

Tobias Brändle

Budrich  
UniPress



# Das Übergangssystem

Irrweg oder  
Erfolgsgeschichte?

Tobias Brändle  
Das Übergangssystem

Tobias Brändle

# Das Übergangssystem

Irrweg oder Erfolgsgeschichte?

Budrich UniPress Ltd.

Opladen • Berlin • Toronto 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2012 Budrich UniPress, Opladen, Berlin & Toronto  
[www.budrich-unipress.de](http://www.budrich-unipress.de)

ISBN 978-3-86388-019-4  
**eISBN 978-3-86388-167-2**

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow  
Druck: paper&tinta, Warschau  
Printed in Europe

# Inhaltsverzeichnis:

Einleitung.....	11
1 Die Entstehung des Übergangssystems im Spiegel der Bildungspolitik .....	15
1.1 Planung.....	17
1.1.1 Der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen .....	18
1.1.2 Der Deutsche Bildungsrat – erste Amtsperiode .....	23
1.1.3 Aufnahme und Umsetzung der Reformvorschläge durch die Kultusministerkonferenz .....	29
1.2 Etablierung .....	36
1.2.1 Der Deutsche Bildungsrat – zweite Amtsperiode .....	37
1.2.2 Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung .....	41
1.2.3 Aufnahme und Umsetzung der Reformvorschläge durch die Kultusministerkonferenz .....	49
1.3 Ausbau.....	55
1.3.1 Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung .....	55
1.3.2 Aufnahme und Umsetzung der Reformvorschläge durch die Kultusministerkonferenz .....	71
1.4 Zwischenfazit .....	79
2 Das Übergangssystem heutzutage.....	95
2.1 Rechtliche Grundlagen .....	95
2.1.1 Berufsvorbereitungsjahr.....	98
2.1.2 Berufsgrundschuljahr .....	107
2.1.3 Berufsfachschulen.....	113
2.1.4 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen .....	121
2.2 Merkmale und Struktur.....	126
3 Chancen und Problematiken .....	131
3.1 Forschungsstand .....	132
3.2 Eigene Auswertungen.....	143
3.2.1 Theoretische Fundierung.....	145
3.2.2 Das Übergangssystem im Spiegel des SOEP.....	156
3.2.3 Die Integration der Schülerperspektive.....	178

4	Schlussbetrachtungen .....	195
4.1	Zusammenschau zentraler Befunde .....	195
4.2	Soziale Ungleichheit im Übergangssystem .....	206
4.3	Das Übergangssystem – Irrweg oder Erfolgsgeschichte? .....	213
5	Quellenverzeichnis .....	221
5.1	Gesetze, Erlasse und Verordnungen .....	221
5.2	Literatur .....	226

# Tabellen- und Abbildungsverzeichnis:

Memobox 1: Der Deutsche Ausschuss in der Planungsphase des Übergangssystems .....	23
Memobox 2: Der erste Deutsche Bildungsrat in der Planungsphase des Übergangssystems .....	28
Memobox 3: Die KMK in der Planungsphase des Übergangssystems .....	36
Memobox 4: Der zweite Deutsche Bildungsrat in der Etablierungsphase des Übergangssystems.....	41
Memobox 5: Die BLK in der Etablierungsphase des Übergangssystems .....	49
Memobox 6: Die KMK in der Etablierungsphase des Übergangssystems .....	54
Memobox 7: Die BLK in der Ausbauphase des Übergangssystems.....	71
Memobox 8: Die KMK in der Ausbauphase des Übergangssystems.....	78
Schaubild 1: Arbeitslosenquoten im Zeitverlauf (1960–1975) .....	88
Schaubild 2: Vergleich der Schülerzahl im Übergangssystem und der Zahl arbeitsloser Jugendlicher unter 20 Jahren .....	90
Schaubild 3: Arbeitslosenquoten im Zeitverlauf (1967–2011) .....	91
Schaubild 4: Vergleich der Schülerzahl im Übergangssystem und der Zahl arbeitsloser Jugendlicher unter 20 Jahren (1973–2008) .....	93
Schaubild 5: Struktur des Übergangssystems .....	129
Schaubild 6: relative Verteilung der Neuzugänge auf die drei Sektoren des Berufsbildungssystems (1995–2008).....	134
Schaubild 7: Entwicklung der durch Unternehmen konstatierten Ausbildungsmängel seit 2005 .....	139
Schaubild 8: Verteilung der BVJ/BGJ-Teilnehmer pro Haushalt .....	160
Schaubild 9: Vergleich des Schulaustrittsalters und des Alters beim Eintritt in eine Berufsausbildung nach Kohorten .....	163
Schaubild 10: Verläufe von Personen ohne direkten Übergang in eine betriebliche Ausbildung .....	168
Schaubild 11: Verläufe von Personen mit direktem Übergang in eine betriebliche Ausbildung .....	169
Schaubild 12: Ungleichheit im Übergangssystem .....	207
Tabelle 1: Übersicht über das Berufsvorbereitungsjahr in den Ländern .....	100
Tabelle 2: Übersicht über das Berufsgrundschuljahr in den Ländern .....	108
Tabelle 3: Übersicht über grundbildende Berufsfachschulen in den Ländern .....	115

Tabelle 4: Zeitpunkt des letzten BVJ/BGJ Besuchs.....	157
Tabelle 5: Anzahl der Aufenthalte im BVJ/BGJ nach Geschlecht.....	158
Tabelle 6: Vergleich der elterlichen Schulabschlüsse.....	161
Tabelle 7: Vergleich Tätigkeiten nach bis zu zwei Jahren nach dem Austritt aus dem Bildungsgang.....	166
Tabelle 8: Determinanten des Übergangs in eine betriebliche Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit ein Jahr nach Austritt aus dem Bildungsgang.....	172
Tabelle 9: Erwerbstätigkeit im Alter von 25 Jahren nach EGP-Modell.....	175
Tabelle 10: Typiken der (Weiter-)Qualifizierung durch das Übergangssystem.....	190

## Abkürzungsverzeichnis:

BBiG .....	Berufsbildungsgesetz
BEJ .....	Berufseinstiegsjahr
BFS .....	Berufsfachschule
BGJ .....	Berufsgrundschuljahr
BLK .....	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BQF.....	Berufsqualifizierungsjahr
BvB .....	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme
BVJ .....	Berufsvorbereitungsjahr
EGP .....	Klassenmodell nach Erikson, Goldthorpe, Portocarero
FOS.....	Fachoberschule
HwO .....	Handwerksordnung
KMK .....	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
OECD .....	Organisation for Economic Co-operation and Develop- ment
SOEP .....	Sozio-oekonomisches Panel
SuS .....	Schüler und Schülerinnen



# Vorwort

Der nachfolgende Text entstand in teils mühevoller, aber stets fruchtbarer Kleinarbeit während eines Zeitraums von zwei Jahren an der Graduate School of Sociology, Münster und wurde an der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster als Dissertation im Fach Soziologie angenommen. Unterbrochen von verschiedenartigen Exkursen, welche die Motivation für dieses Buch immer wieder aufs Neue erhöhten, arbeitete ich mit großer Freude an jedem einzelnen Kapitel.

