

Frommberger, Dietmar; Baumann, Fabienne-Agnes  
**Zwischen Staat und Markt. Aufbau und Weiterentwicklung kooperativer  
Steuerungsformen in der Berufsbildung**

*Zeitschrift für Pädagogik 62 (2016) 3, S. 358-373*



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Frommberger, Dietmar; Baumann, Fabienne-Agnes: Zwischen Staat und Markt. Aufbau und Weiterentwicklung kooperativer Steuerungsformen in der Berufsbildung - In: Zeitschrift für Pädagogik 62 (2016) 3, S. 358-373 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-167630

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0111-pedocs-167630>

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)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# ZEITSCHRIFT FÜR PÄDAGOGIK

Heft 3

Mai/Juni 2016

■ *Thementeil*

## Berufsbildungssysteme im Wandel

■ *Allgemeiner Teil*

Nebenfolgen Neuer Steuerung und die Rekonstruktion ihrer Genese. Differente Orientierungsmuster schulischer Akteure im Umgang mit neuen Steuerungsinstrumenten

Das Ausland als Gegenargument: Fünf Thesen zur Bedeutung nationaler Stereotype und negativer Referenzgesellschaften

Beyond the Teacher – Three perspectives on school classroom

## Inhaltsverzeichnis

### *Thementeil: Berufsbildungssysteme im Wandel*

*Philipp Gonon/Rudolf Tippelt*

Berufsbildungssysteme im Wandel. Einführung in den Thementeil ..... 303

*Philipp Gonon*

Zur Dynamik und Typologie von Berufsbildungssystemen:

Eine internationale Perspektive ..... 307

*Lukas Graf*

Betrieblich-hochschulbasierte Ausbildungsformen in Deutschland

und den USA: Eine (Re-)Konzeptualisierung ..... 323

*Sandra Bohlinger/Stefan Wolf*

Zwischen Dynamik und Stagnation. Politiktransfer kooperativer

Berufsausbildung als Weg aus der Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa ..... 340

*Dietmar Frommberger/Fabienne-Agnes Baumann*

Zwischen Staat und Markt. Aufbau und Weiterentwicklung

kooperativer Steuerungsformen in der Berufsbildung ..... 358

*Deutscher Bildungsserver*

Linktipps zum Thema „Berufsbildungssysteme im Wandel“ ..... 374

### *Allgemeiner Teil*

*Johannes Bellmann/Doris Dužević/Sebastian Schweizer/Corrie Thiel*

Nebenfolgen Neuer Steuerung und die Rekonstruktion

ihrer Genese. Differente Orientierungsmuster schulischer Akteure

im Umgang mit neuen Steuerungsinstrumenten ..... 381

*Florian Waldow*

Das Ausland als Gegenargument: Fünf Thesen zur Bedeutung nationaler Stereotype und negativer Referenzgesellschaften ..... 403

*Jeong-Gil Woo/Joo-Young Jung*

Beyond the Teacher – Three perspectives on school classroom ..... 422

### ***Besprechung***

*Kai S. Cortina*

Dale Russakoff: The Prize. Who's in charge of America's schools? ..... 440

### ***Dokumentation***

Pädagogische Neuerscheinungen ..... 444

Impressum ..... U3

## Table of Contents

### *Topic: Systems of Vocational Education in Transition*

*Philipp Gonon/Rudolf Tippelt*

Systems of Vocational Education in Transition: An introduction ..... 303

*Philipp Gonon*

On the Dynamics and Typology of Systems of Vocational Education:  
An international perspective ..... 307

*Lukas Graf*

Dual Company- and University-Based Forms of Training  
in Germany and in the US: A (re-)conceptualization ..... 323

*Sandra Bohlinger/Stefan Wolf*

Between Dynamism and Stagnation: Policy transfer  
of cooperative vocational education as a way  
out of youth unemployment in Southern Europe ..... 340

*Dietmar Frommberger/Fabienne-Agnes Baumann*

Between State and Market – Establishment and further development  
of cooperative forms of governance in vocational education ..... 358

*Deutscher Bildungsserver*

Online resources on “Systems of Vocational Education in Transition” ..... 374

### *Articles*

*Johannes Bellmann/Doris Dužević/Sebastian Schweizer/Corrie Thiel*

Side-Effects of New Educational Governance and the Reconstruction  
of Their Emergence – Different orientations of agents in school  
and their dealing with instruments of New Educational Governance ..... 381

*Florian Waldow*

Foreign Countries as Counter-Argument: Five theses on the significance  
of national stereotypes and negative reference societies ..... 403

*Jeong-Gil Woo/Joo-Young Jung*

Beyond the Teacher – Three perspectives on school classroom ..... 422

Book Reviews .....	440
New Books .....	444
Impressum .....	U3

*Dietmar Frommberger/Fabienne-Agnes Baumann*

## Zwischen Staat und Markt

### *Aufbau und Weiterentwicklung kooperativer Steuerungsformen in der Berufsbildung*

**Zusammenfassung:** Weltweit ist die Entwicklung kooperativer Steuerungsmechanismen zu beobachten, die der Verbindung staatlich gelenkter und marktwirtschaftlich geprägter beruflicher Qualifizierungsansätze dienen. Eine besondere Herausforderung liegt in der nachhaltigen Einbeziehung der Unternehmen in die Berufsbildung und von organisierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen. Im vorliegenden Beitrag werden international verbreitete Steuerungsmodelle vorgestellt, typische Ansätze zur Weiterentwicklung kooperativer Steuerungsformen in der Berufsbildung dargestellt und konkrete Erfahrungen aus zwei Schwellenländern (Brasilien und Südafrika) präsentiert.

**Schlagnworte:** Berufsbildung, Governance, Kooperative Steuerung, Brasilien, Südafrika

### 1. Einleitung

Im vorliegenden Beitrag werden Veränderungen in der Anlage der politischen Steuerung der beruflichen Bildung thematisiert. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Steuerungsansätze sich international-vergleichend unterscheiden lassen und welche Weiterentwicklungen in verschiedenen Ländern zu beobachten sind. Grundsätzlich sind weltweit Bestrebungen zu erkennen, die auf eine Verbindung staatlicher und privatwirtschaftlicher Interessen zur Ausgestaltung der beruflichen Bildung zielen. Diese Entwicklung hin zu kooperativen Steuerungsformen wird hier näher betrachtet und mit Bezügen zu zwei Fällen (Brasilien und Südafrika) illustriert.

Eine nachhaltige Koordinierung zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Regulierungsansprüchen und marktwirtschaftlich geprägten Interessen ist häufig nur in Ansätzen zu beobachten (z. B. in bestimmten Regionen oder Branchen). In flächendeckender Form bzw. landesweiter Verankerung existieren solche Berufsbildungsstrukturen traditionell nur in sehr wenigen Ländern. Unter anderem sind es Modernisierungsansätze, die zu Veränderungen dieser Regelungssysteme führen. Konkret erfahren kooperative Regelungsformen eine wachsende Bedeutung. Weltweit wird versucht, zum Beispiel im Rahmen der Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern, aber auch in Europa und im Kontext der Europäischen Berufsbildungspolitik, kooperative Formen der Steuerung aufzubauen und weiterzuentwickeln. Dort, wo schulische Berufsbildungssysteme vorherrschen, wird die Nähe zur Privatwirtschaft ausgebaut. Deregulierte, marktwirtschaftlich geprägte Qualifizierungsansätze werden verbunden mit Abschlusstrukturen, Prüfungsstandards und Zertifizierungssystemen, um die Formen des informellen innerbetrieblichen Lernens einzubinden in eine landesweit trans-

parente Qualifikationsstruktur. Privatwirtschaftliche Gestaltungsfreiheit wird mit einer öffentlich-rechtlich und politisch motivierten Standardisierungsabsicht verbunden. Diese Entwicklungen sind nicht das Ergebnis von einseitigen Transferbemühungen. Es handelt sich vielmehr um Entwicklungen, die in den Ländern angestoßen werden. Die Übertragung bestimmter bewährter Berufsbildungssysteme, z. B. des dualen Systems, auf andere Länder wurde zwar immer wieder versucht, scheiterte jedoch überwiegend (vgl. Stockmann, 1996, 1997).

