

Busemeyer, Marius R.

## Organisierte Interessen, Parteipolitik und institutioneller Wandel im deutschen Berufsbildungssystem

Seifried, Jürgen [Hrsg.]; Faßhauer, Uwe [Hrsg.]; Seeber, Susan [Hrsg.]: *Jahrbuch der berufs- und wirtschaftspädagogischen Forschung 2014. Opladen [u.a.]* : Verlag Barbara Budrich 2014, S. 199-211. - (Schriftenreihe der Sektion Berufs- und Wirtschaftspädagogik der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE); 217)



Quellenangabe/ Reference:

Busemeyer, Marius R.: Organisierte Interessen, Parteipolitik und institutioneller Wandel im deutschen Berufsbildungssystem - In: Seifried, Jürgen [Hrsg.]; Faßhauer, Uwe [Hrsg.]; Seeber, Susan [Hrsg.]: *Jahrbuch der berufs- und wirtschaftspädagogischen Forschung 2014. Opladen [u.a.]* : Verlag Barbara Budrich 2014, S. 199-211 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-97365 - DOI: 10.25656/01:9736

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-97365>

<https://doi.org/10.25656/01:9736>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<https://www.budrich.de>

### Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/deed> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

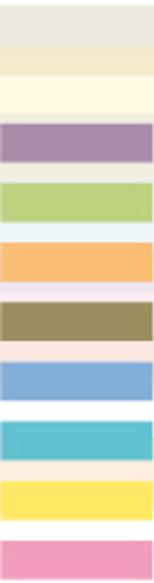


### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

# Jahrbuch der berufs- und wirtschaftspädagogischen Forschung 2014

Jürgen Seifried, Uwe Faßhauer  
Susan Seeber (Hrsg.)



**DGfE** Deutsche Gesellschaft  
für Erziehungswissenschaft

Schriftenreihe der Sektion  
Berufs- und Wirtschaftspädagogik  
der Deutschen Gesellschaft  
für Erziehungswissenschaft (DGfE)

Jürgen Seifried  
Uwe Faßhauer  
Susan Seeber (Hrsg.)

Jahrbuch der berufs- und  
wirtschaftspädagogischen  
Forschung 2014

Verlag Barbara Budrich  
Opladen • Berlin • Toronto 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Dieses Werk ist im Verlag Barbara Budrich erschienen und steht unter folgender Creative Commons Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Verbreitung, Speicherung und Vervielfältigung erlaubt, kommerzielle Nutzung und Veränderung nur mit Genehmigung des Verlags Barbara Budrich.



Dieses Buch steht im OpenAccess Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (<http://dx.doi.org/10.3224/84740164>)  
Eine kostenpflichtige Druckversion (Printing on Demand) kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-0164-3 (Paperback)  
**eISBN 978-3-8474-0441-5 (eBook)**  
DOI 10.3224/84740164

Umschlaggestaltung: bettina lehfeldt graphic design, Kleinmachnow  
Typografisches Lektorat: Judith Henning, Hamburg  
Verlag Barbara Budrich, <http://www.budrich-verlag.de>

## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort.....	9
--------------	---

### **Teil I: Perspektiven der historischen Berufsbildungsforschung**

*Frank-Lothar Kroll*

Möglichkeiten und Notwendigkeiten historiographischen Arbeitens in der Berufs- und Wirtschaftspädagogik.....	11
---	----

*Volker Bank, Annekathrin Lehmann*

Theodor Franke. Sächsischer Pionier wirtschaftspädagogischen Denkens in Deutschland .....	21
--	----

*Marcel Schweder*

Lehrerarbeit im Strafvollzug – Ein Diskurs aus historischer Sicht .....	39
---	----

### **Teil II: Kompetenzmodellierung, -messung und -förderung**

*Eveline Wittmann, Ulrike Weyland, Annette Nauerth, Ottmar Döring,  
Simone Rechenbach, Julia Simon, Iberé Worofka*

Kompetenzerfassung in der Pflege älterer Menschen – Theoretische und domänenspezifische Anforderungen der Aufgabenmodellierung .....	53
---	----

*Simon Heinen, Martin Frenz, Christopher M. Schlick*

Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Gebäudeenergieberatung – Entwicklung eines Kompetenzmodells für die Förderung reflexiver Handlungsfähigkeit .....	67
--	----

*Diana Stuckatz, Cornelia Wagner*

Qualifizierungsangebote in der Pflegehilfe für Personen mit geringen Grundbildungskennntnissen – Empirische Studien zur Entwicklung von Lehr-Lern-Umgebungen und Arbeitsmaterialien.....	81
--	----

### **Teil III: Gestaltung und Analyse von Lehr-Lern-Prozessen**

*Eva Höpfer, Andrea Reichmuth, Doreen Holtsch, Franz Eberle*  
Wer sieht was? – Zum Umgang mit unterschiedlichen Sichtweisen auf  
Unterricht am Beispiel des kaufmännischen Berufsschulunterrichts ..... 95

*Mandy Hommel*  
Sozial geteilte Reflexion – eine explorative Studie im  
Mathematikunterricht..... 109

*Gerhard Minnameier, Rico Hermkes*  
„Kognitive Aktivierung“ und „konstruktive Unterstützung“ als Lehr-  
Lern-Prozess-Größen – Eine Konzeption im rechnungswesen-  
didaktischen Kontext ..... 123

### **Teil IV: Lehrerbildung und pädagogische Professionalität**

*Nicole Kimmelmann, Johannes Lang*  
Lehramtsstudierende mit Migrationshintergrund und ihre  
Schwierigkeiten an der Universität ..... 135

