

berufsbildung

Zeitschrift für Theorie-Praxis-Dialog





Heftbetreuung:
Dieter Münk und Susan Seeber

blickpunkt

Wo ist der Kompass?
Dieter Münk

1

thema

Handlungskoordination im Dualen System

Berufliche Bildung zwischen Normen, Interessen, Gefühlen und Identität
Ute Clement

2

Forschungssteuerung durch öffentliche Programmförderung

Kritische Anmerkungen zu ihrer Wirksamkeit
und ihren (nicht intendierten) Effekten
Rolf Dobischat und Dieter Münk

6

**Wer bestimmt den Kurs? – Die Frage der Steuerung Geflüchteter
in der beruflichen Bildung**

Gero Scheiermann

9

**Aufstiegsfortbildungen für Bachelorabsolventen im
Kontext des politischen Diskurses zur Durchlässigkeit**

Iris Pfeiffer, Timo Hauenstein, Andreas Fischer und Markus Wolf

12

Governance in der europäischen Berufsbildungspolitik

Sandra Bohlinger

15

**Steuerung und Standardisierung personenbezogener
Dienstleistungsberufe**

Marianne Friese

18

**Entwicklungen und Anmerkungen zur Reform
der Gesundheits- und Pflegeberufe**

Ursula Walkenhorst

21

Steuerung des Übergangssektors: Reformen und Entwicklung

Robin Busse und Patrick Geiser

24

Das Berufsbildungsgesetz und seine Modernisierung

Gesetzentwurf und Kontroversen
Marianne Friese

27

interviews

Anmerkungen zur Reform des Berufsbildungsgesetzes

Interview mit Daïke Witt, Referatsleiterin in der Abteilung

Berufliche Bildung beim Zentralverband des Deutschen Handwerks

30

Interview mit Herrn Ansgar Klinger

(GEW Hauptvorstand, Leiter Organisationbereich

Berufliche Bildung und Weiterbildung)

33

spektrum

**Internationalisierung der Berufsbildung – Entwicklungen
und Perspektiven**

Dietmar Frommberger, Fabienne-Agnes Baumann und Janis Vossiek

36

international

Berufsbildungszusammenarbeit mit Zentralasien

Sandra Bohlinger und Dina Zhunussova

40

Work-Based-Learning in Lettland

Nina Muscati

42

magazin

kurz notiert

44

Rezensionen

45

Vorschau • Impressum

49

Wo ist der Kompass?

Steuerung ist ganz ohne Zweifel eine der zentralen Aufgaben von Berufsbildungspolitik; am Anfang und im Zentrum der Steuerungsfrage stehen die berühmten W-Fragen: Durch Wen?; Wohin? und Wodurch bzw.: Womit?

Mindestens die erste Frage klärte der längst verblichene ehemalige FDP-Star Guido Westerwelle in seiner Abschiedsrede als Steuermann der FDP in Rostock am 14.5.2011: „... auf jedem Schiff, das dampft und segelt, ist einer, der die Sache regelt“; symptomatisch für die Politik – für die FDP allemal – scheint dabei, dass mit dieser Behauptung eigentlich nur die Machtfrage geklärt ist: Was womit geregelt werden soll, blieb im Nebel der Geschichte bzw. genauer: des FDP-Parteitag verborgen.

Sehr viel präziser – und zugleich auch in gewohnt genialer Weise kultur- und ideologiekritisch – formulierte Bert Brecht in seiner am 31. August 1928 im legendären Theater am Schiffbauerdamm uraufgeführten „Dreigroschenoper“ die Steuerungsproblematik durch seine „Ballade von der Unzulänglichkeit des menschlichen Strebens“:

Der Mensch lebt durch den Kopf.//Sein Kopf reicht ihm nicht aus.//Versuch es nur, von deinem Kopf//Lebt höchstens eine Laus.//Denn für dieses Leben//Ist der Mensch nicht schlau genug//Niemals merkt er eben//Diesen Lug und Trug.//Ja, mach nur einen Plan!//Sei nur ein großes Licht!//Und mach dann noch'nen zweiten Plan/Gehntun sie beide nicht.//Denn für dieses Leben//Ist der Mensch nicht schlecht genug.//Doch sein höhres Streben//Ist ein schöner Zug.

Ganz anders als der Politiker, für den die Steuerungsfrage durch die Machtfrage anscheinend hinreichend, und d. h.: final geklärt ist, nimmt Bert Brecht die Unzulänglichkeit und Interessengebundenheit der menschlichen Existenz scharf in den Blick: Menschengemachte Pläne sind getrieben von (häufig unzureichender) Intelligenz und höherem Streben (jedenfalls im Idealfall), von schlichten Strategien des Try and Error (zweiter Plan)

und sie sind zudem (allzuoft) geprägt von der Erfahrung des Mißerfolgs, wenn der Plan nicht aufgeht.

Wer sich ernsthaft mit der Steuerung unseres komplexen Berufsbildungssystems auseinandersetzt, muss genau diese Kategorien des ‚guten Willens‘ und der Interessengebundenheit der Akteure im politischen System sowie die enorme und stetig wachsende Widersprüchlichkeit und Komplexität der Gesamtarchitektur unseres Bildungssystems in den Blick nehmen. Eigentlich ist es ein Wunder, dass das System überhaupt funktioniert; Talcott Parssons hat in seinem berühmten „AGIL-Schema“ in überzeugender Weise erklärt, warum dies so ist: Moderne Gesellschaften bewältigen die Herausforderungen des Sozialen Wandels durch die funktionale und systematische Integration auftretender Widersprüche in das soziale System – eine geniale theoretische Erklärung für die ungeheure Dynamik und den Erfolg moderner Industriegesellschaften.

