

# „Mission impossible“? Aufbau dualer Berufsausbildung in England und Irland

Infolge des massiven Anstiegs der Jugendarbeitslosigkeit in Europa erfährt das duale Modell der Berufsausbildung neue Aufmerksamkeit. In der öffentlichen Diskussion steht häufig die Frage im Raum, inwieweit sich dieses als Reformmodell für Länder eignet, die auf keiner sozialpartnerschaftlichen Tradition in der Berufsbildung aufbauen können. Um zur Klärung dieser Frage beizutragen, untersucht dieser Beitrag an den Beispielen England und Irland, unter welchen Voraussetzungen ein Aufbau eines kooperativen Systems der beruflichen Bildung gelingen kann. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Aufbau eines kooperativen Ausbildungssystems maßgeblich von der Rolle der Parteipolitik abhängt.<sup>1</sup>

MARIUS R. BUSEMEYER, JANIS VOSSIEK

## 1. Einleitung

In Zeiten steigender Jugendarbeitslosigkeit wird das Modell der dualen Ausbildung in der Öffentlichkeit und unter Politikexperten gern als Best-Practice-Modell diskutiert.

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Länder mit fest etablierten dualen Ausbildungsstrukturen wie Deutschland, Österreich, die Schweiz, Dänemark oder auch die Niederlande signifikant geringere Jugendarbeitslosenquoten aufweisen. Die Berufsbildungssysteme dieser Länder sind in der Literatur als *kollektive Berufsbildungssysteme* bezeichnet worden (Busemeyer/Trampusch 2012, S. 14f.), die sich durch folgende Merkmale auszeichnen: erstens eine ausgeprägte Beteiligung der Arbeitgeber an der Erstausbildung; zweitens eine starke Stellung intermediärer Assoziationen wie zum Beispiel Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Verwaltung und Reform von Ausbildungsinhalten und -strukturen; drittens die Vermittlung von relativ breit geschnittenen beruflichen Qualifikationen, die in Form von Ausbildungsabschlüssen standardisiert und zertifiziert werden; und viertens die duale Organisation der Ausbildung, d. h. eine Kombination aus praktischer Ausbildung im Betrieb und theoretischem Unterricht in beruflichen Schulen (vgl. Busemeyer 2009).

Die beiden in diesem Artikel untersuchten Fälle England<sup>2</sup> und Irland werden im Unterschied hierzu der Gruppe der *liberalen Berufsbildungssysteme* zugeordnet. Deregulierte und liberalisierte Arbeitsmärkte gehen hier mit einem starken Wettbewerb der Unternehmen um Human-

kapital einher. Da die ausbildenden Unternehmen mit dem Risiko der Abwerbung durch Konkurrenten konfrontiert sind, ist ihr Engagement in der grundständigen beruflichen Bildung vergleichsweise schwach ausgeprägt. Zudem hält sich der Staat im Hinblick auf Ausbildungsordnungen und -bedingungen zurück und verschafft den Unternehmen hierdurch die Möglichkeit, eine stark firmenspezifische Ausbildung zu verfolgen. Dieser hohe Grad an „Voluntarismus“ (King 1993) kommt auch durch die – im Vergleich zu kollektiven Systemen – geringe Einbindung von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsdachverbänden auf nationaler Ebene zustande. Aufgrund ihrer schwachen Position in der Berufsbildungspolitik können sie die Entwicklung berufsübergreifender Ausbildungsstandards ohne Unterstützung durch die Regierungen nur schwer vorantreiben.

Trotz der benannten Unterschiede zwischen den beiden Systemen der beruflichen Bildung haben Regierungen sowohl in England als auch in Irland wiederholt versucht,

1 Wir danken Lina Seitzl und Sophie Fendrich für die tatkräftige Unterstützung bei der Daten- und Literaturrecherche.

2 Wir sprechen im vorliegenden Artikel durchgängig von England und nicht von Großbritannien, da vor allem Schottland und Wales im Rahmen der Devolution-Reformen der letzten Jahrzehnte eigene Kompetenzen in der Bildungspolitik erhalten haben. Allerdings gilt das im vorliegenden Artikel beschriebene Muster der Berufsbildungsreformen grosso modo auch für Großbritannien insgesamt.

Bestandteile von kollektiven Ausbildungssystemen zu übernehmen und heimische Strukturen in Richtung eines dualen Ausbildungsmodells zu reformieren – auch in der Hoffnung, dadurch das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Vor diesem Hintergrund untersuchen wir, unter welchen politischen Voraussetzungen Regierungen in beiden Ländern solche Reformen einleiten und in der Lage sind, diese auch nachhaltig umzusetzen. Insbesondere interessiert uns, inwiefern Parteipolitik die Einbindung organisierter Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Reformprozesse ermöglicht und inwieweit sie zur Überwindung eines völlig anders gearteten Berufsbildungssystems beitragen kann.

Allgemein gesprochen scheint eine Übertragung des dualen Modells auf Länder mit andersgearteten Ausbildungsstrukturen schwierig und voraussetzungsvoll zu sein, da Ausbildungssysteme auf komplexe Weise in soziale, politische, ökonomische und kulturelle Institutionen eingebettet sind (Finegold/Soskice 1988; Fuller/Unwin 2011). Unser Vergleich zeigt, dass diese Voraussetzungen in Irland eher vorhanden waren als in England und dass die Versuche zur Etablierung dualer Ausbildungsstrukturen daher dort wesentlich erfolgreicher waren als in England.

Im Folgenden dokumentieren wir diese unterschiedlichen Entwicklungen im Rahmen von Fallstudien zu Berufsbildungsreformen in England und Irland in den 1980er Jahren und danach. Unser zentraler Befund ist, dass die Unterschiede zwischen den beiden Ländern auf das Handeln von Regierungsparteien in einer kritischen Phase der Weichenstellungen in den späten 1980er Jahren zurückgeführt werden können. Die englischen Thatcher-Regierungen privilegierten in ihrer Berufsbildungspolitik einseitig die Interessen der Arbeitgeber, auch mit dem Ziel, die Gewerkschaften in der Berufsbildungspolitik zu marginalisieren. Die in dieser Zeit in Irland regierenden Koalitionen verfolgten hingegen einen sozialpartnerschaftlichen Ansatz, der an den korporatistischen Ansatz christdemokratischer Parteien in einigen kontinentaleuropäischen Ländern erinnert (van Kersbergen 1995). Die Politik der jeweils von einer bürgerlichen Mittepartei (Fine Gael oder Fianna Fáil) geführten Koalitionen zielte darauf ab, die Kooperation zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zu fördern. Die Berufsbildungspolitik war ein wichtiges Instrument, das zu diesem Zweck eingesetzt werden konnte.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: In Abschnitt 2 werden zentrale Theorien der politischen Ökonomie vorgestellt, die üblicherweise zur Analyse der Berufsbildungspolitik verwendet werden. Hier kontrastieren wir Ansätze, die dem Institutionenengel der politischen Ökonomie und dem Politikerbe eine starke Beharrungskraft zusprechen, mit Ansätzen, die den Gestaltungsspielraum von parteipolitisch motivierten Regierungen betonen. Der dritte Abschnitt stellt das gemeinsame Politikerbe im Bereich der Berufsbildung in beiden Fällen vor (3.1), bevor die Reformprozesse in England (3.2) und Irland (3.3) genauer analysiert werden. Abschließend fassen wir unsere zentralen Befunde zusammen (4).