Während des Forschens stieß ich dabei immer wieder auf neue Zusammenhänge, die durchleuchtet, durchdacht und schließlich niedergeschrieben werden wollten. Aufgrund des aufseiten des Autors und seitens der Lesenden begrenzten Lebenszeit fanden dennoch nicht alle interessanten Abstecher ihren Weg in das endgültige Produkt. Trotz dieser Beschränkung wuchs der Text über die Zeit auf ein stattliches Maß, wobei die Darstellung aufgrund der als notwendig erachteten Berücksichtigung vieler Details dabei stellenweise etwas trocken geriet. Die Lesenden mögen mir dies nachsehen und seien gleichzeitig – im Falle von zu langen Dürreperioden – auf die Zusammenfassungen verwiesen, die die stellenweise sehr sachlichen Ausführungen auf den Punkt bringen – und damit womöglich die lang erwarteten Wasserstellen sind.

Die Lektüre sollte dennoch nicht nur mittels der Zusammenfassungen erleichtert werden. Im Gegenteil habe ich bei der Gestaltung der Arbeit darauf geachtet, dass jedes Kapitel für sich lesbar und verständlich ist. Damit können durchaus einzelne Teile isoliert durchgearbeitet werden, ohne dass die übrigen Passagen zwingend binnen kurzer Zeit gelesen werden müssen, um das zuvor Beschriebene verstehen zu können. Folglich eignen sich die einzelnen Kapitel auch für den Gebrauch in Lehrveranstaltungen.

Bei einer vollständigen Lektüre des Buches werden diese separaten Segmente in einen Zusammenhang miteinander gebracht, der ansonsten verschlossen bleibt. Dies erhöht nicht nur die Chance, neue Erkenntnisse zu gewinnen, sondern trägt auch zu einer Systematisierung des (zuvor) bereits Gewussten bei. So ermöglicht eine Gesamtbetrachtung der bearbeiteten Thematik, das Übergangssystem – und insbesondere dessen schulische Angebote – kritisch zu hinterfragen und Möglichkeiten der Optimierung zu diskutieren.

Letztlich bestand eine Intention des Buches auch darin eine gründliche und umfassende Abhandlung eines Themenbereiches, der in der Bildungssoziologie bislang nur in Ausnahmefällen berücksichtigt wird, zur Verfügung zu stellen. Eine Ursache für diese Unterberücksichtigung liegt – nach meinem Dafürhalten – in der Weite des Feldes, die eine Orientierung nicht immer einfach macht. Ich hoffe, dass ich mit der vorliegenden Arbeit diese Orientierungslosigkeit ein Stück weit aufheben kann und selbige nicht nur als Aus-

gangspunkt für meine eigenen, zukünftigen Forschungsvorhaben fungieren wird, sondern auch über meinen eigenen Horizont hinaus anschlussfähig ist.

Zukünftig gilt es dabei der Frage nachzugehen, inwieweit den unterschiedlichen Bildungsstrategien der Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Bildungsgänge Rechnung getragen wird. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Kontext auch, ob die jungen Menschen als Akteure auftreten, die nach rationalen Kriterien handeln, oder eher Praktiken vollziehen, die nicht dem Primat der Rationalität folgen. Darüber hinaus ist in Richtung der (Re-)Produktion sozialer Ungleichheit durch die Angebote des Übergangsystems weiter zu forschen. Insbesondere ist zu untersuchen, inwiefern der Besuch der Bildungsangebote bestehende Ungleichheiten überformt – oder gar neue Ungleichheiten generiert. Letztlich sind dazu Längsschnittstudien notwendig, die zwischen den verschiedenen Bildungsgängen des Übergangsystems differenzieren und langfristige Aussagen über die (Erwerbs-)Karrieren der Jugendlichen erlauben. Es bleibt zu hoffen, dass eine solche Datenbasis geschaffen werden kann.

Selbstredend möchte ich auch einer Vielzahl von Kolleginnen und Kollegen danken, die meine Auseinandersetzung mit der im Folgenden ausgebreiteten Thematik gewinnbringend umrahmt haben. Sie alle namentlich aufzuführen, würde den Rahmen dieses allzu langen Vorworts sprengen. Dennoch möchte ich einige nicht unerwähnt lassen: Insbesondere meinen beiden Prüfern – Matthias Grundmann und Helmut Bremer – möchte ich für die vielfältigen Anregungen und die kritischen Anmerkungen danken. Ebenso gilt es die überaus produktive Zusammenarbeit mit Sylvia Müller hervorzuheben. Darüber hinaus gilt mein besonderer Dank Jennifer Godbersen, die mein Manuskript auf Herz und Nieren geprüft und korrigiert hat. Auch Claudia Kühne, die mich seitens des Budrich-Verlags kompetent betreut hat, danke ich.

# Einleitung

Für gewöhnlich zeichnet sich die Bildungssoziologie durch eine „Vielfalt unterschiedlicher theoretischer, methodologischer und empirischer Zugänge“ (Becker 2009: 9) aus, was unter anderem darin begründet liegt, dass es bislang keine trennscharfe Definition der Disziplin gibt. Entsprechend gibt es mehrere Schwerpunkte der empirischen Bildungsforschung. So werden beispielsweise die Funktionen von Bildung betrachtet (vgl. Herzog 2009), die Leistungen von Schülerinnen und Schülern (SuS) evaluiert (Klieme/Artelt/Hartig et al. 2010, PISA-Konsortium Deutschland 2001, 2005, 2007), oder es wird beispielsweise nach Benachteiligung im Bildungssystem gefragt (vgl. Diefenbach 2009, Solga 2009).

Trotz dieser Offenheit gegenüber verschiedenen inhaltlichen, theoretischen und methodischen Ansätzen liegt der Schwerpunkt von bildungssoziologischen Studien zumeist nicht auf dem beruflichen Bildungssystem, obwohl dieses mit etwa 1,3 Millionen Anfängern<sup>1</sup> von Bildungsgängen im Jahr 2008 von beachtlicher Größe ist (vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung 2010: 98). Insbesondere das Übergangssystem, welches ein Konglomerat mehrerer Bildungsgänge ist, die zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, und das mit ungefähr 434.000 Anfängern im Jahr 2008 gut ein Drittel des gesamten beruflichen Bildungssystems ausmacht, ist bisher ein blinder Fleck der empirischen Bildungsforschung. Zwar wird das Übergangssystem in einigen vorliegenden Studien am Rande behandelt, dennoch kann nicht von einer ausreichenden Beachtung desselben gesprochen werden.

