

### Die Sozialpartner und der Wandel in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970

Busemeyer, Marius R.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busemeyer, M. R. (2009). Die Sozialpartner und der Wandel in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 16(3), 273-294. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-343168>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. 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. 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:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). 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. 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.

Marius R. Busemeyer\*

## **Die Sozialpartner und der Wandel in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970\*\***

**Zusammenfassung** – Dieser Aufsatz dokumentiert die Entwicklung der Politik der beruflichen Bildung seit den 1970er Jahren unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner. Im Sinne eines qualitativ-historischen Ansatzes wird dabei auf umfangreiche Primär- und Sekundärquellen sowie Erkenntnisse aus leitfadengestützten Interviews mit maßgeblichen Akteuren der Berufsbildungspolitik zurückgegriffen. Auch wenn weit reichende Reformen in der Berufsbildungspolitik kaum zu beobachten sind, lässt sich signifikanter Politikwandel identifizieren, etwa durch graduelle Präferenzwechsel der relevanten Akteure und durch die Herausbildung neuer Akteurskonstellationen und Koalitionen. Zum einen wird der Politikwandel durch die Auswirkungen der Veränderungen des Berufsbildungssystems auf die Politik ausgelöst. Zum anderen wird im vorliegenden Aufsatz der Frage nachgegangen, ob die parteipolitische Färbung der Bundesregierung darüber hinaus eine Rolle spielt. Hier wird argumentiert, dass Regierungsparteien durch gezieltes „agenda setting“ und die Prägung korporatistischer Entscheidungsprozesse maßgeblich die Herausbildung neuer Akteurskonstellationen beeinflussen können.

## **The Social Partners and Changes in Vocational Training Policy since 1970s**

**Abstract** – This article documents the development of vocational training policy and politics since the 1970s, paying close attention to the role of business and labour therein. Following a qualitative and historical approach, we rely on empirical material from primary and secondary sources as well as findings from interviews conducted with relevant actors within the field of vocational training policy. Even though far-reaching reforms are rare, we are able to identify significant policy and political changes in the form of changing preferences and the emergence of new constellations and coalitions of interested parties. On the one hand, policy and political change are a reaction to transformations in the vocational training system itself. On the other hand, the present article addresses the question whether change is also related to partisan forces. It is argued that government parties can significantly affect the formation of constellations of new actors through agenda setting and the shaping of corporatist decision-making.

Key words: **vocational training, education policy, partisan theory, institutional change**

---

\* Dr. Marius R. Busemeyer, Jg. 1978, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, D – 50676 Köln.  
E-mail: busemeyer@mpifg.de.

\*\* Artikel eingegangen: 14.11.2008  
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 24.7.2009.

## 1. Einleitung und theoretischer Rahmen

Laut jüngsten Diagnosen (Baethge/Solga/Wieck 2007; Neß 2007) befindet sich das deutsche Berufsbildungssystem im „Umbruch“. Stagnierende öffentliche Bildungsausgaben, eine Verschlechterung der ehemals einfachen Übergänge zwischen Schule, Ausbildung und Beruf, der graduelle Rückzug der Unternehmen aus der dualen Ausbildung, die vermehrten Klagen der Arbeitgeber und ihrer Verbände über mangelnde „Ausbildungsreife“ der Bewerber sowie die Kritik der Gewerkschaften an der Ökonomisierung von Bildung und Ausbildung sind bekannte Symptome dieses Prozesses. Trotz sich verschärfender Problemlagen erscheint die Politik reformmüde. Wolf-Dieter Greinert (2005) beispielsweise versucht zu erklären, „[w]arum in der Bundesrepublik ein modernes Berufsbildungsrecht nicht durchsetzbar ist“ und spricht in anderem Zusammenhang vom „Versagen der Politik“ (Greinert 1999: 191), die sich gegen überfällige Reformen sperre. Zur Erklärung für diesen „Reformstau“ in der Berufsbildung und darüber hinaus wird gerne der Bildungsföderalismus und die damit einhergehende „Politikverflechtung“ herangezogen, aber auch die Einbindung der Sozialpartner im Rahmen von korporatistischen Entscheidungsprozessen wird zunehmend kritisch bewertet (Baethge 1999).

Eine vorschnelle Verurteilung der Berufsbildungspolitik als „reformunfähig“ birgt jedoch die Gefahr, das Ausmaß des Wandels zu unterschätzen, denn Politikwandel vollzieht sich nicht nur in Form von gesetzlichen Änderungen, sondern z.B. auch in der Veränderung der Politikpräferenzen der Akteure. Gezeigt werden soll im Folgenden, dass es seit den 1970er Jahren durchaus signifikanten Wandel in der Politik der beruflichen Bildung gegeben hat. Dieser materialisiert sich aber nicht zwangsläufig in großen Reformgesetzen oder fundamentalen Richtungswechseln, sondern häufiger in Form von graduellen Positionsverschiebungen der relevanten Akteure und durch die Herausbildung neuer Akteurskonstellationen und Koalitionen (Streeck/Thelen 2005).

Die einschlägige Forschungsliteratur befasst sich stärker mit der Analyse der Transformation des Berufsbildungssystems an sich (stellvertretend für viele: Baethge/Solga/Wieck 2007) als mit dem Wandel der Politik der beruflichen Bildung. Dies liegt auch darin begründet, dass die Bildungspolitik im Allgemeinen und die Berufsbildung im Besonderen von der Politikwissenschaft lange Zeit als Forschungsfelder vernachlässigt wurden. Die politische Dimension der Berufsbildung und die Rolle der Sozialpartner als politische Akteure ist daher bislang nur in wenigen Arbeiten explizit untersucht worden, die zudem kaum die jüngere Entwicklungsgeschichte der Berufsbildungspolitik erfassen (Baethge 1983, 2003; Greinert 1998; Hilbert/Südmersen/Weber 1990; Offe 1975; Streeck 1989; Streeck et al. 1987; Streeck/Hilbert 1991; Thelen 2004).

Die politische Dimension der beruflichen Bildung steht natürlich in einer engen Wechselbeziehung zu Veränderungen des Berufsbildungssystems an sich, aber sie stellt eine eigenständige Betrachtungs- und Analyseebene dar. Ihr Gegenstandsbereich sind die Positionen, die relevante politische Akteure in Bezug auf die Veränderung („Reform“) des institutionellen Gefüges der Berufsbildung als Gegenstand kollektiv verbindlicher Entscheidungsprozesse einnehmen, und die damit einhergehenden Ausprägungen von Akteurskonstellationen und -koalitionen.

Hier steht die Rolle der Sozialpartner als politische Akteure und deren Interaktion mit dem Staat im Vordergrund. Zunächst geht es dabei um die Erfassung und Dokumentation der Reformpräferenzen der beteiligten Akteure, d.h. ob sie sich für institutionellen Wandel oder Kontinuität aussprechen und welche Akteurskonstellationen und -koalitionen von „Reformern“ und „Bewahrern“ sich dadurch identifizieren lassen. Zur empirischen Rekonstruktion des Präferenzwandels der relevanten Akteure dienen Primärquellen (Positionspapiere, Stellungnahmen, Tagungsdokumentationen etc.), vereinzelt Sekundärliteratur sowie die Erkenntnisse aus mehr als 25 leitfadengestützten Interviews mit Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierungsinstitutionen, die im Zeitraum 2006 bis 2008 durchgeführt wurden.

In einem zweiten Schritt sollen Erklärungen für Politikwandel gefunden werden. Hier lassen sich im Wesentlichen zwei Einflussfaktoren unterscheiden: Erstens können Veränderungen im Berufsbildungssystem an sich zu einer Präferenzverschiebung führen – zum Beispiel, wenn Lehrstellenknappheit Rufe nach einer Ausbildungsumlage lauter werden lassen. Zweitens kann eine Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse zur Ausprägung neuer dominanter Akteurskoalitionen führen und daraufhin einen weiteren Präferenzwandel auslösen. Eine Neuausrichtung der politischen Kräfteverhältnisse kann Folge der Verschiebung der Machtbalance zwischen den Sozialpartnern sein; sie kann aber auch Konsequenz eines Regierungswechsels sein.

In der vergleichenden Politikwissenschaft sind die Auswirkungen des Handelns von Regierungsparteien auf Staatstätigkeit ein zentraler Untersuchungsgegenstand (Schmidt 1996). Die Kernthese der so genannten Parteiendifferenzlehre ist, dass sich die Handlungspräferenzen und -strategien linker und bürgerlicher, bzw. im deutschen Fall: sozialdemokratischer und christdemokratischer Regierungsparteien systematisch unterscheiden, da sie die Interessen unterschiedlicher Wählergruppen repräsentieren. Linke Parteien vertreten dabei eher die Interessen der unteren Einkommensschichten, während bürgerliche Parteien diejenigen der oberen im Blick haben.

Es wird der Frage nachgegangen, inwiefern dieser theoretische Ansatz auch zur Erklärung des Wandels in der Politik der beruflichen Bildung herangezogen werden kann. Eine simplizistische Vorstellung über den Einfluss und die Wirkmächtigkeit von Regierungsparteien ist hier sicherlich unangebracht. Besonders in der deutschen Berufsbildungspolitik vereiteln der Bildungsföderalismus und die Tradition des Korporatismus raschen und tief greifenden Politikwandel. Das heißt aber nicht, dass ein Regierungswechsel folgenlos bleibt. Regierungen unterscheiden sich hinsichtlich der Frage, ob sie als Reformeure oder Bewahrer auftreten, mit welchen Politikinstrumenten sie versuchen, ihre Ziele durchzusetzen, und welche Rolle sie staatlichen Vertretern im Rahmen korporatistischer Entscheidungsprozesse zuschreiben. Dies führt zur Ausprägung jeweils phasenspezifischer Akteurskonstellationen und -koalitionen.

