf nicht hinter der Schul- und Hochschulreform zurückstehen. Jahrzehntlang ist sie vorwiegend als Selbstverwaltungsaufgabe der Wirtschaft verstanden worden. Die Bundesregierung würdigt die Bildungsleistungen der Wirtschaft. Heute müssen jedoch für die beruflich Auszubildenden die gleichen bildungspolitischen und pädagogischen Grundsätze gelten wie für Schüler und Studenten. Eine Neuorientierung der beruflichen Bildung ist unausweichlich geworden. (Bundesregierung 1974[1970]: 24)

Die Reform der Berufsbildung fügte sich damit in die Politik der »inneren Reformen« der Siebzigerjahre ein. Ihr lag der Ansatz einer »aktiven Politik« zugrunde (Mayntz/Scharpf 1973), der gegenüber staatlichen Steuerungsversuchen zur Überwindung sektoraler Einzelinteressen im Hinblick auf die Steigerung des gesamtgesellschaftlichen »Integrations-« (Offe 1975: 32) und Problemlösungspotenzials positiv eingestellt war (siehe auch Stratmann 1990). Zwischen der Reform der (beruflichen) Bildung und der Herausbildung und Erziehung eines

---

<sup>1</sup> Die Bildungsreformer hielten dazu Folgendes fest: Über die Hälfte der Lehrlinge wurde nicht nach einem betrieblichen Ausbildungsplan ausgebildet; über die Hälfte war mit ausbildungsfremden Nebentätigkeiten beschäftigt; nur ein Drittel der Lehrlinge verfügte über eine eigene Interessenvertretung und die Hälfte erhielt nicht den vorgeschriebenen Mindestunterricht an Berufsschulen (Autorenkollektiv 1973: 498).

demokratischen, mündigen Bürgers wurde ein direkter Zusammenhang gesehen (Autorenkollektiv 1973: 501; Bundesregierung 1974[1970]: 33).

Den Anfang machte der von der Bundesregierung 1970 vorgelegte Bildungsbericht (BMBW 1970), der für die kommenden Jahre wegweisend sein sollte. Im Jahr 1970 wurde durch ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern die Bund-Länder-Kommission (BLK) für Bildungsplanung und Forschungsförderung institutionalisiert, deren Aufgabe es war, »umfassende langfristige Bildungsreformen [...] durch eine gemeinsame Bildungsplanung« umzusetzen (BLK 1973: 6). Forderungen, die berufliche Bildung aufzuwerten, die theoretischen Anteile in der Ausbildung auszuweiten und die pädagogische Qualifizierung der betrieblichen Ausbilder zu verbessern, definierten den Grundton der folgenden Debatten (BLK 1973: 20, 27). Auch der »Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung« als Teil des einige Jahre später von der BLK vorgelegten »Bildungsgesamtplans« ging in eine ähnliche Richtung (BLK 1975).

Die ersten konkreten Vorstellungen der Bundesregierung zur Berufsbildungsreform wurden in Gestalt eines Beschlusses des SPD-Vorstandes öffentlich (SPD 1973). Hierin wurde die volle Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Schulsystem anvisiert<sup>2</sup> sowie die Zusammenfassung der Bundeskompetenzen in Fragen der beruflichen Bildung beim Bundesbildungsministerium (ebd.: 5–6). Weiterhin wurde die »[w]esentliche Erweiterung des Anteils der schulischen Bildung im dualen System unter Berücksichtigung der Berufsfelder und Ausbildungsstufen« (ebd.: 6) sowie der Ausbau der überbetrieblichen Ausbildung als »ein notwendiges und zweckmäßiges bildungspolitisches Instrument zur Verbesserung und Veränderung des Berufsbildungssystems in der Bundesrepublik« (ebd.: 9) bezeichnet. Auch »integrierte Gesamtschulen« wurden als förderungsfähige, überbetriebliche Ausbildungsstätten genannt (ebd.: 10). Die Ausbildung der betrieblichen Ausbilder sollte in den »Gesamthochschulbereich« einbezogen werden, und es müsse festgelegt werden, »daß der betriebliche Ausbilder eine nur begrenzt weisungsabhängige Stellung im Betrieb erhält, um sicherzustellen, daß sich die Ausbildung im Rahmen der Ausbildungsordnungen vorrangig an pädagogischen Gesichtspunkten orientiert« (SPD 1973: 14). Offensichtlich waren mit diesen Vorschlägen erhebliche Eingriffe in die betriebliche Autonomie verbunden.

Bei der Vorstellung der sogenannten »Markierungspunkte« zur Reform der beruflichen Bildung im Jahr 1973 brachte Bundeskanzler Willy Brandt zum Ausdruck, dass es sich bei Berufsbildung »um den wichtigsten, bisher noch fehlenden Teil unseres bildungspolitischen Programms« handele (Bundesministerium

---

2 »Die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildungsgänge ist nur durch die volle Integration beider Bereiche in einem Gesamtbildungssystem zu erreichen« (SPD 1973: 5).

für Bildung und Wissenschaft 1973: 3). Außerdem plädierte er für »staatliche Verantwortung in der Kontrolle der beruflichen Bildung« (ebd.: 3) und erteilte dem öffentlichen Interesse an der Ausbildung der Jugendlichen Vorrang vor betrieblichen Eigeninteressen:

Die Frage nach der Qualität der beruflichen Bildung wird nicht mehr in erster Linie dem Urteil der privaten Betriebe überlassen bleiben. Das sachliche und finanzielle Engagement der Wirtschaft bleibt auch in Zukunft erhalten und wird gefördert. Gleichberechtigte Mitwirkung, Mitbestimmung und Mitverantwortung aller Beteiligten werden sichergestellt. (ebd.: 3)

Die Markierungspunkte enthielten mehrere weitreichende Vorschläge, deren Grundlage die »Notwendigkeit einer verstärkten öffentlichen Verantwortung für die berufliche Bildung« war (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 1973: 5). Zu den Forderungen gehörten: eine bessere Qualitätskontrolle der Ausbildung durch die Einführung einer Akkreditierungspflicht für Ausbildungsbetriebe bei einem zu errichtenden Bundesamt für Berufsbildung, die Stärkung der Mitbestimmung von Auszubildenden und Ausbildern, die Stärkung der beruflichen Grundbildung und die Übertragung der Prüfungscompetenz von den Kammern auf staatliche Stellen. Darüber hinaus sah der Reformvorschlag die Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung durch die Einführung einer Ausbildungsumlage vor (ebd.: 5–6). Auch die Ausbildung von betrieblichen Ausbildern sollte nicht mehr der einzelbetrieblichen Verfügungsgewalt überlassen bleiben, sondern unter öffentlich-rechtlichen Prüfungsvorbehalt gestellt werden (Bundesregierung 1974[1972]: 20).<sup>3</sup>

Die Gewerkschaften begrüßten grundsätzlich die Markierungspunkte und die damit einhergehende Stärkung der staatlichen Verantwortung in der beruflichen Bildung (DGB 1974[1972]: 208–209). Sie kritisierten allerdings die Tatsache, dass die Zuständigkeiten für Fragen der Berufsbildung innerhalb des Bundeskabinetts nicht beim Bundesbildungsminister gebündelt wurden, sondern weiterhin den Fachministern überlassen blieben (ebd.: 209). Das wurde dahingehend interpretiert, dass Berufsbildung nicht primär als bildungspolitische Frage, sondern als wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitischer Gegenstand betrachtet wurde. Außerdem kritisierte der DGB, dass die Kammern weiterhin zentrale Funktionen im System der Ausbildung übernehmen sollten (ebd.: 209). Da man vermutete, die Kammern hätten eher betriebliche Interessen als die Qualifikationsinteressen von Jugendlichen im Blick, forderten die Jungsozialis-

---

3 »Die Verbesserung der beruflichen Ausbildung hängt entscheidend von der Qualifikation der Ausbilder ab, die vielfach unzulänglich auf ihre Aufgabe vorbereitet sind. Deshalb wird die Bundesregierung berufs- und arbeitspädagogische Eignungsanforderungen festsetzen. Die Eignung als Ausbilder soll künftig in einer Prüfung nachgewiesen werden« (Bundesregierung 1974[1972]: 20).

ten, die Kammern als »zuständige Stellen« durch eine öffentliche Bildungsverwaltung zu ersetzen (Jungsozialisten 1974[1973]: 176).

Gewerkschaften und Sozialdemokraten erhofften sich von der Einführung der Umlagefinanzierung nach den Vorschlägen der Edding-Kommission (Sachverständigenkommission 1974), dass die Lage auf dem Ausbildungsmarkt weniger von der wirtschaftlichen Konjunktur abhängig werden und sich die Qualifikationsstruktur verbessern würde. Vor allem die im Handwerk angebotenen Ausbildungsberufe »entfern[t]en sich immer mehr von den heute und in Zukunft auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen« (Kuda/Mignon 1982: 20), zwängten die im Handwerk Ausgebildeten zu Berufswechseln und drängten sie in geringqualifizierte Beschäftigung im Industriesektor (ebd.: 27–28). Die Ausbildung über Bedarf im Handwerk belege »eher ein kurzfristiges Verwertungsinteresse in der betrieblichen Berufsausbildung« (IG Metall 1979: 185). Die Jungsozialisten kritisierten die »Lehrlingshaltung« im Handwerk:

Die Lehrlinge [in Kleinbetrieben des Handwerks und des Einzelhandels] werden bereits während der Ausbildung gewinnbringend eingesetzt und nach Abschluß der Lehre zum großen Teil wieder entlassen. [...] Die Großunternehmen bilden weniger Lehrlinge aus, als ihrem Arbeitskräftebedarf entspricht, und decken ihren steigenden Bedarf an angelernten Arbeitskräften durch Umsetzung von Ausgebildeten aus dem Handwerk und dem Einzelhandel, die dort nicht weiterbeschäftigt werden. Der Großteil der Lehrlingsausbildung bleibt gerade den Betrieben überlassen, die dazu am wenigsten geeignet sind und damit kurzfristig Profite machen. (Jungsozialisten 1974[1973]: 165)

Die angestrebte Qualitätsverbesserung der Ausbildung war auch mit der Forderung nach Ergänzung der betrieblichen Bildung durch öffentliche Bildungseinrichtungen (IG Metall 1979: 187), der Stärkung der (schulischen) Grundbildung in Form des Berufsgrundbildungsjahres (DGB 1974[1972]: 196) und der Einführung von »Grundberufen« verbunden (Kuda/Mignon 1982: 45–46). Zur Lösung des Problems des Lehrstellenmangels wurde die Einrichtung von außerbetrieblichen Ausbildungsstätten propagiert (IG Metall 1979: 200, 1983: 20; Kuda/Mignon 1982: 98–99). Bei der Frage der Übernahme von Auszubildenden in Beschäftigung gab es unterschiedliche Positionen. Die Beschlusslage des 11. DGB-Bundeskongresses (1978) zeugte von ausgeprägten Divergenzen zwischen den Interessen der Beschäftigten und den Interessen der Auszubildenden:

Das Übernahmeproblem von ausgebildeten Jugendlichen darf weder zu Lasten der älteren Beschäftigten noch auf Kosten der Qualitätsansprüche an neue oder bestehende Arbeitsplätze [nicht Ausbildungsplätze!] gelöst werden. Deshalb kann es keine generelle pauschale Übernahmeverpflichtung nach der Ausbildung geben. (Kuda/Mignon 1982: 103)

In den Siebzigerjahren konnten sich auch die anderen Parteien (CDU, CSU, FDP) der Reform euphorie nicht verschließen. So forderte der CDU-Parteitag

vom November 1973 den Ausbau der beruflichen Grundbildung und erkannte das Prinzip der öffentlichen Verantwortung für die berufliche Bildung an (CDU 1974[1973]: 125). Besonders der Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten als zusätzlicher Lernort wurde als nützlicher Beitrag zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft kleinerer und mittelständischer Betriebe gesehen (CDU/CSU 1974[1971]: 34). Die Junge Union forderte Anfang der Siebzigerjahre, in Anlehnung an die Pläne der Bundesregierung, die volle Integration der beruflichen Bildung in das öffentliche Bildungswesen, die Stärkung der Grundbildung sowie die Schaffung von rein schulischen Ausbildungsgängen (Junge Union 1974[1971]: 136). Die Jungdemokraten (Jugendorganisation der FDP) gingen noch einen Schritt weiter und wollten »Berufsausbildung in staatlichen Lehrwerkstätten und nur dann in privatwirtschaftlichen Betrieben, wenn gewährleistet ist, daß die geforderten Ausbildungsgänge vermittelt werden und sich der Betrieb einer scharfen staatlichen Kontrolle unterzieht« (Jungdemokraten 1974[1972]: 181) – also die Abschaffung des dualen Systems der Ausbildung.<sup>4</sup>

Im weiteren Verlauf der Debatten setzte sich in der CDU allerdings die Auffassung durch, dass die betriebliche Ausbildung als solche erhalten bleiben müsse und dass darin der Verantwortung der Betriebe eine besondere Rolle zukommen sollte. So lehnte die CDU gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden die sozialdemokratischen Reformvorschläge und die darin enthaltenen »Verstaatlichungstendenzen« ab (Wilms 1983: 60). Für die Union blieb das duale System »Kerngebiet der beruflichen Bildung« (ebd.: 62), und eine Stärkung der Bedeutung schulischer oder überbetrieblicher Lernorte sowie die Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Bildungswesen wurden skeptisch gesehen:

Es muß das Bemühen von Bund und Ländern sein, über alle Kompetenzfragen hinweg der beruflichen Bildung endlich den Stellenwert zu geben, den sie eigentlich schon immer verdient hätte. Berufliche und allgemeine Bildung sind ihrem Range nach gleichwertig; sie haben jedoch jeweils ihre eigenständige Zielsetzung, die sie auch in Zukunft behalten sollen. Ein gegliedertes Bildungswesen wird dieser Vorstellung am ehesten gerecht; eine volle Integration von beruflicher und allgemeiner Bildung wird dagegen auch für die Zukunft von der Union abgelehnt. (Wilms 1977: 185)

Hier zeichneten sich schon die Konturen der Berufsbildungspolitik der Kohl-Regierung der Achtzigerjahre ab (siehe auch Wilms 1978), die vor allem auf die Eigeninitiative der Wirtschaft bei der Bereitstellung von Ausbildungsplät-

---

4 Die Forderung war: »Abschaffung des dualen Systems zugunsten einer rein öffentlich kontrollierten, schulischen, unter Umständen polytechnischen Erziehung im Rahmen des integrierten Gesamtschulwesens bei der Einräumung von Betriebspraktika, Mitberatungsrechten der Wirtschaft bei der Erstellung der Rahmenrichtlinien für die Ausbildung, der Prüfungsausschüsse, etc.; grob vereinfacht, Berufsschule und Wirtschaft sollen ihre Plätze tauschen« (Jungdemokraten 1974[1972]: 180).

zen setzte, einen zu weitgehenden Ausbau der Hochschulen kritisierte und gesetzliche Verordnungen wie die Ausbildereignungs-Verordnung als schädlich betrachtete.<sup>5</sup> Die »[j]ahrelange Verunsicherung der Ausbildungsbetriebe durch ideologische Angriffe (»Ausbildung ist Ausbeutung«) sowie durch Gesetze und Rechtsverordnungen, die teilweise über das gewollte Ziel hinausschossen und unrealistische Anforderungen an die Betriebe stellten (zum Beispiel Ausbilder-Eignungsverordnung)« (Wilms 1977: 167–168) wurde gar als Grund für den Rückgang des Ausbildungsangebots genannt.

Die Wirtschaftsverbände kritisierten die emanzipatorische Bildungspolitik der Siebzigerjahre, die es versäume, »den Menschen zugleich in die ihn umgebende gesellschaftliche und kulturelle Ordnung mit ihren »Spielregeln« hinein-zuführen« (Schlafke 1983: 83). Einer »Verschulung« oder »Verstaatlichung« der beruflichen Bildung wurde eine klare Absage erteilt (Raddatz 1983: 105). Die Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Bildungssystem wurde vom Deutschen Industrie- und Handelstag ebenso wie vom Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung scharf verurteilt.<sup>6</sup> Stattdessen müsse

---

5 »Für die Regierung ergibt sich aus all dem die Notwendigkeit, bei der Formulierung von ausbildungsrelevanten Gesetzen und Verordnungen das rechte Maß zu finden zwischen notwendigen pädagogischen Anforderungen einerseits und gerechtfertigten betrieblichen Erfordernissen andererseits. Beispiel einer verfehlten Verordnung ist die Ausbilder-Eignungsverordnung: Niemand bestreitet, daß Ausbilder pädagogisch qualifiziert sein müssen, aber diese Notwendigkeit mußte nicht in so überzogene Anforderungen münden. Der entstandene Schaden kann auch durch die kürzlich erfolgte Korrektur der Verordnung kaum mehr gut gemacht werden« (Wilms 1977: 174). »Ein allzu großzügiger und einseitiger Ausbau des Hochschulsektors birgt die Gefahr in sich, daß viele Hochschulabsolventen, deren Begabung mehr praktischer Art ist, später im Beruf nicht die Stellen bekleiden werden, die eigentlich für Hochschulabsolventen vorgesehen sind. Als Folge davon werden Haupt- und Realschüler mit ihrer beruflichen Ausbildung kaum mehr Aufstiegsmöglichkeiten haben, weil viele für sie geeignete Stellen durch Hochschulabsolventen besetzt sind« (ebd.: 170).

»Die CDU/CSU-Fraktion ist der Ansicht, daß es jetzt und in den nächsten Jahren in erster Linie darauf ankommt, die Initiativkräfte in der Wirtschaft auf die Ausbildungsfrage zu lenken und das Vertrauensklima wieder herzustellen, in dem die pädagogische Arbeit der Wirtschaft in der Öffentlichkeit akzeptiert und honoriert wird. Es sollte sich auch bei diesem Problemkomplex die Auffassung des verstorbenen Ludwig Erhard als richtig erweisen, daß der Appell an die schöpferischen Kräfte und die Eigeninitiative der Wirtschaft mehr bewirken kann als das Drohen mit Sanktionen und Verwaltungsmaßnahmen« (ebd.: 177–178).

6 »Eine Berufsbildungspolitik, die darauf abzielt, die berufliche Bildung dem allgemeinen Schulwesen zu unterwerfen, wird nicht nur außerordentlich kostspielig. Sie stellt auch ihren Planungserfolg in Frage. Die Neigung, das Abitur zum Mittelpunkt des neuen Berechtigungswesens zu machen, ist gleichbedeutend mit dem Abbau sozialer Chancengerechtigkeit« (DIHT 1974[1973]: 236).

»Der DGB geht von der irrigen Vorstellung aus, die Schule sei generell der beste Lernort und die einzige Form systematischen Lernens. Dem muß entgegengehalten werden, daß gerade die heutige Schule in einer Krise ihres Selbstverständnisses steht, die sie als alleinige Trägerin der

die »Eigenständigkeit der Berufsbildung« sowie das »Fachministerprinzip« (das heißt, der Fachminister ist zuständig, nicht der Bundesbildungsminister) bewahrt werden (DIHT 1974[1973]: 236). Die Verbände lehnten es außerdem ab, die Reichweite der Mitbestimmung auf Fragen der beruflichen Bildung auszuweiten (ebd.: 238). Darüber hinaus wurde darauf verwiesen, dass der Auf- und Ausbau eines vollwertigen schulischen Berufsbildungssystems mit erheblichem Mittelaufwand verbunden sei, den sich der Staat gar nicht leisten könne (Kuratorium der deutschen Wirtschaft 1974[1972]: 234).

Die Inhalte der Ausbildung sollten sich primär am betrieblichen Bedarf ausrichten,<sup>7</sup> und eine öffentlich-rechtliche Akkreditierung von Ausbildungsbetrieben nach »formalen Kriterien« wie in öffentlichen Schulen wurde strikt abgelehnt.<sup>8</sup> Die berufspädagogischen Anforderungen an die betrieblichen Ausbilder dürften nicht »denen von Lehrern gleichgestellt werden« (Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1975: 4). Vielmehr reiche für die fachliche Eignung »eine entsprechende Ausbildung und berufliche Erfahrung« aus (ebd.: 4). Dies war eine Absage an gewerkschaftliche und von der Bundesregierung vertretene Forderungen, die Zulassung betrieblicher Ausbilder an das Vorliegen nachprüfbarer Qualifikationen zu binden.<sup>9</sup>

Einer der größten Streitpunkte blieb die Einführung der Umlagefinanzierung in der Berufsbildung. Dagegen wehrten sich die Wirtschaftsverbände vehement und drohten regelmäßig mit »Ausbildungsboykott« (Baethge 1983: 148).<sup>10</sup>

---

Berufsbildung wenig geeignet erscheinen läßt. Außerdem kann ohne betriebliche Ausbildung keine vollwertige Berufstätigkeit aufgenommen werden. Der Betrieb, nicht die Schule verkörpert die Arbeitswelt, deren Bewältigung wesentliches Ziel der Berufsbildung bleiben muß« (Kuratorium der deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1974[1972]: 233).

7 »Der in der Ausbildungsordnung festzulegende Ausbildungsinhalt hat sich an den Möglichkeiten der Ausbildungsbetriebe zu orientieren. Bei der Formulierung der Lernziele in den Ausbildungsordnungen muß klar zum Ausdruck kommen, daß die Ausbildung im Betrieb durch das Lernen durch Mitarbeiten charakterisiert ist« (Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1975: 3).

8 »Ein Betrieb ist dann für die Ausbildung geeignet, wenn er seine Funktion im Wirtschafts- und Arbeitsleben voll wahrnimmt. Formale Kriterien, wie sie sich im schulischen Bereich in Flächenrichtwerten, Sachmittelstandards usw. ausdrücken, sind hier nicht am Platze« (Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1975: 4).

9 Siehe auch folgendes Zitat: »Nicht die durch eine langjährige berufliche Tätigkeit gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen sind die Grundlage für eine Ausbildungsberechtigung, sondern die jeweils durch Prüfungen nachzuweisenden pädagogischen und fachlichen Fertigkeiten und Kenntnisse. Diese für den Schulbereich richtigen Normen sind auf die betriebliche Ausbildung nicht ohne weiteres übertragbar, weil für den Betrieb als Ausbildungsstätte andere als schulische Prinzipien gelten« (Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1975: 13).

10 Durch die Reform werde: »die Ausbildung in den Betrieben [...] erheblich erschwert und die für die Zukunft notwendige Zahl an Ausbildungsplätzen gefährdet« (Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1975: 12). Auch das folgende Zitat kann als implizite Dro-

Sie verurteilten die Ausbildungumlage rhetorisch als zusätzlichen Kostenfaktor. Es wurde aber auch das scheinbar paradoxe Argument geäußert, der Staat entziehe sich mit der Umlagefinanzierung seiner finanziellen Verantwortung für die berufliche Bildung, weil die Abgabe wie eine Steuer wirke (Görs 1982: 13; Schenkel in Schenkel/Selmer 1977: 83). Tatsächlich ging es aber nicht um eine zusätzliche Belastung, sondern um die Umverteilung der Lasten zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben.<sup>11</sup> Somit ist mit Baethge (1983: 152) davon auszugehen, dass der Wirtschaft vor allem daran gelegen war, das Vordringen staatlicher Institutionen in einen vormals der Selbstverwaltung der Wirtschaft überlassenen Bereich zu verhindern und der Re-Definition der betrieblichen Ausbildung als öffentliche Aufgabe entgegenzutreten (siehe auch Kell 1976). Das wird an folgendem Zitat aus der Stellungnahme des Kuratoriums der Deutschen Wirtschaft zur Berufsbildungsreform besonders deutlich:

Die vorgesehene Neuordnung der Berufsbildungsverwaltung auf der Regionalebene ist nicht akzeptabel und muß mit aller Schärfe zurückgewiesen werden. Die Ausweitung der Rechte des Berufsbildungsausschusses bedeutet einen tiefen Eingriff in die Selbstverwaltungsstruktur der Kammern und verstößt gegen verfassungs- und verwaltungsrechtliche Prinzipien, die Voraussetzung jeder funktionsfähigen Organisation und Verwaltung sind.  
(Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1975: 16)

Auch das Handwerk wehrte sich gegen die in den Markierungspunkten enthaltenen Reformvorschläge. Es lehnte die Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Bildungssystem ab (Zentralverband des Deutschen Handwerks 1974: 19–20),<sup>12</sup> weil dies die berufliche Bildung benachteilige und in anderen Ländern zu »tiefgreifenden Störungen im wirtschaftlichen und sozialen Gefüge« geführt habe (Deutsches Handwerk 1974[1973]: 250). Die Stärkung der staatli-

---

hung mit Ausbildungsboykott verstanden werden: »Jede wesentliche Änderung des Systems, die primär gesellschaftspolitisch und ideologisch motiviert ist, muß zu nachhaltigen negativen Folgen in der Wirtschaftskraft führen, die notwendige Reformen auf anderen Gebieten in Frage stellt und zur Einbuße von Lebensqualität für breite Bevölkerungsschichten führt« (Deutsches Handwerk 1974[1973]: 249).

11 Diese These wird bestätigt durch die Tatsache, dass in Form des Augsburger und des Kieler Modells Alternativen zum von der Bundesregierung vorgeschlagenen Modell der Umlagefinanzierung kursierten, die aus »mittelständischen Kreisen« und den Sozialausschüssen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion lanciert wurden und im Gegensatz zum Regierungsmodell einen *kontinuierlichen* Finanzausgleich zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Unternehmen vorsahen (vgl. Hegelheimer 1977: 159–164).

12 »Die Bestrebungen hinsichtlich der vollen Integration von Allgemeinbildung und beruflicher Bildung in einer Gesamtschule werden mit allem Nachdruck abgelehnt« (Deutsches Handwerk 1974[1973]: 249).

»Die Integration schafft zwangsläufig eine gefährliche Distanz zur Berufs- und Arbeitswelt. In allen Ländern, in denen bisher eine Integration versucht wurde, ging dies auf Kosten der beruflichen Bildung« (Zentralverband des Deutschen Handwerks 1974: 19–20).

chen Verantwortung in der beruflichen Bildung werde »zu einer nicht vertretbaren kostspieligen Bürokratisierung« und zu einer »Bildungszwangswirtschaft« führen, die eine »Beseitigung der demokratischen handwerklichen Selbstverwaltung« zur Folge habe (Deutscher Handwerkskammertag 1974 [1973]: 247). Das Handwerk forderte »[s]tärkere finanzielle Beteiligung des Staates an der unmittelbaren Ausbildung anstelle des Aufbaues eines aufwendigen Verwaltungsapparates« (ebd.: 248)<sup>13</sup>. Diese Forderung verdeutlicht, dass dem Handwerk nicht daran gelegen war, staatliche Unterstützung durch Ausbildungszuschüsse generell abzulehnen, sondern das Vordringen staatlicher Verantwortung in Bereiche, die ehemals der handwerklichen Selbstverwaltung überlassen waren. Daher wurde die Effektivität der Aufsicht der Ausbildungsbetriebe durch die Ausbildungsberater der Handwerkskammern betont (Zentralverband des Deutschen Handwerks 1974[1970]: 221). Die »in Jahrzehnten gewachsene Partnerschaft zwischen Ausbildungsbetrieben und ihren Selbstverwaltungsorganen« könne nicht auf staatliche Behörden übertragen werden und führe zwangsläufig zu einer »Bildungsplanwirtschaft« (Zentralverband des Deutschen Handwerks 1974: 22). Unterstützung fanden hingegen die Vorschläge der Regierung zum Ausbau der überbetrieblichen Ausbildungsstätten und der beruflichen Grundbildung (ebd.: 222, 223), denn davon profitierten vor allem die kleineren Handwerksbetriebe.

### 3.1.2 Ernüchterung

Es ist zu diskutieren, ob die Reformpläne der Regierung letztlich am Protest der Wirtschaft scheiterten oder, wie von Offe vermutet (1975: 229), an der Abhängigkeit der Politik von der Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen, oder ob der Widerstand des Koalitionspartners FDP unter Führung von Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs (Greinert 1998: 96; Winterhager 1977: 86) ausschlaggebend war. Für den Wandel der beruflichen Bildungspolitik ist es jedenfalls bezeichnend, dass die FDP in den Siebzigerjahren als Regierungspartei bereit war, solche weitreichenden Reformvorschläge zu einem gewissen Grad mitzutragen. Der Wechsel von Brandt zu Schmidt und von Bundesbildungsminister

---

<sup>13</sup> Ähnlich auch hier: »Das Handwerk, das bereits erhebliche Mittel in die Ausbildung investiert, ist auch in Zukunft bereit, die erforderlichen Eigenmittel für die Erweiterung der überbetrieblichen Ausbildung, für die Einrichtung von Studienzentren und weitere Maßnahmen aufzubringen, die der kontinuierlichen Verbesserung der praktischen und theoretischen Ausbildung auf der Ebene der Betriebe dienen. Es erwartet, daß sich die öffentliche Hand gemäß ihrer ständigen Betonung der Gleichrangigkeit beruflicher Bildung und anderer Bildungsbereiche in wesentlich stärkerem Maße auch finanziell engagiert als bisher« (Zentralverband des Deutschen Handwerks 1974: 29).

Dohnanyi zu Rohde war mit einer Neuausrichtung der Berufsbildungspolitik verbunden, in der dem quantitativen Aspekt der Sicherung eines ausreichenden Angebots von Ausbildungsplätzen Vorrang vor der Beseitigung von qualitativen Mängeln und Disparitäten eingeräumt wurde (Münch 1979: 448; Offe 1975: 242; Thelen 2004: 265). Das knapper werdende Ausbildungsangebot, das von den Arbeitgeberverbänden als Beleg für die durch die Berufsbildungsreform entstandene Verunsicherung der Unternehmer genommen wurde, stellte die Regierung vor ein Dilemma:

Sie [die Regierung] stand vor der Alternative, entweder über ein neues Finanzierungssystem eine vom Einzelbetrieb unabhängige Sicherung des Ausbildungsplatzangebots rasch in die Wege zu leiten, oder alles zu vermeiden, was Gefährdungen für den bestehenden Ausbildungsplatzbestand bedeuten könnte. Angesichts der bereits spürbaren ökonomischen Krise und des Finanzmangels in den öffentlichen Haushalten schien nur der zweite Weg zu bleiben, und insofern war die Regierungspolitik erpreßbar. (Baethge 1983: 150)

Der neue Bildungsminister Rohde gab das Projekt der Umlagefinanzierung nicht vollständig auf, wengleich sich der Schwerpunkt von der »Berufsbildungsreform« zur »Ausbildungsplatzförderung« verschob, wie die Titel der jeweiligen Gesetzesentwürfe suggerieren. Auf ihrem Parteitag im November 1977 hielt die SPD rhetorisch noch am Ziel des Ausbaus des Bildungssystems »gegen die restriktive Bildungspolitik konservativer Interessengruppen, die ihren Kindern die privilegierten Arbeitsplätze sichern wollen« (SPD 1977: 4), fest. Weiterhin favorisierten die Beschlüsse den Aus- und Aufbau von Gesamtschulen und von »zusätzliche[n] Vollzeitausbildungseinrichtungen« in berufsbildenden Schulen, die den Ausbildungsgängen im dualen System gleichgestellt werden sollten (ebd.: 8). Durch die Schwerpunktverlagerung von Berufsbildungsreform zur Ausbildungsplatzförderung wurden allerdings die Weichen in eine andere Richtung gestellt.<sup>14</sup>

Der hindernisreiche Weg des späteren Ausbildungsplatzförderungsgesetzes (APIFG) durch die Gremien zeigt, dass Berufsbildungspolitik ein Politikfeld ist, das zum einen durch Konflikte über prekäre und interpretationsbedürftige Zuständigkeitsverteilungen zwischen Bund und Ländern geprägt ist und bei dem zum anderen zumindest in den Siebzigerjahren erhebliche Differenzen zwischen sozialdemokratischer Regierung und christdemokratischer Opposition existierten. Immerhin enthielt der 1976 im Bundestag zur Abstimmung gestellte Regierungsentwurf noch eine Regelung zur Einführung einer Berufsbildungs-

---

14 Der Parteitag kritisierte indirekt diese Abkehr vom anspruchsvollen reformpolitischen Kurs: »Die seit 1976 deutlich gewordenen Ausbildungsplatzprobleme in der beruflichen Bildung werden zunehmend benutzt, vorhandene Schutzrechte abzubauen und Qualitätsmaßstäbe in der Durchführung der Berufsausbildung negativ zu verändern« (SPD 1977: 7).

abgabe, wurde nach der Verabschiedung im Bundestag im April jedoch zunächst im Bundesrat abgelehnt, sodass die Regierung im Juni eine weiter »abgespeckte«, ihrer Meinung nach nicht zustimmungspflichtige Fassung vorlegte und verabschieden konnte (Greinert 1998: 97).

Dieses Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) legte bereits durch seinen Namen nahe, dass es hauptsächlich darum ging, ein rein mengenmäßig ausreichendes Ausbildungsangebot zu sichern und nicht mehr primär darum, die Ausbildungsqualität zu erhöhen, wenngleich die Bundesregierung zu dieser Zeit auch mit der Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten begann (Greinert 1998: 101), die eine Verbesserung der Ausbildungsbedingungen in kleinen und mittleren Betrieben zum Ziel hatte.<sup>15</sup> Das APIFG sah die Erhebung einer Berufsausbildungsabgabe vor, wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen nicht mindestens 12,5 Prozent über der Nachfrage lag. Insofern handelte es sich beim APIFG nicht um eine vollständige Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung der Ausbildung, sondern um eine »kleine Lösung« (Winterhager 1977: 87). Die Abgabe sollte erst dann erhoben werden, wenn das Ausbildungsangebot zur Befriedigung der Nachfrage nicht ausreichte *und* wenn die Regierung entschied, dass eine kurzfristige Besserung nicht zu erwarten sei (doppelte Konditionalität; Richter 1977: 95). Außerdem war bei der zugrunde gelegten Lohnsumme ein Freibetrag von 400.000 DM vorgesehen sowie eine Beschränkung auf maximal 0,25 Prozent der Gesamtlohnsumme, sodass bei Erhebung der Abgabe weniger als 1 Mrd. DM oder weniger als 20 Prozent der Gesamtausbildungskosten zusammenkommen würden, was deutlich unter den Vorschlägen der Edding-Kommission lag (1 Prozent der Brutto-Lohn- und Gehaltssumme; Winterhager 1977: 87, 89). Außerdem, so wurde geschätzt, hätte der vergleichsweise hohe Freibetrag dazu geführt, dass 90 Prozent aller Betriebe nicht zur Zahlung einer Abgabe hätten verpflichtet werden können, und dass genau die größeren (Industrie-)Betriebe betroffen wären, in denen ohnehin auf einem qualitativ hochwertigen Niveau ausgebildet wurde (Mückenberger 1986: 36; Kuda/Mignon 1982: 62). Das Handwerk befürchtete eine spezifische Benachteiligung dadurch, dass die Programme auf die Förderung von *zusätzlichen* Ausbildungsstellen ausgelegt waren, obwohl das Handwerk für sich in Anspruch nahm, bereits in den vorangegangenen Jahren durch starkes Ausbildungsengagement zur Linderung der Krise beigetragen zu haben (Schenkel in Schenkel/Selmer 1977: 82).

---

15 Die Gewerkschaften befürworteten die Einrichtung von außerbetrieblichen Ausbildungsstätten in staatlicher Verantwortung, weil ihnen die überbetrieblichen Ausbildungsstätten zu nah an den Interessen der Handwerksverbände und der Arbeitsverwaltung erschienen beziehungsweise »weil die bestehenden überbetrieblichen Ausbildungsstätten verbandspolitisch abhängig, finanziell auf Nutzendenken angewiesen und bildungspolitisch nicht in das Bildungskonzept integriert [waren]« (Schütt 1991[1975]: 124).

Darüber hinaus gab es Fragen bei der Umsetzung. Wie bereits im vorangehenden Kapitel gezeigt, gibt es heute immer noch große statistische Unsicherheiten und Probleme bei der Erfassung der realen Größen von Nachfrage und Angebot. Das APIFG hatte, indem es an den Vorarbeiten der Edding-Kommission und der Kritik des Deutschen Bildungsrates ansetzte, die Institutionalisierung eines umfassenden Planungs- und Statistikapparates zum Ziel. Dieser war aber in den ersten Jahren noch nicht funktionsfähig, sodass die Abschätzung der tatsächlichen Größe des Ausbildungsangebots bei einer durchschnittlichen Einschaltquote der Arbeitsverwaltung von damals 60 Prozent mit großen Unsicherheiten behaftet war und zum Politikum zu werden drohte (Mäding 1975: 260; Winterhager 1977: 88; Schenkel in Schenkel/Selmer 1977: 82). Auch wurde befürchtet, dass eine Ausbildungsabgabe den Trend zur stärkeren Gewichtung des quantitativen Aspekts verschärfen würde (Mäding 1975: 260; Winterhager 1977: 91) und dass Betriebe ihre Qualifizierungspolitik stärker an den Förderkriterien der öffentlichen Programme ausrichten könnten. Zum Beispiel könnten sie kurzfristig Ausbildungsstellen abbauen, um im Anschluss in den Genuss der Förderung von zusätzlichen Stellen zu kommen (Winterhager 1977: 91). Schließlich gab man zu bedenken, dass das »Globalinstrument« der Berufsbildungsabgabe für den angestrebten Ausgleich von regionalen und strukturellen Diskrepanzen möglicherweise zu grobschlächtig sei (ebd.: 91). Eine Abgabe, die nur unter bestimmten konjunkturellen Bedingungen erhoben werden sollte, hätte außerdem eine stark prozyklische Wirkung gehabt, das heißt, die Betriebe wären genau zu dem Zeitpunkt der konjunkturellen Abkühlung, zu dem das Ausbildungsangebot ohnehin zurückging, mit einer zusätzlichen Abgabe belastet worden (Hegelheimer 1977: 158).

Neben dem Widerstand aus dem Arbeitgeberlager gab es auch von den Gewerkschaften Kritik; ihnen ging das Gesetz nicht weit genug. Für die IG Metall war das APIFG die »Kapitulationsurkunde in einem beispiellosen Machtkampf« (IG Metall 1979: 167) und Beleg dafür, dass die hohen Reformabsichten der Regierung gescheitert waren. Als Hauptgrund des Scheiterns wurde Wirtschaftsminister und »Unternehmenslobbyist« Friderichs (FDP) ausgemacht, der der Sozialdemokratie »offen in den Rücken« gefallen sei (ebd.: 170, 168). Die Gewerkschaften kritisierten, dass es nicht zu einer vollständigen Umstellung der Finanzierung auf eine Fonds-Lösung kam, sondern diese immer unter einem konjunkturellen Vorbehalt stand (Selmer in Schenkel/Selmer 1977), und die Definition des notwendigen Angebotsüberhangs als Globalgröße regionale Ungleichheiten und Ungleichgewichte in einzelnen Berufsgruppen vernachlässigte (Mäding 1975: 259; siehe auch Hegelheimer 1977: 158). Ebenso wie die Wirtschaftsverbände sahen die Gewerkschaften große Umsetzungsschwierigkeiten:

Die Väter des Gesetzes kennen die Tücken ihres ungeliebten Kindes genau. Sie wissen, in welche Zwickmühle sie sich selbst hineinmanövierten. Setzen sie das Kernstück ihres Reformwerkes »Die Finanzierung« nicht in Kraft, dann ist ein Modell für unsinnige parlamentarische Arbeitsbeschaffung gezeugt, das den Kraftakt seiner parlamentarischen Geburt nicht wert war. Setzen sie dagegen das Finanzierungsinstrumentarium in Kraft, wird die praktische Untauglichkeit des Gesetzes jedermann offenbart: Niemand wird verstehen, warum Großbetriebe mit überdurchschnittlich hohen Ausbildungskosten die Ausbeutung von Jugendlichen in Kleinbetrieben des Handwerks noch zusätzlich subventionieren sollen. (IG Metall 1979: 173)

Die Regierung musste sich der Umsetzungsschwierigkeiten des Gesetzes bewusst gewesen sein, denn sie erhob zwischen 1976 und 1980 nie eine Abgabe, obwohl die Relation zwischen Angebot und Nachfrage dies nach der Definition des Gesetzes ermöglicht hätte. Gewerkschaften kritisierten das Vorgehen der Regierung, die Jahr für Jahr eine »erhebliche Verbesserung« erwartete und daraufhin die bereits vorbereitete Rechtsverordnung zur Einführung der Umlage zurückzog, wobei sie sich auf ein Mehrheitsvotum des Hauptausschusses des BIBB stützte, das von den Vertretern der Bundesregierung, der Länder und der Arbeitgeber getragen wurde (Kuda/Mignon 1982: 61).<sup>16</sup> Insofern spricht einiges für die These, dass die Regierung die jährlich wiederkehrende Drohung mit der Abgabe als »Hebel zur Erhöhung des betrieblichen Engagements« (Hilbert et al. 1990: 34; siehe auch Baethge 1983: 152) nutzen wollte. Angesichts des zu installierenden bürokratischen Apparates zur Einziehung und Verteilung der Mittel war es unwahrscheinlich, dass die Abgabe nur in einigen und nicht in anderen Jahren erhoben wurde. Es war vielmehr eine Grundentscheidung zwischen einzel- oder überbetrieblicher Finanzierung.

Die Opposition war im Unterschied zur Regierung der Auffassung, dass das APlFG sehr wohl der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte, da es sich bei der Abgabe um eine »Realsteuer« handele und damit die Kompetenzen der Länder berührt seien (Richter 1977: 94). Bundespräsident Scheel (FDP) hatte das Gesetz nach den Querelen im Bundestag und Bundesrat erst »nach langem Zögern und Einholung von Rechtsgutachten« (ebd.: 94) unterschrieben. Im Jahr 1977 klagte Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht und wurde dabei von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz unterstützt (Bundesverfassungsgericht 1981: 281, 288).<sup>17</sup> Das Bundesverfassungsgericht schloss sich in seinem

---

16 Dieses wiederkehrende »Ritual« des Widerspruchs der Gewerkschaften und der sich anschließenden Überzeugung durch den Kanzler, dass die Erhebung einer Abgabe kontraproduktiv sei und die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen weiter sinken lassen würde, stabilisierte auch die korporatistischen Entscheidungsstrukturen, weil es das gegenseitige Bekenntnis zum dualen System festigte (so zumindest Baethge 1999a: 3–4).

17 Dass die Klage Bayerns vor allem politisch motiviert war, zeigt die Tatsache, dass die Regierung das Gesetz zuvor bereits in einen vermeintlich nicht zustimmungspflichtigen (das spätere

Urteil vom 10. Dezember 1980 dieser Auffassung aber nicht an und erklärte die Berufsbildungsabgabe als Sonderabgabe für zulässig (ebd.: 275). Sie falle als »Recht der Wirtschaft« in den Kompetenzbereich des Bundes (ebd.: 308–309). Die Gruppe der Arbeitgeber sei durch eine »gemeinsame Interessenlage verbunden« (ebd.: 311) und stehe in einer besonderen Verantwortung:

Die mit der Berufsausbildungsabgabe belastete Gruppe der Arbeitgeber steht zu dem Zweck der Abgabe in einer spezifisch sachnahen Beziehung; sie trägt eine besondere Verantwortung für die Erfüllung der mit der Berufsausbildungsabgabe zu finanzierenden Aufgabe. (ebd.: 312)

Diese Aussage des BVerfG ist von den Gewerkschaften im Nachhinein häufig so interpretiert worden, dass das Gericht die faktische Verfügungshoheit der Arbeitgeber über die betriebliche Ausbildung unter den Vorbehalt der besonderen Verantwortung und Gemeinnützigkeit gestellt habe (Kuda/Mignon 1982: 63; Mückenberger 1986: 54), zumal das BVerfG sich in Teilen dieser Argumentation anschloss:

Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überlässt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte. (Bundesverfassungsgericht 1981: 313)

Im Kern kreiste die juristische Argumentation des BVerfG um die Bezeichnung der Abgabe als »erzwungene Selbsthilfe« (ebd.: 314), die Arbeitgeber zu Ausbildungsinvestitionen zwingt, die in ihrem eigenen langfristigen Interesse lägen. Diese Argumentation war notwendig, wenn die Berufsausbildungsabgabe tatsächlich als Sonderabgabe und nicht als Realsteuer betrachtet werden sollte. Denn falls die Bundesregierung mit der Erhebung der Abgabe nicht die Erfüllung eines auf die homogene Gruppe der Arbeitgeber bezogenen und in deren Eigeninteresse liegenden Ziels zum Gegenstand hatte, oder in den Worten des Gerichts: der »Gruppennützigkeitscharakter der Verwendung« (ebd.: 317) der Mittel aus der Abgabe nicht sichergestellt war, dann handelte es sich um eine Steuer, und damit wäre die Zustimmung des Bundesrates erforderlich gewesen (so auch die Minderheitenmeinung der Richter Rinck, Steinberger und Träger [ebd.: 330]). Das Gericht erkannte den Gemeinwohlaspekt der Ausbildung an, dieser dürfe (oder müsse) aber nicht im Vordergrund stehen: »Der Gruppen-

---

APIFG) und einen zustimmungspflichtigen Teil (steuerliche Förderung der finanziellen Ausbildungshilfen) aufspaltete und der unstrittig zustimmungspflichtige Teil am 4. November 1977 vom Bundesrat beschlossen wurde (Mückenberger 1986: 37).

nützigkeitscharakter der Verwendung der Berufsausbildungsabgabe wird jedoch nicht davon aufgehoben, daß sekundär auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile von der Abgabenverwendung haben« (ebd.: 317).

Im Anschluss an das Verfassungsgerichtsurteil kam es zu heftigen juristischen Auseinandersetzungen um die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Abgabe und um den Verfassungsrang der Ausbildungsverantwortung der Arbeitgeber. Mückenberger (1986: 11) beispielsweise verwies in einem Rechtsgutachten auf die »verfassungsrechtliche Sozialpflichtigkeit auf dem Gebiet der Berufsausbildung« des Privateigentums (der Unternehmen) und die Aktualisierungs- und Konkretisierungspflicht dieser Sozialpflichtigkeit durch den Staat. Eine direkte Ausbildungsverpflichtung der Unternehmer, so Mückenberger (ebd.: 41) weiter, könne aus dem Urteil nicht abgeleitet werden, da es nicht um das Verhältnis zwischen Unternehmen und Staat gehe, sondern um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ein vom Verfassungsrechtler Ossenbühl im Auftrag des BMBW verfasstes Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass nach dem Urteil des BVerfG die betriebliche Ausbildung den Unternehmen als »gesellschaftliche« (und nicht als staatliche oder quasi-öffentliche) Aufgabe zugeordnet sei und auch keine konkretisierten Handlungspflichten des Staates bestünden (Mückenberger 1986: 56). Insofern zeigte sich, dass das Verfassungsgerichtsurteil nicht nur politisch motiviert, sondern auch als politisches Rechtfertigungsinstrument von unterschiedlichen Interessen einsetzbar war. Dennoch stand der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe gemäß der im APIFG enthaltenen Regelung aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts entgegen.

Rechtliche Unsicherheiten in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern blieben bestehen. Ungeachtet der ausführlichen Argumentation des Bundesverfassungsgerichts zur besonderen Verantwortung der Arbeitgeber in der betrieblichen Ausbildung wurde das APIFG für verfassungswidrig erklärt, weil die Regelung zur Verteilung der Fördermittel durch Vorschriften zur Gestaltung des Verwaltungsvorgangs in den Kompetenzbereich der Länder eingriff (Bundesverfassungsgericht 1981: 318). Nach herrschender Rechtsprechung sei damit nicht nur der Teil des Gesetzes verfassungswidrig, der diese Verwaltungsvorschriften betreffe, sondern das gesamte Gesetz (ebd.: 319).

Als Reaktion auf das Scheitern des APIFG vor dem Verfassungsgericht legte die Bundesregierung in Form des Berufsbildungsförderungsgesetzes (BerBiFG) 1981 einen neuen Entwurf vor, der im Bundestag verabschiedet wurde. Im Hinblick auf die Verbesserung der Planungskapazitäten und der statistischen Problemwahrnehmungs- und Problemverarbeitungskapazitäten (Institutionalisierung und Ausbau der Berufsbildungsstatistik und des Bundesinstituts für Berufsbildung) unterschieden sich das BerBiFG und das APIFG kaum. Das BerBiFG enthielt jedoch keine Finanzierungsregelung mehr, also keine Möglichkeit, eine

Berufsausbildungsabgabe bei ungünstiger Marktlage einzuführen, obwohl das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit dieser Sonderabgabe ja explizit bestätigt hatte. Insofern ist, in den Worten von Görs (1982: 14), aus dem im reformerischen Anspruch schon zurückgeschraubten »Rumpf-Gesetz« APlFG das »Rumpf-Rumpf-Gesetz« BerBiFG geworden.<sup>18</sup> Als Begründung für die Nicht-Wiederaufnahme der Finanzierungsregelung in das neue Berufsbildungsgesetz führte der damalige verantwortliche Bundesbildungsminister Björn Engholm in einer späteren Bilanz an, dass man auf die Zusagen der Wirtschaft vertraue, das Ausbildungsangebot auszuweiten, und dass die Einführung der Umlagefinanzierung »politisch mit dem Koalitionspartner FDP nicht durchsetzbar« gewesen sei (Engholm 1983: 51).<sup>19</sup> Die FDP befand sich somit bereits auf dem Weg von der sozial-liberalen Reformpartei der Siebzigerjahre zum wirtschaftsliberalen Koalitionspartner der Union in den Achtzigerjahren und betonte die alleinige Verantwortung der Unternehmen in der beruflichen Bildung, während die Sozialdemokraten sich weiterhin stark mit gewerkschaftlichen Positionen identifizierten (Semmler 1983: 78). Das Scheitern der Umlagefinanzierung hielt Engholm als Bildungspolitiker der neuen Opposition aber nicht davon ab, Sympathie für die Forderung der IG Metall nach Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung zu zeigen und der vermeintlichen Effektivität des Drohinstruments Ausbildungsabgabe nachzutrauern: »Kaum ist der »Knüppel im Sack« in Form einer drohenden Abgabe verschwunden, ist das Angebot an Ausbildungsplätzen niedriger als die Nachfrage« (ebd.: 52). Engholms Vorgänger als Bundesbildungsminister, Jürgen Schmude, zog trotz des Eingeständnisses des weitgehenden Scheiterns der großen Berufsbildungsreform eine positive Bilanz, denn es sei eine »neue Grundauffassung von beruflicher Bildung« zu beobachten, bei der sich die Perspektive zusehends vom dem betrieblichen Bedarf auf das Qualifikationsinteresse der Jugendlichen verlagere (Schmude 1991[1979]: 522).

Auf die Planungseuphorie der Siebzigerjahre folgte die Ernüchterung Anfang der Achtzigerjahre. Die Beibehaltung eines gegliederten Sekundarschulwesens im Allgemeinen und der Hauptschule im Besonderen, die zunehmend zur »Restschule für Arbeiterkinder, vor allem ausländische« (Von Friedburg 1989: 467) erodierte, prägte die weitere Entwicklung des deutschen Bildungssystems maßgeblich. Die reformpolitischen Auseinandersetzungen der Siebzigerjahre hatten den Entwicklungspfad des deutschen Berufsbildungssystems dahingehend

---

18 Die Gewerkschaften kritisierten das Gesetz als »Etikettenschwindel« (Kuda/Mignon 1982: 47) und »vertane Chance« (Semmler 1983: 72).

19 Im Berufsbildungsbericht 1982 hieß es dazu lapidar: »Die Finanzierungsregelung wurde von der Bundesregierung nicht wieder eingebracht. Die Erfordernisse und Möglichkeiten einer finanziellen Förderung der Berufsausbildung in der Zukunft sollen zunächst mit den an der Berufsausbildung Beteiligten erörtert und geprüft werden« (Bundesregierung 1982: 4).

vorgezeichnet, dass die betriebliche Ausbildung der vollschulischen vorgezogen wurde. Als Kern der betrieblichen Ausbildung blieb die einzelbetriebliche Verfügbarkeit über die Ausbildungsentscheidung. Eine Übereinstimmung zwischen dem Ausbildungsangebot der Betriebe und den Qualifizierungsinteressen der Jugendlichen musste damit immer bis zu einem gewissen Grad prekär bleiben. Als Folge dieser Priorisierung der betrieblichen Bildung sah sich die Bundesregierung Anfang der Achtzigerjahre gezwungen, Nachfrageüberhänge mit Hilfe von staatlich finanzierten Sonderprogrammen zu bewältigen.<sup>20</sup> Zu einer ähnlichen Bewertung kommt Baethge (1983: 153):

Am Ende des Jahrzehnts sehen wir eine gegenüber seinem Anfang völlig gewandelte Situation: war die sozial-liberale Reformadministration ausgezogen, ökonomisch bedingte und marktvermittelte Ungleichgewichte in der Qualität der Berufsbildung und soziale Ungerechtigkeiten durch Strukturreformen, stärkere Kontrolle der privaten Ausbildungsbetriebe und einen anderen Finanzierungsmodus zu überwinden, so steht am Ende der 70er Jahre eine arg gebeutelte und ihres Reformrückgrats beraubte Sozialdemokratie, die mit hohen staatlichen Zuschüssen zum Teil solche Ausbildungsverhältnisse subventioniert und stabilisieren hilft, die sie eigentlich abschaffen oder qualitativ umstrukturieren wollte. (Baethge 1983: 153)

### 3.1.3 Die Entdeckung der Neuordnungspolitik

Nachdem die Gewerkschaften erkannt hatten, dass eine grundlegende Neuausrichtung der beruflichen Bildung nicht zu erwarten war, konzentrierten sie sich auf die Durchsetzung ihrer Interessen im Rahmen der bestehenden institutionellen Ordnung und entdeckten die Neuordnungspolitik als Ansatzpunkt für gewerkschaftliches Handeln (Greiner 1998: 99; Kuda/Mignon 1982: 66). Es ging ihnen darum, das Recht auf eine berufliche Grundbildung in Berufsfeldbreite durchzusetzen, einseitige Spezialisierungen in der Ausbildung zu vermeiden und die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer sicherzustellen (IG Metall 1991[1979]: 428; Kuda/Mignon 1982: 68–71). Auch die Vermittlung von politischen, sozialen und ökonomischen Kompetenzen stand auf dem Programm (IG Metall 1991[1979]: 427; Semmler 1983: 73). Arbeitgebervertreter hingegen betonten regelmäßig die Notwendigkeit, dass Ausbildung »praxisorientiert« sein und »den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrung« ermöglichen müsse (Geer 1991[1979]: 438).

Zunächst wurden im Verlauf der Siebzigerjahre die grundlegenden Verfahren und Institutionen der Neuordnungspolitik errichtet. Weil der betriebliche

---

20 »Möglichst vielen dieser Jugendlichen [ohne Ausbildungsplatz] zu einer Berufsausbildung zu verhelfen, dafür setzt sich der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft mit besonderem Nachdruck ein, zum Beispiel mit seinem Sonderprogramm für die Förderung und Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen« (BMBW 1981: 18).

Teil der beruflichen Bildung in den Kompetenzbereich des Bundes und der schulische Teil in den der Länder fällt, mussten Abstimmungsverfahren zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern geschaffen werden, um die Einheitlichkeit der Berufsabschlüsse zu gewährleisten (Uthmann 1977). Damit konnte dann die Entwicklung von Ausbildungsordnungen (für den betrieblichen Teil) mit der von Rahmenlehrplänen (für den schulischen Teil) koordiniert werden. Die institutionelle Struktur, die dabei entstand, ist ein Musterbeispiel für die Mechanismen des kooperativen Föderalismus, ergänzt um Elemente korporatistischer Selbstverwaltung. Am 30. Mai 1972 wurde zwischen Bund und KMK (Ländern) ein »Gemeinsames Ergebnisprotokoll betreffend das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung« vereinbart, das 1974 durch Beschluss des Bund-Länder-Koordinierungsausschusses zu einem »Verfahren für die Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen nach dem gemeinsamen Ergebnisprotokoll vom 30. Mai 1972« präzisiert wurde (Benner/Püttmann 1992: 17; Uthmann 1977). Die Koordinierung zwischen Bund und Ländern – in Form des neu geschaffenen Koordinierungsausschusses – stand im Mittelpunkt, und zunächst war nicht vorgesehen, die Sozialpartner zu beteiligen (Benner/Püttmann 1992: 20). Das BMBW signalisierte in einer Stellungnahme aber schon 1974, dass eine Beteiligung der Sozialpartner auf der Seite des Bundes innerhalb der Gremienstruktur des BIBB geplant war. Zunächst stärkte das Ausbildungsplatzförderungsgesetz die Position der Länder, indem ihnen neben Bund, Gewerkschaften und Arbeitgebern im Hauptausschuss des BIBB eine gleichberechtigte Position zuerkannt und ein permanenter Länderausschuss eingerichtet wurde (ebd.: 23). Das BIBB ist – das ist zu beachten – eine nachgeordnete Behörde des Bundes, insofern zeugt die Beteiligung der Länder von der ausgeprägten Kompetenzverschränkung im Bereich der Berufsbildung. Am 17./18. Mai 1979 schließlich beschloss der Hauptausschuss des BIBB ein neues »Verfahren zur Erarbeitung von Ausbildungsordnungen und ihrer Abstimmung mit den Rahmenlehrplänen unter Berücksichtigung des APIFG«, das im Wesentlichen die formale institutionelle Struktur der Neuordnungsverfahren für die nächsten Jahrzehnte definierte.

In der Regel verlaufen Neuordnungsverfahren nach folgendem Schema: Die Initiative zur Einleitung eines Neuordnungsverfahrens geht von Arbeitgeberverbänden, Fachverbänden, Gewerkschaften oder dem BIBB aus (vgl. zum Folgenden Hilbert et al. 1990: 51–53), während der Fachminister (der jeweils zuständige Bundesminister) als »Notar« agiert und am Ausgleich der Interessen mitwirkt. Das Verfahren wird durch ein Antragsgespräch beim Fachminister eingeleitet; hier werden Eckdaten festgelegt, auf deren Grundlage das BIBB unter Einbeziehung der Berufsbildungsforschung einen konkreten Entwurf entwickelt.

Das Vorverfahren ist beendet, wenn sich die Fachminister, BMBW/BMBF und Länderausschuss abgestimmt haben sowie ein Beschluss im Koordinierungsausschuss erfolgt ist. In der anschließenden Erarbeitungs- und Abstimmungsphase entwickeln Bund (BIBB und Tarifpartner) und Länder parallel zueinander Entwürfe für Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne. Nach Beschluss des Hauptausschusses werden die Entwürfe an BMBW/BMBF und Fachminister weitergeleitet, die dann im Erlassverfahren nach nochmaliger Prüfung durch den Bundesminister im Koordinierungsausschuss verabschiedet werden. Der Fachminister leitet nach Zustimmung des BMBW/BMBF das eigentliche Erlassverfahren ein, und die KMK beschließt die Rahmenlehrpläne, die dann allerdings noch auf Länderebene individuell umgesetzt werden müssen.

Das Verfahren zur Neuordnung von Ausbildungsberufen ist ein langwieriger Prozess. Die staatliche Seite bekannte sich lange zum »Konsensprinzip« und beschränkte ihre Rolle auf eine »Notariatsfunktion« (Hilbert et al. 1990: 55; siehe auch Uthmann 1977: 99). Die Regierung erklärte die Einigung zwischen den Sozialpartnern zur Voraussetzung für den Erlass von Ausbildungsordnungen, die die Form von ministerialen Rechtsverordnungen haben. Das BIBB stellt den institutionellen Rahmen zur Verfügung und ermöglicht als »Forum funktionaler Repräsentation« (Hilbert et al. 1990: 56) und neutraler »Mittler« (Uthmann 1977: 96) den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern, Ländern und Bund. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass es sich beim BIBB um eine Bundesinstitution handelt und die Länder nach Meinung von Dauenhauer (1997: 216) dem Bund (Bundesvertreter, BIBB und Sozialpartner) administrativ und personell unterlegen sind. Daher orientiert sich die Erstellung der Lehrpläne faktisch an den Inhalten der Ausbildungsordnungen, die wiederum nah an der betrieblichen Praxis ansetzen. Besonders die Berufsschullehrer haben diese Unterordnung der schulischen unter die betriebliche Ausbildung kritisiert (BLBS 1991[1975]: 516). Die Sozialpartner haben die »Bundesdominanz« (Dauenhauer 1997: 27) aber tendenziell begrüßt, denn ihnen geht es darum, die Einheitlichkeit der beruflichen Bildung zu wahren.

Ein Beispiel für die Konflikte in der Neuordnungspolitik ist die Einführung und anschließende Abschaffung der Stufenausbildung in den Elektroberufen. Anfangs, in den Sechzigerjahren, sahen Gewerkschaften durchaus Vorteile in der Stufenausbildung (IG Metall 1983: 209),<sup>21</sup> denn sie unterstrich die Bedeutung

---

21 Die IG Metall legte 1964 einen Vorschlag zur Stufenausbildung vor, der auf den Vorschlägen der Firma Krupp aufbaute und verschiedene Ausbildungsniveaus vorsah: der Metallwerker nach einem Jahr Ausbildung, der Facharbeiter nach zwei und der qualifizierte Facharbeiter nach drei Jahren (vgl. DIHT 1991[1965]: 363).

breiter beruflicher Qualifikationen.<sup>22</sup> Außerdem befürworteten die Gewerkschaften die Straffung der Ausbildung (Kuda/Mignon 1982: 71), denn man vermutete, dass Betriebe Auszubildende häufig länger als nötig im Auszubildenden-Status beschäftigten, um Arbeitskosten zu sparen. Auch die spätere Spezialisierung im Rahmen der Stufenausbildung wurde als Chance betrachtet, den unterschiedlichen Neigungen der Jugendlichen besser gerecht zu werden (ebd.: 72).

Trotz aller Vorteile war die Einführung der Stufenausbildung in den Elektroberufen im Jahr 1972 in den Gewerkschaften umstritten.<sup>23</sup> Anfang der Achtzigerjahre wechselten sie endgültig ihre Position (IG Metall 1991[1977]). Sie sahen das Hauptproblem der Stufenausbildung darin, dass der Arbeitgeber »selbstherrlich« über den Übertritt des Auszubildenden von der ersten in die zweite Stufe entscheiden konnte und damit das Konkurrenzverhalten zwischen Jugendlichen und eine »Entsolidarisierung« förderte (Kuda/Mignon 1982: 73, vgl. auch IG Metall 1991[1977]: 419, 421; IG Metall 1983: 210). Die IG Metall berichtete, dass es in den einzelnen Betrieben unterschiedliche Regelungen und Kriterien für den Übertritt von der ersten in die zweite Stufe gab.<sup>24</sup> Da kein Rechtsanspruch auf Übernahme in die zweite Stufe bestand, waren Auszubildende in einer Stufenausbildung gegenüber den in Monoberufen Ausgebildeten jedoch benachteiligt (IG Metall 1991[1977]: 422).

Wegen der zahlreichen Konflikte um die Übernahme von Auszubildenden von der ersten in die zweite Stufe und um den Verbleib von Auszubildenden,

---

22 Die Jungsozialisten waren schon Anfang der Siebzigerjahre wesentlich kritischer gegenüber der Stufenausbildung eingestellt: »Nach der jetzigen Stufenausbildungsordnung haben die Lehrlinge keinen Anspruch darauf, einen 3½-jährigen Ausbildungsvertrag abzuschließen. Sie sind vielmehr dem Umstand ausgeliefert, daß viele Unternehmen erst gar nicht alle Lehrstufen anbieten, weil in ihrem Betrieb überhaupt kein Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften besteht, oder aber sie bieten die höheren Qualifikationsstufen in so bescheidenem Maße an, wie für die Betriebsproduktion gerade ausreichend ist. Dadurch erhalten sie die zusätzliche Möglichkeit, durch Ausleseprüfungen die Leistungskonkurrenz unter den Lehrlingen zu fördern und die Weiterbildung vom Wohlverhalten im Betrieb abhängig zu machen« (Jungsozialisten 1974[1973]: 167).

23 »Die Pläne zur Neuordnung der Ausbildung in gestufter Form waren in den Gewerkschaften nicht unumstritten. Sie wurden heftig und kontrovers diskutiert. Die Gegner der Stufenausbildung befürchteten, wie sich heute bestätigt, zu Recht, eine Anpassung der Ausbildung an den geänderten betrieblichen Bedarf und eine Dequalifizierung des größeren Teils der in Ausbildung stehenden Jugendlichen. Sie argumentierten, daß bei alleiniger Verfügung der Unternehmer über Ausbildungsplätze die Qualifizierungsinteressen der Jugendlichen nicht hinreichend gesichert werden könnten. In der innergewerkschaftlichen Diskussion setzten sich jedoch in der ersten Phase die Anhänger der Stufenausbildung durch. Die Neuordnung der Elektroberufe erfolgt mit Zustimmung der Gewerkschaften in gestufter Form« (IG Metall 1983: 209).

24 Zulassung aller Jugendlichen, die die erste Stufe erfolgreich beendet haben (Prüfung), Zulassung einer festgelegten Anzahl von Absolventen der ersten Stufe, Zulassung zur zweiten Stufe nur bei einem bestimmten Notendurchschnitt, Entscheidung von Fall zu Fall ohne feste Regelung, Betriebsvereinbarungen unter Mitwirkung des Betriebsrates (IG Metall 1991[1977]: 422).

die nach der ersten Stufe nicht mehr weiter ausgebildet wurden, ließen sich die Arbeitgeber schließlich darauf ein, das Konzept der Stufenausbildung in der Neuordnung der Metallberufe nicht mehr anzuwenden und auch die Stufenausbildung in den Elektroberufen wieder zurückzunehmen (IG Metall 1983: 211; Kuda/Mignon 1982: 74–75). Zwar konnten die Gewerkschaften in der Einigung mit den Arbeitgebern im Jahr 1978 auch die Aufteilung der Metallberufe in zwei- und dreijährige Ausbildungsgänge verhindern (Kuda/Mignon 1982: 88–89; Schlösser 1990: 258–260), allerdings scheiterten sie mit ihren Forderungen nach »Grundberufen« (IG Metall 1991[1979]: 430).