Wie das vorliegende Heft deutlich dokumentiert, ist die berufliche Bildung geprägt von einer großen Vielzahl unterschiedlicher Akteure (Sozialpartner, Wissenschaft, Regierung) und unterschiedlichen Politikfeldern, die zugleich immer auch gesellschaftliche Handlungsfelder sind: Berufsorientierung, Schulberufssystem, Duales System, Weiterbildung, zunehmend auch der Hochschulbereich verlangen eigentlich eine Politik ‚aus einem Guß‘; scheinen aber zunehmend zersplittert und in Widersprüchlichkeiten befangen: Dem Ruf nach Akademisierung angesichts der Verwissenschaftlichung der Qualifikationsanforderungen steht die Forderung nach einer Attraktivitätssteigerung der beruflichen Bildung (und das heißt vor allem: des Dualen Systems) entgegen; der scheinbar plausiblen Forderung nach einem ‚professional Bachelor und Master‘ steht das Lamento der Hochschulrektorenkonferenz entgegen, die den Untergang des Abendlandes dräuen sieht; dazu passt genauso (schlecht) der Wunsch nach einer Attraktivitätssteigerung der beruflichen Bildung, während

inzwischen die Mehrheit der Altersjahrgänge direkt oder indirekt in die Hochschulen einmünden und auf diese Weise der einfachen bildungsmeritokratischen Logik eines nach wie vor sozial hochselektiven Gesamtsystems folgen – wer wollte es ihnen verdenken? Und dann ist da noch die europäische bzw.: die Frage der Internationalisierung: Man fragt sich angesichts der großen Zahl der Binnenprobleme der beruflichen Bildung in Deutschland zuweilen, warum und mit welchem Selbstbewußtsein die Bundesregierung (vornehmlich) unser Duales System exportieren will, das im eigenen Land nicht nur weniger Prestige besitzt als die akademische Bildung, sondern obendrein von zahlreichen Widersprüchen, Dysfunktionalitäten, Schief lagen und Widersprüchen geprägt ist: Ein ‚Exportschlager‘ sieht anders aus.

Gegenüber derartigen strukturellen Herausforderungen des Gesamtsystems scheinen Novellierungen wie jene des BBiG – übrigens ebenso wie die Berufsbildungsforschung – bei weitem keine hinreichende Antwort auf die Probleme und Herausforderungen (Fachkräftemangel, Durchlässigkeit) liefern zu können: Bildung 2.0 gegen Arbeitswelt 4.0; die Komplexität des Systems wächst zusehends und es mangelt nach wie vor an einem überzeugenden (politischen) Gesamtkonzept für diesen fundamentalen, umfassenden und sich beständig beschleunigenden gesellschaftlichen Wandel.

Die in diesem Heft thematisierte Steuerungsfrage ist also zentral, sie ist von fundamentaler Bedeutung für den Fortbestand unseres im Kern und im internationalen Vergleich (trotz allem) gut aufgestellten Berufsbildungssystems und sie bedarf, so der Eindruck des Verfassers, nach wie vor und dringlicher denn je einer überzeugenden Antwort – es sei denn, man hofft auf die Diagnose von Bert Brecht: „Doch sein höhres Streben//Ist ein schöner Zug.“

Prof. Dr. Dieter Münk

Universität Duisburg-Essen
dieter.muenk@uni-due.de

Handlungskoordination im Dualen System

Berufliche Bildung zwischen Normen, Interessen, Gefühlen und Identität

*Abstract:
Der Beitrag beschäftigt sich mit den
Möglichkeiten und Grenzen der
Steuerung beruflicher Bildung. Aus-
gehend von den einzelnen Akteuren
beruflicher Bildung, ihren jeweiligen
Interessen und Zielsetzungen wird
hinterfragt, inwieweit die Steuerung
des beruflichen Bildungssystems
möglich und sinnvoll ist.*

Von der Frage, wie die nachfolgenden Generationen auf berufliche Arbeit vorbereitet werden, hängt das Wohlergehen ganzer Familien, Gemeinschaften und Gesellschaften ab. Deren Beziehungen untereinander sind dabei so vielfältig wie die beteiligten Personen und Organisationen mit ihren jeweiligen Interessen, Wünschen, Potenzialen und Grenzen.

Über einen langen Zeitraum hinweg haben sich daher zwischen den beteiligten Akteuren Mechanismen der Abstimmung entwickelt und auf vielfältige Weise ineinander verwoben. Wie stimmig und verlässlich diese Handlungskoordination funktioniert, hat weitreichende Effekte sowohl auf biografische Verläufe und den Wohlstand der Einzelnen als auch auf die Produktivität von Betrieben und Gesellschaften.

Denn der beruflichen Bildung tut es gut, wenn sie koordiniert wird. Ist sie zu weit der Eigendynamik überlassen, dann sind die Investitionen in berufliche Bildung geringer als gesellschaftlich erforderlich: Individuen zögern eher, Zeit, Anstrengung und Geld für berufliche Bildung aufzuwenden, wenn die Zertifikate, die sie dadurch erwerben können, nicht gesellschaftlich breit akzeptiert sind. Betriebe sind weniger bereit, in berufliche Bildung zu investieren, wenn diese nicht transparent institutionalisiert und anerkannt ist. Berufliche Schulen werden schlechter ausgestattet, wenn ihre Arbeit nicht mit der betrieblichen Ausbildung verzahnt ist. Insgesamt führt eine solchermaßen gebremste Investitionstätigkeit auf unterschiedlichen Ebenen der beruflichen Bildung dazu, dass ihre Qualität leidet, was wiederum Auswirkungen auf die Akzeptanz am Arbeitsmarkt sowie auf die Aufstiegsmöglichkeiten durch berufliche Bildung zeitigt.