## 2. Parteipolitik und Berufsbildung

### 2.1 Spielarten des Kapitalismus und institutionelle Stabilität

Der Literatur zu den *Varieties of Capitalism* (VoC) zufolge richten Unternehmen ihre Produktions- und Personalstrategien maßgeblich an der Beschaffenheit der vorhandenen Ausbildungssysteme aus (Hall/Soskice 2001). Da sich die von den Ausbildungssystemen generierten Fertigkeiten von System zu System unterscheiden, bestimmen diese mit, in welchen Bereichen die Unternehmen komparative Vorteile ausbilden können und auf welchen Märkten sie sich durchsetzen können. In liberalen Marktwirtschaften spezialisieren sich Unternehmen auf Produkte und Dienstleistungen, für die generelle Fertigkeiten („general skills“) relevant sind, die vor allem im Sektor der akademisch ausgerichteten Hochschulbildung vermittelt werden. Im Gegensatz dazu werden in vielen koordinierten Marktwirtschaften, wie etwa in Deutschland, auch berufliche Fertigkeiten („specific skills“) erzeugt, und die berufliche Bildung ist eine sowohl von Jugendlichen als auch von Unternehmen geschätzte Alternative zur Hochschulbildung. Eine hohe Verfügbarkeit beruflicher Fertigkeiten stärkt die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Bereichen wie dem Maschinen- und Automobilbau oder der Chemiebranche (Streeck 1989).

Die VoC-Literatur hebt die Beharrungskraft von Ausbildungssystemen hervor.<sup>3</sup> Hall und Soskice (2001) zeigen, dass die nationalen Berufsbildungssysteme auf vielfältige und komplexe Weise mit anderen „Sphären“ der politischen Ökonomie zusammenwirken, beispielsweise mit den industriellen Beziehungen. Da die Unternehmen nur dann erfolgreich wirtschaften können, wenn die Teilbereiche der Marktkönomien aufeinander abgestimmt sind, lässt sich ein einmal eingespieltes Arrangement komplementärer Institutionen kaum verändern, ohne die Wettbewerbsvorteile der Unternehmen zu gefährden. Auch in Bezug auf Ausbildungssysteme lassen sich verschiedene institutionelle Querverbindungen und Wechselwirkungen zu den anderen Bereichen der politischen Ökonomie identifizieren (Finegold/Soskice 1988; Streeck 1995; Senker 1992; Soskice 1994; Streeck 1989).

Konsequent weitergedacht suggeriert die VoC-Perspektive das Vorhandensein von unterschiedlichen „Gleichgewichten“ – liberale Marktwirtschaften einerseits und koordinierte Marktwirtschaft andererseits –, was von Kritikern als zu statischer und funktionalistischer Ansatz bemängelt wurde (Streeck 2009). In jedem Fall ist es eine empirische Frage, wie stark existierende institutionelle Arränge- ►

3 Für eine ausführlichere Diskussion zu den Beharrungskräften von Berufsbildungsinstitutionen aus der Perspektive des VoC-Ansatzes siehe Busemeyer/Vossiek (2016).

ments und die damit einhergehenden Pfadabhängigkeiten den Handlungsspielraum von politischen Akteuren beschränken. Politische Akteure sind nicht notwendigerweise (wie von Vertretern des VoC-Ansatzes suggeriert) vornehmlich daran interessiert, die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen zu sichern, sondern könnten auch andere Ziele verfolgen, die damit in Konflikt stehen – zum Beispiel die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit.

## 2.2 Parteidifferenztheorie und institutioneller Wandel

Die VoC-Perspektive betont die Beharrungskräfte institutioneller Arrangements. Im Gegensatz dazu zielt die sogenannte Parteidifferenztheorie darauf ab, Gestaltungsspielräume von parteipolitisch motivierten Regierungen zu identifizieren (vgl. Schmidt 1996 für einen Überblick). Dabei geht es ihr um die Erklärung von Unterschieden im Policy-Output (also Politikinhalte wie Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen etc.). Parteien unterschiedlicher Couleur gestalten Politikinhalte unterschiedlich aus, da sie die Interessen von verschiedenen Wählergruppen vertreten. Sozialdemokratische Parteien setzen sich beispielsweise für den Ausbau des Sozialstaates ein, während bürgerliche Parteien auf Steuernsenkungen hinwirken. Regierungsparteien werden zwar in ihrem Handeln durch das bestehende institutionelle Erbe, Votspieler oder internationale Einflüsse beschränkt; entscheidend ist aber letztlich die Aussage, dass trotz all dieser Beschränkungen das Regierungshandeln von Parteien signifikante Spuren im Policy-Output hinterlässt (*parties do matter*). Regierungswechsel sollten demnach auch Neuausrichtungen von Politik ermöglichen, was institutionelle Veränderungen wahrscheinlicher erscheinen lässt als vom VoC-Ansatz suggeriert.

## 2.3 Parteidifferenzen und Effekte auf organisierte Interessen

An dieser Stelle setzt der theoretische Beitrag dieses Artikels an. Wir argumentieren, dass das Handeln von Regierungsparteien durchaus einen Unterschied machen kann, und zwar nicht nur im Hinblick darauf, welche Politikinhalte konkret durchgesetzt werden, sondern auch hinsichtlich der Machtverteilung zwischen organisierten Interessen im politischen Prozess (vgl. Busemeyer 2015; Dingeldey 1996; Vossiek 2015). Regierungsparteien können mit Policy-Instrumenten darauf abzielen, die Machtbalance zwischen verschiedenen Interessen so zu beeinflussen, dass ihnen nahe stehende Interessengruppen an Macht gewinnen. Linke Parteien könnten somit auf die Stärkung des Einflusses von Gewerkschaften zielen, während es sich bei den bürgerlichen Parteien umgekehrt verhält. Christdemokratische Parteien könnten hier eine Mittelposition einnehmen und einen korporatistischen, sozialpartnerschaftlichen Ansatz verfolgen, der auf den Ausgleich unterschiedlicher Interes-

sen zielt (van Kersbergen 1995). Unser Argument stellt somit eine Erweiterung der Analyseperspektive der klassischen Parteidifferenztheorie dar, denn wir betonen den Einfluss des Regierungshandels auf die Machtbalance zwischen organisierten Interessen.

Unser Ansatz erweitert aber auch die Perspektive, die üblicherweise in der Literatur zu industriellen Beziehungen eingenommen wird. In Studien zur Berufsbildungspolitik wird häufig die Existenz kooperativer Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern als Hauptfaktor für die Entstehung und Stabilität kollektiver Berufsbildungsinstitutionen betont. Sofern es keine Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern gebe, seien duale Ausbildungsmodelle nur schwer aufrecht zu erhalten oder aufzubauen (Bosch/Charest 2008; Crouch et al. 2004; Gospel 1995). Allerdings wird in diesen Ansätzen implizit davon ausgegangen, dass die Machtbalance und das Kooperationsmuster zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften letztlich in der außerparlamentarischen Arena bestimmt werden. Wir betonen jedoch, dass (parteipolitisch gefärbte) Regierungen auch die Machtverteilung und Interaktionsmuster zwischen den Sozialpartnern beeinflussen können und diese somit nicht als unabänderliche Einschränkungen des Regierungshandels verstanden werden müssen. Ein traditionelles Beispiel sind Regierungsinterventionen in die Lohnpolitik, sofern sich die Sozialpartner nicht auf gemeinsame Abschlüsse einigen können. Allein dieser „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1994) eines einseitigen Regierungshandels könnte Auswirkungen auf deren Kooperationsbereitschaft haben.

