

Eveline WITTMANN
(Universität Bamberg)

**Berufsbildungspolitik im Kontext der Sicherung staatlicher
Legitimität – eine Analyse mit Blick auf die beruflichen
Schulen**

Online unter:

www.bwpat.de/ausgabe25/wittmann_bwpat25.pdf

korrigiert 04.02.2014

in

bwpat Ausgabe Nr. 25 | Dezember 2013

Ordnung und Steuerung der beruflichen Bildung

Hrsg. v. **Karin Büchter, Sandra Bohlinger & Tade Tramm**

www.bwpat.de | ISSN 1618-8543 | *bwpat* 2001–2013

bwpat

www.bwpat.de

Herausgeber von *bwpat* : Karin Büchter, Martin Fischer, Franz Gramlinger, H.-Hugo Kremer und Tade Tramm

Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online

Online: www.bwpat.de/ausgabe25/wittmann_bwpat25.pdf

Mit der Vorstellung von Schule ist gemeinhin eine idealtypisch auf die gesamte nachwachsende Population gerichtete, staatlich verordnete Pflichtveranstaltung verbunden, die einerseits den Zugang zu kultureller Partizipation für die Mitglieder einer Gesellschaft ermöglicht und ordnet, andererseits mithilfe des staatlichen Gewaltmonopols begründet ist und dieses gleichzeitig legitimiert. Dies gilt auch für die berufsbildenden Schulen. Sie stützen den staatlichen Legitimitätsanspruch durch die Akzeptanz ihrer eigenen Aufgabenerfüllung, z. B. im Bereich der beruflichen Qualifizierung, aber auch durch die Akzeptanz, die dem Staat und seiner Verwaltung insgesamt und damit auch der beruflichen Schule als Teil dieser Verwaltung entgegengebracht wird. Hieran anknüpfend lässt sich jedoch vermuten, dass Bedrohungen und Veränderungen der staatlichen Konstruktion von Legitimität, wie sie etwa im Kontext von Globalisierung und Europäisierung auftreten, auch Rückwirkungen auf den Beitrag haben, der den beruflichen Schulen hierzu jeweils „abgefordert“ wird. Der Beitrag fragt, wie die Einbindung der beruflichen Schulen in die nationalstaatliche Legitimitätskonstruktion sich in der beruflichen Schulpolitik auswirkt und inwiefern davon ausgegangen werden kann, dass sich Auseinandersetzungen um die Legitimität des Nationalstaats in der beruflichen Schulpolitik widerspiegeln. Er zeichnet unter Rückgriff auf politikwissenschaftliche Ausprägungen des Legitimitätskonzepts zunächst die historische Entwicklung dieser Legitimitätskonstruktion nach. Außerdem verdeutlicht er anhand zeithistorischer Analysen Reaktionsmuster staatlicher Politik im Bereich der berufsbildenden Schulen auf Legitimitätsprobleme in der jüngeren Zeit. Auf der Basis dieses theoretischen Rahmens werden künftige Veränderungsszenarien skizziert.

Vocational education policy in the context of the securing of state legitimacy – an analysis with regard to vocational schools

The image of school is generally bound up with the idea of an ideal-type, directed at the whole younger generation, an obligatory institution regulated by the state which, on the one hand, makes possible and orders cultural participation for the members of a society and, on the other hand, is justified with the help of the monopoly of power of the state and, at the same time, legitimises it. This also applies to the vocational schools. They support the state demand for legitimation through the acceptance of their own task fulfilment, for example in the sector of vocational qualifications, but also through the acceptance which the state and its administration as a whole is met with and, thereby, also the vocational school as part of this administration. In connection with this, it can be surmised that threats and changes of the state construction of legitimacy, such as arise in the context of globalisation and Europeanisation, also have repercussions for the contribution which is “required of” vocational schools. This paper asks how the integration of vocational schools in the national legitimacy construction affects vocational school policy and the extent to which it can be assumed that discussions regarding the legitimacy of the nation state are reflected in vocational school policy. With reference to characteristics of the legitimacy concept in political science, the paper first traces the historical development of this construction of legitimacy. Furthermore, using historical analyses, it clarifies reaction patterns of state politics in the sector of vocational schools to legitimacy problems of recent times. On the basis of this theoretical framework future scenarios for change are outlined.

Berufsbildungspolitik im Kontext der Sicherung staatlicher Legitimität – eine Analyse mit Blick auf die beruflichen Schulen

1 Einleitung

Mit der Vorstellung von Schule ist gemeinhin eine idealtypisch auf die gesamte nachwachsende Population gerichtete, staatlich verordnete Pflichtveranstaltung verbunden, die den Zugang zu kultureller Partizipation für die Mitglieder einer Gesellschaft ermöglicht und ordnet. Ihre Einrichtung ist historisch keine Selbstverständlichkeit, sondern mit der Etablierung des rechtlich souveränen modernen Nationalstaats eng verknüpft ADICK (2004, 952ff.). Schule im Sinne dieser Vorstellung wurde mithilfe des staatlichen Gewaltmonopols begründet und legitimiert dieses gleichzeitig (dazu z.B. auch FEND 1981, 16f.). Dies gilt, so eine Grundannahme des vorliegenden Beitrags, in spezifischer Weise auch für die beruflichen Schulen. Mit dem Begriff „Legitimität“ wird hier der grundlegende Glaube der betroffenen Bevölkerung an die Rechtmäßigkeit einer politischen Ordnung angesprochen, der ein entsprechender Legitimitätsanspruch der Vertreter dieser Ordnung gegenübersteht (WEBER 1980/1922, 19f.). Berufliche Schulen waren historisch in unterschiedlicher Weise in die Absicherung staatlicher Legitimität eingebunden, sei es über die Einbindung in die staatliche Wirtschaftsstrategie oder die soziopolitische Befriedung, sei es über ihre Partizipation an der Entstehung des Berechtigungswesens oder der Bereitstellung des „Berufs“ als Status und Identität gewährleistendes Konzept (WITTMANN 2009, 94f.).

Hieran anknüpfend lässt sich jedoch vermuten, dass Bedrohungen und Veränderungen der staatlichen Konstruktion von Legitimität, wie sie etwa im Kontext von Globalisierung und Europäisierung auftreten, auch Rückwirkungen auf den Beitrag haben, der den beruflichen Schulen hierzu jeweils „abgefordert“ wird. Dies betrifft sowohl Verschiebungen der Ebenen, die Anspruch auf eine legitime Rechtssetzung erheben, als auch die Legitimität der Regelung von Sachverhalten durch den Staat an und für sich. Nachfolgend wird dementsprechend gefragt, wie sich die Einbindung der beruflichen Schulen in die nationalstaatliche Legitimitätskonstruktion in der beruflichen Schulpolitik auswirkt und inwiefern davon ausgegangen werden kann, dass sich Auseinandersetzungen um die Legitimität des Nationalstaats in der beruflichen Schulpolitik widerspiegeln. Der Argumentation des Beitrags zufolge werden berufliche Schulen historisch gegründet, genutzt und verändert im Kontext der Notwendigkeit der Sicherung staatlicher Legitimität. Zwar sind diesbezügliche Einflüsse häufig eher indirekter und keineswegs deterministischer Natur. Jedoch fehlt ohne die Berücksichtigung dieser Konstruktion ein erhebliches erklärendes Moment für die berufliche Schulpolitik. Konkret wird davon ausgegangen, dass die Politik gegenüber den beruflichen Schulen jeweils gerahmt wird über die „Arenen“, in denen über staatliche Legitimität verhandelt und „gefochten“ wird. Bedrohungen und Schwächungen nationalstaatlicher Legitimität finden ebenso wie Versuche, diese wiederzugewinnen und zu stärken – etwa in den Globalisierungs- und Euro-

päisierungsprozessen –, ihren Wiederhall in veränderten politischen Diskussionen bezüglich der beruflichen Schulen; häufig folgen als Konsequenz politische Maßnahmen bis hin zu substanziellen Veränderungen der Rechtslage.