*Robert W. Jahn*  
Stützlehrer als neuer pädagogischer Profi in der Beruflichen Bildung?! .... 147

*Sabrina Berg*  
Pädagogische Praxis und Reproduktion sozialer Ungleichheit – zur  
Berücksichtigung sozialer Herkunft im Wirtschaftsunterricht..... 161

### **Teil V: Perspektiven der Berufsbildungsforschung**

*Miriam Voigt*  
Neo-institutionalistische und mikropolitische Prozesse in  
Schulentwicklungsprojekten ..... 175

*Lara Forsblom, Lucio Negrini, Jean-Luc Gurtner & Stephan Schumann*  
Lehrvertragsauflösungen und die Rolle der betrieblichen Auswahl von  
Auszubildenden ..... 187

*Marius R. Busemeyer*

Organisierte Interessen, Parteipolitik und institutioneller Wandel im  
deutschen Berufsbildungssystem ..... 199

Herausgeberschaft..... 213

Autorinnen und Autoren ..... 213

# Organisierte Interessen, Parteipolitik und institutioneller Wandel im deutschen Berufsbildungssystem

*Marius R. Busemeyer*

## 1. Einleitung

Institutionen, Strukturen und Prozesse der beruflichen Bildung können aus unterschiedlichen disziplinären Blickwinkeln betrachtet werden. Eine eher wirtschaftspädagogische Perspektive beispielsweise würde vor allem Lernstrategien und -methoden betrachten und bewerten. Die Bildungsökonomie befasst sich hingegen mit der Abwägung von Kosten und Nutzen der Ausbildung, und die Bildungssoziologie analysiert individuelle Bildungsentscheidungen und -pfade. Bislang sind politikwissenschaftliche Zugänge zur Bildungsforschung im Allgemeinen und zur Untersuchung von Berufsbildungssystemen im Besonderen jedoch noch unterentwickelt (vgl. für einen Überblick Busemeyer/Trampusch 2011).

Dieser Essay möchte daher in groben Zügen einen Eindruck darüber vermitteln, welche Fragestellungen aus einer vergleichenden politikwissenschaftlichen Perspektive zentral sind. Die Teildisziplin der vergleichenden Policy- oder Staatstätigkeitsforschung<sup>1</sup> untersucht die Bestimmungsfaktoren (bildungs-)politischer Entscheidungen. Hierbei wird – mit Hilfe der vergleichenden Methode – der Frage nachgegangen, wie Unterschiede in Politikinhalt über Länder und/oder Zeitperioden hinweg erklärt werden können. Im Vordergrund stehen Faktoren wie politische oder sozio-ökonomische Institutionen, organisierte Interessen, Parteipolitik oder die öffentliche Meinung, die alle einen Beitrag zur Erklärung von Policy-Wandel leisten können (vgl. Schmidt/Ostheim 2007 für einen Überblick über etablierte Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung). Im Folgenden möchte ich mich – auch aus Platzgründen – auf die Frage konzentrieren, inwiefern organisierte Interessen und Parteipolitik Prozesse des institutionellen Wandels im deutschen Berufsbildungssystem erklären können.

---

1 Der englische Begriff *policy* beschreibt im deutschen Sprachgebrauch Politikinhalt und Politikergebnisse, z.B. Bildungs-, Sozial- oder Umweltpolitik.

## 2. Stabilität und Wandel im deutschen Berufsbildungssystem

Bevor die Frage nach den Erklärungsfaktoren von Wandel diskutiert werden kann, muss zunächst geklärt werden, ob das deutsche Berufsbildungssystem überhaupt einen solchen Wandlungsprozess durchläuft. Auf den ersten Blick erscheinen die institutionellen Stützpfiler des Systems stabil. Im Gegensatz zu anderen Ländern wie Großbritannien oder den südeuropäischen Ländern nimmt die duale Ausbildung in Deutschland in den Personalrekrutierungsstrategien der Unternehmen weiterhin einen hohen Stellenwert ein. Auch bei Jugendlichen ist die berufliche Ausbildung als Alternative zum Hochschulstudium weiterhin sehr beliebt. Besonders beliebt sind die in den letzten Jahren stark zunehmenden dualen Studiengänge, die eine Kombination aus Hochschulstudium und Ausbildung ermöglichen. Seit Mitte der 1990er Jahre sind außerdem eine Reihe neuer Ausbildungsordnungen im Dienstleistungssektor erlassen worden, sowohl im Bereich der einfachen sogenannten primären Dienstleistungen (Handel, personale Dienstleistungen) als auch im anspruchsvolleren Bereich der sekundären Dienstleistungen (Beratung, Forschung). Damit haben sich frühere Befürchtungen der mangelnden Anpassungsfähigkeit des dualen Systems an die neuen Bedingungen der Dienstleistungs- und Wissensökonomie (Kern/Sabel 1994) nicht bewahrheitet. Insgesamt betrachtet gibt es damit durchaus einige Anhaltspunkte dafür, dass die institutionelle Grundstruktur des deutschen Berufsbildungssystems mit dem dualen Ausbildungsmodell im Kern über Jahrzehnte hinweg erhalten geblieben ist und sich erfolgreich an veränderte Bedingungen angepasst hat (Bosch/Krone/Langer 2010, Hassel 2007).

