Uwe Elsholz / Walter Georg / Günter Kutscha

Zur rechtlichen und politischen Verfasstheit der beruflichen Bildung

Modul 25103 / 1C: Bildung, Arbeit und Beruf
Lerneinheit 1 / Studienbrief 5

Fakultät für
Kultur- und Sozialwissen-schaften

FernUniversität in Hagen

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m^2, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 3
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 5
Vorbemerkung 6
1 Berufsbildungspolitik 7
1.1 Berufsbildungspolitik als Politikfeld 7
1.2 Teilbereiche der Berufsbildungspolitik 7
1.3 Theoretische Perspektiven auf die Berufsbildungspolitik 9
1.3.1 Staatstheoretische Perspektive 9
1.3.2 Neokorporatistische Perspektive 10
1.3.3 Perspektive des akteurzentrierten Institutionalismus 12
2 Grundgesetz und Berufsbildung 14
3 Rechtsgrundlagen der Berufsbildung 19
3.1 Rechtliche Regelungen der Berufsbildung 19
3.2 Entwicklung und Reform des BBiG 20
3.2.1 Berufsbildungspolitische Aspekte des Berufsprinzips 23
3.2.2 Berufsbildungspolitische Aspekte des Dualitätsprinzips 25
3.2.3 Berufsbildungspolitische Aspekte des Konsensprinzips 28
3.2.4 Novellierung des Berufsbildungsgesetzes 2020 29
4 Zentrale Inhalte des Berufsbildungsgesetzes 31
4.1 Gegenstand des Berufsbildungsgesetzes 31
4.2 Ausbildungsordnung 32
4.3 Lernortkooperation 34
4.4 Eignungsvorschriften 36
4.5 Regelung und Überwachung 39
4.6 Prüfungswesen 40
4.7 Fortbildungs- und Umschulungsordnungen 45
4.8 Berufsbildungsplanung, -statistik und -forschung 46
4.9 Institutionen und Ausschüsse 48
4.9.1 Bundesinstitut für Berufsbildung mit Hauptausschuss 48
4.9.2 Landesausschuss für Berufsbildung 51
4.9.3 Berufsbildungsausschuss der zuständigen Stelle (Kammer) 52
4.9.4 Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne 54
4.9.5 Entwicklungstendenzen in der Ausbildungsordnungspolitik 56

4.9.6 Formen der Ausbildungsordnung ... 58
5 Berufsausbildungsverhältnis ... 62
5.1 Berufsausbildungsvertrag ... 62
5.2 Pflichten des Ausbildenden ... 63
5.3 Pflichten des/ der Auszubildenden ... 66
5.4 Pflichtverletzungen ... 67
5.5 Ausbildungsdauer und -zeit ... 68
5.6 Kündigung ... 69
6 Kollektives Arbeitsrecht ... 71
6.1 Betriebsrat ... 71
6.2 Jugend- und Auszubildendenvertretung ... 73
6.3 Tarifvertragsrecht ... 73
7 Politische Forderungen und Positionen der Berufsbildungspolitik ... 75
8 Schlussbemerkung ... 78
Autoren ... 79
Literaturverzeichnis ... 80

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Teilbereiche der Berufsbildungspolitik 9
Abbildung 2: Grundgesetz und Berufsbildung 15
Abbildung 3: Zuständigkeiten für Gesetzgebung und Verwaltung 16
Abbildung 4: Grundgesetzregelung zur Berufsbildung 17
Abbildung 5: Berufsfreiheit 18
Abbildung 6: Rechtsgrundlagen der Berufsbildung 20
Abbildung 7: Zuständigkeiten im Dualen System 35
Abbildung 8: Ausbildender, Ausbilder*in und Auszubildender 37
Abbildung 9: Eignung der Ausbildungsstätte 38
Abbildung 10: Aufgaben der zuständigen Stellen 39
Abbildung 11: Eignung der Ausbildungsstätte 40
Abbildung 12: Prüfungsausschuss 42
Abbildung 13: Entwicklung einer Fortbildungsordnung nach BBiG/HwO 45
Abbildung 14: Berufsbildungsplanung, -statistik, -forschung 48
Abbildung 15: Hauptausschuss des BIBB 50
Abbildung 16: Korporatistische Ausschüsse nach BBiG 51
Abbildung 17: Landesausschuss 52
Abbildung 18: Berufsbildungsausschuss der zuständigen Stelle 53
Abbildung 19: Verfahren zur Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen 56
Abbildung 20: Kompetenzdimensionen des DQR und berufliche Handlungsfähigkeit 58
Abbildung 21: Strukturmodelle von Ausbildungsberufen 59
Abbildung 22: Strukturmodell flexibler Ausbildungsordnungen 60
Abbildung 23: Berufsausbildungsvertrag 62
Abbildung 24: Rechte und Pflichten 67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Hauptkontroverse der Berufsbildungspolitik 1969 75

Vorbemerkung

Diese Kurseinheit ist auf Basis zweier früheren Kurseinheit mit den Titeln „Berufsbildungsrecht" von Prof. Dr. Walter Georg und „Berufsbildungspolitik" von Prof. Dr. Günter Kutscha entstanden. Die Auswahl, Zusammenführung, redaktionelle Bearbeitung und Aktualisierung der Themen und Inhalte wurde von Prof. Dr. Uwe Elsholz durchgeführt.