Unter Rückgriff auf politikwissenschaftliche Ausprägungen des Legitimitätskonzepts wird im vorliegenden Beitrag zunächst die historische Entwicklung der staatlichen Legitimitätskonstruktion nachgezeichnet. Anschließend werden im Sinne zeithistorischer Analysen Reaktionsmuster von Politik im Bereich der beruflichen Schulen auf globalisierungsbedingte Probleme der staatlichen Legitimitätssicherung in der jüngeren Zeit verdeutlicht. An diese theoretischen Analysen anknüpfend werden Veränderungsszenarien im Zuge europäischer Entwicklungsprozesse diskutiert. Die Diskussion in diesem Beitrag ist hierbei auf die nationalstaatliche Ebene fokussiert; Entwicklungen in einzelnen Bundesländern können in diesem Rahmen nur exemplarisch angeschnitten werden.

2 Historische Entwicklung der Einbindung beruflicher Schulen in die staatliche Legitimitätskonstruktion

Die Legitimität einer Regierungsform zeigt sich mit ALBRECHT (1999, 88) aus politikwissenschaftlicher Sicht darin, dass diese „eine allgemeine Unterstützung ihrer Bürger aufgrund von deren Legitimitätsglauben genießt.“ Ein solcher Glaube kann SCHARPF (1999, 16) folgend auf zweierlei Art und Weise zustande kommen:

- Input-orientiert wird Legitimität dadurch hergestellt, dass sich der Wille des Volkes in politischen Entscheidungen widerspiegelt, dass diese also „von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können“ (SCHARPF 1999, 16); dies erfordere eine vom Volk ausgehende politische Willensbildung und Kontrolle sowie darüber hinaus eine kollektive Identität. Diese nehme der Mehrheits-herrschaft erst ihren für Minderheiten bedrohlichen Charakter und mache Maßnahmen der interpersonalen und interregionalen Umverteilung akzeptabel (SCHARPF 1999, 18f.). Zu den klassischen Varianten der input-orientierten Legitimitätssicherung gehört mit WEBER (1980/1922, 124) die „legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab“, insofern als hier die Ergebnisse der politischen Willensbildung auf Basis einheitlicher und nachvollziehbarer Verfahren umgesetzt werden.
- Output-orientiert erfolgt Legitimitätssicherung durch Effektivität, also dadurch, dass politische Entscheidungen „auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern“ (SCHARPF 1999, 16).

Es kann also davon ausgegangen werden, dass Einrichtungen der beruflichen Bildung durch Legitimitätsfragen in doppelter Weise tangiert sind: Zum einen durch die Akzeptanz ihrer eigenen Aufgabenerfüllung, z. B. im Bereich der beruflichen Qualifizierung (HARNEY 2004, 335), zum anderen aber auch durch die Akzeptanz, die dem Staat und seiner Verwaltung insgesamt und damit auch der beruflichen Schule als Teil dieser Verwaltung entgegengebracht wird (WITTMANN 2009, 119). Im Rahmen der nachfolgenden Darstellung wird differenziert

zwischen (1) der Entstehung des Fachschulungsprinzips, mit dem die beruflichen Schulen insbesondere auch die Etablierung der bürokratischen Verwaltung unterstützten, (2) und der Durchsetzung der Berufsschule und des Berufsprinzips, auf das sich der Staat im Weiteren zur Befriedigung gesellschaftlicher Ansprüche bezieht.

2.1 Entstehung des Fachschulungsprinzips im Kontext der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols

GEORG (1993, 14) zufolge haben die Verantwortungsübernahme des Staates für den Auf- und Ausbau eines staatlichen Schulsystems und die Entwicklung des beruflichen Schulwesens ebenso wie die obrigkeitsstaatliche Bildungspolitik ihren Ausgangspunkt in der Auseinandersetzung des Staates mit dem Handwerk zur Begründung seines Gewaltmonopols (auch ZABECK 2009, 289, 298ff.). Das staatliche Gewaltmonopol, d. h. seine ausschließliche Möglichkeit, Recht zu setzen und physisch durchzusetzen und damit auch Steuern einzutreiben, ist, neben äußerer Anerkennung und einem Minimum an Gemeinwohlorientierung, zentrales Kennzeichen des modernen Staates (ZÜRN 1998, 37; WEBER 1980/1922, 822). Kern der Auseinandersetzung des Staates mit dem Handwerk war nach GEORG (1993, 14) die Durchsetzung des staatlichen Ausschließlichkeitsanspruchs im Bereich der Rechtssetzung gegenüber Exklusivitäts- und Sonderrechten der handwerklichen Korporationen. Zwar kann diesbezüglich vor der Reichsgründung noch nicht von einer für die deutschen Länder einheitlichen Entwicklung ausgegangen werden. Insbesondere wurde die Auseinandersetzung über mehrere Jahrzehnte hinweg und – angesichts divergierender politischer Vorzeichen – in den Ländern mit unterschiedlicher Schärfe geführt. Jedoch lässt sich eine solche Entwicklung im Grundsatz in unterschiedlichen deutschen Ländern nachzeichnen (ZABECK 2009, 286f., 293ff.). Daneben verweist GEORG (1993, 16) auf das doppelte Interesse des absolutistischen Staates, seine eigene Macht durch Ausbildungseinrichtungen für Staatsbeamte zu stärken und zur Verbesserung der Staatseinkünfte kaufmännisches und technisches Führungspersonal als Mittel der Unternehmensförderung auszubilden (auch ZABECK 2009, 299, 307).

Mit dem „Allgemeinen Landrecht“ und der 1810/11 eingeführten Gewerbefreiheit ist z. B. nach GEORG (1993, 20) in Preußen der Übergang von feudalistischen Strukturen zu kapitalistischen Produktionsprozessen markiert worden, wobei Preußen den von Frankreich annektierten linksrheinischen Gebieten folgte (ZABECK 2009, 286). An die Stelle selektiver Eingriffe sei in diesem Zuge eine generelle Gewerbeförderung getreten. Ein zentraler Bestandteil dieser Politik war demzufolge die Förderung von Qualifikationsnachweisen: „Die Forderung von Qualifikationsnachweisen als Voraussetzung für die Ausübung einzelner Gewerbe und die daran geknüpfte Förderung entsprechender Schulen waren Bestandteil einer Infrastrukturpolitik, die einer generellen ‚Gewerbeförderung‘ verpflichtet war“ (GEORG 1993, 20). Gewerbeförderung erfolgte außerdem basierend auf „staatlich gesicherter Eigentumsgarantie, Rechtsordnung und Infrastruktur. Der Staat verzichtet weitgehend auf dirigistische und unmittelbar reglementierende Eingriffe und konzentriert die eigene Funktion auf die Sicherung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zur Gewährleistung der ‚freien‘ Regulation der Produktions- und Distributionsprozesse“ (GEORG 1993, 20; zu einer differenzierten

Analyse ZABECK 2009, 284ff., 307). Zu dieser Gewerbeförderungspolitik gehörte insbesondere das von Peter Christian Beuth (1771–1853) vorangetriebene Gewerbeschulsystem: Neben dem Berliner Gewerbeinstitut, das mit seinem realistischen Bildungskonzept den Bedarf der Privatindustrie an technischen Anlagen decken sollte, beinhaltete dieses Schulkonzept die Einrichtung zahlreicher „Provinzialgewerbeschulen“ mit ebenfalls realistischer Ausrichtung und berufsübergreifendem, berufsvorbereitendem Charakter. Für besonders gute Schüler war dabei der Übergang zum Gewerbeinstitut vorgesehen (GEORG 1993a, 30ff.).

Zwar stellt ZABECK (2009, 307) die Wechselhaftigkeit der Entwicklungen im 19. Jahrhundert heraus. Auch ist zu konstatieren, dass diese sich im kaufmännischen Bereich vom gewerblichen Bereich erheblich unterschieden. Grundsätzlich lässt sich jedoch festhalten, dass die Einrichtung beruflicher Schulen, deren Besuch ab 1869 zunehmend verpflichtend wurde, den Legitimitätsanspruch des bürokratisch organisierten Staates untermauerte und gleichzeitig zu einer effektiven Wirtschaftspolitik beitrug, welche wiederum gesellschaftliche Unterstützung für Entscheidungen des Staates sicherte. WEBER (1980/1922, 576) stellt dabei den Zusammenhang zwischen Bürokratisierung und der Wissenschafts- und Schulentwicklung heraus. Danach „[stehen] Universitäten, technische Hochschulen, Handelshochschulen, Gymnasien und andere Mittelschulen ... unter dem beherrschenden Einfluß des Bedürfnisses nach jener Art von ‚Bildung‘, welche das für den modernen Bürokratismus zunehmend unentbehrliche Fachprüfungswesen züchtet: der Fachschulung“ (WEBER 1980/1922, 576). Das Prinzip der Fachschulung als Begleiterscheinung der im Zuge der Demokratisierung geförderten Bürokratisierung bezieht sich dabei auch auf Bereiche, die nicht dem öffentlichen Sektor zuzurechnen sind (WEBER 1980/1922, 576; SENETT 2005, 24): „Die ‚Fachprüfung‘ im heutigen Sinn fand und findet sich auch außerhalb eigentlich bürokratischer Gebilde, so heute für die ‚freien‘ Berufe des Arztes und Anwalts und in den zünftig organisierten Gewerben“ (WEBER 1980/1922, 576).