Ute Clement

Koordination und Abstimmung zwischen den Akteuren der beruflichen Bildung kann also helfen, einer ganzen Reihe von Steuerungszielen näher zu kommen, die sonst vernachlässigt würden. Zu diesen Zielen gehören (in einer sicherlich unvollständigen Aufzählung):

- Integration möglichst aller Personen in qualifizierte Arbeit unabhängig von sozialen Klassen, regionalen Disparitäten, Stigmata oder Partikularinteressen,
- bedarfsgerechte und zukunftsfeste Ausbildung für alle Produktions- und Dienstleistungssektoren,
- breite Anerkennung und Gültigkeit der erwerbzbaren Zertifikate über die Grenzen von Bildungs- und Arbeitsmarktssystemen hinweg,
- Beförderung von Allgemeinbildung und Demokratie auch in der beruflichen Bildung,
- Beteiligung möglichst aller, die von beruflicher Bildung profitieren, an ihrer Bereitstellung,
- Sicherung der Qualität beruflicher Bildung und Wahrung der Grundrechte der Lernenden.

Solche Ziele lassen sich nur dann gut verfolgen und möglicherweise auch erreichen, wenn die einzelnen Bestandteile beruflicher Bildung miteinander verknüpft werden. Wie aber lässt sich eine solche Abstimmung erreichen? Und warum lässt sie sich nur unter so großen Mühen und niemals wirklich widerspruchsfrei organisieren?

Mechanik der Handlungskoordination

Der Soziologe Uwe Schimank (2000) unterscheidet vier Paradigmen der Abstimmung sozialen Handelns, die in unterschiedlicher Intensität und Verbindlichkeit wirken:

Menschen koordinieren ihre Handlungen erstens entlang vorgegebener Normen. Sie passen sich Regeln an und halten sich an gesetzliche Vorgaben. In der beruflichen Bildung lassen sich eine Fülle normativer Vorgaben anführen, an der sich die Ausgestaltung der Qualifizierung zu orientieren hat (z. B. das Berufsbildungsgesetz, Ausbildungsordnungen und Curricula, aber auch Arbeits- und Jugendschutzgesetze, Schulgesetze, Betriebsordnungen usw.).

Zweitens folgen Menschen in der Abstimmung ihres Handelns ökonomischen Logiken. Sie stehen in Wettbewerb zueinander und treffen Entscheidungen nach Maßgabe subjektiv erwarteter Kosten und Nutzen-Kalküle. Abstimmung mit dem Handeln Anderer erfolgt dann, wenn daraus Vorteile (auch immaterieller Art) für die eigene Person bzw. Institution erwachsen. In der beruflichen Bildung stehen nicht nur Betriebe miteinander im Wettbewerb, auch Schulen, Ausbildungsberufe, geografische Räume, Bildungsgänge konkurrieren um Ressourcen und um leistungsfähige Personen.

In der beruflichen Bildung ist auch das dritte Paradigma der Handlungskoordination nach Schimank, nämlich die Identität, sehr wirksam. Vorstellungen darüber, wie man sein will/soll sowie die Einschätzungen der eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten sind für Handeln mit verantwortlich. Akteure in der beruflichen Bildung entwickeln ihre (berufliche) Identität (oder demontieren sie) und wo sie in Verbänden, Administration und Politik über berufliche Bildung entscheiden, steht immer auch die soziale Bedeutung und Identität ganzer Berufsgruppen mit zur Disposition. Dies ist insbesondere dann ein machtvolleres Handlungsmotiv, wenn die Nichteinhaltung der selbstgesetzten Ansprüche „als Scheitern des eigenen Lebens“ (Schimank 2000, S. 124) begriffen werden müsste.

Und viertens verweist Schimank auf das Paradigma der Emotionen. Menschen handeln nicht nur „auf dem Dienstweg“, sondern auch als Reaktion auf Gefühle der Zugehörigkeit (oder Abgrenzung), der Selbstwirksamkeit (oder Hilflosigkeit), der Loyalität (oder der Aggression) usw. Für die Handlungskoordination in der beruflichen Bildung hat das Gefühl des Vertrauens eine wichtige Funktion.

Normen als Instrument staatlichen Handelns

Im Vergleich zu anderen Ländern, in denen ausbildende Betriebe über Inhalte, Dauer, Ziele und Ausbildungsbedingungen selbst entscheiden, besteht in Deutschland eine ganze Reihe überbetrieblicher Regelungen für die Ausbildung. Der Staat bietet durch rechtliche Regelungen (Berufsbildungsgesetz, Jugendschutzgesetz, Handwerksordnung etc.) Rechtssicherheit für ausbildende Betriebe. Gleichzeitig stellt er eine Vielfalt von Unterstützungsmaßnahmen zur Verfügung (z. B. durch das Bundesinstitut für Berufsbildung oder die Arbeitsämter). Der berufsschulische Teil der Ausbildung wird vom Staat verwaltet und finanziert. Die Beteiligung der Tarifparteien am Berufsbildungssystem ist gesetzlich geregelt.

