

*Friedhelm Schütte*

## **Berufsbildungsrecht: Geschichte, Systematik, Politik – Ein Überblick**

### **1 Einleitung**

Das Berufsbildungsrecht blickt auf eine lange Geschichte und komplexe Struktur. Die Stellung des Lehrlings im Zunftwesen ist nicht vergleichbar der des Auszubildenden im modernen Schul- und Berufsbildungsrecht. Mit der Integration von Meister- und Industrielehre sowie schulischer Berufsbildung wird ein erstes rechtliches Konfliktfeld betreten, mit der Anerkennung vollzeitschulischer Bildungsgänge ein weiteres benannt. Die ordnungspolitische Dualität zweier unterschiedlicher Rechtsnormen einerseits, die programmatische Differenz von Fachbildung und Allgemeinbildung andererseits charakterisieren das Berufsbildungsrecht historisch und systematisch. Ins Zentrum des Beitrags rückt damit die Differenz u. a. von Arbeits- und Wirtschaftsrecht auf der einen Seite, von Bildungs- und Erziehungsrecht auf der anderen.

Die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 prägt die Struktur und Geschichte des deutschen Berufsbildungsrechts nachhaltig. Über alle politischen Systeme hinweg strukturiert die nachmalige Reichsgewerbeordnung (RGO) die betriebliche Berufserziehung und nimmt mittelbar Einfluss auf die Organisation der schulischen Berufsbildung. Die juristischen Implikationen der RGO reichen bis zum Berufsbildungsgesetz von 1969 – der ersten Gesetzgebung neben dem Gesetz zur Berufsbildung der DDR aus dem Jahre 1965 auf deutschem Boden. Während für die schulische Berufsbildung der Lehrlinge eine unmittelbare strukturelle und ordnungspolitische Abhängigkeit von der betrieblichen Ausbildung charakteristisch ist, orientieren sich die vollzeitschulischen Bildungsgänge hinsichtlich Struktur und Organisation historisch sowie aktuell einerseits am allgemeinen Schulrecht, andererseits, mittelbar, insbesondere nach 1969, am Berufsbildungsgesetz.

Die Politik von Fach- und Berufsbildung findet traditionell in unterschiedlichen Arenen statt. Berufsbildungspolitik und damit Berufsbildungsrecht sind eingebunden in die gesellschaftlichen Arenen von Arbeit und Wirtschaft, Bildung und Erziehung, Soziales und Herrschaft. Der Beitrag geht in vier Kapiteln der Entwicklung des deutschen Berufsbildungsrechts nach. Im Anschluss an die Einleitung (1) wird die Sozial- und Rechtsgeschichte der Berufserziehung, Berufs- und Fachbildung diachron betrachtet (2). Anschließend wird das Berufsbildungsrecht einer systematischen Betrachtung unterzogen (3). Der Schluss formuliert eine knappe Bilanz (4).

### **2 Rechts- und Sozialgeschichte der Fach- und Berufsbildung**

Die Rechtsgeschichte der Fach- und Berufsbildung spiegelt sich im Prozess von Systemfindung, Systemkonstitution und Systemkomplementierung.<sup>1</sup> Die einzelnen Phasen sind jedoch nicht deckungsgleich mit den politischen Umbrüchen des 19. und insbesondere des 20. Jahrhunderts. Sie

1 Schütte, F., *Technisches Bildungswesen in Preußen-Deutschland*, Köln/Weimar/Wien 2003, S. 397 ff.

korrespondieren vielmehr mit technologischen Innovationen, der Dynamik von Bildungsinstitutionen und sozialer Mobilität. Gleichwohl markieren die historischen Zäsuren Einschnitte in die Rechtsentwicklung von Fach- und Berufsbildung. Während die Rechtslage der schulischen Fach- und Berufsbildung insbesondere durch die deutsche Revolution von 1918/19 eine weitreichende Neuordnung erfährt, zeichnet sich die rechtliche Basis der betrieblichen Berufserziehung durch Kontinuität aus. Mit der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 erhält die handwerkliche Lehrlingsausbildung eine neue Rechtsnorm, die substantiell bis zum Berufsbildungsgesetz von 1969 Bestand hat.<sup>2</sup> Die Systembildung der betrieblichen Berufserziehung verläuft mithin historisch nicht synchron mit der Systembildung der schulischen Fach- und Berufsbildung. Die doppelte Rechtsquelle determiniert über einzelne Epochen hinweg die ordnungspolitische Dualität des Systems Beruflicher Bildung.

## 2.1 Kaiserreich – Systemfindung

Die Epoche des Kaiserreichs (1871–1918) wird schulrechtlich und berufsausbildungsrechtlich im Kern von vier Neuerungen geprägt: der Reichsgewerbeordnung (RGO) und deren Novellierungen, der obligatorischen Fortbildungsschulpflicht, dem Befähigungsnachweis sowie der Etablierung der Industrielehre.

(a) Die betriebliche Berufserziehung bzw. handwerkliche Meisterlehre erlangt mit der Gewerbeordnung von 1869 in Deutschland eine neue Rechtsgrundlage. Mit der Übernahme der RGO durch die deutschen Staaten entsteht, im Zuge der Reichsgründung von 1871, ein neuer Rechtsraum, der die Ordnungsprinzipien des ‚alten Handwerks‘ teilweise korrigiert und neue Standards setzt. Das hat Auswirkungen auf die Probe- und Kündigungszeiten, die tägliche Arbeitszeit, die Modalitäten des Lehrgeldes, Dauer sowie Abschluss der Lehre und den Besuch der Fortbildungsschule an Werk- und an Sonntagen.<sup>3</sup> Bereits 1878 wird durch Änderung der RGO (§ 135, Abs. III) eine Beschränkung der täglichen Arbeitszeit von ‚Fabriklehrlingen‘ (Jugendlichen) auf zehn Stunden und die Gewährung von Arbeitspausen (§ 136) verfügt.<sup>4</sup> Beide Schutzbestimmungen sind für das Handwerk nicht rechtsverbindlich. Weitere Änderungen, die die innere Verfassung der Handwerksordnung betreffen, folgen. Die Novellierungen der RGO von 1897 und 1908 zielen in zweifacher Hinsicht auf eine Änderung der bestehenden Rechtslage. Während die Novelle vom 26. Juli 1897 die Errichtung von Handwerkskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit fakultativen Zwangsinnungen ermöglicht, erreicht die Novelle vom 30. Mai 1908 eine grundsätzliche Neuregelung des Lehrlingswesens. Sowohl die allgemeinen §§ 126 bis 128 als auch die besonderen §§ 129 bis 132 RGO enthalten nunmehr Bestimmungen, die einen Alleinvertretungsanspruch des Handwerks geltend machen.

(b) Die Einführung der Fortbildungsschulpflicht erfolgt im Kaiserreich uneinheitlich. Auf die ökonomische und politische Krise des Handwerks sowie den Aufstieg der Großindustrie reagieren die deutschen Staaten schulpolitisch unterschiedlich. Der institutionelle Take off der (Pflicht-)Fort-

2 Das „Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem“ bzw. sog. „Berufsbildungsgesetz“ der DDR vom 25. Februar 1965, hier Fünfter Teil, wird wegen des „Gesetzes über die Inkraftsetzung des Berufsbildungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland durch die Deutsche Demokratische Republik“ vom 19. Juli 1990 (an dieser Stelle) nicht als rechtshistorische Referenz gewählt.

3 Rinneberg, K. J., Das betriebliche Ausbildungswesen in der Zeit der industriellen Umgestaltung Deutschlands, Köln/Wien 1985, S. 131 ff.