Hintergrund dieser Zusammenführung ist, dass Berufsbildungspolitik und Berufsbildungsrecht eng miteinander zusammenhängen (und dadurch zuvor Redundanzen in dem Kursmaterial vorhanden waren). Die Rechtsetzung in Form von Gesetzen und Verordnungen ist das bedeutendste Instrument der Politik im Allgemeinen und der Bildungs- und Berufsbildungspolitik im Besonderen. Die Rechtsordnung des Bildungswesens ist das Produkt politischer Prozesse und deshalb immer wieder erneut Gegenstand politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Zugleich aber gibt auch umgekehrt das Recht den Rahmen für politische Entscheidungen und Steuerungsprozesse im Bildungswesen vor.

Der enge Zusammenhang von Berufsbildungspolitik und Berufsbildungsrecht lässt sich besonders plastisch an den inzwischen fast 100 Jahre andauernden wirtschafts-, sozial- und bildungspolitischen Auseinandersetzungen um die Kodifizierung einer umfassenden und einheitlichen gesetzlichen Regelung der Berufsausbildung in Deutschland verdeutlichen. Die erste Hälfte dieser Epoche fand in der Bundesrepublik mit der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) von 1969 einen vorläufigen Höhepunkt. Zugleich markiert dieser Zeitpunkt den Start zu weiteren politischen Auseinandersetzungen um die Reichweite staatlicher Eingriffsrechte, um die angemessene Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten (insbesondere arbeitgeber- und arbeitnehmerseitig) oder um die Sicherstellung von Quantität und Qualität beruflicher Aus- und Weiterbildung. Auch die Novellierungen des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005 sowie zum Jahresbeginn 2020 sind vor diesem Hintergrund Ausdruck der Suche nach einem Ausgleich unterschiedlicher Interessen im Berufsbildungsbereich.

Dieser Kurs fokussiert die Berufsbildungspolitik seit Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes 1969 und gibt einen Überblick über die Berufsbildungspolitik sowie die verfassungsrechtlichen, ordnungsrechtlichen und vertragsrechtlichen Aspekte beruflicher Aus- und Weiterbildung. Das erste Kapitel widmet sich der Annäherung an die Berufsbildungspolitik durch deren Verortung, der deskriptiven Beschreibung von Teilbereichen sowie der Verdeutlichung theoretischer Perspektiven auf das Gegenstandsfeld. Der durch das Grundgesetz bestimmte Rahmen wird im 2. Kapitel ausgeschildert, bevor im 3. Kapitel vor allem das Berufsbildungsgesetz in seinem Wesen betrachtet wird. Die durch das BBiG genormte Ordnung der Berufsbildung ist dann Gegenstand des 4. Kapitels, an das im 5. Kapitel die Besonderheiten des Berufsausbildungsverhältnisses anschließen. Regelungen des kollektiven Arbeitsrechts jenseits des BBiG werden in Kapitel 6 erläutert. Eine kurze Darstellung relevanter berufspolitischer Spannungsfelder der letzten 50 Jahre schließen den Kurs.

1 Berufsbildungspolitik

1.1 Berufsbildungspolitik als Politikfeld

Die Ausdifferenzierung und Institutionalisierung der Berufsbildungspolitik und -planung als Teilbereich der Bildungspolitik ist eine Erscheinung neuerer Zeit. Natürlich hat es Berufsbildungspolitik auch schon in früheren Jahrhunderten gegeben (vgl. STRATMANN 1993). Beispiele dafür sind die Auseinandersetzung der feudalen Territorialstaaten mit den Zünften um deren Einfluss auf die Berufserziehung ebenso wie die Bemühungen des Staates um den Aufbau des beruflichen Fachschulwesens im 18./19. Jahrhundert sowie die Fortbildungs- und Berufsschulpolitik Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts (vgl. ausführlicher auch die Kurseinheit zur Sozialgeschichte des dualen Systems).