In Kapitel 2 werden die Merkmale kooperativer Berufsbildungsstrukturen skizziert, und zwar in Abgrenzung zu rein staatlich und rein marktwirtschaftlich geprägten Modellen. Anschließend, in Kapitel 3, wird in allgemeiner Hinsicht auf die Bemühungen eingegangen, kooperative Berufsbildungsstrukturen in solchen Ländern aufzubauen und weiterzuentwickeln, wo dieser Steuerungsansatz traditionell nicht verankert ist. Der Blick ist dort auf die Entwicklung von Ordnungsmitteln und nationalen Berufsbildungsagenturen gerichtet. In Kapitel 4 wird näher auf zwei Länderbeispiele eingegangen, konkret auf die Erfahrung mit der Entwicklung kooperativer Steuerungsstrukturen in Brasilien und Südafrika.

Inhalte des vorliegenden Beitrages sind zum Teil im Rahmen einer Auftragsstudie für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erarbeitet worden, an welcher die Autoren dieses Beitrages beteiligt waren. Die Ergebnisse dieser Auftragsstudie, die deutlich über die hier vorgelegten Auszüge hinausgehen, die Länder Afghanistan und Ghana einbeziehen und unter Beteiligung weiterer Wissenschaftler entstanden sind, werden in GIZ und KfW (im Druck) publiziert. Hinzuweisen ist ebenso auf GIZ (2015), wo weiterführende Ergebnisse zu finden sind.

## **2. Kooperative Berufsbildungsstrukturen in Abgrenzung zu anderen Steuerungsformen beruflicher Bildung**

Für die Gegenüberstellung gewachsener unterschiedlicher Lenkungsformen in der Berufsbildung erscheint es in Anlehnung an das politikwissenschaftliche Analyseinstrumentarium zweckmäßig (vgl. Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007), analytisch zwischen der einseitigen staatlichen Lenkung, gesellschaftlichen Selbststeuerungen (Marktsteuerung) sowie kooperativen Steuerungsformen zu unterscheiden. Bei den real existierenden Lenkungsformen beruflicher Bildung handelt es sich zwar meist um Mehrebenensysteme, die durch komplexe Interessenfindungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse geprägt sind. Gleichwohl sind typische Ausprägungen erkennbar.

In Anlehnung an Greinert (1988, 1999, 2005) und Busemeyer & Trampusch (2012) überwiegen weltweit schulische Berufsbildungssysteme, in denen die Aufbau- und Ablaufstrukturen und Modalitäten in der beruflichen Bildung allein durch staatliche Instanzen bestimmt und ausgefüllt werden und andere Interessen, beispielsweise der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, nicht systematisch einbezogen werden. Im Rahmen staatlicher Regelungssysteme dominieren staatlich beaufsichtigte Schulen das Angebot



beruflicher Bildung. Alternativ dazu wird die berufliche Bildung häufig von der Priorität unmittelbarer betrieblicher und individueller Interessen dominiert, es handelt sich um marktwirtschaftlich geprägte Ansätze. Es dominieren die betriebswirtschaftlichen Motive in der Ausgestaltung der Qualifizierung, so dass weitergehende gesamtwirtschaftliche, sozialpolitische und bildungspolitische Beweggründe der Nachwuchsqualifizierung, Integration und Jugendbildung außen vor bleiben. Die rein staatlich gesteuerten schulischen Berufsbildungssysteme wiederum weisen in der Regel eine relativ starke Distanz zum Beschäftigungssystem auf und führen häufig zur Verschulung der Berufsbildung und zu Problemen beim Übergang in den Beruf und in die Erwerbstätigkeit. Viele Länder mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit weisen solche Systeme auf. Deregulierte, informelle und marktbasiertere *trainings on the job* wiederum vernachlässigen grundständige Fachqualifikationen und damit die Gewährleistung qualitativer Mindeststandards für verlässliche Chancen auf berufliche Mobilität und persönliche Entwicklung. Kooperative Formen der Regelung beruflicher Bildung vermitteln im hohen Maße zwischen staatlichen Standardisierungsbedarfen einerseits und den betrieblich, überbetrieblich, korporativ, regional und lokal vertretenen zusätzlichen Interessen andererseits. Diese meist dem Subsidiaritätsprinzip gehorchenden Steuerungsmuster sind geprägt von Aushandlungs- und Ausführungsregelungen, mit denen in den Fragen der beruflichen Bildung die sozialen Akteure (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Sektorinstitutionen, Berufsbildungsagenturen, Selbstverwaltungsorgane oder gesellschaftliche Vereinigungen, z. B. Genossenschaften oder Kammerorganisationen) ein hohes Maß unmittelbarer Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeit erhalten. Die Sozialpartner, Arbeitgeber und Arbeitnehmerverbände, verantworten die Berufsausbildung in Kooperation mit den staatlichen Behörden – es gilt das Konsensprinzip. Privatwirtschaftlich handelnde Akteure erhalten aufgrund einer Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Interesse quasi öffentlich-rechtliche bzw. behördenartige Befugnisse. Kooperative Berufsbildungsstrukturen sind damit ein gutes Beispiel für moderne Politikansätze (*Governance*), in denen eine Abkehr von einer top-down-Steuerung erfolgt und eine Hinwendung zu kollektiven Formen des Handelns in Mehrebenensystemen.

Die oben skizzierte modellartige Unterscheidung ist für die Identifikation und Benennung von Regulierungsprinzipien in der beruflichen Bildung sehr hilfreich. Zugleich ist für die Beratung und Entwicklung in der beruflichen Bildung in verschiedenen Ländern evident, dass die realen Ausprägungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Einzelfälle eng im Kontext kultureller, historischer, ökonomischer und politischer Rahmenbedingungen stehen (vgl. Frommberger & Reinisch, 1999). Daher sind die Realfälle naturgemäß unterschiedlich und zugleich sehr viel komplexer als die Modellbetrachtungen. Auch stehen in den meisten Ländern sehr verschiedene Formen der beruflichen Bildung zusammenhangslos nebeneinander, junge Erwachsene können also in eine duale und kooperativ geprägte Ausbildungsform, in einen vollzeitschulischen Berufsbildungsgang oder in eine innerbetriebliche Qualifizierung wechseln.