4 Tollkühn, G., Die planmäßige Ausbildung des gewerblichen Fabriklehrlings in den metall- und holzverarbeitenden Industrien, Jena 1926, S. 7 f.

bildungsschule steht im unmittelbaren Zusammenhang sowohl mit der Reform der technischen Fachbildung als auch des Gymnasiums. Das Reformjahrzehnt zwischen 1890 und 1901 hat einerseits das moderne Schisma von Fachbildung und Allgemeinbildung zur Konsequenz, andererseits die Etablierung neuer Schulformen bzw. Bildungsgänge im allgemein- und berufsbildenden Bereich.<sup>5</sup> Die niedere und mittlere Ebene gewerblich-technischer Fach- und Berufsbildung profitiert davon in bemerkenswertem Umfang. Eine Gründungswelle von technischen Fachschulen und kommunalen Pflicht-Fortbildungsschulen befördert die Institutionalisierung des Systems Beruflicher Bildung. Zwischen 1900 und 1910 stieg die Zahl der gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen in Preußen von 946 um 120 % auf 2083.<sup>6</sup> Die Fortbildungsschule wird als Ergänzung der Volksschule curricular und organisatorisch aufgebaut.<sup>7</sup> Die öffentlich ausgetragene Debatte um die bestehende Erziehungslücke zwischen Schulentlassung und Militärdienst verhilft der Fortbildungsschule im späten Kaiserreich bildungspolitisch zur Expansion und finanziellen Grundausrüstung. Zwei Ziele beherrschen die Fortbildungsschulpolitik: die Durchsetzung der obligatorischen Schulpflicht einerseits, die Einführung beruflicher Inhalte andererseits.

Die Gründung der Fortbildungsschule und die Umsetzung der Fortbildungsschulpflicht erfolgt gemäß § 120 Abs. 3 RGO. Mit dieser Rechtsgrundlage sind die Kommunen in der Lage, Unterricht nach lokalen Bedürfnissen anzubieten. Ortsstatute im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Satzung und nicht Schulgesetze steuern Organisation, Lehrpläne und die Auswahl der Schülerklientel. Die Inanspruchnahme der RGO zur Etablierung der Pflicht-Fortbildungsschule fällt regional unterschiedlich und hinsichtlich der erfassten Schülergruppe differenziert aus. In der Regel unterliegen zunächst nur die männlichen erwerbstätigen Jugendlichen der Schulpflicht. Schrittweise, je nach Kommune und Staat, folgen die jungen Frauen. Während die süddeutschen Staaten bereits vor 1900 über ein besonderes Fortbildungsschulgesetz verfügen sowie bspw. Sachsen und Hessen mit einem Volksschulgesetz agieren, bildet Preußen mit der Bevorzugung des niederen und höheren Fachschulwesens das Schlusslicht. Magdeburg führt 1900 als erste Großstadt auf der Grundlage eines Ortsstatus die Pflicht-Fortbildungsschule in Preußen ein. Weitere Großstädte, wie Frankfurt/M (1903), Berlin und Essen/Ruhr (1904) folgen. Ein Fortbildungsschulgesetz, das eine Schulpflicht in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern vorsieht, scheitert 1911 im preußischen Landtag. Die Fortbildungsschule ist in allen deutschen Staaten ein politisches Objekt der Gewerbebeförderung.

(c) Die Einführung des ‚kleinen Befähigungsnachweises‘ im Zuge der Novellierung der RGO von 1908 unterstreicht die Monopolstellung des Handwerks und die Abgrenzung von Meisterlehre und so genannter Fabriklehre. Fortan ist es nur examinierten Handwerksmeistern erlaubt, Lehrlinge auszubilden und eine standesgemäße Berufserziehung durchzuführen. Insbesondere das Prüfungsverfahren wird damit exponiert und zu einem anhaltenden Streitfall zwischen Handwerk und Industrie. Der Nachweis wird am 1. Oktober 1913 rechtswirksam.<sup>8</sup>

(d) Die Systemfindung von Fach- und Berufsbildung wird durch den Aufstieg der Fabriklehre befördert. Der Einstieg der Industrie in die Lehrlingsausbildung stellt nicht nur das klassische Modell der Meisterlehre seit den 1890er Jahren methodisch und curricular in Frage, sondern auch de-

5 Schütte, F., Jahrzehnt der Neuordnung 1890–1901. Die Reform des technischen und allgemeinen Bildungssystems in Deutschland, Zeitschrift für Pädagogik 53 (4), 2007, S. 544–561.

6 Günther, K., Preußisches Berufsschulrecht, Langensalza 1931, S. 26.

7 Greinert, W.-D., Fortbildungsschulpolitik im Deutschen Kaiserreich. Die wichtigen Jahre von 1895 bis 1914, in: Lisop, I./Greinert, W.-D./Stratmann, K. (Hrsg.), Gründerjahre der Berufsschule, Berlin/Bonn 1990, S. 177–192.

8 John, P., Handwerkskammern im Zwielicht. 700 Jahre Unternehmensinteressen im Gewande der Zunftidylle, Frankfurt/M 1979, S. 90.

ren rechtliche und ordnungspolitische Verfassung. Mit der Etablierung von Lehrwerkstätten und Werkschulen (nach dem Vorbild der Reichsbahn) verfolgt die Industrie ein eigenes, duales Ausbildungskonzept.<sup>9</sup> Programmatisch wird damit die Unabhängigkeit verkündet, berufsausbildungsrechtlich die Emanzipation eingeleitet. Während die öffentliche Kontroverse um Schulpflicht und Unterrichtszeit für die Industrie kein Thema ist, liefert die Prüfungsfrage ein die Systemfindung überdauerndes Konfliktfeld mit dem Handwerk. Der Konflikt zwischen Industrie und Handwerk erreicht 1907/08 mit dem Abgrenzungsbeschluss des Deutschen Handelstages, der die vom Handwerk geforderte Umlage zur Finanzierung der Lehrlingsausbildung ablehnt und die bestehende Rechtsordnung der Gesellenprüfung als Diskriminierung der ‚Fabriklehre‘ brandmarkt, einen ersten Höhepunkt.<sup>10</sup> Nicht die seit den 1890er Jahren anhaltende Debatte und die programmatische Differenz zwischen Fabrik- und Meisterlehre veranlasst die Industrie zur Reaktion, es ist der Streit um die Kontrolle der Lehrlingsausbildung, insbes. des Prüfungswesens, der die Industrie auf Konfliktkurs bringt. Mit dem Modell der ‚Industriellehre‘ versucht die Industrielobby den schwelenden Konflikt am Ende des Kaiserreichs zu umgehen.

## 2.2 Weimarer Republik – Systemkonstitution

Die Berufs- und Fachbildung in der Weimarer Republik (1919–1933) wird von Gesetzesinitiativen und Reformprozessen dominiert. Im Kern beherrschen drei Megathemen die Systembildung und Systemkonstitution der nichtakademische Berufs- und Fachbildung: a) die Berufsschulpflicht sowie das Berufsausbildungsgesetz, b) die Konstitution der Industriellehre und c) die Jugendarbeitslosigkeit. Artikel 145 Weimarer Reichsverfassung (WRV) verkündet im August 1919 die allgemeine Fortbildungsschulpflicht im Deutschen Reich.<sup>11</sup> Damit werden sowohl die politischen Forderungen der Schulloobby erfüllt als auch der Geist der Demobilmachungsverordnung vom März 1919 bestätigt, die bereits eine Erweiterung der Schulpflicht für alle berufstätigen Jugendlichen vorsieht. Die Initiative des Reichsministeriums des Innern (RMdI) zum Entwurf eines Reichsgesetzes zur Neuordnung der Berufsschulpflicht nimmt einerseits die Verfassung zum Anlass, andererseits die Ergebnisse der Reichsschulkonferenz von 1920, den juristisch unbestimmten § 120 RGO aufzuheben. In der Frage der sozialen und geschlechtsspezifischen Unterscheidung zwischen „gewerblichen Arbeitern und anderen jungen Leuten“ sollte fortan Klarheit herrschen.<sup>12</sup> Obschon die neue Berufsschule eine breite gesellschaftliche Akzeptanz erfährt, kommt die Gesetzesinitiative des RMdI auf Intervention Preußens nicht über einen Entwurf hinaus. Weitere Versuche einen Kompromiss zu finden scheitern 1927. Die reichsweite Regelung der Berufsschulpflicht wird damit in der Weimarer Republik ad acta gelegt. Vor allem die Kosten einer flächendeckenden Einführung der Berufsschulpflicht – Preußen war davon besonders betroffen – verhindern die Umsetzung des geplanten Reichsberufsschulgesetzes. Als Reaktion auf die Reichsverfassung und das absehbare Scheitern legen die Staaten eigene gesetzliche Regelungen zum Besuch der Berufsschule vor: Hamburg und Sachsen 1919; Hessen 1921; Oldenburg 1922; Preußen 1923.<sup>13</sup>

9 Vgl. Tollkühn (Anm. 4). Schütte, F., Berufserziehung zwischen Revolution und Nationalsozialismus, Weinheim/Basel 1992. Schütte, F., Berufsbildung in der Gründungsphase: Kaiserreich und Weimarer Republik, in: Büchter, K. (Hrsg.), Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online, Berufspädagogik, 2011 ([www.erzwissonline.de](http://www.erzwissonline.de)).