Zur Schließung der bestehenden Forschungslücken in diesem Bereich des Bildungssystems wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nicht ausschließlich auf Basis der aktuell bestehenden Strukturen im Übergangssystem argumentiert. Vielmehr wird im ersten Kapitel zunächst die Entstehung des Übergangssystems im Spiegel der Bildungspolitik betrachtet. Dazu werden die Ergebnisse einer Dokumentenanalyse von Publikationen des Deutschen Ausschusses, des Deutschen Bildungsrats, der Kultusministerkonferenz (KMK) sowie der Bund-Länder-Kommission (BLK) über einen Zeitraum von 50 Jahren vorgestellt. Der Fokus liegt dabei auf der Deskription von Reformvorschlägen der Bildungsberatungsgremien und der Aufnahme dieser Forderungen durch die Kultusminister. Die vergleichende Darstellung dieser unterschiedlichen Positionierungen über den langen Zeitraum ermöglicht dabei auch die Herausarbeitung von bildungspolitischen Kontinuitätslinien und Brüchen während des Entstehungsprozesses des Übergangssystems. Die Untergliederung dieser Genese in drei Phasen, der Planung, der Etablie-

---

1 Soweit als möglich wird im Folgenden eine genderneutrale Schreibweise verwendet. Aus Gründen der Lesbarkeit wird ansonsten die männliche Form genutzt, wobei die weibliche Form mit einbezogen ist.

rung und des Ausbaus, gewährt dabei jedoch nicht nur einen Blick auf die langfristigen Entwicklungstendenzen, sondern erlaubt auch die Betrachtung der Auseinandersetzungen innerhalb eines Zeitabschnitts. Auf diese Weise kann nicht nur die Fortentwicklung der bildungspolitischen Maßnahmen in diesem Teilbereich des deutschen Bildungssystems seit der Bildungsexpansion der 1960er Jahre rekonstruiert, sondern auch das wechselseitige Aufgreifen, beziehungsweise Ablehnen von Reformvorschlägen zwischen den verschiedenen Akteuren nachgezeichnet werden.

In einem Zwischenfazit zum Abschluss von Kapitel 1 werden diese Ausführungen aus drei verschiedenen Blickrichtungen zusammengeführt und anschließend mit Zahlen unterfüttert. In dieser Konfrontation der bildungspolitischen Diskussionen mit der quantitativen Entwicklung des Übergangssystems wird auch die Frage nach dem Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Einführung der Bildungsgänge des Übergangssystems aufgeworfen. Entlang dieser Fragestellung wird die Anzahl arbeitsloser Jugendlicher mit der Schülerzahl im Übergangssystem verglichen und nach Zusammenhängen gesucht. Dabei ist die bildungspolitische Zielsetzung der Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit durch die Einführung des Übergangssystems von besonderer Relevanz. Zu deren Überprüfung wird an dieser Stelle eine kurz- und eine langfristige Perspektive eingenommen. Letztlich kann damit auch eingeschätzt werden, inwiefern die genannte Intention erfolgreich umgesetzt werden konnte.

Im Anschluss an die Betrachtung der bildungspolitischen Entstehungsgeschichte des Übergangssystems wird im zweiten Teil der Arbeit dessen heutige Form fokussiert. Dabei werden die rechtlichen Grundlagen des Berufsvorbereitungsjahres (BVJ), des Berufsgrundschuljahres (BGJ) und der grundbildenden Bildungsgänge an Berufsfachschulen in den sechzehn Bundesländern in Synopsen zusammengeführt und miteinander verglichen. Dabei sind nicht nur die Eingangsvoraussetzungen der verschiedenen Bildungsgänge, sondern auch die jeweils erreichbaren Bildungsabschlüsse und die vorgesehenen betriebspraktischen Anteile von Relevanz. Darüber hinaus werden die jeweiligen Angebote anhand von vier exemplarisch ausgewählten Bundesländern detailliert betrachtet. Neben den in den einzelnen Bundesländern etablierten Bildungsgängen werden die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit ebenso in die Darstellung einbezogen. Damit wird ein umfassender Überblick über die derzeitigen Ausformungen des Übergangssystems gegeben. Zudem werden unterschiedliche Strategien im Umgang mit gering qualifizierten Jugendlichen herausgearbeitet. So wird in diesem Kontext eine Weiterqualifizierungsstrategie von einer Übernahmestrategie unterschieden, deren Implikationen verdeutlicht und ihre Verbreitung skizziert.

Des Weiteren werden zum Abschluss des zweiten Kapitels die zentralen Merkmale und die Struktur des Übergangssystems zusammenfassend disku-

tiert. Auf diese Weise werden die Funktionen desselben sowie Kritikpunkte am Übergangssystem gebündelt dargestellt. Damit werden in diesem Teil der Arbeit Gemeinsamkeiten und Unterschiede der heutzutage etablierten berufsvorbereitenden und -grundbildenden Bildungsangebote herausgestellt und letztlich eine Basis für weitere Forschungen sowie die Untersuchungen im dritten Teil der Arbeit gelegt.

Diese Studien werden eingeleitet von einer Darstellung vorliegender Forschungsergebnisse, die im Hinblick auf den Umfang des Übergangssystems und dessen Relevanz an der ersten Schwelle, also am Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung, zusammengetragen werden. Hierbei werden nicht nur die Rolle des Übergangssystems als Teil des beruflichen Bildungssystems und dessen quantitative Entwicklung betrachtet, sondern auch Befunde zum Übergang von der Schule in die Berufsausbildung dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch skizziert, welche jungen Menschen Probleme bei der Bewältigung dieser Schwelle haben, aus welchen Gründen sie in das Übergangssystem einmünden und welche Perspektive die Jugendlichen langfristig verfolgen. Darüber hinaus wird hervorgehoben, dass das Übergangssystem in der Wissenschaft ambivalent eingeschätzt wird und damit auch Kritik ausgesetzt ist. Ebenso werden die Einschätzungen von Ausbildungsunternehmen hinsichtlich der Ausbildungsfähigkeit von Schulabgängern fokussiert und deren Entwicklung während der letzten Jahre diskutiert. Des Weiteren wird die Präsentation der Forschungsbefunde zeigen, dass die soziale Herkunft auch in diesem Bereich des deutschen Bildungssystems ein Faktor ist, der die Übergangschancen wesentlich beeinflusst.

Anknüpfend an die Darstellung des Forschungsstands werden die Ergebnisse der eigenen Untersuchungen vorgestellt. Dabei werden zunächst zwei zentrale forschungsleitende Annahmen formuliert, die zum einen nach herkunftsspezifischen Bildungspraktiken und zum anderen nach langfristigen Auswirkungen des Aufenthalts im Übergangssystem fragen. Diese Forschungsannahmen werden theoretisch durch den Rückgriff auf soziologische und ökonomische Theorien gerahmt, die sich zu einem mehrdimensionalen Modell zusammenfügen und damit eine Betrachtung sowohl der Mikro- als auch der Makroebene von Übergangsprozessen zulassen.

Auf dieser Basis werden anschließend statistische Analysen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) durchgeführt. Hier wird aufgezeigt, welchen Einfluss ein Aufenthalt im Übergangssystem auf den Lebensverlauf hat. Dazu werden die Teilnehmer eines BVJ, beziehungsweise Berufsgrundbildungsjahres, mit Hauptschülern verglichen und unter anderem nach ihrer sozialen Herkunft gefragt. Darüber hinaus werden die Biografien dieser jungen Menschen nach dem Austritt aus den jeweiligen Bildungsgängen einander gegenübergestellt und nach Faktoren gesucht, welche den Übergang in eine Berufsausbildung beeinflussen. Neben dieser Perspektive, die auf die kurzfristigen Effekte des Bildungsgangbesuchs ausgerichtet ist, werden

ebenso langfristige Auswirkungen eines Aufenthalts im Übergangssystem und die Stabilität von Erwerbsverläufen sowie Einkommensunterschiede näher untersucht.