### 3. Zur Entwicklung kooperativer Berufsbildungsstrukturen

Die Entwicklung kooperativer Berufsbildungsstrukturen besitzt auch in der Ausrichtung der aktuellen Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland eine hohe Bedeutung (vgl. BMZ, 2012). Es geht dabei nicht um den Transfer eines Berufsbildungssystems von einem Kontext in einen anderen. Vielmehr werden vor dem Hintergrund der Interessen in den betroffenen Ländern Elemente weiterentwickelt, die zu einer Verbindung des schulischen und betrieblichen Lernens beitragen und insofern auch die Steuerungsebene betreffen. In den letzten Jahrzehnten wurde immer wieder versucht, Strukturen aufzubauen, mit denen die Einbindung der Unternehmen über die kurzfristige Subventionierung hinaus nachhaltig funktionieren sollte (vgl. Greinert, Heitmann & Stockmann, 1997). Auch im Rahmen der Berufsausbildungspolitik der Organe der Europäischen Union (z. B. European Alliance for Apprenticeships, EAfA) und in einer zunehmenden Anzahl der OECD-Länder (vgl. OECD, 2010; Steedman, 2012) wird der kooperative Ansatz präferiert. Weltweit gibt es sehr unterschiedliche Ansätze der Verbindung betrieblichen und schulischen Lernens und damit der Verbindung der Interessen zwischen Staat und Markt in der beruflichen Bildung, die an den traditionellen Ansatz der betrieblichen Lehre bzw. des *apprenticeship* anknüpfen (vgl. Smith & Rauner, 2010). Neben den monetären Steuerungsansätzen, die über verschiedene Finanzierungsmodalitäten auf die Anreizentwicklung für die Ausbildungsbeteiligung von Unternehmen oder die Bildungsnachfrage zielen, wird die Entwicklung kooperativer Berufsbildungsstrukturen vor allem durch die Institutionalisierung nationaler Berufsbildungsagenturen (3.1) und die Schaffung von Ordnungsmitteln (3.2) gefördert. Auf diese beiden Ansätze wird nachfolgend näher eingegangen.

#### 3.1 Aufbau nationaler Berufsbildungsagenturen

Nationale Berufsbildungsagenturen sind als staatliche, halb-staatliche oder autonome Organisationen zentrale Akteure für die Entwicklung und Qualitätssicherung beruflicher Bildung. Sie sind gleichzeitig eine Vermittlungsinstanz zwischen Staat und Wirtschaft. Die Bezeichnungen dieser Organisation sind sehr unterschiedlich, beispielsweise TVET Authority, TVET Agency, Agency for VET, Training Authority, Skills Authority, Skills standard authority, Work force Authority, Vocational education commission, National Training Authority, Education and Training Board, Sectoral Training Board, National VET Council et cetera (vgl. GIZ, 2015). In der englischsprachigen Fachliteratur wird häufig die Bezeichnung „National Training Authorities“ gewählt, so zum Beispiel bei Lauglo (2009).

Nationale Berufsbildungsagenturen sind häufig staatlich gelenkte Einrichtungen, die einem bestimmten Ministerium zugeordnet sind, z. B. dem Ministerium für Arbeit oder dem Bildungsministerium. In den Vorständen bzw. Leitungen der nationalen Berufsbildungsagenturen sind die privatwirtschaftlichen Akteure vertreten, also vor allem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen. Eine Herausforderung, insbesondere in Ent-

wicklungsländern, liegt darin, ausreichend organisierte privatwirtschaftliche Akteure vorzufinden bzw. in diese Aufgabenwahrnehmung einzubinden.

Ein typisches Beispiel aus der Wirtschafts- und Berufsbildungsgeschichte sind die traditionellen Zünfte und Gilden, mit denen sich eine soziale und rechtliche Überformung der „Urgestalt beruflichen Lehrens und Lernens“ (Zabeck, 2006) und damit der einzelbetrieblichen Interessen und Entscheidungen durchgesetzt hatte. Dort wurde die Vertragsfreiheit des einzelnen Lehrherrn und der Eltern der zur Lehre vorgesehenen Kinder durch Vorgabe von kollektivrechtlichen Standards eingeschränkt.

Für den internationalen Vergleich von Berufsbildungssystemen und die Erklärung der Entwicklung dualer Ausbildungsstrukturen, in denen das betriebliche Lernen in ein öffentlich-rechtliches System eingebunden wird, verweist Schriewer (1986) auf die besondere Rolle der intermediären Instanzen, die nur in wenigen Ländern ihre Bedeutung in der Berufsbildung entfalten konnten. Dort, wo diese Einrichtungen im Rahmen der sozio-ökonomischen Entwicklungen und der Durchsetzung der Gewerbefreiheit keine Rolle erhalten oder wiedergewinnen konnten, gibt es in der Regel auch keine verankerten beruflichen Bildungssysteme im Sinne von Mischsystemen mit systematisch angelegten alternierenden Qualifizierungsansätzen zwischen Schule und Betrieb. Die Einrichtung Nationaler Berufsbildungsagenturen dient dann im Rahmen von Berufsbildungsreformansätzen dazu, die überwiegend staatlich gelenkten schulischen Ausbildungssysteme enger an die Interessen und Mitgestaltung der betrieblichen Akteure und Sozialpartner zu binden und eher liberale und ungeordnete, marktorientierte Systeme der einzelbetrieblichen Erstqualifizierung in ein transparentes und stärker standardisiertes, öffentliches Angebot der beruflichen Aus- und Weiterbildung unter Beteiligung der verschiedenen Interessen zu transformieren.

### 3.2 *Entwicklung von Ordnungsmitteln*

Die Ordnungsarbeit, insbesondere in Hinsicht auf die Entwicklung von Ordnungsmitteln für die Bestimmung von Ausbildungsberufen und zugehöriger Ausbildungsinhalte, ist von besonderer Bedeutung für die Herausbildung und Aufrechterhaltung einer betrieblich-beruflichen Berufsausbildung und damit für das Zusammenwirken zwischen Staat und Wirtschaft im Rahmen kooperativer Berufsbildungsstrukturen. Diese Bedeutung konnten historiographische Arbeiten zeigen (vgl. Greinert, Hanf, Schmidt & Stratmann, 1987; Greinert, 1999; Gewande, 2000).

Ordnungsmittel für die Berufsbildung können hinsichtlich ihrer strukturellen und inhaltlichen Ausrichtung und ihres Geltungsbereiches sehr unterschiedlich ausgeprägt sein (vgl. Frommberger, 2013). Dort, wo das schulische berufliche Lernen stärker mit dem betrieblichen Lernen verbunden werden soll, werden die Curricula stärker auf die betrieblichen Anforderungen gerichtet. Und dort, wo das betriebliche und informelle Lernen *on the job* transparent gestaltet und in den Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Abschlusstrukturen gebracht werden soll, werden (zunächst) Prüfungsstandards entwickelt, die als Referenzen für die Zertifizierung von nachgewiesenen Kompetenzen

dienen. Die Beteiligung an der Auswahl und Bestimmung der curricularen Elemente führt zur Verbesserung des Engagements des Privatsektors (vgl. Heitmann, 2014, S. 72).

