
Expertenbericht zur systemischen Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz

25. Februar 2019

Im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

Prof. Dr. Patrick Emmenegger

Lina Seitzl

Universität St. Gallen
School of Economics and Political Science SEPS-HSG
Müller-Friedbergstrasse 8
CH-9000 St. Gallen

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	1
1. Einleitung	4
2. Die systemische Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz	7
2.1 Rahmenbedingungen	7
2.2 Akteure und ihre Aufgaben	8
2.3 Verbundpartnerschaftliche Organe	10
3. Vergleich mit anderen kollektiven Berufsbildungssystemen	12
3.1 Deutschland	12
3.2 Österreich	15
3.3 Dänemark	17
3.4 Niederlande	19
3.5 Zusammenfassung	20
4. Schwächen und Herausforderungen der systemischen Steuerung der Berufsbildung	22
4.1 Zuständigkeit des Bundes und Notwendigkeit der strategischen Steuerung	22
4.2 Existierende Organe und deren Tauglichkeit für die systemische Steuerung	25
4.3 Einbindung der relevanten Akteure in die systemische Steuerung	31
5. Empfehlungen	35
Appendix: Liste der Interviewpartner	43
Literaturverzeichnis	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in Deutschland	14
Abbildung 2: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in Österreich	16
Abbildung 3: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in Dänemark	18
Abbildung 4: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in den Niederlanden	20
Abbildung 5: Empfehlungen zur systemischen Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz	35

Management Summary

Charakteristisch für das schweizerische Berufsbildungssystem ist die enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Diese sogenannte Verbundpartnerschaft soll sicherstellen, dass den Lernenden Kompetenzen vermittelt werden, die dem Arbeitsmarktbedarf entsprechen. Im europäischen Vergleich gelingt es der Schweiz mit diesem System relativ gut, Jugendliche in Beschäftigung zu bringen sowie Missverhältnisse zwischen Kompetenzangebot und -nachfrage zu verhindern. Dennoch steht auch die Schweiz vor der Herausforderung, die Berufsbildung an neue Bedingungen, die durch gesellschaftliche Megatrends wie Digitalisierung, Deindustrialisierung und Globalisierung entstehen, anzupassen. Diese Anpassungen betreffen nicht zuletzt die Steuerungsstrukturen des Berufsbildungssystems.

Der vorliegende Bericht befasst sich im Rahmen des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030* mit der Frage, wie die systemische Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz optimiert und die Verbundpartnerschaft gestärkt werden kann. Anhand von Experteninterviews, der Analyse der bestehenden Sekundärliteratur sowie dem Vergleich mit anderen dualen Berufsbildungssystemen sollen insbesondere zwei Fragen beantwortet werden. Inwiefern tragen die Hauptorgane der systemischen Steuerung (*Spitzentreffen, Verbundpartnertagung, Eidgenössische Berufsbildungskommission*) zu dieser bei? Wie können die Organisationen der Arbeitswelt im Rahmen der Verbundpartnerschaft stärker in die systemische Steuerung miteingebunden und die Verbundpartnerschaft im Allgemeinen gestärkt werden?

Mit «Steuerung» bezeichnen wir die gezielte, direkte oder indirekte Festlegung, Aufrechterhaltung oder Veränderung von Zuständen in der schweizerischen Berufsbildung. Unser Fokus liegt dabei auf den Steuerungsherausforderungen auf nationaler Ebene, die das Gesamtsystem miteinbeziehen. Nicht Teil des Berichtes ist die strategische Steuerung auf der Ebene von einzelnen Berufsfeldern, Wirtschaftsbranchen oder Regionen. Der Bericht beachtet die drei «institutionellen Grundregeln», innerhalb derer sich das Gesamtsystem der schweizerischen Berufsbildung bewegt: den Vollzugsföderalismus, den Einbezug von Verbänden und weiteren privaten Akteuren im Rahmen des Korporatismus sowie die Herbeiführung von Entscheidungen durch einen breiten Konsens.

Anhand der geführten Interviews und der analysierten Sekundärliteratur identifizieren wir Schwächen und Herausforderungen in drei verschiedenen Bereichen. Erstens bestehen Unklarheiten bezüglich der *Zuständigkeit und der Notwendigkeit von strategischer Steuerung* in der schweizerischen Berufsbildung. Diese entstehen dadurch, dass das Berufsbildungsgesetz ein Rahmengesetz ist und somit die Aufgabenverteilung zwischen den Verbundpartnern nicht abschliessend klärt. Insbesondere bei der Rolle des Bundes ergibt sich hier ein Klärungsbedarf, da das Berufsbildungsgesetz ihm zwar die Strategiekompetenz zuweist, der Bund diese Aufgabe aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten aber nur durch den systematischen Einbezug der Verbundpartner wahrnehmen kann. Der Bericht zeigt, dass der Bund die Rolle des Organisators und Moderators der gemeinsamen verbundpartnerschaftlichen Steuerung übernehmen muss. Die Notwendigkeit einer strategischen Steuerung der Berufsbildung ist gegeben und wird in der Regel auch von den involvierten Akteuren anerkannt.

Zweitens bestehen Schwächen bei den *existierenden verbundpartnerschaftlichen Organen*, zu denen das Nationale Spitzentreffen der Berufsbildung, die Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK) und die Verbundpartnertagung zählen. Mit Ausnahme der EBBK sind diese Organe nicht gesetzlich festgeschrieben und haben in der Vergangenheit einige Veränderungen bezüglich der diskutierten

Themen und ihrer Aufgaben erfahren. Obwohl alle drei Organe eine wichtige Rolle in der systemischen Steuerung der schweizerischen Berufsbildung wahrnehmen, fehlt es an einer ausreichenden Abstimmung zwischen ihnen. Zudem ist ein Vakuum zwischen dem Spitzentreffen als politisch-strategischem Gremium und der Umsetzungsebene entstanden, welches zu mangelhafter Steuerung und Umsetzung von strategischen Schwerpunkten führt. Auf fachlich-strategischer Ebene fehlt deshalb ein das Spitzentreffen begleitendes Organ. Ausserdem leiden sowohl die EBBK als auch die Verbundpartnertagung unter einer Rollenkumulation, welche ihre Effektivität einschränkt.

Eine dritte Problemlage besteht hinsichtlich der *Einbindung der relevanten Akteure* in die systemische Steuerung der schweizerischen Berufsbildung. Es besteht teilweise Unklarheit, wer die Spitzen der Verbundpartner sind und wie weitere relevante Akteure in die systemische Steuerung einbezogen werden. Damit verbunden sind immer wieder aufkommende Diskussionen über die Kommunikation und Transparenz zwischen den Verbundpartnern auf verschiedenen Ebenen sowie über die Repräsentativität und Legitimation der verschiedenen Steuerungsorgane. Dies liegt unter anderem daran, dass eine klare Auslegeordnung fehlt, die festlegt, welche Fragen verbundpartnerschaftlicher Natur sind und auf welcher Ebene sie angesiedelt sind. Zudem sind verbundpartnerschaftliche Organe zwar auf der politisch-strategischen und der fachlich-operativen Steuerungsebene vorhanden, sie fehlen jedoch auf der fachlich-strategischen Ebene. Mehr Mitwirkungsmöglichkeiten werden von verschiedenen Akteuren – insbesondere aber von Seiten der OdA – gefordert. Der Informationsfluss sowohl «von oben nach unten» wie auch «von unten nach oben» funktioniert nicht immer optimal. Dies gilt insbesondere für diejenigen OdA, die nicht (direkt oder indirekt) Mitglied in einem der Spitzenverbände der Sozialpartner sind.

Aus der Analyse der Schwächen und Herausforderungen der aktuellen systemischen Steuerung der schweizerischen Berufsbildung folgen verschiedene *Empfehlungen*.

Auf politisch-strategischer Ebene existiert mit dem Nationalen Spitzentreffen bereits ein etabliertes Organ. Das Spitzentreffen vereinigt die Spitzen der Verbundpartner und legitimiert dadurch strategische Entscheidungen politisch. Aufgrund seiner Zusammensetzung kann es jedoch nicht für die Umsetzung der strategischen Leitlinien sorgen.

Auf fachlich-strategischer Ebene muss ein verbundpartnerschaftliches Organ, ähnlich dem Steuergremium im Rahmen des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030*, neu eingerichtet werden, um die derzeitigen Steuerungsdefizite einzudämmen. Die Mitglieder im Steuergremium werden durch die Spitzen der Verbundpartner delegiert. Das Gremium ist mit der Vor- und Nachbereitung des Spitzentreffens sowie der Treffen der Organe auf fachlich-operativer Ebene befasst.

Um die Verbundpartner auf fachlich-operativer Ebene besser einzubinden und die Kommunikation mit ihnen zu verbessern, bedarf es ferner verschiedener Organe auf dieser Ebene. Neben der bereits etablierten Verbundpartnertagung schlagen wir vor, ein Dialog- und Arbeitsforum zu schaffen, um die Rückkopplung und Kommunikation zwischen OdA-Basis, den Spitzenverbänden und dem Bund zu verbessern. Ebenfalls wird eine Plattform zum Austausch zwischen Bund und den Kantonen sowie Austauschforen zwischen OdA und Kantonen und zwischen Bildungsanbietern und den Verbundpartnern benötigt. Dem Bund obliegt die Aufgabe, diese Dialogforen gemeinsam mit dem Steuergremium zu organisieren.

Aufgrund ihrer heterogenen Zusammensetzung gelingt es der EBBK derzeit nur bedingt, ihre Aufgabe als Beratungsgremium des Bundes zu erfüllen. Wir schlagen deshalb vor, dass in dieser Kommission neu nur Personen Einsitz nehmen, die viel Systemwissen und eine Systemperspektive mitbringen, von den jeweiligen Verbundpartnern jedoch weitgehend unabhängig sind. Die EBBK würde so den Bund bei der Entwicklung des Gesamtsystems sowie der Projektförderung beratend unterstützen, jedoch keinerlei Steuerungsaufgaben übernehmen. Wie bei anderen ausserparlamentarischen Kommissionen üblich legen wir dem SBFI nahe, auf den Vorsitz in der EBBK zu verzichten.

Zuletzt schlagen wir vor, eine alle Bildungsbereiche übergreifende «Table Ronde» einzurichten, um das Bildungssystem als Ganzes besser zu koordinieren und zu stärken. Es gilt das Potential, das durch die Abdeckung aller Bildungsbereiche mit Bundeskompetenz durch ein Departement bzw. Staatssekretariat vorhanden ist, besser zu nutzen, um den grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen wie der Digitalisierung und dem demografischen Wandel zu begegnen.

Der Bericht schlägt also eine konsequent verbundpartnerschaftliche Steuerung auf allen Ebenen vor. Zentral in diesem Model ist das neu eingeführte Steuergremium auf fachlich-strategischer Ebene, bei dem alle Fäden zusammenlaufen. Politisch durch das Spitzentreffen legitimiert, sorgt es dafür, dass die strategischen Leitlinien bei den Verbundpartnern vor Ort ankommen und umgesetzt werden. Gleichzeitig nimmt es die Anliegen der Verbundpartner auf fachlich-operativer Ebene auf und sorgt dafür, dass diese im Gesamtsystem gehört werden. Dem Bund kommt als Organisator und Moderator der verbundpartnerschaftlichen systemischen Steuerung weiterhin eine Sonderstellung in der Entwicklung der Berufsbildung zu. Durch die konsequente verbundpartnerschaftliche Steuerung werden jedoch alle Verbundpartner in die Pflicht genommen, Verantwortung zu übernehmen und ihren Teil zur Weiterentwicklung der schweizerischen Berufsbildung zu leisten.

1. Einleitung¹

Das Berufsbildungssystem der Schweiz ist gekennzeichnet durch die starke Beteiligung privater Akteure bei seiner Steuerung (Governance).² Dieser Grundsatz spiegelt sich auch in der besonderen Rolle der Verbundpartnerschaft wieder: Das Berufsbildungsgesetz definiert die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Durch die starke Einbindung der Wirtschaft soll gewährleistet werden, dass die Berufsbildung Kompetenzen vermittelt, die den Anforderungen im Arbeitsmarkt entsprechen. Obwohl der Zusammenhang zwischen dualer beruflicher Grundbildung und niedriger Jugendarbeitslosigkeit nicht kausal nachzuweisen ist, lässt sich zeigen, dass die Schweiz im Vergleich mit den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union deutlich besser dabei abschneidet, Jugendliche in eine Berufslehre und in Beschäftigung zu bringen sowie Missverhältnisse zwischen Kompetenzangebot und -nachfrage («skills mismatch») zu verhindern (SKBF, 2018, S. 117). Die Schweiz ist deshalb zu Recht stolz auf ihr duales Berufsbildungssystem. Die vergleichsweise niedrige Jugendarbeitslosigkeit ist dabei nur einer von mehreren Gründen, warum sich internationale Organisationen dem Ziel der Förderung von dualen Berufsbildungssystemen verschrieben haben.

Trotz dieser positiven Kennzahlen steht die Schweiz vor der Herausforderung, ihr Berufsbildungssystem an neue Herausforderungen anzupassen, um in Zukunft weiterhin erfolgreich zu sein. Im Rahmen des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030* wurden beispielsweise mehrere «Megatrends» auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft identifiziert, auf welche die Berufsbildung in der Schweiz Antworten finden muss, damit sie auch weiterhin ihre wichtige Rolle erfüllen kann. Gemäss dem Hintergrundbericht zum Leitbild *Berufsbildung 2030* betreffen diese Megatrends unter anderem den flächendeckenden Einzug von Informations- und Kommunikationstechnologien (Digitalisierung), die steigenden Anforderungen an Fachkräfte («upskilling»), die schleichende Deindustrialisierung der Wirtschaftsstruktur (Dienstleistungsgesellschaft), die steigende Mobilität und Flexibilität der Arbeitsbeziehungen, die zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft (Globalisierung), der demografische Wandel und die Migration (Ecoplan, 2017). Im Rahmen der Verbundpartnerschaft werden mit Hilfe des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030* aktuell Antworten auf diese Herausforderungen erarbeitet.³

Diese Herausforderungen betreffen nicht zuletzt die komplexen Steuerungsstrukturen zwischen staatlichen und privaten Akteuren, welche das Berufsbildungssystem in der Schweiz kennzeichnen. «Steuerung» bezeichnet hierbei die gezielte, direkte oder indirekte Festlegung, Aufrechterhaltung oder Veränderung von Zuständen in der schweizerischen Berufsbildung (Schmidt, 1995, S. 937). Im Rahmen des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030* wurde deshalb auch die Frage gestellt, inwiefern die systemische Steuerung der Berufsbildung optimiert und die Verbundpartnerschaft gestärkt werden kann. Der vorliegende Bericht soll zur Beantwortung dieser Fragen einen Beitrag leisten.

¹ Wir danken Jakob Wollmann für seine tatkräftige Unterstützung beim Verfassen des Berichts.

² Obwohl es zwischen dem Leitbegriff «Governance» und dem steuerungstheoretischen Paradigma relevante Unterschiede gibt (siehe hierzu insbesondere Mayntz, 2004), werden diese zwei Begriffe im Rahmen dieses Berichts als Synonyme verwendet.

³ Erste Ergebnisse und eine Dokumentation des Prozesses können dieser Website entnommen werden: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/berufsbildungssteuerung-und-politik/projekte-und-initiativen/berufsbildung-2030.html> (zuletzt am 28. Januar 2019 aufgerufen).

Im Rahmen dieses Berichts soll die systemische, d.h. auf das Gesamtsystem bezogene, Steuerung des schweizerischen Berufsbildungssystems dargelegt und analysiert werden. Dieser Bericht beschränkt sich folglich auf die nationale Ebene und auf die über einzelne Berufsfelder hinausgehenden Steuerungsherausforderungen. Die strategische Steuerung auf der Ebene von Berufsfeldern, Wirtschaftsbranchen oder Regionen werden in diesem Bericht nicht näher betrachtet.⁴ Der Fokus der Analyse liegt dabei auf der Frage, welche Chancen und Schwächen die existierenden Steuerungsstrukturen hinsichtlich ihrer Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen darstellen. Ausserdem soll der Bericht eine Übersicht des allfälligen Handlungsbedarfs mit Empfehlungen von Massnahmen zur Optimierung vorlegen. Wie können die bestehenden Organe allenfalls verändert oder ergänzt werden? Damit soll der Bericht eine Grundlage für weitere Arbeiten im Rahmen der Umsetzungsphase des Gesamtprozesses *Berufsbildung 2030* beziehungsweise für eine potentielle Optimierung der systemischen Steuerung schaffen.

Ein besonderes Augenmerk wird auf die Hauptorgane der systemischen Steuerung im schweizerischen Berufsbildungssystem (*Spitzentreffen, Verbundpartnertagung, Eidgenössische Berufsbildungskommission*) gelegt. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, inwiefern diese Organe zur systemischen Steuerung beitragen (z.B. bezüglich Interessenaggregation, Entscheidungsfindung, Implementierung, Rückkopplung). Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Analyse der Organisationen der Arbeitswelt und deren Beitrag zur systemischen Steuerung. Dabei wird die Frage gestellt, wie die Organisationen der Arbeitswelt im Rahmen der Verbundpartnerschaft stärker in die systemische Steuerung eingebunden werden können und wie die Verbundpartnerschaft im Allgemeinen gestärkt werden kann. Diese Fragen werden unter Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen (Föderalismus, Konsensdemokratie, Korporatismus) analysiert, welche als institutionelle Grundregeln schweizerischer Berufsbildungspolitik (Berner, 2013) auch die Grenzen der in diesem Bericht formulierten Empfehlungen abstecken. Schliesslich gehen wir auch der Frage nach, ob eine stärker formalisierte systemische Steuerung tatsächlich wünschenswert ist und welche konkreten Implikationen und Konsequenzen eine solche Entwicklung für die Verbundpartner hätte.

Dieser Bericht ist in fünf Kapitel organisiert. Im Anschluss an diese Einleitung dokumentieren wir in Kapitel 2 (in gebotener Kürze) die Rahmenbedingungen schweizerischer Berufsbildungspolitik, die aktuellen gesetzlichen Grundlagen, die bestehenden Steuerungsorgane sowie die vorgesehene Aufgabenteilung. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Diskussion der Verbundpartnerschaft als Steuerungsform und der Frage, ob der Bund über eine strategische Steuerungskompetenz verfügt.

Um Erkenntnisse über Verbesserungsmöglichkeiten zu erhalten, hilft oft ein Blick nach aussen. In Kapitel 3 analysieren wir deshalb die Literatur zur systemischen Steuerung anderer Berufsbildungssysteme. Wir richten unseren Blick dabei auf Länder, deren Berufsbildung ebenfalls dual ist und in denen private Akteure stark eingebunden sind (sogenannte kollektive Berufsbildungssysteme). Neben der Schweiz sind dies Dänemark, Deutschland, die Niederlande und Österreich (Busemeyer & Trampusch, 2012). Wir stellen uns dabei die Frage, welche nützlichen Erkenntnisse sich aus dem Vergleich mit diesen Systemen gewinnen lassen.

⁴ Auf sektoraler, regionaler und beruflicher Ebene gibt es eine Reihe von weiteren Strukturen, die der strategischen Steuerung dieser Subsysteme dienen. Dabei lässt sich eine grosse Diversität beobachten. In diesem Bericht werden diese Subsysteme jedoch nicht weiter betrachtet.

In Kapitel 4 identifizieren wir die Schwächen der systemischen Steuerung in der schweizerischen Berufsbildung. Diese Problemdiagnose dient als Ausgangspunkt für die Entwicklung konkreter Handlungsempfehlungen.

Im fünften und letzten Kapitel formulieren wir schliesslich diverse Handlungsempfehlungen und Reformoptionen, deren Ziel es ist, die systemische Steuerung der schweizerischen Berufsbildung zu verbessern. Neben Erkenntnissen aus dem Ländervergleich orientieren wir uns bei diesen Empfehlungen einerseits am Status quo in der Schweiz, andererseits aber auch am Strategieprozess *Berufsbildung 2030*, in dessen Rahmen neue Steuerungsinstrumente bereits zur Anwendung gekommen sind. Unser Ziel ist es, Empfehlungen zu formulieren, welche die systemische Steuerung zu verbessern versprechen, dem System der schweizerischen Berufsbildung aber nicht fremd sind und somit vergleichsweise schonend implementiert werden können.

Als Material für unseren Bericht dienen uns hauptsächlich zwei Quellen. Zum einen basiert der Bericht auf einer umfassenden Analyse der bestehenden (schweizerischen und international vergleichenden) Sekundärliteratur zum System der Interessenvertretung sowie zu Steuerungsmechanismen in der schweizerischen Politik im Allgemeinen und der Berufsbildung im Speziellen. Dieser Literaturüberblick soll dazu dienen, eine detaillierte Beschreibung und Einordnung der systemischen Steuerung zu erhalten sowie mögliche Herausforderungen zu ermitteln. Der Status quo des schweizerischen Berufsbildungssystems wurde zudem mit 20 problemzentrierten Experteninterviews evaluiert, welche wir mit 22 relevanten Stakeholdern in der Verbundpartnerschaft geführt haben (zu problemzentrierten Experteninterviews, siehe Gläser & Laudel, 2010; Leech, 2002). Diese Gespräche haben es uns ermöglicht, tiefere Einblicke in die Instrumente und Prozesse der Berufsbildungssteuerung zu gewinnen sowie weitere Herausforderungen und Probleme zu identifizieren. Die Liste der Gesprächspartner befindet sich im Appendix. Wir danken den Beteiligten für ihre wertvolle Zeit und die spannenden Gespräche. Aufgrund des Persönlichkeitsschutzes werden alle Aussagen der Gesprächspartner nur in anonymisierter Form in diesem Bericht wiedergegeben.

2. Die systemische Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz

In diesem Kapitel beschreiben wir den Status quo der systemischen Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz. Der Fokus liegt dabei auf der Beschreibung der institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb welcher sich die Berufsbildung bewegt, der involvierten Akteure und deren Aufgaben sowie der verschiedenen Organe (*Spitzentreffen, Verbundpartnertagung, Eidgenössische Berufsbildungskommission*), welche die schweizerische Berufsbildung auf nationaler Ebene verbundpartnerschaftlich steuern.⁵ Ein Schwerpunkt des Kapitels liegt auf der Bedeutung der Verbundpartnerschaft für die Berufsbildungssteuerung in der Schweiz und auf der Rolle des Bundes innerhalb dieser.