10 Vgl. Schütte 1992 (Anm. 9), S. 18 f.

11 Vgl. Verfassung des Dt. Reichs, Artikel 145, Viertes Abschnitt: Bildung und Schule, RGBl. 1919, S. 1411.

12 Vgl. Schütte 1992 (Anm. 9), S. 36.

13 Die anderen Staaten passten ihre Schulgesetze den neuen Verhältnissen an. Preußen legte am 23. Juli 1923 ein „Gesetz zur Erweiterung der Berufsschulpflicht“ vor.

(b) Das Berufsausbildungsgesetz scheitert spektakulärer. Trotz Kompromissvorschläge wird die zehnjährige Debatte ergebnislos abgebrochen. Der Entwurf des Reichsarbeitsministeriums (RAM) von 1921 und seine diversen Änderungen – 1927 wird ein erster amtlicher Entwurf veröffentlicht – finden keine Mehrheit und sowohl beim Handwerk als auch bei der Industrie keine Akzeptanz. Vor allem die Allianz von Industrie und Handwerk ist ursächlich für das Scheitern. Aber auch der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund (ADGB), der bereits seit 1919 auf eine Reform der Berufserziehung unter Berücksichtigung aller erwerbstätigen Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren drängt, hegt Vorbehalte. Während die Industrie die Ablehnung mit der Einbeziehung aller erwerbstätigen Jugendlichen begründet, besteht der ADGB auf einer Berücksichtigung tarifrechtlicher Regelungen. Die Kontrolle des Lehrlingswesens zum einen, der Geltungsbereich des Gesetzes zum anderen erweist sich als unüberwindbare Hürde. Dabei kommt dem Status des Lehrlings ein besonderer juristischer Stellenwert zu (vgl. Kap. 3).

Die Annäherung von Arbeitnehmer und Arbeitgebern im Rahmen der Zentralarbeitsgemeinschaft (ZAG) eröffnet der Steuerung der gewerblichen Berufserziehung ein neues juristisches Feld. Die mit der ZAG demonstrierte Sozialpartnerschaft erweist sich auf der Basis des Tarifrechts als Motor der Modernisierung betrieblicher Berufserziehung. Aufgrund der Tatsache, dass das Handelsgesetzbuch keine Regeln zur Durchführung der Industrielehre kennt und die RGO in Fragen der ‚Fabriklehre‘ unbestimmt ist, wächst den Gewerkschaften ein rechtlicher Gestaltungsspielraum zu.<sup>14</sup>

(c) Goldwährungs- und Weltwirtschaftskrise konfrontieren vornehmlich das Berufsschulwesen mit einer neuen, sozialpolitischen Aufgabe: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Die Krisenjahre zwischen 1923 und 1926 auf der einen Seite, die zwischen 1930 und 1934 auf der anderen, fordern die neue Berufsschule programmatisch heraus. Der Erlass des Reichsarbeitsministers von 1926, der die Berufsschule fortan zur Betreuung erwerbsloser Jugendlicher verpflichtet, überantwortet den Schulen eine neue Aufgabe. Die Instrumentalisierung der Berufsschule für sozialpolitische Zwecke stellte personell und sachlich eine besondere Herausforderung dar.<sup>15</sup> Mit der massenhaften Beschulung von Ungelernten verändern sich Zweck und Charakter des Berufs- und Fachschulwesens. Nicht nur der berufliche Bildungsauftrag prägt fortan die Systemkonstitution, sondern ebenso ein jugendpflegerischer. Durch die rechtliche Vereinnahmung der Berufsschule zum Zwecke der Arbeitslosenbetreuung, Jugendfürsorge und Berufslenkung wird die Berufsschule nolens volens zu einer Agentur des modernen Sozialstaats. Arbeits- und Jugendrecht bestimmen seither neben dem Schulrecht die pädagogische Praxis der Berufsbildung.<sup>16</sup> Der hiermit formulierte sozialpolitische Auftrag des Berufsschulwesens wird erst in den 1970er Jahren wieder aktuell.

Das gewerblich-technische Fachschulwesen steht in der Weimarer Republik bildungs- und ordnungspolitisch im Schatten der neuen Berufsschule. An die öffentliche Aufmerksamkeit und an die institutionelle Expansion sowohl staatlicher als auch privater Einrichtungen während des Kaiserreichs kann die Fachschule nicht mehr anknüpfen. Administrative Initiativen curricularer sowie rechtlicher Natur prägen die institutionelle Dynamik des Fachschulwesens.<sup>17</sup> Sie münden in einer reichsweiten Vereinheitlichung des Fachschulwesens. Ein vom RMDI einberufener Reichsgutach-

14 Schindler, E., Die Grundlagen des Lehrlingswesens unter besonderer Berücksichtigung des Handwerks, in: Reichsarbeitsverwaltung (Hrsg.), Berufsberatung, Berufsauslese, Berufsausbildung. Beiträge zur Förderung des gewerblichen Nachwuchses, Berlin 1925, S. 190–213, hier S. 195.

15 Preller, L., Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949. Schütte 1992 (Anm. 9), S. 184 ff.

16 Friedländer, W., Jugendrecht und Jugendpflege. Handbuch des Deutschen Jugendrechts, Berlin 1930. Herrnstadt, R., Die Lage der arbeitslosen Jugend in Deutschland, 2. Aufl. Berlin 1931.

17 Vgl. Schütte (Anm. 1). Schütte 2011 (Anm. 9), S. 26–33.



terausschuss betreibt seit Mitte der 1920er Jahre die Systemkomplementierung dieser Schulform, die am Vorabend des Nationalsozialismus mit der Einrichtung Höherer Technischer Lehranstalten (HTL) in Preußen abgeschlossen wird.

### 2.3 Nationalsozialismus – Zentralisierung und Demontage

Die nationalsozialistische Ära (1933–1945) trägt das Signum von Diskontinuität und Deregulierung bei Fortführung der bestehenden Rechtslage. Vier Charakteristika prägen die Jahre zwischen 1933 und 1945: a) Zentralisierung der Berufs- und Fachbildung, b) Autonomie der Industrielehre, c) Vereinheitlichung der Lehrpläne, d) Deregulierung des Fachschulwesens.<sup>18</sup>

(a) Die Gründung des Reichserziehungsministeriums (REM) im Jahre 1934 markiert eine Zäsur. Mit der Zentralisierung der nichtakademischen berufsfachlichen Aus- und Weiterbildung gerät das Berufs- und Fachschulwesens unmittelbar unter die Kontrolle des NS-Regimes. Obschon die Rechtsgrundlagen juristisch Bestand haben wird politisch intensiv mit Verwaltungsvorschriften (Verwaltungsordnungen, Richtlinien, Runderlassen) sowohl seitens des REM als auch des Reichswirtschaftsministeriums (RWM) in die alte Ordnung eingegriffen. Eine machtpolitische Konkurrenz zwischen alten und neuen Eliten, zwischen NS-Organisationen und Wirtschaftslobby ist unübersehbar. Sie mündet formal in einer Deregulierung, programmatisch in einer Absenkung ehemals bekannter Ausbildungsstandards.<sup>19</sup> Die NS-Berufserziehungspolitik wird trotz Zentralisierung nicht im REM, sondern unter Berücksichtigung der Interessen von Handwerk, Industrie und NS-Organisationen weitgehend vom RWM gestaltet.<sup>20</sup>

(b) Mit dem Erlass des RWM vom 24. Juni 1936 zur Durchführung von Facharbeiterprüfungen wird der alte, bereits seit dem Kaiserreich anhängige Konflikt zwischen Industrie und Handwerk in der Prüfungsfrage beendet und die vollständige Autonomie der Industrielehre rechtlich sanktioniert. Damit wird einerseits die ordnungspolitische Einbindung der industriellen Berufserziehung in das System Beruflicher Bildung vorgenommen, andererseits eine Praxis nachvollzogen, die westdeutsche Kammern bereits seit Mitte der 1920er Jahre pflegen.<sup>21</sup> Das REM bestätigt mit Erlass vom 15. Juni 1938 die formale Gleichstellung von Facharbeiter-, Kaufmannsgehilfen- und handwerklicher Gesellenprüfung.