Ein sehr wichtiges Merkmal kooperativer Berufsbildungsstrukturen liegt in der Überschaubarkeit, Transparenz und landesweiten Anerkennung der beruflichen Aus- und Weiterbildungsabschlüsse. Auf dem Arbeitsmarkt stellen sie als Qualifikationsstandards verlässliche Orientierungsgrößen hinsichtlich der angebotenen und nachgefragten Qualifikationen dar (vgl. Deißinger, 2009). Diese „Signalfunktion“ (vgl. Voss-Dahm, 2011; Georg & Sattel, 2006) beruflicher Abschlüsse für Schulabsolvent/-innen und Arbeitgeber ist in kooperativen Berufsbildungssystemen ein wichtiges Merkmal und ‚schmiert‘ die Scharniere zwischen Schule, Berufsausbildung und Beschäftigung.

Der Aufbau dieser hier skizzierten Mechanismen ist aufwendig und benötigt viel Zeit. Üblicherweise wird versucht, wie oben bereits erwähnt, zunächst Zertifizierungssysteme zu entwickeln, beispielsweise in Anlehnung an das englische NVQ-System, um auf dieser Basis langfristig eine stärkere landesweite Kanonisierung beruflicher Qualifizierung und Bildung herbeizuführen (vgl. Frommberger, 2005a, 2005b). Derzeit werden weltweit Versuche unternommen, die ‚Kompetenzen‘, respektive Abschlüsse, die in der allgemeinen, hochschulischen und beruflichen Bildung sowie informell vermittelt und erworben werden können, in einem bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmen abzubilden. Im Kern liegt die Idee der Qualifikationsrahmen in der landesweiten Transparenzschaffung und Herstellung einer Ordnung der Abschlüsse, insbesondere dort, wo ein Berechtigungssystem nicht existiert und eine fragmentierte Situation vorherrscht (vgl. Baumann, 2012).

## **4. Zwei Fallbeispiele: Berufsbildungsstrukturen in Südafrika und Brasilien**

### *4.1 Fragestellung und Auswahl der Länder*

Grundsätzlich liegen kaum wissenschaftlich aufbereitete Erkenntnisse zu den Erfahrungen mit der Entwicklung kooperativer Berufsbildungsstrukturen in ausgesuchten Entwicklungs- und Schwellenländern vor. Nachfolgend werden Informationen zu den Ländern Südafrika und Brasilien präsentiert. Diese Darstellungen beziehen sich ausschließlich auf die Erfahrungen mit der Einbindung von Akteursinteressen in die Steuerung beruflicher Bildung auf Basis von verfassungsrechtlichen Bestimmungen, und zwar in Ländern, in denen historisch bedingt keine kooperativen Steuerungsmechanismen gewachsen sind. Es werden hier beispielhaft Schwierigkeiten dargestellt, die mit der Einbindung dieser Interessen verbunden sind.

Im Rahmen der politischen und ökonomischen Veränderungen Südafrikas nach dem Fall des Apartheidregimes und Brasiliens im Anschluss an die Militärdiktatur wurden in beiden Ländern meist dem Tripartismus entsprechende paritätische Mitbestimmungsstrukturen auch für die Berufsbildung geschaffen. In Südafrika hatten koloniales Erbe und Apartheid die Bildungs- und Wirtschaftspolitik sowie die gesellschaftliche

und politische Teilhabe bzw. Nichtteilhabe der Bevölkerungsmehrheit bestimmt. Dabei war nicht nur eine ethnisch bedingte Bildungs- und Arbeitsmarktsegmentation hervorgerufen worden, sondern auch eine entsprechende Polarisierung der Steuerungsorgane in der beruflichen Bildung (vgl. Akoojee, Gewer & McGrath, 2005). In Brasilien war die berufliche Bildung in den 30er und 40er Jahren des 20. Jahrhunderts institutionell neu geordnet worden, im Ergebnis existierten schulische Angebote in öffentlicher Hand neben den privatwirtschaftlichen Angeboten des so genannten S-Systems.<sup>1</sup> Es dominierten ein staatszentrierter Korporatismus und eine staatlich gelenkte Industrialisierung. Soziale Akteure, insbesondere die Gewerkschaften, wurden langfristig marginalisiert. Industrielle Eliten im autoritären *Estado Novo Regime* (1937–1945) unter Getúlio Vargas lehnten eine traditionelle Lehrlingsausbildung ab (vgl. Weinstein, 1996; Collier & Collier, 1991; Fausto & Fausto, 2014).

In beiden Ländern sind kämpferische Arbeiterbewegungen maßgeblich an den jeweiligen Demokratiebewegungen in den 1970er und 1980er Jahren beteiligt gewesen, deren Absicht nicht nur im Sturz der Unrechtsregime lag, sondern mit Blick auf die Historie der Exklusion vor allem auf die Durchsetzung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe für die gesamte Bevölkerung zielten (vgl. Sluyter-Beltrão, 2010). Die Verfassungen von Brasilien (von 1988) und von Südafrika (von 1996) reflektieren explizit diese Forderungen und tragen somit auch dem jahrzehntelangen Ausschluss zivilgesellschaftlicher Interessen Rechnung, so auch in Bezug auf die Steuerung beruflicher Bildung.

Anhand dieser Länderbeispiele können typische Herausforderungen beim Aufbau kooperativer Steuerungsmechanismen aufgezeigt werden. Die Informationen zu den Länderbeispielen sind im Rahmen von problembezogenen Länderstudien entstanden, und zwar auf der Basis von qualitativen Datenerhebungs- und Auswertungsansätzen (Literaturanalysen und Experteninterviews) teils vor Ort.

## 4.2 Südafrika

Im Kontext der Transformation Südafrikas hin zu einer demokratischen Republik wurde auch die Berufsbildung in den letzten zwei Jahrzehnten in eine Reihe von Reformmaßnahmen einbezogen. Die anhaltende Restrukturierung des gesamten südafrikanischen Bildungsapparats, so wie es die südafrikanische Verfassung von 1996 vorsieht, erfolgt u. a. auf Basis des Prinzips der Teilhabe bzw. Demokratisierung (Republic of South Africa, 1996). Damit wurde zumindest formal die Grundlage für eine kooperative Steuerung in der beruflichen Bildung geschaffen. Der betriebliche Anteil beruflicher Ausbildung wird in Südafrika durch Sector Education and Training Authorities (SETAs) koordiniert und überwacht. Die SETAs bilden somit ein Kernstück der südafri-

1 Das S-System wurde 1942 mit der Gründung des Nationalen Ausbildungsservice für die Industrie SENAI (*Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial*) eingerichtet und besteht bis heute (für zusätzliche Informationen vgl. auch Manfredi, 2002, S. 179–206).