2.1 Rahmenbedingungen

Föderalismus, Korporatismus und Konsensdemokratie bilden die «institutionellen Grundregeln» (Berner, 2013, S. 40) des schweizerischen Berufsbildungssystems. Sie stellen die Grundlage für die sogenannte Verbundpartnerschaft dar, welche die systemische Steuerung der Berufsbildung prägt. Der schweizerische Vollzugsföderalismus zeigt sich darin, dass der Gesetzesvollzug und die Umsetzung von berufsbildungspolitischen Massnahmen überwiegend in den Händen der Kantone liegen. Gleichzeitig ist das Berufsbildungssystem durch den Einbezug von Verbänden und weiteren privaten Akteuren stark korporatistisch ausgestaltet. Drittens ist «die möglichst breite Abstützung politischer Entscheide durch Herbeiführung eines Konsenses» (Berner, 2013, S. 42) ein Charakteristikum der schweizerischen Politik im Allgemeinen und der Berufsbildung im Speziellen, welches sich unter anderem in der hohen Anzahl von Konsultationen und Vernehmlassungen niederschlägt.

Hier zeigt sich, dass die Steuerung der schweizerischen Berufsbildung weder einer reinen auf den Kräften des Marktes basierenden Logik, wie beispielsweise in den USA oder Grossbritannien, noch einer durch hierarchische Steuerung geprägten Staatslogik, wie in Schweden oder Frankreich, unterliegt (Busemeyer & Trampusch, 2012; Greinert, 2010). Stattdessen ist das Berufsbildungssystem in der Schweiz geprägt durch eine korporatistische Steuerungslogik, in der private und staatliche Akteure Steuerungsaufgaben übernehmen. Die Schweiz ist damit ein Beispiel der sogenannten kollektiven Berufsbildungssysteme (Busemeyer & Trampusch, 2012). Die Verbundpartnerschaft ist also Ausdruck einer spezifischen Steuerungsform, in der die beteiligten Akteure – Bund, Kantone, Unternehmen und Verbände – in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen (Emmenegger, Graf & Trampusch, 2018; Streeck, 1992).

Das schweizerische Berufsbildungssystem kann nicht funktionieren, wenn sich einer der Verbundpartner der Kooperation entzieht. Dies gilt insbesondere für die Unternehmen, die nicht dazu gezwungen werden können, Lehrstellen anzubieten, ohne deren Beteiligung die die Berufsbildung jedoch nicht mehr dual funktionieren würde. Firmen sind also essentiell für kollektive Berufsbildungssysteme. Busemeyer (2012) spricht deshalb von Schlüsselakteuren («pivotal actors»). Der Anspruch der Organisationen der Arbeitswelt (OaA), Teil der Verbundpartnerschaft zu sein, erwächst aus dieser zentralen Position von Unternehmen im schweizerischen Berufsbildungssystem, zumal Verbände ein Mittel sein können, das Phänomen des Trittbrettfahrens durch Firmen einzuschränken (Johansen, 2002; Marsden, 1999; Ryan, 2012). Das schweizerische Berufsbildungssystem funktioniert

⁵ Es gibt auf nationaler Ebene selbstredend weitere wichtige Organe. Diese Organe sind aber entweder nicht verbundpartnerschaftlich organisiert oder nicht bzw. nur bedingt formalisiert.

jedoch nicht nur dann nicht, wenn Firmen keine Lehrstellen mehr anbieten. Auch die Bereitstellung von beruflichen Schulen, die Lehraufsicht, staatliche Vorgaben über Lehrinhalte oder Qualifikationsverfahren und vieles mehr stellen sicher, dass Qualifikationen vermittelt werden, die nicht nur innerhalb eines Unternehmens, sondern im gesamten Arbeitsmarkt von Bedeutung sind. Somit ist jeder Verbundpartner ein potentieller Vetospieler (Tsebelis, 2002).⁶ Damit die schweizerische Berufsbildung funktioniert, braucht es demnach viel «dezentrale Kooperation» (Culpepper, 2003) zwischen den beteiligten Akteuren. Dadurch entstehen hohe Koordinationsanforderungen an die systemische Steuerung.

2.2 Akteure und ihre Aufgaben

Die Verbundpartnerschaft ist die Grundlage der systemischen Steuerung der schweizerischen Berufsbildung. So steht in Art. 1 des Berufsbildungsgesetzes (BBG): «Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt». Sozialpartner und Berufsverbände werden im Gesetz namentlich als Teil der Organisationen der Arbeitswelt aufgeführt. Weiter gehören andere Organisationen der Berufsbildung, die einen direkten Bezug zur Arbeitswelt haben, zu diesem Teil der Verbundpartnerschaft. Dagegen werden rein schulisch ausgerichtete Akteure der Berufsbildung («Bildungsanbieter»⁷) nicht den Organisationen der Arbeitswelt zugerechnet (vgl. ReKo/EVD, 2005, S. 19ff; Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5698).

Das Berufsbildungsgesetz weist den Verbundpartnern unterschiedliche Aufgaben zu. Der **Bund** ist zuständig für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Gesamtsystems (Art. 4 & Art. 8 BBG). Um diese Aufgabe zu erfüllen, fördert der Bund wissenschaftliche Studien und Pilotversuche, ist aber auch dafür verantwortlich, dass nachhaltige Strukturen in neuen Bildungsbereichen geschaffen werden (Art. 4 BBG). Zudem hat der Bund die Oberaufsicht über den Vollzug des Berufsbildungsgesetzes in den Kantonen (Art. 65 Abs. 4 BBG) und sorgt für die Aufsicht über die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen (Art 42. Abs. 2 BBG). Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) als zuständige Bundesbehörde erlässt die Bildungsverordnungen (Art. 19 Abs. 1 BBG). Es ist ausserdem für die Anerkennung von Prüfungsordnungen und Rahmenlehrlängen, von Bildungsgängen für Bildungsverantwortliche und Berufs-, Schul- und LaufbahnberaterInnen sowie von ausländischen Diplomen zuständig.

Die **Kantone** organisieren die Berufsbildung vor Ort. Ihnen obliegt der Vollzug des Berufsbildungsgesetzes, soweit nicht dem Bund zugewiesen (Art. 66 BBG). Die Kantone sind zuständig für die regionale Bildungspolitik und die Verwaltung der beruflichen Schulen und haben die Aufsicht über die höheren Fachschulen (Art. 29 Abs. 5 BBG). Ausserdem liegt die Aufsicht der beruflichen Grundbildung in ihrer Verantwortung (Art. 24 BBG). Die für die Berufsbildung zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder organisieren sich in der Eidgenössischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK).

⁶ Als Vetospieler werden in der Politikwissenschaft Akteure bezeichnet, deren Zustimmung notwendig ist, um in einem Bereich Veränderungen am Status quo vorzunehmen. Diese Akteure verfügen folglich über Vetomacht.

⁷ Der Einfachheit halber verwenden wir in diesem Bericht die Bezeichnung «Bildungsanbieter» für diese Gruppe von Akteuren und grenzen sie damit von den Organisationen der Arbeitswelt ab, die in Art. 1 BBG explizit erwähnt werden. Die Abgrenzung zwischen Bildungsanbietern und Organisationen der Arbeitswelt ist aber nicht immer trennscharf.

Die kantonalen Berufsbildungsämter als Vollzugsorgane kommen in der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) zusammen.

Die *Organisationen der Arbeitswelt* (OdA) organisieren die berufliche Grundbildung und stellen Angebote in der höheren Berufsbildung bereit. Sie definieren die Bildungsinhalte in der beruflichen Grundbildung, die nationalen Qualifikationsverfahren sowie die Inhalte der Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen (Art. 28 BBG). Über die Dachverbände der Sozialpartner beteiligen sie sich an der Weiterentwicklung der Berufsbildung. Die Beteiligung der unter Organisationen der Arbeitswelt gefassten Akteure an der Berufsbildung bleibt freiwillig (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5730).⁸

Die starke Einbindung der Verbände in die Steuerung des Berufsbildungssystems lässt sich unter anderem durch die historische Verwurzelung der dualen Berufslehre in den mittelalterlichen Zünften erklären. Der Bund ist erst seit Beginn des 20. Jahrhundert in die Berufsbildungssteuerung involviert. Das erste Berufsbildungsgesetz wurde 1930 verabschiedet. Dabei umfasste das Berufsbildungsgesetz jedoch bis zum Ende der 1990er Jahre ausschliesslich Lehrberufe im Gewerbe und in der Industrie (sogenannte BIGA-Berufe, benannt nach dem damals zuständigen Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit). Erst mit der Volksabstimmung zur Bundesverfassung 1999 wurde die Bundeskompetenz auf sämtliche Berufsbildungsgänge ausserhalb der Hochschulen erweitert (Art. 63 BV).

Die in der Verfassung von 1999 festgeschriebene Erweiterung der Bundeskompetenz auf alle Berufsbildungsbereiche wurde im 2004 in Kraft getretenen Berufsbildungsgesetz umgesetzt: «Dieses Gesetz regelt *für sämtliche Berufsbereiche* ausserhalb der Hochschulen (...)» (Art. 2 Abs. 1 BBG, unsere Hervorhebung). Dabei wurde nicht nur der Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert. Vielmehr enthält das Gesetz nun auch Regelungen zur systemischen Steuerung der schweizerischen Berufsbildung. Diese betreffen insbesondere den Bund, der, wie oben beschrieben, für die Qualität und die Entwicklung der Berufsbildung Verantwortung trägt.

Aufgrund der Erfahrungen in der sogenannten Lehrstellenkrise der 1990er Jahre, während der es nicht gelang, ausreichend Lehrstellen für Jugendliche zur Verfügung zu stellen, war der Gesetzgeber klar willens, dem Bund mehr Einfluss bei der Gesamtsteuerung der Berufsbildung zuzuschreiben. So forderte der Bundesrat in seinem Bericht zur Berufsbildung 1996 bereits, dass der Bund «seine Koordinations-, Aufsichts- und Steuerungskompetenzen in der Berufsbildung verstärkt für zukunftsweisende Rahmenbedingungen» einsetzen solle (Schweizerischer Bundesrat, 1996, S. 6). Auch in der Botschaft zum Berufsbildungsgesetz wird auf die gestärkte Rolle des Bundes eingegangen: «Der Bund ist für die übergeordneten, landesweiten Belange zuständig, d.h. für Systementwicklung und -steuerung, Koordination und Transparenz» (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5729). Dementsprechend charakterisiert Berner (2013, S. 47) die Steuerung im neuen Berufsbildungsgesetz als «Zentralisierung im Sinne der Konzentration der strategischen Aufgaben beim Bund».⁹ Diese

⁸ Eine detaillierte Übersicht über die Aufgaben der verschiedenen Verbundpartner findet sich auch im Annex des Berichtes der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK, 2015a, S. 15ff). Eine umfassende Beschreibung der Schweizer Berufsbildung liefern Wettstein et al. (2014).

⁹ Wie sehr sich die Rolle des Bundes in der schweizerischen Berufsbildung geändert hat, zeigt ein Vergleich der Prozesse hinter der Überarbeitung von Bildungsverordnungen in der Maschinen-, Elektro- und Metallbranche (MEM) vor und nach dem neuen Berufsbildungsgesetz, den Berner (2013) auf Grundlage der Arbeiten von Ackermann (1984) und Zehnder (2011) vorgenommen hat. So nahm das damalige Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) bei der Überarbeitung der MEM-Berufe in den 1970er Jahre nur eine reagierende Rolle

Aufgabenzuteilung an den Bund wird auch von den Sozialpartnern geteilt. So schreibt etwa der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) in seinem bildungspolitischen Bericht: «Der Bund gibt den gesetzlichen Rahmen vor und ist für die systemische Steuerung verantwortlich» (SGV, 2017, S. 9).

Führt man sich vor Augen, woher die duale Berufsbildung historisch kommt und welche Bedeutung es für sie spielt, dass Unternehmen Lehrstellen anbieten, zeigt sich, dass weite Wege gegangen worden sind, um Steuerungskompetenzen auf Bundesebene einzuführen. Allerdings wird dem Bund zwar eine strategische, aber eben auch eine subsidiäre Rolle zugeschrieben (PVK, 2015b, S. 6877), was bereits andeutet, dass die Rolle des Bundes in der systemischen Steuerung nicht ganz spannungsfrei ist.¹⁰ Das Berufsbildungsgesetz weist der Verbundpartnerschaft schon allein dadurch eine zentrale Rolle zu, dass es mit der üblichen Gesetzssystematik bricht und nicht mit den inhaltlichen Zielen, sondern mit den beteiligten Akteuren beginnt (Daum, 2013). Die Zuständigkeit bei der Berufsbildung, die eigentlich gemäss Bundesverfassung beim Bund liegt, wird somit zwischen drei sehr unterschiedlichen Akteuren geteilt. Diese Besonderheit der Verbundpartnerschaft zeigt sich auch in den Interviews, wie die nachfolgende Aussage verdeutlicht: «In einem Politikbereich, in welchem der Bund eigentlich alles regelt, ist es erstaunlich, wieviel interkantonale Koordination notwendig ist». Die zugewiesene zentrale Rolle der an der Berufsbildung beteiligten Verbände sowie der Kantone wird in den Hauptorganen der systemischen Steuerung der schweizerischen Berufsbildung wiedergespiegelt, auf welche im Folgenden eingegangen wird.

2.3 Verbundpartnerschaftliche Organe

Die schweizerische Berufsbildung kennt drei Organe, die verbundpartnerschaftlich zusammengesetzt sind und die einen Beitrag zur systemischen Steuerung leisten sollen: das Nationale Spitzentreffen der Berufsbildung, die Verbundpartnertagung und die Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK). Nur Letztere ist im Berufsbildungsgesetz vorgesehen (Art. 69 & 70 BBG). Die beiden anderen Organe wurden 2005 bzw. 2006 eingeführt und sind nicht formalisiert. Dies erlaubt eine gewisse Flexibilität bei den besprochenen Themen und dem Umgang mit den daraus entstandenen Ergebnissen. Die Herbsttagung, bei der die Verbundpartner ebenfalls zusammenkommen, ist kein Steuerungsorgan, da sie als Konsumveranstaltung nur zur Informationsweitergabe und zur Vernetzung beiträgt.

Das *Nationale Spitzentreffen der Berufsbildung* gibt es seit 2014 und ist das Nachfolgeorgan der Lehrstellenkonferenz, die 2005 erstmals stattfand und das Ziel hatte, den Lehrstellenmarkt zu stabilisieren. Nachdem dies gelang, entschied man sich für die Einrichtung eines Spitzentreffens, auf dem aktuelle Herausforderungen für die Berufsbildung diskutiert werden können. Im Spitzentreffen treffen sich einmal jährlich die Spitzenvertreter der Kantone (die Vorsitzenden der EDK und der SBBK) und als Repräsentanten der OdA die Direktoren der vier Spitzenverbände der Sozialpartner (Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV), Schweizerischer Gewerbeverband (SGV), Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Travail.Suisse) mit dem jeweiligen dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung vorstehenden Bundesrat sowie mit dem für die Berufsbildung

gegenüber den beteiligten Verbänden ein: «Während der Phase der Erarbeitung der Entwürfe (1977-1980) verhielt sich das BIGA in neutraler Position» (Ackermann, 1984, S. 66). Heute nimmt der Bund in diesen Prozessen eine deutlich aktivere Rolle ein.

¹⁰ Mehr zu diesem Spannungsverhältnis in Kapitel 4.

zuständigen stellvertretenden Direktor des SBFI. Je zwei Mitglieder der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats und des Ständerats nehmen ebenfalls daran teil.

Das Spitzentreffen dient auf politisch-strategischer Ebene zur Diskussion und Festlegung von Handlungsschwerpunkten für die Berufsbildung und zur Deklaration von Massnahmen, um diese Schwerpunkte umzusetzen. Gleichfalls soll damit öffentliche Aufmerksamkeit für die Berufsbildung geschaffen werden, denn durch die Teilnahme der Spitzenvertreterinnen und -vertreter aller beteiligten Verbundpartner hat es einen hohen symbolischen Wert (PVK, 2015a, S. 31). Das Spitzentreffen wird präsiert vom Bundesrat. Das SBFI lädt dazu ein und legt die Agenda fest.

Die *Verbundpartnertagung* findet seit 2006 jährlich als zweitägige Veranstaltung statt. Auch hierzu lädt das SBFI ein. Verbundpartnertagungen sind jedoch deutlich grösser als das Spitzentreffen. Eingeladen werden etwa 150 bis 160 Vertreterinnen und Vertreter von verschiedenen Bundesämtern (ca. 30 Personen), von den Kantonen (ca. 50-60 Personen) und von den Organisationen der Arbeitswelt (ca. 60-70 Personen). Dabei dürfen der Schweizerische Gewerbeverband und der Schweizerische Arbeitgeberverband je 20 Mitgliedsverbände benennen, die vom SBFI eine Einladung erhalten. Um auch Verbände und andere Berufsorganisationen mit einzubeziehen, die nicht Mitglied in einem der Spitzenverbände sind, gibt es sogenannte Green Cards, mit denen das SBFI weitere Organisationen der Arbeitswelt einladen kann.

Die Verbundpartnertagungen sind Arbeitstagungen. Neben der Weitergabe von Informationen aus dem Spitzentreffen und vom SBFI sollen hier operative Fragen diskutiert werden, die auf Systemebene relevant sind. Die Tagungen bieten auch ein Forum für die Vernetzung der verschiedenen Verbundpartner. Ausserdem dienen sie dazu, nachzuspüren, was die Verbundpartner auf operativer Ebene beschäftigt. Wie das Spitzentreffen sind auch die Verbundpartnertagungen nicht im Berufsbildungsgesetz festgeschrieben. Der Ablauf ist nicht standardisiert, sondern wird je nach Bedarf festgelegt. Allerdings sind meist die gleichen Referentinnen und Referenten hierzu eingeladen, die zudem in der Regel die Spitzenverbände und die Kantone vertreten (PVK, 2015a, S. 37).

Die *Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK)* ist das einzige verbundpartnerschaftliche Organ, welches im Berufsbildungsgesetz aufgeführt wird. Es setzt sich aus maximal 15 Personen zusammen, die vom Bundesrat für vier Jahre hierfür bestellt werden (Art. 69 Abs. 1 BBG). Die Kommissionsmitglieder sind in der Regel Fachexpertinnen und -experten der Kantone, der Spitzenverbände, von Berufsverbänden, aus dem Weiterbildungsbereich und aus der Wissenschaft. Die Kantone haben für drei Mitglieder das Vorschlagsrecht (Art. 69 Abs. 2 BBG). Die EBBK tritt vier bis sechs Mal im Jahr zusammen und wird präsiert vom stellvertretenden Direktor des SBFI. Das Sekretariat liegt ebenfalls beim SBFI (Art. 69 Abs. 3 & 4 BBG).

Die Eidgenössische Berufsbildungskommission hat zwei Aufgaben. Zum einen berät sie das SBFI und weitere Bundesbehörden zu allen allgemeinen Fragen der Berufsbildung. Zum anderen beurteilt sie Projekte, Studien und Pilotversuche, die der Entwicklung der Berufsbildung dienen sollen oder zu Leistungen im öffentlichen Interesse beitragen, wie z.B. gleichstellungs- oder integrationspolitische Massnahmen (Art 70 Abs. 1 BBG). Diese Arbeit wird über die Subkommission «Gesuche» vorbereitet. Die EBBK dient somit einerseits als «Think Tank» (PVK 2015b, S. 60) der Berufsbildung. Sie soll über aktuelle Entwicklungen und deren Konsequenzen für die Berufsbildung diskutieren und den Bundesrat hierzu beraten. Auf der anderen Seite beurteilt sie grosse Projekte und hat entsprechend Einfluss auf den Bescheid über Projektgesuche.

3. Vergleich mit anderen kollektiven Berufsbildungssystemen

Um die systemische Steuerung der schweizerischen Berufsbildung zu evaluieren und Erkenntnisse über mögliche Verbesserungen zu erhalten, hilft ein Blick nach aussen. In diesem Kapitel soll deshalb beschrieben werden, wie die Steuerung der Berufsbildung in anderen Ländern funktioniert. Der Fokus liegt dabei auf Deutschland, Österreich, Dänemark und den Niederlanden, die, ebenso wie die Schweiz, zu den sogenannten kollektiven Berufsbildungssystemen zählen (Busemeyer & Trampusch, 2012). Diese zeichnen sich durch eine enge Einbindung privater Akteure (insbesondere Firmen und deren Verbände) in die Steuerung und Finanzierung der Berufsbildung, durch die Vermittlung von zertifizierten und standardisierten beruflichen Kompetenzen und durch das Vorhandensein zweier Lernorte – berufliche Schulen und ausbildende Betriebe – aus. Neben der Beschreibung der Governance-Struktur auf systemischer Ebene liegt der Schwerpunkt dieses Kapitels auf der Frage, wie die Sozialpartner und Bildungsanbieter in die systemische Steuerung miteinbezogen werden und wie die Berufsbildungssteuerung mit anderen Bildungsbereichen verknüpft ist.

3.1 Deutschland

Das deutsche Berufsbildungssystem ist stark korporatistisch geprägt; die Sozialpartner sind auf allen Ebenen einbezogen. Ebenfalls bedeutend für die deutsche Berufsbildungssteuerung sind die Kompetenzverteilungen zwischen verschiedenen Regierungsebenen. Deutschland ist wie die Schweiz ein föderaler Staat, in dem das Bildungswesen in der Kompetenz der Länder liegt. Da die Berufsbildung jedoch auch in die Bereiche Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik einwirkt, Politikbereiche in Bundeskompetenz, werden die Aufgaben und Verantwortlichkeiten geteilt: Der Bund ist für die Steuerung des betrieblichen Teils der Berufslehre zuständig, die Verantwortung für den schulischen Teil (sowie in der Regel für die vollzeitschulischen Berufsbildungsgänge) liegt in der Hand der Länder (Hippach-Schneider & Huismann, 2016; Rauner, 2009). Gleichwohl gibt es verschiedene koordinierende Gremien zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Bundesländern. Die duale Berufsbildung ist gesetzlich im Berufsbildungsgesetz (BBiG) sowie – für die handwerklichen Berufe – in der Handwerksordnung (HwO) geregelt. Beide Rechtsordnungen regeln die Organisation der Berufsbildung (Teil 3 BBiG) sowie berufspraktische Fragen wie die Anerkennung von Bildungsverordnungen (§§ 4-9 BBiG), das Lehrverhältnis (§§ 10-26 BBiG), das Prüfungswesen (§§ 37-50a BBiG; §§ 31-40a HwO) oder die Eignung von Lehrbetrieben (§ 27 BBiG; §21 HwO). Sie regeln jedoch nicht den schulischen Teil der Berufsbildung. Für vollzeitschulische Berufslehren, in der Regel im Pflege- und Gesundheitssektor, gibt es gesonderte bundes- und landesrechtliche Regelungen (Rauner, 2009).

