

Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 246

PROF. DR. BEN HÖVELS  
ITS - Wetenschap voor Beleid en Samenleving  
Katholieke Universiteit Nijmegen

PROF. DR. GÜNTER KUTSCHA  
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg  
Fachgebiet Berufspädagogik/Berufsbildungsforschung

Berufliche Qualifizierung und Lernende Region  
Entwicklungen im deutsch-niederländischen  
Systemvergleich

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Berufliche Qualifizierung und Lernende Region:**

Entwicklungen im deutsch-niederländischen Systemvergleich /  
Ben Hövels; Günter Kutscha.

Hrsg.: Bundesinstitut für Berufsbildung, Der Generalsekretär. –  
Bielefeld: Bertelsmann, 2001

(Berichte zur beruflichen Bildung; H. 246)  
ISBN 3-7639-0932-X

In Kooperation mit dem

**Max** | KENNISCENTRUM  
**GOOTE**  
BEROEPSONDERWIJS &  
VOLWASSENENEDUCATIE

**Vertriebsadresse:**

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld

Telefon: (05 21) 9 11 01 11

Telefax: (05 21) 9 11 01 19

**Bestell-Nr.: 102.246**

© 2001 by Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn

Herausgeber: Bundesinstitut für Berufsbildung,

Der Generalsekretär, Bonn

Internet: [www.bibb.de](http://www.bibb.de)

E-Mail: [zentrale@bibb.de](mailto:zentrale@bibb.de)

Gestaltung: Hoch Drei, Berlin

Druck: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld

Verlag: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld

ISBN 3-7639-0932-X

Gedruckt auf Recyclingpapier, hergestellt aus 100 % Altpapier

---

## Inhalt

	Seite
Vorwort .....	7
1 Berufliche Qualifizierung und Lernende Region – Anstöße, theoretische Bezüge und Leitaspekte der Untersuchung .....	9
1.1 Anstöße: Regionalisierung und Lernende Regionen unter dem Einfluss intensivierter Globalisierung .....	9
1.2 Theoretische Bezüge: Was heißt ‚Lernende Region‘? .....	11
1.3 Leitaspekte: Regionalisierung der beruflichen Bildung im deutsch-niederländischen Vergleich .....	16
2 Berufliche Bildung und Regionalisierung in Deutschland .....	21
2.1 Ausgangssituation: Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung im Kontext staatlicher und korporativer Systemlogiken – Rahmenbedingungen für den deutsch-niederländischen Systemvergleich .....	21
2.2 Reform und Entwicklung des Bildungswesens in Deutschland seit Mitte der 60er Jahre unter dem Anspruch der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung .....	24
2.3 Arbeitsmarkt und Ausbildungsstellenmarkt im regionalen Vergleich – Disparitäten und Ungleichheit beruflicher Bildungschancen als arbeitsmarkt- und bildungspolitische Herausforderung .....	32
2.4 Berufsbildungspolitik und -planung im Spannungsfeld von zentraler und dezentraler Steuerung .....	40
2.4.1 Gesetzliche Grundlagen der Berufsbildung im Dualen System .....	40
2.4.2 Kooperativer Förderalismus – Zentralisierung der Bildungspolitik und -planung .....	41
2.4.3 Staatliche Schulaufsicht im Rahmen der Schul- und Kulturhoheit der Bundesländer – Dezentralisierungstendenzen .....	42
2.5 Berufliche Bildung im Netzwerk regionaler und lokaler Qualifizierungsstrukturen .....	44
2.5.1 Schulträger und berufliche Schulen im Bereich des öffentlichen Schulwesens .....	44

2.5.2	Institutionelle Akteure der außerschulischen Berufsbildung: Kammern, Arbeitsämter, Kommunen .....	46
2.5.3	Regionalisierung, Handlungslogiken institutioneller Akteure und Aufgaben regionaler Politik – Eine Zwischenbilanz .....	57
2.6	Fallstudie: Kommunale Berufsbildungspolitik im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik – Eine Stadt auf dem Weg zur Lernenden Region .....	60
2.6.1	Duisburg – die „Stadt Montan“ an der Ruhr im Strukturwandel – Problemlage .....	61
2.6.2	„Duisburg 2000“ – Leitbild für die Stadtentwicklung .....	63
2.6.3	„Zukunftsinitiative Bildung“ – Bildungsoffensive für den Strukturwandel .....	64
2.6.4	Regionalisierte Strukturpolitik: Qualifikationsinitiativen mithilfe neuer Allianzen und regionaler Netzwerke .....	66
2.6.5	Vom kommunalen Berufsbildungsbericht zu Regionalen Berufsbildungs-Informationssystemen als Element Lernender Regionen .....	71
3	Berufliche Bildung in den Niederlanden .....	80
3.1	Ausgangssituation: Charakteristiken im Bereich der beruflichen Bildung .....	80
3.1.1	Das parallele System vollzeitschulischer und „dualer“ Berufsausbildung .....	80
3.1.2	Zersplitterung der Erwachsenenbildung .....	83
3.1.3	Die berufliche Weiterbildung .....	84
3.2	Entwicklungen seit den 80er Jahren .....	85
3.2.1	Diagnose struktureller Probleme .....	85
3.2.2	Entwicklungen in der Berufsbildungspolitik .....	87
3.2.3	Das Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (WEB) .....	90
3.3	Neue Lenkungskonzepte und Qualifikationsstrukturen .....	92
3.4	Institutionen, Akteure und Beziehungen .....	96
3.4.1	Institutioneller Raum und Kräftefeld der Akteure .....	96
3.4.2	Zwischen Markt und Steuerung .....	97
3.4.3	Das Verhältnis der Segmente beruflicher Bildung untereinander .....	101
3.4.4	Struktur und Funktionsweisen der Vermittlungsinstanzen .....	104

---

4	Regionalisierungsansätze und Konzepte der Lernenden Region im deutsch-niederländischen Systemvergleich .....	107
4.1	Entwicklungen und Perspektiven aus Sicht des niederländischen Berichterstatters .....	107
4.2	Entwicklungen und Perspektiven aus Sicht des deutschen Berichterstatters .....	120
5	Schlussbemerkungen: Regionalisierung und Lernende Region zwischen top-down und bottom-up .....	125
	Literatur .....	126
	Abkürzungsverzeichnis .....	139



## Vorwort

Die gezielte Mobilisierung der Entwicklungspotenziale von Regionen ist eine Strategie, die sich in vielen Staaten der Europäischen Union ausgebreitet hat. Leitbild ist die Lernende Region, verstanden als Netzwerk regionaler Akteure, das sich außerhalb fest gefügter Strukturen entwickelt und auf die Lösung regionaler Probleme ausgerichtet ist. Soweit es die Berufsbildungspolitik betrifft, können solche regionalen Netzwerke dazu beitragen, spezielle Problemgruppen stärker zu fördern, Innovationen zur Verbesserung des Qualifizierungsangebots in Gang zu bringen oder Defizite im Qualifizierungsniveau durch gezielte Weiterbildung zu kompensieren.

Solche Regionalisierungsstrategien haben sowohl in der deutschen als auch in der niederländischen Berufsbildung große Bedeutung. Entsprechend den jeweiligen Berufsbildungssystemen haben diese Strategien in beiden Staaten jedoch unterschiedliche Ausgangspunkte, Entwicklungsverläufe und Resultate. Generell stellen sich die Fragen: Durch welche Strukturen im Berufsbildungssystem eines Landes wird die Entwicklung zu Lernenden Regionen gefördert oder behindert? Welche guten Praktiken gibt es in Deutschland und in den Niederlanden? Was können die beiden Länder voneinander lernen?

Dies waren die leitenden Fragen, die in zwei deutsch-niederländischen Seminaren 1998 und 1999 von Vertretern beider Länder aus Berufsbildungspolitik, Wissenschaft und Praxis diskutiert worden sind. Vorbereitet wurden diese Seminare von der deutsch-niederländischen Projektgruppe unter Leitung des Bundesinstituts für Berufsbildung und des Max Goote Kenniscentrum an der Universität Amsterdam. Der Projektgruppe gehörten auch die beiden Autoren an. Sie stimmten darin überein, dass intensive Literaturrecherchen und ergänzende Fallstudien notwendig seien, um der Bedeutung und Komplexität des Themas in einer fundierten Studie gerecht werden zu können. Ermöglicht wurde dies durch finanzielle Zuwendungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie des Max Goote Kenniscentrum.

Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um die stark überarbeitete und erweiterte Fassung der Seminarpapiere, in die neben den Seminarergebnissen auch Erkenntnisse und Erfahrungen eingebracht wurden, die aus der Kooperation des an

der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg durchgeführten Projektes „Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme“ (ReBIS) mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung gewonnen wurden. Was den niederländischen Teil betrifft, werden hier systematisch die Ziele und erste Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Gesetzes über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (WEB) dargestellt.



Professor Dr. Fons van Wieringen  
Max Goote Kenniscentrum  
an der Universität Amsterdam



Professor Dr. Helmut Pütz  
Bundesinstitut für Berufsbildung

*„A learning city is one with plans and strategies  
to encourage wealth-creation,  
personal growth and social cohesion  
through the development of the human potential  
of all its citizens and working partnerships  
between all its organizations”*

(Norman Longworth 1999, S. 187)

# 1 Berufliche Qualifizierung und Lernende Region – Anstöße, theoretische Bezüge und Leitaspekte der Untersuchung

## 1.1 Anstöße: Regionalisierung und Lernende Regionen unter dem Einfluss intensivierter Globalisierung

In der Modernisierungsdebatte gewinnt europa- und weltweit ein neues Konzept an Bedeutung, und zwar das der Lernenden Region (vgl. u. a. LONGWORTH 1999; MORGAN 1998; NYHAN/ATTWELL/DEITMER 2000). Entsprechend den Konzepten des Lernenden Unternehmens oder der Lernenden Organisation spiegelt sich darin der übergreifende Trend einer lernenden Gesellschaft wider, die aufgrund der Erfahrungen mit der Erfolglosigkeit technokratischen und bürokratischen Handelns zur effektiven Selbsthilfe gezwungen ist. Die Grundphilosophie einer Lernenden Region zielt darauf ab, die Lernpotenziale aller regionalen Akteure zu mobilisieren, um dadurch einen Prozess der Selbstorganisation und Selbstverantwortlichkeit „von unten“ in Gang zu setzen (vgl. BRACYK/COOK/HEIDENREICH 1998; DOBISCHAT/HUSEMANN 1997; DOBISCHAT/KUTSCHA 2000; FRIEDRICHSDORFER BÜRO FÜR BILDUNGSPLANUNG 1994; GNAHS 1997; STAHL/SCHREIBER 1999).

Die gezielte Mobilisierung der regionalen Potenziale und die Bildung von Ressortpolitik und Institutionen übergreifenden Netzwerken haben seit einigen Jahren in allen Staaten der Europäischen Union eine wachsende Konjunktur. Das Europa der Zukunft soll ein Europa der Regionen sein. Die Nähe und Überschaubarkeit der Entscheidungen und der Entscheidenden ist in der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik besonders wichtig, weil hier jeder Bürger und jede Bürgerin unmittelbar und mit biografisch weitreichenden Folgen betroffen ist. Von zentraler Bedeutung ist die Hypothese, dass die Mobilisierung zusätzlicher Ausbildungsplätze und des Weiterbildungsangebots im Wesentlichen nur auf regionaler Ebene möglich sei und die intensivierte Globalisierung technischer, wirtschaftlicher und soziokultureller Beziehungen eine stärkere Regionalisierung der Strukturpolitik auf kooperativer Basis nachhaltig herausfordere. Die Transformation des Nationalstaates in ein Gefüge von Regionen wird den Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze beschleunigen, sodass sich für die einzelnen Regionen neue Wachstumsperspektiven und -felder erschließen, aber auch neue regionale Schief lagen entstehen und bestehende regionale Probleme vor Ort noch verstärkt werden.

Die Aufwertung der Region als neue politische Handlungsebene braucht gewisse Voraussetzungen, um erfolgreich sein zu können. Das ist mit neuen Gesetzen und kostspieligen Institutionen allein nicht zu leisten. Die Politikfähigkeit der einzelnen Regionen wird sich in Zukunft daran zeigen, ob und wie nachhaltig es gelingt, die regionalen Akteure in ihrer Eigenständigkeit und spezifischen Verantwortung, aber auch

als Kooperationspartner miteinander konkurrierender Individuen und Organisationen, an der regionalen Strukturentwicklung und -erneuerung zu beteiligen. Kooperation und Wettbewerb dürfen sich nicht ausschließen, sondern müssen als komplementäre Bestandteile einer aktiven Regionalpolitik und -planung verstanden und entwickelt werden. Regionale Modernisierungspolitik lässt sich nicht „von oben“ herab delegieren. Sie gelingt nur, wenn die Akteure in ihrem eigenen Interesse nicht nur auf sich selbst bezogen planen und handeln, sondern die Region als Handlungsfeld erfolgreicher Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik ganzheitlich im Auge behalten und daran orientiert den Prozess der regionalen Selbstorganisation und Selbstverantwortung „von unten“ in Gang setzen.

Im regionalpolitischen Diskurs hat sich hierfür der Begriff der Lernenden Region durchgesetzt. Er eignet sich besonders gut, um den Paradigmenwechsel der regionalen Standortpolitik zu kennzeichnen. Es wäre zu kurz gegriffen, die Diskussion über Lernende Regionen nur als Modeerscheinung und emotionalen Reflex auf die „Heimatlosigkeit in der Globalisierung“ zu diffamieren. Der Topos Lernende Region signalisiert offenbar einen längerfristigen Entwicklungspfad, der mit dem Begriff der „Regionalisierung“ angedeutet ist und auf neue Formen der „Erfüllung öffentlicher Aufgaben jenseits von Staat und Kommune“ verweist (BENZ/CROW/HOLTMANN 1998, S. 26).

Es ist nach unserer Auffassung unerlässlich, den Zusammenhang von beruflicher Qualifizierung und Lernender Region als ein spezielles Problem eines übergreifenden Entwicklungsprozesses zu verstehen, in dem sich regionale Politik – gewissermaßen als „dritte Dimension“ in Verbindung mit Globalisierung und funktionaler Differenzierung – dauerhaft neu formiert (BENZ 1998). War die Entwicklung zum Staat des 20. Jahrhunderts ein Zusammenwirken von Zentralisierung politischer Macht und funktionaler Differenzierung, so wäre es verfehlt, Regionalisierung am Beginn des 21. Jahrhunderts als Gegensatz zur Globalisierung und funktionalen Differenzierung zu begreifen. Vielmehr entspricht die Aufwertung der räumlichen Dimensionen von Politik den Anforderungen der Folgeprobleme aus Globalisierung und funktionaler Differenzierung. Sie dient der Verbesserung der Querschnittskoordination zwischen Fachpolitiken wie auch der Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren. Insofern steht die aktuelle Regionalisierungsdiskussion in anderen Zusammenhängen als der administrative Regionalismus früherer Jahrzehnte. Sie wird maßgeblich bestimmt durch (BENZ 1998, S. 103 ff.):

- die Globalisierung der Ökonomie,
- die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Verteilungspolitik,
- die Europäisierung der Politik,
- die Modernisierung des öffentlichen Sektors und
- die Forderung nach neuen Formen der Demokratie.

Von diesen Megatrends sind alle Länder der Europäischen Union betroffen. Jedoch reagieren die einzelnen Länder darauf – in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen – mit unterschiedlichen Gestaltungsoptionen. Das soll in der vorliegenden Studie am Beispiel des niederländischen und deutschen Bildungssystems im Hinblick auf die Frage der Regionalisierung näher dargestellt werden. Zuvor jedoch wollen wir unter Bezugnahme auf die einschlägige Fachliteratur kurz skizzieren, welche Ideen und Überlegungen sich mit dem Topos der Lernenden Region verbinden, welche Probleme zu bedenken und Grenzen zu ziehen sind.

## 1.2 Theoretische Bezüge: Was heißt „Lernende Region“?

Das Bild von der Lernenden Region ist offensichtlich vom Vorbild der Lernenden Organisation beziehungsweise der Lernenden Unternehmung geprägt worden (ARGYRIS/SCHÖN 1978, 1999; DUNCAN/WEISS 1979; GEISLER 1994; STAHL/SCHREIBER 1999). Biokybernetisch orientierte Modellierungen, wie sie KOCH (1994, S. 42 ff.) in seinen Ausführungen zum Europäischen Seminar über Lernende Regionen referiert, gehen von der Voraussetzung für den Erfolg eines Unternehmens aus, „dass es für sein Überleben relevante Informationen aus der Umwelt aufnehmen kann, diese Informationen intern effizient verwertet, um dann mit den richtigen Produkten oder Dienstleistungen erfolgreich werden zu können“. Kybernetische Modelle beziehen sich also auf Informationsprozesse und verstehen sich in diesem Sinne als Lernmodelle. Aus dem Blickwinkel dieser Modellbildung kommt es beim Lernenden Unternehmen also nicht darauf an, ob für die Belegschaft oder für einzelne Mitarbeiter viele Bildungsmaßnahmen durchgeführt werden, sondern ob das Unternehmen als Organisation in seiner Gesamtheit in der Lage ist, die für sein Überleben relevanten Informationen aufzunehmen und intern so wirksam in Produktivität umzusetzen, dass es auf sich wandelnden Märkten überleben kann. Organisationslernen setzt zwar individuelles Lernen voraus, ist aber nicht die Summe individueller Lernprozesse innerhalb des Unternehmens, sondern betrifft die Art und Weise, wie eine soziale Organisation aufgrund ihrer wissensbasierten Infrastruktur und der damit zusammenhängenden Informationsaustausch- und -verarbeitungsprozesse (Verfügbarkeit problemadäquater Informationen, Reaktionsgeschwindigkeit etc.) auf Herausforderungen der Systemumwelt (Marktveränderungen etc.) reagiert und die für die Systemerhaltung bzw. -entwicklung relevanten Probleme löst.