Bei den ursprünglichen beruflichen Schulgründungen handelt es sich nicht um direkte Vorläufer des heutigen beruflichen Schulwesens (GEORG 1993, 12). Jedoch ist die Einführung des Fachschulungsprinzips und der an die fachliche Schulung zunehmend geknüpften Berechtigungen (ZABECK 2009, 394ff.) fundamental für die folgende Einbindung des beruflichen Schulwesens in die staatliche Konstruktion von Legitimität: Die weitere Entwicklung des beruflichen Schulwesens ist nach GEORG (1993, 35f.) wesentlich mit der Entstehung des „Berechtigungswesens“ nicht nur hinsichtlich militärischer Laufbahnen und öffentlicher Ämter, sondern auch von Positionen in der Privatwirtschaft verknüpft. Damit wurde die Unverbindlichkeit von Schulabschlüssen aufgehoben; diese wurden durch „Verstaatlichung“ und Zentralisierung zu Rechtstiteln mit Relevanz für Bildungs- und Berufskarrieren und damit zum regulierenden Faktor für soziale Mobilität und soziale Differenzierung: „Bis heute hat sich das mit der Verknüpfung von ‚Bildung‘ und ‚Amt‘ einsetzende Zertifikatesystem als Mittel zur sozialen Differenzierung und zur Legitimierung von Positionshierarchien gehalten und weiter differenziert“ (GEORG 1993, 36).

2.2 Durchsetzung der Berufsschule und des Berufsprinzips im Kontext der Festigung des bürgerlichen Nationalstaats

Ein weiterer Kernaspekt der Integration des beruflichen Schulwesens in die staatliche Legitimitätskonstruktion ist in der Etablierung des Berufsprinzips über die Entwicklung der Teilzeitberufsschule zu sehen. Die Entstehung der Teilzeitberufsschule, die heute die zentrale Schulform des beruflichen Bildungswesens darstellt, wird mit der Legitimationskrise der allgemeinen „Fortbildungsschule“ zu Beginn des 20. Jahrhunderts begründet (GREINERT 1998, 69). Diese umstrittene Schulform war vor allem ab 1873 vor dem Hintergrund des Interesses liberaler Schichten und liberaler Kräfte innerhalb der Bürokratie – insbesondere der Handelsverwaltung – gegründet worden. Gewährleistet werden sollte eine Weiterführung des staatlichen Erziehungseinflusses auf die unterbürgerlichen Schichten nach der Volksschulentlassung und ihre Integration in den bürgerlichen Nationalstaat; zu verhindern galt es ein Ausbrechen dieser Schichten aus der bürgerlichen Sozialordnung. (ZABECK 2009, 442ff.; GREINERT 2003, 42; 1998, 48; BLANKERTZ 1969, 131). Die Fortbildungsschule diente nach GREINERT (1998, 49f.) der konservativen Ministerialbürokratie im Weiteren als Mittel zur Bekämpfung der Sozialdemokratie. Die Funktionalisierung der Fortbildungsschule für den Klassenkampf und die Integration der proletarischen und kleinbürgerlichen männlichen Jugendlichen kam nach GREINERT (2003, 43) auf drei Ebenen zum Ausdruck: (1) im Versuch, mit der Fortbildungsschule einen allgemeinen Schulzwang durchzusetzen, (2) im Versuch, durch staatliche „Jugendpflege“ auch die Freizeit der Jugendlichen unter Kontrolle zu stellen, sowie (3) schließlich auch in den Unterrichtsinhalten, die an der Tradierung eines konservativen Gesellschaftsbildes orientiert waren. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass diese Darstellung vorrangig die politisch-kulturelle und sozio-ökonomische Konstellation in Preußen in den Blick nimmt; wie ZABECK (2009, 453f.) darlegt, agierte die badische Sozialdemokratie staatstragend und die Förderung von Fortbildungsschulen erfolgte dort mit stärker ökonomischem Impetus.

Von Bedeutung ist hierbei, dass die Etablierung der Fortbildungsschule in Preußen gemäß der Argumentation von GREINERT (1998, 51) eher durch ihre zunehmende Zwangseigenschaft als durch die für sie proklamierte inhaltliche Relevanz bezüglich der Gewerbstüchtigkeit ihrer Schüler erklärbar ist (auch BLANKERTZ 1969). Mit der Pflichtbeschulung ist einerseits verbunden, dass sich die Zentralstaatlichkeit gegenüber örtlichen Regelungen der Beschulung zunehmend durchsetzte; andererseits hat sie auch zur Folge, dass die Fortbildungsschule „institutionelle Sinnzuschreibungen aufeinander beziehen [musste], die sich widersprachen, um die herum aber die Heterogenität der öffentlichen Erwartungen gewissermaßen ‚organisiert‘ war“ (HARNEY 1997, 217). Die Pflichtbeschulung machte also einen gesamtgesellschaftlichen Konsens über diese Schule erst erforderlich und veranlasst im Weiteren politische Schritte gegenüber diesen Schulen (GREINERT 1998, 51, 74).

Eine substantielle Veränderung hin zu einem grundsätzlich neuen Curriculum sei mit dem Erlass „Bestimmungen über die Einrichtung und Lehrpläne gewerblicher und kaufmännischer Fortbildungsschulen“ vom 1.7.1911 eingetreten. GREINERT (2003, 49) zufolge wurde damit „letztlich die Durchsetzung des ‚Berufsprinzips‘ auf dem Verwaltungswege gegen den

Widerstand verbreiteter Kritik [markiert]“. Diese Verknüpfung nicht nur von inhaltlichen und schulorganisatorischen Vorstellungen, sondern auch von Staatsbürger und Berufserziehung, sei vor allem in dem in der gewerblichen Fortbildungsschule neu eingeführten, zentralen Fach der „Berufs- und Bürgerkunde“ zum Ausdruck gekommen. In ihm sei der Versuch unternommen worden, Fachkunde, Geschäftskunde und Bürgerkunde zu verbinden. Dieses Fach habe das von Regierung und Liberalen präferierte Rollenmuster aus mittelständischer Berufsidentität einerseits und staatsstreuer Grundeinstellung andererseits bedient (GREINERT 2003, 49; HARNEY 1980, 139ff.).

2.3 Zwischenzusammenfassung

Zusammenfassend sind in historischer Perspektive die beruflichen Schulen in die Begründung der Legitimität des modernen Staates auf zweierlei Weise eingebunden: Zum einen dienen sie der Etablierung eines in Auseinandersetzung mit den Sonderrechten handwerklicher Korporationen auf ein verallgemeinerbares Recht setzenden Staates. Sie unterstützen durch die Generierung von Steuern dessen allgemeine Handlungsfähigkeit und untermauern die Sicherung staatlicher Legitimität auf der Inputseite. Zum anderen dienen sie durch die Bereitstellung benötigter Qualifikationen und deren Zertifizierung sowie die damit verbundene Möglichkeit sozialer Differenzierung und sozialer Mobilität der Befriedigung spezifischer gesellschaftlicher Bedarfe. Sie befördern damit auch outputseitig staatliche Legitimität. Es lässt sich weiterhin nachzeichnen, wie die Legitimationserfordernisse des sich entwickelnden bürgerlichen Nationalstaats zunächst zur zentralstaatlichen Durchsetzung der Schulpflicht führte. Diese Form der inputseitigen Legitimation über die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zog im weiteren Verlauf die bürokratische Implementierung des Berufsprinzips nach sich, wobei mit Schulpflicht und Berufsprinzip zwei konstituierende Gestaltungsfaktoren der heutigen Berufsschule angesprochen sind.

