



SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR ANGEWANDTE BERUFSBILDUNGSFORSCHUNG
SOCIÉTÉ SUISSE POUR LA RECHERCHE APPLIQUÉE EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

GOVERNANCE DER BERUFSBILDUNG: EINE SYSTEMATISCHE ANALYSE DER ORGANISATIONEN DER ARBEITSWELT 1/2019

Die vielen Motoren der Berufsbildung

Die Organisationen der Arbeitswelt sind für die Berufsbildung unverzichtbar – sie sind die Motoren der Berufsbildung. Das vom SBFI unterstützte Leading House GOVPET: Governance in Vocational and Professional Education and Training hat nun erstmals umfassende Daten über die OdA erhoben und ausgewertet. Sie zeigt, dass sich seit der Berufsbildungsreform von 2002 die Anzahl spezialisierter Berufsbildungsorganisationen stark erhöht hat. Diese vereinen oftmals heterogene Mitglieder oder Träger und unterscheiden sich in vielen Aspekten von traditionellen Unternehmensverbänden, Berufsverbänden und Arbeitnehmerverbänden.



Lukas Graf

Lukas Graf ist Assistent Professor of Educational Governance an der Hertie School of Governance, Berlin.



Patrick Emmenegger

Patrick Emmenegger ist Professor an der Universität St. Gallen, leitet das Leading House GOPVET



Alexandra Strebel

Alexandra Strebel ist Junior Researcher am Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung, Zollikofen

Organisationen der Arbeitswelt (OdA) übernehmen im Schweizer Berufsbildungssystem wichtige Aufgaben. Sie definieren insbesondere die Bildungsinhalte der beruflichen Grundbildungen. Obwohl sich der Begriff in den letzten Jahren in der Berufsbildungslandschaft etabliert hat, ist er so offen formuliert, dass er sehr unterschiedliche Organisationen bezeichnen kann (z.B. Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen, Träger von beruflichen Grundbildungen oder höheren Berufsbildungen, aber auch die Dachverbände der Sozialpartner). Entstanden ist der Begriff OdA im Prozess der Revision des Berufsbildungsgesetzes anfangs der 2000er-Jahre, weil für neu geschaffene Berufe neue Organisationsformen anstelle traditioneller Berufs- oder Arbeitgeberverbände die Verantwortung übernehmen. Ausserdem wurden nach der Einführung des neuen Berufsbildungsgesetzes alle beruflichen Grundbildungen überarbeitet und mit ihnen oft auch die Trägerschaften neu organisiert.

Verbände spielen als intermediäre Organisationen eine zentrale Rolle in Berufsbildungssystemen (Busemeyer und Trampusch 2012; Wettstein, Schmid und Gonon 2014). Sie vermitteln zwischen den Interessen der Firmen und der öffentlichen Hand, gleichen aber auch Interessen zwischen unterschiedlichen Mitgliedergruppen aus (Schmitter und Streeck 1999). Verbände übernehmen in der Schweiz traditionsgemäss wichtige politische und gesellschaftliche Funktionen. Dieser Einbezug von Verbänden in die Politikformulierung und -umsetzung wird auch als Neo-Korporatismus bezeichnet (Streeck und Kenworthy 2005).

Verbände spielen als intermediäre Organisationen eine zentrale Rolle in Berufsbildungssystemen.

Bis Ende der 1970er-Jahre veröffentlichte das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) ein Verzeichnis schweizerischer Berufs- und Wirtschaftsverbände. Auf dieser Basis stellte Höpflinger (1984: 167) fest, dass «die für die Schweiz typische Vielfalt an Strukturformen und Rekrutierungsprinzipien von Verbänden [...] eine systematische Beschreibung des Verbandswesens kaum» zulässt. Die wichtigsten Verbandstypen waren Arbeitnehmer-, Berufs- und Unternehmensverbände mit langer Tradition, jedoch verwendete Höpflinger (1984) schon damals eine Kategorie «sonstige Verbände». In den 1980er-Jahren wurden vertiefte Fallstudien zur Verbandslandschaft in einzelnen Wirtschaftssektoren durchgeführt (Kriesi und Farago 1986; Farago und Kriesi 1989). Diese Studien zeigten eine komplexe Verbandslandschaft,

die sektor- und regionsspezifisch organisiert ist. Der Bereich der Berufsbildung war dabei ein typisches Beispiel für Neo-Korporatismus in der Schweiz (Rüegg 1987).

Neo-korporatistische Studien legen dar, dass die innerverbandliche Heterogenität der Organisationen ihre Fähigkeit Mitglieder zu binden und ihren politischen Einfluss prägt. Heterogen heisst, dass zum Beispiel Firmen aus verschiedenen Sektoren oder verschiedener Grösse in einem Verband sind, aber auch dass ein Verband Interessen in unterschiedlichen Politikbereichen vertritt. So sind deutsche Wirtschaftsverbände, die Interessen in unterschiedlichen politischen Bereichen vertreten einflussreicher als solche, die Interessen in einem engeren Bereich vertreten (Behrens und Helfen 2009).

