

Clarke, Linda; Lange, Thomas; Shackleton, John R.; Walsh, Siobhan  
**Die politische Ökonomie der Berufsbildung in Großbritannien und in Deutschland**

*Zeitschrift für Pädagogik 40 (1994) 3, S. 373-388*



Quellenangabe/ Reference:

Clarke, Linda; Lange, Thomas; Shackleton, John R.; Walsh, Siobhan: Die politische Ökonomie der Berufsbildung in Großbritannien und in Deutschland - In: Zeitschrift für Pädagogik 40 (1994) 3, S. 373-388 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-108449 - DOI: 10.25656/01:10844

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-108449>

<https://doi.org/10.25656/01:10844>

in Kooperation mit / in cooperation with:

**BELTZ JUVENTA**

<http://www.juventa.de>

**Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

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)

Digitalisiert

# Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 40 – Heft 3 – Mai/Juni 1994

## *Essay*

- 345 JÜRGEN DIEDERICH  
Was *lernt* man, wenn man nicht lernt? Etwas Didaktik „jenseits von Gut und Böse“ (Nietzsche)

## *Thema: Berufsbildung*

- 357 WOLF-DIETRICH GREINERT  
Berufsausbildung und sozio-ökonomischer Wandel.  
Ursachen der „Krise des dualen Systems“ der Berufsausbildung
- 373 LINDA CLARKE/THOMAS LANGE/J. R. SHACKLETON/SIOBHAN WALSH  
Die politische Ökonomie der Berufsbildung in Großbritannien und in Deutschland
- 389 PHILIPP GONON  
Die Einführung der „Berufsmatura“ in der Schweiz als Prüfstein einer Neuorientierung von Allgemeinbildung und Berufsbildung
- 405 KLAUS HARNEY/BERND ZYMEK  
Allgemeinbildung und Berufsbildung. Zwei konkurrierende Konzepte der Systembildung in der deutschen Bildungsgeschichte und ihre aktuelle Krise

## *Diskussion*

- 425 WALTER HERZOG  
Pädagogik und Psychologie. Nachdenken über ein schwieriges Verhältnis

- 447 HEINER MEULEMANN/KLAUS BIRKELBACH  
Mein Leben als mein Thema – auch für andere. Biographische  
Reflexion über das Heranwachsen bis zum 30. Lebensjahr bei  
ehemaligen Gymnasiasten

### *Besprechungen*

- 473 THOMAS FUHR  
*Jürgen Oelkers*: Pädagogische Ethik. Eine Einführung in Probleme,  
Paradoxien und Perspektiven  
*Käte Meyer-Drawel/Helmut Peukert/Jörg Ruhloff* (Hrsg.):  
Pädagogik und Ethik. Beiträge zu einer zweiten Reflexion
- 480 HANS SCHEUERL  
*Thomas Schütze*: Ästhetisch-personale Bildung. Eine rekonstruktive  
Interpretation von Schillers zentralen Schriften zur Ästhetik aus  
bildungstheoretischer Sicht
- 481 MAX LIEDTKE  
*Fritz-Peter Hager/Daniel Tröhler* (Hrsg.): Neue Pestalozzi-Studien.  
Bd. 1: Anna Pestalozzis Tagebuch – KÄTE SILBER: Anna Pestalozzi  
und der Frauenkreis um Pestalozzi
- 486 HEINZ LEHMEIER  
*Wilfried Plöger*: Allgemeine Didaktik und Fachdidaktik.  
Modelltheoretische Untersuchungen

### *Dokumentation*

- 493 Habilitationen und Promotionen in Pädagogik 1993
- 525 Pädagogische Neuerscheinungen

## *Contents*

### *Essay*

- 345 JÜRGEN DIEDERICH  
What does one learn when not learning? A bit of didactics “beyond good or evil” (Nietzsche)

### *Topic: Vocational Education*

- 357 WOLF-DIETRICH GREINERT  
Vocational Education and Socio-Economic Change – Causes of the “crisis of the dual system” of vocational education
- 373 LINDA CLARKE/THOMAS LANGE/J. R. SHACKLETON/SIOBHAN WALSH  
Politico-Economic Aspects of Vocational Education – The Federal Republic of Germany and Great Britain compared
- 389 PHILIPP GONON  
The Introduction of the “Berufsmatura” (Vocational Leaving Certificate) In Switzerland As Touchstone For a Re-Oriented of Both General and Vocational Education
- 405 KLAUS HARNEY/BERND ZYMEK  
General Education and Vocational Education – Two competing concepts of system formation in German educational history and their present crisis

### *Discussion*

- 425 WALTER HERZOG  
Pedagogics and Psychology – Reflections on a difficult relationship
- 447 HEINER MEULEMANN/KLAUS BIRKELBACH  
My Life – My Topic, For Others Too. Biographical reflections of former students at a Gymnasium, aged thirty on the process of growing up

### *Reviews*

473

### *Documentation*

- 493 Habilitations and Doctoral Dissertations in Pedagogics
- 525 Recent Pedagogical Publications

## Die politische Ökonomie der Berufsbildung in Großbritannien und in Deutschland

### *Zusammenfassung*

Der Beitrag wägt die Vor- und Nachteile des dualen Berufsbildungswesens in Deutschland gegen die sehr viel weniger geregelte Ausbildung in Großbritannien ab. Es werden die Interessen dargelegt, die Arbeitgeber daran hindern bzw. ermutigen,<sup>5</sup> eine betriebsspezifische oder aber eine allgemein anwendbare Aus- oder Fortbildung anzubieten. Verglichen werden Muster einer Interventionspolitik und wirtschaftlicher Regulierung mit denen eines Prinzips des freien Marktes, beides in parlamentarischen Systemen. Der Vergleich der britischen und der deutschen Entwicklung zeigt die unterschiedlichen Voraussetzungen beider Gesellschaften, die auch einer Übertragung des dualen Berufsbildungssystems entgegenstehen.

Berufsbildung in Deutschland wird vielerorts höher geschätzt als das britische System und wurde in den letzten Jahren zunehmend als Modell für Verbesserungen der Berufsbildung in Großbritannien gepriesen. Das an sich ist nichts Neues: Bereits vor hundert Jahren vertrat ALFRED MARSHALL eine ganz ähnliche Ansicht. Doch die Fülle des modernen deutschen Berufsbildungsangebots zusammen mit dem Aufschwung der deutschen Wirtschaft seit den fünfziger Jahren verleiht diesem Argument heute mehr Nachdruck. In Deutschland erhalten mehr Arbeitnehmer, insbesondere in der wichtigen Altersgruppe der 16- bis 18jährigen, eine berufliche Ausbildung als in Großbritannien, und sehr viel mehr Arbeiter erlangen formale Qualifikationen. Die Arbeitgeber scheinen sich ernsthaft der langfristigen Investition in das Humankapital verschrieben zu haben.

Im folgenden werden wir in knapper Form die politische Ökonomie der Berufsbildung in beiden Ländern untersuchen und die wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen verdeutlichen, die zu den Unterschieden zwischen beiden Systemen führen. Wir werden zeigen, daß das deutsche Berufsbildungssystem das Produkt eines breiten Nachkriegskonsenses ist, der als „sozial kontrollierter Wohlfahrtskapitalismus“ bezeichnet worden ist. Berufsbildung kann nicht isoliert von anderen Aspekten der deutschen Wirtschaft betrachtet werden. Britische Bestrebungen, Aspekte des deutschen Systems – wo erwünscht – aufs eigene Land zu übertragen, müssen fehlschlagen, solange dies nicht klar ist.