Im darauf folgenden Kapitel 3.2.3 werden diese quantitativen Betrachtungen durch die Perspektive der SuS ergänzt. Dabei wird mithilfe von Datenmaterial aus leitfadengestützten Interviews den Einschätzungen der jungen Menschen hinsichtlich des Aufenthalts im Übergangssystem nachgegangen. In diesem Zusammenhang werden auch die Bildungspraktiken der SuS fokussiert und aufgezeigt, welche Bedeutung die Jugendlichen einer Verbesserung ihres Schulabschlusses zuschreiben und auf welche Strategien sie bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle zurückgreifen. Des Weiteren werden drei Typiken der (Weiter-)Qualifizierung vorgestellt, die an die Schülerinteressen und die Möglichkeit des Erwerbs eines höheren Schulabschlusses gebunden sind, wodurch eine Klassifizierung der Bildungsgangaufenthalte auf Individualebene ermöglicht wird. Letztlich bietet diese Einteilung auch einen Anschlusspunkt für die Diskussionen über die Effektivität des Übergangssystems.

Das abschließende vierte Kapitel bündelt die in den vorigen Teilen präsentierten Befunde und führt diese in einem zweiten Schritt in einem Mehrebenenmodell zusammen, das soziale Ungleichheit im Übergangssystem beschreibt. Dabei wird nicht nur auf die Bedeutung einzelner Ungleichheitsfaktoren eingegangen, sondern auch die Relevanz der Interdependenzen zwischen selbigen hervorgehoben. Zum Ende der Arbeit wird dann die Frage aufgeworfen und zu beantworten versucht, ob das Übergangssystem als Irrweg oder als Erfolgsgeschichte zu begreifen ist. Auch an dieser Stelle werden unterschiedliche Perspektiven eingenommen und so verschiedene Facetten des Übergangssystems hervorgehoben.

Generell liegt der Gewinn der vorliegenden Arbeit damit darin, verschiedene Datenquellen zusammenzuführen und unterschiedliche Perspektiven einzubeziehen. Gerade die Integration von quantitativen und qualitativen Daten ermöglicht dabei, über eine eindimensionale Analyse von Übergangsprozessen hinauszugehen und ein gehaltvolles Bild der empirischen Wirklichkeit zu zeichnen. Aber auch die Berücksichtigung verschiedener Akteure am Übergangsgeschehen leistet einen zentralen Beitrag zu diesen Darstellungen. Die Konzentration auf die nationale Ebene ist dabei aufgrund der Spezifiken des deutschen Bildungssystems von Vorteil, da auf einer höheren Betrachtungsebene die Unschärfe zwangsläufig zunimmt und sich damit die Feinheiten der Übergangsprozesse der Analyse entziehen. Letztlich ermöglicht dieses Vorgehen somit eine umfassende Beschreibung des Übergangssystems, das nach wie vor für eine Vielzahl junger Menschen eine gewichtige Rolle spielt.

# 1 Die Entstehung des Übergangssystems im Spiegel der Bildungspolitik

Rekonstruktionen von Entstehungsgeschichten haben typischerweise mit einem Grenzziehungsproblem zu kämpfen. Für gewöhnlich stellt sich dabei zu Beginn die Frage, worin der Ausgangspunkt der zu betrachtenden Entwicklungen gesehen wird. Erschwert wird die Antwort darauf, wenn es kein eindeutiges, zeitlich determinierbares Ereignis gibt, das als Ursprung der Genese betrachtet werden kann. Bei der Darstellung der Entstehungsgeschichte des Übergangssystems wäre zwar die Einrichtung des ersten Bildungsgangs, der dem Übergangssystem zugeordnet wird, ein solcher, eindeutiger Zeitpunkt. Dies hätte jedoch zur Folge, dass die Entwicklungen, die zu der Einführung der Bildungsgänge führten, ausgeblendet würden. Aufgrund der genannten Problematik wird an dieser Stelle die Bildungsexpansion der 1960er Jahre als Basis der Ausführungen herangezogen.<sup>2</sup>

In diesem Zeitraum können einerseits weitreichende Auseinandersetzungen mit dem Bildungssystem aus wissenschaftlicher Perspektive (Dahrendorf 1965, Picht 1964), wie auch aus bildungspolitischer Perspektive, im Rahmen des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen und des Deutschen Bildungsrats, verortet werden. Andererseits fällt auch der Anstieg der Bildungsbeteiligung nach den Bildungsreformen in diese Zeit (vgl. Hadjar/Becker 2006, Klemm 1996). Es gilt somit zunächst darzustellen, ob und wenn ja, wie sich diese Entwicklungen im politischen Feld auf die spätere Einrichtung des Übergangssystems ausgewirkt haben.

Den zweiten wichtigen Punkt bei der Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte bildet dann die eigentliche Einrichtung der ersten Bildungsgänge, die dem Übergangssystem zugeordnet werden können. Dabei wird zu zeigen sein, wie verschiedene Reformvorstellungen, wie beispielsweise die Erhöhung des durchschnittlichen Bildungsniveaus oder auch die Herstellung von Chancengleichheit, zu dieser Zeit diskutiert und in der ersten Rahmenvereinbarung für das Berufsgrundbildungsjahr (KMK 1973c) aufgegriffen wurden.

Darauf aufbauend werden die bildungspolitischen Auseinandersetzungen in der Ausbauphase des Übergangssystems ins Zentrum der Betrachtungen gerückt und Verschiebungen in den jeweiligen Argumentationen aufgezeigt. So wird etwa deutlich werden, dass im Zuge der Ausdehnung desselben der Kooperation aller beteiligten Akteure eine immer zentralere Rolle zugeschrieben wird.

---

2 In Wilhelmsburg wurde bereits 1927 eine Erwerbslosenklasse eingerichtet, „die in der inhaltlichen Ausgestaltung zu heutigen BVJ-Lehrplänen kaum Unterschiede“ (Schroeder/Thielen 2009: 39) aufweist. Der Gedanke berufsvorbereitender Bildungsgänge konnte sich zu dieser Zeit jedoch nicht durchsetzen, im Gegenteil wurde eine Arbeitspflicht als Mittel gegen Jugendarbeitslosigkeit eingeführt (vgl. Schroeder/Thielen 2009: 44 ff.).