Abgesehen von dieser eher drastischen Interventionsmöglichkeit gibt es verschiedene andere Möglichkeiten, wie Regierungen die organisierten Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf unterschiedliche Weise berücksichtigen können (Busemeyer 2015, S. 45). Eine erste ist, diesen Interessen direkt (und unter Umständen selektiv) Zugang zu der Arena der Gesetzgebung zu gewähren. Es ist zu erwarten, dass konservative Regierungen eher die Interessen der Arbeitgeber privilegieren, während linke Regierungen diejenigen der Gewerkschaften bevorzugen. Parteipolitische Ideologien beeinflussen jedoch nicht nur, welche Interessen privilegierten Zugang bekommen sollen, sondern auch, wie der Prozess der Interessenvermittlung überhaupt ausgestaltet werden soll. So können Regierungen entweder einen eher „klassenkämpferischen“ Ansatz wählen und die Interessen der ihnen nahestehenden Interessengruppen bevorzugen, oder sie vertreten einen sozialpartnerschaftlichen Ansatz. Bei Letzterem werden auch die Interessen der „anderen“ Seite in Form von korporatistischen Institutionen und Verfahren an der Entscheidungsfindung beteiligt. Die klassischen Beiträge aus der Literatur zu den industriellen Beziehungen haben diese Zusammenhänge nicht immer im Blick, da sie davon ausgehen, dass Interessenvermittlungsstrukturen systemische Eigenschaften sind und somit nicht (oder nur wenig) durch parteipolitische Kräfte beeinflusst werden.

Wie kann dieses theoretische Argument auf den konkreten Fall der Berufsbildungspolitik angewendet werden? Der Ausgangspunkt unserer Überlegung ist die Feststellung, dass sich auch Regierungen in liberalen Marktwirtschaften in der Berufsbildungspolitik engagieren, selbst wenn dieser Bildungszweig im Vergleich zur Hochschulbildung weniger gut ausgebaut ist. Ein konkreter Anlass für berufsbildungspolitisches Engagement in England und Irland war die zunehmende Jugendarbeitslosigkeit in den 1970er und 1980er Jahren. Die Reaktion der jeweiligen Regierungen auf diesen exogenen Problemdruck fiel jedoch – so unsere These – je nach parteipolitischer Prägung sehr unterschiedlich aus, sowohl was die Politikinhalte als auch den politischen Prozess angeht. Regierungsparteien zielten außerdem darauf ab, Berufsbildungsreformen als Instrument zur Beeinflussung von Machtbeziehungen in der außerparlamentarischen Arena zu nutzen. Unsere These ist somit auch eine Gegenthese zur VoC-Perspektive, denn wir zeigen im Folgenden, dass das Handeln der Regierungsparteien in den beiden betrachteten Fällen durchaus langfristige Konsequenzen für die weitere Entwicklung dieser Systeme hatte und unsere Befunde eher für die „parties do matter“-These sprechen.

sowie der Anteil und die Inhalte der außerbetrieblichen Ausbildungskomponenten waren nicht über Kollektivvereinbarungen oder gesetzlich geregelt (King 1993; Ryan 2000; I-1; I-3). Außerdem wurde der Ausbildungsabschluss nicht auf der Basis erlangter beruflicher Kompetenzen verliehen, sondern lediglich nach Ablauf einer bestimmten zeitlichen Frist (Gospel 1995; Ryan 2000; E-10; I-1; I-3).

Zweitens ging dieser „voluntaristische“ Ansatz in der Berufsbildung mit äußerst konflikträchtigen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in den Arbeitsbeziehungen einher (Thelen 2004; E-2; I-1; I-6; I-8). Gewerkschaften waren im Wesentlichen als Berufs- und nicht als Industriegewerkschaften organisiert und verfolgten daher in der Ausbildungspolitik die Strategie, die Anzahl qualifizierter Facharbeiter möglichst gering zu halten, um durch diese Verknappung des Angebots die Löhne zu steigern (Costine/Garavan 1995; Dingeldey 1996; E-10; I-1; I-6). Zudem sorgten die Gewerkschaften für hohe Auszubildendengehälter, um eine Substitution von teuren Facharbeitern mit Auszubildenden zu erschweren. Die Arbeitgeber reagierten darauf, indem sie Ausbildungsinhalte nach Möglichkeit so gestalteten, dass Auszubildende mehr Zeit auf produktive Tätigkeiten und weniger auf außerbetriebliches Lernen verwendeten (Senker 1992; E-2; I-3; I-5; I-6).

Beide Länder verfügten über duale Ausbildungsstrukturen, die allerdings im Vergleich zu kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland oder der Schweiz wenig stark reguliert waren und daher auch mit mehr Konflikten zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften einhergingen. Dort, wo Regierungen Reformversuche unternahmen, änderte sich wenig an den konflikträchtigen Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern (Murphy/Coldrick 1988; Senker 1992). Dennoch gab es in beiden Ländern kollektive Institutionen zur Steuerung der Berufsbildung, die tripartistisch mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und staatlichen Vertretern besetzt waren. So waren in England die korporatistisch organisierten sektoralen *Industrial Training Boards* (ITBs) befugt, Ausbildungsstandards zu setzen sowie eine Ausbildungsbeteiligung von Betrieben zu erheben und für Ausbildungszwecke umzuverteilen. Auch die *Manpower Service Commission* (MSC), die 1973 als zentrale Institution zur Neuausrichtung der Berufsbildung ins Leben gerufen wurde, basierte auf der Einbindung von Arbeitgebern und Gewerkschaften. Allerdings hatte die Schaffung dieser Institutionen nicht dazu beigetragen, die Konflikte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerrepräsentanten nachhaltig zu entschärfen (Senker 1992).

Auch in Irland gab es mit *An Comhairle Oiliuna* (AnCO) seit 1968 eine tripartistische Institution zur Weiterentwicklung und Steuerung der Berufsausbildung. Allerdings ►

4 Eine anonymisierte, institutionelle Auflistung ist auf Anfrage bei den Autoren erhältlich. Die Interviews sind jeweils den Fällen zugeordnet (E = England, I = Irland) und werden mit Länderkürzel und fortlaufender Nummer notiert.

### 3. Fallstudien: Berufsbildungsreformen in England und Irland

Im Folgenden verdeutlichen wir die zentrale Rolle von Parteipolitik in Berufsbildungsreformen in England und Irland während der kritischen Phase der 1980er und 1990er Jahre, in der die Weichen für die weitere Entwicklung dieser Berufsbildungssysteme gestellt wurden. Dabei konzentrieren wir uns vor allem auf die Reformen systemrelevanter dualer Ausbildungsstrukturen und nicht dezidiert auf einen Vergleich der betrieblichen Ausbildungspraxis. Die Fallstudien basieren auf Primär- und Sekundärliteratur sowie auf 32 Experteninterviews mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und politischen Akteuren.<sup>4</sup> Wir schildern zunächst das den beiden Ländern gemeinsame Politikerbe in der Berufsausbildung, bevor wir den Einfluss von Parteipolitik in England und Irland analysieren.