## 1. Das duale System der Berufsbildung in Deutschland

Das Hauptaugenmerk der Kommentatoren richtete sich bislang auf die berufliche Erstausbildung.<sup>1</sup> In Deutschland<sup>2</sup> wird diese durch das duale System geboten. Es liegen bereits viele Darstellungen hiervon vor (STRECK u. a. 1987; CASEY 1986; WAGNER 1991; HER MAJESTY'S INSPECTORATE 1991), daher werden wir uns hier kurz fassen. Das duale System gründet auf einer Partnerschaft zwischen dem Bildungswesen einerseits und Industrie und Handel andererseits. Arbeitgeber, Gewerkschaften und sowohl die Bundesregierung als auch die Regierungen der Länder tragen gemeinsam die Verantwortung für Planung und Durchführung der beruflichen Erstausbildung. Eine solche Ausbildung wird für 378 formal definierte Berufe angeboten. In der Regel laufen die Programme über einen Zeitraum von drei Jahren. Wie der Name bereits erkennen läßt, basiert das duale System auf einer Kombination zweier Ausbildungskompetenzen: Die praktische Ausbildung ist Gegenstand des Bundesgesetzes, während die theoretische Ausbildung der Kontrolle der Länder unterliegt. Die Grundlagen des Systems als Ganzes sind im Berufsbildungsgesetz von 1969 festgelegt, das selbst eine Systematisierung und Ausweitung früherer Praktiken darstellt (vgl. GREINERT i. d. H.). Dieses Gesetz stellt sicher, daß jeder Betrieb, der Lehrlinge annimmt, diesen auch eine akkreditierte Ausbildung bietet; ob der Betrieb dazu in der Lage ist, wird von der zuständigen Industrie- und Handelskammer oder der Handwerkskammer überprüft.

Alle Betriebe müssen bei einer Kammer registriert sein, die für die Organisation und Beurteilung der Abschlußprüfungen sowie für die Vergabe der staatlich anerkannten beruflichen Qualifikationen verantwortlich ist. Die Inhalte der anerkannten praktischen Ausbildungsprogramme werden, obwohl sie letztlich Sache der Bundesregierung sind, in der Praxis durch Verhandlungen zwischen den „Sozialpartnern“, d. h. den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften, auf Sektorebene festgelegt. Dabei berät das Bundesinstitut für Berufsbildung. Die Durchführung der Programme wird von den Kammern und – auf Betriebsebene – von den Gewerkschafts- und Betriebsräten (die in Fragen der Berufsbildung ein Vetorecht haben) überwacht. Ergänzt wird diese betriebsgebundene Lehre bzw. dieser „Ausbildungsvertrag“ durch die Anforderung an alle Lehrlinge im Alter von 16 bis 18 Jahren<sup>3</sup>, an bis zu zwei

1 Genau hier scheint der große Vorteil des deutschen Berufsbildungssystems zu liegen. Die Fort- und Weiterbildung konzentriert sich, wie in Großbritannien auch, auf bereits hochqualifizierte Arbeitnehmer, insbesondere aus dem Bereich des Managements; die ungelerten und angehenden Arbeitskräfte nehmen selten daran teil. Darüber hinaus ist das Fortbildungsangebot „charakterisiert durch einen Mangel an Transparenz sowie durch erhebliche Qualitätsunterschiede zwischen den Programmen“ (STRECK u. a. 1987, S. 106).

2 Das System wurde in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Da die ehemalige DDR nun denselben Berufsausbildungsgesetzen unterliegt, scheint es legitim, lediglich auf „Deutschland“ zu verweisen, außer dort, wo der Kontext eindeutig eine Unterscheidung zwischen Ost und West verlangt.

3 In einigen Bundesländern endet die allgemeine Schulpflicht mit dem 15. Lebensjahr. Viele Jugendliche, die in diesem Alter von der Sekundarschule abgehen, einschließlich einiger 16jähriger, besuchen anschließend eine Berufsfachschule, an der sie für ein Jahr eine grundlegende und allgemeine berufliche Ausbildung erhalten, ehe sie eine Lehrstelle im dualen System annehmen. Bis in die späten 80er Jahre schlugen 23% der Jugendlichen diesen Weg ein (CASEY 1991).

Tabelle 1: Berufliche Qualifikationen der Arbeitskräfte 1985–89

	Bundesrepublik Deutschland	Großbritannien
Keine beruflichen Qualifikationen	26 %	63 %
Mittlere berufliche Qualifikationen	56 %	20 %
Universitätsabschluß u. höhere berufl. Qualifikationen	18 %	17 %

Tagen in der Woche eine Berufsschule zu besuchen, die auf den jeweiligen Berufszweig spezialisiert ist. Die Curricula dieser staatlich finanzierten Schulen werden von den Landesregierungen festgelegt. Selbst die Minderheit der jungen ungelernten Arbeiter, die nicht vom dualen System erfaßt werden (knapp unter 10 %), müssen teilzeitlich eine Schule besuchen, auch wenn ihr Lehrplan allgemeiner gehalten ist (so z. B. im „Berufsgrundbildungsjahr“).

In einigen Punkten ähneln sich die von britischen Betrieben angebotene Erstausbildung und die des dualen Systems durchaus. In vergleichbaren Bereichen führt die Lehre zu ähnlichen Ergebnissen, und viele britische Arbeitgeber bieten jungen Arbeitnehmern die Möglichkeit, an einem oder anderthalb Tagen in der Woche eine Berufsschule zu besuchen. Dennoch sind es vor allem die Unterschiede, die dem Beobachter ins Auge stechen. Insbesondere fällt auf, daß (a) durch die berufliche Erstausbildung in Deutschland eine sehr viel größere Zahl von Arbeitnehmern erfaßt wird: 90 % der 16- bis 18jährigen Deutschen besuchen eine allgemein- oder berufsbildende Schule, im Gegensatz zu nur 65 % bis 70 % der jungen Briten, (b) sehr viel mehr Deutsche eine formale Qualifikation erlangen oder bereits haben – in den späten 80er Jahren hatten 63 % der britischen Arbeitskräfte keine Qualifikation gegenüber nur 26 % der (west)deutschen Arbeitnehmer – und (c) die Berufsbildung in Deutschland sehr viel stärker reguliert ist.

Wir wollen uns auf diesen letzten und überaus wichtigen Punkt konzentrieren: Das deutsche Berufsbildungssystem ist sowohl auf Bundes- wie auch auf Länderebene streng geregelt. Es ist in Deutschland praktisch unmöglich, junge Arbeitnehmer einzustellen, ohne daß diese eine berufliche Ausbildung durchlaufen. Form und Inhalt dieser Ausbildung sind genau spezifiziert, und es ist nahezu unmöglich, auf dem Arbeitsmarkt aufzusteigen, ohne daß man fachliche Qualifikationen vorweisen kann. Doch die Durchführung der Ausbildung und ein Großteil der Finanzierung liegen weiterhin in privater Hand. Obwohl die Bundes- und Landesbehörden finanzielle Unterstützung geben (so finanzieren z. B. die Länder die Berufsschule und die Berufsfachschule), muß der größte Teil der Kosten des dualen Systems doch von den Arbeitgebern getragen werden und damit indirekt von den Auszubildenden, deren Lohn während der Ausbildungszeit nur einen Bruchteil des Gehaltes eines erwachsenen Arbeitnehmers beträgt. Mitte der 80er Jahre erhielten die 16- bis 18jährigen Auszu-

bildenden in Deutschland lediglich 20% bis 25% des vollen Lohns, wohingegen die vergleichbare Zahl in Großbritannien 50% und mehr betrug. Die Zuwendungen – bei genauerer Betrachtung sind dies nicht Gehälter im traditionellen ökonomischen Sinn – für Auszubildende werden in Deutschland für die jeweiligen Berufszweige in Tarifverhandlungen vereinbart, und alle Betriebe einer Region einigen sich auf einen Betrag. Es ist behauptet worden (CASEY 1991; OULTON/STEEDMAN 1992), daß Arbeitgeber dadurch in der Lage wären, die Reinkosten für die Ausbildung auf nahe Null zu senken; sie erhielten eine beträchtliche Menge „unbezahlter“ Produktivität von den Auszubildenden, wodurch die Ausbildungskosten kompensiert würden. Auch wenn dies überzogen ist, scheint es doch so zu sein, daß die Durchführung der beruflichen Ausbildung für deutsche Betriebe vergleichsweise billiger ist als für britische. Die Folge ist, daß die Auszubildenden einen vergleichsweise höheren Teil der realen Kosten ihrer Ausbildung selber tragen müssen. Aufgrund der Berufsbildungsgesetze haben sie keine rechte Wahl in dieser Frage; sie sehen sich praktisch einer kollektiven Übereinstimmung der Arbeitgeber gegenüber. Sie werden allerdings dadurch entschädigt, daß sie sich auf der ersten Stufe einer Leiter befinden, die im Prinzip einen klar strukturierten beruflichen Aufstieg bietet. Berufliche Qualifikationen können zu einer Weiterbildung zum Meister führen, womit ein hoher Status verbunden ist. Der Meister nimmt in der deutschen Industrie eine gehobene Stellung ein. Er oder sie bildet Lehrlinge aus; ein ausbildender Betrieb muß einen Meister einstellen ebenso wie ein Großteil der Unternehmen, die der Öffentlichkeit eine große Auswahl an kommerziellen Dienstleistungen anbieten.