kanischen Berufsbildung. Auf Basis des National Skills Development Act (Republic of South Africa, 1998) erfolgte im Jahr 2000 die Einrichtung der SETAs, von denen derzeit in Südafrika 21 existieren. Der Einrichtung der SETAs ging eine von südafrikanischen Gewerkschaften angestoßene und von Unternehmern und anderen Stakeholdern aufgenommene Debatte um die Mitbestimmung in der beruflichen Bildung voraus, die bereits Anfang der 1990er aufgekommen war (vgl. Marock, Harrison-Train, Soobrayan & Gunthorpe, 2007, S. 49). SETAs unterstehen dem Department for Higher Education and Training (DHET) und werden jeweils von einem Gremium, den SETA-Boards, geleitet, die mit Vertretungen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und der Regierung und anderen Akteuren, die vom Minister des DHET autorisiert wurden, besetzt sind (vgl. Republic of South Africa, o.J.). Die SETAs stellen in Südafrika die staatlich gelenkten Berufsbildungsagenturen dar. Die insgesamt 21 SETAs bekommen 80 Prozent der Einnahmen aus einer Umlagefinanzierung zugewiesen. Die Umlagefinanzierung wurde 1999 mit dem Skills Development Levies Act etabliert.<sup>2</sup> Außerdem kann an die SETAs Geld aus dem National Skills Fund<sup>3</sup> gezahlt werden. Darlehen, Spenden und andere Einnahmen zum Beispiel aus Kapitalanlagen sind ebenso als Finanzierung zulässig sowie Einnahmen der SETAs aus den Dienstleistungen, die sie anbieten (vgl. Republic of South Africa, o.J.). Die SETAs entwickeln und implementieren für ihre jeweiligen Sektoren jährlich einen Arbeitsplan, der sich an der aktuellsten nationalen Qualifizierungsstrategie orientiert. Sie identifizieren Qualifizierungsbedarfe und betreiben das Monitoring bezüglich der Ausbildungsinitiativen in Unternehmen in ihren jeweiligen Sektoren. Unternehmen müssen bei den SETAs Pläne für die Ausbildung am Arbeitsplatz und jährliche Ausbildungsberichte einreichen, die von den SETAs überprüft werden (vgl. Republic of South Africa, o.J.). Die Praxisanteile von Learnerships<sup>4</sup> und von anderen berufsqualifizierenden Abschlüssen, die meist in Kooperation mit Further Education and Training (FET) Colleges erlangt werden, werden über die SETAs koordiniert. SETAs koordinieren auch die Ausschüttung von Subventionen an auszubildende Unternehmen, Ausbildungsfördergeldern an die Lernenden sowie alle anderen finanziellen Zuwendungen (vgl. Marock et al., 2007, S. 55). Diese Berufsbildungsagenturen sind darüber hinaus das Bindeglied zum Quality Council for Trades and Occupations (QCTO) (zuständig für die Entwicklung von Ausbildungsstandards) und zur National Skills Authority (verantwortlich für die Entwicklung und Implementierung nationaler Strategien und Programme für die berufliche Bildung) (vgl. Republic of South Africa, o.J.).

2 Unternehmen, deren Gesamtsumme für ausgezahlte Löhne R500 000 übersteigt, zahlen monatlich 1% der Lohnsumme an ein zentrales Organ, den South African Revenue Service (SARS). Dieser verteilt 80% der Zuwendungen an die SETAs und 20% an den National Skills Fund. Die Unternehmen sind je nach Art ihrer Tätigkeit den einzelnen Ausbildungssektoren, die von den SETAs abgedeckt werden, zugeteilt (vgl. Republic of South Africa – Department of Labour, 1999).

3 Vgl. [http://www.dhet.gov.za/SitePages/Ent\\_NationalSkillsFund.aspx](http://www.dhet.gov.za/SitePages/Ent_NationalSkillsFund.aspx).

4 Vgl. <http://www.saqa.org.za/docs/webcontent/2014/web0310.html>.

Seit seiner Einrichtung ist das SETA-System immer wieder kritisiert worden. In einer umfassenden Überprüfung der SETAs in 2011 kam eine Reihe von Problemen ans Licht, die für weitere Reformen der SETAs sorgten (vgl. Parliamentary Monitoring Group, 2011). Unternehmen, die nicht in der Lage sind, die Abgabe für die Umlagefinanzierung zu zahlen, sind schwerlich in die Ausbildungslandschaft Südafrikas zu integrieren. Zudem werden Finanzen aus der Umlagefinanzierung fehlgeleitet. Grundsätzlich beklagen die SETAs finanzielle Engpässe, die sie daran hindern, die politisch vorgegebenen Ausbildungsquoten zu erfüllen (vgl. Parliamentary Monitoring Group, 2011). Die geographische Abdeckung der SETAs ist lückenhaft, Teile des Landes und der Bevölkerung werden nicht erreicht. Die Sektorausrichtung der SETAs steht außerdem im Widerspruch zu sektorübergreifend angelegten staatlichen Ausbildungsprogrammen. Moniert wird auch die mangelnde Kooperation und Koordination zwischen den SETAs und eine mangelnde Transparenz seitens des Ministeriums bezüglich bürokratischer Vorgänge (vgl. Parliamentary Monitoring Group, 2011). Korruption und falsche Erwartungen der involvierten Akteure, z. B. mit Blick auf Aufgaben, Pflichten und Entlohnung, sowie mangelnde Expertise im Bereich Berufsbildung führen zu fehlender Führungsbereitschaft und hoher Personalfuktuation in den SETA-Boards. Vorsitzende der Boards sind sich unklar über ihre Rolle (vgl. Parliamentary Monitoring Group, 2011). Letztlich beinhaltet der Skills Development Act als gesetzliche Basis für das SETA-System keine Details dazu, wie die Repräsentation der einzelnen Interessengruppen in den SETA-Boards geregelt werden sollte, und gibt keine Auskunft darüber, wie Repräsentationskonflikte zu lösen sind oder was potentielle Mitglieder der Boards für eine Ernennung qualifiziert oder disqualifiziert (vgl. Marock et al., 2007, S. 60).

### 4.3 *Brasilien*

Die politischen und sozio-ökonomischen Umbrüche der späten 1980er und frühen 1990er Jahre provozierten eine Debatte über die Zukunft der Bildung und Berufsbildung in Brasilien, u. a. vor dem Hintergrund einer Ausweitung sozialer Rechte, aber auch mit Blick auf die Veränderungen am Arbeitsmarkt (vgl. Manfredi, 2002). Nach dem Ende der Militärdiktatur wurden ab der Mitte der 1990er Jahre vor allem die Institutionen der staatlich geregelten vollzeitschulischen beruflichen Bildung neu geordnet (vgl. Manfredi, 2002; Lima & Lopes, 2005; Frigotto, Ciavatta & Ramos, 2005; Leite, Mello & Chieco, 2009). Ähnlich der Situation in Südafrika sieht die brasilianische Verfassung von 1988 die Einrichtung einer Vielzahl von partizipativen Räten und Kommissionen vor, die in diversen Politikfeldern etwa die Verteilung von finanziellen Ressourcen und die Implementierung von Programmen überwachen (Presidência da República, 1988). Die Verfassung von 1988 sieht erstmals die Unterstützung von Arbeitslosen vor.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund wurde 1990 mit dem Gesetz Nummer 7 998 der Fonds zur Un-

5 Die Verfassung von 1946 nahm sich als erstes dem Thema Arbeitslosigkeit an, jedoch wurden dort verankerte Maßnahmen nie umgesetzt (vgl. Campos, 2013).