Diese letzte Aussage beinhaltet einen gewissen Widerspruch: Institutionen müssen sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen, selbst wenn die zentralen Akteure die institutionelle und politische Logik des Systems erhalten wollen. Wenn Institutionen nicht an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden, droht institutionelle Sklerose, Erosion (Busemeyer/Trampusch 2013) oder „drift“ (Hacker 2005), wie man am Bedeutungsverlust des dualen Ausbildungsmodells in einigen europäischen Nachbarländern beobachten kann. Insofern lässt sich bei einer Analyse von Veränderungsprozessen von institutionellen Regimen, besonders wenn sie über einen langen Zeitraum hinweg betrachtet werden, immer eine Mischung aus Stabilität und Wandel erkennen. Wenn Institutionen – wie im Fall des deutschen Berufsbildungssystems – ein hohes Maß an Komplexität aufweisen und wenn in der Steuerung eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist, vollziehen sich institutionelle Wandlungsprozesse nicht in Form von radikalen Reformen, sondern durch inkrementelle Veränderungen, deren transformative Wirkung erst aus der langfristigen Perspektive erkennbar ist (Streeck/Thelen 2005). Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die letzte große Reform der gesetz-

lichen Grundlagen des Berufsbildungssystems im Jahr 2004 keine radikalen Veränderungen gebracht hat, wenngleich dies aus der Sicht mancher Beobachter notwendig gewesen wäre (Greinert 2005). Dennoch – so möchte ich im Folgenden argumentieren – befindet sich das System in einem Veränderungsprozess mit langfristig transformativen Wirkungen (vgl. zum Folgenden Busemeyer 2009b, Busemeyer/Trampusch 2013, Thelen/Busemeyer 2012).

Diese These möchte ich anhand einer Gegenüberstellung der wesentlichen Charakteristika des (dualen) Berufsbildungssystems in den 1980er Jahren und der heute zu beobachtenden Veränderungen vereinfachend verdeutlichen. Nachdem in den 1970er Jahren noch wesentliche institutionelle und politische Grundlagen zur Steuerung der beruflichen Bildung geschaffen werden mussten und weit reichende Reformpläne der sozialliberalen Bundesregierung hinsichtlich der Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Sekundarschulwesen abgewehrt wurden, hatte sich das System Anfang der 1980er Jahre als ein klassisch korporatistisches bzw. kollektives System etabliert. Die wichtigsten Merkmale dieses kollektiven Ausbildungssystems lassen sich anhand von drei zentralen Prinzipien beschreiben (Busemeyer/Trampusch 2012, S. 14-15, Busemeyer/Trampusch 2013, S. 302): Erstens, das *duale Prinzip*, d.h. die Organisation von Ausbildung als Kombination aus Lernen in beruflichen Schulen und Betrieben; zweitens, das *Berufsprinzip* in dem Sinne, dass in Form von Ausbildungsordnungen allgemein anerkannte berufliche Fertigkeiten zertifiziert werden; und drittens, das *korporatistische Prinzip*, das die zentrale Stellung von intermediären Assoziationen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Kammern in der Steuerung der beruflichen Bildung umschreibt. In allen drei Bereichen lassen sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten signifikante Veränderungsprozesse beobachten.

Das *duale Prinzip* – oder allgemeiner gesprochen: das Verhältnis zwischen den beiden Lernorten Schule und Betrieb – hat sich durch die Etablierung des sogenannten Übergangsbereichs (Baethge et al. 2007) nachhaltig verändert. Die duale Ausbildung steht zwar immer noch im Zentrum des deutschen Berufsbildungssystems, aber die Bildungslaufbahnen vieler Jugendlicher sind weniger geradlinig geworden, denn vor der Einmündung in eine reguläre Ausbildung durchlaufen viele zunächst einige Stationen im Übergangsbereich. Einer signifikanten Minderheit von Geringqualifizierten gelingt auch dauerhaft der Einstieg in die reguläre Ausbildung nicht. Die Expansion des Übergangsbereichs war kein geplanter Prozess oder Ergebnis einer groß angelegten Radikalreform. Vielmehr vollzog sich die Expansion in vielen kleinen Schritten. Die ersten Komponenten (das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) und das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ)) entstanden in den 1970er Jahren und wurden in den 1980er Jahren durch die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) der Bundesanstalt (heute Bundesagentur) für Arbeit ergänzt. Ein weiterer Expansionsschub erfolgte in den 1990er Jahren im Zuge

der Wiedervereinigung. In den meisten Fällen sollten die Maßnahmen im Übergangsbereich keine grundlegende Systemtransformation einleiten, sondern – im Gegenteil – durch die Bewältigung einer vermeintlich kurzfristigen Übernachfrage nach Ausbildungsplätzen das System langfristig stabilisieren. Im Ergebnis jedoch hat dieser jahrelange Prozess der inkrementellen Veränderung die institutionelle Logik des Systems grundlegend verändert. Es hat sich eine Stushierarchie entwickelt, an deren Spitze die betriebliche Ausbildung in dualen Ausbildungsberufen steht. Der Übergangsbereich hat sich dauerhaft etabliert: Selbst in wirtschaftlich guten Zeiten (wie zur Zeit) absolvieren ein gutes Drittel der Jugendlichen in der beruflichen Bildung Maßnahmen im Übergangsbereich (Autorengruppe BIBB/Bertelsmannstiftung 2011, S. 7).