## 2. Die Nachteile des dualen Systems

Wir streben hier keine umfassende Bewertung des dualen Systems an (Tabelle 2 bietet allerdings den Rahmen für eine solche Beurteilung). Doch die zuletzt genannten Beobachtungen führen uns zu der Feststellung, daß die deutschen Berufsbildungsvorschriften nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile mit sich bringen. Einschränkungen hinsichtlich der Einstellung von Meistern und Fachkräften – sogar Verkäufer oder Friseure müssen eine formale Lehre durchlaufen (dies ist dem britischen Arbeitsmarkt fremd) – beschränken eindeutig den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt und indirekt auch auf dem Waren- und Dienstleistungsmarkt.<sup>4</sup>

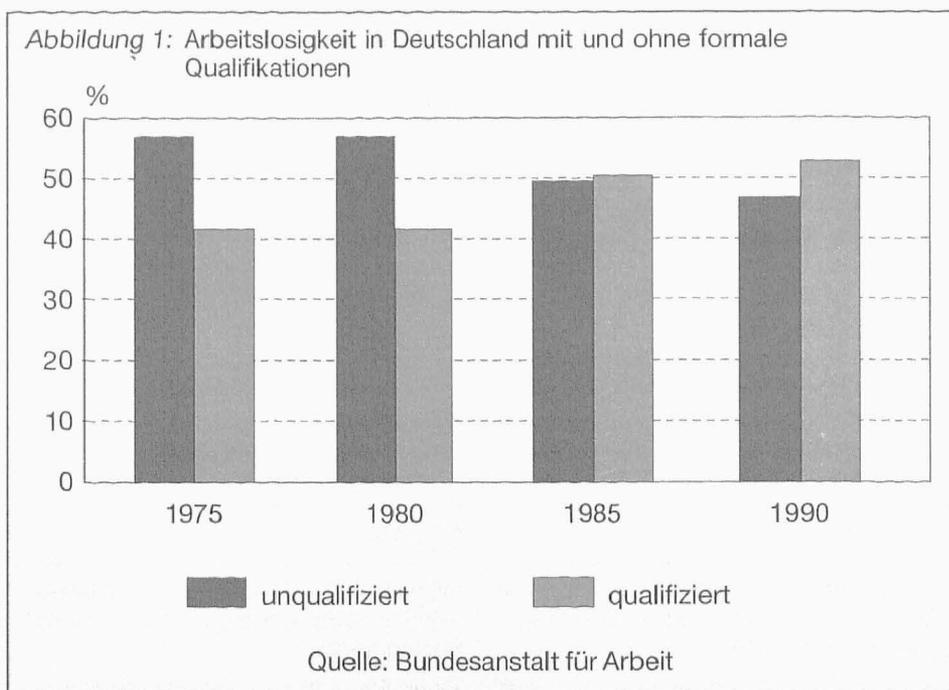
Das Erlangen einer Qualifikation verzögert sich bei den deutschen Arbeitnehmern zusehends. 1988 hatten 16% all derer, die eine Lehre begannen, Abitur, im Vergleich zu nur 6,5% im Jahre 1980. Das bedeutet, sie waren mindestens 18 Jahre alt. Einige hatten sogar bereits eine Hochschulausbildung. Das Durchschnittsalter der Lehrlinge stieg von 16,6 im Jahre 1980 auf 18,5 Jahre im Jahre 1988 (CASEY 1991). Viele erlangen erst in den späten Zwanzigern den Status – und damit auch das Gehalt – eines erwachsenen Arbeitnehmers. Man könnte argumentieren, daß diese Verzögerung sowohl die Einzelpersonen als auch die Wirtschaft teuer zu stehen kommt und daß sie die Effektivität reduziert, mit der

<sup>4</sup> Verfechter des Systems behaupten jedoch, daß es die Konkurrenz zwischen den Arbeitnehmern ablöse durch einen Wettbewerb unter den Arbeitgebern.

Tabelle 2: Britische und deutsche Berufsbildungssysteme: Ein Vergleich	
Großbritannien	Deutschland
<b>Vorteile</b>	<b>Vorteile</b>
<p>Ausbildung den Betriebsbedürfnissen angepaßt; hauptsächlich praktisch</p> <p>Status und Verantwortungen eines erwachsenen Arbeiters werden früh erreicht</p> <p>Schnelle Anpassung an Veränderungen ist möglich</p> <p>Eine Vielzahl von Beurteilungsverfahren für Qualifikationen</p>	<p>75 % der Arbeitnehmer haben formale Qualifikationen</p> <p>Ausbildung am Arbeitsplatz kombiniert mit theoretischem Verständnis durch das duale System</p> <p>Bundesweit anerkannte Qualifikationen</p> <p>Anpassungsfähige Arbeitskräfte</p>
<b>Nachteile</b>	<b>Nachteile</b>
<p>Arbeitskräfte besitzen kaum formale Qualifikationen: 63 % ohne Berufsausbildungszertifikate</p> <p>Eine große Zahl junger Arbeiter erhält noch immer kaum eine Ausbildung – und wenn, dann führt dies selten zu anerkannten Qualifikationen</p> <p>Ein zu großer Teil der Ausbildung ist eher spezifisch als allgemein</p> <p>Ein Dschungel von Qualifikationen, die nur langsam einer Rationalisierung durch die „National Vocational Qualifications“ weichen</p>	<p>Mögliche Einschränkung des Wettbewerbs und Schutz der Kernarbeiter auf Kosten anderer</p> <p>Teuer: Ein großer Teil der Kosten fällt an die Auszubildenden</p> <p>Überformalisiert? Veränderungen der Ausbildungsprogramme müssen sehr lange ausgehandelt werden</p> <p>Vergleichsweise lange Zeit bis zum Erreichen des Status eines erwachsenen Arbeitnehmers; jungen Arbeitern wird nur wenig Verantwortung übertragen</p> <p>Altmodische Unterrichts- und Beurteilungsmethoden</p>

Arbeiter während ihres potentiell produktivsten Lebensalters eingesetzt werden. Kritiker des Systems in Deutschland haben auch einigen Arbeitgebern, insbesondere im Handwerksbereich, vorgeworfen, sie würden das Berufsbildungssystem dazu benutzen, billige Arbeitskräfte auszubeuten, indem sie vorsätzlich unangemessen viele Lehrlinge ausbildeten und sie als Ersatz für voll ausgebildete Arbeitskräfte nähmen.