(c) Die Einführung von Reichslehrplänen im Bereich der schulischen Erstausbildung ist eines der sichtbaren Ergebnisse der Zentralisierung. Seit 1937 ist das REM in Absprache mit dem Deutschen Ausschuss und den betroffenen Wirtschaftsorganisationen bemüht, auf der Basis von Berufsbildern, reichsweit gültige Lehrpläne für die gewerblichen, bergmännischen und hauswirtschaftlichen Berufsschulen vorzulegen.<sup>22</sup> Reichslehrpläne für Maschinenschlosser und Maurer

18 Schütte, F., Facharbeitermangel und Berufserziehungspolitik 1933–1936. Die Ausbildungspolitik der Großindustrie und ihre Konflikte mit der Reichsregierung, in: Berg, C./Dudek, P./Grunder, H. U. u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für Historische Bildungsforschung, Weinheim 1998, S. 267–295. Schütte (Anm. 1), S. 338 ff.

19 Siehe dazu bspw. die Stellungnahme des RWM zu HJ-Mitgliedschaft und Lehrvertrag (Erl. RWM v. 21.11.1939) sowie zur Zulassungsfrage betr. Facharbeiter- und Gesellenprüfung bei Nichterreichen des Berufsschulziels (Erl. RWM v. 20.6.1940), in: Pätzold, G. (Hrsg.), Quellen und Dokumente zur Geschichte des Berufsbildungsgesetzes 1875–1981, Köln/Wien 1982, Dok. 65 und 66.

20 Schütte, F., Maßnahmen und Politik der „Abteilung für berufliches Ausbildungswesen“ E IV im Reichserziehungsministerium 1934–1944, in: Ritzki, C./Wiegmann, U. (Hrsg.), Behörden und pädagogische Verbände im Nationalsozialismus, Bad Heilbrunn 2004, S. 33–88, hier S. 73 f.

21 Vgl. Schütte 1992 (Anm. 9), S. 83 ff.

22 Kümmel, K. (Hrsg.), Quellen und Dokumente zur schulischen Berufsbildung 1918–1945, Köln/Wien 1980, Dok. 36.

werden 1940 veröffentlicht. Weitere Lehrpläne erscheinen nicht. Zu diesen konzertierten Maßnahmen zählt auch die reichseinheitliche Benennung der Berufs- und Fachschule von 1937 sowie der Entwurf eines ‚Rahmenlehrplans für den nationalpolitischen Unterricht‘ an Berufs- und Fachschulen aus dem Jahre 1939.

Das Reichsschulpflichtgesetz vom 6. Juli 1938 setzt in Abschnitt III § 8 bis 10 die einschlägigen Länderregelungen zum Besuch der Berufsschule, basierend auf der Weimarer Reichsverfassung, außer Kraft.<sup>23</sup> Fortan beginnt mit dem Ende der Volksschule die Berufsschulpflicht für alle Jugendlichen. Sie beträgt drei, für landwirtschaftliche Berufe zwei Jahre (§ 9, Abs. 1). Bis zum Ende der Lehrzeit besteht Berufsschulpflicht. Eine gesetzliche Regelung der schulischen Berufsbildung und betrieblichen Berufserziehung durch das REM bzw. das RWM erfolgt nicht, obwohl 1936 Entwürfe zu einem Reichsberufsschulgesetz vorgelegt und ein Berufsausbildungsgesetz wiederholt angekündigt wird.<sup>24</sup>

Das technische Fachschulwesen erfährt mit dem Vierjahresplan von 1936 eine ordnungspolitische Zäsur.<sup>25</sup> Die Systemkomplementierung von niedriger und höherer Fachschule wird unter dem Primat der Kriegspolitik abgebrochen. Die Demontage der mittleren Fachbildung führt, getragen von veränderten Zulassungsbestimmungen und einer curricularen Rationalisierung, am Vorabend des Zweiten Weltkriegs zu einem Niveauverlust. Die Fachschulpolitik des REM gerät, begleitet von Übergriffen der Deutschen Arbeitsfront und der Hitlerjugend, sichtbar in Konkurrenz zu den Anforderungen des Reichskriegs- und Reichsarbeitsministers sowie des Beauftragten für den Vierjahresplan.<sup>26</sup>

## 2.4 Entwicklung nach 1945 – Systemkomplementierung

Das Berufs- und Fachbildungsrecht der Bundesrepublik Deutschland nach 1945 basiert bis zur Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) auf Kontinuität einerseits, auf einer programmatischen Neuorientierung andererseits. Eine zweite Phase der Systemkomplementierung prägt das Berufs- und Fachschulwesen der Bundesrepublik zwischen 1949 und 1969. Beide deutsche Staaten greifen die in der Weimarer Republik entwickelten Strukturen und Rechtsnormen auf, modifizieren diese jedoch bis zur Verabschiedung der neuen Gesetzgebung.<sup>27</sup> In den 1950er Jahren dominieren Kontinuitäten sowohl die institutionelle Entwicklung als auch die rechtliche Verfassung. Reichsgewerbe- und Handwerksordnung auf der einen Seite und das Industrie- und Handelskammergesetz vom 18. Dezember 1956 auf der anderen regeln neben dem neuen Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 die betriebliche Berufserziehung. Mit Ausrufung der Bundesrepublik als Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) wird an die föderale Verfassung der Weimarer Republik angeknüpft, mithin die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz im Feld von Bildung und Schule den Bundesländern übertragen (Art. 30 und Art. 70 ff. GG).<sup>28</sup> Während die schulische Berufs-

23 Vgl. Kümmel (Anm. 22), Dok. 34.

24 Der Jugendrechtsausschuß der Akademie für Deutsches Recht legt bspw. 1942 einen Entwurf zum Berufsausbildungsgesetzes vor. Vgl. Richter, I., *Bildungsverfassungsrecht. Studien zum Verfassungswandel im Bildungswesen*, Stuttgart 1973, S. 119. Schindler, E., *Die gesetzliche Neuregelung der Berufsausbildung der Jugendlichen*, Köln-Deutz 1953, S. 10.

25 Vgl. Schütte (Anm. 1), S. 357 ff.

26 Schütte, F. (Hrsg.), *Quellen und Dokumente zur Geschichte der technischen Bildung in Deutschland*, Teil 2: Das technische Fachschulwesen 1890–1945, Köln/Weimar/Wien 2003a, Dok. 23–26.

27 Auf die Entwicklung des Berufsbildungsrechts der DDR (1949–1989) wird fortan nicht näher eingegangen.

28 Avenarius, H./Füssel, H.-P., *Schulrecht*. 8. Aufl., Köln/Kronach 2010, S. 19 ff.

und Fachbildung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten eine programmatische Erneuerung erfährt, verharren Industrie- und Meisterlehre ordnungspolitisch auf dem Niveau der Zwischenkriegszeit. Durch die Gesetzesinitiative der Arbeitnehmer, nimmt die Debatte um die Berufsbildungsreform, begleitet von Gutachten der Kultusministerkonferenz (KMK), Gestalt an.<sup>29</sup>

