ANALYSE DER KOMMISSIONEN BERUFSENTWICKLUNG UND QUALITÄT (B&Q) 2/2019

Zwischen Steuerungsoptimierung und Ämterkumulation

Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz von 2004 wurde für jede berufliche Grundbildung eine Kommission Berufsentwicklung und Qualität (B&Q) eingesetzt. Diese Kommissionen sind für die Pflege und Weiterentwicklung der einzelnen Berufe verantwortlich. Wie sind sie zusammengesetzt, wie arbeiten sie, welche Kompetenzen haben sie? Diese Fragen sind Gegenstand des Forschungsprojektes «Konturen des dualen Modells – Regulierung und Gestaltung der Berufsbildung in der Schweiz» des Lehrstuhls für Berufsbildung der Universität Zürich. Die erste Teilstudie zeigt, dass die Kommissionen B&Q insbesondere auf der strategischen Ebene der Steuerung wichtige Funktionen übernehmen und es ihnen gelingt, eine Stimmenvielfalt in die Entwicklung von Berufen zu integrieren. Auf verschiedenen Ebenen wird aber eine Verdichtung von Einfluss sichtbar.

Von Regula Bürgi , Philipp Gonon
Regula Bürgi ist Projektmitarbeiterin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich; Philipp Gonon ist Professor für Berufsbildung am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich.

Das Projekt – Anlage und Ziele

Die Forschung zur Gestaltung und Regulierung von Berufsbildungssystemen fokussiert vor allem die makropolitische Steuerung und vernachlässigt die zahlreichen Prozesse und Aushandlungen, welche die einzelnen Berufe prägen.[1] So bestehen auch innerhalb einzelner Staaten oft nebeneinander ganz unterschiedlich gestaltete Berufsbildungsformen.[2] Das Forschungsprojekt[3], das vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) gefördert wird, soll dazu beitragen, solche Ausprägungen besser zu verstehen. Im Zentrum stehen die beiden Fragen: Welche Eigenschaften charakterisieren die Kooperationspraktiken auf der Steuerungsmikroebene der verschiedenen Berufe und welche Faktoren strukturieren diese Unterschiede?

Die Untersuchung beschränkt sich auf die beiden Berufsfelder «Elektrotechnik» und «Nahrung». In beiden Bereichen spielt Innovation eine entscheidende Rolle; die Bereiche zeigen eine weite Bandbreite von hochgradig technologischen, international tätigen Firmen bis zu kleineren Betrieben mit regionaler Ausrichtung. Die Laufzeit des Projektes erstreckt sich auf drei Jahre (September 2017 bis August 2020).

Die Untersuchung der Kommissionen B&Q ist Teil eines umfassenderen Forschungsprojektes zur Gestaltung und Regulierung der Berufsbildung (siehe Kasten). Sie basiert auf elf Experteninterviews und einer Dokumentenanalyse (Bildungsverordnungen und Jahresberichte der involvierten Verbände) der handwerklich-technischen Berufe der beiden Berufsfelder «Elektrotechnik» und «Nahrung». Aufgrund ihrer Funktion und Zusammensetzung werden die Kommissionen B&Q metaphorisch als «Gewissen» der Berufe[4] oder als «Herzen der Verbundpartnerschaft»[5] bezeichnet. Differenzierte Gesetzesbestimmungen existieren allerdings nicht. Gemäss Berufsbildungsgesetz (Art. 8) ist jede Trägerorganisation einer beruflichen Grundbildung (gegenwärtig sind dies 146 Organisationen der Arbeitswelt [OdA])[6] für die Qualitätssicherung des jeweiligen Berufes verantwortlich. Diese OdAs sind gemäss Bildungsverordnung (Art. 12) indirekt dazu aufgefordert, eine Kommission B&Q einzurichten, indem minimale Vorschriften hinsichtlich deren Zusammensetzung gemacht werden. Neben den OdA-Vertretungen muss mindestens eine Vertretung des Bundes sowie eine angemessene Vertretung der Sprachregionen garantiert werden; ansonsten

> Aufgrund ihrer Funktion und Zusammensetzung werden die Kommissionen B&Q metaphorisch als «Gewissen» der Berufe oder als «Herzen der Verbundpartnerschaft» bezeichnet.

sind die Träger-OdAs frei, auch betreffend Aufgaben und Kompetenzen der Kommissionen. Verbindliche Bestimmungen finden sich erst in den Bildungsverordnungen der jeweiligen Berufe.

In einer verbundpartnerschaftlich erarbeiteten Orientierungshilfe für die Kommissionen B&Q werden die Funktionen vor allem in der Pflege und Weiterentwicklung der Bildungsverordnungen, der Bildungspläne sowie der Instrumente zur Förderung der Qualität verortet. Zudem dehnt diese Orientierungshilfe das Personal der Kommissionen um eine Vertretung der Kantone sowie der Fachlehrerschaft aus.[7] Insgesamt richten sich die Kommissionen mehrheitlich nach diesen – teilweise informellen – Vorgaben.