terstützung von Arbeitnehmern, FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), eingerichtet (vgl. Campos, 2013). Der FAT ist eine Einrichtung des brasilianischen Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) (vgl. Ministério do Trabalho e Emprego, o. J.). Im Sinne eines Verwaltungsrats des FAT agiert der ebenfalls 1990 eingerichtete CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador). CODEFAT ist ein paritätisch besetztes Organ und besteht aus je drei Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen, einem Repräsentanten des MTE, des Sozialministeriums (Ministério da Previdência e Assistência Social) und der Nationalen Entwicklungsbank Brasiliens (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES) (vgl. Ministério do Trabalho e Emprego, o. J.). Die wichtigste Aufgabe des CODEFAT ist die Ausarbeitung von Richtlinien und die Verteilung der monetären Ressourcen aus dem FAT. Außerdem evaluiert CODEFAT die sozialen Auswirkungen verschiedener Programme, auch im Zusammenhang mit politischen Strategien (vgl. Ministério do Trabalho e Emprego, o. J.). Unter der Programmlinie ‚Seguro-Desemprego‘ werden Ausbildungs- und Requalifizierungsmaßnahmen finanziert, aber auch Berufsorientierungs- und Arbeitsvermittlungsprogramme. Berufsbildungsinitiativen richten sich in erster Linie an gesellschaftliche Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden. Die Aktivitäten werden auf Basis der von der nationalen Regierung entwickelten Qualifizierungsstrategien im Rahmen brasilianischer Arbeitsmarktpolitik durchgeführt (vgl. Ministério do Trabalho e Emprego, o. J.). Die Aktivitäten werden außerdem dezentral implementiert, in Zusammenarbeit mit der nationalen Arbeitsagentur SINE (Sistema Nacional de Emprego), anderen von den Staaten oder Kommunen beauftragten Entitäten, dem MTE und den lokalen Arbeitskommissionen. Letztere sind, wie CODEFAT, von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie Regierungsvertretern paritätisch besetzte Gremien (vgl. Ministério do Trabalho e Emprego, o. J.).

Problematisch gestaltet sich vor allem die Beziehung zwischen CODEFAT auf der nationalen Ebene und den Arbeitskommissionen auf der lokalen Ebene. Das MTE verhindert mit der Bewahrung hierarchischer Strukturen die Stärkung der lokalen Entitäten, während dem CODEFAT vorgeworfen wird, wenig Interesse an einer Vernetzung mit den lokalen Gremien zu zeigen (vgl. Balestro, 2011, S. 13). Außerdem werden die Arbeitskommissionen häufig lediglich als ein bürokratischer Apparat und so als eine bloße Reaktion auf die Vorgabe, Gremien zu schaffen, gesehen (vgl. Balestro, 2011, S. 13). Ein weiteres Problem bezüglich der Arbeit des CODEFAT stellt die mangelnde Abstimmung zwischen Arbeitsmarktbedarf und Bildungsprogrammen dar (vgl. Balestro, 2011, S. 12). Darüber hinaus ist die ideologische Fragmentierung der brasilianischen Gewerkschaftslandschaft problematisch. Die begrenzten Plätze im CODEFAT sowie in den Kommissionen auf lokaler Ebene müssen unter den verschiedenen Dachverbänden aufgeteilt werden,<sup>6</sup> was die Konsensbildung unter Arbeitnehmervertretungen erschwert und Arbeitnehmerinteressen gegenüber den homogenen Arbeitgeber- und Regierungsinteressen schwächt. Letztere haben außerdem einen Vorteil bezüglich des Zugangs zu Informationen (vgl. Moraes, 2000).

6 Es gibt derzeit fünf offiziell anerkannte gewerkschaftliche Dachverbände in Brasilien.



Ähnlich wie in Südafrika hat die Bildung der in der Verfassung vorgesehenen Mitbestimmungsgremien auch in Brasilien zunächst deutlich gemacht, dass die Abgeordneten wenig vorbereitet und mit mangelnder Expertise ihre Aufgaben wahrgenommen haben (vgl. CUT, 2002). Eine umfassendere Einbindung von zivilgesellschaftlichen und speziell Arbeitnehmerinteressen über die Arbeitsmarkt- und Arbeitslosenpolitik erfolgte in der jüngeren Vergangenheit in Brasilien dann, wenn durch CODEFAT im Rahmen von Qualifizierungsstrategien der Regierung finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt worden waren, die es diversen Akteuren (etwa Gewerkschaften, kirchlichen Einrichtungen, Nicht-Regierungsorganisationen) erlaubten, eigene Programme zu entwickeln, durchzuführen und zu evaluieren (vgl. Manfredi, 2002). Es ist also fraglich, ob in Brasilien die Einrichtung von partizipativen Instanzen eine nachhaltige systematische Beteiligung in der Planung, Durchführung und Kontrolle beruflicher Bildung im Sinne einer kooperativen Steuerung auf längere Sicht hervorrufen kann.

## 5. Fazit

Es wird davon ausgegangen, dass die Übergänge zwischen Ausbildung und Beschäftigung besser funktionieren und die Akzeptanz der Inhalte und Abschlüsse, die in der beruflichen Bildung vermittelt werden, stärker ausgeprägt ist, sofern es gelingt, die Wirtschaft, also Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen, an der Planung, Durchführung und Kontrolle beruflicher Bildung zu beteiligen und in ein System öffentlich-rechtlicher Steuerung einzubinden. Kooperative Berufsbildungsstrukturen, in denen die Interessen zwischen staatlichen und privatwirtschaftlich agierenden Akteuren abgestimmt werden, tragen dazu bei, diese Ansprüche zu realisieren.

Für das Zusammenwirken zwischen Staat und Markt und zwischen Schule und Betrieb gibt es jedoch sehr unterschiedliche Umsetzungsformen. Insofern wird in dem vorliegenden Beitrag auch nicht angenommen, dass allein die Form der dualen Berufsausbildung, die dem Berufsprinzip folgt, insbesondere im deutschsprachigen Bereich verankert ist und kooperativ gesteuert wird, die alleinige Umsetzungsvariante in anderen Ländern mit verschiedenartigen Traditionen und Kulturen darstellen könnte. Curriculare Strukturierungsansätze, nationale Berufsbildungsorganisationen, Finanzierungsmodalitäten, die Ausbildungs- und Unterrichtsorganisation und andere Dinge können sehr verschiedenartig ausgestaltet sein. Im Vordergrund stehen die Entwicklungsherausforderungen unter den jeweils gegebenen landestypischen Bedingungen.

In den meisten Ländern sind staatliche und schulische Ansätze vorzufinden, die meist isoliert neben inner- und einzelbetrieblichen Qualifizierungsgewohnheiten liegen. Zentral für die Entwicklung kooperativer Berufsbildungsstrukturen ist also die Frage, wie diese existierenden, regulierten und nicht regulierten Ansätze nachhaltig verbunden werden können. Im Kern stellt sich damit für die Weiterentwicklung der Berufsbildung eine Frage, die auch für andere gesellschaftliche Teilbereiche virulent ist (Wirtschafts- und Beschäftigungssysteme, Gesundheitssysteme, Sozialsysteme) und in verschiedenen Kulturen ganz unterschiedlich beantwortet wird: Wie können staatliche und gesell-

schaftlich gewünschte und zweckmäßige Regulierungsansprüche mit einer notwendigen privatwirtschaftlichen Gestaltungsfreiheit verknüpft werden? Insofern geht es auch in der Berufsbildung um Mitsprache und Beteiligung der handelnden Akteure an der Planung und Kontrolle der Aktivitäten in der Berufsbildung.