Die historische Phase zwischen 1959 und dem Inkrafttreten des BBiG zum 1. September 1969 erklärt erstmals in der deutschen Bildungs- und Erziehungsgeschichte die nichtakademische Berufs- und eingeschränkt die Fachbildung zu einer res publica mit Rückwirkungen auf das System der Allgemeinbildung. Die Themen Zweiter Bildungsweg, berufliche Mobilität, Reform der Lehrlingsausbildung, Aufhebung der Asymmetrie von betrieblicher und schulischer Berufsbildung, Demokratisierung der ‚Betriebslehre‘, Finanzierung und Steuerung der beruflichen Erstausbildung sowie Homogenisierung des Rechts beherrschen die öffentliche Arena und die Programmatik der Bildungsreform.<sup>30</sup> Zwei Reformoptionen konkurrieren in der öffentlichen Arena: Eine ‚kleine Lösung‘, die von den alten Akteuren im Umfeld von Industrie und Handwerk vertreten wird und eine ‚große Lösung‘, favorisiert von Wissenschaftlern und Gewerkschaftlern. Während die Handwerkslobby die traditionelle Rechtsgrundlage der neuen ökonomischen und technischen Lage anpassen will, plädiert das Reformbündnis für ein sog. Sondergesetz. Demnach sind alle schulentlassenen Jugendlichen zu berücksichtigen und ist die bestehende Rechtsgrundlage aufzuheben. Das am 14. August 1969 vom Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Großen Koalition aus CDU und SPD verabschiedete Berufsbildungsgesetz beinhaltet einen Kompromiss. Auf der einen Seite sind traditionelle Rechtsnormen der betrieblichen Berufserziehung, unter Beibehaltung der HwO, in das BBiG eingegangen. Auf der anderen Seite ist ein Rechtsrahmen für die nichtakademischen Berufe fixiert, der, mit Ausnahme des Gesundheitswesens<sup>31</sup>, alle Wirtschaftsbereiche umfasst. Das BBiG beendet somit eine rund einhundertjährige Rechtstradition. Mit dem Gesetz wird eine bundesweite Gleichstellung aller Auszubildenden erreicht und eine Rechtsnorm präsentiert, die von Anfang an umstritten ist. Der Reformfraktion ging die Gesetzgebung nicht weit genug; den Initiativen aus der Weimarer Republik kommt sie mit neuen Vorschlägen sehr nahe.

### 3 Berufsbildungsrecht in systematischer Perspektive

Mit dem Berufsbildungsgesetz von 1969 erlangt die Systemkomplementierung des Systems Beruflicher Bildung ein neues Niveau.<sup>32</sup> Die mit dem Gesetz sanktionierte Rechtstradition bestätigt die ordnungspolitische Dualität. Zwei Lernorte mit differenter Rechtsnorm existieren nebeneinander. Auf eine Kodifikation des Berufsbildungsrechts im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens wird verzichtet. Die Kontoverse um die Berufsbildungsreform verläuft auf verfassungsrechtlicher Ebene.<sup>33</sup> Im Zentrum steht die ‚Selbstverwaltung der Wirtschaft‘, nicht mehr der Konflikt um die

29 Friedeburg von, L., Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und Widerspruch. Frankfurt/M 1992. Schütte, F. (Hrsg.), Verdunklung einer Lichtgestalt. Heinrich Abel und die Schattenexistenz der Berufspädagogik. Frankfurt/M 2012, S. 94 ff.

30 Schütte, F., 40 Jahre Berufsbildungsgesetz – eine disziplinhistorische Anmerkung zur Vorgeschichte (1959–1969), in: Wuttke, E./Frieße, M. u. a. (Hrsg.), Dimensionen der Berufsbildung, Opladen/Farmington 2010, S. 135–147. Stratmann, K./Schlösser, M., Das duale System der Berufsbildung. Eine historische Analyse seiner Reformdebatten. Frankfurt/M 1990, S. 53 ff.

31 Avenarius, H./Rux, J., Rechtsprobleme der Berufsbildung. Zur geltenden Rechtslage und zu den Möglichkeiten ihrer Annäherung, Weinheim/München 2004, S. 22 f.

32 Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969, Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I, Jg. 1969, S. 1112–1137.

33 Vgl. Richter (Anm. 24), S. 120 f.



juristische Bewertung der Meisterlehre aus den Zwanziger Jahren.<sup>34</sup> Weder wird eine rechtssystematische Verbindung zwischen Schulbildung und Betriebslehre hergestellt noch ein staatliches, demokratisch gestimmtes Instrument zur Steuerung der nichtakademischen Berufsbildung entworfen.<sup>35</sup> Die Verfestigung der Rechtslage, ordnungspolitisch im Schulrecht der Länder und im BBiG materialisiert, verlängert die historische Trennung von Fachbildung sowie Allgemeinbildung. Einerseits wird der deutsche Sonderweg fortgeschrieben, andererseits die Integration in ein europäisches Bildungs- und Hochschulsystem erschwert.

Der ordnungspolitische Konflikt um das BBiG sowohl vor als auch nach 1969 verweist im Kern auf ein demokratisches Steuerungs- bzw. Gestaltungsproblem. Einerseits werden von den Akteuren alte Rechtspositionen bezogen, andererseits diese tages- und machtpolitisch – nunmehr im Rahmen des GG – neu austariert.<sup>36</sup> Grundgesetz, Landesrecht (Verordnungen, Erlasse etc.), Abkommen zwischen Bund und Länder, die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz (KMK) sowie Arbeits-, Sozial-, Wirtschafts- und Tarifrecht determinieren die berufsbildungspolitischen Arenagesprache und die Kritik am BBiG.<sup>37</sup> Verließ die Konfliktlinie im Kaiserreich mit Blick auf Lehrlingsausbildung und schulischem Unterricht zwischen der Gewährung „gewerblicher Freizügigkeit“<sup>38</sup> und der Einflussnahme des Staates auf die Sozialisationsprozesse der erwerbstätigen (männlichen) Jugend, reduzierte sich der Konflikt in der Weimarer Republik, vor dem Hintergrund von Reichsverfassung (WRV) und Tarifrecht, auf eine Auseinandersetzung um die Definition der Betriebslehre. Erziehungs- oder Arbeitsverhältnis, lautet die Frage.<sup>39</sup> Obschon der Staat die Ordnungsmacht über alle schulischen Bildungsprozesse mittels Verfassung (Art. 145 WRV) und Landesrecht sanktioniert, verbleibt die Meister- und Industrielehre in einem unbestimmten bzw. noch, u. a. vor Gerichten, zu klärenden Rechtsraum.<sup>40</sup> Mit der Tarifordnung wird zudem ein neues Rechtsmittel eingeführt.<sup>41</sup> Die Tarifparteien repräsentieren zum einen einen neuen Akteur, zum anderen adressieren sie, befördert u. a. vom Betriebsrätegesetz, demokratische Prinzipien.<sup>42</sup> Im Konflikt um den juristischen Status der Betriebslehre spiegelt sich neben machtpolitischen Optionen ein Steuerungsproblem moderner Sozialpolitik.<sup>43</sup> Während das Erziehungsverhältnis eine pädagogische Verantwortung und einen Ausbildungsauftrag impliziert, negiert das Arbeitsverhältnis diese beruflerzieherische Dimension. Die Rechtsnatur der Lehre wird im zweiten Fall ausschließ-

34 Roemhild, G., Entwicklungslinien im Recht des Lehrverhältnisses von der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 bis zur Gegenwart. Darstellung mit Vorschlägen für eine bundeseinheitliche Regelung, Diss. Göttingen 1956. Schindler (Anm. 24). Ziertmann, P., Das Wesen des Lehrvertrages. Eine soziologische Betrachtung, in: Wirtschaft und Berufserziehung 1 (5/6), 1949, S. 4–8 und S. 55–58.

35 Manifest zur Reform der Berufsausbildung, Zeitschrift für Jugendfragen und Jugendarbeit, Sonderdruck, München 1973. Lempert, W., Berufliche Bildung als Beitrag zur gesellschaftlichen Demokratisierung. Frankfurt/M. 1974. Offe, C., Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt/M. 1975.

36 Richter, I., Die Rechtssprechung zur Berufsausbildung. Analyse und Entscheidungssammlung, Stuttgart 1969. Richter, I., Grundgesetz und Schulreform. Aufsätze zur Verfassung und Verwaltung des Bildungswesens, Weinheim 1974. Industriegewerkschaft Metall/IGM, Reform der beruflichen Bildung. Zwischenbilanz und Dokumentation, Frankfurt/M. 1976. Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung/KDW (Hrsg.), Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein neues Berufsbildungsgesetz. Teil 1 und Teil 2, Bonn 1975.