Auch die Inhalte beruflicher Bildung sind in Deutschland durch Gesetze und Verordnungen festgelegt. Ausbildungsordnungen garantieren, dass die Inhalte staatlich geregelter Ausbildungsberufe bundesweit recht einheitlich definiert sind. Rahmenpläne der beruflichen Schule ermöglichen eine sinnvolle Abstimmung zwischen Betrieb und Schule.

Doch die Kohärenz dieser normativen Regelungen leidet daran, dass unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems unterschiedliche Zuständigkeiten zufallen. Die Bundesländer haben hoheitliche Aufgaben im Kulturbereich; sie sind für die personellen Angelegenheiten der Schulen zuständig und haben die Aufsicht über das Schulsystem. Der Bund ist für Arbeitspolitik und damit auch für die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Zugleich übernimmt das Bundesinstitut für Berufsbildung, das dem Bundesministerium für Bildung und Forschung zugeordnet ist, wichtige Regelungsaufgaben. Und schließlich interveniert die Europäische Union zunehmend in Angelegenheiten der beruflichen Bildung, ohne allerdings in diesem Gebiet direkte Regelungskompetenz zu besitzen. Die Abgrenzungen der Zuständigkeit dieser politischen Ebenen sind keineswegs klar gezogen. Immer wieder sind Aushandlungen nötig und ergeben sich Widersprüche, die nicht über hierarchische Entscheidungen zu lösen sind.

Klare hierarchische Regelungsstrukturen sind in der beruflichen Bildung nur in Teilbereichen vorhanden. Per Anordnung, Gesetz oder Maßgabe lassen sich die beteiligten Akteure nur schwer miteinander koordinieren. Die Politik, aber auch die Verwaltung setzen daher häufig stärker darauf zu verhandeln als zu regieren, Anreize zu setzen als anzuordnen.

Wettbewerb und das freie Spiel der Kräfte

Insbesondere private Akteure in der beruflichen Bildung sind darauf angewiesen, auf dem (Bildungs-)markt erfolgreich zu sein und orientieren ihr Handeln an dieser Prämisse. Innovationen oder Reformen finden – jedenfalls in der Theorie – nicht statt, weil sie ‚von oben‘ angeordnet werden, sondern weil ‚der Markt‘ sie einfordert.

Überlässt man berufliche Bildung diesem Marktgeschehen, so geht dies zunächst mit einem verringerten Risiko für den Staat einher. Unrentable Einrichtungen, die keine ausreichende Nachfrage hervorbringen, belasten die Steuerzahler nicht. Auch können Standards hinsichtlich Festanstellung, Bezahlung oder Absicherung des Ausbildungs- und Lehrpersonals regelmäßig unter die im Staatsdienst üblichen Bedingungen absinken.

In einigen Bereichen der beruflichen Bildung (z. B. bei den Maßnahmen der Agentur für Arbeit im Übergangsbereich, in der beruflichen Weiterbildung oder auch der beruflichen Bildung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit) wurden daher Angebote beruflicher Bildung seit der Jahrtausendwende offensiv an private Träger ausgelagert. Diese unterwerfen sich mit der Teilnahme an Wettbewerben den Rahmenbedingungen (Zielen, Leistungskriterien, finanziellen Bedingungen) der ausschreibenden Stelle. Doch gleichzeitig agieren sie unter Marktbedingungen und tragen das Risiko ihrer Aktivität ökonomisch selbst.

Doch nicht nur die Institutionen beruflicher Bildung stehen untereinander im Wettbewerb. Auf einer grundsätzlicheren Ebene konkurriert das System beruflicher Bildung auch mit den Bildungs-

gängen akademischer Bildung auf der einen Seite und – so merkwürdig dies zunächst klingt – mit unqualifizierter Arbeit auf der anderen. In den zwanzig Jahren zwischen 1997 und 2017 sind die Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen um rund 10 %, diejenigen im Handwerk um rund ein Drittel zurückgegangen (Zahlen der entsprechenden Berufsbildungsberichte des BIBB, eigene Berechnungen). Das ist eine dramatische Entwicklung, bei der die berufliche Ausbildung als Ganze im Wettbewerb mit anderen Bildungswegen ins Hintertreffen gerät.

Und weder normative Regelungen, noch ökonomisches Kalkül können die Abkehr der jungen Menschen von beruflicher Ausbildung vollständig erklären. Verantwortlich für Bildungswahlentscheidungen (wie auch für andere Momente der Handlungskoordination) sind offenbar weniger rationale Motive. Sie werden nur dann verständlich, wenn auch der dritte Mechanismus der Handlungskoordination nach Schimank in den Blick gerät: Die Identität.

Identität als Movens von Handlungsentscheidungen

Die Entscheidung für eine berufliche Ausbildung, aber auch das berufliche Handeln selbst wird wesentlich von Vorstellungen darüber bestimmt, wer man ist bzw. sein will. Es lässt sich historisch zeigen, dass sich mit der zunehmenden Einbindung in die Rationalität von Arbeit und Ökonomie auch die Ansprüche an Identität verändert haben: Fleiß, Bedürfnisaufschub und Askese gehören seit der Industrialisierung zu den Anforderungen an berufliche Ehrbarkeit. Berufsausbildung steht nicht nur für Kompetenzerwerb, sondern auch für Selbstbegrenzung, Verzicht und Unterordnung.