Aus dieser Sicht spielt das Wissens- und Informationsmanagement für Lernende Organisationen eine herausragende Rolle. Von welcher Art die Probleme sind, mit der sich das Wissens- und Informationsmanagement Lernender Organisationen auseinandersetzen muss, lässt sich anhand einer früheren Studie über „organisationale

Intelligenz“ von WILENSKI (1967, zitiert bei WILLKE 1995, S. 287 f.) in einer Art Umkehrschluss veranschaulichen. Als Gründe für mangelnde organisationale Intelligenz werden u. a. angeführt:

- Es bestehen große Schwierigkeiten, hochgradig verteiltes Wissen an dem Ort zusammenzubringen, an dem Entscheidungen getroffen werden.
- Hierarchie, Spezialisierung und Zentralisierung blockieren den Austausch von problemrelevanten Informationen und deformieren Wissen.
- Jeder Geschäftszweig, jede Division und jede Abteilung wird zum Wächter der eigenen Ziele. Standards und spezielle Kompetenzen behindern die kooperativen Problemlösungen.
- Der organisationsinterne „Provinzialismus“ produziert irreführende oder irrelevante Informationen ohne Zusammenhang mit den Bedarfen der Organisation insgesamt.
- Territoriale Differenzierung und Spezialisierung verstärkt Bürokratisierung und macht den Transfer von Ressourcen und Informationen von einem Ort zum anderen schwierig und kostspielig.

Kurzum: Die Intelligenz einer Organisation und die Effizienz des Informations- und Wissensmanagements erweist sich in der Fähigkeit, die vorhandene Wissensbasis zu nutzen, zu verbessern und zu transformieren. Damit haben wir einen wichtigen Bezugspunkt angesprochen, der an späterer Stelle der vorliegenden Arbeit in einer Fallstudie über Regionale Berufsbildungsinformationssysteme als Element Lernender Regionen wieder aufgegriffen wird (Abschnitt 2.6).

Nun ist eine Region keine Organisation, sodass sich die Frage stellt, durch welche spezifischen Eigenschaften bzw. Merkmale sich eine Lernende Region von einer Lernenden Organisation unterscheidet und welche Beziehungen zwischen beiden Konstrukten bestehen. Wie die Diskussion um Raumentwicklung und Raumordnung belegt, hat es sich als außerordentlich schwierig erwiesen, den Begriff der Region zu definieren. Im weitesten Sinne geht es dabei um den Versuch, ökonomische, soziale, politische und kulturelle Funktionszusammenhänge zu identifizieren, welche über Kommunikations- und Interaktionsstrukturen Lebens- und Wirtschaftsräume konstituieren (FAULSTICH/VERSPERMANN/ZEUNER 2001, S. 12 f.). Der Begriff Region fungiert hierbei als soziales Konstrukt für unterschiedliche Akteure in jeweils spezifischen Netzwerken (z. B. der Kommunen, der Arbeitsämter und Kammern). Die regionalen Zuständigkeitsbereiche dieser lokalen Organisationen müssen nicht deckungsgleich sein und sind es in der Regel auch nicht. Das erschwert die regionale Zusammenarbeit, was es zunehmend mehr erforderlich macht, die funktional differenzierten Organisationen mit den dazugehörigen Netzwerken zu vernetzen. Das geschieht zum Beispiel durch Einrichtung von Regionalkonferenzen, die als „umbrella“ bereits bestehende Institutionen und Netzwerke in Kontakt bringen und dazu

beitragen, dass die einzelnen Institutionen und Organisationen „lernen“, über den „Tellerrand“ ihrer spezifischen Zuständigkeiten zu sehen und Probleme von regionaler Bedeutung gemeinsam zu lösen. Lernende Regionen sind unter diesem Aspekt betrachtet raumbezogene soziale Systeme, die durch Vernetzung bereits bestehender Netzwerke ihre Problemlösungskapazitäten zu erweitern suchen.

Ähnlich dem Konzept der Lernenden Organisation beinhaltet das Konzept der Lernenden Region den Grundgedanken, „das Potenzial aller regionalen Akteure so zu bündeln, dass eine umfassende Regionalentwicklung als selbst organisierter, selbst verantwortlicher und hinsichtlich seiner Effekte systematisch rückgekoppelter, selbst reflexiver ‚bottom-up‘-Prozess initiiert, stabilisiert und institutionalisiert wird“ (STAHL/SCHREIBER 1999, S. 342). Damit ist die Erwartung verbunden, dass die Lernprozesse, die sich bei den verantwortlichen Akteuren im Fortgang der Kooperation und Auseinandersetzung einstellen, sich in flexiblen Netzwerkstrukturen niederschlagen, die diese Lernerfahrungen auf sich selbst „zurückspiegeln und für die Gesamtentwicklung der Region nutzbar machen“ (STAHL/SCHREIBER 1999, S. 342).

Das soziale Konstrukt der Lernenden Region ist nach diesen Überlegungen eng mit dem der sozialen Netzwerke verbunden, wobei intermediäre Organisationen als polyzentrische Netzwerke korporativer Akteure (Kammern, Arbeitsämter, Kommunen etc.) für die berufliche Aus- und Weiterbildung von besonderer Bedeutung sind. So gilt die Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland nach Expertenaussagen „geradezu als ein Spielfeld für die Leistungsfähigkeit und Grenzen von Netzwerksteuerung“ (FAULSTICH/VESPERMANN/ZEUNER 2001, S. 15). Obwohl zwischen Lernender Organisation und Lernender Region zu unterscheiden ist, besteht zwischen beiden – wie oben angedeutet – ein enger Zusammenhang: Wie Lernende Organisationen gut funktionierende kooperative Beziehungen zwischen lernenden Individuen voraussetzen, sind Lernende Regionen auf die Flexibilität der beteiligten Netzwerkträger angewiesen. Kurzum: Lernende Regionen sind ein System von Netzwerken Lernender Organisationen.

Der hier angesprochene Zusammenhang soll im Vorgriff auf die späteren Ausführungen zur Reform der beruflichen Bildung in den Niederlanden (siehe Teil 3) beispielhaft angedeutet werden: Mit Inkrafttreten des Gesetzes über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (Wet Educatie en Beroepsoponderwijs, WEB) am 1. Januar 1996 sollte ein neues Verhältnis zwischen dem Staat und den regionalen Bildungseinrichtungen geschaffen werden. Ziel der Politik ist „die Verbesserung der Qualität und der Zugänglichkeit des Systems, in dem Mittel wie Vergrößerung der Selbstständigkeit und Deregulierung angewendet werden“ (MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN 1996 b, S. 19; FRIETMAN/HÖVELS 1997). Von besonderer Bedeutung ist dabei die Implementation einer neuen Qualifikationsstruktur und die Entwicklung eines Systems der Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung durch lokale Netzwerke mithilfe der neu etablierten Regionalen Ausbildungs-

zentren (ROCs). Die Bewältigung der damit verbundenen Aufgaben stellt völlig neue Anforderungen an die beruflichen Bildungseinrichtungen (vgl. REULING 2000 a). Abgesehen davon, dass die früheren beruflichen Schulen mit sehr unterschiedlichen Traditionen und Kulturen in eine neue Institution (ROC) integriert werden müssen, war es unumgänglich, dass sich die traditionelle Schulkultur hin zu einem Lernenden System mit neuen internen Strukturen und andersartigen Außenbeziehungen und Netzwerken wandelt.

Gegenwärtig scheint die Entwicklung innerhalb der und zwischen den ROCs noch relativ heterogen zu sein. Doch belegen jüngste Fallstudien (SEYFRIED/KOHLMEYER/FURTH-RIEDESSER 1999), dass Bildungsträger, die früher voneinander getrennt arbeiteten, jetzt zusammen in vereinten regionalen Berufsbildungssystemen kooperieren. Für die ROCs sind in diesem Zusammenhang Akteure mit sehr unterschiedlichen institutionellen Strukturen von Bedeutung, und zwar auf nationaler, sektoraler und regionaler Ebene. Was die regionale Ebene betrifft, so müssen neue Netzwerke für die Distribution von Wissen und Erfahrungen aufgebaut werden (in Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaft, mit Beratungsinstitutionen und Consultancies etc.) und auch Konkurrenzbeziehungen (als wesentliches Element Lernender Systeme) gestaltet werden, und zwar nicht nur mit anderen ROCs, sondern auch mit kommerziellen Bildungsträgern, mit betrieblichen Weiterbildungsabteilungen und mit Bildungsträgern von Branchenorganisationen auf dem regionalen Aus- und Weiterbildungsmarkt. Nähere Aussagen über die Ergebnisse bei der Umsetzung der niederländischen Reforminitiativen bleiben den derzeit durchgeführten und künftigen Evaluationsstudien überlassen. Unstrittig jedoch ist, dass die ROCs und die übrigen Akteure der regionalen Netzwerke vor der Aufgabe stehen, interne Strukturen zu entwickeln, die es ihnen erlauben, sich mit dieser komplexen Umwelt abzustimmen, gleichzeitig aber auch eigene Strategien zur effektiven Betriebsführung zu verfolgen.

Der Erfolg so ambitionierter Projekte wie die Einführung und Weiterentwicklung der Regionalen Ausbildungszentren in den Niederlanden hängt selbstverständlich von den unterstützenden finanziellen und institutionellen Rahmenbedingungen ab, die der Staat und die einzelnen Regionen als Ressource bereitstellen. Dabei geht es jedoch nicht nur um materielle Hilfe. Konzentrierte sich die traditionelle Regionalpolitik auf die finanzielle Förderung „physischer“ Infrastrukturen (MORGAN 1998), so setzt das Konzept der Lernenden Region den neuen Akzent auf die Entwicklung des regionalen Sozialkapitals. Hierbei geht es um den Aufbau und die nachhaltige Pflege der „Beziehungsinfrastruktur für kollektives Handeln“, basierend auf Vertrauen, Gegenseitigkeit und der Disposition, zum Zwecke des allseitigen Nutzens miteinander zu kooperieren. Es handelt sich dabei um so genannte „intangible factors“, deren Bedeutung lange unterschätzt wurde und erst in der neueren Innovations- und Entwicklungsforschung eine stärkere Beachtung findet (vgl. DOERINGER/TERKLA 1990; STORPER 1995). Vertreter der „evolutionary political economy“ begreifen Innovation als

einen sozial umrahmten und räumlich strukturierten Prozess (vgl. MORGAN/COOKE 1993; LUNDVALL 1994; COOKE/MORGAN 1998; MORGAN 1998).

Angesichts der Beschleunigung des wirtschaftlichen und technischen Wandels besteht weitgehend Konsens darüber, dass Wissen die wichtigste Innovationsressource und die Förderung der Lernfähigkeit und des Lernens die notwendige Voraussetzung für den Erwerb und die Verwertung von Wissen ist. Befürworter des Konzepts der Lernenden Regionen weisen in diesem Zusammenhang auf die Relevanz des impliziten Wissens („tacit knowledge“, POLANYI 1967) und informellen Lernens hin. Diese Art des Wissens und Lernens ist stark personen- und kontextgebunden. Um es nutzen zu können, wird den regionalen Netzwerken ein mehrfacher Vorteil zugesprochen (HEIDENREICH 2000): Zum einen sind in niedrighschwelligem Kontakten eher Anregungen jenseits der etablierten Verhaltensmuster zu erwarten. Da überregionale Kontakte im Allgemeinen gezielter geplant und vorbereitet werden, sind sie selektiver; damit verringern sich die Chancen für überraschende, nicht gezielt gesuchte Informationen jenseits der bewährten Pfade. Zum anderen kann man sich innerhalb einer Region leichter treffen. Häufigere Kontakte ebenso wie regionale Identitäten und traditionelle Vergesellschaftungsformen erhöhen die Chancen zur Entwicklung von Vertrauensbeziehungen und gemeinsamen Weltdeutungen. Der entscheidende Punkt aber ist, dass regionale Netzwerke den Austausch impliziten, kontextgebundenen und nicht handelbaren Wissens überhaupt erst ermöglichen.

Inwieweit das soziale Kapital der Regionen für deren Entwicklung tatsächlich wirksam werden kann, hängt von einer Fülle von Voraussetzungen ab, auf die wir an dieser Stelle nicht näher eingehen können, ganz abgesehen davon, dass die Forschungslage auf diesem Gebiet ausgesprochen defizitär ist. Für den Zweck unserer Studie mag der Hinweis genügen, dass die empirischen Daten eher ernüchternd sind und zur Vorsicht gegenüber einer euphorischen Überschätzung der Möglichkeiten Lernender Regionen im Hinblick auf die Aktivierung endogener Potenziale und die damit bezweckte Verbesserung der Regionalentwicklung mahnen.

Die Stabilität, teilweise auch Verschärfung regionaler Disparitäten auf den Arbeits- und Ausbildungsstellenmärkten und deren Konstanz sprechen eine deutliche Sprache (siehe Abschnitt 2.3). Die seit Jahrzehnten anhaltende Strukturkrise im Ruhrgebiet und die jüngsten Erfahrungen in den neuen deutschen Bundesländern zeigen beispielhaft, wie stark und dauerhaft sich überlieferte Strukturen auf die Regionalentwicklung auswirken. So kommen SCHÖNEBECK und VELSINGER (1998) bei der Datenanalyse in Bezug auf den Zusammenhang von Globalisierung und regionaler Beschäftigungsentwicklung für die Bundesrepublik Deutschland 1985–1995 zu folgendem Fazit: Es stelle die Verhältnisse auf den Kopf – in einer Zeit des verschärften Wettbewerbs um Marktanteile bei hoher Verflechtung der Teilökonomien – zu behaupten, die Bedeutung der Region habe nicht ab-, sondern zugenommen (S. 745). Die regionale Förderpolitik müsse neu überdacht werden.

Aber nicht nur der Nutzen der Förderpolitik wird infrage gestellt, sondern auch die Wirksamkeit regionalen und kommunalen Handelns sowie der Effekt regionaler Kooperationen stehen zur Debatte. So argumentiert BADER (1998, S. 5), die Vorteile einer Regionalisierung könnten im Prinzip auch ohne Kooperation erreicht werden, nämlich durch Konkurrenz. Zudem dürfe nicht vernachlässigt werden, dass das Ergebnis einer regionalen Kooperation nicht zwangsläufig positiv für die Gesamtentwicklung einer Region sein müsse. Beeindruckende Belege für diese These liefert GRABBER (1993) mit seiner Analyse des Ruhrgebietes und der „Schwäche starker Bindungen“ („weakness of strong ties“). Damit ist das Konzept der Lernenden Regionen nicht schlechthin verworfen, wohl aber auf Grenzen, gegebenenfalls sogar auf negative Folgen einer zu engen Zusammenarbeit verwiesen.

### 1.3 Leitaspekte: Regionalisierung der beruflichen Bildung im deutsch-niederländischen Vergleich

Rückbezogen auf die Ausgangsthese der vorliegenden Studie, wonach es bei der Regionalisierung als politischer Modernisierungsstrategie nicht um eine bloße Verlagerung traditioneller Formen zentralstaatlicher Politik von oben nach unten gehe, sondern als „neue Form“ politisch-kooperativen Handelns verstanden werden müsse, lassen sich nach dem knappen Exkurs über das Konzept Lernender Regionen einige Bezugspunkte herausstellen, mit denen Unterschiede der Regionalisierung beruflicher Bildung im Kontext des deutschen und niederländischen Berufsbildungssystems akzentuiert werden sollen. Jenseits der Extreme dirigistischer und liberalistischer Politikformen impliziert das Leitbild der Lernenden Region ein alternatives Politikkonzept, bei dem nicht der Interventionsgrad des Staates, sondern die Wirksamkeit der effektiven Interaktion staatlicher und kommunaler, intermediärer und privater Akteure der Politik-Arena „vor Ort“ maßgebend ist (SABEL 1994; THRIFT/AMIN 1995; COOKE/MORGAN 1998). Eine der hauptsächlichen Entwicklungsaufgaben des Staates stellt nach diesem Konzept die Schaffung der Voraussetzungen dar, und zwar sowohl was den formalen Rahmen als auch was die informellen Normen von Vertrauen und Gegenseitigkeit zur Konstituierung und Verwertung sozialen Kapitals betrifft.

Das ist einfacher gesagt als getan, zumal es institutionelle Innovationen impliziert, mit deren Konsequenzen sich staatliche Politik schwer tut (MORGAN 1998, S. 11 f.). Das gilt sowohl für die Delegation von Zuständigkeiten an die regionalen Akteure als auch für die Übernahme neuer Aufgaben seitens der bisherigen Entscheidungsträger und die Neubestimmung der bislang ausgeübten Funktionen. Dezentralisierung und die damit verbundene Neuverteilung von Macht und Zuständigkeiten sind aber nur die eine Seite, auf der sich Probleme bei der praktischen Umsetzung von Regionali-

sierungsstrategien abzeichnen. Die andere Seite betrifft die Akteure in den Regionen. Auch hier lassen sich Probleme und Widerstände beobachten: „Regionale Kooperation ist zunächst attraktiv, erweckt Hoffnungen und Erwartungen, die viele Akteure zur Beteiligung motivieren, jedoch kommt es zur Ernüchterung, wenn die Schwierigkeiten der Kooperation offensichtlich werden und die Beteiligten erkennen müssen, dass die regionale Zusammenarbeit durch erhebliche Konflikte geprägt ist“ (BENZ 1998, S. 111).