37 Kell, A., Organisation, Recht und Finanzierung der Berufsbildung, in: Arnold, R./Lipsmeier, A. (Hrsg.), Handbuch der Berufsbildung, 2. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 453–484. Nolte, H./Röhrs, H.-J. (Hrsg.), Das Berufsausbildungsgesetz. Text und Diskussion 1969–1976, Bad Heilbrunn 1979.

38 Vgl. Richter (Anm. 24), S. 102 ff.

39 Aldenhoff, F., Die neue Rechtssprechung über den Lehrvertrag, Diss. Köln 1929.

40 Hartz, W., Die Tarifbarkeit der Lehrlingsentschädigung, Kiel 1928.

41 Gleiß, A., Der Lehrvertrag im Verhältnis zum Tarifvertrag und zur Innungsbestimmung, Diss. Kiel 1926. Hirte, W., Tarifvertrag und Lehrvertrag, Diss. Marburg 1928.

42 Galinski, G., Das Lehrlingsrecht im modernen Arbeitsrecht, Diss. Leipzig 1933.

43 Vgl. Preller (Anm. 15), S. 89 ff.

lich funktional interpretiert und die Anforderung des Auszubildenden als „abhängige Arbeit“ betrachtet, im Sinne eines „modifizierten Arbeitsverhältnisses“. <sup>44</sup> Im Zentrum dieses Konflikts steht der Mitwirkungsanspruch der Arbeitnehmer. <sup>45</sup> Die NS-Ordnungspolitik umgeht das Steuerungsproblem durch eine Partizipation von NS-Organisationen und dem Aufbau neuer Strukturen, u. a. der Einführung des Reichshandwerksmeisters. <sup>46</sup>

Das BBiG beendet den Konflikt in dem „Berufsbildung“ als Ausbildungsverhältnis mit curricularer Prozessstruktur definiert wird (§ 1 Abs. 1 BBiG). <sup>47</sup> Aus dem Recht, Lehrlinge nach Belieben einzustellen, wird die Verpflichtung, Auszubildenden systematisch Fertigkeiten und Kenntnisse im Sinne des Ausbildungsziels zu vermitteln (§ 6 Abs. 1 BBiG). Das Steuerungsdefizit der Zwischenkriegszeit wird mit der Forderung der Gewerkschaften nach gesetzlicher Regelung und einer staatlichen Kontrolle der Betriebslehre durch das Bundesarbeitsministerium (BAM) aktualisiert. Fehlende Mitspracherechte und der Anspruch der Arbeitnehmer, Bildungspolitik gleichberechtigt mitzugestalten, prägen die öffentliche Auseinandersetzung. <sup>48</sup> Die angestrebte staatliche Steuerung der betrieblichen Berufserziehung, die einen Traditionsbruch bedeutet, endet in einem Kompromiss. <sup>49</sup> Wenngleich der öffentlich-rechtliche Status der Kammern – namentlich die Sonderstellung des Handwerks – mit dem BBiG und damit deren Verfügungsrecht unterstrichen wird, erlangt der Staat eine bislang nicht gekannte Steuerungskompetenz. <sup>50</sup> Zentrale berufsbildungspolitische Fragen sind ohne die Autorität des BMBF und einschlägiger Fachministerien fortan nicht zu klären. Der Ausbau der staatlichen Steuerung unter Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen scheitert 1980 vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Berufsfreiheit der Unternehmen (Art. 12 GG) wird im Urteil herausgestellt, aber auch deren Sozialpflichtigkeit betont. <sup>51</sup> Mit der geplanten Novellierung des BBiG von 1973 und der Veröffentlichung sog. Markierungspunkte ist die Absicht verbunden, Steuerung und Kontrolle der beruflichen Aus- und Weiterbildung in die Hände einer noch zu gründenden staatlichen Institution i. S. eines Mitbestimmungsmodells zu legen. <sup>52</sup> Das Scheitern sowohl dieses Vorhabens als auch das des am 30.6.1976 von der Regierung verabschiedete Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) – es wird vom Verfassungsgericht am 10.12.1980 kassiert <sup>53</sup> – beendet alle Versuche neue Steuerungs- und Kontrollformen gesetzlich zu verankern. Eine Aufwertung der Sozialpartner bei gleichzeitigem Rückzug des Staates ist die Folge. <sup>54</sup> Die unvollendete Umsetzung des Berufsgrundbildungsjahres – ein Vollzeitschuljahr in kooperativer (dualer) Form zur Qualitätssicherung der technisch-gewerblichen Erstausbildung <sup>55</sup> –, lässt neben dem Fehlen staatlicher Steuerungskompetenz die nicht ergriffene Chance zur Integration der Be-

44 Schuster, H., Das Recht des gewerblichen Lehrlings. Gesetz und Rechtssprechung. Stuttgart 1928.

45 *Industriegewerkschaft Metall/IGM*, Interessenvertretung in der betrieblichen Berufsbildung, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1977.

46 Vgl. John (Anm. 8), S. 137 ff. Die alte Organisationsstruktur wird zwischen 1933 und 1935 aufgelöst und der „große Befähigungsnachweis“ eingeführt (ebd., S. 141).

47 Vgl. BBiG (Anm. 32).

48 Lipsmeier, A. (Hrsg.), Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren, Wiesbaden 1983.

49 Vgl. Stratmann/Schlösser (Anm. 30), S. 175 ff.

50 Greinert, W.-D., Das duale System der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart 1995, S. 30 f.

51 Mückenberger, U., Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz. Rechtsgutachten, Baden-Baden 1986.

52 Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft/BMBW (Hrsg.), Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Markierungspunkte). o.O. o.J. (Bonn 1974). Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft/BMBW (Hrsg.), Berufsbildungsgesetz – Regierungsentwurf, Bonn 1975. Nolte/Röhrs (Anm. 37), S. 90 ff.

53 Knopp, A./Kraegeloh, W., Berufsbildungsgesetz, 4. Aufl., Köln/Bonn 1998, S. 5.

54 Streeck, W./Hilbert, J./Kevelaer van, K.-H. u. a., Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung. Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der BR Deutschland, Berlin 1987.

55 Die Voraussetzungen für die rechtliche Integration des BGJ in die duale Ausbildungskonzeption lieferte § 29 BBiG.

rufsbildung in das allgemeine Bildungssystem erkennen.<sup>56</sup> Unterschiedliche Steuerungsmodi und Rechtsnaturen sind es, die eine Integration von allgemeiner und berufsfachlicher Bildung verhindern und staatliches Handeln blockieren. Alle Versuche, die Attraktivität vollzeitschulischer Bildungsgänge über landesrechtliche Regelungen zu steigern sowie die didaktische Dualität von Theorie und Praxis zu nutzen, scheitern an den ordnungspolitischen Hürden des BBiG, namentlich an der Regelungskompetenz der zuständigen Stelle (i. S. § 44, 55 i. V. m. § 73 ff. BBiG).<sup>57</sup>