Die enge Verbindung der Berufsbildungspolitik zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik prägt auch heute noch die berufsbildungspolitische Landschaft (KUTSCHA 2010). Gleichwohl haben bildungspolitische Akzente deutlich an Gewicht gewonnen. Symptomatisch dafür ist die Bündelung berufsbildungspolitischer Zuständigkeiten in dem seit 1969 bestehenden Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (heute: „Bundesministerium für Bildung und Forschung" (BMBF)). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland der Bund nur für den betrieblichen Teil der beruflichen Bildung zuständig ist, während der Unterricht an berufsbildenden Schulen in die Kulturhoheit der Bundesländer fällt.

Problembereiche der Berufsbildungspolitik

Diese wenigen Hinweise mögen genügen, um zu demonstrieren, dass es bei der Berufsbildungspolitik weder fachlich noch institutionell um einen klar abgegrenzten Politikbereich geht. Berufsbildungspolitik hat es mit Zielfragen der beruflichen Bildung ebenso zu tun wie mit Problemen der finanziellen Ausstattung des beruflichen Bildungssystems; sie regelt die Einhaltung von Qualitätsstandards der Berufsausbildung durch Ausbildungsordnungen und stellt Ressourcen für berufsvorbereitende Maßnahmen sowie für die berufliche Ausbildung, Fortbildung und Umschulung zur Verfügung. Ferner muss sie rechtswirksame Entscheidungen über die Bedingungen des Erwerbs von Berechtigungen treffen und dabei mehr denn je grenzüberschreitende Entwicklungen, etwa auf dem Gebiet der europäischen Integration, berücksichtigen. Auch die Interdependenzen mit hochschulischen Regelungen und der Hochschulpolitik nehmen in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich zu, was sich vor allem am Thema „Durchlässigkeit" zeigen lässt (vgl. u.a. BERNHARD 2017).

1.2 Teilbereiche der Berufsbildungspolitik

In einer eher deskriptiven ersten Annäherung kann die Berufsbildungspolitik anhand ihrer Teilbereiche beschrieben werden. Diese inhaltliche Ausdifferenzierung der Berufsbildungspolitik lässt sich nach unterschiedlichen Gesichtspunkten durchführen, so zum Beispiel nach den Teilbereichen beruflicher Bildung, wie sie im Berufsbildungsgesetz vorgesehen sind: Berufsausbildungsvorbereitung (mit großen Teilen des Übergangsbereichs), Berufsausbildung (mit dem dualen System) und berufliche Weiterbildung (berufliche Fortbildung und Umschulung). Für alle drei Bereiche gelten andere rechtliche Regelungen, doch liegt der Fokus der weiteren Darstellung

vornehmlich auf der Berufsausbildung als dem Herzstück der Berufsbildung und Berufsbildungspolitik. Für eine eher thematische Differenzierung bietet sich folgende Systematik an, die zwischen nationaler und internationaler Ebene unterscheidet (Abbildung 1).

Auf nationaler Ebene wiederum lassen sich drei wesentliche Bereiche unterscheiden:

- quantitative Politik bei gegebener Struktur des beruflichen Bildungssystems, zum Beispiel durch Interventionen in den Ausbildungsstellenmarkt zwecks Steigerung des Angebots an Ausbildungsplätzen bzw. der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen (Ausbildungsmarktpolitik); so stellt die Finanzierung eines Übergangsbereichs letztlich einen Eingriff in das Marktgeschehen dar.
- qualitative Politik bei gegebener Struktur des beruflichen Bildungssystems, zum Beispiel durch Neuordnung bestehender und Einführung neuer Ausbildungsberufe (Ausbildungsordnungspolitik);
- Strukturpolitik als Veränderung der institutionellen Strukturen des beruflichen Bildungssystems, zum Beispiel (hypothetisch) durch Transformation dualer in vollzeitschulische Ausbildungsformen oder etwa die Aufnahme dualer Studiengänge in das BBiG.

Zu ergänzen sind diese Politikbereiche um eine internationale Dimension.

Die wichtigste Rolle nimmt hierbei die Bildungspolitik der Europäischen Union (EU) ein. Diese hat zum Teil Langzeitwirkung, was besonders an der Entwicklung des Europäischen Qualifikationsrahmens sichtbar wird, in dessen Folge auch der Deutsche Qualifikationsrahmen entwickelt wurde.

Daneben ist noch die bilaterale Berufsbildungspolitik zu nennen, die zwischenstaatliche Kooperationsbeziehungen umfasst: Diese hat jedoch in der Regel im Gegensatz zur EU-Politik kaum Auswirkungen auf andere (Politik)bereiche der beruflichen Bildung.

Das gleiche gilt für die Berufsbildungsentwicklungshilfe, die eine andere Zielstellung verfolgt und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) koordiniert und verantwortet wird.