## **2. Die Politik der beruflichen Bildung in den 1970er Jahren: Reformeuphorie und Ernüchterung**

### *Große Berufsbildungsreform*

Mit dem Antritt der ersten sozial-liberalen Regierungskoalition in der bundesdeutschen Geschichte ging eine Reformeuphorie einher, in der die Bildungspolitik eine

zentrale Rolle spielte (Bundesregierung 1974[1970]). Mit ihren Vorschlägen zielte die Regierungskoalition auf die Aufwertung der schulischen Berufsbildung zu Lasten der betrieblichen Ausbildung sowie die Integration derselben in das allgemeine Bildungssystem. Nachdem die betriebliche Ausbildung jahrzehntelang vor allem als „Selbstverwaltungsaufgabe der Wirtschaft“ (Bundesregierung 1974[1970]: 24) betrachtet worden war, stand nun der Bildungsaspekt im Vordergrund: Berufsbildung sollte zur Erziehung von demokratischen, mündigen Bürgern beitragen (Bundesregierung 1974[1970]: 33). Das Ziel der Aufwertung der schulischen Berufsbildung konkretisierte sich in verschiedenen Vorschlägen, z.B. die Stärkung der beruflichen Grundbildung in Schulen, die wesentliche Erweiterung des schulischen Anteils im dualen System, der Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten, zu denen auch die Integrierten Gesamtschulen gerechnet wurden, die Übertragung der Prüfungskompetenz von den Kammern auf staatliche Stellen und die Regulierung der pädagogischen Ausbildung der betrieblichen Ausbilder (vgl. hierzu Bundesregierung 1974[1970]; Bundesregierung 1974[1972]; SPD 1973). Die berufliche Bildung sollte im Rahmen des „Bildungsgesamtplans“ vollständig in das allgemeine Bildungssystem integriert werden (BLK 1973).

Die Gewerkschaften unterstützten die sozial-liberale Regierung in ihrem Reformkurs (DGB 1974[1972]: 196; IG Metall 1979; Kuda/Mignon 1982). Das Arbeitgeberlager stand allerdings geschlossen gegen die Vorschläge von Regierung und Gewerkschaften, verwies auf das hohe Engagement der Wirtschaft in der Ausbildung und auf die Notwendigkeit eines gegliederten, d.h. „differenzierten“ Bildungssystems (Schlaffke 1983: 82-83). Die Eingriffe in die betriebliche Autonomie sowie die Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Schulsystem wurden klar abgelehnt (Raddatz 1983: 105; DIHT 1974[1973]). Stattdessen müsse die „Eigenständigkeit der Berufsbildung“ sowie das „Fachministerprinzip“ bewahrt werden (DIHT 1974[1973]: 236). Auch das Handwerk wehrte sich mit Vehemenz gegen die Pläne der Bundesregierung und sprach von „Bildungszwangswirtschaft“, die eine „Beseitigung der demokratischen handwerklichen Selbstverwaltung“ zur Folge haben würde (Deutsches Handwerk 1974[1973]).

#### *Neuausrichtung und Ernüchterung*

Der Kanzlerwechsel von Brandt zu Schmidt und von Bundesbildungsminister Dohnanyi zu Rohde war verbunden mit einer Neuausrichtung der Berufsbildungspolitik, in der dem quantitativen Aspekt der Sicherung eines ausreichenden Angebotes von Ausbildungsplätzen Vorrang vor der Beseitigung von qualitativen Mängeln und Disparitäten eingeräumt wurde (Offe 1975: 242; Thelen 2004: 265), weil, zusätzlich zum massiven Widerstand der Wirtschaft, sich die Lage auf dem Ausbildungsmarkt verschlechtert hatte. Der von der Bundesregierung 1976 vorgelegte Gesetzentwurf eines „Ausbildungsplatzförderungsgesetzes“ (APIFG) drückte schon im Namen aus, dass es hier nicht mehr um die große Berufsbildungsreform ging, sondern um die Sicherung einer ausreichenden Zahl von Ausbildungsplätzen. Der Entwurf sah die Möglichkeit vor, eine Ausbildungsabgabe zu erheben. Im Gegensatz zu den weiter gehenden Vorschlägen der Edding-Kommission aus dem Jahre 1974 sollte dies jedoch nur in bei einer besonders starken Übernachfrage nach Ausbildungsplätzen möglich sein. Es ging

somit weniger darum, die einzelbetriebliche Finanzierung der Ausbildung tatsächlich durch eine Kollektivlösung abzulösen. Vielmehr sollte mit Hilfe der jährlich wiederkehrenden Drohung der Erhebung einer Abgabe Druck auf die Arbeitgeber ausgeübt werden, sich stärker für eine Ausweitung des Ausbildungsangebots zu engagieren (Baethge 1983: 152; Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 34).

Im Jahr 1980 erklärte das Bundesverfassungsgericht das APIFG für verfassungswidrig – allerdings aufgrund eines Verfahrensfehlers. Die Erhebung einer Ausbildungsabgabe wurde ausdrücklich als verfassungsgemäß anerkannt (Bundesverfassungsgericht 1981: 275, 308-309). Als Reaktion auf das gescheiterte APIFG verabschiedete die Regierungsmehrheit 1981 das Berufsbildungsförderungsgesetz (BerBiFG). Die Regelungen des BerBiFG zur Institutionalisierung einer Berufsbildungst Statistik und des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) unterschieden sich kaum von denen des APIFG. Der wesentliche Unterschied bestand darin, dass das BerBiFG nicht mehr die Erhebung einer Ausbildungsabgabe vorsah, obwohl das Verfassungsgericht dies für verfassungsgemäß erklärt hatte. Die Tatsache, dass im neuen Gesetz scheinbar ohne zwingende, verfassungsrechtliche Gründe das Herzstück des APIFG nicht mehr enthalten war, wurde vom damaligen SPD-Bundesbildungsminister Björn Engholm damit gerechtfertigt, dass man auf die Zusagen der Wirtschaft vertraue, das Ausbildungsangebot auszuweiten, und dass die Einführung der Umlagefinanzierung „politisch mit dem Koalitionspartner FDP nicht durchsetzbar“ gewesen sei (Engholm 1983: 51). Auch die Gewerkschaften sahen in dem Bundeswirtschaftsminister und „Unternehmenslobbyist“ Friedrichs (FDP) einen wichtigen Grund für das Scheitern der großen Berufsbildungsreform (IG Metall 1979: 168, 170). Die Arbeitnehmervertreter bewerteten das BerBiFG als „Etikettenschwindel“ (Kuda/Mignon 1982: 47) und „vertane Chance“ (Semmler 1983: 72). Sie hatten sich von der sozial-liberalen Regierung eine große Berufsbildungsreform erhofft, die die einzelbetriebliche Verantwortung für die Ausbildung in einen stärkeren kollektiven und regulativen Rahmen setzen sollte.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Berufsbildungspolitik der sozial-liberalen Regierung, trotz der Neuausrichtung in der Mitte der 1970er Jahre, durchaus grundlegende Reformansprüche hatte. Die politischen Konfliktlinien verliefen zwischen einer Reformkoalition aus Gewerkschaften und Regierung auf der einen und christdemokratischer Opposition, Handwerk, Kammern und Arbeitgeberverbänden auf der anderen Seite. Die jeweiligen Koalitionen zeichneten sich durch einen hohen Grad an innerer Kohärenz aus, was scharfe politische Auseinandersetzungen zur Folge hatte. Die Koalition der Reformer wollte das regulative Korsett der betrieblichen Ausbildung ausbauen, die schulische Berufsbildung stärken und in das allgemeine Bildungssystem integrieren. Die defensive Koalition von Opposition und Wirtschaft wollte zumindest den mit dem BBiG erreichten Stand bewahren und weiter gehende Eingriffe in die Autonomie der Betriebe abwehren.

In der *ex post* Betrachtung kann die Periode der 1970er Jahre als kritische Weichenstellung identifiziert werden, die das deutsche Berufsbildungssystem auf einen Entwicklungspfad lenkte, in dem der betrieblichen vor der vollzeitschulischen Berufsbildung Vorrang eingeräumt wurde. Dies hatte graduelle Positionsverschiebungen, vor

allem bei Gewerkschaften und Sozialdemokratie, und damit die Ausbildung neuer Koalitionen zur Folge.

### **3. Die 1980er- und 1990er Jahre: Hoch-Zeit des Korporatismus<sup>1</sup>**

Bei Antritt der CDU/CSU-FDP-Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) hatte sich die Lage auf dem Ausbildungsmarkt weiter verschlechtert. Deshalb gab Kohl bereits während seiner Regierungserklärung am 4. Mai 1983 ein ambitioniertes Versprechen: „In diesem Jahr werden alle Jugendlichen, die ausbildungswillig und ausbildungsfähig sind, eine Lehrstelle erhalten können.“ (Kohl 1983: 299) In Abgrenzung zur Vorgängerregierung betonte Kohl die „Stärke unserer freiheitlichen Gesellschaft“, die ohne staatlichen Zwang auskomme, und appellierte an die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber, in dieser demographisch begründeten Ausnahmesituation für eine ausreichende Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen zu sorgen (ebd.: 299). An diesen Äußerungen wird die Logik des korporatistischen Tauschgeschäftes deutlich, das in den folgenden Jahren die Berufsbildungspolitik der Bundesregierung kennzeichnen sollte: Auf der einen Seite wurde die betriebliche Autonomie bei der Finanzierung und Organisation der Ausbildung geachtet, von weit reichenden Ein- und Übergriffen der Bildungspolitik sollte abgesehen werden, und die Rolle der staatlichen Politik wurde auf die Unterstützung, Förderung und „Unterfütterung“ der betrieblichen Berufsbildung beschränkt. Im Gegenzug erwartete der Staat von der Wirtschaft die Anerkennung einer kollektiven Verantwortung für die Ausbildung Jugendlicher, die sich in der Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Ausbildungsplätzen konkretisieren sollte. In das korporatistische Tauschgeschäft wurde auch die Arbeitnehmerseite einbezogen – vor allem im Bereich der Neuordnungspolitik.