Dieses Beispiel zeigt, dass Gewerkschaften zu Ende der Siebzigerjahre noch in der Lage waren, durch koordinierte Politik auf der Firmenebene eine weitergehende Differenzierung des Ausbildungswesens und die damit zu erwartende Ausdifferenzierung des Tarif- und Beschäftigungssystems einzudämmen. Die Arbeitgeber waren schon zu diesem Zeitpunkt an einer »differenzierten Ausbildung« mit »zweijähriger Ausbildungszeit zum Industriemechaniker« (IG Metall 1979: 146) interessiert. Bei der Neuordnung der Elektroberufe rückten sie allerdings wieder von dieser Idee ab, denn die Gewerkschaften konnten durchsetzen, dass ein zweijährig Ausgebildeter genauso viel Lohn erhalten sollte wie ein dreijährig Ausgebildeter.<sup>25</sup> Unter diesen tarifpolitischen Voraussetzungen erschien es den Arbeitgebern sinnvoller, die Produktivität des Auszubildenden durch eine längere Ausbildung zu steigern. Wie weiter unten erläutert wird, erlebt das Konzept der Stufenausbildung und der zweijährigen Berufsausbildungen in jüngster Zeit wieder eine Renaissance.

In den Berufen der Baubranche führte ein Neuordnungsverfahren im Jahr 1974 die Stufenausbildung ein. Im Unterschied zu den diskutierten Beispielen wurde dies allerdings allgemein als gelungene Reform bewertet (Schütt 2000: 17–18; Syben 1999: 233), denn das »Reformmodell« Stufenausbildung in der Baubranche stärkte die kollektive Dimension und trug zur Herausbildung eines branchenbezogenen Sondermodells bei.

Anfang der Siebzigerjahre waren sowohl Bauhandwerk als auch Bauindustrie mit einem nach der Rezession 1973/1974 verschärften Fachkräftemangel konfrontiert. Die Ausbildungsquoten waren niedrig, denn die Ausbildung am Bau galt als wenig attraktiv. Die Reform der Ausbildung 1974 stärkte die berufliche Grundbildung in überbetrieblichen Ausbildungsstätten und führte, quasi als Konsequenz daraus, eine branchenweite Ausbildungsumlage ein, die zu ihrer

---

25 »Die Arbeitgeberseite hatte in den Verhandlungen erklärt, daß die derzeitigen 2jährigen Ausbildungsberufe der Stufenausbildung einen uneingeschränkten Einsatz als Facharbeiter nicht ermöglichen. Deshalb hat die IG Metall durch eine Zusatzvereinbarung sichergestellt, daß Jugendliche, die in 2jährigen Ausbildungsberufen ausgebildet wurden und werden, rechtlich und tariflich auch weiterhin als Facharbeiter behandelt werden« (IG Metall 1983: 211).

Finanzierung und zur Erstattung der Ausbildungsvergütungen an Betriebe während der Phasen der Abwesenheit der Lehrlinge herangezogen werden sollte (Streeck/Hilbert 1991). Die positive Folge der Ausbildungsreform im Bausektor war eine überdurchschnittlich hohe Übernahmequote der hier Ausgebildeten (Graßl/Schmidt 1986).

Drei Gründe erklären im Wesentlichen den Sonderweg der Baubranche. Erstens hatten Handwerk und Industrie ein großes gemeinsames Interesse an der Bewältigung des Facharbeitermangels, weil die Industrie stark auf die Ausbildung im Handwerk angewiesen war. Die Bauindustrie war auch daran interessiert, die berufliche Grundbildung zu stärken, denn auf Großbaustellen wurden Fachkräfte in multifunktionalen Teams eingesetzt und eine zu spezielle Ausbildung (durch einen kleinen Handwerksbetrieb) hätte dem entgegengestanden (Streeck/Hilbert 1991). Zweitens konnten die Sozialpartner in der Baubranche auf eine seit Anfang des 20. Jahrhunderts bestehende Tradition der Sozialpartnerschaftlichkeit zurückblicken. Und drittens gab es mit den Sozialkassen eine etablierte institutionelle Ressource, auf die bei der Erhebung der Ausbildungsumlage zurückgegriffen werden konnte.

### 3.1.4 Grundsteinlegung für das Übergangssystem

In den Siebzigerjahren wurden auch die institutionellen Grundsteine des Übergangssystems gelegt. Damals galten diese Maßnahmen aber nicht als subsidiäre Anhängsel des dualen Systems, sondern als notwendige Ergänzungen und progressive Reformprojekte (vgl. Engholm 1983; Greinert 1984), die vorhandene Mängel der betrieblichen Ausbildung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ausgleichen sollten.

Anfang der Siebzigerjahre wurde das schulische Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) eingeführt. Ursprünglich sollte in allen Ausbildungsordnungen das erste Jahr der Ausbildung als Berufsgrundbildungsjahr gestaltet werden (BMBW 1970: 66). Da die schulische Berufsbildung im Kompetenzbereich der Länder liegt, wurde das BGJ in den Ländern unterschiedlich schnell und auf unterschiedliche Weise eingeführt. In einer Verordnung aus dem Jahr 1972 regelte der Bund allerdings die Anrechnung der im BGJ erworbenen Qualifikationen auf die spätere betriebliche Ausbildung (Bundesregierung 1974[1972]: 19). Die Länder (KMK) einigten sich in einem Rahmenbeschluss zum BGJ am 6. September 1973. Die SPD hatte in ihrem Vorstandsbeschluss aus dem Jahr 1973 »die allgemeine Einführung des Berufsbildungsjahres als Vollzeitschuljahr« verkündet (SPD 1973: 12). Die Stärkung der beruflichen Grundbildung, ihre Vermittlung in vollzeitschulischer Form und die volle Anrechnung auf eine spätere Ausbildung waren wesentliche Elemente des Reformprogramms. Die Bund-Länder-

Kommission für Bildungsplanung beschloss den Ausbau der BGJ-Plätze von 15.000 (1973) auf mindestens 80.000 (1978) (BLK 1975: XVII). Das BGJ sollte, je nach Länderpräferenz, in vollzeitschulischer oder kooperativer Form erfolgen (ebd.: XVII).

Die Gewerkschaften unterstützten zunächst die Einführung des schulischen BGJ »BGJ/s«, denn es diene der Verwirklichung des Rechts auf berufliche Grundbildung (Kuda/Mignon 1982: 76–77) und wurde als wichtiges »Element gesellschaftlicher Mobilität und Mündigkeit« betrachtet (DGB 1991[1971]: 496). Vereinzelt wurde sogar behauptet, die Auszubildenden seien im dualen System »gegenüber den Teilnehmern an schulischen Ausbildungsgängen benachteiligt« (IG Metall 1991[1977]: 421), weil die Berufswahlfreiheit durch das lokale Ausbildungsangebot beschränkt sei. Die Verschulung des ersten Jahres aller betrieblichen Ausbildungsgänge wurde gar als erster Schritt zur »Überwindung des dualen Systems« angesehen (IG Metall 1983: 228). Daher betonten die Gewerkschaften die Notwendigkeit, das BGJ in einer öffentlichen Bildungseinrichtung durchzuführen. Es wurde aber schon früh deutlich, dass die Anrechnung der im BGJ erworbenen Kenntnisse auf eine spätere Ausbildung der kritische Punkt war, der über Sinn und Nachhaltigkeit des Reformprojektes entscheiden sollte (ebd.: 228–229).<sup>26</sup>

Die Arbeitgeber waren gegenüber dem schulischen BGJ skeptisch eingestellt. Sie schlugen ein »kooperatives« BGJ »BGJ/k« vor und sprachen sich »gegen Berufsgrundbildungsjahre, die aus einer Anhäufung von vielfach unkoordinierten und wenig verwertbaren Ausbildungsinhalten bestehen und zudem die berufliche Grundbildung als unverbindliches und oberflächliches Kennenlernen von Grundfertigkeiten und Grundkenntnissen unter weitgehendem Verzicht auf Anwendungsbezug mißverstehen« (Geer 1991[1979]: 438) aus. Die Handwerksbetriebe hingegen waren dem BGJ gegenüber positiver eingestellt, während die Großbetriebe für sich in Anspruch nahmen, bereits in den regulären Ausbildungen eine breite Grundbildung zu vermitteln (MüncH 1979: 452). Im Unterschied zum schulischen BGJ war der Schüler beim BGJ/k bereits durch einen Ausbildungsvertrag an einen Betrieb gebunden, und die Praxisanteile im ersten Jahr der Ausbildung waren höher als im BGJ/s. Im Vergleich zu einer regulären Ausbildung wurde jedoch im kooperativen BGJ die berufliche Grundbildung stärker betont. Die Gewerkschaften vermuteten hinter den Vorschlägen der Arbeitgeber zur Einführung des BGJ/k den Versuch, eine echte berufliche Grundbildung zu verhindern (Kuda/Mignon 1982: 77).

---

<sup>26</sup> »Mit der Erhaltung der vollen Anrechnung steht und fällt das schulische BGJ, das in der Praxis schon so ausgehöhlt wurde, daß es gewerkschaftlichen Forderungen nicht mehr entspricht« (IG Metall 1979: 92).

In den Jahren nach Erlass der »Anrechnungsverordnung« durch die Bundesregierung und der dazu gehörenden »Rahmenvereinbarung« durch die KMK wurde eine »politische Abwehrschlacht gegen die verbindliche Einführung eines Berufsgrundbildungsjahres« (Greinert 1998: 97) gefochten. Die Arbeitgeber versuchten auch, die Anrechnungsverordnung zu unterlaufen, indem sie sich weigerten, BGJ-Absolventen einzustellen (oder indem sie einen »freiwilligen« Verzicht auf Anrechnung des BGJ forderten) (Baethge 1983: 154; Greinert 1998: 98; Münch 1979: 453, vgl. auch BLBS 1991[1975]: 516; Münch 1971: 83, 1990: 319; Schober/Hochgürtel 1980: 33, Fn. 35; Stratmann 1990: 192).<sup>27</sup> Im Jahr 1978 ergriff der hessische Wirtschaftsminister Heinz-Herbert Karry (FDP) gegen den Widerstand seines SPD-FDP-Kabinetts die Initiative und führte im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates mit CDU/CSU-Mehrheit einen Beschluss herbei, der die Lockerung der Anrechnungsverordnung für das schulische BGJ vorsah (Handelsblatt, 4.7.1978, in: IG Metall 1979: 117). Das Bundeswirtschaftsministerium unter Otto Graf Lambsdorff (FDP) griff die Vorschläge des Wirtschaftsausschusses auf, und im selben Jahr verabschiedete die Bundesregierung eine neue, gelockerte Anrechnungsverordnung im Sinne der Beseitigung eines »ausbildungshemmenden Hindernisses« (Kuda/Mignon 1982: 78).<sup>28</sup> Die Gewerkschaften vermuteten dahinter eine Absprache zwischen Lambsdorff und Karry (Hans Preiss in IG Metall 1979: 124).

Im Strukturplan des Bildungsrates war die Einführung des BGJ noch als obliquatorisch betrachtet worden. Die Einführung von »Schwerpunkten« innerhalb der BGJ-Berufsfelder und die Vergrößerung des Spielraums bei der Anrechnung von BGJ-Qualifikationen führten allerdings zu einer faktischen »Respezialisierung« des ersten Ausbildungsjahres (Stratmann 1990: 192). Die damit ein-

---

27 Nach einer repräsentativen Umfrage im Ausbildungsjahr 1975/76 war der Prozentsatz der Nicht-Anrechnung des BGJ hoch: Demnach hatten nur 33,5 Prozent der Jungen und 24,7 Prozent der Mädchen nach Absolvierung eines BGJ einen Ausbildungsvertrag mit Beginn des 2. Ausbildungsjahres abgeschlossen (Handelsblatt, 29.6.1977, in: IG Metall 1979: 109). Die IG Metall berichtete von besonders schweren Fällen: »Um überhaupt eine Ausbildungsstelle zu erhalten, verschweigen Jugendliche ihren Schulabschluß gegenüber dem Arbeitgeber. Sie lassen sich bewußt durch die Prüfung fallen, damit die Anrechnungsverordnung nicht angewandt werden muß. Es wurden auch Fälle bekannt, in denen vor Beginn der Ausbildung vereinbart wurde, daß Auszubildende während der Probezeit einen Antrag auf Verlängerung der Ausbildung stellen, um die Anrechnungsverordnung legal zu umgehen« (IG Metall 1991[1977]: 423).

28 Das Prinzip der berufsfeldbreiten Grundbildung wurde aufgeweicht, es wurden »Schwerpunkte« in bestimmten Berufsfeldern gesetzt (also keine flächendeckende Einführung des BGJ mehr), und die Anrechnungsdauer des BGJ wurde halbiert (Greinert 1998: 98). In ähnlicher Weise wurde auch das »ausbildungshemmende Hindernis« der 1972 erlassenen Ausbildereignungsverordnung bis 1982 mehrfach gelockert und suspendiert, sodass betriebliche Ausbilder den Nachweis von systematisch in Lehrgängen erworbenen Kenntnissen durch Arbeitserfahrung ausgleichen konnten (Baethge 1983: 153–154). Über die Zeit wurde außerdem die Zahl der Jahre an Arbeitserfahrung, die zum Ausgleich benötigt wurden, reduziert (Münch 1979: 447–448).

hergehende langfristige Abwertung des BGJ und die Einführung von diversen Sonderformen des BGJ für Lernschwache und weiteren schulischen Vorbereitungsmaßnahmen auf Länderebene (teilqualifizierende Berufsfachschulen, BVJ; Münch 1979: 454; Schober/Hochgürtel 1980: 86–88) trugen dazu bei, dass die Gewerkschaften ihre Hoffnungen auf Verwirklichung des Rechts auf berufliche Grundbildung immer mehr enttäuscht sahen:

Die Unternehmer und ihre politischen Erfüllungsgehilfen in Bund und Ländern haben durch vielfältige Veränderungen das schulische Berufsgrundbildungsjahr zu einem Instrument deformiert, das einseitig den Unternehmerinteressen Rechnung trägt und den betroffenen Jugendlichen nahezu nur Nachteile bringt. (Kuda/Mignon 1982: 82)

Im Jahr 1980 ließ die IG Metall dann die Forderung nach einer flächendeckenden Einführung des BGJ fallen (ebd.: 83; siehe auch Wiemann 1983; IG Metall 1983: 21). Ausschlaggebend war – neben den enttäuschten Erwartungen in eine gestärkte berufliche Grundbildung – die Einsicht, dass die vollständige Einführung eines flächendeckenden BGJ die organisatorischen »Zugriffsmöglichkeiten« auf Auszubildende erschwert hätte (Greinert 1998: 99; Münch 1990: 319). Schließlich zeichnete sich eine Tendenz zum kooperativen BGJ ab: Die Länder unterstützten dies, weil sie das kooperative BGJ weniger kostete als das schulische; die Betriebe waren zufrieden, weil sie mehr betriebsspezifische Inhalte vermitteln konnten, und die Gewerkschaften arrangierten sich damit, weil sie bessere Zugriffsmöglichkeiten auf Teilnehmer des BGJ/k als auf Schüler im BGJ/s hatten (Münch 1979: 453).<sup>29</sup> Weil die Institutionalisierung des schulischen BGJ in den Bundesländern unterschiedlich schnell voranschritt, empfahl die IG Metall differenzierte Strategien, je nachdem ob es schon flächendeckend eingeführt war oder nicht (IG Metall 1983: 237). Das schulische BGJ wurde zusehends zum arbeitsmarktpolitischen Auffangbecken für die Jugendlichen, die keinen regulären Ausbildungsplatz erhalten hatten. Auch die vollzeitschulischen Berufsschulen übernahmen bereits in der Lehrstellenkrise der späten Siebzigerjahre die Funktionen einer Zwischenstation zu einer regulären Ausbildung (Grüner 1983).

---

29 Im Vergleich des schulischen mit dem kooperativen BGJ kam die IG Metall zu folgendem Schluss: »Bei gleichen Inhalten, von denen wir ausgehen, ist der Status »Auszubildender« aus gewerkschaftlicher Sicht immer vorzuziehen, weil Ausbildungsvergütung gezahlt werden muß, die Fortsetzung der Ausbildung in der Fachstufe gesichert ist, die Schutzrechte von Gesetzen, Verordnungen und Tarifverträgen gelten und die Mitbestimmungsrechte über betriebliche Interessenvertreter gewahrt werden« (IG Metall 1983: 37). Und weiter: »Um Klarheit zu schaffen, spricht die IG Metall nur vom schulischen BGJ, das auch in Kooperation mit Betrieben (BGJ/K) durchgeführt werden kann, einerseits und von der Verbesserung der beruflichen Grundbildung im Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes andererseits. In Anbetracht der geänderten Ziele des schulischen BGJ bevorzugt die IG Metall die Verbesserung der beruflichen Grundbildung im Geltungsbereich des BBiG« (ebd.: 37).

In den Siebzigerjahren wurden außerdem Sonderformen der Ausbildung für Behinderte und Benachteiligte eingeführt. Diese Programme deckten im späteren Verlauf der politischen Geschichte der Berufsbildung einen großen Teil der außerbetrieblichen Ausbildung ab. Im Jahr 1978/1979 wurde von der Bundesregierung erstmalig ein Benachteiligtenprogramm zur Förderung von Jugendlichen mit schwächeren Schulabschlüssen aufgelegt, die angesichts der angespannten Lage auf dem Ausbildungsmarkt ohne Ausbildung blieben.

Neben der Einrichtung eines Benachteiligtenprogramms wurden spezielle Berufe für Behinderte geordnet. Auch hier setzten sich die Gewerkschaften zunächst durch: In den Siebzigerjahren konnten Behindertenberufe auf lokaler Ebene durch Beschluss des Berufsbildungsausschusses der Kammern »geschaffen« werden. Dabei kam es zu erbitterten Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern (vgl. IG Metall 1979: 130–135). Gewerkschaften warfen den Arbeitgebern vor, die Sonderregelungen zu missbrauchen, während Arbeitgeber die mangelnde Bereitschaft der Arbeitnehmervertreter, eine den Fähigkeiten Behinderter »entsprechende Berufsausbildung« zu ermöglichen, aufs Schärfste verurteilten (ebd.: 130). Gesamtmetall erklärte sich schließlich im Rahmen der Neuordnung der industriellen Metall- und Elektroberufe dazu bereit, Sonderregelungen für die Ausbildung Behinderter »weitestgehend zu vereinheitlichen« (IG Metall 1979: 163; 1983: 238). Vor diesem Hintergrund beschloss der Hauptausschuss des BIBB 1980, dass Ausbildungsgänge für Behinderte nicht zwei, sondern wie andere Ausbildungen drei Jahre dauern, keine abwertenden Bezeichnungen wie »Werker« oder »Helfer« erhalten und der Tatbestand der Behinderung nicht durch die Betriebe, sondern den Fachdienst der Bundesanstalt für Arbeit festgestellt werden sollte (IG Metall 1983: 238; Kuda/Mignon 1982: 92–93). Die frühere Praxis der Zuweisung des Behindertenstatus durch die Betriebe hatte zu einer starken Inanspruchnahme dieser Sonderausbildungsformen geführt (Schober/Hochgürtel 1980: 32).

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) hatte sich in den Siebzigerjahren mit den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) in der Ausbildungsvorbereitung engagiert. Aufgrund der engen arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen wollte sich die BA aus der Ausbildungsvorbereitung zurückziehen, sobald schulische Vorbereitungsangebote wie BVJ oder BGJ aufgebaut waren (Schober/Hochgürtel 1980: 31). Wie weiter unten ausführlicher gezeigt wird, ist dies jedoch nicht geschehen, vielmehr ist die Funktion der BA in der Ausbildungsvorbereitung und Benachteiligtenförderung seit den Anfängen in den Siebzigerjahren immer bedeutsamer geworden. Weil die Kompetenzen der BA in der Arbeitsmarktpolitik begrenzt waren, durften die frühen Formen der BvB nur der Berufsvorbereitung und nicht der Ausbildung in anerkannten Berufen dienen, sie durften keine Inhalte des ersten Ausbildungsjahres vorwegnehmen und auch nicht auf

eine spätere Ausbildung anrechenbar sein (ebd.: 29). Mittlerweile ist diese strikte Trennung zwischen Ausbildung und Arbeitsmarktpolitik von einer Politik der Vernetzung und Koordinierung abgelöst (siehe Abschnitt 3.4).

## 3.2 Die Achtzigerjahre: Korporatistische Selbstverwaltung und regierungspolitische Zurückhaltung

In den Siebzigerjahren wurden die wichtigsten institutionellen Säulen des Berufsbildungssystems errichtet (Berufsbildungsgesetz, Neuordnungsverfahren, BIBB, Ausbildungsvorbereitung und Benachteiligtenförderung). Die Achtzigerjahre standen in der ersten Hälfte zunächst unter dem Zeichen der drohenden Lehrstellenkrise, die durch ein hauptsächlich demografisch bedingtes, starkes Ansteigen der Nachfrage ausgelöst wurde. An die Stelle der hohen reformerischen Ansprüche der sozial-liberalen Regierung trat eine auffallende Zurückhaltung der CDU/CSU-FDP-Koalition, die mit einer generellen Hochachtung vor der Funktionsfähigkeit korporatistischer Selbststeuerung im dualen System einherging. Die Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt dauerte jedoch an und war ein weiterhin bestimmendes Thema. Parallel dazu wurde die Expansion der Benachteiligtenförderung und anderer Vorbereitungsprogramme vorangetrieben.

### 3.2.1 Allgemeine Berufsbildungsreform

#### *Regierung*

Bundeskanzler Helmut Kohl gab in seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 ein ehrgeiziges Ausbildungsversprechen: »In diesem Jahr werden alle Jugendlichen, die ausbildungswillig und ausbildungsfähig sind, eine Lehrstelle erhalten können« (Kohl 1983: 299). Zur Steigerung des Ausbildungsangebots setzte Kohl jedoch nicht auf staatlichen Zwang, sondern auf die Kooperationsbereitschaft der Wirtschaft und der Gewerkschaften und auf die »Stärke unserer freiheitlichen Gesellschaft« (ebd.: 299). Er verwies auf die besondere, durch demografische Faktoren bedingte Lage auf dem Ausbildungsmarkt<sup>30</sup> und sug-

---

30 »Auch in den Jahren 1984 und 1985 stehen wir nochmals – zum letztenmal wegen der geburtenstarken Jahrgänge – vor dem Problem, daß viele junge Leute auf den Arbeitsmarkt drängen. Ihre erste Erfahrung in der Welt der Erwachsenen darf nicht darin bestehen, nicht gebraucht zu werden. Ich werde deshalb auch in den kommenden Jahren auf eine besondere Initiative für die Ausbildung drängen. Wer an dieser Initiative herumgenörgelt hat, soll lieber künftig mit anpacken, wenn ihm das Schicksal junger Leute am Herzen liegt. Wir müssen der jungen Generation Hoffnung geben« (Kohl 1983: 299).

gerierte dadurch, dass man nach gemeinsamer Bewältigung dieses temporären Ungleichgewichts wieder zum *business as usual* zurückkehren könnte.

Die Äußerungen von Dorothee Wilms, die von 1982 bis 1987 Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft war, zeigen, dass die berufliche Bildung im Gefüge der Bildungspolitik der Union eine grundsätzlich andere Interpretation erfuhr als in der emanzipatorischen Programmatik der Sozialdemokratie der Siebzigerjahre. Demnach hat Berufsbildung als Teil der sozialen Marktwirtschaft »dazu beizutragen, daß der junge Mensch sich seiner persönlichen Freiheit in Verantwortung bewußt wird und lernt, Pflichten zu erfüllen sowie maßvoll seine Rechte zu gebrauchen« (Wilms 1983: 60). Bildungspolitik wurde nicht als Instrument zur Herstellung von Chancengleichheit betrachtet,<sup>31</sup> sondern ihre sozialisierende Funktion im Hinblick auf die Einordnung des Individuums in das organische Gefüge der Gesellschaftsordnung rückte in den Vordergrund. Die sozialdemokratische Bildungspolitik habe zu einer Überinvestition in Hochschulbildung beigetragen, aus der ein »gefährlicher gesellschaftspolitischer, ja kulturpolitischer Konflikt« resultiere, der so lange existiere, »wie man nicht zur Kenntnis nimmt, daß eine wachsende Zahl junger Akademiker sich eben nicht ihren eigenen Arbeitsmarkt selbst schaffen, wie es Bildungssillusionisten in den 70er Jahren postuliert haben« (Wilms 1986: 12), sondern als arbeitslose Akademiker eine Verschwendung volkswirtschaftlichen Kapitals darstellten. In anderen Worten: Die sozialdemokratische Bildungseuphorie der Siebzigerjahre brachte Jugendliche an die Universität, die zu ihrem eigenen und zum Wohle der Gesellschaft besser in eine betriebliche Ausbildung investiert hätten. Insofern müsse die Attraktivität des dualen Systems auch für Abiturienten gesteigert werden, da der Arbeitsmarkt nicht alle Hochschulabsolventen aufnehmen könne und ein größerer Bedarf an qualifizierten Facharbeitern herrsche (Wilms 1983: 65). Die Hauptschulabsolventen dürften aber im Verdrängungswettbewerb nicht unterliegen.<sup>32</sup>

Darüber hinaus forderte Wilms den »Abbau von Reglementierung, Bürokratie und Administration auf allen Seiten«, um das Bildungssystem kontinuierlich weiterzuentwickeln. Und weiter: »Zur Minderung staatlicher Überadministration des Bildungssystems müssen wir den Mut und die Kraft zu mehr Wettbewerb im Bildungswesen aufbringen« (Wilms 1986: 17). Die Einführung einer Umlagefinanzierung wurde grundsätzlich abgelehnt: »Ich habe nie daran gezweifelt, daß das Ausbildungsengagement der Wirtschaft gerade ohne eine

31 »In den 70er Jahren sollte über die Bildungspolitik die egalitäre Gesellschaft herbeigeführt werden – eine zum Scheitern verurteilte Politik!« (Wilms 1986: 9)

32 »Ebenso wichtig ist es aber, daß die Hauptschule im gegliederten Schulsystem ihren Stellenwert behält und nicht zur Restschule mit minderwertigem Abschluß wird oder immer mehr Jugendliche ohne Schulabschluß entläßt« (Wilms 1983: 66).

Politik des »großen Stockes« erhalten und gefördert wird« (ebd.: 19). Eigenleistung und individuelle Verantwortung wurden betont.<sup>33</sup>

Die angespannte Lage am Ausbildungsstellenmarkt vor allem in der ersten Hälfte der Achtzigerjahre wurde als beherrschbares Problem eingestuft. Die freiwillige Ausweitung des Lehrstellenangebots der Wirtschaft habe gezeigt, dass sich das duale System »in schwierigen Zeiten bewährt« (Wilms 1986: 18) habe und die Probleme weitgehend gelöst seien: »In den letzten Jahren haben die quantitativen Probleme der Berufsausbildung im Vordergrund gestanden. In gemeinsamen Anstrengungen ist es gelungen, sie erfolgreich zu lösen« (ebd.: 18). Für die Zeit nach 1985 wurde Anfang der Achtzigerjahre ein deutliches Nachlassen des demografischen Drucks und eine allgemein »beschauliche Entwicklung« (Wilms 1983: 64) erwartet:

Wenn wir uns jetzt fragen, wie es weitergehen soll, dann könnte ich natürlich einfach sagen, daß die demographischen Kurven das Problem schon allein voranbringen. Das ist in der Tat so. (Hans-Jürgen Allert, Leiter der Abteilung »Berufliche Bildung« im BMBW; Allert 1986: 21)

Das bestimmende Problem sei dann nicht mehr Lehrstellenmangel, sondern Nachwuchs- und Fachkräftemangel: »Das Ausrollen der »roten Teppiche« ist in den Anfangsklassen der Schulen voll im Gange, erreicht jetzt die berufliche Bildung und wird in wenigen Jahren auch die Hochschulen vor neuartige, große Probleme stellen« (Wilms 1986: 10)<sup>34</sup>. Ähnlich Hans-Jürgen Allert:

Bis zu einer Entspannung auf dem Ausbildungsstellenmarkt dauert es noch eine Zeit lang, weil ja noch eine ganze Reihe von Jugendlichen aus früheren Schulentaßjahrgängen Ausbildungsplätze erhalten muß. Was sind »Warteschleifen«? – Den Ausdruck benutzen wir nicht! Aber ich möchte darüber hinaus die These wagen, daß der derzeitige Wettbewerb der Jugendlichen um Ausbildungsplätze sich alsbald in den nächsten zwei bis drei Jahren umkehren wird in einen Wettbewerb der Betriebe um die Auszubildenden. (Allert 1986: 21)

Diese grundlegenden berufsbildungspolitischen Positionen finden sich auch in den Berufsbildungsberichten der Achtzigerjahre wieder. Die Lage am Ausbildungsmarkt wurde allerdings, je nach politischer Ausrichtung, unterschiedlich eingeschätzt. Die sozial-liberale Koalition sprach in ihrem letzten Berufsbildungsbericht (BBB) aus dem Jahr 1982 noch von einer Verschlechterung der

33 »Je mehr die moderne Industrie-, Dienstleistungs-, Informationsgesellschaft althergebrachte Pfade verlassen muß, umso mehr ist die Eigenleistung und Eigenverantwortung des einzelnen gefragt – oder kollektivistisch-zentralistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsformen ist Tür und Tor geöffnet« (Wilms 1986: 14).

34 An anderer Stelle: »Aus dem zunehmendem Rückgang der Bewerberzahlen um Ausbildungsplätze in den nächsten Jahren ergibt sich ein neuer Wettbewerb um Auszubildende, Konkurrenz zwischen den Betrieben um Lehrlinge, Wettbewerb zwischen Berufsfachschulen und Betrieben um Schulabsolventen. Betriebe und Hochschulen werden um Studienberechtigte werben« (Wilms 1986: 19).

Ausbildungsbilanz und einer Zunahme der regionalen Unterschiede, verbunden mit einer verklausulierten, aber aufgrund der Vorgeschichte wenig glaubhaften Drohung der Wiedereinführung der Berufsbildungsabgabe (Bundesregierung 1982: 11–12). Der erste Berufsbildungsbericht (BBB) der neuen Bundesregierung sprach im Gegensatz dazu der Wirtschaft »Dank und Anerkennung« aus wegen der »besonderen Anstrengungen aller Beteiligten zur Sicherung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes« (Bundesregierung 1983: 1). Das duale System habe eine Bewährungsprobe bestanden und gezeigt, dass es auch unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen möglich sei, sehr viele Ausbildungsplätze bereitzustellen (ebd.: 2). Weiter enthält der BBB 1983 eine prägnante Aussage zum Grundverständnis der neuen Regierung in Bezug auf die Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft in der beruflichen Bildung:

Die Wirtschaft hat mit der beruflichen Bildung eine gesellschaftliche Aufgabe übernommen, die sie in eigener Verantwortung weitgehend bewältigt. Der Staat hilft dabei auch durch erhebliche finanzielle Aufwendungen für das berufliche Schulwesen (Länder) sowie die Unterstützung subsidiärer Maßnahmen (Bund und Länder) zugunsten der Qualitätsverbesserung oder der Förderung benachteiligter Personengruppen. (ebd.: 3)

Auf das Jahr 1982 folgten nach Regierungseinschätzung weitere »Rekordjahre« (Bundesregierung 1984: 3), wobei vor allem die Steigerung des Ausbildungsangebots unter den wirtschaftlich schwierigen Bedingungen hervorgehoben wurde. In Widerspruch dazu standen die immer wiederkehrenden Appelle an die Wirtschaft, gerade jetzt in den Anstrengungen nicht nachzulassen. Regelmäßig versprach die Regierung, ihrerseits die notwendigen Hilfestellungen zu geben, zum Beispiel die »weitere Überprüfung ausbildungsrelevanter Vorschriften«, »Verhandlungen mit den Ländern zur vorübergehenden Ausweitung der Bildungsangebote an berufsbildenden Schulen, einschließlich vollzeitschulischer Berufsausbildung« sowie das »Hinwirken auf eine möglichst weitgehende Zulassung von Absolventen vollzeitschulischer Berufsausbildung zu Abschlussprüfungen der zuständigen Stellen« (Bundesregierung 1984: 6).<sup>35</sup>

In Reaktion auf die erneuten Forderungen von Sozialdemokraten und Gewerkschaften erteilte die Regierung der Einführung einer Umlagefinanzierung ebenso wie der direkten Subventionierung betrieblicher Ausbildung durch öffentliche Mittel eine eindeutige Absage:

Zu dieser Berufsbildungspolitik passen gesetzliche Umlagefinanzierungsmodelle nicht. Auch eine bundesstaatliche Voll- oder Teilfinanzierung betrieblicher Ausbildungsplätze würde die-

---

35 Interessanterweise sind hier schon Grundelemente von Politikinstrumenten zu erkennen (wie der Ausbau von vollzeitschulischer Berufsbildung und die Zulassung vollzeitschulisch Ausgebildeter zu Kammerprüfungen), die im Jahr 2005 in der BBiG-Novelle unter Rot-Grün tatsächlich umgesetzt wurden.

ser Politik zuwiderlaufen. Die Bundesregierung beurteilt diese Finanzierungsdiskussion als schädlich für die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe und Praxen sowie für Höhe und Steigerung des Ausbildungsplatzangebotes, die ausbildende Wirtschaft und Freie Berufe in den letzten Jahren in hoher Motivation und unter großer Anstrengung bewirkt haben. (Bundesregierung 1985: 12; siehe auch Allert 1986: 20)<sup>36</sup>

Im BBB aus dem Jahr 1986 wählte sich die Bundesregierung in einer »Umbruchphase«, in der neue Prioritäten gesetzt werden müssten: Die quantitativen Probleme der vergangenen Jahre galten dank der »großen Anstrengungen der ausbildenden Wirtschaft sowie von Bund und Ländern« als »weitgehend bewältigt«, sodass es nun und in den folgenden Jahren zunehmend darauf ankomme, »das berufliche Bildungssystem in qualitativer und struktureller Hinsicht weiterzuentwickeln« (Bundesregierung 1986: 3, 4), vor allem hinsichtlich einer stärkeren Differenzierung der Ausbildungsangebote (siehe unten). Genauso wie sich die Kohl-Regierung dazu bekannte, die einzelbetriebliche Finanzierung zu bewahren, drückte sie gegenüber der betrieblichen, dualen Ausbildung eine größere Wertschätzung aus als gegenüber schulischen Formen der Berufsbildung (ebd.: 18). Damit grenzte sie sich von der Politik der Vorgängerregierung ab. Ihrer Meinung nach musste verhindert werden, dass eine schleichende Verstaatlichung dadurch in Gang komme, dass die duale Ausbildung durch schulische Berufsbildungsangebote und öffentliche Hochschulen zu stark unter Konkurrenzdruck gerate.<sup>37</sup>

Trotz der sich bessernden Lage am Ausbildungsstellenmarkt gegen Ende der Achtzigerjahre herrschten weiter regionale und berufsstrukturelle Ungleichgewichte. In den Dienstleistungsberufen bestand ein Nachfrageüberhang und in Ernährungs-, Bau-, Bauneben- und zum Teil auch Metallberufen ein Angebotsüberhang (Bundesregierung 1990: 2). Daher rief der Hauptausschuss des BIBB wiederholt Jugendliche mit höheren Schulabschlüssen und junge Mädchen dazu auf, sich nicht nur für Dienstleistungs-, sondern auch für gewerblich-technische Berufe zu interessieren (Bundesregierung 1986: 20, 1987: 25–26). Im BBB 1988 wurde erstmals eine vorsichtig formulierte Kritik am unzureichenden Ange-

36 In ähnlicher Form ein Jahr später: »Die Steigerung der Ausbildungsangebote der Wirtschaft zeigt, daß die betriebliche Berufsausbildung flexibel und schnell auf Veränderungen der Nachfrage reagiert. Die hohe Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft bestätigt die Bundesregierung in ihrer Auffassung, daß es zur Lösung der Probleme im Bereich der beruflichen Bildung keiner Änderung der Finanzierungsform bedarf« (Bundesregierung 1986: 12).

37 »Das Angebot an Ausbildungsplätzen in den folgenden Jahren wird auch von den politisch gesetzten Rahmenbedingungen abhängen. Das Ausbildungsengagement der Betriebe darf nicht behindert, sondern muß bestärkt werden. Der Staat als Anbieter konkurrierender, schulischer Berufsausbildungsangebote oder von Studienplätzen muß auch in Zukunft faire Wettbewerbsbedingungen aufrechterhalten. Bildungsnachfrage darf nicht unter dem Aspekt der Auslastung staatlicher Bildungskapazitäten beeinflußt werden [...]« (Bundesregierung 1987: 9).

bot an Ausbildungsstellen im Dienstleistungsbereich geäußert: »Der Anteil der Dienstleistungsberufe am Angebot wächst zu langsam, nicht nur gemessen an der Nachfrage, sondern auch gemessen an der Entwicklung des Fachkräftebedarfs« (Bundesregierung 1988: 2). Man befürchtete, dass, wenn sich das Angebot im Dienstleistungsbereich nicht vergrößerte, dort ein beträchtlicher Fachkräftemangel entstehen könnte, der dann nur durch in Schulen oder Hochschulen Qualifizierte gelindert werden könnte (Bundesregierung 1989: 17).

Mit dem Führungswechsel im Bundesbildungsministerium von Dorothee Wilms (CDU) zu Jürgen Möllemann (FDP) im Jahr 1987 verschoben sich die Prioritäten leicht, ohne dass allerdings eine grundsätzliche Neuausrichtung zu beobachten gewesen wäre. In den unter Möllemann verfassten Berufsbildungsberichten der Achtzigerjahre wurde die betriebliche Eigenverantwortung und das marktwirtschaftliche Prinzip stärker betont, vor allem in der Weiterbildung (vgl. zum Beispiel Bundesregierung 1990: 3).<sup>38</sup>

Im Großen und Ganzen war die Bundesregierung mit der Funktionsweise des Systems zufrieden.<sup>39</sup> Daher sah sie keine Notwendigkeit für groß angelegte Reformprojekte, wie sie im BBB 1989 nochmals bestätigte:

Die Berufsbildung in der Bundesrepublik Deutschland hat sich in einem gewachsenen und bewährten ordnungspolitischen Rahmen entwickelt, der erhalten bleiben muß. Die breite Verteilung der Verantwortlichkeiten auf Bund, Länder und Sozialparteien, der Vorrang individueller Bildungs- und Berufswahlentscheidungen, die Eigenverantwortung der Betriebe und anderer Träger der Berufsbildung, der Verzicht auf staatlich-bürokratische Bedarfslenkung sowie die Orientierung an den Prinzipien der Subsidiarität, Pluralität und des Wettbewerbs ist in besonderem Maße geeignet, die an die Berufsbildungspolitik in den nächsten Jahren gestellten Herausforderungen zu bewältigen. Voraussetzung dafür war und ist, daß alle an der Berufsbildung Beteiligten die individuellen und gesellschaftlichen, die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Interessen, Rechte, Ansprüche und Pflichten, die die Berufsbildungspolitik verwirklichen und durchsetzen soll, als gleichrangig anerkennen und zum Interessenausgleich und Kompromiß bereit sind. (Bundesregierung 1989: 1–2)

### *Gewerkschaften und Sozialdemokratie*

Wie deutlich geworden ist, bestand die Regierungsposition zur Berufsbildungspolitik in den Achtzigerjahren im Wesentlichen aus einem deutlichen »Weiter

38 »Staatliches Handeln sollte sich in einer Weiterbildungsordnung [...] vorrangig darauf konzentrieren, die Vielfalt und Pluralität der Träger und Angebote beruflicher Weiterbildung zu erhalten und die Nachfrage zu stärken. Wettbewerbsverzerrungen durch öffentlich finanzierte Weiterbildung müssen vermieden werden« (Bundesregierung 1990: 3).

39 Siehe auch den BBB 1990: »Die guten Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre geben keinen Anlaß, das bewährte Berufsbildungsgesetz zu novellieren. [...] Das duale System hat sich in den letzten 20 Jahren auch quantitativ gefestigt und bewährt« (Bundesregierung 1990: 1).

sol« Die Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter im Hauptausschuss des BIBB waren im Gegensatz dazu sehr viel kritischer eingestellt. Im selben Jahr, in dem die Regierung vom »Rekordjahr 1983« sprach, geißelten die Gewerkschaften die Lage: »Die gegenwärtige Ausbildungsplatzsituation ist katastrophal – Ausbildungsgarantie nicht erfüllt« (Bundesregierung 1984: 18, ähnlich auch Bundesregierung 1983: 11, 1986: 26, 1987: 28, 1988: 17). Diese Differenzen in der Bewertung der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt resultierten daraus, dass die Regierung die Steigerung des Ausbildungsangebots im Blick hatte, während die Gewerkschaften die größer werdende Kluft zwischen Angebot und Nachfrage hervorhoben. Im Rückblick kann man konstatieren, dass beide Positionen teilweise die realen Entwicklungen beschrieben: In der ersten Hälfte der Achtzigerjahre war das Ausbildungsangebot tatsächlich stark angestiegen, aber nicht genug, um die noch stärker angestiegene Nachfrage zu befriedigen (siehe Kapitel 2).

Die Gewerkschaften waren in den Achtzigerjahren auch nicht bereit, den qualitativen Aspekt der Ausbildung dem quantitativen unterzuordnen, und kritisierten – wie in den Siebzigerjahren – die Fehlqualifizierung eines Großteils der Jugendlichen (Brusis 1986). Sie vermuteten, dass in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Tendenz zur Fehlqualifizierung noch ausgeprägter sei, weil Unternehmen das Ausbildungsangebot genau in den Bereichen ausweiteten, in denen die Ausbildung kostengünstig (und damit weniger hochwertig) umgesetzt werden könne und in denen die Aussichten auf Übernahme in qualifizierte Beschäftigung schlechter seien (zum Beispiel im Handwerk und nicht in Industriebetrieben; vgl. auch Semmler 1983: 77; Lübke 1987: 413, 417).<sup>40</sup> Die befürchtete Folge

40 »Beim ersten Blick wird bereits deutlich, daß zwischen den Steigerungsraten bei den Ausbildungsverhältnissen und den späteren Verwertungsmöglichkeiten dieser Berufsabschlüsse durch die Jugendlichen eine problematische Kluft zu erwarten ist. Der Verdacht liegt nahe, daß sich Arbeitgeber in der wirtschaftlichen Krisensituation mit den am billigsten verfügbaren Arbeitskräften weiterhelfen – also mit Auszubildenden« (Bundesregierung 1983: 12).

Siehe auch: »Noch immer wird versucht, Nachwuchssicherung der Industrie durch Ausbildung im Handwerk zu organisieren. Doch diese Form der Arbeitsteilung funktioniert nicht mehr: Gebraucht werden nämlich Facharbeiter mit Kenntnissen in CNC, CAD, CAM, Pneumatik, Hydraulik, Digital, Sensor-Steuerungstechnik und anderen Spezialkenntnissen. Diese Qualifikationen werden jedoch im Handwerk bei weitem weniger als in der Industrie vermittelt. Fehlqualifizierung und Qualifikationsverlust der Ausgebildeten ist die Konsequenz« (Bundesregierung 1986: 21).

So auch Ilse Brusis auf einer Tagung der Hans-Böckler-Stiftung 1986: »Gerade im Handwerk werden in überdurchschnittlichem Umfang Fachkräfte ausgebildet, obwohl für diese Fachkräfte in diesem Wirtschaftsbereich nur unterdurchschnittliche Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Lehrlinge werden an Stelle von Vollarbeitskräften beschäftigt [...]. Die alte Arbeitsteilung zwischen Handwerk und Industrie – das Handwerk bildet aus, die Industrie beschäftigt anschließend – funktioniert offenkundig nicht mehr. Aufgrund der technologischen Entwicklung werden Facharbeiter mit Spezialkenntnissen verlangt, die im Handwerk kaum ausgebildet werden« (Brusis 1986: 3).

waren Fehlqualifizierungen und eine Verschlechterung der Übergänge von Ausbildung in Beschäftigung (an der sogenannten zweiten Schwelle; Bundesregierung 1987: 27). Ende der Achtzigerjahre entspannten sich die Verhältnisse auf dem Ausbildungsstellenmarkt, daher unterstützten die Gewerkschaften auch die von der Regierung vorgegebene Wende von quantitativen zu qualitativen Fragen (vgl. auch Lübke 1987: 423).<sup>41</sup>

Die Gründe für die Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Gewerkschaften lagen zum einen in den Unsicherheiten bezüglich der statistischen Grundlagen der Berufsbildungsberichte (siehe unten), zum anderen in den unterschiedlichen Auffassungen zur Rolle des Staates und zum Stellenwert des Qualifizierungsinteresses der Jugendlichen im Verhältnis zum betrieblichen Selbstbestimmungsinteresse. Die Regierung unterstrich die Eigenverantwortung des Betriebes und sah allenfalls moralisch-gesellschaftliche Verpflichtungen. Dagegen plädierten die Gewerkschaften – und knüpften damit an ihre Positionen aus den Siebzigerjahren an – für mehr staatliche Verantwortung bei der Sicherstellung des Rechts der Jugendlichen auf umfassende Ausbildung und Qualifizierung. Sie forderten eine Ausbildungspflicht, eine betriebliche Meldepflicht für Ausbildungsangebote, die Umlagefinanzierung und Qualitätsauflagen für Förderprogramme des Bundes und der Länder (Bundesregierung 1984: 22; siehe auch IG Metall 1991[1990]). Der zurückhaltende Politikansatz der Regierung Kohl, die betriebliche Ausbildung weitgehend den Unternehmen zu überlassen, ihren Bedürfnissen anzupassen und im Gegenzug dazu auf eine Ausweitung des Ausbildungsangebots zu vertrauen, wurde grundsätzliche infrage gestellt:

Statt sich weiterhin auf Appelle an die Wirtschaft zu beschränken, muß der Staat seine Verantwortung für die berufliche Ausbildung der Jugendlichen aus dem Grundgesetz endlich wahrnehmen, wie es das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1980 gefordert hat. (ebd.: 19)

Ein »Eingreifen des Staates in das Angebotsmonopol der Unternehmer« sei notwendig und die Entwicklung der Berufsbildung könne nicht »sogenannten Selbststeuerungskräften der Wirtschaft« überlassen werden (Bundesregierung 1983: 15). Diese Forderungen wurden untermauert mit dem Hinweis auf den durch das BVerfG-Urteil aus dem Jahre 1980 herausgestellten »Verfassungsauftrag zur qualifizierten Ausbildung für alle« (Bundesregierung 1987: 28).<sup>42</sup>

---

41 »Diese ausschließlich auf die Quantität ausgerichtete Politik muß wieder verstärkt zugunsten der Qualität der beruflichen Bildung eine Änderung erfahren« (Bundesregierung 1986: 21).

42 »Die Unternehmen sind nach der Verfassung verpflichtet, Ausbildungsplätze für alle Jugendlichen zu schaffen, die nicht nur ihrer Zahl, sondern auch ihrer Qualität nach sicherstellen, daß die Ausbildungschancen nicht nach Region, Branchen, Geschlecht oder sozialer Herkunft ungleich verteilt sind. Das Recht der Jugendlichen auf eine qualifizierte Ausbildung wie auch

Die Gewerkschaften kritisierten die ihrer Meinung nach zu einseitige Fixierung der Bundesregierung auf die betriebliche Bildung. Sie waren gegenüber alternativen Ausbildungsformen (schulische Berufsbildung, außerbetriebliche Ausbildung) positiver eingestellt (vgl. auch Semmler 1983: 78; Lübke 1987: 428) und sprachen sich für eine allgemeine Stärkung der Stellung der Berufsschulen aus (IG Metall 1991[1990]: 532).<sup>43</sup> Die Euphorie für »Verschulung« und »Verstaatlichung« war allerdings nicht mehr so ausgeprägt wie in den Siebzigerjahren. Ein subtiler Unterschied zwischen den gewerkschaftlichen Forderungen der Achtzigerjahre und den Reformansätzen der Siebzigerjahre bestand darin, dass die Verwaltung der durch eine Ausbildungsabgabe eingetriebenen Mittel nicht mehr durch eine öffentliche Institution, sondern im Rahmen der »Selbstverwaltung« organisiert werden sollte (Bundesregierung 1985: 25; Lübke 1987: 426).

Dazu passt auch, dass die Gewerkschaften zwar weiterhin an dem Prinzip der Berufsbildung als öffentliche Aufgabe festhielten, aber zunehmend ihre Unterstützung für den »Lernort Betrieb« zum Ausdruck brachten (Lübke 1987: 419, 422). Außerdem »entdeckten« die Gewerkschaften in den Auseinandersetzungen mit Regierung und Arbeitgebern die betriebliche Ebene als Hebel zur Einflussnahme. Hans Preiss, Vorstandsmitglied der IG Metall, gab Anfang der Achtzigerjahre die neue Marschrichtung vor:

Jede vertragliche Absicherung der Rechte von Auszubildenden, jeder vertragliche Schutz zur Abwehr von Kurz- und Stufenausbildungsgängen, jede vertraglich vereinbarte Erweiterung von Mitbestimmungsrechten der betrieblichen Interessenvertretung bei der Bildungs- und Personalplanung [,] sind ein Schritt zur Sicherung der Qualifikation der Beschäftigten. [...] Um so wichtiger ist es, daß wir stärker als bisher die eigenen Mittel nutzen, um die Sicherung der Qualifikation dort zu gewährleisten, wo ihr Erhalt am stärksten gefährdet ist: im Betrieb! (IG Metall 1983: 12–13)

Die sozialdemokratische Opposition stimmte in der Problemdiagnose und in den Lösungsvorschlägen im Wesentlichen mit den Gewerkschaften überein. Am 4. März 1986 legte sie im Bundestag abermals einen Gesetzentwurf zur Erhebung einer Ausbildungsumlage vor (Ausbildungsplatzfinanzierungsgesetz, SPD 1986). Begründung und Inhalt des Gesetzes deuten darauf hin, dass sich im Vergleich zum APIFG einige Prioritäten und Grundannahmen verschoben hatten. Der quantitative Aspekt und die »prekäre Lage auf dem Ausbildungs-

---

das Sozialstaatsgebot verpflichten den Gesetzgeber zu einer konkretisierenden Regelung. Ein Appell an die Marktkräfte reicht nicht aus« (Bundesregierung 1987: 28).

<sup>43</sup> »Die Vielfalt der Angebotsformen beruflicher Bildung muß weiterhin möglich sein. Das gilt für außerbetriebliche Einrichtungen ebenso wie für schulische Angebote. Es ist keinesfalls Aufgabe der Bundesregierung, einseitig Politik zugunsten betrieblicher Berufsausbildung zu betreiben. Die Betriebe allein sind nicht in der Lage – wie Erfahrungen in der Vergangenheit belegen – qualifizierte Ausbildung für alle zu sichern« (Bundesregierung 1989: 24).

stellenmarkt« (SPD 1986: 5) rückten gegenüber qualitativen Fragen noch weiter in den Vordergrund. Gleichzeitig wurde in der Begründung deutlich gemacht, dass es um eine zusätzliche Belastung der Wirtschaft gehe, sondern – dabei verwies man auf die überdurchschnittliche Ausweitung des Ausbildungsangebots im Handwerksbereich – um einen »gerechten« Ausgleich zwischen ausbilden- und nicht ausbildenden Betrieben und die Vermeidung der »einseitige[n] Belastung der ausbildenden Arbeitgeber« (ebd.: 5). Wie schon im APIFG wurde keine generelle Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung der Ausbildung durch Umlagefinanzierung vorgeschlagen, sondern die Erhebung der Abgabe an den Tatbestand eines fehlenden Angebotsüberhangs (wie im APIFG 12,5 Prozent) gebunden (§ 2). Der Freibetrag von 400.000 DM wurde zugunsten einer Freistellung von kleinen Betrieben (unter zehn Beschäftigten) aufgegeben (§ 3 Abs. 1). Bei den Regelungen zur Erhebung der Abgabe war das Bemühen erkennbar, eine passgenaue Berechnung der zu leistenden Abgabe für jeden Betrieb vorzunehmen: So sollte jährlich nach Feststellung des Ausbildungsangebots die zur Erreichung des 12,5-prozentigen Überhangs notwendige Zahl von zusätzlichen Ausbildungsplätzen berechnet werden, woraus sich wiederum »unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Gesamtnettoausbildungskosten eines Ausbildungsplatzes« der zusätzliche Finanzbedarf ermittelte, zu dem jeder Arbeitgeber »je Zehntel-Prozentpunkt der Unterschreitung der Ausbildungsquote« einen entsprechenden Beitrag zu leisten hatte (§ 2 Abs. 3). Angesichts der in Kapitel 2 und weiter unten diskutierten Schwierigkeiten, die realen Angebots- und Nachfragegrößen und die betrieblichen Ausbildungskosten zu ermitteln, sowie der im Gesetzentwurf vorgesehenen Notwendigkeit, die Abgabenhöhe für jeden Betrieb exakt zu berechnen, hätte die Umsetzung dieses Gesetzes einen mindestens so hohen bürokratischen Aufwand zur Folge gehabt wie die des APIFG. Aufgrund der herrschenden Mehrheitsverhältnisse war die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage ohnehin unrealistisch, daher hätte die SPD einen wesentlich radikaleren Entwurf präsentieren können. Diese Unterlassung kann nur so interpretiert werden, dass es der SPD im Grunde nicht um die Abgabengänge, sondern darum, ein politisches Signal auszusenden. Die Abgabe als politisches Drohinstrument hatte eine größere Bedeutung als die tatsächliche Umsetzung; das Ziel war, die ausbildenden Betriebe zu unterstützen und nur die »schwarzen Schafe« zu bestrafen.

### *Wirtschaft (Arbeitgeber)*

Die Wirtschaft begrüßte den zurückhaltenden und entgegenkommenden Ansatz der Regierungspolitik (Schlaffke 1983; Borgmann 1986). Das wird auch daran deutlich, dass in den Stellungnahmen zu den Berufsbildungsberichten der

Achtzigerjahre fast durchgehend die Gewerkschaften Minderheitenvoten einbrachten, während die Arbeitgeber sich mit gesonderten Stellungnahmen auffällig zurückhielten. Die von Kuda/Mignon (1982: 61) in den Siebzigerjahren beobachtete Frontstellung der Gewerkschaften gegen Bund, Länder und Arbeitgebervertreter im Hauptausschuss des BIBB blieb also auch in den Achtzigerjahren weitgehend erhalten.

Die Forderungen der Wirtschaft an die Berufsbildungspolitik waren durch einen ausgeprägten Konservatismus gekennzeichnet: »Daher ist es nach unserer Auffassung die vornehmste politische Aufgabe der Berufsbildungspolitik, Bestand und Funktionsfähigkeit der betrieblichen Ausbildung zu sichern« (Borgmann 1986: 27). Das Bekenntnis zum gegliederten Schulsystem und die Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung fiel deutlicher und entschiedener aus als bei der Bundesregierung (ebd.: 25–26).<sup>44</sup> Im Laufe der Neunzigerjahre zeichnete sich diesbezüglich ein Positionswechsel der Wirtschaft ab, denn von einer stärkeren Integration von allgemeiner und beruflicher Bildung erhoffte man sich eine Steigerung der Attraktivität der beruflichen Bildung und eine Verminderung der »Sogwirkung« der Hochschulen (siehe unten). Die Wirtschaft kritisierte außerdem den »Rückgriff auf Drohgebärden der 70er Jahre« (ebd.: 27) durch SPD und Gewerkschaften, insbesondere die Forderungen nach Einführung einer Umlagefinanzierung (und den SPD-Gesetzesentwurf dazu), einer Meldepflicht und einer Ausbildungspflicht für Betriebe (siehe auch BDI 1991[1987]: 529). Rhetorisch erkannte die Wirtschaft ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung an:

Die betriebliche Bildungsarbeit ist seit jeher ein wichtiger Bestandteil der Personalpolitik der Unternehmen und zunehmend auch einer sozial verpflichteten Unternehmensführung. Ihre Aufgaben werden einerseits aus den Unternehmenszielen und andererseits aus gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Zielen abgeleitet. Die betriebliche Bildungsarbeit ist also sowohl einzelwirtschaftlich als auch gesamtwirtschaftlich orientiert. (BDI 1991[1982]: 523)

Ob diese Rhetorik tatsächlich durch eine gesamtgesellschaftliche Orientierung der Wirtschaft gestützt wird, kann empirisch nur schwer erfasst werden, denn Interessenvertreter versuchen immer, die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Partikularinteressen hervorzuheben. Wie schon erwähnt, stieg das Ausbildungsangebot zu Anfang der Achtzigerjahre allerdings deutlich an (Casey 1986, 1991; Baethge 1999, 2003: 567–568), obwohl das Drohinstrument der Berufs-

---

44 »Der DIHT hat schon früher darauf hingewiesen, daß Mischungen aus allgemeiner und beruflicher Bildung mittel- und langfristig dem dualen System schaden. Es ist praxisfremd und widerspricht den pädagogischen Erfahrungen, wenn gleichzeitig eine echte Berufsqualifikation und eine allgemeine Hochschulreife erreicht werden sollen. Von jedem ein bißchen. Derartige Integrationsversuche überfordern die Schüler und führen weder zu einer vollen Studienqualifikation noch zu einer hinreichenden Berufsqualifikation« (Borgmann 1986: 26).

bildungsabgabe seit Verabschiedung des BerBiFG und dem Regierungswechsel wirkungslos geworden war. Somit kann dieser Angebotsanstieg zumindest zum Teil auf die verstärkte Berufsausbildung über Bedarf durch die Unternehmen zurückgeführt werden. In der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre jedenfalls feierte die Wirtschaft die erfolgreiche Bewältigung der demografischen Krise: »Mit der Ausbildung der geburtenstarken Jahrgänge hat das duale System in den vergangenen Jahren eine seiner härtesten Belastungsproben bestanden« (BDI 1991[1987]: 526). Damit verschob sich wie für Gewerkschaften und Regierung auch für die Arbeitgeber der Fokus von quantitativen Problemen zu Fragen der Qualität der Ausbildung. Die Beteiligung staatlicher Institutionen zum Ziel der Verbesserung der Ausbildungsqualität wurde jedoch ebenso abgelehnt wie die undifferenzierte Ausweitung theoretischer Ausbildungsanteile. Vielmehr wurde argumentiert:

Die Qualität der Ausbildung zu sichern, liegt im Eigeninteresse der Betriebe. Einen qualifizierten Fachkräftenachwuchs heranzubilden, ist wesentliches Element ihrer Zukunftsvorsorge. Die hierzu notwendige Bildungsarbeit und die Bildungsinvestitionen können bedarfsgerecht am ehesten durch die Betriebe selbst ausgeführt werden. (BDI 1991[1982]: 524)

Die Wirtschaft teilte die Sorge der Regierung, dass die duale Ausbildung durch die Bildungsexpansion an Attraktivität einbüßen könnte und befürchtete eine Konkurrenz durch Hochschulen und vollzeitschulische Berufsbildung.<sup>45</sup> In Bezug auf die Beteiligung von Abiturienten in der dualen Ausbildung nahm die Wirtschaft eine weniger enthusiastische Position als die Regierung ein: Zwar seien gute Erfahrungen gemacht worden, die Nachfrage nach Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe durch Studienberechtigte sei aber zu hoch und es müsse mehr Interesse für gewerblich-technische Berufe geweckt werden (BDI 1991[1987]: 527).

### 3.2.2 Einzelaspekte

#### *»Ausbildungshemmende Hindernisse«*

Ein wesentliches Element in der Berufsbildungspolitik der unionsgeführten Regierung war die Beseitigung von »ausbildungshemmenden Hindernissen«, die »Verbesserung der Rahmenbedingungen« der beruflichen Bildung beziehungsweise der Abbau von »unnötigen bürokratischen Regelungen« (Bundesregie-

---

45 »Um den dringend benötigten Fachkräftenachwuchs der kommenden Jahre zu sichern, muß die staatliche Bildungspolitik dafür sorgen, daß für das duale System der Berufsausbildung beim Werben um die verminderte Zahl der Jugendlichen faire Wettbewerbschancen im Vergleich zu den übrigen Bildungseinrichtungen erhalten bleiben. Dies gilt besonders im Verhältnis zu den beruflichen Vollzeitschulen und den Hochschulen« (BDI 1991[1982]: 523).

zung 1983: 3), zum Beispiel bei Arbeitszeitregelungen für Auszubildende, dem Jugendarbeitsschutzgesetz,<sup>46</sup> dem Arbeitszeitrecht,<sup>47</sup> der Lockerung des Arbeitsstättenrechts und der Ausbildereignungs-Verordnung für gewerbliche Wirtschaft und Hauswirtschaft (1985; Bundesregierung 1984: 15, 1985: 12–13). Die Gewerkschaften kritisierten den Abbau von Vorschriften und bezweifelten, dass dies zur Lösung der Ausbildungskrise beitragen könnte.<sup>48</sup>

### »Differenzierung«

Ein weiteres wichtiges Vorhaben der CDU/CSU-FDP-Regierung war, die berufliche Bildung für Abiturienten attraktiver zu machen, um dem erwarteten Fachkräftemangel gegen Ende der Achtzigerjahre vorzubeugen (Bundesregierung 1983: 7). Außerdem könne »das Beschäftigungssystem langfristig das wachsende Angebot an Hochschulabsolventen nicht aufnehmen« (Bundesregierung 1984: 5). Im Vergleich zu den Neunzigerjahren, in denen die Abiturienten wieder verstärkt an die Hochschulen strömten, waren die Achtzigerjahre die Hoch-Zeit der Beteiligung von Studienberechtigten in der dualen Ausbildung. Die Bundesregierung begrüßte diese »Umorientierung der Studienberechtigten«, »weil sie eine realistische Einschätzung ungünstiger Berufsaussichten der Hochschulabsolventen in einigen Bereichen erkennen läßt« (Bundesregierung 1985: 14). Der Plan, die duale Ausbildung für Abiturienten attraktiver zu machen, war verbunden mit der Forderung nach stärkerer »Differenzierung der Berufsbildungsangebote« (ebd.: 16), sowohl für Bildungsstarke als auch Bildungsschwache (siehe auch Bundesregierung 1986: 14, 16). Letzteren sollte durch die Schaffung von »praxisorientierten« Ausbildungsberufen die Eingliederung in Ausbildung, Beschäftigung und Weiterbildung erleichtert beziehungsweise erst ermöglicht werden (Bundesregierung 1990: 8):

46 Lockerung des Jugendarbeitsschutzrechts durch Verordnung vom 1.8.1983 (Anpassung der Arbeitszeiten von Jugendlichen an die von erwachsenen Arbeitnehmern; Bundesregierung 1985: 12).

47 Angleichung der Arbeitszeitregelungen von Mädchen und Jungen zur »Erweiterung der Möglichkeit der Beschäftigung von Frauen« (Bundesregierung 1985: 12).

48 »Gleichzeitig ist die Regierung von ihrem in der Regierungserklärung formulierten Anspruch, die Zukunftschancen der Jugend in Ausbildung und Beruf zu sichern, längst abgerückt. Stattdessen werden die Novellierung des Jugendarbeitsschutzgesetzes, der Abbau von Schutzrechten und die Schaffung von gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen als Beitrag zur Behebung der Ausbildungsplatzkrise dargestellt, obwohl die Zahlen dies eindeutig widerlegen« (Bundesregierung 1985: 23).

Schon im Jahr 1979 ließ die IG Metall verlauten: »In Wirklichkeit gibt es keine ausbildungshemmenden Vorschriften, sondern nur ausbildungsprothemmenden Vorschriften. Denn alle von den Unternehmen unter diesem Schlagwort angegriffenen Regelungen sind darauf gerichtet, die »Ausbildungsbereitschaft« der Betriebe zu verbessern« (IG Metall 1979: 92).

Auch lernschwächere Jugendliche wie Hauptschüler ohne Abschluß sowie ausländische Jugendliche und Behinderte müssen die Möglichkeit haben, einen Berufsabschluß – ggf. mit gezielter Förderung – zu erwerben. Andererseits muß gesehen werden, daß sich die Anforderungen in vielen Berufen aufgrund der technischen Entwicklung ändern und zum Teil erhöhen. Innerhalb des Systems der anerkannten Ausbildungsberufe ist deshalb künftig eine stärkere – wenn auch nicht unbegrenzte – Differenzierung im Hinblick auf die Anforderungsprofile der einzelnen Berufe notwendig. Neben Berufen, für die eher theoretische Anforderungen im Vordergrund stehen, wird es auch weiterhin Berufe geben, die vor allem praktische Fähigkeiten voraussetzen. Die Ausbildungsordnungen für die mehr praxisorientierten Berufe dürften nicht mit zu viel theoretischem Wissensstoff überlastet werden, damit sie auch künftig von Jugendlichen erlernt werden können, die Schwächen bei der Aneignung theorieorientierten Wissens haben. Ohne eine solche stärkere Differenzierung in der Vielfalt der Berufe des dualen Systems würde es unausweichlich, daß »oberhalb« und »unterhalb« des dualen Systems neue Qualifizierungsebenen entstehen, damit den Anforderungen der Arbeitswelt entsprochen werden kann und den Jugendlichen ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten geboten werden können. (Bundesregierung 1987: 14)

Auf der anderen Seite wurde das Prinzip des formal offenen Zugangs zum dualen System für unantastbar erklärt und die faktische Stratifizierung der Ausbildungsangebote in Abhängigkeit von der schulischen Vorbildung kritisiert (Bundesregierung 1988: 3).<sup>49</sup> Dieser Widerspruch ist durch das Festhalten der unionsgeführten Regierung am gegliederten Schulsystem erklärbar, denn eine formale Zuordnung von Ausbildungsgängen an schulische Vorqualifikationen hätte die Abwertung der Hauptschule erheblich beschleunigt und den Druck für eine grundlegende Reform des Sekundarbildungswesens erhöht.

