



P  
A  
D  
E  
R  
B  
O  
R  
N

Wirtschaftspädagogische Beiträge

Heft 10

O  
R  
N

**WPB**

*Dina Kuhlee*

## Systemische Steuerung beruflicher Bildung

Einige Grundbetrachtungen zu ihren Funktionsmechanismen  
und deren Wandel

**WPB**

Wirtschaftspädagogische  
Beiträge, Heft 10  
Oktober 2005

**WP***Paderborn*

Universität Paderborn,  
Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik  
Warburger Str. 100, 33098 Paderborn

## Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einleitung</i> .....	3
2	<i>Zur Kategorisierung von Berufsbildungssystemen nach Staat und Markt</i> .....	3
3	<i>Zum Verhältnis von Staat und Markt</i> .....	5
3.1	<i>Zur Sichtweise der ökonomischen Modelltheorie</i> .....	5
3.2	<i>Rechtsstaat und Sozialstaat: Ableitungen für den Markt als Steuerungsmechanismus</i> .	7
3.3	<i>Staatsaufgaben und ihre Legitimierung im sozialen Rechtsstaat: Konsequenzen für das Verhältnis von Staat und Markt</i> .....	12
4	<i>Ableitungen für die berufliche Bildung in Deutschland</i> .....	15
5	<i>England: Mögliche Vergleichsaspekte</i> .....	20
6	<i>Abschließende Bemerkungen</i> .....	22

## 1 Einleitung

Die Auseinandersetzung mit Bildungssystemen in nationaler und internationaler Perspektive zielt auf den Erkenntnisgewinn nicht nur bezüglich der Funktionsmechanismen des eigenen nationalen Systems, sondern auch bezüglich internationaler Systeme sowie der Weiterentwicklung eines entsprechenden theoretischen Verständnisses. Dies lässt sich auch für die Betrachtung von Berufsbildungssystemen festhalten. In Deutschland ist das Interesse an vergleichenden Betrachtungen von beruflichen Bildungssystemen sowohl in der Wirtschaftspädagogik als auch in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft deutlich gewachsen. Die Form der Steuerung bzw. Regulierung von beruflichen Bildungssystemen durch den Staat oder den Markt oder beiden ist dabei ein Aspekt der Auseinandersetzung, dies gilt insbesondere hinsichtlich der Kategorisierung verschiedener nationaler Berufsbildungssysteme. Ausgehend von einem solchen Kategorisierungskonzept setzt sich dieser Beitrag mit grundlegenden Fragestellungen bezüglich der Institutionen Staat und Markt sowie ihrer möglichen Nutzung für die Typologisierung von Berufsbildungssystemen auseinander. Dabei werden einige kurze Betrachtungen zum Verständnis dieser Institutionen aus ökonomischer Modellperspektive angestellt. Des Weiteren werden sie und ihr Verhältnis zueinander schematisch im Rahmen der Entwicklung des Rechtsstaats und Sozialstaats im europäischen Kontext betrachtet, um am Beispiel Deutschlands die Entwicklung und Bestimmung der Aufgaben des Staates zu modellieren. Mit Blick auf die Berufsschulen als Teil des deutschen Berufsbildungssystems erfolgt vor diesem theoretischen Hintergrund eine Analyse der Debatte um erweiterte schulische Autonomie. Dabei werden die Bedingungen des Wandels von Steuerungsstrukturen verdeutlicht. Dem besonderen Interesse des Vergleichs mit den beruflichen Bildungsstrukturen in England bezüglich der Steuerung zwischen Staat und Markt folgend, wird ein kurzer Blick auf mögliche Vergleichsansätze angeschlossen.

## 2 Zur Kategorisierung von Berufsbildungssystemen nach Staat und Markt

In den deutschen Beiträgen zur vergleichenden Berufsbildungsforschung findet sich nunmehr eine Reihe von Ansätzen zur Kategorisierung beruflicher Bildungssysteme bzw. beruflicher Bildungsstrukturen. Die Klassifizierung beruflicher Bildungsstrukturen anhand definierter Kriterien hat dabei die Zielstellung, die Vielfalt der unterschiedlichen nationalen Strukturen beruflicher Bildung in einige aussagekräftige „Grundtypen“ zu reduzieren und somit generalisierbare Aussagen und Vergleichsergebnisse zu erlangen.

Lauterbach (1984, 1995) setzt beispielsweise den Lernort als bestimmende Leitkategorie für die Zuordnung von beruflichen Bildungsstrukturen in generalisierte Grundmuster von betrieblicher Berufsausbildung, schulischer Berufsausbildung, das Duale System der Be-

rufsausbildung sowie Mischsysteme. Clement (1996) andererseits basiert ihren Kategorisierungsansatz auf Grundtypen von Sinnkategorien und unterscheidet dabei zwischen Bildungserwerb, Beschäftigung und Beruflichkeit als die drei generellen sinnstiftenden Kategorien der beruflichen Bildung. Demgegenüber operiert Deissinger (1995) mit dem Qualifizierungsstil als Basis eines Ordnungsschemas für die Kategorisierung beruflicher Bildungsstrukturen. Dabei unterscheidet er drei Grundtypen: Den funktionsorientierten, den wissenschaftsorientierten sowie den berufsorientierten Qualifizierungsstil (vgl. Frommberger & Reinisch 1999, 333ff. & 338ff.).

Ein weiterer Kategorisierungsansatz von beruflichen Bildungsstrukturen ist jener von Greinert (1988), welcher insbesondere vor dem Hintergrund der vielfältig geführten Diskussionen nach einem „Mehr an Markt“ bzw. einem „Weniger an Staat“ in der beruflichen Bildung interessant erscheint. Greinert (1988) kategorisiert berufliche Bildungssysteme nach Steuerungsaspekten und der damit verbundenen Rolle des Staates für das jeweilige Berufsbildungssystem. Dabei werden zwei Grundmodelle gesetzt: (a) das Marktmodell, in welchem der Staat keine oder eine äußerst marginale Rolle bei der Steuerung des Berufsbildungssystems übernimmt, sowie (b) das Schulmodell, in welchem ausschließlich der Staat die Planung und Organisation beruflicher Bildung übernimmt. Zudem setzt Greinert die kooperative Form als weiteren dritten Grundtyp, welchen er mit dem dualen System des deutschsprachigen Raumes näher spezifiziert. Aufgrund vielfältiger Kritik an diesem Ansatz hinsichtlich seiner fehlenden Eindeutigkeit, Trennschärfe und Konsistenz (vgl. Frommberger & Reinisch 1999, 336f.) hat der Autor entsprechende Anpassungen vorgenommen (Greinert 1995, Greinert 2003)<sup>1</sup>, welche jedoch das kritisierte Grundproblem bei einer Kategorisierung bezüglich der Steuerung und Regulierung beruflicher Bildungsstrukturen nach Staat oder Markt weiter diskussionswürdig erscheinen lassen. Dabei handelt es sich um die Frage nach der Zuordnung realer beruflicher Bildungsstrukturen zu den beiden Grundtypen Staat und Markt bzw. in das sich durch diese Grundtypendefinition ergebende Kontinuum zwischen denselben. Analoges gilt für den dritten Grundtyp, die kooperative Form bzw. das duale Modell. Obwohl als separater Typ definiert, steht er doch ebenfalls im Verhältnis zu den Polen und dem sich zwischen ihnen ergebenden Kontinuum. Dieses Verhältnis wäre näher zu spezifizieren (vgl. Frommberger & Reinisch 1999, 336f.).

---

<sup>1</sup> Die Neuaufstellung des Schemas von 1995 baut auf der Interpretation von Systemen als Handlungssysteme auf und definiert drei typische Regelungsmuster: Tradition, Markt und bürokratische Rationalität (vgl. Greinert 1995). In dem überarbeiteten Ansatz von 2003 werden wiederum drei Grundtypen diskutiert. Dabei werden jedem Grundtyp ein arbeitskulturelles Primat, eine Form der Regulierung sowie ein leitendes didaktisches Prinzip zugeordnet. Typ A zeichnet sich hinsichtlich der Regulierung durch „Marktorientierung“, Typ B durch „bürokratische Steuerung (auf gesetzlicher Grundlage)“ und Typ C durch eine „duale“ Steuerung, d. h. eine Kombination von Marktregulierung und bürokratischer Flankierung“ aus (Greinert 2003, 290).

Die mit einer solchen Kategorisierung verbundenen Schwierigkeiten und Problemstellungen, welche aus dem generellen Verhältnis zwischen Staat und Markt als Steuerungsmechanismen zu resultieren scheinen, geben Anlass, sich mit diesem Verhältnis näher auseinander zu setzen. Auf der einen Seite stellt sich dabei die Frage, ob hinsichtlich der Generierung neuer Erkenntnisse zur Beschreibung und zum Vergleich von beruflichen Bildungssystemen die Institutionen Staat und Markt als alternative Grundtypendefinitionen für eine Kategorisierung hilfreich sind. Auf der anderen Seite bleibt die Frage nach den Steuerungsmechanismen aufgrund von Themen wie Privatisierung, relative Schulautonomie, New Public Management und Netzwerke sowohl in Deutschland als auch in England weiter relevant. Dies erfordert ein tiefergehendes Verständnis der der Steuerungsfrage allgemein zugeordneten Alternativen von Staat und Markt und demzufolge die Auseinandersetzung mit diesen, um aktuelle Konzepte im Bereich der beruflichen Bildung, wie beispielsweise das des Kompetenzzentrums in Deutschland, in die bestehenden Steuerungskonstellationen einordnen und kritisch würdigen zu können.

### **3 Zum Verhältnis von Staat und Markt**

Die funktionale Differenzierung moderner Gesellschaften und die Interdependenz der dadurch entstehenden gesellschaftlichen Subsysteme reflektieren sich auch in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit den entsprechenden Subsystemen und ihren zugehörigen gesellschaftlichen Funktionen auseinander setzen. Die einzelnen Disziplinen entwickeln dabei systemspezifische Fokussierungen und Modellansätze, um das Funktionieren eines Systems zu erfassen oder zu analysieren; sie setzen somit die gesellschaftliche Differenzierung in der Wissenschaft fort. Das Nutzen verschiedener Forschungsfokusse und ihrer modelltheoretischen Abbildungen können auch für die Fragestellungen der Wirtschaftspädagogik fruchtbar sein, die im Allgemeinen als eine erziehungswissenschaftliche Teildisziplin verstanden wird (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2003, 375f.). Dies gilt insbesondere, wenn, wie im Fall der Frage nach der Steuerung durch den Staat oder durch den Markt, der interessierende Forschungsaspekt in einem Überschneidungsbereich verschiedener gesellschaftlicher Interpretationsfolien zu finden ist und sich als Schnittstelle beispielsweise von politischen, rechtlichen, ökonomischen und erziehungswissenschaftlichen Aspekten identifizieren lässt.