#### *Bewahrung statt Reform*

Im Vergleich zu den turbulenten 1970er- und frühen 1980er Jahren wurden in der Regierungszeit der Regierungen Kohl keine groß angelegten Reformprojekte angegangen und kaum Änderungen auf der formal-gesetzlichen Ebene vorgenommen. Ein wesentlicher Grund für diese „Reformmüdigkeit“ war, dass aus Sicht der Regierung das System an sich sehr gut funktionierte und dass es somit nicht um die Reform der beruflichen Bildung, sondern um die Bewahrung der Stärken des dualen Systems gehen müsse. Dazu gehörte auch die Mitwirkung der Sozialpartner, wie folgendes Zitat besonders deutlich macht: „Die Vorzüge der dualen Berufsausbildung müssen erhalten bleiben. [...] Dazu gehören die primäre Verantwortung der Wirtschaft für die Ausbildung sowie die Einbindung der Sozialpartner in die Gestaltung, Entwicklung und Umsetzung der Berufsausbildung.“ (Bundesregierung 1997: 3)

Die Kohl-Regierung lehnte die von der Vorgänger-Regierung betriebene Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Bildungssystem und die Stärkung der Hochschulbildung ab. Dorothee Wilms, Bundesbildungsministerin im ersten Kabinett Kohl und schon in den 1970er Jahren Berufsbildungsexpertin der Unionsfraktion im Bundestag, warf der Bildungspolitik der sozial-liberalen Regierung vor, zu einer Über-

<sup>1</sup> Aus Platzgründen muss hier leider auf eine gesonderte Darstellung der berufsbildungspolitischen Dimension der deutschen Wiedervereinigung verzichtet werden. Siehe aber Busemeyer (2009: 127ff.) für eine ausführliche Beschreibung dieser Phase.

investition in Hochschulbildung beigetragen zu haben. Die christdemokratische Berufsbildungspolitik der 1980er Jahre zielte hingegen auf eine Abschwächung der Bildungsexpansion, indem die duale Ausbildung als gleichwertige Alternative neben der Hochschulbildung erhalten und ausgebaut werden sollte, zum Beispiel durch eine stärkere Ausdifferenzierung des Ausbildungssystems, d.h. der Schaffung von gesonderten Ausbildungsberufen für Bildungsschwache und Bildungsstarke (Deutscher Bundestag 1986: 14, 16; Deutscher Bundestag 1990: 8; Wilms 1983: 65). Auch das regulative Korsett der betrieblichen Ausbildung müsse gelockert werden. Die „staatliche Überadministrierung des Bildungssystems“ müsse vermindert, „Abbau von Reglementierung, Bürokratie und Administration auf allen Seiten“ vorangetrieben und Eigenleistung sowie individuelle Verantwortung stärker betont werden (Wilms 1986: 17, 19, 14). Im Gegenzug appellierte die Regierung in den Berufsbildungsberichten der 1980er und 1990er Jahre an die Arbeitgeber, gerade in dem folgenden Jahr nicht mit ihren Anstrengungen nachzulassen.

Die Berufsbildungspolitik der 1990er Jahre stand in deutlicher Kontinuität zur Politik der 1980er Jahre, wenngleich zuvor vage erkennbare Tendenzen schärfer und deutlicher wurden. Dies gilt insbesondere für die stärkere Ausrichtung der Berufsbildungspolitik auf die Bedürfnisse der Betriebe sowie für das Ziel der Ausdifferenzierung des Systems der Ausbildungsberufe. Die Bundesregierung reagierte auf das Problem der Lehrstellenknappheit nicht mit dem Ausbau vollwertiger vollzeitschulischer Alternativen, sondern durch die konsequentere Neuausrichtung der öffentlichen Förderinstrumente auf die Bedürfnisse der Betriebe (Bundesregierung 1997). In dieses Bild passt auch der graduelle Ausbau des „Übergangssystems“ (Baethge/Solga/Wieck 2007), denn die unter diesem Begriff subsumierten Förderinstrumente sollten lediglich der Bekämpfung spezifischer, individueller Benachteiligungen oder kurzfristiger Konjunkturschwankungen auf dem Ausbildungsmarkt dienen und keine grundsätzliche Systemreform einleiten.

Die Berufsbildungspolitik der SPD in der Opposition knüpfte an die Ansätze der 1970er Jahre an, setzte aber auch neue Akzente. In Reaktion auf die phasenweise besonders angespannte Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt zu Anfang der 1980er und 1990er Jahre legte die SPD Gesetzentwürfe zur Einführung einer Umlagefinanzierung vor (z.B. SPD 1986), die stark dem alten Ausbildungsplatzförderungsgesetz glichen. Angesichts der klaren Mehrheitsverhältnisse zu Gunsten der Christdemokraten ist verwunderlich, warum die SPD keine weiter reichenden Vorschläge in Anlehnung an die Reformvorhaben der frühen 1970er Jahre einbrachte, zumal sie nicht mehr wie in Regierungszeiten Rücksicht auf einen zaudernden Koalitionspartner nehmen musste. Eine plausible Erklärung hierfür ist, dass die SPD, ebenso wie die Gewerkschaften, die Vorzüge der betrieblichen Ausbildung im Vergleich zur vollzeitschulischen Ausbildung zunehmend schätzen lernte: Der damalige Arbeits- und Sozialminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Franz Müntefering (SPD), sprach sich gegen eine „schleichende Verstaatlichung“ (Müntefering 1995: 6) und für eine Stärkung des überlegenen Lernortes „Betrieb“ aus.

Die Arbeitgeber begrüßten den zurückhaltenden Kurs der Bundesregierung (Schlaffke 1983; Borgmann 1986). Die politisch enge Verbindung zwischen Regierung und Arbeitgebern wird auch daran deutlich, dass in den Berufsbildungsberichten der



1980er Jahre regelmäßig die Gewerkschaftsvertreter eine abweichende Meinung veröffentlichten, während sich die Arbeitgebervertreter damit auffällig zurückhielten. Der Grundtenor der berufsbildungspolitischen Positionen der Arbeitgeber in den 1980er Jahren war, an der bewährten betrieblichen Ausbildung festzuhalten (Borgmann 1986: 27). Im Zuge der in den 1990er Jahren geführten Standortdebatte bezeichneten Wirtschaftsvertreter das duale Ausbildungssystem explizit als „einen wesentlichen Standortvorteil“ Deutschlands (Wiegand 1994: 90), sorgten sich aber zunehmend um die unzureichende Ausstattung der Berufsschulen und „das Ausmaß und das Tempo der Hochschulexpansion in der jüngeren Vergangenheit“ (Wiegand 1994: 100). In der von Zeit zu Zeit aufflammenden Debatte zur Einführung einer Umlagefinanzierung wehrten sich die Arbeitgeber vehement gegen die Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung (KWB 1999).

Wie oben angedeutet, befanden sich die Gewerkschaften in den 1980er Jahren in der Defensive – eine wesentliche Änderung der politischen Verhältnisse im Vergleich zu den 1970er Jahren, als die Gewerkschaften zusammen mit der Regierung in der Reformoffensive und die Wirtschaftsvertreter in der Defensive waren. Während die Bundesregierung angesichts des steigenden Ausbildungsangebots „Rekordjahre“ feierte (Deutscher Bundestag 1984: 3), beklagten Arbeitnehmervertreter die schlechte Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt und kritisierten die Unzulänglichkeiten der Berufsbildungsstatistik. Aus Sicht der Gewerkschaften gab die regierungsoffizielle Definition von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt die tatsächliche Lage nur unzureichend wider, da bei der Berechnung der Nachfrage nicht diejenigen berücksichtigt wurden, die gerne eine betriebliche Ausbildung begonnen hätten, aber unfreiwilligerweise in eine Ausbildungsalternative im expandierten Übergangssystem einmündeten (Deutscher Bundestag 1984: 16; Lübke 1987). Eine weitere Kritik der Gewerkschaften war, dass die Ausweitung des Ausbildungsangebots durch die Arbeitgeber in der ersten Hälfte der 1980er Jahre eine Fehlqualifizierung zur Folge habe, da die Zahl der kostengünstigen und weniger hochwertigen Ausbildungsangebote, vor allem im Handwerk, überproportional zugenommen habe (Lübke 1987: 413, 417; Semmler 1983: 77).

Wie die SPD plädierten auch die Gewerkschaften für mehr staatliche Verantwortung zur Sicherstellung des Rechts der Jugendlichen auf umfassende Ausbildung und Qualifizierung, unter anderem durch die Einführung einer Ausbildungspflicht, einer betrieblichen Meldepflicht für Ausbildungsangebote, der Umlagefinanzierung und von Qualitätsauflagen für Förderprogramme des Bundes und der Länder (Deutscher Bundestag 1984: 22; IG Metall 1991[1990]). Reine Appelle an die Wirtschaft reichten nicht aus, stattdessen müsse der Staat seine Verantwortung für die berufliche Bildung wahrnehmen (IG Metall 1991[1990]: 19).

Im Lauf der Zeit ist allerdings auch bei den Gewerkschaften eine graduelle Positionsverschiebung zu beobachten, so dass die betriebliche Ausbildung zunehmend gegenüber Alternativen bevorzugt wurde (Lübke 1987: 419, 422). Dies lag nicht nur an der Attraktivität des Lernortes Betrieb oder dem besseren „Zugriff“ der Gewerkschaften auf betrieblich statt vollzeitschulisch Ausgebildete, sondern auch daran, dass die Arbeitnehmervertreter nach dem weitgehenden Scheitern der großen Reformen

die betrieblichen Ebene als effektiven Einflusskanal wiederentdeckten (IG Metall 1983: 12-13).