Das *Berufsprinzip* spielt historisch wie aktuell als normativer Bezugspunkt in der Neuordnungspolitik eine wichtige Rolle. Zum einen geht es hier um die Ausbildung einer spezifischen beruflichen Identität, die auch mit der Sozialisierung von Jugendlichen in bestimmte berufliche Handlungskontexte zu tun hat. Dies gilt vor allem für das Handwerk. Zum anderen steht hinter dem Berufsprinzip aber auch die Vorstellung einer beruflich breit ausgebildeten Fachkraft. Eine zu weit gehende Spezialisierung der Ausbildung oder eine Zersplitterung in kleinteilige Module steht somit ebenso dem Berufsprinzip entgegen wie eine zu stark auf theoretische Grundlagen und Allgemeinbildung ausgerichtete berufliche Grundbildung. Die konkrete Umsetzung des Berufsprinzips erfolgte im Rahmen komplexer Aushandlungsprozesse in der Neuordnungspolitik zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und staatlichen Akteuren. In den 1980er Jahren sah das System der Ausbildungsberufe wenig Möglichkeit der Differenzierung vor (bis auf wenige Ausnahmen). Der allergrößte Teil der Auszubildenden durchlief eine drei- oder dreieinhalbjährige Ausbildung, und in den Ausbildungsordnungen gab es nur wenig Wahl- oder Spezialisierungsmöglichkeiten.

Auch dies hat sich inzwischen grundsätzlich geändert. Zwar handelt es sich beim größten Teil der Ausbildungsberufe weiterhin um Monoberufe ohne Spezialisierungsmöglichkeiten, aber die Zahl der Ausbildungsberufe mit Binnendifferenzierung (Fachrichtungen, Schwerpunkten oder Wahlqualifizierung) hat im Vergleich zu den 1980er Jahren deutlich zugenommen. Von erheblicher größerer (politischer) Bedeutung ist die Wiederaufnahme der Neuordnung von zweijährigen Ausbildungsberufen unter Wirtschaftsminister Clement (SPD) in den Jahren 2003/04 sowie die Wiedereinführung der Stufenausbildung im Zuge der 2005er BBiG-Reform. Durch diese Reformen sind neue Möglichkeiten der horizontalen Differenzierung zwischen Ausbildungsberufen unterschiedlicher Dauer entstanden, die es in den 1980er Jahren so noch nicht gab. Ein dritter Punkt ist die zunehmende Verlagerung von Teilen der Abschlussprüfung in die Betriebe selbst, zum Beispiel im Rahmen der in den frühen 2000er Jahren neu geordneten Metall- und Elektroberufe.

Dies stellt insofern eine Herausforderung für das Berufsprinzip dar, weil die „Verbetrieblichung“ der Prüfungs- und Ausbildungsinhalte langfristig dazu führen könnte, dass firmenspezifische Fertigkeiten gegenüber breiteren beruflichen Qualifikationen an Gewicht gewinnen.

Auch das *korporatistische Konsensprinzip* gilt in den letzten Jahren nicht mehr uneingeschränkt. Im neo-korporatistischen System der 1980er Jahre räumte die Regierung den Sozialpartnern weitreichende Autonomierechte in der Selbstverwaltung und -regulierung des beruflichen Bildungssystems ein. Streeck und Schmitter (1985) haben für dieses Arrangement den Begriff des „private interest government“ geprägt: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind klar dem Bereich der privaten Interessen zuzuordnen (und vertreten diese auch gegenüber der Regierung). Durch die Delegation von quasi-öffentlichen Aufgaben – wie die Ausbildung Jugendlicher – werden diesen organisierten Interessen Steuerungsbefugnisse eingeräumt; im Gegenzug berücksichtigen die organisierten Interessen in ihren Aktivitäten öffentliche Belange. Die Delegation von Befugnissen an die Kammern beispielsweise geht einher mit der Erwartung, dass die Kammern auch dafür sorgen, dass ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen mobilisiert werden kann.

Die Rolle staatlicher Akteure im klassisch korporatistischen System der 1980er Jahre war die des Moderators und neutralen Vermittlers zwischen den Lagern der Gewerkschaften und Arbeitgeber (Hilbert et al. 1990, S. 55, Streeck et al. 1987). Symbolhaft für diese Politik der korporatistischen Zurückhaltung war die Neuordnung der industriellen Metall- und Elektroberufe, die von Ende der 1970er bis Ende der 1980er Jahre dauerte. Trotz der langen Verfahrensdauer übten staatliche Stellen keinen übermäßigen Druck auf die Sozialpartner aus, sondern tolerierten deren Autonomie und die daraus resultierende Langwierigkeit der Aushandlungsprozesse.

Seit den 1990er Jahren hat das deutsche Verbände- und Tarifsysteem allerdings einen tiefgreifenden Wandlungsprozess durchlaufen (vgl. für einen Überblick Streeck 2009). Die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder ist rückläufig. Auch die Mitgliederbasis der Arbeitgeberverbände erodiert, ausgelöst durch Proteste vieler kleiner und mittelständischer Firmen in den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren, denen die Übernahme der westdeutschen tarif- und sozialpolitischen Institutionen zu teuer war (Silvia/Schroeder 2007). Damit einhergehend geht der Abdeckungsgrad der tarifvertraglichen Systeme der Lohnfindung zurück, und es findet eine zunehmende Flexibilisierung und Dezentralisierung der Lohnverhandlungsstrukturen statt. Die Folge ist eine zunehmende Ausdifferenzierung der Tarifstrukturen.