Grundsätzlicher als diese praktischen Vorbehalte sind Einwände, die auf das im Konzept der Regionalisierung angelegte Demokratieverständnis rekurrieren. Im Prinzip handelt es sich bei den neuen Formen der Regionalisierung um eine Art kooperativer Politik, die in einem funktionalen Handlungsraum (z. B. Berufsbildungs- und Beschäftigungspolitik) staatliche und private Akteure als Beteiligte zusammenführt. Anders formuliert: „Kennzeichnend ist eine neue Form von Verhandlungsdemokratie in einem Politiknetzwerk zwischen nicht näher definierten öffentlichen und privaten Akteuren“ (KREGEL 1998, S. 123). Doch mittelbare parlamentarische Demokratie verlangt Legitimation. Wer, so ist zu fragen, ist legitimiert, an Regionalisierung teilzuhaben? Regionalisierung ist ja kein Wert an sich, sondern muss sowohl aus ihrer praktischen Leistungsfähigkeit als aus ihrer Verträglichkeit mit den Prinzipien parlamentarischer Demokratiesysteme gerechtfertigt werden. Es geht also darum, das Prinzip der Regionalisierung in Abhängigkeit von der Beschaffenheit der einzelnen Politikbereiche zu begrenzen und Regionalisierung institutionell so zu stabilisieren, dass Effizienz und Legitimität gleichermaßen gewährleistet sind.

Im Fall der Regionalisierung von Berufsbildungspolitik und -planung haben die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande dafür eigene Wege „zwischen Markt und staatlicher Steuerung“ (REULING 2000b) entwickelt und beschritten. Sie werden in der vorliegenden Studie vorgestellt. Mit dem Gesetz über Erwachsenenbildung und berufsbildenden Unterricht (1996) ist von niederländischer Seite die Strategie der „sanften Regie“ gewissermaßen „top-down“ verbindlich gemacht worden, und zwar mit dem Zweck, die „bottom-up“-Potenziale der Regionalentwicklung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung zu stärken. Dies schlägt sich zum Beispiel nieder in der finanziellen Förderung von Technozentren, in denen die neu geschaffenen Regionalen Ausbildungszentren (ROCs), weitere Bildungsträger (einschließlich der Fachhochschulen), Betriebe, Gemeinden und andere Partner mit dem Ziel der Teilung und Diffusion von Wissen und Erfahrungen zusammenarbeiten.

In Deutschland hat die Einbeziehung regionaler Akteure über die Kammern eine lange Tradition. Nach dem Berufsbildungsgesetz von 1969 haben Kammern als „zuständige Stellen“ für die betriebliche Aus- und Weiterbildung weitgehende Beratungs-, Regelungs- und Aufsichts Befugnisse, die sie als regionale Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft wahrnehmen. Auf schulischer Seite sorgt die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland für eine „Regionalisierung“ auf Länderebene. Die-

se Formen der Berücksichtigung regionaler Belange haben sich in der Vergangenheit bewährt. Angesichts der neuen Herausforderungen erweisen sich die etablierten Strukturen der korporativen und föderalen Institutionalisierung von horizontaler und vertikaler Politikkoordination zwischen Bund, Ländern und Intermediären jedoch als außerordentlich ambivalent (HEINELT 1998). Einerseits sind sie als gesetzlich legitimierte Instanzen für regionalbezogene Entscheidungen eine starke Ressource bei der Umsetzung der auf zentraler Ebene beschlossenen Reforminitiativen (zum Beispiel bei der Neuordnung von Berufen). Andererseits wird die Implementation durch die Ausgrenzung der gesetzlich nicht vorgesehenen Akteure auf der unteren regionalen Ebene entscheidend eingeschränkt, ganz abgesehen davon, dass das hierarchische System der Spezialzuweisung von Funktionen an bestimmte Akteure (z. B. Kammern) restriktiv wirkt, wenn – wie im Fall der Versorgungsprobleme am Ausbildungsstellenmarkt – Querschnittskoordination erforderlich ist. Auch hier werden neue Wege beschritten, so zum Beispiel auf Länderebene durch die Institutionalisierung von Regionalkonferenzen im Rahmen der „regionalisierten Strukturpolitik“ (BULLMANN/HEINZE 1997; HEINZE/VOELZKOW 1997; REHFELD 1998) oder auf Bundesebene durch die Initiative der Bundesregierung zur Einrichtung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sowie die regelmäßige Durchführung von Ausbildungskonferenzen in den 181 Arbeitsämtern der Bundesrepublik. Dies stellt an die regionalen Akteure hohe Anforderungen.

Bei hoher Übereinstimmung der berufsbildungspolitischen Zielrichtung bestehen zwischen Deutschland und den Niederlanden deutliche Unterschiede in den Systemstrukturen und in den Politikmustern (REULING 2000 b). So sind in Deutschland die einzelnen Qualifizierungsfunktionen (Berufsvorbereitung benachteiligter Jugendlicher, Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung) institutionell und durch je eigene „Steuerungslogiken“ segmentiert, während die gesetzlich eingeführte nationale Qualifikationsstruktur in den Niederlanden darauf angelegt ist, die auf unterschiedlichen Niveaus angesiedelten Abschlüsse der Berufsvorbereitung, der Berufsausbildung und der Aufstiegsfortbildung in einem kohärenten System zusammenzufassen. In Deutschland zieht man es vor, die Modernisierung der beruflichen Bildung innerhalb bestehender Strukturen voranzutreiben und dabei die Flexibilität vorhandener Institutionen auszuschöpfen und zu verbessern, in den Niederlanden operiert man mit der Variabilität von Strukturen und der Skalenergrößerung regionaler Berufsbildungspolitik.

Doch auch diese Feststellung bedarf der Relativierung: Denn zum einen liegen in den Niederlanden noch zu wenig Erfahrungen vor, „ob und wie weit die neu geschaffenen Strukturen greifen, von wem die Impulse für stärkere Kontakte und Kooperationsbeziehungen zwischen den regionalen Akteuren ausgehen, inwieweit sie zielgerichtet auf die Schaffung effektiver Netzwerke zur Lösung regionaler Problemlagen gerichtet sind und, last but not least, welche Rolle dem Staat innerhalb solcher Konstellationen zukommt“ (REULING 2000 b, S. 27). Zum anderen sind in

Deutschland die Autonomiespielräume der Berufsschulen und der Arbeitsämter in letzter Zeit ausgeweitet worden, wobei noch nicht abgeschätzt werden kann, inwieweit diese Spielräume offensiv zur Kooperation mit anderen regionalen Akteuren und zur Lösung regionaler Probleme auch tatsächlich genutzt werden. Neue Impulse hierzu gab das „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher“, vom Bundeskabinett am 25. November 1998 beschlossen. Den anspruchsvollen, auf eine längerfristige Wirkung ausgerichteten Zielen entsprechend wurde für die Entwicklung regionaler Projekte eine längere Anlaufphase benötigt. Ansonsten konnten die Arbeitsämter ihre langjährigen Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Trägern umsetzen. Recht bald wurde der Netzwerkgedanke – in Form von Workshops, Trägerkonferenzen etc. – eingesetzt, eine wichtige Basis für die Gewinnung zusätzlicher betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildungsplätze mithilfe regionaler Projekte (FRIEDRICH/TROLTSCH/WESTHOFF 1999, S. 10).

Leitaspekt der vorliegenden Studie ist es, Strukturen der beruflichen Bildung sowie institutionelle Kontexte und Handlungslogiken der regionalen Akteure aus deutscher und niederländischer Beobachterperspektive herauszuarbeiten und auf diese Weise Rahmenbedingungen und Ansatzpunkte für die Realisierung Lernender Regionen in den beiden Ländern aufzuzeigen (Teil 2 und 3). Der Begriff der Lernenden Region ist in diesem Zusammenhang keine deskriptive Kategorie, mittels derer real vorfindbare regionale Handlungsfelder auf dem Gebiet der beruflichen Bildung exakt beschrieben werden könnten. Allenfalls geht es dabei um eine Leitidee mit orientierender Funktion für Zwecke der Berufsbildungspolitik und -forschung sowie der praktischen Arbeit auf den Gebieten der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Im Mittelpunkt stehen letztlich Entwicklungsstrategien zur „umfassenden Kompetenzentwicklung“ *in* der Region und *für* die Region (FAULSTICH/VESPERMANN/ZEUNER 2001, S. 13). Unter diesem Gesichtspunkt sollen die unterschiedlichen Ansätze der Beteiligung regionaler Akteure an der Weiterentwicklung der beruflichen Bildungssysteme in den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland unter die Lupe genommen werden. Zur Debatte steht ausdrücklich nicht die Frage, welches der beiden Berufsbildungssysteme das „bessere“ sei. Die Berichterstatter beschränken sich bewusst darauf darzustellen, welche Möglichkeiten der Regionalisierung – in der Perspektive Lernender Regionen – die beiden Systeme verfügbar haben, und an ausgewählten Problemschnittstellen eine Diskussion darüber anzuregen, was das eine System vom jeweils anderen lernen könnte (Teil 4). Sie versprechen sich davon Perspektiven für den konstruktiven Umgang mit Differenzen zwischen den unterschiedlichen nationalen Berufsbildungssystemen, in denen – bei aller Eigenständigkeit und Eigentümlichkeit – Lernen zum gemeinsamen Prinzip sozialen Wandels gehört.

Die vorliegende Studie betont Unterschiede zwischen den Lenkungs- und Regelungssystemen der beruflichen Bildung in den Niederlanden und in der Bundesrepu-

blik Deutschland und deren Bedeutung für die Entwicklung von Regionalisierungsansätzen in beiden Ländern. Sie weist in den Schlussbemerkungen (Teil 5) mit Nachdruck darauf hin, dass es wenig sinnvoll ist, unter dem Leitbild Lernender Regionen top-down- und bottom-up-Strategien der Modernisierung gegeneinander auszuspielen. Gefragt und gesucht sind neue Konstellationen in den Beziehungen von staatlicher Regulierung, Marktanforderungen und intermediären Steuerungsformen, die den regionalen und sektoralen Besonderheiten und Problemlagen Rechnung tragen. Im Unterschied zu staatlichen Planungssystemen auf der einen Seite und liberalistischen Marktssystemen auf der anderen ließe sich Gemeinsames der hier betrachteten Systeme an der ordnungspolitischen Schnittstelle von „Flexicurity“ (Niederlande) und sozialer Marktwirtschaft (Bundesrepublik Deutschland) aufweisen (Kutscha 2000). Es gehört nach Auffassung der Berichterstatter zu den prioritären Aufgaben der vergleichenden Berufsbildungsforschung die mit Erfolg erprobten, aber auch die bislang noch nicht genutzten Potenziale und funktional äquivalenten Leistungen regionaler Modernisierungsansätze im Rahmen dieses Entwicklungspfades näher zu untersuchen und praktikable Gestaltungsvorschläge für weitere Entwicklungen zu erarbeiten.

## 2 Berufliche Bildung und Regionalisierung in Deutschland

### 2.1 Ausgangssituation: Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung im Kontext staatlicher und korporativer Systemlogiken – Rahmenbedingungen für den deutsch-niederländischen Systemvergleich

Als strukturkonstituierendes Merkmal des Bildungssystems in Deutschland gilt die Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung. Sie wird bei historischer Betrachtung in engen Zusammenhang gebracht mit den Ideen der neuhumanistischen Bildungstheoretiker zu Beginn des 19. Jahrhunderts, insbesondere den Schulplänen Wilhelm von Humboldts. Humboldt plädierte für eine strikte Trennung von allgemeiner und spezieller Bildung. Letztere sollte nach abgeschlossenem allgemeinen Unterricht erworben werden. Humboldts Plan für das nationale Bildungswesen sah eine gesamtschulartige Struktur mit den „natürlichen Stadien“ des Elementar-, Schul- und Universitätsunterrichts vor. Diese Konzeption ließ sich im 19. Jahrhundert nicht durchsetzen (vgl. HERRLITZ/HOPF/TITZE 1981, S. 28 ff.). Stattdessen bildete sich eine dreisäulige Struktur des niederen, mittleren und höheren Schulwesens und ein davon abgetrenntes berufliches Schul- und Lehrlingswesen heraus (vgl. JEISMANN/LUNDGREEN 1987; MÜLLER 1977).

Die Grundstruktur dieses Systems blieb in ausdifferenzierten Formen auch nach Kriegsende 1945 erhalten und hatte nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland weiterhin Bestand. Die überwiegende Mehrzahl der 6- bis 14-Jährigen besuchte die 8-jährige Volksschule, eine Minderheit ab dem zehnten Lebensjahr die Realschule (6-jährig mit Abschluss der „Mittleren Reife“) oder das Gymnasium (9-jährig im altsprachlichen, neusprachlichen oder mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweig mit dem Ziel der Allgemeinen Hochschulreife, dem Abitur). Übertrittsmöglichkeiten von der Volksschule in die höheren Lehranstalten waren so gut wie ausgeschlossen. 1952 besuchten 80 % aller 13- bis 14-Jährigen die Volksschule, 6 % die Realschule und 12 % ein Gymnasium (vgl. DREWEK/MÜLLER 1982, S. 112).

Die Volksschule entließ ihre Schüler in der Regel entweder direkt in die Arbeit oder in die betriebliche Lehre. Letztere wurde ergänzt durch den Unterricht der Teilzeit-Pflicht-Berufsschule im (später so genannten) Dualen System der Berufsausbildung (durchschnittlich 6 Stunden pro Woche). Der erfolgreiche Lehrabschluss (Abschluss der Berufsausbildung) berechtigt(e) zur beruflichen (Aufstiegs-)Fortbildung an der Fachschule (Fortbildungseinrichtung) und nach mehrjähriger Berufspraxis als Geselle zur Teilnahme an der Meisterprüfung in der Zuständigkeit der Handwerkskammern und Handwerksinnungen. Der Abschluss als Meister ist in Deutschland gesetzlich erforderlich, um einen eigenen Handwerksbetrieb führen und Lehrlinge ausbilden zu dürfen.

Die Stufung Lehrling-Geselle-Meister geht zurück auf die korporativen Zunftordnungen des Mittelalters (STRATMANN 1993). Anders als in den Niederlanden ist das korporative Berufsbildungskonzept bis heute strukturbestimmendes Merkmal der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Deutschland geblieben. Maßgeblich dafür war das so genannte Handwerkerschutzgesetz aus dem Jahre 1897, eine Novelle der Reichsgewerbeordnung von 1871. Sie enthielt Bestimmungen über die Errichtung von Handwerkskammern und die Zulassung von „Innungen“ und gilt deshalb als „Grundstein handwerklicher Selbstverwaltung“ (vgl. ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS 1997). Auf der Grundlage des Handwerkerschutzgesetzes entwickelte sich das Handwerk zum normierenden Faktor der gesamten gewerblichen, also auch der industriellen Ausbildung. Die Bestimmungen über die Lehrlingsausbildung und das Prüfungswesen banden bis in die 1930er Jahre hinein auch das industrielle Lehrlingswesen. Die Industrie konnte sich paradoxerweise nur dadurch von den Ausbildungsnormen des Handwerks lösen, dass sie eigene Ordnungsmittel schuf, die sich am Berufskonzept des Handwerks orientierten und deshalb als gleichwertig angesehen wurden (vgl. BENNER 1977).

Die Handwerksordnung von 1953 bzw. 1965 und das Berufsbildungsgesetz von 1969 sind gewissermaßen der gesetzliche Schlussstrich unter dieser Entwicklung und bilden die rechtliche Grundlage der Berufsausbildung im Dualen System. Die Inhalte der Handwerksordnung sind hinsichtlich der beruflichen Aus- und Weiterbildung an das Berufsbildungsgesetz angepasst worden. Das Berufsbildungsgesetz knüpft mit dem Ordnungskonzept der anerkannten Ausbildungsberufe an das traditionelle Berufsprinzip an und delegiert – für den außerschulischen Teil der beruflichen Aus- und Weiterbildung – wichtige Aufsichts-, Regelungs- und Beratungsfunktionen an die Kammern. Sie übernehmen als (korporative) Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft die Aufgaben so genannter „zuständiger Stellen“. Die dafür vorgesehenen Organe (Berufsbildungsausschüsse, Prüfungsausschüsse) sind paritätisch mit Beauftragten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu besetzen.

Außer bei den Kammern spielen die Beauftragten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (Tarifpartner und Fachverbände der Wirtschaft) auch in den überregionalen Instanzen der Berufsbildungspolitik und -planung eine maßgebliche Rolle. Dies gilt insbesondere bei der Entwicklung von Ausbildungsordnungen des Bundes (Konsensprinzip) und für die Tätigkeiten des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB). Das korporative Lenkungssystem der außerschulischen Berufsbildung in Deutschland basiert auf tarifpartnerschaftlicher Kooperation und Selbstverwaltung der Wirtschaft durch die Kammern. Die Spitzenorganisationen der Kammern (zum Beispiel der Deutsche Handwerkskammertag und der Deutsche Industrie- und Handelstag) sind auf zentraler Ebene an bildungspolitischen Entscheidungsprozessen beteiligt. Es handelt sich bei diesem System mithin um Arrangements intermediärer Instanzen. Diese nehmen im Rahmen organisierter Teilinteressen öffentliche Aufgaben wahr und

üben im öffentlichen Interesse Autorität gegenüber ihren Mitgliedern aus. In diesem Sinne wird der Begriff „korporativ“ in der Fachliteratur verwendet (vgl. HILBERT/SÜDMERSEN/WEBER 1990, S. 18).