### *Neuordnungspolitik*

Auch die Neuordnungspolitik wurde von den Gewerkschaften zunehmend als Mittel der effektiven Einflussnahme entdeckt. In den 1980er Jahren stand hier die groß angelegte Reform der industriellen Metall- und Elektroberufe im Vordergrund. Diese Reform hatte eine über den Metall- und Elektrosektor hinaus reichende Bedeutung (Greinert 1998: 102), nicht zuletzt, weil zum damaligen Zeitpunkt ca. 60 Prozent aller Auszubildenden in den betroffenen Branchen beschäftigt waren (Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 78). Die in den 1970er Jahren errichteten Koordinationsmechanismen zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern wurden somit einem ersten Belastungstest ausgesetzt und bestanden ihn weitgehend. Die Arbeitnehmervertreter konnten aufgrund ihrer Stärke auf der betrieblichen Ebene und dem institutionellen Rückhalt durch das Flächentarifsystem ihre Positionen gut durchsetzen (wie z. B. die Abschaffung der Stufenausbildung in den Elektroberufen und die Abwehr der Einführung von zweijährigen Ausbildungsberufen). In der Neuordnungspolitik konnten die Gewerkschaften auf Augenhöhe mit den Arbeitgebern verhandeln. In Folge dessen prägte sich graduell eine neue Akteurskonstellation heraus, in der die Sozialpartner gemeinsam weiter gehende Einmischungen von Seiten der Regierung abwehrten (Deutscher Bundestag 1989: 24).

Die Stellung der Gewerkschaften in der Neuordnungspolitik hing allerdings in kritischer Weise von der Bereitschaft der Regierung ab, das Konsensprinzip zu respektieren. Da Ausbildungsordnungen formal-rechtlich ministerielle Verordnungen sind, hätte die Regierung jederzeit auch ohne konsensuale Zustimmung der Sozialpartner handeln können, wie beispielsweise im Fall der zweijährigen Berufe unter Clement geschehen (siehe unten). Dass die christdemokratische Regierung einen solchen Schritt nicht wagte, machte den zurückhaltenden, korporatistischen Politikansatz deutlich, hing aber auch mit den damals noch weitgehend robusten Machtressourcen der Gewerkschaften zusammen. Trotz der häufig geäußerten Pläne zur Differenzierung des Ausbildungssystems und zur Einführung von speziellen Ausbildungsberufen für Lernschwache und Lernstarke hielt sich die Bundesregierung auch während der 1990er Jahre mit weit reichenden Eingriffen zurück. Sie übte allerdings stärker politischen Druck auf die Sozialpartner aus, die Schaffung neuer Berufe in jungen Wirtschaftszweigen und die Modernisierung des Ausbildungssystems im Allgemeinen voran zu treiben. In einer gemeinsamen Absprache mit den Sozialpartnern versuchte sie 1995, eine Beschleunigung der Neuordnungsverfahren zu erreichen (Deutscher Bundestag 1996: 2). Diese Bemühungen waren nicht gänzlich erfolglos, denn die Schaffung der IT-Ausbildungsberufe im Jahr 1997 wurde als ähnlich großer Erfolg gefeiert wie die Reform der Metall- und Elektroberufe in den 1980er Jahren (Lennartz 1997). Danach setzte eine regelrechte Welle von Neuordnungs- und Modernisierungsverfahren ein (KWB 2006), und erste Konzepte zur Modularisierung von Ausbildungsberufen wurden lanciert (DIHK 1999; KWB 1999). Diese zeigten aber zunächst keine große Wirkung, nicht zuletzt wegen des Widerstands der Arbeitnehmerseite.

Im Überblick der 1980er und 1990er Jahren lässt sich festhalten, dass anfangs, abgesehen von den veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen, zunächst ein hohes Maß an Kontinuität in den Reformpositionen der Akteure zu beobachten war. Gewerkschaften und Sozialdemokratie formten wie zuvor eine Koalition der Reformer, die nun allerdings gegenüber der Koalition der Bewahrer aus Regierung und Arbeitgebervertretern in der Minderheit war. Der Regierungswechsel hatte somit die politischen Kräfteverhältnisse so zugunsten der Bewahrer verändert, dass weiter gehende Reformen des Berufsbildungssystems zunächst nicht zu erwarten waren. Die Regierung verfolgte außerdem einen anderen Politikansatz, der mit einem neuen Rollenverständnis des Staates gegenüber den Sozialpartnern einherging: Statt aktiver Einmischung wurde ein zurückhaltender, bewahrender, d.h. konservativ-korporatistischer Ansatz verfolgt, der von Eingriffen in die betriebliche Autonomie absah, so lange Unternehmen ihrerseits kollektive Verpflichtungen wie die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen anerkannten.

Die neuen Machtverhältnisse lösten bei den Gewerkschaften einen graduellen Strategiewechsel aus. Nach dem Scheitern der großen Reformpläne entdeckten die Arbeitnehmervertreter zunehmend die betriebliche Ebene und die Neuordnungspolitik als Kanäle effektiver gewerkschaftlicher Einflussnahme. Zusammen mit den Arbeitgebern schlossen die Gewerkschaften eine Koalition gegen zu weit gehende Eingriffe der Regierung in die Reform von Ausbildungsordnungen, wie vor allem in den 1990er Jahren deutlich wurde. Solange die Regierung an ihrem konservativ-korporatistischen Politikansatz festhielt, waren Vorstöße zur Differenzierung und Modularisierung des Ausbildungssystems erfolglos, denn die Gewerkschaften behielten eine effektive Veto-Position.

Die Veränderung bestehender Akteurskonstellationen und die Ausprägung neuer Koalitionen wurden maßgeblich geprägt durch die politischen Mehrheitsverhältnisse und den von den Kohl-Regierungen verfolgten Politikansatz. Parallel dazu erfolgte jedoch als Konsequenz des sich verändernden „Substrats“ der Berufsbildungspolitik – des Berufsbildungssystems als solches – eine graduelle Verschiebung der Grundkoordinaten der Debatte. Die chronische Lehrstellenknappheit wurde immer mehr zum Dauerproblem. Die Regierung reagierte darauf mit Appellen an die Unternehmen, der Deregulierung des institutionellen Rahmens der Ausbildung und dem Ausbau von unterstützenden Fördermaßnahmen statt vollwertige, vollzeitschulische Alternativen aufzuwerten. Dieser Politikansatz prägte wesentlich das politische Erbe, das die Kohl-Regierung ihrer Nachfolgerin hinterließ.

#### **4. Rot-Grün und danach:**

##### **Modularisierung, Europäisierung, Differenzierung**

Der Regierungswechsel 1998 hinterließ in der Berufsbildungspolitik deutliche Spuren. Gewisse Parallelen zwischen der rot-grünen und der sozial-liberalen Politik der 1970er Jahre lassen sich darin erkennen, dass dem Staat wieder eine aktivere Rolle in der Berufsbildung zugedacht und der zurückhaltende, bewahrende Ansatz der Vorgängerregierung aufgegeben wurde. Bei näherer Betrachtung zeigen sich aber gewichtige Unterschiede in Bezug auf die Aufgaben- und Rollendefinition des Staates. In den 1970er Jahren sollte die staatliche Verantwortung in der betrieblichen Ausbildung durch den

Ausbau der schulischen Berufsbildung, eine schärfere Regulation der Rahmenbedingungen und die Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung erfolgen. In der rot-grünen Berufsbildungspolitik hingegen ging es nicht darum, den staatlichen Verantwortungsbereich auf Kosten der betrieblichen Ausbildung auszuweiten. Im Gegenteil: Öffentliche Förderinstrumente sollten dabei helfen, die duale Ausbildung als Kern der Berufsbildung zu erhalten; eine „Verschulung“ oder „Verstaatlichung“ sollte vermieden werden. Dahinter stand allerdings vor allem eine arbeitsmarktpolitische Motivation, denn die Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt hielt an, und deren Lösung hatte für die Regierung eine höhere Priorität als für ihre Vorgängerin. Der betrieblichen, d.h. dualen Ausbildung wurde eher als der vollzeitschulischen zugetraut, für niedrige Jugendarbeitslosigkeit und einfache Übergänge zwischen Schule und Beruf zu sorgen. Somit ging es nicht wie in den 1970er Jahren um eine grundlegende Reform der beruflichen Bildung, sondern um die Schaffung zusätzlicher, vornehmlich betrieblicher Ausbildungsplätze. Im Unterschied zur Vorgängerregierung schreckte die rot-grüne Bundesregierung allerdings vor Reformen und weiter gehenden Eingriffen in die Neuordnungspolitik nicht zurück.

#### *Die Verschränkung von Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik*

Zur Lösung der Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt führte die Regierung die Berufsbildung näher an die Arbeitsmarktpolitik heran. Erste Akzente wurden unmittelbar nach Regierungsantritt 1998 mit dem „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher (JUMP)“ gesetzt. Wie schon der Name sagt, hatte dieses Sofortprogramm eine primär arbeitsmarktpolitische Stoßrichtung. Es wurden nicht nur Mittel zur Förderung der Verbesserung der Übergänge in betriebliche und außerbetriebliche Ausbildung bereitgestellt, sondern es wurde auch die direkte Eingliederung von arbeitslosen Jugendlichen in Beschäftigung angestrebt (vgl. für eine Übersicht BIBB 2000).