Vor dem Beginn der Darstellung der drei Entwicklungsphasen des Übergangssystems ist dabei zunächst darauf hinzuweisen, dass der Fokus ausschließlich auf zentrale bildungspolitische (Beratungs-)Gremien gerichtet wird. Entwicklungen, die sich außerhalb dieser Sphäre vollzogen haben, werden demnach außen vor gelassen und nicht in die Betrachtungen einbezogen.<sup>3</sup> Als Material für die nachfolgenden Auseinandersetzungen wurden so Veröffentlichungen von insgesamt vier verschiedenen Akteuren<sup>4</sup> herangezogen, das den Zeitraum von 1959 bis 2009 einschließt. Das bedeutet, dass auf Basis dieses Materials keine Äußerungen über die Vorstellungen einzelner Bildungspolitiker zu dieser Zeit getroffen, sondern ausschließlich Aussagen über die Einstellungen und Ziele der betrachteten Gremien hinsichtlich des Übergangssystems getätigt werden können. In Anlehnung an Baethge (1975) wird bei den nachfolgenden Ausführungen aus zwei Gründen eine Vielzahl von Quellen im Original wiedergegeben. Zum einen wird auf diese Weise die Transparenz des Textes erhöht, da der Leser selbst einen Vergleich zwischen den verschiedenen Quellen ziehen kann und so die vom Autor gezogenen Schlussfolgerungen kritisch überprüfen kann. Zum anderen erlaubt die detaillierte Auseinandersetzung mit den sprachlichen Feinheiten der Originalquellen, Rückschlüsse auf die Einstellungen der verschiedenen Gremien zu ziehen, wie dies im Folgenden verschiedentlich getan wird, ohne dabei im Einzelnen eine dezidierte sprachwissenschaftliche Analyse zu leisten.

Insofern weist die verwendete Methode auch Ähnlichkeiten zur Politikfeldanalyse auf (vgl. klassisch Dye 1976).<sup>5</sup> Denn es wird sowohl danach gefragt, was politische Akteure tun, als auch danach, warum sie es tun (vgl. Dye 1976: 1). Im Gegensatz zur Politikfeldanalyse wird an dieser Stelle jedoch weitestgehend auf den dritten Schritt, die Frage nach den Wirkungen der Entscheidungen (vgl. Dye 1976: 1), verzichtet. So wird hier davon ausgegangen, dass die verschiedenen Beschlüsse der Bildungspolitik letztlich zur Etablierung des Übergangssystems geführt haben, jedoch nicht detailliert nach den Wirkungen einzelner Beschlüsse auf andere Bereiche gefragt. Folglich werden mit den Analysen der Dokumente die „faktischen Ergebnisse von politischen Entscheidungen“ (Blum/Schubert 2009: 15) fokussiert und nach dahinterliegenden Motiven gefragt, jedoch werden diese nicht auf das Prozessmodell des Policy-Cycle (vgl. Blum/Schubert 2009: 101 ff., Jann/Wegrich 2009) bezogen.

---

3 Für die Rolle anderer Akteure, wie etwa die Gewerkschaften, vergleiche beispielsweise Dybowski/Rudolph (1974).

4 Im Einzelnen sind dies der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen, der Deutsche Bildungsrat, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung sowie die Kultusministerkonferenz. Der hier verwendete Akteursbegriff bewegt sich damit nicht auf der Ebene von Individuen, sondern bezeichnet überindividuelle Akteure (vgl. Schimank 2010: 327 ff.).

5 Vergleiche einführend zur Methode der Politikfeldanalyse: Blum/Schubert (2009), Hay (2004), Schubert/Bandelow (2009).



Die Reichweite der hier getroffenen Aussagen ist ebenfalls beschränkt. Sie beleuchten weder das Verhältnis von Bildungspolitik und Bildungssystem insgesamt, noch werden Äußerungen über das strukturelle Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem getroffen. Die empirischen Analysen verdeutlichen dennoch, dass sich die unterschiedlichen Akteure gegenseitig beeinflussen und die eingeleiteten Reformen durch diese Einflüsse in unterschiedliche Richtungen geleitet wurden. Das bedeutet jedoch weder, dass die Beeinflussung der Akteure zwangsläufig in dieser Weise hätte ablaufen müssen, noch, dass die Entscheidungsprozesse künftig gleich ablaufen werden (vgl. Baethge 1975: 31). Vielmehr sind die Analysen nur in ihrem historischen Kontext zu verstehen, der in den jeweiligen Publikationen durchscheint und diese maßgeblich prägt.

Trotz dieser Einschränkungen ermöglicht es die hier verwendete Methode letztlich, Kontinuitätslinien und Brüche in den Diskussionen innerhalb der verschiedenen bildungspolitischen Gremien und zwischen den Akteuren aufzuzeigen. Dabei wird auch berücksichtigt werden, inwieweit bei der Verabschiedung der verschiedenen Maßnahmen die jeweiligen Rahmenbedingungen eine Rolle gespielt haben. In diesem Zusammenhang wird auch die Annahme, dass die deutsche Bildungspolitik wesentlich durch einen Strukturkonservatismus geprägt sei (vgl. Dammer 2002, Heinze 2006: 82), aufgegriffen und erörtert.

Darüber hinaus werden abschließend Arbeitsmarkt- und Bildungsgangstatistiken gegenübergestellt und diskutiert, inwiefern Änderungen am Arbeitsmarkt Einfluss auf die Schülerzahlen im Übergangssystem hatten. Mit diesem Vergleich soll gezeigt werden, dass das Ziel der Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit durch die Einführung der neuen Bildungsgänge zunächst für kurze Zeit erreicht werden konnte, die Zahl arbeitsloser Jugendlicher jedoch langfristig nicht gesenkt werden konnte.

## 1.1 Planung

Wie bereits einleitend bemerkt waren die sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts, was die Bildungspolitik betrifft, besonders aktiv. Diese Aktivität äußerte sich insbesondere in der Gründung verschiedener Ausschüsse, die mit Fragen der Entwicklung und Planung des deutschen Bildungswesens betraut wurden. Anhand der Publikationen zweier dieser Kommissionen, des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen sowie des Deutschen Bildungsrats, und der Aufnahme dieser Beschlüsse durch die KMK wird im Folgenden die Ausgangslage für die Einführung des Übergangssystems rekonstruiert. Dabei werden jedoch nicht nur Inhaltsanalysen der vorliegenden Dokumente vorgenommen und damit zentrale Diskussions-

punkte rekonstruiert, sondern auch die empirischen Grundlagen dieser Ausführungen kurz skizziert.

### *1.1.1 Der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen*

Der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen (kurz: Deutscher Ausschuss) wurde bereits 1953 ins Leben gerufen. Die Grundlage für seine Etablierung bildete ein Antrag des Ausschusses für Kulturpolitik, welcher 1952 vom Bundestag angenommen wurde (vgl. Kleemann 1977: 19). Es wäre jedoch falsch, davon auszugehen, dass ausschließlich der Ausschuss für Kulturpolitik auf die Einrichtung eines zentralen Gremiums zur Beratung des Gesetzgebers in bildungspolitischen Fragen hinwirkte. Zuvor wurde bereits von der FDP-Bundestagsfraktion ein vergleichbarer Antrag gestellt. Darüber hinaus war auf das Bestreben des Leiters der Kulturabteilung des Bundesinnenministeriums durch die KMK bereits ein Sachkundigenrat mit einer ähnlichen Aufgabenstellung einberufen worden (vgl. Kleemann 1977: 18 ff.), wodurch das Verhältnis zwischen dem Deutschen Ausschuss und der KMK von Beginn angespannt war (vgl. Kleemann 1977: 153 f.).