Auf Bundesebene hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine «allgemeine Leitfunktion» (Rauner, 2009, S. 157). Es hat die Federführung für das Berufsbildungsgesetz und die Handwerksordnung inne und ist zuständig für berufsbildungspolitische Grundsatzfragen. Das zuständige Fachministerium, in der Regel das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), erlässt Bildungsverordnungen im Einvernehmen mit dem BMBF. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) ist eine Behörde, die dem Bundesministerium für Bildung und Forschung untersteht. Das BIBB soll zum einen durch Forschungsarbeiten zur Entwicklung des Gesamtsystems beitragen. Zum anderen übernimmt es einige administrative Unterstützungsleistungen, zum Beispiel die Vorbereitung von Bildungsverordnungen, die Führung des Berufsverzeichnisses (§ 90 Abs. 3 BBiG) und die Mitwirkung an der Durchführung der Berufsbildungsstatistik.

Neben den oben beschriebenen staatlichen Institutionen findet die Steuerung der betrieblichen Berufsbildung auf allen Ebenen in sozialpartnerschaftlich zusammengesetzten Organen statt. Die Spitzen des Bundes (Wirtschafts-, Arbeits- und BildungsministerInnen sowie Integrationsbeauftragte), die Präsidentinnen und Präsidenten der Arbeitgeberschaft und der Arbeitnehmenden, die zuständigen Landesministerinnen und -minister und der Vorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, die für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung zuständige Bundesbehörde, treffen einmal jährlich in der *Allianz für Aus- und Weiterbildung* zusammen, um auf höchster Ebene gemeinsame Ziele für die Berufsbildung zu verabschieden. Die Allianz wurde 2014 zwischen dem Bund, den Ländern und den Sozialpartnern besiegelt und löste den Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs ab, der 2004 gegründet wurde, um das Lehrstellenangebot zu erhöhen und den angespannten Lehrstellenmarkt zu entlasten.

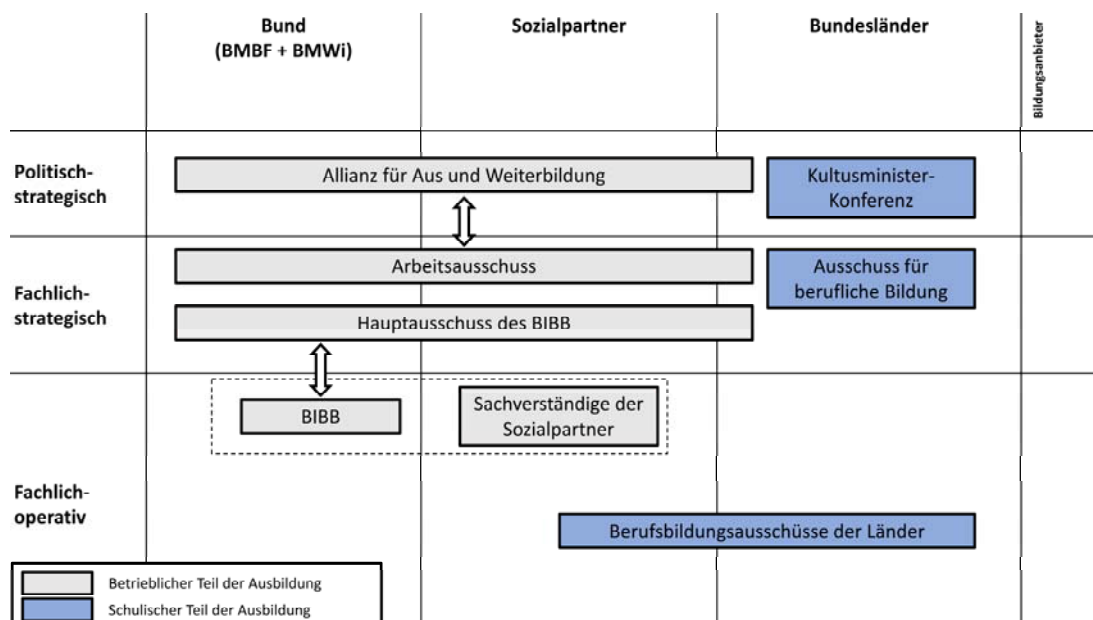
Die Treffen der Allianz für Aus- und Weiterbildung werden durch Fachexpertinnen und -experten der beteiligten Institutionen (Bund, Länder und Sozialpartner) im sogenannten *Arbeitsausschuss* vorbereitet. Weder die Allianz für Aus- und Weiterbildung noch deren Arbeitsausschuss sind gesetzlich vorgesehen, sondern politisch legitimiert. Ebenfalls auf Ebene der Fachexpertinnen und -experten anzusiedeln ist der *Hauptausschuss des BIBB*, in dem jeweils acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder, der Arbeitgeberschaft sowie der Arbeitnehmerschaft mit Stimmrecht sowie je eine Person aus den Kommunen und von der Bundesagentur für Arbeit (beratend) zusammenkommen (§ 92 BBiG Abs. 3). Der Hauptausschuss des BIBB berät den Bund in allen berufsbildungsspezifischen Fragen, die auf nationaler Ebene relevant sind. Ausserdem unterstützt er das Bildungsministerium bei der Aufsicht des BIBB (§ 92 BBiG Abs. 1). Auf operativer Ebene – bei der Erarbeitung von neuen oder der Überarbeitung von bestehenden Bildungsverordnungen – arbeitet das BIBB eng mit den *Sachverständigen der Sozialpartner* zusammen, die von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden hierfür benannt werden (BIBB, 2015; Hippach-Schneider & Huismann, 2016). Die Umsetzung der Berufsbildung auf lokaler Ebene geschieht ebenfalls in sozialpartnerschaftlich zusammengesetzten Gremien. Auf diese soll hier jedoch nicht weiter eingegangen werden, da der Fokus des Berichtes auf der systemischen Steuerung der Berufsbildung liegt.¹¹

Die Verantwortung für den schulischen Teil der Berufsbildung liegt bei den Bundesländern, in der Regel in den dortigen Bildungsministerien (Rauner, 2009). Die Bildungsministerinnen und -minister koordinieren sich in der *Kultusministerkonferenz* (KMK). Bei der Vorbereitung von berufsbildungspolitischen Themen, die in der KMK beraten werden, spielt der *Ausschuss für berufliche Bildung* eine zentrale Rolle. Hier treffen sich die jeweils zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter der Bundesländer. Der Ausschuss für berufliche Bildung erarbeitet auch den Vorschlag für einen Rahmenlehrplan, der dann in der KMK beschlossen wird (Rauner, 2009). Die Umsetzung dieses Rahmenlehrplans auf Länderebene regelt das jeweilige Landesministerium gemeinsam mit den *Berufsbildungsausschüssen der Länder*. Diese sind sozialpartnerschaftlich zusammengesetzt, beraten die Landesregierungen und sind zuständig für die Neuordnung des Schulwesens (Rauner, 2009). Im Gegensatz zu den Sozialpartnern spielen die Bildungsanbieter keine Rolle in der systemischen Steuerung der Berufsbildung. Es herrscht die Meinung vor, dass die beruflichen Schulen durch die Bundesländer in der systemischen Steuerung der Berufsbildung vertreten sind, was sie, so Rauner (2009, S. 194), «vom Gesamtsystem der beruflichen Bildung abkoppelt».

¹¹ Mehr hierzu in Rauner (2009).

Die systemische Steuerung des deutschen Berufsbildungssystems kennt somit Organe auf drei unterschiedlichen Steuerungsebenen, wobei zwischen dem betrieblichen und dem schulischen Teil der Berufsbildung unterschieden werden muss (siehe Abbildung 1). Auf *politisch-strategischer Ebene* treffen sich die Spitzen der beteiligten Institutionen in der Allianz für Aus- und Weiterbildung. Diese ähnelt stark dem Nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung in der Schweiz bezüglich ihrer Zusammensetzung und Aufgaben. Die zuständigen Landesministerinnen und -minister kommen in der Kultusministerkonferenz zusammen, um Entscheidungen über den schulischen Teil der Berufsbildung zu treffen. Die Fachexpertinnen und -experten der Berufsbildung treffen im Hauptausschuss des BIBB und im Arbeitsausschuss der Allianz für Aus- und Weiterbildung bzw. im Ausschuss für berufliche Ausbildung der KMK zusammen, um über strategische Fragen des Berufsbildungssystems zu beraten (*fachlich-strategische Ebene*). *Operative Fragen*, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung von Berufsfeldern, werden gemeinsam zwischen BIBB und den jeweiligen Sachverständigen der Sozialpartner bzw. in den Länder-Berufsbildungsausschüssen geklärt.

Abbildung 1: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in Deutschland



Insgesamt lässt sich sagen, dass die Steuerung des deutschen Berufsbildungssystems aufgrund der Differenzierung zwischen Länderkompetenzen (schulischer Teil der dualen Berufsbildung) und Bundeskompetenzen (betrieblicher Teil) vergleichsweise komplex ist: «Die den gesamten Bildungsbereich prägende Kulturhoheit der Länder ist im Bereich der beruflichen Bildung, soweit nicht in schulischer oder hochschulischer Form durchgeführt, durch die Zuständigkeiten des Bundes für das Wirtschafts- und Arbeitsrecht durchbrochen, sodass die beiden Lernorte der dualen Berufsbildung unterschiedlichen Regelungsbereichen zugeordnet sind» (Rauner, 2009, S. 193f). Diese Teilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern führt auch dazu, dass die Verknüpfung der Berufsbildung mit anderen Bildungsbereichen relativ gering ausfällt, insbesondere nachdem 2008 die Gemeinschaftsausgabe «Bildungsplanung» entfallen und die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung abgeschafft wurde. Es gibt zwar feste Gremien auf allen strategischen und operativen Ebenen, in denen berufsbildungspolitische Themen zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden. Diese erstrecken sich jedoch nicht auf den gesamten Bildungsbereich.

3.2 Österreich

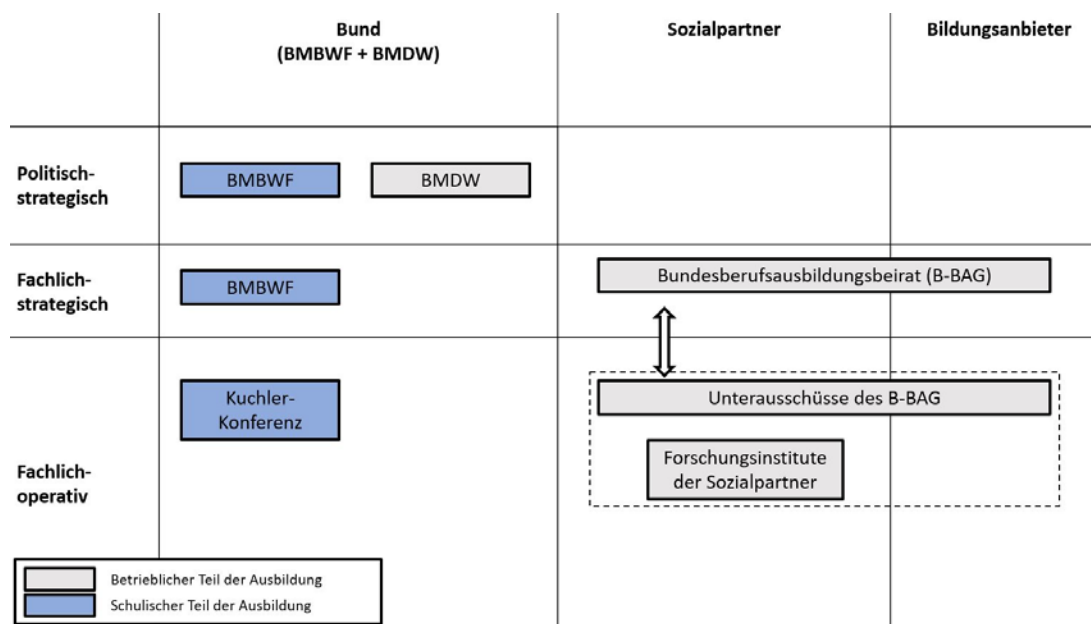
Auch Österreich hat ein kollektives Berufsbildungssystem, das allerdings eine starke vollzeitschulische Komponente beinhaltet. Neben der dualen Lehre (ca. ein Drittel der österreichischen Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe II), die von den kleinen und mittleren Unternehmen getragen wird, gibt es zwei vollzeitschulische Berufsbildungsmöglichkeiten: berufsbildende mittlere Schulen führen zu einem Berufsbildungsabschluss (ca. 13%), Lernende in berufsbildenden höheren Schulen (ca. 24%) erhalten neben dem berufsbildenden Abschluss die Matura, mit der sie an einer Fachhochschule studieren können (Tritscher-Archan, 2016, S. 16). Aufgrund dieser Möglichkeit gewannen die berufsbildenden höheren Schulen in den letzten Jahren an Popularität bei den Lernenden, während die beiden erstgenannten Bildungszweige an Bedeutung verloren haben (Lassnigg, 2011).

Die hier dargestellte Trennung zwischen vollzeitschulischer und dualer Berufsbildung spiegelt sich auch in den Steuerungsstrukturen wieder. Das *Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort* (BMDW) stellt den rechtlichen Rahmen der dualen Berufslehre durch das Berufsausbildungsgesetz (BAG) sicher. Zudem erlässt es neue Bildungsverordnungen. Für den schulischen Teil der Berufsbildung, das heisst für die vollzeitschulischen Berufsbildungsgänge und für den schulischen Teil der dualen Berufsbildung, ist das *Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung* (BMBWF) zuständig. Obwohl Österreich ein föderales Staatssystem hat, liegt die Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Bildungsbereich beim Bund und nicht bei den Bundesländern (Rauner, 2009, S. 197). Für die Umsetzung der Rahmenlehrpläne auf subnationaler Ebene ist in jedem Bundesland eine Schulbehörde des Bundes, der sogenannte *Landesschulrat*, zuständig. Damit unterscheidet sich das österreichische Berufsbildungssystem in diesem Punkt von der Schweiz und auch von Deutschland, wo die Gesetzgebungskompetenz für die Bildungspolitik bei den Kantonen bzw. Bundesländer liegt und diese auch weitreichende Kompetenzen bei der Berufsbildungssteuerung haben.

Auch in Österreich sind die Sozialpartner über die Wirtschafts- und die Arbeiterkammer auf allen Regierungsebenen sowohl bei strategischen als auch operativen Fragen involviert, jedoch nur hinsichtlich der dualen Lehre und nicht hinsichtlich der vollzeitschulischen Berufsbildungsgänge. Beide Kammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die gesetzlich eingerichtet wurden, um die verschiedenen Statusgruppen (die Arbeiterschaft in der WKÖ und die Arbeitnehmenden in der AKÖ) zu repräsentieren (Pernicka & Hefler, 2015). Die Mitgliedschaft in einer der beiden Kammern ist für alle Unternehmen bzw. alle Arbeitnehmende verpflichtend. Neben den beiden Kammern gibt es auf Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite zwei weitere Dachverbände, die Industriellenvereinigung und der Österreichische Gewerkschaftsbund (Paster, 2014). Beide spielen in der Berufsbildungssteuerung jedoch nur indirekt über ihre Verbindungen zu den beiden Kammern eine Rolle. Die Kammern hingegen sind gleichberechtigt repräsentiert im wichtigsten sozialpartnerschaftlichen Steuerungsgremium, dem *Bundesberufsausbildungsbeirat* (B-BAG). Der B-BAG gibt Empfehlungen zu allen berufsbildungsspezifischen Fragen, die auf nationaler Ebene relevant sind, ab und berät das Bundeswirtschaftsministerium. Der Erlass neuer Bildungsverordnungen durch die Bundeswirtschaftsministerin geschieht ebenfalls auf Empfehlung des Beirats (§ 31 Abs. 2 BAG). Neben den Sozialpartnern sitzen im B-BAG auch zwei Vertreterinnen und Vertreter der Bildungsanbieter mit beratender Stimme (§ 31 Abs. 1 BAG).

Unterstützung bei operativen Fragen erhält der Ausschuss durch branchenspezifisch zusammengesetzte *Unterausschüsse* sowie durch die beiden *Forschungsinstitute der Sozialpartner*, dem Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) und dem Österreichischen Institut für Berufsbildungsforschung (öibf), das der Arbeiterkammer nahesteht. Der B-BAG war in der Vergangenheit federführend für die Erarbeitung von Berufsprofilen, Rahmenlehrplänen und Bildungsverordnungen zuständig: «In den vergangenen Jahren hat sich der Wirtschaftsminister in Gänze auf das Gutachten des Beirates gestützt» (Rauner, 2009, S. 203). In jüngster Zeit hat das Wirtschaftsministerium jedoch stärker in Neuordnungsverfahren eingegriffen. Bei der Erarbeitung von 15 neuen Lehrberufen im Jahr 2018 konnte der Beirat zwar eine Stellungnahme abgeben, die Federführung für die Erarbeitung der neuen Berufsbildungsverordnungen lag jedoch beim Ministerium.¹²

Abbildung 1: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in Österreich



Im Bundesberufsausbildungsbeirat (B-BAG) sitzen Berufsbildungsexpertinnen und -experten der beiden Sozialpartner, um über fachlich-strategische Fragen zu diskutieren. Auf *politisch-strategischer Ebene* gibt es in Österreich also kein verbundpartnerschaftliches Organ. Die politische Verantwortung liegt allein bei der Bundesregierung bzw. federführend beim Bundeswirtschaftsministerium und beim Bundesbildungsministerium (siehe Abbildung 2). Damit unterscheidet sich Österreich von der Schweiz und Deutschland, wo zentrale berufsbildungspolitische Entscheidungen im verbundpartnerschaftlich zusammengesetzten Spitzentreffen bzw. der Allianz für Aus- und Weiterbildung getroffen werden. Auf *fachlich-strategischer Ebene* agieren der B-BAG sowie bei schulischen Fragen das Bundesbildungsministerium. Beide Institutionen werden auf *fachlich-operativer Ebene* unterstützt – hinsichtlich der Erarbeitung der Rahmenlehrpläne und der Koordinierung der Schulorte durch die

¹² Aktuell wird das österreichische Berufsbildungsgesetz überarbeitet. Die Schwerpunkte dieser Überarbeitung sind jedoch öffentlich noch nicht einsehbar.

Landesschulräte und hinsichtlich der Bildungsverordnungen durch die Unterausschüsse des B-BAG und die Forschungsinstitute der Sozialpartner.

Zusammenfassend ist das österreichische Berufsbildungssystem durch die starke Trennung zwischen vollzeitschulischer und dualer Berufsbildung gekennzeichnet. Diese spiegelt sich auch in der Steuerungssystematik wieder. Während vollzeitschulische Berufsbildungsgänge ausschliesslich durch das Bildungsministerium gesteuert werden, nehmen bei der dualen Lehre Wirtschaftsministerium, Bildungsministerium und die Sozialpartner diese Aufgabe gemeinsam wahr. Mit Ausnahme ihrer beratenden Tätigkeit im B-BAG sind die Bildungsanbieter ausschliesslich bei regionalen und operativen Fragen beteiligt, jedoch nicht auf der Systemebene. Im Gegensatz zur Schweiz und auch zu Deutschland hat der Bund im österreichischen Berufsbildungssystem eine Führungsrolle inne. Er ist einziger Akteur bei politisch-strategischen Fragen und weitet derzeit seine Kompetenzen auch auf fachlich-strategischer Ebene aus.

3.3 Dänemark

Auch in Dänemark gibt es ein duales Berufsbildungssystem, in dessen Steuerung private Akteure stark eingebunden sind. Insbesondere in zwei Punkten unterscheidet sich das dänische System jedoch von den deutschsprachigen Ländern. Zum einen hat das dänische Berufsbildungssystem eine starke Dezentralisierung und Modularisierung seit Anfang der 2000er Jahre erfahren (Søndergaard, Togo & Aarkrog, 2008; Wiborg & Cort, 2010). Dadurch können die Schulen und Weiterbildungseinrichtungen ihre Berufsbildungsgänge stark an die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort anpassen: «Dabei kommt den Berufskollegs als selbstständigen öffentlichen Einrichtungen mit einer ausgeprägten Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer Aufgaben eine zentrale Bedeutung zu. (...) Insgesamt entsteht dadurch eine gewisse Schulzentriertheit der Ausbildung» (Rauner, 2009, S. 152). Zum anderen gibt es in Dänemark ein gut entwickeltes System im Bereich der Weiterbildung und der höheren Berufsbildung. Dies zeigt sich auch daran, dass es parallele Steuerungsstrukturen sowohl für die berufliche Grundbildung als auch für die berufliche Weiterbildung gibt.

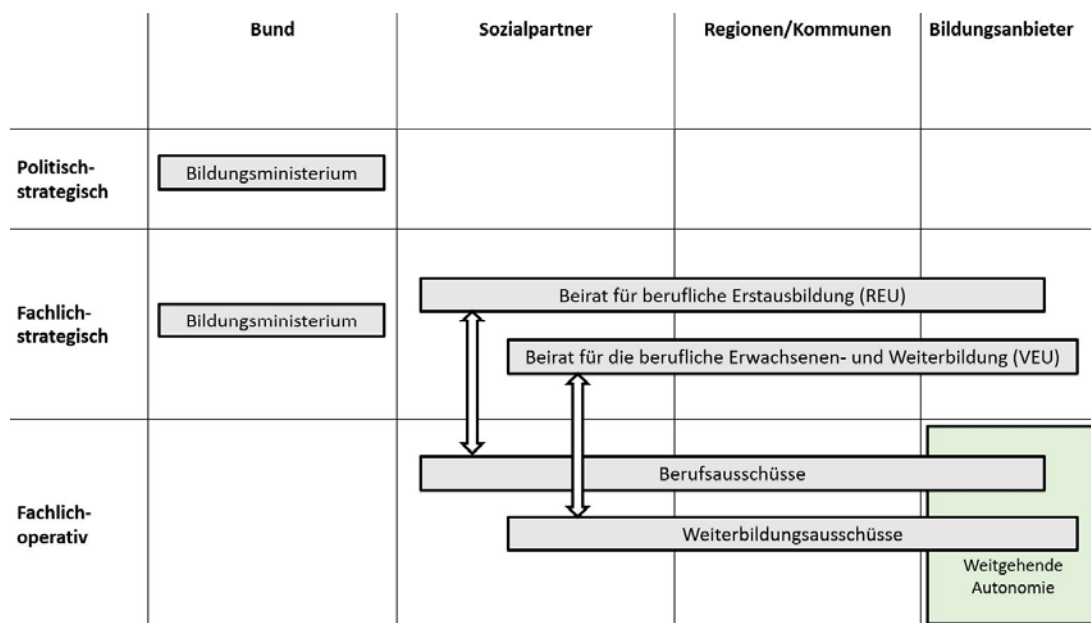
Die Verantwortung für die Berufsbildung liegt auf nationaler Ebene im *Bildungsministerium*. Dieses stellt den rechtlichen Rahmen und die Kohärenz zwischen Berufsbildung und dem gesamten Bildungssystem sicher. Es verabschiedet neue Bildungsverordnungen und Qualifikationen, genehmigt berufliche Schulen und ist für die Qualitätskontrolle und -sicherung zuständig.