Es sollte hervorgehoben werden, daß das duale System Auszubildende über einen sehr langen Zeitraum an bestimmte Arbeitgeber bindet, daß jedoch die erfolgreiche Beendigung einer Lehre ihnen nicht eine permanente – oder überhaupt eine – Anstellung bei dem ausbildenden Arbeitgeber garantiert. Sechs Monate nach dem Abschluß sind nur noch 41 % der Auszubildenden in ihrem



Lehrbetrieb tätig (HER MAJESTY'S INSPECTORATE 1991). Bis zu dem durch die Wiedervereinigung verursachten Aufschwung war die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, im Vergleich zur OECD, im Laufe der 80er Jahre steil angestiegen. 1980 betrug die Arbeitslosenrate 53% des OECD-Durchschnitts, 1989 bereits 90%. Ein Charakteristikum der höheren Arbeitslosigkeit der 80er Jahre war übrigens der höhere Anteil an Arbeitslosen mit beruflicher Qualifikation, und an anderer Stelle ist bereits argumentiert worden, daß der deutsche Arbeitsmarkt die wohl bestqualifizierten Arbeitslosen Europas aufweisen kann (LANGE/SHACKLETON 1993).

Darüber hinaus sind viele Fachkräfte in der Praxis nicht in dem Bereich tätig, für den sie ausgebildet wurden: Sie geben in der Folge ihren Beruf für eine andere, besser bezahlte Arbeit auf, selbst wenn diese geringere Fachkenntnisse erfordert.

Es trifft auch zu, daß, obwohl viel Aufhebens um den Wunsch nach Flexibilität in der Ausbildung gemacht wird, selbst wohlgesonnene Beobachter „ein Moment der Inflexibilität im deutschen Ausbildungssystem“ bemerkt haben, „das eine unvermeidliche Folge des hohen Maßes an Kontrolle ist, dem es unterliegt“ (CASEY 1991, S. 214). Maßnahmen zur Änderung der Ausbildungsgesetze sind langwierig (sie dauern in der Regel zwei Jahre) und beschwerlich. Die Lehr- und Prüfungsmethoden bleiben formal und traditionsverhaftet: So gibt es z. B. keine kontinuierliche Beurteilung. Eine neuere Untersuchung hat erbracht, daß deutsche Auszubildende, obwohl sie über sehr gute theoretische und praktische Kenntnisse verfügen, häufig wenig erfahren sind in Fragen der Informationstechnologie, in Eigenverantwortung und Eigeninitiative oder in

Zusammenarbeit als ihre formal weniger qualifizierten britischen Kollegen (HURRELMANN/ROBERTS 1991).

Schließlich sollte man nicht vergessen, daß die Betonung der formalen Qualifikationen im deutschen System zur Folge hat, daß diejenigen ohne diplomierte Kenntnisse – ältere Arbeitskräfte, viele Frauen, Immigranten – von einigen der Vorteile, die der Status eines qualifizierten Arbeitnehmers mit sich bringt, wie etwa der Berufsrente oder anderen Leistungsansprüchen, ebenso ausgeschlossen bleiben wie von der Möglichkeit des beruflichen Aufstiegs durch Weiterbildung. Wie bereits oben festgehalten, sind die Möglichkeiten der Umschulung oder der Weiterbildung innerhalb eines Betriebes längst nicht so breit gefächert wie die der Erstausbildung. Solch zusätzliche Ausbildung ist weitgehend unregelt und den Betrieben gänzlich freigestellt. Das hat zur Folge, daß – wie in Großbritannien auch – gerade diejenigen, die bereits eine qualifizierte Ausbildung erhalten haben, am ehesten in den Genuß einer Weiterbildung kommen. Folglich geht, wie SENGENBERGER festgestellt hat, „in Deutschland die Segmentierung (des Arbeitsmarktes) eher in Betrieben und Unternehmen vor sich, wo die Arbeitskräfte in qualifizierte, abgesicherte Gruppen und ungelernete, nicht abgesicherte unterteilt werden“ (SENGENBERGER 1984, S. 329).

### *3. Die Berufsbildung in Großbritannien*

Im Gegensatz zum deutschen ist das britische Berufsbildungssystem weitestgehend unregelt. Die Arbeitgeber sind nicht verpflichtet, ihren jungen Arbeitnehmern eine berufliche Ausbildung zu geben; die Ausbildungsmöglichkeiten, die geboten werden, müssen nicht zu einer formalen Qualifikation führen; und es ist immer noch möglich (wenn auch nicht mehr so einfach wie früher), auch ohne eine Bescheinigung über die fachlichen Kenntnisse beruflich aufzusteigen. Das bedeutet jedoch keineswegs, daß die Berufsbildung gänzlich dem Markt überlassen ist. Seit den 60er Jahren und insbesondere während der letzten Jahre war die britische Regierung bemüht, Berufsbildung zu fördern. Sie hat schon lange die berufliche Fortbildung junger Arbeitnehmer auf der Basis einer tageweisen bezahlten Freistellung von der Arbeit unterstützt; mit dem Auftreten der Massenarbeitslosigkeit in den 80er Jahren wurden hohe Summen öffentlicher Gelder zur Unterstützung der Ausbildung Jugendlicher („Youth Training“) und anderer Projekte ausgegeben mit dem Ziel, die Einstellungsbedingungen junger Leute zu verbessern. Die Technische und Berufliche Bildungsinitiative („Technical and Vocational Education Initiative“) zielt darauf ab, es Schülern zu ermöglichen, Erfahrungen in der Arbeitswelt zu sammeln. Die Beteiligung an der Hochschulbildung (insbesondere in den ehemaligen, berufsorientierten polytechnischen Institutionen) hat drastisch zugenommen. Neuerdings konnte die Institution der „Training and Enterprise Councils“ in England und Wales (und der „Local Enterprise Companies“ in Schottland) als Mittler zwischen der Regierung und den berufsbildenden Anbietern Erfolge in der Einbindung von Arbeitgebern aufweisen, und der „National Council for Vocational Qualifications“ ist bemüht, eine gewisse Ordnung in die Bescheinigung über Fertigkeiten und fachliche Kompetenz zu bringen.

Obwohl aus vielen Ecken der Wunsch danach laut wurde (SHACKLETON 1992), hat sich die britische Regierung bislang (seit 1979) geweigert, berufliche Bildung zu einem Pflichtangebot zu erklären, entweder durch eine Berufsbildungsabgabe oder durch die Forderung, jungen Leuten eine Ausbildung zu geben. Ebenso hat sie schrittweise – und in scharfem Kontrast zu Deutschland – den direkten Einfluß der lokalen Behörden und Gewerkschaften auf die Berufsbildung abgebaut. Obwohl die Minister bemüht waren, eine „Berufsbildungskultur“ unter den Arbeitgebern entstehen zu lassen, verfolgten sie doch lediglich eine Politik der Ermahnung und Überzeugung, ohne etwas Konkretes zu unternehmen.

#### 4. Die politische Ökonomie der Berufsbildung

Diejenigen, die vorschlagen, Großbritannien solle versuchen, das deutsche System zu kopieren, führen das Argument an, daß die Arbeitgeber ohne eine von der Regierung gesteuerte Maßnahme zu wenig berufsbildende Möglichkeiten schaffen würden. Warum sollte das so sein? Kennen die Arbeitgeber ihre eigenen Ausbildungsbedürfnisse nicht? Wirtschaftswissenschaftler diskutieren diese Fragen normalerweise unter dem Blickwinkel der wohlbekannteren Unterscheidung zwischen allgemeiner und spezifischer Ausbildung, die erstmals durch GARY BECKER (1964) populär gemacht wurde. Die allgemeine Berufsbildung führt zu Fertigkeiten, die von einer Vielzahl möglicher Arbeitgeber geschätzt werden: Sie beinhaltet solch grundlegende „übertragbare Fertigkeiten“ wie die Fähigkeit zu lesen, zu schreiben und zu rechnen, Zeitmanagement usw. sowie hochentwickelte Fertigkeiten wie etwa die eines Buchhalters, eines Chemikers oder eines Musikers. Im Gegensatz dazu sind die spezifischen Fertigkeiten nur für einen bestimmten Arbeitgeber von Wert. Beispiele hierfür wären etwa Kenntnisse über ein bestimmtes Haus, das z. B. von einem Reiseunternehmen erworben wurde, oder über ein bestimmtes technisches Verfahren, das sich ein Betrieb hat patentieren lassen, oder auch die Vertrautheit mit einem spezifischen System zur Bewertung der Mitarbeiter. Das Angebot einer spezifischen Berufsbildung wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur in der Regel nicht als ein Problem betrachtet. Da spezifische Fertigkeiten für andere Arbeitgeber nicht von Wert sind, können ausgebildete Personen nichts dabei gewinnen, wenn sie den Arbeitsplatz wechseln und ihr fachliches Können andernorts anbieten. Daher haben Arbeitgeber, die eine spezifische Ausbildung gewähren, die berechtigte Hoffnung, daß sie ihr Geld nicht umsonst in die Ausbildung einer Person investiert haben.<sup>5</sup>