3 Politische Reaktionsmuster des Staates auf Legitimationsprobleme im Kontext der Globalisierung

Nicht nur in historischer Perspektive, auch in der jüngeren Zeit lässt sich nachzeichnen, dass und wie sich die Einbindung der beruflichen Schulen in die staatliche Legitimitätskonstruktion – sowohl input- als auch outputseitig – auf die Politik auswirkt, die gegenüber diesen Schulen betrieben wird. Inputseitig wirken sich allgemeine Legitimationsprobleme des bürokratisch organisierten Staates auch auf die beruflichen Schulen als Einrichtung der öffentlichen Verwaltung aus; hier ist im Folgenden insbesondere auf globalisierungsbedingte Legitimitätsproblematiken und die Implementierung von New Public Management (NPM) zu verweisen. Outputseitig ist auf Reaktionsmuster zu verweisen, die sich aus der Wahrnehmung einer ineffektiven Aufgabenerfüllung im Hinblick auf die wirtschafts- und sozialpolitische Funktionserfüllung der beruflichen Schulen ergeben (GREINERT 1998, 146ff.).

3.1 Probleme der Inputlegitimation

Beschleunigte Denationalisierungsprozesse, die auch unter dem Begriff „Globalisierung“ thematisiert werden, greifen seit den 1990er Jahren verstärkt die politischen Institutionen der Nachkriegszeit an und führten mithin zu einer Krise des Regierens (ZÜRN 1998, 55; vgl. STREECK 1998, 173). Bedroht wird dieser Argumentation zufolge die Legitimität nationalstaatlicher Regierungen und politischer Systeme. Als Ursachen für eine Legitimitätskrise des Staates sieht ZÜRN (1998, 17ff.) unter anderem das Verpuffen nationalstaatlicher Maßnahmen aufgrund sozialer Aktivitäten an anderen Orten an. Genannt wird hier etwa die Ineffizienz von staatlichen Verboten im Bereich des Internets sowie der Politikwettbewerb, da nationalstaatliche Regelungen, die für die wirtschaftliche Produktion zu erhöhten Kosten führten, angesichts der Globalisierung nicht nur untauglich seien, sondern die Standortattraktivität eines Landes schwächen könnten.

Gegen die bürokratischen Konzeption einer Verwaltung, die staatliche Legitimität durch bürokratische Verfahren und fachliche Expertise sowie hieraus resultierende Planbarkeit und Effektivität stützt, wurde in diesem Kontext im verwaltungspolitischen Reformdiskurs das Konzept des New Public Management (NPM) positioniert (z. B. WITTMANN 2007). Dieses Konzept ist mit dem Ansinnen verbunden, Legitimität für staatliches Handeln durch Markt- oder marktähnliche Nachfrage, geringe Kosten, Rechenschaftslegung und verbesserte Kontrolle des Handelns durch höhere Hierarchieebenen der öffentlichen Verwaltung zurückzugewinnen (SCHRÖTER/ WOLLMANN 2005, 63ff.). Als zentral werden neben der Effizienz und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung eine erhöhte Eigenverantwortung der Beteiligten und die Steuerungskompetenz des Marktes sowie wettbewerblicher Strukturen angesehen. Das Reformmodell des NPM bietet dabei auch keinen dogmatisch geschlossenen Maßnahmenkatalog; vielmehr handelt es sich um einen Sammelbegriff für verwaltungspolitische Reformstrategien mit stark wirtschaftswissenschaftlicher Orientierung (SCHRÖTER/ WOLLMANN 2005, 73).

Unter anderem auf dem Wege des *Policy Borrowing*, aber auch unterstützt durch das NPM propagierende Akteure wie die Bertelsmann Stiftung sind im vergangenen Jahrzehnt auch in den beruflichen Schulen in wachsendem Maße Veränderungen eingeführt worden, die sich diesem Konzept zuordnen lassen. Wenngleich die Veränderungsdiskussion auch an eine lange schulpädagogische Diskussion um erweiterte Autonomie und Schuleffektivität anzuknüpfen scheint (z. B. DITTON 2005, 83), sind grundlegende Einflüsse des NPM in systematischen Analysen zum *Policy Borrowing* sowie zur wissenschaftlichen Diskussion um die Reform beruflicher Schulen belegbar (ausführlich WITTMANN 2009, 202). Auch sind sie in den Rahmendiskussionen um Bildungsstandards, Rechenschaftslegung und Outputsteuerung erkennbar (z.B. DITTON 2005, 83f.; ZLATKIN-TROITSCHANSKAIA 2005, 67f.). Im Zuge eines neuen Diskurses wurde das klassische Organisationsmodell der beruflichen Schule infrage gestellt und an dessen Stelle ein neues Verwaltungsmodell als Leitmodell gesetzt, dem sich die berufliche Schule kaum entziehen zu können schien und scheint (hierzu BALL 1998, 121ff.). Konkrete inhaltliche Festlegungen über die Art der zukünftigen Politik- und Organisationsgestaltung im Bereich der beruflichen Schule waren damit allerdings noch nicht

getroffen. In Deutschland sind in Anbetracht der Länderkompetenz im Bildungsbereich unterschiedliche Ausprägungen einer am NPM orientierten Umgestaltung beruflicher Schulen zu finden, die sich im Sinne einer exemplarisch illustrierten Typologie folgendermaßen kennzeichnen lassen:

- Im seit 2004 geltenden Schulgesetz für Berlin vom 26.01.2004 wurden die beruflichen Schulen *in Reformen der allgemeinen Schule einbezogen*. Kern der Reform war eine erweiterte schulische Autonomie auf der rechtlichen, finanziellen, personalwirtschaftlichen, schul- und unterrichtsorganisatorischen (§ 7 SchulG für Berlin) sowie curricularen (§ 10 Abs. 2) Ebene bei erhöhter interner und vor allem auch externer Kontrolle (§ 9).
- Im Anschluss an entsprechende Schulversuche wurde in Niedersachsen und Schleswig-Holstein die *Umgestaltung beruflicher Schulen zu Kompetenzzentren bzw. Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ)* gesetzlich verstetigt. In Niedersachsen erfolgt dies verpflichtend; in Schleswig-Holstein ist die Umsetzung für die Träger optional (§ 100 Schleswig-Holsteinisches SchulG) und derzeit in etwas über 50 % der beruflichen Schulen erfolgt (LANDESREGIERUNG SCHLESWIG-HOLSTEIN 2013). Zu den über das Berliner Reformmodell hinausgehenden Gestaltungsoptionen gehört die Möglichkeit, Weiterbildungsangebote am Markt zu unterbreiten (§ 101 Schleswig-Holsteinisches SchulG; § 21 Abs. 4 NSchG), unternehmensähnliche Modelle der Geschäftsführung und Schulverfassung (§ 104 SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES SchulG; § 38b Abs. 4 und § 40 NSchG), die Einstellung von Verwaltungspersonal zur Personal- und Mittelbewirtschaftung (§ 53 NSchG) sowie eine teamorientierte Schulorganisation (§35a Abs. 2 NSchG) im Bundesland Niedersachsen und die Möglichkeit der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts in Schleswig-Holstein (§ 100 SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES SchulG).
- Die Reformansätze reichen bis hin zur *Überführung der beruflichen Einzelschulen in Landesbetriebe*; ein solches Modell wurde im Bundesland Hamburg gesetzlich als Möglichkeit festgeschrieben (§85 a Abs. 1 HmbSG).

Sowohl in Schleswig-Holsteinischen RBZ (§ 109 SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES SchulG) als auch in Hamburg (§ 85b Abs.1 Pkt. 4 HmbSG) ist die Steuerung über Zielvereinbarungen im Gesetzesrang festgelegt.

Insgesamt verdeutlicht die exemplarische Darstellung, dass sich aufgrund der Einbindung der beruflichen Schulen in die Legitimitätskonstruktion des Staates allgemeine Probleme seiner Konstruktion von Legitimität auch in den beruflichen Schulen niederschlagen. Aufgrund ihrer Nähe zur Wirtschaft gilt dies im Kontext der Globalisierung erheblich stärker als in den allgemeinen Schulen. Neben einer verstärkten Rechenschaftslegung und einer Steuerung über Zielvereinbarungen umfasst dies die Anlehnung an oder Übernahme von unternehmensähnlichen Organisationsformen sowohl auf der Ebene der Rechtsform als auch in der Ausgestaltung von Organisationsstrukturen und Mittelbewirtschaftung.