#### 3.1 Gemeinsames Politikerbe

Bis in die 1980er Jahre gab es zwischen England und Irland große Ähnlichkeiten in der institutionellen Ausgestaltung der Berufsbildung (Ryan 2000). Zwar wirkten Arbeitgeber und Gewerkschaften in beiden Ländern an der Gestaltung von Ausbildungsinhalten und -bedingungen mit, jedoch waren die erzielten Übereinkünfte wenig verbindlich: So fehlte es an einer gesetzlichen Grundlage für die notwendige Zertifizierung der Kompetenzen der angehenden Facharbeiter, und auch die Entlohnung von Auszubildenden

führte sie nicht zu einer Auflösung der „voluntaristischen“ Strukturen des traditionellen irischen Ausbildungssystems: So verweigerten viele Firmen ihren Auszubildenden den Besuch gesetzlich vorgeschriebener, außerbetrieblicher Ausbildungsangebote (I-5), sodass zwischen 1968 und 1973 40 % aller Auszubildenden keinen Zugang zu diesen Bildungsangeboten hatten (McCarthy 1977, S. 18). Zudem basierte der Abschluss einer Ausbildung weiterhin auf dem Prinzip, eine bestimmte Dauer als Lehrling in einem Betrieb gearbeitet zu haben, ohne dass der tatsächliche Erwerb von beruflichen Kompetenzen überprüft wurde. Die meisten Gewerkschaften akzeptierten dies als Anstellungsvoraussetzung für qualifizierte Tätigkeiten im Rahmen des „closed-shop“-Systems (I-5; I-7). Schließlich gab es bei der Gestaltung der Ausbildungsinhalte vielfältige Konflikte innerhalb von AnCO, sodass es kaum einheitliche Ausbildungsstandards gab (I-1; I-7).

Im Vergleich des Institutionen- und Politikerbes beider Fälle wurde weder in England noch in Irland eine dauerhafte Basis für eine zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern kooperativ organisierte Berufsbildung geschaffen. Gleichwohl stellte die Beteiligung der Gewerkschaften an der Ausbildungspolitik in beiden Fällen eine wichtige Machtressource für diese dar, die sie allerdings nicht dazu bewog, in der Lohnpolitik kompromissbereitere Positionen einzunehmen. Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen waren die 1980er Jahre in beiden Berufsbildungssystemen eine Phase kritischer Weichenstellungen, die zur Herausbildung deutlicher Unterschiede zwischen England und Irland geführt hat. Während die Berufsbildung in England stark vermarklicht worden ist und Gewerkschaften ihre Rolle in der Berufsbildungspolitik weitestgehend eingebüßt haben, sind in Irland dual und korporatistisch organisierte Ausbildungsstrukturen aufgebaut worden. Welche Rolle die jeweiligen parteipolitischen Regierungsinteressen für diese Entwicklungen gespielt haben, diskutieren wir nun in unseren Falldarstellungen. Die Auswahl der Fälle England und Irland eignet sich in besonderer Weise, diese Einflüsse zu untersuchen, denn trotz großer Ähnlichkeiten im politischen und institutionellen Erbe haben sich diese Länder in unterschiedliche Richtungen entwickelt.

### 3.2 England – Entmachtung der Gewerkschaften

In der historischen Nachbetrachtung können die Reformen der bürgerlich-konservativen Thatcher-Regierungen (1979 – 1990) als fundamentale Neustellungen gewertet werden, die bis heute die Strukturen des englischen Berufsbildungssystems maßgeblich prägen. Die Durchsetzung einer politischen Ideologie, die auf einen Rückbau sozialstaatlicher Rechte, die Dezentralisierung von Lohnverhandlungsstrukturen und die politische Entmachtung von Gewerkschaften abzielte (Howell 2005; Rhodes 2000), wurde dabei insbesondere ab 1981 dadurch erleichtert, dass sich die Labour Party als maßgebliche Oppositionspartei gespalten hatte und die

konservativen Regierungen somit über solide parlamentarische Mehrheiten in einer Mehrheitsdemokratie verfügten, die weitreichende Spielräume für einschneidende Reformen bietet (Lijphart 1999).

#### 3.2.1 Erste Schritte konservativer Reformen

Vor dem Hintergrund konfliktgeladener industrieller Beziehungen verfolgte die Thatcher-Regierung eine politische Strategie, die zur Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit gezielt auf die Entmachtung der Gewerkschaften und eine Stärkung unternehmerischer Freiheiten ausgerichtet war (Finegold/Soskice 1988, S. 31; Rhodes 2000). Diese Strategie lässt sich auch in der Berufsbildungspolitik nachvollziehen: Zuerst schaffte die Regierung 1982 alle tripartistischen ITBs ab, in denen Arbeitgeber nicht dagegen votierten (E-2; E-12). Dies führte dazu, dass fast alle ITBs im Laufe der 1980er Jahre verschwanden, da sie nicht mehr finanziell durch die Regierung (und teils über Mittel der MSC) gefördert wurden (Senker 1992, S. 59ff.). Durch die Abschaffung der ITBs entstand ein institutionelles Vakuum im Bereich der Ausbildungssteuerung, in dem die MSC als einzige korporatistisch organisierte Institution verblieb.

Das temporäre Überleben der MSC war jedoch kein Indiz für die Unterstützung der Regierung für korporative Strukturen, sondern strategischen Überlegungen geschuldet (King 1993). Die im Zuge der wirtschaftlichen Krise Ende der 1970er Jahre massiv gestiegene Arbeitslosigkeit, die insbesondere Jugendliche betraf, war zu diesem Zeitpunkt ein zentrales und „potentiell explosives“ (Ainley/Corney 1990, S. 49; Übersetzung der Autoren) Thema in der Wahlbevölkerung (Senker 1992, S. 54; E-9). Da zu diesem Zeitpunkt nur die MSC unmittelbar zur Steuerung und Verwaltung von Arbeitsmarktprogrammen in der Lage war, musste die Regierung noch mit den Gewerkschaften als wichtigen Entscheidern innerhalb dieses Politikfeldes kooperieren.

Allerdings fand eine strategische Neuausrichtung der MSC statt, die nachhaltig die Logik des Berufsbildungsangebotes in England veränderte. Noch zu Beginn der 1980er Jahre zielte die MSC darauf ab, die berufliche Bildung langfristig auszubauen und dadurch die industrielle Umstrukturierung zu fördern. Im Gegensatz dazu war die Thatcher-Regierung vor allen Dingen daran interessiert, die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Als Ergebnis von Verhandlungen zwischen MSC und Regierung wurde 1983 mit dem *Youth Training Scheme* (YTS) ein Kompromiss gefunden, der zum Ziel hatte, „eine modernisierte Lehrlingsausbildung [einzuführen], die endlich die überholte und eng definierte Handwerksausbildung der ITBs ersetzen würde“ (Ainley/Corney 1990, S. 53f.; Übersetzung der Autoren). Ob YTS dem Bereich der Berufsbildungs- oder Arbeitsmarktpolitik zugerechnet werden sollte, ist in der Forschung umstritten (Ryan/Unwin 2001), aber zumindest war diese Institution im Bereich des nationalen Bildungssystems an-

gesiedelt, der auch die klassische Lehrlingsausbildung umfasste. Bereits kurz nach seiner Einführung wuchs das YTS massiv an, sodass zu Beginn des Jahres 1986 fast die Hälfte aller 16-Jährigen, die nicht mehr allgemeinbildende Schulen besuchten, am YTS teilnahmen. Dies hatte weitreichende Auswirkungen.