Doch die neu ausgebildeten Personen mit allgemeinen Fertigkeiten werden durchaus in der Lage sein, den Arbeitgeber zu wechseln und ein höheres Gehalt zu verdienen. Es wird argumentiert, daß die Arbeitgeber nicht bereit sein

<sup>5</sup> Die Unterscheidung zwischen allgemeinen und spezifischen Fertigkeiten läßt sich im einzelnen nicht leicht aufrechterhalten, denn häufig beinhaltet die Ausbildung Elemente beider Kategorien. Und die Tatsache, daß sich jemand, in was für einem Job auch immer – und wie spezifisch er auch sein mag, lange in einer Firma gehalten hat, kann durchaus ein nützlicher Indikator für einen anderen Arbeitgeber sein, zumindest wenn es um den Vergleich mit anderen Bewerbern geht, denen eine solche Erfahrung fehlt.

werden, eine ausreichende allgemeine Ausbildung zu finanzieren, da Arbeitnehmer mit verbesserten Fertigkeiten einen höheren Wert auf dem externen Arbeitsmarkt haben. So könnten andere Arbeitgeber versuchen, neu ausgebildete Arbeitskräfte abzuwerben, indem sie höhere Löhne bieten. Sie können damit Erfolg haben, oder aber der Ausbildungsbetrieb muß seine Löhne anheben, um seinen neu geschulten Arbeitnehmer zu halten: Wie auch immer, der Anreiz, in eine allgemeine Ausbildung zu investieren, ist gemindert.

Das Problem des Abwerbens wird häufig als ein Grund angeführt, der die Arbeitgeber von der Berufsbildung abschreckt.<sup>6</sup> Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit des Abwerbens führten in dem im Februar 1992 veröffentlichten „White Paper: People, Jobs and Opportunity“ zu dem Vorschlag, daß diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verlassen wollen, die Kosten ihrer vom Arbeitgeber finanzierten Ausbildung zurückzahlen haben. Dies würde implizieren, daß ein Umschlagmarkt für Fachkenntnisse entstünde, wobei die „Abwerber“ indirekt die „Ausbilder“ entschädigen würden, indem die Gehälter für die Versetzten in die Höhe getrieben würden. Das könnte eine erhebliche Zunahme der Berufsbildung bedeuten, insbesondere wenn eine neue Arbeitsteilung zwischen Ausbildern und Abwerbern eine Nutzung von Größenvorteilen ermöglichen würde, wobei große Betriebe praktisch Fachkräfte für den „Verkauf“ an kleinere Nichtausbilder produzieren würden. Es gäbe jedoch sicherlich Probleme bei der Durchsetzung einer solchen Politik, die vom Verband der Britischen Industrie („Confederation of British Industry“) abgelehnt wird und vor dem Europäischen Gerichtshof durchaus als eine Einschränkung der Arbeitsmobilität angefochten werden könnte.

Die Vorstellung, daß Arbeitgeber systematisch zuwenig allgemeine Berufsbildung bieten würden, zusammen mit der Annahme, daß Einzelpersonen (oder deren Eltern) nicht in der Lage oder nicht bereit seien, ihre eigene allgemeine Ausbildung zu finanzieren, bildet die normative Basis für ein Eingreifen der Regierung auf diesem Gebiet. Es stimmt jedoch nicht jeder mit der allgemeinen Meinung überein, daß ein Versagen des Marktes im Berufsausbildungssektor endemisch sei (SHACKLETON 1992 bringt einige Gegenargumente). Auf jeden Fall sind das Ausmaß und die Art der Regulierung und Finanzierung beruflicher Ausbildung notwendig das Ergebnis eines politischen Prozesses, der wenig mit normativem ökonomischem Denken zu tun hat. Dies kann jedoch unter Bezugnahme auf die Theorie der öffentlichen Entscheidungsfindung („public choice“) durchaus analysiert werden.

Diese Theorie (vgl. BUCHANAN/TULLOCK 1962; DOWNS 1957; LEVACIC 1987) postuliert einen „politischen Markt“, auf dem politische Maßnahmen als das Ergebnis von Kräften von Angebot und Nachfrage gesehen werden. Einerseits werden politische Maßnahmen von Wählergruppen, Produzenten und Interessengemeinschaften „gefordert“, die von deren Durchsetzung profitieren würden. Andererseits werden politische Maßnahmen von Politikern und Beamten „geliefert“, im Tausch gegen Wählerstimmen, Spenden für Wahlkam-

---

6 Dies spiegelte sich in einer Veröffentlichung der britischen Regierung, „Training in Britain“, in der die Kommentare der Arbeitgeber deutlich machten, daß der spätere Verlust ausgebildeter Arbeitskräfte durch höhere Lohnangebote und bessere Berufsaussichten der größere Hinderungsgrund für ein Ausbildungsangebot sei (Department of Employment 1989).

pagnen oder, im Falle der Beamten, gegen Budgetzuweisungen. Auf dem politischen Markt ist die Macht ungleich verteilt. Die Verbraucher auf der Nachfrageseite haben wenig Macht, denn es ist aufwendig, ihre disparaten Interessen zu organisieren und zu formulieren. Das Verlangen nach politischem Eingreifen konzentriert sich daher eher auf Produzentengruppen mit spezifischen gemeinsamen Interessen – Bauern, Gewerkschaften, Berufsverbände, Betriebe aus einer Branche –, die jeweils bereit sind, sich an den Kosten des Lobbying zu beteiligen, in der Erwartung einer Steigerung der Profite oder anderer Einkommen. Auf der Versorgungsseite werden die Politiker dazu neigen, jene politischen Maßnahmen zu vertreten, die voraussichtlich den größten politischen Vorteil in Fragen des Erhalts oder der Sicherung von Macht bieten. In parlamentarischen Systemen werden die politischen Maßnahmen bevorzugt, die die meisten Wählerstimmen einbringen oder erhalten.

Die Analyse mit Hilfe des Konzepts der Öffentlichkeitsentscheidung wird auf eine wachsende Zahl von politischen Fragen angewandt: Sie trägt viel zu einer Erklärung der Muster der Regierungsintervention und der wirtschaftlichen Regulierung in parlamentarischen Demokratien bei. So wurde gar von einigen Seiten vermutet, daß demokratische Politik zu einem systematischen Überangebot an Interventionen führe (STIGLER 1971). Die vermeintliche Grundlage für Regierungsmaßnahmen wird zunehmend mit Argwohn betrachtet. Ist solcher Skeptizismus auch in bezug auf den Berufsbildungssektor gerechtfertigt? Viele Interessengruppe hoffen, durch eine Regulierung und/oder Finanzierung der Berufsbildung durch die Regierung zu gewinnen.