Im Hinblick auf den Vergleich der Bildungssysteme in Deutschland und in den Niederlanden ist von zentraler Bedeutung, dass die Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung im deutschen System nicht primär ein schulinterner Vorgang ist, sondern auf zwei unterschiedlichen „Systembildungskonzepten“ basiert (HARNEY/ZYMEK 1994, S. 406). Sie dominieren bis heute das Bildungssystem in Deutschland: auf der einen Seite das staatlich (etatistisch) regulierte und beaufsichtigte System der allgemeinen und beruflichen Schulen (zu denen auch die Teilzeit-Berufsschulen des Dualen Systems gehören) und auf der anderen Seite das korporative System der außerschulischen Aus- und Weiterbildung. „Jede Diskussion zum Verhältnis von Allgemein- und Berufsbildung im 19. und 20. Jahrhundert betrifft – ob gewollt oder nicht – folglich nicht nur pädagogische Alternativen, sondern das Verhältnis zweier konkurrierender Systeme, die unterschiedliche Einflusszentren im deutschen Bildungswesen mit einer eigenen institutionellen Logik darstellen“ (HARNEY/ZYMEK 1994, S. 406).

Das hat nachhaltige Konsequenzen für die Systementwicklung der beruflichen Bildung und für die Gestaltung der Kooperationsbeziehungen auf regionaler Ebene, wie an späterer Stelle noch dargelegt wird. Die Korporationsrechte der Kammern und Innungen haben in Deutschland entscheidend dazu beigetragen, dass sich im Bereich der außerschulischen Aus- und Weiterbildung auf regionaler Ebene ein dichtes und stabiles Netzwerk von Kooperationsbeziehungen entwickeln konnte. Diese Netzwerke übernehmen eine wichtige Brückenfunktion zwischen ordnungspolitischen Entscheidungen des Staates (zum Beispiel Erlass von Ausbildungsordnungen) auf der einen und der einzelbetrieblichen Ausbildungspraxis auf der anderen Seite (zum Beispiel bei der Umsetzung von Ausbildungsordnungen und im Prüfungswesen).

Vergleichbare korporative Strukturen auf Kammerebene sind im beruflichen Bildungswesen der Niederlande nicht vorhanden. Dafür werden seit einiger Zeit verstärkt Äquivalente auf der Grundlage des Gesetzes über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht von 1996 erprobt (siehe Teil 3). Anders als in Deutschland entwickelten sich in den Niederlanden nach dem Verschwinden der Zünfte gegen Ende des 18. Jahrhunderts keine neuen korporativen Strukturen, die den Funktionen der Handwerkskammern und Innungen gemäß dem Handwerkerschutzgesetz vergleichbar gewesen wären (vgl. REULING 1991). Mit der Aufhebung des niederländischen Gildenwesens und dem gescheiterten Versuch seiner „Wiederbelebung“ entstand eine „Ordnungslücke“, die schließlich mit der Entwicklung schulischer Berufsbildungsgänge vom Staat gefüllt wurde. Für die weitere Entwicklung des beruflichen Bildungswesens in den Niederlanden ist zu konstatieren, dass sich eine betriebliche Ausbildung erst in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts institutionalisierte und diese Form der beruflichen Bildung gegenüber der schulischen Qualifizierung nur eine ge-

ringe Attraktivität und quantitative Bedeutung erlangte (vgl. FROMMBERGER 1999, S.185).

Eine wesentliche Ursache für diese unterschiedliche Entwicklung der Berufsbildungssysteme in Deutschland und den Niederlanden liegt mutmaßlich in der Tatsache begründet, dass sich in Deutschland neben dem staatlichen Schulwesen ein damit konkurrierendes korporatives Berufsbildungssystem mit eigener institutioneller Logik „zwischen Staat und Markt“ entfalten konnte (vgl. HILBERT/SÜDMERSEN/WEBER 1990, S. 22 ff.). Die politische Bewertung dieses Vorgangs variiert freilich mit dem jeweiligen Systemstandpunkt aus deutscher beziehungsweise niederländischer Sicht. In den Niederlanden entstand mit der Prioritätensetzung zugunsten der schulischen Berufsausbildung (insbesondere im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg; vgl. REULING 1991, S. 18 f.) eine bessere Ausgangsposition für den Anschluss beruflicher Bildungsgänge an das allgemeine nationale Bildungs- und Berechtigungssystem. Es wurde in den 60er Jahren gesetzlich verankert (Gesetz über den weiterführenden Unterricht von 1963). In Deutschland hingegen gehören Beruf und Berufsbildung „denjenigen Regulationszonen der Gesellschaft an, in denen Staat und Korporationen Mischformen legitimer Macht ausgebildet haben“ (HARNEY/ZYMEK 1994, S. 413). Die von den Kammern zertifizierten Gesellen- und Facharbeiterbriefe verleihen der betrieblichen Ausbildung eine überbetriebliche Reputation und tragen zur Marktgängigkeit der Ausbildung bei. Sie sind jedoch außerhalb des staatlichen Berechtigungssystems angesiedelt und haben damit bis in unsere Tage hinein die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung und den Anschluss an das Hochschulsystem wenn nicht verhindert, so doch tiefgreifend beeinträchtigt.

## 2.2 Reform und Entwicklung des Bildungswesens in Deutschland seit Mitte der 60er Jahre unter dem Anspruch der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung

Die Herstellung der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung und die Durchlässigkeit des Bildungswesens standen im Mittelpunkt der Reformdebatten und -initiativen seit Mitte der 1960er Jahre (vgl. FRIEDEBURG 1989). Sie gehören auch heute noch zu den Schwerpunkten der Bildungspolitik, allerdings unter veränderten Bedingungen. Verließen noch Anfang der 60er Jahre mehr als 70 % der Kinder die Schule mit einem Hauptschulabschluss, so sind es heute noch etwa 30 % (vgl. ALEX 1997, S. 7 f.). Diese Entwicklung ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass im Zuge der Bildungsreform seit Mitte der 60er Jahre die Durchlässigkeit zwischen den Schulstufen und Schularten erhöht und das Berechtigungssystem flexibler gestaltet wurde. Grundlage dafür war das „Hamburger Abkommen“ der Ministerpräsidenten

der Bundesländer von 1964 (zur Dokumentation und Kommentierung der Quellen zur Bildungspolitik in Deutschland vgl. ANWEILER u. a. 1992). Die Bedeutung dieses Abkommens ist daran zu erkennen, dass es zum verbindlichen Bestandteil des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag vom 31. August 1990) gehört. Das „Hamburger Abkommen“ bestätigte einerseits die Struktur des nach Abschlüssen hierarchisch gegliederten, zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung institutionell getrennten Schulwesens; es ermöglichte andererseits innerhalb dieser Struktur Reformen mit dem Ziel größerer Durchlässigkeit zwischen den Schularten und -stufen des allgemeinen und beruflichen Schulwesens.

In den bildungspolitischen Ambitionen weitergehend als das „Hamburger Abkommen“ waren die Empfehlungen und Pläne des Deutschen Bildungsrats (1965–1975). Sie beeinflussten nachhaltig die Reformdiskussion Ende der 60er- und Anfang der 70er Jahre. Der Deutsche Bildungsrat wurde 1965 durch Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Bundesländer gegründet. Die in der ersten Amtszeit bis 1970 vorgelegten Arbeitsergebnisse umfassen u. a. Empfehlungen zur „Einrichtung von Schulversuchen mit Ganztagschulen“, „Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung“, „Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen“, „Zur Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen“ und den „Strukturplan für das Bildungswesen“.

Die Veröffentlichung des „Strukturplans“ markiert zweifellos den Höhepunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit und der politischen Wirksamkeit des Deutschen Bildungsrats (1970). Leitprinzipien des Strukturplans sind: Gleichheit der Bildungschancen und Durchlässigkeit der Bildungsgänge, Differenzierung und Integration der Bildungswege, Wissenschaftsorientierung des allgemeinen und beruflichen Lernens sowie die Verbindung von theoretischem und praktischem Lernen. Den Verfassern des Strukturplans schwebte das Konzept einer Bildungsverfassung vor, „die niemand durch Zwang zu nicht korrigierbaren Entscheidungen von bestimmten Chancen ausschließt oder auf andere Weise benachteiligt“ (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1970, S. 30). Diese Zielsetzung richtete sich insbesondere gegen die bis dahin praktizierte Selektion beim Übergang von der 4-jährigen Grundschule in die weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I (Hauptschule, Mittel- bzw. Realschule und Gymnasium). Sie wandte sich aber auch gegen die scharfe Trennung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung in der Sekundarstufe II und die damit verbundenen Ungleichheiten der Berechtigung zum Hochschulstudium. In seiner Empfehlung „Zur Neuordnung der Sekundarstufe II“ legte der Deutsche Bildungsrat (1974) ein Konzept für eine Verbindung von allgemeinem und beruflichem Lernen vor. Insbesondere dieses Konzept stieß bundesweit auf harten bildungs- und finanzpolitischen Widerstand. Das Abkommen über den Deutschen Bildungsrat wurde nicht über 1975 hinaus verlängert.

Was ist aus diesen Reforminitiativen geworden? Aufgrund eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern wurde 1970 eine Bund-Länder-Kommission

für Bildungsplanung (BLK) eingerichtet. Diese Kommission erhielt den Auftrag, einen „Bildungsgesamtplan“ zu erarbeiten. Zu dessen Leitprinzipien gehörte die „Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung als vordringliche bildungspolitische Aufgabe im Sekundarbereich II“ (BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG 1973, S. 30). Allerdings konnten die unterschiedlichen bildungspolitischen Positionen zwischen CDU- und SPD-regierten Ländern nicht überbrückt werden. Diese Tatsache schlägt sich in entsprechenden Sondervoten nieder. Ebenso wenig gelang es, Kompromisse zwischen Bildungs- und Finanzplanung zu finden. Der Versuch, den Bildungsgesamtplan fortzuschreiben, scheiterte 1982 nach jahrelangen Bemühungen.

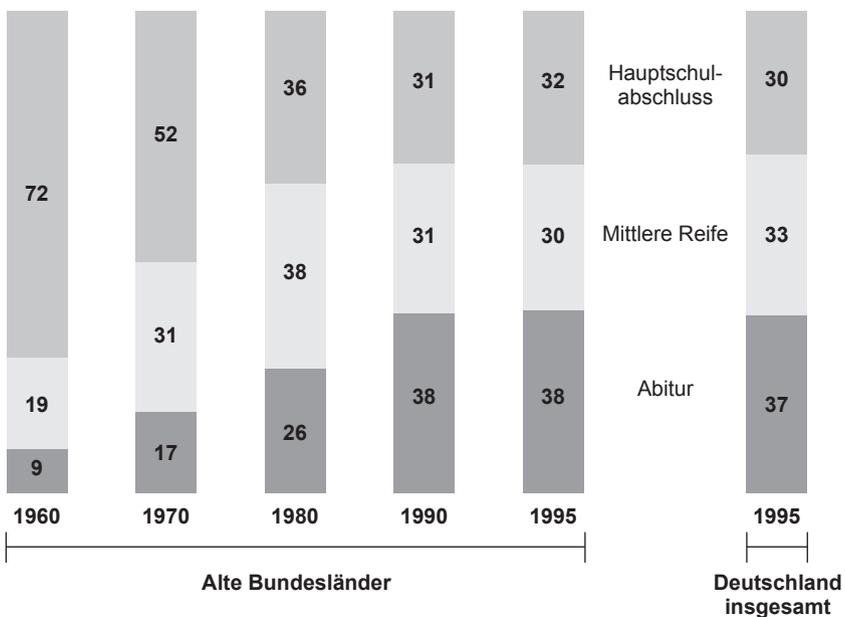
Die Absicht, durch gesamtstaatliche Planung die Entwicklung des Bildungswesens in der Bundesrepublik langfristig abzusichern, wurde mit dem Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans weitgehend aufgegeben. Zum einen werden die Möglichkeiten einer effizienten gesamtstaatlichen Bildungsplanung gegenwärtig skeptischer beurteilt, als dies in der Reformphase Ende der 60er-/Anfang der 70er-Jahre der Fall war. Zum anderen ist der politische Wille zum notwendigen Konsens bei kooperativer Bildungsplanung angesichts der unterschiedlichen Entwicklungen in den alten und neuen Bundesländern und der besonderen parteipolitischen Belastungen zwischen Bundesregierung und einzelnen Bundesländern nicht erkennbar.

Indes wird der Anspruch auf Gleichheit der Bildungschancen bzw. Chancengerechtigkeit heute von keiner Partei oder Regierung infrage gestellt. Allerdings hat sich in keinem der Bundesländer das Konzept der organisatorischen und curricularen Integration, wie es vom Deutschen Bildungsrat empfohlen und in Nordrhein-Westfalen (NRW) als „Kollegstufen-Modell“ erprobt wurde, durchgesetzt. Stattdessen wurde die Durchlässigkeit zwischen den Schularten und Bildungsgängen der Sekundarstufe I (für die 10- bis 16-Jährigen) und der Sekundarstufe II (für die 16- bis 19-jährigen Schüler/-innen der gymnasialen Oberstufe und der beruflichen Teil- und Vollzeitschulen) in allen Bundesländern beträchtlich erweitert.

Die Effekte der hier angedeuteten Reformstrategie, nämlich Öffnung der Bildungswege unter Konstanthaltung der *strukturellen* Rahmenbedingungen, werden bildungspolitisch kontrovers diskutiert: Einerseits konnte das beabsichtigte Ziel erreicht werden, die Zahl der studierfähigen und -berechtigten Jugendlichen zu erhöhen und insbesondere den Kindern „bildungsferner“ und benachteiligter Bevölkerungsgruppen den Weg ins Hochschulstudium zu ermöglichen. Andererseits führte diese Entwicklung dazu, dass immer mehr Jugendliche in die attraktiven Bildungsgänge des Gymnasiums drängen, während die Hauptschule dazu tendiert, als „Restschule“ für Unterschichtenmilieus marginalisiert zu werden. Sie leidet heute unter einem negativen Image, das maßgeblich dazu beiträgt, die Chancen ihrer Absolventen auf einen Ausbildungsplatz extrem zu verschlechtern.

Nicht minder gravierend sind die Konsequenzen für das berufliche Ausbildungssystem. Es ist mit der Situation konfrontiert, dass einerseits – als Folge der Verknappung des Ausbildungsplatzangebots – nicht alle Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen versorgt werden und andererseits die Wirtschaft – namentlich die kleineren Betriebe des Handwerks – den Bedarf an qualifizierten Bewerbern auf Ausbildungsplätze zum Teil nicht decken können. Die „meritokratische Logik“ der Bildungsreform trage dazu bei, so die These des Bildungssoziologen LUTZ (1991), dass ganze Bereiche der Berufsausbildung vom „Austrocknen“ bedroht seien. Als Konsequenz aus dieser Entwicklung haben sich die Wirtschaftsverbände seit Anfang der 90er Jahre mit ihrem Positionspapier „Differenzierung, Durchlässigkeit, Leistung“ (BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE u. a. 1992) für die Attraktivitätssteigerung des Dualen Ausbildungssystems durch Anerkennung beruflicher Abschlüsse als Zugangsberechtigung für das Hochschulstudium ausgesprochen. Sie setzten damit neue Signale für die Berufsbildungspolitik, die von den Kultusministern und -senatoren der Bundesländer aufgegriffen wurden.

Abbildung 1 **Schulabgänger in der Bundesrepublik Deutschland nach dem höchsten Schulabschluss**



Wegweisend dafür ist die Erklärung der Kultusministerkonferenz „Zu Fragen der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung“ aus dem Jahre 1994. Darin wird der „Eigenwert“ von allgemeiner und beruflicher Bildung ausdrücklich betont. Gemeint ist damit, dass es bei der institutionellen Trennung von gymnasialer Oberstufe und beruflichem Schulwesen bleiben soll. Unter dieser Voraussetzung plädiert die Kultusministerkonferenz dafür, die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung weiterzuentwickeln, z. B. durch Zuerkennung der Fachhochschulreife in Verbindung mit dem Besuch beruflicher Bildungsgänge. Der entscheidende Schritt hierzu erfolgte im Jahre 1998 mit der *Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über den Erwerb der Fachhochschulreife in beruflichen Bildungsgängen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 4./5. 6. 1998)*. Nach dieser Vereinbarung kann die Fachhochschulreife unter bestimmten zeitlichen Rahmenvorgaben für den sprachlichen, mathematisch-naturwissenschaftlich-technischen und gesellschaftlichen Bereich mit dem Abschluss einer Berufsausbildung nach dem Recht des Bundes (Berufsausbildung im Dualen System gemäß Berufsbildungsgesetz, BBiG) oder nach dem Recht der Länder (vollzeitschulische Ausbildungsgänge) oder mit dem Weiterbildungsabschluss der Fachschule bzw. der Fachakademie erworben werden.

Will man die Entwicklung des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland schlagwortartig charakterisieren, so könnte man hierfür den Ausdruck „Kontinuität im Wandel“ gebrauchen (vgl. ARBEITSGRUPPE BILDUNGSBERICHT AM MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG 1994). Radikale Strukturveränderungen, wie etwa die Ablösung des dreigliedrigen Schulwesens (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) durch die Gesamtschule oder die Verbindung von gymnasialer Oberstufe und beruflichem Schulwesen in Form einer Oberstufengesamtstufe (Kollegstufe) haben sich nicht durchsetzen lassen. Die Entwicklung des allgemeinen und beruflichen Schulwesens erfolgte im Wesentlichen durch kleinere Schritte der Anpassung an die demografischen Veränderungen sowie die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Herausforderungen. Von entscheidender Bedeutung war einerseits die Öffnung bestehender Bildungsgänge (Durchlässigkeit) und andererseits die Zuerkennung von Abschlussberechtigungen des allgemeinen Bildungswesens an Bildungsgänge des beruflichen Schulsystems („separate but equal“).