Eben dieser Anspruch, das persönliche Befinden den Anforderungen von Ausbildung und beruflicher Arbeit unterzuordnen, erscheint jedoch im 21. Jahrhundert nicht mehr selbstverständlich durchsetzbar. Die Arbeiteridentität, früher Muster des sozialen Selbstverständnisses einer ganzen gesellschaftlichen Klasse, verliert in vielerlei Hinsicht an Normalität. Der massive Einzug von Frauen, aber auch von Migrierten in

den Arbeitsmarkt, neue Ansprüche an Selbstverwirklichung und familiäre Beziehungen, technologische Veränderungen, moderne Formen der Arbeitsorganisation und des Arbeitszuschnitts – all dies sind Faktoren, die dazu beitragen, dass sich berufliche Identitäten in den vergangenen Jahrzehnten stark verändern.

Früher ging man davon aus, ein Individuum habe persönliche Interessen, Vorlieben und Fähigkeiten und suche sich (im Erfolgsfall) einen Beruf mit passenden Möglichkeiten und Herausforderungen. Diese Vorstellung muss heute als überholt gelten. Wir alle gleichen private und berufliche Belange gegeneinander ab, verteilen Loyalitäten und Engagement, ziehen Grenzen. Wir verändern und gestalten berufliche Anforderungen, unterwerfen uns ihnen, deuten sie um, entziehen uns wieder. Es geht nicht mehr nur darum, Mitglied einer bestimmten Berufsgruppe zu sein, sondern um unterschiedliche und parallele Zugehörigkeiten zu sozialen Welten, die wir miteinander in Einklang zu bringen versuchen (Unger 2010, S. 11).

Der Verlust an verlässlichen Mustern der Rollenidentität und an klaren Regeln der Mitgliedschaft bringt für die Einzelnen Freiheiten, aber auch Gefühle der Verunsicherung und Bindungslosigkeit mit sich. Auch die Bereitschaft, in Ausbildung zu investieren (Zeit, Anstrengung, Geld) verändert sich, wenn Erwartungen an Rollenbilder verschwimmen. Emotionen übernehmen dann mitunter die Aufgabe der Handlungskoordination.

Gefühle als Movens der Handlungskoordination

Komplexe Entscheidungen, wie die für oder gegen eine Ausbildung oder die Einstellung von Auszubildenden, werden nicht selten eher intuitiv getroffen. Die Vielfalt von Möglichkeiten und Informationen wird auf diesem Wege verdichtet und in einem eher diffusen Zugriff synthetisiert. Ein für die Handlungskoordination besonders wirksames Gefühl ist dabei das Vertrauen.

Menschen vertrauen auf der Grundlage der wahrgenommenen Vertrauenswürdigkeit sowie ihrer eigenen Vertrauensbereitschaft.

Für Beziehung zwischen einzelnen Personen, d. h. für interpersonales Vertrauen, ist das Phänomen der Vertrauenswürdigkeit inzwischen gut untersucht. Vertrauenswürdig erscheinen Menschen, denen folgende Merkmale zugeschrieben werden: Kompetenz (fachliche, soziale), Konsistenz (Berechenbarkeit, Verlässlichkeit, Treue), Integrität (Ehrlichkeit, Aufrichtigkeit), Offenheit (Informationsweitergabe, Selbstenthüllung), Wohlwollen (Fairness, Loyalität, Respekt, Gesinnung) (vgl. Neuberger 2006, S. 13).

Für den Zusammenhalt eines ganzen Systems wie der beruflichen Bildung wird Vertrauen dort interessant, wo nicht mehr nur einzelne Personen einander vertrauen, sondern wo gesellschaftlichen Institutionen (Titeln, dem „Beruf“) oder Organisationen Vertrauen entgegengebracht wird.

Auf Systemebene spielt insbesondere das Vertrauen als Mechanismus emotionaler Handlungskoordination eine zentrale Rolle: Lernende wählen Bildungsträger und Ausbildungsbetriebe, denen sie Vertrauen schenken, Lernortkooperation ist abhängig vom Vertrauen zwischen Lehrkräften und Ausbildungspersonal, Arbeitgeber stellen Personen mit einer vertrauenswürdigen Vita ein etc. Von wechselseitigem Vertrauen ist häufig die Rede, wenn es um Zertifikate geht. Auf europäischer Ebene sollen ‚zones of mutual trust‘ entstehen, um die Anerkennung von Zertifikaten unter Bildungseinrichtungen und dem Arbeitsmarkt zu stärken. Die Anerkennung vorgängig erworbener Kompetenzen ist von Vertrauen abhängig. Starke Institutionen vergeben Zertifikate, die einen höheren Marktwert besitzen als Zertifikate schwacher Institutionen. Da wir die Glaubwürdigkeit und Integrität einer großen Zahl von Personen nicht prüfen können, benötigen wir Vertrauen in Institutionen, die diese Regeln schützen. Wird das Vertrauen enttäuscht (wie etwa beim Dieselskandal das Vertrauen in die Redlichkeit deutscher Betriebe), entsteht ein Schaden, der weit über den Einzelfall hinausreicht.