Mit den Forderungen nach mehr Differenzierung im Ausbildungssystem traf die Bundesregierung auf den Widerstand der Gewerkschaften. Während die Regierung die Beteiligung von Abiturienten am dualen System befürwortete, standen die Gewerkschaften diesem Trend eher skeptisch gegenüber: »Dies führt dazu, daß der Anteil der Arbeitnehmerkinder an Studenten abnimmt. Die wachsende Zahl von Abiturienten im dualen System verschlechtert gleichzeitig die Chancen der anderen Jugendlichen« (Bundesregierung 1986: 21). Sie lehnten auch die Schaffung von neuen zweijährigen Berufen ab und forderten anstelle

---

49 »Die jeweilige Vorbildung darf aber nicht zu einem maßgeblichen Gestaltungsfaktor für das einzelberufliche Qualifikationsniveau werden. Eine Differenzierung der Ausbildungsgänge nach Vorbildung ist auch und gerade mit Blick auf die sich wandelnde Vorbildungsstruktur der Bewerber weder unter bildungs- noch unter beschäftigungspolitischen Aspekten vertretbar. Vielmehr muß die praktizierte Zuordnung von bestimmten Berufsbereichen zu Schulabschlüssen aufgelockert werden. Auf der einen Seite müssen die Zugangschancen für Hauptschüler insbesondere zu kaufmännischen und industriellen Berufen verbessert werden. Auf der anderen Seite müssen auch Jugendlichen mit weiterführenden Schulabschlüssen, insbesondere für Abiturienten, mehr Ausbildungsmöglichkeiten gerade im gewerblich-technischen Bereich angeboten werden« (Bundesregierung 1988: 3).

dessen eine breitere Berufsausbildung in »Schlüsselberufen« (Bundesregierung 1989: 26). Auch der Hauptausschuss des BIBB äußerte sich zum Vorschlag der Differenzierung der Berufsbildung kritisch: »Die Begabtenförderung in der beruflichen Bildung, im Berufsbildungsbericht 1989 bereits als Eckpunkt angekündigt, läßt befürchten, daß das Berufsbildungssystem zu einem 3-Klassen-System degeneriert wird« (Bundesregierung 1990: 22).<sup>50</sup> Die Wirtschaft trat für eine stärkere »Binnendifferenzierung« der Ausbildung ein, nicht nur im eigenen, sondern auch im Interesse der Jugendlichen (vgl. auch Borgmann 1986: 29): »Die Binnendifferenzierung der Ausbildungsberufe im dualen System gewährleistet ein Ausbildungsangebot, das sowohl Neigung und Begabung der Jugendlichen entspricht als auch dem differenzierten Bedarf der Wirtschaft« (Bundesregierung 1990: 24). Die Position der Regierung gegen eine zu weitgehende »Entspezialisierung« und gegen die Schaffung von »Grundberufen« wurde hingegen ausdrücklich begrüßt und unterstützt (ebd.: 23).

#### *»Benachteiligtenförderung«*

Die Benachteiligtenförderung wurde in den Achtzigerjahren systematisch ausgebaut: Zwischen 1982 und 1986 stieg die Zahl der Teilnehmer von 2.000 auf 24.000 (Bundesregierung 1987: 18). Nach dem Ausbau der schulischen Berufsvorbereitungsmaßnahmen in den Siebzigerjahren wurden nun ergänzend vor allem die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) unter der Ägide der BA ausgebaut (Schober 1990). Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die BvB in einem Graubereich der Kompetenzverteilung zwischen Bildungs-, Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik verharrten, was die Effizienz der Maßnahmen nachhaltig beeinträchtigen sollte.<sup>51</sup>

Von der Bundesregierung wurde die Expansion der Benachteiligtenförderung nicht primär im Zusammenhang mit der Lehrstellenkrise gesehen, sondern als Institutionalisierung eines nützlichen Politikinstrumentes, das nachhaltig zur Eingliederung von Benachteiligten in Ausbildung und Beschäftigung beitrug

---

50 Dieser Berufsbildungsbericht unterscheidet sich aber von dem in den Achtzigerjahren üblichen Muster dadurch, dass es kein Minderheitenvotum der Arbeitnehmer, sondern nur eines der Arbeitgeber gibt. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass sich in diesem Jahr (ausnahmsweise) die Gewerkschaften im Hauptausschuss durchgesetzt haben.

51 »Weder betriebliche Berufsausbildung, die nach dem Berufsbildungsgesetz in die Zuständigkeit der Wirtschaft fällt, noch schulische Ausbildung, die der Kulturhoheit der Länder unterliegt, konnten und sollten mit Versicherungsbeiträgen finanziert werden. Für die Förderung von Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen fehlten Jugendlichen in der Regel die Anwartschaftszeiten sowie die berufliche Erstausbildung oder zumindest längere Berufserfahrung, auf die in aller Regel Fortbildung oder Umschulung aufbauen« (Schober 1990: 413).

(ebd.: 18).<sup>52</sup> Auch die Gewerkschaften lehnten die Benachteiligtenförderung nicht als diskriminierend und stigmatisierend ab, sondern forderten eine Aufstockung des Programms (Bundesregierung 1987: 30; Lübke 1987: 427).

Noch im Jahr 1990 äußerte sich die IG Metall deutlich positiv zur Benachteiligtenförderung im Allgemeinen und zur außerbetrieblichen Ausbildung im Besonderen:

Auch wenn das Angebot weit hinter dem Bedarf zurückblieb, auf eng definierte Zielgruppen beschränkt und als zeitlich vorübergehende Maßnahme angesehen wurde, konnten in diesem Rahmen hervorragende Leistungen zur beruflichen Integration sogenannter benachteiligter Jugendlicher erbracht werden. (ebd.: 533)

Andererseits wurde ein sich in den darauf folgenden Jahren noch verstärkender Trend der Abwertung der Benachteiligtenförderung kritisiert (»Warteschleifen werden länger – Subventionen nehmen zu« [Bundesregierung 1985: 22]):

Jede von der Bundesregierung angestrebte Ausgrenzung oder die Schaffung von »Discountregelungen« wird von den Gewerkschaften entschieden abgelehnt. Für Benachteiligte sind nicht »verstärkt praxisorientierte [...] Ausbildungsgänge« einzuführen, sondern diesen jungen Menschen ist das erfolgreiche Absolvieren einer Normal-Berufsausbildung zu ermöglichen. [...] Stigmatisierende Sonderregelungen eröffnen nicht mehr, sondern weniger Chancen. (Bundesregierung 1989: 24)

Die Wirtschaft befürwortete eine Neuausrichtung der Benachteiligtenförderung, die nicht auf außerbetriebliche Ausbildung, sondern auf spezifische Unterstützung der Betriebe in Form der »ausbildungsbegleitenden Hilfen« (abH) abzielte (Borgmann 1986: 29; BDI 1991[1987]: 529). Dies gilt in besonderem Maße für das Handwerk, während Industrie und Handel eher die Erprobung theoriegeminderter, praxisbezogener Ausbildungsgänge als Basis- oder Einstiegsausbildung mit individuellen Weiterbildungsmöglichkeiten befürworteten (Pütz 1992: 15, 24). Hier wurden schon die Konturen der sich in den Neunzigerjahren verschärfenden Modularisierungsdebatte erkennbar.

### 3.2.3 Die Politik der Zahlen

Die Kontroversen zwischen Regierung und Gewerkschaften um die tatsächliche Lage auf dem Ausbildungsmarkt hingen mit Diskussionen über die statistischen Grundlagen des Berufsbildungsberichts zusammen (Schlösser 1990: 254), vor allem über die adäquate Vorgehensweise bei der Erfassung der tatsächlichen

---

52 »Für viele ehemalige Sonderschüler, Hauptschüler ohne Abschluß und junge Ausländer bietet die Ausbildung mit Lernunterstützung durch das Benachteiligtenprogramm eine gute Möglichkeit für eine abgeschlossene Berufsausbildung und damit für eine dauerhafte Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt« (Bundesregierung 1987: 18).

Nachfrage (siehe auch Kapitel 2.1). Dieses Beispiel zeigt, dass der scheinbare neutrale und rationale Vorgang der Erhebung von Statistiken zum Politikum werden kann.

Die Debatte um die »Politik der Zahlen« lässt sich sehr gut an der Abfolge der Berufsbildungsberichte in den Achtzigerjahren nachzeichnen, war aber auch darüber hinaus relevant (vgl. zum Beispiel Lübke 1987: 416). Der Hauptausschuss des BIBB, ebenso wie die »Mehrheit« der Beauftragten der Arbeitnehmer, rechnete in seiner Stellungnahme zum BBB 1984 die im Vergleich zu späteren Entwicklungen noch geringe Zahl von circa 30.000 unfreiwillig alternativ Verbliebenen zu den offiziell knapp 50.000 »nicht Vermittelten« ohne Ausbildungsplatz hinzu (Bundesregierung 1984: 17, 18). Die Bundesregierung lehnte es ab, die alternativ Verbliebenen in der Berechnung der Nachfrage zu berücksichtigen:

Die Aussage des Hauptausschusses, 80.000 Jugendliche hätten keinen Ausbildungsplatz gefunden, ist aus der Sicht der Bundesregierung unzutreffend; sie entspricht nicht der gesetzlichen Nachfragedefinition. [...] Das Minderheitsvotum einer Mehrheit der Beauftragten der Arbeitnehmer weicht von den gesetzlich vorgesehenen Berechnungskriterien ab und geht von einem anderen Berechnungsmodus aus. (Bundesregierung 1984: 16)

Die Arbeitnehmervertreter gingen in ihren Berechnungen der Zahl unversorgter Jugendlicher noch weiter als der Hauptausschuss. Auf der Grundlage von Schul- und Berufsberatungsstatistiken errechneten sie durch Einbeziehung von Schulabgängern, Absolventen von BA-Lehrgängen, Ausbildungsabbrechern, Altbewerbern, Arbeitslosen und Jungarbeitern die Zahl von 200.000 unversorgten Bewerbern (ebd.: 21). Die Teilnehmer in BGJ und BVJ wurden dabei sogar noch zu den versorgten Jugendlichen gerechnet (ebd.: 21). Die Praxis der Berechnung einer alternativen »Berufsbildungsbilanz« hielten die Arbeitnehmervertreter über die Achtzigerjahre aufrecht.

Im BBB 1985 sprach sich die Regierung für eine »Versachlichung der Zahlendiskussion« aus (Bundesregierung 1985: 9), gab aber auch zu: »Angebot und Nachfrage sind nicht von vorneherein feststehende Größen; sie müssen definiert werden« (ebd.: 3). Es wurde auch anerkannt, dass die vorherrschenden Definitionen von Angebot und Nachfrage bestimmte Teile der realen Größen nicht erfassten, aber gerade bei der Nachfrage die »Einschaltquote« (die Beteiligung der Arbeitsverwaltung an der Vermittlung der Ausbildungsstellen) zunehme (ebd.: 4) und die Verwirrung um die Zahlenlage auch durch »Fehlinterpretationen von monatlichen Zwischenergebnissen der Berufsberatungsstatistik« entstanden sei, denn hier sei natürlich die Zahl der unvermittelten Bewerber höher (ebd.: 9). Außerdem kritisierte die Bundesregierung, dass nicht jeder, der in eine Alternative einmünde und seinen Wunsch nach Vermittlung in Ausbildung aufrechterhalte, zur Gruppe der nicht vermittelten Bewerber gezählt werden sollte:

Es wäre eine unzulässige Abwertung anderer, z.B. schulischer Bildungsgänge, jeden als »abgedrängt« zu betrachten, der ergänzend oder auf Dauer einen solchen Bildungsweg einschlägt, obwohl er auch eine duale Ausbildung in Erwägung gezogen hatte oder noch zieht. Es ist daher auch nicht gerechtfertigt, diese Jugendlichen zu den noch nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerbern hinzuzurechnen. (ebd.: 7)

In der Stellungnahme des Hauptausschusses zum BBB im Folgejahr wurde die Kategorie der »nicht Vermittelten« wieder getrennt von der Zahl derjenigen ausgewiesen, die bei der Ausbildungsplatzsuche »zunächst ohne Erfolg« blieben und in eine Alternative zur dualen Ausbildung einmündeten (Bundesregierung 1986: 19). Die Gewerkschaftsvertreter im Hauptausschuss holten zum Gegen-schlag aus und warfen der Bundesregierung vor, die Vorgaben des Berufsbildungsförderungsgesetzes nicht einzuhalten:

Dieses Gesetz schreibt vor, daß zur Nachfrage alle Ausbildungsplatzssuchenden [sic!] zu zählen sind; demgegenüber rechnet die Bundesregierung die Jugendlichen nicht zur Nachfrage, die mangels betrieblicher Ausbildungsplätze auf andere Maßnahmen (berufsvorbereitende Maßnahmen, allgemeinbildende und berufliche Schulen, etc.) ausweichen mussten, aber ihren Vermittlungswunsch ausdrücklich aufrechterhielten. (ebd.: 20)

Die Bundesregierung verlängere außerdem unzulässigerweise das Berichtsjahr von 12 auf 15 Monate, »indem ausschließlich die nach dem 30. September nachvermittelten Jugendlichen gezählt werden, nicht aber die Jugendlichen, die in der Probezeit [im selben Zeitraum] ihren Ausbildungsplatz verloren haben« (ebd.: 20). Die Regierung begegnete dieser Kritik, indem sie sich auf die schon vorher geäußerte Position zurückzog und zugab, dass die gebräuchlichen Definitionen von Angebot und Nachfrage nicht alle Teile der realen Größen abdecken, die Einschaltquoten der Arbeitsverwaltung auf beiden Seiten aber so hoch seien (»87 % auf der Nachfrageseite und 71 % auf der Angebotsseite«), dass der »weitaus« größte Teil erfasst werde (Bundesregierung 1987: 3).

Die hitzig geführten Diskussionen um die Politik der Zahlen entschärfen sich in der Periode nach den Achtzigerjahren. Zu Beginn eines jeden Ausbildungsjahres findet jedoch weiterhin

das gleiche Ritual aus Appellen an die Verpflichtung und Verantwortung der Unternehmen statt, die ihrerseits mit Relativierungen des Ausbildungsplatzdefizits und Forderungen zur Steigerung der Ausbildungsbereitschaft kontern. Fester Bestandteil dieses Disputes ist der Streit um das tatsächliche Defizit, da die übliche Darstellung, welche die Differenz zwischen gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen und Bewerbern ausdrückt, nur begrenzt etwas über die betriebliche Ausbildungsrealität aussagt. (Kreft 2006: 273)

### 3.2.4 Neuordnungspolitik

In der Neuordnungspolitik wurde gegen Ende der Achtzigerjahre die sogenannte erste Modernisierungswelle (Neuordnung der noch nie seit Erlass des BBiG reformierten Ausbildungsordnungen, die teilweise noch aus den Dreißigerjahren stammten) abgeschlossen und daraufhin die zweite Welle eingeleitet (erneute Revision der bereits Anfang der Siebzigerjahre unter BBiG neu geordneten Berufe; Bundesregierung 1989: 4). Außerdem wurde nach langen Verhandlungen in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre die Neuordnung der industriellen Metall- und Elektroberufe vollendet. Dieses Neuordnungsverfahren hatte eine wegweisende Bedeutung, nicht nur weil es sich bei dem betreffenden Industriesektor um einen der bedeutsamsten in der deutschen Wirtschaft handelte (Schlösser 1990: 255), sondern auch, weil die in den Siebzigerjahren etablierten Koordinations- und Abstimmungsverfahren zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern zum ersten Mal einem Belastungstest ausgesetzt wurden. Die Neuordnung stellte einen Kompromiss zwischen gewerkschaftlichen Interessen und Arbeitgeberinteressen dar, der ein bestimmtes Maß an Flexibilisierung ermöglichte (Aufteilung in Grund- und spezialisierende Fachbildung), dabei aber im Grundsatz die Einheitlichkeit der Ausbildung wahrte (keine zweijährigen Ausbildungsberufe; Abschaffung der Stufenausbildung in den Elektroberufen; IG Metall 1983: 31–32).

Schon 1978 hatten sich IG Metall und Gesamtmetall auf »Eckdaten zu Neuordnung der industriellen Metallberufe« geeinigt (vgl. IG Metall 1979: 161–163). Vor Beginn des eigentlichen Verfahrens wurden dann Anfang der Achtzigerjahre mit Sachverständigen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite sowie mit dem BIBB eine umfassende Ist-Stands-Analyse der Ausbildung sowie eine Erfassung des tatsächlichen Qualifikationsbedarfs vorgenommen (Geer/Bartel 1984). In den reformierten Ausbildungsordnungen wurden Handlungsorientierung sowie Technik-Offenheit als Ziele verankert. Man wollte eine bessere Abstimmung mit dem betrieblichen Bedarf erreichen und aufwendige Neuordnungsverfahren durch technikneutrale Formulierungen in Zukunft vermeiden helfen. Der Konsens mit den Gewerkschaften wurde als wichtig erachtet, denn er garantierte eine reibungslose Umsetzung der reformierten Ausbildungsordnungen in den Betrieben.<sup>53</sup> Das verdeutlicht, wie sehr die Stellung der Gewerkschaften innerhalb der Neuordnungspolitik durch reale Machtressourcen, das

---

53 »Der Kompromiß entspricht darüber hinaus auch der Einsicht, daß ein so wichtiges Vorhaben wie die Neuordnung der industriellen Metallberufe in seiner praktischen Umsetzung ganz erheblich behindert, sich vielleicht sogar als unmöglich erweisen würde, sollte man versuchen, es gegen die Gewerkschaften »durchboxen« zu wollen. Mancher Ausbildungsleiter würde dann wahrscheinlich in einem »Ausbildungs-Kulturkampf in den Betrieben zerrieben« (Geer/Bartel 1984: 42).

heißt durch eine hohe Verpflichtungs- und Durchsetzungsfähigkeit auf der betrieblichen Ebene, geprägt wurde. Die Gewerkschaften mit ihrem Ziel, eine fundierte Grundbildung durchzusetzen, und die Arbeitgeber mit ihrer Forderung, dass es ausreichend Zeit zur beruflichen Einarbeitung und Sozialisierung des Auszubildenden geben müsse, fanden zu einem Kompromiss, der die Verlängerung der Gesamtausbildungszeit auf dreieinhalb Jahre vorsah.

Die Fallstudien in Streeck et al. (1987) und Hilbert et al. (1990) zeugen von einem sich selbst stabilisierenden korporatistischen System im Sinne eines »private interest government« (Streeck/Schmitter 1985). Gewerkschaften und Arbeitgeber suchten den Schulterchluss, um eine Einmischung der Regierung abzuwehren, und das BIBB war als »zentrale Koordinations- und Schaltstelle« allgemein akzeptiert (Hilbert et al. 1990: 97). Das Selbststeuerungspotenzial des Systems zeigte sich darin, dass, wenn eine der Parteien (Arbeitgeber oder Gewerkschaften) durch Interessenheterogenität oder Organisationsdefizite geschwächt war, die Organisationsmacht der anderen Partei ein Gleichgewicht der Kräfte förderte. Zugleich war das System offen genug gegenüber Branchen- und Sonderinteressen, um eine allgemeine Defektion der Großunternehmen zu verhindern.

Die Bundesregierung nahm in der Neuordnungspolitik eine Mittelstellung ein. Einerseits propagierte sie das »Konzept der vollen Berufsbefähigung« (Bundesregierung 1990: 6), nach dem die Jugendlichen so breit ausgebildet und umfassend beruflich sozialisiert werden sollten, dass sie im Anschluss an die Ausbildung auch in anderen Bereichen tätig werden konnten. Andererseits erteilte sie einer zu weitgehenden »Entspezialisierung« und dem von den Gewerkschaften in die Diskussion gebrachten Konzept der Grundberufe eine Absage: »Eine weitere Entspezialisierung in Richtung sogenannter Grundberufe würde die volle Berufsbefähigung und gewachsene Berufsmuster – und damit wesentliche Qualifikationsvorteile des dualen Systems – in Frage stellen« (ebd.: 7).

Vor dem Hintergrund des langwierigen Neuordnungsverfahrens bei den industriellen Metall- und Elektroberufen machte die Bundesregierung deutlich, dass die Letztentscheidungsbefugnis bei ihr liege und sie notfalls bereit sei, im Sinne der zügigen Neuordnung von überkommenen Ausbildungsordnungen zu intervenieren:

Zur Zeit dauern z.B. vorbereitende Sozialpartnergespräche vor Beginn des förmlichen Neuordnungsverfahrens in manchen Fällen nach wie vor sehr lange. Kompromißfähigkeit ist auch bei Grundsatzfragen nötig. Verbandsinterne detaillierte Grundsatzbeschlüsse, die strittigen Detailproblemen unangemessen großes Gewicht geben, erschweren dies außerordentlich. Insbesondere bei solchen Detailproblemen sind gegebenenfalls Entscheidungen der Bundesregierung erforderlich, wenn die Gesprächsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. (Bundesregierung 1990: 10)

Nachdem die große Hürde der Neuordnung der industriellen Metall- und Elektroberufe genommen war, suchten die Gewerkschaften zunehmend den Schulterschluss mit den Arbeitgebern. Sie warfen der Regierung vor, durch ihre Einmischung die Innovationsfähigkeit der Neuordnungspolitik zu vermindern und nicht zu fördern: »Wesentliche innovative Impulse waren und sind nur möglich, weil Gewerkschaften mit den Unternehmen und ihren Verbänden die Neuordnung der Berufe und ihre Umsetzung vorantreiben« (Bundesregierung 1988: 15). Weiter hieß es:

Das Konsensprinzip ist die entscheidende Grundlage für die Akzeptanz der beruflichen Ordnungsmittel durch Betriebe und Arbeitnehmer. Eine zügige Modernisierung von Ausbildungsordnungen steht nicht im Widerspruch zum Konsensprinzip. Deshalb sind die regierungsamtlichen Drohgebärden in Richtung Sozialparteien Vorboten obrigkeitstaatlicher Sehnsüchte im Gewande liberaler Politik. (Bundesregierung 1989: 24)

Die Gewerkschaften hielten ihre Forderungen nach breiten, auch soziale Kompetenzen umfassenden Qualifikationen trotz Bekenntnis zum Konsensprinzip weiter aufrecht. Die Neuordnungspolitik wurde als Chance gesehen, die Qualität der Ausbildung zu verbessern (Lübke 1987: 418, 422).<sup>54</sup> Die Wirtschaftsvertreter bekannten sich ebenfalls zum Ziel der »vollen Facharbeiterqualifikation«, wehrten sich aber gegen die Einführung von Grundberufen und die Stärkung schulischer Grundbildung, weil diese als zu praxisfern galt (BDI 1991[1982]: 525; 1991[1987]: 528). Nach Ansicht der Arbeitgebervertreter war die »volle Berufsqualifikation« nur in der betrieblichen Praxis zu erlangen. Daher traten sie im Gegensatz zu den Gewerkschaften nicht für eine Ausweitung, sondern für eine Verminderung der schulischen Anteile in der Ausbildung ein (BDI 1991[1982]: 525). Dieses Beispiel zeigt, wie sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber durch den Rückgriff auf gesellschaftlich-normative Vorstellungen (»Berufsprinzip«, »volle Facharbeiterqualifikation«) versuchten, die zugrunde liegenden ökonomischen Interessen, die im Kern die Verfügungsmacht des Betriebes über den Auszubildenden beziehungsweise Arbeitnehmer betrafen, zu rechtfertigen.

---

54 »Wir als Gewerkschafter haben uns am mühseligen und langwierigen ›Geschäft‹ der Neuordnung von Ausbildungsberufen niemals mit dem Ziel beteiligt, diese grundlegenden Ordnungsmittel dem wechselnden Bedarf der Betriebe anzupassen. Vielmehr beteiligen wir uns mit dem Ziel, die Chancen für die Auszubildenden zu verbessern. [...] Neuordnung von Ausbildungsberufen ist also für den DGB in einem umfassenden Sinn eine Politik der Qualitätsverbesserung der Berufsausbildung« (Lübke 1987: 422).

### 3.3 Die Neunzigerjahre: Institutionalisierung der dualen Berufsausbildung in den neuen Bundesländern

Die Fragen der Berufsbildungspolitik der Siebziger- und Achtzigerjahre nach der Sicherstellung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsstellen, der Zuschneidung und Neuordnung von Ausbildungsberufen durch Kompromisse zwischen Berufsbreite und Berufstiefe sowie die Anbindung der beruflichen Bildung an allgemeine Bildung, Hochschulen und Weiterbildung spielten auch in den Neunzigerjahren eine wichtige Rolle. Das dominierende Thema war allerdings, wie das Modell der dualen Ausbildung auf die neuen Bundesländer übertragen werden könnte und welche Rückwirkungen dies auf das Ausbildungssystem der alten Länder haben würde. Diese Debatte wird im Folgenden zuerst behandelt, anschließend weitere wichtige Themen der Berufsbildungspolitik der Neunzigerjahre.

#### 3.3.1 Berufsausbildung in den neuen Bundesländern

Die Berufsausbildung hatte wie in der BRD auch in der DDR, dem »Arbeiter- und Bauernstaat«, einen hohen Stellenwert (Schäfer 1990a). Zwischen beiden Ausbildungssystemen gab es aufgrund der gemeinsamen Geschichte durchaus Ähnlichkeiten (Berger 1995: 29; Locke/Jacoby 1997: 38),<sup>55</sup> die eine Übertragung des westdeutschen Modells auf die neuen Bundesländer möglich erscheinen ließen: So war die Berufsausbildung in der DDR ebenso wie in Westdeutschland hauptsächlich eine betriebliche Ausbildung, anders als in den übrigen Ostblock-Staaten (Autsch 1995: 24; Schäfer 1990a: 283). Ein wesentlicher Unterschied war, dass westdeutsche Betriebe in einem marktwirtschaftlichen Umfeld agierten und ostdeutsche im Rahmen einer planwirtschaftlichen Ordnung. Darüber hinaus war bedeutsam, dass in der BRD der theoretische Teil der Ausbildung in öffentlichen Berufsschulen in kommunaler Trägerschaft vermittelt wurde, während in der DDR die betrieblichen Berufsschulen überwogen, die im Grunde ebenfalls staatliche Institutionen und den Betrieben nur »angelagert« waren (Autsch 1995: 19–20; Johnson 1995: 134–135; Schäfer 1990d: 292). Die Tatsa-

---

55 Es gab aber auch bedeutsame strukturelle Unterschiede: 1989 waren nur 5 Prozent der Lehrlinge in der DDR im Handwerk (ohne Bauhandwerk) beschäftigt, 46 Prozent in der Industrie. In der BRD waren zu diesem Zeitpunkt 36 Prozent aller Auszubildenden im Handwerk (einschließlich Bauhandwerk) und 32 Prozent in Industrie tätig. In der DDR waren nur 9 Prozent der Lehrlinge in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten, in der BRD 41 Prozent. Im Gegensatz dazu waren 35 Prozent in der DDR in Betrieben mit mehr als 1.000 Beschäftigten angestellt, in der BRD nur 10 Prozent. Außerdem war die Ausbildung in der DDR stärker gewerblich ausgerichtet: 78 Prozent erlernten einen gewerblichen Beruf und nur gut 20 Prozent einen Dienstleistungsberuf (in der BRD: 48 Prozent zu 52 Prozent; Zahlen aus Wolfinger 1993: 178).

che, dass die Entscheidung zur Einstellung von Auszubildenden in Westdeutschland unter die einzelbetriebliche Verfügungsmacht gestellt wurde, hatte dort quantitative Engpässe entstehen lassen. In der DDR musste sich das Ausbildungsangebot den volkswirtschaftlichen Gegebenheiten und Planungen unterordnen (ebenso wie die Berufswünsche der Jugendlichen), und Großbetriebe wurden teilweise verpflichtet, Lehrlinge aus anderen Betrieben auszubilden (Autsch 1995: 21; Berger 1995: 29; Jaudas et al. 2004: 95). Durch die Reformen der Achtzigerjahre wurde neben der Vermittlung von fachlichen Qualifikationen zunehmend die Ausprägung von sozialistischen Handlungs- und Denkweisen zum Ziel (Schäfer 1990c: 328). Die Steuerung der beruflichen Bildung erfolgte nicht im Rahmen einer institutionellen Struktur der Selbstverwaltung, sondern auf hierarchische Weise durch staatliche Institutionen (das Staatssekretariat für Berufsbildung und das Zentralinstitut für Berufsbildung der DDR; Autsch 1995: 22; Schäfer 1990d: 292–293).

Die offizielle Rhetorik der Bundesregierung sah anfangs von einem einfachen Transfer des westdeutschen Systems auf die neuen Länder ab und sprach lieber von einer Zusammenführung zweier Systeme: »Der Beitritt der neuen Ländern sollte jedenfalls nicht dazu führen, die dort gewonnenen spezifischen Erfahrungen generell für obsolet zu erklären« (Bundesregierung 1991b: 1).<sup>56</sup> Es wurde jedoch bald deutlich, dass man an einer Übertragung des dualen Systems ohne Abstriche interessiert war, auch, weil sich die Etablierung eines alternativen Ausbildungssystems im Osten auf die Machtbalance im Gesamtsystem ausgewirkt hätte (Johnson 1995: 155).

Die Bildungspolitik im Allgemeinen hatte in der Phase unmittelbar nach der Wende eine große Bedeutung. Bereits im Mai 1990 konstituierte sich die Gemeinsame Bildungskommission von BRD und DDR, die die Zusammenführung der beiden Systeme vorbereiten sollte. Die »gegenseitige Orientierung der Bildungspolitik beider Staaten und eine schrittweise Zusammenführung der beiden Bildungs- und Wirtschaftssysteme« (BMBW 1995[1990]b: 208) wurden in der konstituierenden Sitzung zum gemeinsamen Ziel erklärt (siehe auch den Vorschlag zur Einrichtung einer Gemeinsamen Bildungskommission, BMBW 1995[1990]c: 207). Die westdeutschen Vertreter wollten den Reformprozess in der DDR unterstützen, aber auch das westdeutsche Bildungssystem in der DDR etablieren (vor allem in den Bereichen berufliche Bildung und Hochschulbildung; Fuchs/Reuter 1995a: 201). In der dritten und abschließenden Sitzung

---

56 Beispiele für Institutionen aus dem DDR-System, die nach Meinung einiger hätten übernommen werden sollen, war die Doppelqualifizierung von Schülern durch Abitur und Facharbeiterabschluss sowie »Berufsfachkommissionen« aus Ausbildern und Berufsschullehrern, die eine klassische Schwäche des dualen Systems – die unzureichende Abstimmung zwischen Betrieb und Berufsschule – gelindert hätten (vgl. Johnson 1995: 136).

der Gemeinsamen Bildungskommission circa vier Monate später wurde bereits die Übernahme des »Hamburger Abkommens«, ein wichtiger Grundpfeiler des westdeutschen Bildungsföderalismus, in den Einigungsvertrag beschlossen (BMBW 1995[1990]a: 221). In der beruflichen Bildung wurde die »schnellstmögliche Einführung des Ordnungsrahmens der Bundesrepublik für Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung, Berufsschulgesetz, Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne)« in den neuen Bundesländern angestrebt (BMBW 1995[1990]a: 222).

Der beruflichen Bildung wurde nochmals eine besondere Bedeutung zuerkannt (Fuchs/Reuter 1995b: 23; siehe auch die Betonung der beruflichen Bildung im »Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost«, Bundesregierung 1991a: 24–26). Man traute dem dualen System zu, die befürchteten Probleme der Jugendarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern ebenso wie in den alten zu lösen und eine Abwanderung von Arbeitskräften in den Westen zu verhindern (BMBW 1995[1990]b: 208). Bereits im August 1990 beschloss die demokratisch gewählte DDR-Volkskammer die Übernahme des BBiG in den Geltungsbereich der DDR, sodass der Jahrgang 1990 zum größten Teil nach dem westdeutschen dualen System ausgebildet werden konnte (Johnson 1995: 127). Die institutionelle Infrastruktur und die entsprechenden intermediären Organisationen (Kammern, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, aber auch Länderadministrativen), die im Rahmen des westdeutschen Modells eine wichtige Rolle spielen, mussten allerdings noch aufgebaut werden.

Nach der Wiedervereinigung stand man vor verschiedenen Herausforderungen:

1. Durch die Umstellung einer planwirtschaftlichen auf eine marktwirtschaftliche Ordnung waren ökonomische Verwerfungen zu erwarten, die sich auch auf Beschäftigung und Ausbildung auswirken sollten (Betriebsinsolvenzen, ökonomische Unsicherheit und daraus resultierende Zurückhaltung der Unternehmen bei Einstellungen).
2. Die Trägerschaft der Berufsschulen musste von Betrieben auf Kommunen und Kreise übertragen werden.
3. Die Kammern mussten erst als neue Institutionen errichtet werden und anschließend sofort ihre Funktionen und Aufgaben im Rahmen des dualen Systems übernehmen.
4. Die Anbindung der beruflichen Bildung an die allgemeine Bildung musste geregelt werden (Schulgesetze der neu geschaffenen Länder).
5. Die strukturelle Schwäche des Handwerks musste behoben werden, damit dieser wirtschaftliche Sektor wie im westdeutschen Modell seine besondere Rolle in der Berufsbildung übernehmen konnte.

6. Die Inhalte der beruflichen Bildung (Ausbildungsordnungen) mussten vereinheitlicht werden.

Einige dieser Probleme konnten schnell gelöst werden: Die Vereinheitlichung der Inhalte der beruflichen Ausbildung bereitete kaum Schwierigkeiten. Erstens wurden die in der DDR erworbenen Facharbeiterqualifikationen (Abschlüsse) vollständig anerkannt. In Sachsen erleichterte die Politik der großzügigen Anerkennung der DDR-Berufsabschlüsse als Meisterabschlüsse, die zugleich Anerkennung des Abschlusses als auch direkte Erteilung der Ausbildungsberechtigung war, die Ausweitung des Ausbildungsangebots im Handwerk (Dürig/Scheuer 2001: 167). Zweitens wurden von den ostdeutschen Ausbildungsordnungen nur wenige in den gesamtdeutschen Bestand der Ausbildungsordnungen übernommen.<sup>57</sup> Bereits im Oktober 1990 wurden 80 Prozent der Jugendlichen nach westdeutschen Ausbildungsordnungen ausgebildet (Bundesregierung 1991b: 2), obwohl die Umsetzung von in Westdeutschland entwickelten, teilweise sehr anspruchsvollen und spezialisierten Ausbildungsordnungen ostdeutsche Betriebe vor zusätzliche Herausforderungen gestellt haben (vgl. BLK 1995[1993]: 314).

Auch die »Neugründung« der Kammern und die (formale) Wahrnehmung der ihnen nach dem westdeutschen Vorbild zustehenden Aufgaben funktionierten dank administrativer Unterstützung aus den alten Bundesländern wider Erwarten gut (Johnson 1995), obwohl es keine Übergangsfristen gab.<sup>58</sup> Die Übertragung der Trägerschaft der Berufsschulen von den Betrieben an die Kommunen war ein größeres Problem, nicht zuletzt wegen der Ansiedlung der Schulen in den Betrieben und der oft mangelhaften Ausstattung (BLK 1995[1993]: 315; Fuchs/Reuter 1995b: 20). Das Berufsschulgesetz vom Juli 1990 löste alle Betriebsberufsschulen zum 31. August 1990 auf und überführte sie in die Trägerschaft von Kommunen und Kreisen.<sup>59</sup> Eine »enge Einbindung der Berufsschule in betriebliche Zusammenhänge« blieb über persönliche Kontakte aber zunächst bestehen (Berger 1995: 31–32; Wolfinger 1993: 185). Einige Betriebe lagerten die Ausbildungsabteilungen auch auf Betreiben der Treuhandanstalt aus, sodass diese sich zu selbstständigen Bildungsträgern und Bildungsdienst-

57 Selbst eine vom BIBB zusammen mit dem Institut für Berufsbildung der DDR vorgeschlagene Übernahme von dreißig Facharbeiterberufen aus der DDR wurde größtenteils nicht durchgeführt (Johnson 1995: 133–134).

58 »Der Transfer der institutionellen Struktur des dualen Systems ist also insgesamt gelungen, so daß Steuerungsdefizite, wie sie durch die immer wiederkehrende Ausbildungsplatzlücke ersichtlich werden, kaum auf eine mangelhafte Funktionsfähigkeit intermediärer Organisationen zurückzuführen sind« (Johnson 1995: 139).

59 In der DDR gab es auch Berufsschulen in öffentlicher, das heißt kommunaler Trägerschaft. Diese waren im Vergleich zu den Betriebsberufsschulen weniger wichtig und in Ansehen und Stellung deutlich darunter angesiedelt (Schäfer 1990e: 312).

leistungsunternehmen entwickelten. Dadurch trat eine neue Akteurgruppe auf die Bildfläche. Die Verantwortung für die Berufsschulen stellte für die ohnehin noch schwachen Kommunalverwaltungen auch ein finanzielles Problem dar, und die Arbeitgeber kritisierten wiederholt und ausdrücklich den schlechten Zustand in Bezug auf Ausstattung und Unterhalt der Berufsschulen in den neuen Bundesländern (Bundesregierung 1994: 23; 1995: 18; Wiegand 1994: 101; Spitzenverbände der Wirtschaft 1992: 14). Der Bund wehrte die Forderungen der neuen Länder nach mehr Mitteln für die Berufsschulen jedoch zunächst ab (BLK 1995[1993]: 315).

Die Anbindung der allgemeinen an die berufliche Bildung hatte zwei Problemdimensionen: Zum einen konnte das Verhältnis zwischen schulischer und beruflicher Bildung erst dann geregelt werden, als die neuen Länder die entsprechenden Schulgesetze verabschiedet hatten, was zum Teil erst Mitte der Neunzigerjahre der Fall war. Zweitens gab es vor allem in den Anfangsjahren nach der Einheit Reibungen zwischen dem auf das westdeutsche, gegliederte Schulsystem zugeschnittenen dualen System und dem noch fortlebenden Erbe des DDR-Schulsystems. In einigen neuen Ländern wurde in Analogie zum Bildungssystem der alten Länder die Hauptschule als eigenständige Schulart eingeführt. Die ostdeutschen Hauptschulabsolventen hatten es aber wegen des geringen Bekanntheitsgrads dieser Schulform bei den Betrieben noch schwerer als ihre westdeutschen Kollegen (Wolfinger 1993: 186). Die Aufnahme einer Ausbildung nach der Hauptschule wurde vielfach assoziiert mit wenig geschätzten, speziellen Ausbildungsgängen, die nach Abgang von der 8. Klasse der Polytechnischen Oberschulen von den wenigsten Jugendlichen in der DDR durchlaufen wurden (Walden 1995; Schäfer 1990e: 313).<sup>60</sup>

Das DDR-Bildungssystem sah auch die Möglichkeit der Doppelqualifizierung durch Abitur und Facharbeiterbrief vor. Dieses Element des alten Systems wurde besonders von Gewerkschaften und Sozialdemokraten als erhaltenswert betrachtet (Bundesregierung 1993: 19) und sollte nach der Einheit zunächst beibehalten werden. Dem Widerstand der Kammern, diese Doppelqualifizierung anzuerkennen, schlossen sich auch BMBW und DIHT an, und die Regelung wurde bei der Reform der Schulsysteme abgeschafft (Berger 1995: 30).

Die strukturelle Schwäche des Handwerks bereitete vor allem in der Anfangsphase nach der Wiedervereinigung Sorgen, weil der Ausbildungsbeteiligung des Handwerks eine allgemein wichtige Stabilisierungsfunktion für das Gesamtsys-

---

60 Eine Umfrage unter ostdeutschen Betrieben kurz nach Einführung des neuen Schulsystems ergab, dass Betriebe einen Hauptschulabschluss nicht als Voraussetzungen für eine »normale« Berufsausbildung anerkannten; im gewerblich-technischen Bereichen verlangten 90 Prozent Mittlere Reife, im kaufmännischen Bereich verlangten ein Drittel sogar das Abitur (und 62 Prozent Mittlere Reife; Walden 1995: 78).

tem der dualen Ausbildung zgedacht wurde. Bereits Mitte der Neunzigerjahre wurde deutlich, dass das Handwerk in den neuen Bundesländern eine dem westdeutschen Handwerk vergleichbare Ausbildungsbeteiligung aufwies (Dürig/Scheuer 2001; Johnson 1995: 140). Für manche Beobachter war das Problem inzwischen sogar eine »Überbetonung kleinbetrieblich-handwerklicher Ausbildungsstrukturen« (Parmentier et al. 1994: 35). Schober (1994: 5) bezeichnete das Handwerk und die Kleinbetriebe aber als »Retter in der Not«, nachdem gerade in der Zeit nach der Wiedervereinigung die Beschäftigung und Ausbildungskapazitäten in den großen industriellen Betrieben, traditionell Träger der Ausbildung in der DDR, weggebrochen waren.

Diese intensive Ausbildungsbeteiligung des Handwerks erklärt sich teilweise durch den Boom in der Baubranche, der durch die Wiedervereinigung ausgelöst wurde, und durch die günstige Kostenstruktur der Ausbildung im Handwerk (Culpepper 1996: 20). Ein weiterer möglicher Grund für die hohe Ausbildungsbeteiligung des Handwerks ist im vermehrten Einsatz öffentlicher Finanzmittel zu sehen (Dürig/Scheuer 2001: 163). Die Förderpolitik priorisierte die quantitative Ausweitung des Ausbildungsangebots vor Qualitätsüberlegungen und war deswegen der Kritik der Gewerkschaften ausgesetzt. Ein wissenschaftliches Gutachten für das Land Sachsen-Anhalt kam zu dem Schluss, dass die Berufsstruktur der Ausbildung »in offenem Widerspruch« zu den langfristigen Qualifizierungs- und Beschäftigungsinteressen der Jugendlichen und der Wirtschaft des Landes stehe (Lutz/Grünert 1999: 5–6, 7, 71).

Zusammenfassend zeigte sich, dass viele der anfangs als wichtig erachteten Probleme in einem überschaubaren Zeitraum zumindest ansatzweise gelöst werden konnten. Der Transfer des institutionellen Gerüsts der dualen Ausbildung war bereits gegen Mitte der Neunzigerjahre weitgehend abgeschlossen. Dennoch war das duale Ausbildungsmodell noch nicht in dem Maße in der Wirtschaft und den Personalstrategien der Unternehmen verankert wie in Westdeutschland (Carlin/Soskice 1997: 71; Culpepper 1999c: 50).

Das Hauptproblem ist bis heute das quantitativ unzureichende Ausbildungsangebot der ostdeutschen Betriebe, das mit der schwierigen wirtschaftlichen Lage zusammenhängt. Von den wirtschaftlichen Verwerfungen waren die industriellen Großbetriebe besonders betroffen. Da diese in der DDR traditionell für einen großen Teil der Ausbildung verantwortlich waren, hatte deren Abbau von Ausbildungskapazitäten starke Auswirkungen auf den Ausbildungsstellenmarkt, solange es keine handwerklichen Kleinbetriebe gab, die den Nachfrageüberhang abfedern konnten.

Die Politik begegnete dem Mangel an Ausbildungsplätzen mit verschiedenen Förderprogrammen wie zum Beispiel direkte Subventionen für betriebliche Ausbildungsplätze (vor allem durch Länderprogramme), Errichtung von über-

und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten (finanziert durch Bund, Länder und teilweise auch EU-Mittel), Qualifizierung des Aus- und Weiterbildungspersonals und Unterstützung von Investitionen in technische Ausstattung und Lehrmittel (vgl. Degen/Walden 1995: 137). Der Ausbau der außerbetrieblichen Ausbildung wurde zunächst noch als »Notlösung« bewertet, und es gab zunehmend Befürchtungen, dass sie ein »Eigenleben« und starke institutionelle Interessen entwickeln könnten (Schmidt 1994: 1; Wolfinger 1993: 183). Die Treuhandanstalt wurde im Zuge der Privatisierung ehemals staatseigener Betriebe zunehmend darauf verpflichtet, die Kosten der Ausbildung zu subventionieren. In der ersten Phase nach der Wiedervereinigung hatte sie die Ausgliederung von Ausbildung aus Betrieben noch aktiv unterstützt, da sich Lehrlingswerkstätten bei der Privatisierung und dem Verkauf von Unternehmen als hinderlich erwiesen hatten (Johnson 1995: 145–150; Schober 1994: 8).

Auch die fehlende Tradition der Selbstverwaltung spielte eine Rolle. Dies begünstigte eine partikularistischere Definition der Interessen der Betriebe und verminderte die Verpflichtungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände (Johnson 1995: 144; Silvia 1997). Die Schwierigkeiten bei der Institutionalisierung des dualen Ausbildungsmodells in den neuen Ländern zeigten, dass ein rein formaler Institutionentransfer nicht ausreichte, solange er nicht mit einer realen Kooperationsbereitschaft der Betriebe untereinander und mit den Arbeitnehmern einherging (Culpepper 1996, 1999a,b, 2003; Locke/Jacoby 1997).

Die Förderpolitik des Bundes und der Länder waren anfangs darauf ausgerichtet, die Institutionalisierung von Mitnahmeeffekten zu vermeiden.<sup>61</sup> Förderprogramme hatten kurze Laufzeiten und die Entscheidung zur Weiterführung wurde möglichst kurz vor Beginn des Ausbildungsjahres getroffen. Daher konnten sich die Betriebe nicht auf die Fortsetzung der Förderung verlassen. Besonders CDU und CSU plädierten für die Kurzfristigkeit der Förderung und die klare Trennung der neuen Bildungsträger von etablierten Institutionen der Berufsbildungspolitik (Johnson 1995: 152). Die Gewerkschaften setzten sich im Gegensatz dazu schon früh für langfristige Programme zur Förderung außer-

---

61 »Die für einen mittelfristigen Zeitraum erforderliche subsidiäre staatliche Förderung beruflicher Qualifizierungsprozesse darf keinesfalls auf Dauer angelegt sein, sondern muß mit der Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft rasch wieder auf ein ordnungspolitisch vertretbares Maß in den Bereichen, in denen auch längerfristig subsidiäre staatliche Hilfe notwendig ist, zurückgeführt werden« (Bundesregierung 1991b: 3).

»Ziel muß es sein, Mitnahmeeffekte der Länderförderung und die betriebsferne außerbetriebliche Ausbildung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen zurückzuführen und eine Förderung zu entwickeln, die eine sich selbsttragende betriebliche Berufsausbildung unterstützt und mittelfristig sicherstellt« (Bundesregierung 1995: 10).

betrieblicher Ausbildungskapazitäten ein (Johnson 1995: 153), weil dadurch die Planungssicherheit für Jugendliche verbessert werden könne.<sup>62</sup>

Aufgrund der anhaltend prekären Lage auf dem Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt konnte die Kurzfristigkeit der Förderprogramme nicht auf Dauer aufrechterhalten werden. Im Laufe der Zeit etablierten sich die Programme und ihre Laufzeit verlängerte sich, nachdem die immer wiederkehrende Neuauflage von kurzfristigen Programmen schon »unter der Hand« zur Bildung dauerhafter Strukturen beigetragen hatte (Lutz/Grünert 1999: 82). Zunächst wurde durch Beschluss der DDR-Volkskammer im Juni 1990 die Sonderregelung des § 40c Abs. 4 AFG/DDR zur Förderung von Marktbenachteiligten befristet eingeführt. Sie wurde 1993 von der Gemeinschaftsinitiative Ost abgelöst (1993 bis 1995/96, finanziert durch Bund, Länder und EU; vgl. auch Berufsbildungsbericht 1995: 84). Die GI-Ost war kurzfristig angelegt, die Mittel wurden spät freigegeben, und der Bund reduzierte seine Beteiligung von anfänglich 50 auf 25 Prozent, um eine langfristige Quersubventionierung der neuen Länder zu vermeiden (Johnson 1995: 154). Das Programm folgte damit den Interessen der Arbeitgeber, die eine langfristige Etablierung von freien Trägern außerbetrieblicher Ausbildung als Konkurrenz zur betrieblichen Ausbildung verhindern wollten (ebd.: 154). Auf die Gemeinschaftsinitiative Ost folgte das Aktionsprogramm Lehrstellen Ost (1996, 1997; finanziert durch Bund und Länder) und die Lehrstelleninitiative (1996 bis 1998, finanziert durch Länder und ERP-Mittel), bis schließlich in Form des Ausbildungsplatzprogramms Ost (seit 1999) die Förderung der außerbetrieblichen Ausbildung für Marktbenachteiligte auf eine langfristige Grundlage gestellt wurde. Im Unterschied zur Gemeinschaftsinitiative Ost konnten die Länder bei den späteren Programmen mit größerer Eigenständigkeit über die Verwendung der Mittel entscheiden (Bundesregierung 1997: 3; Lutz/Grünert 1999: 47).

Neben der Sonderförderung für Marktbenachteiligte wurden die Förderprogramme für die »originäre« Zielgruppe der Benachteiligtenförderung (sozial und bildungsmäßig Benachteiligte, Lernschwache, Jugendliche mit Migrationshintergrund) stark ausgeweitet.<sup>63</sup> Die im Vergleich zum Westen hohen Teilnehmerzahlen und ihre ausgeprägte Korrelation mit der lokalen Arbeitsmarktlage sind

62 In einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft des Bundestages nahm die IG Metall Stellung zum Thema außerbetriebliche Ausbildung in den neuen Ländern: »Neue staatliche Förderprogramme für den Osten der Republik sollten langfristig angelegten neuen Strukturen zum Funktionieren verhelfen. Sie können sich nicht darauf beschränken, nur als Feuerwehrgeld zu fungieren. Dies führt weg von kurzatmigen Notprogrammen, hin zu standort- und strukturpolitisch wirkungsvollen Beiträgen der Qualifizierungspolitik« (Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bildung und Wissenschaft 1994: Folge 1, S. 36).

63 Die rechtliche Grundlage war zunächst § 40c Abs. 2 AFG, bevor 1998 die Benachteiligtenförderung in den Geltungsbereich des SGB III (§ 241 Abs. 2 SGB III) überführt wurde (vgl. Ulrich 1999: 125).

Belege dafür, »daß dieses »genuine« Benachteiligtenprogramm zumindest in größeren Teilen auch zur Kompensation des fehlenden betrieblichen Lehrstellenangebots genutzt wird« (Ulrich 1999: 125). Ein besonders aussagekräftiger Fall der Inanspruchnahme von Sonderprogrammen für arbeitsmarktpolitische Ziele ist die Entwicklung der Zahl der Auszubildenden in Berufen für Menschen mit Behinderungen.<sup>64</sup> Im Jahr 1991 wurden sowohl in den alten als auch den neuen Ländern nur 0,7 Prozent der Auszubildenden in diesen Berufen ausgebildet. In den alten Ländern hat sich der Anteil bis 2004 auf 1,8 Prozent erhöht, in den neuen Ländern auf 5,4 Prozent (Berufsbildungsbericht, BMBF 2006: 134). Wenn man also nicht davon ausgeht, dass in den neuen Ländern proportional dreimal so viele Behinderte leben wie in den alten, so ist die Entwicklung der Ausbildung in Behindertenberufen ein besonders prägnantes Beispiel für die Instrumentalisierung von Sonderprogrammen für arbeitsmarktpolitische Zwecke.

Wenn die Definitionsgrenzen zwischen Markt- und sozial Benachteiligten verschwimmen, führte dies nach Ulrich zu einer ungerechtfertigten Stigmatisierung der betroffenen Jugendlichen:

Angesichts einer durch den betrieblichen Lehrstellenmangel in Frage gestellten »Normalität des Dualen Systems« ist für eine stetig größer werdende Teilgruppe von jungen Menschen eine Berufsausbildung nur noch dadurch zu sichern, daß ihnen das verwaltungsrechtliche wichtige Etikett von »Benachteiligten« zugeschrieben wird [...] (Ulrich 1998: 372)

Die Zuschreibung des Benachteiligten-Etiketts sei als Folge des Prinzips der Nicht-Einmischung in die einzelbetriebliche Verantwortung für die Ausbildung sogar notwendig, damit staatliche Stellen ihr Eingreifen legitimieren könnten (Ulrich 1999: 125). Schließlich werde der Misserfolg bei der Ausbildungsstellensuche nicht mehr mit der eigentlichen Ursache verknüpft (der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt), sondern dem Individuum als persönliches Versagen angerechnet (Ulrich 1998: 377).

Die Schwerpunktsetzungen der unterschiedlichen Förderprogramme führten auch zu geschlechterbedingten Ungleichheiten (vgl. zum Folgenden Ulrich 1998). Die Programme für rein Marktbenachteiligte stellten zunächst Ausbildungsmöglichkeiten in Dienstleistungsberufen bereit, da diese auf dem Markt am wenigsten vorhanden waren. Aufgrund der durchschnittlich besseren schulischen Vorleistungen und der allgemein bekannten Benachteiligung von Mädchen im regulären dualen Ausbildungssystem kamen vor allem junge Frauen in diese Programme. Junge Männer nutzten hingegen die Förderprogramme für Benachteiligte im engeren Sinne zur Ausbildung in gewerblich-technischen Berufen.

---

64 Hierbei handelt es sich um besondere Berufe (aber reguläre Ausbildungsgänge) mit verminderten Anforderungen, um die Integration von Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Arbeitsmarkt zu fördern.

Die über- und außerbetriebliche Ausbildung sowie die Subventionierung der regulären betrieblichen Ausbildung sind zu einem festen Bestandteil des ostdeutschen Ausbildungssystems geworden. Es wird geschätzt, dass knapp ein Drittel aller Ausbildungsplätze in den neuen Ländern in Form einer außerbetrieblichen Ausbildung organisiert ist und circa 80 Prozent der betrieblichen Ausbildungsplätze in irgendeiner Form subventioniert werden (Euler in BMBF 2003a: 21; Culpepper/Thelen 2008). Der Anteil der subventionierten betrieblichen Ausbildungsplätze hat dabei im Verlauf der Neunzigerjahre von anfangs 50 Prozent deutlich zugenommen (Lutz/Grünert 1999: 25). Dabei ist ein Trend von der rein außerbetrieblichen zur »betriebsnahen« außerbetrieblichen Ausbildung zu beobachten (Ulrich 1999: 127; Berger 2007). Letztere ist eine Ausbildungsform, bei der die Ausbildung zwar häufig in Betrieben stattfindet, die aber dennoch als »außerbetrieblich« gilt, weil der Ausbildungsvertrag nicht mit dem Betrieb, sondern einem Bildungsträger geschlossen wird und die Finanzierung über Förderprogramme erfolgt (zum Beispiel das Ausbildungsplatzprogramm Ost). Das hat für den Betrieb den Vorteil der Kostenersparnis und für die Auszubildenden den Nachteil, dass sie sich mit geringeren Ausbildungsvergütungen abfinden müssen.<sup>65</sup> Weil die Betriebe nur eine geringe Verwaltungspauschale zahlen müssen, fordern sie bei den Kammern massiv Verbund-Lehrlinge ein (Jaudas et al. 2004: 102).

Es gibt also deutliche Hinweise darauf, dass ostdeutsche Betriebe ein genuin anderes Ausbildungsverhalten an den Tag legen als westdeutsche. Dies bezieht sich nicht nur auf die Frage der Ausbildungsbeteiligung, sondern auch auf die Ausbildungsmotivation. In Kapitel 2.2 wurde festgestellt, dass ostdeutsche Großbetriebe sich in der Ausbildungsbeteiligung allmählich dem hohen westdeutschen Durchschnitt annähern, aber eine viel höhere Ausbildungsquote und damit einhergehend eine deutlich niedrigere Übernahmequote aufweisen. Beckmann (2002) zeigt anhand des IAB-Betriebspanels, dass öffentliche Subventionen auf die Ausbildungsleistung ostdeutscher Betriebe einen größeren Einfluss haben als auf die westdeutscher Betriebe, und dass Ausbildung und externe Rekrutierung nicht Komplemente, sondern Substitute sind. Die Verfügbarkeit von Fördermitteln könnte ostdeutsche Großbetriebe dazu ermutigen, Auszubildende als Arbeitskräfte einzustellen, statt extern zu rekrutieren (Produktionsmodell). Für Culpepper (1999a: 288–290, 1999c: 51, 2003: 33–35) ist das Aus-

---

65 Die Ausbildungsvergütungen in außerbetrieblicher Ausbildung sind prinzipiell niedriger als die in regulärer betrieblicher Ausbildung und orientieren sich an den Vorgaben des SGB III (circa 300 Euro brutto pro Monat). Prinzipiell wird die betriebsnahe außerbetriebliche Ausbildung von den Teilnehmern positiv bewertet, auf jeden Fall besser als die vollzeitschulische Alternative, auch wenn eine deutliche Unzufriedenheit über die niedrige Vergütung zu beobachten ist (Beicht/Berger 2006; vgl. auch Berger 2007; Berger/Grünert 2007).

bildungsverhalten ostdeutscher Großbetriebe im Gegensatz dazu ein Beispiel dafür, wie westdeutsche Großbetriebe durch Aufkauf von ostdeutschen Betrieben den Versuch unternahmen, das westdeutsche Ausbildungs- und Produktionsmodell nach Ostdeutschland zu exportieren und dabei bereit waren, durch hohe Ausbildungsinvestitionen in »Vorleistung« zu treten.<sup>66</sup> Die niedrigen und im Verlauf der letzten zehn Jahre deutlich gesunkenen (siehe oben, Kapitel 2.2) Übernahmequoten ostdeutscher Großbetriebe stehen dieser These allerdings entgegen.

Des Weiteren ist mit dem Instrument der Verbundausbildung das politische Erbe der DDR reaktiviert worden. Die Verbundausbildung wird sowohl von der Politik als auch von der Wissenschaft positiv bewertet (Culpepper 1996, 1999a, 2003; Dürig/Scheuer 2001: 188). Die Grundidee dieses Modells ist, dass Großbetriebe, meist mit Unterstützung durch die öffentliche Hand,<sup>67</sup> Ausbildungsleistungen für andere Betriebe übernehmen und so deren Ausbildungsbeteiligung erleichtern oder ermöglichen. Ähnliches wurde auch in den Betriebsberufsschulen der DDR-Großbetriebe praktiziert (Johnson 1995: 135; Schäfer 1990d: 293, 1990e: 312), dort aber nicht durch großzügige Fördermittel, sondern teilweise durch staatlichen Zwang angestoßen (Autsch 1995: 20–21).

Der Ausbau der Benachteiligtenförderung in außerbetrieblicher Ausbildung hat inzwischen dazu geführt, dass die Übergänge von Schule in Ausbildung in den neuen Bundesländern direkter verlaufen als in den alten, wo die außerbetriebliche Ausbildung unterentwickelt ist, und Jugendliche eher in die »klassische« Berufsausbildungsvorbereitung kommen (Ulrich/Troltsch 2003: 53). Dagegen waren (und sind), auch wegen der hohen Arbeitslosigkeit, die Übergänge an der »zweiten Schwelle« in den neuen Ländern schwieriger (DGB in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bildung und Wissenschaft 1994: Folge 2, S. 11; Schober 1994: 21; Steiner 2007).

Die Berufsbildungspolitik der Bundesregierung war zu Anfang durch eine überoptimistische Bewertung der Lage des Ausbildungsmarktes in den neuen Ländern geprägt. Vor der Wiedervereinigung hatte sich in Westdeutschland ein deutlicher Angebotsüberhang abgezeichnet, der sich in den alten Bundesländern nach 1990 zunächst fortsetzte, dann aber umkehrte. In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre pries man – so wie in den Achtzigerjahren, und sogar noch

---

66 Eine gewisse Unterstützung findet dieses Argument durch die in Degen/Walden (1995: 146) berichteten Umfrageergebnisse: Danach würden 84 Prozent ders ostdeutschen Betriebe, die Teil eines Westbetriebs sind, auch ohne finanzielle Hilfen ausbilden, aber mehr als doppelt so viele, rein ostdeutsche Betriebe (57 Prozent) geben an, auf Hilfen angewiesen zu sein. Hierbei müsste allerdings berücksichtigt werden, dass Betriebe, die Teil eines Westbetriebs sind, wahrscheinlich im Durchschnitt wirtschaftlich besser abgesichert sind.

67 Vor allem für die notwendige technische Ausstattung (vgl. Degen/Walden 2005: 137).

deutlicher – den Beitrag der Wirtschaft zur Stabilisierung des Ausbildungsmarktes.<sup>68</sup> Im Folgenden kam aber wachsende Besorgnis über das knappe Ausbildungsangebot in den alten (!) Bundesländern auf. Die Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt wurde in den neuen Ländern zunächst als vorübergehend problematisch und dann zunehmend als ausgeglichen bewertet und sogar als positives Gegenbeispiel zum Westen erwähnt.<sup>69</sup> Die zu Anfang geäußerte Skepsis gegenüber außerbetrieblicher Ausbildung und die Einräumung eines absoluten Vorrangs für die duale, betriebliche Ausbildung (Bundesregierung 1992: 4) wich einer pragmatischen Einstellung, die zwar eine Abnahme des betrieblichen Ausbildungsangebots konstatierte, aber durch die kompensatorischen außerbetrieblichen Maßnahmen dennoch zu einer ausgeglichenen Ausbildungsbilanz kam. Auch die Reihenfolge der Themenabhandlung im Rahmen des Berufsbildungsberichts zeigt, dass die Lage in den neuen Ländern neben anderen Themen wie Europa, Weiterbildung und Begabtenförderung in der beruflichen Bildung eher stiefmütterlich behandelt wurde (Bundesregierung 1992, 1993).

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung erklärte den hohen Nachfrageüberhang durch Sonderfaktoren (wie die Verkürzung der Schulpflicht in einigen Ländern, die Umstellung von zwei- auf dreijährige Ausbildungen oder den Eintritt von Absolventen der außerbetrieblichen Ausbildung auf den Markt; BLK 1995[1993]: 313). Daher müsse am Vorrang der betrieblichen vor der außerbetrieblichen Ausbildung festgehalten werden (ebd.: 313). Die von der BLK geäußerten Empfehlungen zeugten jedoch

---

68 Im Berufsbildungsbericht 1991: »die beste Ausbildungsplatzbilanz seit Bestehen der Bundesrepublik« (Bundesregierung 1991b: 2), »wachsende Nachwuchsprobleme«, »dem drohenden Facharbeitermangel« müsse man entgegenwirken (ebd.: 2).

69 Im Berufsbildungsbericht 1992: »Auch 1992 konnten Angebot und Nachfrage nach Ausbildung in den neuen Ländern ausgeglichen werden« (Bundesregierung 1992: 9).

»Die Steigerung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots, die durch die vielfältigen Anstrengungen von Staat und Wirtschaft zur Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit und Ausbildungsbereitschaft der Betriebe in den neuen Ländern unterstützt wurde, ist ein deutliches Zeichen eines sich stabilisierenden Ausbildungsstellenmarktes in den neuen Ländern« (ebd.: 10).

»Für 1993 ist zu erwarten, daß der wirtschaftliche Gesundungsprozeß Fortschritte macht und der Ausbildungsstellenmarkt in den neuen Ländern sich weiter stabilisiert« (ebd.: 16).

Im Berufsbildungsbericht 1994: »In den neuen Ländern zeichnet sich derzeit eine Stabilisierung des Ausbildungsstellenmarktes ab [...]« (Bundesregierung 1994: 4).

»In den neuen Ländern wurde auch 1993 eine ausgeglichene Ausbildungsplatzbilanz erreicht. [...] In den alten Ländern ist insbesondere in großen Industriebetrieben das Ausbildungsplatzangebot zurückgegangen. Trotz eines insgesamt nach wie vor hohen Angebotsüberhangs gibt es vereinzelt erstmals seit Jahren regionale Angebotsengpässe« (Bundesregierung 1994: 20).

Im Berufsbildungsbericht 1995: »Besondere Anstrengungen in der Berufsbildungspolitik der Bundesregierung richten sich darauf, auch in den neuen Ländern ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zu schaffen und zu sichern. Das ist wie in den Jahren zuvor auch 1994 gelungen« (Bundesregierung 1995: 2).

von einer gewissen Ratlosigkeit: Sicherung umfassender Informationen aller Beteiligten, Koordination von Maßnahmen zwischen Bund und Ländern, Appelle an Wirtschaft und Gebietskörperschaften, Beobachtung der Wirksamkeit von Maßnahmen usw. (ebd.: 313).

Die Gewerkschaften beurteilten die Lage auf dem Ausbildungsmarkt in den neuen (und auch in den alten) Bundesländern sehr viel kritischer. Sie plädierten für die Einführung einer Solidaritätsabgabe westdeutscher Betriebe, die Einrichtung überbetrieblicher Ausbildungsstätten und argumentierten, dass die Ausbildung in den neuen Ländern nur durch »staatliche Subventionen« erhalten werden könne (Bundesregierung 1993: 20, 1994: 25). Auch das »Warteschleifen«-Problem wurde mit der Expansion des Übergangssystems als immer dringlicher erachtet (Bundesregierung 1997: 20).

Die Länder widersprachen ebenfalls der überpositiven Darstellung der Lage durch die Regierung:

Die im Entwurf des Berufsbildungsberichts 1993 der Bundesregierung dargelegte positive Ausbildungsstellenbilanz täuscht über tatsächlich vorhandene regionale, sektorale und strukturelle Probleme des Ausbildungs-Stellenmarkts hinweg. Insbesondere die Problematik der Ausbildungsplatzversorgung in den neuen Ländern darf nicht auf Grund des Anstiegs der gemeldeten Ausbildungsplätze und des Abstiegs der Zahl unversorgter Bewerber unkritisch verdrängt werden. (Bundesregierung 1993: 27)

### 3.3.2 »Reformprojekt berufliche Bildung«

Mitte der Neunzigerjahre kam es zu einer Wiederbelebung der allgemeinen Reformdiskussion. Die Bundesregierung legte 1997 einen umfassenden Vorschlag zur Modernisierung und Reform der beruflichen Bildung vor: »Reformprojekt Berufliche Bildung – Flexible Strukturen und moderne Berufe« (Bundesregierung 1997). Wie der Untertitel schon suggeriert, ging es bei diesem Vorhaben vor allem um die Flexibilisierung und die bereits in den Achtzigerjahren vorgeschlagene Differenzierung der dualen Ausbildung. Die Ziele des Reformprojekts waren: die Schaffung von dynamischen, gestaltungsoffenen Ausbildungsordnungen, die Bereitstellung differenzierter Ausbildungsangebote für Leistungsschwächere wie für Leistungsstärkere, die Entwicklung neuer Berufe und die beschleunigte Modernisierung alter Berufsbilder, größere Europakompatibilität, die Errichtung von flexiblen Weiterbildungsstrukturen, die Herstellung von Gleichwertigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung sowie schließlich die »kurzfristige Mobilisierung aller betrieblichen Lehrstellenpotentiale« (ebd.: 3).