So setzen sich etwa die Gewerkschaften typischerweise für eine stärkere formale Berufsbildung ein. Durchführungsbestimmungen und das Bestehen auf formalen Qualifikationen können, wie wir bereits angedeutet haben, zu einer Reduzierung des Konkurrenzkampfes auf dem Arbeitsmarkt genutzt werden. Traditionell haben die britischen Gewerkschaften die geschulte Arbeitskraft gegen die „Verwässerung“ durch ungelernte Arbeitskräfte verteidigt. Ihre Zustimmung während der beiden Weltkriege gründete auf der Forderung, sobald wie möglich nach Beendigung der Feindseligkeiten wieder normale Verhältnisse einzuführen. Wo immer möglich, drängen sie auf höhere Qualifikationen für die Aufnahme eines Berufs, eine Politik, die die Bezüge für die bereits beschäftigten Arbeiter steigert. Doch in der Vergangenheit wurden die britischen Gewerkschaften durch Abgrenzungsfragen und Rivalitäten untereinander gespalten. Die deutschen Gewerkschaften der Nachkriegszeit, die sich allein nach industriebezogenen Prinzipien organisieren, haben damit weniger Probleme.

Auch die Arbeitgeber hoffen durch Regierungseingriffe in die Berufsbildung zu gewinnen. Öffentliche Gelder werden häufig für eine spezifische Ausbildung eingesetzt, deren Kosten sonst von den Betrieben selbst getragen werden müßten. Und Arbeitgeber, die selbst eine allgemeine Ausbildung bieten, könnten durchaus die Forderung nach Industrieumlagen oder auch einer Pflichtausbildung unterstützen, um die Last der Ausbildungskosten gleichmäßig auch auf solche Betriebe zu verteilen, die sich ihr sonst entziehen würden.

Dann gibt es die wachsende Zahl der professionellen „Ausbilder“, ein Begriff, der Organisationen und Personen sowohl des privaten wie auch des

öffentlichen Sektors umfaßt, die ihr Geld damit verdienen, daß sie Ausbildungsmöglichkeiten bieten und die „Notwendigkeit“ der Investition in das Humankapital predigen. So zeigen sich zum Beispiel schon Hinweise auf klassische Aktivitäten von Interessengruppen in den neuen britischen „Technical Schools“. Diese wurden zunächst gegründet, um die Durchsetzung der von der Zentralregierung beschlossenen Ausbildungskonzepte effizienter zu gestalten, entwickeln sich aber jetzt zu einer eigenständigen und starken politischen Interessengemeinschaft, die eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben fordert, die weit über das hinausgeht, was der Haushalt, der für die Umsetzung der Ausbildungskonzepte entscheidend ist, erlaubt. In Deutschland sind die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände selbst bedeutende Anbieter von Ausbildungsmöglichkeiten, und dies fördert die Nachfrage nach Weiterbildung.

Schließlich ist leicht zu verstehen, worin die Attraktivität von Eingriffen in das Berufsbildungssystem für Politiker liegt, insbesondere in den letzten Jahren, in denen eine höhere Arbeitslosigkeit mit einem Verlust des Vertrauens in das Nachfragemanagement zusammenfiel und in denen nationale industrielle Maßnahmen als zunehmend unbedeutend angesehen werden. Es erweist sich als dringend notwendig zu zeigen, daß man „etwas tut“, was als eine Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und als eine Lösung kurzfristiger Probleme dargestellt werden kann.

### *5. Berufsbildung und Arbeitsmarktstrategien in Deutschland*

Wenn wir uns von diesen allgemeinen Bemerkungen nun hinwenden zu dem speziellen Vergleich, um den es hier geht, so wird deutlich, daß das deutsche politische System der Nachkriegszeit dem neokorporativen Kompromiß und der Wahrung von Einzelinteressen einen sehr viel höheren Wert beigemessen hat als das britische System. Wie STREECK und seine Mitarbeiter es formulieren: Es gibt in Deutschland eine „wohletablierte Tradition einer Konsenspolitik, basierend auf Koalitionsregierungen in der Mitte, eine starke Präsenz der Länder auf Bundesebene und differenzierte verfassungsrechtliche Regelungen“ (STREECK u. a. 1987, S. 2). Das läßt sich keinesfalls von Großbritannien sagen. Folglich war das Drängen nach einer Regulierung der Berufsbildung dort längst nicht so ausgeprägt. Man muß sich darüber im klaren sein, daß das duale System in Deutschland durch das Berufsbildungsgesetz als ein wesentlicher Bestandteil einer Strategie aktiver Intervention auf dem Arbeitsmarkt formalisiert wurde, wie sie im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 zu finden ist. Ausbildung und Umschulung schienen zum Erhalt der Stabilität der Beschäftigungslage und zur Abwendung von Arbeitslosigkeit unerläßlich.<sup>7</sup> Sie waren ein bedeutender Aspekt in einem Entwicklungsmodell, das SENGENBERGER „sozial kontrollierten Wohlfahrtskapitalismus“ (SENGENBERGER 1984) nennt und das darauf abzielt, den sozialen Standard der Arbeitnehmer durch Einkommenserhalt, Arbeitslosenversicherung und andere Sozialleistungen ebenso zu

<sup>7</sup> Diese Ansicht wird jedoch heute mehrfach angezweifelt. Durch staatlich finanzierte Maßnahmen können durchaus auch Verdrängungseffekte („displacement effects“) hervorgerufen werden, die im Extremfall die Arbeitslosigkeit lediglich von einer zur anderen Zielgruppe arbeitsmarkt-politischer Instrumente „umverteilt“ (LANGE 1993).

sichern und zu verbessern wie die Verteilung und die Ausbildung von Arbeitern und die Arbeitsbedingungen.

Tatsächlich war die Formalisierung des dualen Systems in den späten 60er Jahren Teil eines Tauschhandels. Die deutschen Gewerkschaften waren, anders als die zersplitterten und sich gegeneinander abgrenzenden britischen, zentralisiert, von geringer Zahl und dazu in der Lage, Lohnforderungen zu begrenzen. Sie tauschten dieses Recht gegen nicht lohnbezogene Gewinne, die eine Neuverteilung der Macht selbst mit einschlossen. Wesentlich für die Realisierung dieses Modells war es, daß den Arbeitern auf der Grundlage des Betriebsverfassungsgesetzes und seiner Revisionen von 1972 mehr Mitspracherechte in der Modernisierung von Unternehmen und in der Personalplanung zugesprochen wurden.

Das Berufsbildungssystem entstand im Kontext zunehmender Regulation zur Arbeitsplatzsicherung und des Wachstums der innerbetrieblichen Arbeitsmärkte in den 60er und 70er Jahren und war dazu bestimmt, die Flexibilität im Einsatz der Arbeitskräfte durch erweiterte Arbeitsinhalte zu erhöhen. Durch das 1973 ausgesprochene Verbot, ausländische Arbeitnehmer einzustellen, wurde diese Konzentration auf den internen Arbeitsmarkt noch verstärkt.<sup>8</sup> Trotz der Veränderungen, die seit jener Zeit stattgefunden haben, ist das ursprüngliche Ziel, das Berufsbildungsangebot mit einer aktiven Politik des Interventionismus auf dem Arbeitsmarkt zu verbinden, immer wieder bestätigt worden. Auf einer Ruhr-Konferenz im Jahre 1989 zum Beispiel wurde die Berufsbildung explizit als eine Maßnahme zur Schaffung einer neuen Struktur der Fertigkeiten und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit diskutiert, wobei die Bundesregierung finanzielle Unterstützung für die Ausbildung von Lehrlingen in von Betriebsschließungen bedrohten Bereichen zusagte. Auch in der ehemaligen DDR war dies eine zentrale Frage in der Arbeitsmarktpolitik, wenn es darum ging, Massenentlassungen entgegenzuwirken.<sup>9</sup>

Das bedeutet aber nicht, daß diese Politik unumstritten war; weit gefehlt. Die Gewerkschaften haben sich deutlich für einheitliche Standards und Curricula ausgesprochen, ebenso wie für eine öffentliche Kontrolle über den Ablauf der Berufsausbildung und für eine allgemeine gegenüber einer spezifischen Ausbildung, um so die Stabilität des Arbeitsmarktes zu erhöhen und die Möglichkeiten für Arbeitnehmer auf dem externen Arbeitsmarkt zu erweitern. Im Gegensatz dazu bevorzugen die Arbeitgeber, insbesondere in kleineren Betrieben, eine Kontrolle der Unternehmen über Aufnahmebedingungen, Inhalte und Organisation der beruflichen Ausbildung entsprechend ihren eigenen Bedürfnissen (SENGENBERGER 1984, S. 339). Darüber hinaus gab es

8 Diese Politik war jedoch bereits vor der massiven Zuwanderung „neuer“ Gastarbeiter aus Osteuropa nach dem Fall des Kommunismus nur teilweise erfolgreich. RUDOLPH schätzt, daß es in Deutschland über zwei Millionen ausländische Arbeitnehmer gibt, von denen die Mehrheit als ungelernete oder angelehrte Arbeiter tätig sind, also in einem Bereich, um den sich die „gesicherte“ qualifizierte Arbeitnehmerschaft nicht mitbewirbt (RUDOLPH 1992).