Diese weitreichenden Politiken werden implementiert, obwohl empirisch kaum belegt ist, dass hiermit eine Verbesserung des Unterrichtserfolgs verbunden ist. Dies unterstreicht die Vermutung, dass eher staatliche Legitimationsnotwendigkeiten als die Gewährleistung pädagogischer Qualität die treibenden Kräfte darstellen. Im Bundesland Schleswig-Holstein, das eine freiwillige Teilnahme der beruflichen Schulen an der Verstetigung des Schulversuchs vorsieht, scheint das Reformmodell auf gemischte Akzeptanz zu treffen.

3.2 Probleme der Outputlegitimation

Auch outputseitig setzt die Anforderung, die staatliche Legitimation zu unterstützen, den Rahmen für politische Veränderungen. Die Hintergründe der Entstehung und Entwicklung des Berufsbildungsgesetzes werden mit Verweis auf den Umfang dieses Beitrags hier nicht weiter thematisiert. Als bekannt vorausgesetzt werden insbesondere die starken Implikationen dieses Gesetzes für die beruflichen Schulen. Sie reichen von den Zuschnitten der Berufe, den curricularen Konstruktionen und beruflichen Berechtigungen, der Einbindung von Lehrkräften in die Kammerprüfungen, der beruflichen Schulorganisation – einschließlich mehr oder weniger durchgesetzten Reformprojekten wie den Berliner Oberstufenzentren und den nordrhein-westfälischen Kollegschulen – bis hin zur Schneidung angrenzender beruflicher Bildungsgänge vor allem der vorberuflichen Bildung und der Berufsgrundbildung sowie der Weiterbildung an Fachschulen (GREINERT 2006, 505f.). Reformen und Reformversuche beruflicher Schulen erfolgen einerseits bundesweit, insofern als mit der Durchsetzung und Veränderung des Berufsbildungsgesetzes zumeist indirekte Wirkungen verbunden sind, andererseits innerhalb der für die Schulgesetzgebung zuständigen Bundesländer. Sie sind abhängig von allgemeinen sozialpolitischen Diskursen, beschäftigungspolitischen Problematiken und qualifikationspolitischen Notwendigkeiten, auf welche bezogen politisches Handeln zum gegebenen Zeitpunkt legitimierbar ist.

Als Beispiel für die Implementierung beruflicher Schulpolitik in der jüngeren Zeit kann hier die Regelung vollzeitschulischer Berufsausbildungen in der Berufsfachschule im Zuge der Reform des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005 angeführt werden. GREINERT (2001, 729f.) argumentiert vor dem Hintergrund der Krise der Industriekultur – die unter anderem mit schrumpfenden gesamtwirtschaftlichen Anteilen der Produktion, der Auflösung von Normalarbeitsverhältnissen, problematischen Facharbeiteraufstiegen sowie der Strukturkrise der Gewerkschaften auch die Tragfähigkeit des dualen Systems beeinträchtigt –, im Zuge der Globalisierung trete an die Stelle der sozialstaatlichen Orientierung der Nachkriegszeit der „Wettbewerbsstaat“. Sozial- und Bildungspolitik müssten sich in diesem Kontext in zunehmendem Maße hinsichtlich ihres Beitrags für die nationale Wettbewerbsfähigkeit rechtfertigen.

Die Aufnahme vollzeitschulischer Berufsfachschulausbildungen in den BBiG/HWO-Berufen in das Kammerprüfungssystem im Rahmen der Reform des Berufsbildungsgesetzes von 2005 (§ 43 Abs. 2 BBiG v. 23.03.2005) lässt sich in diesem Kontext wie folgt nachzeichnen: Diese zunächst vorrangig *sozial- und beschäftigungspolitischen* Interventionen der Bundesländer waren vor allem angesichts quantitativer Steuerungsprobleme des Ausbildungs- und Arbeits-

marktes der östlichen Bundesländer in den 1990er und 2000er Jahren (KONIETZKA 2001, 52) deutlich ausgeweitet worden (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER 2010, 3). Sie wurden mit der Reform in das Regelsystem der „dualen“ Ausbildung integriert; unter anderem wurde ein durch „Lernortkooperation [gewährleisteter, angemessener] Anteil an fachpraktischer Ausbildung“ (§ 43 Abs. 2 BBiG v. 23.03.2005) des absolvierten Bildungsgangs als Zulassungsvoraussetzung zur Kammerprüfung festgeschrieben. Diese Politik wurde im entsprechenden Bundestagsbeschluss im Kontext des *Wettbewerbsfähigkeitsdiskurses* untermauert und abgesichert (BUNDESTAGSDRUCKSACHE 15/4751, 21f.). Obgleich zahlenmäßig in der jüngeren Zeit in den allermeisten Bundesländern von abnehmender und geringer Relevanz (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER 2010, 3), ist dieser Vorgang dennoch signifikant: Er erlaubt dem Bund politisch, erstmalig den bildungspolitischen „Rubikon“ zu überschreiten, in die vollzeitschulische Ausbildung an Berufsfachschulen explizit regelnd einzugreifen (AVENARIUS/ RUX 2003, 16f., 61ff; WITTMANN 2009, 116f.). Der Gesetzgeber versprach sich von der Änderung der Gesetzgebung im Sinne des Wettbewerbsdiskurses, dass die „bisher sehr unterschiedlichen schulischen Ausbildungsgänge der Länder ... angeglichen [werden] und ... sich an den bundeseinheitlichen Standards der Kammerberufe, die in bundesweit gültigen Ausbildungsordnungen geregelt sind, orientieren [müssen]. Dies führt insgesamt zu einer Verbesserung von Qualität, Transparenz und Verwertbarkeit der Abschlüsse. ‚Warteschleifen‘ können damit eher verhindert oder wenigstens reduziert werden“ (BUNDESTAGSDRUCKSACHE 15/4752, 36, Begründung für eine Änderung zu § 43 Abs. 1 Nr. 2). Verlangt wird im Bundestagsbeschluss eine verbesserte Orientierung der Landespolitik am Dualen System, das zuvor als Grundlage der Sicherung von Qualifikation in der Wissensgesellschaft und damit von Wettbewerbsfähigkeit positioniert wird und wofür die Bundesebene die Kompetenz reklamiert (BUNDESTAGSDRUCKSACHE 15/4751, 21f.). Zwar kann die neue Regelung in Anbetracht der Wirtschaftslage als randständig betrachtet werden. Jedoch sind im Falle einer krisenhaften Verschlechterung der Lage am Ausbildungsmarkt, die z. B. konjunkturbedingt auftreten könnte, weitreichende systemische Implikationen für Eingriffe der Bundesebene in die bislang den Ländern vorbehaltene Kompetenz im Bereich der beruflichen Schulen und damit für die Politik gegenüber diesen Schulen denkbar.

Darüber hinaus ist im Zuge des neuen legitimatorischen Diskurses um Wettbewerbsfähigkeit aber auch eine Auseinandersetzung um die Legitimität nationaler Berufsbildungspolitik mit der europäischen Ebene feststellbar, die Implikationen auf die die Politik gegenüber den beruflichen Schulen aufweist.