### 3.1 Aktuelle Diskurse

Das strukturelle ordnungspolitische Defizit der Steuerung des Systems Beruflicher Bildung zeigt sich aktuell in drei Feldern: a) der Implementierung des BBiG in den neuen Bundesländern, b) der Novellierung des BBiG von 2005 und c) der Etablierung eines europäischen Bildungs- und Hochschulraums. (a) Das BBiG-Inkraftsetzungsgesetz (IGBBiG) der Deutschen Demokratischen Republik vom 19. Juli 1990 normiert die Berufsbildung nach den Rechtsstandards der Bundesrepublik. Alle Regelungen des Arbeitsgesetzbuchs, der Steuerung und Kontrolle der Berufsbildung, zum Abschluss von Lehrverträgen, zur ‚Lehrproduktion‘ und Facharbeiterprüfung sind aufgehoben (Art. 5 Abs. 2 IGBBiG).<sup>58</sup> Vor allem die fehlende Ausbildungsinfrastruktur, getragen von Handwerk, Industrie und mittelständischen Unternehmen, lässt erhebliche Defizite erkennen. Das geringe Angebot an Ausbildungsplätzen, insbesondere im Handwerk, einerseits, ein äußerst reduziertes Spektrum an Ausbildungsberufen andererseits, verlangt sozialstaatliches Handeln im Sinne des Gleichbehandlungsgebots. Die Gewährleistung beruflicher Ausbildungsangebote erfolgt seit den 1990er Jahren in den neuen Ländern zum einen durch Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, zum anderen durch vollzeitschulische Bildungsgänge nach Landesrecht. Während die Maßnahmen des Bundes auf der Rechtsbasis des Sozialgesetzbuchs (SGB III) gründen und ein „paralleles Berufsbildungssystem“ etablieren<sup>59</sup>, erfolgt die Beschulung der Jugendlichen ohne Ausbildungsvertrag, im Sinne des Schulrechts, in unterschiedlichen Berufsfachschultypen. Die regional flächendeckende Vermaßnahme beruflicher Erstausbildung durch Aktivitäten des Bundes offenbart ein Steuerungsdefizit, das auf Lücken im BBiG verweist. Mit der verdeckten Finanzierung einer wie auch immer gearteten beruflichen Erstausbildung wird sowohl mittelbar in den Ausbildungsmarkt eingegriffen als auch über das Ausbildungsangebot selbst entschieden.<sup>60</sup> Eine weitere Konfliktsituation mit (verfassungs-)rechtlicher Reichweite besteht darin, ‚freie Träger‘ mit Maßnahmen der Berufs- und Fachbildung zu beauftragen, die nach Grundgesetz (Art. 30 u. 70 ff. GG) Angelegenheit der Länder sind. Die Qualität der Berufsbildung ist davon gleichermaßen betroffen wie die Verpflichtung des Staates „jedem Bürger eine begabungsgerechte Ausbildung als Grundlage für die freie Entfaltung der Persönlichkeit“ zu garantieren.<sup>61</sup> Darüber hinaus verbleibt, mit Auswirkungen auf die Akzeptanz vollzeitschulischer Bildungsgänge, die Kontrolle über die Abschlussprüfung sowie die Setzung curricularer Standards in der Zuständigkeit der Kammern resp. der ‚zuständigen Stelle‘ (§§ 44, 45 BBiG).

56 Greinert, W.-D., Das deutsche System der Berufsausbildung. Tradition, Organisation, Funktion. 3. Aufl., Baden-Baden 1998, S. 97 ff.

57 Götz, H., Berufsbildungsrecht, München 1992. Wohlgemuth, H. H./Sarge, K., Berufsbildungsgesetz. Kommentare für die Praxis. 2. Aufl., Köln 1995, S. 150 ff. und S. 218 f.

58 Auf die zentralen Eckpunkte der sozialistischen Berufsausbildung kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Vgl. Rudolph, W. u. a., Berufspädagogik, Ost-Berlin 1987. Staatssekretariat für Berufsbildung (Hrsg.), Sozialistisches Bildungsrecht – Berufsbildung. Rechtsvorschriften 1985–1988, Berlin 1989.

59 Vgl. Avenarius/Rux (Anm. 31), S. 96.

60 Vgl. Avenarius/Rux (Anm. 31), S. 99.

61 Vgl. Avenarius/Rux (Anm. 31), S. 99. Mückenberger (Anm. 51), S. 81 ff.

(b) Die Novellierung des BBiG vom 23. März 2005<sup>62</sup> modifiziert mit einer zeitlich begrenzten Öffnungsklausel insofern ein Steuerungsdefizit des Systems Beruflicher Bildung als es einen neuen Modus der Anerkennung vollzeitschulischer Bildungsgänge verfolgt.<sup>63</sup> Mit dem Berufsbildungsreformgesetz (BerBiRefG) wird einerseits ein ordnungspolitisches Experiment gewagt, das staatliche Interessen berücksichtigt und (alte) Forderungen der Arbeitnehmer aufgreift, andererseits eine Aufwertung schulischer Berufs- und Fachbildung durch eine curriculare Abstimmung zwischen vollzeit- und teilzeitschulischen Curricula des dualen Systems ermöglicht. Die Experimentierklausel (§ 7 und 43 Abs. 2 BBiG; § 36 Abs. 2 HwO) eröffnet den Akteuren eine mittelbare, strukturelle Verzahnung von schulischer Bildung sowie betrieblicher Ausbildung und damit einen bislang nicht vorhandenen Gestaltungsspielraum. Sowohl das Demokratiedefizit wird damit partiell beseitigt als auch ein altes Steuerungsproblem. Eine grundlegende ordnungspolitische Reform ist damit nicht in Sicht, vielmehr eine Flexibilisierung des Berufsbildungssystems sowie eine Deregulierung des nichtakademischen Ausbildungsmarkts.<sup>64</sup> Die strukturellen Mängel des ‚dualen Systems‘ sind, gerade im internationalen Vergleich, nicht ohne eine Reform des BBiG zu beseitigen.<sup>65</sup>

(c) Die Steuerung und Regulierung des Systems Beruflicher Bildung wird mit der Herstellung eines europäischen Bildungs- und Hochschulraums auf ein neues Niveau gehoben. Das ordnungspolitische Top-Down-Modell hat mit der Implementation des angelsächsischen Bildungssystems Auswirkungen sowohl auf die Verfassung der Hochschule als auch auf das deutsche System Beruflicher Bildung. Bologna- und Kopenhagen-Lissabonprozess betreiben eine vertikale und horizontale Systemintegration mit weitreichenden Konsequenzen für die Reproduktion nichtakademischer und akademischer Berufe einerseits, für die Struktur nationaler Arbeitsmärkte andererseits. Vollzeitschulische Bildungsgänge und die klassische Gesellen- und Facharbeiterausbildung sind mittelfristig an eine neue Systemarchitektur anzupassen. Sowohl der Europäische (EQF) als auch der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) operieren mit neuen Steuerungsinstrumenten (Creditsystem, Benchmarking-Methode etc.).<sup>66</sup> Die Berufs- und Fachbildung ist davon in unterschiedlicher Weise unmittelbar betroffen.<sup>67</sup> Mit den Verträgen von Maastricht resp. Amsterdam wird die europäische Berufsbildungspolitik nach dem ‚Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung‘ (Art. 150 EG) gesteuert.<sup>68</sup> Hiermit wird die Zuständigkeit in diesem Politikfeld in die Hände der Europäischen Union einerseits, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 II EG) in die Verantwortung der Mitgliedstaaten andererseits gelegt.<sup>69</sup> Obschon die sog. Methode der offenen Koordinierung eine liberale Handhabung und nationale Eigenständigkeit gewährt, beschneiden

62 Das Berufsbildungs-Reformgesetz (BGBl. Teil I, Jg. 2005, S. 931 ff.) ist am 1. April 2005 in Kraft getreten.

63 Aff, J., Berufliche Bildung in Vollzeitschulen – konjunkturabhängige Hebamme des dualen Systems oder eigenständige bildungspolitische Option, in: Eckert, M./Zöllner, A. (Hrsg.), Der europäische Bildungsraum – Beiträge zur Berufsbildungsforschung, Bielefeld 2006, S. 125–138.

64 Richter, I., Perspektiven der Integration von Jugendlichen. Zur Novellierung des Berufsbildungsgesetzes, in: Greinert, W.-D./Schur, I. R. (Hrsg.), Zwischen Markt und Staat – Berufsbildungsreform in Deutschland und in der Schweiz, Berlin 2004, S. 78–87.

65 Greinert/Schur (Anm. 64), passim. Greinert, W.-D., Erwerbsqualifizierung jenseits des Industrialismus. Zu Geschichte und Reform des deutschen Systems der Berufsausbildung. 2. Aufl., Frankfurt/M 2012, S. 262 ff.

66 Fietz, G./Le Mouillour, I./Reglin, T., ECVET – Einführung eines Leistungspunktesystems für die Berufsbildung, Schlussbericht, Bielefeld 2008, S. 44 ff.

67 Auf die einzelnen Auswirkungen kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

68 Shaw, J., From the Margins to the Center. Education and Training Law and Policy, in: Craig, P./de Burca, G., The Evolution of Law, Oxford 1999, pp. 556–595. Vgl. Avenarius/Rux (Anm. 31), S. 91 ff. Neuerdings: Avenarius/Füssel (Anm. 28), S. 42 ff. Zum EG-Vertrag und binationalen Abkommen im Feld der Berufsbildung: Knopp/Kraegeloh (Anm. 53), S. 419 ff.