#### **3.1 Zur Sichtweise der ökonomischen Modelltheorie**

Die Nutzung der neoklassischen ökonomischen Modelltheorie ist eine mögliche Alternative zur näheren Definition der Institutionen Staat und Markt und deren Verhältnis zueinander.<sup>2</sup> Im Kontext der ökonomischen Modelltheorie lässt sich der Markt als ein Allokations-

---

<sup>2</sup> Eine ausführlichere Analyse der ökonomischen Modelltheorie mit Bezug zur Steuerung von beruflichen Bildungssystemen findet sich in Kuhlee (2003).

und Steuerungsmechanismus verstehen, der auf der Basis des rationalen Tauschverhaltens freier eigennutzoptimierender Individuen ein allokativ optimales Gesamtergebnis für die Gesellschaft erzielt.<sup>3</sup> D. h. diese Modelltheorie befasst sich mit dem allokativen Koordinationspotenzial handelnder Individuen in Bezug auf ein gesellschaftliches Gesamtergebnis.<sup>4</sup> Verschiedene Marktversagenskategorien werden im Rahmen der Modelltheorie diskutiert, wie die Existenz externer Effekte und öffentlicher Güter, die im Rahmen des Marktmechanismus zu einem suboptimalen Ergebnis führen.<sup>5</sup> Einem „traditionellen marktversagenstheoretischen Begründungsraaster für Staatseingriffe“ (Richter & Wiegard 1993, 179) folgend, wird in diesem Zusammenhang der Staatseingriff zur Korrektur dieser Versagensaspekte gefordert (vgl. z. B. im Bezug auf die berufliche Ausbildung Stevens 1999, 23; Koch & Reuling 1998, 35). Jedoch ist zum einen die Begründung des Staatseingriffes auf der Basis des Marktversagens nicht in der Lage alle Staatseingriffe in gesellschaftliche Subsysteme zu erklären, wie sich anhand der Existenz meritokratischer Güter<sup>6</sup> zeigen lässt (vgl. Fritsch, Wein & Ewers 2001, 352). Zum anderen muss diskutiert werden, ob der Staat in diesen Fällen die Defizite des Marktmechanismus ausgleichen und das angestrebte Allokationsergebnis sicherstellen kann (vgl. Richter & Wiegard 1993, 178f.). Von Staatsversagen kann gesprochen werden, wenn eben dies nicht der Fall ist oder der Staat durch seine Einflussnahme weiteres Marktversagen generiert. In der Finanzwissenschaft beispielsweise werden auf der Basis der Übertragung des ökonomischen Verhaltensmodells auf den Staat und seine Akteure die Funktionsmechanismen desselben, d. h. Entscheidungsfindung und Entscheidungswirkung, untersucht und verschiedene Aspekte des Staatsversagens diskutiert. Hier lassen sich beispielhaft auch die Öko-

---

<sup>3</sup> Die neoklassische Modelltheorie erklärt das Erreichen eines optimalen allokativen Gleichgewichts, wobei der Güterpreis das wesentliche konstituierende Element für das Finden dieses Gleichgewichts ist. Dabei trifft die Modelltheorie des vollkommenen Marktes verschiedene Annahmen, wie die vollständige Information der Marktteilnehmer, die Nichtexistenz von Präferenzen, Absenz von Zeitrestriktionen oder die Maximierung des Gewinns durch die Marktteilnehmer (vgl. Wöhe 1993, 666).

<sup>4</sup> Zur Kritik am Gleichgewichtsansatz der neoklassischen ökonomischen Modelltheorie und seinen Annahmen vgl. beispielsweise von Hayek (1968). Vor einem marktprozestheoretischen Hintergrund stellt er den Markt als Entdeckungsverfahren dar, welcher durch das individuelle Handeln der Akteure bestimmt wird, jedoch nicht einem allokativ optimalen Gleichgewicht entgegenstrebt.

<sup>5</sup> Externe Effekte sind Auswirkungen auf außenstehende Dritte in positiver oder negativer Hinsicht, die bei der Produktion oder Nutzung eines Gutes durch ein Individuum entstehen (s. Blankert 1994, 22). In diesem Sinne ließen sich bei der Ausbildung eines Individuums positive externe Effekte identifizieren. Beispielsweise wenn davon ausgegangen wird, dass die Vorteile der Ausbildung nicht nur dem Individuum aufgrund höherer Einkommen direkt zugute kommen, sondern sich auch allgemeine gesellschaftliche Vorteile aufgrund eines höheren Bildungsstandes ableiten lassen. Öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass aus technischen Gründen niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann. Zudem beeinträchtigt die Nutzung durch ein weiteres Individuum das Gut nicht. Als Beispiel könnten hier Hochwasserschutzmaßnahmen genannt werden (s. Blankert 1994, 55f.). Weitere Marktversagenssituationen ergeben sich bei natürlichen Monopolen oder bei den den Annahmen der ökonomischen Markttheorie widersprechenden Situationen von asymmetrischer Information, Unsicherheit, Risikoaversion der Akteure etc. (vgl. in Bezug auf die Effekte in einem Ausbildungsmarkt Stevens 1999).

<sup>6</sup> Meritokratische Güter können durch den Markt angeboten werden. Jedoch wird die im Marktgleichgewicht angebotene und nachgefragte Menge aus „übergeordneten“ Gründen als nicht ausreichend angesehen, d. h. die Präferenzen der Käufer werden durch staatlichen Eingriff korrigiert. Hier ist beispielsweise der Bereich der höheren Bildung zu nennen (vgl. Blankert 1994, 66f.).

nomische Theorie der Demokratie oder die Ökonomische Theorie der Verfassung einordnen (vgl. Blankert 1994, 28f.). Die Public Choice Theorie hat im Besonderen zur Definition und zur Analyse von Staatsversagensaspekten beigetragen (vgl. beispielsweise Niskanen 1971, Lane 1987, Blais & Dion 1991). Diese Ansätze dokumentieren, dass ein Staatseingriff im Fall von Marktversagen nicht notwendigerweise zu optimalen Ergebnissen führen muss. Vielmehr zeigen sie, dass auch dem Staat und seiner administrativen Steuerung umfangreiche allokativen und produktiven Ineffizienzen nachgewiesen werden können (vgl. z. B. Thürmer 1984, 20f. zur Analyse öffentlicher Verwaltungen im Rahmen der ökonomischen Theorie der Politik).

Vor dem Hintergrund dieser Modelltheorie und der identifizierten Eingriffspotenziale lässt sich festhalten, dass rein staatliche oder rein marktliche Steuerungsstrukturen in realen beruflichen Bildungssystemen vermutlich nicht identifiziert werden können. Die definierten Pole eines Ordnungsschemas nach Staat und Markt bei der Zuordnung realer Berufsbildungssysteme bleiben unbesetzt. Reale berufliche Bildungssysteme zeichnen sich durch eine Mischung von marktlichen und staatlichen bzw. bürokratischen Strukturen aus und liegen somit möglicherweise auf dem Kontinuum des Ordnungsschemas. Dennoch scheint aus dieser ökonomischen Modellperspektive das Verhältnis zwischen Staat und Markt und damit das für unsere Problemstellung identifizierte Kontinuum zwischen Staat und Markt nicht umfassend beleuchtet. Die Frage ist, ob eine Ausweitung der Betrachtung um die historischen Wurzeln der Institutionen zu einer erweiterten Perspektive und einer Annäherung an unsere Fragestellung führt.

### **3.2 Rechtsstaat und Sozialstaat: Ableitungen für den Markt als Steuerungsmechanismus**

Die ideologisch-philosophischen Wurzeln des Marktes im neoklassischen Verständnis finden sich in den philosophischen Grundlagen und Aussagen der Aufklärung, die das Individuum und die Freiheit desselben in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen stellt. Nach der bekannten Darstellung von Immanuel Kant ist Aufklärung „der Ausgang des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit. Unmündigkeit ist das Unvermögen, sich seines eigenen Verstandes ohne die Leitung eines anderen zu bedienen [...] Habe den Mut Dich Deines eigenen Verstandes zu bedienen! ist also der Wahlspruch der Aufklärung“ (nach Vogt 2003, 180). Der philosophische Ansatz der Aufklärung bildete den Boden für die Definition eines gesellschaftlichen Ordnungssystems, welches das handelnde Individuum in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen stellt.

Beeinflusst durch die Ideen und Aussagen des Empirismus und der Aufklärung wird der Moralphilosoph Adam Smith als Begründer des markttheoretischen Modellansatzes angesehen. Smith basiert seine Markttheorie auf Konstrukte wie das Individuum, die Selbstliebe und den freien Wettbewerb. Die einzelnen Individuen der Gesellschaft handeln mit Selbstliebe,

d. h. sie orientieren sich an ihrem eigenen Nutzen.<sup>7</sup> In diesem eigennutzorientierten Handeln sieht Smith die Grundlage des Wohlstandes der Nationen (vgl. Smith 1978). Auf der Basis der handelnden Individuen wird durch die „unsichtbare Hand“ des Marktes gesellschaftlicher Wohlstand generiert. Dabei ist der Markt nicht nur ein auf dem Handeln einzelner Individuen basierender gesellschaftlicher Ordnungsmechanismus für die ökonomische Disziplin, sondern auch ein Mechanismus für die Moral (s. Bates 2003, 97). Smith identifiziert Märkte als Systeme, durch welche „the immorality as well as the inefficiency of social, economic and political inheritances of the eighteenth century could be corrected“ (Bates 2003, 97)<sup>8</sup> und die über „the capacity to transform unjust social and economic relationships“ (Bates 2003, 97) verfügen.<sup>9</sup> Gemeinwohl wird somit durch die Individualfreiheit generiert. Damit ist das Ordnungssystem des Marktes kompatibel mit den Aussagen der Aufklärung bezüglich eines Ordnungsmodells, welches freien und gleichberechtigten Individuen ein gemeinschaftliches Leben ermöglicht. Zudem wird in diesem Zusammenhang den freien Rechtssubjekten die Fähigkeit zugekannt, den Wohlstand der Gemeinschaft sowohl am besten zu fördern als auch zu verteilen (vgl. Kempen 1976, 8ff.; Grimm 1990, 293).

Die notwendige Voraussetzung für die Etablierung einer solchen Selbststeuerungsfähigkeit der Gesellschaft ist jedoch die Herausbildung von Staaten. Dafür sind die ersten Grundlagen während des Absolutismus durch den „Prozeß gewalttätiger Monopolisierung territorialer politischer Macht“ (Pohlmann 1997, 38) gelegt worden. Diese territoriale Abgrenzung ermöglichte die moderne Staatenbildung und damit die Entwicklung einer staatlich garantierten Normsicherheit, d. h. definierter Rechte und Regeln, die durch das staatliche Gewaltmonopol geschützt werden. Diese reduziert für die Individuen Unsicherheit in der Entscheidungsfindung. Staatenbildung ist somit eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung von konkurrenzbasierten Marktsystemen (vgl. auch Pohlmann 1997, 38). Jedoch erst das durch die philosophischen Grundlagen der Aufklärung beeinflusste Prinzip des Rechtsstaats, welcher sich als „derjenige Staat bezeichnen [lässt], in dem politische Herrschaft nur aufgrund

---

<sup>7</sup> Die positive Sicht auf das Prinzip der Selbstliebe geht dabei zurück auf die philosophischen und moralischen Konzepte des Empirismus, insbesondere bei Hume, der jenes als moralisch erklärt, was mit der menschlichen Natur vereinbar ist. Smith verknüpft das Streben nach Eigennutz mit dem Konzept der Sympathie, also der Fähigkeit, sich in andere hineinzusetzen, welches er in seiner „Theory of Moral Sentiments“ im Jahre 1759 erläutert. Er definiert somit einen „gemilderte[n] Eigennutz“ (Horn 1996, 34).

<sup>8</sup> Dabei kritisierte Smith insbesondere die landed gentry, welche durch die Vererbung von Reichtum und die monopolistische Praxis merkantilen Handelns mit Hilfe staatlicher Protektion sowohl ökonomische Ineffizienzen als auch soziale Ungleichheit produzierten (vgl. Bates 2003, 97).