4 Veränderungsszenarien im Kontext der Europäisierung

4.1 Europäischer Qualifikationsrahmen

Mit ihren Aktivitäten im Bereich der Berufsbildungspolitik ist die Europäische Union (EU) in einem Bereich tätig, für den auf Grundlage des im Maastrichter Vertrag enthaltenen Harmonisierungsverbot eine Regelungskompetenz ausgeschlossen war (Art. 127 Abs. 4 VERTRAG

VON MAASTRICHT 1992) und bis heute ist (Art. 166 Abs. 4 VERTRAG VON LISSABON 2010/2007). Die politischen Bestrebungen gingen hierbei jedoch in den vergangenen zwanzig Jahren über die für Freizügigkeit erforderliche Anerkennung von Qualifikationen anderer Mitgliedsstaaten hinaus. An die Stelle unmittelbarer Rechtssetzung tritt hierbei die Beeinflussung nationalstaatlicher Politik durch die sogenannte „Offene Koordinierungsmethode“, die auf gemeinsamer Zielsetzung und Berichterstattung (Benchmarks und Monitoring) basiert (LINSENMANN 2004, 334ff.). Als Kern dieser Bestrebungen kann die zunehmend explizite Inanspruchnahme von Legitimität durch die europäische Ebene für die Bearbeitung eines Politikfeldes angesehen werden, für das der Europäischen Union in der Fassung von Maastricht keine tragende Rolle zukommen sollte (vgl. dazu ausführlich ODENDAHL 2011). Diese Tendenz manifestiert sich auch darin, dass erst im Vertrag von Lissabon, also 15 Jahre nach der ersten Beschlussfassung über die EU, die „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ aus einem gemeinsamen Titel zu „Sozialpolitik, Allgemeine und Berufliche Bildung, Jugend“ (Titel VIII Vertrag von Maastricht 1992) ausgegliedert worden ist und nun als eigenständiges Politikfeld im Vertrag über die Europäische Union geführt wird (Titel XII Vertrag von Lissabon 2010/2007).

Eine besonders signifikante Entwicklung ist dabei der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR). BOHLINGER/ MÜNCHHAUSEN (2011, 21) sehen Qualifikationsrahmen als mögliche „drivers for change since they provide the impetus for a number of fundamental reforms required in (vocational) education and training systems“; sie sind mit den Ansprüchen an Durchlässigkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit verbunden. Das deutsche berufliche Schulwesen ist hierdurch grundsätzlich tangiert, unter anderem durch die miteinander verknüpften Ansprüche (MÜNK 2010, 151, BOHLINGER 2011, 129),

- (1) Abitur und Berufsausbildung in eine Hierarchie zu setzen oder aber als gleichwertig auszuweisen – mit entsprechenden Implikationen für berechtigungsbezogene Diskussionen und die Gefährdung des gesellschaftlichen Status des Ausbildungsberufs (VAN BUER/ ZLATIKIN-TROITSCHANSKAIA 2005, 14; HARNEY 2009, 170) –,
- (2) Lernergebnisse (Outcomes) und nicht das Absolvieren von Bildungsgängen ins Zentrum von Leistungsnachweisen zu rücken,
- (3) informelles Lernen als der formalen schulischen Bildung gleichwertig anzuerkennen und damit das Erlangen von Berechtigungen jenseits der Schulpflicht zum Regelfall zu erklären.

Die Einführung des EQR war eingebunden in die Strategie des EUROPÄISCHEN RATS VON LISSABON (2000, Ziffer 5), „das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. Hiermit wird eine outputorientierte Legitimität im Hinblick auf den wirtschafts-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Erfolg der Union reklamiert: Die ökonomische Bedeutung einer „wissen-

den“ und „kompetenten“ Bevölkerung im Sinne einer „Humanressource“ ist nach LINSENMANN (2004, 335) in den vergangenen Jahren angesichts ökonomischer Schwierigkeiten der Mitgliedsstaaten immer stärker durch die Akteure wahrgenommen worden. Bildungspolitik werde im Sinne eines arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmenbündels verstanden, das die globale Wettbewerbsfähigkeit der Union fördern solle.

Die Markt- und Outcomeorientierung der EU-Strategie ist in einschlägigen Forschungsbeiträgen zum EQR frühzeitig kritisiert worden. Diese Einschätzungen sehen, wie DEHNBOSTEL (2011, 245) umschreibend formuliert, „durch eine einseitige Outcome- und Marktorientierung die Zielsetzungen einer auf das Individuum bezogenen Bildung gefährdet sowie das duale System der Berufsausbildung durch eine Modularisierung infrage gestellt. Eine Schwächung gesellschaftlicher Partizipation und öffentlich-rechtlicher Standards im Bildungssystem würde mit dieser Entwicklung einhergehen.“ Mit der Inanspruchnahme europäischer Kompetenz im Rahmen einer outputbezogenen Reklamierung von Legitimität waren dementsprechend Befürchtungen einer Schwächung existierender nationalstaatlicher Regelungen verbunden (BLINGS 2012, 13). Das Argument, dass es sich eher um einen Geltungsanspruch supranationaler Politik als um eine zielführende Verbesserung handelt, wird auch dadurch gestützt, dass empirische Belege für die Wirksamkeit solcher Qualifikationsrahmen für die staatliche Wettbewerbsfähigkeit und die individuelle Wissensentwicklung bislang fehlen (BOHLINGER 2011, 136; RAFFE 2013, 156 ff.).

Mit Blick auf die Umsetzung hat der EQR rechtlich allerdings lediglich den Charakter einer Empfehlung nach Art. 166 Abs. 4 Vertrag von Lissabon, wenngleich mit einer die Verwaltung und damit auch die beruflichen Schulen in der Umsetzung verpflichtenden Wirkung über das Loyalitätsgebot aus Art. 4 Abs. 3 des EU-Vertrags (VERTRAG VON LISSABON 2010/2007). Demzufolge muss die Umsetzung orientiert an den Kriterien des EQR erfolgen (HERDEGEN 2011, 227f.). Ein Zugang zum Berechtigungssystem eines bestimmten Landes lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten (HERDEGEN 2011, 241). Dementsprechend ist für die tatsächliche Wirksamkeit des Politikinstruments die nationalstaatliche Umsetzung zu erheblichen Teilen maßgeblich. Der Stand der Umsetzung des mittlerweile beschlossenen Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) lässt sich wie folgt beschreiben: Die Zuordnung zum EQR wurde bislang nicht kompetenzorientiert, sondern auf der Basis bereits vorhandener Bildungsgangstrukturen unter Rückgriff auf vorhandene Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne sowie zuordenbare Funktionsfelder vorgenommen. Allgemeinbildende Schulabschlüsse finden vorerst keine Berücksichtigung, so dass die Frage einer Gleichwertigkeit oder Hierarchisierung von Berufsausbildung und allgemeiner Bildung zunächst vertagt wurde. Allerdings wurde insofern eine Aufwertung – und nicht die zuvor befürchtete Abwertung – der beruflichen vorgenommen, als der Meisterabschluss dem Bachelor äquivalent gesetzt wurde (BLINGS 2012, 16ff.). BLINGS (2012, 18f.) bewertet den Umsetzungsstand pointierend: „Die Förderung der Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung durch die angemessene Anerkennung von DQR-/EQR Qualifikationsniveaus ist damit um fünf Jahre vertagt. Bisher zeigt sich das korporatistische System damit relativ immun gegen eine konsequentere Umsetzung von Lernergebnisorientierung für Niveaueinstu-

fungen und in der Lage gesellschaftlich-politische Interesse [sic!] in die Zuordnungsprozesse einfließen zu lassen. ... In Deutschland scheint ... das Fehlen von formativen Maßnahmen in den Bereichen: Anerkennung formalen und nicht-formalem Lernens ... relevant um Durchlässigkeit zu fördern [sic!]. ... Es bleibt unklar, ob sich das Transparenzsystem zu einem Berechtigungssystem entwickeln wird.“

Damit scheint der EQR in eine Auseinandersetzung um politische Legitimation zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene eingebunden, die sich künftig auch als Beginn einer Staatenbildung auf europäischer Ebene erweisen kann (HARNEY 2009, 160ff.) und in der – vorerst – die nationalstaatliche Ebene die Oberhand behält und die erkennbaren Implikationen zunächst geringer bleiben als zu Beginn der Diskussion um den EQR vermutet werden konnte.

4.2 Deutsches Europa?

Als signifikant erweisen könnten sich in diesem Zuge jüngere Entwicklungen im Rahmen der Finanzkrise. Sie kann als eine Legitimationskrise auch supra- und internationaler Organisationen verstanden werden (BECK 2013, 16f.). Während Europa in diesem Zusammenhang sowie im Kontext der auf die Finanzkrise folgenden Eurokrise in wachsendem Maße in eine Vertrauenskrise geraten ist, betont BECK (2013, 49ff.) die gleichzeitige Abhängigkeit der Schuldnerländer von der ökonomischen Stärke Deutschlands. In diesem Zusammenhang wird die Kreditbereitschaft Deutschlands an die Bereitschaft der Schuldnerländer geknüpft, die Bedingungen der deutschen Stabilitätspolitik zu erfüllen. BECK (2013) titelt sein Buch in diesem Zusammenhang prägnant „German Europe“. In Abwesenheit einer Legitimierung dieser Politik über eine europäische Idee müssten demzufolge alle Maßnahmen zur Euro-Rettung und zur Bewahrung der Europäischen Union den Test bestehen, ob sie deutschen Interessen und den wahltaktischen Interessen der Bundeskanzlerin entsprechen.