Systematische Analyse der Organisationen der Arbeitswelt

Obwohl die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats 2016 einen Bericht zur Verbundpartnerschaft und den OdA veröffentlicht hat (GPK-N 2016), bleiben aus neo-korporatistischer Perspektive wichtige Fragen offen, unter anderem, welche Akteursgruppen wie stark in OdA vertreten sind, welche Aktivitäten OdA entwickeln und über welche Kanäle die OdA die Interessen ihrer Mitgliedschaft in politische Prozesse einbringen.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die Schweizer Verbandslandschaft in der Berufsbildung zu beschreiben und so zum grundlegenden Verständnis dieser wichtigen Akteure in der Berufsbildungs-Governance beizutragen. Dazu hat das vom SBFI unterstützte Leading House «GOVPET: Governance in Vocational and Professional Education and Training» umfassende Daten über die OdA erhoben und ausgewertet. Es handelt sich um Daten zu allen 146 OdA, die für eine berufliche Grundbildung zuständig sind. Wir haben die OdA systematisch anhand der Dimensionen der internen Heterogenität kategorisiert. Darauf basierend zeigt die vorliegende Studie wie sich die vier wichtigsten Organisationstypen bezüglich Anzahl Lernender, Ausbildungsbetriebe und Aktivitäten unterscheiden.

Berufsbildungsorganisationen unterscheiden sich von traditionellen Verbänden

Die Studie unterscheidet vier wichtige OdA-Organisationstypen. Die traditionellen Unternehmensverbände, Berufsverbände und Arbeitnehmerverbände und spezialisierte Berufsbildungsorganisation. Die ersten drei Organisationstypen haben ein breites Aufgabengebiet, das heisst ihre interne Heterogenität bezüglich Interessen ist hoch. Sie haben dafür eine eher homogene Mitgliederbasis. Unternehmensverbände haben Firmen, Berufsverbände selbstständig Erwerbende und Firmen, und Arbeitnehmerverbände Angestellte als Mitglieder. Im Gegensatz dazu haben Berufsbildungsorganisationen ein enges Aufgabengebiet, sie spezialisieren sich auf Berufsbildung, dafür bringen sie heterogene Mitglieder oder Träger zusammen.

Die Studie unterscheidet vier wichtige OdA-Organisationstypen. Die traditionellen Unternehmensverbände, Berufsverbände und Arbeitnehmerverbände und spezialisierte Berufsbildungsorganisation.

Die Anzahl der Berufsbildungsorganisationen hat sich in den Jahren nach der Berufsbildungsreform erhöht, 59 Prozent der zwischen 2001 und 2015 gegründeten OdA sind Berufsbildungsorganisation. Diese Organisationen machen mittlerweile rund 25 Prozent der OdA aus, Berufsverbände 26 Prozent und Unternehmensverbände 46 Prozent. Nur fünf OdA sind Organisationen von Arbeitnehmenden, sie teilen sich ausserdem die Verantwortung für die entsprechenden Berufe jeweils mit arbeitgeberseitigen Organisationen.

Im Durchschnitt sind Berufsverbände für eine eher kleine Anzahl Lernende (593) verantwortlich. Unternehmensverbände (2112) und Arbeitnehmerverbände (2041) haben durchschnittlich mehr Lernende. Berufsbildungsorganisationen haben die höchste durchschnittliche Lernendenzahl (4633). Dies spiegelt wider, dass Berufsbildungsorganisationen unter anderem für teilnahmestärke Berufe wie die Kaufmännische Grundbildung, Fachleute Gesundheit, Fachleute Soziales, Detailhandelsfachleute wie auch Informatikerinnen und Informatiker verantwortlich sind. Bezüglich der Grösse der Ausbildungsbetriebe unterscheiden sich die Berufsbildungsorganisationen und Unternehmensverbände aber nicht. Die Berufsverbände haben durchschnittlich kleinere Ausbildungsbetriebe und Arbeitnehmerverbände sind für Berufe mit besonders grossen Ausbildungsfirmen mitverantwortlich.

Die Organisationstypen unterscheiden sich auch bezüglich ihrer Aktivitäten. Unternehmensverbände sind in der Regel stärker professionalisiert als die anderen Organisationstypen und bieten eine hohe Anzahl überbetrieblicher Kurstage an (durchschnittlich 29 Tage). Sie sind ausserdem oft Vertragsparteien in Gesamtarbeitsverträgen (30 Prozent der Unternehmensverbände) sowie Träger von allgemeinverbindlich erklärten Berufsbildungsfonds (27 Prozent der Unternehmensverbände). Berufsbildungsorganisationen sind vor allem im Bereich Berufsbildung aktiv. 25 Prozent der Berufsbildungsorganisationen haben Berufsbildungsfonds.