Fazit

In komplexen und vielschichtigen Systemen wie dem der beruflichen Bildung sind auch die Mechanismen der Hand-

lungskoordination divers und reichen von formalen Regeln, Wettbewerb und sozialen Konstrukten wie Identität bis hin zu Emotionen wie Vertrauen oder Bindung. Der Versuch, ein solches System von oben her zu regieren, ist nicht wirklich aussichtsreich. Insbesondere Mechanismen der Identitätsbildung oder der Gefühle lassen sich – glücklicherweise – von Seiten des Staates nur bedingt regulieren. Häufig genug gelingt die Regulierung unserer Gefühle ja nicht einmal uns selbst... Andererseits geschieht es durchaus, dass identitätsbezogene und emotionale Muster, die sich für die Konstituierung eines sozialen Systems als hilfreich erwiesen und lange verlässlich funktioniert haben, durch gesellschaftliche Entwicklungen erodieren und dadurch das System an sich gefährden. Auch aus diesem Grund ist es nicht sinnvoll, auf Regulierung zu verzichten und die berufliche Bildung sich selbst zu überlassen.

Als besonders erfolgreich gelten solche Governanceformen, die indirekt wirken und den beteiligten Menschen die Möglichkeit geben, ihre Interessen, Identitätskonstrukte, Emotionen usw. in den Prozess mit einzubringen – allerdings bei vorgängig verhandelten und daher gesetzten Zielen.

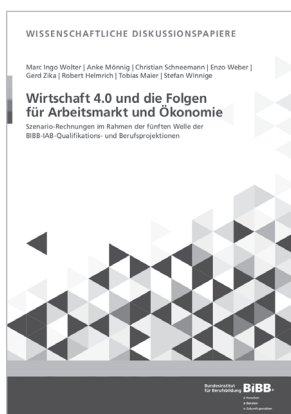
Insgesamt lässt sich festhalten: Ob nun top-down oder bottom-up, ob direkt oder indirekt, konsensual oder in unterschiedlichen Interessenkonstellationen: Governance ist schwierig, folgt unterschiedlichen Logiken und Interessen, muss mit Irrationalitäten und nichtintentionalen Effekten rechnen, ist aber zugleich unverzichtbar. Berufliche Bildung ist darauf angewiesen, dass wir auf unterschiedlichen Systemebenen und in unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen dazu beitragen, sie regelkonform, effizient, stark und verlässlich zu gestalten – so wie es im Zusammenspiel aller Beteiligten dann möglich ist.

Literatur:

- Schimank, U. (2000). *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Neuberger, O. (2006). Vertrauen vertrauen? Misstrauen als Sozialkapital. In Götz, K. (Hg.) *Vertrauen in Organisationen*. München: Hampp, S. 11–55.
- Unger, T. (2010). Berufliche Identität im Lebenslauf. In Büchler, K. (Hg.): *Enzyklopädie Erziehungswissenschaften. Fachgebiet Berufs- und Wirtschaftspädagogik*. Weinheim und München: Juventa Verlag. Online verfügbar unter http://www.erzwissonline.de/fachgebiete/berufs-_und_wirtschaftspaedagogik/beitraege/12100088.htm.

Prof. Dr. Ute Clement

Universität Kassel
Institut für Berufsbildung
Fachgebiet Berufs- und Wirtschaftspädagogik
clement@uni-kassel.de



Wolter, Marc Ingo; Mönnig, Anke; Schneemann, Christian; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Winnige, Stefan

Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie

Szenario-Rechnungen im Rahmen der fünften Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen; Heft-Nr.: 200

Reihe *Wissenschaftliche Diskussionspapiere*
Herausgeber *Bundesinstitut für Berufsbildung*
Verlag *Verlag Barbara Budrich*
Erschienen *2019*

Dieser Forschungsbericht zeigt die dritte modellbasierte Wirkungsabschätzung einer Wirtschaft 4.0 auf Arbeitsmarkt und die Gesamtwirtschaft in Deutschland und baut dabei methodisch auf Wolter u. a. 2016 und Wolter u. a. 2015 auf. Dabei wurden die zugrundeliegenden Annahmen neuesten Erkenntnissen angepasst und methodische Anpassungen vorgenommen. Unter der Annahme, dass Deutschland bei der Umsetzung der Digitalisierung eine Vorreiterrolle einnehmen wird, zeigt sich, dass sich die möglichen zukünftigen Arbeitswelten „Wirtschaft 4.0“ und „QuBe-Basisprojektion“ hinsichtlich ihrer Branchen-, Berufs- und Anforderungsstruktur deutlich voneinander unterscheiden. Dennoch fallen die Arbeitsplatzverluste insgesamt relativ gering aus, da dem Abbau von Arbeitsplätzen die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Folge der Digitalisierung gegenübersteht.

Hinweis: Die Wissenschaftlichen Diskussionspapiere des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) werden durch den Präsidenten herausgegeben. Sie erscheinen als Namensbeiträge ihrer Verfasser und geben deren Meinung und nicht unbedingt die des Herausgebers wieder. Sie sind urheberrechtlich geschützt. Ihre Veröffentlichung dient der Diskussion mit der Fachöffentlichkeit.

Veröffentlichung als kostenloser Download: <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/10197>
ISBN 978-3-8474-2358-4 (Print), € 24,90 (Verlag Barbara Budrich)

Forschungssteuerung durch öffentliche Programmförderung

Kritische Anmerkungen zu ihrer Wirksamkeit und ihren (nicht intendierten) Effekten

Abstract:
Ausgehend von den bildungspolitischen Zielen und Schwerpunktsetzungen der 70er und 80er Jahre des letzten Jahrhunderts legen die Autoren den Übergang zu programmgesteuerter Berufsbildungspolitik dar und beleuchten kritisch die Vormacht privatwirtschaftlicher Institutionen und Stiftungen und die damit verbundene Steuerung der Forschungsfragen.