Die Sozialpartner sind in die systemische Steuerung insbesondere durch den *Beirat für berufliche Erstausbildung* (REU) bzw. den *Beirat für die berufliche Erwachsenen- und Weiterbildung* (VEU) beteiligt. Beide Gremien setzen sich aus je zehn Mitgliedern der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften, zwei Vertreterinnen und Vertreter der Regionen bzw. Kommunen sowie zwei Delegierten von Organisationen der Lernenden zusammen. Berufliche Schulen und die Lehrerschaft sind nur beratende Mitglieder der beiden Ausschüsse (§ 34 Berufsbildungsgesetz). Beide Beiräte sind beratende Gremien für das Bildungsministerium. Sie empfehlen die Entwicklung neuer und die Abschaffung bestehender Qualifikationen und Programme. Ausserdem sind sie verantwortlich für das Monitoring von Arbeitsmarktentwicklungen. Die Verabschiedung von Bildungsverordnungen durch das Ministerium geschieht auf Empfehlung des REU bzw. des VEU (§ 35 Berufsbildungsgesetz). Ebenfalls sozialpartnerschaftlich zusammengesetzt sind die branchenspezifischen *Berufsausschüsse* (de faglige udvalg) bzw. *Weiterbildungsausschüsse*. Diese sind für die Entwicklung einzelner Berufe

zuständig und beraten das Ministerium bei der Entwicklung von neuen Berufsbildungsprogrammen. Ausserdem genehmigen sie Lehrstellen, kontrollieren ausbildende Unternehmen und sind verantwortlich für Prüfungen und Zertifikatserteilungen. Da es in Dänemark keine ausgebaute Berufsbildungsforschung gibt, vergeben diese Berufsausschüsse auch Forschungsaufträge zur Ermittlung von Qualifikationsbedürfnissen (Rauner, 2009, S. 123).

Damit sind die Sozialpartner auf fachlich-strategischer und fachlich-operativer Ebene, jedoch nicht auf politisch-strategischer Ebene eingebunden (siehe Abbildung 3). REU und VEU setzen sich aus den Berufsbildungsverantwortlichen der eingebundenen Organisationen zusammen, nicht jedoch aus deren Präsidentinnen und Präsidenten. Die Beiräte befassen sich somit nicht mit politischen Fragen, sondern arbeiten *fachlich-strategisch*. Die Mitglieder in den Berufs- und Weiterbildungsausschüssen sind Fachexpertinnen und -experten, die sich mit *fachlich-operativen* Fragen beschäftigen. Auf *politischer* Ebene ist das Kabinett bzw. das Bildungsministerium mit berufsbildungspolitischen Fragen befasst.

Abbildung 3: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in Dänemark



Insgesamt ist das dänische Berufsbildungssystem zum einen durch eine «sehr ausgeprägte Aufgabenteilung hinsichtlich der Wahrnehmung strategischer Aufgaben auf nationaler Ebene und einer weitgehenden Verlagerung von operativen Aufgaben auf die lokale Ebene» (Rauner, 2009, S. 151) geprägt. Bei operativen Fragen haben dadurch die Schulen bzw. Bildungsanbieter viel Entscheidungsautonomie. Zum anderen ist die höhere Berufsbildung und berufliche Weiterbildung stark systematisiert. Ähnliche Strukturen bestehen sowohl für die berufliche Grundbildung als auch für die höheren Ebenen. Diese Strukturen laufen zwar parallel nebeneinander her. Allerdings lassen starke personelle Überschneidungen zwischen den Mitgliedern des REU und des VEU vermuten, dass es eine enge Zusammenarbeit bei Steuerungsfragen zwischen beruflicher Grundbildung und höherer Berufsbildung bzw. beruflicher Weiterbildung gibt.

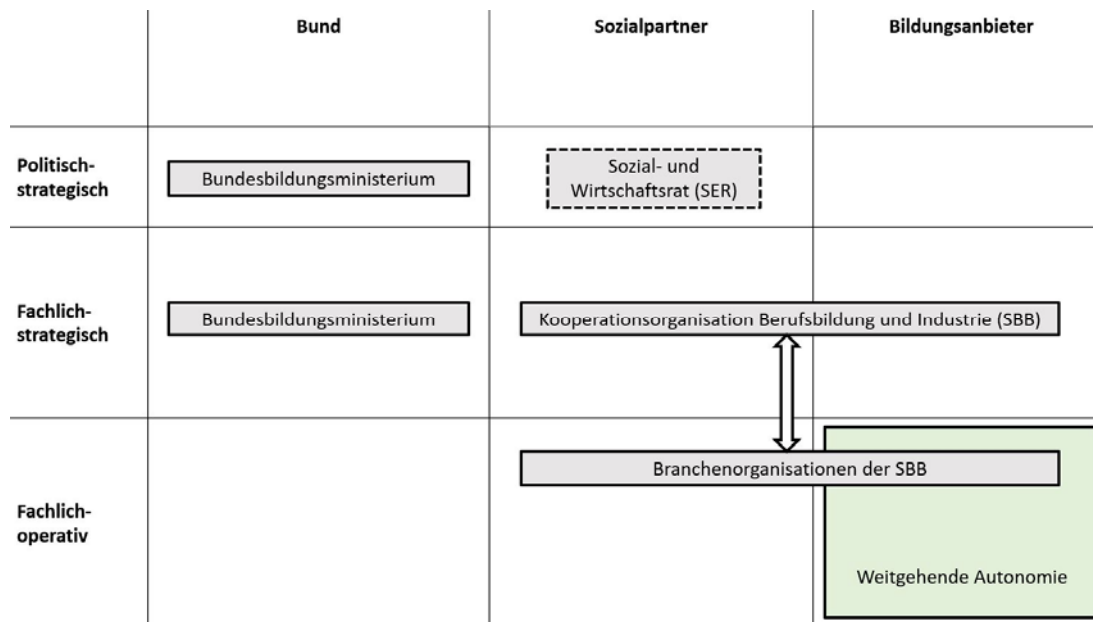
3.4 Niederlande

Viele Jahrzehnte lang hatten die Niederlande ein stark schulisch geprägtes Berufsbildungssystem. Erst mit einer grossen Reform 1996 wurde die duale Berufsbildung etabliert. Die neu geschaffenen Berufslehren waren stark modular aufgebaut. Davon hat man jedoch Mitte der 2000er Jahre Abstand genommen, weil man feststellen musste, dass die hohe Anzahl an Modulen die Karriereperspektiven der Lernenden stark eingeschränkt hatte (Anderson & Nijhuis, 2012; Brockmann, Clarke, & Winch, 2008). Heute orientiert man sich bei der Ausgestaltung der Bildungsinhalte stärker am im deutschsprachigen Raum vorhandenen Berufsverständnis (Brockmann et al., 2008, S. 560). Jedoch haben die beruflichen Schulen in den Niederlanden, ähnlich wie in Dänemark, eine recht hohe Autonomie. Sie entscheiden, wie die auf nationaler Ebene festgelegten Ziele und Standards in der Berufslehre umgesetzt werden.

Auch in den Niederlanden ist das *Bildungsministerium* auf staatlicher Seite zuständig für die Berufsbildung.¹³ Es stellt die Finanzierung sowie den rechtlichen Rahmen sicher. Außerdem definiert es Ziele und Kompetenzen, die in den verschiedenen Berufsbildungsprogrammen berücksichtigt sein müssen (Fazekas & Litjens, 2014, S. 19). Das Bildungsministerium wird vom *Sozial- und Wirtschaftsrat (SER)* beraten. Dieser besteht aus jeweils elf Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften sowie aus elf von der Regierung entsandten Mitgliedern. Er ist unabhängig von der Regierung und wird durch die allgemeine Arbeitslosenkasse finanziert. Der SER berät die Regierung in allen sozial- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten. (Berufs-)Bildungspolitik gehört zu seinen Aufgabenbereichen, ist aber nicht der Hauptfokus des Rates. In berufsbildungspolitischen Fragen nehmen die Sozialpartner hauptsächlich Einfluss über die *Kooperationsorganisation Berufsbildung und Industrie (SBB)*. Dies ist eine private Organisation, die für den betrieblichen Teil der dualen Berufsbildung zuständig ist. Sie akkreditiert und berät ausbildende Unternehmen, bietet eine Plattform für an einer Berufsbildung interessierte Schülerinnen und Schüler und berät das Bildungsministerium bei Fragen zur Arbeitsmarktnähe der Berufsbildung (Fazekas & Litjens, 2014; Smulders, Cox, & Westerhuis, 2016). Die SBB ist eine sozialpartnerschaftlich zusammengesetzte Organisation. Das Management besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberschaft, der Arbeitnehmenden, der Bildungsanbieter und der Lehrerschaft. Die SBB hat neun *Branchenorganisationen*, die berufs- und branchenspezifische Fragen bearbeiten (Smulders et al., 2016).

Ähnlich wie in Dänemark ist das niederländische Berufsbildungssystem geprägt durch die starke Trennung zwischen strategischen Fragen, die vor allem beim Bildungsministerium bearbeitet werden, und operativen Aufgaben, die von den Schulen übernommen werden. Dennoch wirken die Sozialpartner bei der Steuerung der Berufsbildung mit (siehe Abbildung 4). Auf *politisch-strategischer Ebene* wird das Bildungsministerium vom Sozial- und Wirtschaftsrat (SER) beraten, wobei festzuhalten ist, dass die Berufsbildungspolitik nur ein Nebentätigkeitsfeld des SER bildet. Stärker eingebunden sind die Sozialpartner bei Fragen bezüglich des betrieblichen Teils der dualen Lehre: auf *fachlich-strategischer Ebene* durch die Kooperationsorganisation Berufsbildung und Industrie (SBB) und auf *fachlich-operativer Ebene* durch die Branchenorganisationen der SBB. Ebenfalls ähnlich zu Dänemark ist der Einbezug der Bildungsanbieter in die systemische Steuerung der niederländischen Berufsbildung. So sind diese in der Kooperationsorganisation Berufsbildung und Industrie (SBB) und deren Unterausschüsse vertreten.

¹³ Für landwirtschaftliche Berufsbildungsgänge ist jedoch das Wirtschaftsministerium zuständig.

Abbildung 2: Zentrale Akteure in der Berufsbildungssteuerung in den Niederlanden

3.5 Zusammenfassung

Die Darstellung der Governance-Strukturen in kollektiven Berufsbildungssystemen, die in diesem Kapitel (Deutschland, Österreich, Dänemark und die Niederlande) sowie in Kapitel 2 (Schweiz) vorgenommen wurde, zeigt grosse Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede hinsichtlich des Einbezugs staatlicher und privater Akteure auf den verschiedenen Steuerungsebenen.

Auf politisch-strategischer Ebene werden Entscheidungen über die mittel- und langfristigen Ziele der Berufsbildung politisch legitimiert. Diese Ebene umfasst das für die Berufsbildung zuständige Ministerium, in der Regel das Bildungsministerium. In Deutschland und Österreich teilt sich das Bildungsministerium diese Aufgaben allerdings mit dem Wirtschaftsministerium, das mit dem betrieblichen Teil der dualen Berufsbildung befasst ist. Hier zeigt sich eine Besonderheit der schweizerischen Berufsbildungssteuerung. Die Zuständigkeit liegt zwar in einem für Bildungsfragen zuständigen Staatssekretariat, welches jedoch dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung zugeordnet ist – einem Ressort also, das sowohl mit (Berufs-)Bildung als auch mit Wirtschaftspolitik befasst ist. Die im SBFI verantwortliche Abteilung für Berufs- und Weiterbildung ist zudem für alle Berufsbildungsgänge – egal ob vollzeitschulisch oder dual – zuständig, da diese in einem Gesetz geregelt sind und nicht, wie in den anderen kollektiven Berufsbildungssystemen, unterschiedliche gesetzliche Grundlagen haben. Durch diese Steuerungsstruktur hat das schweizerische Berufsbildungssystem deutlich mehr Potenzial, die unterschiedlichen Bildungsgänge in der beruflichen Grundbildung und in der höheren Berufsbildung miteinander abzustimmen.¹⁴

¹⁴ Dies gilt ebenfalls im Hinblick auf die Regeln der immer populärer werdenden Berufsbildung im Pflege- und Gesundheitssektor. Diese werden in den oben aufgeführten Ländern, wenn sie überhaupt in der Berufsbildung angesiedelt sind, in der Regel vollzeitschulisch ausgebildet und unterliegen einem anderen rechtlichen Rahmen. In der Schweiz hingegen sind diese Bildungsgänge, egal ob dual oder vollzeitschulisch, ebenfalls über das Berufsbildungsgesetz abgedeckt.

In Deutschland und mit Abstrichen in den Niederlanden gibt es auf politisch-strategischer Ebene zudem ein sozialpartnerschaftlich zusammengesetztes Gremium, welches strategische Ziele festlegt und sie in den beteiligten Organisationen politisch legitimiert. Hier gibt es grosse Ähnlichkeiten zwischen der deutschen Allianz für Aus- und Weiterbildung und dem Nationalen Spitzentreffen in der Schweiz. Beide Gremien sind nicht gesetzlich legitimiert, haben jedoch aufgrund ihrer Zusammensetzung eine grosse Wirkung bezüglich der strategischen Steuerung der Berufsbildung. In den Niederlanden hingegen hat der Sozial- und Wirtschaftsrat einen generellen Fokus auf arbeitsmarktpolitische Fragen.

Auf fachlich-strategischer Ebene bereiten Fachexpertinnen und -experten politische Entscheidungen vor und beschäftigen sich mit der Umsetzung der mittel- und langfristigen Ziele. Zudem umfasst diese Ebene Organe, die für die allgemeine Organisation der Berufsbildung zuständig sind. Zum Teil werden diese Aufgaben durch eigenständige Organisationen erfüllt, wie das BIBB in Deutschland oder die SBB in den Niederlanden. In Österreich (B-BAG) und Dänemark (REU/VEU) arbeiten sozialpartnerschaftliche Gremien eng mit dem zuständigen Ministerium zusammen. Unabhängig von der Art des Organs sind auf dieser Ebene die Sozialpartner in allen vier Ländern stark involviert. Wie in Kapitel 4 näher dargelegt wird, fehlt in der Schweiz ein sozialpartnerschaftlich zusammengesetztes Gremium auf dieser Ebene. Die EBBK könnte *theoretisch* diese Rolle wahrnehmen, tut dies faktisch jedoch aufgrund vieler Unklarheiten hinsichtlich ihrer Aufgaben und Zusammensetzung nicht.

Auf fachlich-operativer Ebene geht es um die Umsetzung der strategischen Ziele in den Branchen, Berufsfeldern und Regionen. In der Regel bilden hier mit operativen Fragen betraute Expertinnen und Experten Unterausschüsse der auf fachlich-strategischer Ebene vertretenen Organe. In Deutschland werden die Gremien auf dieser Ebene zwischen den Sozialpartnern und unter Führung des BIBB ad hoc gebildet. Auch hier ist die Schweiz im Vergleich zu den anderen kollektiven Berufsbildungssystemen ein Sonderfall. Zwar befasst sich die Verbundpartnertagung mit fachlich-operativen Fragen. Allerdings fehlt die Verbindung zur fachlich-strategischen Ebene, was die Umsetzung von strategischen Zielen erschwert, wie in Kapitel 4 erläutert wird.

Insgesamt lässt sich sagen, dass Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften gleichberechtigt in allen kollektiven Berufsbildungssystemen stark in die systemische Steuerung eingebunden sind. Die Einbindung der Sozialpartner ist in der Regel gesetzlich festgeschrieben. Hier stellen das Spitzentreffen und die Verbundpartnertagung in der Schweiz und die deutsche Allianz für Aus- und Weiterbildung eine Ausnahme dar. In einigen Ländern spielen neben den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auch die Bildungsanbieter (sowie in Dänemark die Interessenorganisationen der Lernenden) in der systemischen Steuerung der Berufsbildung eine wichtige Rolle. In Österreich, Dänemark und den Niederlanden entsenden sie Vertreterinnen und Vertreter in die jeweiligen Organe. In der Schweiz und in Deutschland ist das hingegen nicht der Fall, weil das Verständnis vorherrscht, dass diese durch die Kantone bzw. Länder vertreten werden. Deutlich hervorgehoben werden muss, dass das schweizerische Berufsbildungssystem das einzige ist, in welchem alle Berufsbildungsgänge in einer gesetzlichen Grundlage, dem Berufsbildungsgesetz, zusammengefasst sind.

4. Schwächen und Herausforderungen der systemischen Steuerung der Berufsbildung

In diesem Kapitel identifizieren wir die Schwächen und Herausforderungen der systemischen Steuerung in der schweizerischen Berufsbildung. Diese Problemdiagnose dient als Ausgangspunkt für die Entwicklung konkreter Handlungsempfehlungen in Kapitel 5. Als Material für die Analyse dienen uns zwei Quellen. Zum einen stützen wir uns auf bestehende Studien zur schweizerischen Berufsbildung. Eine besonders wichtige Quelle sind dabei die Berichte der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle bzw. der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats zur Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung (GPK, 2016; PVK, 2015a, 2015b). Ergänzt werden diese Quellen durch 20 problemzentrierte Experteninterviews, die wir im November und Dezember 2018 mit 22 relevanten Stakeholdern in der Verbundpartnerschaft durchgeführt haben. Die Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner stellen wir im Appendix zur Verfügung. Aufgrund des Persönlichkeitsschutzes werden alle Aussagen nur in anonymisierter Form in diesem Bericht wiedergegeben. Auf direkte Zitate wird in der Regel verzichtet.

4.1 Zuständigkeit des Bundes und Notwendigkeit der strategischen Steuerung

Die Frage der **Zuständigkeit** wurde bereits in Kapitel 2 diskutiert. Artikel 1 des Berufsbildungsgesetzes benennt die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (die Verbundpartner). Dieses Bekenntnis zur Verbundpartnerschaft wurde auch mit Hilfe der Verbundpartnercharta (EBBK, 2016) bestätigt. Artikel 4 des Berufsbildungsgesetzes macht den Bund für die Entwicklung der Berufsbildung verantwortlich, was gemeinhin als Zuständigkeit für die *strategische Steuerung* des Gesamtsystems verstanden wird (vgl. Ehrenzeller, Schindler, Schweizer & Vallender, 2014, S. 1320ff). Diese Interpretation liegt auch der Entwicklung des Berufsbildungsgesetzes zugrunde, wie in der Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung deutlich zum Ausdruck kommt (z.B. Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5698), und entspricht auch dem Verständnis der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK, 2015b), der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK, 2016) und der wissenschaftlichen Literatur (z.B. Wettstein et al., 2014, S. 244ff). Obwohl die Infragestellung der strategischen Steuerungskompetenz des Bundes vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der schweizerischen Berufsbildung verständlich ist (siehe Kapitel 2), kann dennoch kein Zweifel bestehen, dass der Bund heute über eine solche Kompetenz verfügt.

Das Berufsbildungsgesetz weist aber einige Defizite auf. Wie von der GPK (2016) bereits ausführlich diskutiert, handelt es sich beim Berufsbildungsgesetz um ein Rahmengesetz. Entsprechend hat bereits die bundesrätliche Botschaft bemerkt, dass die relevanten Akteure nun «problembezogene und bedarfsgerechte Lösungen finden» müssen und es sei «an den Verantwortlichen [...] die allgemeinen Vorgaben mit Inhalten zu füllen» (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5686). Die Beschränkung auf den Erlass eines Rahmengesetzes ist in der Schweiz nicht unüblich, aber die ambivalente Beschreibung der Akteure und deren Aufgaben erschwert das Finden problembezogener und bedarfsgerechter Lösungen. Während die Berichte der PVK (2015b) und der GPK (2016) nicht zuletzt die (damals politisch so gewollte) unklare Definition des Begriffs «Organisationen der Arbeitswelt» (OdA) bemängeln, möchten wir im Folgenden ein anderes Defizit hervorheben, welches die Klärung der Zuständigkeit des Bundes erschwert und dadurch eine Reihe von Folgeproblemen ausgelöst hat.

Gemäss konventioneller Interpretation des Berufsbildungsgesetzes wird dem Bund eine «subsidiäre und vorwiegend auf strategische Aufgaben beschränkte Rolle» zugewiesen (z.B. GPK, 2016, S. 6856). Es

soll hier die Frage gestellt werden, wie diese Rollenzuschreibung genau zu interpretieren ist. Subsidiär bedeutet, dass dem Bund eine unterstützende, Hilfe leistende Rolle zugewiesen wird. Die Hauptverantwortung obliegt jedoch den beiden anderen Partnern; der Bund soll nur dann aktiv werden, wenn die anderen Akteure eine Aufgabe nicht alleine bewältigen können. Gleichzeitig soll der Bund aber eine strategische Rolle spielen, also eine auf die mittel- und längerfristige Erreichung von Zielen ausgerichtete Planung von Verhaltensweisen der relevanten Akteure wahrnehmen.¹⁵ Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Rollenzuschreibungen ist augenfällig.

Artikel 1 des Berufsbildungsgesetzes bezeichnet die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe der Verbundpartner. Dieser Artikel trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Berufsbildung nur gemeinsam gesteuert werden *kann* (siehe hierzu unsere Ausführungen in Kapitel 2). Aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten und der nicht vorhandenen Hierarchie zwischen den Verbundpartnern vermag sich jeder Verbundpartner den Wünschen und Vorstellungen der anderen Partner zu entziehen. Während die drei Verbundpartner in spezifischen Fragen aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten nicht immer gleichberechtigt sind, so kann sich doch keiner der drei Verbundpartner auf systemischer Ebene gegen die anderen beiden Partner regelmässig durchsetzen. In den Worten eines Betroffenen, «nous sommes condamnés à coopérer!» (zitiert in PVK, 2015a, S. 68).