<sup>9</sup> Die Verbindung von praktischer Philosophie und Ökonomik hat erst mit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert eine Spaltung erfahren. Diese Spaltung der Wissenschaften ging einher mit der wachsenden Bedeutung der Wirtschaft und ihrer Ausdifferenzierung aus der Politik. Erst diese Differenzierungen haben eine größere Komplexität der Gesellschaft ermöglicht (vgl. Horn 1996, 32, s. auch Ausführungen Sek. 2). Die heutige ökonomische Sichtweise ist demzufolge frei von moralischen Aspekten, d. h. ökonomische Modelle wurden in ihrer wissenschaftlichen Perspektive von ihren moralischen Wurzeln befreit. Mit dieser Entwicklung hat sich auch die Interpretation des Ansatzes der Selbstliebe verändert. Die ökonomische Literatur dokumentiert diesen Wandel in ihrer Begriffsverwendung von „self-interest“ über „selfish behaviour“ zu „greed“ (vgl. Bates 2003, 98f.).

und im Rahmen des Rechts ausgeübt wird“ (Grimm 1990, 291) und der die Trennung von Wohlfahrtszweck und Sicherheit impliziert,<sup>10</sup> sicherte letztendlich die Herausbildung großräumiger konkurrenzbasierter Marktstrukturen (s. Pohlmann 1997, 37).<sup>11</sup>

Das Modell der gesellschaftlichen Selbststeuerung der Aufklärung benötigt für seine Realisierung den Staat, der sowohl ein institutionelles Normgefüge als auch die Freiheit der einzelnen Individuen auf der Basis einer „rechtsstaatlichen Bindung der Staatsgewalt“ (Grimm 1990, 292) gewährleistet und somit durch die Planbarkeit und Berechenbarkeit gesellschaftlicher Verkehrsbeziehungen Unsicherheit für die handelnden Individuen reduziert (s. Kaufmann 1994, 23). Jedoch wird dem Staat in diesem Ansatz die Einflussnahme auf das gesellschaftliche Ordnungssystem selbst oder dessen Veränderung verwehrt. Der Staat ist somit lediglich für die Sicherung des existierenden Ordnungssystems zuständig (vgl. Heller 1929, 56; Grimm 1990, 293 & 295; Günther 1990, 59).

Damit stellen sich das Modell des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats und seine Beziehung zum gesellschaftlichen Steuerungssystem des Marktes in einem wechselseitigen Verhältnis dar. Der Mittelpunkt staatlichen Handelns liegt dabei im Schutz von Eigentum und Freiheit der Individuen als Voraussetzung des gemeinschaftlichen Lebens dieser freien und gleichberechtigten Individuen, welche auf dieser Grundlage den gesellschaftlichen Wohlstand generieren und verteilen. Das Ordnungsmodell, nach welchem diese Generierung und Verteilung des Wohlstandes erfolgt, ist die gesellschaftliche Selbststeuerung nach dem Prinzip des Marktes. Dieser Ansatz implizierte die Trennung von privatem und öffentlichem Leben und somit die Trennung von Staat und Gesellschaft (vgl. Kaufmann 1994, 23; Grimm 1994, 617). Damit stellt sich der Steuerungsmechanismus Markt als ein gesellschaftlicher Steuerungsmechanismus dar, der auf die Erfüllung bestimmter Rahmenbedingungen durch den Staat angewiesen ist.

Der in diesen Grundsätzen fußende Liberalismus lässt sich als Wegbereiter der modernen Industriegesellschaft insbesondere des 19. Jahrhunderts verstehen, welcher die internen und u. U. auch externen Behinderungen des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs zu eliminieren suchte. Er kann als ein „Komplex von gesetzlichen, verfassungsmäßigen und ideologischen Veränderungen [beschrieben werden], die die Bedingungen für die Entwicklung der

---

<sup>10</sup> Der absolutistische Staat verband in seinen Aufgaben sowohl Schutzmachtintentionen als auch Wohlfahrts- und Glücksbringerfunktionen. Erst die Aufklärung ermöglichte eine neue europäische Staatsentwicklung, die die Trennung von Wohlfahrtszweck und öffentlicher Sicherheit implizierte und staatliches Handeln ausschließlich an die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und damit an den staatlichen Schutz von Personen und Eigentum band (s. Kaufmann 1994, 23).

<sup>11</sup> Zur historischen Entwicklung des Rechtsstaats vgl. ausführlich Brand & Hattenhauer (1994). Eine kurze Übersicht mit Blick auf die Zeit der Aufklärung gibt auch Günther (1990, 51ff.).

kapitalistischen Produktionsweise [...] darstellten“ (Blackbourn & Eley 1980, 23f.).<sup>12</sup> In der Praxis jedoch konnte das bürgerliche Sozialmodell der gesellschaftlichen Selbststeuerung seine Versprechungen, insbesondere bezüglich der sozialen Verteilung des generierten gesellschaftlichen Wohlstandes, nicht erfüllen. Die auf staatlich garantierten Eigentums-, Vertrags- und Vererbungsfreiheiten aufbauende private Autonomie bildete neue ökonomische Hierarchien und Klassenschranken heraus, die formal freie Individuen in ökonomische Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse zwang. Grimm (1994, 621f.) beschreibt dies als „Marktversagen“ des bürgerlichen Ordnungsmodells.

Damit wurde deutlich, dass das angestrebte Gemeinwohl nicht nur durch die Freiheit aller und damit durch formale Gleichheit realisiert werden konnte, sondern auch soziales Gleichgewicht und materiale Gleichheit Grundvoraussetzungen für seine Realisierung waren. Mit dieser Erkenntnis waren neue Anforderungen an den liberalen Rechtsstaat verbunden, Forderungen nach positiven Leistungen des Staates (s. Günther 1990, 61). Dies führte zu einem neuen Verständnis des Staates, welches in Etappen und letztendlich erst im 20. Jahrhundert umfassend konkretisiert wurde. Staatlich induzierte Sozialreformen reflektieren dieses Verständnis und weisen dem Staat neue, das gesellschaftliche Ordnungssystem beeinflussende und verändernde Aufgaben zu.<sup>13</sup> Diese lassen sich modellhaft in der Entwicklung des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats zum Sozialstaat abbilden.

Da die Realisierung des Gemeinwohls nicht weiter als eine automatisch eintretende Folge individueller Freiheit und individuellen Handelns aufgefasst werden konnte, musste eine aktive Herbeiführung desselben durch die öffentliche Gewalt d. h. durch den Staat erfolgen. Es entwickelte sich eine neue Anspruchshaltung gegenüber dem Staat, die sowohl die Aufgabenarten als auch den Aufgabenumfang des Staates beträchtlich veränderte. Dabei ist festzuhalten, dass mit der sukzessiven Durchsetzung demokratischer Staatsformen mit all-

---

<sup>12</sup> Zur Differenzierung des Begriffes Liberalismus zum einen als Wegbereiter für die Industrialisierung, zum anderen als politische Tradition vgl. Blackbourn & Eley (1980, 23ff.). Hierbei ist zu beachten, dass in der historischen Entwicklung die Herausbildung liberalistisch begründeter, kapitalistischer Produktionsweisen des 18. und 19. Jahrhunderts zwar eine „bürgerliche Epoche“ einleitete, nicht jedoch zeitgleich mit der Einführung demokratischer Regierungsformen verbunden war. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Schaffung eines notwendigen gesetzlichen und politischen Rahmens für die Durchsetzung des liberalistischen Ansatzes vorerst nicht mit der Bildung von repräsentativen Demokratien zusammenfiel. Die unterschiedlichen Entwicklungen in England, Frankreich und Deutschland dokumentieren die Varianz staatlicher Strukturen in Kombination mit der Entwicklung liberal basierter Produktionsstrukturen und deren Gestaltung (vgl. Blackbourn & Eley 1980, 28ff.).

<sup>13</sup> Marx und Engels interpretierten den Staat als Mittel der Unterdrückung durch die herrschenden besitzenden Klassen. Erst durch die Zuspitzung der bestehenden Situation könne eine Veränderung nur im Rahmen einer Revolution realisiert werden. Dagegen identifizierte Lorenz von Stein die potenzielle Macht des Staates durch die Reformierung seiner institutionellen Strukturen, wie dem allgemeinen Wahlrecht und der Verwaltung, die verschiedenen Klasseninteressen zu binden (vgl. Forsthoff 1979, 185). Ausführlich zu den Ansätzen von Lorenz von Stein siehe z. B. Böckenförde (1976). Erst diese neue soziale Situation und die damit verbundenen politischen Konstellationen führten somit zur Durchsetzung sozialer Reformen und letztendlich zu einer Entwicklung liberaler demokratischer Staatsformen, wobei sich in den verschiedenen Ländern Europas aufgrund der jeweils spezifischen sozialen und politischen Kräfteverhältnisse unterschiedliche Entwicklungslinien ergaben (siehe insbesondere zur vergleichenden Betrachtung Deutschlands und Englands Blackbourn & Eley (1980, 37ff.)).

gemeinem und freiem Wahlrecht sowohl Aufgabeninhalte als auch -umfang des Staates besondere Zuwächse erfuhren.<sup>14</sup> Der auf diese Weise herausgebildete Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat übernahm somit die Reduzierung der sozialen Kosten, welche durch die Industrialisierung hervorgerufen wurden, und zielte auf die Einbeziehung aller Bevölkerungsschichten in die erbrachten Leistungen der gesellschaftlichen Teilsysteme (s. Grimm 1994, 622f.). Mit dieser Aufgabenentwicklung des Staates veränderte sich jedoch das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Die vormalige Trennung bzw. Differenzierung zwischen privatem und öffentlichem Leben bzw. Staat und Gesellschaft, die die Grundvoraussetzung des modellierten liberalen Ordnungsmodells auf der Basis der gesellschaftlichen Selbststeuerung ist, wurde zunehmend abgeschwächt (s. u. a. Kaufmann 1994, 28).<sup>15</sup>

Der Fortschritt dieser Entwicklung war mit weiteren qualitativen Veränderungen staatlicher Verantwortung verbunden. Wie bereits dargestellt, wurde der Sozialstaat in seiner frühen Phase zur Intervention bei Ungleichgewichten herangezogen, wobei er schließlich die „Globalverantwortung für Bestand und Entwicklung der Gesellschaft in sozialer, ökonomischer und kultureller Hinsicht übernommen“ hat (Grimm 1994, 623). Die Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung wurde selbst zum Gegenstand staatlicher Veränderung. Dies ist insbesondere vor der zunehmenden Komplexität und Differenzierung der Gesellschaft in gesellschaftliche Teilsysteme mit ihren spezifisch zugeordneten Funktionen und sozialen Strukturen zu sehen, die die Leistungsfähigkeit und Produktivität derselben beträchtlich steigert bzw. gesteigert hat. Jedoch ist dieser Vorgang mit der Tatsache verbunden, dass die einzelnen Teilsysteme immer unabhängiger voneinander agieren und zunehmend Rückwirkungen des Handelns in einem Teilsystem auf andere Teilsysteme nicht in Entscheidungskalküle einbezogen werden. Die Abstimmung zwischen den Teilsystemen wird dem Staat überlassen (s. Grimm 1994, 623). Dieses veränderte Staatsverständnis, das durch den Übergang vom punktuellen Eingreifen des Staates zur vielschichtigen Steuerung gekennzeichnet ist, bezeichnete Kaufmann (1994, 30ff.) als „Steuerungsstaat“.

Im Fortschritt dieser Veränderungen ist zudem der zunehmende Wandel des Verhältnisses von Nationalstaat, supranationalen Verbänden und Non-Governmental Organisations (NGOs) zu betrachten. Mit ihnen zeichnet sich eine Veränderung nationalstaatlicher Einflussbereiche und Funktionsverteilungen mit Bezug auf supranationale Ebenen ab, wodurch die staatliche Gestalt und die staatlichen Gestaltungsbereiche zunehmend neue Formen erhalten bzw. erhalten werden (vgl. im Detail Grimm 2004, Hirsch 2001).