Vor dem Hintergrund eines solchermaßen zunehmend auf der Basis deutscher innerstaatlicher Legitimität regierten Europas scheint auch der Intention einer Hierarchisierung oder Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung im Rahmen des EQR – und damit mutmaßlichen Entwertung der Berufsausbildung, die ihren Status gerade durch hohe Abiturientenanteile erhält (GREINERT/ BRAUN 2005, 184f.) – eine „Auferstehung“ des deutschen Ausbildungsmodells mit seiner betrieblichen Ausbildungsbasis gegenüberzustehen. So enthält das Ergebnispapier des „EU-Gipfels zur Jugendarbeitslosigkeit“ die Empfehlung an die Mitgliedsstaaten, ihr Ausbildungssystem in Richtung auf ein duales System nach deutschem Vorbild umzugestalten (VATES 2013). Bereits im Dezember 2012 war durch Deutschland und die südeuropäischen Krisenländer unter Beteiligung der Europäischen Kommission ein Memorandum unterzeichnet worden, das auf „konkrete Maßnahmen zur Einführung eines Systems der beruflichen Bildung nach deutschem Vorbild“ (BMBF 2012; SCHAVAN et al. 2012, Pkt. 2 und 3 des Annexes) abzielt. Laut Antwort auf eine Kleine Anfrage aus dem Bundestag vom 4.04.2013 hat diese Allianz „die Etablierung dualer Berufsausbildungselemente in weiteren EU-Mitgliedstaaten im Fokus. Eine Annäherung der beruflichen Ausbildungssysteme kann die Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten vor, während und nach einer

Berufsausbildung erhöhen“ (Bundestagsdrucksache 17/13001, Pkt. 2). Neben dem dualen Charakter wird die Einbindung der Sozialpartner direkt als wesentlich herausgestellt (BMBF 2013; SCHAVAN et al. 2012, Punkte 2 und 3 des Annexes).

Unmittelbare Implikationen für die beruflichen Schulen werden im Memorandum nicht thematisiert. Zum einen deutet jedoch die Kleine Anfrage mögliche direkte Konsequenzen für die Berufsschulen bereits an, die sich auf die politische Abhilfe bezüglich sprachlicher Barrieren beziehen: „Soll vor dem Hintergrund einer gewünschten Verstärkung der Mobilität von Auszubildenden der Erwerb von dazu nötigen Fremdsprachen verpflichtend in die Lehrpläne der Berufsschulen aufgenommen werden? Wenn nein, auf welcher sprachlichen Basis soll ein Austausch erfolgreich verlaufen?“ (BUNDESTAGSDRUCKSACHE 17/13001, Pkt. 1). Zum anderen verdeutlicht die Entwicklung den Zusammenhang zwischen den jeweiligen Arenen, in denen Legitimität erzeugt wird und den entsprechenden Implikationen für die Stabilität der Berufsausbildung, des Berufsbildungssystems und damit auch der beruflichen Schulen.

5 Fazit

Politik gegenüber den beruflichen Schulen erklärt sich zu erheblichen Teilen durch die Arenen der Konstruktion von und Auseinandersetzung um staatliche Legitimität. Hieraus lassen sich politische Diskurse sowie politische Maßnahmen bis hin zur Veränderung der Rechtslage zu erheblichen Teilen erklären. Dies ist nicht nur in historischer Perspektive der Fall, sondern auch aktuell und bezieht sich auf die Legitimitätskonstruktion in input- ebenso wie in outputorientierter Perspektive. Ein Beispiel hierfür ist die im Kontext der Globalisierung stattfindende, NPM-orientierte Reform der bürokratisch organisierten öffentlichen Verwaltung, die auch die beruflichen Schulen betrifft. Ein anderes ist die globalisierungsbedingte innerstaatliche Diskussion um Wettbewerbsfähigkeit und die bundespolitische Reaktionen auf eine temporär wachsende Verschulung der Berufsausbildung, die vor diesem Hintergrund begründet wird. In ähnlicher Weise gilt dies für die Auseinandersetzung um die Ausgestaltung der und Machtverteilung innerhalb der EU sowie Tendenzen einer Entwertung oder Aufwertung des schulischen Teils der dualen Berufsausbildung in diesem Zusammenhang. Die These, es handele sich hierbei eher um die Etablierung von Geltungsansprüchen einer Rechtssetzung durch den Staat oder eine bestimmte politische Ebene als um zielführende Beiträge zur Qualität, wird dadurch unterstrichen, dass empirische Nachweise über die qualitätssichernde Wirkung der beschriebenen politischen Maßnahmen weitgehend unterbleiben.

Der Ansatz, Politik gegenüber den beruflichen Schulen auf die hier vorgetragene Weise zu erklären, kann besonders mit Blick auf die in den Schulen spürbare und im Alltag häufig beklagte Frequenz von aus Sicht der Akteure nur partiell nachvollziehbaren Reformvorhaben erhellend sein: Er lässt im Lichte der bleibenden Auseinandersetzungen um Legitimität im internationalen und europäischen Kontext eine weiterhin hohe Reformfrequenz erwarten. Wird die Legitimitätskonstruktion des Nationalstaats fragiler, steht auch die Existenz der beruflichen Schulen im eingangs definierten Sinne infrage.

Literatur

ADICK, C. (2004): Forschung zur Universalisierung von Schule. In: HELSPER, W./ BÖHME, J. (Hrsg.): Handbuch der Schulforschung. Wiesbaden, 943-963.

ALBRECHT, U. (1999): Internationale Politik. Einführung in das System internationaler Herrschaft. 5., völlig neu bearb. Aufl. München und Wien.

AVENARIUS, H./ RUX, J. (2003): Rechtsprobleme der Berufsausbildung. Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Träger-Stiftung. DIPF und FernUniversität Hagen. Frankfurt a. M. und Hagen. Online: http://www.gew.de/Binaries/Binary4025/Rechtsgutachten_Avenarius.pdf (01-07-2006).

BALL, S. (1998): Big policies/Small world: an introduction to international perspectives in education policy. In: Comparative Education, 34, H. 2, 119-130.

BECK, U. (2013): German Europe. Cambridge.

Berufsbildungsgesetz vom 23.03.2005 (BGBl. I S. 931). Zuletzt geändert durch Art. 232 vom 31.10.2006, BGBl. I, S. 2407, 2435. (Zit.: BBiG).

BLANKERTZ, H. (1969): Bildung im Zeitalter der großen Industrie. Pädagogik, Schule und Berufsbildung im 19. Jahrhundert. Hannover.

BLINGS, J. (2012): EQR-Implementierung und Lernergebnisorientierung – ein Weg in Richtung mehr Durchlässigkeit? In: BLINGS, J./ RUTH, K. (Hrsg.): Transparenz und Durchlässigkeit durch den EQR? Perspektiven zur Implementierung. Bielefeld, 5-22.

BMBF (2012): Schavan startet europaweite Ausbildungsallianz. Bonn. Online: <http://www.bmbf.de/press/3385.php> (16-08-2013).

BOHLINGER, S. (2011): Qualification frameworks and learning outcomes: new challenges for European education and training policy and research. In: BOHLINGER, S./ MÜNCHHAUSEN, G. (Hrsg.): Validierung von Lernergebnissen. Recognition and validation of prior learning. Bielefeld, 123-143.

BOHLINGER, S./ MÜNCHHAUSEN, G. (2011): Recognition and validation of prior learning. In: BOHLINGER, S./ MÜNCHHAUSEN, G. (Hrsg.): Validierung von Lernergebnissen. Recognition and validation of prior learning. Bielefeld, 7-25.

BUNDESTAGSDRUCKSACHE 15/4752: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. 17. Ausschuss. Deutscher Bundestag.

BUNDESTAGSDRUCKSACHE 17/13001: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Willi Brase, Dr. Ernst Dieter Rossmann, Dr. Hans-Peter Bartels, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/12894 – Zielsetzung und Umfang europäischer Bildungsk Kooperationen. Drucksache 17/13001 des Deutschen Bundestags. Berlin.