Es gibt aus unserer Sicht folglich auch keine Alternative zur *gemeinsamen Steuerung* der Berufsbildung. Obwohl das Berufsbildungsgesetz die Aufgabe primär dem Bund zuweist, so verfügt der Bund nicht über die Mittel, um diese Aufgabe alleine und möglicherweise sogar gegen den Willen der Verbundpartner wahrzunehmen. Entsprechend wurde in den von uns geführten Experteninterviews immer wieder betont, dass eine strategische Entwicklung nur in denjenigen Bereichen möglich ist, in denen die Verbundpartner kaum Meinungsverschiedenheiten aufweisen. Bei Konflikten kommt das System zum Stillstand.¹⁶ Diese Problematik kann auch nicht durch die Schaffung zusätzlicher Aufsichts- oder sogar Sanktionsinstrumente gelöst werden (wie im GPK-Bericht gefordert (Aufsichtsinstrumente) bzw. angedeutet (Sanktionsinstrumente)). Diese würden der Logik einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit widersprechen. Damit soll nicht argumentiert werden, dass der Bund die Aufgabe der strategischen Steuerung nicht wahrnehmen soll. Der Bund sollte aber die Verbundpartner in diese strategische Steuerung auf systemischer Ebene miteinbeziehen.

Folglich besteht trotz der vordergründig klar definierten Aufgabenteilung ein beträchtlicher Klärungsbedarf. Obwohl dem Bund die strategische Entwicklung als Aufgabe zugeteilt wird, entsteht durch die gegenseitige Abhängigkeit der Akteure und der vorgesehenen subsidiären Rolle des Bundes ein Spannungsverhältnis, das nur gelöst werden kann, wenn die Verbundpartner systematisch bei der strategischen Steuerung miteinbezogen werden.

¹⁵ Dem Bund wird ausserdem eine Aufsichtsrolle über die Kantone zugewiesen, was das Spannungsverhältnis zwischen subsidiär und strategisch führend bzw. entwickelnd noch weiter akzentuiert.

¹⁶ Weiter wird auch verschiedentlich betont, dass in Ermangelung einer Notlage, die Bereitschaft sich zu einem Kompromiss zusammenzurufen, in der Regel nicht vorhanden sei. In dieser Konstellation ist es folglich zu erwarten, dass der Berg in aller Regel nur eine Maus gebiert (um eine Formulierung aus den Expertengesprächen zu verwenden).

Es stellt sich weiter die Frage nach der **Notwendigkeit** einer strategischen Steuerung.¹⁷ Diese Frage muss mit aller Deutlichkeit bejaht werden. Die mangelhafte strategische Steuerung war bereits einer der Hauptgründe für die 2002er Revision des Berufsbildungsgesetzes, wie in der bundesrätlichen Botschaft (Schweizerischer Bundesrat, 2000), aber auch in den von uns durchgeführten Experteninterviews zum Ausdruck kam (siehe auch Berner, 2013, S. 39). Das Fehlen einer langfristigen und kohärenten Strategie und Vision wurde auch von der GPK bemängelt, die deshalb den Bund dazu aufrief, «zusammen mit den Kantonen und den OdA eine langfristige und kohärente Strategie für die Berufsbildung zu entwerfen» (GPK, 2016, S. 6861). Parallel zur Publikation des GPK-Berichts wurde zudem an der Verbundpartnertagung 2016 sowie in der Eidgenössischen Berufsbildungskommission (EBBK) die Forderung formuliert, dass ein Strategieprozess (unter Einbezug aller Verbundpartner) in die Wege geleitet werden muss, damit Entwicklungen in der Gesellschaft, der Arbeitswelt und der Bildung frühzeitig erkannt und geeignete Massnahmen getroffen werden können.

Resultat dieser Forderungen ist die Schaffung des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030*. Dieser Strategieprozess wird an dieser Stelle explizit begrüsst, es muss aber festgehalten werden, dass sich dieser Prozess weitgehend auf Organe stützt, die spezifisch für diesen geschaffen wurden. Ausserdem verfällt der Bedarf an strategischer Steuerung nicht mit Abschluss des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030*. Während mit diesem Strategieprozess sicherlich wichtige Weichenstellungen vorgenommen werden können, werden neue, heute noch nicht antizipierbare Herausforderungen die strategische Steuerungsfähigkeit des schweizerischen Berufsbildungssystems bald wieder auf die Probe stellen.

Die Notwendigkeit einer strategischen Steuerung wurde auch in den Experteninterviews immer wieder betont. Dabei wurde verschiedentlich anerkannt, dass der Bund in diesem Bereich eine besondere Rolle einnehmen muss, da nur der Bund über die notwendigen Ressourcen verfügt, um diesen Prozess zu leiten. Wichtig ist aber, das sei an dieser Stelle noch einmal betont, der systematische Einbezug der Verbundpartner in diesen Prozess, wie das im Übrigen auch von Seiten des Bundes in den Experteninterviews als erstrebenswert bezeichnet wurde.¹⁸ Selbstverständlich müssen diesem Bekenntnis zur gemeinsamen Steuerung dann auch Taten folgen – sowohl auf inhaltlicher wie auch institutioneller Ebene.

Es ist zwar wahr, dass die Notwendigkeit der strategischen Steuerung sowie auch die Steuerungskompetenz des Bundes von gewissen Seiten hin und wieder in Frage gestellt werden (vgl. hierzu die Diskussion in Berner, 2013, S. 55ff). Wie oben erwähnt ist dies vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der Berufsbildung in der Schweiz auch bis zu einem gewissen Grad verständlich (Gonon, 2016, S. 42f). Oftmals verstecken sich hinter diesen Aussagen jedoch politische Überlegungen und Abwägungen, welche einer verbundpartnerschaftlichen Steuerung des

¹⁷ In den Expertengesprächen wurde von zwei Gesprächspartnern die Frage in den Raum gestellt, ob man nicht besser ganz auf eine systemische Steuerung verzichten würde.

¹⁸ Dieses Verständnis kommt beispielsweise auch im bildungspolitischen Bericht des Schweizerischen Gewerbeverbands zum Ausdruck. Hier wird anerkannt, dass der Bund «für die systemische Steuerung verantwortlich» ist, die OdA aber gegenüber den Verbundpartnern (d.h. Bund und Kantone) «als gleichberechtigte Partner auftreten können» müssen; «einseitige Behördenentscheide gegen den Willen der OdA widersprechen dem Prinzip der Verbundpartnerschaft» (SGV, 2017, S. 9). Dieser Perspektive ist unter der Bedingung zuzustimmen, dass sich die Aussage des SGV auf die systemische Steuerung und die Vertretung der OdA *auf dieser Ebene* bezieht. Ausserdem muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass der Begriff «gleichberechtigt» im Berufsbildungsgesetz nicht vorkommt und daher im Sinne von «auf gleicher Augenhöhe» verstanden werden muss.

Berufsbildungssystems genauso widersprechen wie es ein Alleingang des Bundes über die Köpfe der Verbundpartner hinweg täte.

Das Berufsbildungsgesetz weist dem Bund die Strategiekompetenz zu. Aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten kann der Bund diese Aufgabe aber nur mit Hilfe des systematischen Einbezugs der Verbundpartner wahrnehmen. Dem Bund muss in dieser Konstellation die Rolle des Organisators und Moderators der gemeinsamen verbundpartnerschaftlichen Steuerung zukommen. Die Notwendigkeit einer strategischen Steuerung der Berufsbildung ist gegeben und wird in der Regel auch von den involvierten Akteuren anerkannt.

4.2 Existierende Organe und deren Tauglichkeit für die systemische Steuerung

Die zentralen, aktuell existierenden *verbundpartnerschaftlichen* Organe in der systemischen Steuerung der Berufsbildung sind das Spitzentreffen der Berufsbildung, die Verbundpartnertagung und die Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK). Hinzu kommt die Herbsttagung, welche jedoch eine Konsumveranstaltung ist, sowie eine Reihe weiterer Organe, die jedoch nicht verbundpartnerschaftlich organisiert sind.¹⁹ Im Nachfolgenden gilt unser Fokus den drei oben genannten Hauptorganen.

Bevor diese drei Organe einzeln kurz diskutiert werden, gilt es erst einmal festzuhalten, dass fast alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner das Zusammenspiel der drei Organe untereinander als ungenügend bezeichnet haben. In den Worten eines Gesprächspartners, «es ist nicht ein gestimmtes Klavier, sondern Tasten, welche alleine stehen.» Während es in den vergangenen Jahren immer wieder Bemühungen gab, das Zusammenspiel zu verbessern (beispielsweise indem die am Spitzentreffen verabschiedeten Massnahmen als Diskussionsthemen an der Verbundpartnertagung teilweise aufgenommen wurden), so war doch keinem der Gesprächspartner klar, wie sich die drei Organe zueinander verhalten bzw. verhalten sollten. Wie wir im Folgenden erklären werden, hat das nicht zuletzt damit zu tun, dass die drei Organe bereits aufgrund ihrer *Grundausrichtung* nicht aufeinander abgestimmt sind. Jedes Zusammenspiel findet folglich immer im Rahmen inadäquater Organe statt.

Weiter ist augenfällig, dass die Beschreibung der Rolle und Funktionsweise der drei Organe je nach Gesprächspartner deutlich variiert. Neben einer unweigerlich subjektiven Wahrnehmung kommt damit zum Ausdruck, dass sich die Rolle und Funktionsweise der drei Organe immer wieder verändert hat (siehe hierzu auch die Dokumentation in PVK, 2015a). Mit Hilfe dieses «Experimentierens» wurde versucht, das Zusammenspiel zwischen den drei Organen zu verbessern, was durchaus verständlich ist. Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass häufige Veränderungen Unsicherheit auslösen, Missverständnisse provozieren und das Systemwissen reduzieren.²⁰

Schliesslich muss festgehalten werden, dass lediglich für ein Organ, die EBBK, eine gesetzliche Grundlage im Berufsbildungsgesetz existiert. Dieser Gesetzesauftrag ist aber sehr eng gefasst und nicht deckungsgleich mit den ursprünglichen Vorstellungen des Bundes, wie dies in der Botschaft zum

¹⁹ Wobei an dieser Stelle darauf hingewiesen werden muss, dass bei diesen Organen andere Verbundpartner teilweise auf Einladung teilnehmen dürfen.

²⁰ Die Frage, wer Anspruch auf eine Vertretung in diesen drei Organen hat, wurde ebenfalls in vielen Gesprächen aufgeworfen. Wir werden uns mit dieser Frage im nächsten Abschnitt spezifisch auseinandersetzen.

Berufsbildungsgesetz zum Ausdruck kam (Schweizerischer Bundesrat, 2000). Der ursprünglich vorgesehene Bildungsrat wurde bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, der im Anschluss vorgeschlagene Innovationsrat im Rahmen der parlamentarischen Debatte aus dem Berufsbildungsgesetz entfernt.²¹ Übrig blieb die EBBK, welche jedoch eine widersprüchliche Rolle sowohl in der Berufsbildungs- wie auch der Expertenkommissionslandschaft einnimmt.

Die EBBK wurde von fast allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern eher kritisch bewertet (vgl. hierzu auch PVK, 2015b). Gründe dafür gibt es viele. Obwohl alle Verbundpartner prominent in der EBBK vertreten sind, hat die Kommission nur eine *beratende* Funktion *zuhanden des Bundes* (Art. 70 BBG). Gleichzeitig tagt die EBBK unter dem Vorsitz des Staatssekretärs bzw. der Staatssekretärin und die Kantone verfügen über ein Vorschlagsrecht für drei Mitglieder (Art. 69 BBG), was für eine (beratende) ausserparlamentarische Expertenkommission sehr ungewöhnlich ist. Das Resultat dieser Konstellation ist, wie wir im Folgenden erläutern werden, ein permanenter Rollenkonflikt zwischen der Abstimmung unter den Verbundpartnern (Steuerungsfunktion) und der Beratung des Bundes (Beratungsfunktion). Die EBBK ist weder ein Steuergremium noch ein wirkliches Beratungsgremium, sondern kommt irgendwo zwischen diesen (inkompatiblen) Rollen zu liegen.

Ausgelöst wird dieser Rollenkonflikt der EBBK nicht zuletzt durch die heterogene Zusammensetzung der Kommission. Dank dem Einbezug weiterer Akteure (z.B. Bildungsanbieter, einzelne Oda, Wissenschaft) kann die EBBK ihre Beratungsfunktion besser wahrnehmen. Die heterogene Zusammensetzung aus Vertreterinnen und Vertretern der Spitzen der Verbundpartner *und* weiteren relevanten Akteuren führt jedoch dazu, dass die Mitglieder der EBBK teilweise über eine sehr unterschiedliche «Flughöhe» verfügen. Neben Vertreterinnen und Vertretern von Partikularinteressen oder Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ohne Einbindung in die Verbundpartnerschaft sitzen beispielsweise auch Kantonsvertreterinnen und -vertreter mit Systemverantwortung in der EBBK. Gleichzeitig vereinigt die EBBK die Spitzen der Verbundpartner, was unweigerlich dazu führt, dass die Kommission politisch aufgeladen wird und eine gewisse *Steuerungserwartung* entsteht. Jedoch kann die EBBK aufgrund des erweiterten Kreises der Teilnehmer und der explizit beratenden Funktion keine strategische Steuerungsrolle wahrnehmen. Hierfür fehlt der EBBK – neben der gesetzlichen Grundlage – auch die Legitimation. Die EBBK kann aber auch keine beratende Rolle wahrnehmen, weil die Kommission den Bund nicht zuletzt auch zum Umgang mit den anderen Verbundpartnern beraten sollte. Das Resultat dieser Rollenvermischung ist eine Kommission, die niemanden zufriedenstellt.

Diese Rollenvermischung der EBBK führt zu einer paradoxen Situation, die sich mit Hilfe der Erstellung der Verbundpartnercharta durch die EBBK darlegen lässt. Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe der Verbundpartner (Art. 1 BBG). Zu bestimmen, was das aber konkret heisst, ist Aufgabe der Verbundpartner (vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5686). Die von der EBBK entwickelte

²¹ Die EBBK war in dieser Form in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Version des Berufsbildungsgesetzes nicht gewollt. Der Berufsbildungsrat wurde aber bereits im Vernehmlassungsverfahren abgelehnt. Die Kritik bezog sich dabei auf die Repräsentativität und Legitimität des Gremiums sowie auf dessen Aufgabenbereich und Entscheidungsbefugnisse (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5707). Der Bundesrat schlug deshalb die Schaffung eines Innovationsrats vor, der mit Hilfe des Austestens von Innovationsprojekten die Entwicklung der Berufsbildung hätte *verbundpartnerschaftlich* mitsteuern sollen. Der Innovationsrat wurde jedoch trotz des reduzierten Kompetenzbereichs in der parlamentarischen Debatte abgelehnt, weil man neben Parlament, Bundesrat, dem SBFI (damals noch BBT), Kantonen und Berufsverbänden kein Organ wollte, das «irgendwelche weiteren Entscheidungsbefugnisse hat» (Auszug aus Ratsprotokoll, zitiert in Berner, 2013, S. 48).

Verbundpartnercharta ist ein Versuch dieser Präzisierung. Als einziges *Arbeitsgremium*, in dem die Spitzen der Verbundpartner vertreten sind, bietet nur die EBBK ein Forum zur Erarbeitung einer entsprechenden Regelung.

Bezüglich der Steuerung der Berufsbildung hält die Charta fest, dass die Spitzen der Verbundpartner «faktenbasiert gemeinsame Ziele und Stossrichtungen für die Entwicklung der Berufsbildung» erarbeiten (EBBK, 2016). Damit beantwortet die Charta eine weiter oben gestellte, wichtige Frage: Soll die strategische Steuerung der Berufsbildungspolitik *verbundpartnerschaftlich* erfolgen (obwohl Art. 4 BBG diese Aufgabe eigentlich dem Bund zuschreibt)? Da die Vertreter der Spitzen der Verbundpartner in der EBBK jedoch nicht explizit von diesen delegiert werden, kann man sich folglich auch nicht auf die explizite Zustimmung der Verbundpartner zur Charta berufen.²² Folglich ist die Charta lediglich eine «Empfehlung» (EBBK, 2016) und zwar einer Kommission mit einem expliziten Beratungsauftrag. Hier schliesst sich nun der Kreis. Während die EBBK als beratendes Organ des Bundes eine solche Präzisierung der Verbundpartnerschaft erarbeiten kann, so hat sie nicht die Legitimation, diese Präzisierung *aus Sicht der anderen Verbundpartner* (d.h. Oda und Kantone) zu bestätigen. Ob diese sich an diese Empfehlung halten, ist folglich allein ihnen überlassen. Damit fehlt weiterhin eine von den Verbundpartnern explizit akzeptierte Konkretisierung des Gesetzauftrags.

Wenig überraschend wurden die Schwächen der EBBK früh erkannt. Bereits 2005 wurde das Spitzentreffen (anfänglich nationale Lehrstellenkonferenz genannt) geschaffen. Aus der Not geboren (die Schweiz sah sich mit einem Lehrstellenmangel konfrontiert, darum auch die entsprechende Namensgebung) sollte das Spitzentreffen ein Forum für die *gemeinschaftliche* Steuerung der Berufsbildung bieten. Damit übernimmt das Spitzentreffen eine Aufgabe, zu der die EBBK in Ermangelung einer expliziten Steuerungsfunktion nicht fähig sein kann.

Grundsätzlich kann das Spitzentreffen als ein sinnvolles und geschätztes Organ bezeichnet werden, obwohl in den Expertengesprächen hierzu verschiedentlich Kritik geäussert wurde. Neben Fragen zur Verknüpfung mit anderen Organen (EBBK und Verbundpartnertagung) und Repräsentativität (wer darf am Spitzentreffen teilnehmen?) gilt es hier insbesondere auf die Probleme der mangelnden verbundpartnerschaftlichen Vorbereitung des Spitzentreffens und der hohen «Flughöhe» zu verweisen.

Am Spitzentreffen der Berufsbildung treffen sich – wie der Name schon sagt – die Spitzen der Verbundpartner. Die Teilnehmer werden implizit durch Art. 1 BBG bestimmt (Bund, Kantone und Oda). Während die Identifikation der «Spitzen» beim Bund (WBF sowie das relevante Staatssekretariat SBFI) und bei den Kantonen (EDK sowie die relevante Fachkommission SBBK) unproblematisch scheint, spielen bei den Oda auch politische Faktoren mit. Mit SAV und SGV bzw. SGB und Travail.Suisse werden die vier wichtigsten Dachverbände der Arbeitgeberschaft und der Arbeitnehmenden im Berufsbildungsbereich eingeladen. Das Spitzentreffen ist deshalb nicht zuletzt politisch legitimiert.²³ Folglich hat das Spitzentreffen zwangsläufig eine *politisch*-strategische Rolle, was sich auch in der Anwesenheit der «Chefebene» (z.B. Bundesrat, Präsidentin der EDK, Direktorinnen und Direktoren der Wirtschaftsdachverbände) widerspiegelt. Durch diese Zusammensetzung erzielt

²² Darüber hinaus bleibt natürlich unklar, mit welcher Legitimation die anderen Mitglieder der EBBK ihre Teilnahme an der Entwicklung der Charta begründen könnten.

²³ Das impliziert, dass weitere Teilnehmende auf Seiten der Oda ihr Teilnahmerecht politisch durchsetzen müssen. Dabei sei darauf hingewiesen, dass die Dachverbände der Wirtschaft sich dieses «Privileg» vor vielen Jahrzehnten ebenfalls politisch erkämpfen mussten.

das Spitzentreffen einen hohen symbolischen Wert. Ausserdem können durch diese Vertreterinnen und Vertreter Strategien und Entwicklungen *verbundpartnerschaftlich* legitimiert werden. Für *fachlich-strategische* Fragen (z.B. betreffend Umsetzung der beschlossenen Strategien) ist das Spitzentreffen jedoch das gänzlich falsche Organ. Hierfür wären die jeweiligen Fachexpertinnen und -experten der Verbundpartner zuständig, aber auf dieser Ebene existiert aktuell kein entsprechendes Organ mit entsprechender Kompetenz.²⁴

Das Fehlen eines verbundpartnerschaftlichen Organs auf dieser fachlich-strategischen, dem Spitzentreffen aber untergeordneten Ebene erschwert auch die Vorbereitung des Spitzentreffens. Sollen die Fachexpertinnen und -experten der Spitzen der Verbundpartner (z.B. die Verbandssekretäre mit Zuständigkeit für die Berufsbildung) in die Vorbereitung des Spitzentreffens miteinbezogen werden, ist der Bund als Organisator und Gastgeber des Spitzentreffens gezwungen, eine entsprechende Arbeitsgruppe *ad hoc* zu kreieren. Tut der Bund dies nicht, was in der Vergangenheit vorgekommen ist, wird er hierfür von den anderen Verbundpartnern kritisiert. Ohne verbundpartnerschaftliche Vorbereitung vermag das Spitzentreffen zwar weiterhin seine symbolische Rolle zu spielen (als Zeichen der Wichtigkeit der Berufsbildung als Politikfeld), der Beitrag zur strategischen Steuerung wird aber minimiert, weil die anderen Verbundpartner sich kaum zu entsprechenden Verpflichtungen bereit erklären bzw. neue Entwicklungen gutheissen werden.

Sowohl die EBBK wie auch das Spitzentreffen sind exklusive Gremien. Wenig überraschend werden die Mitwirkungsmöglichkeiten von der breiten Masse der Kantone und insbesondere den OdA kritisch beurteilt (PVK, 2015b, S. 6884). Zweifelsohne gibt es auch Verbesserungspotential bei der Transparenz und Kommunikation der Aktivitäten dieser zwei Organe. Die Kritik der Legitimation und Zusammensetzung der beiden Organe ist aber zumindest teilweise unberechtigt. Bei der EBBK als *beratendes Organ des Bundes* obliegt es alleine dem Bund zu entscheiden, wer aus seiner Sicht diese Beratungsaufgabe am besten wahrnehmen kann.²⁵ Dass die EBBK mangels Alternativen teilweise auch als Steuerungsgremium wahrgenommen wird, vermag zu erklären, warum dieser Vorwurf geäussert wird. Letztlich kommt darin aber primär die unklare Rolle und Funktionsweise der EBBK zum Ausdruck. An dieser Stelle sei noch einmal vermerkt, dass die EBBK keine relevante Rolle in der strategischen Steuerung der Berufsbildung zu spielen vermag. Der Strategieprozess *Berufsbildung 2030* brachte dies in aller Deutlichkeit zum Ausdruck. Als ein entsprechendes Gremium benötigt wurde, wurde die EBBK übergangen. Stattdessen wurde diese Aufgabe einem neu geschaffenen Gremium übertragen, in welchem sich *ausschliesslich* die Fachexpertinnen und -experten der Spitzen der Verbundpartner wiederfanden.²⁶

²⁴ Das Fehlen eines entsprechenden Gremiums auf fachlich-strategischer Ebene erklärt, warum an die EBBK teilweise eine Erwartungshaltung herangetragen wird, welcher die EBBK aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlage und Zusammensetzung unmöglich gerecht werden kann.