Nach seiner Einberufung setzte sich der Deutsche Ausschuss in erster Linie mit der Erarbeitung eines Entwurfs zur Reform des deutschen Schulwesens auseinander (vgl. Kleemann 1977: 24). Andere Bereiche des Bildungswesens, wie beispielsweise der Hochschulbereich, waren zwar „nie explizit ausgeklammert“ (Kleemann 1977: 25), wurden jedoch nicht weiter bearbeitet oder erst zum Ende des Tätigkeitszeitraums behandelt, wie zum Beispiel die Thematik der Berufsbildung (vgl. Kleemann 1977: 28). Bei der Erarbeitung seiner Empfehlungen verstand sich der Deutsche Ausschuss als eine von politischen Interessengruppen unabhängige Institution, die in erster Linie der Öffentlichkeit verpflichtet war (vgl. Deutscher Ausschuss 1966b: 968, Hüfner/Naumann 1977: 62 f., Kleemann 1977: 27, Lehr 1966: 968, Schröder 1999: 38). Mit dieser Freiheit war jedoch gleichzeitig das Problem der Unverbindlichkeit der Empfehlungen für die Bildungspolitik verbunden (vgl. Hüfner/Naumann 1977: 62, Kleemann 1977: 26 f., Schröder 1999: 38).

Ungeachtet dieser Problematik werden die übergeordneten Ziele der Reformvorschläge des Deutschen Ausschusses im „Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens“ (Deutscher Ausschuss 1959) deutlich. Zum einen wird konstatiert, „daß das deutsche Schulwesen den Umwälzungen nicht nachgekommen ist, die in den letzten fünfzig Jahren Gesellschaft und Staat verändert haben“ (Deutscher Ausschuss 1959: 60). Das heißt, es wird gefordert, dass das Schulsystem aufgrund des sozialen Wandels reformiert werden müsse. Zum

anderen wird angestrebt, das Bildungsniveau der Gesamtbevölkerung zu erhöhen; das bedeutet konkret „den Bildungsstand auch der Volksschüler zu erhöhen und zweckmäßig zu weiten, die darüber hinaus Förderwerten besser auszulesen, diese Förderung durch richtige Übergänge in weiterführende Schulen zu sichern und die pädagogische Leistung zu verbessern“ (Deutscher Ausschuss 1959: 61). Diese inhaltlichen Ziele sollten durch ein integratives Vorgehen realisiert werden, denn der Bildungsplan sollte „eine Ordnung des Schulwesens [...] [entwerfen], die auf einem für das ganze Volk verbindlichen Fundament der Bildung und Gesittung beruht und der Entwicklung unserer Kultur und unserer pädagogischen Einsicht gerecht wird“ (Deutscher Ausschuss 1959: 60).

Trotz des relativ großen Umfangs des Rahmenplans finden sich darin keine Reformvorschläge für das berufliche Bildungswesen, sondern ausschließlich Äußerungen zum Schulwesen.<sup>6</sup> Die angeführten Grundgedanken finden sich jedoch auch in den anschließenden Ausführungen des Deutschen Bildungsrats, welche mit dem Gutachten 7/8<sup>7</sup> (Deutscher Ausschuss 1964) die Begrenzung des Schulsystems verlassen und das berufliche Ausbildungs- und Schulwesen einbeziehen.

Bereits in dem Vorwort dieses Gutachtens wird deutlich, in welche Richtung die Vorschläge des Deutschen Ausschusses für diesen Bereich zielen. Einerseits wird mit dem Gutachten eine Gleichstellung von Bildung und Ausbildung angestrebt, die bereits im Gutachten „Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung“ (Deutscher Ausschuss 1960) ihre Grundlage fand. An jener Stelle wird konstatiert, dass „Ausbildung ein unentbehrliches Medium der Bildung geworden [ist], [...] [und] umgekehrt auch eine aus der Ausbildung entwickelte Bildung den Menschen vor der Enge des Spezialistentums“ (Deutscher Ausschuss 1960: 880) schützt. Diese Gleichstellung hat letztendlich zum Ziel, den Zugang zu den Hochschulen auch für Absolventen einer Berufslehre zu öffnen (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 363).

Andererseits wird der berufliche Bildungsweg in drei Stufen konzipiert, die nicht unabhängig von der zuvor besuchten Schulform zugänglich sind. Laut dem Vorschlag des Deutschen Ausschusses sollen die 13- bis 16-jährigen SuS von Hauptschulen in einer Eingangsstufe unterrichtet werden. Die zweite Stufe, in die SuS von Realschulen direkt übergehen können, reicht bis zum Alter von 18 oder 19 Jahren und wird an Berufsschulen angesiedelt. Die dritte Stufe soll darauf aufbauend zur Hochschulreife führen und an „In-

---

6 Ungeachtet dieser Begrenzung wurde der Rahmenplan breit rezipiert und diskutiert (vgl. Schröder 1999: 40).

7 Das Gutachten 7/8 besteht aus zwei Teilgutachten. Der erste Teil trägt den Titel „Empfehlungen zum Aufbau der Hauptschule“ (Deutscher Ausschuss 1964: 366-409), welcher zunächst als Sonderdruck erschien und „dann in der Folge 7/8“ (Deutscher Ausschuss 1966a: 946) abgedruckt wurde. Der zweite Teil ist das „Gutachten über das Berufliche Ausbildungs- und Schulwesen“ (Deutscher Ausschuss 1964: 413-515).

genieurschulen und Höheren Fachschulen, andererseits von Kollegs und Instituten“ (Deutscher Ausschuss 1964: 363) angeboten werden.

Folglich strebt der Deutsche Ausschuss einen früheren Beginn der Berufsausbildung und eine stärkere Verknüpfung derselben mit der Hauptschule an. Die Hauptschule wird damit in diesem Konzept zu einer Jugendschule, welche die Jugendlichen nicht nur bilden, sondern auch bei ihrer psychosozialen Entwicklung unterstützen soll (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 376 ff.). Zugleich wird die Hauptschule aber auch zur „Eingangsstufe des beruflichen Bildungsweges“ (Deutscher Ausschuss 1964: 381) und dient damit der Heranführung der SuS an das Arbeitsleben, sodass der Beruf zum didaktischen Zentrum des Hauptschulunterrichts wird (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 381).

Letztendlich bedeutet das auch, dass die Berufsvorbereitung schon während der regulären Schulzeit beginnt. Mit dieser Konzeption unternimmt der Deutsche Ausschuss den Versuch, verschiedenen Anforderungen zu genügen. Zum einen kann hier die zur damaligen Zeit „wachsende Nachfrage nach Absolventen von Berufsfachschulen (Berufsvorschulen)“ (Deutscher Ausschuss 1964: 423) genannt werden. Zum anderen sind in diesem Zusammenhang die Grundsätze der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu erwähnen, in welchen unter anderem formuliert wird, dass eine angemessene Berufsausbildung für jeden gewährleistet werden soll (vgl. Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1963). Demnach gilt es zwei unterschiedliche (Anforderungs-)Dimensionen zu unterscheiden: Erstens die Nachfragedimension und zweitens die Dimension der Zielvereinbarungen, die spätestens seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 auch auf europäischer Ebene getroffen werden. Mit dem Gutachten 7/8 versucht der Deutsche Ausschuss beiden Dimensionen gerecht zu werden. So zielen die Ausführungen zum Übergang in die Berufsausbildung grundsätzlich darauf ab, selbigen zu verbreitern und gleichzeitig zu erleichtern.