Im Rahmen der so genannten Hartz-Reformen verfestigte sich die Verschränkung zwischen Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 30.12. 2002 nahm die Berufsausbildungsvorbereitung in den Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes auf (Art. 9). Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz IV“) gab jedem Jugendlichen unter 25 Jahren getreu dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ das Recht auf Vermittlung in „eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit“ (§3 Abs. 2). Das JOB-AQTIV-Gesetz stärkte die Einbindung der Betriebe in Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Rahmen von Praktika („Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche“, AQJ). Zusammengefasst zeigen diese Maßnahmen einen Trend, die Ausbildungsvorbereitung betriebsnäher zu gestalten und die Betriebe stärker einzubinden (Neubauer 2006: 193). Zu dieser Tendenz passt auch die Neuausrichtung des Förderkonzepts der Bundesagentur für Arbeit („neues Fachkonzept“) im Jahr 2004 (Bundesanstalt für Arbeit 2004).

#### *Reform des Berufsbildungsgesetzes*

Im Januar 2005 beschlossen die Fraktionen der SPD, CDU/CSU und Grünen im Konsens die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes. Zwar wurde mit der BBiG-

Novelle die seit Anfang der 1980er Jahre signifikanteste Veränderung der gesetzlichen Grundlagen des Ausbildungssystems vorgenommen; die tatsächliche Reichweite der Reform war aber begrenzt (Greinert 2005).

Eine der wichtigsten Änderungen des Gesetzes war die Zulassung von vollzeitschulisch Ausgebildeten zur dualen Abschlussprüfung in den Kammern. Bisher hatte es eine deutliche Abgrenzung und daher keine direkte Konkurrenz zwischen vollzeitschulisch vermittelten Berufen (z.B. soziale Dienstleistungsberufe) und dual organisierten Ausbildungsberufen gegeben. Die neue Regelung sollte allerdings für duale Berufe nach BBiG neben der rein betrieblichen Ausbildung eine vollzeitschulische Alternative etablieren, die zum selben Abschluss durch Kammerzertifikat führen und so eine direkte Konkurrenz zwischen betrieblicher und vollzeitschulischer Berufsbildung begründen würde. Angesichts des massiven strukturellen Problems der Übernachfrage auf dem Ausbildungsstellenmarkt erschien es als nahezu unvermeidlich, vollzeitschulische Alternativen auszubauen. Die Privilegierung der betrieblichen vor der vollzeitschulischen Berufsbildung wurde allerdings von der BBiG-Novelle nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Im zur Novelle gehörenden Entschließungsantrag bezeichneten die genannten Bundestagsfraktionen das Gesetz als wesentlichen Beitrag, „den Trend zur Verstaatlichung der Berufsausbildung zu stoppen“ (Fraktionen 2004: 2-3). Weiterhin wurde eine Übernahme der Verantwortung für eine ausreichende Versorgung mit Ausbildungsplätzen durch die öffentliche Hand deutlich abgewiesen: „Die Modernisierung der Ausbildung kann nur dann Erfolge zeigen, wenn die Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze nicht weiter abnimmt. Aufwendungen der öffentlichen Hände können den Rückgang betrieblicher Ausbildungsplätze nicht kompensieren.“ (ebd.: 6)

Auch die Arbeitgeber und die Gewerkschaften waren dagegen, die Rolle der vollzeitschulischen Ausbildung auszuweiten. Die Koalition der Sozialpartner, die sich seit den 1980er Jahren gegen staatliche Eingriffe zur Wehr gesetzt hatte, fand hier ihre Fortsetzung. Die Wirtschaftsvertreter befürchteten eine Konkurrenz zwischen betrieblicher und schulischer Ausbildung, bei der die Gefahr bestünde, dass sich die Jugendlichen aus Gründen der Bequemlichkeit gegen ersteres und für letzteres entscheiden (Financial Times Deutschland vom 25.1. 2005: 12; Esser 2006). Auch die Gewerkschaften lehnten größtenteils eine Stärkung der vollzeitschulischen auf Kosten der betrieblichen Ausbildung mit der Begründung ab, dies führe zu einer „nicht mehr beherrschbaren Zersplitterung und damit Entwertung des dualen Systems“, und mit dem Hinweis, dass Absolventen außerbetrieblicher Ausbildungsgänge sich auf dem Arbeitsmarkt schwerer behaupten können als betrieblich Ausgebildete (DGB 2004: 6). Im Unterschied zu den in den 1970er Jahren vertretenen Positionen bevorzugten die Gewerkschaften inzwischen eindeutig die betriebliche Ausbildung vor Alternativen (DGB 2003: 2; DGB 2006: 52; IG BCE 2007: 37-38; Interview GEW-6). Lediglich die Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) spricht sich deutlich für eine Stärkung vollwertiger, vollzeitschulischer Alternativen zur dualen Ausbildung aus (Neß 2007; Interview GEW-7), sie steht damit im gewerkschaftlichen Lager aber weitgehend isoliert da.

Die Skepsis der Sozialpartner hinsichtlich der Aufwertung vollzeitschulischer Ausbildungsalternativen kommt in deren Mitwirkung bei der Umsetzung der Regelun-

gen der BBiG-Novelle deutlich zum Ausdruck. Bei der Reform setzten sich sowohl Gewerkschaften wie Arbeitgeber dafür ein, dass die Landesausschüsse für Berufsbildung, die über die Zulassung von vollzeitschulischen Ausbildungsgängen zur Kammerprüfung entscheiden, diese Entscheidung „im Benehmen“ mit den Sozialpartnern und nicht nur nach „Anhörung“ zu treffen haben (DGB 2005: 6; Kremer 2006: 15). Die jüngsten Berufsbildungsberichte (BMBF 2007: 156-157, 2008: 133) zeigen, dass dieser Prozess eher schleppend verläuft und kaum zu erwarten ist, dass vor Ablauf der Befristung in einigen Jahren echte vollzeitschulische Ausbildungsalternativen in dualen Ausbildungsberufen entstehen werden.

#### *Der Konflikt um die Ausbildungsumlage*

Vor der Verabschiedung der BBiG-Novelle flammte für einige Monate des Jahres 2004 die Debatte um die Erhebung einer Ausbildungsumlage wieder auf. Dies war vornehmlich der schwierigen Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt geschuldet. Es ging aber auch um die parteipolitischen Ambitionen des designierten SPD-Vorsitzenden, Franz Müntefering, der sich innerparteilich profilieren und der SPD-Linken nach der schwer verdaulichen Agenda 2010 ein Friedensangebot unterbreiten wollte (Hassel 2005). Aus Platzgründen kann die politische Geschichte der Berufsausbildungsabgabe hier nur in Grundzügen nachgezeichnet werden (vgl. Busemeyer 2009). Sie zeigt deutlich, wie sehr sich die Koordinaten der berufsbildungspolitischen Debatte seit den 1970er Jahren verschoben haben.

Die im Februar 2004 von den Koalitionsspitzen beschlossenen Eckpunkte der Ausbildungsumlage weisen deutliche Ähnlichkeiten zur den SPD-Oppositions-Gesetzesentwürfen aus den 1980er und 1990er Jahren auf, gingen aber in einigen Punkten darüber hinaus (z.B. bei der zu erreichenden Ausbildungsquote von 7 Prozent). Nicht verwunderlich ist, dass Wirtschaftsverbände und die Opposition umgehend gegen die Einführung der Umlage protestierten (Martin Wansleben, Hauptgeschäftsführer des DIHK, *Financial Times Deutschland* vom 16.2.2004: 13; Gesamtmetall-Chef Martin Kannegiesser, *Süddeutsche Zeitung* vom 22.3.2004: 19). Friedrich Merz (CDU) fürchtete die „Verstaatlichung“ der Ausbildung und den Untergang des dualen Systems (*Süddeutsche Zeitung* vom 2.4.2004: 7); Guido Westerwelle (FDP) drohte mit dem Gang vors Bundesverfassungsgericht (*Financial Times Deutschland* vom 16.2.2004: 13).

Das Bundesverfassungsgericht hatte jedoch, wie oben bereits erwähnt, in seinem Urteil zum APIFG die Erhebung einer Ausbildungsumlage grundsätzlich für verfassungsgemäß erklärt und die Bundeszuständigkeit bestätigt. Die Grünen als Koalitionspartner, die in Oppositionszeiten selbst entsprechende Gesetzesentwürfe vorgelegt hatten, standen außerdem der Einführung einer Ausbildungsumlage weit weniger skeptisch gegenüber als die Liberalen in den 1970er Jahren. Insofern waren die Chancen für eine Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes so gut wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Dennoch scheiterte die Einführung einer Ausbildungsumlage am Widerstand aus den eigenen Reihen.

Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) hatte schon früh deutlich gemacht, dass er dieses Projekt nicht unterstütze; Kanzler Schröder selbst war kein enthusiastischer Anhänger, musste sich aber dem Druck aus der SPD-Bundestags-

fraktion im Vorfeld des anstehenden Bundesparteitages, auf dem er die Agenda 2010 zu verteidigen hatte, zunächst beugen (*Financial Times Deutschland* vom 11.11. 2003, S. 11). Im Verlauf des Verfahrens erhielt Clement in seiner Ablehnung Unterstützung durch einige prominente Ministerpräsidenten (Heide Simonis, Peer Steinbrück und später Kurt Beck). Der Dissens in der SPD-Führung war so stark, dass die Verabschiedung des Gesetzes im Bundesrat zu scheitern drohte, obwohl es sich um ein nicht-zustimmungspflichtiges Gesetz handelte.<sup>2</sup>

Auch im gewerkschaftlichen Lager gab es unterschiedliche Meinungen. Zunächst unterstützten IG Metall und DGB geschlossen die Einführung einer Ausbildungsabgabe (*taz* vom 30.12.2003, S. 7). Dann zeigten IG BCE und IG BAU aber Widerstand gegen die Abgabe, weil sie um den Bestand branchenspezifischer Sonderregelungen fürchteten, obwohl der Gesetzesentwurf explizit einen Vorbehalt für tarifliche Regelungen beinhaltete (*Süddeutsche Zeitung* vom 24.3.2004: 5). Auch IG Metall-Chef Jürgen Peters äußerte Bedenken (*Süddeutsche Zeitung* vom 2.4.2004: 7). Aufgrund der bröckelnden Unterstützung und der weiterhin prekären Lage auf dem Ausbildungsmarkt nahm Kanzler Schröder, unterstützt von IG BCE-Chef Schmoldt, fast schon erleichtert das Angebot des DIHK-Vorsitzenden, Ludwig Georg Braun, zum Abschluss eines „Ausbildungspakts“ zwischen Wirtschaft und Regierung an (*Financial Times Deutschland* vom 23.4.2004: 13). Der politische Vater der Ausbildungsumlage, Franz Müntefering, konnte schnell überzeugt werden (*Süddeutsche Zeitung* 3.5.2004: 11), so dass der Gesetzesentwurf alsbald *ad acta* gelegt wurde.