Diese Transformationen des Verbandesystems tragen zum Wandel des deutschen Korporatismus von einer kooperativen zu einer eher konfliktiven Variante bei (vgl. auch Vail 2007, Streeck 2005; 2009, Trampusch 2009). In der Berufsbildungspolitik gilt das Konsensprinzip nicht mehr uneingeschränkt, wenngleich die Konflikte hier im Vergleich zur Tarifpolitik weni-

ger stark ausgeprägt sind. Staatliche Akteure sind zudem weniger bereit, um jeden Preis auf eine Einigung zwischen den Sozialpartnern zu warten. Stattdessen kann es zu verstärkter hierarchischer Interventionen von Seiten des Staates in vormals den Sozialpartnern vorbehaltenen Regelungsbereiche sowie zu neuen Allianzen und Koalitionen. Diese Thesen möchte ich im folgenden Abschnitt anhand einiger konkreter Beispiele ausführen.

### **3. Alte und neue Konfliktlinien in der Berufsbildungspolitik**

In den großen Debatten zur Reform der beruflichen Bildung in den 1970er Jahren zeigten sich Muster der Koalitionsbildung zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren, die man als klassisch bezeichnen kann, da sie eine fundamentale Konfliktlinie in entwickelten Demokratien widerspiegeln (Busemeyer 2012a): den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital. Auf der einen Seite gab es eine Allianz aus Gewerkschaften und Sozialdemokratie, die für eine Ausweitung staatlicher Macht, z.B. durch die Integration der beruflichen Bildung in das allgemeinbildende Sekundarschulsystem oder durch die Einführung einer Ausbildungsumlage, eintraten. Dieser linken Koalition stand eine Allianz aus Arbeitgeberverbänden, Kammern und Christdemokraten gegenüber (die liberale FDP hatte in dieser Konstellation eine etwas ambivalente Position), die die Eigenständigkeit der Unternehmen in der Finanzierung und Organisation der Ausbildung verteidigten.

In den Reformdebatten der letzten Jahre sind neue Konfliktlinien hinzugekommen (vgl. zum Folgenden ausführlicher Busemeyer 2009a, b; 2012a, b; Busemeyer/Trampusch 2013, Thelen/Busemeyer 2012). Diese Konfliktlinien mögen zuvor schon latent vorhanden gewesen sein; sie sind aber politisch relevanter geworden.

Im Lager der Arbeitgeber beispielsweise stehen die Interessen von exportorientierten Großunternehmen auf der einen Seite zunehmend in Konflikt mit den Interessen der kleinen und mittleren Betriebe, vor allem im Handwerkssektor. Exportorientierte Großunternehmen haben ein starkes Interesse an der Internationalisierung der Ausbildung, denn sie haben Produktionsstandorte in verschiedenen europäischen Ländern und wollen sicherstellen, dass Teile der Ausbildung ohne Anrechnungsprobleme im Ausland absolviert werden können. Aus diesem Grund sind sie auch starke Befürworter der Modularisierung von Ausbildungsberufen, also der Schaffung von Ausbildungsbausteinen, die flexibel miteinander kombiniert werden können. In einigen Großunternehmen in der Automobil- und Elektroindustrie (Clement/Lacher 2007) sind zudem neue Qualifikationsbedarfe nach Fachkräften auf dem Niveau zwischen Ungelernten und voll ausgebildeten Fachkräften entstanden. Diese Bedarfe sind dennoch so spezifisch, dass sie nicht

mehr mit der Einstellung von Auszubildenden aus anderen Sektoren, vor allem dem Handwerkssektor, abgedeckt werden können (Jaudas et al. 2004). Insofern gibt es hier eine große Nachfrage nach der Schaffung von theoriegeminderten und in der Ausbildungsdauer verkürzten zweijährigen Ausbildungsberufen.

Auf der Gegenseite ist im Bereich des Handwerks, teilweise auch bei den Kammern, die Skepsis gegenüber neuartigen Konzepten wie Modularisierung und zweijährigen Berufen größer. Handwerksbetriebe stellen Auszubildende auch deshalb ein, weil sie während der Ausbildung produktiv tätig sind, und die Erträge sind im dritten Ausbildungsjahr am höchsten (Pfeifer/Wenzelmann/Schönfeld 2010). Außerdem ist gerade im Handwerk die Sozialisation eines Auszubildenden in den betrieblichen und beruflichen Kontext besonders wichtig. Von daher haben Handwerksbetriebe nicht unbedingt ein Interesse an verkürzten Ausbildungsberufen. Sie profitieren auch weniger von Modularisierung und Internationalisierung, denn der entsprechende Bedarf nach Flexibilität ist weniger stark ausgeprägt als bei exportorientierten Großunternehmen.

Eine neue Konfliktlinie ist auch zwischen den Kammern einerseits und einem Teil der Arbeitgeberschaft andererseits entstanden. In einigen Bereichen (zum Beispiel bei den neu geordneten Berufen der Metall- und Elektroindustrie) besteht die Nachfrage einer Verlagerung eines Teils der Abschlussprüfung in die Betriebe, da auf diese Weise reale Betriebsabläufe besser abgebildet werden können. Diese „Verbetrieblichung“ der Prüfungen fordert allerdings die Kammern heraus, die bislang das Monopol für die Durchführung der beruflichen Abschlussprüfungen hatten und hierdurch eine Gefährdung ihrer Daseinsberechtigung befürchten. Von einer Verbetrieblichung der Prüfungen haben kleinere Betriebe ebenfalls weniger, denn sie haben nicht unbedingt den gleichen Bedarf nach betriebspezifischen Abschlussprüfungen wie die Großen, und sie haben auch nicht die personellen und anderweitigen Ressourcen, diese Prüfungen durchzuführen.