²⁵ Insofern ist es auch ein Unding, dass Art. 69 BBG den Kantonen das Vorschlagsrecht für drei Kantonsvertreter zugesteht. Sollen Kantone mitbestimmen, wer den Bund beispielsweise in Fragen zum Verhältnis zu den Kantonen beraten kann?

²⁶ Diese Fachexpertinnen und -experten der Spitzen der Verbundpartnerschaft sind alle ebenfalls in der EBBK vertreten, aber eben nicht nur. Durch die Schaffung eines zusätzlichen Gremiums wurden die anderen Mitglieder der EBBK von diesem Strategieprozess ausgeschlossen, obwohl sich die EBBK explizit dahingehend geäussert hatte, dass man die Aufgabe als Steuerungsgremium im Strategieprozess *Berufsbildung 2030* übernehmen würde.

Das Spitzentreffen wiederum ist explizit *politisch* legitimiert und vereinigt die *Spitzen* der Verbundpartner. Aufgrund ihrer klaren internen Strukturen ist die Mitwirkung der Kantone gewährleistet. Probleme können sich folglich nur bei den OdA stellen. Wir werden auf diesen Punkt im nächsten Abschnitt in aller Ausführlichkeit eingehen. Es sei aber bereits hier darauf hingewiesen, dass die Teilnahme der Spitzen der «OdA-Welt» dadurch legitimiert wird, dass diese die «OdA-Welt» auch tatsächlich organisieren und vertreten können. Entsprechende Bemühungen können von diesen Dachverbänden erwartet werden. Da eine Reihe von OdA nicht in den Spitzenverbänden organisiert sind bzw. sich durch diese nicht vertreten fühlen, ist die Kritik am Spitzentreffen nachvollziehbar. Jedoch können einzelne OdA unmöglich für sich in Anspruch nehmen, eine Vertretung am Spitzentreffen stellen zu dürfen. Ein solcher Anspruch liesse sich nur erheben, wenn sich eine relevante Anzahl von OdA zusammenfinden und gemeinsame Interessen formulieren würde und diese politisch untermauern könnte.

Die breite Masse der OdA und Kantone soll mit Hilfe der Verbundpartnertagung erreicht werden. Dieser zweitägige Anlass stösst auf vergleichsweise viel Wertschätzung (siehe auch PVK, 2015b, S. 6884). Positiv hervorzuheben sind sicherlich die Funktion als Kommunikationsplattform, die Breitenwirkung und die Vernetzungsmöglichkeiten. Mehrere Gesprächspartner hoben hervor, dass insbesondere das gemeinsame Abendessen wichtig sei. Was vielleicht auf den ersten Blick zynisch erscheinen mag, bringt die wohl wichtigste Funktion zum Ausdruck. An der Verbundpartnertagung lernt man sich kennen und verstehen. Man erörtert gemeinsame Probleme, diskutiert unterschiedliche Lösungsansätze und denkt über Entwicklungsmöglichkeiten nach. Durch die Ausrichtung auf ein übergeordnetes Thema werden die Diskussionen in geordnete Bahnen gelenkt. Gleichzeitig wird aber auch genügend Zeit für spontane Ideen und Diskussionen eingeräumt.

Die Verbundpartnertagung weist aber auch klare Defizite auf. Das Zusammenspiel mit EBBK und Spitzentreffen findet nur zum Teil statt, was auch damit zu tun hat, dass sich die Verbundpartnertagung nur für Themen eignet, die auch wirklich *verbundpartnerschaftlich* sind und eine klare *fachlich-operative* Dimension haben.²⁷ Obwohl die Verbundpartnertagung die *einzig*e Arbeitstagung mit grosser Breitenwirkung ist, hat sie ausserdem keine Entscheidungsbefugnisse. Da die Teilnehmenden nicht von den Verbundpartnern delegiert werden, können sie auch nicht für diese als Gesamtgruppe verbindlich sprechen.²⁸ Trotz viel Einsatz der Teilnehmenden bleibt deshalb oftmals unklar, inwiefern die Diskussionen und Ergebnisse der Verbundpartnertagung in die systemische Steuerung der Berufsbildung einfließen und was nun genau diese Arbeit bewirken wird. Das Resultat ist eine gewisse Frustration, die auch in den Interviews deutlich zum Ausdruck kam. Auch hier zeigt sich einmal mehr,

²⁷ Diese Einschränkung leitet sich aus dem Teilnehmerkreis der Verbundpartnertagung ab, welcher alle drei Verbundpartner vereinigt. Die Teilnehmenden verfügen über grosse Kompetenzen im operativen Bereich (sowie wichtige Kompetenzen im strategischen Bereich auf der Ebene von Berufsfeldern, Wirtschaftsbranchen oder Regionen), sind aber grösstenteils nicht in die systemische, auf das Gesamtsystem ausgerichtete Steuerung der Berufsbildung eingebunden.

²⁸ Mit anderen Worten, die Kantonsvertreterinnen und -vertreter können zwar für ihre jeweiligen Kantone sprechen, jedoch nicht für die Gesamtheit aller Kantone. Dies kann nur – nach entsprechender Konsultation und Übereinkunft – die EDK.

dass unterschiedliche und multiple Rollenzuschreibungen durch die Teilnehmenden die Effektivität eines Organs gefährden können.²⁹

Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass mit dem Spitzentreffen ein Organ geschaffen wurde, das zumindest zur Zielsetzung auf politisch-strategischer Ebene einen wichtigen Beitrag leistet. Das Spitzentreffen der Berufsbildung vereinigt die Spitzen der Verbundpartner und ist deshalb politisch legitimiert, um strategische, das Gesamtsystem betreffende Entscheide zu fällen. Als Arbeitsgremium ist das Spitzentreffen aufgrund seiner Zusammensetzung aber gänzlich ungeeignet, wie auch in den Expertengesprächen deutlich zum Ausdruck kam. Folglich fehlt auf der Ebene unterhalb des Spitzentreffens ein verbundpartnerschaftliches, auf die systemische Steuerung ausgerichtete Organ, in dem die Spitzentreffen vor- und nachbearbeitet werden können. Das Fehlen eines solchen Organs trägt auch wesentlich zur Erklärung der mangelhaften Umsetzung der strategischen Zielsetzungen des Spitzentreffens bei (GPK, 2016, siehe auch PVK, 2015a, 2015b). Auch hier sei noch einmal auf den (zeitlich befristeten) Strategieprozess *Berufsbildung 2030* verwiesen. Dem Spitzentreffen als legitimierende Instanz wurde *ad hoc* ein weiteres Steuergremium *als Arbeitsgremium* zur Seite gestellt, in dem die jeweiligen Fachexpertinnen und -experten Einsitz nehmen. Die EBBK oder die Verbundpartnertagung vermögen dies nicht zu leisten.

Dieses Vakuum unterhalb des Spitzentreffens hat mindestens zwei konkrete Folgen. Erstens erfolgt die systemische Steuerung in Abwesenheit formaler Organe durch informelle Beziehungen und dank dem grossen Einsatz einzelner Akteure, die aufgrund ihrer Position an zentralen Schnittstellen über ein umfangreiches Netzwerk in der Berufsbildung verfügen. Letztlich spielen eine geringe Anzahl von Personen, die oftmals mehrere Aufgaben auf sich vereinen, die zentrale Rolle in der systemischen Steuerung der Berufsbildung. Indem sich diese Personen stark für die Berufsbildung einsetzen und regelmässig in der in etwa gleichen Konstellation aufeinandertreffen, gelang es in der Vergangenheit immer wieder, gewisse Entwicklungsimpulse *verbundpartnerschaftlich* auszulösen. Sie leisten damit einen sehr wichtigen Beitrag zur systemischen Steuerung der Berufsbildung. Mit dieser Konstellation ist aber auch die Gefahr verbunden, dass mit dem Rückzug dieser Personen diese informelle und personalisierte Form der systemischen Steuerung verloren gehen könnte. Oder positiv formuliert: Der Rückzug dieser Personen kann Anlass sein, die systemische Steuerung der Berufsbildung auf solidere, sprich formellere, Prozesse zu stützen.

Zweitens werden durch die Abwesenheit formaler Organe und die Wichtigkeit informeller Prozesse diejenigen Akteure gestärkt, die über die meisten Ressourcen verfügen und den grössten Einfluss auf die politisch-administrative Agenda haben. Politisch gut verankerte Akteure sehen sich vielleicht veranlasst, die systemische Steuerung über politische Kanäle zu beeinflussen, was zu einer Politisierung der Berufsbildung führen kann, von der an dieser Stelle strengstens abgeraten wird (siehe hierzu Culpepper & Thelen, 2008). Andererseits stärkt diese Situation die Rolle des Bundes, der über die meisten personellen und finanziellen Ressourcen verfügt und deshalb die Agenda der Berufsbildung am stärksten beeinflussen kann. Resultat dieser Entwicklung ist die paradoxe Situation, dass in den

²⁹ In den Expertengesprächen wurde auch die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises an der Verbundpartnertagung angesprochen. Neben der zu hohen Teilnehmerzahl, welche die Diskussion erschwert und die Gruppenbildung fördert, wurde die Auswahl der Teilnehmenden kritisch erwähnt. Hintergrund dieser Kritik ist sicherlich die Problematik, dass neben der Verbundpartnertagung keine weiteren Organe auf dieser fachlich-operativen Ebene existieren. Insbesondere für die breite Masse der OdA ist die Verbundpartnertagung das einzige Arbeitstreffen, das ihnen eine Mitwirkungsmöglichkeit bietet.

Expertengesprächen die Rolle des Bundes im Bereich der strategischen Steuerung sowohl als zu schwach als auch als zu stark beschrieben wurde (teilweise von den gleichen Personen). Was auf den ersten Blick wie ein Widerspruch wirken mag, macht auf den zweiten Blick Sinn. Weil der Bund als ressourcenstärkster Akteur das Steuerungsvakuum füllt, beeinflusst er die strategische Steuerung der Berufsbildung teilweise im Alleingang massgeblich. Gleichzeitig kann der Bund in Ermangelung von *verbundpartnerschaftlichen* Steuerorgnen seine Aufgabe als *Organisator* und *Moderator* der verbundpartnerschaftlichen Steuerung der Berufsbildung nicht genügend wahrnehmen.

Die verbundpartnerschaftlichen Organe in der systemischen Steuerung der Berufsbildung sind ungenügend aufeinander abgestimmt. Das Spitzentreffen leistet einen wichtigen Beitrag auf politisch-strategischer Ebene. Auf fachlich-strategischer Ebene fehlt jedoch ein das Spitzentreffen begleitendes Organ. Die EBBK kann und soll diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Die Folge dieses Vakuums ist die mangelhafte Steuerung und Umsetzung der strategischen Schwerpunkte. Sowohl die EBBK und die Verbundpartnertagung leiden ausserdem unter einer Rollenakkumulation, welche ihre Effektivität einschränkt.

4.3 Einbindung der relevanten Akteure in die systemische Steuerung

Eine gemeinschaftliche systemische Steuerung unter Einbezug der Spitzen der Verbundpartner wirft zwei Fragen auf: Wer sind die Spitzen der Verbundpartner und wie können die anderen relevanten Akteure in die systemische Steuerung eingebunden werden? Diese Gruppe schliesst nicht nur einzelne Kantone oder OdA ein, sondern betrifft auch die Bildungsanbieter (insbesondere im Bereich der höheren Berufsbildung), deren Rolle in der Steuerung der Berufsbildungslandschaft teilweise unklar ist. Damit verbunden sind schliesslich auch Problemfelder, die im Rahmen der Experteninterviews immer wieder angesprochen wurden: mangelhafte Kommunikation und fehlende Transparenz, ungenügendes Systemwissen der Akteure, aber auch Fragen zur Repräsentativität und Legitimation der verschiedenen Steuerungsorgane (hier insbesondere in Bezug auf das Spitzentreffen und die EBBK).

Viele dieser Kritikpunkte sind mit zwei grundsätzlichen Unterscheidungen verbunden, die wir im Folgenden kurz einführen möchten. Erstens muss geklärt werden, welche Fragen tatsächlich *verbundpartnerschaftlicher Natur* sind. Das Berufsbildungsgesetz bezeichnet die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe der Verbundpartner. Gleichzeitig werden den Verbundpartnern aber teilweise klare Verantwortlichkeiten zugewiesen. Es braucht deshalb eine Auslegeordnung, welche Fragen einen, zwei oder sogar alle drei Verbundpartner betreffen. Beispielsweise fallen in der Regel ausserparlamentarische, *den Bund beratende* Expertenkommissionen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Die Verbundpartner können folglich keinen Anspruch auf Einsitz in diesen beratenden Kommissionen erheben. Die Tatsache, dass die EBBK die Rollen als den Bund beratendes Gremium (eigentliche Rolle) und als verbundpartnerschaftliches (Steuerungs-)Organ vermischt (teilweise zugeschriebene Rolle), führt zum oben angesprochen Rollenkonflikt.³⁰ Gleichermassen steht es Bund

³⁰ Wie oben bereits erwähnt, ist es widersprüchlich, den Kantonen das Vorschlagsrecht für drei Kantonsvertreter in der EBBK zuzugestehen (Art. 69 BBG). Es sei an dieser Stelle aber noch angemerkt, dass es in Anbetracht des Fehlens angemessener Organe zur gemeinsamen Steuerung der Berufsbildung durchaus verständlich ist, dass die Verbundpartner Einsitz in der EBBK verlangen. Damit wird die EBBK aber eigentlich zweckentfremdet. Die Antwort auf den (berechtigten) Vertretungsanspruch müsste die Schaffung angemessener Organe sein.

und Kantonen nicht zu, den OdA Vorschriften bezüglich Interessenaggregation oder internen Verfahrensregeln zu machen. Obwohl die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe der Verbundpartner ist, müssen die verschiedenen Akteure anerkennen, dass nicht alle Fragen verbundpartnerschaftlich entschieden werden können oder sollten. Gleichzeitig müssen aber genügend Mitwirkungsmöglichkeiten und Dialogforen geschaffen werden, damit sich alle Partner an angemessener Stelle einbringen können.

Zweitens müssen unterschiedliche «Flughöhen» unterschieden werden. Die übliche Organisation der systemischen Steuerung sieht drei Ebenen vor (siehe hierzu auch den Ländervergleich in Kapitel 3).

1. *Politisch-strategische Fragen* betreffen die langfristige Entwicklung der Berufsbildung als Gesamtpolitikbereich, die einer politischen Abstützung bedarf.
2. *Fachlich-strategische Fragen* fokussieren ebenfalls auf die Berufsbildung als Gesamtpolitikbereich, beschäftigen sich aber mit der Vor- und Nachbereitung der zentralen Weichenstellungen. Diese zwei Ebenen (politisch-strategisch und fachlich-strategisch) sind miteinander verbunden, weil sie beide den Fokus auf die Berufsbildung als Gesamtpolitikbereich legen und sich auf unterschiedlicher «Flughöhe» mit teilweise den gleichen Fragen beschäftigen.
3. Ergänzt werden diese beiden Ebenen durch eine dritte Ebene, die sich mit *fachlich-operativen Fragen* beschäftigt. Diese dritte Ebene ist von ausserordentlicher Wichtigkeit, weil hier die strategischen, das Gesamtsystem betreffenden Weichenstellungen umgesetzt und konkretisiert werden. Die auf dieser Ebene angesiedelten Akteure beschäftigen sich in der Regel auch mit strategischen Fragen in einzelnen Berufsfeldern, Regionen oder Wirtschaftsbranchen. Strategische Fragen auf der Ebene ganzer Berufsfelder, Regionen oder Wirtschaftsbranchen betreffen *nicht* die strategische Steuerung der Berufsbildung als Gesamtsystem. Sie leisten jedoch einen wichtigen Beitrag zur systemischen Steuerung, weil die strategische Steuerung dieser Teilsysteme unweigerlich auch eine gewisse Relevanz für das Gesamtsystem hat.

Obwohl die Schweiz über je ein Organ auf allen drei Ebenen verfügt, sind diese für die strategische Steuerung teilweise ungeeignet, wie bereits im vorgegangenen Abschnitt dargelegt wurde. Insbesondere die EBBK und die Verbundpartnertagung können ihre Aufgaben auf *fachlich-strategischer* bzw. *fachlich-operativer Ebene* nicht wahrnehmen bzw. sind hierfür nicht vorgesehen.

Auf der *politisch-strategischen Ebene* existiert mit dem Spitzentreffen der Berufsbildung bereits ein passendes Organ für die systemische Steuerung. Während das Berufsbildungsgesetz die drei Verbundpartner benennt, ist die Bestimmung der jeweiligen Spitzen der Verbundpartner primär politischer Natur. Daraus bezieht das Spitzentreffen auch seine Legitimation. Der Bund wird durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) sowie das dem Departement zugeordnete Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) vertreten. Vertreten sind auch die jeweiligen Präsidentinnen und Präsidenten und Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats und des Ständerats. Ähnlich unproblematisch ist die Situation auf Seiten der Kantone, die durch die Eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und die der EDK zugeordneten Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) vertreten werden. Die klare Organisationsstruktur vereinfacht die Identifikation der Spitzenvertreter.

Komplizierter ist die Situation bei den Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Der Vertretungsanspruch der vier Spitzenverbände der Arbeitgeberschaft und der Arbeitnehmenden (Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Travail.Suisse) scheint zweifelsohne gegeben und wurde beispielsweise auch in den Gesprächen von keiner Seite in Frage gestellt.³¹ Sollten aber noch weitere Akteure am Spitzentreffen vertreten sein – dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass ein beträchtlicher Anteil der OdA nicht durch die Spitzenverbände der Wirtschaft vertreten wird bzw. sich nicht vertreten fühlt? Diese Frage wurde in den Expertengesprächen immer wieder angesprochen.

Mit dem Berufsbildungsgesetz wurden eine Reihe von Berufen und Sektoren in die regulären Strukturen der Berufsbildung aufgenommen. Damit verbunden war die Erweiterung der klassischen Berufsbildung (die sogenannten BIGA-Berufe) auf Bereiche, die teilweise nicht oder nur bedingt in die klassische Struktur der Interessenvertretung auf nationaler Ebene eingebunden sind. Sie sind entsprechend auch nicht gleichermassen in den Spitzenverbänden der OdA vertreten. Es ist nicht leicht, die Relevanz dieses Phänomens zu quantifizieren, weil teilweise hybride Organisationsformen eingeführt wurden, die sich nur bedingt in die klassische Verbandslandschaft einfügen lassen. Beispielsweise ist eine OdA nicht Mitglied eines Dachverbands, wird aber im Rahmen einer Interessengemeinschaft von Organisationen (mit-)getragen, die Mitglieder eines oder mehrerer Dachverbände sind. Ausserdem gibt es eine Reihe von sehr kleinen OdA, die nicht Mitglied der Spitzenverbände der OdA sind.³² Bei allen Unwägbarkeiten bei dieser Frage kann aber festgehalten werden, dass die Spitzenverbände der OdA zumindest einen Teil der OdA-Landschaft nur bedingt vertreten können (Strebel, Emmenegger & Graf, 2019).

Eine im internationalen Vergleich kleine Rolle spielen in der Schweiz die Bildungsanbieter in der systemischen Steuerung. Am Spitzentreffen sind die Bildungsanbieter nicht vertreten (bzw. lediglich indirekt durch die Kantone bzw. die OdA, sofern diese auch als Bildungsanbieter wirken). In der Verbundpartnertagung werden Bildungsanbieter mitunter eingeladen. Einzig in der EBBK haben die Bildungsanbieter Einsitz, sind dort aber mit in der Regel zwei Mitgliedern eher schwach vertreten. Dieser Umstand wurde in den Expertengesprächen mehrmals festgehalten, obwohl der Anspruch auf eine Mitwirkung auf politisch-strategischer Ebene nicht erhoben bzw. teilweise explizit abgelehnt wurde. Nichtsdestotrotz scheint fraglich, ob die Expertise der Bildungsanbieter im nötigen Mass in die Steuerung der Berufsbildung einbezogen wird.

Der Konzentration auf wenige Akteure auf der Ebene der strategischen Steuerung des Gesamtsystems steht das Bedürfnis nach einer stärkeren Mitwirkung der anderen Akteure gegenüber. Dieses Bedürfnis

³¹ Die prominente Rolle der Gewerkschaften wird neben der sozialpartnerschaftlichen Tradition auch durch ihre Rolle als Vertretung der Lernenden und der Lehrpersonen gerechtfertigt. Daraus *könnte* man Implikationen für die fachlich-operative Ebene ableiten (z.B. Rolle der Gewerkschaften bei der Zusammensetzung von B&Q-Kommissionen), es ist aber fraglich, ob die Gewerkschaften diese Rolle tatsächlich systematisch wahrnehmen könnten bzw. möchten.

³² Die Gründe hierfür sind teilweise rein finanzieller Natur. Einer sehr kleinen OdA fehlen mitunter die finanziellen Mittel für eine Mitgliedschaft im Dachverband. Gleichzeitig ist es aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik verständlich, dass die Dachverbände sich primär um die Interessen der zahlenden Mitglieder kümmern. An dieser Stelle muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Dachverbände diese Verhaltensweise – die eigentlich aufgrund der Verbandslogik geboten wäre – nur sehr bedingt aufweisen. Es gibt diverse Beispiele, bei denen sich die Dachverbände explizit auch für die Interessen der Nicht-Mitglieder eingesetzt haben.

wurde in den Expertengesprächen in zwei Varianten vorgebracht. Einerseits wurde von Seiten der nicht am Spitzentreffen involvierten Akteure verschiedentlich der Wunsch geäussert, an diesen, sie letztlich stark betreffenden Prozessen selber mitzuwirken. Hierfür scheint das Forum der Verbundpartnertagung nur bedingt geeignet, wie oben bereits diskutiert wurde. Andererseits haben auch einige der am Spitzentreffen involvierten Akteure das Bedürfnis geäussert, stärker mit den anderen Akteuren in Kontakt zu treten.