Dort, wo kooperative Ansätze traditionell nicht existieren, sind die mittel- bis langfristigen direkten und indirekten Nutzenaspekte der Beteiligung an einer auch gesamtgesellschaftlich und volkswirtschaftlich ausgerichteten Qualifizierungsstrategie von einzelbetrieblicher Seite oft nicht zu erkennen (vgl. Niederalst, Schnabel & Kaiser, 2001). Den Akteuren in staatlich gelenkten schulischen Ausbildungssystemen wiederum fällt es in der Regel schwer, Bildungsansprüche zugunsten betrieblicher Verwertungsinteressen zurückzustellen. Die Berufsbildungspolitik hat im Zusammenhang mit dem Erhalt und der Weiterentwicklung der Berufsausbildung also die Aufgabe, eine Balance herzustellen: Einerseits ist die Durchsetzung ausbildungshemmender Vorschriften zu vermeiden, um die Beteiligung der Unternehmen zu ermöglichen. Andererseits sind die ordnungspolitischen Normierungen für die nachhaltige Qualitätssicherung der beruflichen Bildung notwendig, um die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ansprüche und staatlichen Fürsorgepflichten zu gewährleisten.

Die Nationalen Berufsbildungsagenturen übernehmen in diesen Zusammenhängen eine zentrale Steuerungsfunktion. Sie dienen als Regulierungsinstanz mit wichtigen Informations-, Vermittlungs- und Vergabeaufgaben. Sie stellen eine vermittelnde Instanz zwischen ordnungspolitisch motivierten öffentlich-rechtlichen Interessen und marktwirtschaftlichen Handlungslogiken dar. Die vorgestellten Länderbeispiele können zeigen, wie schwierig die Schaffung von funktionierenden Vermittlungsstrukturen zwischen Staat und Wirtschaft sind. In Südafrika hat sich die Repräsentation von breiten gesellschaftlichen Interessen in einer Vielzahl von Gremien, Foren und Programmen zwar verfestigt und Instanzen wie die SETAs spielen eine zentrale Rolle in der südafrikanischen Berufsbildung. Doch die sichtbaren Diskrepanzen zwischen allgemeinen zivilgesellschaftlichen und konkreten privatwirtschaftlichen Interessen führen zu Steuerungsproblemen. Das Beispiel Brasilien wiederum macht deutlich, wie unterschiedlich stark die Einbindung der verschiedenen privatwirtschaftlichen Interessen ausfällt, insbesondere im Vergleich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Dort sind die Arbeitgeber traditionell sehr viel stärker in die Fragen der beruflichen Bildung eingebunden. Die Arbeitnehmerseite ist kaum in der Lage, abgestimmt und einheitlich im Feld der beruflichen Bildung zentrale Interessen zu vertreten. Diese Situation, die geringfügig ausgeprägte Beteiligung oder Beteiligungsmöglichkeit der Arbeitnehmerinteressen, ist in vielen Ländern ausgeprägt. Zugleich sind es insbesondere die Gewerkschaften, die maßgeblich zur Entwicklung und zum Erhalt kooperativer Berufsbildungsmodelle beitragen.

## Literatur

- Akoojee, S., Gewer, A., & McGrath, S. (2005). South Africa: Skills development as a tool for social and economic development. In S. Akoojee, A. Gewer & S. McGrath (Hrsg.), *Vocational Education and Training in Southern Africa. A comparative study* (S. 99–117). Cape Town: HSRC.
- Altrichter, H., Brüsemeister, T., & Wissinger, J. (Hrsg.) (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Balestro, M. (2011). *Tripartite Governance and Employment Policies in Brazil. The case of the unemployment insurance program SASE*. [http://www.academia.edu/4108773/Tripartite\\_governance\\_and\\_employment\\_policies\\_in\\_Brazil\\_the\\_case\\_of\\_the\\_Unemployment\\_Insurance\\_Program\\_SASE\\_2011](http://www.academia.edu/4108773/Tripartite_governance_and_employment_policies_in_Brazil_the_case_of_the_Unemployment_Insurance_Program_SASE_2011) [07.01.2016].
- Baumann, F. (2012). National Qualifications Framework in Sub-Saharan Africa. In D. Frommberger (Hrsg.), *Magdeburger Schriften zur Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Heft 2*. Magdeburg: Otto-von-Guericke-Universität. [http://www.ibbp.uni-magdeburg.de/inibbp\\_media/downloads/bp/Heft2\\_2012.pdf](http://www.ibbp.uni-magdeburg.de/inibbp_media/downloads/bp/Heft2_2012.pdf) [20.07.2015].
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2012). *Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. Positionspapier (= BMZ Strategiepapier 8)*. [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier322\\_8\\_2012.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier322_8_2012.pdf) [07.12.2015].
- Busemeyer, M., & Trampusch, C. (2012) (Hrsg.). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: University Press.
- Campos, A. G. (2013). Setenta anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). In J. D. Krein, J. C. P. C. Junior, M. B. de Biavaschi & M. O. Teixeira (Hrsg.), *Regulação do trabalho e instituições públicas* (S. 73–85). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: University Press.
- CUT – Secretaria Nacional de Formação e Escola Sul (2002). *Capacitação de conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego. A experiência da CUT de 1998 a 1999*. Florianópolis, SC: CUT – Escola Sul.
- Deißinger, T. (2009). Curriculare Vorgaben für Lehr-Lernprozesse in der beruflichen Bildung. In B. Bonz (Hrsg.), *Didaktik und Methodik der Berufsbildung* (S. 60–88). Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren.
- Fausto, B., & Fausto, S. (2014). *A Concise History of Brazil* (2. Aufl.). Cambridge: University Press.
- Frigotto, G., Ciavatta, M., & Ramos, M. (2005). A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educação Social*, 26(92), 1087–1113. <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17.pdf> [07.01.2016].
- Frommberger, D. (2005a). Zur Formierung nationaler beruflicher Ausbildungsstandards im europäischen Vergleich. In: P. Grollmann, W. Kruse & F. Rauner (Hrsg.), *Europäisierung beruflicher Bildung* (S. 79–104). Münster: LIT.
- Frommberger, D. (2005b). Modularisierung als Standardisierungsprinzip. Eine Analyse zum „Mainstream“ der administrativen Steuerung von Lernprozessen und Lernergebnissen in Bildungs- und Berufsbildungssystemen. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 27(2), 193–206.
- Frommberger, D. (2013). Lernergebnisorientierung und Lernergebniseinheiten in der beruflichen Bildung. Eine theoretische und komparative Einordnung aktueller curricularer Gestaltungsansätze. *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 24, 1–20. [http://www.bwpat.de/ausgabe24/frommberger\\_bwpat24.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe24/frommberger_bwpat24.pdf) [07.12.2015].