### *Neuordnungspolitik*

In der *Neuordnungspolitik* unter Rot-Grün fanden in den Jahren 2003 und 2004 wichtige Weichenstellungen statt. Nachdem jahrelang in der Neuordnungspolitik das Konsensprinzip gegolten hatte und staatliche Akteure, die Autonomie der Sozialpartner respektierend, in eher notarieller Funktion die Neuordnungsverfahren unterstützten, war unter Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) eine deutlich aktivere Einmischung in die Neuordnungspolitik unter arbeitsmarktpolitischen Vorzeichen zu beobachten, wie das Beispiel der zweijährigen Berufe zeigt. Wirtschaftsvertreter, vor allem aus der Großindustrie, äußerten einen zunehmenden Bedarf nach neuen Ausbildungsberufen und Fachkräften auf der Ebene zwischen einfachen Un- oder Angelernpositionen auf der einen und hochqualifizierten Facharbeitern auf der anderen Seite und sahen darin eine Chance, die Eintrittschancen bildungsschwacher Jugendlicher in die betriebliche Ausbildung zu verbessern (Lacher 2007).

Der Widerstand der Gewerkschaften und das Festhalten am Konsensprinzip hatten bis dato eine (Wieder-)Einführung von zweijährigen Ausbildungsberufen verhindert. Sowohl die Politik (Fraktionen 2004: 5) als auch die Wirtschaftsvertreter (Woortmann 2005: 15) betrachteten das Konsensprinzip allerdings zunehmend als Hürde bei der Schaffung neuer Ausbildungsordnungen. Infolgedessen brach Minister Clement mit der Tradition des Konsensprinzips, indem er gegen den Widerstand der

<sup>2</sup> Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat hätte dieser mit einer Zweidrittel-Mehrheit Einspruch erheben können, der nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit des Bundestages hätte zurückgewiesen werden können.

Gewerkschaften die Neuordnung von zweijährigen Berufen beschloss. Bemerkenswert ist, dass die Regierungen Kohl trotz des oft geäußerten Wunsches nach mehr Differenzierung im System der Ausbildungsberufe und der Kritik an der Langsamkeit der sozialpartnerschaftlichen Entscheidungsprozesse vor einer solch weitgehenden Maßnahme zurückgeschreckt waren, obwohl auch damals die Zustimmung der Sozialpartner nicht formal-rechtlich erforderlich war. Hier zeigen sich somit unterschiedliche Selbst-Definitionen der Rolle staatlicher Akteure: korporatistische Zurückhaltung unter Kohl, aktivere Einmischung unter arbeitsmarktpolitischen Vorzeichen unter Rot-Grün.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei der inhaltlichen Flexibilisierung und Modularisierung der Ausbildung beobachten. Während die Debatte um Modularisierung in den 1990er Jahren zunächst im Sande verlaufen war (siehe oben), erhielt sie unter Rot-Grün, aber vor allem unter der Großen Koalition, neuen Schwung. Besonders der Diskurs um die Europäisierung der Ausbildung stellte für die Regierung und Wirtschaftsvertreter ein Reformfenster dar, ein „Glücksfall mit Risiken“ (Woortmann 2006: 56), und bot die Möglichkeit, gegen etablierte Widerstände die Umsetzung von Modularisierungs- und Flexibilisierungskonzepten voranzutreiben (so auch Martens/Wolf 2006; Trampusch 2008).

Das verbindende Argument zwischen Europäisierung und Modularisierung ist, dass, ähnlich wie im Hochschulbereich, Ausbildungsgänge in einzelne Bestandteile zerlegbar sein müssten, damit bei grenzüberschreitender Absolvierung von Ausbildungsteilen die Bildungsleistungen vergleichbar und anrechenbar bleiben. Die Gewerkschaften kritisierten diese „Fragmentierung von Berufsqualifikationen“ zunächst stark (Drexel 2005: 17), weil sie eine Schwächung des ganzheitlichen Ansatzes der dualen Ausbildung befürchteten. Inzwischen wird versucht, die Vor- und Nachteile der Europäisierung aus gewerkschaftlicher Sicht stärker gegeneinander abzuwägen (Ehrke 2006; Kuda/Strauß 2006).

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Europäisierungsdebatte die Tendenz zur inhaltlichen Flexibilisierung und Modularisierung verstärkt hat. So hat der Innovationskreis Berufliche Bildung, der nach Antritt der Großen Koalition von Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU) ins Leben gerufen wurde, in seinen Empfehlungen die Erprobung von Modulkonzepten für 10 bis 12 Ausbildungsberufe vorgeschlagen (Innovationskreis berufliche Bildung 2007). Inwiefern dies tatsächlich umgesetzt wird und mit den anderen Initiativen der Regierung (wie der im Januar 2008 beschlossenen Qualifizierungsinitiative) in Einklang gebracht werden kann, bleibt abzuwarten.

Auch die jüngere Geschichte der Berufsbildungspolitik überblickend, sind Politikwandel und die Ausprägung neuer Akteurskonstellationen zu beobachten. Mit Antritt der rot-grünen Bundesregierung wäre zunächst zu erwarten gewesen, dass sich die alten Konfliktlinien zwischen Reformern (Sozialdemokratie und Gewerkschaften) und Bewahrern (Christdemokraten und Wirtschaft) wieder zeigen. Die Fälle der gescheiterten Ausbildungsabgabe, der in der Reichweite begrenzten BBiG-Novelle und die Fortsetzung der Politik der Deregulierung der Rahmenbedingungen (z.B. durch die Liberalisierung des Handwerksrechts oder die Aussetzung der Ausbildungereignungsverordnung) zeigten jedoch, dass es der rot-grünen Regierung nicht



mehr um eine grundlegende Reform der Berufsbildung, sondern um die Revitalisierung und damit letztlich die Bewahrung der dualen Ausbildung ging. Auch die Gewerkschaften traten zunehmend als Bewahrer statt als Reformers auf. Zwar setzen auch sie sich für eine Reform des Berufsbildungssystems ein; die duale Ausbildung, und nicht etwa vollzeitschulische Berufsbildung, bleibt dabei aber das normative Leitbild.

Durch den Bruch des Konsensprinzips unter Clement wurde allerdings die Herausbildung einer neuen Akteurskonstellation eingeleitet, die sich unter der Großen Koalition weiter verfestigte. Die ehemalige Reformkoalition aus Gewerkschaften und Sozialdemokratie zerbrach und wich einer neuen Reformkoalition aus Regierung und Teilen der Arbeitgeberschaft, die eine weiter gehende Flexibilisierung und Deregulierung der betrieblichen Ausbildung anstrebt. Im Unterschied zu früheren Perioden sind somit Teile der Wirtschaftsvertreter (vor allem die BDA und einzelne Großunternehmen) vom Lager der Bewahrer ins Lager der Reformers gewechselt. In Reaktion darauf haben sich im Lager der Arbeitgeber neue Konfliktlinien gebildet: Vertreter der Kammern und des Handwerks traten und treten zunehmend als Bewahrer zentraler Pfeiler des kollektiven Berufsbildungssystems (wie des Berufsprinzips und der öffentlich-rechtlichen Kammerprüfung) auf und gehen ein lockeres Bündnis mit Gewerkschaften ein. Die alte Koalition der Sozialpartner gegen Regierungsvertreter wird brüchig, da grundlegende Konflikte (wie z.B. die Frage der zweijährigen Berufe) ungelöst bleiben.

## **5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Die Ausgangsfrage des vorliegenden Artikels war das Verhältnis zwischen Kontinuität und Wandel in der Politik der beruflichen Bildung. Hierbei konnten zwei grundlegende Tendenzen identifiziert werden:

Erstens spiegelt sich die Erosion des traditionell kollektiven, auf dem Prinzip der Beruflichkeit beruhenden Berufsbildungssystems auch im Politikwandel wider. Die „Desorganisation“ (Höpner 2007; Streeck 2009) kollektiver Interessen trägt zur Herausbildung eines konfliktiven statt eines konsensualen Korporatismus bei, in dem partikulare Interessen gegenüber kollektiven an Bedeutung gewinnen. Diese Tendenz kann an einigen Punkten verdeutlicht werden: In den 1979-er und frühen 1980er Jahren stand die Stärkung der theoretischen, über- und außerbetrieblichen sowie schulischen Elemente in der Berufsbildung, die Erhaltung eines undifferenzierten Systems von Ausbildungsberufen mit einheitlichen Ausbildungs- und Prüfungsinhalten sowie die Errichtung eines regulativen institutionellen Rahmens, in dem das Konsensprinzip zwischen den Sozialpartnern galt und staatliche Akteure sich auf die Rolle des Moderators und Notars beschränkten, im Vordergrund. Heute geht es um die Stärkung der Beteiligung der Betriebe in der Ausbildungsvorbereitung, die Flexibilisierung der Ausbildungs- und Prüfungsinhalte und deren Anpassung an (einzel-)betriebliche Bedarfe sowie die Deregulierung des institutionellen Rahmens bei Regelungen zur Ausbildung der Ausbilder, des Jugendschutzes oder der Anrechnung von schulischer Grundbildung (vor allem des BGJ). Die Deregulierung und Flexibilisierung der institutionellen Einfriedung der beruflichen Bildung ist eine „Unterströmung“, die dem eher kurzfris-

tigen Wechsel der Akteurskonstellationen und der dominanten parteipolitischen Kräfte als langfristiger Trend unterliegt.