9 Es ist ein ernüchternder Gedanke für Berufsbildungsenthusiasten, daß Ostdeutschland einen höheren Anteil an formal qualifizierten Arbeitern hat als Westdeutschland, obwohl ihre Fertigkeiten seit der Wiedervereinigung überholt oder unwichtig geworden sind. Bislang scheint die Umschulung darauf zu bauen, die im Westen bereits existierenden Fertigungsstrukturen zu kopieren, obwohl strittig ist, inwieweit dies den Bedingungen in den neuen Bundesländern entspricht.

Konflikte zwischen dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH).

Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen gibt es in vielen Bereichen einer erstaunliche Übereinstimmung der Sozialpartner in Fragen der Ausbildungspolitik, so z. B. im Bausektor, wo kollektive Vereinbarungen getroffen wurden, um ein auf Abgaben basierendes Finanzierungssystem zu entwickeln. Hier war der Anteil der Ausbildung, die von firmenexternen Berufsbildungszentren vermittelt, regional von den Arbeitgeberverbänden betrieben und nach den Inhalten von Dreierkommissionen der örtlichen Handwerkskammern kontrolliert wird, sehr viel höher als in anderen Sektoren (STRECK/HILBERT 1991, S. 225).

Der Grad der Übereinstimmung der Sozialpartner in Fragen der Berufsbildung wird an den Reformen der Ausbildungsbestimmungen deutlich, die in den verschiedenen Industriezweigen seit 1970 durchgeführt worden sind. Trotz der damit verbundenen umständlichen Prozeduren wurden an dem System entscheidende Veränderungen vorgenommen: eine stärkere Betonung der theoretischen Ausbildung, eine Reduktion der Anzahl der Berufe, eine höhere Qualität und wachsende Standardisierung der Berufsbildung sowie der Beginn eines Wandels des Ausbildungsprozesses, weg von einer „Belehrung“ und hin zu Führung und Beratung. Bis Ende 1989 waren bereits 96% aller vom Berufsausbildungsgesetz erfaßten Ausbildungsplätze umgewandelt, und der Prozeß der Reform wird nun erneut einsetzen. Die Elastizität des Systems hat viele Beobachter verwundert, die in den frühen Mittachtzigern dem Berufsbildungssystem erhebliche Schwierigkeiten prophezeit hatten, als aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit und des entstehenden Mangels an Ausbildungsplätzen eine „Ausbildungskrise“ zu drohen schien.

## 6. Konflikte

Es zeigen sich jedoch durchaus Probleme mit dem dualen System auf einer tieferen Ebene. Es ist möglich, so SENGENBERGER, eine Alternative zum „sozial kontrollierten Wohlfahrtskapitalismus“ zu formulieren. Dies wäre ein freier Marktliberalismus oder das, was er „uneingeschränkten Marktwettbewerb“ (Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten 1987; SENGENBERGER 1987) nennt. Der Machtzuwachs der konservativen Rechten in Deutschland hat zu einer stärkeren Bevorzugung von Konzepten des freien Marktes geführt, wie sie in Großbritannien und den Vereinigten Staaten in den 80er Jahren populär waren. Das deutsche System des Wohlfahrtskapitalismus ist teuer, und einige seiner Charakteristika – wie etwa der Arbeitsschutz, der Einfluß der Gewerkschaften oder die Begrenzung der Arbeitszeiten – führen, so wird argumentiert, zu einer Starre des Arbeitsmarktes. In dem von den Konservativen vorgeschlagenen Alternativmodell wird die Rolle der gewerkschaftlichen Organisation minimiert, und die Freiheit der Führungskräfte sowie die uneingeschränkte Nutzung von Ressourcen gewinnen an Bedeutung. In der Praxis äußert sich das in Forderungen nach einer Reduzierung kollektiven Handelns auf ein Minimum, nach einer Verbreiterung der Lohnstaffelungen und nach einem größeren Firmenbezug der Ausbildung. Es wurde sogar der Vorschlag

einer zweijährigen Ausbildung für angelernte Arbeiter gemacht. Dies steht in scharfem Gegensatz zu der in den späten 60ern entwickelten Strategie, die zur Einrichtung staatlicher Institutionen zur Sicherung der Einkommen der Arbeitslosen, Kranken, Erwerbsunfähigen, Rentner und derer, die sich in einer Ausbildung oder Umschulung befinden, geführt hatte.

Vorsichtige Schritte hin zu einem freien Marktliberalismus spiegelten zu einem gewissen Grad die Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt wider, insbesondere die Unterteilung in gelernte und abgesicherte Arbeiter einerseits und ungelernete und nicht gesicherte Arbeiter andererseits. Diese Kluft wurde noch durch die den Arbeitsmarkt steuernden Regelungen betont. Obwohl diese Regelungen als Barrieren gegen eine schnelle Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der „Kernarbeiter“ fungierten, verhinderten sie andererseits ein einheitliches Handeln der Arbeitnehmer. Solche Widersprüchlichkeiten innerhalb des Arbeitsmarktes wurden besonders deutlich, als in den frühen 80er Jahren – zum ersten Mal seit der Einführung des neuen Systems – in weiten Teilen gelernte und gewerkschaftlich organisierte Arbeitskräfte überflüssig wurden. Bis dahin war dieser Kern der Arbeitnehmerschaft kaum von der Arbeitslosigkeit betroffen, die in erster Linie zu einem stufenweisen Abbau ungelerneter Arbeit geführt hatte. Diese Arbeitsplatzverluste fielen mit Versuchen zusammen, einige der Gesetze zur Regelung von Arbeitsverhältnissen abzuschaffen, sowie mit dem Sinken der Reallöhne, das mit Konzessionen der Gewerkschaften und einer Reduzierung der Mehrarbeit und der Zuwendungen zusammenhing. 1982 wurde die Arbeitslosenunterstützung gekürzt, indem nicht mehr wie bisher die Zahlungen für Überstunden, Urlaubsgelder und das 13. Monatsgehalt in die Rechnung einbezogen wurden. Zeitlich befristete Arbeitsverträge wurden zum ersten Mal zugelassen. Und 1984 wurden Kürzungen des Mutterschaftsgeldes, der Renten und des Kindergeldes veranlaßt.

Doch waren diese Schritte in Richtung eines Marktwettbewerbmodells nicht so weitreichend, wie es einst, Mitte der 80er Jahre, den Anschein hatte. Die Bedrohung der Stellung des „Kerns“ der gelernten Arbeitnehmer nahm in dem Maße ab, wie sich die Wirtschaft erholte. Dies geht sogar so weit, daß sich die Segmentierung des Arbeitsmarktes in den 90er Jahren eher verstärkt und nicht abgeschwächt hat, denn mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und den wirtschaftlichen Veränderungen in Osteuropa wurde eine riesige „Reservearmee“ billiger Arbeitskräfte freigesetzt, die nun zu weniger als einem Viertel des westdeutschen Lohntarifs eingestellt werden konnte.