- Frommberger, D., & Reinisch, H. (1999). Ordnungsschemata zur Kennzeichnung und zum Vergleich von „Berufsbildungssystemen“ in deutschsprachigen Beiträgen zur international-vergleichenden Berufsbildungsforschung: Methodologische Fragen und Reflexionen. *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 95(3), 323–343.
- Georg, W., & Sattel, U. (2006). Berufliche Bildung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung. In R. Arnold & A. Lipsmeier (Hrsg.), *Handbuch der Berufsbildung* (S. 125–152). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gewande, W.-D. (2000). *Historische Entwicklung der staatlich anerkannten Ausbildungsberufe in Industrie und Handel von 1935 bis 2000*. Bonn: DIHT-Gesellschaft für Berufliche Bildung.
- GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (Hrsg.) (2015). *Aufbau und Funktion nationaler Berufsbildungsagenturen. Eine explorative Untersuchung unter Einbezug von Fallbeispielen*. Eschborn: GIZ.
- GIZ, & KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (Hrsg.) (im Druck). *Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung. Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken*. Eschborn: GIZ.
- Greinert, W.-D. (1988). Marktmodell – Schulmodell – Duales System. Grundtypen formalisierter Berufsbildung. *Die berufsbildende Schule*, 40(3), 145–156.
- Greinert, W.-D. (1999). *Berufsqualifizierung und dritte Industrielle Revolution. Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme*. Baden-Baden: Nomos.
- Greinert, W.-D. (2005). *Mass Vocational Education and Training in Europe. Classical models of the 19th century and training in England, France and Germany during the first half of the 20th century (= Cedefop Panorama series 118)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Greinert, W.-D., Hanf, G., Schmidt, H., & Stratmann, K. (Hrsg.) (1987). *Berufsausbildung und Industrie. Zur Herausbildung industrietypischer Lehrlingsausbildung*. Berlin/Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Greinert, W.-D., Heitmann, W., & Stockmann, R. (Hrsg.) (1997). *Vierzig Jahre Berufsbildungszusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt. Die Förderung der beruflichen Bildung in den Entwicklungsländern am Wendepunkt*. Baden-Baden: Nomos.
- Heitmann, W. (2014). Follow-Up Erkenntnisse: Erkenntnisse von Werner Heitmann. In GIZ (Hrsg.), *Nicht-staatliche berufliche Bildung: Ansätze für die deutsche bilaterale Zusammenarbeit. Dokumentation eines Expertenworkshops in Berlin* (S. 67–74). Bonn/Eschborn: GIZ.
- Lauglo, J. (2009). Research for TVET Policy Development. In R. Maclean & D. Wilson (Hrsg.), *International Handbook of Education for the Changing World of Work* (S. 891–904). Dordrecht: Springer.
- Leite, E. M., Mello, M., & Chieco, N. W. (2009). Vocational Education in the Private Sector in Brazil. In R. D. Maclean & D. Wilson (Hrsg.), *International Handbook of Education for the Changing World of Work* (S. 1271–1283). Dordrecht: Springer.
- Lima, A. A. B., & Lopes, F. A. M. (2005). *Construindo Diálogos Sociais. Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), Departamento de Qualificação (DEQ).
- Manfredi, S. M. (2002). *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Marock, C., Harrison-Train, C., Soobrayan, B., & Gunthorpe, J. (2007). *SETA Review*. <http://www.labour.gov.za/DOL/downloads/documents/useful-documents/skills-development-act/9a-Presidency%20SETA%20Review%20Report.pdf> [12. 12. 2014].
- Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (o.J.). *Emprego e Renda. Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT. Histórico*. <http://portal.mte.gov.br/fat/historico.htm> [12. 12. 2014].

- Moraes, C. V. (2000). Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: Instituições e/ou Espaços Políticos. In R. L. Fonseca (Hrsg.) (2000). *Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego. A Experiência da CUT de 1998 a 1999* (S. 97–117). Florianópolis, SC: Rocha.
- Niederalt, M., Schnabel, C., & Kaiser, C. (2001). *Betriebliches Ausbildungsverhalten zwischen Kosten-Nutzen-Kalkül und gesellschaftlicher Verantwortung. Einflussfaktoren der Ausbildungsintensität von deutschen Betrieben (= Diskussionspapier Nr. 7)*. Erlangen-Nürnberg: Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2010). *Learning for Jobs*. Paris: OECD.
- Parliamentary Monitoring Group (2011). *Analysis of SETA Performance and Challenges*. <https://pmg.org.za/committee-meeting/12912/> [11. 12. 2014].
- Presidência da República (1988). Constituição da República Federativa do Brasil 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) [07. 01. 2016].
- Republic of South Africa (1996). *Constitutional Law. Constitution of the Republic of South Africa*. <http://www.saga.org.za/docs/legislation/2010/act97.pdf> [07. 01. 2016].
- Republic of South Africa (1998). *National Skills Development Act No.97 of 1998*. Durban: Butterworths. <http://www.saga.org.za/docs/legislation/2010/act97.pdf> [12. 08. 2015].
- Republic of South Africa – Department of Labour (1999). *Skills Development Levies Act 1999*. <http://www.labour.gov.za/DOL/downloads/legislation/acts/skills-development-act/Act%20-%20Skills%20Development%20Levies.pdf> [12. 12. 2014].
- Schriewer, J. (1986). Intermediäre Instanzen, Selbstverwaltung und berufliche Ausbildungsstrukturen im historischen Vergleich. *Zeitschrift für Pädagogik*, 32(1), 69–80.
- Sluyter-Beltrão, J. (2010). *Rise and Decline of Brazil's New Unionism. The politics of the central Única dos Trabalhadores*. Bern: Peter Lang.
- Smith, E., & Rauner, F. (2010) (Hrsg.). *Rediscovering Apprenticeship. Research findings of the International Network on Innovative Apprenticeship (INAP)*. Dordrecht: Springer.
- Steedman H. (2012). *Overview of Apprenticeship Systems and Issues (= ILO contribution to the G20 Task Force on Employment; International Labour Office, Skills and Employability Department)*. Geneva: ILO.
- Stockmann, R. (1996). *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe: eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stockmann, R. (1997). *The Sustainability of Development Cooperation*. Baden-Baden: Nomos.
- Voss-Dahm, D. (2011). Die Bedeutung beruflicher Bildungsabschlüsse für die Karriere im Betrieb. In D. Voss-Dahm, G. Mühge, K. Schmierl & O. Struck (Hrsg.), *Qualifizierte Facharbeit im Spannungsfeld von Flexibilität und Stabilität* (S. 163–185). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weinstein, B. (1996). *For Social Peace in Brazil: Industrialists and the remaking of the working class in São Paulo, 1920–1964*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Zabeck, J. (2006). Zur Urgestalt beruflichen Lehrens und Lernens. In G. Minnameier & E. Wuttke (Hrsg.), *Berufs- und wirtschaftspädagogische Grundlagenforschung. Lehr-Lern-Prozesse und Kompetenzdiagnostik* (S. 129–143). Frankfurt a. M.: Peter Lang.

**Abstract:** Throughout the world, we can observe the development of cooperative control mechanisms that serve the linking of state-controlled and market-oriented approaches to vocational qualification. A special challenge lies in the sustainable inclusion of companies in vocational education and in taking into account organized employer and employee interests. The present contribution presents control models on an international scale, typical approaches to the development of cooperative forms of governance in vocational education, and concrete experiences gained in two emerging nations (Brazil and South Africa).

**Keywords:** Vocational Education, Governance, Cooperative Governance, Brasil, Republic of South Africa

### **Anschrift der Autor\_innen**

Prof. Dr. Dietmar Frommberger, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg,  
Institut für Berufs- und Betriebspädagogik (IBBP),  
Lehrstuhl Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Lehrstuhlinhaber,  
Zschokkestr. 32, 39104 Magdeburg, Deutschland  
E-Mail: dietmar.frommberger@ovgu.de

M.Sc./MA Fabienne-Agnes Baumann, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg,  
Institut für Berufs- und Betriebspädagogik (IBBP),  
Lehrstuhl Berufs- und Wirtschaftspädagogik, wissenschaftliche Mitarbeiterin,  
Zschokkestr. 32, 39104 Magdeburg, Deutschland  
E-Mail: fabienne.baumann@ovgu.de