Auf Gewerkschaftsseite gab es – vor allem als die Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt akut war – Diskussionen um die Frage, wie die strukturelle Lücke zwischen dem Angebot von Ausbildungsplätzen und der darüber liegenden Nachfrage geschlossen werden könnte. Industriegewerkschaften wie die IG BCE oder die IG Metall (wie auch der DGB selbst) hielten an der Vorrangstellung der betrieblichen Bildung vor außerbetrieblichen oder vollzeitschulischen Alternativen fest. Die Bildungsgewerkschaft GEW hingegen setzte sich – aus einer Minderheitenposition heraus – für einen Ausbau der vollzeitschulischen Ausbildung ein.

Der größte Konflikt im linken Lager betraf allerdings die Auseinandersetzung um zweijährige Ausbildungsberufe. Wirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) hatte im Jahr 2003 gegen den expliziten Widerstand der Gewerkschaften die Neuschaffung von zweijährigen Ausbildungsberufen

durchgesetzt, um den oben angesprochenen neuen Qualifikationsbedarfen in Teilen der Wirtschaft entgegenzukommen. Auch vor 2003 gab es eine gewisse Zahl von zweijährigen Berufen (zum Beispiel Verkäufer/in), die allerdings eine eher marginale Rolle spielten. Die Entscheidung der rot-grünen Regierung zur Neuschaffung von zweijährigen Berufen stellte damit einen Paradigmenwechsel dar, zumal er gegen den Widerstand der Gewerkschaften erfolgte. Diese befürchteten, eine zu starke Ausdifferenzierung des Systems der Ausbildungsberufe könnte negative Folgen für die Tarifpolitik haben und auch hier einer weiteren Differenzierung und Stratifizierung Vorschub leisten. Bei späteren Debatten zur Modularisierung und Europäisierung verfestigte sich eine Akteurskonstellation, die schon in Grundzügen im Fall der zweijährigen Berufe erkennbar war: Teile der Arbeiterschaft (vor allem die exportorientierte Großindustrie) im Verbund mit einer reformorientierten Regierung gegen die Gewerkschaften in loser Allianz mit anderen Teilen der Arbeiterschaft (Handwerk, Kammern).

Eine weitere, nicht unbedingte neue Konfliktlinie verläuft zwischen den Sozialpartnern einerseits und den staatlichen und politischen Akteuren andererseits. Gewerkschaften und Arbeitgeber waren und sind sich dann schnell einig, wenn es um die Verteidigung autonomer Steuerungsrechte gegen staatliche Eingriffe geht. Im Zuge der Reform des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005 wurde beschlossen, Absolventen vollzeitschulischer Ausbildungsgänge zur Abschlussprüfung in den Kammern zuzulassen. Auf diese Weise würde faktisch ein alternativer vollzeitschulischer Zweig im Rahmen des Systems der dualen Ausbildungsberufe aufgebaut, wie er in anderen Ländern, zum Beispiel Dänemark oder den Niederlanden, bereits existiert. Im Unterschied zu den jetzt schon bestehenden Ausbildungsmöglichkeiten im vollzeitschulischen Bereich würden die Absolventen der neuen Ausbildungsgänge durch die Ablegung der Kammerprüfung einen formal gleichwertigen Abschluss erlangen wie regulär im Betrieb Ausgebildete. Die Regelung war von Anfang an zeitlich befristet, da sie vor allem als temporäre Lösung des Nachfrageproblems auf dem Ausbildungsstellenmarkt betrachtet wurde, weniger als Strukturreform. Die Sozialpartner setzten allerdings gemeinsam durch, dass auf Länderebene (da diese für die vollzeitschulische Berufsbildung zuständig sind) die Landesausschüsse für Berufsbildung in die Zulassung einzelner Ausbildungsgänge für die Kammerprüfung involviert waren. Dies hat de facto dazu geführt, dass sich die Umsetzung der im 2005er Gesetz enthaltenen Maßnahme erheblich verzögerte und wegen der zunehmenden Entspannung der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt auch von Seiten der Regierung nicht mehr entschieden vorangetrieben wurde. Dieses Beispiel zeigt allerdings, dass trotz erheblicher Konflikte in anderen Bereichen Gewerkschaften und Arbeitgeber durchaus willens und in der Lage sind, Allianzen einzugehen, wenn es um gemeinsame Interessen geht.

## 4. Diskussion: Vom kooperativen zum konfliktiven Korporatismus

Zusammenfassend gesprochen zeigen diese kurzen Beispiele, dass sich im Feld der Berufsbildungspolitik – wie auch im deutschen Verbändesystem allgemein – zunehmend alte und neue Konfliktlinien („cleavages“) überlappen und es dadurch zu neuen und komplexen Mustern der Allianzenbildung kommt. Im Einzelnen sind dies:

- die alte Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit (Gewerkschaften und Sozialdemokraten gegen Arbeitgeber und Christdemokraten/Liberale);
- die Konfliktlinie zwischen exportorientierten Großunternehmen und eher auf heimische Märkte ausgerichteten kleinen und mittleren Unternehmen im Arbeitgeberlager;
- die Konfliktlinie zwischen Industriegewerkschaften und den reformorientierten Teilen der Sozialdemokratie und
- die Konfliktlinie zwischen den Sozialpartnern und staatlichen Akteuren.

Diese Liste beinhaltet die wichtigsten Konfliktlinien, muss aber natürlich weder aus theoretischer noch aus empirischer Sicht erschöpfend sein. Außerdem ist wichtig zu betonen, dass nicht jede Konfliktlinie immer politisch relevant ist. Vielmehr können „cleavages“ lange Zeit latent bleiben, dann aber in einem konkreten Fall zur Grundlage politischer Mobilisierung und Allianzenbildung werden.