DEHNBOSTEL, P. (2011): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) – Grundlegungen und Perspektiven. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 59, H. 2, 244-248.

DITTON, H. (2005): Schulqualität – Modelle zwischen Konstruktion, empirischen Befunden und Implementierung. In: VAN BUER, J./ WAGNER, C. (Hrsg.): Qualität von Schule. Frankfurt a. M., 83-92.

EUROPÄISCHER RAT VON LISSABON (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23. und 24.03.2000. Lissabon. Online: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm (14-08-2013).

FEND, H. (1981): Theorie der Schule. 2. durchges. Aufl. München, Wien und Baltimore.

GEORG, W. (1993): Sozialgeschichte der Berufserziehung. Kurseinheit 3: Berufliche Vollzeitschulen und Berechtigungswesen. Hagen.

GREINERT, W.-D. (1998): Das „deutsche System“ der Berufsausbildung. Tradition, Organisation, Funktion. 3., überarb. Aufl. Baden-Baden.

GREINERT, W.-D. (2001): Berufsausbildung und digitaler Kapitalismus. Eine Problem-skizze. In: Zeitschrift für Pädagogik, 47, H. 5, 725-737.

GREINERT, W.-D. (2003): Realistische Bildung in Deutschland. Ihre Geschichte und ihre aktuelle Bedeutung. Baltmannsweiler.

GREINERT, W.-D. (2006): Geschichte der Berufsausbildung in Deutschland. In: ARNOLD, R./ LIPSMEIER, A. (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung. 2., überarb. u. akt. Aufl. Wiesbaden, 499-508.

GREINERT, W.-D./ BRAUN, P. (2005): Das Duale System der Berufsausbildung. Hochselektives Restprogramm? In: BUER, J./ ZLATKIN-TROITSCHANSKAIA, O. (Hrsg.): Adaptivität und Stabilität der Berufsausbildung. Frankfurt a. M., 177-185.

Hamburgisches Schulgesetz vom 16. April 1997 (HmbGVBl. S. 97). Zuletzt geändert am 19.02.2013 (HmbGVBl. S. 51). (Zit.: HmbSG).

HARNEY, K. (1980): Die preußische Fortbildungsschule. Eine Studie zum Problem der Hierarchisierung beruflicher Schultypen im 19. Jahrhundert. Weinheim und Basel.

HARNEY, K. (1997): Geschichte der beruflichen Bildung. In: HARNEY, K./ KRÜGER, H.-H. (Hrsg.): Einführung in die Geschichte der Erziehungswissenschaft und der Erziehungswirklichkeit. Opladen, 209-245.

HARNEY, K. (2004): Berufsbildung als Gegenstand der Schulforschung. In: HELSPER, W./ BÖHME, J. (Hrsg.): Handbuch der Schulforschung. Wiesbaden, 325-344.

HARNEY, K. (2009): Vereinheitlichungslogiken der Berufsbildung in Europa und im ehemaligen Deutschen Reich. In: MÜNK, D./ DEISSINGER, T./ TENBERG, R. (Hrsg.): For-

schungserträge aus der Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Opladen und Farmington Hills, 153-174.

HERDEGEN, M. (2011): Die rechtliche Dimension des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 59, H. 2, 226-243.

KONIETZKA, D. (2001): Hat sich das duale System in den neuen Ländern erfolgreich etabliert? In: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 53, H. 1, 50-75.

LANDESREGIERUNG SCHLESWIG-HOLSTEIN (2013): Regionale Berufsbildungszentren (RBZ). Kiel. Online: http://www.schleswig-holstein.de/Bildung/DE/Schulen/BeruflicheBildung/RBZ/RBZ_node.html (04.09.2013).

LINSENMANN, I. (2004): Die Bildungspolitik der Europäischen Union. In: WEIDENFELD, W. (Hrsg.): Europa-Handbuch. 3. akt. u. überarb. Aufl. Gütersloh, 332-341.

MÜNK, D. (2010): Rom, Lissabon und Folgende: 50 Jahre Europäische Berufsbildungspolitik. In: Bildung und Erziehung, 60, H. 2, 139-157.

Niedersächsisches Schulgesetz vom 3. März 1998 (Nds. GVBl. S. 137). Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2013 (Nds. GVBl. S. 165). (Zit: NSchG)

ODENDAHL, K. (2011): Europäische (Bildungs-)Union. Berlin.

RAFFE, D. (2013): What is the evidence for the impact of National Qualifications Frameworks? In: Comparative Education, 49, H. 2, 143-162.

SCHARPF, F. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. und New York.

SCHAVAN, A./ CRATO, N./ PAPTAEODOROU, T./ SAINZ, F.B./ VANAGA, I./ CAPLOVIC, D./ UGOLINI, E. (2012): Vocational Education and Training in Europe – Perspectives for the Young Generation. Memorandum on Cooperation in Vocational Education and Training in Europe. 10.12.2012. Berlin.

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES SCHULGESETZ vom 24. Januar 2007 (GVBl. 2007, 39). Zuletzt geändert am 25.06.2013 (GVBl. S. 275). (Zit.: SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES SchulG).

SCHRÖTER, E./ WOLLMANN, H. (2005): New Public Management. In: BLANKE, B./ VON BANDEMER, S./ NULLMEIER, F./ WEWER, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden, 63-74.

Schulgesetz für das Land Berlin vom 26. Januar 2004. (GVBl. S. 26). BRV 2230-1. Zuletzt geändert durch Art. I G über die Qualitätsverbesserung des Schulmittagessens vom 26. 6. 2013 (GVBl. S. 199). (Zit.: SchulG für Berlin).

SENNETT, R. (2005): Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin.

STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2010): Ergebnisse der integrierten Ausbildungsberichterstattung nach Ländern. Anfänger im Ausbildungsgeschehen 2009 nach Sektoren/Konten und Ländern. Wiesbaden: Hessisches Statistisches Landesamt.

STREECK, W. (1998): Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft. In: BECK; U. (Hrsg.): Politik der Globalisierung. Frankfurt a. M., 169-202.

VAN BUER, J./ ZLATKIN-TROITSCHANSKAIA, O. (2005): Berufliche Bildung im Kräftefeld von sozialpolitisch induziertem Verteilungsprogramm und bildungspolitischem Konsens im europäischen Rahmen. Einleitende Bemerkungen. In: VAN BUER, J./ ZLATKIN-TROITSCHANSKAIA, O. (Hrsg.): Adaptivität und Stabilität der Berufsausbildung. Frankfurt a. M., 11-24.

VATES, D. (2013): Duales System für Krisenländer. In: Berliner Zeitung v. 04.07.2013. Online im WWW: <http://www.berliner-zeitung.de/politik/jugendarbeitslosigkeit-duales-system-fuer-krisenlaender,10808018,23601956.html> (04-09-2013).

Vertrag von Lissabon (2010/2007): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt Nr. C 83 vom 30.03.2010.

Vertrag von Maastricht (1992): Vertrag über die Europäische Union. Amtsblatt Nr. C 191 vom 29.07.1992.

WEBER, M. (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe. Besorgt von Johannes Winkelmann. 5., rev. Aufl. Tübingen. (Original 1922).

WITTMANN, E (2009): Theorieentwicklung zur beruflichen Schule. Eine Mehrebenenanalyse. Frankfurt a.M. u.a.

ZABECK, J. (2009): Geschichte der Berufserziehung und ihrer Theorie. Paderborn.

ZÜRN, M. (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt a. M.

Dieser Beitrag wurde dem *bwp@*-Format: **FORSCHUNGSBEITRÄGE** zugeordnet.

Zitieren dieses Beitrages

WITTMANN, E. (2013): Berufsbildungspolitik im Kontext der Sicherung staatlicher Legitimität – eine Analyse mit Blick auf die beruflichen Schulen. In: *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 25, 1-18. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe25/wittmann_bwpat25.pdf (04-02-2014).

Die Autorin



Prof. Dr. EVELINE WITTMANN

Professur für Wirtschaftspädagogik,
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Kärntenstr. 7, 96052 Bamberg

E-mail: eveline.wittmann@uni-bamberg.de

Homepage: www.uni-bamberg.de/?id=47147