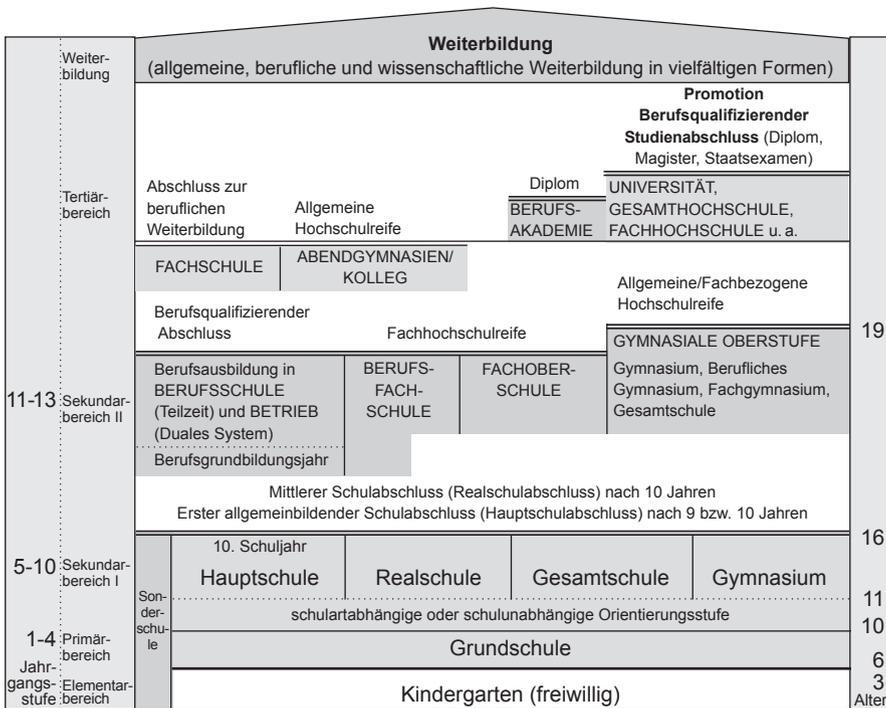
An derzeit prägenden Strukturmerkmalen des vertikal und horizontal gegliederten Bildungswesens in Deutschland sind hervorzuheben (KUTSCHA 1997):

- **Schulpflicht:** Die Schulpflichtgesetze der Bundesländer sehen vor, dass die allgemeine Vollzeit-Schulpflicht mit dem 6. Lebensjahr beginnt und – nach Bundesländern unterschiedlich – 9 oder 10 Jahre dauert. Für Schüler, die nach dem 15. bzw. 16. Lebensjahr keine allgemeine oder berufliche Vollzeitschule besuchen, besteht in der Regel eine Teilzeit-Schulpflicht bis zum 18. Lebensjahr. Sie ist an der Berufsschule zu absolvieren.

- Sekundarbereich I und Übergänge in den Sekundarbereich II: Innerhalb des allgemein bildenden Schulwesens findet im Anschluss an die 4- bzw. 6-jährige Grundschule (Primarbereich) eine Differenzierung nach Schularten des Sekundarbereichs I statt (Hauptschule, Realschule, Gymnasium oder Gesamtschule). Der erfolgreiche Abschluss der Hauptschule (Hauptschulabschluss) ist Voraussetzung für den Erwerb der Mittleren Reife und damit für den Besuch weiterführender Schulen in der Sekundarstufe II. In einigen Bundesländern kann die Mittlere Reife auch in einem 10. Schuljahr der Hauptschule erworben werden. Wird das Bildungsziel der Hauptschule nicht erreicht, erhält der Absolvent lediglich ein Abgangszeugnis. Absolventen der Hauptschule können ungeachtet ihres Abschlusses eine Berufsausbildung im Dualen System aufnehmen. Mit dem erfolgreichen Abschluss der Realschule bzw. mit der Versetzung von der Klasse 10 des Gymnasiums oder der Gesamtschule in die Klasse 11 der gymnasialen Oberstufe wird den Schülern und Schülerinnen die Mittlere Reife (Realschulabschluss, Fachoberschulreife) zuerkannt. Dieser Abschluss berechtigt z. B. zum Besuch der 3-jährigen gymnasialen Oberstufe, zum Besuch der Berufsfachschule oder der 2-jährigen Fachoberschule. Letztere führt zur Fachhochschulreife und berechtigt zum Besuch der Fachhochschule oder unter bestimmten Voraussetzungen zum Besuch eines weiteren Schuljahres mit dem Ziel der Allgemeinen Hochschulreife.
- Sekundarbereich II: Der Sekundarbereich II ist institutionell und curricular getrennt nach gymnasialer Oberstufe und beruflichem Schulwesen. Die gymnasiale Oberstufe vermittelt nach 3-jähriger Schulzeit das Abitur als Zertifikat der Allgemeinen Hochschulreife. Es bescheinigt also die allgemeine Studierfähigkeit und berechtigt im Prinzip dazu, jede beliebige Disziplin an einer Universität, Fachhochschule oder Gesamthochschule zu studieren. Das berufliche Schulwesen umfasst im Wesentlichen
  - die (Teilzeit-)Berufsschule als Partner der betrieblichen Berufsausbildung im Dualen System (einschließlich Berufsgrundbildungsjahr),
  - das vollzeitschulische Berufsvorbereitungsjahr (mit der Möglichkeit des Erwerbs des Hauptschulabschlusses),
  - die Berufsfachschulen (mit unterschiedlichen Möglichkeiten des Erwerbs des Realschulabschlusses, der fachgebundenen oder allgemeinen Hochschulreife oder eines berufsqualifizierenden Abschlusses nach Länderrecht, z. B. für Assistentenberufe, sozialpflegerische Berufe),
  - die Fachoberschule (mit dem Abschluss der Fachhochschulreife) und andere studienqualifizierende Angebote (berufliche Gymnasien, Fachgymnasien u. Ä.).
- Tertiärbereich: Die wichtigste berufliche Schule im Tertiärbereich ist die Fachschule als Weiterbildungseinrichtung in vollzeitschulischer und teilzeitschulischer Form. Fachschulen setzen den Abschluss einer einschlägigen Berufsausbildung

oder eine entsprechende praktische Berufsausbildung sowie – in der Regel – eine zusätzliche Berufsausübung voraus. Sie bereiten auf die Abschlüsse der Aufstiegsfortbildung vor, z. B. auf den Abschluss der Meisterprüfung in Industrie und Handwerk, den Abschluss als staatlich geprüfter Techniker oder als staatlich geprüfter Betriebswirt.

Abbildung 2 Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1998/99. Bonn 1998

Es ist Eigenart und Kernstück des deutschen Schulwesens, dass Abschlüsse immer auch Berechtigungen zum Besuch weiterführender Bildungseinrichtungen umfassen. Durch einen erfolgreichen Abschluss bestätigte Leistungen werden als Voraussetzungen für den Übergang in die nächste Stufe oder in andere Bereiche des Bildungswesens anerkannt. Formal betrachtet kann heute von jeder Schulart der Sekundar-

stufe I unter bestimmten Voraussetzungen der Übergang in die 3-jährige gymnasiale Oberstufe oder in die studienqualifizierenden Bildungswege des beruflichen Schulwesens (höhere Berufsfachschule, Fachoberschule u. a.) realisiert werden. Nach Erwerb des entsprechenden Schulabschlusses ist von da aus jeweils der Übergang in die Studiengänge der Universitäten, der Gesamt- und Fachhochschulen möglich. Das Berechtigungswesen mit seinen Allokations- und Selektionsfunktionen (vgl. KELL 1982) hat sich gewissermaßen gegenüber den Differenzierungen des Bildungssystems selbstständig und sein Steuerungspotenzial erweitert. Das gilt insbesondere im Hinblick auf den Erwerb allgemeiner Bildungsabschlüsse an beruflichen Schulen. So konstatierte GRÜNER (1979, S. 357) nach Abschluss der Reformphase: „Heute können in den meisten Bundesländern alle im allgemeinen Schulwesen zu erwerbenden Berechtigungen (Hochschulreife, Fachhochschulreife, mittlerer Schulabschluss, Hauptschulabschluss) auch im beruflichen Schulwesen erworben werden.“

Mit dem Beitritt der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland wurden die Strukturen des westdeutschen Bildungssystems, wie schon oben angedeutet, weitgehend übernommen, und zwar auf der Grundlage des „Hamburger Abkommens“ der westdeutschen Ministerpräsidenten von 1964. Allerdings zeichnen sich im Vollzug des Transformationsprozesses eigenständige Entwicklungen ab (FUCHS/REUTER 2000, S. 153 ff.). Es ist zu erwarten, dass die föderale Vielfalt des Bildungswesens unter diesen Bedingungen künftig eher zu- als abnehmen wird. Nachhaltige Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die unterschiedliche demografische Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern. Der Einbruch der Geburtenziffern in den neuen Ländern erfordert Anpassungsmaßnahmen im Bildungssystem, die tief in die strukturelle und organisatorische Gestaltung insbesondere des allgemein bildenden Schulwesens eingreifen und selbstverständlich auch das berufliche Bildungswesen nicht unberührt lassen. Mitte der neunziger Jahre lagen die Geburtenziffern in Ostdeutschland durchschnittlich bei 45 %, in manchen Regionen bei rund einem Drittel der Vergleichsdaten des Jahres 1989. Danach war ein leichter Wiederanstieg der Geburtenrate beobachtbar, der jedoch bereits Ende der neunziger Jahre wieder zum Stillstand kam. Verringerung der Klassengrößen, Schließung von Schulen, die Vergrößerung der Schuleinzugsbereiche etc. sind die absehbaren Folgen dieser Entwicklung. Davon sind die ohnehin bevölkerungsarmen Länder wie Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern in besonderer Weise betroffen.

An strukturellen Veränderungen im allgemeinen Schulwesen der ostdeutschen Länder sind der Bedeutungszuwachs der Gesamtschule und teilweise die Aufhebung der Hauptschule hervorzuheben. So besteht das allgemeine Schulwesen in Brandenburg aus einer 6-jährigen Grundschule und einem darauf aufbauenden Sekundarschulwesen mit Gymnasium, Realschule und Gesamtschule. Die Gesamtschule wird von etwa 50 % der Schüler im Sekundarbereich besucht und nimmt damit hinsichtlich des relativen Anteils der Gesamtschüler an den entsprechenden Altersjahren

innerhalb Deutschlands den ersten Platz ein. In Mecklenburg-Vorpommern – um ein anderes Beispiel zu nehmen – wurde mit dem Schulreformgesetz von 1996 die „Verbundene Haupt- und Realschule“ eingeführt. Vorgesehen ist überdies eine zweijährige schulartunabhängige Orientierungsstufe im Anschluss an die Grundschule. Längerfristig wird damit die Einführung der 6-jährigen Grundschule ins Auge gefasst. Mit diesen Maßnahmen versucht man einer zu frühzeitigen Auslese und der oben angesprochenen Marginalisierung der Hauptschule im gegliederten Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland entgegenzuwirken.

Im Bereich der beruflichen Bildung haben die ostdeutschen Länder weitgehend das in Westdeutschland vorhandene System der berufsbildenden Schulen und der damit verbundenen Berechtigungen übernommen. Dies war mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden; denn das alte System der beruflichen Schulen musste grundlegend umstrukturiert werden. Abgesehen davon erforderte die Einrichtung leistungsfähiger Berufsschulzentren einen hohen Mitteleinsatz. Der wohl stärkste Druck auf den Ausbau der beruflichen Schulen ging von der anhaltenden Lehrstellenknappheit aus. Ein Großteil der mit betrieblichen Ausbildungsplätzen nicht versorgten Jugendlichen musste auf berufliche Vollzeitschulen ausweichen. Die damit geschaffenen Kapazitäten an beruflichen Vollzeitschulen lassen sich mit Wirksamwerden des drastischen Geburtenrückgangs kaum auslasten; sie bilden jedoch – ähnlich wie der Ausbau der außerschulischen berufsvorbereitenden Maßnahmen – eine normative Kraft des Faktischen mit mutmaßlich nachhaltigem Einfluss auf die regionale Segmentierung des beruflichen Bildungswesens in Deutschland (siehe Abschnitt 2.3).

### 2.3 Arbeitsmarkt und Ausbildungsmarkt im regionalen Vergleich – Disparitäten und Ungleichheit beruflicher Bildungschancen als arbeitsmarkt- und bildungspolitische Herausforderung

Aus deutscher Sicht wird mit Blick auf die Vergangenheit zu Recht die vergleichsweise hohe Effizienz des Dualen Systems in Bezug auf die nachhaltige und flächendeckende Versorgung mit Ausbildungsplätzen hervorgehoben und auf die relativ hohe Eingliederungsquote an der Schwelle des Übergangs von der Berufsausbildung in die Erwerbstätigkeit hingewiesen. Allein schon die Quoten des Übergangs von der Sekundarstufe I in die daran anschließenden Bildungswege demonstrieren eindrucksvoll die Bedeutung des Dualen Systems im Vergleich zu den Alternativen der beruflichen Vollzeitschulen und der gymnasialen Oberstufe. Gleichwohl ist Abbildung 3 zu entnehmen, dass die duale Berufsausbildung instabil geworden ist. Anhaltende Attraktivität der studienqualifizierenden Bildungswege auf Seiten der Jugendlichen und Rückgang des Ausbildungsplatzangebotes haben dazu geführt, dass die Übergangsquote für die

duale Berufsausbildung innerhalb einer kurzen Zeitspanne 1990 bis 1995 von nahezu 50 % auf rund 42 % gesunken ist, während die gymnasiale Oberstufe, aber auch die beruflichen Vollzeitschulen, einen deutlichen Anstieg zu verzeichnen hatten. Die Gründe hierfür sind unterschiedlicher Art. Während die studienqualifizierenden Bildungsgänge dem Trend zu höheren Abschlüssen mit günstigeren Beschäftigungschancen folgen, ist der Anstieg bei den beruflichen Vollzeitschulen im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Jugendlichen keinen Ausbildungsplatz im Dualen System gefunden haben und sich in die Warteschlange berufsvorbereitender Angebote begeben beziehungsweise mit dem Besuch einer berufsqualifizierenden Berufsfachschule eine – aus ihrer Sicht häufig – zweitbeste Wahl treffen.

Abbildung 3 **Übergangsquoten aus der Sekundarstufe I**

Jahr	Berufliche Vollzeitschule	Duale Berufsausbildung	Gymnasiale Oberstufe
1978	30,4	47,9	21,7
1985	32,0	46,7	21,3
1990	27,6	49,8	22,6
1995	32,3	42,1	25,6

Quelle: Alex, L.: Entwicklung der Berufsausbildung in Deutschland. Bielefeld 1997, S. 17

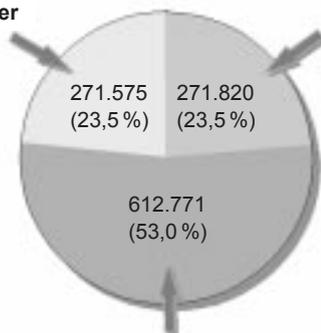
Bei den Daten des hier zugrunde liegenden Übergangskonzepts ist zu berücksichtigen, dass es sich nicht um die Ausbildungsquoten eines Altersjahrgangs handelt. In Deutschland besuchen Jugendliche häufig eine berufliche Vollzeitschule, zum Beispiel die Berufsfachschule oder die Fachoberschule, bevor sie eine Berufsausbildung im Dualen System absolvieren. Zudem entscheiden sich nicht wenige Schulabgänger mit Studienberechtigung (z. B. Abiturienten) für eine duale Berufsausbildung; ihr Anteil an der Gesamtzahl der Auszubildenden im Dualen System betrug 1995 immerhin rund 15 % (vgl. ALEX 1997, S. 41). Geht man bei den Berechnungen vom Altersjahrgang aus, so betrug der Anteil der Einmündungen in das Duale System an der durchschnittlichen Zahl der 16- bis 19-Jährigen mehr als 60 % (vgl. ALEX 1997, S. 35).

Die enge Rückkopplung der Berufsausbildung an das Beschäftigungssystem in Deutschland – entscheidend für die hohe Übergangsquote nach Abschluss der Berufsausbildung – ist zugleich eine der Hauptursachen für die starke Selektion beim Übergang von der Schule in das Ausbildungssystem. Durch das vertragsbasierte Ausbildungssystem findet gewissermaßen eine Vorselektion entsprechend dem Qualifikationsbedarf der Wirtschaft in Abhängigkeit von strukturellen, konjunkturellen und regionalen Entwicklungen statt, die mit erheblichen Chancenungleichheiten verbunden sind. Sie sind system- und strukturbedingt und deshalb durch Übergangsmaß-

nahmen allein nicht zu beheben. Auf die Gesamtzahl aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die außerhalb des Schulsystems eine Berufsausbildung starteten, ein Studium an einer Hochschule anfangen oder als Jugendliche ohne Ausbildung oder Arbeit registriert waren, entfielen wenig mehr als die Hälfte auf neu abgeschlossene Berufsausbildungsverträge im Dualen System und knapp ein Viertel auf die Studienanfänger im ersten Hochschulsesemester (Abbildung 4). Die Zahl der Jugendlichen ohne Ausbildung und Arbeit unter 20 Jahren überstieg die Zahl der Studienanfänger. Es handelt sich um Jugendliche in berufsvorbereitenden Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit sowie um Bewerber und Bewerberinnen auf Ausbildungsstellen, die bei den Arbeitsämtern als „noch nicht vermittelt“ registriert waren, und um die bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten arbeitslosen Jugendlichen unter 20 Jahren. Unberücksichtigt bleibt bei diesen Zahlen die „Dunkelziffer“ der bei den Arbeitsämtern nicht registrierten Jugendlichen.