---

<sup>14</sup> Zur Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten und ihres Umfangs sozialstaatlicher Leistungen im 19. und 20. Jahrhundert vgl. Flora & Alber (1995).

<sup>15</sup> Das beidseitige Einfluss- und Abhängigkeitsverhältnis zeigt sich insbesondere an der Verknüpfung zwischen den staatlichen Sphären und der Wirtschaft. Für Deutschland konstatiert Forsthoff (1979, 198) die „Auslieferung der staatlichen Entschlüsse an die Bedingungen des Wirtschaftens schlechthin“ aufgrund der Bindung des Umfangs sozialer Umverteilung an das Volumen des Bruttosozialprodukts.

Obwohl in weniger ausgeprägtem Umfang, geht mit dieser Veränderung der staatlichen Aufgaben auch eine Veränderung der Mittel einher. Neben den imperativen Mitteln der Staatsgewalt geht der Staat dazu über, nicht-imperative Mittel zum Erreichen seiner Steuerungsziele einzusetzen. Zu diesen nicht-imperativen Mitteln gehören Überzeugung oder Geld. Diese sind nicht an die Gehorsamspflicht der Staatsbürger gebunden, wodurch eine Verhandlungssituation zwischen Bürger und Staat generiert wird. Des Weiteren werden nicht-staatliche Akteure in staatliches Handeln eingebunden. Beide Tendenzen bewirken eine weitere Auflösung der Trennung, respektive Differenzierung, zwischen Staat und Gesellschaft. Damit gilt Analoges für das zuvor bestehende hierarchische Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Nunmehr treffen sich Staat und Gesellschaft bzw. Bürger auf einer Ebene. Das Ordnungsmodell der Selbststeuerung durch den Marktmechanismus und mit rechtlicher Normgebung durch den Staat unterliegt einer grundlegenden Veränderung (vgl. hierzu Grimm 1994, 627ff.).

Im Vergleich zu angloamerikanischen Ländern ist für Deutschland dieser Aspekt ein besonders wesentlicher, da hier das Prinzip der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft traditionell – zumindest bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges – eine erhebliche Bedeutung für das klassische Verständnis des Staates und seinem Verhältnis zur Gesellschaft hatte (vgl. zu den Leitbildern im deutschen Staatsverständnis und deren Entwicklungen Jann 2003). Auch heute unterliegen die private und die öffentliche Sphäre einer Differenzierung durch separate rechtliche Strukturen, dem öffentlichen und dem privaten Recht. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass „the state has a legal personality of its own; everything done in its name is a legal act“ (Jann 2003, 98).

Diese modellhafte Darstellung der historischen Entwicklungen des Staates und seines Verhältnisses zum Markt als ein gesellschaftliches Steuerungssystem zeigt die Interdependenz zwischen Staat und Gesellschaft sowie Staat und Markt in liberaler Tradition. Vor dem Hintergrund dieses Zusammenspiels sind folgende Fragen zu stellen: Welches sind die konkreten Aufgaben des Staates? Wie werden diese und ihr Wandel bestimmt?

### **3.3 Staatsaufgaben und ihre Legitimierung im sozialen Rechtsstaat: Konsequenzen für das Verhältnis von Staat und Markt**

Für die deutsche Staatsrechtslehre kann festgehalten werden, dass sie keine Staatsaufgabenlehre entwickelt hat, welche den Umfang, den Inhalt und die Begrenzung staatlicher Tätigkeit definiert. Vielmehr arbeitet sie mit formalen Begriffsbestimmungen, die letztendlich empirisch-positivistisch begründet sind. D. h. aus der Feststellung dessen, was der Staat an Tätigkeiten wahrnimmt, wird eine Beschreibung der Staatsaufgaben abgeleitet. Eine verfassungsrechtlich untermauerte Staatsaufgabenlehre, die eine detaillierte und umfassend be-

gründbare Kategorisierung von Staatsaufgaben auf normativer Grundlage ermöglicht, existiert nicht (vgl. Weiß 2002, 54).

Dabei werden Staatsaufgaben als Konkretisierungen von abstrakten Zielsetzungen der Verfassung verstanden (s. Schulze-Fielitz 1990, 15f.).<sup>16</sup> Die Konkretisierung erfolgt in einem Prozess politischer Optimierung. Die konkreten Staatsaufgaben werden somit erst auf der Grundlage der durch die Verfassung normierten allgemeinen Ziele im Rahmen eines „*primär politisch-kompromißhaft gesteuerten Prozeß[es] des Abwägens und Gewichtens*, dessen Entscheidungsergebnisse verfassungsrechtlich gar nicht oder allenfalls schwach determiniert sind“ (Schulze-Fielitz 1990, 29, Hervorhebungen im Original), formuliert, präzisiert und in konkret umsetzbare Regeln und Handlungen überführt.<sup>17</sup> Die weitestgehend unkonkreten Gebietsangaben des Verfassungstextes werden somit durch den Gesetzgebungsprozess mit konkreten Inhalten gefüllt und damit konkrete Staatsaufgaben bestimmt. Vier verschiedene Ebenen der Einflussnahme bei der Konkretisierung von Staatsaufgaben sind zu beschreiben: (1) die Ebene der Verfassung, die die wesentlichen Leitgrundsätze vorgibt; (2) die Ebene der Gesetzgebung, die im Rahmen dieser Vorgaben Staatsaufgaben beschreibt, konkretisiert, ausformt und ausführt oder für eine Umsetzung durch die Verwaltung vorbereitet; (3) die Ebene der untergesetzlichen Rechtssätze, welche weitere Konkretisierungen und Detaillierungen festhalten; (4) die Ebene der Übertragung dieser Konkretisierungen in Verwaltungsvorschriften und ihre Ausführungen (vgl. Bull 1973, 114ff., Schulze-Fielitz 1990, 29). „Die Festlegung von Staatsaufgaben wird somit zur ‘Verfahrensfrage staatlicher Willensbildung’“ (Gramm 2001, 49).

Die Konkretisierung des WAS, also der Inhalte von Staatsaufgaben, wird dabei auf allen Ebenen durch die jeweiligen gesellschaftlichen Subsysteme, ihre Vertreter und Interessengruppen<sup>18</sup> sowie durch den Wandel dieser Subsysteme und durch die Veränderung gesellschaftlicher Werte beeinflusst (vgl. Peters 1965). Zeitgleich verändert sich das WIE, d. h. es verändern sich die Formen und Mittel staatlichen Handelns, die zur Erfüllung einer Staatsaufgabe führen. Das einseitig hoheitliche Handeln allein nach Maßgabe von Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) als Kennzeichen des Rechtsstaates wird zunehmend ergänzt durch

---

<sup>16</sup> Zu diesen abstrakten Zielsetzungen zählt beispielsweise das soziale Staatsziel des deutschen Grundgesetzes nach Art. 20 Abs. 1. bzw. Art. 28 Abs. 1 GG. Die Sozialstaatsklausel „inkorporiert den Wohlfahrtsstaat in das Verfassungsrecht“ (Badura 1984, 492) und ist eine besonders flexible Generalklausel als Argumentations- und Begründungsansatz für staatliche Aktivitäten. In diesem Zusammenhang hat diese Klausel umfangreiche Impulse für die Ausweitung der Staatsaufgaben gesetzt (vgl. Schulze-Fielitz 1990, 20; Link 1990, 34ff.).

<sup>17</sup> In diesem Sinne initiiert der Staat den Prozess der Herausbildung bzw. Definition von konkreten Staatsaufgaben durch seine prinzipielle Entscheidung „im Einklang mit der Verfassung“ eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe (zum Begriff der öffentlichen Aufgabe s. u.) wahrzunehmen (Burgi 1999, 50f.). Zu den verschiedenen Interpretationsweisen der Entstehung und Konkretisierung von Staatsaufgaben vgl. Burgi (1999, 49ff.).

<sup>18</sup> Vgl. zum Wirken von Interessengruppen auf staatliches Handeln beispielsweise Olson (1985).

schlicht-hoheitliche Staats- und Verwaltungspraxis sowie durch Mischformen und Abstufungen des rechtlichen und nicht-rechtlichen Handelns (vgl. Schulze-Fielitz 1990, 22).

Dies wird durch den Wandel der Erfüllung öffentlicher Aufgaben reflektiert, der mit dem Versuch der Reduktion staatlicher Aufgaben und Ausgaben verbunden ist. Öffentliche Aufgaben lassen sich als Aufgaben definieren, „an deren Erfüllung die Öffentlichkeit maßgeblich interessiert ist“ (Peters 1965, 878). Der Begriff der öffentlichen Aufgaben schließt den Begriff der Staatsaufgabe ein. Die Staatsaufgabe ist eine Unterart der öffentlichen Aufgabe.<sup>19</sup> Eine öffentliche Aufgabe kann auf verschiedene Weise wahrgenommen werden - zum einen unmittelbar durch den Staat, d. h. durch die unmittelbare Staatsverwaltung, oder zum anderen durch Private ohne staatliche Einflussnahme, jedoch im Rahmen allgemeiner Straf-, Zivil- und Verwaltungsgesetze. Zwischen diesen beiden Endpunkten, die sich als eine idealisierte Form von staatlicher und marktlicher Erfüllung interpretieren lassen, liegt eine Reihe von Zwischenformen<sup>20</sup> (vgl. Schulze-Fielitz 1990, 31f.; Peters 1965, 878f.).

Die Entlastung des Staates durch die Begrenzung von Staatsaufgaben, welche durch Begriffe wie Privatisierung, Deregulierung, Entbürokratisierung und Dezentralisierung geprägt ist, zielt nunmehr auf die Verschiebung der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zwischen diesen Stufen oder auf die Veränderung der Form der Erfüllung öffentlicher Aufgaben innerhalb dieser einzelnen Stufen. Privatisierung ist demzufolge als Wandel der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von einer vormaligen Staatsaufgabe (Stufe 1 und 2) oder einer verwaltungsprivatrechtlichen Erfüllung in staatlicher Trägerschaft (Stufe 3) zu einer Erfüllung durch Private zu beschreiben. Deregulierung betrifft die Lockerung rechtlicher Regelungen, die die gesellschaftliche Handlungsfreiheit eingrenzen. D. h. die Lockerung von Regeln, die das Handeln Privater bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimmen, so durch staatliche Aufsichts- und Kontrollrechte (Stufe 4), durch staatlich gesetzte privatrechtliche Rahmenbedingungen (Stufe 5), oder aber durch allgemeine Straf-, Zivil- und Verwaltungsgesetze

---

<sup>19</sup> Diese beiden Begriffe sind nicht identisch, obwohl zwischen ihnen häufig nicht unterschieden wird oder aber beide bewusst gleichgestellt werden (vgl. Schulze-Fielitz 1990,17; Bull 1973, 47f.). Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Begriffe in der Vergangenheit nicht hinreichend differenziert bzw. mit unterschiedlichen Inhalten belegt. Hierzu ausführlich Klein (1965).