Insgesamt betrachtet zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre einen Trend vom kooperativen zum konfliktiven Korporatismus (Höpner 2007, Vail 2007, Streeck 2005; 2009, Trampusch 2009). Im kooperativen Korporatismus war die Handlungsorientierung der relevanten Akteure stärker auf Kooperation und gemeinsames Problemlösen ausgerichtet. Konflikte innerhalb der beiden Lager der Arbeitgeber und Gewerkschaften waren schwächer ausgeprägt; es gab eine größere Bereitschaft zur Unterordnung von Einzelinteressen unter kollektive Interessen. Wegen der oben erwähnten Erosion des Verbände- und Tarifsystems treten nun zunehmend Partikularinteressen in den Vordergrund, was dazu führt, dass die Konflikte auch innerhalb der beiden großen Lager zunehmen (zum Beispiel zwischen den Industriegewerkschaften und der Bildungsgewerkschaft GEW oder zwischen der Exportindustrie und dem Handwerk). Dies wiederum begünstigt die Bildung neuer und wechselnder Allianzen, je nachdem, mit welchem Verbündeten die eigenen Interessen in einem konkreten Fall am besten durchgesetzt werden können.

Hinzu kommt, dass die Arbeitgeber im Bereich der Berufsbildung eine besondere, „pivotale“ Position einnehmen. Sowohl Gewerkschaften als auch die Regierung haben ein Interesse daran, dass die Arbeitgeber weiterhin in ausreichendem Maße Ausbildungsplätze anbieten. Natürlich gibt es auch

andere Länder, in denen die Stellung der Arbeitgeber in der beruflichen Bildung nicht so zentral ist. Im deutschen Fall jedoch stellt dies eine beträchtliche Machtressource für die Arbeitgeber dar. Sie können wechselseitige Bündnisse eingehen (Busemeyer 2012a), um ihre Interessen zu sichern: mit den Gewerkschaften zur Abwehr von staatlichen Eingriffen in die Autonomie der Sozialpartner wie zum Beispiel bei der schleppenden Umsetzung der Regelung zu vollzeitschulischen Ausbildungsgängen in der 2005er BBiG-Reform oder mit reformorientierten staatlichen Akteuren gegen die Gewerkschaften mit dem Ziel der Flexibilisierung und Differenzierungen des Systems, wie das Beispiel der zweijährigen Berufe, aber auch die Debatte zur Europäisierung und Modularisierung gezeigt haben.

Letztlich zeigen die Beispiele aber auch, dass die Rolle von Regierungsparteien (und ihrer jeweiligen Ideologie) entscheidend sein kann. Regierungsparteien beeinflussen unmittelbar Politikinhalt, indem sie Gesetze und Verordnungen erlassen. Sie bestimmen, welches Thema als politisch zu bearbeitendes Problem wahrgenommen wird und auf die Tagesordnung kommt (Agenda-Setting). Darüber hinaus definieren sie die konkrete Rolle des Staates in korporatistischen Arenen und räumen befreundeten organisierten Interessen privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen ein.

Die oben genannten Beispiele dokumentieren gewichtige Unterschiede zwischen dem Ansatz der rot-grünen Bundesregierung und der schwarz-gelben Vorgängerregierung. Der Ansatz der Großen Koalition unter Bildungsministerin Schavan ähnelte dann wiederum der Politik unter Kohl. Insgesamt verfolgte die rot-grüne Regierung einen stärker aktivistischen Ansatz. Die Berufsbildungspolitik zielte nicht mehr nur auf die Bewahrung des Bestehenden, sondern hatte auch Reformen zum Ziel. Während die Kohl-Regierungen im Form des erwähnten neokorporatistischen Modells der 1980er Jahre eine eher passive Rolle gegenüber den Sozialpartnern einnahmen, verfolgte Rot-Grün einen aktiveren Ansatz und war aus diesem Grund auch zu stärker hierarchischen Interventionen bereit, selbst wenn dadurch mit dem Konsensprinzip gebrochen werden musste. Die rot-grüne Politik unterscheidet sich von der Politik der sozial-liberalen Koalition der 1970er Jahre vor allem dadurch, dass die Gewerkschaften nicht mehr die natürlichen Verbündeten der Regierung waren. Stattdessen gingen die reformorientierten Kräfte in der SPD neue Allianzen mit Wirtschaftsakteuren ein, um vermeintliche Widerstände gegen die als notwendig erachtete Reform des deutschen Wirtschafts- und Sozialmodells zu brechen. Dies gilt natürlich nicht nur für die Berufsbildungspolitik, sondern auch für andere Politikfelder, vor allem die Arbeitsmarktpolitik.

## 4. Fazit

Die Kernaussagen dieses kurzen Essays können in Form von drei Thesen kurz zusammengefasst werden: Erstens, das deutsche Berufsbildungssystem hat sich im Zuge der letzten Jahre und Jahrzehnte nachhaltig verändert, selbst wenn oberflächlich betrachtet viele Dinge gleich geblieben sind. Viele Veränderungen erscheinen in der kurzfristigen Betrachtung inkrementell und deren transformative Wirkung wird erst aus der langfristigen Perspektive offensichtlich. Zweitens habe ich argumentiert, dass auch das deutsche Verbände- und Tarifsystem sich verändert hat. Da die Sozialpartner in der Steuerung der beruflichen Bildung stark involviert sind, hat dieser Prozess unmittelbare Folge- und Rückwirkungen auf die Berufsbildungspolitik. Drittens, die Politik reagiert auf Veränderungen im Berufsbildungssystem und seiner Umwelt, allerdings ist diese Reaktion selbst geprägt vom Einfluss bestehenden Institutionen, organisierter Interessen und Parteipolitik. Insgesamt ist ein Trend vom kooperativen zum konfliktiven Korporatismus zu diagnostizieren. Auch wenn weiterhin ein breiter Konsens zwischen den beteiligten Akteuren hinsichtlich der Vorzüge des dualen Ausbildungsmodells besteht, könnte die Stärkung von Partikularinteressen auf Kosten kollektiven Interessen aufgrund der daraus resultierenden Wechselhaftigkeit von Allianzen die Problemlösungsfähigkeit des Systems als Ganzes beeinträchtigen.