Abbildung 4 **Schulabschluss – und was danach? Statuspassagen für Schulentlassene in der Bundesrepublik Deutschland 1998**  
(ohne Übergänge innerhalb des Schulsystems)

**Studienanfänger im  
1. Hochschulsesemester**



**Jugendliche ohne  
Ausbildung und Arbeit**

davon:

- Berufsvorbereitende Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (128.145)
- noch nicht vermittelte Bewerber (35.675)
- Arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren (108.000)

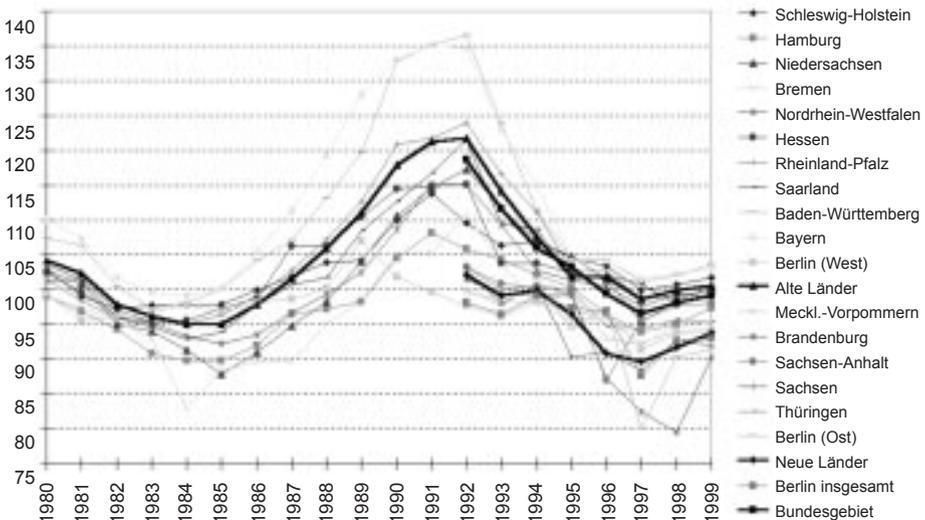
**Neu abgeschlossene  
Berufsausbildungsverträge**

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Bundesinstitut für Berufsbildung;  
Statistisches Bundesamt Deutschland

Anders als das allgemein bildende Schulwesen unterliegt die Berufsausbildung in hohem Maße konjunkturellen, regionalen und sektoralen Einflüssen. Hierzu muss man sich vergegenwärtigen: Die Ordnung der beruflichen Bildung liegt in staatlicher Verantwortung (der Staat erlässt – auf gesetzlicher Grundlage und unter Beteiligung der Tarifparteien – für jeden anerkannten Ausbildungsberuf bundeseinheitliche Ausbildungsordnungen), aber der Abschluss von Berufsausbildungsverträgen nach Maßga-

be staatlicher Ausbildungsordnungen obliegt ausschließlich den vertragschließenden Parteien, also den Ausbildungsbetrieben und den Auszubildenden bzw. deren Eltern. Dieses Mischsystem aus staatlichen, korporativen und marktwirtschaftlichen Komponenten (Staat, Tarifpartner, Kammern, Ausbildungsbetriebe) hat den Vorteil, Risiken des Marktversagens auf der einen Seite und des Staatsversagens auf der anderen Seite zu begrenzen, Fachkompetenzen und Legitimationsressourcen zu bündeln und unnötige Blockaden bei der Umsetzung bildungspolitischer Entscheidungen in die betriebliche Ausbildungspraxis zu vermeiden. Es verhindert aber nicht, dass das Angebot an Ausbildungsplätzen maßgeblich vom betrieblichen Qualifikationsbedarf und die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen von demografischen Entwicklungen und dem Bildungsverhalten der Jugendlichen beeinflusst wird. Im Unterschied zum allgemeinen Schulwesen, das gesetzlich verpflichtet ist, bei der regionalen Schulentwicklungsplanung ein vollständiges und auch wohnortnahes Bildungsangebot zu sichern, variieren die Chancen des Zugangs zu betrieblichen Ausbildungsplätzen mit konjunkturellen Schwankungen des Beschäftigungssystems und der jeweiligen regionalen Wirtschaftsstruktur im Wohn- und Arbeitsbereich der Ausbildungsplatzbewerber. Selbst zu Zeiten der Hochkonjunktur und des globalen Überschusses an gemeldeten Ausbildungsstellen trifft man in strukturschwachen Regionen auf einen erheblichen Mangel an Ausbildungsplätzen (siehe Abb. 5).

Abbildung 5 **Ausbildungsplatz-Angebots-Nachfrage-Relation in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Bundesgebiet 1980 bis 1999**



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung; eigene Berechnungen. (Jahresdurchschnitte)

Besonders dramatisch entwickelte sich die Ausbildungssituation in den neuen Bundesländern nach Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zur Bundesrepublik Deutschland. Die überkommene duale Struktur der Lehrlingsausbildung mit ihren zentralen Bestandteilen des fachtheoretischen und allgemein bildenden Unterrichts in der Berufsschule und des praktischen Lernens im Betrieb wurde auch in der DDR als eine Form der beruflichen Qualifizierung angesehen, an der im Grundsatz festzuhalten sei. Anders als in der alten Bundesrepublik mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Grundgesetz [GG]) sah die Verfassung der DDR vor, dass jeder Jugendliche das Recht und die Pflicht hat, einen Beruf zu erlernen. Für alle Abgänger der allgemein bildenden polytechnischen Oberschule, die keine anderen weiterführenden Bildungseinrichtungen (zum Beispiel die Erweiterte Oberschule) besuchten, stellte so die Lehrlingsausbildung den nächsten Schritt in der Bildungs- und Berufslaufbahn dar. Dies war in den 80er Jahren für drei Viertel aller Jugendlichen der vorgegebene Weg ins Arbeitsleben (vgl. ARBEITSGRUPPE BILDUNGSBERICHT AM MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG 1994).

Mit dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland wurde für das Ausbildungswesen im Rahmen des Dualen Systems das Prinzip der Vertragsfreiheit für den Abschluss von Ausbildungsverträgen und damit die Orientierung an der Bedarfslage der Betriebe (Markt) einerseits sowie an den Bildungsinteressen und am Bildungsverhalten der Jugendlichen bzw. deren Eltern andererseits übernommen. Es zeigte sich jedoch sehr bald, dass nur ein vergleichsweise geringer Anteil der Betriebe in der Lage war, Ausbildungsplätze anzubieten. Die Ausbildungsbeteiligung der Betriebe in Ostdeutschland liegt nach wie vor deutlich unter derjenigen westdeutscher Betriebe (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG 2000). Hintergrund der geringeren Ausbildungsbereitschaft ist u. a. die Umstrukturierung der ehemals großbetrieblich dominierten Ausbildung in der DDR und deren Verlagerung in kleine und mittlere Betriebe. In der DDR wurden rund drei Viertel aller Lehrlinge in den großbetrieblichen Kombinatn ausgebildet. Die Ausbildung im Handwerk spielte nur eine geringe Rolle. Mit der Entflechtung und Auflösung der Kombinate stehen diese für Ausbildungsaufgaben nicht mehr zur Verfügung. Die nach der Vereinigung entstandenen kleinen und mittleren Betriebe sind am Markt häufig noch nicht konsolidiert und können sich Ausbildungsaufgaben nur zögernd und vielfach nur unter dem Einfluss der Anreizförderung für Ostbetriebe öffnen. Die massive Anreizförderung für ausbildende Betriebe – sie erreichte zum Beispiel in Brandenburg einen Umfang von bis zu 80 % aller betrieblichen Ausbildungsplätze – entschärfte in gewisser Weise die katastrophale Ausbildungsstellensituation in den neuen Bundesländern, bewirkte jedoch vermutlich eine weitere Verzögerung in der Anpassung der Betriebe an die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des Dualen Systems.

Das frühere Nord-Süd-Gefälle regionaler Disparitäten in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland ist auch heute noch stark ausgeprägt, wird aber, wie angedeutet, überlagert von dem noch stärkeren Gefälle zwischen west- und ostdeutschen Ländern. Über den Zeitablauf hat sich im Durchschnitt an den regionalen Disparitäten kaum etwas geändert.

Nach der von uns durchgeführten clusteranalytischen Auswertung der jährlichen Arbeitslosenquoten und der Ausbildungsplatz-Angebots-Nachfrage-Relation (5-jährige Zeiträume) sind folgende Befunde zu verzeichnen (vgl. auch Abb. 5 und 7):

- Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Ausbildungsstellenmarkt. Bundesländer mit relativ niedrigen Arbeitslosenquoten, wie schon in den 80er Jahren Baden-Württemberg und Bayern, weisen die höchsten Angebots-Nachfrage-Relationen auf dem Ausbildungsstellenmarkt aus. Demgegenüber sind Länder mit der höchsten Arbeitslosenquote, so seit den 80er Jahren die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg und nach der Vereinigung noch ausgeprägter die neuen Bundesländer, am stärksten von den Einbrüchen auf dem Ausbildungsstellenmarkt betroffen.
- Die Varianz der länderspezifischen Abweichungen vom Bundesdurchschnitt der Angebots-Nachfrage-Relationen auf den Ausbildungsplatzmärkten verändert sich in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage. Sinkende Arbeitslosenquoten gehen einher mit zunehmenden Differenzen der Ausbildungsversorgungs-lage zwischen den Bundesländern (und Arbeitsamtsbezirken) und umgekehrt. Privilegierte Regionen zeichnen sich aus durch eine vergleichsweise hohe Reagibilität des Ausbildungsstellenmarktes in Abhängigkeit von der Entwicklung des Arbeitsmarktes. Tendenziell schlecht versorgte Ausbildungsmarktregionen verbessern ihre Ausbildungsmarktsituation bei konjunkturellem Aufschwung weniger stark als gut versorgte.
- Das Niveau der Arbeitslosigkeit ist seit 1991 bei zunehmender Spreizung der regionalen Arbeitslosenquoten rapide gestiegen (Abb. 7): In den westdeutschen Bundesländern lag die Arbeitslosenquote 1991 bei 6,3 und 1999 bei 9,9. Das Gesamtspektrum der Arbeitslosenquoten in den west- und ostdeutschen Bundesländern bewegte sich 1999 zwischen 7,3 für Baden-Württemberg und 21,7 für Sachsen-Anhalt.

Abbildung 6 **Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1995–1999**

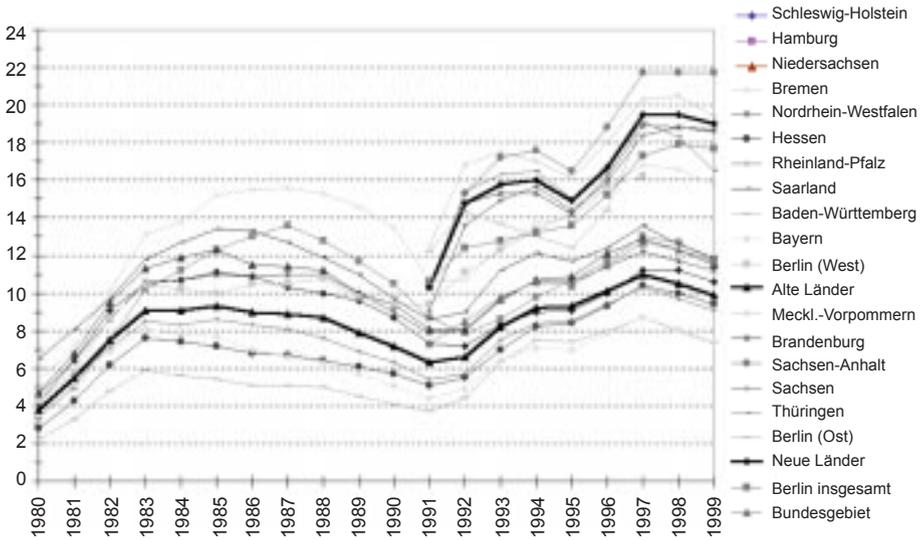
Bundesländer	Zugehörigkeit zum Cluster	Arbeitslosenquote	Ausbildungsplatz-Angebots-Nachfrage-Relation
Baden-Württemberg	1	7,9	103,1
Bayern	1	7,8	103,0
Hessen	1	9,5	100,3
Rheinland-Pfalz	1	9,4	100,8
Schleswig Holstein	1	10,4	102,1
Hamburg	2	12,0	96,6
Niedersachsen	2	11,9	100,1
Nordrhein-Westfalen	2	11,4	99,5
Saarland	2	12,4	100,4
Berlin insgesamt	3	16,3	93,5
Bremen	3	15,8	94,4
Mecklenburg-Vorpommern	3	18,9	94,9
Thüringen	3	17,1	96,0
Brandenburg	4	17,4	87,7
Sachsen-Anhalt	5	20,1	95,6
Sachsen	6	17,2	90,9

Quelle: Eigene Berechnungen

Im internationalen Vergleich gehörte die Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit zu den Ländern mit der niedrigsten Arbeitslosenquote der Jugendlichen unter 25 Jahren. Dies wurde insbesondere als ein Erfolg des Dualen Ausbildungssystems angesehen. Inzwischen hat sich die Arbeitslosigkeit für Jugendliche seit Beginn der 90er Jahre deutlich verschärft, und zwar stärker als bei Erwachsenen. Sie lag 1999 bei 10,5, bei einer Spannweite von 5,8 für Bayern und 19,3 für Berlin (Abb. 8).

In einer Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland, in der die Verteilung von Lebenschancen so eng an die Stellung im Beruf gebunden ist, kann der freiwillige oder erzwungene Verzicht auf Berufsausbildung irreversible Folgen haben. Wie die Befunde der westdeutschen Lebensverlaufsstudien am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung belegen (vgl. BLOSSFELD 1989), gilt das nicht nur für den Einzelfall, sondern für ganze Geburtskohorten. Vergegenwärtigt man sich diesen Zusammenhang, so wird deutlich, dass die soziale Dimension der Berufsbildungspolitik mehr ist als nur eine Frage lernfördernder Maßnahmen oder der finanziellen Unterstützung einkommenschwächerer Personenkreise. Über berufliche Aus- und Weiterbildung werden nicht bloß Chancen des Einkommenserwerbs verteilt – verteilt werden vielmehr Lebens-Chancen.

Abbildung 7 **Arbeitslosenquoten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Bundesgebiet 1980 bis 1999 (i. v. H.)**

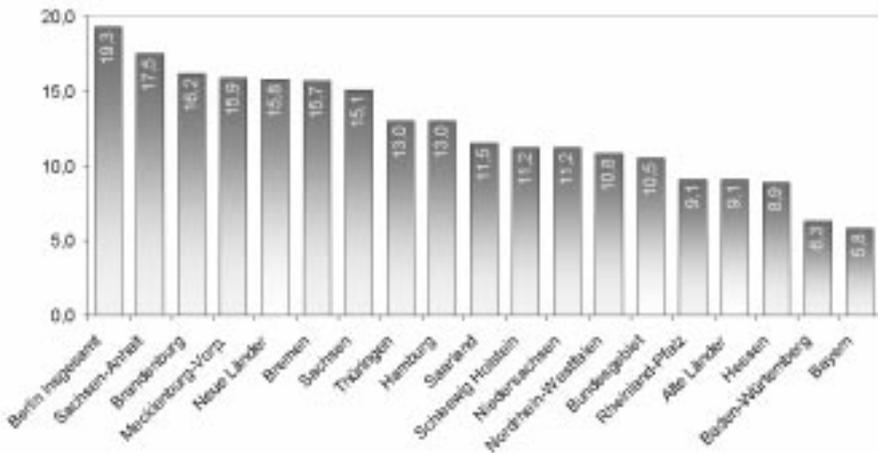


Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Versorgung Jugendlicher mit Ausbildungsplätzen höchsten Stellenwert in der arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Diskussion hat. Die Berufsausbildung im Dualen System gilt als beste Voraussetzung dafür, eine qualifizierte Erwerbstätigkeit ausüben zu können. Doch diese Annahme kollidiert mehr und mehr mit den harten Fakten des Arbeitsmarktes; sie behält allenfalls im Sinne des von MERTENS (1984) formulierten „Qualifikationsparadoxon“ ihre Berechtigung: Lernen und Qualifizierung sind als Teilnahmebedingung für den beruflichen Wettbewerb fast unerlässlich; sie sind aber keine hinreichende Garantie mehr für den individuellen Erfolg.

Höchste Priorität der Berufsbildungspolitik der Bundesregierung hat das Ziel „Ausbildung für alle“ (BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG 2000, S. 1). Allerdings lässt sich dieses Ziel nicht unmittelbar durchsetzen. Denn für die Ausbildung im Dualen System gilt nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der „Berufsfreiheit“ (Art. 12 des Grundgesetzes) die Vertragsfreiheit: Kein Unternehmen kann gezwungen werden, Ausbildungsplätze bereitzustellen. Die Ausbildungsbereitschaft und das Ausbildungsvolumen der Betriebe orientiert sich primär am Personalbedarf der einzelnen Unternehmen und damit letztlich am Markt. Hinzu kommt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein föderaler Bundesstaat ist, in dem die politischen und administrativen Zuständigkeiten für die Berufsausbildung auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt sind. Will man die beruflichen Bildungssysteme in den Nieder-

landen und in Deutschland miteinander vergleichen und die Möglichkeiten regionaler Initiativen auf dem Gebiet der beruflichen Bildung realitätsangemessen und differenziert beurteilen, so ist es ratsam, sich näher mit den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zu befassen (siehe Teil 2.4).