Die meisten dieser Reformvorhaben hatten sich schon in den berufsbildungspolitischen Positionen der Regierung in den Achtzigerjahren abgezeichnet. Neu war die Forderung nach gleichwertiger Anerkennung von allgemeiner und beruflicher Bildung, die auch von Gewerkschaften und Arbeitgebern seit Langem gefordert wurde. Dabei ging es den Gewerkschaften primär um die Verbesserung des Zugangs von beruflich Gebildeten zu den Hochschulen, während die Regierung, die grundsätzlich am gegliederten Schulsystem festhielt, die berufliche Bildung für Jugendliche mit höheren Schulabschlüssen (Abitur) attraktiver machen wollte (ebd.: 8). Am 1. Januar 1996 trat das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG, »Meister-BAföG«) in Kraft, das Fördermittel für die Weiterbildung beruflich Qualifizierter vorsah und von der Regierung als wichtiger Beitrag zur Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung gesehen wurde (Bundesregierung 1997: 8).

An den Grundpfeilern des dualen Systems sollte aber nicht gerüttelt werden: Die duale Berufsausbildung gehöre zu den »bedeutendsten deutschen Standortvorteilen« (Bundesregierung 1997: 3). Und weiter:

Die Vorzüge der dualen Berufsausbildung müssen erhalten bleiben. [...] Dazu gehören die primäre Verantwortung der Wirtschaft für die Ausbildung sowie die Einbindung der Sozialpartner in die Gestaltung, Entwicklung und Umsetzung der Berufsausbildung. (ebd.: 3)

Die Regierung bekannte sich ausdrücklich zum Berufskonzept und erteilte einer zu weitgehenden Modularisierung eine Absage (ebd.: 4). Der schulische Teil der Ausbildung sollte sich »mehr wie bisher an den Bedürfnissen der betrieblichen Praxis« ausrichten (ebd.: 4). Auch die Prüfungen sollten sich mehr an der betrieblichen Praxis orientieren und mit »handlungsorientierten Aufgabenstellungen« arbeiten, statt eine künstliche Trennung zwischen Theorie und Praxis aufrechtzuerhalten (ebd.: 4). Dies forderten auch die Vertreter der Wirtschaft (KWB 1999: 19).<sup>70</sup> Die Gewerkschaften sprachen sich zwar für die Sicherung der »Gesamtqualifikation« aus, konnten sich die verstärkte Einführung von »kumulativen Prüfungen« aber durchaus vorstellen (Bundesregierung 1993: 22). Die Regierung sprach sich weiterhin dafür aus, zweijährige Ausbildungsberufe für Lernschwächere<sup>71</sup> zu schaffen und die Stufenausbildung, »wenn fachlich vertretbar« (Bundesregierung 1997: 5), wieder einzuführen.

---

70 Die Bundesländer hingegen befürworteten eine stärkere Rolle der Berufsschulen in der Abschlussprüfung (Länder 2000: 6).

71 »Zur Verbesserung der Ausbildungschancen der Jugendlichen, die bisher keine Berufsausbildung beginnen oder in der Berufsausbildung scheitern, sind neue arbeitsmarktrelevante und beschäftigungssichernde Ausbildungsberufe für qualifizierte Fachkräftetätigkeiten mit hohem Anteil praktischer Qualifikationen erforderlich« (ebd.: 6).

Die Politik zur Beseitigung von »ausbildungshemmenden Hindernissen« wurde konsequent fortgesetzt:

Kern und Erfolgsrezept der dualen Berufsausbildung ist die praktische Ausbildung im Betrieb. Es müssen daher alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, Vorschriften und Regelungen, die sich auf die betriebliche Ausbildung auswirken, betriebsnäher und betriebsfreundlicher zu gestalten.

(Bundesregierung 1997: 9; siehe auch den Berufsbildungsbericht 1996, Bundesregierung 1996: 11–12)

Wieder wurde die Ausbilder-Eignungsverordnung (1996)<sup>72</sup> und das Jugendarbeitsschutzgesetz (1997) gelockert (ebd.: 9). Die BGJ-Anrechnungsverordnungen sollten flexibilisiert und letztlich vollständig aufgehoben werden, wobei die Anrechnungsmöglichkeit im Einzelfall dennoch beibehalten werden sollte (ebd.: 9).<sup>73</sup> Dies beurteilte der Hauptausschuss des BIBB allerdings kritisch (Bundesregierung 1997: 16). Die Gewerkschaften verurteilten die Deregulierungspolitik der Regierung als »Demontage des dualen Systems«. Sie befürchteten massive Qualitätseinbrüche und bezweifelten, dass dadurch neue Ausbildungsplätze geschaffen werden könnten (Bundesregierung 1997: 21).

Die Bundesregierung appellierte an die Wirtschaft, die verbesserten Rahmenbedingungen auch tatsächlich zur Steigerung des Ausbildungsangebots zu nutzen (ebd.: 10). Zur »kurzfristigen Mobilisierung aller betrieblichen Lehrstellenpotentiale« setzte die Bundesregierung zusammen mit Wirtschaft und BA im März 1997 eine Kampagne in Gang. Im Rahmen des »Bündnisses für Ausbildung« sollte durch Aufforderungen an Betriebe, die Erteilung der Erlaubnis an Betriebe, mit Ausbildung zu werben, die Verbesserung der Koordination auf der regionalen Ebene und die Werbung für Verbundausbildung das Ausbildungsangebot gesteigert werden (ebd.: 10–11). Zuvor hatte die Regierung von der Wirtschaft für die Jahre 1995 und 1996 bereits eine Zusage erhalten, das Ausbildungsangebot um 10 Prozent zu steigern. Im Jahr 1995 wurde das Angebot aber nur um 2 (und nicht 5) Prozent ausgeweitet, was zwar zum Protest der Gewerkschaft führte, für die Regierungspolitik aber wenig Konsequenzen hatte (vgl. Bundesregierung 1996: 2, 17, 1997: 19).<sup>74</sup>

---

72 »Damit können die Kammern berufserfahrenen und qualifizierten Fachkräften jetzt auch ohne Abnahme einer aufwendigen formellen Prüfung die Ausbildereignung zuerkennen, wenn die ordnungsgemäße Ausbildung gesichert ist« (Bundesregierung 1996: 9).

73 »Ferner strebt die Bundesregierung an, die einjährige Anrechnungspflicht des schulischen Berufsgrundbildungsjahres auf die betriebliche Ausbildungszeit in wesentlichen Ausbildungsberreichen zu flexibilisieren. Es ist beabsichtigt, Anrechnungsverordnungen aufzuheben« (Bundesregierung 1996: 9).

74 Auch im Jahr 1993 hatte die Wirtschaft die Ausweitung des Ausbildungsangebots in Aussicht gestellt, konnte die Zusagen aber nicht einhalten.

Ein neues Element in der Rhetorik der Berufsbildungspolitik war die immer dringlichere Forderung, neue Berufe in jungen Wirtschaftssektoren zu schaffen (Dienstleistungen, IT, Freizeit, Tourismus; ebd.: 7). Der Hauptausschuss des BIBB fand diesbezüglich in seiner Stellungnahme zum Berufsbildungsbericht 1997 deutliche Worte:

Die duale Ausbildung hat nach wie vor ihren Schwerpunkt im produzierenden Gewerbe. Hier sind aber seit Beginn der 90er Jahre deutlich mehr Arbeitsplätze verloren gegangen als im Dienstleistungssektor, so daß der Übergang in ein Arbeitsverhältnis nach Beendigung der Ausbildung in einem gewerblich-technischen Beruf zunehmend mit Risiken verbunden ist. (Bundesregierung 1997: 15)

In einer Gesamtschau stellt sich das »Reformprojekt berufliche Bildung« in weiten Teilen als Fortsetzung der Berufsbildungspolitik der Achtzigerjahre dar. Die wesentlichen Kennzeichen waren eine ausgeprägte Privilegierung der betrieblichen vor anderen Formen der Berufsausbildung, die Ablehnung von staatlichen Eingriffen in die einzelbetriebliche Finanzierungs- und Organisationsverantwortung sowie die Flexibilisierung und Differenzierung der Ausbildungsordnungen. Die Tatsache, dass die wesentlichen Punkte dieses Reformprogramms spätestens seit Mitte der Achtzigerjahre propagiert wurden und dennoch keine umfassenden gesetzlichen Initiativen erfolgten, zeugt einerseits von der nur gering ausgeprägten Wahrnehmung eines Reformbedarfs. Andererseits kann dies auch als Beleg für das Scheitern diverser Veränderungsversuche gelten. Das Problem der Lehrstellenknappheit beispielsweise wurde nicht nachhaltig gelöst, denn sonst wären keine Maßnahmen zur »kurzfristigen Mobilisierung aller betrieblichen Lehrstellenpotentiale« notwendig gewesen.

Bei den Sozialdemokraten setzte sich die graduelle Positionsverschiebung fort. Während in den Siebzigerjahren der Ausbau der vollzeitschulischen Berufsausbildung und die Stärkung der Rolle des Staates propagiert wurden, so erfreute sich die betriebliche Ausbildung nun allgemeiner Wertschätzung. Angesichts der »Krise des dualen Ausbildungssystems« (Müntefering 1995: 3) gewann der quantitative Aspekt wieder an Bedeutung, und anstelle von Drohungen mit der Umlagefinanzierung wurden eindringliche Appelle an die Betriebe gerichtet:

Das kurzfristige Problem heißt deshalb: Ausbildungsplätze sichern, Ausbildungsplätze schaffen für die, die 1995 und in den Folgejahren darauf angewiesen sind. Wir unterstreichen die Verantwortung der Unternehmen – der privaten und der öffentlichen –, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen und Menschen eine Chance zu geben. (Müntefering 1995: 3–4)

Die »schleichende Verstaatlichung« (ebd.: 6) wurde nicht als Lösung, sondern als Problem gesehen, und der Betrieb wurde zum primären und überlegenen Lernort erhoben: »Der Lernort und Erfahrungshintergrund Betrieb bleibt aber von entscheidender Bedeutung für die Realitätsnähe und Verwertbarkeit beruflicher

Qualifikation« (ebd.: 6). Die wachsende Wertschätzung der betrieblichen Ausbildung hielt die Sozialdemokraten jedoch nicht davon ab, ebenso wie die PDS und die Grünen im Jahr 1997, erneut einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Bundestag einzubringen (SPD 1997), der dem vor zehn Jahren vorgelegten Entwurf glich. Auch hier wurde von wissenschaftlicher Seite kritisiert, dass bei einer Umsetzung dieses Gesetzesentwurfes »ein hoher bürokratischer Preis« (Heidemann 2000: 6) gezahlt werden müsse, denn die Unternehmen wären gezwungen, der Arbeitsverwaltung jährlich differenzierte Angaben über Beschäftigte, Auszubildende sowie die Kosten und Erträge der Ausbildung zu machen. Die Verwaltung wiederum müsste prüfen, ob die Ausbildung den Qualitätsansprüchen genüge, ob zusätzliche Ausbildungsplätze wirklich »zusätzlich« seien sowie die Mittel zur Förderung der Ausbildung auf verschiedene Arbeitsämter in Berücksichtigung regionaler Ungleichgewichte verteilen (ebd.: 6).

Die Wirtschaft lehnte die Umlagefinanzierung weiterhin ab (KWB 1995, 1999) und wurde darin, wie schon in den Achtzigerjahren, von der Bundesregierung unterstützt (Bundesregierung 1996: 10). Sie verwies auf die hohe Ausbildungsleistung der Betriebe – »auch in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten über den eigenen Bedarf hinaus« (KWB 1995: 7) –, äußerte die Befürchtung, dass sich Unternehmen von der Ausbildung »freikaufen« könnten und dass es zu Fehlqualifizierungen am betrieblichen Bedarf vorbei kommen würde (»Versuchung, Quantität statt Qualität in der Ausbildung zu produzieren«; ebd.: 12). Außerdem seien »gerechte« Verfahren bei der Verteilung der aufgebrachten Mittel kaum zu gewährleisten, weil die Kosten der Ausbildung je nach Betrieb stark variierten (ebd.: 13). »Die ohnehin ausbildenden großen Unternehmen mit ihrer in hohem Ansehen stehenden Ausbildung hätten den Hauptteil der Abgabe aufzubringen« (ebd.: 13); und: »Die umfangreiche Einzugs- und Umverteilungsbürokratie entzöge der Ausbildung notwendige Mittel« (ebd.: 14).

Die Arbeitgeber wandten sich gegen die gewerkschaftliche Forderung, die verpflichtende Übernahme für Auszubildende in tariflichen Regelungen zu verankern. Dies führe »zu vorsichtigerem Einstellungsverhalten und weiterer Zurücknahme des Ausbildungsangebots«, und es müsse der Grundsatz gelten, »daß Ausbildung vor Übernahme geht« (Bundesregierung 1994: 23). Und weiter: »Die Wirtschaftsorganisationen appellieren an die Gewerkschaften, das politische Junktim zwischen Ausbildung und Übernahme in Beschäftigung fallenzulassen« (Bundesregierung 1996: 22). Die Wirtschaft begrüßte die Lockerungen der ausbildungsregulierenden Bestimmungen, forderte eine bessere Organisation des Berufsschulunterrichts und eine »Erhöhung der Anwesenheitszeiten der Auszubildenden im Betrieb« (Bundesregierung 1997: 18).

Wirtschaftsvertreter bezeichneten in der heftig geführten Standortdebatte der Neunzigerjahre das duale Ausbildungssystem ausdrücklich als »einen wesentlichen Standortvorteil« Deutschlands (Wiegand 1994: 90). Hohe Ausbildungskosten wurden nicht an sich als Problem gesehen, wohl aber zunehmende Nachwuchsprobleme im Westen, die unzureichende Ausstattung der Berufsschulen und »das Ausmaß und das Tempo der Hochschulexpansion in der jüngeren Vergangenheit« (ebd.: 100), das die Nachwuchsprobleme verschärfe. Die Wirtschaftsverbände bekannten sich zum Fortbestand des gegliederten Schulsystems und erteilten einem integrierten Schulkonzept eine deutliche Absage (Spitzenverbände der Wirtschaft 1992: 9). Allerdings forderten sie die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung, damit die duale Ausbildung »zu einer attraktiveren Alternative zu schulischen und akademischen Bildungsgängen wird« (ebd.: 13). Offensichtlich wollte die Wirtschaft den Fachkräftemangel hauptsächlich durch Ausbildungs- und nicht durch Hochschulabsolventen bewältigen.

Große Einigkeit zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften und Bundesregierung herrschte allerdings bei der Frage der Bewahrung der Bundeszuständigkeit für die betriebliche Berufsausbildung. Im Zuge der Grundgesetznovellierung Anfang der Neunzigerjahre hatte man zeitweilig über die vollständige Übertragung der Berufsbildungspolitik an die Länder nachgedacht (Bundesregierung 1993: 26; 1994: 3).

Immer häufiger kam es zu Konflikten zwischen den Bundesländern und der Bundesregierung, auch weil die Mehrheit der Länder in den Neunzigerjahren überwiegend sozialdemokratisch regiert wurde. Die Länder beschwerten sich darüber, dass sie »über ein Angebot zusätzlicher vorbereitender oder ausbildungskompensatorischer schulischer Maßnahmen« (KMK 1998: 3) in erheblichem Maße den Ausfall von Ausbildungsplätzen mitfinanzierten und sich dennoch 70 bis 80 Prozent der beruflichen Vollzeitschulabsolventen anschließend um einen Ausbildungsplatz bemühten. Die Stellungnahme der KMK enthielt auch einen klaren Appell an die Betriebe, die von den Ländern maßgeblich finanzierten vollzeitschulischen Ausbildungsgänge als der betrieblichen Berufsausbildung gleichwertig anzuerkennen und auf eine spätere Ausbildung anzurechnen.<sup>75</sup> Man kritisierte die allmähliche Verschiebung der Finanzierungslasten in Richtung der

---

75 »Qualifikationen, die in vollschulischen berufsqualifizierenden Bildungsgängen erworben wurden, müssen einer Berufsausbildung gleichgestellt oder zumindest sachgerecht auf eine sich eventuell anschließende duale Ausbildung angerechnet werden« (KMK 1998: 10).

»Es muss auch ein Weg gefunden werden, der es ermöglicht, Benachteiligten, die eine Berufsausbildung ohne Abschluss beenden, mit einem Zertifikat zu bestätigen, was sie als Teil der Ausbildung bewältigt haben« (KMK 1998: 11).

Länder,<sup>76</sup> ohne allerdings konkrete Vorschläge zur grundlegenden Neugestaltung (etwa die Einführung einer Umlagefinanzierung) zu machen.

### 3.3.3 Neuordnungspolitik

In den Neunzigerjahren rückten die Bemühungen, das duale System auf neue Wirtschaftsbereiche (Dienstleistungen, IT) zu übertragen, in den Mittelpunkt der Neuordnungspolitik. Die Schaffung von vier Ausbildungsberufen im IT-Bereich im Jahr 1997 in einer vergleichsweise kurzen Zeit hatte eine ähnlich wegweisende Bedeutung wie die Neuordnung der Metall- und Elektroberufe in den Achtzigerjahren, auch weil bei den IT-Berufen zum ersten Mal eine Verknüpfung von Aus- und Weiterbildung gelang. Außerdem wurde das Ziel der »Prozessorientierung« umgesetzt, um die Inhalte der Ausbildung und deren Vermittlung enger an reale betriebliche Prozesse und spezifische Bedarfe auszurichten (Lennartz 1997). Diese Neuausrichtung betraf auch die Entwicklung von Lehrplänen. In der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre begann man, die theoretischen Inhalte, die in der Teilzeitberufsschule vermittelt werden sollten, nicht mehr nach einer abstrakten Systematik von Schulfächern, sondern in Form von »Lernfeldern« neu zu ordnen (vgl. GEW 2001; Gesamtmetall 2005). Lernfelder »sind durch Zielformulierung, Inhalte und Zeitrichtwerte beschriebene thematische Einheiten, die an beruflichen Aufgabenstellungen und Handlungsabläufen orientiert sind« (ebd.: 33). Diese Neuausrichtung der schulischen Berufsbildung wurde in den folgenden Jahren sukzessive fortgesetzt (zum Beispiel bei der Neuordnung der Metall- und Elektroberufe; vgl. Gesamtmetall 2005).

In den Reformdiskussionen gewann die Frage der »Modularisierung« an Bedeutung, und die Grundpositionen der sich nach dem Jahr 2000 weiter zuspitzenden Diskussion waren bereits erkennbar (vgl. Kreft 2006: 263–265). Auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen Bundesregierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften aus dem Jahr 1995 wurde versucht, Neuordnungsverfahren zu beschleunigen, damit die Schaffung neuer Berufe nicht länger als zwei Jahre und die Revision alter Berufe nicht länger als ein Jahr dauern sollte (Bundesregierung 1996: 2).

Die Berufsbildungsforschung empfahl schon zu Beginn der Neunzigerjahre die Modularisierung von Ausbildungsordnungen, denn »offene Berufsbilder« erlaubten die flexible Anpassung der Ausbildungsordnungen an den wirtschaftlichen Strukturwandel, auch wenn damit zwangsläufig gewisse Abstriche bei der

---

76 »Wegen der faktischen Verschiebung der Finanzierungslasten zwischen Wirtschaft und Ländern zu Lasten der Länder bedarf die Finanzierungsgrundlage des Systems der beruflichen Erstausbildung der Überprüfung. Es ist anzustreben, die ursprünglichen Finanzierungsanteile der an dualer Berufsausbildung Beteiligten wieder zu erreichen« (KMK 1998: 13).

Vergleichbarkeit von Qualifikationsabschlüssen in Kauf genommen werden müssten (Heidegger/Rauner 1991: 49, 180). Das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) unterstützte die Forschung nach »mehr Flexibilität und Differenzierung« (KWB 1999: 6–7, 16). »Bausteinsysteme« mit Wahlmöglichkeiten sollten anstelle der unflexiblen Monoberufe eingeführt werden (ebd.: 17). Die Modularisierung der Ausbildung helfe gerade den Lernschwachen bei der Integration in Ausbildung und Beschäftigung (ebd.: 18). Der DIHK präsentierte ein »Satellitenmodell« (DIHK 1999), das vorsah, über verbindliche Kernqualifikationen hinausgehend mit Hilfe von Wahlpflichtbausteinen betriebsspezifische und individuell verlangte Fertigkeiten zu vermitteln (vgl. Euler/Severing 2006: 126–127). Auch das BIBB wurde von der Modularisierungsdiskussion erfasst (Kloas 1997; Lennartz 1997), wobei Anwendungspotenziale für das Modulkonzept vor allem in den Bereichen Weiterbildung und Berufsausbildungsvorbereitung ausgemacht wurden. Es gab allerdings auch Interessenkonflikte. Die Arbeitgeber aus Industrie und Handel unterstützten »eine Erprobung theoriegeminderter und/oder verkürzter praxisbezogener Ausbildung« (ebd.: 27), während das Handwerk – traditionell in der Ausbildung lernschwächerer Jugendlicher engagiert – den Ausbau der ausbildungsbegleitenden Hilfen und »ganzheitliche Ausbildung unter Einbeziehung des Freizeitbereichs und des Elternhauses« (ebd.: 27) befürwortete.

Die Bundesländer waren gegenüber dem Konzept der Modularisierung kritisch eingestellt<sup>77</sup> und griffen in Anlehnung an das Konzept der »Grundberufe« der IG Metall aus den späten Siebzigerjahren die Idee der »Berufsausbildung in Basisberufen« (KMK 1998: 4) wieder auf. Sie verwiesen zwar auf die Notwendigkeit, die Ausbildung im Arbeitsprozess zu verankern, befürworteten aber eine Neudefinition des Verhältnisses zwischen den Lernorten, denn die Defizite beim Ausbildungsstellenangebot ließen den Schluss zu, dass der Lernort Betrieb »in Zukunft unterrepräsentiert« (ebd.: 5) sein werde. Das Konzept der Basisberufe unterschied sich aber von den gewerkschaftlichen Vorschlägen insofern, als es mehr Möglichkeiten für die flexiblere Vermittlung betriebsspezifischer Qualifikationen einplante. So sollten zwei Drittel der Inhalte (der Kernbereich) bundeseinheitlich geregelt werden, während das restliche Drittel vor Ort von den Partnern der Ausbildung (Betrieb, Schule) festgelegt werden könnte, um betrieblichen und regionalen Besonderheiten zu genügen. Eine verstärkte Kooperation der Lernorte und neue Formen der Ausbildung im Verbund oder über-

---

77 »Die Länder unterstützen nachdrücklich die Auffassung, dass die Auflösung der beruflichen Erstausbildung in schrittweise zu erwerbende und nachgewiesene Teilqualifikationen ein ungeeignetes Mittel zur Sicherung der Qualität der beruflichen Erstausbildung auf dem Hintergrund der sich ständig entwickelnden Anforderungen sind« (Länder 2000: 2).

betrieblichen Ausbildungsstätten seien notwendig, um die »knappe Ressource ›Lernort Betrieb« (ebd.: 8) optimal zu nutzen.

Die Gewerkschaften konnten sich gegen die Versuche der weiter gehenden Differenzierung der Ausbildung erfolgreich wehren. Sie lehnten die Einführung von zweijährigen Ausbildungsberufen für Lernschwache ab, weil sie dahinter vor allem eine tarif- und arbeitspolitische Motivation vermuteten:

Tatsächlich soll mit der Einführung von neuen zweijährigen Ausbildungsgängen insgesamt das duale System kostengünstiger gestaltet werden, und zwar zu Lasten der Qualität der Ausbildung und zum Nachteil aller BewerberInnen für eine Berufsausbildung im dualen System. (Bundesregierung 1996: 20)

Auch die Modularisierung der Ausbildung wurde abgelehnt, weil »damit der Rahmen des Berufskonzepts« verlassen würde (Bundesregierung 1997: 22).

### 3.4 Neuere Entwicklungen: Europäisierung, Modularisierung und Segmentierung

In der jüngsten Entwicklungsperiode der Berufsbildungspolitik beschleunigen und intensivieren sich Veränderungen, die sich bereits zuvor angekündigt hatten. Die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005 sorgte für eine stärkere Anbindung der Berufsvorbereitung und der vollzeitschulischen Berufsbildung an das duale System, ohne jedoch die Superiorität der beruflichen Bildung grundsätzlich infrage zu stellen. Die gescheiterte Einführung der Ausbildungsumlage unter der rot-grünen Regierung hat beispielhaft gezeigt, dass Sozialdemokraten und Gewerkschaften im Vergleich zu ihrer Politik aus den Siebzigerjahren einen Positionswechsel vollzogen haben. »Verschulungs-« und »Verstaatlichungstendenzen« sah man nun weit skeptischer, und die betriebliche Ausbildung erfuhr eine höhere Wertschätzung. Schließlich hat die Debatte um die Modularisierung und Flexibilisierung der Ausbildung durch die Verknüpfung mit dem Prozess der Europäisierung der beruflichen Bildung erheblich an Dynamik gewonnen, und es ist zu erwarten, dass es innerhalb der nächsten Jahre zu weiteren signifikanten Reformschritten in diese Richtung kommen wird. Die der jüngeren Periode zugrunde liegende Entwicklungstendenz ist die verstärkte Orientierung der dualen Ausbildung am (einzel-)betrieblichen Bedarf. Dies äußert sich auch in zunehmenden Konflikten innerhalb des Gewerkschafts- und Arbeitgeberlagers, wie das Beispiel der Modularisierungsdebatte zeigt.

### 3.4.1 Bündnispolitik und Sofortprogramme

Nach dem Regierungswechsel wollte die rot-grüne Bundesregierung durch den raschen Beschluss des »Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher (JUMP)«<sup>78</sup> am 25. November 1998 Entschlossenheit demonstrieren. Das Sofortprogramm umfasste nicht nur Fördermaßnahmen zur Steigerung des betrieblichen Ausbildungsangebots, sondern auch Fördermittel für außerbetriebliche Ausbildung sowie zur Eingliederung von Jugendlichen in Beschäftigung (vgl. die Übersicht in BIBB 2000). Man setzte sich das hochgesteckte Ziel, 100.000 Jugendlichen (Arbeitslose unter 25 Jahren und unvermittelte Ausbildungsbewerber) in Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln. Das Sofortprogramm hatte eine Laufzeit von 1998 bis 2004 und wurde dann vom Nachfolgeprogramm »JUMP plus« abgelöst. Die Bilanz des JUMP-Programms war zunächst positiv, denn mit 219.000 Eintritten war bereits im ersten Jahr die angestrebte Zahl deutlich überschritten (Heidemann 2001: 21–22). Später wurde jedoch klar, dass das Programm nur in geringem Maße zur Schaffung neuer betrieblicher Ausbildungsplätze beigetragen hatte, denn die meisten Maßnahmen wurden in außerbetrieblichen Einrichtungen durchgeführt. Außerdem wurde ein Viertel der teilnehmenden Jugendlichen nach Austritt aus dem Programm wieder arbeitslos (ebd.: 22).

Im »Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit« (Bündnis für Arbeit 2000) entwickelte eine Arbeitsgruppe Vorschläge zur Reform der beruflichen Bildung. Hier zeichnete sich in Bezug auf die Stellung der Berufsvorbereitung und Benachteiligtenförderung im Verhältnis zur regulären beruflichen Bildung ein Perspektivenwechsel ab, der durch die Novellierung des BBiG im Jahr 2005 vollendet wurde. Aufgrund der auf die Arbeitsmarktpolitik begrenzten Kompetenzen der BA wurde in den Siebzigerjahren noch eine strikte organisatorische und inhaltliche Trennung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA von der eigentlichen Ausbildung praktiziert (Schober/Hochgürtel 1980: 29).<sup>79</sup> Nun galt: »Es ist jetzt anerkannt, dass dieser Bereich [der Ausbildung für Benachteiligte] ein integraler Bestandteil der beruflichen Bildung ist« (ebd.: 6). Das Bündnis für Arbeit bestand auf einer besseren Verknüpfung zwischen berufsvorbereitenden Maßnahmen und Ausbildung und erteilte dem BIBB den Auftrag, zu diesem Zweck »Qualifizierungsbausteine« auf der Grundlage anerkannter Ausbildungsberufe zu entwickeln (Bündnis für Ar-

78 Die Abkürzung JUMP steht für »Jugend mit Perspektive«.

79 Zum Beispiel durften berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB) der BA keine allgemeinbildenden Inhalte vermitteln, denn dadurch wäre der Kompetenzbereich der Länder (schulische Bildung) berührt. Seit den Anfängen der Berufsausbildungsvorbereitung ist diese Vorschrift aber zunehmend flexibler interpretiert worden (Neubauer 2006: 178–179), das grundlegende Problem der Kompetenzkonflikte blieb aber bestehen.

beit 2000: 20, 23). Das Modularisierungskonzept hatte damit offiziell Eingang in die Regierungspolitik gefunden.

An der Tagesordnung und der Themenschwerpunktsetzung konnte man außerdem erkennen, dass auch im Bündnis für Arbeit der quantitative Aspekt vor Fragen der Qualitätssteigerung überwog: Der Themenkomplex »Bereitstellung eines ausreichenden und auswahlfähigen Ausbildungsplatzangebots« umfasste vier Sitzungen, »Benachteiligtenförderung« (Berufsvorbereitung, Weiterentwicklung der Konzepte) weitere zwei Sitzungen; zum Themenkomplex »Strukturelle Weiterentwicklung der beruflichen Aus- und Weiterbildung« waren nur drei Sitzungen vorgesehen, davon eine zum Thema »Weiterbildung« (ebd.).

Ferner sprach sich die Arbeitsgruppe »Aus- und Weiterbildung« im Bündnis für Arbeit für eine Stärkung der dualen Ausbildung aus: Die betriebliche Ausbildung wurde als »in jedem Fall vorrangig« eingestuft (ebd.: 13); es sollten Lehrstellen- und Informationskampagnen in Gang gesetzt werden, und die Sozialpartner sollten zusagen, »sich dafür einzusetzen«, dass Ausbildung stärker in Tarifverträgen verankert wird. Außerdem sollten Ausbildungsberater eingesetzt, lokale Bündnisse für Ausbildung gefördert und die Sonderprogramme für die außerbetriebliche Ausbildung beibehalten und ausgebaut werden. Verbindliche Zusagen zur Steigerung des Ausbildungsangebots gab es lediglich für den Bereich der Bundesverwaltung (ebd.: 13–14, 16). Auch in den Ergebnissen zur strukturellen Weiterentwicklung der Berufsausbildung überwogen quantitative Überlegungen, denn die Flexibilisierung der Ausbildung durch »Wahlpflichtbausteine und Zusatzqualifikationen« sollte vor allem neue betriebliche (!) Ausbildungsplätze schaffen<sup>80</sup> – allerdings ohne »Auflösung der beruflichen Erstausbildung in schrittweise zu erwerbende Teilqualifikationen«. Von allen Beteiligten wurde also der Wunsch geäußert, das duale Modell der betrieblichen Ausbildung auch in neue Wirtschaftsbereiche hineinzutragen und nicht auf vollzeitschulische Alternativen zu setzen.

Auf der Grundlage des im Rahmen des Bündnis für Arbeit erzielten »Ausbildungskonsenses« vom Juli 1999 und der Beschlüsse der Arbeitsgruppe »Aus- und Weiterbildung« wurde anschließend das BQF-Programm (»Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf«) mit einer Laufzeit von 2001 bis 2006 und Ko-Finanzierung aus EU-Mitteln (Europäischer Sozialfonds) aufgelegt. Es umfasste Projekte zur Verbesserung der Benachteiligtenförderung, zur Förderung der Verbundausbildung und zur Schaffung von lokalen Kooperationsmechanismen.

---

80 »Die Strukturen des Berufsausbildungssystems werden so weiterentwickelt, dass sie den Erhalt und die Schaffung leistungsfähiger betrieblicher Ausbildungsplätze, auch in wachsenden und neuen Beschäftigungsfeldern sowie in innovativen Bereichen, befördern und Anknüpfungspunkte für berufliche Weiterbildung bieten« (Bündnis für Arbeit 2000: 17).

In Ergänzung zum nationalen Bündnis für Arbeit wurden mehrere Bündnisse auf Landesebene oder auf lokaler Ebene gegründet. Zum Teil gaben diese Bündnisse konkrete quantitative und qualitative Ziele vor, waren aber häufig auf bestimmte Branchen (IT-Branche) oder Zielgruppen zugeschnitten (benachteiligte Jugendliche oder junge Frauen; vgl. Heidemann 2001: 13). Hinzu kamen, wie im Fall des Bündnisses in Nordrhein-Westfalen, Bemühungen zur Akquisition von Ausbildungsstellen durch gezielte Ansprache von Betrieben, regionale Vermittlungsaktionen (Lehrstellenbörsen) oder Öffentlichkeitsarbeit (ebd.: 14).

Auch die Hartz-Kommission beschäftigte sich mit dem Thema Ausbildung (Hartz-Kommission 2002). Einige bedeutsame Neuerungen der Berufsbildungspolitik wurden im Rahmen der Hartz-Reformen umgesetzt (siehe unten). Die zentrale Idee der Hartz-Kommission in der Ausbildungspolitik – die Einführung eines Bildungsgutscheins in Form eines »Ausbildungszeitwertpapiers« (AZWP) – wurde jedoch kaum weiter diskutiert (ebd.: 110–112).

### 3.4.2 Ausbildung als Gegenstand der Tarifpolitik

Die von der Bundesregierung betriebene Bündnispolitik forderte die Sozialpartner auf, sich auch im Rahmen der Tarifpolitik für die Förderung der Ausbildung einzusetzen. Seit den Neunzigerjahren lassen sich diesbezüglich Bemühungen der Tarifpartner erkennen (Beicht 2007; Beicht/Berger 2004a, b; Bispinck et al. 2002; Kirsch/Bispinck 2004). In der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre stieg die Zahl der tariflichen Regelungen zur Ausbildungsförderung, sodass im Jahr 2001 immerhin fast 40 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfasst waren (Beicht/Berger 2004b: 9). Neuere Zahlen zeigen allerdings, dass der Trend seitdem wieder rückläufig war (Beicht 2007: 47). Außerdem bestehen »erhebliche Zweifel« (Beicht 2007: 51) an der Wirksamkeit der Regelungen, die sich grob in zwei Kategorien unterteilen lassen: erstens Regelungen zum Ausbau beziehungsweise zur Bestandssicherung von Ausbildungskapazitäten und zweitens Regelungen zur Übernahme von Auszubildenden in Beschäftigung. Besonders die Regelungen der ersten Art sind, von einigen Ausnahmen abgesehen,<sup>81</sup> allgemeine und wenig verbindliche Aussagen zur Notwendigkeit der Ausbildungsförderung (»Appelle, Absichtserklärungen, Aufforderungen und sonstige Vereinbarungen«; Bispinck et al. 2002: 213), ohne dass konkrete Mechanismen zur Umsetzung der tariflichen Ziele auf betrieblicher Ebene vereinbart wären. Die Regelungen zur Übernahme von Auszubildenden sind verbindlicher, erlauben aber häufig Ausnahmen und enthalten hauptsächlich Verpflichtungen zur

---

81 Zum Beispiel die Tarifverträge der Chemischen Industrie West und der Metallindustrie Niedersachsen (Beicht 2007: 50–51).

Übernahme in befristete – nicht unbefristete – Beschäftigung in Abhängigkeit von den während der Ausbildung erzielten Leistungen (Beicht/Berger 2004a: 88; Kirsch/Bispinck 2004: 48).

### 3.4.3 Wiederbelebung der Finanzierungsdebatte

Mit dem einsetzenden wirtschaftlichen Abschwung nach 2001 verschlechterte sich wieder die Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt. Zur selben Zeit nahm der Druck zur Reform der sozialen Sicherungssysteme und der Arbeitsmarktpolitik zu und Bundeskanzler Schröder präsentierte im Frühjahr 2003 die »Agenda 2010«. Gleichzeitig zeichnete sich der Rücktritt Schröders vom SPD-Parteivorsitz ab. In dieser wirtschaftlichen und politischen Gemengelage kam die Diskussion um die Einführung einer Ausbildungsumlage wieder auf – als Friedensangebot an die SPD-Linke (Hassel 2005) und als Möglichkeit für den designierten Nachfolger im Parteivorsitz, Franz Müntefering, sich zu profilieren.

Das gescheiterte Projekt zur Einführung einer Ausbildungsabgabe war von besonderer Bedeutung, weil die Gründe für das Scheitern nicht in den Mehrheitsverhältnissen, der Koalitionsdynamik oder ungeklärten verfassungsrechtlichen Fragen, sondern primär in der Uneinigkeit des sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Lagers lagen. Die Gesetzesentwürfe aus den Achtziger- und Neunzigerjahren hatten aufgrund der oppositionellen Stellung der SPD im Bundestag von vorneherein wenig Aussicht auf Erfolg. Im Jahr 2004 jedoch verfügte die rot-grüne Regierungskoalition über eine Mehrheit im Bundestag. In den Siebzigerjahren und vor allem Anfang der Achtzigerjahre scheiterte die Einführung einer Ausbildungsumlage am widerspenstigen Koalitionspartner der SPD – der FDP. Die Grünen standen der Umlagefinanzierung jedoch positiver gegenüber und hatten in den Neunzigerjahren selbst dazu einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der in vielen Punkten sogar über den der SPD-Fraktion hinausging.<sup>82</sup> Im seinem Urteil zum 1976er-APIFG hatte das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer Umlagefinanzierung geklärt und die Erhebung einer Sonderabgabe für zulässig erklärt.<sup>83</sup> Auch die Bundeszuständigkeit für die Erhebung der Ausbildungsumlage war bestätigt worden, sodass die Mehrheit der Oppositionsparteien im Bundesrat kein Hindernis für die rot-grüne Regierung war. Im Folgenden wird die politische Geschichte der Ausbildungs-

---

82 Ein wichtiger Unterschied war beispielsweise, dass im SPD-Entwurf die Einführung einer Abgabe als Sonderfall bei schlechter Lage am Ausbildungsmarkt vorgesehen war, während im Grünen-Entwurf die *Ansatzpunkt* der Abgabe zur Ausnahme erklärt wurde.

83 DIHK und ZDH äußerten »erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken« nach Vorlage der ersten Vorschläge zur Einführung der Umlage. Verfassungsrechtler hielten die Vorlage aber für verfassungskonform (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.11.2003: 13).

abgabe in den Jahren 2003 und 2004 knapp skizziert. Es wird sich herausstellen, dass das Projekt letztlich am Widerstand aus dem eigenen Lager scheiterte. Anschließend wird der Versuch unternommen, diesen Befund zu erklären.

Nachdem Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn bereits im Mai 2003 die Einführung einer Ausbildungsabgabe in Aussicht gestellt hatte (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.5.2003: 12), appellierte die SPD-Bundestagsfraktion zu Beginn des Ausbildungsjahres im Herbst an die Wirtschaft, in der Nachvermittlungsphase mehr Ausbildungsstellen bereitzustellen.<sup>84</sup> Als dies nichts half, legte die SPD-Bundestagsfraktion im November 2003 »Eckpunkte« zur Ausbildungsfinanzierung vor (SPD 2003). Als Reaktion auf die schlechte Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt (ebd.: 2) wurde die Erhebung einer Ausbildungsumlage vorgesehen, mit der »vorrangig betriebliche Ausbildungsplätze« geschaffen werden sollten (ebd.: 3). Die Vorschläge knüpften an die Regelungen des APIFG an, weil die Erhebung der Abgabe erst durch ein »gesetzlich festgelegtes Auslösekriterium« in Gang gesetzt werden sollte (ebd.: 4). Es ging also nicht um die vollständige, sondern nur die konditionale Einführung der Umlagefinanzierung. Wie in den Gesetzentwürfen der Achtziger- und Neunzigerjahre war auch bei den Vorschlägen aus dem Jahr 2003 das Bestreben erkennbar, die einzelbetriebliche Lage möglichst genau zu erfassen und eine »Bestrafung« von ausbildenden Betrieben zu vermeiden. Zu diesem Zweck wurde ein ähnlich komplexer Mechanismus vorgeschlagen (jährliche Berechnung der benötigten Gesamtumlagesumme auf der Basis der Differenz zwischen realer Lage am Ausbildungsmarkt und Idealbedingungen [Auslösekriterium] und der »durchschnittlichen jährlichen Kosten pro Ausbildungsplatz«; ebd.: 4). Für jeden Betrieb sollte dann gesondert die zu entrichtende Abgabe berechnet werden, die sich durch die Differenz zwischen der betrieblichen und der jährlich festzulegenden idealen Ausbildungsquote ergab (ebd.: 3–4).

Zur selben Zeit gab es im SPD-Präsidium bereits Auseinandersetzungen. Wirtschaftsminister Wolfgang Clement lehnte die Einführung einer Abgabe ab, und auch Kanzler Schröder war kein begeisterter Anhänger der Maßnahme, musste sich angesichts des Drucks aus der SPD-Fraktion und des anstehenden Bundesparteitages, auf dem er die Agenda 2010 zu verteidigen hatte, aber fügen (Financial Times Deutschland, 11.11.2003: 11). IG Metall und DGB standen zu diesem Zeitpunkt noch geschlossen hinter den Vorschlägen zur Abgabe (taz, 30.12.2003: 7).

Im Februar 2004 beschlossen die Koalitionsspitzen die Einführung einer Ausbildungsumlage. Inhaltlich orientierten sich die Vorschläge an den Eckpunk-

---

84 »Wenn wir in der ersten Novemberhälfte die Botschaft bekommen »Das kriegen wir hin, soll es gut sein« (Münchener, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2003).

ten der SPD-Fraktion und gingen über die älteren Gesetzesentwürfe der SPD hinaus. Das »Auslösekriterium« wurde verschärft,<sup>85</sup> die Höhe der vorgesehenen Förderung lag deutlich über den Regelungen des APIFG,<sup>86</sup> und die zu erreichende Ausbildungsquote von 7 Prozent war ein ehrgeiziges Ziel. Ein wichtiger Unterschied zum APIFG lag darin, dass die von der Erhebung der Abgabe pauschal ausgenommenen Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten auch nicht in den Genuss der Fördermittel kommen konnten. Der damals geäußerte Vorwurf der Quersubventionierung von niedrig-qualitativer Ausbildung im Handwerk durch Industriebetriebe wurde damit entkräftet.

Wirtschaftsverbände protestierten umgehend: »Wenn die Abgabe kommt, wird die duale Ausbildung verstaatlicht« (so Martin Wansleben, Hauptgeschäftsführer des DIHK; *Financial Times Deutschland*, 16.2.2004: 13). Die Ausbildungsabgabe sei eine »praxisferne, bürokratische und schädliche Regelung« (Gesamtmetall-Chef Martin Kannegiesser; *Süddeutsche Zeitung*, 22.3.2004: 19) und lähme den Einsatz der Industrie für die Ausbildung. In einer Stellungnahme zur Ausbildungsfinanzierung warnte das KWB vor »mehr Einfluss auf betriebliche Entscheidungen durch Staat und Gewerkschaften« (KWB 2003: 1). Die Abgabe werde dazu führen, dass nicht mehr über Bedarf ausgebildet würde und sich finanzstarke Unternehmen von der Ausbildung freikaufen könnten (ebd.: 2).<sup>87</sup> Auch in der Baubranche, die schon seit Jahrzehnten eine branchenspezifische Ausbildungsumlage erhob, stieß der Vorschlag einer allgemeinen Abgabe auf Widerstand (Interview AG-6, GEW-5). Interessanterweise zeigte eine vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) durchgeführte Umfrage, dass auch im Arbeitgeberlager Differenzen bestanden. So beurteilten »nur« 68 Prozent der befragten Unternehmen die Regierungspläne negativ und lediglich 9 Prozent wollten nach Einführung der Ausbildungsabgabe weniger Ausbildungsstellen anbieten (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.4.2004: 1). Es drohte also kein Ausbildungsboykott.

Die Opposition (FDP-Chef Westerwelle) drohte mit dem Gang vor das Verfassungsgericht (*Financial Times Deutschland*, 16.2.2004: 13). Friedrich Merz

85 Anstelle eines Angebotsüberhangs von 12,5 Prozent musste nun ein Überhang von 15 Prozent zur Vermeidung der Abgabe erreicht werden. Dies stand in deutlichem Kontrast zur realen Entwicklung von Angebot und Nachfrage in der Zeit.

86 Im APIFG waren 1.500 bis 6.000 DM pro zusätzlichem Ausbildungsplatz (pauschal) vorgesehen (vgl. Schenkel in Schenkel/Selmer 1977: 82), während der rot-grüne Gesetzesentwurf eine Förderung in Höhe der Bruttoausbildungsvergütung von bis zu 7.500 Euro *im Jahr* vorsah (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.3.2004: 13).

87 Das Argument, die Einführung einer Abgabe führe zum »Freikaufen« der Unternehmen von Ausbildung, ist öfters zu hören. Rein ökonomisch ist es aber nicht nachvollziehbar, wovon sich die Unternehmen überhaupt freikaufen müssten, denn sie sind im jetzigen Arrangement gar nicht zur Ausbildung gezwungen, könnten sich also von vornherein die Kosten sparen.

(CDU) sagte, mit der Abgabe werde das duale System zu Grabe getragen und eine »dauerhafte Verstaatlichung der beruflichen Bildung« sei die Folge (Süddeutsche Zeitung, 2.4.2004: 7). Im weiteren Verlauf der Diskussion legte die CDU/CSU-Fraktion einen eigenen Gesetzentwurf vor, in dem die Beschleunigung des Neuordnungsverfahrens, die Modularisierung der Ausbildung und die Senkung der Ausbildungsvergütungen gefordert wurden (Süddeutsche Zeitung, 7.4.2004: 7).

Protest kam auch von Ländern und Kommunen, deren Ausbildungsquoten im Durchschnitt unter der im Entwurf geforderten Höhe lagen (Süddeutsche Zeitung, 19.3.2004: 22). Die Proteste wurden durch Berechnungen des DIHK geschürt, wonach die Kommunen für jede fehlende Lehrstelle mit einer Abgabe von 7.000 Euro zu rechnen hätten (taz, 19.3.2004: 7), während die Regierung von einer durchschnittlichen Abgabe in Höhe von 229 Euro pro Beschäftigtem ausging (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.2004: 13).

Aber auch in der SPD wuchs der Widerstand. Christoph Matschie (SPD), damals Parlamentarischer Staatssekretär im BMBF, signalisierte schon früh, dass die Einführung der Abgabe noch nicht endgültig entschieden sei (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.2.2004: 11). Clement erhielt in seiner Opposition Unterstützung von verschiedenen SPD-Ministerpräsidenten (Heide Simonis, Peer Steinbrück und später Kurt Beck) sowie dem damaligen Vorsitzenden der NRW-SPD, Harald Schartau, die das Modell eines freiwilligen Ausbildungskonsenses dem einer Abgabe vorzogen.

Die Gewerkschaften standen ebenfalls nicht geschlossen hinter der Abgabe. Die IG BCE und die IG BAU äußerten Widerstand (Süddeutsche Zeitung, 24.3.2004: 5), weil sie um den Bestand branchenspezifischer Sonderregelungen fürchteten, obwohl der Entwurf einen eindeutigen Vorbehalt für tarifliche Regelungen beinhaltete.<sup>88</sup> Selbst IG Metall-Chef Jürgen Peters äußerte Bedenken (Süddeutsche Zeitung, 2.4.2004: 7). Für die IG BCE war die vorgesehene Ausbildungsquote von 7 Prozent zu hoch, und sie befürchtete einen Rückgang des Ausbildungsplatzangebots (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.4.2004: 17).

Der Dissens in der SPD-Führung hielt an; der erwartete Widerspruch durch Simonis, Steinbrück und Beck im Bundesrat gefährdete die Verabschiedung des Gesetzes, obwohl es sich um ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz handelte.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Insbesondere fürchtete die IG BCE, dass durch die Umlage Großbetriebe belastet würden, die zwar unter der Zielquote von 7 Prozent bleiben, aber hochwertig ausbilden. Im Gegenzug dazu wurde die »Gefahr« gesehen, dass qualitativ weniger anspruchsvolle Ausbildung in kleinen Betrieben subventioniert worden wäre (Interview GEW-6).

<sup>89</sup> Wenn der Bundesrat gegen ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz mit mindestens Zweidrittelmehrheit Einspruch einlegt, so muss der Einspruch vom Bundestag ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit zurückgewiesen werden. Die Stimmen von Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz hätten zusammen mit den Stimmen der Opposition im Bundesrat die Zweidrittelmehrheit bilden können.

Angesichts der Tatsache, dass die Ausbildungsumlage ein lang gehegtes Projekt der Sozialdemokraten und zudem noch eine Prestigefrage für den designierten neuen Vorsitzenden Müntefering war, war der heftige Widerstand erstaunlich.

Im April präsentierte der Chef des DIHK, Ludwig Georg Braun, den Vorschlag für einen Ausbildungspakt auf der Basis einer Vereinbarung zwischen Wirtschaft und Regierung. Bundeskanzler Schröder, sekundiert von IG-BCE-Chef Schmoldt, sprach sich kurz darauf für einen Pakt anstelle der Abgabe aus.<sup>90</sup> Daraufhin wurden parallel zum weiteren Fortgang des Gesetzentwurfs Verhandlungen zwischen Regierung und Wirtschaft aufgenommen. Die Gewerkschaften und die SPD-Linken waren anfangs skeptisch und wollten, wenn der Pakt kommen sollte, dennoch am Gesetz festhalten (Financial Times Deutschland, 23.4.2004: 13; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.4.2004: 11). Schließlich bot Franz Müntefering, der politische Vater der Abgabe, der Wirtschaft den Abschluss eines freiwilligen Ausbildungspaktes an, dem Vorrang vor einer gesetzlichen Lösung eingeräumt werden sollte (Süddeutsche Zeitung, 3.5.2004: 11). Die Bundestagsfraktionen sprachen sich Anfang Mai noch für ein Gesetz neben dem Pakt aus, die Wirtschaft erklärte jedoch: »Daß das Gesetz nicht kommt, ist die Erfolgsvoraussetzung, weil sonst der Pakt nicht gelingen kann« (Reinhard Göhner, DIHK; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.2004: 11). Diese Aussage macht deutlich, dass das politische Kapital der Abgabebefürworter stark geschrumpft war: Die Wirtschaftsvertreter konnten es sich leisten, das Stoppen eines Gesetzgebungsverfahrens als *notwendige Bedingung* für Kooperation und nicht als Angebot zur Vermeidung eines gesetzgeberischen Eingriffs darzustellen.

Als Beck und Steinbrück ebenfalls einen alternativen Vorschlag zur Ausbildungsfinanzierung im SPD-Präsidium vorlegten,<sup>91</sup> brach die SPD-Front endgültig zusammen. Mit Unterstützung von SPD-Ländern wurde der rot-grüne Gesetzentwurf in den Vermittlungsausschuss überwiesen. Christian Wulff (CDU), Ministerpräsident von Niedersachsen, bemerkte, aus der SPD sei der dringende Wunsch gekommen, das Gesetz nicht in Kraft treten zu lassen: »Wenn wir es jetzt in den Vermittlungsausschuss holen, dann liegt es da für die nächsten Jahre und vermodert« (Spiegel online, 11.6.2004). Das Vermittlungsverfahren wurde letztlich für gescheitert erklärt. Weil der Bundesrat nicht mit Zweidrittelmehrheit Einspruch eingelegt hatte, hätte er mit der rot-grünen Mehrheit (Kanzler-

---

90 »Wenn der Ausbildungspakt klappt, was ich hoffe, dann braucht dieses Gesetz nicht in Kraft zu treten. Das ist unser Ziel« (Gerhard Schröder, Financial Times Deutschland, 23.4.2004: 13).

91 Sie schlugen vor, anstelle einer Abgabe einen freiwilligen Fonds einzurichten, der durch öffentliche Mittel (ein Drittel) und Spenden aus der Wirtschaft (zwei Drittel) gespeist werden sollte. Die Größe des anvisierten Fonds nahm sich mit 130 bis 140 Mio. Euro relativ bescheiden aus gegenüber den erwarteten Einnahmen aus der Abgabe (nach Berechnungen des BMBF rund 2,6 Mrd. Euro).

mehrheit) im Bundestag zurückgewiesen werden können, und das Gesetz wäre regulär in Kraft getreten. Die Regierungskoalition sah dazu jedoch keine Notwendigkeit (Süddeutsche Zeitung, 2.7.2004: 7). So blieb das Gesetzgebungsverfahren in der Schwebe und verfiel bei Beginn der neuen Legislaturperiode.

Der »Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs« wurde am 13. Juni 2004 von Wirtschaft und Regierung unterzeichnet. Müntefering appellierte an die Gewerkschaften, zum Gelingen des Paktes beizutragen, obwohl sie zur Unterzeichnung nicht eingeladen worden waren (Agence France Presse, 16.6.2004). Auf Druck der Regierung wurde im Ausbildungspakt die konkrete Zusage der Wirtschaft aufgenommen, 30.000 neue, *nicht* zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen (Ausbildungspakt 2004: 3). Durch diese Definition konnte auch ein Gesamtrückgang des Ausbildungsangebots (wie zwischen 2004 und 2005) als Erfolg hingestellt werden (Ausbildungspakt 2007; Süddeutsche Zeitung, 5.8.2004: 19). Gewerkschaften und SPD hingegen warfen der Wirtschaft den Bruch des Ausbildungspaktes vor (Financial Times Deutschland, 3.8.2005: 10), was aber nicht verhinderte, dass die SPD als Regierungspartner in der Großen Koalition die Neuauflage und Verlängerung des Paktes im Koalitionsvertrag mittrug (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.12.2005).

Ein neues, durch den Pakt geschaffenes Politikinstrument, das heute noch angewendet wird, sind betriebliche durchgeführte Einstiegsqualifizierungen Jugendlicher (EQJ). Die Wirtschaft versprach, jährlich 25.000 Jugendlichen eine solche Qualifizierungsmaßnahme zu ermöglichen (Ausbildungspakt 2004: 4). Es handelt es sich um ausbildungsvorbereitende Betriebspraktika mit einer Dauer von 6 bis 12 Monaten, die von der BA durch einen Zuschuss zum Lebensunterhalt von 192 Euro und die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge (102 Euro) unterstützt werden. Die Unternehmen tragen die im Betrieb anfallenden Kosten für Lehrmaterial, Ausstattung usw. Eine erste Evaluation des EQJ-Programms, das zunächst von 2004 bis 2007 lief, durch die Neuauflage des Ausbildungspaktes aber verlängert wurde, kam zu folgenden Ergebnissen: Die Übergangsquoten von EQJ-Absolventen in reguläre betriebliche Ausbildung lagen mit circa 60 Prozent dreimal so hoch wie bei den BvB der BA (GIB 2006: 5). Die Unternehmen boten bereits im ersten Jahr deutlich mehr EQJ-Plätze an, als sie im Pakt zugesagt hatten, und konnten aufgrund von unterschiedlichen Defiziten der Jugendlichen einen Teil der angebotenen Plätze sogar nicht besetzen (ebd.: 5–6). Weiterhin gebe es, trotz empirischer Unsicherheiten, noch keine Belege dafür, dass EQJ-Plätze reguläre Ausbildungsplätze verdrängten, und circa 30 Prozent der zuvor nicht ausbildenden Betriebe seien vor allem durch Teilnahme am EQJ-Programm zu Ausbildungsbetrieben geworden, hauptsächlich durch Übernahme von EQJ-Praktikanten (ebd.: 6, 53). Für ein finales Urteil zum EQJ-Programm ist es allerdings noch zu früh. Die Frage, ob die EQJ

ein weiteres Symptom der Kostenverlagerung von Betrieben auf den Staat ist oder ob sie in Zeiten kürzer werdender Investitionszyklen ein erfolgreiches Instrument der »Dualisierung« der Berufsausbildungsvorbereitung ist, kann noch nicht abschließend beantwortet werden.

#### 3.4.4 Berufsbildungsreform

Nach dem Scheitern der Ausbildungsabgabe wurde an einer Novellierung des Berufsbildungsgesetzes gearbeitet. Bemerkenswert ist, dass, trotz der teilweise parallel verlaufenden Gesetzgebungsverfahren und dem hohen Konfliktniveau bei der Diskussion um die Abgabe, die Novellierung des BBiG durch einen breiten Konsens getragen und im Januar 2005 von den Fraktionen der SPD, CDU/CSU und Grünen im Bundestag beschlossen wurde. Im dazugehörigen Entschließungsantrag bezeichneten die genannten Bundestagsfraktionen das Gesetz als wesentlichen Beitrag, »den Trend zur Verstaatlichung der Berufsausbildung zu stoppen« (Fraktionen 2004: 2–3). Daraus wird deutlich, dass die im Gesetz beschlossene vorsichtige Aufwertung der vollzeitschulischen Ausbildung lediglich als Notfallmaßnahme angesichts der Lehrstellenknappheit, und nicht als grundlegender Systemwechsel zu interpretieren war (Kremer 2006). In dieses Bild passte auch der Appell an die Länder, eine »stärkere Ausrichtung der schulischen Berufsausbildung an den Ausbildungsordnungen nach BBiG und HwO und am dualen Prinzip« zu erreichen (Fraktionen 2004: 3) sowie die »Beteiligungsmöglichkeiten der Sozialpartner in den schulischen Beratungsgremien« zu erweitern (ebd.: 4). Des Weiteren begrüßten die Fraktionen die im Gesetz geschaffenen »Möglichkeiten zur Entwicklung differenzierter und flexibler Ausbildungsberufe« (ebd.: 4) durch die Wiedereinführung der Stufenausbildung, die Durchführung von gestreckten Abschlussprüfungen und die Verbesserung der Möglichkeiten für Anschlussqualifizierungen von zweijährigen Berufen. Ausdrücklich wurde eine Ausweitung der Verantwortung der öffentlichen Hand verneint:

Die Modernisierung der Ausbildung kann nur dann Erfolge zeigen, wenn die Zahl der *betrieblichen* Ausbildungsplätze nicht weiter abnimmt. Aufwendungen der öffentlichen Hände können den Rückgang betrieblicher Ausbildungsplätze *nicht kompensieren*. (Fraktionen 2004: 6; eigene Hervorhebungen)

In bestimmten Punkten setzte die BBiG-Novelle von 2005 somit Kontrapunkte gegen die langfristigen Entwicklungstrends (Aufwertung der vollzeitschulischen Ausbildung), in anderen beschleunigte sie sie (Differenzierung der Ausbildung). Im Folgenden soll weniger der Gesetzgebungsprozess, sondern eine Analyse der Inhalte im Vordergrund stehen.

*Neuausrichtung der Benachteiligtenförderung und Berufsvorbereitung*

Mit den Hartz-Reformen wurde 2003 die Berufsausbildungsvorbereitung in den Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes aufgenommen (Art. 9, »Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« vom 30. Dezember 2002). Berufsbildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik rückten damit näher aneinander. Das »Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (»Hartz IV«) ging in die gleiche Richtung: Getreu dem Grundsatz »Fördern und Fordern« wurde jedem Jugendlichen unter 25 Jahren das Recht auf Vermittlung in »eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit« gegeben (§ 3 Abs. 2). Nach dem Grundsatz des »Forderns« gilt jedes von der BA gemachte Angebot als zumutbar, und der Jugendliche muss eines davon annehmen (Seyfried 2006: 22).

Im Anschluss an die Vorschläge des »Ausbildungskonsenses« von 1999 und der Hartz-Kommission von 2002 wurde die Berufsausbildungsvorbereitung durch die Definition und Verwendung von »Qualifizierungsbausteinen«<sup>92</sup> inhaltlich enger an den etablierten Ausbildungsordnungen ausgerichtet. Dadurch wurden die bisher vor allem in der Neuordnungspolitik anzusetzenden Flexibilisierungs- und Modularisierungstendenzen erstmals auch in Regierungspolitik übernommen. Das Absolvieren von Qualifizierungsbausteinen wird zwar zertifiziert, eine spätere Anrechnung auf die Ausbildung ist aber nur »unter bestimmten Voraussetzungen« (ebd.: 17) möglich. Des Weiteren ist man bemüht, die Berufsvorbereitung »betriebsnäher« zu gestalten (Neubauer 2006: 193), etwa durch Einbindung der Betriebe in BA-Maßnahmen im Rahmen von Praktika (»Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche«, AQJ).<sup>93</sup>

Ausdruck der neuen, betriebsnäheren Ausrichtung der Ausbildungsvorbereitung war die Umstellung des Förderkonzepts der BA (»neues Fachkonzept«) im Jahr 2004 (Bundesagentur für Arbeit 2004). Bis dahin gab es einen Katalog von Lehrgangstypen, die unterschiedliche Zielgruppen hatten. So wurden die Jugendlichen mit den besseren Voraussetzungen und den größeren Erfolgchancen in Grundbildungslehrgänge (G-Lehrgänge) vermittelt, während die »schwierigen« Fälle in den Förderlehrgängen unterkamen (F-Lehrgänge; vgl. auch Lex 1997; Neubauer 2006: 54). Ziel des neuen BA-Fachkonzepts war es, den Übergang zwischen Schule und Ausbildung zu straffen, Warteschleifen zu vermeiden (Dressel/Plicht 2006: 49) und die Eingliederungschancen durch »kooperative, binnendifferenzierte und betriebsnahe Qualifizierungsangebote« zu erhöhen (Bundesagentur für Arbeit 2004: 7). Die Re-Definition der Zielgruppe

---

92 »Verordnung über die Bescheinigung von Grundlagen beruflicher Handlungsfähigkeit im Rahmen der Berufsausbildungsvorbereitung (Berufsausbildungsvorbereitungs-Bescheinigungsverordnung – BAVBVO vom 22. Juli 2003).«

93 Eingeführt durch das JOB-AQTIV-Gesetz.

der berufsvorbereitenden Maßnahmen verwischte die Grenzen zwischen sozial Benachteiligten und Marktbenachteiligten weiter (Dressel/Plicht 2006: 52).

Angebote der Berufsausbildungsvorbereitung sollten mehr auf individuelle Bedürfnisse und Problemlagen zugeschnitten werden. Eine individuell anpassbare Abfolge von Qualifizierungsphasen löste die Unterscheidung nach Lehrgangstypen vollständig ab: Auf die Eignungsanalyse (Erstellung eines Stärken-Schwächen-Profiles<sup>94</sup>) folgt die maximal sechsmonatige Grundstufe, wenn nötig die Förderstufe (3 bis 6 Monate) und eine, wenn möglich, betriebliche Übergangsqualifikation (Bundesagentur für Arbeit 2004: 10). Ob die Voraussetzungen zum Eintritt in die nächste Stufe erfüllt sind, entscheidet der Sachbearbeiter der BA.<sup>95</sup> Ein wesentlicher Unterschied zur vorherigen Regelung ist die Begrenzung der maximalen Gesamtförderdauer auf 10 Monate (ebd.: 15). Hierdurch könnten zwar potenziell Maßnahmekarrieren verhindert werden, aber die Regelung stellt auch eine vorher nicht da gewesene Begrenzung des Zugangs zu BvB dar und lässt offen, wie mit Jugendlichen verfahren werden soll, die nach Abschluss der BA-Förderung trotzdem keine Ausbildungsstelle bekommen (Dressel/Plicht 2006: 55–56).

Durch die zunehmende Verknüpfung zwischen Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik rückt die Bundesagentur für Arbeit in eine Schlüsselstellung, aus der heraus sie wesentlich das Schicksal der Jugendlichen mitbestimmt, die nicht aus eigener Kraft einen Ausbildungsplatz erhalten (Allmendinger et al. 2006; Dressel/Plicht 2006). Die Selektionsmacht der BA drückt sich in verschiedener Weise aus (siehe auch Kapitel 2). Anfang der Neunzigerjahre war die Definition eines Ausbildungsplatzbewerbers noch sehr weit gefasst: »In der Berufsberatungsstatistik wird jeder Jugendliche als »Bewerber um einen Ausbildungsplatz« gezählt, der sich in einem Beratungsgespräch beim Arbeitsamt (unter anderem auch) für eine Ausbildungsstelle interessiert« (Bundesregierung 1994: 16–17). Inzwischen gibt es eine Unterscheidung zwischen »Ratsuchenden« (jenen, die bei der BA in einem Gespräch ein Interesse an Ausbildung bekunden) und »Ausbildungsplatzbewerbern«, für die die BA zunächst die »Ausbildungsreife« feststellt (Allmendinger et al. 2006: 175).<sup>96</sup> Für die Jugendlichen, die als noch nicht ausbildungsreif eingestuft werden, wird geprüft, ob eine Be-

94 Hier »werden die schulischen Kenntnisse sowie die sozialen und personalen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Jugendlichen erfasst sowie persönliches Verhalten beobachtet« (Bundesagentur für Arbeit 2004: 11).

95 »Die Dauer in der jeweiligen Qualifizierungsstufe richtet sich nach dem individuellen Förderbedarf und den Integrationsaussichten/-möglichkeiten des Teilnehmers. Die Entscheidung hierüber trifft die Beratungsfachkraft« (Bundesagentur für Arbeit 2004: 15).

96 Davon zu unterscheiden ist die »Berufseignung«, die noch einen Schritt weiter geht und bewertet, ob der Jugendliche für den von ihm angestrebten Ausbildungsberuf geeignet ist (vgl. Dressel/Plicht 2006: 53).

rufsschulpflicht vorliegt. Wenn der Jugendliche als »beschulbar« gilt, wird er vor Eintritt in BvB vorrangig in schulische Angebote vermittelt (BVJ, BFS; Dressel/Plicht 2006: 55). Die BA übernimmt somit nicht nur in Bezug auf die nicht schulischen berufsvorbereitenden Maßnahmen eine Koordinierungsfunktion, sondern aufgrund ihrer Allzuständigkeit inzwischen auch bei der Vermittlung in schulische Berufsvorbereitungsmaßnahmen. Nach Abschluss der berufsvorbereitenden Förderung entscheidet die BA erneut, was mit den noch nicht vermittelten Jugendlichen geschieht, das heißt, ob der Jugendliche in einen der begehrten außerbetrieblichen Ausbildungsplätze der Benachteiligtenförderung vermittelt werden sollte. Es gilt die Regel, dass nur solchen Jugendlichen eine Stelle angeboten werden soll, von denen ein problemloser Übergang an der zweiten Schwelle zu erwarten ist (»creaming of the poor«, vgl. Dressel/Plicht 2006: 56). Hier offenbaren sich die inneren Widersprüche der Benachteiligtenförderung: Durch die inhärenten Selektions- und Stratifizierungsmechanismen werden die am meisten Benachteiligten gerade nicht gefördert. Auf der anderen Seite kann zugute gehalten werden, dass die Gruppe von Jugendlichen, die sich in den Siebzigerjahren noch als Jungarbeiter verdingen mussten, heute über die Berufsvorbereitung zumindest teilweise an das Berufsbildungssystem angeknüpelt sind (so zumindest Heidegger 2004: 54).