Bei *fachlich-operativen* Fragen muss die nötige Kompetenz in der Form der einzelnen OdA bzw. der einzelnen Kantone wie auch der Bildungsanbieter zweifelsohne beigezogen werden, um das Gesamtsystem betreffende, operative Fragen beantworten zu können. Auf der Ebene ganzer Berufsfelder, Regionen oder Wirtschaftsbranchen stellen sich ausserdem immer wieder fachlich-strategische Fragen, die auch Implikationen für die Entwicklung des Gesamtsystems haben. Folglich leisten diese Akteure indirekt einen wichtigen Beitrag zur systemischen Steuerung der Berufsbildung. Aktuell existiert auf dieser fachlich-operativen Ebene lediglich die Verbundpartnertagung, die per Definition nur verbundpartnerschaftliche Themen aufnehmen kann. Ausserdem hat die Verbundpartnertagung mit mittlerweile bis zu 160 Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine Grösse erreicht, die einer konstruktiven Diskussion nicht immer förderlich ist. Schliesslich findet die Verbundpartnertagung nur einmal jährlich statt. Aus den Expertengesprächen wurde jedoch deutlich, dass häufigere Diskussionen – teilweise in unterschiedlicher Zusammensetzung – gewünscht werden.

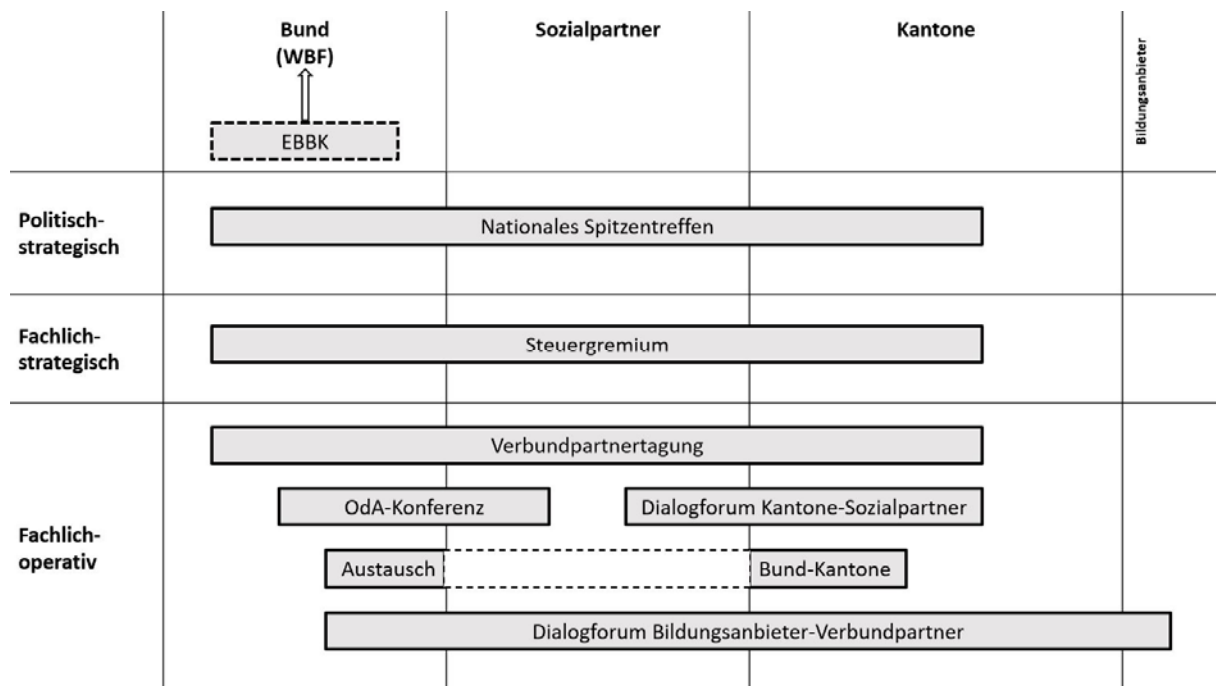
Es fehlt eine klare Auslegeordnung, welche Fragen verbundpartnerschaftlicher Natur sind und auf welcher Ebene sie angesiedelt sind, was teilweise Ausdruck mangelnden Systemwissens, aber auch Resultat einer inadäquaten Steuerungsstruktur ist. Die notwendigen Organe auf den drei Steuerungsebenen (politisch-strategisch, fachlich-strategisch, fachlich-operativ) sind teilweise nicht vorhanden. Mehr Mitwirkungsmöglichkeiten werden von verschiedenen Akteuren – insbesondere aber von Seiten der OdA – gefordert. Der Informationsfluss sowohl «von oben nach unten» wie auch «von unten nach oben» funktioniert nicht immer optimal.

5. Empfehlungen

Im Folgenden entwickeln und formulieren wir eine Reihe von Empfehlungen, die wir – unter Bezugnahme auf die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 2) – aus dem internationalen Vergleich (siehe Kapitel 3) und der Problemdiagnose (siehe Kapitel 4) ableiten. Unsere Empfehlungen orientieren sich dabei an der konventionellen Dreiteilung zwischen einer politisch-strategischen, einer fachlich-strategischen und einer fachlich-operativen Ebene. Abbildung 5 stellt unsere Empfehlungen grafisch dar.

Auf der *politisch-strategischen Ebene* existiert mit dem Spitzentreffen der Berufsbildung bereits ein passendes Organ für die systemische Steuerung. Das Spitzentreffen der Berufsbildung vereinigt die Spitzen der Verbundpartner und ist deshalb politisch legitimiert, um strategische, das Gesamtsystem betreffende Entscheide zu fällen. Das Spitzentreffen spielt folglich eine wichtige Rolle und sollte beibehalten werden. Als Arbeitsgremium ist das Spitzentreffen aufgrund seiner Zusammensetzung aber ungeeignet. In Anbetracht der primär politischen Funktion scheint ein jährliches Treffen genügend.

Abbildung 3: Empfehlungen zur systemischen Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz



Das Spitzentreffen muss um ein verbundpartnerschaftliches, auf die systemische Steuerung ausgerichtetes Arbeitsgremium auf *fachlich-strategischer Ebene* ergänzt werden, in dem die Spitzentreffen vor- und nachbearbeitet werden können. In Anlehnung an den Strategieprozess *Berufsbildung 2030* nennen wir dieses Organ im Folgenden «Steuergremium». Die Aufgaben dieses neuen Steuergremiums schliessen insbesondere die Konkretisierung und Begleitung der Umsetzung der am Spitzentreffen bestimmten strategischen, das Gesamtsystem betreffenden Schwerpunkte durch die Verbundpartner mit ein, wodurch Transparenz unter den Spitzen der Verbundpartner im Hinblick auf deren Aktivitäten geschaffen werden kann. Schliesslich sollte das Steuergremium auch eine wichtige Rolle bei der Vor- und Nachbereitung der anderen verbundpartnerschaftlichen Anlässe spielen, damit deren Zusammenwirken zentral verbundpartnerschaftlich koordiniert werden kann.

Dieses zusätzliche Organ bezieht seine Legitimation aus dem Spitzentreffen und ist diesem folglich untergeordnet. Entsprechend orientiert sich die Zusammensetzung des Steuergremiums am Spitzentreffen (jedoch ohne die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Parlamentskommissionen). Da die Legitimation letztlich auf der Ebene des Spitzentreffens angesiedelt ist, hat dieses Steuergremium nicht die Befugnis, strategische Entscheidungen eigenständig zu treffen.³³ Als Arbeitsgremium sollte das Steuergremium diejenigen Fachexpertinnen und -experten zusammenbringen, die bei den jeweiligen Spitzen der Verbundpartner für den Fachbereich Berufsbildung zuständig sind. Wie erwähnt, sollten Entscheide strategischer Natur dem Spitzentreffen überlassen bleiben. Das Steuergremium sollte aber die Koordination unter den Verbundpartnern ermöglichen und Entscheide *nachgelagerter* und *operativer* Natur treffen dürfen, *sofern* diese vom jeweils delegierenden Verbundpartner ebenfalls getragen werden. Für eine entsprechende Abstimmung mit der delegierenden Organisation muss genügend Zeit eingeräumt werden. Bei Bedarf sollte es dem Steuergremium auch ermöglicht werden, andere Akteure zwecks Konsultation beizuziehen, damit die notwendige Expertise sichergestellt ist (z.B. einzelne Organisationen der Arbeitswelt, Bildungsanbieter oder die Wissenschaft).

Da die Mitglieder dieses Steuergremiums von den Spitzen der Verbundpartner delegiert werden, muss genügend Zeit für die Rücksprache mit den delegierenden Akteuren eingeräumt werden, was selbstredend eine Verlangsamung der Prozesse zur Folge hat. Dies ist jedoch als unvermeidbare Konsequenz einer gemeinsamen, verbundpartnerschaftlichen Steuerung zu akzeptieren. Ausserdem kann aufgrund des Konsenszwangs und der klar geregelten Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung (siehe hierzu die in Kapitel 2 diskutierten Rahmenbedingungen) nicht davon ausgegangen werden, dass immer eine gemeinsame Position gefunden werden kann. Jedoch entsteht durch die Schaffung eines solchen Organs ein Arbeitsgremium, in dem Kompromisse entwickelt und Probleme diskutiert werden können. Weitreichende Entscheidungen strategischer Natur sollten weiterhin durch das Spitzentreffen legitimiert werden. Alleine durch die Schaffung von Transparenz aufgrund regelmässiger Treffen der Spitzen der Verbundpartner auf fachlich-strategischer Ebene kann dahingehend Druck ausgeübt werden, dass alle Partner zielgerichtet und konstruktiv mitarbeiten (wie dies beispielsweise in der Verbundpartnercharta als Empfehlung formuliert wurde).

Durch die Einrichtung eines dem Spitzentreffen zugeordneten Steuergremiums wird der Bund in die Pflicht genommen. Der Bund wird vom Berufsbildungsgesetz für die Entwicklung der Berufsbildung verantwortlich gemacht und ist als ressourcenstärkster Akteur im Bereich der strategischen Steuerung gegenüber den anderen Akteuren im Vorteil. Der Bund muss sich entsprechend zu einer verbundpartnerschaftlichen Steuerung bekennen und diese mit Hilfe der Schaffung entsprechender Gremien institutionalisieren.³⁴ Als Organisator und Moderator der verbundpartnerschaftlichen systemischen Steuerung steht dem Bund – im Einklang mit dem Berufsbildungsgesetz – weiterhin eine Sonderstellung in der Entwicklung der Berufsbildung zu. Durch ein klares Bekenntnis zur verbundpartnerschaftlichen Steuerung – dem auch Taten folgen müssen – könnte der Bund aber die Steuerungsfähigkeit des Berufsbildungssystems deutlich erhöhen.

³³ Siehe hierzu die im Rahmen der Entwicklung des Berufsbildungsgesetzes geäusserten Befürchtungen zu den Entscheidungsbefugnissen eines Berufsbildungs- bzw. Innovationsrates (siehe Kapitel 4).

³⁴ Eine Gesetzesanpassung scheint hierzu nicht zwingend erforderlich. Aufgrund der politischen Legitimation des Spitzentreffens der Berufsbildung wäre es ausreichend, wenn sich die Spitzen der Verbundpartner öffentlich zu einer entsprechenden Zusammenarbeit im Steuergremium auf fachlich-strategischer Ebene bekennen würden.

Dem Bekenntnis des Bundes zur verbundpartnerschaftlichen systemischen Steuerung muss eine Bereitschaft der anderen Verbundpartner zur Mitarbeit und Mitverantwortlichkeit gegenübergestellt werden. Eine verbundpartnerschaftliche systemische Steuerung impliziert nicht nur Privilegien, sondern auch Verantwortung. Durch ein Bekenntnis zur verbundpartnerschaftlichen Steuerung erklärt sich der Bund bereit, eine Bundeskompetenz zu teilen, die Verbundpartner werden dadurch aber in die Pflicht genommen. Von den Verbundpartnern darf folglich erwartet werden, dass sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der Entwicklung und Umsetzung der strategischen Ziele konstruktiv und zielgerichtet mitarbeiten, Verantwortung für einzelne Bereiche übernehmen, durch Transparenz und Austausch den jeweiligen Beitrag kenntlich machen, bei Konflikten diese partnerschaftlich zu lösen versuchen und auf indirekte Beeinflussung durch politische Gremien (und folglich *ausserhalb* der Verbundpartnerschaft) verzichten. Eine konsequent verbundpartnerschaftliche systemische Steuerung dürfte folglich für alle involvierten Akteure weniger «bequem» sein, aber positive Entwicklungen dürften sich nur so erzielen lassen.

Am Spitzentreffen sind aktuell der Bund, die Kantone, die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des National- und des Ständerates sowie die Spitzen der vier Sozialpartner (SAV, SGB, SGV, Travail.Suisse) vertreten. Dieser Vertretungsanspruch wird an dieser Stelle nicht in Frage gestellt. Sollten jedoch noch weitere Akteure beim Spitzentreffen – und folglich auch im Steuergremium – miteinbezogen werden? Diese Frage stellt sich insbesondere bei den Organisationen der Arbeitswelt, die nicht alle durch die jeweiligen Spitzenverbände vertreten werden bzw. sich vertreten fühlen.

In der aktuellen Situation muss diese Frage verneint werden. Aus der Tatsache, dass die Spitzenverbände der OdA nicht *alle* Organisationen der Arbeitswelt vertreten (im Gegensatz beispielsweise zur EDK), lässt sich nicht ableiten, dass *einzelne* OdA, unabhängig von ihrer jeweiligen Grösse, einen Vertretungsanspruch haben. Aus der Wichtigkeit eines Berufsfelds bzw. einer Wirtschaftsbranche lässt sich kein Anspruch auf die Mitarbeit bei der strategischen Steuerung des *Gesamtsystems* ableiten. Bei einzelnen Fragen mag die Teilnahme angezeigt sein, der punktuelle Einbezug wird an dieser Stelle deshalb auch explizit empfohlen, aber ein Anspruch auf Mitsprache bei allen systemischen Fragen lässt sich daraus nicht ableiten. Sollten jedoch die nicht-organisierten bzw. nicht-vertretenen OdA fähig sein, sich in einer Dachorganisation zusammenzuschliessen, sollte diese Dachorganisation einen systemrelevanten Bereich der OdA-Landschaft vertreten und eine gemeinsame Identität entwickeln, und kann dieser Anspruch politisch untermauert werden, dann steht einer Teilnahme am Spitzentreffen nichts im Wege.³⁵ In der aktuellen Situation scheint kein weiterer Akteur diese Bedingungen erfüllen zu können. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass sich diese Situation in Zukunft ändern könnte.

Gleichermassen muss auch ein Vertretungsanspruch der Bildungsanbieter verneint werden. Hier stellen sich gleich eine ganze Reihe von Problemen. Neben der nicht vorhandenen gesetzlichen Grundlage³⁶ und dem Fehlen einer Dachorganisation³⁷ ist nicht ersichtlich, auf welcher politischen Basis dieser Anspruch erhoben werden könnte. Damit soll in keiner Art und Weise zum Ausdruck kommen, dass die Bildungsanbieter in der schweizerischen Berufsbildung nicht von ausserordentlicher

³⁵ Aus der politischen Legitimation des Spitzentreffens folgt, dass der Anspruch auf Teilnahme auch politisch untermauert werden muss.

³⁶ Das Berufsbildungsgesetz bezeichnet die reinen Bildungsanbieter *nicht* als Verbundpartner (siehe EBBK 2019).

³⁷ Es existieren jedoch eine Reihe von Koordinationsgremien (z.B. Table Ronde Berufsbildender Schulen), welche eingebunden werden sollten. Wir werden auf diesen Punkt weiter unten zu sprechen kommen.

Bedeutung sind. Ihre Expertise sollte an verschiedener Stelle einfließen, beispielsweise in einer den Bund beratenden Kommission oder auf Einladung auch am Spitzentreffen und im Steuergremium. Ausserdem sind die Bildungsanbieter wichtige Akteure an den Schnittstellen verschiedener Bildungsbereiche (z.B. der Schweizerische Verband für Weiterbildung an der Schnittstelle Höhere Berufsbildung und Weiterbildung). Schliesslich spielen die Bildungsanbieter auf fachlich-operativer Ebene eine zentrale Rolle (hierzu unten mehr), aber einen Anspruch auf Vertretung am Spitzentreffen und dem Steuergremium lässt sich daraus nicht ableiten.

Auf dieser das Gesamtsystem betreffenden Ebene sollten zwei weitere Organe angesiedelt werden. Erstens steht es dem Bund zu, sich – wie im Gesetz vorgesehen und sofern er dies wünscht – durch eine ausserparlamentarische Expertenkommission beraten zu lassen. Diese reformierte, neu strikt beratende Eidgenössische Berufsbildungskommission sollte jedoch keine Aufgaben im Bereich der strategischen Steuerung wahrnehmen, sondern lediglich den Bund in diesem Bereich beratend unterstützen. Die beiden Aufgaben – Beratung des Bundes und strategische Steuerung des Systems – sollten strikt getrennt werden. In welcher Form und von welchen Personen sich der Bund beraten lassen möchte, ist diesem zu überlassen. Wir würden dem Bund aber nahelegen, dass das Staatssekretariat – wie bei ausserparlamentarischen Expertenkommissionen üblich – auf den Vorsitz in der Kommission verzichtet. Weiter schlagen wir vor, dass in dieser Expertenkommission *gerade nicht* die Mitglieder des Steuergremiums Einsitz nehmen. Die Mitglieder der Expertenkommissionen sollten von den jeweiligen Verbundpartnern weitgehend unabhängig sein, jedoch eine Systemperspektive mitbringen. Beispielsweise könnte der Bund Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen in diese Kommission einladen. Trotz ihrer zentralen Rolle im schweizerischen Berufsbildungssystem spielen Unternehmen bis dato kaum eine Rolle in der systemischen Steuerung. Expertenwissen könnte auch durch Bildungsanbieter einfließen, welche auf dieser Ebene ansonsten kaum Mitwirkungsmöglichkeiten haben. Da die Projektförderung eine alleinige Kompetenz des Bundes ist, könnte eine solche Kommission ihre beratende Rolle auch in diesem Bereich wahrnehmen, womit eine Reihe von weiteren aktuell existierenden Interessenskonflikten verhindert werden könnten.³⁸

Zweitens sollte die Chance wahrgenommen werden, dass in der Schweiz alle Bildungsbereiche mit Bundeskompetenz in einem Departement bzw. Staatssekretariat versammelt sind. Dieser im internationalen Vergleich ungewöhnliche Zustand (siehe Kapitel 3) sollte es der Schweiz ermöglichen, besser als vergleichbare Länder die verschiedenen Bildungsbereiche zu koordinieren und dadurch das Bildungssystem als Ganzes zu stärken, was in Anbetracht der grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen (z.B. demografischer Wandel, Digitalisierung, Migration) sinnvoll erscheint. Mit der Schaffung einer, alle Bildungsbereiche übergreifenden «Table Ronde» könnte hierzu ein erster Schritt getan werden.³⁹ Neben den wichtigsten Akteuren in den jeweiligen Bildungsbereichen (selbstredend inklusive der Berufsbildung) sollten in einer solchen «Table Ronde» auch Akteure vertreten sein, die an wichtigen Schnittstellen zwischen Bildungsbereichen angesiedelt sind. Natürlich sollten die Kantone prominent eingebunden werden, da diverse Bildungsbereiche im

³⁸ Die Anpassung der Aufgaben der EBBK hätte möglicherweise eine Gesetzesanpassung zur Folge. Artikel 69 Absatz 2 BBG macht unnötige Vorgaben zur Zusammensetzung der Kommission (abschliessende Benennung der vertretenen Gruppen und das systemfremde Vorschlagsrecht der Kantone für drei Mitglieder). Gemäss Artikel 69 Absatz 3 BBG werden die Sitzungen von der Staatssekretärin bzw. dem Staatssekretär geleitet (die Sitzungsleitung könnte jedoch delegiert werden).

³⁹ Da diese neu zu schaffende «Table Ronde» nicht primär die Steuerung der Berufsbildung betrifft, haben wir sie in Abbildung 5 nicht integriert.

Kompetenzbereich der Kantone liegen. Vorstellbar wäre ein gemeinsamer Vorsitz durch die EDK und das SBFI oder ein Rotationsprinzip, bei dem sich Bund und Kantone beim Vorsitz abwechseln. Diese «Table Ronde» sollte primär als Diskussionsforum mit beratender Funktion dienen. Entscheidungen sollten den zuständigen Fachgremien überlassen bleiben.

Dieser Konzentration auf einzelne Organe und wenige Akteure auf der Ebene der strategischen Steuerung des Gesamtsystems steht das Bedürfnis nach einer stärkeren Mitwirkung der anderen Akteure gegenüber. Wie in Kapitel 4 bereits diskutiert, sollten Mitwirkungsmöglichkeiten auf der *fachlich-operativen Ebene* geschaffen werden, damit die Kommunikation und Verknüpfung über die verschiedenen Ebenen hinweg verbessert werden kann. Insbesondere fünf Dialog- und Arbeitsforen scheinen uns auf dieser dritten Ebene geboten, welche wir im Folgenden zur Disposition stellen möchten, wobei festzuhalten ist, dass diese teilweise bereits heute auf informeller Ebene existieren. Mit der Bezeichnung «Dialog- und Arbeitsforen» soll auch zum Ausdruck kommen, dass diese Foren keine Entscheidungsbefugnisse auf systemischer Ebene haben.