Dies zeigt sich auch an den daran anschließenden Aussagen zu ungelerten Jugendlichen (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 460 f.), einer der Zielgruppen des Übergangssystems, und der weiteren Auseinandersetzung mit dem beruflichen Bildungsweg (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 488 ff.).

In diesem Kontext wird betont, dass die Frage des Übergangs in betriebliche Ausbildungen nicht neu sei, sondern „schon um die Jahrhundertwende [vom 19. zum 20. Jahrhundert] in ministeriellen Verlautbarungen aufgeworfen und seitdem ständig diskutiert, [...] [aber] bis heute keine befriedigende Lösung gefunden“ (Deutscher Ausschuss 1964: 460) wurde. Der Deutsche Ausschuss stellt zwar fest, dass die Quote der Ausbildungslosen im Vergleich zur damaligen Zeit abgesunken sei (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 460), konstatiert jedoch zugleich, dass das „Problem nicht für alle Ausbildungsbe-  
reiche in gleicher Weise“ (Deutscher Ausschuss 1964: 461) gelöst werden kann.

Des Weiteren wird auf die Gruppe der ausbildungslosen Jugendlichen eingegangen. Im Wesentlichen wird die Ausbildungslosigkeit auf zwei Merkmale zurückgeführt: Zum einen auf die soziale Herkunft der Jugendlichen, welche als Risiko für nicht ausreichende schulische Leistungen gesehen wird, zum anderen auf das Geschlecht. Bei Letzterem werden allerdings nicht mangelnde Leistungen, sondern ein fehlendes Interesse an Ausbildungsverträgen seitens junger Frauen als Argument vorgebracht (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 460). Diese Geschlechterunterschiede sind, unabhängig von den zugrunde liegenden Ursachen, bei der Betrachtung der Eintrittsquoten in Berufsfachschulen, Lehren und ungelernete Arbeit von Jugendlichen mit Volksschulabschluss im Jahr 1960 deutlich zu erkennen. Während der Frauenanteil bei Eintritt in eine Lehre bei knapp unter 40 % liegt, ist der Anteil junger Frauen beim Übergang in Berufsfachschulen mit etwa 71 % und bei der Aufnahme von ungelerten Tätigkeiten mit 75 % deutlich höher als der Anteil der jungen Männer im jeweiligen Bereich (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 453; eigene Berechnungen).

Mit dem oben dargestellten Vorschlag zu einem dreistufigen beruflichen Bildungsweg versucht der Deutsche Ausschuss auch diesen Schwierigkeiten zu begegnen. So wird das Konzept der Stufenausbildung in den „Empfehlungen zum Beruflichen Ausbildungs- und Schulwesen“ (Deutscher Ausschuss 1964: 492) weiter konkretisiert. Dementsprechend wird an dieser Stelle die Einführung einer „beruflichen Grundausbildung für Nicht-Lehrlinge“ (Deutscher Ausschuss 1964: 493) angeregt. Dies entspricht einer Ausweitung der bisher erprobten Maßnahmen, wobei hier im Speziellen „die Berufsgrundschule, das Berufsfindungsjahr [und] das Anlernjahr“ (Deutscher Ausschuss 1964: 495) zu nennen sind, von welchen insbesondere junge Frauen profitiert haben. Konkret bedeutet der Vorschlag des Deutschen Ausschusses, dass Jugendliche ohne Ausbildungsplatz oder ohne weitere schulische beziehungsweise betriebliche Ausbildung nach dem Abschluss ihrer Schulpflicht im Rahmen von Berufsschulen<sup>8</sup> eine berufliche Grundbildung in verschiedenen Berufsfeldern erhalten sollen (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 93). Im Wesentlichen entspricht dies der zweiten Stufe im Vorschlag zum beruflichen Bildungsweg; die rein formale Konzeption wird jedoch durch inhaltliche Rahmenvorgaben ergänzt. Letztere machen deutlich, dass

---

8 Der Deutsche Ausschuss setzte sich für eine begriffliche Unterscheidung von Berufsschulen und Berufsvorschulen ein. Berufsschulen zeichnen sich demnach dadurch aus, dass sie „der beruflichen Ausbildung dienen, die Ausbildung im Betrieb begleiten oder [...] die Berufsausbildung ganz oder teilweise übernehmen“ (Deutscher Ausschuss 1964: 495). Berufsvorschulen werden hingegen als „Vollzeitschule, die unmittelbar an allgemeine Schulen anschließen und [...] der Berufsorientierung dienen“ (Deutscher Ausschuss 1964: 495) gesehen. Diese ideelle Unterscheidung hält der Deutsche Ausschuss jedoch nicht konsequent durch, was sich unter anderem daran zeigt dass die berufsvorbereitenden Bildungsgänge zunächst an Berufsschulen und nicht an Berufsvorschulen angesiedelt werden (Deutscher Ausschuss 1964: 493, 500).

mit der Idee der Vermittlung von beruflicher Grundbildung die Idealvorstellung einer Erleichterung des Übergangs in reguläre Ausbildungsverhältnisse verbunden ist.

Dies zeigt sich auch daran, dass diese zweijährigen Bildungsgänge erst im zweiten Jahr auf ein „bestimmtes Berufsfeld“ (Deutscher Ausschuss 1964: 495) vorbereiten sollen. Im ersten Jahr soll den Jugendlichen nach dem Vorschlag des Deutschen Ausschusses zunächst ein Überblick über unterschiedliche Berufsfelder ermöglicht werden. Die Berufsvorbereitung während der zwei Jahre soll mithilfe „ernsthafter praktischer Arbeit und den damit verbundenen theoretischen Aufgaben fachlicher und naturwissenschaftlicher Art“ (Deutscher Ausschuss 1964: 495) gewährleistet werden. Neben diesen praxisorientierten Kenntnissen sollen die SuS auch allgemeinbildenden Unterricht erhalten, der im ersten Jahr noch einen Umfang von 50 % der gesamten Unterrichtszeit einnimmt und im zweiten Jahr auf ein Drittel gesenkt werden soll (vgl. Deutscher Ausschuss 1964: 495). Mit diesen Bildungsgängen, die „auch nach der Begabung differenziert werden“ (Deutscher Ausschuss 1964: 500), soll jedoch nicht nur die Möglichkeit des Übergangs in reguläre Ausbildungen verbessert werden. Soweit die Bedingungen der Allgemeinbildung und der Vermittlung von beruflichem Überblickswissen im ersten Schuljahr erfüllt sind, soll das „erste Jahr [...] auch als neuntes Schuljahr“ (Deutscher Ausschuss 1964: 495) anerkannt werden. Das bedeutet, dass den Jugendlichen mit dem Besuch der Berufsvorschulen neben dem beruflichen Bildungsweg auch ein weiterführender Schulbesuch ermöglicht werden soll. Darüber hinaus lässt sich dieses Konzept in die Forderung der Gleichwertigkeit von Bildung und Ausbildung einordnen, denn auf lange Sicht sollte die Berufsvorbereitung mit den Hauptschulen zusammenwachsen (Deutscher Ausschuss 1964: 495). Dennoch kann gleichermaßen konstatiert werden, dass der Besuch von Berufsvorschulen für Jugendliche, die nicht direkt nach dem Abschluss ihrer Schulpflicht einen Ausbildungsplatz finden, konzeptionell und praktisch eine Verlängerung der Wartezeit auf selbigen bedeutet.