Wie bringen sich die OdA in politische Prozesse ein? Wir haben drei Arten der Interessenvertretung analysiert: Mitgliedschaft in Dachverbänden, Mitgliedschaft in Eidgenössischen Kommissionen im Bereich Berufsbildung und Teilnahme

an nationalen Berufsbildungsveranstaltungen, die regelmässig vom Bund organisiert werden. Hier zeigt sich, dass Berufsbildungsorganisationen typischerweise nicht direkt in den Dachverbänden Mitglied sind, jedoch teilweise direkt in Eidgenössischen Kommissionen Einsitz haben und regelmässig an Veranstaltungen teilnehmen. Berufs- und Unternehmensverbände hingegen sind öfter direkt Mitglied in Dachverbänden, jedoch selten direkt in Eidgenössischen Kommissionen vertreten. Unternehmensverbände nehmen ebenfalls häufig an Berufsbildungsveranstaltungen teil. Auf Seite der Arbeitnehmenden ist keine der fünf OdA direkt Mitglied in den arbeitnehmerseitigen Dachverbänden. Sie haben kaum Vertretungen in Kommissionen und nehmen seltener an Berufsbildungsveranstaltungen teil. Auffallend ist ausserdem, dass rund 41 Prozent der OdA keinen dieser Kanäle zur Interessenvertretung nutzen. Dies sind häufig Organisationen mit einer kleinen Anzahl Lernender.

Erkenntnisse aus der Studie

Welche Einsichten bietet die systematische Analyse für die Berufsbildungs-Governance? Einerseits zeigt die Studie auf, dass neue Organisationsformen eine wichtige Rolle in der schweizerischen Berufsbildung spielen. Gerade in neueren und teilnahmestarken Berufen scheint es wichtig, heterogene Anspruchsgruppen unter das Dach einer Berufsbildungsorganisation zu bringen. Es ist anzunehmen, dass die Einschränkung des Aufgabengebiets auf die Berufsbildung es erlaubt, Anspruchsgruppen, die in anderen Bereichen antagonistische Interessen haben, zusammen zu bringen. Dies war zum Beispiel schon in der 1926

gegründeten Organisation Hotel & Gastro Formation der Fall. Arbeitgeber und Arbeitnehmer wollten die Berufsbildung bewusst von den konfliktbehafteten Lohnverhandlungen abgrenzen. Dennoch gilt es zu beachten, dass in vielen Berufsbildungsorganisationen traditionelle Verbände als Träger eine wichtige Rolle spielen. Diese sind also nicht einfach verschwunden, sondern tragen weiter zur Berufsbildung bei.

In vielen Berufsbildungsorganisationen spielen traditionelle Verbände als Träger eine wichtige Rolle. Diese sind also nicht einfach verschwunden, sondern tragen weiter zur Berufsbildung bei.

Es wird teilweise befürchtet, dass Berufsbildungsorganisationen durch die grössere Distanz zu Ausbildungsfirmen, deren Bedürfnisse nicht genügend wahrnehmen würden. Eine gewisse Autonomie der Verbände von ihren Mitgliedern ist jedoch nötig, damit sie längerfristige Ziele für die ganze Branche verfolgen können, anstatt nur kurzfristige, eng gefasste Interessen der Mitglieder oder einzelner Mitgliedsgruppen zu vertreten (Traxler und Huemer 2007). Unabhängig von der Organisationsform, scheint es wichtig zu sein, dass solche intermediären Organisationen gegründet werden und eng mit dem Staat zusammenarbeiten. Unterstützend könnte hier wirken, dass Berufsbildungsfonds allgemeinverbindlich erklärt werden können und dass es verschiedene Kanäle für den Informationsaustausch zwischen staatlichen und privaten Akteuren gibt. Zu beachten gilt es aber, dass ein beträchtlicher Anteil der OdA diese Mittel und Informationskanäle aktuell nicht nutzen.

Infokasten: GOVPET Datenbank zu den Organisationen der Arbeitswelt

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) publiziert ein Verzeichnis aller eidgenössisch anerkannten Berufsbildungsabschlüsse und deren Trägerorganisationen, den OdA (SBFI 2018). Aus diesem Verzeichnis geht hervor, dass schätzungsweise 600 OdA für berufliche Grundbildungen und höhere Berufsbildung verantwortlich sind. Die GOVPET Datenbank enthält nur Daten zu OdA, die für berufliche Grundbildungen zuständig sind, da die Aufgaben in der höheren Berufsbildung andere sind als in der Grundbildung. So wurden 153 relevante OdA identifiziert. Sieben OdA wurden von der Analyse ausgeschlossen, da sie während der Datensammlung reorganisiert wurden.