Zweitens konnte gezeigt werden, dass Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur auch unterschiedliche Politikansätze verfolgten. Natürlich ist eine neue Regierung bei Antritt immer zunächst mit dem institutionellen und politischen Erbe ihrer Vorgängerin konfrontiert. Sie kann aber durch gezieltes „agenda-setting“ und die Veränderung des Rollenverständnisses der in korporatistischen Entscheidungsarenen beteiligten staatlichen Akteure maßgeblich zur Veränderung bestehender Akteurskonstellationen und damit Politikwandel beitragen. In der Gesamtschau der Geschichte der Berufsbildungspolitik wurden drei Phasen mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen identifiziert, die mit der jeweiligen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung korrespondieren (wobei es selbstverständlich auch innerhalb einer Regierungsära zu „policy change“ kommen kann, wie z.B. beim Wechsel von Bildungsminister Dohnanyi zu Rohde in den 1970er Jahren). Innerhalb der sich verändernden Akteurskonstellationen lassen sich, grob gesprochen, Koalitionen aus Reformen und Bewahrern identifizieren – mit jeweils kontextspezifischen Zielen und Positionen.

In den 1970er Jahren stand die sozial-liberale Regierung zusammen mit den Gewerkschaften als Reformier gegen den gebündelten Widerstand von Kammern, Handwerk und Industrie. Die Reformkoalition wollte die betriebliche Bildung in ein stärkeres regulatives Korsett fassen, das die staatliche Verantwortung in der beruflichen Bildung und deren Integration in das allgemeine Bildungssystem gestärkt hätte. Handwerk, Kammern und Industrievertreter waren geschlossen gegen die Regierungsvorschläge und konnten durch die implizite Drohung mit Ausbildungsboykott und die Unterstützung der Christdemokraten im Bundesrat weiter gehende Reformen verhindern.

Mit Antritt der schwarz-gelben Regierung veränderte sich die Akteurskonstellation. Statt des aktivistischen Politikansatzes ihrer Vorgängerin verfolgte die Regierung Kohl einen dezidiert zurückhaltenden Ansatz, der nicht auf die Reform des gegenwärtigen Systems gerichtet war, sondern auf dessen Bewahrung. Zur Lösung der anstehenden Probleme, wie die sich erstmalig zuspitzende Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt, setzte die Regierung Kohl auf korporatistische Entscheidungsmechanismen. Zunächst stand somit eine Koalition von Gewerkschaften und nun oppositionellen sozialdemokratischen Reformern der Koalition der Bewahrer aus Regierung und Wirtschaftsvertretern gegenüber. Weil unter den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen eine grundlegende Reform der Berufsbildung unwahrscheinlich war, entdeckten die Gewerkschaften in zunehmendem Maße die betriebliche Ebene und die Neuordnungspolitik als Kanäle effektiver Einflussnahme. Die Folge dessen war die Ausbildung einer weiteren Konfliktlinie zwischen einer korporatistischen Koalition der Sozialpartner einerseits, die auf Eigenständigkeit in der Neuordnungspolitik pochte, und Regierungsvertretern andererseits, die vor allem in den 1990er Jahren den Modernisierungsrückstand der Ausbildungspolitik auf die Gemächlichkeit und Selbstbezogenheit der Neuordnungspolitik zurückführten.

Die rot-grüne Regierung knüpfte an den aktivistischen Ansatz der sozial-liberalen Regierung an, setzte aber andere Akzente, indem sie die Berufsbildung stärker unter arbeitsmarktpolitische und weniger unter emanzipatorische Vorzeichen stellte. Zu

diesem Zweck griff sie intensiver und hierarchischer in die Neuordnungspolitik ein als ihre Vorgängerinnen. Durch den offenen Bruch mit dem Konsensprinzip unter Bundeswirtschaftsminister Clement stellte sich die Regierung gegen die Gewerkschaften in der Hoffnung, die verstärkte Ausrichtung der Berufsbildung auf die Bedürfnisse der Betriebe könne das Lehrstellenproblem lösen. Das zunächst lockere, dann im Rahmen des Ausbildungspakts verfestigte Bündnis zwischen Regierung und Wirtschaft trug zur Herausbildung einer neuen Akteurskonstellation bei. Die korporatistische Koalition der Sozialpartner aus den 1980er und 1990er Jahren wurde durch den Strategiewechsel der Regierung in Frage gestellt, da Wirtschaftsvertreter zur Durchsetzung ihrer Interessen nicht mehr auf die Gewerkschaften angewiesen waren, und insgesamt konfliktiver, wie die fortdauernden Auseinandersetzungen um zweijährige Berufe und Modularisierung zeigen. Unter der Großen Koalition hat sich die Koalition der Reformer aus Teilen der Arbeitgeberschaft (vor allem der BDA und einzelnen Großunternehmen) und der Bundesregierung verfestigt. Diese Reformkoalition tritt für eine weitere Flexibilisierung, Differenzierung und Modularisierung des Ausbildungssystems ein. Die Kammern und das Handwerk – in den 1970er Jahren noch enge Verbündete der Industrieverbände – schließen neue Bündnisse mit den Gewerkschaften, um als Koalition der Bewahrer zentrale Pfeiler des dualen Systems wie das Berufsprinzip und die öffentlich-rechtliche Kammerprüfung zu verteidigen.

Die heutigen „Bewahrer“ sind zumindest zum Teil auch Reformer. Die von Gewerkschaften, Kammern und Handwerk vorgelegten Reformkonzepte sind aber weniger weit reichend als die Vorschläge aus den reformorientierten Teilen der Arbeitgeberschaft und stärker auf die kontinuierliche Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen ausgerichtet. Die Kategorien von Reformern und Bewahrern sind somit relativ zu verstehen, aber dies zeigt, wie sehr sich durch die Transformation des Berufsbildungssystems auch die Grundkoordinaten der Reformdebatte verschoben haben.

## Literatur

- Baethge, Martin (1983): Berufsbildungspolitik in den siebziger Jahren: Eine Lektion in ökonomischer Macht und politischer Ohnmacht. In: Lipsmeier, Antonius (Hrsg.): Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag: 145-157.
- Baethge, Martin (1999): Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung. In: Mitbestimmung, 52(4), online abrufbar unter [http://www.boeckler.de/163\\_18761.html](http://www.boeckler.de/163_18761.html) (Juli 2009).
- Baethge, Martin (2003): Das berufliche Bildungswesen in Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Cortina, K. S. et al. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek: Rohwohlt: 525-580.
- Baethge, Martin / Solga, Heike / Wieck, Markus (2007): Berufsbildung im Umbruch: Signale eines überfälligen Aufbruchs. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- BIBB (2000): JUMP: Jugend mit Perspektive, Lokale und regionale Projekte für betriebliche Ausbildungsplätze. Bonn: BIBB.
- BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (1973): Bildungsgesamtplan: Kurzfassung. Bonn: BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Berufsbildungsbericht 2007. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): Berufsbildungsbericht 2008, Vorversion. Bonn, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Borgmann, Hans Günter (1986): Bewährte Berufsbildungspolitik weiterentwickeln. In: Demuth, Hans-Jörg (Hrsg.): Berufsbildung 2000, DIHT-Jubiläum in Ludwigshafen, 30. September 1986. Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag: 25-32.
- Bundesanstalt für Arbeit, BA (2004): Berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB) der Bundesagentur für Arbeit (BA): hier: neues Fachkonzept, Rundbrief vom 12. Januar 2004): Bundesanstalt für Arbeit.
- Bundesregierung (1974[1970]): Aktionsprogramm „Berufliche Bildung“ des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1970, (Auszug). In: Pulte, Peter / Vorbrücken, Karl-Heinz (Hrsg.): Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben. Opladen: Heggen-Verlag: 24-33.
- Bundesregierung (1974[1972]): Sozialbericht 1972, Teil II, 2. Berufliche Bildung vom Mai 1972. In: Pulte, Peter / Vorbrücken, Karl-Heinz (Hrsg.): Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben. Opladen: Heggen-Verlag: 16-23.
- Bundesregierung (1997): Reformprojekt Berufliche Bildung – Flexible Strukturen und moderne Berufe, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 13/7625.
- Bundesverfassungsgericht (1981): Entscheidung des BVerfG vom 10.12. 1980 zur Berufsbildungsabgabe nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 55.
- Busemeyer, Marius R. (2009): Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970, Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Deutscher Bundestag (1984): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1984, BT-Drucksache 10/1135.
- Deutscher Bundestag (1986): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1986, BT-Drucksache 10/5110.
- Deutscher Bundestag (1989): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1989, BT-Drucksache 11/4442.
- Deutscher Bundestag (1996): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Berufsbildungsbericht 1996, BT-Drucksache 13/4555.
- Deutsches Handwerk (1974[1973]): Stellungnahme des Handwerkes zur Diskussion über Reformen der beruflichen Bildung, Dezember 1973. In: Pulte, Peter / Vorbrücken, Karl-Heinz (Hrsg.): Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben. Opladen: Heggen-Verlag: 248-252.
- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (1974[1972]): Forderungen des deutschen Gewerkschaftsbundes zur beruflichen Bildung, April 1972. In: Pulte, Peter / Vorbrücken, Karl-Heinz (Hrsg.): Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben. Opladen: Heggen-Verlag: 193-210.
- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (2003): Qualifizierte Ausbildung für alle: Wie der DGB die Berufsbildung reformieren will. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (2004): Reform der Berufsbildung. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (2005): Berufsbildungsreformgesetz (BerBiRefG): Bewertung des DGB. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (2006): Beschlüsse zur Bildungspolitik: 18. Ordentlicher DGB Bundeskongress, 22.-26.05.2006. Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- DIHK, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (1999): Leitlinien Ausbildungsreform: Wege zu einer modernen Beruflichkeit. Bonn: DIHK.
- DIHT, Deutscher Industrie- und Handelstag (1974[1973]): DIHT-Markierungspunkte zur beruflichen Bildung vom 5. November 1973. In: Pulte, Peter / Vorbrücken, Karl-Heinz (Hrsg.): Berufliche Bildung: 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben. Opladen: Heggen-Verlag: 235-246.
- Drexel, Ingrid (2005): Das Duale System und Europa: Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall. Berlin: ver.di.