Vor der Diskussion der Aufnahme und Umsetzung dieser Reformvorhaben durch die KMK lässt sich demnach festhalten, dass der Deutsche Ausschuss vor seiner Auflösung im Jahr 1965 einen Vorschlag zur Weiterentwicklung des Übergangssystems vorgelegt hat. Von besonderer Bedeutung ist bei diesem Entwurf zum einen die Dreistufigkeit in der Empfehlung zum beruflichen Bildungsweg. Mit diesem Plan verband der Deutsche Ausschuss die Hoffnung, den Übergang in reguläre Ausbildungen grundlegend zu verbessern. Zum anderen ist die Einbettung der Maßnahmen, die zur Verbesserung des Übergangs in reguläre Ausbildungen dienen sollen, in ein Konzept, welches dem Grundgedanken der Gleichwertigkeit von Bildung und Ausbildung folgt, hier nochmals hervorzuheben. Dadurch werden Schwellen zwischen diesen Bildungssystemen abgebaut und den Jugendlichen wird bei-

spielsweise die Möglichkeit geboten zwischen ihnen zu wechseln, auch wenn sie bereits berufsvorbereitende Bildungsgänge besucht haben. Das Gutachten 7/8 des Deutschen Ausschusses sollte folglich gleichzeitig den Übergang in das berufliche Bildungssystem sowie den Wechsel zwischen demselben und dem schulischen Bildungssystem erleichtern.

<i>Memobox 1: Der Deutsche Ausschuss in der Planungsphase des Übergangssystems</i>	
Zentrale Publikation	Gutachten 7/8
Wesentliche Zielvorstellungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhung der Bildungsbeteiligung und des Bildungsniveaus</li> <li>• Reduktion der Quote der Personen ohne Ausbildungsabschluss</li> </ul>
Primäre Forderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichstellung von allgemeiner und beruflicher Bildung</li> <li>• Stufung der beruflichen Bildung</li> <li>• Erleichterung des Übergangs in reguläre Ausbildungen, auch durch alternative Bildungswege</li> </ul>

### *1.1.2 Der Deutsche Bildungsrat – erste Amtsperiode*

Bereits kurz nach der Verabschiedung des Deutschen Ausschusses wurde mit dem Deutschen Bildungsrat (kurz: Bildungsrat) eine neue Institution zur Beratung der Politik in Bildungsfragen ins Leben gerufen (vgl. Hüfner/Naumann 1977: 69, Schröder 1999: 53). Von Beginn an wies der Bildungsrat eine andere Struktur auf als der Deutsche Ausschuss. Mit der Teilung in eine Bildungs- und eine Regierungskommission sowie der besseren finanziellen und personellen Ausstattung (vgl. Hüfner/Naumann 1977: 135, Hüfner/Naumann/Köhler et al. 1986: 152) sollten „neue Möglichkeiten der Kommunikation und Kooperation zwischen Politikern und Wissenschaftlern im Rahmen der Bildungsplanung“ (Hüfner/Naumann 1977: 69) geschaffen werden. Die jeweils achtzehn Mitglieder der beiden Kommissionen wurden zu unterschiedlichen Anteilen von den Ländern, dem Bund und kommunalen Spitzenverbänden benannt (vgl. Art. 5 Abs. I, Art. 9 Abs. I KMK 1965a), wobei die Mitglieder der Bildungskommission vom Bundespräsidenten berufen werden mussten (vgl. Art. 5 Abs. I KMK 1965a). Das Verfahren zur Verabschiedung von Empfehlungen sah vor, dass die Vorschläge zunächst von der Bildungskommission selbstständig erarbeitet wurden und anschließend die Regierungskommission vor der Veröffentlichung der Gutachten als Anhörungsinstanz einbezogen wurde (vgl. Art. 2 KMK 1965a). So sollte eine Struktur geschaffen werden, die sich gleichzeitig in optimaler Nähe und



bestmöglicher Distanz zu anderen administrativen beziehungsweise politischen Instanzen befand (vgl. Hüfner/Naumann 1977: 69 f.).

Im Gegensatz zu dem Deutschen Ausschuss, der sich seine Arbeitsthemen selbst wählte, wurden der Bildungskommission im Gründungsabkommen folgende Aufgaben zugewiesen:

- „Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen zu entwerfen, die den Erfordernissen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens entsprechen und den zukünftigen Bedarf an ausgebildeten Menschen berücksichtigen.
- Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens zu machen und den Finanzbedarf zu berechnen.
- Empfehlungen für eine langfristige Planung auf den verschiedenen Stufen des Bildungswesens auszusprechen.“ (Art. 2 KMK 1965a)

Diese inhaltlichen Schwerpunkte sollten für die Amtszeit des Bildungsrats als Richtlinien dienen, was sich auch in den Thematiken seiner Veröffentlichungen widerspiegelt (vgl. Hüfner/Naumann 1977: 175). Im Folgenden wird zunächst auf die für die Entwicklung des Übergangssystems relevanten Publikationen des ersten Bildungsrats eingegangen; die während der zweiten Amtsperiode erschienenen Veröffentlichungen werden später, in Kapitel 1.2.1, näher behandelt.

Die bekannteste und zweifelsohne auch meist diskutierte Empfehlung des ersten Bildungsrats ist der „Strukturplan für das Bildungswesen“ (Deutscher Bildungsrat 1970). Dieser erschien zum Ende der ersten Amtszeit des Bildungsrats, die 1966 begonnen hatte und nach vier Jahren, 1970, endete (vgl. Hüfner/Naumann 1977: 174). Die Bildungskommission selbst fasste aufgrund ihrer Zusammensetzung, welche als ein „Reflex der Gesellschaft“ (Deutscher Bildungsrat 1970: 15) begriffen wurde, den Strukturplan als Dokument auf, das aufzeigt, „was heute an bildungspolitisch gemeinsamer Programmatik in der Bundesrepublik möglich ist“ (Deutscher Bildungsrat 1970: 15). Das bedeutet, dass im Verständnis der Bildungskommission die Aushandlungsprozesse innerhalb des Gremiums mit den bildungspolitischen Auseinandersetzungen außerhalb desselben gleichgesetzt wurden und dass die Konsensbildung, die im Gremium erfolgte, auch in einem größeren Rahmen für realisierbar gehalten wurde.<sup>9</sup>

Zunächst lässt sich festhalten, dass die Bildungskommission mit dem Strukturplan an die Arbeit des Deutschen Ausschusses anschließt, ohne „im

---

9 Dagegen lässt sich kritisch einwenden, dass aufgrund der Konstruktion des Bildungsrates zwar innerhalb der Bildungskommission ein Konsens erzielt werden konnte, dieser jedoch nicht zwangsläufig von der Regierungskommission mitgetragen werden musste. Dadurch konnte die Bildungskommission, funktional betrachtet, „zu einer Neuauflage des Deutschen Ausschusses werden, [...] [welcher mit] der Regierungskommission funktional die KMK [...] gegenüberstehen würde“ (Hüfner/Naumann 1977: 71).