Statistische Daten zu Lehrverträgen und Ausbildungsbetrieben, die vom Bundesamt für Statistik (BfS) gesammelt werden, wurden den OdA zugeordnet (Referenzjahr 2016, das letzte Jahr für das die Daten während der Datensammlung vorhanden waren). Diese Daten umfassen Informationen über die Anzahl Lernende pro Beruf, die Anzahl Ausbildungsbetriebe und deren Grösse (Anzahl Mitarbeitende), den Wirtschaftssektor und die Gesamtanzahl Betriebe pro Wirtschaftssektor (nach NOGA Klassifikation). Diese statistischen Informationen wurden anhand der Berufsnummer den entsprechenden OdA zugeordnet. Dabei ist zu beachten, dass einige OdA sich die Verantwortung für einen Beruf mit anderen OdA teilen. In diesem Fall wurden die Daten beiden OdA zugeteilt. Bei OdA, die für mehrere Berufe zuständig sind, wurden dieser OdA die Daten für alle Berufe zugeordnet.

Das Herzstück der GOVPET Datensammlung sind neu gesammelte Daten über die Organisationsmerkmale der OdA. Da die Anzahl OdA relativ klein ist und es sich um viele kleine Verbände mit geringen Ressourcen handelt, haben wir diese Daten aus verschiedenen schriftlichen Quellen gesammelt anstatt eine Umfrage bei OdA-Vertretern durchzuführen. Diese Forschungsstrategie erlaubt es, alle Grundbildungs-OdA zu analysieren. Die Datensammlung beruhte auf einem strukturierten Vorgehen. Basierend auf den Arbeiten von Schmitter und Streeck (1999) und Traxler (2007) haben wir theoretische Konzepte operationalisiert und einen Leitfaden für die Datensammlung erstellt. Die Daten wurden zwischen Juli 2017 und Januar 2018 gesammelt. Die verwendeten Quellen sind Websites und Statuten der OdA, das Berufsverzeichnis, Verzeichnisse der allgemeingültigen Gesamtarbeitsverträge und Berufsbildungsfonds,

Mitgliederlisten der Spitzendachverbände und der eidgenössischen Kommissionen, sowie Teilnehmerlisten von Veranstaltungen. Mit OdA, welche die benötigten Informationen nur teilweise auf der Website veröffentlicht haben, wurden Telefoninterviews geführt. Die Daten wurden in eine Microsoft Access Datenbank übertragen, die 121 Variablen, 37 Kommentarfelder und 55 Quellenfelder umfasst.

Literatur

- Behrens, M. und Helfen, M. (2009). Innerverbandliche Heterogenität und die Vertretungswirksamkeit deutscher Arbeitgeberverbände. *Industrielle Beziehungen* 16(1), 5-24.
- Busemeyer, M. und Trampusch, C. (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Farago, P. und Kriesi, H. (1986). *Wirtschaftsverbände in der Schweiz: Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie*. Grösch: Rüegger.
- GPK-N (2016). [Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung](https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61770.html) (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61770.html>). Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern
- Höpflinger, F. (1984). Verbände. In U. Klöti (Hrsg.), *Handbuch politisches System der Schweiz* (S. 163-188). Bern: Haupt.
- Kriesi, H. und Farago, P. (1989). The Regional Differentiation of Business Interest Associations in Switzerland. In W. D. Coleman & H. J. Jacek (Hrsg.), *Regionalism, Business Interests and Public Policy* (S. 153-172). London: Sage Publications.
- Rüegg, E. (1987) *Neokorporatismus in der Schweiz: Berufsbildungspolitik*. Kleine Studien zur politischen Wissenschaft. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Schmitter, P. C. und Streeck, W. (1999). [The Organization of Business Interest](http://cadmus.eui.eu/handle/1814/21980) (<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/21980>): Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies MPIfG Discussion Paper (99/1).
- Streeck, W. und Kenworthy, L. (2005). Theories and Practices of Neocorporatism. In T. Janoski, R. R. Alford, A. M. Hicks und M. A. Schwartz (Hrsg.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Society and Globalization* (S. 441-460). Cambridge: Cambridge University Press.
- Traxler, F. und Huemer, G. (2007). *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance: A Comparative Analytical Approach*. London: Routledge.
- Wettstein, E., Schmid, E. und Gonon, P. (2014). *Berufsbildung in der Schweiz: Formen, Strukturen, Akteure*. Bern: hep Verlag.

Zitiervorschlag

Lukas Graf, Patrick Emmenegger & Alexandra Strebel, 2019: Die vielen Motoren der Berufsbildung. *Transfer, Berufsbildung in Forschung und Praxis* (1/2019), SGAB, Schweizerische Gesellschaft für angewandte Berufsbildungsforschung.



(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)