<sup>20</sup> Ausgehend von dem Skalenpunkt unmittelbare Staatsverwaltung (1) lassen sich skizzenhaft folgende Stufen darstellen: (2) Der Staat nutzt selbstständige öffentlich-rechtliche Verwaltungseinheiten, welche die Aufgaben selbstständig, u. U. unter Mithilfe von Privaten, erfüllen. Jedoch erfolgt die Aufgabenerfüllung unter staatlicher Rechtsaufsicht in mittelbarer Staatsverwaltung. (3) Die Erfüllung von Aufgaben erfolgt durch private Organisationseinheiten, die in staatlicher Trägerschaft stehen. Die Aufgaben werden verwaltungsprivatrechtlich erfüllt. (4) Punktuelle Überlassung von Aufgaben an Private. Die Beeinflussung der Aufgabenrealisierung durch den Staat erfolgt durch die Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollrechten, Finanzierungen etc. (5) Die öffentliche Aufgabe wird von Privaten erfüllt. Der Staat stellt hierfür privatrechtliche Rahmenbedingungen bereit, deren Erfüllung er kontrolliert. Die Stufe (6) entspricht dem zweiten Endpunkt der Skala: Die Erfüllung erfolgt durch die freie Aktivität von Privaten (Schulze-Fielitz 1990, 31f.). Im Allgemeinen können die Aufgaben, welche auf den Stufen 1 bis 3 realisiert werden, aufgrund der Aufgabenträgerschaft durch den Staat den Staatsaufgaben zugeordnet werden (vgl. Burgi 1999, 65ff.).

(Stufe 6). Entbürokratisierung umfasst die Lockerung der Regeln, die das staatliche Handeln innerhalb jener Stufen festlegen, in denen der Staat für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zuständig ist. Hierbei werden die Regeln für staatliches Handeln überarbeitet, alternative, beispielsweise betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente werden eingeführt. Dezentralisierung bedeutet in diesem Kontext die Verlegung staatlicher Verantwortlichkeit von obere auf untere Verwaltungsebenen, um eine ausgeprägtere „Bürgernähe“ zu gewährleisten. Dabei bleibt die Erfüllung der Aufgaben im staatlichen Handlungsbereich (s. ausführlich Schulze-Fielitz 1990, 32).

Wie zuvor durch die ökonomische Theoriebetrachtung und die entsprechende historische Betrachtung zeigt sich auch aus diesem staatsrechtlichen Blickwinkel die enge Verknüpfung von Staat, Gesellschaft und dem entsprechenden Steuerungsmechanismus Markt. Die Institutionen bedingen einander, sind voneinander abhängig und umfassen einander. Dabei unterliegen ihre Verbindungen einem stetigen Wandel, der durch eine Vielzahl von Entwicklungen beispielsweise im Bereich gesellschaftlicher Werte und Normen, auf technischem oder demographischem Gebiet beeinflusst wird.

#### **4 Ableitungen für die berufliche Bildung in Deutschland**

Aufgrund der Komplexität und der stetigen Veränderung von Staat und Markt, ihrer Gestaltung und ihrer Nutzung erscheint eine pauschale Kategorisierung von einzelnen gesellschaftlichen Subsystemen nach Staat oder Markt als Steuerungsmodi ein schwieriges Unterfangen, welches klare, abgrenzbare Indikatoren für eine valide Zuordnung erfordert. Dies gilt auch für die Zuordnung der konkreten beruflichen Bildungsstrukturen eines Landes zu einer der Kategorien. Dabei potenziert sich die Schwierigkeit dieses Vorhabens mit Sicht auf die bereits angesprochene zunehmende Verkettung von staatlichen und marktlichen Steuerungsmustern. Die Auflösung der Trennung von Staat und Gesellschaft sowie der Wandel der dem Staat zugeordneten Aufgaben erschweren eine Abgrenzung von Staat und Gesellschaft bzw. der ihnen jeweils zugeordneten Steuerungsmechanismen.

Beispielhaft werden hier die traditionellen Berufsschulen der Sekundarstufe II in Deutschland betrachtet, die den theoretischen Pflichtschulunterricht des Dualen Systems der Erstausbildung gewährleisten.<sup>21</sup> Ihre aktuelle Entwicklung als Teil des Berufsbildungssystems

---

<sup>21</sup> Das deutsche Duale System der beruflichen Erstausbildung zeichnet sich durch eine Kombination von praktischer Lehrausbildung in Betrieben und von theoretisch-schulischem Unterricht in Berufsschulen aus. Die Berufsschule ist dabei eine berufsbegleitende Pflichtschule. Nach dem Grundsatz des Kulturföderalismus sind die Länder für den schulischen Ausbildungsteil zuständig. Für den betrieblichen Teil der Ausbildung liegt die Zuständigkeit bei den Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft und dem Bund (vgl. Avenarius & Heckel 2000, 52). Dabei ist zu bemerken, dass das berufliche Bildungssystem neben der beruflichen Erstausbildung nach dualem Prinzip eine Vielzahl weiterer Formen beruflicher Bildung beinhaltet, wie vollzeitschulische berufliche Erstausbildungen, vollzeitschulische berufliche Grundausbildungen etc.

gibt aufschlussreiche Hinweise für die mögliche Veränderung von Steuerungsstrukturen im zuvor dargestellten Kontext. Der ausgewählte Betrachtungsfokus ist die Autonomieerweiterung von Schulen und die damit erhofften Effizienz- und Effektivitätssteigerungen in Schulen. Für die Berufsschulen ist mit der Autonomiedebatte auch der Reformansatz der Umwandlung von Berufsschulen in Kompetenzzentren verbunden.

Im Unterschied beispielsweise zu England besteht in Deutschland im Allgemeinen eine Schulpflicht bis zum 18. Lebensjahr. Die Schulpflicht ist zumeist in den Landesverfassungen festgehalten.<sup>22</sup> Auf der Bundesebene leitet sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Bundesverwaltungsgericht die Schulpflicht aus Art. 7 Abs. 1 GG ab, d. h. „aus dem verfassungsrechtlich anerkannten staatlichen Erziehungsauftrag“ (s. ausführlich Avenarius & Heckel 2000, 448).<sup>23</sup> Sowohl nach herrschender Meinung als auch nach Interpretation des Bundesverfassungsgerichts gründet sich auf der in Art. 7 Abs. 1 GG festgehaltenen staatlichen Schulaufsicht zudem die „umfassende [...] Gestaltungsbefugnis des Staates zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“ (Jach 2000, 80).<sup>24</sup> Auf dieses herrschende Verfassungsverständnis des Art. 7 GG stützt sich die Argumentation eines „Vollrechts“ des Staates bezüglich schulischer Verantwortung, quasi eine Garantie staatlicher Schulhoheit (vgl. Stock 2000, 61; Füssel 2002, 127; Reuter 2002, 94).<sup>25</sup> Die Schule in Deutschland ist demzufolge eine ausführende Verwaltungseinheit, die – unabhängig davon, dass ihre Aufgabe der Bildung junger Menschen anerkannt ist – eine der Aufsicht des Staates unterliegende Institution ist, wie das Finanzamt oder eine Polizeistation. Dabei werden die Vorgaben für das Handeln dieser Verwaltungseinheit aus den legalen Instrumenten der Gesetzgebung, den Verwaltungsvorschriften, den Rechtssätzen usw. herabgebrochen (s. Füssel 2002, 127). Die einzelne Schule, welche eine nicht-rechtsfähige öffentliche Anstalt ist, kann somit als Behörde bezeichnet werden (vgl. Avenarius & Heckel 2000, 108f.).

---

<sup>22</sup> Nach dem Grundsatz des Föderalismus, insbesondere des Kulturföderalismus, sind die Länder für Bildungsfragen zuständig. Somit gibt es entsprechend der Zahl der Länder 16 Bildungssysteme. Regelungen zu Fragen der Bildung finden sich sowohl in den Länderverfassungen als auch in Landesgesetzgebungen u. ä. Dabei müssen die rechtlichen Regelungen der einzelnen Länder in Einklang mit der übergeordneten Bundesverfassung stehen. Dies wird vom Bundesverfassungsgericht sichergestellt. Zudem sorgt die Kultusministerkonferenz (KMK), welche sich aus den Bildungsministern der Länder zusammensetzt, für eine gleichgerichtete Bildungspolitik der einzelnen Länder.

<sup>23</sup> Hinsichtlich der Dauer der Schulpflicht sind weder der Bundesverfassung noch den Landesverfassungen Festlegungen zu entnehmen. Diese wird erst durch gesetzliche Regelungen der Ländern näher spezifiziert (nach Avenarius & Heckel 2000, 449).

<sup>24</sup> Die Interpretation des Wortlautes „Aufsicht“ folgt damit der Tradition des 19. Jahrhunderts, in der nach dem Preußischen Allgemeinen Landrecht die „Schule, Sache des Staates“ war (s. Vogel 2000, 41).

<sup>25</sup> Die Interpretation des Art. 7 Abs. 1 GG erfolgt dabei unter Heranziehung der „Strukturprinzipien des Rechtsstaats, der Demokratie und des Sozialstaats sowie der Grundrechtsnormen auf das Schulwesen“ (Avenarius & Heckel 2000, 30). Somit ergibt sich eine interpretative Basis für ein „materielles Schulrecht mit Verfassungsqualität“ (Avenarius & Heckel 2000, 30; Hervorhebungen im Original). Hierauf bauen die jeweiligen Regelungen der Länder auf (vgl. auch Avenarius 2001).

Dennoch existiert in Deutschland kein staatliches Schulmonopol. Vielmehr ermöglicht Art. 7 Abs. 4 und 5 GG die Errichtung privater Schulen. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass die Möglichkeit der Eröffnung von Privatschulen als ein „Freiheitsrecht gegenüber dem Staat gestaltet“ ist (Avenarius 2003, 48). Bei der Errichtung einer privaten Schule handelt es sich zudem letztendlich um eine Situation der Ausnahme von der allgemeinen Regel (s. Avenarius 2003, 48; Reuter 2002, 94). Die Bezeichnung dieser Schulen als Ersatz- bzw. Ergänzungsschulen reflektiert dies (vgl. Vogel 2000, 39f.; Reuter 2002, 94f.). Diese Schulen in freier Trägerschaft unterliegen umfangreichen Regulierungen, Aufsichtsvorgaben und Genehmigungsvoraussetzungen nach Vorlage staatlicher Schulen (s. ausführlich Vogel 2000, 43ff.) und sind demzufolge ein Spiegelbild staatlicher Schulen (vgl. Weiß & Preuschhoff 2003, 238). Prinzipiell kann somit die berufliche Erstausbildung als öffentliche Aufgabe sowohl in staatlichen Berufsschulen als auch in privaten Berufsschulen, d. h. Schulen in freier Trägerschaft, erfüllt werden. Basierend auf der traditionellen Interpretation des Art. 7 GG und einem darauf aufbauenden zentralisierten Regulierungssystem auf Länderebene wird allerdings das gesamte Bildungsangebot an beruflichen Schulen und deren Gestaltung durch die bestehende staatliche Dominanz geprägt (vgl. Füssel 2002, 127f.).