Abbildung 8 **Arbeitslose Jugendliche (unter 25 Jahre) in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Bundesgebiet 1999 (i. v. H.)**



## 2.4 Berufsbildungspolitik und -planung im Spannungsfeld von zentraler und dezentraler Steuerung

### 2.4.1 Gesetzliche Grundlagen der Berufsausbildung im Dualen System

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine föderative Republik und besteht nach dem Beitritt der früheren DDR aus insgesamt sechzehn Bundesländern. Bei den Ländern handelt es sich nicht bloß um territorial festgelegte Selbstverwaltungskörperschaften, sondern um „Staaten“ mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. So obliegt die staatliche Schulaufsicht nach dem Grundgesetz (Art. 7) uneingeschränkt den Bundesländern (Schul- und Kulturhoheit der Länder).

Soweit es die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ beziehungsweise die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich machen, hat der Bund

im Rahmen der „konkurrierenden Gesetzgebung“ das Recht, bundesgesetzliche Regelungen zu erlassen (Artikel 72 Abs. 2 GG). Das gilt zum Beispiel für das Recht der Wirtschaft und das Arbeitsrecht sowie für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Artikel 74). Die betriebliche Berufsausbildung ist Gegenstand des Wirtschafts- und Arbeitsrechts und unterliegt insofern der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. So hat der Bund im Rahmen dieser Gesetzgebungskompetenz die Handwerksordnung von 1965, das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und das Berufsbildungsgesetz (BBiG) von 1969 sowie im Jahre 1981 das Berufsbildungsförderungsgesetz (BerBiFG) und 1997 das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG im SGB III) erlassen.

Die genannten Gesetze sind für die außerschulische berufliche Aus- und Weiterbildung von grundlegender Bedeutung. So erlässt der Bund auf der Grundlage der Handwerksordnung und des Berufsbildungsgesetzes eigene Rechtsverordnungen. Diese regeln als unmittelbar geltendes Recht bundesweit die betriebliche Ausbildung in jedem der derzeit rund 350 Ausbildungsberufe (BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG 2000). Für einen anerkannten Ausbildungsberuf darf nur nach der Ausbildungsordnung des Bundes ausgebildet werden („Ausschließlichkeitsgrundsatz“). Die „Dualität“ der Berufsausbildung im Dualen System der Berufsausbildung betrifft also nicht nur die „Dualität“ der Lernorte in Ausbildungsbetrieben und Berufsschulen, sondern auch die „Dualität“ der Gesetzgebungskompetenzen: Der Bund regelt die betriebliche Berufsausbildung; die Länder sind zuständig für die Schulgesetze (einschließlich des Erlasses der Lehrpläne) und für die Schulaufsicht der Berufsschule. Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz für die betriebliche Berufsausbildung hat der Bund die Aufsicht über die Durchführung der betrieblichen Berufsausbildung für den Bereich des Handwerks an die Handwerkskammern, für den Bereich von Industrie und Handel an die Industrie- und Handelskammern (IHK) delegiert. Überdies bezieht der Bund die Spitzenverbände der Wirtschaft und der Gewerkschaften bei der Entwicklung der Ausbildungsordnungen ein (tripartes „Konsensprinzip“). Erst wenn sich die Sozialpartner auf die Eckdaten und auf die spezifischen Regelungsdetails der Ausbildungsordnungen (Fertigkeiten und Kenntnisse der Berufsausbildung, Prüfungsanforderungen etc.) geeinigt haben, erlässt der dafür zuständige Bundesminister förmlich die Verordnung über die Berufsausbildung in dem jeweiligen Beruf („Ausbildungsordnung“).

#### 2.4.2 *Kooperativer Föderalismus – Zentralisierung der Bildungspolitik und -planung*

Wenngleich die strenge Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zu den Wesensmerkmalen des föderativen Systems gehört, ist eine freiwillige Kooperation verfassungsrechtlich möglich. Sie wird auf dem Gebiet der Bildungspolitik und -planung zwischen den Bundesländern insbesondere durch die Ständige Konferenz der Kul-

tusminister der Länder (kurz: Kultusministerkonferenz oder KMK) praktiziert. Sie bestand schon vor Gründung der Bundesrepublik und ist der Kooperationspartner des Bundes, wenn es bei der Entwicklung von Ausbildungsordnungen für die betriebliche Berufsausbildung um die Abstimmung mit den (Rahmen-)Lehrplänen für den Berufsschulunterricht geht, für den die Länder zuständig sind. Die Abstimmungsverfahren sind in dem „Gemeinsamen Ergebnisprotokoll betreffend das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung zwischen Bundesregierung mit den Kultusministern (-senatoren) der Länder vom 30. Mai 1972“ festgelegt (vgl. BENNER/PÜTTMANN 1992).

Ein weiteres Beispiel für den „kooperativen Föderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei „Gemeinschaftsaufgaben“ nach Artikel 91a GG (zum Beispiel der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) und bei der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung (Artikel 91b GG). Auf der Grundlage des Artikels 91b schlossen Bund und Länder 1970 ein Verwaltungsabkommen über die Errichtung einer Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK). Das Abkommen wurde 1971 noch um eine Rahmenvereinbarung zur Koordination von Modellversuchen und 1975 um eine solche über die gemeinsame Forschungsförderung erweitert. Seither steht die Abkürzung BLK für „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“. Sie ist eine Regierungskommission und verfügt über eine gemeinsame Geschäftsstelle. Seit dem Beitritt der neuen Bundesländer setzt sich die BLK aus acht Vertretern der Bundesregierung (mit sechzehn Stimmen) und je einem Vertreter der Bundesländer zusammen. Soweit es um Bildungsplanung und Innovationen im Bildungswesen geht, liegt das Haupttätigkeitsfeld der BLK derzeit auf den Gebieten der punktuellen Unterstützung von Innovationsvorhaben in bilateraler Kooperation von Bund und einzelnen Ländern sowie der Förderung von Modellversuchen, die wichtige Impulse für die Weiterentwicklung in den Bereichen Schule, Ausbildung, Hochschule und Weiterbildung erwarten lassen. Die konkreten Arbeitsvorhaben werden von Fall zu Fall beschlossen. Hierüber informieren die Jahresberichte der BLK. Anders als in der Bildungsplanung haben die Aufgaben der BLK in der Forschungsförderung nach dem Beitritt der neuen Bundesländer an Bedeutung gewonnen.

#### 2.4.3 *Staatliche Schulaufsicht im Rahmen der Schul- und Kulturhoheit der Bundesländer – Dezentralisierungstendenzen*

Das gesamte Schulwesen steht nach den Bestimmungen des Grundgesetzes unter der Aufsicht des Staates. Darunter wird nach herrschender Meinung die Gesamtheit der staatlichen Herrschaftsrechte über die Schule verstanden, also die staatliche Zuständigkeit für die Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens

(vgl. HESSELBERGER 1996, S. 111). Der staatlichen Schulaufsicht unterliegen nicht nur die allgemeinen und beruflichen Schulen des öffentlichen Bildungswesens, sondern auch die privaten Schulen.

Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Sofern beispielsweise berufliche Schulen in privater Trägerschaft als „Ersatzschulen“ für berufliche Bildungsgänge des öffentlichen Bildungswesens dienen (z. B. Berufsschulen in betrieblicher Trägerschaft), müssen sie die schulaufsichtsrechtlichen Auflagen des jeweiligen Bundeslandes erfüllen, z. B. die Lehrpläne einhalten. Voraussetzung für die Genehmigung privater Schulen ist, dass diese in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Benachteiligung der Schülerschaft nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Im Unterschied zu den Niederlanden ist es in Deutschland verhältnismäßig schwierig, die Auflagen für die Einrichtung einer Privatschule zu erfüllen. Unter diesen Bedingungen spielt die Privatschule in der Bundesrepublik Deutschland eine vergleichsweise geringe Rolle.

Die Staatliche Schulaufsicht wird hinsichtlich ihrer Aufgaben und Organisationsstrukturen (Schulverwaltung) im Einzelnen durch die Schulgesetze der Bundesländer geregelt (vgl. HECKEL/AVENARIUS 2000). Bei den beruflichen Schulen überwiegt der zweistufige Instanzenaufbau. So wird die Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen wahrgenommen vom Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung als oberster Schulaufsichtsbehörde und von den Bezirksregierungen als den oberen Schulaufsichtsbehörden.

Nach Art und Zuständigkeit wird bei der Schulaufsicht zwischen Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht unterschieden. Kern der Schulaufsicht im engeren Sinne ist die Fachaufsicht. Sie äußert sich in der pädagogischen Betreuung und Förderung der Schularbeit durch die Schulaufsichtsbeamten, die darüber wachen, dass die allgemeinen Normen und Ordnungen eingehalten werden und dass Unterricht und Erziehung fachlich und methodisch in Ordnung bleiben und möglichst noch verbessert werden. In Bezug auf die einzelnen Schulen wird die Schulaufsicht durch Schulräte wahrgenommen. Zu deren Pflichten gehören vor allem Personalangelegenheiten, insbesondere die Einstellung von Lehrern nach dem Zweiten Staatsexamen, die Zuweisung zu bestimmten Schulen sowie die Beförderung und Versetzung der Lehrer und Lehrerinnen. Im Rahmen dieser Tätigkeiten besucht der Schulrat die Schulen und nimmt an Unterrichtsstunden teil, um dienstliche Beurteilungen anzufertigen.

Einen weiteren wichtigen Aufgabenbereich bilden Fragen der Schulorganisation, der Schulentwicklung und des Schulaufbaus. Die Vertreter der staatlichen Schulaufsicht haben dabei mit den zuständigen Schulträgern, in der Regel den Gemeinden, engen Kontakt zu halten. War die Schulaufsicht früher vor allem mit Kontroll- und Prüfungspflichten belastet, so ist der Umfang dieser Tätigkeiten in den vergangenen

Jahren kontinuierlich kleiner geworden. Damit deutet sich die Durchsetzung einer Konzeption an, wonach die Schulaufsicht in erster Linie beratende Funktion haben soll (vgl. ARBEITSGRUPPE BILDUNGSBERICHT AM MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG 1994, S. 104). Diese Entwicklung ist im Zusammenhang mit Dezentralisierungstendenzen im Schulbereich und der Stärkung schulinновativer Ansätze auf regionaler und lokaler Ebene zu sehen. Im umfassenden Sinne hat Schulaufsicht „die pädagogische Selbstverantwortung zu pflegen, Schulträger, Schulleiter, Lehrer und Schüler zur Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten anzuhalten und das Interesse der kommunalen Selbstverwaltung an der Schule zu fördern“ (SIGGEMEIER 1999, S. 342).

## 2.5 Berufliche Bildung im Netzwerk regionaler und lokaler Qualifizierungsstrukturen

### 2.5.1 *Schulträger und berufliche Schulen im Bereich des öffentlichen Schulwesens*

Die verfassungsrechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen scheinen auf den ersten Blick verhältnismäßig wenig Freiraum für regionale Initiativen zur Reform des allgemeinen und beruflichen Schulwesens zu lassen. Schulen und lokale Schulträger unterliegen der staatlichen Aufsicht nach den Schulgesetzen der Länder, und die Länder ihrerseits sind unter den Zwängen des Berechtigungswesens an die länderübergreifenden Vereinbarungen, insbesondere der Kultusministerkonferenz, gebunden. Gleichwohl lässt sich seit etlichen Jahren eine verstärkte Öffnung für Schulreformen „vor Ort“ beobachten. Symptomatisch dafür ist das Plädoyer eines früheren Kultusministers für eine „erlassfreie Schule“. Diese Forderung wurde nie in die Schulpraxis umgesetzt, aber sie deutet darauf hin, dass die „top-down“-Struktur der staatlichen Bildungsplanung und Schulaufsicht nicht nur an der Schulbasis, sondern auch an der Spitze der Schulverwaltung als ernst zu nehmendes Hindernis auf dem Weg zur Modernisierung des Schulwesens verstanden wurde.

Nach dem Grundgesetz muss den Gemeinden das Recht gewährt werden, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Sache zu regeln“ (Artikel 28 Abs. 2 GG). Selbstverständlich gehört dazu auch die Schule, für die die kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträger zuständig sind. Die Zuständigkeiten von Schulaufsicht, Schulträger und Schulen orientieren sich an der in Deutschland üblichen Differenzierung in „innere“ und „äußere“ Schulangelegenheiten. Innere Schulangelegenheiten betreffen insbesondere Ziele, Inhalte und Organisation des Schulunterrichts; dafür ist die staatliche Schulaufsicht zuständig. Bei den

äußeren Schulangelegenheiten handelt es sich um die Finanzierung und Ausstattung der Schulen. Diese wiederum fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden. Die Kommunen kommen auf für die Grundstücke, Gebäude und Sachausstattung der Schulen sowie für das Verwaltungspersonal. Die Finanzierung der Lehrergehälter ist Angelegenheit des Landes.

Im engen Zusammenhang mit der Schulträgerschaft steht die Frage nach der Zuständigkeit für die Schulentwicklungsplanung. Sie wird in den Bundesländern unterschiedlich praktiziert (vgl. PFEIFFER 1999, S. 343). In einigen Bundesländern wird die Gesamtentwicklung des Schulwesens in erster Linie von der Landesregierung getragen und verantwortet. Andere Länder hingegen übertragen die Planungsberechtigung schwerpunktmäßig auf kreisfreie Städte und Landkreise. Eine dritte Ländergruppe hat die einzelnen Kommunen verantwortlich in die Gestaltung und Planung des Schulwesens einbezogen. Hierbei wird Schulentwicklung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung durch die gewählten Organe der Gebietskörperschaften wahrgenommen.

Zu den vordringlichen Aufgaben der kommunalen Schulentwicklungsplanung gehört die Sicherstellung eines wohnortnahen Bildungsangebots. Die Gemeinden sind zur Errichtung und Unterhaltung von Grund-, Haupt- und bestimmten Sonderschulen und – bei Bedarf – von Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen verpflichtet. Für die berufsbildenden Schulen besteht eine Trägerschaftsverpflichtung der Kreise bzw. der kreisfreien Städte. Die Länder geben bei schulorganisatorischen Entscheidungen der Schulträger nicht nur die Schulformen, sondern auch Größenordnungen und Schulbaurichtlinien bzw. Raumprogramme vor. Die Beschlüsse über die Errichtung, Änderung oder Auflösung von Schulen unterliegen in der Regel schulaufsichtlicher Genehmigung.

Die Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten sowie die damit verbundenen Mitwirkungs- und Gestaltungsformen seitens der Schulträger sind zunehmend der Kritik ausgesetzt. So wird in der Denkschrift der Bildungskommission des Landes Nordrhein-Westfalen „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ (1995) beklagt, dass die gegenwärtigen Regelungen eine umfassende und ganzheitliche Wahrnehmung von kommunaler Verantwortung im Schulbereich behindern. Sie basierten auf einem engen Verständnis von Schulträgerschaft, bei dem quantitative Fragen der Versorgung mit Schulplätzen und sächlicher Ausstattung im Vordergrund stünden. Planung und Entscheidungen in diesem Bereich erfolgten ohne hinreichenden Einfluss auf die pädagogische Entwicklung der Einzelschulen und unabhängig von der personellen Besetzung. „Schulträgerschaft bleibt so dem gegenüber, was in Schulen qualitativ geschieht, äußerlich, erscheint als Schulträgerverwaltung, als zweite Bürokratie neben der Schulaufsicht“ (BILDUNGSKOMMISSION NRW 1995, S. 172).

Die hier geäußerte Kritik mag einseitig erscheinen. Aber sie signalisiert in ihrer Schärfe dringenden Handlungsbedarf auf kommunaler Ebene. Zwar ist mit der ARBEITSGRUPPE BILDUNGSBERICHT AM MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG (1994, S. 116) zu konstatieren, „dass in der Bundesrepublik ein Dezentralisierungsprozess im Schulwesen eingesetzt hat“. Doch gibt es bislang nur wenige überzeugende Beispiele dafür, wie Dezentralisierung im Schulwesen nachhaltig gefördert und zugleich mit dem Anspruch öffentlicher Verantwortung für das gesamte Bildungswesen konstruktiv ausbalanciert werden kann.

### 2.5.2 *Institutionelle Akteure der außerschulischen Berufsbildung: Kammern, Arbeitsämter, Kommunen*

#### *Funktionsbereiche der außerschulischen beruflichen Bildung*

Wie im historischen Rückblick angedeutet wurde (Abschnitt 2.1), folgen das berufliche Schulwesen und die betriebliche Aus- und Weiterbildung zwei unterschiedlichen Systembildungskonzepten: dem staatsadministrativen Konzept auf der einen Seite und dem korporativen auf der anderen. Für die Entwicklung realitätsangemessener Perspektiven in Bezug auf das Konzept Lernender Regionen ist die Analyse und Beachtung der unterschiedlichen System- und Handlungslogiken von grundlegender Bedeutung. Dies wird im folgenden Abschnitt erneut aufgegriffen. Vorab jedoch ist noch zu klären, welche Akteure und Zuständigkeiten das regionale Feld der außerschulischen Berufsbildung prägen. Hierbei lässt sich noch weniger als auf dem Gebiet des beruflichen Schulwesens ein einheitliches Bild für die gesamte Bundesrepublik zeichnen. Die Schwierigkeit liegt schon darin, dass sich für die außerschulische Berufsbildung weder ein einheitlicher Regionalbezug herstellen noch präzise bestimmen lässt, welche Qualifizierungssysteme und -angebote sich hinter dem Ausdruck der „außerschulischen“ Berufsbildung im Einzelnen verbergen.