*Erstens* führte der Ausbau von YTS zu einer Umschichtung von Ressourcen, die ursprünglich zur Planung und Umsetzung anspruchsvoller Berufsbildungsreformen vorgesehen waren und nun der Finanzierung von Arbeitsmarktprogrammen dienten. Dies schränkte den eigenständigen Handlungsspielraum der MSC massiv ein (Finegold/Soskice 1988; King 1993).

*Zweitens* fielen die YTS-Trainees nicht mehr unter die Bestimmungen der bestehenden Arrangements zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Dies ließ Arbeitgebern wesentlich mehr Spielraum für den Einsatz von Trainees für unmittelbar produktive Tätigkeiten (E-4). Arbeitgeber konnten außerdem die betriebliche Ausbildungskomponente wesentlich flexibler ausgestalten, da diese durch YTS nur sehr grob standardisiert war (Gospel 1995). Auch die Standards für die außerbetriebliche Ausbildung waren schwach definiert, sodass zwischen April 1986 und Januar 1988 weniger als ein Viertel der Trainees überhaupt berufliche Qualifikationen vorzuweisen hatte (Senker 1992, S. 55).

*Drittens* hat die Einführung des YTS die Finanzierungsstrukturen der Berufsbildung nachhaltig verändert. Auszubildende erhielten nicht länger Löhne, sondern – zu einem Großteil mit öffentlichen Geldern finanzierte – Ausbildungsentzädigungen. Diese Entzädigungen waren nun nicht mehr Gegenstand von kollektiven Lohnverhandlungen, sondern Ergebnis staatlichen sozialpolitischen Handelns, was den Einfluss der Gewerkschaften auf deren Ausgestaltung verminderte. Des Weiteren wurde parallel zu YTS ein „Quasi-Markt“ für die außerbetriebliche Ausbildungskomponente eingeführt, auf dem private und öffentliche Bildungsanbieter um staatliche Subventionen konkurrierten (E-9). Finanziell wurde somit der „historische Nexus“ zwischen Lehre und Arbeitsverhältnis gebrochen, da Trainees nicht länger als Firmenangestellte galten, sondern unter die Zuständigkeit staatlich subventionierter, intermediärer Ausbildungsanbieter fielen (Toner 2008, S. 427). Durch die staatlichen Ausbildungssubventionen fielen die Lohnkosten für Trainees maßgeblich, was Firmen die Möglichkeit eröffnete, „teure“ Auszubildende der traditionellen Lehrlingsausbildung (aber auch qualifizierte Arbeitnehmer) durch „günstige“ Trainees zu ersetzen (King 1993).

### 3.2.2 Finalisierung und Resultate der Reformen

Als letzter Schritt im Prozess der strategischen Schwächung der Gewerkschaften kann schließlich die Abschaffung der MSC im Jahre 1989 und die Institutionalisierung von unternehmerdominierten *Training and Enterprise Councils*

(TECs) gewertet werden. Die politische Möglichkeit hierzu bot sich der Regierung, nachdem die Jahreshauptversammlung des *Trade Union Congress* (TUC) Regierungspläne abgelehnt hatte, die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungen mit dem Bezug von Arbeitslosenunterstützung zu verknüpfen und so die Teilnahme an YTS für arbeitslose Jugendliche verpflichtend zu machen. Als Reaktion auf die ablehnende Gewerkschaftshaltung löste die Thatcher-Regierung die MSC komplett auf und marginalisierte so die Gewerkschaften noch stärker (King 1993; E-9). Im Zuge dessen wurde auch die Steuerung der Berufsausbildung im Arbeitsministerium angesiedelt, was nicht-staatlichen Akteuren seitdem den Zugang zur Berufsbildungspolitik nachhaltig erschwert hat (Gospel 1995; Keep 2006). Die Auflösung der MSC wurde begleitet durch die Schaffung von TECs zur Verwaltung und Bereitstellung der staatlichen Ausbildungsprogramme wie YTS. Diese neuen sektoralen Organisationen setzten sich maßgeblich aus Unternehmervertretern zusammen, die laut Gesetz Geschäftsführer von Firmen sein mussten (Crouch 1995, S. 299). Die Teilnahme von Gewerkschaftsvertretern erfolgte hingegen nur auf Einladung des Arbeitsministeriums.

Zusammengekommen haben die Reformen der beiden Thatcher-Regierungen maßgeblich dazu beigetragen, die Rolle der Gewerkschaften in der Steuerung der beruflichen Bildung zu schwächen. Das englische Ausbildungssystem ist auch heute noch dadurch gekennzeichnet, dass Arbeitgeber geringe Verpflichtungen in der Berufsausbildung eingehen und deswegen eine langfristig angelegte Strategie der Förderung der Berufsausbildung oftmals durch kurzfristige Firmenziele konterkariert wird. Ausbildungen haben häufig eher den Charakter von Arbeitsmarktprogrammen und nicht von inhaltlich-gehaltvollen Bildungsangeboten. Gewerkschaften, die für eine hochqualitative Ausbildung eintreten könnten, haben aufgrund der Interessenpolitik der konservativen Thatcher-Regierungen ihre historisch starke Position in der Berufsbildungspolitik eingebüßt und nehmen in der Ausgestaltung der beruflichen Bildung inzwischen nur eine marginale Rolle ein. Der englische Fall zeigt somit deutlich, wie Regierungsparteien vermittelt über die Berufsbildungspolitik die Machtbalance zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern nachhaltig beeinflussen können.

### 3.3 Irland – Korporatismus und Sozialpartnerschaft

Im Gegensatz zu England zeigt die irische Entwicklung, dass auch in liberalen Marktwirtschaften duale Ausbildungsstrukturen – als zentrales Element kollektiver Ausbildungssysteme – auf- und ausgebaut werden können. Dabei war insbesondere die Regierungstätigkeit der Mitteparteien *Fine Gael* (FG) und *Fianna Fáil* (FF) in jeweiligen Koalitionen mit der irischen Sozialdemokratie (*Irish Labour Party* – ILP) von Bedeutung. Diese Regierungen verfolgten einen sozialpartnerschaftlichen Politikansatz, der nicht nur, aber auch in der Berufsbildung auf einen Interessensausgleich ►

zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zielte. Wie wir nachfolgend beschreiben, weist das irische Ausbildungssystem nach einer kritischen Weichenstellung in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren in Bezug auf Ausbildungsdauer, Programmstruktur, Finanzierungsprinzip sowie Beteiligung von Gewerkschaften, Arbeitgebern und staatlichen Akteuren verschiedene Merkmale eines kollektiven Ausbildungssystems auf, wenngleich dieses eingebettet ist in ein weiterhin im Wesentlichen liberales Wirtschaftsmodell.