### *Flexibilisierung und Differenzierung der Ausbildung*

Wichtige Impulse zur Differenzierung der Ausbildungsordnungen kamen zunächst aus der Neuordnungspolitik, wurden dann aber in der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes aufgegriffen und dadurch verstärkt.

Nach der Vereinbarung zwischen Regierung und Sozialpartnern zur Beschleunigung des Neuordnungsverfahrens aus dem Jahre 1995 kam es in der Tat zu einem großen Modernisierungsschub. Viele dieser Neuordnungsverfahren zielten darauf, ähnliche Berufe in Berufsgruppen zusammenzufassen, die über gemeinsame Kernqualifikationen miteinander verbunden sind und in den höheren Ausbildungsjahren mehr betriebsspezifische Differenzierungsmöglichkeiten durch Fachrichtungen, Schwerpunkte, »Sacharbeitsgebiete« (bei Büroberufen) oder Wahlqualifikationen ermöglichen (vgl. KWB 2006b: 4).<sup>97</sup> Faktisch war damit in vielen Fällen ein Kompromiss zwischen dem gewerkschaftlichen Interesse an breiten Qualifikationen und dem Arbeitgeberinteresse an spezifischer Qualifizierung gefunden worden. Die radikaleren Alternativen der Grund- oder Kernberufe (IG Metall 1991[1979]; Heidegger/Rauner 1997) einerseits und der vollständigen Modularisierung andererseits waren bislang vor allem rhetorischer

---

<sup>97</sup> Den größten betriebsspezifischen Spielraum erlauben Wahlqualifikationen.

Art. Der Trend zur Flexibilisierung sollte aber nicht überschätzt werden: Wie eine Aufstellung der seit 2000 neu geordneten und geschaffenen Berufe zeigt, sind noch immer mehr als die Hälfte der neuen Ausbildungsgänge Monoberufe ohne Spezialisierungsmöglichkeit (KWB 2006b: 5). Dennoch war der »Modernisierungsschub« erfolgreich: In einer Befragung bezeichneten nur noch 8 Prozent der Unternehmen die Schaffung neuer Ausbildungsberufe als »Impuls für mehr Ausbildung« (DIHK 2006: 14). Eine mangelhafte Zuschneidung der Ausbildungsordnungen auf die betrieblichen Bedarfe ist also nicht das entscheidende Ausbildungshindernis.

Ein neues Element ist die wiederaufgenommene Neuordnung von zweijährigen Ausbildungsberufen seit 2003/2004 (zum Beispiel der Bauten- und Objektbeschichter, 2003, oder der Maschinen- und Anlagenführer, 2004), nachdem sich die Gewerkschaften lange Zeit erfolgreich dagegen gesperrt hatten, verkürzte Ausbildungsgänge für »praxisorientierte« Jugendliche einzurichten. Einige zweijährige Berufe (wie der Teilezurichter) bestehen schon seit Langem, waren aber in den Achtziger- und frühen Neunzigerjahren, gemessen an der Zahl der Auszubildenden, an den Rand gedrängt worden (Stoß 1997: 68; Zedler 1995). Eine Neuordnung von zweijährigen Berufen fand bis 2003, von einigen Ausnahmen wie dem Beruf »Verkäufer« abgesehen, nicht statt.

Die Intervention des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement (SPD), der sich für die Wiederaufnahme der Neuordnung von zweijährigen Ausbildungsberufen einsetzte, schwächte den Widerstand der Gewerkschaften nachhaltig. Die direkte Intervention der Regierung in die Neuordnungspolitik war ungewöhnlich. Die Gewerkschaften protestierten vehement, aber vergeblich:

Der DGB lehnt die flächendeckende Einführung von zweijährigen Berufsausbildungen ab. In den letzten Jahren haben Wirtschaft und Verordnungsgeber gegen die Widerstände der Gewerkschaften zweijährige Berufe geschaffen. Ohne Not wurde hier eine bisher geübte Praxis der Sozialparteien, Berufe im Konsensprinzip zu gestalten und zu entwickeln, aufgekündigt. Dabei ist es oft zu unkritischen Ausdifferenzierungen von Berufen ohne Arbeitsmarktbedarf gekommen. Folge ist, dass derzeit vermehrt Schmalspurausbildungen angeboten werden. (Beschlüsse zur Bildungspolitik, 18. Ordentlicher DGB-Kongress, DGB 2006b: 52)

Die Regierung hielt dennoch an ihrer Politik fest und befürwortete die Flexibilisierung der Ausbildungsordnungen im Rahmen der Neuordnungspolitik:

Vorschläge für modernisierte und neue Berufe für qualifizierte Fachkräfte, die zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten erschließen und gute Beschäftigungsperspektiven eröffnen, werden auch dann innerhalb eines Jahres umgesetzt, wenn die Sozialpartner darüber keinen Konsens erzielen. [...] Die Passgenauigkeit der Ausbildungsberufe für die Betriebe wurde in den letzten Jahren durch flexible Strukturmodelle verbessert, die es ermöglichen, die Ausbildung an spezifischen betrieblichen Bedürfnissen auszurichten (Wahlbausteine, unterschiedliche Ein-

satzgebiete und Schwerpunkte). Dies wird bewusst nicht gesetzlich festgeschrieben, sondern soll auf der Verordnungsebene in Ausbildungsordnungen bedarfsgerecht und mit hohen Flexibilitätsspielräumen weiterentwickelt werden. (BMBF 2005b: 3)

In dem Entschließungsantrag zur BBiG-Novelle forderten die Fraktionen von SPD, CDU/CSU und GRÜNEN »die Sozialpartner auf, das Konsensprinzip nicht als Instrument der Verhinderung, sondern als Motor für Innovation und Fortschritt zu nutzen und zur Auflösung von Blockadesituationen im Vorfeld der Neuordnung von Ausbildungsberufen Schlichtergremien einzurichten« (Fraktionen 2004: 5). Diese Aufforderung war eindeutig an die Adresse der Gewerkschaften gerichtet, zumal ein im Auftrag der Bundesregierung erstelltes Gutachten (Vogler-Ludwig et al. 2003) die Einführung von zweijährigen Berufen empfahl. Hier wurde ein beträchtliches Beschäftigungs- und Ausbildungspotenzial für Jugendliche mit schwächeren Vorqualifikationen gesehen. Daher traten sowohl die Bundesregierung als auch der BIBB-Hauptausschuss dafür ein, zweijährige Berufe wieder neu zu ordnen (vgl. auch Kreft 2006: 268). Die Wirtschaft begrüßte die Unterstützung durch die Regierung, denn das Konsensprinzip sei »häufig eine Hürde für die Schaffung effizienter Ausbildungsordnungen« (Woortmann 2005: 15).

Die Novellierung des BBiG führte auch das Modell der Stufenausbildung wieder ein. Im Unterschied zu den Diskussionen der Achtzigerjahre standen die Gewerkschaften dem neuen Modell der Stufenausbildung offener gegenüber. Denn es unterschied sich von der alten Variante dadurch, dass der Ausbildungsvertrag von vorneherein über alle Stufen abgeschlossen wird, und somit der Lehrling, nicht der Betrieb, entscheiden kann, ob er nach dem Erreichen einer Stufe mit dem dann arbeitsmarktfähigen Abschluss ausscheidet oder nicht (vgl. DGB 2005: 4–6). Die tentative Unterstützung der Gewerkschaften für die neue Stufenausbildung hing auch damit zusammen, dass in Form des sogenannten Anrechnungsmodells ein Alternativmodell in der Neuordnungspolitik geschaffen wurde, das gewerkschaftlichen Interessen in geringerem Maße entsprach (ebd.: 5–6). Das Anrechnungsmodell sieht vor, die Ausbildungszeit in einem kürzeren (also in der Regel zweijährigen) Beruf vollständig auf die Ausbildung in einem anderen, längeren Beruf anzurechnen. Es handelt sich aber um zwei unterschiedliche Ausbildungsgänge, und die Entscheidung, den Auszubildenden in den anspruchsvolleren Ausbildungsgang zu übernehmen, bleibt dem Arbeitgeber überlassen. Inzwischen gibt es bereits mehrere Kombinationen von Ausbildungsgängen nach dem Anrechnungsmodell, aber noch kein Beispiel für die Anwendung der neuen Stufenausbildung (KWB 2006b). Das deutet darauf hin, dass sich das Anrechnungsmodell gegenüber dem reformierten Stufenausbildungsmodell der BBiG-Novelle durchsetzt (so auch Interview ST-2).

Darüberhinaus schuf das neue BBiG die Möglichkeit, Zusatzqualifikationen als »eigenständige, gesondert zu prüfende und zu zertifizierende Qualifikationen« (BMBF 2005b: 4) zu erwerben. Die Wirtschaft kritisierte die Aufnahme von Zusatzqualifikationen in Ausbildungsordnungen (»mehr Regulierung statt Deregulierung«, KWB 2006a: 2). Durch Zusatzqualifikationen soll es lernstarken Auszubildenden ermöglicht werden, Teile der Aufstiegsfortbildung vorzuziehen. Ein Beispiel für eine auf Grundlage des novellierten BBiG geschaffene Zusatzqualifikation ist der »Consulting Assistant«, die auf Initiative eines Zusammenschlusses von Beratungsunternehmen im Rhein-Main-Gebiet zustande kam und von den Teilnehmern positiv bewertet wird (Thiele et al. 2006).

Schließlich vereinfachte die BBiG-Novelle das Neuordnungsverfahren durch eine Reform der Gremienstruktur im BIBB (durch die Abschaffung des Länderausschusses und, gegen den Protest der Sozialpartner, des Ständigen Ausschusses; BMBF 2005c).

#### *Aufwertung der vollzeitschulischen beruflichen Bildung*

Eine der wichtigsten Neuerungen des BBiG von 2005 war die Zulassung von Absolventen vollzeitschulischer Berufsbildungsgänge zur Kammerprüfung (BMBF 2005b: 1–2).<sup>98</sup> Mit Abnahme der Abschlussprüfung in den Kammern hoffte man, die Übergänge an der zweiten Schwelle zu erleichtern. Außerdem ging es um eine effizientere Nutzung der schulischen Berufsbildungsangebote und um die Vermeidung von »Warteschleifen«.<sup>99</sup> Wirtschaft und Opposition kritisierten die Regelung, weil sie eine weitere Verschulung der Ausbildung und eine starke Konkurrenz zwischen betrieblicher und vollzeitschulischer Berufsbildung befürchteten (Financial Times Deutschland, 25.1.2005: 12; Esser 2006). Man bezweifelte auch, dass die Verleihung eines Kammerzeugnisses ausreiche, um die negativen Signaleffekte einer vollzeitschulischen Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt zu kompensieren, denn letztlich sei jedem Arbeitgeber der Unterschied zwischen einer vollzeitschulischen Ausbildung in einem BBiG/HwO-Beruf und einer »echten« betrieblichen Ausbildung bewusst (Interview AG-9). Die Gewerkschaften waren ebenfalls dagegen, vollzeitschulische berufliche Bildung aufzuwerten:

---

98 Dies ist nicht zu verwechseln mit der schon immer gegebenen Möglichkeit der »Externenprüfung«, bei der Ungelernte mit langjähriger betrieblicher Arbeitserfahrung einen Antrag auf Zulassung zur Kammerprüfung stellen können.

99 Das BMBF: »Es gibt keine Bildungszeitverschwendung (»Warteschleifen«) mehr, weil schulische Ausbildungszeiten flexibel angerechnet werden können oder genauso zur Kammerprüfung berechnungen wie die betriebliche Ausbildung« (BMBF 2005b: 2).

Der Regierungsentwurf will schulische Berufsausbildung der betrieblichen Ausbildung gleichstellen, Länderregierungen sollen vollzeitschulische Bildungsgänge zur Kammerprüfung zulassen dürfen. Dies wird von den Gewerkschaften abgelehnt. Absolventinnen und Absolventen außerbetrieblicher Ausbildungsgänge sind auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt gegenüber jungen Menschen, die eine betriebliche Ausbildung durchlaufen haben. Schließlich wird die Ermächtigung der Landesregierungen, schulische Bildungsgänge anzuerkennen und zu Abschlussprüfungen zuzulassen, zu einer nicht mehr beherrschbaren Zersplitterung und damit Entwertung des dualen Systems führen. (DGB 2004: 6)

Sie wehrten sich auch dagegen, Berufsschullehrern mehr Mitsprache in Berufsbildungsausschüssen einzuräumen: »Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind für Fragen der betrieblichen Berufsbildung zuständig« (DGB 2004: 45). Die betriebliche Ausbildung erfülle weitaus besser die Aufgabe, Jugendliche in den Arbeitsmarkt zu integrieren, daher müsse sie Vorrang vor anderen Ausbildungsformen haben<sup>100</sup> (DGB 2003: 2; IG BCE 2007: 37–38; Interview GEW-6). Die Sicherung der Beteiligung der Landesausschüsse für Berufsbildung bei der Entscheidung darüber, welche schulischen Ausbildungsgänge in einem Land zur Kammerprüfung zugelassen werden sollten, wurde als Erfolg bewertet (vgl. DGB 2005: 1, 3–4).

Diese Argumentation zeigt, dass sich die Positionen der Gewerkschaften im Vergleich zu den Siebzigerjahren deutlich geändert haben: Ein Recht auf qualifizierte Ausbildung wird zwar immer noch gefordert, aber anstatt die vollzeitschulische berufliche Bildung stärken zu wollen, geht es nun vornehmlich darum, den Einfluss des Staates im Selbstverwaltungsbereich der Sozialpartner zu minimieren. In der Ablehnung von »Verschulungstendenzen« sind sich Gewerkschaften mit Wirtschaftsvertretern einig (Woortmann 2005: 17). Lediglich die GEW nimmt diesbezüglich eine Sonderstellung im Gewerkschaftslager ein (siehe auch Kreft 2006: 259; Interview GEW-7).

Trotz der formalen Aufwertung der vollzeitschulischen Berufsbildung ist es fraglich, inwiefern es zu einer grundlegenden Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen schulischer und betrieblicher Ausbildung kommen wird (Interview ST-2). Zum einen ist die betreffende Regelung des BBiG bis 2010/2011 befristet. Außerdem ist zweifelhaft, ob der negative Signaleffekt der vollzeitschulischen Berufsausbildung beim Übergang an der zweiten Schwelle durch

---

100 »Betriebliche Ausbildung muss Vorrang haben. Vollzeitschulische Ausbildungsgänge dürfen das duale Ausbildungssystem nicht aushöhlen, sondern sollen es stärken und ergänzen. Vollqualifizierende Ausbildungsgänge sind dann sinnvoll, wenn diese für besondere Gruppen von Jugendlichen eingerichtet werden, denen damit der Übergang ins Erwerbsleben erst ermöglicht wird« (DGB 2006b: 52).

»In einer gut gestalteten betrieblichen Ausbildung wird die Berufsfähigkeit stärker ausgeprägt als in rein schulischen Ausbildungsgängen. [...] Schulische Ersatzmaßnahmen dürfen nur zur Deckung akuter Versorgungslücken aufgelegt werden« (IG BCE 2007: 38).

ein Kammerzertifikat zu beseitigen ist.<sup>101</sup> Vielmehr ist zu erwarten, dass Unternehmen weiterhin bevorzugt betrieblich Ausgebildete einstellen. Darüber hinaus haben sich, wie erwähnt, sowohl Gewerkschaften wie Arbeitgeber erfolgreich für starke Mitspracherechte bei der Zulassung von vollzeitschulischen Ausbildungsgängen zur Kammerprüfung eingesetzt (DGB 2005: 6; Kremer 2006: 15). Wegen dieses Verfahrens müssen Entscheidungen zur Zulassung von vollzeitschulischen Bildungsgängen im jeweiligen Land getroffen werden, und die jüngsten Berufsbildungsberichte (BMBF 2007: 156–157; 2008: 133) zeigen, dass dieser Prozess schleppend verläuft.

### 3.4.5 Liberalisierung und Deregulierung der Rahmenbedingungen

Die Beseitigung »ausbildungshemmender Hindernisse« war ein wichtiges Element der Berufsbildungspolitik unter der Regierung Kohl. Die Regierung Schröder hat mit diesem Politikansatz nicht gebrochen, sondern ihn konsequent fortgesetzt und im Rahmen des Reformprogramms »Agenda 2010« sogar radikalisiert. Nachdem die Ausbildereignungs-Verordnung unter Kohl schon mehrmals gelockert worden war, wurde sie für die Dauer von fünf Jahren vollständig ausgesetzt. Die Gewerkschaften, aber auch das Handwerk reagierten darauf zurückhaltend bis ablehnend, da als Folge Qualitätsverluste der Ausbildung befürchtet wurden (Kreft 2006: 275; Interview AG-2).<sup>102</sup> Des Weiteren wurden die Kompetenzen zum Erlass von Anrechnungsverordnungen vom Bund an die Länder übertragen. Das heißt, einzelne Länder, in denen das BGJ noch eine Bedeutung hat, können dazu entsprechende Verordnungen erlassen und langfristig wird es keine BGJ-Bundesverordnungen mehr geben (Kremer 2006: 12).

Ein weiteres Element der Agenda 2010 war die Liberalisierung des Handwerksrechts. Die Unionsparteien (im Unterschied zur FDP) lehnten die vor allem von Clement betriebene Liberalisierung mit dem Argument ab, der große Befähigungsnachweis<sup>103</sup> garantiere eine hohe Ausbildungsleistung des Hand-

---

101 Die Kammern fürchten daher eine Abwertung des Kammerzertifikats (Interview AG-3).

102 Inzwischen gibt es erste Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Maßnahme (vgl. BMBF 2008: 160; Ulmer/Jablonka 2007). Nur ein Fünftel der befragten Betriebe wusste überhaupt davon, obwohl 70 Prozent von der gesetzlichen Regulierung der Ausbilderausbildung allgemein Kenntnis hatten. Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass durch die Aussetzung der AEVO 10.000 bis 25.000 zusätzliche Ausbildungsplätze pro Jahr geschaffen wurden. Allerdings sind die Ausbildungsabbrüche in den Betrieben, in denen nicht mit nach AEVO qualifiziertem Personal ausgebildet wird, besonders hoch, was auf Qualitätsprobleme hindeutet. Eine Koalition aus Handwerk und Gewerkschaft hat daher die Bundesregierung davon überzeugt, die Ausbilder-Eignungsprüfung für alle Wirtschaftsbereiche wieder einzuführen (BMBF 2008: 33; ZDH 2007: 57).

103 Damit ist der Meistertitel als notwendige Voraussetzung für Ausbildungsbefugnis und Befugnis zur Führung eines eigenen Handwerksbetriebs gemeint.

werks und die mit der Liberalisierung einhergehende Verunsicherung werde zu einem Rückgang der Ausbildungsbereitschaft führen (Financial Times Deutschland, 24.4.2003: 9; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.2003: 11). Man einigte sich darauf, den Meisterzwang für die Hälfte der Handwerke abzuschaffen. Wie sich dies letztlich auf die Ausbildungsbeteiligung auswirken wird, ist bislang nur tendenziell erkennbar (siehe Kapitel 2.4). Der Jahresbericht des ZDH jedenfalls weist darauf hin, dass die Ausbildungsleistung in den neu gegründeten Handwerksbetrieben, die nicht dem Meisterzwang unterliegen, deutlich niedriger ist (ZDH 2006: 81–82).<sup>104</sup>

#### 3.4.6 Modularisierung durch Europäisierung?

Die BBiG-Novelle hat auch die Internationalisierung der beruflichen Bildung vorangetrieben (BMBF 2005b: 4). Die Debatte um die Modularisierung der Ausbildung wurde in den letzten Jahren eng mit der Frage der Europäisierung der beruflichen Bildung verknüpft. Die These, die im Folgenden entwickelt werden soll, ist, dass die Europäisierung in Deutschland der Bundesregierung die Gelegenheit eröffnet hat, gegen etablierte Widerstände die Umsetzung von Modularisierungs- und Flexibilisierungskonzepten schneller und entschiedener voranzutreiben als ohne Rückgriffsmöglichkeit auf die EU-Ebene (so auch Trampusch 2008; Mucke 2006; Severing 2006; vgl. auch insbesondere Martens/Wolf 2006).

Die Politikbereiche Europa und berufliche Bildung waren bereits bei der Schaffung des europäischen Binnenmarktes und der Verabschiedung des Maastricht-Vertrags in Berührung gekommen. Damals ging es um eine (vorsichtige) gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und ansonsten darum, einen Übergriff der EU-Ebene auf nationale Bildungssysteme zu verhindern (vgl. Bundesregierung 1992: 6). Der EU wurden nur so enge Kompetenzen im Bereich Bildung übertragen, wie es zur Herstellung eines Mindestmaßes an Freizügigkeit für Arbeitnehmer notwendig war. Der Maastricht-Vertrag enthielt sogar ein explizites Harmonisierungs*verbot* in Bezug auf die nationalen Bildungssysteme (Fabian 2005: 8). Nach der Kopenhagener Erklärung aus dem Jahr 2002 gewann der Prozess der Europäisierung der beruflichen Bildung wieder an Dynamik. Mit der Maastricht-Erklärung (2004) wurde die Schaffung eines European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET) und eines gemeinsamen European Qualifications Framework (EQF, auf Deutsch: Europäischer Qualifikationsrahmen—EQR) beschlossen. Wegen des Harmonisierungsverbots in der Bildungspolitik ist die Entwicklung eines für die Anbindung an

---

104 So auch Vertreter des Bauhandwerks, der Bauindustrie und der IG BAU (Interviews AG-5, AG-6, GEW-5 sowie Interview AG-2).

den EQF notwendigen National Qualifications Framework (NQF) freiwillig. Die Bundesregierung hat früh diese Entwicklung aktiv unterstützt und in Abwägung der Risiken und Auswirkungen auf das deutsche Bildungswesen ihre Absicht erklärt, gemeinsam mit den Ländern einen NQF für Deutschland zu erarbeiten (Interview ST-1). Die Debatte hierzu war deshalb vorrangig von Fragen der Ausgestaltung eines NQF und weniger davon geprägt, ob ein solcher errichtet werden sollte (kritisch: Drexel 2005: 110).

In welcher Weise ist Europäisierung mit Modularisierung verbunden? Wenn Teile einer beruflichen Ausbildung im europäischen Ausland absolviert und wenn diese Qualifizierungsleistungen im Heimatland angerechnet werden sollen, so bedarf es eines gemeinsamen Bezugssystems, um die erbrachten Leistungen miteinander vergleichbar zu machen. Dieses Bezugssystem soll durch ECVET/EQF gegeben sein. Damit der grenzüberschreitende Austausch funktionieren kann, müssen – ähnlich wie ein Hochschulstudium in Seminare und Vorlesungen aufgeteilt werden kann – Ausbildungsgänge in handhabbare und vergleichbare Teile oder »Module« zerlegt werden (vgl. Le Mouillour 2006).

In einem kritischen Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall untersuchte Ingrid Drexel (2005) die Auswirkungen der durch die Europäisierung forcierten »Modularisierung von Ausbildung und die Fragmentierung von Berufsqualifikationen« (ebd.: 17). Sie kam zu dem Schluss: »Setzt sich das angestrebte System durch, dann wird es das Duale System – früher oder später – eliminieren« (ebd.: 18). Es wurde gemutmaßt, dass hinter dem Projekt nicht ein Interesse an der Sicherung der Qualität der Ausbildung stünde, sondern die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch mehr Flexibilität und Mobilität und die Errichtung eines europäischen Bildungsmarktes. Bereits modularisierte angelsächsische Systeme (Großbritannien, Irland, Schottland) würden dabei implizit als Vorbilder gelten (ebd.: 72–78). Neben der inhaltlichen Kritik wurde auch Kritik am Prozedere geäußert, das zu wenig echte Partizipations- und Kommunikationsmöglichkeiten eröffnet habe (ebd.: 106–111).

In der folgenden Zeit distanzieren sich die Gewerkschaften wieder etwas vom Drexel-Gutachten (Ehrke 2006: 19). Dennoch gibt es weiterhin innerhalb des gewerkschaftlichen Lagers unterschiedliche Bewertungen und Sichtweisen auf das Europäisierungsprojekt (Kuda/Strauß 2006: 635; Interview GEW-2). Die Instrumentalisierung der EU-Ebene zum Zweck des Aufbrechens von nationalen Reformblockaden wurde durchaus wahrgenommen: »Insoweit fragt man sich, ob hier nicht der EQR für eine typisch deutsche »Stellvertreterdebatte« erhalten muss« (Ehrke 2006: 19–20; siehe auch Kuda/Strauß 2006: 632). Ein wie auch immer gearteter, von der Europäisierung ausgelöster »Sachzwang« zur Modularisierung bestehe keineswegs, denn wie die Grundeinheiten zur Berechnung der EU *credit points* zu definieren seien, sei offen (Ehrke 2006: 23; siehe

auch Heidemann 2007). Dennoch stünde das »Berufsprinzip« – der normative Kern des dualen Systems – in einem »Konkurrenzverhältnis« zur EU-Politik.<sup>105</sup> Die Ausrichtung der Ausbildungsordnungen und der Lehrpläne an Berufsschulen auf reale berufliche Prozesse würde durch eine Modularisierung gefährdet, denn dann würde die integrierte Vermittlung von Wissen wieder gefährdet (Heidemann 2007: 6). Die »Outcome-Orientierung« der EU-Politik wird ebenfalls kritisch gesehen, weil dadurch allgemein gültige Abschlüsse und Zertifikate abgewertet würden, während betriebliche Spielräume bei der Zertifizierung von Qualifikationen zunehmen (Kuda/Strauß 2006: 634).

Auf der anderen Seite erkennen Gewerkschaftsvertreter an, dass die Europäisierung Vorteile bei der Anrechnung von Bildungsqualifikationen (Ehrke 2006: 23) sowie bei der Steigerung der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und Hochschulbildung im deutschen System bringen könnte (Kuda/Strauß 2006: 632). Die IG Metall möchte die europäische Debatte nutzen, um den Stellenwert der betrieblich-dualen Ausbildung im Verhältnis zu rein schulischer Berufsbildung zu erhöhen (zur »Anerkennung der beruflichen-betrieblichen Bildung als Teil eines öffentlich kontrollierbaren Gesamtbildungssystems«, IG Metall 2007a: 1) – ein Anliegen, das auch von der Arbeitgeberseite geteilt wird (BITKOM et al. 2007). In der »Frankfurter Erklärung« (IG Metall 2007a) schlug die IG Metall die Schaffung von »europäischen Kernberufen« vor, in denen »breites Basiswissen« durch »sinnvolle Vertiefung« ergänzt werden und deren Grundlage »ein Dialog über Berufe auf europäischer Ebene« sein sollte (IG Metall 2007a: 2). Die GEW hingegen sieht die Europa-Debatte vor allem als Chance, durch die Einbeziehung von Erfahrungen aus anderen Ländern Alternativen für die Weiterentwicklung des deutschen Systems zu diskutieren (GEW 2006). Die Schwächen des dualen Systems sollten dabei nicht beschönigt werden. Vielmehr solle als Konsequenz aus den Erfahrungen anderer Länder der Lernort »berufliche Schulen« aufgewertet werden, da zum Beispiel deutlich werde »wie in bestimmten Berufen eine qualifizierte schulische Ausbildung mit

---

105 »Beschäftigungsfähigkeit setzt im vorherrschenden Verständnis auf flexibel gestaltete, flexibel anwendbare und einzeln zertifizierbare Teilqualifikationen, die entsprechend wechselnden betrieblichen Bedarfen und individuell unterschiedlichen Voraussetzungen entwickelt und vermittelt werden. Die Orientierung an Beruflichkeit setzt auf anerkannte und institutionell geregelte Berufsabschlüsse. Sie sollen zur umfassenden beruflichen Handlungsfähigkeit über einzelne Arbeitsplätze und Branchen hinaus befähigen und mit strukturierten Erwerbs- und Karrieremustern sowie der Einbindung in das bestehende Tarifsystem und die Sozialgesetzgebung verbunden sein. Während *employability* tendenziell alle Facetten beruflichen Kompetenzerwerbs der Individuen dem Ziel der Stärkung von Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit unterordnet, zielt die Vermittlung von Beruflichkeit auch auf die Förderung von Individuen mit eigenständiger beruflicher Identität und damit verbundener Fähigkeit, Interessen zu formulieren und durchzusetzen« (Kuda/Strauß 2006: 632).

Durchlässigkeit zur Hochschule (Doppelqualifikation) stattfinden kann« (GEW 2006: 2; Interview GEW-7).

Die Arbeitgeber und die Bundesregierung waren (und sind) klare Befürworter der Europäisierung. Ihrer Ansicht nach sei es vor allem wichtig, bei der Erstellung eines NQF/EQF die »Outcome-Orientierung« in den Vordergrund zu stellen, um die betriebliche Ausbildung im Verhältnis zu schulischer beruflicher Bildung und Hochschulbildung nicht unterzubewerten (Brunner et al. 2006: 15; Küssner/Seng 2006: 12). Zur Begrenzung des Reformanspruchs betont die Regierung, dass der EQF vor allem ein »Übersetzungsinstrument« sei, dabei aber eine »zentrale Rolle« spiele und »große Chancen« böte (Küssner/Seng 2006: 12, 13). Die Arbeitgeber betrachten das Projekt EQF als »Glücksfall mit Risiken« und als Chance,

sich aus seiner von vielen empfundenen Isolierung zu befreien. Es [das duale System] kann nun EU-kompatibel werden, ohne das Berufsprinzip, das vergleichsweise hohe Niveau der Ausbildung sowie die enge Bindung an den Arbeitsmarkt verbunden mit einer relativ niedrigen Jugendarbeitslosigkeit aufgeben zu müssen. (Woortmann 2006: 56)

In der Forderung nach Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und Hochschulbildung sind sich Arbeitgeber mit den Gewerkschaften einig (Brunner et al. 2006: 15; Ehrke 2006: 21). Für mehr Konfliktstoff dürfte das Ansinnen der Arbeitgeberverbände sorgen, die Berufsausbildung im Deutschen Qualifikationsrahmen nicht auf einer, sondern auf drei Stufen einzuordnen (BITKOM et al. 2007: 18). Die Trennung zwischen »Berufsausbildung in kompakten Anforderungsprofilen« (also zweijährige Berufe) auf Stufe 3, »Berufsausbildung in breiten Anforderungsprofilen« auf Stufe 4 und »Berufsausbildung in komplexen Anforderungsprofilen« auf Stufe 5 (ebd.: 18) zementiert die Differenzierung der verschiedenen Ausbildungsgänge und verspricht, für weiteren tarifpolitischen Zündstoff zu sorgen. Im neuesten Berufsbildungsbericht wird genau dieser Punkt von den Arbeitnehmervertretern heftig kritisiert:

Bei der Konstruktion des DQR ist der Zahl der Niveaus besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Bei acht Niveaus, die von den deutschen Arbeitgebern und der KMK favorisiert werden, besteht die Gefahr, das bisherige Facharbeiterniveau in zwei oder gar drei Niveaus aufzuspalten. Das würde zu einer Benachteiligung von Berufsabschlüssen im Vergleich zu anderen Qualifikationssystemen führen. (BMBF 2008: 35)

### 3.4.7 Berufsbildungspolitik der Großen Koalition

Die neue Bundesregierung und Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU) nutzten den durch die Europäisierungsdebatte ausgelösten Reformimpetus für weiter gehende Maßnahmen. In einer Rede vor dem Bundestag im Oktober 2006 machte sie die Prioritäten ihrer Berufsbildungspolitik deutlich:

Wir brauchen die Modularisierung der beruflichen Bildung. [...] Die Leistungen [von Jugendlichen in beruflichen Vollzeitschulen und überbetrieblichen Ausbildungsstätten] müssen zertifiziert werden. Mit diesen Zertifikaten muss jeder Jugendliche seine Ausbildungsschritte, ähnlich wie in einem Baukastensystem, aufeinander aufbauen können und die Möglichkeit bekommen, eine Prüfung abzulegen. (Schavan 2006: 3)

Und weiter: »Wir brauchen eine Verbindung zwischen dem europäischen Qualifikationsrahmen und dem nationalen Qualifikationsrahmen« (ebd.: 3). Im April 2006 setzte die Ministerin einen »Innovationskreis Berufliche Bildung« ein, der sich mit den Themen Modernisierung, Übergangmanagement, Weiterbildung/Durchlässigkeit und Europäische Öffnung befassen sollte. Als konzeptionelle Grundlage diente ein wissenschaftliches Gutachten (Euler/Severing 2006), das als Antwort auf die Schwächeerscheinungen des dualen Systems eine Differenzierung und Flexibilisierung empfahl. Die bisherigen Formen der Modularisierung im Rahmen der Neuordnungsarbeit reichten nicht aus, weil sie nicht berufsübergreifend und auch nicht an einer einheitlichen Systematik ausgerichtet seien (ebd.: 37–40). Die Gewerkschaften protestierten entsprechend heftig:

Ein kleiner Kreis von ausgesuchten Personen diskutiert in einem »Innovationskreis« ein neues Berufsbildungssystem. Zwei Wissenschaftler geben mit einem Gutachten, dessen Forschungsbasis nicht gesichert ist – dank der Unterstützung des BMBF – die Linie vor. Am Ende heißt es: Aber gegen einen Modellversuch kann doch niemand etwas haben! So wird Sachzwang aufgebaut! (Ehrke/Nels 2007: 42)

Die Arbeitgeber befürworteten »unter grundsätzlicher Wahrung des Berufsprinzips« die weitere Modularisierung der Aus- und Weiterbildung, um Durchlässigkeit und Transparenz zu erhöhen (Ziele, die auch von den Gewerkschaften geschätzt werden):

Zur Steigerung der Durchlässigkeit und zur Verbesserung der Perspektiven insbesondere für Absolventen des Berufsbildungssystems müssen verschiedene Leistungspunktesysteme kompatibel sein, Module aufeinander aufbauen und Qualifikationsrahmen ganzheitlich gedacht und entwickelt werden. (BDA 2005: 18)

Darüber hinaus wurde eine Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung durch Einbeziehung der Ausbildung in »das betriebsinterne Qualitätsmanagement« angestrebt (ebd.: 21) – ein potenzielles Zeichen dafür, dass die eigentlich für die Qualitätskontrolle zuständigen Kammern ihre Funktion nicht ausreichend erfüllen.

Die jüngsten Vorschläge der Arbeitgebervertreter gehen noch weiter und zeigen, dass sich die grundlegenden Koordinaten der Flexibilisierungsdiskussion deutlich verschoben haben. In den Vorschlägen der BDA wird das Bemühen deutlich, die Ausbildung stärker an einzelbetriebliche Interessen anzupassen. Man möchte die Berufsvorbereitung betriebsnäher gestalten, das Instrument der

EQJ weiter ausbauen und auch die schulischen Vorbereitungsmaßnahmen stärker modularisieren und an die betriebliche Praxis heranführen (BDA 2006: 3–4). Die BDA plädiert außerdem für eine flexiblere Vergütung von Auszubildenden sowie mehr tarifliche Öffnungsklauseln im Sinne »betrieblicher Bündnisse für Ausbildung« (ebd.: 5).<sup>106</sup> Die Ausbildung solle vollständig in »Ausbildungsbausteine«<sup>107</sup> gegliedert werden (in Anlehnung an die Vorschläge in Euler/Severing 2006). Dies komme aber nicht einer vollständigen Modularisierung gleich, denn die Ausbildungsbausteine seien nur im Bereich der Wahl- und Zusatzqualifikationen frei kombinierbar (BDA 2007: I). Die Prüfungen am Ende eines Ausbildungsbausteins sollten entweder von den Unternehmen selbst oder von akkreditierten Einrichtungen (Kammern, Verbände, Bildungsträger usw.) abgenommen werden, wobei die Kammer-Abschlussprüfung beibehalten werden solle (ebd.: II). Im Vorschlag »Strukturmodell 2 plus x« wird die zweijährige Ausbildung quasi zum Regelfall, an die in der Spezialisierungsphase (»entweder als drittes Ausbildungsjahr oder als abschlussorientierte Fortbildung oder als in die Berufstätigkeit integrierte Weiterbildung – 2 plus x – «) individuell angeschlossen werden kann (ebd.: II).

Angesichts der »Steilvorlagen« aus dem Arbeitgeberlager beziehen die Gewerkschaften eindeutiger Position gegen die Modularisierung und wehren sich gegen die Verquickung mit der Europäisierungsdebatte:

Die vorhandenen Berufe sind flexibel und innovativ – viel mehr, als es die Modultheoretiker sehen wollen. Eine Modularisierung würde das Qualifikationsniveau senken mit weitreichenden Konsequenzen für die Situation von Auszubildenden. Der Verweis auf den Europäischen Qualifikationsrahmen geht fehl: Er hat mit Modularisierung nichts zu tun. (Ehrke/Nehls 2007: 38)<sup>108</sup>

Die im Rahmen der Neuordnungspolitik erreichten Flexibilisierungen der Ausbildungsordnungen seien weit genug fortgeschritten (vgl. auch Heidemann 2004). Die Neuauflage der Modularisierungsdiskussion sei von »einer spezifischen Debatte bei DaimlerChrysler« und »Funktionärsstimmen« aus Südwestmetall und dem Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie in Gang

---

106 Auch die Parteien im Bundestag befürworteten bei der Verabschiedung der BBiG-Novelle die Einrichtung der betrieblichen Bündnisse für Ausbildung (Entschließungsantrag 2005: 6).

107 »Ausbildungsbausteine sind bundesweit standardisierte, arbeitsmarktbezogene und beschäftigungsbefähigende Kompetenzeinheiten *innerhalb* der gesetzlich geregelten Ausbildungsordnung« (BDA 2007: I).

108 Siehe auch: »Im Gegenteil: Er will (und kann) ausdrücklich nicht in nationale Bildungsstrukturen eingreifen. Eine direkte Zuordnung von nationalen Bildungsgängen zum EQF gibt es nicht. Sie erfolgt immer über einen National Qualifikationsrahmen, der auf nationaler Ebene entwickelt wird – falls das in unserem provinziellen Bildungsföderalismus überhaupt zu schaffen ist!« (Ehrke/Nels 2007: 42).

gesetzt worden (Ehrke/Nehls 2007: 39). Die Modularisierungsbestrebungen seien arbeits- und lohnpolitisch motiviert,<sup>109</sup> und es sei fraglich, ob dadurch neue Ausbildungsplätze geschaffen werden könnten (ebd.: 39). Besser wäre es, im Rahmen der regulären und erfolgreichen Neuordnungspolitik die Berufsstrukturen an den wirtschaftlichen Strukturwandel anzupassen (ebd.: 41). Die IG Metall befürchtet einen »Wechsel von der beruflichen Ausbildung zur *aufgabenbezogenen Anlernung*« (IG Metall 2007b: 2). Sie lehnt diese Abkehr vom »Berufskonzept« ab und fordert stattdessen, an einer ganzheitlichen Ausbildung festzuhalten (ebd.: 3). Allerdings wird auch die Alternative des Ausbaus vollzeitschulischer Ausbildungsgänge abgelehnt (»Verschulung der Ausbildung bringt nichts«, IG Metall 2007b: 3), denn dadurch könnten Betriebe die Kosten für Ausbildung auf den Staat abwälzen.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) nimmt diesbezüglich unter den Gewerkschaften eine Sonderstellung ein.<sup>110</sup> Für die Industriegewerkschaften hat die betriebliche Ausbildung Vorrang vor der vollzeitschulischen Form. Im Gegensatz dazu befürwortet die GEW ein »plurales Ausbildungssystem« (Neß 2007: 170) und mehr staatliche Verantwortung, denn nur so könne ein auswahlfähiges Ausbildungsangebot gewährleistet werden (vgl. Kreft 2006: 270–271). Für die IG Metall, so die GEW, solle die Entscheidungsmacht über Ausbildungsplätze weiter bei den Unternehmen bleiben, während eigentlich über eine grundlegend andere Systematik (das heißt: eine Stärkung der vollzeitschulischen Ausbildung) nachgedacht werden müsse (Neß 2007: 167). Die gegenwärtige Praxis der Bezuschussung von Notprogrammen im Übergangssystem ohne hinreichende Verknüpfung mit dem eigentlichen Ausbildungssystem führe zu einem »Zweiklassensystem« (»hier der Königsweg, dort die stigmatisierende Ersatzmaßnahme«, ebd.: 166). Anstelle dessen müssten wie in der Schweiz und Österreich echte Ausbildungsalternativen zur betrieblichen Lehre geschaffen werden (ebd.: 165). Die Schärfe der Auseinandersetzungen im gewerkschaftlichen Lager zeigt sich daran, dass die GEW hinter der Bevorzugung der betrieblichen Ausbildung durch die Industriegewerkschaften Rekrutierungsinteressen vermutet (Interview GEW-7). Im Gegenzug wird die Position der GEW auf die Stellung der (Berufsschul-)Lehrer in deren Mitgliedschaft zurückgeführt (Interview GEW-8). Auch die Arbeitsgemeinschaft für Bildung in der SPD fordert zur Lösung der Lehrstellenkrise eine Stärkung der vollzeitschulischen beruflichen Bildung (AfB 2006),<sup>111</sup> dürfte damit aber innerhalb der SPD eine Min-

109 »Es geht ihnen um die Absenkung der Löhne und Gehälter« (IG Metall 2007b: 2).

110 Die folgenden Aussagen wurden auch in Interview GEW-7 bestätigt.

111 »Da das duale Berufsausbildungssystem wegen der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Entscheidungsträger trotz gegenteiliger Behauptungen der Vertreter von Kammern und Arbeitgeberern ganz offensichtlich nicht in der Lage ist, jedem und jeder ausbildungswilligen Ju-

derheitenposition vertreten (ähnlich wie die GEW innerhalb des DGB). Die Gewerkschaften forderten »Sofortmaßnahmen« zur Behebung der Lehrstellenlücke (Ausbau der außerbetrieblichen Ausbildung, der ausbildungsbegleitenden Hilfen und der Verbundausbildung) und verurteilten die Ineffektivität des Ausbildungspaktes (DGB 2006a).

In der gegenwärtigen Reformdiskussion werden zudem Spannungen zwischen Bund und Ländern deutlich. In einer Stellungnahme vom Februar 2007 kritisierte die KMK die »Überspezialisierung« in der dualen Berufsausbildung (KMK 2007):

Immer mehr Betriebe knüpfen ihre Ausbildungsbereitschaft an die Ordnung eines neuen Berufes, der möglichst differenziert und eng auf ihre aktuellen Bedürfnisse ausgerichtet sein soll. Im Vorfeld der Neuordnung vielfach versprochene zusätzliche Ausbildungsplätze bleiben jedoch aus. Viele dieser Berufe werden aus bestehenden Querschnittsberufen herausgebrochen. Die Folge ist, dass lediglich bereits vorhandene Ausbildungsplätze durch solche in neu geschaffenen Berufen ersetzt werden. Die erwartete Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots lässt sich nicht feststellen. Die Neuordnungsverfahren in der dualen Berufsausbildung haben in den letzten Jahren zu einer Vielzahl sogenannter »Splitterberufe« geführt, bei denen die Anzahl der Auszubildenden bundesweit unter 100 liegt. (ebd.: 1)

Ein wesentlicher Grund für die Schärfe dieser Stellungnahme ist, dass für die Länder, die sich ohnehin mit Problemen der Beschulung als Folge des erwarteten Bevölkerungsrückgangs konfrontiert sehen, die Einrichtung von spezialisierten Fachklassen mit erheblichem und steigendem Aufwand und Kosten verbunden sind (ebd.: 2).

Im März 2007 verlängerten Regierung und Wirtschaft den Ausbildungspakt um weitere drei Jahre. Man zog eine insgesamt positive Bilanz des ersten Paktes, und die Wirtschaftsvertreter erhöhten ihre Zusagen auf 60.000 neue Ausbildungsplätze und 40.000 EQJ-Plätze pro Jahr. Außerdem versprachen sie, dass jedes Jahr 30.000 neue Ausbildungsbetriebe gewonnen werden sollten (Ausbildungspakt 2007).<sup>112</sup>

---

gendlichen einen zumutbaren Ausbildungsplatz zur Verfügung zu stellen und sehr viele Jugendliche dadurch in eine Ausbildungsnot getrieben werden, teure Ersatzmaßnahmen in beruflichen Schulen oder freien Trägern durchlaufen, ohne dass notwendige Maß an Beruflichkeit zu erreichen, muss neben der Säule des Systems der dualen Berufsausbildung eine zweite Säule der vollschulischen Berufsausbildung an beruflichen Schulen als professionellen Ausbildungsschulen aufgebaut werden« (AfB 2006: 4).

112 Neue Ausbildungsbetriebe können auch solche sein, die sich zeitweise nicht an der Ausbildung beteiligt haben.

Im Juli 2007 legte der Innovationskreis Berufliche Bildung (IKBB) seine »Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung« vor (Innovationskreis berufliche Bildung 2007). Hier lässt sich die Fortschreibung und Akzentuierung von drei Tendenzen erkennen:

1. *Flexibilisierung*: Der Innovationskreis empfiehlt, die Flexibilisierung der beruflichen Bildung voranzutreiben. Dazu sollen im Rahmen eines Pilotprojektes für zehn bis zwölf Ausbildungsberufe Ausbildungsbausteine entwickelt werden, die an unterschiedlichen Lernorten erworben und auf eine spätere reguläre Ausbildung angerechnet werden könnten (Innovationskreis 2007: 6).
2. *Verbetrieblichung*: Das Instrument der Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ) wird als »bewährtes Instrument« bezeichnet, obwohl es erst mit dem ersten Nationalen Pakt 2004 eingeführt wurde (ebd.: 5). Ausbildungsstrukturförderung und Berufsausbildungsförderung sollen »möglichst betriebsnah« (ebd.: 7) und »praxisnah« (ebd.: 5) ausgestaltet werden. Im Prüfungswesen wollen die Berater »das betriebliche Know how stärker nutzen« (ebd.: 7), und die Zukunft der Ausbildereignungs-Verordnung wird, trotz eines Bekenntnisses zur Qualität der Ausbilder und Prüfer, als offen bezeichnet (ebd.: 7).
3. *Machtverschiebung*: Die Empfehlungen des Innovationskreises werden als Ergänzung zum Nationalen Ausbildungspakt betrachtet (ebd.: 2). Des Weiteren wird auf den von den Paktpartnern entwickelten Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife verwiesen (ebd.: 5). Bedenkt man, dass im Nationalen Ausbildungspakt die Gewerkschaften nicht vertreten sind, so zeigt die engere Verknüpfung zwischen Pakt und Regierungspolitik eine Machtverschiebung zuungunsten der Arbeitnehmervertreter an.

Die Gewerkschaften kritisierten die von ihnen in den Vorschlägen des IKBB wahrgenommenen Flexibilisierungs- und Modularisierungstendenzen: Damit würden »die Ordnungsmittel aufgebohrt«, und es bestehe die Gefahr, das Berufsprinzip aufzuweichen und zu verwässern (BMBF 2008: 36). Die Einführung von Ausbildungsbausteinen erhöhe das Risiko,

dass Betriebe nicht mehr auf die volle Ausbildung zurückgreifen, sondern Jugendliche lediglich für bestimmte Teiltätigkeiten und Teilaufgaben mit Hilfe von Bausteinen (Modulen) qualifizieren. Damit wird genau das Gegenteil dessen eintreten, was angestrebt ist, nämlich die Anzahl der Ausbildungsplätze wird weiter sinken und das duale Ausbildungssystem geschwächt werden. (ebd.: 36)

Im Januar 2008 verabschiedete das Bundeskabinett die »Qualifizierungsinitiative«, deren wichtigste Elemente der Beschluss zur Erprobung von Ausbildungsbausteinen in zehn bis zwölf Berufen und die Einführung eines Ausbildungsbonus sind; Ziel ist, 100.000 neue Ausbildungsplätze für Altbewerber zu schaffen

(BMBF 2008: 25). Ausbildungsbausteine für Altbewerber dürfen nicht mit den »Qualifizierungsbausteinen« aus der Berufsausbildungsvorbereitung verwechselt werden (Interview GEW-1, ST-2). Erstere werden unmittelbar aus den entsprechenden Ausbildungsberufen »herausgebrochen«, während letztere aus den Berufen abgeleitet und somit in vereinfachte Formen zugeschnitten werden. Der Ausbildungsbonus (zwischen 4.000 und 6.000 Euro pro Jahr) wird als Zuschuss an solche Betriebe gezahlt, die zusätzliche Ausbildungsplätze für Altbewerber schaffen.

Die Arbeitgebervertreter sehen ebenso wie die Ländervertreter den Ausbildungsbonus kritisch und befürchten »Mitnahmeeffekte und Fehllenkungen«. Außerdem: »Ein solcher Bonus würde vor allem die Unternehmen brüskieren, die sich in den letzten Jahren trotz wirtschaftlicher Probleme und ohne jeden Bonus im Ausbildungspakt engagiert haben« (BMBF 2008: 29; so auch im Interview AG-9). Daher fordern Arbeitgeber und Länder, die Zielgruppe des Ausbildungsbonus auf jene Altbewerber zu konzentrieren, »die maximal über einen Realschulabschluss verfügen und bereits seit mehr als einem Jahr vergeblich auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz sind und individuell benachteiligt sind« (BMBF 2008: 37).

Einerseits wird durch den Ausbildungsbonus das Prinzip der Priorisierung der betrieblichen Ausbildung anstelle einer systematischen und grundlegenden Expansion vollzeitschulischer Ausbildung fortgesetzt. Andererseits sind neue Akzente erkennbar, weil man entgegen der jahrelang gepflegten Tradition erstmals nicht nur in den neuen Bundesländern direkte Ausbildungssubventionen an die Betriebe zahlen möchte.

# Kapitel 4

## Der Wandel der Arbeitsbeziehungen und die Berufsbildungspolitik

Im vorherigen Kapitel wurde die Geschichte der Berufsbildungspolitik seit 1970 rekonstruiert. Es hat sich gezeigt, dass die Akteure bedeutende Positionsveränderungen vollzogen haben, die sich einer kurzfristigen Betrachtung nicht erschließen. In diesem vierten Kapitel steht die These im Vordergrund, dass diese Entwicklungen in einem systematischen Zusammenhang mit dem Wandel der Arbeitsbeziehungen stehen. Eine Berücksichtigung dieser Querverbindungen erweitert das Verständnis der Dynamik des Berufsbildungssystems. Im Folgenden werden daher die wichtigsten Veränderungstendenzen im Bereich der Arbeitsbeziehungen, die inzwischen in der einschlägigen Literatur hinreichend identifiziert sind, dargestellt. Im Anschluss daran werden jeweils in Rückgriff auf Kapitel 2 und 3 Thesen zu parallel ablaufenden Prozessen im Bereich der beruflichen Bildung entwickelt.

### 4.1 Arbeitsbeziehungen im Wandel

Das deutsche System der industriellen Beziehungen hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte deutlich gewandelt. Vier große Tendenzen sind erkennbar:

1. der Rückgang des Organisationsgrades der intermediären Organisationen von Kapitel und Arbeit (das heißt Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften);
2. die Dezentralisierung und »Verbetrieblichung« der Tarifpolitik;
3. die mit den vorherigen Entwicklungen einhergehende Fragmentierung und Segmentierung von Interessen;
4. die sich verändernde Rolle des Staates vom korporatistischen »Vermittler« zum stärker autoritativen »Streitschlichter«.

Zunächst zum ersten Punkt: Die Gewerkschaften haben seit Jahren mit einem Rückgang der Mitgliederzahl zu kämpfen (Ebbinghaus 2002; Hassel 1999). Obwohl nach der Wiedervereinigung die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder sprang-

haft zugenommen hatte, konnte dies den langfristig negativen Trend nicht aufhalten, sodass heute nur noch jeder fünfte Arbeitnehmer, der nicht in Ruhestand ist, einer Gewerkschaft angehört (Ebbinghaus 2002: 2, vgl. auch Addison et al. 2007: 8). Die Alters- und Mitgliedschaftsstrukturen vieler Gewerkschaften werden die Nachwuchs- und Rekrutierungsprobleme verschärfen (wie Hassel [2007] am Beispiel der IG Metall zeigt; vgl. auch Addison et al. 2007: 9). Auch Arbeitgeberverbände sind von der Erosion ihrer Mitgliederbasis nicht verschont geblieben. Traditionell und im internationalen Vergleich ist die Assoziationsdichte<sup>1</sup> der Arbeitgeber mit circa 80 Prozent sehr hoch gewesen; sie lag deutlich über dem Organisationsgrad der Gewerkschaften von 30 bis 40 Prozent (Silvia 1997: 189). Am Beispiel des Arbeitgeberverbandes »Gesamtmetall« zeigen Silvia und Schröder (2007: 1440–1441), dass die Mitgliederdichte<sup>2</sup> nach einer Phase der Stabilität in den Achtzigerjahren in den Neunzigerjahren abnahm, und zwar besonders stark in den neuen Bundesländern (Massa-Wirth 2007: 76–77).

Zweitens wird der Rückgang des Organisationsgrades von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden von einer Dezentralisierung und »Verbetrieblischung« der Tarifpolitik begleitet (Schmierl 2001: 435; Addison et al. 2007; Behrens/Jacoby 2004). Dabei wird zwischen einer äußeren und inneren Erosion des Flächentarifs unterschieden. Die äußere Erosion betrifft den zurückgehenden Deckungsgrad von Tarifverträgen (Addison et al. 2007: 12), das heißt die Zunahme des Beschäftigungsanteils in nicht tarifgebundenen Unternehmen. Die innere Erosion verläuft graduell und ist schwieriger zu erfassen; sie beschreibt die abnehmende Bindungskraft von Tarifverträgen *innerhalb* des tarifgebundenen Sektors. Tarifverträge werden flexibilisiert und durch Öffnungs- oder Härtefallklauseln »nach unten« geöffnet (Addison et al. 2007: 13). Früher war eine einzelbetriebliche Ergänzung der Tarifverträge nur dann erlaubt, wenn sie den Arbeitnehmer zum Beispiel durch höhere Löhne begünstigte. Wie Rehder (2006b) gezeigt hat, wurde dieses »Günstigkeitsprinzip« im Laufe der letzten Jahre jedoch neu interpretiert, sodass nun auch Lohnneinbußen im Tausch gegen Beschäftigungssicherung als eine für den Arbeitnehmer günstigere Regelung gelten.

Ein weiteres Symptom der Verbetrieblischung der Tarifpolitik waren die vor allem in den Neunzigerjahren gegründeten »betrieblichen Bündnisse für Arbeit« (Massa-Wirth/Seifert 2005; Massa-Wirth 2007; Rehder 2003a, b, 2006a). Schon davor war es üblich, die Flächentarifverträge durch lokale Betriebsvereinbarungen zu ergänzen. Neu im Rahmen der betrieblichen Bündnisse war, dass Fragen

---

1 Anteil der Arbeitgeber, die Mitglieder in einem Arbeitgeberverband sind.

2 Das ist der Anteil der Arbeitnehmer, die in einem Unternehmen arbeiten, das Mitglied in einem Arbeitgeberverband ist.

behandelt wurden, die normalerweise nicht in den Bereich der Mitbestimmung fallen, und es wurde ein Kompromiss erzielt: Die Arbeitnehmer waren im Tausch gegen Beschäftigungssicherung zu (Lohn-)Konzessionen bereit (Rehder 2003a: 34–35). Inzwischen sind betriebliche Bündnisse zu einem regulären Bestandteil der Tariflandschaft geworden: Der Anteil deutscher Unternehmen mit betrieblichen Bündnissen schwankt zwischen 20 und 30 Prozent, bei Großunternehmen liegt er mit 50 Prozent deutlich über dem Gesamtdurchschnitt (Rehder 2006a: 230; vgl. auch Berthold et al. 2003: 30–32).

Die Erosion des kollektiven Flächentarifsystems und der überbetrieblichen, intermediären Organisationen führte zu einer Aufwertung der Interessenvertretung auf der betrieblichen Ebene. Im dualen System der Interessenvertretung herrscht ein latentes Spannungsverhältnis zwischen der betrieblichen Vertretung von Arbeitnehmerinteressen durch den Betriebsrat und der überbetrieblichen durch die Gewerkschaften. Im klassischen deutschen Modell wurde diese *De-jure*-Spaltung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer durch die faktische Verflechtung zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten kompensiert und teilweise überwunden. Die faktische Kooperation am einem »neuralgische[n] Punkt« des Tarifsystems (Artus 2001: 77) bleibt allerdings spannungsreich, denn die betriebliche Interessenvertretung ist durch das Betriebsverfassungsgesetz formalgesetzlich abgesichert, während der Einfluss und die Bedeutung der überbetrieblichen Ebene – der Gewerkschaften – von deren Organisationsstärke abhängt. In dem Maße, in dem die überbetriebliche Ebene durch Erosion des Organisationsgrades an Einfluss verliert, nimmt die betriebliche Ebene relativ an Bedeutung zu.

Dies vergrößert die Distanz zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften. Traditionell waren Betriebsräte ein wichtiges Instrument der Mitgliederrekrutierung für Gewerkschaften. Goerke und Pannenberg (2007) zeigen allerdings, dass sie nur dann diese Funktion erfüllen, wenn der Anteil an Gewerkschaftsmitgliedern unter den Betriebsräten hoch ist. Weil dieser Anteil aber ebenfalls rückläufig ist (Goerke/Pannenberg 2007: 155), gehen die Interessen von Betriebsräten und Gewerkschaften auseinander. So waren Betriebsräte im Zuge wirtschaftlicher Rationalisierungen und Konsolidierungen in den vergangenen Jahren eher als die Gewerkschaften bereit, auf betrieblicher Ebene Zugeständnisse an die Arbeitgeber zu machen und so die Beschäftigung der Betriebsangehörigen zu sichern (Berthold et al. 2003: 52–56; Büttner/Kirsch 2002; Hübler 2005; Nienhäuser/Hoßfeld 2004: 93). Dieses »Co-Management« (Rehder 2006a; Büttner/Kirsch 2002: 6) kann zwar Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf betrieblicher Ebene entschärfen, es wird aber zu einer partikularistischen Interessenwahrnehmung führen. Die überbetrieblichen Arbeitnehmerinteressen an der Erhaltung eines kollektiven Tarifsystems treten in den

Hintergrund, wenn es unter Mitwirkung der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretungen zunehmend dezentralisiert und verbetrieblight wird.

Drittens ist in Folge des Wandels der Arbeitsbeziehungen eine zunehmende Fragmentierung von Interessen festzustellen. Obiges Beispiel ließ erkennen, wie eng die Dimensionen des Wandels zusammenhängen: Der Rückgang des Organisationsgrades intermediärer Assoziationen und die Verbetrieblightung des Tarifsystems tragen zu einer partikularistischen Interessenwahrnehmung bei, die die kollektive Dimension der Arbeitsbeziehungen weiter schwächt. Dieser Prozess kann als Rückgang der Verpflichtungsfähigkeit von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gegenüber ihren Mitgliedern oder einfacher als »Desorganisation« (Höpner 2007; Streeck 2009) bezeichnet werden.

Aufseiten der Arbeitgeber manifestiert sich die »Desorganisation« kollektiver Interessen zum Beispiel in der Auflösung des Netzwerks der »Deutschland AG« (Höpner/Krempel 2004), den zunehmenden Interessenkonflikten zwischen Groß- und mittelständischen Unternehmen (Silvia/Schroeder 2007) in der Tarifpolitik oder in den Spannungen zwischen Unternehmen im Kernbereich der deutschen Exportwirtschaft (Automobil, Maschinenbau und Chemie) und der »Peripherie« (Thelen/Van Wijnbergen 2003; Thelen/Kume 2006). In diesen Auseinandersetzungen zeigt sich eine fortschreitende »Segmentierung« von Interessen, das heißt, es gibt bestimmte Unternehmensgruppen oder Wirtschaftssegmente, die aus dem klassischen, auf sozialen Frieden und hohe Produktivität ausgelegten Modell der Arbeitsbeziehungen hohen wirtschaftlichen Nutzen ziehen (Hassel/Rehder 2001). Das sind vor allem die exportorientierten, industriellen Großunternehmen. Die absoluten und relativen Kosten dieses »High-Skill/High-Wage«-Produktionsmodells haben aber zugenommen. Kleine und mittlere Unternehmen sind weniger als früher bereit, diese Kosten mitzutragen, und Großunternehmen nehmen als zentrale Akteure der Tarifpolitik (und der Berufsbildungspolitik) weniger Rücksicht auf die Interessen der Kleineren, sondern geben sogar den Kostendruck an diese weiter (Silvia/Schroeder 2007).

Im gewerkschaftlichen Lager kommt es ebenfalls zu Spannungen. Seit den Neunzigerjahren fand dort – im Zuge des strukturellen Wandels der Wirtschaft und der Liberalisierung ehemals öffentlich-rechtlicher Unternehmungen – ein umfassender Reorganisations- und Neustrukturierungsprozess statt, der in der Fusion von DAG, DPG, HBV, IG Medien und ÖTV zur »Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft« (ver.di) im Jahr 2001 einen vorläufigen Abschluss fand (vgl. Müller 2001). Die Entstehung neuer Wirtschaftsbranchen, die nicht eindeutig einer der traditionellen Branchengewerkschaften des DGB zugeordnet werden können, verschärft die Konkurrenz um Mitglieder (Höpner 2003: 314). Die Bedeutung des Dachverbands DGB hat dadurch merklich abgenommen. Er sieht sich jetzt den mächtigen Gewerkschaftsblöcken IG Metall, ver.di und

IG BCE gegenüber, die sich weniger am Branchenprinzip, sondern zunehmend an politischen Richtungen orientieren (ebd.: 314). In der Bildungs- und speziell der Berufsbildungspolitik stehen sich IG Metall und ver.di näher als in der Sozialpolitik, und es kommt neben den branchenbezogenen und politischen Konflikten noch die Konfliktlinie zwischen den Industriegewerkschaften und der »Bildungsgewerkschaft« GEW hinzu.

Die »Desorganisation« der Verbandslandschaft hat, viertens, zu einem Wandel der Rolle des Staates im Rahmen korporatistischer Entscheidungsarenen geführt. Eine traditionelle Stärke des »rheinischen Kapitalismus« war die Delegation umfassender Regelungskompetenzen vom Staat auf private, meist verbandliche Akteure (Streeck/Schmitter 1985). Politiklösungen waren so besser auf die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Akteure abgestimmt (sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer) als rein staatliche Lösungen. Der hohe Grad der Verpflichtungsfähigkeit des Staates gegenüber den Verbänden und der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern stellte sicher, dass öffentliche Interessen und Belange bei dieser Form von »private interest government« (Streeck/Schmitter 1985) nicht zu kurz kamen.

Mit den vermehrten Konflikten innerhalb der Lager und zwischen ihnen ging die Notwendigkeit und Bereitschaft staatlicher Akteure einher, aktiver in vormals den Sozialpartnern überlassene Bereiche einzugreifen. Der Staat wurde vom »Vermittler« zum aktiven »Streitschlichter«, um Selbstblockaden in korporatistischen Entscheidungsarenen aufzulösen (Vail 2007). Ein Grund hierfür war, dass die Sozialpartner öffentliche Belange nicht mehr im Sinne des »private interest government« umsetzen konnten, da die Selbstregulierungskapazitäten sich erschöpft hatten. Die jüngst geführte Debatte zum Mindestlohn ist ein anschauliches Beispiel, denn die Notwendigkeit, eine gesetzliche Regelung einzuführen, ist auch eine Folge des abnehmenden Deckungsgrades des Flächentarifs.

Die staatlichen Handlungsressourcen sind allerdings begrenzt. Wenn die Delegation von Regelungsaufgaben an die Sozialpartner nicht mehr möglich ist, fällt die Last der Aufgabenerfüllung wieder an den Staat zurück. Dessen Handlungsspielraum ist jedoch, unter anderem, durch die chronische Knappheit öffentlicher Haushalte empfindlich eingeschränkt (Streeck 2007). Daher ist zu erwarten, dass eine »Rück-Delegation« öffentlicher Belange kaum ohne Reibungsverluste vonstatten gehen kann.

## 4.2 Die Politik der beruflichen Bildung im Wandel

Die vorangehenden Abschnitte haben die Erkenntnisse der einschlägigen Forschung zum Wandel der Arbeitsbeziehungen in Deutschland zusammengefasst. In welchem Zusammenhang stehen diese Veränderungen mit dem in Kapitel 2 und 3 dokumentierten Wandel der Berufsbildungspolitik? Bevor diese Frage ausführlicher behandelt wird, sollte erwähnt werden, dass es hier nicht um die Frage der Kausalität geht, also ob der Wandel der Arbeitsbeziehungen die Veränderung der Berufsbildungspolitik »verursacht« hat oder umgekehrt. Statt vermeintlich eindimensionale Kausalitäten zu identifizieren, wird die Wechselseitigkeit von ko-evolutionär ablaufenden Prozessen betont. Insofern werden im Folgenden Parallelen in der Entwicklungsgeschichte der beiden Bereiche herausgearbeitet, die sich gegenseitig bedingen und verstärken.

Das verbindende Element zwischen Arbeitsbeziehungen und Berufsbildungspolitik ist die Rolle der Sozialpartner. Es sind vier *Schnittstellen*, an denen Arbeitsbeziehungen und berufliche Bildung über die Einbindung der Sozialpartner miteinander in Berührung kommen: die betriebliche Ebene, die Tarifpolitik, die Neuordnungspolitik und die allgemeine Politik der Berufsbildungsreform. An ihnen lassen sich in besonders anschaulicher Weise die Parallelitäten im Wandel herausarbeiten.

### 4.2.1 Betriebliche Ebene

Die Auswirkungen des Wandels der Arbeitsbeziehungen auf die berufliche Bildung auf Betriebsebene sollen an zwei Beispielen verdeutlicht werden: am Zusammenhang zwischen dem Rückgang des Ausbildungsangebots und dem Rückgang der Verpflichtungsfähigkeit der Verbände zum einen und an der Bedeutung der Ausbildung im Rahmen der betrieblichen Bündnisse zum anderen.