Erstens braucht es ein Dialog- und Arbeitsforum, mit Hilfe dessen die verschiedenen OdA mit dem Bund und den Spitzen der OdA-Landschaft in Kontakt kommen. Eine solche «OdA-Konferenz» wurde bereits von Seiten des SAV und des SGV angeregt, jedoch ohne Beteiligung des Bundes. Eine «OdA-Konferenz» scheint sinnvoll, weil dadurch die Rückkoppelung der Spitzenverbände der OdA-Welt zur OdA-Basis verbessert, gleichzeitig aber auch der Kommunikationsfluss von der OdA-Basis zu den Spitzen der Verbundpartnerschaft vereinfacht werden kann. Der Bund sollte an dieser OdA-Konferenz mitwirken bzw. diese Konferenz organisieren, weil von den Spitzenverbänden der OdA-Welt – aufgrund der Organisationslogik von Verbänden – nicht erwartet werden kann, dass sie auch die Interessen der Nichtmitglieder vertreten.⁴⁰ Die Fachexpertinnen und -experten der Spitzenverbände der OdA-Welt sollten aber aufgrund der Logik der gemeinsamen verbundpartnerschaftlichen Steuerung der Berufsbildung bei dieser OdA-Konferenz miteinbezogen werden. Es ist nicht davon auszugehen, dass alle OdA an einer solchen Konferenz teilnehmen können bzw. möchten. Deshalb sollte es ermöglicht werden, dass Gruppen von OdA mit gemeinsamen Interessen durch einzelne Teilnehmerinnen oder Teilnehmer vertreten werden können. Beispielsweise könnte das Netzwerk Kleinstberufe die Interessen ihrer Netzwerkmitglieder an dieser OdA-Konferenz einbringen. Dieses Arbeitstreffen sollte sich jeweils mit einem übergeordneten Thema insbesondere im operativen Bereich beschäftigen («top down»), jedoch genügend Raum für offene Diskussionen einräumen («bottom up»). Je nach Themensetzung sollte der Teilnehmerkreis flexibel gehandhabt werden (z.B. Fokus auf höhere Berufsbildung).

Zweitens ist eine Plattform zum Austausch zwischen den Kantonen und dem Bund notwendig. Ein regelmässiger Austausch findet bereits zwischen dem SBFI und der EDK statt. Ausserdem werden Vertreterinnen und Vertreter des SBFI als Gäste zu Sitzungen der SBBK eingeladen. Diese Konstellation trägt aber nicht der Tatsache Rechnung, dass der Bund eine *Aufsichtsfunktion* über den Vollzug des Berufsbildungsgesetzes durch die Kantone hat (Art. 65 BBG). Diese Aufsichtsaufgabe wird aktuell nur bedingt wahrgenommen (siehe GPK, 2016, S. 6858f). Ein Forum, in dem der Bund in direkten Kontakt mit den einzelnen Kantonen tritt, scheint deshalb geboten. Im Geiste einer gemeinsamen verbundpartnerschaftlichen Steuerung der Berufsbildung wäre es wünschenswert, wenn

⁴⁰ Aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik würde eine solche Verantwortung der Organisationsfähigkeit von Verbänden jeglichen Boden entziehen.

Vertreterinnen und Vertreter der SBBK an diesem Forum ebenfalls teilnehmen würden. Organisation und Themensetzung wären aber Aufgabe des Bundes.

Bei operativen Fragen kann es immer wieder zu Reibungen zwischen Kantonen und OdA kommen, die über den Einzelfall hinausgehen. In Anbetracht der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit trotz unterschiedlicher Interessenlage sind solche Konflikte nicht verwunderlich. Oftmals lassen sich diese Probleme auf bilateraler und regionaler Ebene lösen. Hin und wieder bleiben diese Konflikte jedoch ungelöst und führen zu beträchtlichen Reibungsverlusten, wie in den Expertengesprächen von verschiedenen Seiten betont wurde. In Anbetracht dieser Situation scheint deshalb, drittens, ein Dialogforum zwischen den Spitzenverbänden der OdA-Welt und der SBBK geboten. Mit dem jährlichen Treffen der Kantonsvertreter und der Spitzen der Organisationen der Arbeitswelt im Vorfeld einer SBBK-Sitzung (teilweise als «OdA-Gipfeli» bezeichnet) existiert ein entsprechendes Forum bereits in einer ersten Form. Jedoch scheinen ein Ausbau und zumindest eine teilweise Formalisierung dieses Dialogforums wünschenswert.

Viertens müssen die Bildungsanbieter stärker in die Steuerung der Berufsbildung miteinbezogen werden. Die Bildungsanbieter spielen in der Berufsbildung eine zentrale Rolle, werden in fachlich-operativen Fragen aber nicht immer gebührend berücksichtigt. Bereits heute trifft sich die Table Ronde Berufsbildender Schulen (zusammen mit der Konferenz Höherer Fachschulen und dem Verband Schweizer Privatschulen, welche den Status von Gastkonferenzen haben) drei- bis viermal jährlich mit den Fachexpertinnen und -experten der Spitzen der Verbundpartnerschaft zum Informations- und Meinungsaustausch.⁴¹ Ein entsprechendes Dialogforum der Bildungsanbieter und der Verbundpartner gilt es zu fördern und auszubauen, wobei auch der höheren Berufsbildung eine prominente Rolle zukommen sollte.

Schliesslich sollte die Verbundpartnertagung beibehalten werden. Als einzige Veranstaltung aller Verbundpartner auf fachlich-operativer Ebene spielt sie eine wichtige Rolle bei der Vernetzung zwischen den Verbundpartnern und als Dialogforum für verbundpartnerschaftliche Themen. Die Verbundpartnertagung sollte sich weiterhin an übergeordneten (*verbundpartnerschaftlichen*) Themen orientieren, diese sollten aber durch das Steuergremium bestimmt und mit den Themen des Spitzentreffens abgestimmt werden. Der Fokus sollte dabei auf fachlich-operativen Fragen zu liegen kommen. Die Zusammensetzung der Teilnehmer sollte flexibler gestaltet und entsprechend der übergeordneten Themen gehandhabt werden. Bei Bedarf sollten auch Akteure ausserhalb der Verbundpartnerschaft (z.B. Bildungsanbieter oder ausländische Gäste) eingeladen werden. Zwecks Dialogförderung sollte jedoch der Teilnehmerkreis verkleinert werden. Genügend Raum sollte auch für offene Diskussionen vor Ort zur Verfügung gestellt werden, damit die Teilnehmer die Gelegenheit erhalten, eigene Ideen zu entwickeln. Aufgrund der wichtigen Netzwerkförderungsfunktion der Verbundpartnertagung sollte dieser Anlass weiterhin auf zwei Tage verteilt stattfinden.

⁴¹ Jedoch hat sich die Konferenz Höherer Fachschulen (K-HF) aus der Table Ronde Berufsbildender Schulen auf Ende 2018 zurückgezogen. Die K-HF will sich in Zukunft auf die bildungspolitische Arbeit zum Erreichen einer besseren Positionierung der Höheren Fachschulen auf der Tertiärebene fokussieren. Damit wird in Zukunft die Koordination zwischen den Bildungsanbietern und den Verbundpartnern auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe in unterschiedlichen Foren stattfinden. In Anbetracht der engen Verknüpfung der verschiedenen Bildungsstufen wäre ein gemeinsames Dialog- und Arbeitsforum aber möglicherweise vorzuziehen.

Durch diese fünf Dialog- und Arbeitsforen auf fachlich-operativer Ebene könnte nicht zuletzt der Kommunikationsfluss und die Transparenz des Berufsbildungssystems erhöht werden. Einerseits bieten diese Foren diverse Partizipationsmöglichkeiten. Andererseits laufen alle Fäden beim Steuergremium bzw. Spitzentreffen zusammen. Zudem bieten diesen Foren Gelegenheiten, um das Systemwissen der involvierten Akteure zu verbessern. Ergänzend nimmt diese Aufgabe auch die Herbsttagung wahr, die als reine Konsumveranstaltung mit offenem und breitem Teilnehmerkreis ebenfalls ein ideales Forum zur Kommunikation bietet. Um die Aufgabe als Organisator dieser Dialogforen wahrzunehmen, muss der Bund jedoch sein Wissensmanagement verbessern. Aktuell existiert keine Datenbank, mit deren Hilfe alle relevanten Ansprechpartner bei den OdA oder den Bildungsanbietern identifiziert und kontaktiert werden können. Diese Informationen sind zwar sehr wohl vorhanden, jedoch nirgends zentral festgehalten. Insbesondere wäre wünschenswert, wenn der Bund relevante Informationen (z.B. Ergebnisse des Spitzentreffens oder die Agenda der OdA-Konferenz) den verschiedenen Akteuren direkt zustellen könnte. In diesem Bereich besteht zweifelsohne noch Verbesserungspotential, wobei festgehalten werden muss, dass die Aufgabe aufgrund der zahlreichen, ständig wechselnden Partner auch eine Herausforderung darstellt.⁴²

Diese regelmässig stattfindenden Dialog- und Arbeitsforen können selbstverständlich durch projektbezogene und flexibel zusammengesetzte temporäre Gremien ergänzt werden. Solche Projektgremien werden regelmässig geschaffen (z.B. im Rahmen des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030*) und haben das Ziel, die notwendige Expertise für spezifische Sachfragen zusammenzubringen. Sofern diese Projektgremien nur einen Verbundpartner betreffen, ist es diesem Partner zu überlassen, wer ihn im Rahmen dieser Gremien unterstützen soll. Bei verbundpartnerschaftlichen Implikationen wäre jedoch ein regelmässiger Bericht zuhanden des Steuergremiums wünschenswert. Bei Projektgremien, die sich mit verbundpartnerschaftlichen Themen beschäftigen, sollte das Steuergremium bei der Zusammensetzung dieser Fachgremien miteinbezogen werden. Mitglieder solcher Projektgremien sollten jedoch in aller Regel operative Akteure sein, die sich durch für diesen Themenbereich besonders relevante Kompetenzen auszeichnen. Andere verbundpartnerschaftliche Gremien sollten bei Bedarf in die Arbeit der Projektgremien miteinbezogen werden (z.B. indem einzelne Fragen auch im Rahmen der Verbundpartnertagung diskutiert werden).

Abschliessend mag die Frage gestellt werden, ob die hier vorgeschlagenen Organe die involvierten Akteure zu stark belasten könnten. Wir glauben diese Frage verneinen zu können. Die meisten dieser Foren existieren bereits in quasi-formeller (Spitzentreffen, Herbsttagung und Verbundpartnertagung) oder informeller Form (OdA-Konferenz, Koordinationstreffen Bund-Kantone, Treffen der Bildungsanbieter mit den Spitzen der Verbundpartner). Durch eine geschickte Terminfindung könnte man ausserdem die Belastung zusätzlich reduzieren (die Treffen zwischen Bund und Kantonen bzw. OdA-Spitzen und Kantonen könnten jeweils mit einer Sitzung der SBBK verbunden werden). Gänzlich neu ist nur das vorgeschlagene Steuergremium, wobei es hier aber zu betonen gilt, dass Treffen in dieser Zusammensetzung bereits heute auf einer *ad hoc* Basis stattfinden (z.B. als Steuergremium im Rahmen des Strategieprozesses *Berufsbildung 2030* oder zur Vorbereitung eines Spitzentreffens).

⁴² Neben der Verbesserung des eigenen Wissensmanagements sollte es dem Bund möglich sein, die Kontaktdaten durch die Verknüpfung mit anderen Aktivitäten aktuell zu halten. So könnte die Auslösung des Unterstützungsbeitrags an alle berufstragenden OdA an eine Kontrolle und allenfalls Aktualisierung der Kontaktdaten geknüpft werden.

Besonders wichtig ist aber hervorzuheben, dass nur sehr wenige Akteure in mehr als einem Organ Einsitz nehmen würden. Dies betrifft insbesondere die Fachexpertinnen und -experten der Spitzen der Verbundpartnerschaft, die durch die vorgeschlagene Struktur stark involviert würden. Allfällige weitere Doppelbelastungen könnten jedoch minimiert werden (z.B. durch das terminliche Zusammenlegen von Sitzungen) oder sind rein freiwilliger Natur (Mitglied auf Einladung des Bundes in der Eidgenössischen Berufsbildungskommission oder an der Verbundpartnertagung). Gerade kleinere OdA sollten entlastet werden, indem anderen Akteuren ein Vertretungsrecht eingeräumt wird (z.B. dem Netzwerk Kleinstberufe). Dadurch sollte die Belastung der einzelnen Akteure, wenn überhaupt, nur wenig zunehmen, während die verbundpartnerschaftliche Steuerung verbessert und die Mitwirkungsrechte gestärkt werden könnten.

Die Fachexpertinnen und -experten der Spitzen der Verbundpartner werden in diesem System in der Tat stark beansprucht. Das ist aber beim existierenden System nicht anders. Dem neuen Steuergremium steht ein Rückzug aus der nun strikt auf eine beratende Funktion reduzierten Eidgenössischen Berufsbildungskommission gegenüber. Weitere neue Gremien sind nicht vorgesehen.⁴³ Bei gewissen, bereits bestehenden Aufgaben könnte der Bund die Fachexpertinnen und -experten der anderen Verbundpartner ausserdem entlasten. Beispielsweise sollte der Bund die Organisation und Finanzierung der OdA-Konferenz übernehmen. Nichtsdestotrotz dürfte der hier gemachte Vorschlag die Belastung der Spitzen der Verbundpartner etwas erhöhen. Durch den systematischen Einbezug der Spitzen der Verbundpartnerschaft in die systemische Steuerung nimmt insbesondere die Rolle dieser Akteure in der Vor- und Nachbereitung des Spitzentreffens zu. Damit kann das von der GPK (2016) bemängelte Steuerungs- und Umsetzungsdefizit behoben werden. Jedoch ist damit zweifelsohne ein Mehraufwand verbunden. Dieser Mehraufwand wird aber durch eine verstärkte Teilhabe und Systemverantwortung im Bereich der Steuerung des Gesamtsystems mehr als aufgewogen. Somit ist die zeitliche Beanspruchung (und die geteilte Verantwortung) die zwangsläufige Kehrseite der prominenten Rolle in der systemischen Steuerung. Eine gemeinsame, verbundpartnerschaftliche strategische Steuerung der Berufsbildung begründet schliesslich nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten.

⁴³ Mit Ausnahme einer neu zu schaffenden «Table Ronde» zum gesamten Bildungssystem der Schweiz, deren Zusammensetzung hier aber nicht weiter diskutiert werden kann. In Anbetracht der zahlreichen wichtigen Bildungsbereiche, die in einem solchen Forum vertreten sein müssten, scheint es aber zweifelhaft, dass mehr als zwei VertreterInnen des Berufsbildungssystems teilnehmen würden. Entsprechend dürfte eine solche «Table Ronde» die Belastung der Akteure kaum merklich erhöhen.

Appendix: Liste der Interviewpartner

Andenmatten, Chantal	Stellv. Generalsekretärin und Leiterin Koordinationsbereich Berufsbildung & Sekundarstufe II Allgemeinbildung, EDK
Berger, Michael	Leiter Bildung und Nachwuchsförderung, Swiss Textiles
Büchi, Ueli	Ehem. Leiter Berufsbildung, Schweizerischer Baumeisterverband
Davatz-Höchner, Christine	Vizedirektorin, Schweizerischer Gewerbeverband; Mitglied der EBBK
Durrer, Tommy	Projektverantwortlicher, SBFI
Frei, Katrin	Ressortleiterin Berufsbildungspolitik, SBFI
Gasche, Mark	Ehem. Geschäftsführer, SBBK; ehem. Bereichsleiter Berufsbildung, EDK
Gonon, Philipp	Professor für Berufsbildung, Universität Zürich
Hardmeier, Susanne	Generalsekretärin, EDK
Hübschi, Rémy	Vizedirektor, Abteilungsleiter Berufs- und Weiterbildung, SBFI
Imboden, Serge	Ehem. Vizepräsident, SBBK; ehem. Vizedirektor, SBFI
Leist, Walter	Stellv. Projektleiter, Netzwerk Kleinstberufe
Maurer, Markus	Professor für Berufspädagogik, Pädagogische Hochschule Zürich
Nydegger, Christophe	Dienstchef, Berufsbildungsamt Freiburg; Präsident, SBBK
Oertli, Martina	Vorstandsmitglied, Schweizerische Konferenz der kaufmännischen Ausbildungs- und Prüfungsbranchen; Mitglied der EBBK
Perret Ducommun, Laura	Stellv. Sekretariatsleiterin Bildungs- und Jugendpolitik; Schweizerischer Gewerkschaftsbund; Mitglied der EBBK
Sieber, Urs	Geschäftsführer, OdA Santé; Mitglied der EBBK
Summermatter, Heinrich	Ehem. Leiter Berufsbildung, BIGA/BBT
Strahm, Rudolf	Ehem. Nationalrat
Weber-Gobet, Bruno	Leiter Bildungspolitik, Travail.Suisse
Widmer, Josef	Stellv. Direktor, SBFI; Mitglied der EBBK
Zellweger, Jürg	Ehem. Ressortleiter Bildung und berufliche Aus- und Weiterbildung, Schweizerischer Arbeitgeberverband; Mitglied der EBBK

Literaturverzeichnis

- Ackermann, C. (1984). *Vollzug und Durchsetzung von Berufsbildungsrecht in der Schweiz: Eine empirische Untersuchung*. Dissertation. Universität Zürich.
- Anderson, K. M. & Nijhuis, D. O. (2012). The long road to collective skill formation in the Netherlands. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (eds.), *The political economy of collective skill formation* (pp. 101-122). Oxford: Oxford University Press.
- Berner, E. (2013). "Verbundpartnerschaft": Schlagwort oder Erfolgsrezept? Zur Steuerung der schweizerischen Berufsbildung. In M. Maurer & P. Gonon (eds.), *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven* (pp. 37-60). Bern: hep.
- BIBB. (2015). *Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Brockmann, M., Clarke, L. & Winch, C. (2008). Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training (VET): The English, German and Dutch cases. *Oxford Review of Education*, 34(5), 547-567.
- Busemeyer, M. R. (2012). Business as a pivotal actor in the politics of training reform: Insights from the case of Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 50(4), 690-713.
- Busemeyer, M. R. & Trampusch, C. (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Culpepper, P. D. (2003). *Creating cooperation: How states develop human capital in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Culpepper, P. D. & Thelen, K. (2008). Institutions and collective actors in the provision of training. In K. U. Mayer & H. Solga (eds.), *Skill formation: Interdisciplinary and cross-national perspectives* (pp. 21-49). New York: Cambridge University Press.
- Daum, T. (2013). *Komplexe Kooperationen in der Bildungspolitik, insbesondere in der Berufsbildung*. Referat am Regierungsseminar vom 8. Januar 2013.
- EBBK. (2016). *Charta für die Verbundpartnerschaft*. Bern: SBFI.
- EBBK. (2019). *Organisationen der Arbeitswelt*. Bern: SBFI.
- Ecoplan. (2017). *Berufsbildung 2030 - Vision und strategische Leitlinien: Hintergrundbericht zum Leitbild*. Bern: SBFI.
- Ehrenzeller, B., Schindler, B., Schweizer, R. J. & Vallender, K. A. (2014). *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*. Zürich: Schulthess Verlag.
- Emmenegger, P., Graf, L. & Trampusch, C. (2018). The governance of decentralized cooperation in collective training systems: A review and conceptualisation. *Journal of Vocational Education & Training*, 71(1), 21-45.
- Fazekas, M. & Litjens, I. (2014). *A skills beyond schools review of the Netherlands*. Paris: OECD.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gonon, P. (2016). Zunehmende Steuerungsdiskrepanzen in der Berufsbildung. In P. Gonon, A. Hügli, R. Künzli, K. Maag Merki, M. Rosenmund & K. Weber (eds.), *Governance im Spannungsfeld des schweizerischen Bildungsföderalismus: Sechs Fallstudien* (pp. 39-51). Bern: hep.
- GPK. (2016). Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zur Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung, vom 22. März 2016. Bern.
- Greinert, W.-D. (2010). Governance models of training for employment: A European perspective. *Research in Comparative and International Education*, 5(3), 241-260.
- Hippach-Schneider, U. & Huismann, A. (2016). Vocational education and training in Europe: Germany. *Cedefop ReferNet VET in Europe Reports*.
- Johansen, L.-H. (2002). Transferable training as a collective good. *European Sociological Review*, 18(3), 301-314.
- Lassnigg, L. (2011). The duality of VET in Austria: Institutional competition between school and apprenticeship. *Journal of Vocational Education & Training*, 63(3), 417-438.
- Leech, B. L. (2002). Asking questions: Techniques for semistructured interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.

- Marsden, D. (1999). *A theory of employment systems: Micro-foundations of societal diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2004). Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? *MPIfG Discussion Paper*, 04/1.
- Paster, T. (2014). Why did Austrian business oppose welfare cuts? How the organization of interests shape business attitudes toward social partnership. *Comparative Political Studies*, 47(7), 966-992.
- Pernicka, S. & Hefler, G. (2015). Austrian corporatism: Erosion or resilience? *Austrian Journal of Political Science*, 44(3), 39-56.
- PVK. (2015a). Annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, Qualité du partenariat dans la formation professionnelle, du 2 novembre 2015. Bern.
- PVK. (2015b). Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zur Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung, vom 2. November 2015. Bern.
- Rauner, F. (2009). *Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich*. Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- ReKo/EVD. (2005). Beschwerdeentscheid vom 15. September 2005, HA2004-28.
- Ryan, P. (2012). The political economy of collective skill formation (book review). *Journal of Vocational Education & Training*, 64(3), 381-385.
- Schmidt, M.G. (1995). *Wörterbuch zur Politik*. 1. Auflage. Stuttgart: Kröner.
- Schweizerischer Bundesrat. (1996). Bericht über die Berufsbildung. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat. (2000). Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung. Bern.
- SGV. (2017). *Bildungspolitischer Bericht*. Bern: Schweizerischer Gewerbeverband.
- SKBF. (2018). *Bildungsbericht Schweiz 2018*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Smulders, H., Cox, A., & Westerhuis, A. (2016). Vocational education and training in Europe: Netherlands. Luxembourg: Cedefop.
- Søndergaard, S. R., Togo, F. & Aarkrog, V. (2008). *The Danish vocational education and training system*. Copenhagen: Danish Ministry of Education.
- Strebel, A., Emmenegger, P. & Graf, L. (2019). Neo-corporatism in a voluntaristic system: Vocational education and training and the Swiss organisations of the world of work. *GOVPET Working Paper*, University of St. Gallen.
- Streeck, W. (1992). *Social institutions and economic performance: Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. London: Sage.
- Tritscher-Archan, S. (2016). Vocational education and training in Europe: Austria. *Cedefop ReferNet VET in Europe Reports*.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Wettstein, E., Schmid, E. & Gonon, P. (2014). *Berufsbildung in der Schweiz: Formen, Strukturen, Akteure*. Bern: hep.
- Wiborg, S. & Cort, P. 2010. The vocational education and training system in Denmark: Continuity and change. In G. Bosch & J. Charest (eds.), *Vocational training: International perspectives* (pp. 84-109). New York/London: Routledge.
- Zehnder, L. (2011). *Die Rolle der Akteure der beruflichen Grundbildung in der Schweiz und ihr Einfluss auf die Entwicklung ausgewählter Berufsbilder: Eine empirische Untersuchung der Berufsreformen der MEM-Branche sowie der Bereiche Gesundheit und Soziales*. Lizentiatsarbeit. Universität Zürich.