Die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen vor der kritischen Weichenstellung durch die irischen Koalitionsregierungen waren gekennzeichnet durch hohe Arbeitslosigkeit, massive und anwachsende Staatsverschuldung, verhärtete Lohnkonflikte und Lohndrift aufgrund dezentraler Tarifverhandlungen (Roche 2007, S. 395ff.). Diese stärkste wirtschaftliche Krise der Nachkriegszeit brachte Irland an den Rande einer „fiskalpolitischen Übernahme durch den IWF“ (Zitat Arbeitgebervertreter in Baccaro/Lim 2007, S. 28; Übersetzung der Autoren; ähnlich I-8; I-10). Die Reaktion der irischen Regierung auf diese Situation bestand jedoch nicht darin, nach dem Vorbild Englands marktförmige Strukturen in der Berufsbildungs- und Sozialpolitik weiter zu stärken. Stattdessen entschied sich die Regierung für eine korporatistische Strategie der sozialen Pakte zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Staat.

### 3.3.1 Korporatismus als Reformstrategie

Die Strategie der sozialen Pakte, die seit 1987 für jeweils drei Jahre bis 2009 zwischen den oben genannten Partnern verhandelt wurden, basierte wesentlich auf einem politischen Tauschgeschäft: Die organisierten Interessen der Arbeitswelt (Gewerkschaften und Arbeitgeber) machten wechselseitige Zugeständnisse, und der Staat koordinierte diese. Die Übereinkünfte des ersten Paktes (*Programme for National Recovery* – PNR) betrafen fiskalische und steuerpolitische Maßnahmen, den Ausbau von Sozial- und Bildungspolitik und – als zentrales Element – die Einigung, zu zentralisierten Lohnverhandlungen mit festgelegten Lohngrenzen zurückzukehren. Diese sollten das Problem strittiger Lohnverhandlungen und lohngetriebener Inflation eindämmen (Hardiman 2002). Dieser Kompromiss, der maßgeblich auf der von den Sozialpartnern und Regierungsvertretern verfassten Analyse „A Strategy for Development 1986 – 1990“ (NESC 1986) basierte, beinhaltete Zugeständnisse an alle Beteiligten.

Die von der Regierung angebotenen Investitionen in Ausbildung und Sozialpolitik sowie Einkommensteuererleichterungen führten zu einem Wandel der Positionen der Gewerkschaften, die nun ihre Lohnforderungen mäßigen und sich mit zentralisierten Lohnverhandlungen einverstanden erklärt. Letzteres war für die Arbeitgeber zwar keine präferierte, aber eine akzeptable Option (Roche 1994, S. 397). Für die Regierung eröffnete die Konzertie-

rungrung im Rahmen sozialer Pakte die Möglichkeit, elektronalen Schaden abzuwenden, indem die politische Verantwortung für schmerzliche Reformen auf mehrere Schultern verteilt wurde. Zudem kann die Berücksichtigung der Interessen sowohl von Gewerkschaften als auch von Arbeitgebern in sozialpartnerschaftlichen Arrangements auch darauf zurückgeführt werden, dass es sich jeweils um parlamentarisch schwache Regierungen handelte, die für die Umsetzung politischer Reformen auf die Zusammenarbeit mit organisierten Interessen angewiesen waren (Baccaro/Lim 2007).

### 3.3.2 Kooperationsaufbau in der Berufsbildung

Im Rahmen der sozialinvestiven Politiken des PNR spielte auch die Neuausrichtung der Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik eine wichtige Rolle. Bereits 1986 gab es diesbezüglich eine Übereinkunft zwischen der Regierung, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern, das irische Ausbildungssystem in zwei Aspekten zu reformieren (Department of Labour 1986): Erstens sollte ein neues System auf verbindlichen Ausbildungsstandards basieren, wobei der Staat sich, wie von den Sozialpartnern gefordert, zu einer größeren Übernahme der Kosten für die außerbetriebliche Ausbildung bereit erklärte (ebd.; I-1). Zweitens sollten Arbeitgeber und Gewerkschaften noch stärker in den Prozess der Überprüfung und Neuregelung von Ausbildungsstandards einbezogen werden (I-5; I-6), und zwar unter dem Dach einer neu zu schaffenden, tripartistisch besetzten Institution, welche die Funktionen von AnCO effektiv mit beschäftigungspolitischen Kompetenzen verknüpfen sollte (I-6; I-10; I-13).

Die zu diesem Zweck 1987 neu gegründete *Foras Áiseanna Saothair* (FÁS – Ausbildungs- und Arbeitsagentur) bildete eine wichtige institutionelle Basis für eine Verminderung der oben beschriebenen traditionellen Konflikte zwischen Berufsgewerkschaften und Arbeitgebern. Unter dem Dach von FÁS wurde das *National Apprenticeship Advisory Committee* (NAAC – Nationales Fachkomitee für Berufsausbildung), das eine enge Einbindung der Sozialpartner in Ausbildungsfragen ermöglichte (I-1; I-2; I-3; I-6; I-8), zur zentralen Triebfeder des Reformprozesses (I-6; I-8).

Einige Jahre später wurde außerdem ein neues Ausbildungssystems der *Standard-based apprenticeships* (SBA – standard-basierte Berufsausbildung) eingeführt, das die institutionellen Fundamente der sozialen Pakte im Allgemeinen und FÁS im Besonderen ergänzte und weiter ausbaute (Boyle 2005). Doch in der Aushandlung des neuen Systems kam einer neuen, diesmal von der FF angeführten Regierungskoalition eine zentrale vermittelnde Rolle zwischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberinteressen zu, insbesondere durch die Einbettung der Verhandlungen in den 1991 neu verabschiedeten sozialen Pakt *Programme for Economic and Social Progress* (PESP).

Für die Gewerkschaften boten hier zusätzliche von der Regierung in Aussicht gestellte finanzielle Mittel für die

## ÜBERSICHT 1

## Typische Strukturmuster beruflicher Bildung in England und Irland, 2008

|         | Typische Dauer der Ausbildung              | Programmstruktur  | Regulierung und Hauptakteure der Governance  | Finanzierungsprinzip  |
|---------|--|---|--|---|
| England | 12 Monate (Apprenticeship)                 | Arbeitsmarktprogramme, ohne gesetzliche Definition von Ausbildungsstandards | Regulierung auf sektoraler Ebene; loses Zusammenspiel von Staat, (privaten und öffentlichen) Ausbildungsanbietern und Zertifizierungsagenturen; konsultative Rolle der Arbeitgeber | staatlich subventionierter Ausbildungsmarkt; Subventionen an Betriebe und Anbieter für inner- und außerbetriebliche Ausbildung                    |
| Irland  | 40 Monate (Standard-based apprenticeships) | Duale Ausbildung mit gesetzlicher Definition von Ausbildungsstandards       | Regulierung auf nationaler Ebene; tripartistische Regulierung durch Staat, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften  | staatlich finanzierte außerbetriebliche Ausbildung mit betrieblicher Ausbildungsumlage; innerbetriebliche Ausbildung finanziert durch Arbeitgeber |

Anmerkung: Beschrieben wird jeweils das anteilig größte duale Ausbildungsprogramm.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

außerbetriebliche Ausbildung einen Anreiz, sich in den Verhandlungen kompromissbereit zu zeigen (I-7; I-9). Zudem waren sie fest in den sozialpartnerschaftlichen Reformprozess eingebunden und konnten somit politischen Einfluss auf Berufsbildungsreformen nehmen, die sie sonst mühsam mit Arbeitgebern hätten aushandeln müssen. Für die Arbeitgeber wiederum war insbesondere die Finanzierung der Ausbildung ein zentrales Thema, da sie nicht bereit waren, sich hier stärker zu engagieren (Boyle 2005, S. 48). Zudem verfolgten viele Arbeitgeber noch eine Strategie der Abwerbung von qualifizierten Fachkräften oder Auszubildenden von konkurrierenden Firmen (Nyhan 2009). Jedoch waren sie zu diesem Zeitpunkt über ihre Rolle in der FAS und dem sozialpartnerschaftlich organisierten Reformprozess so eingebunden, dass sie sich einer Übernahme eines größeren Teils der Ausbildungskosten nicht gänzlich entziehen konnten, um damit ihren Einfluss auf die wirtschafts- und fiskalpolitischen Verhandlungen zu behalten.