Zum ersten Punkt: Es gibt klare Parallelen zwischen der Entwicklung der Ausbildungsbeteiligung von Unternehmen und der Mitgliedschaftsstruktur von Unternehmensverbänden. Ähnlich wie in der Tarifpolitik sind es vor allem die kleinen Unternehmen (ausgenommen: das Handwerk), die sich aus der Ausbildung zurückziehen (siehe Kapitel 2.2). Industrielle Großunternehmen profitieren von einer hochwertigen Ausbildung, deren Inhalte sie immer stärker selbst bestimmen können. Kleinere Unternehmen sind mit der Durchführung anspruchsvoller Ausbildungsberufe aber oft überfordert. Daher ziehen sie sich häufiger zurück als die Großen. Sowohl Gewerkschaften als auch Wirtschaftsverbände haben Organisations- und Mobilisierungsschwierigkeiten in neuen Wirtschaftssektoren, ebenso wie es dort schwerfällt, Unternehmen für die duale Ausbildung zu gewinnen. Im Gegensatz dazu sind sowohl die Arbeitsbeziehun-

gen als auch die Institutionen der betrieblichen Ausbildung in den Kernbereichen der deutschen Exportwirtschaft noch weitestgehend intakt. Hier zeigt sich die bereits oben angesprochene »Segmentierung« von Wirtschaftsbereichen und Interessen, die ein steigendes Konfliktniveau zur Folge hat.

Wenn es offensichtliche Parallelen in der Entwicklung der Ausbildungsbeteiligung und der Arbeitsbeziehungen gibt, wie können diese dann erklärt werden? Eine naheliegende Erklärung ist, dass Verbände mit einer hohen Verpflichtungsfähigkeit, vor allem auf der Arbeitgeberseite, besser in der Lage sind, überbetriebliche Interessen gegenüber einzelbetrieblichen durchzusetzen. Die Bereitschaft einzelner Firmen, sich an der Ausbildung zu beteiligen, steigt, wenn sie verbandliche Ressourcen zur Informationsbeschaffung und Interessenvertretung nutzen können (Hall/Soskice 2001). Die Einbindung in eine stabile Verbandslandschaft kann auch dazu beitragen, dass Unternehmen bei Entscheidungen stärker den langfristigen Nutzen der Ausbildung sehen statt ihrer kurzfristigen Kosten. Und nicht zuletzt können auch moralische Appelle und politischer Druck über die Verbände zu einer höheren Ausbildungsbeteiligung führen, auch wenn dies empirisch nur schwer nachweisbar ist.

Diese These geht von der Annahme aus, dass die Entscheidung eines Unternehmens für oder gegen ein Ausbildungsengagement nicht ausschließlich auf Grundlage eines rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls gefällt wird, sondern dass das relative Verhältnis von Kosten und Nutzen selbst durch die verbandliche und institutionelle Umwelt geprägt wird. Wie die in Kapitel 2.3 vorgestellten BIBB-Studien zu den Kosten der Ausbildung gezeigt haben, gibt es erhebliche empirische Unsicherheiten, und die Unternehmen waren sich in den Siebziger- und Achtzigerjahren vor Einführung strenger Controlling-Instrumente der tatsächlichen Ausbildungskosten häufig gar nicht bewusst. Natürlich – und das wird immer vonseiten der Wirtschaft betont – »muss sich die Ausbildung rechnen«. Aber dieser wirtschaftliche Nutzen ist nicht eindeutig bestimmbar, denn Unternehmen treffen die Entscheidung für oder gegen die Ausbildung vor dem Hintergrund großer Unsicherheit: Es ist schwierig zu kalkulieren, wie hoch die von dem Auszubildenden erbrachten Erträge, die potenziellen Kosteneinsparungen durch Vermeidung von Fremdrekrutierung oder der Imagegewinn durch Ausbildungsbeteiligung ausfallen werden.

In diesem Umfeld der prinzipiellen Unsicherheit kann die Einbettung von Akteuren in Assoziationen (wie etwa die der Unternehmen in Arbeitgeberverbände) die Ausbildungsentscheidung beeinflussen. Die Steigerung des Ausbildungsangebots zu Anfang der Achtzigerjahre ging mit einer engagierten Mobilisierungskampagne der Arbeitgeberverbände und Kammern einher; daher nennen wissenschaftliche Beobachter diese Phase als Beispiel für den Erfolg des korporatistischen Modells (Baethge 1999a, b; Casey 1991). In der seit Mitte

der Neunzigerjahre einsetzenden Nachfragekrise ist eine solche Steigerung des Ausbildungsangebots nicht mehr zu erkennen, obwohl auch hier von der Regierung, den Verbänden und Kammern umfangreiche Kampagnen und Ausbildungsbündnisse auf Länderebene und regionaler Ebene gestartet worden sind (Interview AG-7). Dies liegt nicht nur am Wandel der verbandlichen Strukturen. Dennoch ist es plausibel anzunehmen, dass auch der Wandel des verbandlichen Umfelds die Mobilisierung von Ausbildungspotenzialen in den Unternehmen durch Arbeitgeber- oder Wirtschaftsverbände erschwert hat.

Zum zweiten Punkt, der Rolle der Ausbildung im Rahmen der betrieblichen Bündnisse für Arbeit: Die klassischen Rechte des Betriebsrates in der Ausbildungspolitik sind die Überwachung der Durchführung der Ausbildung sowie die Mitbestimmung bei der Errichtung von Ausbildungseinrichtungen und der Einstellung von Ausbildungspersonal (Müller-Jentsch 1995: 70–71). Im Rahmen der betrieblichen Bündnisse für Arbeit wurde die thematische Reichweite betrieblicher Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern über den klassischen Bereich hinaus ausgedehnt. Betriebsräte (oder die von den Auszubildenden gewählten Jugendvertreter) können jedoch nur die Interessen derjenigen vertreten, die bereits einen Ausbildungsplatz haben. So wurde zwar in den betrieblichen Bündnissen der Neunzigerjahre die Notwendigkeit unterstrichen, Auszubildende nach Ausbildungsabschluss zu übernehmen. Die Zusage der Arbeitgeber, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten, spielte aber eine größere Rolle (so zumindest Rehder 2003a: 283 für ein Sample von betrieblichen Bündnissen in 120 Großunternehmen). Der Erhalt der bestehenden Ausbildungsplätze war nach Rehder lediglich ein Nebenaspekt des Ziels, betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden. Eine Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze war erst recht nicht vorgesehen (ebd.: 284). Zu ähnlichen Befunden kommen die Untersuchungen von Berthold et al. (2003), Büttner/Kirsch (2002) und Massa-Wirth (2007). Auch diese Studien kommen zu dem Schluss, dass in betrieblichen Bündnissen Fragen der Arbeitszeitflexibilisierung und Lohnkonzessionen (vor allem das »Abschmelzen« übertariflicher Leistungen) wichtiger waren als die Ausbildungsförderung. Bezeichnend ist, dass der häufigste Verstoß der Arbeitgeber gegen ihre Beschäftigungszusagen der Abbau von Ausbildungskapazitäten war (Massa-Wirth 2007: 117–118).

Die Priorisierung der Beschäftigungssicherheit für Betriebsangehörige und – als nicht unbedeutender Nebenaspekt – die Bemühung um die Übernahme von Auszubildenden hat die Schieflage zwischen Stellen- und Ausbildungsplatzbesitzern einerseits und den Ausbildungsplatzbewerbern andererseits verschärft, jedenfalls nicht nachhaltig gelindert.<sup>3</sup> Man muss dies vor dem Hintergrund eines

---

3 Dies wurde auch von Gewerkschaftsseite nicht geleugnet (Interview GEW-3).

allgemeinen Drucks zum Beschäftigungsabbau sehen. Andere Forschungserkenntnisse (Boockmann/Hagen 2001, 2003; Nienhüser/Baumhus 2002: 70–71; Massa-Wirth 2007: 199–201) deuten jedoch darauf hin, dass etwa durch Leiharbeit und zeitlich befristete Beschäftigung eine Segmentierung zwischen einer vergleichsweise gut abgesicherten, privilegierten Stammebelegschaft und einer weniger gut abgesicherten Randbelegschaft vorangetrieben wird. Dies wirkt sich auf die Rekrutierungs- und Qualifizierungsstrategien der Unternehmen aus. »[E]ine relativ kleine, breit qualifizierte und flexibel einsetzbare Stammebelegschaft« (Nienhüser/Baumhus 2002: 61) erfordert durchaus hohe Investitionen in Ausbildung und Qualifizierung. Die unter dem Schlagwort »Prozessorientierung« erfolgte inhaltliche Neuausrichtung vieler Ausbildungsberufe auf die integrierte Vermittlung von Kern- und Fachkompetenzen (wie zum Beispiel bei den neugeordneten Metall- und Elektroberufen) ist eine Reaktion auf diese veränderten Qualifikationsbedürfnisse der Betriebe.<sup>4</sup> Die Angehörigen der Stammebelegschaften müssen mehr als zuvor flexibel einsetzbar sein, auch weil sie für die Koordinierung und Überwachung der Arbeit des Fremdpersonals und der Randbelegschaften verantwortlich sind. In dem Maße, in dem die Ansprüche an die zukünftigen Mitglieder der Stammebelegschaft steigen, fällt es Bildungsschwächeren schwerer, Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung zu bekommen.

Zusammenfassend gesprochen zeigen sich also deutliche Parallelen im Ausbildungsengagement von Unternehmen und der Entwicklung der Mitgliedschaftsstruktur von Wirtschaftsverbänden. Offensichtlich gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Verpflichtungsfähigkeit der Verbände und der Bereitschaft einzelner Unternehmen, sich an der Ausbildung zu beteiligen. Das Beispiel der betrieblichen Bündnisse für Arbeit hat die sich verschärfenden Asymmetrien zwischen Stamm- und Randbelegschaften beziehungsweise zwischen Ausbildungsplatzbesitzern und denjenigen, die Warteschleifen durchlaufen, dokumentiert.

#### 4.2.2 Tarifpolitik

Auch im Bereich der Tarifpolitik kann die Überschneidung zwischen Arbeitsbeziehungen und Berufsbildungspolitik anhand von zwei Beispielen veranschaulicht werden: erstens die Lockerung der komplementären Beziehung zwischen beruflicher Bildung und Lohnpolitik, und zweitens der Versuch der direkten Ausbildungsförderung mithilfe von tarifpolitischen Instrumenten.

---

<sup>4</sup> Wie bei der Einführung der Handlungsorientierung bei der Neuordnung der Metall- und Elektroberufe aus dem Jahr 1987 war auch hier die Arbeitgeberseite die initiiierende Kraft (Interview ST-3).

Der kollektive Flächentarifvertrag stabilisiert das Ausbildungssystem, indem er eine starke Komplementarität zwischen Ausbildung und Lohnstruktur herstellt. Der Ausbildungsabschluss (Gesellen- oder Facharbeiterbrief) hängt mit der Einordnung in Tarifgruppen zusammen. Ein undifferenziertes Ausbildungssystem, das keine unterschiedlichen Ausbildungsniveaus kennt und in dem jeder Auszubildende einen gleichwertigen und allgemein anerkannten Abschluss erhält, trägt im Zusammenspiel mit einer koordinierten Tarifpolitik zu geringen Lohnunterschieden innerhalb von und zwischen den Unternehmen bei (Estévez-Abe et al. 2001). Dadurch vermindern sich die Anreize und Möglichkeiten für Unternehmen, sich gegenseitig gute Ausbildungsabsolventen abzuwerben. Auch der Ausbildungsabsolvent sieht wenig Veranlassung, das Unternehmen zu wechseln. Wenn das Ausbildungsunternehmen davon ausgehen kann, dass der Absolvent sehr wahrscheinlich nach dem Abschluss im Unternehmen verbleibt, steigt die Bereitschaft, sich an der Ausbildung zu beteiligen (Streeck 1989; Soskice 1994).

Die »äußere« Erosion des Flächentarifs hat jedoch dazu geführt, dass die Reichweite kollektiver Lohnabschlüsse zurückgeht. Infolgedessen werden Lohnbildungsprozesse stärker kompetitiv als kooperativ. Dies könnte die Gefahr der Abwerbung nach Ausbildungsabschluss erhöhen und damit die Bereitschaft von Unternehmen, in Ausbildung zu investieren, mindern.

Die »innere« Erosion des Tarifsystems hat allerdings weiter reichende Konsequenzen, denn sie lockert die Komplementarität zwischen Ausbildung und Tarifpolitik. Die Einordnung in eine bestimmte Lohngruppe etwa erfolgt nach dem jüngst beschlossenen und gerade in der Umsetzung befindlichen neuen Entgeltrahmenabkommen in der Metall- und Elektroindustrie nicht mehr primär nach dem Ausbildungsabschluss, sondern nach den tatsächlichen Tätigkeiten der Arbeitskraft. Dadurch können zwar einerseits anspruchsvolle Tätigkeiten mit einem höheren Gehalt belohnt werden, andererseits könnte nun eine Arbeitskraft trotz Ausbildungsabschluss unterhalb des ehemaligen Facharbeiterniveaus eingruppiert werden. Dadurch schwächt sich die Verbindung zwischen Lohnstruktur und Ausbildung ab (so auch Interviews AG-9, AG-4, ST-2; Hanf 2006).

Die Lockerung der Komplementarität zwischen Ausbildung und Lohnstruktur mindert die Stabilisierungsfunktion der Tarifpolitik für das Ausbildungssystem. Bei starker Komplementarität sind die Unternehmen gezwungen, Ausbildungsabschlüsse – unabhängig von der konkreten Tätigkeit – bei der Eingruppierung in Entgeltgruppen zu berücksichtigen. Dies kann zwar kurzfristig mit höheren Kosten für das Unternehmen einhergehen. Langfristig setzt es allerdings den Anreiz, möglichst viel in die Ausbildung seiner Beschäftigten (und dabei vor allem der Bildungsschwachen) zu investieren, denn nur so können Produktivitätsgewinne die erzwungenermaßen hohen Lohn- und Aus-

bildungskosten rechtfertigen (Streeck 1989, 1992). Unternehmen werden zu Investitionen in »redundant capacities« (Streeck 1992: 36), das heißt kurzfristig »überflüssige« Kapazitäten an Humankapital, angehalten, die in Zeiten rapiden technologischen Wandels langfristig zu Wettbewerbsvorteilen führen können. Eine Lockerung der Komplementarität zwischen Ausbildung und Lohnpolitik könnte zwar kurzfristig Kostenentlastungen für Unternehmen bringen, sie aber zu kurzfristigen Qualifizierungsstrategien »verführen«, wenn Ausbildung für den aktuellen Bedarf wichtiger wird als Ausbildung »über Bedarf«.

Angesichts der Nachfragekrise auf dem Ausbildungsmarkt wurde seit Mitte der Neunzigerjahre der Versuch unternommen, das rückläufige Ausbildungsangebot mithilfe tarifpolitischer Instrumente zu kompensieren. Tarifpolitische Instrumente zur Ausbildungsförderung sind verbreitet: Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die durch Flächen- oder Haustarifvertrag mit ausbildungsfördernden Elementen erfasst sind, lag in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre bei knapp 40 Prozent (Beicht/Berger 2004b: 9), fiel bis 2005 aber auf 32 Prozent ab (Beicht 2007: 47).

Es lassen sich zwei Typen von Instrumenten unterscheiden (vgl. Beicht 2007), die an entsprechende Regelungsformen bei den betrieblichen Bündnissen erinnern. Erstens gibt es Regelungen, die auf die Erhöhung beziehungsweise Sicherung der Ausbildungskapazitäten an sich abzielen. Der zweite Typ tarifpolitischer Instrumente hat zum Ziel, die Chancen der Auszubildenden auf Übernahme in Beschäftigung zu sichern und zu verbessern.

Die Regelungen des ersten Typs sind allgemein weniger konkret und verbindlich gehalten. Sie zielen auf den gesamten Tarifbereich und weniger auf einzelne Unternehmen (Beicht/Berger 2004b: 19–20). Außerdem haben viele dieser Regelungen den Charakter von tarifpolitischen Selbstverpflichtungen (»Appelle, Absichtserklärungen, Aufforderungen und sonstige Vereinbarungen«; Bispinck et al. 2002: 213), die im Unterschied zu »regulären« Lohn- beziehungsweise Gehalts- oder Manteltarifverträgen keine einklagbaren Rechte begründen (Kirsch/Bispinck 2004: 47). Fallstudien in verschiedenen Sektoren haben gezeigt, dass die Ausbildungsförderung durch Tarifverträge nur in wenigen »Good-Practice«-Beispielen wie in der Metallindustrie Niedersachsen oder dem Tarifbereich Chemische Industrie West nachhaltig funktioniert (Beicht 2007: 50–51; Interview GEW-6).

Die Regelungen des zweiten Typs zur Übernahme von Auszubildenden haben einen höheren Verbindlichkeitsgrad und sind auf betrieblicher Ebene besser bekannt (Beicht/Berger 2004a). Eine absolute Verpflichtung zur Übernahme von Auszubildenden gibt es in keinem Tarifbereich. Vielmehr werden häufig eine Reihe von Ausnahmen vereinbart (wirtschaftliche Lage des Unternehmens, persönliche Merkmale wie Prüfungsleistungen), und wenn es eine Übernah-

meverpflichtung gibt, dann zumeist in befristete Beschäftigung (Beicht/Berger 2004b: 23; Kirsch/Bispinck 2004: 48). Langfristig betrachtet hat es immer mehr Ausnahmen gegeben (vor allem seit 2000; Beicht 2007: 48). Nichtsdestoweniger sind die Regelungen zweiten Typs weniger von der abnehmenden Verbindlichkeit tarifpolitischer Regelungen zur Ausbildungsförderung betroffen als die Regelungen ersten Typs (ebd.: 50).

Dennoch bestehen »erhebliche Zweifel« an der Wirksamkeit tariflicher Regelungen zur Ausbildungsförderung (Beicht 2007: 51). Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass das Tarifsystem selbst in der besagten Zeitperiode einen Prozess der Dezentralisierung und Verbetrieblichung durchlaufen hat, der die Durchsetzung kollektiver Verpflichtungen wie die Ausbildungsförderung erschwerte.

#### 4.2.3 Neuordnungspolitik

Die Neuordnungspolitik ist der Bereich, in dem die Auswirkungen des Wandels der Arbeitsbeziehungen auf die Politik der beruflichen Bildung am deutlichsten zu spüren ist. In der klassisch korporatistischen Neuordnungspolitik der Achtzigerjahre waren weitreichende Regelungskompetenzen an die Sozialpartner delegiert. Staatliche Akteure (Bundesminister) hielten sich aus konkreten Neuordnungsprojekten zunächst heraus und verstanden ihre Rolle vor allem als »Notar« (Hilbert et al. 1990: 52). Sie waren der Überzeugung, dass sachlich sinnvolle Lösungen am besten durch das Zusammenspiel der unmittelbar an der Berufsbildung Beteiligten mithilfe der Forschungs- und Vermittlungsdienstleistungen des BIBB gelingen. Die Einigung zwischen den Sozialpartnern wurde von der Politik als wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen von Ausbildungsordnungen verstanden (Konsensprinzip). Die Politik bewies dabei Durchhaltevermögen – wie das Beispiel der Neuordnung aus dem Jahr 1987 der Metall- und Elektroberufe gezeigt hat – und war bereit, langwierige Abstimmungsprozesse zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Wahrung des Konsensprinzips hinzunehmen.

Im Unterschied zu den Achtzigerjahren gilt das Konsensprinzip heute nicht mehr uneingeschränkt. Zwar werden weiterhin neue Berufe durch intensive Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten geschaffen (wie zum Beispiel die IT-Berufe, der 1998 eingeführte Mechatroniker oder der 2008 eingeführte Produktionstechnologe; Interview AG-11). Aber die Schärfe der Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden sowie innerhalb der Lager reicht weit über das vorher übliche Maß an Rhetorik hinaus. Ein vorläufiger Höhepunkt der Konflikte war der Bruch mit der Tradition des Konsensprinzips bei der Wiedereinführung von zweijährigen Ausbildungsberufen unter Wolfgang Clement im Jahr 2003.

Die Arbeitgeber waren schon seit Längerem daran interessiert, verkürzte, theoriegeminderte Ausbildungsberufe zu schaffen.<sup>5</sup> Eine Ausdifferenzierung der Ausbildungsberufe und die Etablierung einer Ausbildungskategorie unterhalb des vollen Facharbeiterabschlusses versprach eine passgenauere Ausbildung für diese Tätigkeiten, sodass »überflüssige« Ausbildungsinvestitionen und die Demotivierung von »überausgebildeten« Beschäftigten vermieden werden könnten. Die Gewerkschaften hingegen befürchteten, dass verkürzte Ausbildungsberufe die Ausbildung insgesamt abwerten würden und zu einer Zerfaserung der Tarifpolitik beitragen könnten. Hier werden erneut die Komplementaritäten zwischen Ausbildungs- und Tarifpolitik deutlich.

Die grundlegenden und prinzipiell verschiedenen Interessen der beiden Lager sind somit schnell identifiziert; sie haben sich im Zeitverlauf nicht wesentlich geändert. Was sich gewandelt hat, ist das wirtschaftliche und politische Umfeld. Die schwarz-gelben Regierungen unter Kohl in den Achtziger- und Neunzigerjahren sprachen sich – im Sinne der Interessen der Arbeitgeber – wiederholt für die Ausdifferenzierung der Ausbildung und die Einführung von gesonderten, theoriegeminderten und verkürzten Ausbildungsberufen aus. Die Strategie der Gewerkschaften, sich nach dem Scheitern der großen Berufsbildungsreform in den Siebzigerjahren mehr auf die Möglichkeiten und Machtressourcen auf der betrieblichen Ebene und in der Neuordnungspolitik zu verlassen, hat die Neuordnung von zweijährigen Berufen über Jahre hinweg verhindert. Solange die Sozialpartner und die Regierung am Konsensprinzip festhielten und solange die Tarifpolitik als externer Stabilisator des Ausbildungssystems funktionierte, war dies eine effektive Barriere gegen die (Wieder-)Einführung der zweijährigen Berufe.

Das Festhalten am Konsensprinzip und am Prinzip der gleichwertigen, undifferenzierten Ausbildungsstrukturen hat aber auch dazu geführt, dass das Anspruchsniveau der Ausbildungsberufe anstieg und die »Lücke« zwischen dem Ungelernten-Status und der Facharbeiter-Ausbildung größer wurde. Traditionell verließen sich die Industrieunternehmen bei den weniger anspruchsvollen Tätigkeiten auf im Handwerk Ausgebildete (Soskice 1994; Neubäumer 1999). Dieser Mechanismus der Fachkräftebewegung funktioniert inzwischen nicht mehr einwandfrei, denn die Qualifikationsanforderungen der Industrie sind immer spezifischer geworden – auch für weniger anspruchsvolle Tätigkeiten (Jaudas et al. 2004; Interviews AG-2, ST-2, AG-4, GEW-2). Vor allem Großbetriebe aus dem Kernbereich der deutschen Exportwirtschaft<sup>6</sup> haben eine wachsende Nachfrage nach speziellen, theoriegeminderten Ausbildungsberufen für Posi-

---

5 Dies ist nicht zuletzt in der scharfen Diskussion um spezielle Behindertenausbildungen und -berufe der späten Siebzigerjahre deutlich geworden (vgl. Kapitel 3.1).

6 Wie zum Beispiel die Autoindustrie (Interviews AG-4, GEW-4).

tionen, die früher mit Un- oder Angelernten beziehungsweise Fachkräften aus dem Handwerk besetzt wurden, wie eine Befragung von 1.400 Betrieben zur Einführung von zweijährigen Berufen gezeigt hat (Bellaire et al. 2006: 12).

Insofern entstand ein neuer Bedarf nach Ausbildungsberufen mit kompakten Anforderungsprofilen, vor allem in den industriellen Großunternehmen beziehungsweise dem großen Mittelstand und der Automobil- und Elektroindustrie (Lacher 2007; Zeller 2007; Interviews AG-8, GEW-2).<sup>7</sup> Nicht jedes der traditionell ausbildenden Unternehmen möchte einen vollständigen Wechsel zur zweijährigen Ausbildung als Standard (Interview AG-9), und gerade im exportorientierten, mittelständischen Maschinen- und Anlagenbau ist der Stellenwert der vollwertigen Facharbeiterausbildung noch sehr hoch (Interview AG-11). Im Vordergrund steht daher vor allem die Erweiterung der Wahlmöglichkeiten für Unternehmen, und damit die Flexibilisierung des Ausbildungssystems (Interviews AG-11, AG-10), sodass für weniger qualifizierte Tätigkeiten entsprechend weniger umfassend Ausgebildete eingesetzt werden können. Nicht zuletzt geht es darum, Kosten einzusparen und »Überinvestitionen« in Ausbildung zu vermeiden (Interview AG-4). Interessant dabei ist, dass die Großunternehmen, die die Entwicklung der zweijährigen Berufe vorangetrieben haben, sich selbst nicht als diejenigen sehen, die sich aus Eigeninteresse dem kollektiven traditionellen System entziehen, sondern als diejenigen, die den Konflikt mit den Gewerkschaften aufgenommen haben, um die Ausbildungsoptionen für andere, kleinere Unternehmen zu erweitern (Interview AG-8).

Handwerksbetriebe sind – im Gegensatz zu Großunternehmen – zweijährigen Berufen gegenüber skeptischer eingestellt, weil Handwerksbetriebe aufgrund der kleinbetrieblichen Strukturen auf umfassender ausgebildete und flexibler einsetzbare Mitarbeiter angewiesen sind und ihnen dadurch das wichtige dritte Ausbildungsjahr verloren ginge, in dem der Auszubildende höhere Erträge erwirtschaftet (Interviews AG-2, AG-5). Außerdem passt die Vorstellung eines nur verkürzt ausgebildeten Gesellen nicht zur Kultur und Tradition der Ausbildung im Handwerk, bei der die »volle Facharbeiterqualifikation« und die umfassende berufliche Sozialisierung sowie die Persönlichkeitsbildung im Mittelpunkt stehen. Hier zeigt sich also eine Konfliktlinie zwischen Handwerk und Industrie, die zum Teil parallel zur der zwischen Klein- und Großunternehmen verläuft.

Auch im Gewerkschaftslager zeichnen sich unterschiedliche Konfliktlinien ab. Eine dieser Linien verläuft zwischen »Insidern« und »Outsidern«. Wenn es

---

7 Im Bankensektor sind ebenfalls Bemühungen zur Verkürzung der Ausbildungsdauer zu erkennen, hier allerdings nicht für die schulisch schwach Vorgebildeten, sondern für die Abiturienten, die zur Berufsausbildung statt der Aufnahme eines Studiums gebracht werden sollen (vgl. Brötz et al. 2006a: 59).

stimmt, dass theoriegeminderte Ausbildungsgänge die Zugangsmöglichkeiten für Bildungsschwache verbessern, dann riskieren Gewerkschaften durch ihren Widerstand gegen die zweijährigen Berufe, die Interessen ihrer Mitgliedschaft an einer anspruchsvollen Ausbildung mit einer anschließenden gut bezahlten Beschäftigung vor die Interessen jener Ausbildungsbewerber zu setzen, die den Anforderungen einer dreijährigen Ausbildung nicht gewachsen sind.<sup>8</sup>

Eine zweite Konfliktlinie verläuft zwischen der betrieblichen und der überbetrieblichen Ebene der Interessenrepräsentation. Betriebsräte haben bei der Einstellung von Auszubildenden formal zwar nur begrenzte Mitbestimmungsrechte, faktisch können sie die Arbeitgeberseite durch Kooperationsverweigerung aber unter Druck setzen. Sie kommen jedoch dann in Bedrängnis, wenn die Unternehmensleitung einerseits die Einstellung zusätzlicher Auszubildender in zweijährigen Berufen in Aussicht stellt, die Gewerkschaftszentrale andererseits aus politischen Gründen dagegenhält (Interview AG-9). Wenn sich Gewerkschaften und Betriebsräten weiter voneinander distanzieren, wächst die Versuchung aufseiten der Betriebsräte, eher lokale betriebliche Ziele zu verfolgen, als sich den politischen Strategien der Gewerkschaftszentrale unterzuordnen.

Weil Gewerkschaften sich der Neuordnung von zweijährigen Berufen widersetzen und die Bundesregierung sich von ihrer Einführung Besserungen am Ausbildungsstellenmarkt erhoffte, erfolgte der Bruch des Konsensprinzips unter Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement, der auch durch den Regierungswechsel nicht rückgängig gemacht wurde (Interview GEW-8). Die Arbeitgeberverbände gerieten dadurch in das Dilemma (Interview GEW-1), dass sie einerseits zwar ihre eigenen Interessen dann am besten durchsetzen konnten, wenn sie mit dem Wirtschaftsministerium zusammenarbeiteten. Andererseits wurde damit die Entscheidungslogik der vormalig sozialpartnerschaftlichen Neuordnungspolitik, in der Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam an der Abwehr zu weitgehender staatlicher Eingriffe von Regierungsseite gelegen war, nachhaltig verändert. Daher wollen auch Arbeitgeberverbände prinzipiell so weit wie möglich am Konsensprinzip festhalten, nicht zuletzt, weil sonst die Gefahr steigt, dass auch die Gewerkschaften in anderen Situationen in einer Koalition mit der Bundesregierung die Arbeitgeber überstimmen könnten (Interview AG-4).

---

<sup>8</sup> Die bisherige Forschung zu zweijährigen Ausbildungsberufen kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass auch in diesen vermeintlich theorieärmeren Ausbildungsgängen die Anforderungen für Jugendliche mit schwachen Schulqualifikationen zu hoch sind und daher deren Integration in Ausbildung nicht zwangsläufig gewährleistet ist (Bellaire et al. 2006: 120; Gruber et al. 2007: 12). Eine Evaluation des vor allem im Metall- und Elektrobereich beliebten Berufs »Maschinen- und Anlagenführer« hat ergeben, dass das Ziel, Leistungen, die in einer zweijährigen Ausbildung erbracht wurden, auf eine dreijährige oder dreieinhalbjährige Ausbildung anzurechnen, in der Praxis schwierig umzusetzen ist (Gruber et al. 2007: 12).

Es gibt keinen Zweifel daran, dass der Bruch des Konsensprinzips unter Rot-Grün die Stellung der Gewerkschaften in der Neuordnungspolitik nachhaltig geschwächt hat (Interview GEW-3): Aus Protest beteiligen sich heute IG Metall und ver.di – von Ausnahmen abgesehen – nicht mehr an Neuordnungsverfahren von zweijährigen Ausbildungsberufen (Interview GEW-8). Die IG BCE ist hingegen weiterhin zur Mitarbeit bereit, denn für sie ist dieser symbolische Protest nicht im Interesse ihrer Mitglieder (Interview GEW-6). Hier treten die oben erwähnten, politisch motivierten Konfliktlinien im gewerkschaftlichen Lager hervor: die IG Metall als Repräsentantin des linken Flügels, die sozialpartnerschaftliche IG BCE als Vertreterin des reformistischen Flügels und ver.di in der politischen Mitte. Der Teilrückzug der Gewerkschaften und die Spaltung des Arbeitnehmerlagers bei der Neuordnung von zweijährigen Ausbildungsberufen dürften langfristig den gewerkschaftlichen Einfluss in der Neuordnungspolitik weiter schwächen.

Eine weitere Auswirkung der Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen kann in den Bemühungen gesehen werden, die Ausbildungsinhalte und die Ausbildungsorganisation an die betrieblichen Bedürfnisse anzupassen. Die großen Trends der Neuordnungspolitik seit Mitte der Neunzigerjahre sind die zunehmende Spezialisierung von Ausbildungsprofilen, die Steigerung der betrieblichen Flexibilität bei deren Umsetzung und die Stärkung der beruflichen Grundbildung in bestehenden Ausbildungsordnungen. Dies sind jedoch keine widersprüchlichen Tendenzen, sondern sie bedingen einander (Interviews AG-7, ST-3).<sup>9</sup> Das »Heranrücken« der Ausbildungsinhalte und Ausbildungsstrukturen an die betriebliche Realität hat zwar die Spezifität der vermittelten Inhalte erhöht, zugleich aber auch eine umfassende Grundbildung notwendiger gemacht, sodass zukünftige Mitglieder der Stammbesellschaften nach Ausbildungsabschluss direkt eingesetzt und in unterschiedlichen Arbeitssituationen und Teamkonstellationen beschäftigt werden können. Die Spezialisierung und die Prozessorientierung der Ausbildung gingen mit einer Ausweitung von Wahlmöglichkeiten innerhalb der Ausbildungsordnungen einher.

Ein Beispiel für die »Verbetrieblichung« der Ausbildungsinhalte und -strukturen ist die Neuordnung der industriellen Metall- und Elektroberufe aus dem Jahr 2004 (Gesamtmetall 2005), die in ähnlicher Weise wegweisend war wie die Neuordnung aus dem Jahr 1987. Offene und dynamische Berufsbilder befreien Unternehmen von zu vielen Detailregelungen und räumen ihnen einen größeren Spielraum bei der Gestaltung der Ausbildung ein (Interview AG-4). Die Umstellung der Ausbildungsstruktur von einem sequenziellen Modell der Vermittlung

---

<sup>9</sup> Insofern ist die Stärkung der Grundbildung auch keine Auswirkung gewerkschaftlicher Neuordnungspolitik, sondern ebenfalls Konsequenz der sich verändernden Qualifizierungsbedürfnisse von Unternehmen (Interview GEW-3).

von Grundqualifikationen in den ersten Jahren und der späteren Spezialisierung wird aufgegeben zugunsten eines Modells, das die gemischte Vermittlung von Kern- und Fachqualifikationen vorsieht, die sich vor allem an betrieblichen Prozessen und damit am betriebspezifischen Bedarf orientiert (Gesamtmetall 2005: 11). Der Ausbildungsrahmenplan ist keine Vorgabe, sondern eine »Anleitung« oder »Empfehlung zur Umsetzung der Berufsbildpositionen« (ebd.: 11). Die betriebspezifischen Komponenten sollen jedoch nicht zu einer zu engen Ausbildung führen, sondern im Gegenteil mit einer besonders breiten Grundbildung kombiniert werden (»ganzheitliche Handlungsmuster – im Sinne des selbständigen Planens, Durchführens und Kontrollierens«; ebd.: 13).

Eine der wesentlichsten Neuerungen ist die verstärkte Rolle des Betriebs bei der Durchführung der Abschlussprüfung.<sup>10</sup> Hier kann, auf Wunsch des Unternehmens, durch einen betrieblichen Arbeitsauftrag ein Teil der Abschlussprüfung abgedeckt werden (50 Prozent im Rahmen der Teilprüfung 2; ebd.: 24–25). Der Prüfungsausschuss der zuständigen Stelle (in der Regel die Kammern) ist dabei nicht direkt beteiligt, sondern prüft nur im Nachhinein in einem zwanzigminütigen »Fachgespräch« die »berufliche Prozesskompetenz« des Auszubildenden. Die Unternehmen, die entweder nicht die Ressourcen oder die Motivation dazu haben, können den praktischen Teil der Abschlussprüfung auch im Rahmen eines zentral entwickelten Arbeitsauftrags organisieren (ebd.: 24–25). Die erweiterten betrieblichen Spielräume in der Ausbildungsgestaltung und den Prüfungsinhalten vermindern die Vergleichbarkeit von Abschlüssen. Dies wird aber nicht als prinzipielles Problem gesehen, sondern als notwendige Konsequenz aus den sich ändernden Qualifikationsansprüchen der Unternehmen (Krug 2006; Interviews GEW-8, ST-3, AG-10).

Teile der Gewerkschaften unterstützen die Verbetrieblung der Prüfungen – im Gegensatz zum DIHK, der das Aufweichen der bundesweit einheitlichen und objektiven öffentlich-rechtlichen Prüfung befürchtet (Interviews GEW-8, AG-3). Die Kammern verteidigen gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen die öffentlich-rechtlichen Prüfungen mit dem Argument, durch die ehrenamtliche Tätigkeit der Prüfer entstünden weniger Prüfungskosten als durch privatwirtschaftliche Alternativen (Interview AG-3). Gesamtmetall vermutet hinter der Empfindlichkeit der Kammern beim Thema Prüfung deren Befürchtung, dass Großunternehmen, die überproportional viele Ehrenamtliche in den Prüfungsausschüssen stellen, diese faktische Quersubventionierung einstellen könnten (Interview AG-4).

---

10 Dass die Neuordnung der Metall- und Elektroberufe aus dem Jahr 2004 hier eine ähnliche Modellrolle übernimmt wie die Neuordnung aus dem Jahr 1987 kommt darin zum Ausdruck, dass der Hauptausschuss des BIBB jüngst die Einführung von gestreckten Abschlussprüfungen (inklusive des betrieblichen Auftrags) für andere Neuordnungen empfohlen hat (BIBB 2007).

Das Beispiel der neugeordneten Metall- und Elektroberufe zeigt, dass der Prozess der Verbetrieblung auch die Ausbildungsinhalte und die Ausbildungsstrukturen erfasst hat. Die Kombination aus einer intensiveren Grundbildung und betriebsspezifischen Komponenten stellt vor allem für größere Unternehmen eine bessere Qualifikationsstrategie für spätere Angehörige der Stammbeschaften dar als klassische Monoberufe mit wenigen Spezialisierungsmöglichkeiten. Kleinere Unternehmen, die nicht über große interne Arbeitsmärkte verfügen, können weniger von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen. Die neu geordneten Metall- und Elektroberufe sollen die Interessenkonflikte zwischen kleinen und großen Unternehmen durch unterschiedliche Formen der Durchführung der Abschlussprüfung entschärfen. Insgesamt profitieren große Unternehmen aber mehr von den neuen Möglichkeiten, sodass, ähnlich wie in der Tarifpolitik, die vormals kollektiven Institutionen der Arbeitsbeziehungen und der Berufsbildung verstärkt an die segmentalistischen Interessen von Großunternehmen angepasst werden.

Der Trend der Bevorzugung partikularer vor kollektiven Interessen betrifft nicht nur die Berufsbildungspolitik als Ganzes, sondern zeigt sich auch in einzelnen Sektoren. Daher wird im Folgenden ein kurzer Rückblick auf die Neuordnungspolitik in der Baubranche gegeben – ein Wirtschaftssektor, in dem die Sozialpartnerschaftlichkeit traditionell sehr stark ausgeprägt war. Dass auch hier die gleichen Veränderungstendenzen zu erkennen sind wie auf der Systemebene, deutet auf deren umfassenden Charakter hin.

Zu Anfang der Siebzigerjahre befand sich die Baubranche in einer Krise, die mit einem erheblichen Fachkräftemangel und einer rückläufigen Anzahl von Auszubildenden einherging (Zühlke-Robinet 1999: 51). Davon waren sowohl das Handwerk als auch die Bauindustrie betroffen, denn aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur des Handwerks war die Fachkräftebewegung von Handwerk in die Industrie und zwischen Handwerksbetrieben auf berufsfachlichen Arbeitsmärkten noch ausgeprägter als in anderen Wirtschaftsbereichen (Bosch/Zühlke-Robinet 2000: 14–15). Die Bauindustrie war zunehmend besorgt über die Qualität der Ausbildung im Handwerk (ebd.: 190). Der hohe Grad der Spezialisierung, die Kleinbetrieblichkeit, die Witterungs- und Konjunkturabhängigkeit der Beschäftigung sowie die Tatsache, dass die Bauunternehmen als »wandernde Fabriken« (Bosch/Zühlke-Robinet 2000: 14–15; Streeck/Hilbert 1991) schwerlich eigene Lehrwerkstätten errichten können, führten schon früh zu einer ausgeprägten Präferenz für kollektive Lösungen. Im Jahr 1974 wurde daher eine umfassende Reform der Berufsausbildung in der Baubranche beschlossen, die die Attraktivität der Ausbildung und Beschäftigung in diesem Wirtschaftssektor nachhaltig steigern sollte.

Mit der Ausbildungsreform im Jahr 1974 wurde ein Sonderweg eingeschlagen, der sich durch enge Sozialpartnerschaftlichkeit sowie eine ausgeprägte kollektive Dimension auszeichnete. Es wurden überbetriebliche Ausbildungsstätten errichtet, die hauptsächlich durch die Einnahmen aus einer branchenweit erhobenen Ausbildungsumlage finanziert wurden.<sup>11</sup> Die Sozialpartner der Baubranche, vor allem die Arbeitgeber, widerstanden dem politischen Druck der Dachverbände (Streeck/Hilbert 1991: 252). Die Arbeitgeberverbände der Baubranche (ZDB und HDB)<sup>12</sup> stimmten der Einführung einer Ausbildungsumlage zu einer Zeit zu, in der die großen Verbände (BDA und ZDH) auf Bundesebene geschlossen und entschieden dagegen kämpften. Auch die Gewerkschaften setzten auf kollektive branchenweite Lösungen statt der Linie des Dachverbandes zu folgen: Die 1974 eingeführte Stufenausbildung in den Bauberufen wurde über Jahrzehnte hinweg beibehalten, auch wenn sich andere Gewerkschaften besonders seit den Achtzigerjahren für ihre Abschaffung einsetzten.

Der Vergleich der Ausbildungsreform 1974 mit der Neuordnung der Bauberufe im Jahr 1999 zeigt aber, dass selbst in diesem Bereich mit einer starken sozialpartnerschaftlichen Tradition eine Fragmentierung der Interessen und zunehmende Konflikte zu beobachten sind. Gerhard Bosch und Klaus Zühlke-Robinet (2000: 188) haben dies wie folgt kommentiert: »Verbandspolitische und sektorspezifische Interessen werden nun stärker als früher artikuliert, und so wird der notwendige und erforderliche Abstimmungsprozess in der Berufsausbildungspolitik erschwert.«

Der Anlass für die Neuordnung 1999 war die Notwendigkeit, die Ausbildung dem sich verändernden wirtschaftlichen Umfeld anzupassen. Der zentrale Streitpunkt war aber nicht die Anpassung der Inhalte, der Neuzuschnitt der Berufsprofile oder die Stufenausbildung, sondern der schon vorher latent vorhandene Konflikt um die überbetriebliche Ausbildung. Der Handwerksverband ZDB wollte die Zeiten der verpflichtenden überbetrieblichen Ausbildung reduzieren, damit die Lehrlinge länger im Betrieb anwesend sind. Schon bevor das eigentliche Verfahren eingeleitet wurde, verlangte der ZDB vom federführenden Bundeswirtschaftsministerium, die Zeiten der überbetrieblichen Ausbildung deutlich zu reduzieren (Zühlke-Robinet 1999: 58; Interview GEW-5). Außerdem sollten betriebliche »Mitspracherechte«, das heißt betriebsspezifische Bedarfe, mehr Berücksichtigung finden (Interview AG-6). Die IG BAU sperrte

---

11 Neben der direkten Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen werden die Einnahmen aus der Umlage auch dazu verwendet, den Betrieben die Ausbildungsvergütungen für die Zeiten zu ersetzen, in denen der Auszubildende nicht im Betrieb, sondern in der überbetrieblichen Ausbildungsstätte ist.

12 ZDB = Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (Handwerk); HDB = Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (Industrie).

sich gegen eine Reduzierung der Zeiten der überbetrieblichen Ausbildung, weil sie als wichtig für eine breite und hochqualitative Ausbildung bewertet wurden. Aber auch die Bauindustrie (HDB) war dagegen, die überbetrieblichen Ausbildungsanteile zu verringern, weil nur so gewährleistet war, dass die im Handwerk Ausgebildeten über ausreichende Grundkenntnisse verfügten (Bosch/Zühlke-Robinet 2000: 199; Interview AG-5).

Der Konflikt zwischen den Sozialpartnern wurde schließlich durch die autoritative Entscheidung des Bundeswirtschaftsministeriums gelöst. Dies war eine grundlegende Abkehr von der Praxis der Sozialpartnerschaftlichkeit:

Das erste Mal seit der Verabschiedung der Reform 1975 konnten die Sozialpartner in Fragen der Berufsausbildung keinen Konsens erzielen, da keine Kompromisslösung hinsichtlich des Anteils der überbetrieblichen Ausbildung zwischen den Sozialpartnern möglich war. (Zühlke-Robinet 1999: 58–59)

Das autoritative Eingreifen des Ministeriums war ein erster Hinweis darauf, was mit dem Bruch des Konsensprinzips bei der Einführung der zweijährigen Berufen zur Routine werden sollte: Die zunehmenden Konflikte zwischen Partikularinteressen in und zwischen den Lagern und das Unvermögen der Sozialpartner, die Probleme kooperativ zu lösen, zwangen die Regierung, durch autoritative Entscheidung und als letzte Streitschlichtungsinstanz einzugreifen. Die Fähigkeit der Verbände, quasi-öffentliche Steuerungs- und Regelungsaufgaben zu übernehmen, war damit nachhaltig beschädigt.

Des Weiteren zeigt sich der Trend zur Verbetrieblichung der Ausbildungsorganisation darin, dass mehr Spielraum bei der Ausgestaltung der Ausbildungsordnung eingeräumt wird (Interview AG-6). Die letztlich gefundene und vom Bundeswirtschaftsministerium autoritativ »vermittelte« Lösung sah die Einführung einer Frist vor (32 bis 37 Wochen), innerhalb derer die Anteile der überbetrieblichen Ausbildung flexibel und nach Bedarf festgelegt werden können. Diese Festlegung erfolgt jedoch nicht auf der einzelbetrieblichen Ebene, sondern wird regional von den Kammern verfügt (Interview AG-6). Dies ging dem Bauhandwerk noch nicht weit genug. Der autoritativ »vermittelte« Kompromiss wird daher auch als Bestätigung der Position der Gewerkschaften und der Bauindustrie gesehen (Interview AG-6). Das Handwerk hinterfragt inzwischen die Kostenbelastung durch die überbetrieblichen Ausbildungsstätten, dagegen betrachtet die Bauindustrie diese weiterhin als wichtigen Pfeiler der Ausbildung und vermutet hinter der Opposition des Handwerks kein ökonomisches, sondern ein politisches Kalkül (Interview AG-5).

Schließlich finden sich Hinweise darauf, dass sich die Qualifizierungsstrategien der Unternehmen der Baubranche wandeln und stärker am kurzfristigen betrieblichen Bedarf als am langfristigen Nutzen ausgerichtet sind. Wegen der

Tradition der Stufenbildung existierten schon seit Langem zwei- und dreijährige Ausbildungsberufe nebeneinander, und nach Abschluss einer zweijährigen Ausbildung (zum Beispiel als Hochbaufacharbeiter) konnte die Ausbildung in einem dreijährigen Ausbildungsberuf (zum Beispiel Maurer) fortgesetzt und die erreichten Ausbildungsleistungen voll angerechnet werden (Anrechnungsmodell). Somit können Unternehmen Jugendliche zunächst in eine zweijährige und bei Bewährung in eine dreijährige Ausbildung übernehmen, ohne dass dies mit Qualifikationsverlusten oder sonstigen Komplikationen einhergeht. Trotz dieser Möglichkeit wurden traditionell weit über 90 Prozent der Auszubildenden in dreijährigen Berufen ausgebildet. In den Neunzigerjahren stieg allerdings die Zahl der Auszubildenden in zweijährigen Ausbildungsberufen stark an und ihr Anteil erreichte 1999 bereits 10 Prozent (Bosch/Zühlke-Robinet 2000: 208). Dieser Trend kann – ohne Anspruch auf Repräsentativität – am Beispiel der beiden eben erwähnten Berufe bis in die jüngere Zeit verfolgt werden: 1995 gab es noch 42.506 Auszubildende im Maurer-Beruf, im Vergleich zu 383, die als Hochbaufacharbeiter ausgebildet wurden. Im Jahr 2006 waren es bereits 1.751 Auszubildende zum Hochbaufacharbeiter, verglichen mit 10.950 im Beruf Maurer.<sup>13</sup> Diese Zahlen zeigen zwar, dass die Ausbildung – zumindest für das genannte Beispiel – immer noch überwiegend in drei Jahren absolviert wird. Betriebe gehen aber vermehrt dazu über, Auszubildende zur »Risikominimierung« zunächst in zweijährigen Berufen einzustellen (Interviews GEW-5, AG-6).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Baubranche, die sich einst durch einen Sonderweg der besonders stark ausgeprägte Sozialpartnerschaftlichkeit und eine Präferenz für kollektive Lösungen auf Branchenebene auszeichnete, ähnlichen Veränderungen unterliegt wie andere Wirtschaftsbereiche. Das Modell der Umlagefinanzierung und der überbetrieblichen Ausbildung im Ganzen wird zwar kaum grundsätzlich infrage gestellt; die beteiligten Akteure beobachten jedoch eine »Entsolidarisierung« (Interview AG-5). Grund für die verschärften Auseinandersetzungen innerhalb der und zwischen den Lagern ist, dass Partikularinteressen statt Kollektivinteressen zunehmen. Als Konsequenz dieser Entwicklung wird autoritatives staatliches Eingreifen als letztes Mittel zur Streitschlichtung notwendig. Der Prozess der Verbetrieblichung zeigt sich in der kritischeren Haltung gegenüber der überbetrieblichen Ausbildung und in der sich verändernden Einstellungspraxis der Betriebe, in der kurzfristige, einzelbetriebliche Kostenüberlegungen Vorrang bekommen.

---

13 Diese Daten finden sich in den BIBB-Datenblättern zu den jeweiligen Berufen ([www.bibb.de](http://www.bibb.de)).

#### 4.2.4 Allgemeine Berufsbildungsreform

Die nach 2000 und im Zuge der Europäisierung der beruflichen Bildung wieder aufgekommene Debatte um Modularisierung, Ausbildungsbausteine und ähnliche Flexibilisierungsinstrumente ist ein weiteres Beispiel für den Wandel der Berufsbildungspolitik von einem konsensualen zu einem eher konfliktiven Politikfeld.

Besonders im Lager der Arbeitgeber treten neue Konfliktlinien hervor. Natürlich waren und sind Unternehmensinteressen schon immer sehr heterogen gewesen. Die Abstimmung von Arbeitgeber- und Wirtschaftsinteressen – und sei es auch in einem begrenzten Bereich wie der Berufsbildungspolitik – erfordert ein hohes Maß an politischer Koordination (Thelen/Kume 2006). Aus diesem Grund haben die Wirtschaftsverbände eine gemeinsame Koordinierungsstelle geschaffen: das Kuratorium der deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) in Bonn. Die aufgeflammete Modularisierungsdebatte zeigte jedoch, dass Partikularinteressen der Verbände mehr als früher in den Vordergrund treten. Bei der Frage der Modularisierung und Flexibilisierung der Ausbildung ging es nicht wie bei den zweijährigen Berufen um die Ausbildungs*dauer*, sondern darum, wie flexibel Unternehmen Ausbildungsprofile auf die eigenen Bedürfnisse zuschneiden können – obwohl beide Diskussionen inhaltlich und politisch eng zusammenhängen.

Die latenten Konflikte zwischen Groß- und Kleinbetrieben, zwischen Handwerk und Industrie sowie zwischen Unternehmen und Kammern lassen sich gut in der Modularisierungsdebatte beobachten. Industrielle Großbetriebe profitieren, relativ zu Klein- und Mittelbetrieben, mehr von den zunehmend gegebenen Spezialisierungs- und Wahlmöglichkeiten, denn sie können dadurch Auszubildende gezielt auf den späteren Beschäftigungseinsatz vorbereiten (Interview AG-9). Klein- und Mittelbetriebe verfügen häufig nicht über die Ausbildungsressourcen, um alle Spezialisierungsmöglichkeiten anzubieten oder haben einen geringeren Bedarf nach hochspezialisierten Ausbildungsprofilen (Interview ST-2). Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände setzt sich dagegen mit ihrem »2 plus x«-Modell am entschiedensten für eine grundlegende Neuausrichtung der Ausbildung ein, um damit den immer differenzierteren Qualifizierungsbedürfnissen der Großunternehmen und der Industrie Rechnung zu tragen (Interview AG-1). Doch gibt es auch hier Befürchtungen, eine zu weitgehende Modularisierung könnte die in der Neuordnungsarbeit mühsam erreichten Fortschritte bei der Prozessorientierung wieder infrage stellen (Interview AG-4). Ausbildungsbausteine müssten einzeln geordnet und damit reguliert werden, dagegen erlauben die neuen Metall- und Elektroberufe schon jetzt größere betriebliche Freiheiten bei der Ausbildungsgestaltung (Interviews AG-11, AG-10).

Das Handwerk ist gegen eine zu weitgehende Modularisierung, denn die Zerfaserung der Ganzheitlichkeit der Ausbildung erschwert die spezifisch handwerkliche Sozialisierung im Betrieb und entspricht nicht den Anforderungen der Handwerksbetriebe. Weiterhin sind Handwerksbetriebe auf eine hohe Vergleichbarkeit der Abschlüsse angewiesen, da berufsfachliche Arbeitsmärkte eine wichtige Rolle in der Personalrekrutierung spielen (Interview AG-8). Die Vermittlung von Ausbildungsinhalten als Teilqualifikationen, wie sie zurzeit in Form der Ausbildungsbausteine für Altbewerber diskutiert wird, wird skeptisch gesehen, da sie zu Wettbewerbsverzerrungen und einer generellen Erosion der am Berufskonzept orientierten Ausbildung führen könnte (Interview AG-2).

Eine weitere Konfliktlinie verläuft zwischen den Großunternehmen und den Kammern, denn die Kammern sind den Forderungen eines Teils der Unternehmen nach einer Stärkung der betrieblichen Verantwortung und einer weiteren Flexibilisierung ausgesetzt (zum Beispiel durch eine weitere Verlagerung der Prüfungen in die Betriebe), können bislang aber noch auf die Unterstützung der Bundesregierung und der Gewerkschaften zählen (Interviews AG-9, ST-1, GEW-1, AG-10). Daher spricht sich der DIHK dafür aus, am »Berufsprinzip« und dem öffentlich-rechtlichen (das heißt bei den Kammern angesiedelten) Prüfungswesen festzuhalten und einen vorsichtigeren Kurs der Modularisierung und Flexibilisierung einzuschlagen (Interview AG-3).

Möglicherweise ist die Heterogenität der Positionen der Wirtschaftsverbände nur eine Übergangsphase, bevor es gelingt, die unterschiedlichen Interessen wieder zu vereinen (so zumindest Interview AG-7). Im Vergleich zur Berufsbildungspolitik der Siebzigerjahre verlaufen die Konfliktlinien aber in viel stärkerem Maße nicht nur zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern, sondern auch innerhalb der beiden Lager.

In der Berufsbildungspolitik im Allgemeinen ist über Jahrzehnte ein Trend hin zur Privilegierung der betrieblichen Ausbildung vor Alternativen zu erkennen. Im Nachhinein stellten sich die Siebzigerjahre als Periode einer kritischen Weichenstellung heraus. Wenn das anspruchsvolle Reformprogramm der sozial-liberalen Regierung tatsächlich umgesetzt worden wäre, wäre das deutsche Ausbildungssystem heute deutlicher durch vollzeitschulische berufliche Bildung und staatliche Aufsicht bei der Umsetzung der Ausbildungsordnungen gekennzeichnet. Bereits gegen Ende der Siebzigerjahre war jedoch klar, dass dem Eingreifen der Regierungspolitik in die betriebliche Autonomie Grenzen gesetzt waren, wenn Betriebe weiterhin als wichtige Träger der beruflichen Erstausbildung fungieren sollten. Auch die Regierung unter Kohl sah von einer aktiven Einmischung in die sozial-partnerschaftlich organisierte Ausbildungspolitik ab, zumal die duale Ausbildung die an sie gestellten Erwartungen erfüllte, indem sie zu einem hohen Qualifikationsstand der Arbeitskräfte und niedriger Jugendarbeitslosigkeit beitrug.

Wenn die betriebliche Ausbildung inzwischen nicht mehr in demselben Maße für eine einfache Integration der »praktisch Begabten« sorgt, warum wurde sie dann von der staatlichen Ausbildungspolitik nicht viel grundsätzlicher infrage gestellt? Warum wurde ein kostenaufwendiges Übergangssystem aufgebaut, anstelle stärker auf den Ausbau vollzeitschulischer Ausbildungsgänge zu setzen wie in anderen europäischen Ländern geschehen? Die Antwort auf diese Frage liegt im graduellen Wandel der Positionen der Akteure.

Besonders bei den Gewerkschaften ist nach dem Scheitern der großen Berufsbildungsreform der Siebzigerjahre ein Positionswechsel zu beobachten. Während in Zeiten der sozial-liberalen Koalition alle Gewerkschaften noch eine Stärkung der vollzeitschulischen Anteile der Ausbildung forderten, so wird dies heute nur noch von der GEW getan. Seit Anfang der Achtzigerjahre wurden die betriebliche Ebene und die Neuordnungspolitik als effektive Kanäle der Einflussnahme entdeckt, zumal sich die Kohl-Regierung weiter reichenden Reformvorschlägen gegenüber wenig aufgeschlossen zeigte. Gewerkschaften schätzten außerdem die einfachen Übergänge von dualer Ausbildung in Beschäftigung sowie die im Vergleich zu vollzeitschulischer Ausbildung besseren »Zugriffsmöglichkeiten« auf betriebliche Auszubildende.

Die in Kapitel 4.1 beschriebene Erosion der gewerkschaftlichen Organisationsbasis birgt allerdings die Gefahr einer zunehmenden Segmentierung der Interessenrepräsentation von Arbeitnehmern, je nachdem, ob sie zum Stammklientel der Gewerkschaften gehören oder nicht. So wird zwar einerseits die Expansion des Übergangssystems und die Zunahme der Zahl der Altbewerber deutlich kritisiert (Interview GEW-2; Neß 2007). Andererseits wird aber auch die Stärkung der vollzeitschulischen Ausbildungsalternativen außer von der GEW ebenso abgelehnt wie die Neuordnung von theoriegeminderten Ausbildungsberufen für Bildungsschwache. Bemühungen zur Flexibilisierung der Ausbildungsinhalte und der Ausbildungsorganisation werden, wie das Beispiel der neuen industriellen Metall- und Elektroberufe zeigt, grundsätzlich mitgetragen (Interview GEW-8), solange Interessenvertretungen auf der betrieblichen Ebene ihre Mitbestimmungsrechte wahrnehmen können. Die Interessen der Bildungsaußenseiter, die in Warteschleifen gefangen sind und die von der Einführung einfacher Ausbildungsberufe profitieren könnten, oder jener, die nicht in einem Großbetrieb mit effektiven Mitbestimmungsstrukturen arbeiten, die eine hohe Qualität in der Umsetzung von Ausbildungsordnungen garantieren, drohen dadurch vernachlässigt zu werden.

Die Wirtschaft hat ihre Positionen weniger deutlich geändert, zumal der allgemeine Trend hin zur Verbetrieblung der Ausbildung den Interessen der Unternehmensvertreter entgegenkommt. Bestimmte Veränderungen lassen sich dennoch beobachten. Die starke Frontstellung der Wirtschaftsverbände gegen

die Reformversuche der sozial-liberalen Regierung in den Siebzigerjahren wurde in den Achtzigerjahren durch eine kooperativere Haltung abgelöst. Angefangen bei der Lehrstellenkampagne von Verbänden und Kammern zur Bewältigung der ersten großen Nachfragekrise Anfang der Achtzigerjahre über die Verhandlungen mit den Gewerkschaften bei der Neuordnung der Metall- und Elektroberufe bis hin zum klaren Bekenntnis zum dualen System als »wesentliche[r] Standortvorteil« (Wiegand 1994: 90) zeigten die Arbeitgeber Unterstützung für die kollektive Dimension der betrieblichen Ausbildung. Diese Unterstützung ist auch heute noch vorhanden. Aber in dem Maße, in dem das duale System stärker auf die betrieblichen Bedürfnisse zugeschnitten wird, entdecken einige Arbeitgeber Alternativen zur dualen Ausbildung, die betriebsspezifischere Qualifizierungsstrategien erlauben, wie etwa duale Studiengänge, die Modularisierung von Ausbildungsberufen oder die Verlagerung der Abschlussprüfungen in die Betriebe. Insofern orientieren sich nun auch die Arbeitgeber mehr an einzelbetrieblichen als an kollektiven Lösungen.

Die Regierungspolitik hat die graduelle Priorisierung der beruflichen Ausbildung vor Alternativen nachvollzogen und unterstützt. Der Anfangspunkt dieser Entwicklung war die Neuausrichtung der Ausbildungspolitik Mitte der Siebzigerjahre, als die Regierung angesichts eines knapper werdenden Ausbildungsangebots von ihren anspruchsvollen Reformplänen absah und zur »Ausbildungsplatzförderung« überging. Die zurückhaltende Politik der schwarz-gelben Regierungen hat die Abhängigkeit der staatlichen Berufsbildungspolitik von der Bereitstellung eines ausreichend großen Ausbildungsangebots durch die Arbeitgeber vergrößert. Weil das duale Modell bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Ausbildung von Fachkräften zunächst so erfolgreich war, delegierte die Politik die Erfüllung öffentlicher Belange, die ursprünglich in den Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fielen, an die berufliche Bildung. Mit der sich verschärfenden strukturellen Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt seit Mitte der Neunzigerjahre konnte das Ausbildungssystem die hohen Erwartungen jedoch nicht mehr im gleichen Maße erfüllen wie zuvor.

Ein wesentlicher Grund, warum die politischen Entscheidungsträger dennoch am Vorrang der betrieblichen Ausbildung festhalten, ist, dass der Ausbau eines vollwertigen, vollzeitschulischen Berufsbildungswesens enorme fiskalische Ressourcen erfordern würde. Zu Anfang der Siebzigerjahre erschienen der Politik die fiskalpolitischen Spielräume noch nahezu unbegrenzt. Die Notwendigkeit, staatliche Ausgaben für den Aufbau eines umfassenden, integrierten und hochqualitativen Bildungssystems zu erhöhen, wurde anerkannt, im Wesentlichen aber als beherrschbar betrachtet. So prognostizierte die Bundesregierung in ihrem Bildungsbericht 1970: »Die öffentliche Hand muß Anfang der achtziger Jahre – in jeweiligen Preisen und vor allem unter Berücksichtigung der

jeweiligen Gehälter – für Bildung und Wissenschaft mindestens dreimal soviel ausgeben wie heute« (BMBW 1970: 10). Auch die Bund-Länder-Kommission erkannte bei der Aufstellung des »Bildungsgesamtplans«:

Für den langfristigen Zeitraum bis 1985 ist erkennbar, daß die Finanzierung der bildungspolitischen Reformvorhaben sowie die Finanzierung der anderen öffentlichen Aufgaben selbst bei gesamtwirtschaftlich optimalen Rahmenbedingungen eine Anhebung der Steuerlastquote und eine Ausdehnung der staatlichen Verschuldung erfordern. (BLK 1973: 8)

Heute sind die fiskalpolitischen Spielräume wegen steigender Zinszahlungen für Staatsschulden und sozialpolitischer Verpflichtungen stark eingeschränkt (Streeck 2007). Die Ausweitung staatlicher Ausgaben für berufliche Vollzeitschulen ist somit kaum eine reale Option, zumal Deutschland bereits in den anderen Bildungsbereichen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich viel investiert (Schmidt 2002; Busemeyer 2006). Obwohl der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand an der beruflichen Bildung gestiegen ist (siehe Kapitel 2.3), tragen die Unternehmen immer noch einen Großteil der finanziellen Lasten. Der Ausbau vollzeitschulischer Ausbildungsalternativen würde an sich bereits hohe Investitionen notwendig machen, könnte aber durch den befürchteten Rückzug der Unternehmen aus der beruflichen Erstausbildung weitere Folgekosten erzeugen. Außerdem müsste ein Ausbau vollzeitschulischer Ausbildungsalternativen die hohen Konsenshürden des Bildungsföderalismus überwinden, sodass schnelle Lösungen nicht zu erwarten sind.

Auf der anderen Seite könnten die Folgekosten der Priorisierung der betrieblichen Bildung für den Staat inzwischen so hoch geworden sein, dass die wirkliche Entlastung des Staates durch die Delegation öffentlicher Aufgaben an die Sozialpartner im Bereich der beruflichen Bildung nicht mehr besonders ausgeprägt sein dürfte. Wenn die duale Ausbildung zum »hochselektiven Restprogramm« wird (Greinert/Braun 2005), entstehen politische, ökonomische und soziale Folgekosten durch unterqualifizierte und unterbeschäftigte Arbeitnehmer. Die starke Stellung des betrieblichen Ausbildungsmodells könnte außerdem den notwendigen Strukturwandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft verzögert haben. Kritiker bescheinigen jedenfalls Ausbildungssystemen mit einem höheren Anteil vollzeitschulischer Berufsbildung eine höhere Anpassungsfähigkeit (so zumindest Anderson/Hassel [2007] im Vergleich Deutschlands mit den Niederlanden sowie Aff [2006] im Vergleich Deutschland – Österreich; vgl. auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008).

### 4.3 Zusammenfassung und Ausblick

Im den vorangegangenen Abschnitten wurden bereits selektiv zentrale Befunde der Kapitel 2 und 3 aufgegriffen und zusammenfassend präsentiert. Deshalb möchte ich mich hier auf eine thesenartige Zusammenfassung der Kernaussage des Buches beschränken.

Die Hauptthese ist, dass sich das System und die Politik der beruflichen Bildung trotz des weithin wahrgenommenen »Reformstaus« gewandelt haben. Zwar ist es immer noch ein System, in dem die Betriebe intensiver an der Erstausbildung beteiligt sind als in anderen Ländern und in dem ein Großteil einer Alterskohorte eine duale Ausbildung durchläuft. Außerdem haben sich die formalrechtlichen Grundlagen des Ausbildungssystems mit dem Berufsbildungsgesetz als zentralem Bestandteil in den letzten Jahrzehnten nicht grundsätzlich geändert. Die Reform des BBiG im Jahr 2005 hat zwar einige Neuerungen gebracht, sie hat das System aber nicht grundlegend reformiert. Im Mittelpunkt des kognitiven und normativen Modells einer »guten« Ausbildung steht damals wie heute die Idee der Beruflichkeit.