69 Vgl. Avenarius/Rux (Anm. 31), S. 91 ff. Der Vertrag von Amsterdam sieht im Gegensatz zu vorherigen Vereinbarungen eine „Anhörung des Ausschusses der Regionen“ (Art. 150 Abs. 4) vor.

Restriktionen (Art. 150 i. V. m. Art. 5 EG) – vor allem das Respektgebot (Art. 150 Abs. 1 EG) und das Harmonisierungsverbot (Art. 150 Abs. 4 EG) – die ordnungspolitischen Möglichkeiten der Akteure auf nationaler Ebene. Die Umsetzung der Ziele europäischer Berufsbildungspolitik, d. h. Förderung der Mobilität, Entwicklung der Kooperation von Schulen und Unternehmen sowie Aufwuchs des Informationsaustausches stößt an Grenzen.<sup>70</sup> Ein neues strukturelles Steuerungsproblem lässt sich insofern erkennen als die bestehende Rechtsnorm und die damit verbundene ordnungspolitische Dualität eine institutionelle sowie programmatische Integration von Berufs- und Fachbildung deutscher Provenienz in das europäische Bildungs- und Hochschulsystem blockiert. Die im BBiG verankerte Isolierung der Lernorte Schule und Unternehmen, die durch das 2005 vorgelegte Reformgesetz (BerBiRefG) i. S. einer defensiven Modernisierung substantiell nicht aufgehoben wird, offenbart eine der Tradition verhaftete, rechtliche Fessel mit wenig Gestaltungspotential.

#### 4 Schluss

Die Verrechtlichung von Berufs- und Fachbildung ist in einen Systembildungsprozess eingebettet, der Kontinuität hinsichtlich betrieblicher Berufserziehung und Diskontinuität im schulischen Sektor zu erkennen gibt. Die Theorie der zwei Lernorte prägt seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert sowohl den rechtlichen als auch den institutionellen Wandel des Systems Beruflicher Bildung. Mit Blick auf die europäische Berufsbildungspolitik im Allgemeinen und den ordnungspolitischen Diskurs zum Qualifikationsrahmen (EQF/DQR) im Besonderen zeigt sich, dass der bildungspolitische deutsche Sonderweg an eine Grenze stößt. Die doppelte Rechtsnorm, die sich historisch in einer ordnungspolitischen Dualität spiegelt, erschwert einerseits die europäische Integration, blockiert andererseits eine Weiterentwicklung resp. zweite Reform des Systems Beruflicher Bildung. Eine Reform i. S. einer Systemkomplementierung ist mithin an eine Integration von beruflicher und allgemeiner Bildung rückgekoppelt. Dazu sind rechtliche, institutionelle und organisatorische Hürden abzubauen, ist eine curriculare Neuorientierung einzuleiten, die die beruflichen Spezifika formal anerkennen.

Die Rechts- und Sozialgeschichte von Berufs- und Fachbildung (resp. von Berufserziehung und Berufsbildung) zeichnet eine Systembildung, charakterisiert von Abwehr und kurzen Reformphasen. Sowohl die erste Phase der Systemkomplementierung in der Weimarer Republik als auch die zweite nach 1949 offenbart einen manifesten Konflikt um die Steuerung und Regulierung des Berufsbildungssystems. Die Verteidigung traditioneller Rechte durch die Wirtschaft und das Einklagen des Rechts auf Mitbestimmung durch die Arbeitnehmer bilden die beiden Pole sowohl des ordnungspolitischen Konflikts als auch des berufsbildungspolitischen Steuerungsdilemmas. Der lange Weg zum Berufsbildungsgesetz von 1969 ist damit erklärt, aber auch die Strecke benannt, die zu einem gemeinsamen europäischen Bildungs- und Arbeitsmarkt führt.

Wirtschaftsrecht auf der einen Seite, Partizipation und berufliche Mobilität auf der anderen adressieren die aktuelle Berufsbildungspolitik. Eine Transformation des Systems Beruflicher Bildung ist nur durch eine Öffnung resp. Erweiterung der bestehenden Rechtsnormen zu erreichen. Die im Berufsbildungsreformgesetz von 2005 verankerte Öffnungsklausel ist ein erster Schritt, berufsfachliche Bildungsgänge unterschiedlicher Provenienz curricular und organisatorisch zu verzahnen, berufliche Mobilität für verschiedene Klientel zu garantieren und den Anachronismus

70 Vgl. Fietz/Le Mouillour (Anm. 66), S. 48 f. Greinert (Anm. 65), S. 276 ff.



ordnungspolitischer Dualität zu überwinden. Aktives staatliches Handeln ist dafür eine zentrale Voraussetzung. Die Steuerung und Regulierung des Systems Beruflicher Bildung fordert nicht nur wegen dessen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Relevanz staatliche Intervention heraus, sondern auch aufgrund seines traditionell sozialpolitischen Engagements sowie des Verfassungsauftrags, gleiche Lebensverhältnisse im Gemeinwesen zu gewährleisten.

*Verf.: Prof. Dr. habil. Friedhelm Schütte, TU Berlin, Institut für Berufl. Bildung und Arbeitslehre, Stellv. Geschäftsführender Direktor, Marchstr. 23 – MAR 1-4, 10587 Berlin, E-Mail: friedhelm.schuette@tu-berlin.de*

*Wulf Hopf*

## Selektion im Bildungssystem

Die historische Entwicklung des Schulrechts nimmt immer wieder Bezug auf den Konflikt zwischen dem Interesse der Eltern an einer ihren Kindern angemessenen, möglichst weiterführenden Ausbildung und dem Interesse der Schule und Lehrerschaft, die Zuweisung zu Bildungsgängen nach von ihnen definierten Leistungsanforderungen und -ergebnissen vorzunehmen. Die hierin angelegten Konflikte verweisen auf die Auslese- oder Selektionsfunktion des Schulsystems. „Schulische Selektion“ wird in der öffentlichen Diskussion seit längerem fast automatisch mit sozialer Selektion gleichgesetzt, d. h. mit einem Ergebnis schulischer Auswahl- und Lernprozesse, bei dem Bedingungen der familialen Herkunft von Kindern und Jugendlichen einen ungerechtfertigt hohen Einfluss auf den Bildungserfolg ausüben. Solche „zugeschriebenen“ Bedingungen der familialen Herkunft sind z. B. die Geschlechtszugehörigkeit, der sozioökonomische Status der Eltern und damit der Familien, der Status als Zuwanderer oder Einheimischer, die regionale Zugehörigkeit. Auch dieser Beitrag geht in seinem zweiten Teil auf die soziale Selektion im Schulsystem ein. Davor aber unternimmt er den Versuch, Rahmenbedingungen der Selektion im deutschen Schulsystem zu beschreiben, die noch nicht zwingend eine soziale Selektion beinhalten. Auf diese Weise wird der *indirekte* Charakter der sozialen Selektion in modernen Schulsystemen erkennbar. Es sind Systeme, in denen die soziale Selektion „mitlaufend“ durch das Zusammenwirken von schulstrukturellen Merkmalen mit Prinzipien erzeugt wird, die gegen ständische, offen sozialdiskriminierende Praktiken der Vormoderne entwickelt wurden: das Leistungsprinzip und das grundlegende Recht auf freie Wahl der Ausbildung.

### 1 Rahmenbedingungen der Selektion im deutschen Bildungswesen

Moderne Bildungssysteme organisieren massenhafte Lernprozesse von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen über eine lange Zeit ihrer Lebensspanne und teilen sie dabei nach unterschiedlichen inhaltlichen Profilen „horizontal“ und nach unterschiedlichem Spezialisierungsgrad, nach Schwierigkeit und Dauer „vertikal“ auf.<sup>1</sup> Diese Aufteilungen sind mit Entscheidungen über

1 Vgl. dazu Lundgreen, P., Schule im 20. Jahrhundert. Institutionelle Differenzierung und expansive Bildungsbeteiligung, in: Benner, D./Tenorth, H.-E. (Hrsg.), Bildungsprozesse und Erziehungsverhältnisse im 20. Jahrhundert. Praktische Entwicklungen und Formen der Reflexion im historischen Kontext (= Z. f. Päd., 42. Beiheft), Weinheim/Basel 2000, S. 141–165.