Schulautonomie ist vor diesem Hintergrund keine neue Debatte, wie Stock (2000) zeigt. In der Autonomiedebatte wird insbesondere die dargestellte traditionelle Interpretation der Schulaufsicht hinterfragt (vgl. beispielsweise Stock 2000, 61ff.; Jach 2000, 81; Reuter 2002, 94f.; Füssel 2002, 129; Rux 2003, 249ff.). Dabei sollte sich, so die Argumentation, die etatistische Interpretation des Art. 7 GG von seiner geschichtlich determinierten Sicht des Preußischen Allgemeinen Landrechts sowie der Weimarer Verfassung und deren zeitspezifischen Hintergründen lösen und den aktuellen sozio-politischen Kontext bei der Interpretation heranziehen. Jach (2000, 81) tritt dafür ein, den „Begriff der staatlichen Schulaufsicht im grundgesetzlichen Sinn heute als eine Rechtsaufsicht“ zu interpretieren, wodurch eine „umfassende Verstaatlichung des Bildungswesens keinesfalls verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist“.<sup>26</sup> Ein Mehr an Autonomie für die Einzelschule sollte demnach rechtlich begründbar sein. Reuter (2002, 96f.) pointiert entsprechend: „Constitutional law is unfolding its meaning in the socio-political context of the time; in the context of the modern civil society the clause ‘under supervision of the state’ requires a new understanding of the relationship between state and public.“

Dieser sozio-politische Kontext wird in Deutschland von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, wobei für den Bildungsbereich zwei Aspekte besonders diskussionsbestimmend sind: (a) Dies sind die zunehmend finanziellen Restriktionen des öffentlichen Bereiches, wel-

---

<sup>26</sup> Dennoch sollte hier angemerkt werden, dass derzeit noch die Mehrheit der deutschen Staatsrechtler an der traditionellen etatistischen Interpretationsweise festhält (vgl. Jach 2000, 81).

che zu einem gesteigerten Interesse der Politik an einer deutlichen Reduktion staatlicher Ausgaben geführt haben. Vor diesem Hintergrund sind aktuelle Entwicklungen bezüglich der Förderung erweiterter Schulautonomie i. S. einer Definition schuleigener Profile und Programme und der Übertragung administrativer und budgetärer Verwaltungsaufgaben bemerkenswerterweise durch den Bund und insbesondere durch die Länder initiierte und unterstützte Entwicklungen (vgl. Reuter 2002, 92f.). In diesem Kontext werden im Besonderen mit der Umsetzung neuer Budgetverwaltungsprinzipien Kostenreduzierungen erwartet. (b) Zudem haben die Ergebnisse der PISA-Leistungstests die Debatte um die Sicherung der Qualität von Schulen bzw. von Schulbildung erneut in den Blickpunkt gerückt. Wesentlicher Argumentationspunkt für die umfassend etatistische Schulaufsicht ist die Sicherung eines hohen Maßes an schulischer Qualität und Chancengleichheit (vgl. z. B. Avenarius 2003, 49). Damit ist implizit die Annahme verbunden, dass eine gleichverteilte und hohe Qualität von Schulen durch eine umfassende Verstaatlichung des Schulwesens gesichert wird. Bezüglich der gleichverteilten und hohen schulischen Qualität haben die Ergebnisse der PISA-Leistungsvergleiche nunmehr neue Fragen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen der Steuerung und der Qualität von Schule aufgeworfen (vgl. z. B. Weiß & Preuschoff 2003; Rux 2003).<sup>27</sup>

Dieser Kontext hat bereits zu entsprechenden Reaktionen der Länder bezüglich der rechtlichen Grundlagengestaltung geführt. Initiativen und Gesetzesänderungen hinsichtlich einer Autonomieausweitung wurden in den letzten Jahren initiiert, wie Avenarius & Liket bereits (2000, 35) feststellen. Was bedeutet jedoch eine Ausweitung der Autonomie für die Einzelschule? Die Ausweitung der Autonomie der privaten Einzelschule entspräche danach einer Deregulierung, d. h. der Lockerung der rechtlichen Regelungen zum Handeln privater Bildungsanbieter bzw. privater Bildungsträger. Die Ausweitung der Autonomie der staatlichen Einzelschule bedeutet eine Verschiebung der Entscheidungsgewalt und Aufgabenerfüllung von einer oberen auf eine untere Verwaltungsebene, d. h. Dezentralisierung. Dies ist verbunden mit Entbürokratisierung, d. h. einer Lockerung von Regeln staatlichen Handelns auf dieser unteren Verwaltungsebene. Demzufolge wird die Entscheidungsgewalt aus den der Schule übergelagerten Verwaltungsebenen auf die Schule selbst übertragen und zeitgleich werden für die Schule Regeln gelockert, die an diese Entscheidungsgewalt gebunden sind. Die Autonomiediskussion und deren Zielstellungen muss demnach eng mit dem derzeit allgemeinen Wandel des Verwaltungsmodells betrachtet werden, welches sich vom klassischen Bürokratiemodell nach Max Weber löst und sich in Richtung eines New Public Management-Konzeptes entwickelt (vgl. z. B. Meyer 1998, 3ff.). Dies bedeutet auch für den Schulbereich und die schulische Verwaltung die Implementierung betriebswirtschaftlicher und unternehme-

---

<sup>27</sup> Dennoch fehlen bisher weitgehend empirische Vergleichsanalysen zur Effizienz und Effektivität verschiedener Steuerungsmechanismen in beruflichen Bildungssystemen (s. Timmermann 2001, 124).

rischer Steuerungselemente, wie etwa schulinternen und -externen Wettbewerbs, Output- und Produktorientierung oder neuer Budgetierungs- und Controllingsysteme. Die Zielstellung dieses neuen Verwaltungsmodells liegt u. a. in der Forcierung von Effektivität, Effizienz oder der Qualitätssteigerung von Leistungen (vgl. z. B. Meyer 1998, 11ff.; König 1997, 34ff.). Für die Schulen wären mit einer solchen Outputorientierung notwendigerweise neue Erfolgsmessungs- und Beurteilungskonzepte verbunden, die auf der Basis nationaler Bildungsstandards sowie interner und externer Evaluation die Qualität und den Erfolg der Bildungsleistungen der Einzelschule erfassen und vergleichen (vgl. Rux 2003, 242).<sup>28</sup> Entsprechende Konzepte sind in England oder beispielsweise in den Niederlanden implementiert.

Diese Ansätze der Reorganisation der Verwaltung beinhalten somit eine Inkorporierung bzw. Imitierung marktlicher Steuerungsstrukturen innerhalb des staatlichen Verwaltungsbereichs. Letztendlich bewirken sie eine weitere Vermischung von marktbasierter Steuerungsinstrumenten und staatlicher Steuerung; dadurch wird zusätzlich die Trennung zwischen den beiden Steuerungskonzepten und die klare Definition der zugehörigen Begrifflichkeiten erschwert. Die Autonomiediskussion verbindet sich für die beruflichen Schulen im Besonderen mit den Ansätzen zu ihrer Umwandlung in sogenannte Kompetenzzentren bzw. Regionale Bildungszentren (vgl. BLK 2002 & 2003).<sup>29</sup> Grundsätzlich ist ein Kompetenzzentrum als eine multifunktionale Einrichtung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in einer Region zu beschreiben (vgl. Avenarius 2003, 47), die neben der Verknüpfung von Bildungsangeboten des Erstausbildungs- und des Weiterbildungsbereichs eine intensive Kooperationsarbeit mit privaten Weiterbildungsanbietern, Innungen, Berufsverbänden, Fachhochschulen, Universitäten oder Unternehmen der Region entwickelt (vgl. Dobischat, Düsseldorf & Roß 2002, 17).

Entsprechende Modellversuche zur Etablierung von Kompetenzzentren werden beispielsweise in Schleswig-Holstein und Niedersachsen umgesetzt.<sup>30</sup> Obwohl sich die Konzeptansätze der beiden Länder unterscheiden, kann man feststellen, dass sie die Erweiterung ihres Bildungsangebots und den Ausbau kooperativer Netzwerkstrukturen in Verbindung mit einem kostenbewussteren und ergebnisorientierten Verwaltungsmanagement anstreben (vgl. hierzu Wittmann 2003, 354f.). Damit wird die enge Bindung des Ansatzes an die Umstellung der Verwaltungsstrukturen im Sinne des New Public Management deutlich. Dies ist letztendlich mit der Zielsetzung verknüpft, die Qualität der schulischen Arbeit zu erhöhen und hierbei die Effektivität des Lernerfolgs in messbaren Variablen sichtbar werden zu lassen (s. Wittmann 2003, 351f.).

---

<sup>28</sup> Unbestritten dürfte hier das Problem der Definition und Erfassung des Outputs von Bildungsprozessen sein, d. h. von Bildung und Bildungsfortschritt.

<sup>29</sup> Eine klare definatorische Abgrenzung der Begriffe Kompetenzzentrum und regionales Bildungszentrum finden sich derzeit nicht. Vielmehr werden beide Begriffe synonym verwendet.

<sup>30</sup> Weitere Modellversuche wurden oder werden in den Ländern Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg durchgeführt (s. Rützel & Bendig 2002, 4).

Vor dem Hintergrund der bereits dargestellten rechtlichen Sachverhalte in Deutschland ergeben sich neue komplexe Fragestellungen bezüglich der Überarbeitung und Neuinterpretation bestehender rechtlicher Regelungen für die Berufsschulen. Avenarius (2003) argumentiert hierzu, dass der Aufbau von Kompetenzzentren mit der staatlichen Verantwortung für das Schulwesen vereinbar ist. Dabei hält er fest, dass die Umwandlung der Rechtsform der Berufsschulen von bisher nicht-rechtsfähigen Anstalten öffentlichen Rechts in rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts es den Berufsschulen ermögliche, sowohl selbstverantwortlich Aufgaben wahrzunehmen und zu gestalten, Initiativen zu ergreifen und flexibel auf den Bildungsbedarf der Region zu reagieren als auch in wirtschaftlichen Aspekten einen erweiterten Kompetenzbereich zu nutzen (s. Avenarius 2003, 49). Die Aufsichtsfunktion des Staates müsse bei dieser Verleihung der Rechtsfähigkeit an berufliche Schulen mit entsprechenden rechtssatzförmigen Festlegungen bezüglich beispielsweise Lernzielen und Standards und deren Evaluation sichergestellt werden (vgl. Avenarius 2003, 49f.). Dies könnte beispielsweise eine Überführung der Schule von einer unmittelbaren in eine mittelbare Staatsverwaltung bedeuten.<sup>31</sup> Neue rechtliche Gestaltungsformen der Berufsschule strebt scheinbar auch die Konzeptstudie in Schleswig-Holstein an (vgl. BLK 2002, 17). So spricht die Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein, Ute Erdsiek-Rave, in diesem Zusammenhang von der Entwicklung der „Beruflichen Schulen zu selbständigen Bildungsunternehmen unter staatlicher Aufsicht“ (BLK 2002, 18). Dieser Anspruch des Ansatzes in Schleswig-Holstein reflektiert ein mögliches Interesse der Länder an neuen rechtlichen Rahmenbedingungen für berufliche Schulen. Die Feststellung von Dobischat, Düsseldorf & Roß (2002, 17), dass sich die Berufsschulen derzeit bei ihrer Leistungsexpansion in einer „rechtlichen Grauzone“ befänden, verdeutlicht in jedem Fall die Notwendigkeit entsprechender konkreter rechtlicher Regelungen bei einer potenziellen Ausweitung dieses Reformkonzeptes. Und es bleibt zu fragen, inwieweit in Zukunft die schulrechtliche Gestaltung auch neue Räume für die Ausweitung des privaten Anbieteranteils eröffnet.

Diese Entwicklungen der Berufsschulen in Deutschland als ein Ausschnitt des beruflichen Bildungssystems verdeutlichen die Komplexität und das integrative Zusammengreifen marktlicher und staatlicher Steuerung, insbesondere den stetigen Wandel des Einsatzes dieser Steuerungsmechanismen in Abhängigkeit vom gegebenen sozio-politischen Kontext.