Wenn man allerdings die in den Kapiteln 2 und 3 dokumentierten Veränderungen als marginal und wenig bedeutsam abtun würde, würde man einen wesentlichen Teil der tatsächlichen Dynamik ausblenden. Die transformative Wirkung der Veränderungen zeigt sich vor allem bei einem langfristig angelegten Vergleich. In den politischen Debatten und der Ausbildungspolitik der Siebzigerjahre ging es darum, ein Ausbildungssystem mit einer starken kollektiven Dimension zu errichten. Es sollte sich durch folgende Elemente auszeichnen:

- eine starke Stellung der öffentlich-rechtlichen Kammern als »Hüter« des Systems;
- eine konsensuale Neuordnungspolitik unter gleichberechtigter Beteiligung der Sozialpartner;
- ein undifferenziertes Ausbildungssystem mit einheitlichen Ausbildungs- und Prüfungsinhalten;
- eine vermittelnde Rolle staatlicher Entscheidungsträger als »Notare« im Hintergrund;
- den Aufbau eines regulativen institutionellen Rahmens zur Anrechnung von Vorqualifikationen und zur Ausbildung von Ausbildern;
- und nicht zuletzt durch eine Stärkung der theoretischen, über- und außerbetrieblichen und schulischen Elemente in der beruflichen Bildung.

Besonders in den letzten Jahren sind einige dieser – wenn nicht alle – Elemente ins Wanken geraten. Das gemeinsame Element dieser transformativen Entwick-

lungen ist die verstärkte Ausrichtung der Ausbildung am (einzel-)betrieblichen Bedarf. Insbesondere geht es um

- die Infragestellung des Prüfungsmonopols der Kammern durch die Verlagerung von Prüfungen in die Betriebe;
- eine zunehmend konfliktive Neuordnungspolitik, in der staatliche Akteure nicht mehr als neutrale »Notare« agieren, sondern zum aktiven Eingreifen gezwungen sind;
- eine zunehmende Differenzierung und Flexibilisierung des Ausbildungssystems durch die Einführung von unterschiedlichen Ausbildungsniveaus und die Verbreiterung betrieblicher Spielräume bei der Umsetzung von Ausbildungsordnungen;
- die schrittweise Liberalisierung des institutionellen, regulativen Rahmens (Liberalisierung des Handwerksrechts, Aussetzen der Ausbildereignungsverordnung, Lockerung der BGJ-Anrechnungsverordnungen);
- die zunehmende Unterordnung der beruflichen Bildung unter arbeitsmarktpolitische Aspekte;
- die Heranführung der Ausbildungsvorbereitung an die betriebliche Praxis.

Die Wandelbarkeit und Flexibilität des dualen Ausbildungsmodells jenseits des starren formalrechtlichen Rahmens ist ein wesentlicher Grund dafür, dass deutsche Unternehmen lange Zeit (und zum großen Teil immer noch) auf Exportmärkten für Hochqualitätsgüter erfolgreich waren, bei deren Produktion eine hochwertige Ausbildung eine zentrale Rolle spielt (Streeck 1992a; Hall/Soskice 2001). Die enge Anbindung der dualen Ausbildung an betriebliche Prozesse und den Arbeitsmarkt sowie die Beteiligung der Wirtschaftsverbände an der Gestaltung der Ausbildungsordnungen ermöglichte eine flexible, aber koordinierte Anpassung an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Die hier beobachtete Tendenz zur weiteren »Verbetrieblichung« der Ausbildung trägt sicherlich dazu bei, dass die duale Ausbildung bei Unternehmen weiterhin ein wichtiges Instrument der Personalrekrutierung bleibt.

Die Verbetrieblichung der Ausbildung hat aber auch Nachteile, denn die Menge der bereitgestellten Ausbildungsplätze orientiert sich noch stärker als früher am betrieblichen Bedarf und nicht an darüber hinausgehenden gesellschaftlichen oder politischen Verpflichtungen. Ob somit die Zahl und Struktur der angebotenen Ausbildungsplätze mit der Nachfrage der Jugendlichen übereinstimmt, ist nicht garantiert und durch staatliche Ausbildungspolitik nur sehr bedingt steuerbar. Die positiven »Nebeneffekte«, die die duale Ausbildung in den Achtzigerjahren erzeugte (geringe Jugendarbeitslosigkeit, geringe Einkommensunterschiede wegen eines durchschnittlich hohen Qualifikationsstands der Arbeitnehmer), treten heute nicht mehr im selben Maße auf. Das Dilemma der

deutschen Berufsbildungspolitik ist, dass die negativen Nebeneffekte einer zu einseitig am betrieblichen Bedarf ausgerichteten Berufsbildung nicht beseitigt werden können, ohne das Modell der betrieblichen Ausbildung grundsätzlich infrage zu stellen.

Was sind die Triebkräfte des Wandels? Kapitel 2.4 diskutierte die Erklärungskraft der aus der einschlägigen Forschung bekannten strukturellen Faktoren, wie etwa Tertiärisierung, Bildungsexpansion oder Kostenanstieg. In Ergänzung dazu wurde im vorliegenden Buch der Erklärungsbeitrag des Ansatzes der politischen Ökonomie hervorgehoben.

Besonders in den vorangegangenen Abschnitten des Kapitels 4 wurde versucht, Parallelen zwischen dem Wandel der Arbeitsbeziehungen und der Berufsbildungspolitik aufzuzeigen. Der Rückgang des Organisationsgrades der intermediären Organisation von Kapital und Arbeit verläuft parallel zum Rückzug eines Teils der Betriebe aus der Ausbildung. Die Dezentralisierung des Flächentarifsystems und die damit einhergehende Verbetrieblung der Arbeitsbeziehungen spiegeln sich wider in einer »Verbetrieblung« der Ausbildungsinhalte und Ausbildungsstrukturen. Eine weitere Folge ist die zunehmende Fragmentierung von Interessen zwischen den Lagern und innerhalb der Lager. Dabei gibt es weiterhin Wirtschaftssektoren, in denen kooperative Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern bestehen und in denen das traditionelle Modell der dualen Ausbildung tief in den Personalrekrutierungsstrategien der Unternehmen verankert ist. Es gibt aber auch Wirtschaftsbereiche – neuere Dienstleistungen und vermehrt auch kleine und mittlere Unternehmen in älteren Branchen –, die sich aus der betrieblichen Ausbildung zurückziehen oder sich erst gar nicht darauf einlassen. Ein Grund dafür ist, dass Unternehmen im Kern der traditionell starken Wirtschaftsbereiche im Zusammengehen mit den Gewerkschaften aufwendige und kostenintensive Ausbildungsberufe geschaffen haben, die kleine oder ausbildungsunerfahrene Unternehmen überfordern. Die Reformdiskussionen über Differenzierung und Flexibilisierung der Ausbildung aus der jüngeren Zeit legen weitere Konfliktlinien zwischen Kammern und Handwerk einerseits und großen Industrieunternehmen andererseits offen; die eine Seite will am alten System festhalten, die andere macht sich für Differenzierung und Verbetrieblung der Inhalte stark. Die Konflikte zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zwingen staatliche Akteure einzugreifen. Der Staat tritt dabei nicht mehr als neutraler »Notar« auf, sondern als autoritativ vermittelnder Streitschlichter letzter Instanz.

Die Ausrichtung der Regierungspolitik wird aber nicht nur von der Art der Involvierung der Sozialpartner geprägt. Die Regierungsparteien selbst vertreten politische Positionen und versuchen, als *agenda setter* die Politik der beruflichen

Tabelle 11 Phasen und Akteurkonstellationen in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970

Phase	Regierungspolitik	Akteurkonstellationen und Wandel
I Frühe 1970er bis frühe 1980er: sozial-liberale Reformkoalition	Expansion staatlicher Verantwortung in der betrieblichen Ausbildung, Einführung der Umlagefinanzierung, Institutionalisierung eines regulativen Rahmens	Gewerkschaften und Regierung (Reformer) gegen Opposition, Kammern, Handwerk und Industrie (Bewahrer)
II Frühe 1980er bis frühe 1990er: Hochphase des korporatistischen Modells	Zurückhaltende Regierungspolitik, Delegation von Verantwortung in der beruflichen Bildung an die Sozialpartner, Lockerung des regulativen Rahmens im Austausch für das Bekenntnis der Wirtschaft zur dualen Ausbildung	Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen Eingriffe der Regierungspolitik in die Neuordnungspolitik und darüber hinaus
III Frühe 1990er bis Mitte/Ende 1990er: Versuch der Übertragung des dualen Modells auf die neuen Bundesländer	Zunächst zögerliche und kurzfristige Reaktion auf Problemlage in den neuen Ländern, Vorrang für das (westdeutsche) Modell der betrieblichen Ausbildung	Vor allem westdeutsche Arbeitgeber und Regierung, in geringerem Maß auch Gewerkschaften gegen ostdeutsche Betriebe, Arbeitnehmer und Jugendliche
IV Seit Ende der 1990er: Europäisierung, Differenzierung und Flexibilisierung	Aktiver Politikansatz unter arbeitsmarktpolitischen Vorzeichen, Regierung treibt zunehmend Prozess der Differenzierung und Flexibilisierung voran	Regierung und Teile der Wirtschaftsvertreter (BDA) als Reformer gegen Gewerkschaften, Kammern und Handwerk als Bewahrer

Bildung zu beeinflussen. Dies erklärt die Phasenartigkeit der Politik der beruflichen Bildung, wie sie in Kapitel 3 herausgearbeitet wurde.

Regierungspolitik prägt das Rollenverständnis staatlicher Entscheidungsträger im Rahmen korporatistischer Entscheidungsarenen und damit die jeweils vorherrschenden Akteurkonstellationen (siehe Tabelle 11). Die Reformkoalition der Siebzigerjahre stand mit ihrem Bemühen, die staatliche Verantwortung in der betrieblichen Ausbildung auszuweiten, frontal gegen die Interessen der Wirtschaftsverbände und der Oppositionsparteien. Im Lager der Arbeitgeber herrschte große Einigkeit zwischen Handwerk, Industrie und Kammern im Widerstand gegen die Reformpläne von Sozialdemokratie und Gewerkschaften. Die Linke wollte das traditionelle Ausbildungssystem, in dem der betrieblichen Autonomie ein großer Stellenwert zugeschrieben wurde, verändern, die Christdemokraten und die Wirtschaftsverbände wollten es erhalten.

Mit Antritt der schwarz-gelben Regierungskoalition veränderte sich die Akteurkonstellation. Staatliche Entscheidungsträger sahen von einer weiteren Einmischung in die Politik der beruflichen Bildung ab. Die Gewerkschaften entdeckten die Neuordnungspolitik und die betriebliche Ebene als wirksamen Einflusskanal und versuchten, gemeinsam mit den Arbeitgebern eine Einmischung vonseiten der Politik zu verhindern. Alle drei Akteurguppen – Gewerkschaften, Arbeitgeber und die Regierung – schätzten das duale System, allerdings aus verschiedenen Gründen: die Gewerkschaften, weil es eine betriebliche Sozialisierung der Auszubildenden erlaubte und einfache Übergänge zwischen Ausbildung und Beschäftigung ermöglichte; die Arbeitgeber, weil die betriebliche Ausbildung zu einem hohen Qualifikationsstand der Arbeitnehmer beitrug und eine weitreichende Autonomie der Betriebe in ihrer konkreten Gestaltung weiterhin gegeben war; und staatliche Entscheidungsträger, weil die berufliche Bildung die Regierungspolitik entlastete und für niedrige Jugendarbeitslosigkeit und eine gelungene Integration von Bildungsschwachen sorgte. Aufgrund dieser Interessenkonstellation fiel eine Anpassung des Ausbildungssystems an sich verändernde Rahmenbedingungen in der folgenden Zeit schwer.

Die Schwierigkeiten des dualen Ausbildungsmodells in den neuen Bundesländern, beispielsweise, wurden zunächst unterschätzt. Die alte Akteurkoalition aus Gewerkschaften, Arbeitgebern und Politik versuchte, das duale Modell möglichst vollständig von den alten auf die neuen Bundesländer zu übertragen, ohne zu berücksichtigen, dass die notwendigen institutionellen und kulturellen Voraussetzungen dort nicht gegeben waren. Die Kurzfristigkeit der ostdeutschen Förderprogramme zeigte, dass die maßgeblichen (westdeutschen) Akteure die dauerhafte Etablierung von vollzeitschulischen oder außerbetrieblichen Alternativen verhindern wollten, weil sie eine direkte Konkurrenz zur dualen Ausbildung im Westen befürchteten. Neu hinzugekommene Akteurguppen wie ostdeutsche Jugendliche und Betriebe konnten sich in dieser asymmetrischen Konstellation nicht durchsetzen. Die anhaltende Schiefelage auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den neuen Ländern hat allerdings zu einer Verstetigung der ehemals kurzfristigen Programme geführt. Seit Mitte der Neunzigerjahre haben sich die strukturellen Probleme des dualen Systems auch in den alten Ländern verschärft, sodass es zu einem Aufbrechen der korporatistischen Koalition der Achtzigerjahre kam.

Der Antritt der rot-grünen Regierung im Jahr 1998 stellte eine weitere Zäsur dar. Die neue Regierung gab die Zurückhaltung der CDU/CSU-FDP-Koalition auf und praktizierte eine Politik der aktiven Einmischung. Im Unterschied zur Regierungspolitik der Siebzigerjahre stand die Berufsbildungspolitik der rot-grünen Koalition stärker unter arbeitsmarktpolitischen Vorzeichen, und der Vorrang der betrieblichen Ausbildung vor Alternativen wurde nicht mehr infra-

ge gestellt. Dies führte im Jahr 2003 im Fall der zweijährigen Ausbildungsberufe zum Bruch mit den Gewerkschaften. Die Regierung versuchte mit dem Ausbildungspakt, das korporatistische Modell der Achtzigerjahre wieder zu beleben, jedoch ohne die Beteiligung der Gewerkschaften. Regierung und Gewerkschaften waren sich aber darin einig, weiter gehende Vorschläge der Wirtschaftsverbände zur Differenzierung und Flexibilisierung der Ausbildung zunächst abzuwehren. Die Europäisierungsdebatte führte allerdings zu einer graduellen Positionsverschiebung und Herausbildung einer neuen Akteurkonstellation, die sich unter der Ägide der Großen Koalition verfestigen sollte.

Diese stellte sich unter Führung der Bildungsministerin Schavan deutlicher auf die Seite der Reformier. In der neuen Konstellation befinden sich auf der einen Seite die Regierung und Teile der Wirtschaftsverbände, vor allem die BDA und Vertreter großer Industriebetriebe, die den Prozess der Flexibilisierung, Differenzierung und Modularisierung vorantreiben. Auf der anderen Seite steht die Koalition der »Bewahrer«, die im Wesentlichen am alten Modell festhalten beziehungsweise dieses nur geringfügig modifizieren wollen. In Abkehr von früheren Positionen gehören die Gewerkschaften (mit Ausnahme der GEW) heute nicht zur Gruppe der Reformier, sondern zu der der »Bewahrer«. Ein weiterer wichtiger Unterschied zu früheren Konstellationen ist, dass die Konfliktlinie zwischen Reformern und Bewahrern quer durch das Lager der Arbeitgeber verläuft. Die Großindustrie steht aufseiten der Reformier, das Handwerk und vor allem die Kammern, die eine Herausforderung ihrer Existenzberechtigung befürchten, sind zum Lager der Bewahrer zu zählen.

Dieser Rückblick auf den Wandel der Politik der beruflichen Bildung zeigt, dass bei einer entsprechend langfristigen Betrachtung signifikante Verschiebungen in den Positionen und Akteurkonstellationen zu erkennen sind. Es ist ebenfalls deutlich geworden, dass sich die Dynamik des Wandels in den letzten Jahren verstärkt hat. Nicht nur in der beruflichen Bildung, sondern auch in der Sekundar- und Hochschulbildung sind Veränderungen zu beobachten. Der Prozess der Entwicklung eines Europäischen beziehungsweise Nationalen Qualifikationsrahmens ist noch nicht abgeschlossen; weitere Reformdiskussionen sind zu erwarten, zumal die Stimmen, die eine grundlegende Reform auch der dualen Ausbildung anmahnen, immer dringlicher werden (Baethge et al. 2007; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Die nächsten Jahre werden zeigen, ob die Vorzüge des dualen Ausbildungsmodells unter veränderten strukturellen Rahmenbedingungen bewahrt werden können. Doch ohne grundlegende Reformen, die über den Bereich der beruflichen Bildung hinaus auch das allgemeine Bildungswesen umfassen, wird dies nicht gelingen.

# Anhang

## Zusätzliche Daten und Statistiken

Tabelle A1 Ausbildungsbeteiligung nach Firmengröße, Branche und Jahr

Branche	Anzahl Beschäftigte	1993	1996	1999	2002	2004	2006	Veränderung (%) 1993–2006
Verbrauchs- und Investitionsgüter,	1–9	0,47	0,33	0,47	0,18	0,18	0,17	-64
Bausektor, Landwirtschaft, Bergbau	10–49	0,67	0,57	0,76	0,39	0,41	0,40	-40
	50–199	0,81	0,72	0,84	0,67	0,64	0,72	-7
	200–499	0,85	0,79	0,91	0,82	0,89	0,87	+3
	500 und mehr	0,95	0,95	0,98	0,93	0,94	0,87	-8
Traditionelle Dienstleistungen (Kaufmännische Berufe, Gaststätten und Hotels) und öffentlicher Sektor	1–9	0,18	0,12	0,39	0,14	0,12	0,13	-27
	10–49	0,44	0,42	0,61	0,36	0,41	0,38	-15
	50–199	0,64	0,58	0,73	0,70	0,71	0,70	+9
	200–499	0,79	0,65	0,73	0,84	0,86	0,84	+6
	500 und mehr	0,77	0,76	0,87	0,92	0,90	0,92	+19
Neue Dienstleistungen (Soziale Dienste, IT, Medien)	1–9	0,29	0,10	0,13	0,18	0,16	0,18	-36
	10–9	0,34	0,16	0,25	0,37	0,34	0,32	-7
	50–199	0,38	0,33	0,53	0,50	0,54	0,58	+37
	200–499	0,45	0,43	0,61	0,66	0,75	0,65	+45
	500 und mehr	0,85	0,49	0,81	0,84	0,86	0,84	-1
Gesamt		0,35	0,25	0,46	0,26	0,26	0,26	-27

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des IAB-Betriebspanels.

Tabelle A2 Ausbildungsquoten nach Firmengröße und Jahr

Anzahl Beschäftigte	Jahr					
	1993	1996	1999	2002	2004	2006
1–9	4,2 (14,9)	3,8 (18,9)	5,1 (21,7)	4,2 (25,5)	3,6 (22,1)	3,9 (23,5)
10–49	5,6 (10,8)	5,5 (11,5)	5,8 (12,4)	5,4 (13,3)	5,4 (13,7)	4,9 (12,3)
50–199	4,0 (5,9)	3,9 (6,0)	3,6 (5,3)	4,3 (7,1)	4,3 (7,1)	4,3 (7,0)
200–499	3,7 (4,8)	4,2 (5,5)	3,2 (4,1)	3,8 (5,0)	3,8 (4,7)	3,7 (4,7)
500 und mehr	3,9 (4,6)	4,6 (3,8)	3,2 (3,5)	4,1 (4,7)	4,2 (4,8)	4,0 (4,6)
Gesamt	4,5 (12,6)	4,2 (14,4)	5,1 (16,3)	4,5 (17,2)	4,0 (15,5)	4,1 (15,7)

In Klammern: nur Ausbildungsbetriebe.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des IAB-Betriebspanels.

Tabelle A3 Veränderung der Verteilung der Auszubildenden nach Firmengröße

Anzahl Beschäftigte	Jahr			Veränderung (%)
	1970–1979	1997	2004	
1–9	29,5	18,6	17,0	–39,1
10–49	27,8	33,1	30,0	+6,4
50–499	26,6	27,8	34,0	+35,5
500 und mehr	16,1	20,4	19,0	+2,2

Quelle: 1970: Hegelheimer (1977: 167); 1997: Berufsbildungsbericht BMBF (1999: 130); 2004: Berufsbildungsbericht (BMBF 2006: 144).

Tabelle A4.1 Ausgaben des Bundes, der Länder und der Bundesanstalt für berufliche Bildung: alte Bundesländer, 1979–1984 (in Mio. Euro)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Bund</b>						
Programme u.ä.	207,14	202,55	222,45	252,55	424,49	382,14
Ausbildungsförderung	39,80	117,35	354,59	377,55	280,61	76,53
Sonstiges	–	–	–	–	–	–
<b>Länder</b>						
Programme	–	183,16	192,35	200,00	225,51	282,14
Ausbildungsförderung	21,43	63,27	191,33	203,06	151,02	40,82
<b>Bundesanstalt für Arbeit</b>	1.137,76	1.493,62	1.959,98	1.960,70	1.874,20	1.990,26
Individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung	166,43	227,04	273,35	250,14	311,70	364,03
– Berufsausbildungsbeihilfen	166,43	225,71	264,18	218,47	221,22	248,67
– BvB mit allgemeinen Inhalten	–	–	–	6,48	30,66	32,50
– Benachteiligtenförderung	–	1,32	9,16	25,19	59,81	82,86
Überbetriebliche Ausbildung in Regionen mit überdurchschnittlichem Ausbildungsplatzdefizit	–	–	–	–	–	–
<b>Individuelle Förderung der beruflichen</b>						
– Fortbildung (Maßnahmekosten)	191,38	246,94	313,11	320,15	342,70	411,48
– Umschulung (Maßnahmekosten)	101,99	136,79	191,33	224,44	220,66	226,68
– Unterhaltsgeld	601,94	764,18	1.081,89	1.115,51	926,22	910,31
<b>Institutionelle Förderung</b>	14,64	23,72	18,11	14,59	14,18	15,15
<b>Einarbeitungszuschüsse</b>	61,38	94,95	82,19	35,87	58,72	62,60

Quelle: Berufsbildungsbericht, verschiedene Jahrgänge.

Fortsetzung, Tabelle A4.1, 1985–1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bund						
Programme	367,60	382,65	411,99	127,91	157,86	179,95
Ausbildungsförderung	76,79	76,53	66,33	71,43	72,96	71,58
Sonstiges	19,80	20,92	–	–	–	–
Länder						
Programme	332,91	435,20	448,06	344,85	291,02	–
Ausbildungsförderung	40,82	35,71	35,71	38,27	39,29	38,52
Bundesanstalt für Arbeit	2.214,23	2.788,38	3.477,45	3.596,22	3.510,71	3.666,48
Individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung	447,70	511,74	589,80	558,57	540,56	468,88
– Berufsausbildungsbeihilfen	278,57	300,77	330,41	327,50	265,82	213,37
– BvB mit allgemeinen Inhalten	41,22	52,35	63,21	31,89	38,78	18,93
– Benachteiligtenförderung	128,06	158,63	196,17	186,07	210,46	215,71
Überbetriebliche Ausbildung in Regionen mit überdurchschnittlichem Ausbildungsplatzdefizit	–	–	–	13,11	25,51	20,87
Individuelle Förderung der beruflichen						
– Fortbildung (Maßnahmekosten)	486,38	649,08	849,59	852,81	1.201,53	1.133,62
– Umschulung (Maßnahmekosten)	235,87	287,70	374,44	415,71	–	–
– Unterhaltsgeld	943,93	1.174,03	1.451,17	1.555,97	1.562,24	1.843,21
Institutionelle Förderung	15,66	20,36	22,70	22,86	18,37	6,17
Einarbeitungszuschüsse	84,44	145,46	189,74	190,31	162,24	214,59

Quelle: Berufsbildungsbericht, verschiedene Jahrgänge.

Tabelle A4.2 Ausgaben des Bundes, der Länder und der Bundesanstalt für berufliche Bildung: Gesamtdeutschland, 1991–1998 (in Mio. Euro)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Bund</b>								
Programme	294,59	446,48	305,08	356,33	507,24	541,02	585,41	672,50
Ausbildungsförderung	154,34	130,92	112,30	96,94	117,60	123,98	126,02	124,49
Sonstiges	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>Länder</b>								
Programme	177,04	–	–	–	–	–	–	–
Ausbildungsförderung	83,11	70,51	60,46	52,19	63,32	69,29	67,86	67,35
<b>Bundesanstalt für Arbeit</b>								
Individuelle Förderung der	6.594,95	9.893,37	9.148,21	7.923,32	8.646,53	9.169,13	7.836,12	7.958,57
beruflichen Ausbildung	669,34	886,17	1.086,89	1.090,87	1.083,16	1.200,92	1.298,47	1.315,87
Berufsausbildungsbeihilfen	249,90	263,42	320,56	373,42	402,96	486,58	543,83	532,09
– BvB mit allgemeinen Inhalten	16,89	19,34	12,40	–	–	–	–	–
– Benachteiligtenförderung	268,01	336,73	431,28	506,73	598,83	709,44	754,64	783,78
Überbetriebliche Ausbildung in								
Regionen mit überdurchschnittlichem	134,54	266,68	322,65	210,71	81,38	4,90	–	–
Ausbildungsplatzdefizit								
Individuelle Förderung der								
– beruflichen Fortbildung	2.620,97	3.765,31	3.117,81	2.275,92	2.467,30	2.733,83	2.247,04	6.380,56
(Maßnahmekosten)								
– Umschulung (Maßnahmekosten)	–	–	–	–	–	–	–	2.416,28
– Unterhaltsgeld	2.790,61	5.215,66	5.586,58	4.522,76	5.038,57	5.172,45	4.142,24	3.964,29
Institutionelle Förderung	83,78	54,13	36,22	–2,55	5,61	1,02	0,82	0,20
Einarbeitungszuschüsse	416,48	410,82	67,35	36,33	51,89	49,54	39,85	–

Quelle: Berufsbildungsbericht, verschiedene Jahrgänge.

Tabelle A5 Ausgaben des Bundes, der Länder und der Bundesanstalt für berufliche Bildung, 1999–2004 (in Mio. Euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bund	662,07	653,73	764,72	739,24	853,41	787,55
Länder	183,23	195,93	224,99	158,51	184,72	166,48
Förderung von Schülern in berufsbildenden Schulen	77,00	82,73	114,53	129,01	147,00	126,19
Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung	11,50	9,92	12,62	29,5	37,72	40,29
Sonderprogramme zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern	94,72	103,28	97,84	– <sup>a</sup>	– <sup>a</sup>	– <sup>a</sup>
Bundesanstalt für Arbeit	11.240,67	11.547,80	12.032,53	12.506,11	11.136,48	–
Individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung	1.409,75	1.498,00	1.604,33	2.112,50	2.206,90	–
– Berufsausbildungsbeihilfen	318,25	360,40	404,93	565,27	588,92	690,00
– Berufsvorbereitende Maßnahmen (Lehrgangskosten)	329,70	354,93	388,47	471,59	504,08	560,00
– Benachteiligtenförderung	761,80	782,67	810,93	1.075,64	1.113,89	–
Bildungsmaßnahmen für behinderte Menschen	2.273,99	2.441,14	2.610,48	2.750,27	2.941,61	–
Förderung der beruflichen Weiterbildung	6.748,64	6.807,75	6.982,47	6.709,82	5.034,23	–
Sofortprogramm zum Abbau der Jugend Arbeitslosigkeit	486,87	435,42	440,48	381,05	353,10	–

a Die Mittel zum Ausbildungsplatzprogramm Ost werden in diesen Jahren vom BMBF verwaltet.

Quelle: Berufsbildungsbericht, verschiedene Jahrgänge.

Tabelle A6 Öffentliche und private Aufwendungen im dualen System

Finanzierungsträger	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Betriebe</b>								
– Bruttokosten	20,20	20,20	20,20	27,68	27,68	27,68	27,68	27,68
– davon: Nettokosten	11,99	11,99	11,99	14,66	14,66	14,66	14,66	14,66
<b>Bund und Länder</b>								
– Teilzeitberufsschule	2,39	2,54	2,57	3,15	3,15	3,16	3,12	2,82
– Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten	0,07	0,08	0,06	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
– Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen Bildung im Handwerk	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
– Sonderprogramm des Bundes, der neuen Länder und Berlin zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern	0,10	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08
– Ausbildungsprogramme der Länder								
Alte Länder	0,09	0,08	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,10
Neue Länder	0,17	0,18	0,17	0,12	0,08	0,07	0,07	0,07
<b>Bundesanstalt für Arbeit</b>								
– Berufsausbildungsbeihilfen (betriebliche Berufsausbildung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)	0,51	0,66	0,71	0,79	1,04	0,59	0,56	0,54
– Lehrgangskosten für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (ab 2003)	–	–	–	–	–	0,50	0,43	0,41
– Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher	0,77	0,77	0,77	0,81	–	1,11	1,10	1,01
– Berufsfördernde Bildungsmaßnahmen für Behinderte (berufliche Erstingliederung)	1,17	1,43	1,53	1,67	1,08	2,94	2,92	2,52
– Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (einschließlich ESF-Mittel)		0,51	0,46	0,44	0,38	0,35	0,21	0,04

Quellen: 1998–2000: BBB (2001, 172); 2000–2002: BBB (2003, 123); 2003–2005: BBB (2006, 177).

Tabelle A7 Öffentliche Ausgaben für berufliche Schulen  
(Grundmittel, in Mio. Euro)

Jahr	Ausgaben
1974	1.759,97
1975	1.907,16
1976	2.050,93
1977	2.101,39
1978	2.402,84
1979	2.684,33
1980	3.104,72
1981	3.319,46
1982	3.340,36
1983	3.320,07
1984	3.350,26
1985	3.418,46
1986	3.564,62
1987	3.713,33
1988	3.761,03
1989	3.860,51
1990	4.020,00
1991	4.187,18
1992	4.893,85
1993	5.224,10
1994	5.271,79
1995	5.483,08
1996	5.546,67
1997	5.651,79
1998	5.965,64
1999	6.290,00
2000	6.135,00
2001	6.629,00
2002	7.059,00
2003	6.798,00
2004	6.977,00

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A8 Pro-Schüler Ausgaben in verschiedenen Berufsschultypen, 1995–2004  
(in Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2004
Berufsschulen im dualen System	1.950	1.950	2.000	2.050	2.100	2.100	2.100	2.200	2.200
Berufsfachschule	5.850	5.900	5.750	5.550	5.700	–	–	–	–
Fachoberschule	4.800	4.800	4.550	4.300	4.300	–	–	–	–
Fachgymnasium	5.900	5.950	5.750	5.500	5.700	–	–	–	–
Fachschule	5.050	5.150	5.150	5.100	5.200	–	–	–	–
Gesamt	3.050	3.100	3.100	3.050	3.100	3.200	3.200	3.200	3.300

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A9 Ausbildungsquote im Handwerk, 1950–2006

Jahr	Beschäftigte <sup>a</sup>				Lehrlingsbestand				Ausbildungsquoten (%)	
	Vollhandwerksbetriebe <sup>b</sup>		handwerksähnliche Betriebe <sup>b</sup>		Handwerk insgesamt		Lehrlingsbestand insgesamt		nur Vollhandwerk (Anlage A+B1)	insgesamt, einschließl. handwerksähnliche Betriebe
	in 1.000	Veränderung (%)	in 1.000	Veränderung (%)	in 1.000	Veränderung (%)	absolut	Veränderung (%)		
1950	3.314	-	-	-	3.314	-	506	-	15,3	-
1960	3.918	+18,2	-	-	3.918	+18,2	447	-	11,4	-
1970	4.100	+4,6	-	-	4.100	+4,6	420	-6,1	10,2	-
1980	4.116	+0,4	-	-	4.116	+0,4	703	+67,5	17,1	-
1990	3.932	-4,5	-	-	3.932	-4,5	519	-26,2	13,2	-
1991	4.516	- <sup>c</sup>	-	-	4.516	- <sup>c</sup>	528	+1,7	11,7	-
1992	4.870	+7,8	-	-	4.870	+7,8	553	+4,9	11,4	-
1993	5.019	+3,1	-	-	5.019	+3,1	568	+2,6	11,3	-
1994	6.300	- <sup>c</sup>	290,4	+3,5	6.590	- <sup>c</sup>	588	+3,6	9,3	8,9
1995	6.292	-0,1	297,9	+2,6	6.590	-0,0	615	+4,6	9,8	9,3
1996	6.186	-1,7	306,7	+3,0	6.493	-1,5	627	+1,9	10,1	9,7
1997	6.067	-1,9	315,4	+2,8	6.382	-1,7	633	+0,8	10,4	9,9
1998 <sup>d</sup>	5.900	-2,8	323,0	+2,4	6.223	-2,5	625	-1,2	10,6	10,0
1999	5.706	-3,3	330,0	+2,2	6.036	-3,0	617	-1,3	10,8	10,2
2000	5.523	-3,2	335,5	+1,7	5.859	-2,9	596	-3,4	10,8	10,2
2001	5.308	-3,9	340,0	+1,3	5.648	-3,6	565	-5,2	10,6	10,0
2002	5.361	+1,0	335,0	-1,5	5.696	+0,8	528	-6,5	9,8	9,3
2003	5.100	-4,9	330,0	-1,5	5.430	-4,7	502	-4,8	9,8	9,3
2004	4.963	-2,7	328,0	-0,6	5.291	-2,6	489	-2,6	9,9	9,2
2005	4.496	-9,4	329,0	+0,3	4.825	-8,8	477	-2,4	10,6	9,9
2006	4.453	-1,0	331,0	+0,6	4.784	-0,8	476	-0,2	10,7	10,0

a Zahlen geschätzt, mit Ausnahme 1995 – Handwerkszählung.

b Durchschnittsstand im Berichtszeitraum; Daten Beschäftigte und Lehrlingsbestand bis 1990 früheres Bundesgebiet – ab 1991 Deutschland gesamt.

c Die Angabe von Veränderungsdaten Beschäftigte Vollhandwerk 1991 gegenüber 1990 ist nicht sinnvoll, da bis 1990 die Angaben das frühere Bundesgebiet und ab 1991 Deutschland gesamt betreffen.

d 1998 Änderung der HWO.

Quellen zu Beschäftigten: ZDH, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ZDH.

Tabelle A10 Entwicklung der Ausbildungsneuverträge in den quantitativ wichtigsten Berufen von Industrie und Handel, alte Bundesländer (1977–2004)

Ausbildungsberuf (IH)	Anzahl		Index (1977=100)			
	1977	1991 <sup>a</sup>	1984	1995	1999	2004
Zerspanungsmechaniker – Drehtechnik	3.644	100	96,0	43,7	48,2	32,0
Konstruktionsmechaniker <sup>b</sup>	4.025	100	115,9	44,7	51,4	48,7
Industriemechaniker – Maschinen- und Systemtechnik, Betriebstechnik, Geräte- und Feinwerktechnik	22.121	100	123,2	56,9	56,8	57,1
Werkzeugmacher Stanz- und Umformtechnik	6.210	100	98,9	30,4	38,6	17,4
Kommunikationselektroniker <sup>b</sup> /IT-Elektroniker	5.229	100	148,8	55,8	73,2	80,6
Energieelektroniker	12.914	100	118,9	51,4	48,5	37,5
Industrieelektroniker <sup>b</sup>	2.839	100	140,3	77,1	71,9	63,6
Chemikant	1.009	100	201,1	146,1	165,9	146,3
Technischer Zeichner	4.085	100	112,8	56,8	60,9	54,4
Chemielaborant	2.271	100	108,7	56,8	66,2	70,4
Florist	2.459	100	165,4	91,1	106,4	78,6
Kaufmann im Einzelhandel	19.202	100	133,5	108,5	138,6	124,8
Verkäufer	41.958	100	104,0	24,7	23,4	30,2
Kaufmann im Groß- und Außenhandel	17.604	100	117,0	94,9	90,8	79,3
Bank-/Sparkassenkaufmann	15.994	100	114,0	106,1	99,4	71,3
Versicherungskaufmann	3.049	100	154,6	133,3	152,5	155,7
Industrieaufmann	21.815	100	121,3	88,3	92,1	81,2
Bürokaufmann/Kaufmann für Bürokommunikation	25.365	100	143,7	76,0	111,6	103,7
Koch	6.619	100	162,1	104,9	155,9	171,5
Hotel- und Gaststättenfachberufe	5.709	100	224,8	230,9	272,4	245,9
Sonstige Berufe	53.957	100	143,3	87,2	136,2	157,9
Gesamt	278.078	100	130,1	73,9	93,5	91,7

a Ab 1991 einschließlich Ostberlin; b Alle Fachrichtungen.

Quelle: Baethge et al. (2007: 31).

Tabelle A11 Entwicklung der Ausbildungsneuverträge in den quantitativ wichtigsten Berufen im Handwerk, alte Bundesländer (1977–2004)

Ausbildungsberuf (IH)	Anzahl		Index (1977=100)				
	1977	1977	1977	1984	1991 <sup>a</sup>	1995	1999
Gas- und Wasserinstallateur, Zentralheizungs- und Lüftungsbauer	13.234	100	157,5	92,1	119,1	100,5	71,6 <sup>b</sup>
Metalbauer	6.481	100	143,5	90,9	95,6	120,6	99,0
KFZ-Mechaniker, KFZ-Elektriker	31.422	100	97,7	83,1	61,4	65,5	56,2 <sup>c</sup>
Landmaschinenmechaniker	3.435	100	85,1	46,2	38,4	42,4	39,2
Zahntechniker	3.114	100	101,5	121,0	123,7	60,3	80,0
Elektroinstallateur	13.689	100	118,6	95,1	95,3	89,1	61,8
Radio- und Fernsehtechniker	2.978	100	111,6	99,8	57,1	29,2	36,3
Bäcker	8.124	100	142,1	65,0	59,8	70,1	65,9
Fleischer	7.405	100	108,3	35,8	32,2	39,5	34,6
Friseur	25.634	100	107,7	68,5	52,3	62,2	55,4
Fachverkäufer Nahrungsmittelhandwerk	13.145	100	134,1	59,5	57,9	82,2	78,1
Maurer	11.662	100	109,3	55,6	90,1	59,4	34,7
Maler und Lackierer	12.101	100	130,5	79,2	105,4	118,7	76,2
Tischler	12.245	100	144,4	108,4	125,5	110,0	68,5
Zimmerer	4.181	100	119,5	75,2	133,7	106,7	68,2
Dachdecker	2.294	100	170,8	103,1	178,8	164,7	126,1
Bürokaufmann	4.572	100	158,4	153,1	128,9	130,1	89,2
Sonstiges Berufe	35.505	100	114,3	80,5	80,5	84,9	91,4
Gesamt	211.266	100	118,2	81,3	82,4	82,9	67,8

a Ab 1991 einschließlich Ostberlin.

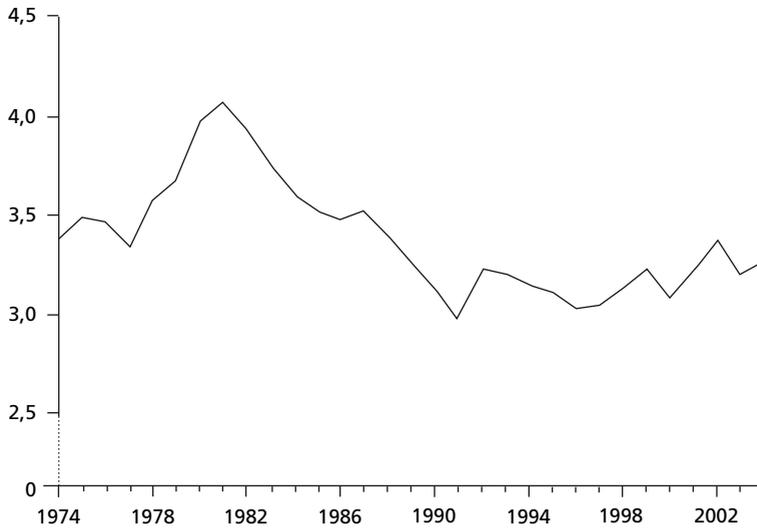
b Anlagenmechaniker für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik.

c KFZ-Mechatroniker – Personenkraftwagenteknik, Nutzfahrzeugtechnik, Motorradtechnik.

Quelle: Baethge et al. (2007: 32).

Abbildung A1 Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (Grundmittel) für berufliche Schulen, 1974–2004 (ab 1992: Gesamtdeutschland, davor: alte Bundesländer)

Promille des Bruttoinlandproduktes (laufende Preise)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (diverse Jahrgänge).

# Abbildungen und Tabellen

## Abbildungen

1	Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, 1976–2007 .....	18
2	Abgänge aus allgemeinbildenden Schulen nach Abschlussart, 1960–2000 (alte Bundesländer und Berlin-West) .....	19
3	Erwerbstätige nach Tätigkeitsniveau in Deutschland (ohne Auszubildende), 1991–2010 .....	20
4	Eintritte in verschiedene Formen der Bildung und Erwerbstätigkeit im Verhältnis zur Zahl der Schulabgänger, 1992–2006 .....	29
5	Verbleib der bei der Bundesanstalt für Arbeit registrierten Ausbildungsplatzbewerber, 1992–2005 .....	31
6	Altbewerber im Bundesgebiet, 1997–2007 .....	37
7	Ausländeranteil in der dualen Ausbildung und nach Ausbildungsbereichen, 1982–2005 .....	39
8	Entwicklung der Ausbildungsbeteiligung in West- und Ostdeutschland, 1998–2005 .....	45
9	Mitteinsatz zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze und zur Förderung von Benachteiligten des Bundes und der Länder sowie Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter durch die Bundesagentur für Arbeit, 1975–2003 .....	56
10	Verhältnis der Ausgaben für berufliche Schulen zu Ausgaben für allgemeinbildende Schulen, 1977–2004 .....	59
11	Entwicklung der Zahl der Auszubildenden und der Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen, 1980–2001 .....	65
12	Entwicklung der Zahl der Auszubildenden in Dienstleistungs- und Fertigungsberufen, 1994–2007 .....	69
13	Veränderung der Ausbildungsvergütungen seit 1977 .....	73

A1	Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (Grundmittel) für berufliche Schulen, 1974–2004 (ab 1992: Gesamtdeutschland, davor: alte Bundesländer) .....	220
----	--	-----

## Tabellen

1	Zugänge in berufliche Ausbildungsgänge, 1975–2000 (in Prozent der Bevölkerung gleichen Alters; alte Bundesländer und Berlin-West) .....	21
2	Übergänge von Schulabgängern in verschiedene Ausbildungsformen in Abgangsprozenten nach Niveau des Schulabschlusses, 1975–2000 (West- und Ostdeutschland) .....	23
3	Eintritte in betriebliche Ausbildung nach Herkunftskonten, 1975 und 2000 (in Prozent; alte Bundesländer und Berlin-West) .....	27
4	Durchschnittsalter von Schülern an Berufsschulen, 1970–2005 .....	38
5	Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsquoten nach Firmengröße, 1985–2004 (alte Bundesländer) .....	41
6	Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsquoten in den neuen Bundesländern und Berlin nach Firmengröße, 1995–2006 .....	44
7	Entwicklung von Übernahmequoten in alten und neuen Bundesländern nach Firmengröße, 1997 und 2005 .....	46
8	Aufwendungen der Betriebe für berufliche Erstausbildung .....	54
9	Öffentliche Ausgaben für berufliche Schulen, 2000–2006 .....	61
10	Ausbildung im Handwerk, 1990–2005 .....	66
11	Phasen und Akteurkonstellationen in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970 .....	205
A1	Ausbildungsbeteiligung nach Firmengröße, Branche und Jahr .....	208
A2	Ausbildungsquoten nach Firmengröße und Jahr .....	209
A3	Veränderung der Verteilung der Auszubildenden nach Firmengröße .....	209
A4.1	Ausgaben des Bundes, der Länder und der Bundesanstalt für berufliche Bildung: alte Bundesländer, 1979–1984 .....	210
A4.2	Ausgaben des Bundes, der Länder und der Bundesanstalt für berufliche Bildung: Gesamtdeutschland, 1991–1998 .....	212

---

A5	Ausgaben des Bundes, der Länder und der Bundesanstalt für berufliche Bildung, 1999–2004 .....	213
A6	Öffentliche und private Aufwendungen im dualen System .....	214
A7	Öffentliche Ausgaben für berufliche Schulen .....	215
A8	Pro-Schüler Ausgaben in verschiedenen Berufsschultypen, 1995–2004 .....	216
A9	Ausbildungsquote im Handwerk, 1950–2006 .....	217
A10	Entwicklung der Ausbildungsneuverträge in den quantitativ wichtigsten Berufen von Industrie und Handel, alte Bundesländer (1977–2004) .....	218
A11	Entwicklung der Ausbildungsneuverträge in den quantitativ wichtigsten Berufen im Handwerk, alte Bundesländer (1977–2004) .....	219

# Abkürzungen

abH	ausbildungsbegleitende Hilfen
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (»Meister-BAföG«)
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
APIFG	Ausbildungsplatzförderungsgesetz
AZWP	Ausbildungszeitwertpapier
BA	Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBB	Berufsbildungsbericht
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BerBiFG	Berufsbildungsförderungsgesetz
BFS	Berufsfachschulen
BGJ	Berufsgrundbildungsjahr
BGJ/k	»kooperatives« BGJ
BGJ/s	»schulisches« BGJ
BGR	Bildungsgesamtrechnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BLBS	Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft

---

BQF	Programm »Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf«
BvB	berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVJ	Berufsvorbereitungsjahr
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DQR	Deutscher Qualifikationsrahmen
ECVET	European Credit System for Vocational Education and Training
EQF	European Qualifications Framework (Deutsch: Europäischer Qualifikationsrahmen – EQR)
EQJ	Einstiegsqualifizierung Jugendlicher
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IKBB	Innovationskreis Berufliche Bildung
JOB-AQTIV-Gesetz	AQTIV: »Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln«
JUMP	Sonderprogramm »Jugend mit Perspektive« zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
KMK	Kultusministerkonferenz
KWB	Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung
NQF	National Qualifications Framework
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
SGB III	Sozialgesetzbuch, Drittes Buch
STARegio	Strukturverbesserung der Ausbildung in ausgewählten Regionen
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
ZDB	Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (Handwerk)

# Literatur

- Addison, John T./Claus Schnabel/Joachim Wagner, 2007: The (Parlous) State of German Unions. In: *Journal of Labor Research* 28, 3–18.
- AfB (Arbeitsgemeinschaft für Bildung in der SPD), 2006: *Beschluss des Bundesausschusses der AfB: Positionspapier zur Zukunft der beruflichen Bildung*. Berlin.
- Aff, Josef, 2006: Berufliche Bildung in Vollzeitschulen: konjunkturabhängige Hebamme des dualen Systems oder eigenständige bildungspolitische Option? In: Manfred Eckert/Manfred Zöllner (Hg.), *Der europäische Berufsbildungsraum: Beiträge der Berufsbildungsforschung*. 6. Forum der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz (AG BFN) vom 19.–20. September 2005 an der Universität Erfurt. Bielefeld: Bertelsmann, 125–138.
- Allert, Hans-Jürgen, 1986: Anlaß zu einigen optimistischen Gedanken: Stellungnahme für die Bundesregierung. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), *Ausbildung und Übernahme: Zur Sicherung der Beschäftigungschancen von Jugendlichen*. Fachtagung der Hans-Böckler-Stiftung am 25./26. Februar 1986 in Ludwigshafen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 20–21.
- Allmendinger, Jutta/Christian Ebner/Martin Schludi, 2006: Die bildungspolitische Funktion der Arbeitsverwaltung im Spannungsfeld betriebswirtschaftlicher Logik und gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. In: Manfred Weiß (Hg.), *Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie*. Berlin: Duncker & Humblot, 173–191.
- Althoff, Heinrich, 1994: Die Ausbildungsbeteiligung der Jugendlichen – Argumente wider die behauptete Krise des dualen Systems. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 23(6), 21–26.
- Anderson, Karen M./Anke Hassel, 2007: *Pathways of Change in CMEs: Training Regimes in Germany and the Netherlands*. Konferenzbeitrag, American Political Science Association Meeting, Chicago, 27. August – 1. September 2007.
- Artus, Ingrid, 2001: *Krise des deutschen Tarifsystems: Die Erosion des Flächentarifvertrags in Ost und West*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ashton, David/Francis Green, 1996: *Education, Training and the Global Economy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ausbildungspakt, 2004: *Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland. Berichte und Dokumente zu den Ergebnissen des Paktjahres 2004 und Ausblick auf 2005*. Hg. von der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- , 2007: *Ausbildungspakt verlängert – erfolgreiche Arbeit wird fortgesetzt*. Berlin.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008: *Bildung in Deutschland 2008: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*. Bielefeld: Bertelsmann.

- Autorenkollektiv, 1973: Manifest zur Reform der beruflichen Bildung. In: *Deutsche Jugend* 21, 495–524.
- Autsch, Bernhard, 1995: Rahmenbedingungen für die Berufsausbildung in den neuen Bundesländern: Ausgangsbedingungen bei der Umstellung des DDR-Berufsbildungssystems aus der Sicht rechtlicher und organisatorischer Rahmenbedingungen. In: Ulrich Degen/Günter Walden/Klaus Berger (Hg.), *Berufsausbildung in den neuen Bundesländern – Daten, Analysen, Perspektiven*. Berlin: Bundesinstitut für Berufsbildung, 15–28.
- Baethge, Martin, 1983: Berufsbildungspolitik in den siebziger Jahren: Eine Lektion in ökonomischer Macht und politischer Ohnmacht. In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 145–157.
- , 1999a: Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung. In: *Mitbestimmung* 52(8), 489–497.
- , 1999b: Strukturwandel in der Berufsbildung und korporatistisches Handlungsmodell: ein Deutungsversuch für die aktuelle Krise des dualen Ausbildungssystems. In: Tade Tramm et al. (Hg.), *Professionalisierung kaufmännischer Berufsbildung: Beiträge zur Öffnung der Wirtschaftspädagogik für die Anforderungen des 21. Jahrhunderts. Festschrift zum 60. Geburtstag von Frank Achtenhagen*. Frankfurt a.M.: Lang, 126–144.
- , 2003: Das berufliche Bildungswesen in Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Kai S. Cortina et al. (Hg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*. Reinbek: Rowohlt, 525–580.
- , 2006: Das deutsche Bildungs-Schisma: Welche Probleme ein vorindustrielles Bildungssystem in einer nachindustriellen Gesellschaft hat. In: *SOFI-Mitteilungen* 34, 13–27.
- Baethge, Martin/Heike Solga/Markus Wieck, 2007: *Berufsbildung im Umbruch: Signale eines überfälligen Aufbruchs*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Baethge, Martin/Volker Baethge-Kinsky, 2003: The German Model of Production and Training at a Crossroads: Changes of Work Structures (in Enterprises) and Strategies of Human Resource Development: Qualification Change and Competence Management. In: Frank Achtenhagen/Ernst G. John (Hg.), *Milestones of Vocational and Occupational Education and Training*. Bielefeld: Bertelsmann, 163–176.
- Baethge, Martin/Volker Baethge-Kinsky/Peter Kupka, 1998: Facharbeit – Auslaufmodell oder neue Perspektive? In: *SOFI-Mitteilungen* 26, 81–99.
- Baumeister, Hella/Gisela Westhoff, 2002: Betriebliche Ausbildung als Strategie gegen Fachkräftemangel in neuen Dienstleistungsbereichen. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/2001, 12–16.
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), 2005: *Bildungsbiografien und Berufskarrieren neu entwickeln: Für ein durchlässiges Bildungssystem*. Berlin: BDA.
- , 2006: »Ausbildung möglich machen!« *Programm zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr Ausbildung*. Berlin: BDA.
- , 2007: *Neue Strukturen in der dualen Ausbildung: Beschluss des BDA-Ausschusses Bildung/Berufliche Bildung und des BDA-Arbeitskreises Berufliche Bildung*. Berlin: BDA.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), 1991 [1982]: *Berufliche Bildung: Baustein für die wirtschaftliche Zukunft*. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 523–525.

- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), 1991 [1987]: Facharbeiterqualifikation als Ziel der Berufsausbildung. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 526–529.
- Becker, Gary S., 1993: *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 3. Auflage. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, Uwe, 2007: Open Systemness and Contested Reference Frames and Change: A Reformulation of the Varieties of Capitalism Theory. In: *Socio-Economic Review* 5, 261–286.
- Beckmann, Michael, 2002: Firm-sponsored Apprenticeship Training in Germany: Empirical Evidence from Establishment Data. In: *Labour* 16, 287–310.
- Behrens, Martin/Wade Jacoby, 2004: The Rise of Experimentalism in German Collective Bargaining. In: *British Journal of Industrial Relations* 42, 95–123.
- Behringer, Friederike/Joachim Gerd Ulrich, 1997a: Attraktivitätsverlust der dualen Ausbildung: Tatsache oder Fehldeutung der Statistik? In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4/1997, 3–8.
- , 1997b: Die Angebotsabhängigkeit der Nachfrage nach Ausbildungsstellen als Problem bei der Vorausschätzung der zukünftigen Nachfrage. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30, 612–619.
- Beicht, Ursula, 2007: Tarifliche Ausbildungsförderung: Die Entwicklung der letzten zehn Jahre. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/2007, 47–51.
- Beicht, Ursula/Günter Walden, 2004: Kosten der Ausbildung. In: Ursula Beicht/Günter Walden/Hermann Herget (Hg.), *Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann, 21–168.
- Beicht, Ursula/Klaus Berger, 2004a: Einschätzung der tariflichen Ausbildungsförderung durch die Ausbildungsbetriebe. In: Ursula Beicht et al. (Hg.), *Tarifliche Ausbildungsförderung – Entwicklung der Regelungen von 1996 bis 2001 und Einschätzung ihrer Wirksamkeit*. Bielefeld: Bertelsmann, 77–97.
- , 2004b: Entwicklung der tariflichen Regelungen zur Ausbildungsförderung von 1996 bis 2001. In: Ursula Beicht et al. (Hg.), *Tarifliche Ausbildungsförderung – Entwicklung der Regelungen von 1996 bis 2001 und Einschätzung ihrer Wirksamkeit*. Bielefeld: Bertelsmann, 9–46.
- , 2006: Ausbildungsplatzprogramm Ost im Urteil der Teilnehmer und Teilnehmerinnen. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 3/2006, 21–24.
- Beicht, Ursula/Michael Friedrich/Joachim Gerd Ulrich, 2007: Steiniger Weg in die Berufsausbildung – Werdegang von Jugendlichen nach Beendigung der allgemeinbildenden Schule. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2007, 5–9.
- Beicht, Ursula/Michael Friedrich/Joachim Gerd Ulrich (Hg.), 2008: *Ausbildungschancen und Verbleib von Schulabsolventen*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Beicht, Ursula/Günter Walden/Hermann Herget (Hg.), 2004: *Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Bellaire, Edith/Harald Brandes/Michael Friedrich/Angela Menk, 2006: *Zweijährige Ausbildungsgänge: Eine Chance für Jugendliche mit schlechten Startchancen? Betriebsbefragungen zu neuen Berufen*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Bellmann, Lutz, 2004: Der Stand der Aus- und Weiterbildungsstatistik in Deutschland. In: Martin Baethge/Klaus-Peter Buss/Carmen Lanfer (Hg.), *Experten zu den Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 69–103.

- Bellmann, Lutz, et al., 2006: *Personalbewegungen und Fachkräfterekrutierung: Ergebnisse des LAB-Betriebspanels 2005*. IAB Forschungsbericht 11/2006. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Benner, Hermann/Friedhelm Püttmann, 1992: *20 Jahre Gemeinsames Ergebnisprotokoll: Eine kritische Darstellung des Verfahrens zur Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen für die Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen aus Bundes- und Ländersicht*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft.
- Berger, Klaus, 1995: Strukturmerkmale der betrieblichen Ausbildung in Ostdeutschland. In: Ulrich Degen/Günter Walden/Klaus Berger (Hg.), *Berufsausbildung in den neuen Bundesländern – Daten, Analysen, Perspektiven*. Berlin: Bundesinstitut für Berufsbildung, 29–40.
- , 2003: Was kostet den Staat die Ausbildungskrise? Umfang und Struktur staatlicher Ausgaben zur Ausbildungsförderung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2003, 5–9.
- , 2007: Zur Evaluation der Ausbildungsplatzprogramme Ost 2002–2004. In: Klaus Berger/Holle Grünert (Hg.), *Zwischen Markt und Förderung – Wirksamkeit und Zukunft von Ausbildungsplatzstrukturen in Ostdeutschland: Ergebnisse eines gemeinsamen Workshops des Bundesinstituts für Berufsbildung und des Zentrums für Sozialforschung Halle e.V.* Bonn: BIBB, 25–29.
- Berger, Klaus/Harald Brandes/Günter Walden, 2000: *Chancen der dualen Berufsausbildung: Berufliche Entwicklungsperspektiven aus betrieblicher Sicht und Berufserwartungen von Jugendlichen*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Berger, Klaus, et al., 2007: *Wirksamkeit staatlich finanzierter Ausbildung: Ausbildungsplatzprogramm Ost – Evaluation, Ergebnisse und Empfehlungen*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Berger, Klaus/Holle Grünert, 2007: Wirksamkeit und Zukunft von Ausbildungsstrukturen in Ostdeutschland – eine Einführung in die Veröffentlichung. In: Klaus Berger/Holle Grünert (Hg.), *Zwischen Markt und Förderung – Wirksamkeit und Zukunft von Ausbildungsplatzstrukturen in Ostdeutschland: Ergebnisse eines gemeinsamen Workshops des Bundesinstituts für Berufsbildung und des Zentrums für Sozialforschung Halle e.V.* Bonn: BIBB, 7–20.
- Berthold, Norbert/Marita Brischke/Oliver Stettes, 2003: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit: Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau*. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik. Würzburg: Universität Würzburg.
- BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung), 2000: *JUMP: Jugend mit Perspektive, Lokale und regionale Projekte für betriebliche Ausbildungsplätze*. Bonn: BIBB.
- , 2004: *Wege zwischen dem Verlassen der allgemein bildenden Schule und dem Beginn einer beruflichen Ausbildung: Datenlage zu »Warteschleifen« und »Maßnahmenkarrieren« in der Ausbildung*. BIBB-Expertise. Bonn: BIBB.
- , 2007: *Aus der Arbeit des Hauptausschusses 2006: Empfehlung für die Regelung von Prüfungsanforderungen in Ausbildungsordnungen*. Beilage zu Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis – BWP 1/2007. Bonn: BBIB.
- Bispinck, Reinhard/Marlies Dorsch-Schweizer/Johannes Kirsch, 2002: Tarifliche Ausbildungsförderung begrenzt erfolgreich – eine empirische Wirkungsanalyse. In: *WSI-Mitteilungen* 4/2002, 213–219.
- BITKOM/Gesamtmittel/VDMA/ZVEI, 2007: *Die Anforderungen des Beschäftigungssystems: Ein Beitrag zur Gestaltung des Deutschen Qualifikationsrahmens*. Berlin, Frankfurt a.M.: BITKOM, Gesamtmittel, VDMA, ZVEI.

- BLBS (Bundesverband der Lehrer an beruflichen Schulen), 1991 [1975]: Stellungnahme des Bundesverbandes der Lehrer an beruflichen Schulen zur Neufassung des Berufsbildungsgesetzes. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 516–519.
- BLK (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung), 1973: *Bildungsgesamtplan: Kurzfassung*. Bonn: BLK.
- , 1975: *Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung*. Stuttgart: Klett.
- , 1995 [1993]: Entwicklung der Berufsausbildung in den neuen Ländern. In: Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter (Hg.), *Bildungspolitik seit der Wende: Dokumente zum Umbau des ostdeutschen Bildungssystems (1989–1994)*. Opladen: Leske + Budrich, 312–315.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung), 1999: *Berufsbildungsbericht 1999*. Bonn: BMBF.
- , 2001: *Berufsbildungsbericht 2001*. Berlin: BMBF.
- , 2002: *Berufsbildungsbericht 2002*. Berlin: BMBF.
- , 2003a: *Berufsausbildungskonferenz »Ausbilden jetzt – Erfolg braucht alle«, 14./15. Juli 2003 in Schwerin*. Bonn: BMBF.
- , 2003b: *Berufsbildungsbericht 2003*. Berlin: BMBF.
- , 2004: *Berufsbildungsbericht 2004*. Berlin: BMBF.
- , 2005a: *Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf: Benachteiligtenförderung*. Bonn, Berlin: BMBF.
- , 2005b: *Die Reform der beruflichen Bildung: Chance und Verlässlichkeit durch Innovation und Qualität*. Bonn: BMBF.
- , 2005c: *Die Reform der beruflichen Bildung: Berufsbildungsgesetz 2005*. Berlin: BMBF.
- , 2005d: *Berufsbildungsbericht 2005*. Berlin: BMBF.
- , 2006: *Berufsbildungsbericht 2006*. Berlin: BMBF.
- , 2007: *Berufsbildungsbericht 2007*. Berlin: BMBF.
- , 2008: *Berufsbildungsbericht 2008, Vorversion*. Berlin: BMBF.
- BMBW (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft), 1970: *Bildungsbericht '70: Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik*. Bonn: BMBW.
- , 1973: *Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Markierungspunkte)*. Bonn: BMBW.
- , 1981: *Entwicklungen und Ziele der beruflichen Bildung*. Bonn: BMBW.
- , 1991: *Daten und Fakten über Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung*. Bonn: BMBW.
- , 1995 [1990]a: Ergebnisse der dritten und abschließenden Sitzung vom 26. September 1990. In: Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter (Hg.), *Bildungspolitik seit der Wende: Dokumente zum Umbau des ostdeutschen Bildungssystems (1989–1994)*. Opladen: Leske + Budrich, 220–225.
- , 1995 [1990]b: Ergebnisse der konstituierenden Sitzung vom 16. Mai 1990. In: Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter (Hg.), *Bildungspolitik seit der Wende: Dokumente zum Umbau des ostdeutschen Bildungssystems (1989–1994)*. Opladen: Leske + Budrich, 207–210.
- , 1995 [1990]c: Vorschlag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 16. April 1990. In: Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter (Hg.), *Bildungspolitik seit der Wende: Dokumente zum Umbau des ostdeutschen Bildungssystems (1989–1994)*. Opladen: Leske + Budrich, 203–207.
- Bonin, Holger, et al., 2007: *Zukunft von Bildung und Arbeit: Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020*. IZA Research Report No. 9. Bonn: IZA.

- Boockmann, Bernhard/Tobias Hagen, 2001: *The Use of Flexible Working Contracts in West Germany: Evidence from an Establishment Panel*. ZEW Discussion Paper No. 01-33. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- , 2003: Works Councils and Fixed-Term Employment: Evidence from West German Establishments. In: *Schmollers Jahrbuch* 123, 359–381.
- Borgmann, Hans Günter, 1986: Bewährte Berufsbildungspolitik weiterentwickeln. In: Hans-Jörg Demuth (Hg.), *Berufsbildung 2000: DIHT-Jubiläum in Ludwigshafen, 30. September 1986*. Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag, 25–32.
- Bosch, Gerhard/Klaus Zühlke-Robinet, 2000: *Der Banarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Brandes, Harald, 2005: Bildungsverhalten von Jugendlichen. In: BIBB (Hg.), *Der Ausbildungsmarkt und seine Einflussfaktoren: Ergebnisse des Experten-Workshops vom 1. und 2. Juli 2004 in Bonn*. Bonn: BIBB, 97–104.
- Brosi, Walter, 2005: Ausbildungsbeteiligung der Jugendlichen und ein Versuch einer kurz- und mittelfristigen Vorausschätzung. In: BIBB (Hg.), *Der Ausbildungsmarkt und seine Einflussfaktoren: Ergebnisse des Experten-Workshops vom 1. und 2. Juli 2004 in Bonn*. Bonn: BIBB, 115–128.
- Brötz, Rainer/Marlies Dorsch-Schweizer/Thomas Haipeiter, 2006a: *Berufsausbildung in der Bankbranche vor neuen Herausforderungen*. Bielefeld: Bertelsmann.
- , 2006b: Die Bankausbildung im Spiegel von Wissenschaft und Praxis. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4/2006, 25–28.
- Brunner, Sonja/Friedrich Hubert Esser/Peter-Werner Kloas, 2006: Der Europäische Qualifikationsrahmen – Bewertung durch die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2006, 14–17.
- Brusis, Ilse, 1986: Chancen der Jugend in Ausbildung und Beruf. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), *Ausbildung und Übernahme: Zur Sicherung der Beschäftigungschancen von Jugendlichen, Fachtagung der Hans-Böckler-Stiftung am 25./26. Februar 1986 in Ludwigshafen*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 3–4.
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, 2000: *Ergebnisse der Arbeitsgruppe »Aus- und Weiterbildung«*. Berlin: Bundespresseamt.
- Bundesagentur für Arbeit, 2004: *Berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), hier: neues Fachkonzept, Rundbrief vom 12. Januar 2004*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesregierung, 1974 [1970]: Aktionsprogramm »Berufliche Bildung« des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1970 (Auszug). In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 24–33.
- , 1974 [1972]: Sozialbericht 1972, Teil II, 2. Berufliche Bildung vom Mai 1972. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 16–23.
- , 1982: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1982: Berufs- und Lebenschancen der Jugendlichen sichern*. BT-Drucksache 9/1424. Bonn.
- , 1983: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1983*. BT-Drucksache 10/334. Bonn.

- Bundesregierung, 1984: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1984*. BT-Drucksache 10/1135. Bonn.
- , 1985: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1985*. BT-Drucksache 10/2974. Bonn.
- , 1986: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1986*. BT-Drucksache 10/5110. Bonn.
- , 1987: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1987*. BT-Drucksache 11/98. Bonn.
- , 1988: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1988*. BT-Drucksache 11/2032. Bonn.
- , 1989: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1989*. BT-Drucksache 11/4442. Bonn.
- , 1990: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1990*. BT-Drucksache 11/6787. Bonn.
- , 1991a: *Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost: Eine Dokumentation der wichtigsten Beschlüsse und Vorhaben*. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- , 1991b: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1991*. BT-Drucksache 12/348. Berlin.
- , 1992: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1992*. BT-Drucksache 12/2427. Berlin.
- , 1993: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1993*. BT-Drucksache 12/4652. Berlin.
- , 1994: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1994*. BT-Drucksache 12/7344. Berlin.
- , 1995: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1995*. BT-Drucksache 13/1300. Berlin.
- , 1996: *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1996*. BT-Drucksache 13/4555. Berlin.
- , 1997: *Reformprojekt Berufliche Bildung – Flexible Strukturen und moderne Berufe, Unterrichtung durch die Bundesregierung*. BT-Drucksache 13/7625. Berlin.
- Bundesverfassungsgericht, 1981: Entscheidung des BVerfG vom 10.12.1980 zur Berufsbildungsabgabe nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz. In: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 55, 274–348.
- Busemeyer, Marius R., 2006: *Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich. Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Büttner, Renate/Johannes Kirsch, 2002: *Bündnisse für Arbeit im Betrieb*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Carlin, Wendy/David Soskice, 1997: Shocks to the System: The German Political Economy Under Stress. In: *National Institute Economic Review* 159, 57–76.
- Casey, Bernard, 1986: The Dual Apprenticeship System and the Recruitment and Retention of Young Persons in West Germany. In: *British Journal of Industrial Relations* 24, 63–81.
- Casey, Bernard, 1991: Recent Developments in the German Apprenticeship System. In: *British Journal of Industrial Relations* 29, 205–222.