Unter der Verhandlungsführung einer Koalition aus FF und ILP wurde 1993 beschlossen, das SBA-System für ca. 30 Berufe in Form einer neuen Stufenausbildung einzuführen. In diesem System sind die Inhalte sowohl der inner- als auch der außerbetrieblichen Ausbildung gesetzlich geregelt. Im Finanzierungsmodell der SBA übernehmen die Arbeitgeber die Kosten für die betriebliche Ausbildung sowie über eine Ausbildungsumlage auch einen Teil der außerbetrieblichen Ausbildungskosten, die allerdings primär vom Staat getragen werden. Bei der Reform und Anpassung des SBA spielen die Sozialpartner durch das NAAC eine zentrale Rolle. Einige Befunde deuten darauf hin, dass diese Reformen des irischen Ausbil-

dungssystems sowohl in Bezug auf die Qualität beruflicher Standards als auch bei der Zufriedenheit der ausbildenden Betriebe und der Auszubildenden zur Verbesserung der Ausbildung geführt haben (O'Connor/Harvey 2001; I-3; I-8).

#### 4. Fazit und Ausblick

*Übersicht 1* fasst die zentralen Unterschiede der Strukturmuster der Berufsausbildung in England und Irland noch einmal vergleichend zusammen. Wie wir in diesem Beitrag argumentiert und in den Fallstudien verdeutlicht haben, ist der Aufbau von dualen Ausbildungsstrukturen als zentrale Elemente kollektiver Berufsbildungsregime prinzipiell auch in Ländern möglich, deren politisches und institutionelles Erbe zunächst dagegen zu sprechen scheint. Wir haben gezeigt, dass das Handeln von Regierungsparteien in Phasen kritischer Weichenstellungen hier von zentraler Bedeutung ist.

So hat die Stärkung unternehmerischer Einzelinteressen durch die konservativ-säkularen Regierungen unter Thatcher maßgeblich dazu geführt, dass kollektive Akteure wie Gewerkschaften, aber auch Arbeitgeberverbände, dauerhaft von der Berufsbildungspolitik ausgeschlossen worden sind. Dies hat bis zum heutigen Tage eine nachhaltige Institutionalisierung dualer Ausbildungsstrukturen erschwert (Fuller/Unwin 2011; Payne/Keep 2011). Darüber hinaus setzten die konservativen Thatcher-Regierungen auch in der inhaltlichen Ausgestaltung der Berufsbildungspolitik auf marktorientierte Steuerungsinstrumente und die ►

stärkere Ausrichtung der Berufsbildung auf die kurzfristigen Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Paradoxe Weise hat somit die stärkere Berücksichtigung der Interessen der Arbeitgeber dazu geführt, dass deren Engagement in der Erstausbildung deutlich geringer ist als das der Arbeitgeber in kollektiven Systemen. Der weiterhin liberal-voluntaristische Ansatz der britischen Berufsbildungspolitik geht mit einem Qualitäts- und Ansehensverlust der beruflichen Bildung einher, sodass diese weder vonseiten der Jugendlichen noch vonseiten der Arbeitgeber als vollwertige Alternative zur akademischen Hochschulbildung angenommen wird.

Im Gegensatz dazu zeigt das irische Beispiel, dass korporatistische Institutionen, in denen die Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgebern gleichermaßen repräsentiert sind, die Herausbildung kollektiver Strukturen in der Berufsbildung befördern können. Diese Kooperation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern wird letztlich auch in der Forschung als wichtige Voraussetzung für die institutionelle Stabilität kollektiver Berufsausbildung betrachtet (Busemeyer/Trampusch 2012; Culpepper/Thelen 2008), aber wir konnten zeigen, dass Regierungen genau diese Zusammenarbeit auch beeinflussen können. Dass die irischen Regierungen statt des englischen „klassenkämpferischen“ einen sozialpartnerschaftlichen Ansatz verfolgten, lag zum einen an der ideologischen Orientierung der Mitte-Rechts-Parteien FF und FG, aber auch an der machtpolitischen Logik der Koalitionsregierungen mit der Labour-Partei. Der Ausbau der Sozialpartnerschaft in der Berufsbildung ging außerdem einher mit parallel verlaufenden Entwicklungen in anderen Politikbereichen wie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, sodass hier institutionelle Komplementaritäten ansatzweise genutzt werden konnten. Die korporatistische Ausgestaltung der dualen Ausbildungsstrukturen in Irland hatte auch Konsequenzen für die Stellung der beruflichen Bildung im gesamten System in dem Sinne, dass sie eher noch unter bildungspolitischen und nicht vordringlich unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten gefördert wurde.

Allerdings ist die Zukunft des irischen dualen Ausbildungssystems durch die aktuell anhaltende Wirtschaftskrise zumindest unklar. Die Anzahl neuer Auszubildender ist von 8.300 im Jahr 2006 auf knapp 1.200 im Jahr 2010 gefallen (FAS 2012), für die nun ein Überangebot an staatlichen Ausbildungskapazitäten vorliegt, die nicht schnell zurückgebaut werden könnten (I-1, I-4). Zudem sind in der Nachbetrachtung der Krise kritische Kommentare zu hören, die den wirtschaftlichen Erfolg Irlands unter der Politik der sozialen Pakte relativieren (siehe exemplarisch McDonough/Dundon 2010; Regan 2012), wobei diese Beiträge allerdings nicht die Berufsbildung thematisieren. Dementsprechend besteht im Fall Irland – aber auch zu England – Forschungsbedarf hinsichtlich der Frage, welche (aus-)bildungspolitischen Reaktionen auf die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu beobachten waren und sind. ■