Heterogenität als Resultat der unterschiedlichen Trägerschaften

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass sich die Kommissionen in beiden Berufsfeldern auf einer strategischen Steuerungsebene bewegen und die Ausarbeitungen von einzelnen Dokumenten, etwa der Bildungspläne und -verordnungen, meist an zusätzliche Arbeitsgruppen delegieren. Ansonsten unterscheiden sie sich sowohl hinsichtlich ihrer Funktionen, Kompetenzen und Vorgehensweisen als auch ihrer Zusammensetzung.

Die Anzahl der Mitglieder kann von sieben bis neunzehn betragen. Diese Unterschiede lassen sich nicht nur auf die Bedeutung der Berufe zurückführen, sondern sind verschiedenen Rekrutierungspraxen geschuldet. So setzen einige Berufe auf eine möglichst breite Integration verschiedener Verbände oder auf das Einbinden von Einzelfirmen (diese müssen den Beruf nicht zwangsläufig ausbilden). Andere beschränken sich nicht auf nur einen Kantons- oder Schulvertreter, sondern binden alle Fachschulen ein und laden kantonale Vertreter beider grösseren Sprachregionen an den Verhandlungstisch ein. Augenfällig ist zudem, dass Personal- und Gewerkschaftsvertretungen in einigen Gremien gar nicht und in anderen mit bis zu vier Delegierten eingebunden werden. Auch Entscheide werden unterschiedlich gefällt. So binden einige Kommissionen alle Vertretungen ein, während andere nur den Branchen-Vertretungen eine Stimme geben oder auf ein Aggregieren von Interessen setzen, indem jeder Verbundpartner eine Stimme erhält.

Die vielfältigen Ausgestaltungen der Kommissionen B&Q widerspiegeln – neben föderalen, regionalen und marktlichen Voraussetzungen (z.B. hegemoniale Positionen von Firmen) – insbesondere die unterschiedliche Beschaffenheit der Trägerorganisationen der beruflichen Grundbildung bzw. die «vielen Motoren der Berufsbildung».[8] So definieren Art, Zusammensetzung, Grösse, Finanzstärke, der Grad der Professionalisierung (Vollzeit- vs. nebenberufliche Strukturen) sowie die historisch gewachsenen Kooperationen der Trägerorganisation die Zusammensetzung und Vorgehensweise der Kommissionen. Das historische Erbe kann dazu führen, dass – wie es ein Interviewpartner ausdrückte – zu wenig «out of the box» (also ausserhalb vermeintlicher Grenzen) gedacht würde: Beispielsweise würden keine branchenfremden Kooperationen eingegangen, obwohl es fachliche Ähnlichkeiten zwischen Berufen gäbe.

Ämterkumulation – Einflusskumulation

Metaphern wie «alle ins Boot holen» oder Entscheide «breit abstützen» durchziehen die Interviews. Die politische Kultur der Konsensdemokratie wird prominent gesetzt, in welcher unterschiedliche Interessen, die in den Kommissionen aufeinandertreffen, zu einem Kompromiss geführt werden.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf mehreren Ebenen – der Verbände, der Firmen und der Individuen – Ämter- und damit Einflusskumulationen entstehen können, wie sie auch die nationale Ebene der Verbundpartnerschaft prägen.[9] Ressourcenstarke (in der Form von Kapital, Zeit und Wissen) Verbände erhalten meist ein grösseres Stimmengewicht als kleinere. Das Pendant zeigt sich auch auf Firmenebene. Es dominieren Firmen, die für die Organisation ihrer Ausbildung eine Vollzeitstelle besetzen und in zentrums- bzw. OdA-naher Umgebung (wie Bern und Zürich) situiert sind. Mitarbeitende dieser Firmen sind oft in mehreren Gremien involviert, wodurch einerseits Synergien genutzt werden können, sich andererseits aber die Einflusskanäle verdichten.

Es erweist sich etwa als schwierig, in einer Fünfjahreskadenz für die anfallenden Arbeiten und Ausarbeitungen genügend motiviertes Personal zu finden und die Betriebe nicht mit Veränderungszumutungen zu überhäufen.

Diese Tendenz kann durch Elemente, die im Rahmen der Gesetzesreform zur Steuerungsoptimierung eingeführt wurden (wie die Fünfjahresüberprüfung), verstärkt werden. Die Notwendigkeit der Professionalisierung wird angesichts wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen anerkannt und die diversen Unterstützungsleistungen werden geschätzt. Gleichzeitig stellen die Neuerungen das Milizsystem vor Herausforderungen. Es erweist sich etwa als schwierig, in einer Fünfjahreskadenz für die anfallenden Arbeiten und Ausarbeitungen genügend motiviertes Personal zu finden und die Betriebe nicht mit Veränderungszumutungen zu überhäufen. So beschreibt eine Person pointiert: «Jetzt werde ich motiviert, auf einen Berg raufgehen, Rucksack voll, schwer; kaum oben angekommen, [heisst es], gut gemacht [...], aber schau jetzt, dort drüben der nächste Berg.»

Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus den formalen Ansprüchen der Berufsreformen, die eine Integration externer Expertise

erfordern, sei dies in der Form privater Berufsbildungsberatungsunternehmen, der Hochschulen oder der pädagogischen Begleitung für die Berufsentwicklung. Letzteres Instrument steht insbesondere in der Kritik, da kein transparentes Anforderungsprofil bestehe, wer sich für diese Aufgabe qualifiziere. Zudem würden durch die Experten Sprachcodes verwendet und eingeführt, die unzugänglich seien und daher Partizipation eher minimieren als vergrössern.

Diskussionspunkte und Optimierungsmöglichkeiten

Die Interviews geben ein lebhaftes Zeugnis davon, dass die Trägerorganisationen dafür sorgen, in den Kommissionen B&Q verschiedenen Stimmen Platz einzuräumen. Damit die Stimmenvielfalt in den Kommissionen B&Q weiterhin gegeben ist und sich die verschiedenen Stimmen auch aktiv Gehör verschaffen können, wären folgende Punkte zu bedenken:

- Zweifelsohne ermöglicht die heterogene Ausgestaltung der Kommissionen es, auf die spezifischen Bedürfnisse der Berufe einzugehen; sie sollte daher nicht gemindert werden. Zu erörtern wäre allerdings, inwiefern die Kantone, die Lehrerschaft sowie die Gewerkschafts- und Personalvertretungen einen auf übergreifender Ebene festgeschriebenen Platz in den Kommissionen erhalten sollten.
- Es müssten Lösungen gesucht werden, wie Akteure, die abseits der verbandlichen Ballungszentren agieren, besser unterstützt werden können, damit sie ihre Stimmen (aktiv) in die Kommissionen einbringen können.
- Es wäre zudem zu überlegen, ob die ungleiche Verteilung der Ressourcen (auf der Ebene der Verbände oder der Firmen) vermindert werden und Ausgleichsstrukturen geschaffen werden sollen. Diese Massnahme scheint vor dem Hintergrund der Professionalisierung geboten, welche die Teilnahme für Personen, die auf nebenberuflicher Basis mitarbeiten, zunehmend erschweren.
- Es sollte vermieden werden, dass die im Zuge der Steuerungsoptimierung entstandenen Sprachcodes partizipationswillige Personen aus dem Diskurs ausschliessen. Dadurch würde letztlich das Kernpotenzial der Kommissionen B&Q unterlaufen: Nämlich verschiedenen Stimmen Gehör zu verschaffen und damit eine nachhaltige und breit abgestützte Entwicklung der Ausbildungen und Ausbildungsqualität zu garantieren.

> Die pädagogische Begleitung für die Berufsentwicklung steht in der Kritik, da dafür kein transparentes Anforderungsprofil bestehe.

[1] Emmenegger, Graf, Trampusch, 2018

[2] Gonon, 2016

[3] An der Ausarbeitung dieses Forschungsprojektes waren Philipp Eigenmann (Universität Zürich) und Michael Geiss (Universität Zürich) wesentlich beteiligt.

[4] SBBK, 2018, S. 8

[5] Fleischmann, 2012

[6] vgl. Strebel, Emmenegger, Graf, 2019

[7] SGV, SBFI, SBBK, 2014

[8] Strebel et al., 2019

[9] Emmenegger & Seitzl, 2019

Literatur

- Emmenegger, P. & Seitzl, L. (2019). Expertenbericht zur systemischen Steuerung der Berufsbildung in der Schweiz. (Im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation).
- Emmenegger, P., Graf, L. & Trampusch, C. (2018). The governance of decentralised cooperation in collective training systems: a review and conceptualization. *Journal of Vocational Education & Training.* Verfügbar unter: 10.1080/13636820.2018.1498906.
- Fleischmann, D. (2012). Gelebte Verbundpartnerschaft. *BCH Folio* 2/2012, 22-35.
- Gonon, Ph. (2016). Zur Dynamik und Typologie von Berufsbildungssystemen – eine internationale Perspektive. *Zeitschrift für Pädagogik, 62*(3), 307-322.
- SBBK (2018). Arbeitsdossier 2018 für bildungssachverständige Personen der SBBK in Schweizerischen Kommissionen für Berufsentwicklung und Qualität.
- SGV, SBFI, SBBK (2014). Orientierungshilfe für die Schweizerischen Kommissionen für Berufsentwicklung & Qualität (Kommissionen B&Q).
- Strebel, A., Emmenegger, P. & Graf, L. (2019). Governance der Berufsbildung: Eine systematische Analyse der Organisationen der Arbeitswelt. Die vielen Motoren der Berufsbildung. *Schweizerische Gesellschaft für angewandte Berufsbildungsforschung (SGAB), 1/2019*.

Zitiervorschlag

Bürgi, Regula / Gonon, Philipp (2019): Zwischen Steuerungsoptimierung und Ämterkumulation . Transfer, Berufsbildung in Forschung und Praxis (2/2019), SGAB, Schweizerische Gesellschaft für angewandte Berufsbildungsforschung.

Quell-URL: https://www.sgab-srfp.ch/de/newsletter/zwischen-steuerungsoptimierung-und-aemterkumulation