Während sich in bestimmten Bereichen der Wiedervereinigungsboom noch fortsetzte, scheint die Stellung der Kernarbeitskräfte gesichert. Doch die Voraussetzungen für einen „sozial kontrollierten Wohlfahrtskapitalismus“ – und damit auch die Unterstützung für das Duale Berufsbildungssystem – werden unterminiert. Das Schwinden des Kompromisses wurde nirgends so deutlich wie in den Verhandlungen über die Lohnstufen in der ehemaligen DDR, wo sich die Diskussion darum drehte, ob die Produktivität der Arbeitskräfte eine Richtlinie für die Lohnabkommen sei. Schließlich wurde eine schnelle Periode der Angleichung an westdeutsche Lohnstufen beschlossen, wobei der Verlust von Arbeitsplätzen als Folge vorhersehbar war. Die Verknüpfung von Lohn und Produktivität zu durchbrechen bedeutet eine einschneidende Veränderung in Deutschland; in der Vergangenheit unterstützte der Gedanke, daß Arbeit-

nehmer am Ertrag der Produktivitätsgewinne teilhaben sollten, das Engagement für Berufsbildung. Obwohl die gesamten indirekten Folgen dieses Wandels noch nicht spürbar geworden sind, wurde in der letzten Runde der Tarifverhandlungen überaus deutlich, daß das Modell des sozialen Wohlfahrtskonsenses erneut einer Belastungsprobe ausgesetzt ist. Und mit der Umschulung ostdeutscher Arbeitskräfte und der damit verbundenen Erhöhung der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt wird diese Belastung vermutlich noch größer.

## 7. *Schlußbemerkungen*

Unsere Argumentation ging dahin, daß das deutsche Modell der Berufsbildung in vielerlei Hinsicht attraktiv und ansprechend ist, daß es aber auch negative Seiten hat, etwa durch die Verstärkung der Arbeitsmarktsegregation und ein möglicherweise zu hohes Maß an regulativen Eingriffen in den Arbeitsmarkt. Das System hat sich angesichts des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels als erstaunlich flexibel erwiesen, doch sieht es sich in der Folge der Wiedervereinigung und der gegenwärtigen Ereignisse in Osteuropa einer erneuten Herausforderung gegenüber.

Wir haben gezeigt, daß die Nachfrage nach Regelungen für die berufliche Bildung sowie nach staatlichen Eingriffen im allgemeinen Einzelinteressen oder auch offenkundiges Versagen der Marktmechanismen widerspiegeln können. Das duale System muß sicherlich im Kontext der einzigartigen Volkswirtschaft Nachkriegsdeutschlands gesehen werden. Daß deutsche Betriebe mehr Arbeitnehmer ausbilden als britische Betriebe, ist nicht auf eine größere intrinsische Wertschätzung der Berufsbildung zurückzuführen, sondern darauf, daß in den späten 60er Jahren, unterstützt durch die deutsche Verfassung, eine Situation entstand, in der es im Interesse aller Beteiligten – Regierung, Arbeitgeber, Gewerkschaften und Arbeitnehmer – war, sich der Berufsbildung als Teil eines umfassenderen Neokorporatismus zu verschreiben.

Diese Analyse legt nahe, daß – wenn man einmal davon ausgeht, daß es wünschenswert wäre – Großbritannien wahrscheinlich nicht in der Lage wäre, den in Deutschland im privatwirtschaftlichen Sektor erlangten Grad an Engagement für die Berufsbildung ebenfalls zu erreichen. Obwohl es in Großbritannien in den 70er Jahren vorsichtige Versuche gab, sich einem auf Konsens basierenden „korporatistischen“ Modell zu nähern (der Sozialvertrag, die Bullock-Vorschläge zur Vertretung von Arbeitnehmern in den Firmenausschüssen), wurde dieser Ansatz voll und ganz von fast anderthalb Jahrzehnten einer orthodoxen Lehre des freien Marktes verdrängt. Wie groß auch immer das Engagement der derzeitigen britischen Regierung für die Berufsbildung sein mag, es wird kaum die Abneigung gegen „sozial kontrollierten Wohlfahrtskapitalismus“ besiegen können. Solange die übrigen Elemente eines solchen Systems nicht gegeben sind, müßte die Regierung mehr tun, als lediglich die Arbeitgeber zu größeren Anstrengungen aufzurufen, wenn sie tatsächlich den formalen Stand der Berufsbildung in Deutschland erreichen wollte.

*Literatur*

- BECKER, G. S.: Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis. New York 1964.
- BUCHANAN, J./TULLOCK, G.: The Calculus of Consent. Ann Arbor 1962.
- CASEY, B.: The Dual Apprentice System and the Recruitment and Retention of Young Persons in West Germany. In: British Journal of Industrial Relations 1986, S. 65–81.
- CASEY, B.: Recent Developments in the German Apprenticeship System. In: British Journal of Industrial Relations, Juni 1991, S. 205–222.
- DEPARTMENT OF EMPLOYMENT: Training in Britain: A Study of Funding, Activity and Attitudes. 4 Bde. London 1989.
- DOWNS, A.: An Economic Theory of Democracy. New York 1957.
- HER MAJESTY'S INSPECTORATE: Aspects of vocational education and training in the Federal Republic of Germany. London 1991.
- HURRELMANN, K./ROBERTS, K.: Problems and Solutions. In: J. BRYNNER/K. ROBERTS (Hrsg.): Youth and Work: Transition to employment in England and Germany. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. London 1991, S. 221–240.
- LANGE, T./SHACKLETON, J. R.: Training in Germany – A Dissident View. In: Economic Affairs, London 1993, S. 26–29.
- LANGE, T.: When Does Training Pay? Arbeitspapier, vorgestellt im Rahmen der EADI VIIIth General Conference „Transformation and Development: Eastern Europe and the South“. Technische Universität Berlin, 15. bis 18. September 1993.
- LEVACIC, R.: Economic Policy-Making: Its Theory and Practice. Brighton 1987.
- OULTON, N./STEEDMAN, H.: The British System of Youth Training: A Comparison with Germany. In: National Institute of Economic and Social Research. Discussion Paper London, Nr. 10, 1992.
- RUDOLPH, H.: New Guestworker Contracts in the FRG: Symbolic Policy? Paper presented to the International Labour Market Segmentation Conference, Cambridge, Juli 1992.
- SENGENBERGER, W.: West German Employment Policy: Restoring Worker Competition. In: Industrial Relations 1984, S. 323–343.
- SHACKLETON, J. R.: Training Too Much? A Sceptical Look at the Economics of Skill Provision in the UK. Institute of Economic Affairs, London 1992.
- STIGLER, G. J.: The Theory of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics 2, 1 (1971), S. 3–21.
- STRECK, W. u. a.: The role of the social partners in vocational training and further training in the Federal Republic of Germany. CEDEFOP, Berlin 1987.
- STRECK, W./HILBERT, J.: Organised Interests and Vocational Training in the West German Construction Industry. In: H. RAINBIRD/G. SYBEN (Hrsg.): Restructuring a Traditional Industry: Construction Employment and Skills in Europe. Oxford 1991, S. 235–260.
- STRUKTUR UND FUNKTIONSWEISE VON ARBEITSMÄRKTEN: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt a. M. 1987.
- WAGNER, K.: Training Efforts and Efficiency in West Germany. In: J. STEVENS/R. MCKAY (Hrsg.): Training and Competitiveness. National Economic Development Office. London 1991, S. 33–51

*Abstract*

The pros and cons of the dual system of German vocational education are weighed against the far less controlled vocational education in Great Britain. The authors reveal the interests which either impede or encourage employers to offer either a training specific to the respective firm or generally applicable training and further education. Patterns of a policy of intervention and economic regulation are compared with those of a free market principle within the context of parliamentary systems. A comparison of the British and the German development reveals the divergent preconditions of the two societies which preclude a transfer of the dual system of vocational education.

*Anschrift der Autoren*

Dr. Linda Clarke, Thomas Lange, J. R. Shackleton, Siobhan Walsh, University of Westminster, London Management Centre, 35, Marylebone Road, GB-London NW 1 5 LS