## **5 England: Mögliche Vergleichsaspekte**

Zur Analyse und zum Verständnis aktueller Gegebenheiten und Trends scheint es sinnvoll deren Hintergründe und Ursprünge näher zu betrachten. Bezüglich der Zielstellungen und des potenziellen Erfolgs von Reformansätzen kann es zudem hilfreich sein, ähnliche bereits

---

<sup>31</sup> Vgl. die Ausführungen in Sektion 3.3, Fußnote 20.

bestehende Konzepte zu analysieren. England rückt für die Analyse von Steuerungsstrukturen im Bereich der Bildung besonders ins Blickfeld. Dies ist sicherlich zum einen dem Umstand geschuldet, dass England keine schriftliche Verfassung besitzt. Demzufolge sind Gesetze und Regelungen bezüglich des Bildungsbereichs, die zwar sehr umfangreich sind bzw. sein können, nicht verfassungsrechtlich verankert. Dies führt dazu, dass eben jene Regelungen flexibler den aktuellen Erfordernissen angepasst werden können (vgl. Avenarius & Liket 2000, 36). Vor diesem Hintergrund wurde in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von konzeptionellen Neuerungen in das Bildungssystem getragen, insbesondere solche mit weitreichenden Konsequenzen für die genutzten Steuerungsmechanismen. Zum anderen sind die beruflichen Bildungsstrukturen in England ein häufig genanntes Referenzmodell bei der Betrachtung marktbasierter Steuerungsmechanismen in der beruflichen Bildung (vgl. Greinert 2003, 284) und dürften deshalb für die hier betrachtete Fragestellung der Steuerung zwischen Markt und Staat besonders aufschlussreich sein.

Generelle Gesichtspunkte erscheinen in diesem Zusammenhang relevant, wie das britische Verständnis des Begriffes Staat und das damit verbundene Demokratiekonzept sowie die spezifischen Veränderungen des Verhältnisses von Staat und Markt im britischen Wohlfahrtsstaat und dessen Wandel zum Steuerungsstaat.<sup>32</sup> Hier sind im Vergleich zu Deutschland merkliche Differenzen anzutreffen. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf die traditionelle deutsche Interpretation des Staates als eine „purely legal entity“ und die Dominanz von „administrative law over politics and policy“ verwiesen, welche sich in dem Fakt widerspiegelt, dass im Deutschen nicht einmal ein Wort für ‚policy‘ existiert (Jann 2003, 98). Die Differenzen implizieren auch entsprechende Konsequenzen für die Aufgaben des Staates im Bildungsbereich und demzufolge für die Steuerung zwischen Staat und Markt. Vor diesem Hintergrund mag beispielsweise die Bildungspolitik der Regierung Thatcher mit ihren zentralisierenden Elementen in Verbindung mit neoliberalistischen Ansätzen für die Basis aufschlussreiche Aspekte für die Gestaltung von Steuerungsstrukturen im spezifischen sozio-kulturellen Kontext dieser Ära geben. Der Third Way der Regierung Blair, welcher betont zwischen Staat und Markt liegen sollte (vgl. Reid & Brain 2003, 197), dürfte für den Vergleich mit aktuellen Entwicklungen in Deutschland ebenfalls sehr aufschlussreich sein. Der Staat wird in diesem Ansatz verstanden als „a partner whose role is to facilitate and enable the work of others, rather than to provide directly services or solutions“ (Reid & Brain 2003, 198). Netzwerke und Kooperationen sollen der Gestaltungsansatz bei der Realisierung dieser reduzierten staatlichen Rolle sein, wie die Ansätze zu den Education Action Zones in der Allgemeinbildung zeigen. Ähnliche Kooperations- und Netzwerkkonzepte wurden für die berufliche Bildung

---

<sup>32</sup> Jessop spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Entwicklung zu einem „Schumpeterschen Workfare State“ (vgl. Jessop 1994a, 57; Jessop 1994b, 374). Vgl. auch Sektion 3.2.

bereits durch die Technical and Vocational Education Initiative der 1980er oder durch die City Technology Colleges der 1990er Jahre angestrebt (vgl. Reid & Brain 2003, 200). Ein Vergleich von argumentativen und konzeptuellen Aspekten mit den derzeitigen Ansätzen von Kompetenzzentren erscheint zur Identifizierung von Problemkonstellationen sinnvoll. Dabei sollte jedoch der spezifische nationale rechtliche sowie kulturelle Hintergrund und das jeweilige Verständnis der genutzten Konzepte und Begriffe in die Betrachtungen einbezogen werden. Unter Rückgriff auf diese praktischen Beispiele, in welchen nach neuen Wegen der Steuerung – oftmals auch unter dem Begriff des Governance diskutiert (vgl. z. B. Rhodes 1996, 658ff., für eine detaillierte Differenzierung von Steuerung und Governance vgl. Jessop 1995, 307ff.) – gesucht wird, bleibt zu fragen, ob das Konzept des Netzwerks kompatibel mit der in diesem Zusammenhang neu definierten Rolle des Staates ist. Diese hier recht kurzen Anmerkungen potenzieller Vergleichsaspekte verdeutlichen, dass eine problemspezifische vergleichende Betrachtung hinsichtlich der Erkenntnisgenerierung zur Steuerung von beruflichen Bildungsstrukturen fruchtbarer erscheint als eine systemumfassende Generalisierung.

## **6 Abschließende Bemerkungen**

Vor dem Hintergrund dieser Darstellungen erscheint die Kategorisierung von Berufsbildungssystemen nach Staat und Markt als polarisierte Steuerungstypen, wie im Modell von Greinert (1988, 1995, 2003), eher problematisch. Ein solches Modell würde zum einen dringlich die exakte Definition der Begriffe sowie deren wissenschaftstheoretische Abgrenzung erfordern. Zum anderen wären auf dieser Basis konkrete Indikatoren für die Beschreibung beider Typen abzuleiten. Dies ist notwendig, um dem definierten Anspruch des Modells, nämlich eine Kategorisierung von Bildungssystemen nach ihrer Steuerung und damit die Einordnung von nationalen Berufsbildungssystemen in generalisierte Muster der Steuerung nach Staat und Markt gerecht zu werden.

Die Realisierung dieses Vorhabens erscheint indes aus mehreren Gründen schwierig, wobei die zuvor dargestellten Betrachtungen einige der damit verbundenen Probleme verdeutlichen. Zum ersten ist die vornehmlich nach liberalistischer Denktradition und neoklassischer Modelltheorie gesetzte Dualität der Steuerung von Staat und Markt und insbesondere die Ansiedlung beider Konstrukte auf einer strukturellen Ebene für die Kategorisierung von Berufsbildungssystemen kritisch zu hinterfragen. Verbleibt man jedoch in einem dualen Denken, könnte eine Differenzierung von bürokratisch-hierarchischen und wettbewerbsbasierten Steuerungsstrukturen zielführender sein. Ob aber ein solcher Ansatz dem Anspruch genügt, Realität oder Teile dieser in abstrahierter Form zu modellieren, um die Komplexität von Berufsbildungssystemen zu reduzieren und dabei das Wissen zur Funktionsweise von Berufsbildungssystemen zu erweitern, sowie zeitgleich eine Zuordnung realer Systeme in die definierten Kategorien zu gewährleisten, bleibt indes offen.

Die Wahrscheinlichkeit dürfte jedoch zum zweiten mit Blick auf die weiterhin wachsende Komplexität von Gesellschaft und ihrer Differenzierung in gesellschaftliche Subsysteme gering sein. Gekoppelt an die zunehmende Auflösung des Prinzips einer Trennung von Staat und Gesellschaft, entwickeln gesellschaftliche Subsysteme im Kontext ihrer spezifischen Funktionslogiken spezielle Strukturen und Rationalitäten. Entsprechend ist davon auszugehen, dass sich auch die Gestaltung von Steuerung und Koordination zunehmend vielfältiger, raum-zeit-konkreter und den gegebenen Notwendigkeiten stärker folgend darstellen wird. Eine Reflexion erfährt diese Tatsache beispielsweise in den Strukturen des *Governance* und den entsprechenden wissenschaftlichen Forschungsansätzen (vgl. z. B. Jessop 1995).

Dabei verliert die Fragestellung nach den konkreten Funktionsweisen systemischer Steuerung nicht an Relevanz, vielmehr wächst dieselbe in dem Maße, wie aufgrund des gegenseitigen Beziehungsgefüges der Subsysteme die Abstimmung zwischen diesen an Bedeutung gewinnt. Im Fall der beruflichen Bildungssysteme besteht ein solches Beziehungsgefüge insbesondere mit dem Beschäftigungssystem und dem allgemeinen Bildungssystem.

Im deutschen Berufsbildungssystem spiegelt die Diskussion zur Bildung von Kompetenzzentren diese Entwicklungen: Zum einen sind hier Tendenzen zur Auflösung der traditionellen Dualität bürokratischer und wettbewerbsbasierter Steuerung zu benennen, beispielsweise durch erweiterte Autonomie, Wettbewerb oder Output-Orientierung in den Schulen. Zum anderen ist auf den Ausbau von alternativen, regionalen Mechanismen zur Koordination mit den angrenzenden Subsystemen und damit reflexiv zur Steuerung des Systems hinzuweisen, wie im Fall des angestrebten Aufbaus von Netzwerken bzw. neuer Kooperationsformen beispielsweise mit Unternehmen oder Universitäten.

International vergleichende Analysen können eine wertvolle Möglichkeit sein, die Funktions- und Steuerungslogik von Berufsbildungssystemen genauer zu erfassen sowie Hinweise zur Funktionsfähigkeit und Problembeschaffenheit alternativer Konzepte, wie dem Netzwerk, zu erhalten. Problem- und bereichsbezogene Fragestellungen dürften hier jedoch hinsichtlich der Erkenntnisgewinnung ertragreicher sein als systemweite Generalisierungen.

## Literatur

- Avenarius, H. & Heckel, H. (2000): *Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Kriftel: Luchterhand, 2000.
- Avenarius, H. & Liket, T. M. (2000): *Systems of Public Administration: Patterns of School Legislation and Management*. In Swing, E. S. & Schriewer, J. & Orivel, F. (Hrsg.) (2000). *Problems and Prospects in European Education*. London: Praeger, 23 – 44.
- Avenarius, H. (2001): *Die Staatlichkeit der öffentlichen Schule als Maßstab und Grenze einer autonomen Schule*. In *Schulrecht*, Jg. 5, Nr. 5, 99 – 102.
- Avenarius, H. (2003): *Schulbegriff und Rechtform bei Beruflichen Schulen als Kompetenzzentren*. In *Schulrecht*, Vol. 7, No. 3, 47 – 50.
- Bates, R. (2003): *Morals and markets. Adam Smith's moral philosophy as a foundation for administrative ethics*. In Samier, E. A. (Hrsg.) (2003). *Ethical Foundations for Educational Administration. Essays in honour of Christopher Hodgkinson*. London: Routledge Falmer, 97 – 125.
- Blackbourn, D. & Eley, G. (1980): *Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1848*. Frankfurt a. M. u. a.: Ullstein.
- Blais, A. & Dion, S. (Hrsg.) (1991): *The budget-maximizing bureaucrat : Appraisals and evidence*. Pittsburgh: University Press.
- Blankart, C. (1994): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München: Vahlen.
- Böckenförde, E.-W. (1976): *Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat*. In Böckenförde, E.-W. (Hrsg.) (1976). *Staat und Gesellschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 131 – 171.
- Brand, J. & Hattenhauer, H. (1994): *Der europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte*. Heidelberg: J. F. Müller.
- Bull, H. P. (1973): *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*. Hamburg: Athenäum.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (2003): *Weiterentwicklung berufsbildender Schulen als Partner in regionalen Berufsbildungsnetzwerken. Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung Heft 105*. Bonn: BLK.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (2002): *Kompetenzzentren in regionalen Berufsbildungsnetzwerken. Rolle und Beitrag der be-*