Was eigentlich ist Berufsbildungspolitik? Der Begriff setzt konzeptionell voraus, dass es klare Linien und Vorstellungen darüber gibt, in welche Richtung der Tanker Bildungspolitik zu steuern ist. Indes scheinen Zweifel darüber durchaus angebracht, ob die aktuelle Steuerfrau des BMBF-Tankers über eine derartige strategische Konzeption der Weiterentwicklung unseres institutionalisierten Bildungssystems verfügt: Sie müsse, so Frau Ministerin Karliczek in anderem Zusammenhang, sich hier erst noch „ein wenig einarbeiten“: So erhielt sie beispielsweise kürzlich Nachhilfe vom Generalsekretär des Deutschen Studentenwerkes Achim von der Heide über den Unterschied zwischen Brutto- und Nettoeinnahmen – und wenig später glänzte sie vor der Hochschulrektorenkonferenz mit der Bemerkung, sie müsse erst noch lernen, worum es überhaupt geht (Spiegel-Online/Himmelreich 2019, S. 1).

Mit einem derartig ‚professionellen‘ politischen Handeln grenzt sich das BMBF deutlich von dem ab, was wir historisch eigentlich immer unter Bildungspolitik verstanden haben: Bildungspolitik – das waren relativ klare Vorgaben und Leitlinien des politischen Handelns nicht nur für den Berufsbildungs-, sondern für den Bildungsbereich insgesamt. Früher zumindest war eine solche Linie strukturell erkennbar, wenn man sich etwa an das Politikfeld der Weiterbildungsplanung erinnert: In diesem Zusammenhang stand Bildungspolitik immer im Zeichen politischer, d. h.: öffentlicher Verantwortung. Das flankierende politische Ziel war die Einbindung der Weiterbildung in die politische – und das hieß damals auch: in die gesellschaftliche – Verantwortung, um Teilhabechancen auf möglichst brei-

ter Basis zu garantieren. Der Staat fühlte sich dabei erkennbar für die Gesamtheit der damit verbundenen Fragen (rechtliche Regulierung, die Finanzierung, die Verklammerung zwischen Aus- und Weiterbildung, für die organisatorische Kontinuität wie auch für die Wahrung der pluralen Interessenstrukturen) im Handlungsfeld Weiterbildung verantwortlich.

Die in diesem Sinne konzipierte Berufsausbildungspolitik zielte dabei zugleich auf die Beseitigung prekärer Schieflagen auf dem Gebiet des beruflichen Ausbildungsgeschehens (vgl. hierzu kritisch: Offe 1975). Mit anderen Worten lag dem politischen Handeln in den 70er Jahren so etwas wie die Idee von großen politischen Linien zu Grunde: Partizipation, Chancengleichheit, Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung, Öffnung von Zugängen/Durchlässigkeit, Abbruch von Bildungsbarrieren. Diese durch den deutschen Bildungsrat 1972 entscheidend stimulierte politische Gesamtkonzeption wurde programmatisch begleitet von den großen bildungspolitischen Programmen und Aktivitäten der 70er und frühen 80er Jahre (z. B. Verabschiedung des AFG als Finanzierungsinstrument und des BBiG als gesetzliches Regulierungsinstrument, Etablierung des Bildungsgesamtplans, Einrichtung der BLK-Kommission für Bildungsplanung; vgl. Büchter 2018, S. 17).

All diese Maßnahmen zielten im Kern auf die Verbesserung der Infrastruktur des Gesamtsystems (Ausbau der Hochschulen sowie des Weiterbildungsangebotes, stärkere Bildungspartizipation vor allem im Bereich der gymnasialen Allgemeinbildung, Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, Stabilisierung des Dualen Systems).

**Rolf Dobischat und
Dieter Münk**

Dieses sehr grundsätzliche Politikverständnis wurde – bei prinzipiell gleich bleibenden bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen – spätestens seit den 90er Jahren ersetzt durch eine völlig neue Steuerungsphilosophie, die unter dem politischen Etikett der so genannten Programmförderung firmierte; Programmförderung meinte dabei „dort zu unterstützen, wo herkömmliche Infrastruktur und Angebote nicht ausreichen“ (Büchter 2018, S. 15).

Die Basis für diese neue Steuerungsphilosophie war die Überlegung, dass die Outputqualitäten bei im Übrigen gleichbleibenden Zielsetzungen durch effektiven Ressourceneinsatz, effiziente Steuerung sowie durch die Verhinderung von Reibungsverlusten beim Ergebnistransfer sehr viel einfacher erreichbar seien. Im Nachhinein stellt sich dieses Bemühen in etwa wie der Versuch dar, die Uhr abzuschalten, um Zeit zu gewinnen. Angesichts dieser Probleme stellt sich rückblickend die Frage, ob dieses Konzept einer programmgesteuerten Berufsbildungspolitik grundsätzlich überhaupt in der Lage sein konnte, die oben erwähnten Strukturprobleme zu lösen. Folgt man der empirischen Evidenz der in den vergangenen Jahren generierten Forschungsbefunde, so kann leicht der Eindruck entstehen, dass dies eher nicht der Fall ist: Bei Lichte betrachtet, diskutieren (und forschen) wir – unter zugegebenermaßen zunehmend komplexer gewordenen Rahmenbedingungen – noch immer über die gleichen Strukturfragen (soziale Ungleichheit, Zugang und Partizipation, Gleichwertigkeit etc.), welche die Wissenschaft und die in dieser Weise geförderten Programme schon in den 70er Jahren beschäftigt haben – allerdings ohne inzwischen zu einer wirklich überzeugenden Antwort gelangt zu sein.