- Ehrke, Michael (2006): Der Europäische Qualifikationsrahmen – eine Herausforderung für die Gewerkschaften. In: BWP, 35(2): 18-23.
- Engholm, Björn (1983): Kritische Bestandsaufnahme sozialdemokratischer Berufsbildungspolitik im letzten Jahrzehnt. In: Lipsmeier, Antonius (Hrsg.): Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag: 49-58.
- Esser, Friedrich Hubert (2006): Vollzeitschulische Berufsausbildung: Bedrohung oder Herausforderung für das duale System? In: Zöllner, Alfred (Hrsg.): Vollzeitschulische Berufsausbildung: Eine gleichwertige Partnerin des dualen Systems? Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag: 91-98.
- Fraktionen (2004): Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Drucksache 15/3980).
- Greinert, Wolf-Dietrich (1998): Das „deutsche System“ der Berufsausbildung: Tradition, Organisation, Funktion. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Greinert, Wolf-Dietrich (1999): Berufsqualifizierung und dritte Industrielle Revolution: Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme. Baden-Baden: Nomos.
- Greinert, Wolf-Dietrich (2005): Warum in der Bundesrepublik ein modernes Berufsbildungsrecht nicht durchsetzbar ist – kritische Anmerkungen zur aktuellen Reformpolitik. In: Büchtemann, Büchtemann (Hrsg.): Berufspädagogische Erkundungen – Eine Bestandsaufnahme in verschiedenen Forschungsfeldern. Frankfurt a.M.: Verlag der Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter Forschung und Bildung (GFAB): 195-210.
- Hassel, Anke (2005): The Case of the Training Levy in Germany. In: Hertie School of Governance Case 2005-100.
- Hilbert, Josef / Südmersen, Helmi / Weber, Hajo (1990): Berufsbildungspolitik: Geschichte – Organisation – Neuordnung. Opladen: Leske + Budrich.
- Höpner, Martin (2007): Coordination and Organization: The Two Dimensions of Nonliberal Capitalism. In: MPIfG Discussion Paper 07.
- IG BCE, Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (2007): Offensive: Bildung: Grundsätze, Handlungsfelder, Empfehlungen. Hannover: IG BCE, Abteilung Bildung / Weiterbildung.
- IG Metall (1977): Stellungnahmen zu Grundsatzfragen der Berufsbildung. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.
- IG Metall (1979): Stellungnahmen zu Grundsatzfragen der Berufsbildung II. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.
- IG Metall (1983): Stellungnahmen zu Grundsatzfragen der Berufsbildung III. Frankfurt a.M.: IG Metall-Vorstand.
- IG Metall (1991[1990]): Wir brauchen eine bessere berufliche Bildung: Eckpunkte einer Reform des Berufsbildungsgesetzes. In: Pätzold, Günter (Hrsg.): Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsbildung 1945-1990, 2. Halbband. Köln, Wien: Böhlau Verlag: 530-534.
- Innovationskreis berufliche Bildung (2007): 10 Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung: Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge, BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berlin.
- Kohl, Helmut (1983): Regierungserklärung vom 4. Mai 1983. In: Stüwe, Klaus (Hrsg.): Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder. Opladen: Leske + Budrich: 288-311.
- Kremer, Manfred (2006): Implikationen der BBiG-Novelle auf die Kooperation von Schule und Betrieb in der Berufsausbildung. In: Zöllner, Arnulf (Hrsg.): Vollzeitschulische Berufsausbildung: Eine gleichwertige Partnerin des dualen Systems? Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 7-35.
- Kuda, Eva / Mignon, Ulrich (1982): Berufliche Bildung: Situation Konflikte Lösungen. Köln: Bundesverlag.
- Kuda, Eva / Strauß, Jürgen (2006): Europäischer Qualifikationsrahmen – Chancen oder Risiken für Arbeitnehmer und ihre berufliche Bildung in Deutschland? In: WSI Mitteilungen, 59(11): 630-637.
- KWB, Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (1999): Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit: Zukunftsorientierte Weiterentwicklung des Berufsbildungssystems. Bonn: KWB.

- KWB, Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (2006): Mehr Flexibilität, Durchlässigkeit, Praxisbezug: Neue Impulse für die berufliche Bildung. Bonn: KWB.
- Lacher, Michael (2007): Einfache Arbeit in der Automobilindustrie: Ambivalente Kompetenzanforderungen und ihre Herausforderung für die berufliche Bildung. In: Dietrich, Hans / Severing, Eckart (Hrsg.): Zukunft der dualen Berufsausbildung – Wettbewerb der Bildungsgänge, Schriften zur Berufsbildungsforschung der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsgesetz (AG BFN). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag: 83-96.
- Lennartz, Dagmar (1997): Neue Strukturmodelle für berufliches Aus- und Weiterbilden. In: BWP, 26: 13-19.
- Lübke, Oliver S. (1987): Berufliche Bildung und Qualifikation – Analysen zur Reformnotwendigkeit aus Sicht des DGB. In: Weymann, Ansgar (Hrsg.): Bildung und Beschäftigung: Grundzüge und Perspektiven des Strukturwandels. Göttingen: Verlag Otto Schwartz: 413-428.
- Martens, Kerstin / Wolf, Klaus Dieter (2006): Paradoxien der Neuen Staatsräson: Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 13: 145-176.
- Müntefering, Franz (1995): Projekt „Jugend – Beruf – Zukunft“: Eine Reform des Berufsbildungssystems ist überfällig. In: SPD (Hrsg.): Materialien der Projektgruppe Jugend – Beruf – Zukunft. Bonn: Parteivorstand der SPD, 2-7.
- Neß, Harry (2007): Generation abgeschoben: Warteschleifen und Endlosschleifen zwischen Bildung und Beschäftigung, Daten und Argumente zum Übergangssystem, hg. vom Hauptvorstand der GEW. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Neubauer, Jennifer (2006): Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt – Die Kompensationsleistungen der ausbildungsbezogenen Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB202. Nürnberg: IAB.
- Offe, Claus (1975): Berufsbildungsreform: Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Raddatz, Rolf (1983): Das duale System der Berufsausbildung – Stabilisierung und Bewährung. In: Lipsmeier, Antonius (Hrsg.): Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag: 101-109.
- Schlauffke, Winfried (1983): Die berufsbildungspolitische Position der deutschen Wirtschaft. In: Lipsmeier, Antonius (Hrsg.): Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag: 81-90.
- Schmidt, Manfred G. (1996): When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. In: European Journal of Political Research, 30(2): 155-183.
- Semmler, Otto (1983): Die berufsbildungspolitische Position des DGB in den 70er Jahren – ein Konzept auch für die Zukunft? In: Lipsmeier, Antonius (Hrsg.): Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag: 69-80.
- SPD (1973): Berufsbildung: Ziele und Maßnahmen, Beschluss des Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Bonn: SPD-Bundesvorstand,
- SPD (1986): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzfinanzierungsgesetz): BT-Drucksache 10/5143.
- Streeck, Wolfgang (1989): Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning. In: Work, Employment & Society, 3(1): 89-104.
- Streeck, Wolfgang (2009): Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang / Hilbert, Josef (1991): Organised Interests and Vocational Training in the West German Construction Industry. In: Rainbird, H. / Syben, G. (Eds.): Restructuring a Traditional Industry: Construction Employment and Skills in Europe. Oxford: Berg: 241-260.
- Streeck, Wolfgang, et al. (1987): Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung: Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: edition sigma.

- Streeck, Wolfgang / Thelen, Kathleen (2005): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Streeck, Wolfgang / Thelen, Kathleen (Eds.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1-39.
- Thelen, Kathleen (2004): *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen / Busemeyer, Marius R. (2008): From Collectivism towards Segmentalism: Institutional Change in German Vocational Training. MPIfG Discussion Paper 08/13.
- Trampusch, Christine (2008): Jenseits von Anpassungsdruck und Lernen – Die EU-Berufsbildungspolitik und die Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 6(4): 577-605.
- Wiegand, Ulrich (1994): Das duale System der Berufsausbildung – Der Weg ins nächste Jahrtausend. In: Abt. Arbeits- und Sozialforschung Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? Modernisierungsdruck und Reformbedarf*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung: 89-109.
- Wilms, Dorothee (1983): CDU-Berufsbildungspolitik – Erbe und Perspektiven. In: Lipsmeier, Antonius (Hrsg.): *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag: 59-68.
- Wilms, Dorothee (1986): Bildungspolitik im Umbruch. In: Demuth, Hans-Jörg (Hrsg.): *Berufsbildung 2000, DIHT-Jubiläum in Ludwigshafen*, 30. September 1986. Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag: 9-24.
- Woortmann, Geerd (2005): Berufsbildung – Fit für den globalen Wettbewerb. In: Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung KWB (Hrsg.): *Fit für den globalen Wettbewerb: Die Zukunft der Berufsausbildung sichern*. Bonn: KWB.
- Woortmann, Geerd (2006): Alte Denkmuster überwinden: Überlegungen zur Entwicklung einer attraktiven und EU-kompatiblen Aus- und Weiterbildung. In: *BWP*, 35(5): 54-57.