- Busemeyer, M. R.** (2009): Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970, Frankfurt a. M./New York
- Busemeyer, M. R.** (2015): Skills and inequality: the political economy of education and training reforms in western welfare states, Cambridge/New York
- Busemeyer, M. R./Trampusch, C.** (2012): Introduction: the comparative political economy of collective skill formation, in: Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (Hrsg.): The political economy of collective skill formation, S. 3–38, Oxford/New York
- Busemeyer, M. R./Vossiek, J.** (2016): Global convergence or path dependency? Skill formation regimes in the globalized economy, in: Mundy, K./Green, A./Lingard, B./Verger, A. (Hrsg.): The handbook of global education policy, Chichester, UK/Malden, MA, S. 145–161
- Costine, P./Garavan, T. N.** (1995): Trade union attitudes to training and development: the road to a more positive and proactive approach?, in: Journal of European Industrial Training 19 (10), S. 38–44
- Crouch, C.** (1995): Organized interests as resources or as constraint: rival logics of vocational training policy, in: Crouch, C./Traxler, F. (Hrsg.): Organized industrial relations in Europe: what future?, Aldershot, Hampshire, S. 287–308
- Crouch, C./Finegold, D./Sako, M.** (2004): Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries, Oxford/New York
- Culpepper, P. D./Thelen, K.** (2008): Institutions and collective actors in the provision of training. Historical and cross-national comparisons, in: Meyer, K. U./Solga, H. (Hrsg.): Skill formation. Interdisciplinary and cross-national perspectives, New York, S. 21–49
- Department of Labour** (1986): White Paper on manpower policy: Stationery Office, Dublin
- Dingeldey, I.** (1996): Wandel gewerkschaftlicher Strategien in der britischen Berufsbildungspolitik der 1980er und 1990er Jahre, in: Politische Vierteljahrsschrift 37 (4), S. 687–712
- FAS (Foras Aiseanna Saothair)** (2012): Apprentice registrations, Dublin
- Finegold, D./Soskice, D.** (1988): The failure of training in Britain: analysis and prescription, in: Oxford Review of Economic Policy 4 (3), S. 21–53
- Fuller, A./Unwin, L.** (2011): Vocational education and training in the spotlight. Back to the future for the UK's coalition government, in: London Review of Education 9 (2), S. 191–204
- Gospel, H.** (1995): The decline of apprenticeship training in Britain, in: Industrial Relations Journal 26 (1), S. 32–44
- Hall, P. A./Soskice, D.** (Hrsg.) (2001): Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage, Oxford/New York
- Hardiman, N.** (2002): From conflict to co-ordination: economic governance and political innovation in Ireland, in: West European Politics 25 (4), S. 1–24
- Howell, C.** (2005): Trade unions and the state. The construction of industrial relations in Britain, 1890–2000, Princeton/Oxford
- Keep, E.** (2006): State control of the English education and training system. Playing with the biggest train set in the world, in: Journal of Vocational Education and Training 58 (1), S. 47–64
- King, D. S.** (1993): The Conservatives and training policy 1979–1992: from a tripartite to a neoliberal regime, in: Political Studies 41 (2), S. 214–235
- Lijphart, A.** (1999): Patterns of democracy, New Haven, CT
- McCarthy, T.** (1977): Apprenticeships in Ireland: Commission of the European Communities, Brussels
- McDonough, T./Dundon, T.** (2010): Thatcherism delayed? The Irish crisis and the paradox of social partnership, in: Industrial Relations Journal 41 (6), S. 544–562
- Murphy, T./Coldrick, A. J.** (1988): The role of the social partners in vocational education, including continuing education and training, in Ireland: European Centre for the Development of Vocational Training, Berlin
- NESC (National Economic and Social Council)** (1986): A strategy for development. 1986–1990, Dublin
- Nyhan, B.** (2009): Creating the social foundations for apprenticeship in Ireland, in: Journal of European Industrial Training 33 (5), S. 457–469
- O'Connor, L./Harvey, N.** (2001): Apprenticeship training in Ireland: from time-served to standards based: potential and limitations for the construction industry, in: Journal of European Industrial Training 26 (6), S. 332–342
- Payne, J./Keep, E.** (2011): One step forward, two steps back? Skills policy in England under the coalition government, SKOPE Research Paper (102), Cardiff
- Regan, A.** (2012): The political economy of social pacts in the EMU: Irish liberal market corporatism in crisis, in: New Political Economy 17 (4), S. 465–491
- Rhodes, M.** (2000): Restructuring the British welfare state: between domestic constraints and global imperatives, in: Scharpf, F. W./Schmidt, V. A. (Hrsg.): Welfare and work in the open economy. Diverse responses to common challenges, Oxford/New York, S. 19–68
- Roche, W. K.** (1994): Pay determination, the state, and the politics of industrial

## LITERATUR

- Ainley, P./Corney, M.** (1990): Training for the future: the rise and fall of the Manpower Services Commission, London
- Bacaro, L./Lim, S.-H.** (2007): Social pacts as coalitions of the weak and moderate: Ireland, Italy and South Korea in comparative perspective, in: European Journal of Industrial Relations 13 (1), S. 27–46
- Bosch, G./Charest, J.** (2008): Vocational training and the labour market in liberal and coordinated economies, in: Industrial Relations Journal 39 (5), S. 428–447
- Boyle, N.** (2005): FAS and active labour market policy, 1985–2004: The Policy Institute at Trinity College, Studies in Public Policy (17), Dublin

- relations, in: Murphy, T. V./Roche, W. K. (Hrsg.): *Irish industrial relations in practice*, Dublin, S. 126–205
- Roche, W. K.** (2007): Social partnership in Ireland and new social pacts, in: *Industrial Relations* 46 (3), S. 395–425
- Ryan, P.** (2000): The institutional requirements of apprenticeship: evidence from smaller EU countries, in: *International Journal of Training and Development* 4 (1), S. 42–65
- Ryan, P./Unwin, L.** (2001): Apprenticeship in the British 'training market', in: *National Institute Economic Review* 178 (October), S. 99–124
- Scharpf, F. W.** (1994): Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations, in: *Journal of Theoretical Politics* 6 (1), S. 27–53
- Schmidt, M. G.** (1996): When parties matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research* 30 (2), S. 155–183
- Senker, P.** (1992): Industrial training in a cold climate. An assessment of Britain's training policies, Aldershot, Hampshire
- Soskice, D.** (1994): Reconciling markets and institutions: the German apprenticeship system, in: Lynch, L. M. (Hrsg.): *Training and the private sector: international comparisons*, Chicago/London, S. 25–60
- Streeck, W.** (1989): Skills and the limits of neo-liberalism: the enterprise of the future as a place of learning, in: *Work, Employment & Society* 3 (1), S. 89–104
- Streeck, W.** (2009): Re-forming capitalism: institutional change in the German political economy, Oxford/New York
- Thelen, K.** (2004): How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan, New York
- Toner, P.** (2008): Survival and decline of the apprenticeship system in the Australian and UK construction industries, in: *British Journal of Industrial Relations* 46 (3), S. 413–438

**van Kersbergen, K.** (1995): *Social capitalism: a study of Christian Democracy and the welfare state*, London/New York

**Vossiek, J.** (2015): Collective skill formation in liberal market economies? The politics of training reforms in the United Kingdom, Ireland and Australia, Doctoral dissertation: University of Konstanz, Department of Politics and Public Administration

## AUTOREN

**MARIUS R. BUSEMEYER**, Prof. Dr., lehrt Politikwissenschaft an der Universität Konstanz. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Politische Ökonomie, Bildungspolitik, Politische Präferenzen (Bildung und soziale Ungleichheit).

@ [marius.busemeyer@uni-konstanz.de](mailto:marius.busemeyer@uni-konstanz.de)

**JANIS VOSSIEK**, Dr. rer. soc., Postdoc an der Universität Konstanz. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Politische Ökonomie, international vergleichende Berufsbildungsforschung.

@ [janis.vossiek@uni-konstanz.de](mailto:janis.vossiek@uni-konstanz.de)