Ein zentraler Unterschied dieser neuen Programmsteuerung von der eingangs dargestellten politisch begründeten Variante besteht zudem darin, dass die für die Formulierung von Leitlinien notwendigen Impulse inzwischen weniger aus der Wissenschaft oder der Politik, sondern vielmehr von privatwirtschaftlichen Institutionen und Stiftungen wie der Bertelsmann-Stiftung kommen, die inzwischen die Rolle einer verlängerten Werkbank und eines

Think-Tanks des BMBF übernommen zu haben scheinen.

Blickt man von diesen Niederungen praktischer bildungspolitischer Maßnahmen auf die Entwicklung und den aktuellen Stand der universitären Berufsbildungsforschung im engeren Sinne, so zeigt sich, dass diese Art der extrem kleinteiligen und inhaltlich-thematisch sehr eng geführten Programmförderung mit großer Zwangsläufigkeit zu einer ebenso kleinteiligen und eng geführten Forschung führt; Engführung bedeutet dabei insbesondere, dass nicht nur die Programme selbst (d. h. also: die Ausschreibungen beispielsweise des BMBF), sondern auch die Forschungsergebnisse der gleichen Engführung unterliegen: Dies ist – bei Lichte betrachtet – nicht besonders verwunderlich, weil die einzusetzenden Methoden (und zuweilen sogar die intendierten Ergebnisse) nicht selten bereits zentraler Bestandteil der Ausschreibungen selbst sind. Mit der Idee freier und wertfreier Forschung à la DFG hat dies wenig zu tun; jenseits der weitgehend unabhängigen (und gleichsam selbstgesteuerten) DFG Forschung läuft die universitäre Forschung folglich ernsthaft Gefahr, zum Dienstleister der unterschiedlichen (und wechselnden) Politikinteressen zu mutieren.

Zu recht betonen Düsseldorf und Dobischat, dass universitäre „Berufsbildungsforschung schließlich nicht unabhängig von ihren Forschungsressourcen gesehen werden“ kann. Gerade „weil die Forschungsinstitutionen, die Forschungsprogramme als Finanzierungsquellen, Forschungsfragestellungen und Zwecksetzungen politischen, gesellschaftlichen und interessengruppenspezifischen Motiven verpflichtet sind, kann von voraussetzungsfreier, wertfreier und autonomer Berufsbildungsforschung kaum gesprochen werden. Selbst die hochschulische Berufsbildungsforschung steht damit in dem permanenten Dilemma, gerade im jüngst deutlich verschärften Druck der Drittmittelfinanzierung (Stichwort: LOM = Leistungsorientierte Mittelzuweisung), nicht die ihr besonders zukommende „Grundlagenforschung“ (basic research) zu betreiben, sondern, dem Refinanzierungsdruck ihrer institutionellen Settings geschuldet, sich an der interessen gebundenen Mainstream-Forschung zu

beteiligen“ (vgl. Dobischat & Düsseldorf 2017, S. 27).

Auf diese Weise droht Forschung zum selbstreferentiellen System in bestmöglichem Luhmann'schen Sinne umzuschlagen: Wie bei einem *circulus vitiosus* exekutiert die Forschung kleinteilige Programmforschung nach ausschreibungsgemäßer Gebrauchsanweisung, um so zu Befunden zu kommen, die ihrerseits zu Inkubatoren für die nächste Programmausschreibung werden. Dies berührt – gleichsam nebenbei – auch das „notorische Grundproblem empirischer Verwendungsforschung“, welches die Soziologen Wingens und Fuchs schon in den ausgehenden 80er Jahren bei ihrer Suche nach einer „konstruktivistischen Verwendungsforschung“ kritisch (und freilich nicht ganz ernst gemeint) danach fragen ließ, ob „die Soziologie gesellschaftlich irrelevant“ sei (vgl. Wingens & Fuchs 1989, S. 208).

Die Universitäten und Hochschulen folgen dieser verhängnisvollen Logik gezwungenermaßen, weil sie ebenso politisch gesteuert den gleichen steuerungslogischen Zwängen von Ökonomisierung und Effizienzkriterien unterliegen und an diesen gemessen werden – man spricht dann von exzellenter Forschung, wenn und sofern die internationalen Rankings dies ausweisen. Und hier erweisen sich die Folgen der drittmittelgetriebenen Steuerung ganz unmittelbar: Als kleiner Ausweis mag gelten, dass mehr als 10 Jahre nach dem Beginn der groß angelegten Programmförderung auf dem Gebiet der Kompetenzforschung beispielsweise an den Schulen – mit wenigen Ausnahmen – kaum ernstzunehmende konkrete Befunde Eingang in die Schulwirklichkeit gefunden haben. Meßbare Effekte wirken allenfalls punktuell und greifen kaum in die Strukturen des Systems ein; spätestens bei der entscheidenden Frage der Nachhaltigkeit derartiger Projekte zeigt sich die Begrenztheit der Instrumente in einem bildungspolitischen Umfeld, in welchem Steuerung zunehmend wichtiger, aber leider auch zunehmend schwieriger wird.

Ganz in diesem Sinne kommentieren Dobischat und Düsseldorf: „Berücksichtigt man zudem noch, dass bereits seit Jahrzehnten für die Berufsbildungsforschung oft dasselbe gilt, wie für die Bildungsforschung generell, nämlich