## Literatur

- Autorengruppe BIBB/Bertelsmannstiftung. (2011): Reform des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung: Aktuelle Vorschläge im Urteil von Berufsbildungsexperten und Jugendlichen. Bonn, Gütersloh: BIBB, Bertelsmannstiftung.
- Baethge, M./Solga, H./Wieck, M. (2007): Berufsbildung im Umbruch: Signale eines überfälligen Aufbruchs. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bosch, G. (2010): Zur Zukunft der dualen Berufsausbildung in Deutschland. In: Bosch, G./Krone, S./Langer, D. (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte. Wiesbaden: VS, S. 37-61.
- Busemeyer, M. R. (2009a): Die Sozialpartner und der Wandel in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970. In: Industrielle Beziehungen, 16. Bd., H.3, S. 273-294.
- Busemeyer, M. R. (2009b): Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970. Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Busemeyer, M. R. (2012a): Business as a Pivotal Actor in the Politics of Training Reform: Insights from the Case of Germany. *British Journal of Industrial Relations*, forthcoming.
- Busemeyer, M. R. (2012b): Reformperspektiven der beruflichen Bildung: Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich. Bonn, Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung.

- Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (2011): Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education. In: *British Journal of Political Science*, 41. Bd., H. 2, S. 413-443.
- Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (2012): Introduction: The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. In: Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (Eds.): *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 3-38.
- Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (2013): Liberalization by Exhaustion: Transformative Change in the German Welfare State and Vocational Training System. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 59. Bd., H.3, S. 291-312.
- Clement, U./Lacher, M. (2007): Kompetenzentwicklung in ganzheitlichen Produktionssystemen: globale Herausforderungen – europäische Lösungen? In: *BWP*, 4. Bd., S. 32-36.
- Greinert, W.-D. (2005): Warum in der Bundesrepublik ein modernes Berufsbildungsrecht nicht durchsetzbar ist – kritische Anmerkungen zur aktuellen Reformpolitik. In: Büchter, K. (Hrsg.): *Berufspädagogische Erkundungen – Eine Bestandsaufnahme in verschiedenen Forschungsfeldern*. Frankfurt a.M.: Verlag der Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter Forschung und Bildung (GFAB), S. 195-210.
- Hacker, J. S. (2005): Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In: Streeck, W./Thelen, K. (Eds.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 40-82.
- Hassel, A. (2007): What Does Business Want? Labour Market Reforms in CMEs and Its Problems. In: Hancké, B./Rhodes, M./Thatcher, M. (Eds.): *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 253-277.
- Hilbert, J./Südmersen, H./Weber, H. (1990): *Berufsbildungspolitik: Geschichte – Organisation – Neuordnung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Höpner, M. (2007): Coordination and Organization: The Two Dimensions of Non-liberal Capitalism. In: *MPIfG Discussion Paper*, 7. Bd., H. 12.
- Jaudas, J./Mendius, H. G./Schütt, P./Deiß, M./Miklos, J. (2004): *Handwerk – nicht mehr Ausbilder der Nation? Übergangsprobleme von der handwerklichen Ausbildung ins Beschäftigungssystem*. München: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung.
- Kern, H./Sabel, C. F. (1994): Verblaßte Tugenden: Zur Krise des deutschen Produktionsmodells. In: Beckenbach, N./Van Treeck, W. (Hrsg.): *Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit*. Göttingen: Schwartz, S. 605-624.
- Pfeifer, H./Wenzelmann, F./Schönfeld, G. (2010): *Ausbildungskosten und das Übernahmeverhalten von Betrieben: Ein Vergleich der BIBB-Kosten- und Nutzererhebungen der Jahre 2000 und 2007*. Bonn: BIBB.
- Schmidt, M. G./Ostheim, T./Zohlhöfer, R./Siegel, N. A. (Hrsg.) (2007): *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS.
- Silvia, S. J./Schroeder, W. (2007): Why Are German Employers Associations Declining? Arguments and Evidence. In: *Comparative Political Studies*, 40. Bd., H. 12, S. 1433-1459.

- Streeck, W. (2005): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte. In: MPIfG Working Paper, 05/4.
- Streeck, W. (2009): *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Streeck, W./Hilbert, J./Van Kevelaer, K.-H./Maier, F./Weber, H. (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, W./Schmitter, P. C. (1985): Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In: Streeck, W./Schmitter, P. C. (Eds.): *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London, Beverly Hills, New Delhi: Sage, S. 1-29.
- Streeck, W./Thelen, K. (2005): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Streeck, W./Thelen, K. (Eds.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 1-39
- Thelen, K./Busemeyer, M. R. (2012): Institutional Change in German Vocational Training: From Collectivism toward Segmentalism. In: Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (Eds.): *The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation Systems*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 68-100.
- Trampusch, C. (2009): *Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfeldes*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Vail, M. I. (2007): The Evolution of Bargaining under Austerity: Political Change in Contemporary French and German Labor-Market Reform. In: MPIfG Discussion Paper, 07/10.