- ruflichen Schulen. BLK-Fachtagung am 3./4. Dezember 2001 in Lübeck. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung Heft 99. Bonn: BLK.
- Burgi, M. (1999): Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Clement, U. (1996): Vom Sinn beruflicher Bildung. Zur Modellbildung in der vergleichenden Berufsbildungsforschung. In Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Jg. 92, Nr. 6, 617 – 626.
- Deißinger, T. (1995): Das Konzept der „Qualifizierungsstile“ als kategoriale Basis idealtypischer Ordnungsschemata zur Charakterisierung und Unterscheidung von „Berufsbildungssystemen“. In Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Jg. 91, Nr. 4, 367 – 387.
- Flora, P. & Alber, J. (1995): Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In Flora, P. & Heidenheimer, A. (Hrsg.) (1995). The Development of Welfare States in Europe and America. London: Transaction Publishers, 37 – 80.
- Forsthoff, E. (1976): Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik. In Kempen, O. E. (Hrsg.) (1976). Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung. Frankfurt a. M.: Campus, 184 – 200.
- Fritsch, M. & Wein, T. & Ewers, H.-J. (2001): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München: Vahlen.
- Frommberger, D. & Reinisch, H. (1999): Ordnungsschemata zur Kennzeichnung und zum Vergleich von „Berufsbildungssystemen“ in deutschsprachigen Beiträgen zur international-vergleichenden Berufsbildungsforschung. Methodologische Fragen und Reflexionen. In Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 1999, Nr. 3, 323 – 343.
- Füssel, H.-P. (2002): Accountability in education. The case of Germany. In Education and the Law, Vol. 14, No. 1-2, 127 – 132.
- Gramm, C. (2001): Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben. Berlin, Duncker & Humblot, 2001.
- Greinert, W.-D. (1988): Marktmodell – Schulmodell – Duales System. Grundtypen formalisierter Bildung. In Die berufsbildende Schule, 1988, Nr. 3, 145 – 155.
- Greinert, W.-D. (1995): Regelungsmuster der beruflichen Bildung. Tradition – Markt – Bürokratie. In Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jg. 24, Nr. 5, 31 – 35.

- Greinert, W.-D. (2003): Europäische Berufsbildungsmodelle – von der Schwierigkeit eine optimale Typologie zu entwickeln. In Bredow, A., Dobischat, R. & Rottmann, J. (Hrsg.) (2003). *Berufs- und Wirtschaftspädagogik von A-Z: Grundlagen, Kernfragen und Perspektiven*. Baltmannsweiler: Schneider, 279 – 291.
- Grimm, D. (1990): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats. In Grimm, D. (Hrsg.) (1990). *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden: Nomos, 291 – 306.
- Grimm, D. (1994): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung. In Grimm, D. (Hrsg.) (1996). *Staatsaufgaben*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 613 – 646.
- Grimm, D. (2004): Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung. In Brenner, M. & Huber, P. & Möstl, M. (Hrsg.) (2004). *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck, 145 – 167.
- Günther, K. (1990): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts. In: Grimm, D. (Hrsg.) (1990). *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden: Nomos, 51 – 68.
- Heller, H. (1929): Rechtsstaat oder Diktatur? In Kempen, O. E. (Hrsg.) (1976). *Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung*. Frankfurt a. M.: Campus, 55 – 69.
- Hirsch, J. (2001): Die Internationalisierung des Staates. Anmerkungen zu einigen aktuellen Fragen der Staatstheorie. In Hirsch, J. & Jessop, B. & Poulantzas, N. (Hrsg.) (2001). *Die Zukunft des Staates. Denationalisierung, Internationalisierung, Renationalisierung*. Hamburg: VSA, 101 – 138.
- Horn, K. I. (1996): *Moral und Wirtschaft. Zur Synthese von Ethik und Ökonomik in der modernen Wirtschaftsethik und zur Moral in der Wirtschaftstheorie und im Ordnungskonzept der sozialen Marktwirtschaft*. Tübingen: Mohr.
- Jach, F.-R. (2000): Kommunitarismus, Liberalismus und Bürgergesellschaft im Bildungswesen. In Jach, F.-R. & Jenkner, S. (Hrsg.) (2000). *50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung*. Berlin: Duncker & Humblot, 77 – 90.
- Jann, W. (2003): State, administration and governance in Germany: competing traditions and dominant narratives. In *Public Administration*, Jg. 81, Nr. 1, 95 – 118.
- Jessop, B. (1994a): Veränderte Staatlichkeit. In Grimm, D. (Hrsg.) (1996). *Staatsaufgaben*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 43 – 73.

- Jessop, B. (1994b): Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat. In Grimm, D. (Hrsg.) (1994). Staatsaufgaben. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 353 – 389.
- Jessop, B. (1995): The regulation approach , governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? In *Economy and Society* Jg. 24, Nr. 3, 307 – 333.
- Kaufmann, F.-X. (1994): Diskurse über Staatsaufgaben. In Grimm, D. (Hrsg.) (1994). Staatsaufgaben. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 15 – 41.
- Kempen, E. O. (1976): Einleitung. In Kempen, E. O. (Hrsg.) (1976). Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung. Frankfurt a. M.: Campus, 7 – 54.
- Klein, H. (1965): Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe. In *Die Öffentliche Verwaltung DÖV*, 1965, 755 – 759.
- Koch, R. & Reuling, J. (1998): Institutionelle Rahmenbedingungen und Steuerung der Beruflichen Erstausbildung am Beispiel von Deutschland, Frankreich und Großbritannien. In BIBB (Hrsg.) (1998). Aspekte beruflicher Aus- und Weiterbildung im Europäischen Vergleich. Bielefeld: Bertelsmann, 7 – 63.
- König, K. (1997): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlee, D. (2003): Berufliche Bildungssysteme zwischen Staat und Markt. In Van Buer, J. & Zlatkin-Troitschankaia, O. (Hrsg.) (2003). Berufliche Bildung auf dem Prüfstand. Entwicklung zwischen systemischer Steuerung, Transformation durch Modellversuche und unterrichtlicher Innovation. Frankfurt a. M.: Lang, 327 – 342.
- Lane, J. E. (Hrsg.) (1987): *Bureaucracy and public choice*. London: Sage.
- Lauterbach, U. (1984): Berufliche Bildung des Auslands aus der Sicht von Ausbildern. Stuttgart: Echo-Verlag.
- Lauterbach, U. (1995): Typen-, Kategorien- und Modellbildung von Systemen beruflicher Bildung. In Lauterbach, U. (Hrsg.) (1995). Internationales Handbuch der Berufsbildung. Baden-Baden: Nomos.
- Meyer, C. (1998): New Public Management als neues Verwaltungsmodell. Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.

- Olson, M. (1985): Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen: Mohr.
- Peters, H. (1965): Öffentliche und Staatliche Aufgaben. In Dietz, R. & Hüber, H. (Hrsg.) (1965). Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag 21. Januar 1965. München: C. H. Beck, 877 – 895.
- Pohlmann, F. (1997): Die europäische Industriegesellschaft. Voraussetzungen und Grundstrukturen. Opladen: Leske & Budrich.
- Reid, I. & Brain, K. (2003): Education Action Zones: mission impossible? In *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 13, No. 2, 195 – 214.
- Reuter, L. R. (2002): Privatization of education. The case of Germany. In *Education and the Law*, Vol. 14, No. 1-2, 91 – 98.
- Rhodes, R. A. W. (1996): The new governance: Governing without government. In *Political Studies*, Jg. 44, 652 – 667.
- Richter, W. F. & Wiegand W. (1993): Zwanzig Jahre "Neue Finanzwissenschaft". Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens. In *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Jg. 113, Nr. 2, 169 – 224.
- Roß, R. & Dobischat, R. & Düsseldorf, K. (2002): Berufsbildende Schulen auf dem Weg zu regionalen Kompetenzzentren? In *Berufsbildung*, Jg. 56, Nr. 78, 16 – 17.
- Rützel, J. & Bendig, B. (2002): Regionale Berufsbildungszentren als Partner in Bildungnetzwerken. In *Berufsbildung*, Jg. 56, Nr. 78, 3 – 10.
- Rux, J. (2003): PISA und das GATS als Katalysator für die weitere Privatisierung des Bildungswesens. In *RdJB 2003*, Heft 2, 239 – 251.
- Schulze-Fielitz, H. (1990): Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung von Staatsaufgaben. In Grimm, D. (Hrsg.) (1990). *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden: Nomos, 11 – 47.
- Smith, Adam (1978): *Der Wohlstand der Nationen*. München: dtv.
- Stevens, M. (1999): Human Capital Theory and UK Vocational Training Policy. In *Oxford Review of Economic Policy*, Jg. 15, Nr. 1, 16 – 32.
- Stock, M. (2000): Autonomiekonzepte für die öffentliche Schule. Altes und Neues. In Jach, F.-R. & Jenkner, S. (Hrsg.) (2000). *50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung*. Berlin: Duncker & Humblot, 59 – 76.

- Thürmer, L. (1984): Bürokratie und Effizienz staatlichen Handelns. Der Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik zur Erklärung des Verhaltens demokratisch gesteuerter Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Timmermann, D. (2001): Berufsbildungsforschung in den Wirtschaftswissenschaften. In van Buer, J. & Kell, A. & Wittmann, E. (Hrsg.) (2001). Berufsbildungsforschung in ausgewählten Wissenschaften und multidisziplinären Forschungsbereichen, Frankfurt a. M.: Lang.
- Vogel, J. P. (2000): 50 Jahre Grundrecht auf Errichtung freier Schulen. In Jach, F.-R. & Jenkner, S. (Hrsg.) (2000). 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung. Berlin: Duncker & Humblot, 39 – 57.
- Vogt, M. (2003): Philosophie. Köln: Dumont monte.
- Von Hayek, F. A. (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, In von Hayek, F. A. (1994). Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen: Mohr, 249 – 265.
- Weiß, M. & Preuschoff, C. (2003): Sind mehr Privatschulen eine Antwort auf PISA? Ergebnisse einer explorativen Analyse von Daten aus PISA-E. In RdJB 2003, Heft 2, 231 – 238.
- Weiß, Wolfgang (2002): Privatisierung und Staatsaufgaben. Privatisierungsentscheidungen im Licht einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Williamson, O. E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A study in the economics of internal organisations. New York: Free Press.
- Wittmann, E. (2003): Leiten von Schule als Balanceakt zwischen alternativen Administrativen Philosophien? Zur Bedeutung des „New Public Managements“ für die Implementation von Kompetenzzentren und Regionalen Berufsbildungszentren. In Van Buer, J. & Zlatkin-Troitschankaia, O. (Hrsg.) (2003). Berufliche Bildung auf dem Prüfstand. Entwicklung zwischen systemischer Steuerung, Transformation durch Modellversuche und unterrichtlicher Innovation. Frankfurt a. M.: Lang, 343 – 373.
- Wöhe, G. (1993): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. München: Vahlen.
- Zlatkin-Troitschankaia, O. (2003): Qualitätsentwicklung und –sicherung durch gelenkte Institutionalisierung: Beitrag ausgewählter wirtschaftswissenschaftlicher Ansätze zur Beschreibung und Erklärung des Berufsbildungssystems. In Van Buer, J. & Zlatkin-Troitschankaia, O. (Hrsg.) (2003). Berufliche Bildung auf dem Prüfstand. Entwicklung zwischen systemischer Steuerung, Transformation durch Modellversuche und unterrichtlicher Innovation. Frankfurt a. M.: Lang, 375 – 407.