- CDU, 1974[1973]: Beschlüsse des 22. Parteitages vom 18.–20. November 1973 in Hamburg (Auszüge). In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 122–131.
- CDU/CSU-Fraktion, 1974[1971]: Sofortprogramm zur Verbesserung der beruflichen Bildung vom 21. Dezember 1971 (CDU/CSU-Fraktion). In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 34–38.
- Culpepper, Pepper D., 1996: *Problems on the Road to »High Skills«: A Sectoral Lesson from the Transfer of the Dual System of Vocational Training to Eastern Germany*. WZB Discussion Paper FS I 96–317. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- , 1999a: Individual Choice, Collective Action, and the Problem of Training Reform. In: Pepper D. Culpepper/David Finegold (Hg.), *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York: Berghahn Books, 269–325.
- , 1999b: Still a Model for the Industrialized Countries? In: Pepper D. Culpepper/David Finegold (Hg.), *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York: Berghahn Books, 1–34.
- , 1999c: The Future of the High-Skill Equilibrium in Germany. In: *Oxford Review of Economic Policy* 15, 43–59.
- , 2003: *Creating Cooperation: How States Develop Human Capital in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Culpepper, Pepper D./Kathleen Thelen, 2008: Institutions and Collective Actors in the Provision of Training: Historical and Cross-National Comparisons. In: Karl Ulrich Mayer/Heike Solga (Hg.), *Skill Formation: Interdisciplinary and Cross-National Perspectives*. New York: Cambridge University Press, 21–49.
- Dauenhauer, Erich, 1997: *Berufsbildungspolitik*. 4. Auflage. Münchweiler: Walthari.
- Degen, Ulrich/Günter Walden, 1995: Unterstützende Maßnahmen zur Förderung der Berufsbildung. In: Ulrich Degen/Günter Walden/Klaus Berger (Hg.), *Berufsansbildung in den neuen Bundesländern – Daten, Analysen, Perspektiven*. Berlin: Bundesinstitut für Berufsbildung, 136–151.
- Deutscher Bildungsrat, 1991[1969]: Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 487–492.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bildung und Wissenschaft, 1994: *Öffentliche Anhörung zum Thema »Verbesserung der Qualität der außerbetrieblichen Ausbildung in den neuen Bundesländern«*. Ausschuss-Drucksache 12/5831. Bonn: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bildung und Wissenschaft.
- Deutscher Handwerkskammertag, 1974[1973]: Stellungnahme des Deutschen Handwerkskammertages zu den Markierungspunkten für die berufliche Bildung der Bundesregierung. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 246–248.
- Deutsches Handwerk, 1974[1973]: Stellungnahme des Handwerkes zur Diskussion über Reformen der beruflichen Bildung, Dezember 1973. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 248–252.

- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 1974 [1972]: Forderungen des deutschen Gewerkschaftsbundes zur beruflichen Bildung, April 1972. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 193–210.
- , 1991 [1971]: Stellungnahme des »Wissenschaftlichen Beraterkreises des DGB für Fragen der beruflichen Bildung« zu Fragen der Berufsgrundbildung. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 493–496.
- , 2003: *Qualifizierte Ausbildung für alle: Wie der DGB die Berufsbildung reformieren will*. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- , 2004: *Reform der Berufsbildung*. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- , 2005: *Berufsbildungsreformgesetz (BerBiRefG): Bewertung des DGB*. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- , 2006a: *Ausbildungsplatzlücke wächst weiter – Sofortmaßnahmen notwendig*. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- , 2006b: *Beschlüsse zur Bildungspolitik: 18. Ordentlicher DGB Bundeskongress, 22.–26.5.2006*. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag), 1999: *Leitlinien Ausbildungsreform: Wege zu einer modernen Beruflichkeit*. Bonn: DIHK.
- , 2006: *Impulse für mehr Ausbildung: Die Sicht der Unternehmen*. Berlin: DIHK.
- , 2007: *»Dual mit Wahl: Ein Modell der IHK-Organisation zur Reform der betrieblichen Ausbildung*. Berlin: DIHK.
- , 1974 [1973]: DIHT-Markierungspunkte zur beruflichen Bildung vom 5. November 1973. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken, (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 235–246.
- , 1991 [1965]: Stufenausbildung in den metallbearbeitenden Berufen. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 350–381.
- DJI (Deutsches Jugendinstitut), 2006: *Schule – und dann? Schwierige Übergänge von der Schule in die Berufsausbildung, Forschungsschwerpunkt Übergänge in Arbeit*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Dorau, Ralf/Gabriela Höhns, 2006: Erfolg der Absolventen auf dem Arbeitsmarkt als Maßstab für die Qualität der Ausbildung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 6/2006, 24–27.
- Dorsch-Schweizer, Marlies/Heike Krämer, 2006: Mit neuem Namen und neuen Inhalten: Kaufleute der Medienbranche. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4/2006, 30–32.
- Dressel, Kathrin/Hannelore Plicht, 2006: Das neue Fachkonzept der Berufsvorbereitung und sein Einfluss auf die Übergangswege jugendlicher Ausbildungssuchender. In: Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung Friedrich-Ebert-Stiftung/IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hg.), *Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, 48–58.
- Drexel, Ingrid, 1995: *Das Ende des Facharbeiteraufstiegs? Neue mittlere Bildungs- und Karrierewege in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Drexel, Ingrid, 2005: *Das Duale System und Europa: Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall*. Berlin: ver.di.
- Dürig, Wolfgang/Markus Scheuer, 2001: Lehrlingsausbildung im Handwerk: Ein Aufriss von Problemen am Beispiel Sachsens. In: Herbert Willkens (Hg.), *Bildungsreform aus ökonomischer Sicht: 63. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute vom 11. und 12. Mai 2000*. Berlin: Duncker & Humblot, 163–190.
- Ebbinghaus, Bernhard, 2002: *Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich*. MPIfG Working Paper 02/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Eberhard, Verena/Joachim Gerd Ulrich, 2006: Schulische Vorbereitung und Ausbildungsreife. In: Verena Eberhard/Andreas Krewerth/Joachim Gerd Ulrich (Hg.), *Mangelware Lehrstelle: Zur aktuellen Lage der Ausbildungsplatzbewerber in Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann, 35–56.
- Ehrke, Michael, 2006: Der Europäische Qualifikationsrahmen – eine Herausforderung für die Gewerkschaften. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2006, 18–23.
- Ehrke, Michael/Hermann Nehls, 2007: »Aufgabenbezogene Anlernung« oder berufsbezogene Ausbildung? Zur Kritik der aktuellen Modularisierungsdebatte. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/2007, 38–42.
- Engholm, Björn, 1983: Kritische Bestandsaufnahme sozialdemokratischer Berufsbildungspolitik im letzten Jahrzehnt. In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Steiner, 49–58.
- Ertl, Hubert, 2003: EU Programmes in Education and Training: Development and Implementation in Germany, Sweden and the United Kingdom. In: David Phillips/Hubert Ertl (Hg.), *Implementing European Union Education and Training Policy: A Comparative Study of Issues in Four Member States*. Dordrecht: Kluwer Academic, 213–264.
- Esser, Friedrich Hubert, 2006: Vollzeitschulische Berufsausbildung: Bedrohung oder Herausforderung für das duale System? In: Arnulf Zöllner (Hg.), *Vollzeitschulische Berufsausbildung: Eine gleichwertige Partnerin des dualen Systems?* Bielefeld: Bertelsmann, 91–98.
- Estévez-Abe, Margarita, 2005: Gender Bias in Skills and Social Policies: The Varieties of Capitalism Perspective on Sex Segregation. In: *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12, 180–215.
- , 2006: Gendering the Varieties of Capitalism: A Study of Occupational Segregation by Sex in Advanced Industrial Societies. In: *World Politics* 59, 142–175.
- Estévez-Abe, Margarita/Torben Iversen/David Soskice, 2001: Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 145–183.
- Euler, Dieter/Eckart Severing, 2006: *Flexible Ausbildungswege in der Berufsbildung*. Nürnberg, St. Gallen, Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Innovationskreis berufliche Bildung.
- Euwals, Rob/Rainer Winkelmann, 2001: *Why Do Firms Train? Empirical Evidence on the First Labour Market Outcomes of Graduated Apprentices*. IZA Discussion Paper 319. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

- Fabian, Barbara, 2005: Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Berufsbildungspolitik: Von der Kopenhagener zur Maastricht-Erklärung. In: *Wirtschaft und Berufserziehung* 57(2), 8–11.
- Feller, Gisela, 1998: Programme und Konzepte zur Versorgung von Ausbildungsplatznachfragern. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/1998, 10–13.
- , 2000: Ausbildung an Berufsfachschulen – Ein differenziertes und flexibles Qualifikationssystem. In: Franz-Josef Kaiser (Hg.), *Berufliche Bildung in Deutschland für das 21. Jahrhundert*. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, 439–450.
- Finegold, David, 1999: The Future of the German Skill-Creation System: Conclusions and Policy Options. In: Pepper Culpepper/David Finegold (Hg.), *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York: Berghahn Books, 403–430.
- , 2000: Skills, Work Organization and Economic Performance in Germany. In: Peter Berg (Hg.), *Creating Competitive Capacity: Labor Market Institutions and Workplace Practices in Germany and the United States*. Berlin: edition sigma, 121–129.
- Finegold, David/David Soskice, 1988: The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription. In: *Oxford Review of Economic Policy* 4, 21–53.
- Finegold, David/Karin Wagner, 1998: The Search for Flexibility: Skills and Workplace Innovation in the German Pump Industry. In: *British Journal of Industrial Relations* 36, 469–487.
- , 1999: The German Skill-Creation System and Team-Based Production: Competitive Asset or Liability? In: Pepper D. Culpepper/David Finegold (Hg.), *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York: Berghahn Books.
- , 2002: Are Apprenticeships still Relevant in the 21st Century? A Case Study of Changing Youth Training Arrangements in German Banks. In: *Industrial and Labor Relations Review* 55, 667–685.
- Fitzbenberger, Bernd/Alexandra Spitz, 2004: Die Anatomie des Berufswechsels: Eine empirische Bestandsaufnahme auf Basis der BIBB/IAB-Daten 1998/1999. In: Wolfgang Franz/Hans-Jürgen Ramser/Manfred Stadler (Hg.), *Bildung, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Otto-beuren*. Tübingen: Mohr, 29–55.
- Fraktionen, 2004: *Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung*. BT-Drucksache 15/3980. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Franz, Wolfgang/Viktor Steiner/Volker Zimmermann, 2000: *Die betriebliche Ausbildungsbereitschaft im technologischen und demographischen Wandel*. Schriftenreihe des ZEW, Band 46. Baden-Baden: Nomos.
- Friedrich, Michael, 2006: *Jugendliche in Ausbildung: Wunsch und Wirklichkeit, Chancen der Jugendlichen erneut verschlechtert*. BIBB-Sonderdruck »Jugendliche in Ausbildung!«. Bonn: BIBB.
- Fuchs, Hans-Werner/Lutz R. Reuter, 1995a: Das Bildungssystem der DDR in den Verhandlungen zur deutschen Einheit: Einführung. In: Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter (Hg.), *Bildungspolitik seit der Wende: Dokumente zum Umbau des ostdeutschen Bildungssystems (1989–1994)*. Opladen: Leske + Budrich, 200–203.
- , 1995b: Vom einheitlichen sozialistischen Bildungssystem der DDR zum pluralistischen Bildungswesen der ostdeutschen Länder. In: Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter (Hg.), *Bildungspolitik seit der Wende: Dokumente zum Umbau des ostdeutschen Bildungssystems (1989–1994)*. Opladen: Leske + Budrich, 11–41.

- Geer, Rudolf, 1991 [1979]: Die Neuordnung der Metallberufe aus der Sicht der Wirtschaft: Grundsätze und Zielsetzungen. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 438–443.
- Geer, Rudolf/Gerhard Bartel, 1984: *Zur Neuordnung der industriellen Metallberufe*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Geißler, Rainer, 2004: Die Illusion der Chancengleichheit im Bildungssystem – von PISA gestört. In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 24(4), 362–380.
- , 2005: Die Metamorphose der Arbeitertochter zum Migrantensohn. In: Peter A. Berger/Heike Kahlert (Hg.), *Institutionalisierte Ungleichheiten: Wie das Bildungswesen Chancen blockiert*. Münster: Juventa, 71–100.
- Gesamtmetall, 2005: *Die neuen M+E-Berufe: Informationen für Ausbilder*. Berlin: Gesamtmetall.
- GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft), 2001: *Das Lernfeldkonzept an der Berufsschule: Pädagogische Revolution oder bildungspolitische und didaktische Reformoption?* Frankfurt a.M.: GEW-Vorstand.
- GIB (Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung), 2006: *Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher – EQJ-Programm*. 3. Zwischenbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Goerke, Laszlo/Markus Pannenberg, 2007: Trade Union Membership and Works Councils in West Germany. In: *Industrielle Beziehungen* 14, 154–175.
- Görs, Dieter, 1982: Historische und aktuelle Aspekte der politischen Kontroverse um die Finanzierung der Berufsausbildung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 11, Sonderheft, 9–15.
- Gottschall, Karin/Karen Shire, 2007: *Skill Formation and Employment in Services*. Workshop-Beitrag. Workshop »Asset Specificity and Skill Regimes«, November 2007. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Grass, Bernd, 1997: Die Rolle der Betriebsräte in der Aus- und Weiterbildung: Erhebungen zur Mitbestimmungspraxis. In: *Zeitschrift für Personalforschung* 11(2), 140–160.
- Graßl, Helmut/Günther Schmidt, 1986: Übernahmequote bei knapp 95 Prozent: Beispiel Bauwirtschaft. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), *Ausbildung und Übernahme: Zur Sicherung der Beschäftigungschancen von Jugendlichen, Fachtagung der Hans-Böckler-Stiftung am 25./26. Februar 1986 in Ludwigshafen*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 16–17.
- Green, Andy, 2001: Models of High Skills in National Competition Strategies. In: Philipp Brown/Andy Green/Hugh Lauder (Hg.), *High Skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press, 56–160.
- Greiner, Wolf-Dietrich, 1984: *Das Berufsgrundbildungsjahr: Weiterentwicklung oder Ablösung des »dualen« Systems der Berufsausbildung?* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1998: *Das »deutsche System« der Berufsausbildung: Tradition, Organisation, Funktion*. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- , 1999: *Berufsqualifizierung und dritte Industrielle Revolution: Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme*. Baden-Baden: Nomos.
- , 2005: Warum in der Bundesrepublik ein modernes Berufsbildungsrecht nicht durchsetzbar ist – kritische Anmerkungen zur aktuellen Reformpolitik. In: Karin Büchler (Hg.), *Berufspädagogische Erkundungen – Eine Bestandsaufnahme in verschiedenen Forschungsfeldern*. Frankfurt a.M.: Verlag der Gesells. zur Förderung arbeitsorientierter Forschung und Bildung (GFAB), 195–210.

- Greiner, Wolf-Dietrich/Patrick Braun, 2005: Das Duale System der Berufsausbildung – Hochselektives Restprogramm? In: Jürgen van Buer/Olga Zlatkin-Troitschanskaia (Hg.), *Adaptivität und Stabilität der Berufsausbildung: Theoretische und empirische Untersuchungen zur Berliner Berufsbildungslandschaft*. Frankfurt a.M.: Peter Lang, 177–185.
- Gruber, Sabine, et al., 2007: *Allrounder in der Produktion: Der neue zweijährige Beruf Maschinen- und Anlagenführer – Antwort auf veränderte betriebliche Anforderungen?* Bielefeld: Bertelsmann.
- Grüner, Gustav, 1983: Die beruflichen Vollzeitschulen – eine Alternative zum dualen System. In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Steiner, 123–133.
- Hahn, Angela, 2000: Vollzeitschulische Berufsausbildung in ihrer Ergänzungsfunktion zum dualen System. In: Franz-Josef Kaiser (Hg.), *Berufliche Bildung in Deutschland für das 21. Jahrhundert*. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, 451–458.
- Hall, Peter A./David Soskice, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1-68.
- Hanf, Georg, 2006: Die Blaupause für den europäischen Qualifikationsrahmen – Konstruktion und Konsultation. In: Manfred Eckert/Manfred Zöllner (Hg.), *Der europäische Berufsbildungsraum: Beiträge der Berufsbildungsforschung*. 6. Forum der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz (AG BFN) vom 19.–20. September 2005 an der Universität Erfurt. Bielefeld: Bertelsmann, 33–44.
- Hartung, Silke/Klaus Schöngen, 2007: Zur Entwicklung der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung in ausgewählten Dienstleistungen. In: Hans Dietrich/Eckart Severing (Hg.), *Zukunft der dualen Berufsausbildung – Wettbewerb der Bildungsgänge, Schriften zur Berufsbildungsforschung der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz (AG BFN)*. Bielefeld: Bertelsmann, 25–59.
- Hartz-Kommission, 2002: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin: Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«.
- Hassel, Anke, 1999: The Erosion of the German System of Industrial Relations. In: *British Journal of Industrial Relations* 37, 483–505.
- , 2005: *The Case of the Training Levy in Germany*. Hertie School of Governance Case 2005–100. Berlin: Hertie School of Governance.
- , 2007: The Curse of Institutional Security: The Erosion of German Trade Unionism. In: *Industrielle Beziehungen* 14, 176–191.
- Hassel, Anke/Britta Rehder, 2001: *Institutional Change in the German Wage Bargaining System – The Role of Big Companies*. MPIfG Working Paper 01/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hegelheimer, Armin, 1977: *Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Heidegger, Gerald, 2004: Zur Zukunft des (deutschen) Berufskonzepts – Die Herausforderung durch den Bologna-Prozess. In: Gerhard Zimmer (Hg.), *Kompetenzentwicklung und Reform der Berufsausbildung – Arbeit, Qualifikation und Ausbildung in der NetzWerkGesellschaft*. 13. Hochschultage Berufliche Bildung 2004. Bielefeld: Bertelsmann.
- Heidegger, Gerald/Felix Rauner, 1991: *Berufe 2000: Berufliche Bildung für die industrielle Produktion der Zukunft*. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

- , 1997: *Reformbedarf in der beruflichen Bildung*. Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Heidemann, Winfried, 1986: Qualifikationen – Investitionen für die Zukunft. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), *Ausbildung und Übernahme: Zur Sicherung der Beschäftigungschancen von Jugendlichen*. Fachtagung der Hans-Böckler-Stiftung am 25./26. Februar 1986 in Ludwigshafen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 22–23.
- , 2000: *Sicherstellung eines ausreichenden Ausbildungsangebotes: Alternativen zur Umlagefinanzierung*. Arbeitspapier 24. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- , 2001: *Bündnisse für Ausbildung und Weiterbildung in Deutschland*. Arbeitspapier 34. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- , 2004: Kreditpunkte schaffen Übergänge: Berufsausbildung in Europa. In: *Mitbestimmung* 11/2004, 23–25.
- , 2007: *EQF und ECVET: Meilenstein zur Verwirklichung Lebenslangen Lernens oder Zerstörung deutscher Beruflichkeit?* Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Heidenreich, Martin, 1998: Die duale Berufsausbildung zwischen industrieller Prägung und wissenschaftsgesellschaftlichen Herausforderungen. In: *Zeitschrift für Soziologie* 27, 321–340.
- Herrigel, Gary/Charles F. Sabel, 1999: Craft Production in Crisis: Industrial Restructuring in Germany during the 1990s. In: Pepper D. Culpepper/David Finegold (Hg.), *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York: Berghahn Books, 77–114.
- Hilbert, Josef/Helmi Südmersen/Hajo Weber, 1990: *Berufsbildungspolitik: Geschichte – Organisation – Neuordnung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Höpner, Martin, 2003: Der organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang. In: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hg.), *Politik und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 300–324.
- , 2005: What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity. In: *Socio-Economic Review* 3, 331–358.
- , 2007: *Coordination and Organization: The Two Dimensions of Nonliberal Capitalism*. MPIfG Discussion Paper 07/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp07-12.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-12.pdf)>
- Höpner, Martin/Lothar Krempel, 2004: The Politics of the German Company Network. In: *Competition and Change* 8(4), 339–356.
- Hübler, Olaf, 2005: Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung. In: Lutz Bellmann et al. (Hg.), *Institutionen, Löhne und Beschäftigung*. Nürnberg: IAB, 157–173.
- IG BCE (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie), 2007: *Offensive: Bildung: Grundsätze, Handlungsfelder, Empfehlungen*. Hannover: IG BCE, Abteilung Bildung/Weiterbildung.
- IG Metall, 1977: *Stellungnahmen zu Grundsatzfragen der Berufsbildung*. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.
- , 1979: *Stellungnahmen zu Grundsatzfragen der Berufsbildung II*. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.
- , 1983: *Stellungnahmen zu Grundsatzfragen der Berufsbildung III*. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.

- , 1991 [1977]: Probleme mit der Stufenausbildung: Eine Analyse der Industriegewerkschaft Metall. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 418–425.
- , 1991 [1979]: Problemaufriß zur Neuordnung der Metallberufe. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 426–437.
- , 1991 [1990]: Wir brauchen eine bessere berufliche Bildung: Eckpunkte einer Reform des Berufsbildungsgesetzes. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 530–534.
- , 2007a: *Frankfurter Erklärung: Lernen und Arbeiten in europäischen Kernberufen*. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.
- , 2007b: *Modul-Ausbildung in der beruflichen Bildung? Position der IG Metall für Betriebsräte, Jugend- und Auszubildendenvertretungen und Vertrauensleute zu den Forderungen von Gesamtmetall zur Aufgabe des bisherigen Ausbildungssystems*. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.
- Innovationskreis berufliche Bildung, 2007: *10 Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung: Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge*. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Jaudas, Joachim, et al., 2004: *Handwerk – nicht mehr Ausbilder der Nation? Übergangsprobleme von der handwerklichen Ausbildung ins Beschäftigungssystem*. München: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung.
- Johnson, Carsten, 1995: Die Rolle intermediärer Organisationen beim Wandel des Berufsbildungssystems. In: Helmut Wiesenthal (Hg.), *Einheit als Interessenpolitik: Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus, 126–159.
- Jungdemokraten, 1974 [1972]: Beschlüsse der Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz der Deutschen Jungdemokraten vom 24./25. Juni 1972 Gießen (Auszug). In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 178–182.
- Junge Union Deutschlands, 1974 [1971]: Ergebnisse des Berufsbildungskongresses der Jungen Union Deutschlands, Gelsenkirchen, 5./6. Juni 1971. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 131–142.
- Jungsozialisten, 1974 [1973]: Beschlüsse zur Berufsausbildung der Jungsozialisten, gefasst vom Bildungskongress in Saarbrücken, 2. bis 4. November 1973. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 158–176.
- Kell, Adolf, 1976: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Über Zusammenhänge zwischen Bildungsfinanzierung und Bildungsreform – eine Literaturübersicht. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 22, 944–971.
- Kerka, Friedrich/Bernd Kriegesmann/Christina Sieger, 2006: Der Mangel an Umsetzungskompetenz behindert Innovationen in der Biotechnologie. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4/2006, 11–15.
- Kern, Horst/Charles F. Sabel, 1994: Verblaßte Tugenden: Zur Krise des deutschen Produktionsmodells. In: Niels Beckenbach/Werner Van Treeck (Hg.), *Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit*. Göttingen: Schwartz, 605–624.

- Kirsch, Johannes/Reinhard Bispinck, 2004: Analyse der Wirksamkeit tariflicher Ausbildungsförderung – Ergebnisse von Fallstudien aus sechs Tarifbereichen. In: Ursula Beicht et al. (Hg.), *Tarifliche Ausbildungsförderung – Entwicklung der Regelungen von 1996 bis 2001 und Einschätzung ihrer Wirksamkeit*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Klemm, Klaus, 1999: *Junge Erwachsene ohne abgeschlossene Berufsausbildung - Zustandsbeschreibung und Perspektiven*. Hans-Böckler-Stiftung Working Paper 12. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Kloas, Peter-Werner, 1997: Modularisierung in der beruflichen Bildung: Modebegriff, Streitthema oder konstruktiver Ansatz zur Lösung von Zukunftsproblemen? In: Peter-Werner Kloas (Hg.), *Modularisierung in der beruflichen Bildung: Modebegriff, Streitthema oder konstruktiver Ansatz zur Lösung von Zukunftsproblemen?* Bonn, Berlin: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- KMK (Kultusministerkonferenz), 1998: *Überlegungen der Kultusministerkonferenz zur Weiterentwicklung der Berufsbildung, verabschiedet von der Kultusministerkonferenz am 23.10.1998*. Bonn: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.
- , 2007: *Erklärung der Kultusministerkonferenz gegen die Überspezialisierung in der dualen Berufsausbildung*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 28.2.2007. Bonn: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.
- Koch, Hans Konrad, 1984: Vier Jahre »Benachteiligtenprogramm«. In: *Gewerkschaftliche Bildungspolitik* 5, 151–154.
- Koch, Richard/Jochen Reuling, 1994: Anpassungsfähigkeit und Regulierung der Ausbildungskapazität und der Ausbildungsqualität. In: Richard Koch/Jochen Reuling (Hg.), *Modernisierung, Regulierung und Anpassungsfähigkeit des Berufsausbildungssystems der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann, 101–191.
- Koenen, Elmar, 1980: Selbstbegrenzung des Staates in der Berufsbildung. In: Volker Ronge (Hg.), *Am Staat vorbei: Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt a.M.: Campus, 83–124.
- Kohl, Helmut, 1983: Regierungserklärung vom 4. Mai 1983. In: Klaus Stüwe (Hg.), *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder*. Opladen: Leske + Budrich, 288–311.
- Konietzka, Dirk/Wolfgang Lempert, 1998: Mythos und Realität der Krise der beruflichen Bildung: Der Stellenwert der Berufsausbildung in den Lebensverläufen verschiedener Geburtskohorten. In: *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 94, 325–339.
- Konsortium Bildungsberichterstattung, 2006: *Bildung in Deutschland: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Kreft, Jesco, 2006: *Gewerkschaften und Spitzenverbände der Wirtschaft als bildungspolitische Akteure: Positionen, Strategien und Allianzen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krekel, Elisabeth M./Joachim Gerd Ulrich, 2006: Bessere Daten – bessere Berufsbildungspolitik?! Die Ausbildungsmarktforschung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) an der Schnittstelle zur Berufsbildungspolitik. In: Elisabeth M. Krekel/Alexandra Uhly/Joachim Gerd Ulrich (Hg.), *Forschung im Spannungsfeld konkurrierenden Interessen: Die Ausbildungsstatistik und ihr Beitrag für Praxis, Politik und Wissenschaft*. Bielefeld: Bertelsmann, 7–38.
- Kremer, Manfred, 2006: Implikationen der BBiG-Novelle auf die Kooperation von Schule und Betrieb in der Berufsausbildung. In: Arnulf Zöllner (Hg.), *Vollzeitschulische Berufsausbildung: Eine gleichwertige Partnerin des dualen Systems?* Bielefeld: Bertelsmann, 7–35.

- Krewerth, Andreas/Joachim Gerd Ulrich, 2006: Wege und Schleifen zwischen dem Verlassen der Schule und dem Eintritt in die Berufsausbildung. In: Verena Eberhard/Andreas Krewerth/Joachim Gerd Ulrich (Hg.), *Mangelware Lehrstelle: Zur aktuellen Lage der Ausbildungsplatzbewerber in Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann, 69–82.
- Kroymann, Irmgard/S. Oliver Lübke, 1992: *Berufliche Bildung in den neuen Bundesländern: Betrieb – Schule – Mitbestimmung – Arbeitsmarkt – Europa*. Köln: Bund.
- Krug, Rudolf, 2006: Ein Plädoyer für die konsequente Umsetzung gestaltungsöffener Ausbildungsordnungen. In: Herbert Loebe/Eckart Severing (Hg.), *Europäisierung der Ausbildung: Ergebnisse einer Fachtagung des Forschungsinstituts Betriebliche Bildung und des Zentrums für Ausbildungsmanagement Bayern*. Bielefeld: Bertelsmann, 55–67.
- Kuda, Eva/Jürgen Strauß, 2006: Europäischer Qualifikationsrahmen – Chancen oder Risiken für Arbeitnehmer und ihre berufliche Bildung in Deutschland? In: *W/SI-Mitteilungen* 11/2006, 630–637.
- Kuda, Eva/Ulrich Mignon, 1982: *Berufliche Bildung: Situation Konflikte Lösungen*. Köln: Bund.
- Küssner, Karin/Esther Seng, 2006: Der Europäische Qualifikationsrahmen – eine deutsche Stellungnahme. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2006, 11–13.
- Kutscha, Günter, 2004: Berufsvorbereitung und Förderung benachteiligter Jugendlicher. In: Martin Baethge/Klaus-Peter Buss/Carmen Lanfer (Hg.), *Expertisen zu den Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 167–197.
- KWB (Kuratorium der deutschen Wirtschaft für Berufsbildung), 1974 [1972]: Erklärung des Kuratoriums der deutschen Wirtschaft zu den »Forderungen des DGB zur beruflichen Bildung«, September 1972. In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 232–235.
- , 1975: *Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein neues Berufsbildungsgesetz*. Bonn: KWB.
- , 1995: *Finanzierung der Berufsausbildung: Standpunkt der Wirtschaft*. Bonn: KWB.
- , 1999: *Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit: Zukunftsorientierte Weiterentwicklung des Berufsbildungssystems*. Bonn: KWB.
- , 2003: *Ausbildungsabgabe: Schaden statt Nutzen, Neue Probleme statt Lösungen*. Bonn: KWB.
- , 2006a: *Mebr Attraktivität durch Zusatzqualifikationen: Position der Wirtschaft*. Bonn: KWB.
- , 2006b: *Mebr Flexibilität, Durchlässigkeit, Praxisbezug: Neue Impulse für die berufliche Bildung*. Bonn: KWB.
- Lacher, Michael, 2007: Einfache Arbeit in der Automobilindustrie: Ambivalente Kompetenzanforderungen und ihre Herausforderung für die berufliche Bildung. In: Hans Dietrich/Eckart Severing (Hg.), *Zukunft der dualen Berufsausbildung – Wettbewerb der Bildungsgänge, Schriften zur Berufsbildungsforschung der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsgesetz (AG BFN)*. Bielefeld: Bertelsmann, 83–96.
- Länder, 2000: *Länderpositionen zu Folgeaktivitäten aus dem Beschluss der Arbeitsgruppe »Aus- und Weiterbildung« im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit: »Strukturelle Weiterentwicklung der dualen Berufsausbildung – Gemeinsame Grundlagen und Orientierungen«*. Arbeits- und Sozialminister-, Kultusminister-, Wirtschaftsministerkonferenz vom 22. Oktober 1999. Bonn.
- Lauder, Hugh, 2001: Innovation, Skill Diffusion, and Social Exclusion. In: Philipp Brown/Andy Green/Hugh Lauder (Hg.), *High Skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press, 161–203.

- Le Moullour, Isabelle, 2006: Das Europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung: Stand und Perspektiven. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2006, 24–28.
- Lempert, Wolfgang, 1995: Das Märchen vom unaufhaltsamen Niedergang des dualen Systems. In: *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 91, 225–231.
- Lennartz, Dagmar, 1997: Neue Strukturmodelle für berufliches Aus- und Weiterbilden. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/1997, 13–19.
- Lex, Tilly, 1997: *Berufswege Jugendlicher zwischen Integration und Ausgrenzung: Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung eines Modellprogrammes des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. München: DJI Verlag.
- Locke, Richard M./Wade Jacoby, 1997: The Dilemmas of Diffusion: Institutional Transfer and the Remaking of Vocational Training Practices in Eastern Germany. In: Lowell Turner (Hg.), *Negotiating the New Germany: Can Social Partnership Survive?* Ithaca: Cornell University Press, 33–68.
- Lübke, Oliver S., 1987: Berufliche Bildung und Qualifikation – Analysen zur Reformnotwendigkeit aus Sicht des DGB. In: Ansgar Weymann (Hg.), *Bildung und Beschäftigung: Grundzüge und Perspektiven des Strukturwandels*. Göttingen: Schwartz, 413–428.
- Lutz, Burkhard/Holle Grüner, 1999: *Evaluierung der Vorhaben zur Förderung der beruflichen Erstausbildung, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt Band 14*. Magdeburg: Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales.
- Mädling, Heinrich, 1975: Finanzierung der Berufsbildung: ein Schwerpunkt der Reform – zu leicht befunden. In: *Gewerkschaftliche Bildungspolitik* 10, 255–262.
- Marsden, David/Paul Ryan, 1991: Initial Training, Labour Market Structure and Public Policy: Intermediate Skills in British and German Industry. In: Paul Ryan (Hg.), *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills*. London: The Falmer Press, 251–285.
- Martens, Kerstin/Klaus Dieter Wolf, 2006: Paradoxien der Neuen Staatsräson: Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13, 145–176.
- Massa-Wirth, Heiko, 2007: *Zugeständnisse für Arbeitsplätze? Konzessionäre Beschäftigungsvereinbarungen im Vergleich Deutschland – USA*. Berlin: edition sigma.
- Massa-Wirth, Heiko/Hartmut Seifert, 2005: German Pacts for Employment and Competitiveness: Concessionary Bargaining as a Reaction to Globalisation and European Integration? In: *Transfer* 11(1), 26–44.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), 1973: *Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper, 115–145.
- Mucke, Kerstin, 2006: Durchlässigkeit durch Anrechnung! In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2006, 5–9.
- Mückenberger, Ulrich, 1986: *Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Hans-Peter, 2001: Über die Mühen der Profilbildung einer Dienstleistungsgewerkschaft: Zur Entwicklungsgeschichte der Multibranchengewerkschaft »Ver.di« im Spannungsfeld von Organisationskonflikten und Programmsuche. In: *Industrielle Beziehungen* 8, 108–137.

- Müller-Jentsch, Walther, 1995: Germany: From Collective Voice to Co-management. In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hg.), *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 53–78.
- Münch, Joachim, 1971: *Berufsbildung und Berufsbildungsreform in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann.
- , 1979: Politik und Reform der beruflichen Bildung. In: Udo Müllges (Hg.), *Handbuch der Berufs- und Wirtschaftspädagogik*. Düsseldorf: Schwann, 433–464.
- , 1990: Probleme der Lehrlingsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BmiB) (Hg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 316–325.
- Münk, Dieter, 2003: Einflüsse der Europäischen Union auf das Berufsbildungssystem in Deutschland. In: *Berufsbildung* 30, 46–60.
- Müntefering, Franz, 1995: Projekt »Jugend – Beruf – Zukunft«: Eine Reform des Berufsbildungssystems ist überfällig. In: SPD (Hg.), *Materialien der Projektgruppe Jugend – Beruf – Zukunft*. Bonn: Parteivorstand der SPD, 2–7.
- Neß, Harry, 2007: *Generation abgeschoben: Warteschleifen und Endlosschleifen zwischen Bildung und Beschäftigung, Daten und Argumente zum Übergangssystem*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Neubauer, Jennifer, 2006: *Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt – Die Kompensationsleistungen der ausbildungsbezogenen Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 303. Nürnberg: Institut für Arbeits- und Berufsforschung.
- Neubäumer, Renate, 1999: *Der Ausbildungsstellenmarkt der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Analyse*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Neubäumer, Renate/Lutz Bellmann, 1999: Ausbildungsintensität und Ausbildungsbeteiligung von Betrieben: Theoretische Erklärungen und empirische Ergebnisse auf der Basis des IAB-Betriebspanels 1997. In: Doris Beer (Hg.), *Die wirtschaftlichen Folgen von Aus- und Weiterbildung*. München: Hampp, 9–41.
- Niederalt, Michael, 2004: Betriebliche Ausbildung als kollektives Phänomen. In: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 55, 80–105.
- Nienhüser, Werner/Heiko Hoßfeld, 2004: *Bewertung von Betriebsvereinbarungen durch Personalmanager: Eine empirische Studie*. Frankfurt a.M.: Bund.
- Nienhüser, Werner/Walter Baumhus, 2002: »Fremd im Betrieb: Der Einsatz von Fremdfirmenpersonal als Arbeitskräftestrategie. In: Albert Martin/Werner Nienhüser (Hg.), *Neue Formen der Beschäftigung – neue Personalpolitik?* München: Hampp, 61–120.
- Noll, Ingeborg, 1983: *Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung*. Bielefeld: Bertelsmann.
- OECD, 2006: *Education at a Glance: OECD Indicators 2006*. Paris: OECD.
- Offe, Claus, 1975: *Berufsbildungsreform: Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Parmentier, Klaus/Karen Schober/Manfred Tessaring, 1994: Zur Lage der dualen Berufsausbildung in Deutschland: Neuere empirische Ergebnisse aus dem IAB. In: Sabine Liesering/Karen Schober/Manfred Tessaring (Hg.), *Die Zukunft der dualen Berufsausbildung: Eine Fachtagung der Bundesanstalt für Arbeit*. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, 7–47.

- Picht, Georg, 1964: *Die deutsche Bildungskatastrophe: Analyse und Dokumentation*. Olten: Walter.
- Prais, Sig J./Valerie Jarvis/Karin Wagner, 1991: Productivity and Vocational Skills in Services in Britain and Germany: Hotels. In: Paul Ryan (Hg.), *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills*. London: The Falmer Press, 119–145.
- Pütz, Helmut, 1992: *Weichenstellung für das Leben: Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen – Positionen, Sozialrecht, Prüfungen, Computer*. Berichte zur beruflichen Bildung 144. Berlin, Bonn: BIBB.
- Raddatz, Rolf, 1983: Das duale System der Berufsausbildung – Stabilisierung und Bewährung. In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Steiner, 101–109.
- Rehder, Britta, 2003a: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2003b: Betriebliche Bündnisse: Institutionenwandel im System der deutschen Arbeitsbeziehungen. In: Michael Schmid/Andreas Maurer (Hg.), *Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus: Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven der Institutionentheorie und -analyse*. Marburg: Metropolis, 259–276.
- , 2006a: Legitimitätsdefizite des Co-Managements: Betriebliche Bündnisse für Arbeit als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. In: *Zeitschrift für Soziologie* 35, 227–242.
- , 2006b: Recht und Politik beim Wandel des Flächentarifs: Juristen als politische Akteure im System der Arbeitsbeziehungen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 47(2), 169–192.
- Reinberg, Alexander/Markus Hummel, 2004: Fachkräftemangel bedroht Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B28/2004, 3–10.
- , 2005: *Vertrauter Befund: Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit*. IAB-Kurzbericht 9. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.
- , 2006: *Zwanzig Jahre Bildungsgesamtrechnung: Entwicklungen im Bildungs- und Erwerbssystem Ost- und Westdeutschlands bis zum Jahr 2000*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.
- Richter, Ingo, 1977: Ausbildungsplätze – eine Planung des Mangels oder eine mangelhafte Planung? In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 25, 94–107.
- Sachverständigenkommission, 1974: *Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung: Abschlussbericht der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Sauter, Edgar, 2003: *Strukturen und Interessen: Auf dem Weg zu einem kohärenten Berufsbildungssystem*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Schäfer, Hans-Peter, 1990a: Das System der Berufsausbildung in der DDR. In: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BmiB) (Hg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 312–315.
- , 1990b: Definition und Entwicklung der Berufsausbildung in der DDR. In: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BmiB) (Hg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 282–284.

- , 1990c: Politische und rechtliche Grundlagen, Planung, Verwaltung und Finanzierung der Berufsausbildung in der DDR. In: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BmiB) (Hg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 292–298.
- , 1990d: Probleme der Lehrlingsausbildung in der DDR. In: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BmiB) (Hg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 326–335.
- , 1990e: Vollzeitschulische Ausbildungsgänge (Fachschulen) in der DDR. In: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BmiB) (Hg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 340–346.
- Schavan, Annette, 2006: Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Dr. Annette Schavan, MdB, anlässlich der verbundenen Debatte zum Thema »Neue Dynamik für Ausbildung« im Deutschen Bundestag, 20. Oktober 2006. Berlin: BMBF.
- Schenkel, Helmut/Peter Selmer, 1977: Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz – zwei kritische Kommentare aus der Sicht des Handwerks und der Gewerkschaften. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 25, 81–84.
- Schlaffke, Winfried, 1983: Die berufsbildungspolitische Position der deutschen Wirtschaft. In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Steiner, 81–90.
- Schlösser, Manfred, 1990: Berufsbildung zwischen Lehrlingsboom und Reformnotwendigkeiten – die Probleme eines didaktisch bestimmten Systems der Berufsausbildung in den 1980er Jahren. In: Karlwilhelm Stratmann/Manfred Schlösser (Hg.), *Das Duale System der Berufsbildung: Eine historische Analyse seiner Reformdebatten, Gutachten für die Enquete-Kommission »Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000« des Deutschen Bundestages*. Frankfurt a.M.: Verlag der Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter Forschung und Bildung (GFAB), 245–289.
- Schmidt, Hermann, 1994: Außerbetriebliche Ausbildung in den neuen Bundesländern – nur eine Notlösung? In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4/1994, 1–2.
- Schmidt, Manfred G., 2002: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 3–19.
- Schmierl, Klaus, 2001: Hybridisierung der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik – Übergangsphänomen oder neuer Regulationsmodus? In: *Soziale Welt* 52, 427–448.
- Schmude, Jürgen, 1991 [1979]: Zehn Jahre Berufsbildungsgesetz: Weiterarbeit an der Verbesserung der beruflichen Bildung. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 2. Halbband. Köln: Böhlau, 520–522.
- Schober, Karen, 1990: Zwischen Schule und Beruf: Zur wechselhaften Entwicklung der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen. In: *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 86, 412–429.
- , 1992: Ungelernte Jugendliche: Zur veränderten Sozialstruktur und Genese einer Problemgruppe. In: Christian Brinkmann/Karen Schober (Hg.), *Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels: Chancen und Risiken am Arbeitsplatz*. Nürnberg: IAB, 71–107.
- , 1994: *Der schwierige Übergang zum dualen System: Berufsausbildung in den neuen Ländern*. Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1994. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- Schober, Karen/Gerhard Hochgürtel, 1980: *Bewältigung der Krise oder Verwaltung des Mangels? Die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit 1974–1979*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.
- Schütt, Bernd, 2000: Wirtschaftliche Ordnungsfunktion der Sozialpartner am Bau in historischer und aktueller Sicht. In: Hans Mayrzedt (Hg.), *Arbeitsmarkt und erfolgreiches Personalmanagement am Bau*. Düsseldorf: Werner, 12–35.
- Schütt, Heinz, 1991 [1975]: Überbetriebliche Ausbildungsstätten. In: Günter Pätzold (Hg.), *Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945–1990*, 1. Halbband. Köln: Böhlau, 121–125.
- Schwarz, Henrik, 2006: Markt- und serviceorientiert: Immobilienkaufleute. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4/2006, 37–39.
- Semmler, Otto, 1983: Die berufsbildungspolitische Position des DGB in den 70er Jahren – ein Konzept auch für die Zukunft? In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Steiner, 69–80.
- Severing, Eckart, 2006: Europäisierung der Berufsbildung: Wirkungen auf die duale Ausbildung. In: Manfred Eckert/Manfred Zöller (Hg.), *Der europäische Berufsbildungsraum: Beiträge der Berufsbildungsforschung*. 6. Forum der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz (AG BFN) vom 19.–20. September 2005 an der Universität Erfurt. Bielefeld: Bertelsmann, 79–97.
- Seyfried, Brigitte, 2006: *Berufsausbildungsvorbereitung aus betrieblicher Sicht*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Silvia, Stephen J., 1997: German Unification and Emerging Divisions within German Employers' Associations: Cause or Catalyst? In: *Comparative Politics* 29, 187–208.
- Silvia, Stephen J./Wolfgang Schroeder, 2007: Why Are German Employers Associations Declining? Arguments and Evidence. In: *Comparative Political Studies* 40, 1433–1459.
- Solga, Heike, 2005: *Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft: Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive*. Opladen: Budrich.
- Soskice, David, 1994: Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System. In: Lisa M. Lynch (Hg.), *Training and the Private Sector: International Comparisons*. Chicago: University of Chicago Press, 25–60.
- SPD, 1973: *Berufsbildung: Ziele und Maßnahmen, Beschluss des Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*. Bonn: SPD-Bundesvorstand,
- , 1977: *Beschlüsse zur Bildungspolitik und beruflichen Bildung, SPD-Parteitag Hamburg 15.–19. November 1977*. Bonn: Vorstand der SPD.
- , 1986: *Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzfinanzierungsgesetz)*. BT-Drucksache 10/5143. Bonn.
- , 1997: *Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung der betrieblichen Berufsausbildung (Berufsausbildungsfinanzierungsgesetz)*. BT-Drucksache 13/8680. Berlin.
- , 2003: *Eckpunkte Ausbildungsfinanzierung: Eine gute Zukunft durch Ausbildung für alle!* Berlin: SPD-Bundestagsfraktion.
- Spitzenverbände der Wirtschaft, 1992: *Differenzierung, Durchlässigkeit, Leistung: Strukturmaßnahmen zur Weiterentwicklung des Bildungssystems, bildungspolitische Position der Spitzenverbände der Wirtschaft*. Bonn: Bundesverband der Deutschen Industrie.
- Steedman, Hilary/Karin Wagner/Jim Foreman, 2003: *The Impact on Firms of ICT Skill-Supply Strategies: An Anglo-German Comparison*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

- Steiner, Christine, 2007: Von Problemfällen und Hoffnungsträgern: Integrationsprobleme ostdeutscher Jugendlicher an der zweiten Schwelle. In: Klaus Berger/Holle Grünetz (Hg.), *Zwischen Markt und Förderung – Wirksamkeit und Zukunft von Ausbildungsplatzstrukturen in Ostdeutschland: Ergebnisse eines gemeinsamen Workshops des Bundesinstituts für Berufsbildung und des Zentrums für Sozialforschung Halle e.V.* Bonn: BIBB, 167–185.
- Stoß, Friedemann, 1997: *Reformbedarf in der beruflichen Bildung, Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Stratmann, Karlwilhelm, 1990: Das Ende der Reformillusionen – die erstaunliche Reformresistenz des Dualen Systems bei hoher quantitativer Aufnahmefähigkeit in den 1970er Jahren. In: Karlwilhelm Stratmann/Manfred Schlösser (Hg.), *Das Duale System der Berufsbildung: Eine historische Analyse seiner Reformdebatten, Gutachten für die Enquete-Kommission »Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000« des Deutschen Bundestages*. Frankfurt a.M.: Verlag der Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter Forschung und Bildung (GFAB), 175–243.
- Streeck, Wolfgang, 1989: Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning. In: *Work, Employment & Society* 3, 89–104.
- , 1992a: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Wolfgang Streeck/Egon Matzner (Hg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Aldershot: Edward Elgar, 21–61.
- , 1992b: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
- , 1996: Lean Production in the German Automobile Industry: A Test Case for Convergence Theory. In: Ronald Dore/Suzanne Berger (Hg.), *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 138–170.
- , 2007: *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State*. MPIfG Discussion Paper 07/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.  
<[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp07-7.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-7.pdf)>
- , 2009: *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang, et al., 1987: *Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung: Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: edition sigma.
- Streeck, Wolfgang/Josef Hilbert, 1991: Organised Interests and Vocational Training in the West German Construction Industry. In: Helen Rainbird/Gerd Syben (Hg.), *Restructuring a Traditional Industry: Construction Employment and Skills in Europe*. Oxford: Berg, 241–260.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1–39.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1985: *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage.
- Syben, Gerhard, 1992: Die Bauwirtschaft als Gegenstand industriesoziologischer Forschung. In: Gerhard Syben (Hg.), *Marmor, Stein und Computer: Beiträge zur Industriesoziologie des Bausektors*. Berlin: edition sigma, 7–21.
- , 1999: *Die Baustelle der Bauwirtschaft: Unternehmensentwicklung und Arbeitskräftepolitik auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*. Berlin: edition sigma.

- Thelen, Kathleen, 2004: *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen/Christa Van Wijnbergen, 2003: The Paradox of Globalization: Labor Relations in Germany and Beyond. In: *Comparative Political Studies* 36, 859–880.
- Thelen, Kathleen/Ikuo Kume, 2006: Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies. In: *Governance* 19, 11–42.
- Thiele, Manuela/Christian Matschulla/Ansgar Richter, 2006: Ausbildungsoptionen in neuen Dienstleistungsberufen: Branchenspezifische Zusatzqualifikationen in der Beratungswirtschaft. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4/2006, 35–37.
- Timmermann, Dieter, 1992: Szenario der beruflichen Bildung im vereinten Deutschland. In: Manfred Kaiser/Herbert Görnitz (Hg.), *Bildung und Beschäftigung im Umbruch: Zur Diskussion der Übergänge in die Hochschule und Beschäftigung im geeinten Deutschland*. Nürnberg: Landesarbeitsamt Nordbayern, 238–245.
- , 2004: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung in der nationalen Bildungsberichterstattung. In: Martin Baethge/Klaus-Peter Buss/Carmen Lanfer (Hg.), *Experten zu den Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebendes Lernen*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 283–295.
- Trampusch, Christine, 2008: Jenseits von Anpassungsdruck und Lernen: die Europäisierung der deutschen Berufsbildung. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6(4), 577–605.
- Troltsch, Klaus, 2005: Berufsbildung und Strukturwandel – Zum Einfluss wirtschaftsstruktureller Veränderungen auf das betriebliche Ausbildungsstellenangebot seit 1980. In: BIBB (Hg.), *Der Ausbildungsmarkt und seine Einflussfaktoren: Ergebnisse des Experten-Workshops vom 1. und 2. Juli 2004 in Bonn*. Bonn: BIBB, 71–91.
- , 2006: 1,6 Millionen Jugendliche im Abseits? Strukturelle Ausbildungslosigkeit in Deutschland. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 3/2006, 44–46.
- Troltsch, Klaus, et al., 1999: *Jugendliche ohne Berufsausbildung: Eine BIBB/EMNID Untersuchung*. Bonn: BIBB.
- Troltsch, Klaus/Elisabeth Krekel, 2006: Zwischen Skylla und Charybdis: Möglichkeiten und Grenzen einer Erhöhung betrieblicher Ausbildungskapazitäten. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/2006, 12–17.
- Ulmer, Philipp/Peter Jablonka, 2007: *Mehr Ausbildungsbetriebe – mehr Ausbildungsplätze – weniger Qualität?* BIBB Report 3/07. Bonn: BIBB.
- Ulrich, Joachim Gerd, 1998: Benachteiligung – was ist das? Überlegungen zu Stigmatisierung und Marginalisierung im Bereich der Lehrlingsausbildung. In: *Vierteljahresshifte zur Wirtschaftsforschung* 67, 370–380.
- , 1999: Finanzielle Förderung der beruflichen Ausbildung in Ostdeutschland. In: Vorstand der Arbeitsgemeinschaft Berufliche Bildung e.V. AGBB (Hg.), *Workshop Kosten, Finanzierung und Nutzen beruflicher Bildung, Hochschultage Berufliche Bildung 1998*. Neusäß: Kieser, 121–140.
- , 2004: Wege zwischen dem Verlassen der allgemein bildenden Schule und dem Beginn einer beruflichen Ausbildung: Ein Rückblick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre. In: *IBV-Informationen* 23, 49–61.
- , 2005: Probleme bei der Bestimmung von Ausbildungsplatznachfrage und Ausbildungsplatzangebot: Definitionen, Operationalisierungen, Messprobleme. In: BIBB (Hg.), *Der*

- Ausbildungsmarkt und seine Einflussfaktoren: Ergebnisse des Experten-Workshops vom 1. und 2. Juli 2004 in Bonn.* Bonn: BIBB, 5–36.
- , 2006a: Übergänge in das duale System der beruflichen Bildung: Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragung 2004. In: Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung Friedrich-Ebert-Stiftung/IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hg.), *Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland.* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, 21–36.
- Ulrich, Joachim Gerd, 2006b: Wie groß ist die »Lehrstellenlücke« wirklich? Vorschlag für einen alternativen Berechnungsmodus. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 3/2006, 12–16.
- Ulrich, Joachim Gerd/Elisabeth Kregel, 2007a: Welche Ausbildungschancen haben »Altbewerber«? In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2007, 11–13.
- , 2007b: *Zur Situation der Altbewerber in Deutschland: Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragung 2006.* BIBB Report 1/07. Bonn: BIBB.
- Ulrich, Joachim Gerd/Klaus Troltsch, 2003: *Stabilisierung des Lehrstellenmarktes unter wirtschaftlich schwierigen Rahmenbedingungen? Aktuelle Analysen der Berufsberatungstatistik zur Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt.* Bielefeld: Bertelsmann.
- Uthmann, Karl-Josef, 1977: Die Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen – Planung und Praxis. In: Winfried Schlaffke/Reinhard Zedler (Hg.), *Die Zukunft der Berufsbildung.* Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 90–113.
- Vail, Mark I., 2007: *The Evolution of Bargaining under Austerity: Political Change in Contemporary French and German Labor-Market Reform.* MPIfG Discussion Paper 07/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp07-10.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-10.pdf)>
- Vogler-Ludwig, Kurt, et al., 2003: *Ausbildung für einfache Berufe: Identifizierung von Tätigkeitsfeldern mit weniger komplexen Anforderungen als Basis zur Schaffung neuer anerkannter Ausbildungsberufe mit abgesenktem Anforderungsniveau: Kurzfassung des Endberichts, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.* München: Economix Research & Consulting.
- Von Bardeleben, Richard/Ursula Beicht/Kálám Fehér, 1995: *Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung: repräsentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk.* Bielefeld: Bertelsmann.
- , 1997: *Was kostet die betriebliche Ausbildung? Fortschreibung der Ergebnisse 1991 auf den Stand 1995.* Bielefeld: Bertelsmann.
- Von Friedeburg, Ludwig, 1989: *Bildungsreform in Deutschland: Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Von Henniges, Hasso, 1994: *Die berufliche, sektorale und statusmäßige Umverteilung von Facharbeitern.* BeitrAB 182. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Wagner, Karin, 1999: The German Apprenticeship System under Strain. In: Pepper D. Culpepper/David Finegold (Hg.), *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy.* New York: Berghahn Books, 37–76.
- Walden, Günter, 1995: Gewinnung und Auswahl von Auszubildenden. In: Ulrich Degen/Günter Walden/Klaus Berger (Hg.), *Berufsausbildung in den neuen Bundesländern – Daten, Analysen, Perspektiven.* Berlin: BIBB, 77–81.

- Walden, Günter, 2005: Einflussfaktoren auf das Qualifizierungsverhalten von Betrieben. In: BIBB (Hg.), *Der Ausbildungsmarkt und seine Einflussfaktoren: Ergebnisse des Experten-Workshops vom 1. und 2. Juli 2004 in Bonn*. Bonn: BIBB, 41–52.
- , 2006: Wenn sich der Ausbildungsmarkt verändert ... In: Arnulf Zöllner (Hg.), *Vollzeitschulische Berufsausbildung: Eine gleichwertige Partnerin des dualen Systems?* Bielefeld: Bertelsmann, 36–47.
- Walden, Günter/Hermann Herget, 2002: Nutzen der betrieblichen Ausbildung für Betriebe – erste Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 6/2002, 32–37.
- Werner, Dirk/Christiane Flüter-Hoffmann/Reinhard Zedler, 2003: Berufsbildung: Bedarfsorientierung und Modernisierung. In: Hans-Peter Klös/Reinhold Weiß (Hg.), *Bildungs-Benchmarking Deutschland*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 287–381.
- Wiegand, Ulrich, 1994: Das duale System der Berufsausbildung – Der Weg ins nächste Jahrtausend. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? Modernisierungsdruck und Reformbedarf*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeits- und Sozialforschung Forschungsinstitut, 89–109.
- Wiemann, Günter, 1983: Reformstrategien zur Einführung des Berufsgrundbildungsjahres: Zehn Jahre BGJ in Niedersachsen. In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Steiner, 110–122.
- Wilms, Dorothee, 1977: Berufsbildungspolitik in der 8. Legislaturperiode aus der Sicht der CDU/CSU-Opposition im Deutschen Bundestag. In: Winfried Schlawke/Reinhard Zedler (Hg.), *Die Zukunft der Berufsbildung*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 163–185.
- , 1978: *Zukunftsorientierte Qualifizierung: Ziel und Ergebnis bisheriger Ausbildungspolitik*. Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik 32, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- , 1983: CDU-Berufsbildungspolitik – Erbe und Perspektiven. In: Antonius Lipsmeier (Hg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Steiner, 59–68.
- , 1986: Bildungspolitik im Umbruch. In: Hans-Jörg Demuth (Hg.), *Berufsbildung 2000, DIHT-Jubiläum in Ludwigshafen, 30. September 1986*. Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag, 9–24.
- Winterhager, W. Dietrich, 1977: Zur Finanzierung nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 25, 85–94.
- Wolf, Frieder, 2006: *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich: Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?* Münster: Lit.
- Wolfinger, Claudia, 1993: Der schwierige Weg ins duale System: Fallstudien zur Ausbildungsbereitschaft ostdeutscher Betriebe. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 26, 176–191.
- Wortmann, Geerd, 2005: Berufsbildung – Fit für den globalen Wettbewerb. In: Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) (Hg.), *Fit für den globalen Wettbewerb: Die Zukunft der Berufsausbildung sichern*. Bonn: KWB.
- , 2006: Alte Denkmuster überwinden: Überlegungen zur Entwicklung einer attraktiven und EU-kompatiblen Aus- und Weiterbildung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 5/2006, 54–57.

- ZDH (Zentralverband des Deutschen Handwerks), 2006: *Handwerk 2006*. Berlin: ZDH.
- , 2007: *Handwerk 2007*. Berlin: ZDH.
- , 1974 [1970]: Denkschrift des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks zur Fortentwicklung und Finanzierung der Berufsbildung im Handwerk vom 12. November 1970 (Verabschiedet von der Vollversammlung des Deutschen Handwerkskammertages). In: Peter Pulte/Karl-Heinz Vorbrücken (Hg.), *Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben*. Opladen: Heggen, 219–232.
- Zedler, Reinhard, 1995: Zweijährige Ausbildungsberufe in der Metall-Industrie. In: *IBV-Informationen* 49, 4333–4335.
- , 2004: Neue Wege der Berufsausbildung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B28/2004, 24–30.
- Zeller, Beate, 2007: Neue Qualifikationsanforderungen an der Schnittstelle von einfacher Arbeit und Facharbeit am Beispiel der Elektroindustrie. In: Hans Dietrich/Eckart Severing (Hg.), *Zukunft der dualen Berufsausbildung – Wettbewerb der Bildungsgänge*. Schriften zur Berufsbildungsforschung der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsgesetz (AG BFN). Bielefeld: Bertelsmann, 61–82.
- Zühlke-Robinet, Klaus, 1999: Berufsausbildung im Bauhauptgewerbe: Geht die Erfolgsgeschichte zu Ende? In: *LAT-Jahrbuch* 1998/1999, 50–62.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz,  
Uwe Schimank, Rudolf Stichweh  
**Differenzierung und  
Verselbständigung**  
Zur Entwicklung gesellschaftlicher  
Teilsysteme  
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes  
(Eds.)  
**The Development of Large  
Technical Systems\***  
1988. 299 Seiten  
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf  
**Informationstechnik, Innovation  
und Verwaltung**  
Soziale Bedingungen der Einführung  
moderner Informationstechniken  
1988. 339 Seiten

Volker Schneider  
**Technikentwicklung zwischen  
Politik und Markt**  
Der Fall Bildschirmtext  
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber  
**Reformversuche und Reform-  
blockaden im deutschen  
Gesundheitswesen**  
1990. 349 Seiten

Raymund Werle  
**Telekommunikation in der  
Bundesrepublik**  
Expansion, Differenzierung,  
Transformation  
1990. 409 Seiten

\* = Titel steht im Internet zum  
Download (pdf) zur Verfügung:  
[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_books.asp](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_books.asp)

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank  
**Konflikte und Gleichgewichte im  
Forschungssystem**  
Akteurkonstellationen und Entwick-  
lungspfade in der staatlich finanzierten  
außeruniversitären Forschung  
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)  
**Policy Networks**  
Empirical Evidence and  
Theoretical Considerations  
1991. 331 Seiten  
(copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn  
**Westeuropäische Gesundheits-  
systeme im Vergleich**  
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,  
Frankreich, Italien, Großbritannien  
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,  
Reinhard Zintl  
**Horizontale Politikverflechtung**  
Zur Theorie von Verhandlungssystemen  
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)  
**Games in Hierarchies and  
Networks**  
Analytical and Empirical Approaches  
to the Study of Governance  
Institutions  
1993. 448 Seiten  
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke  
**Institutionalisierung der  
Forschungspolitik**  
Entstehung, Entwicklung  
und Steuerungsprobleme des  
Bundesforschungsministeriums  
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz

**Steuerung industrieller  
Forschungskooperation**

Funktionsweise und Erfolgs-  
bedingungen des staatlichen Förder-  
instrumentes Verbundforschung  
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)

**Coping with Trouble**

How Science Reacts to Political Distur-  
bances of Research Conditions  
1994. 401 Seiten  
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

**Industrieforschung und  
Forschungspolitik**

Staatliche Steuerungspotentiale  
in der Informationstechnik  
1994. 566 Seiten

Philip Manow

**Gesundheitspolitik im  
Einigungsprozeß**

1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel

**Kostendämpfung und ärztliche  
Interessenvertretung**

Ein Verbandssystem unter Streß  
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit  
von Hans-Georg Wolf)

**Deutsche Forschung im  
Einigungsprozeß**

Die Transformation der Akademie  
der Wissenschaften der DDR  
1989 bis 1992  
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

**Aufbruch und Reform von oben**

Ostdeutsche Universitäten im  
Transformationsprozeß  
1994. 312 Seiten

Frank Thomas

**Telefonieren in Deutschland**

Organisatorische, technische und  
räumliche Entwicklung eines  
großtechnischen Systems  
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank

**Hochschulforschung im Schatten  
der Lehre**

1995. 357 Seiten

Philipp Genschel

**Standards in der  
Informationstechnik**

Institutioneller Wandel in der inter-  
nationalen Standardisierung  
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

**Gesellschaftliche Selbstregelung  
und politische Steuerung**

1995. 368 Seiten\*

Helmut Voelzkow

**Private Regierungen in der  
Techniksteuerung**

Eine sozialwissenschaftliche Analyse  
der technischen Normung  
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

**Anwendungsorientierung von  
Grundlagenforschung?\***

Erfahrungen der Akademie der  
Wissenschaften der DDR  
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss

**Forschung im unitarischen Staat**

Abhängigkeit und Autonomie der  
staatlich finanzierten Forschung  
in Frankreich  
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

**Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß\***

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR  
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun

**Die politische Steuerung der Wissenschaft**

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«  
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz

**Soziale Dynamik und politische Steuerung\***

Theoretische und methodologische Überlegungen  
1997. 342 Seiten

Marian Döhler

**Die Regulierung von Professionsgrenzen\***

Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen im internationalen Vergleich  
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem

**Vom staatlichen zum kassenärztlichen System\***

Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland  
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehbruch (Hg.)

**Transformationspfade in Ostdeutschland**

Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik  
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck

**Ein holländisches Wunder?\***

Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden  
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt

**Liberalisierung in Europa\***

Die Rolle der Europäischen Kommission  
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon

**Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß**

Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation  
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn

**Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung**

Kernphysik und Informatik im Vergleich  
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)

**Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie**

Herausforderungen für die Demokratietheorie  
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann

**Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht\***

USA und Deutschland im Vergleich  
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf

**Regieren in Europa\***

Effektiv und demokratisch?  
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier

**Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck\***

Die Regelung vereinigungsbedingter Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie  
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

**Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit\***

2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst

**Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit\***

Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU  
2000. 333 Seiten

Volker Schneider

**Durchbrochene Gleichgewichte**

Institutionelle Evolution in der Telekommunikation 1800 bis 2000  
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

**Akteure – Mechanismen – Modelle**

Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen  
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

**Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten**

Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA  
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

**Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union**

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

**Die Reformierbarkeit der Demokratie\***

Innovationen und Blockaden  
2003. 367 Seiten

Martin Höpner

**Wer beherrscht die Unternehmen?\***

Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland  
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

**Alle Macht dem Markt?\***

Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG  
2003. 289 Seiten

Britta Rehder

**Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland\***

Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel  
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

**Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion**

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

**Wer regiert in der Steuerpolitik?**

Einkommensteuerreform in Deutschland zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten  
2004. 195 Seiten

Oliver Treib

**Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien**

2004. 298 Seiten

Miriam Hartlapp

**Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission**

2005. 254 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

**Mechanismen der Politik**

Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem  
2005. 277 Seiten

Simone Leiber

**Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft**

2005. 281 Seiten

Lothar Krempel

**Visualisierung komplexer Strukturen**

Grundlagen der Darstellung mehrdimensionaler Netzwerke  
2005. 216 Seiten

Armin Schäfer

**Die neue Unverbindlichkeit**

Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa  
2005. 259 Seiten

Jürgen Beyer

**Pfadabhängigkeit**

Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel  
2006. 291 Seiten

Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, Philip Manow (Hg.)

**Transformationen des Kapitalismus**

Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag  
2006. 465 Seiten

Ulrich Dolata, Raymund Werle (Hg.)

**Gesellschaft und die Macht der Technik**

Sozioökonomischer und institutioneller Wandel durch Technisierung  
2007. 312 Seiten

Simone Burkhart

**Blockierte Politik**

Ursachen und Folgen von »Divided Government« in Deutschland  
2008. 223 Seiten

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)

**Die Politische Ökonomie der europäischen Integration**

2008. 451 Seiten

Renate Mayntz

**Über Governance**

Institutionen und Prozesse politischer Regelung  
2009. 171 Seiten

\* Titel steht im Internet zum Download (pdf) zur Verfügung:  
[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_books\\_pdf.asp](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_books_pdf.asp)