Von regionalen und institutionellen Besonderheiten abgesehen, lässt sich die außerschulische Berufsbildung mit drei, im weitesten Sinne berufsqualifizierenden Funktionsbereichen umschreiben: den berufsvorbereitenden Maßnahmen (u. a. der kommunalen Jugendberufshilfe), der Berufsausbildung (im Dualen System) und der beruflichen Weiterbildung (u. a. der betrieblichen Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung, der aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten Weiterbildung freier Träger).

„Außerschulisch“ soll zunächst in negativer Abgrenzung heißen, dass diese Qualifizierungsbereiche nicht allein in schulischer Zuständigkeit, also außerhalb staatlicher Schulaufsicht, durchgeführt werden und die Steuerung dieser Bereiche nicht nach schuladministrativen Prinzipien erfolgt. Was das Verhältnis von schulischer und außerschulischer Berufsbildung betrifft, lässt sich in Deutschland eine Entwicklung beobachten, die durch das Nebeneinander von Komplementarität und Parallelität gekennzeichnet ist:

Mit Komplementarität ist eine Beziehung zwischen Schule und nichtschulischen Lernorten (Betrieben, überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, freien Bildungsträgern) gemeint, die darauf abzielt, die jeweiligen Qualifikationsangebote auf ein gemeinsames Ziel hin abzustimmen und möglichst zu optimieren. Typisch dafür ist die Berufsausbildung im Dualen System. Der Berufsschulunterricht vertieft und erweitert die betriebliche Ausbildung. Der gemeinsame Bezugspunkt ist die Vermittlung beruflicher Handlungskompetenzen in einem Ausbildungsberuf. Dementsprechend heisst es in der Rahmenvereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Berufsschule: „Die Berufsschule und die Ausbildungsbetriebe erfüllen in der dualen Berufsausbildung einen gemeinsamen Bildungsauftrag“ (KULTUSMINISTERKONFERENZ 1991, S. 3). Auch wenn Berufsschule und Ausbildungsbetrieb „vor Ort“ nicht unmittelbar zusammenarbeiten, ist durch das oben beschriebene Abstimmungsverfahren bei der Entwicklung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen zumindest sichergestellt, dass sich die Ausbildungsprogramme für die betriebliche Berufsausbildung und den Berufsschulunterricht (komplementär) ergänzen.

Parallele Angebote gibt es typischerweise in der Berufsvorbereitung marktbenachteiligter Jugendlicher, aber auch in der beruflichen Weiterbildung. Berufliche Schulen bieten das Berufsvorbereitungsjahr an, um insbesondere Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss in Verbindung mit einem berufsvorbereitenden Unterrichtsangebot die Möglichkeit zu geben, den Hauptschulabschluss zu erreichen und damit ihre Bewerbungschancen auf dem Ausbildungsstellenmarkt zu verbessern. Daneben hat sich ein „System“ berufsvorbereitender Maßnahmen entwickelt, das teilweise mit den beruflichen Schulen um die Klientel der marktbenachteiligten Jugendlichen in Wettbewerb tritt. Diese Parallelität bzw. Pluralität und Konkurrenz kann ein Mangel regionaler Bildungsplanung sein, unter günstigen Bedingungen jedoch durchaus auch stimulierende Effekte erzeugen und dazu beitragen, dass die Bildungsanbieter unter „Konkurrenzzwang“ ihre Lernpotenziale aktivieren.

Was sind nun die regionalen Akteure sowie Steuerungsinstanzen und -instrumente, welche die unterschiedlichen Bereiche der außerschulischen berufsvorbereitenden Maßnahmen, der beruflichen Aus- und Weiterbildung prägen?

Bei den Akteuren der außerschulischen Berufsbildung ist zu unterscheiden zwischen

- politisch-administrativen und intermediären Instanzen, die Finanzierungs-, Regelungs-, Aufsichts- und Beratungsfunktionen übernehmen (Arbeitsämter, Kammern, kommunale Ämter für Jugendhilfe, Wirtschaftsförderung etc.),
- Trägern und Einrichtungen, in deren Zuständigkeit die „operative“ Durchführung der beruflichen Qualifizierungsfunktionen fällt (Betriebe, überbetriebliche Ausbildungsstätten, Einrichtungen der freien Träger etc.) und schließlich
- den unmittelbar an beruflichen Qualifizierungsprozessen beteiligten Personen (Auszubildende und Auszubildende in der betrieblichen Berufsausbildung, Teilneh-

mer an betrieblichen und außerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen, Ausbildungs- und Betreuungspersonal an berufsvorbereitenden Maßnahmen der freien Träger etc.).

### *Die Kammern: Korporative Netzwerke der beruflichen Aus- und Weiterbildung*

Die Funktion der Kammern ist in den bisherigen Ausführungen schon mehrfach angesprochen worden. Kammern haben nach dem Berufsbildungsgesetz bzw. der Handwerksordnung als „zuständige Stelle“ für die Berufsausbildung die Aufgabe,

- die Durchführung der Berufsausbildung auf der Grundlage der bundesgesetzlichen Bestimmungen zu überwachen (das betrifft insbesondere die persönliche und fachliche Eignung des Ausbildungspersonals und die Eignung der Ausbildungsstätte);
- die Ausbildung in den Betrieben durch Beratung der Ausbildenden und Auszubildenden zu fördern (dazu gehört zum Beispiel die Beratung der Auszubildenden und Ausbildenden durch Ausbildungsberater, die Information über neue Berufe oder die Schlichtung in Konfliktfällen);
- die Zwischen- und Abschlussprüfungen durchzuführen und
- Regelungen zu erlassen, soweit übergeordnete Vorschriften und Rechtsverordnungen, etwa des Bundes, nicht bestehen (das gilt zum Beispiel für den Erlass von Prüfungsordnungen).

Darüber hinaus sind die Kammern für die berufliche Fortbildung und Umschulung zuständig. Als Leistungen auf diesem Gebiet gelten hier:

- die Entwicklung wirtschaftsnaher Fortbildungsprofile;
- die Regelung, Organisation und Durchführung von anerkannten Fortbildungsprüfungen (zum Beispiel für Handwerks- und Industriemeister oder für Fachwirte);
- die Organisation und Durchführung der Ausbildereignungsprüfung;
- die Durchführung von Seminaren, Kursen und Vorträgen für Aufstieg und Anpassung im Berufsleben und schließlich
- die Beratung und Information (zum Beispiel mithilfe von Datenbanken).

In Deutschland sind alle Handwerksbetriebe und Gewerbetreibenden zur Mitgliedschaft in der für sie zuständigen Kammer verpflichtet. Obwohl es sich bei den Kammern juristisch betrachtet um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, verstehen sich die Kammern nicht als staatliche Behörde, sondern als Selbstverwaltungseinrichtung und Interessenvertretung der Wirtschaft. Das politische und regionale Leitbild der Kammern kommt in folgendem Internettext der Industrie- und Handelskammer Hamburg treffend zum Ausdruck:

„Unser Leitbild  
Wir handeln für Hamburg.  
Engagement ist Pflicht.

...

1. Unsere Handelskammer vertritt – im Unterschied zum Partikularinteresse einzelner Branchen – das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Sie tut dies gegenüber dem Senat, der Bundesregierung, den Parlamenten in Hamburg und Berlin sowie gegenüber der Europäischen Union. Unsere Handelskammer ist dem Gemeinwohl verpflichtet.
2. Betroffene sollen zu Beteiligten werden. Deshalb hat unsere Handelskammer Wirtschaftsverwaltungsaufgaben übernommen, die sonst der Staat wahrnehmen müsste. Wir tun dies praxisnah, unbürokratisch und kostengünstig.
3. Unsere Handelskammer ist auch Wirtschaftsförderungsinstitution – durch Seminare, Publikationen und Beratungsleistungen bieten wir unseren Mitgliedern Hilfe zur Selbsthilfe.

Wir kooperieren hierbei mit den Industrie- und Handelskammern in Deutschland und dem weltweiten Netz der Auslandshandelskammern. Mit der Handwerkskammer Hamburg und den hier ansässigen Verbänden fühlen wir uns partnerschaftlich verbunden.

Wir sind dem Leitbild der sozialen Marktwirtschaft verpflichtet und treten aktiv für eine liberale Ordnungspolitik und einen fairen Wettbewerb ein. Wir wollen mithilfe internationaler und nationaler Maßstäbe Wirtschaftspolitik messbar machen, aber auch uns selbst messen lassen.

...“

Eine detaillierte Auswertung unserer Internetanalysen belegt, dass durchweg alle Kammern ihre Dienstleistungsaufgaben gegenüber den kammerzugehörigen Mitgliedern betonen. Ihr Status als Körperschaften des öffentlichen Rechts und die damit verbundenen hoheitlichen Aufgaben der staatlichen Rechtsaufsicht spielen bei der Präsentation des eigenen Leitbildes eine untergeordnete Rolle. Durch die regionale Gliederung, die das gesamte Bundesgebiet erfasst, bringen die Kammern darüber hinaus die spezifischen regionalen, also betriebsübergreifenden Belange zur Geltung.

*Die Arbeitsämter: Knotenpunkte regionaler Arbeits- und Ausbildungsplatzmärkte*

Die hier angesprochene Tendenz zur Dezentralisierung hoheitlicher Aufgaben in Verbindung mit zunehmender Dienstleistungsorientierung in Bezug auf die jeweilige regionale Klientel ist auch im Bereich der öffentlichen Arbeitsverwaltung durch die Bundesanstalt für Arbeit zu beobachten. Die regionalen bzw. örtlichen Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit sind die Arbeitsämter. Sie sind insbesondere für die Ver-

mittlung von Arbeitsplätzen und Ausbildungsstellen, für die Gewährung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, für die Berufsberatung sowie für die Förderung berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen, der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung zuständig. Gesetzliche Grundlage ist das Sozialgesetzbuch (SGB). In das dritte Buch (SGB III) wurde mit Wirkung vom 01.01.1998 das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) integriert. Das AFRG löste das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 ab. Damit sind Änderungen für die Arbeitsmarktpolitik verbunden, die für die regionalen Aktivitäten der Arbeitsämter von weitreichender Bedeutung sein können.

Der Grundansatz des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 zielte ab auf eine aktive und vorbeugende Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Globalsteuerung (vgl. BAYER/DOBISCHAT/KOHSIEK 1998). Durch den Einsatz unterschiedlicher Instrumente und Maßnahmen wie der Information und Beratung (Berufsberatung), dem Angebot an berufsvorbereitenden Maßnahmen, der Förderung von Berufsausbildung, beruflicher Fortbildung und Umschulung sowie der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen (zum Beispiel durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) sollten insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- Verhinderung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung,
- Förderung der beruflichen Mobilität von Erwerbstätigen,
- Abwehr nachteiliger Folgen des technischen und strukturellen Wandels für die Erwerbstätigen und
- (Wieder-)Eingliederung von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt

Als arbeitsmarktpolitisches Leitziel formulierte das AFG im § 1: „Die Maßnahmen sind ... darauf auszurichten, dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.“ Insbesondere der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland und die Erfahrungen im Transformationsprozess der neuen Bundesländer haben die Grenzen und Reichweiten des AFG hervortreten lassen, vor allem im Zusammenhang mit den fast flächendeckend entstandenen ostdeutschen Beschäftigungsgesellschaften („Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“, kurz ABS-Gesellschaften, vgl. KNUTH 1996). Es zeigte sich, dass die hohen Ansprüche des AFG mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht einzulösen waren. Kritisiert wurde besonders die prozyklische Finanzierung der AFG-geförderten Bildungsmaßnahmen. Sie hatte zu einer diskontinuierlichen Stop-and-Go-Politik geführt und den regionalen Akteuren in den Arbeitsamtsbezirken, namentlich den kommerziellen und gemeinnützigen Bildungsträgern, die von den Arbeitsämtern mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragt waren, nur wenig Planungssicherheit gegeben (vgl. DOBISCHAT 1999, S. 17).

Das seit 1998 geltende Arbeitsförderungsreformgesetz (SGB III) hat den früheren Anspruch der Globalsteuerung fallen gelassen. Die Aufgaben der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit konzentrieren sich nunmehr auf ein arbeitsmarktpolitisches Ausgleichsziel: „Durch die Leistungen der Arbeitsförderung soll vor allem der Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützt werden“ (§ 1 Abs. 1 SGB III). Das Gesetz betont die Eigenverantwortung der Marktteilnehmer und den Aspekt der individuellen Förderung von Angehörigen so genannter Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit werden von Arbeitsämtern in insgesamt 172 Arbeitsamtsbezirken wahrgenommen, davon entfallen 137 Arbeitsamtsbezirke auf westdeutsche und 35 auf ostdeutsche Bundesländer. Die Arbeitsämter haben mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes zusammenzuarbeiten. Das gilt vor allem für die Kooperation mit denjenigen Organisationen, die die berufsqualifizierenden Maßnahmen durchführen, aber auch für die Zusammenarbeit im Netzwerk der regionalen Steuerungs- und Aufsichtsinstanzen (Kammern, Kommunen etc.).

Bei den Leistungen der Arbeitsförderung unterscheidet das SGB III zwischen (a) Leistungen an Arbeitnehmer (einschließlich Arbeitslose und Auszubildende) sowie (b) Leistungen an Arbeitgeber und (c) Leistungen an Träger der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

- Die Leistungen an Arbeitnehmer umfassen unter Qualifizierungsgesichtspunkten: die Unterstützung der Beratung und Vermittlung, die Verbesserung der Eingliederungsaussichten (zum Beispiel durch Trainingsmaßnahmen), die Förderung der Berufsausbildung (zum Beispiel durch Beihilfen für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und für die Berufsausbildung), die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die Förderung der beruflichen Eingliederung Behinderter.
- Bei den Leistungen an Arbeitgeber sieht das SGB III die Möglichkeit vor, dass Arbeitgeber und Arbeitslose mit Zustimmung des Arbeitsamtes einen „Eingliederungsvertrag“ schließen. Durch den Eingliederungsvertrag verpflichtet sich der Arbeitgeber, dem Beschäftigten (als Vertragspartner) die Gelegenheit zu geben, sich unter betriebsüblichen Arbeitsbedingungen zu qualifizieren und einzuarbeiten, und zwar mit dem Ziel, ihn nach erfolgreichem Abschluss der Eingliederung in ein Arbeitsverhältnis zu übernehmen. Das Arbeitsamt erstattet dem Arbeitgeber die für Qualifizierungszwecke (Zeiten ohne Arbeitsleistungen) anfallenden Kosten.
- Träger von Einrichtungen der außerschulischen Aus- und Weiterbildung oder zur beruflichen Eingliederung können durch Darlehen und Zuschüsse gefördert werden, so etwa für den Aufbau, die Erweiterung und Ausstattung der Einrichtungen, für Maßnahmen zur Entwicklung und Weiterentwicklung von Lehrgängen und für ausbildungsbegleitende Hilfen.

Mithilfe der trägerbezogenen Leistungen ist mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und im Zusammenhang mit den Transformationsproblemen der neuen Bundesländer ein dichtes Netz an Trägern der außerschulischen Aus- und Weiterbildung entstanden. Es hat sich in den Problemregionen des Ausbildungs- und Arbeitsmarkts (siehe Abschnitt 2.4) neben dem Bereich der berufsbildenden Schulen und der betrieblichen Aus- und Weiterbildung gewissermaßen „unter der Aufsicht“ der Arbeitsämter als „Übergangssystem“ eigener Prägung etabliert. Diesen so genannten AFG- beziehungsweise SGB III-geförderten Bildungsträgern kommt als regionalen Akteuren eine maßgebliche Bedeutung zu (BOSCH/DOBISCHAT/HUSEMANN 1998). Sie konzeptionieren Qualifizierungsmaßnahmen und bieten sie auf dem Weiterbildungsmarkt an (freie Maßnahmen) oder führen im Auftrag der Arbeitsverwaltung berufsvorbereitende Maßnahmen durch, in denen den Teilnehmern beruflich verwertbare Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden (Auftragsmaßnahmen).

Unter dem Gesichtspunkt Lernender Regionen ist von Bedeutung, dass das SGB III die Akzente für die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik neu setzt und damit die Zuständigkeiten für Arbeitsämter neu festlegt (vgl. BRINKMANN 1998). Der Regionalbezug hatte für die Tätigkeit der Arbeitsämter selbstverständlich schon immer eine ausschlaggebende Bedeutung, jedoch in unterschiedlichen Ausprägungen. Hierbei ist zwischen „Regionalisierung“ und „Dezentralisierung“ zu unterscheiden. Im engeren Sinne bedeutet Regionalisierung im vorliegenden Zusammenhang die Freigabe von Entscheidungsspielräumen für die Arbeitsämter, während Dezentralisierung eine Verlagerung der Umsetzung vorgegebener Programme auf die räumlich niedrigere Ebene meint (vgl. HILD 1997, S. 224).

Mit dem SGB III wurde in diesem Sinne Arbeitsförderung auf der Bundesebene in wesentlichen Teilen dezentralisiert; es wurden aber auch Entscheidungsspielräume verlagert (vgl. BRINKMANN 1999, S. 7). Das gilt insbesondere für den Bereich der so genannten Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung, dazu gehören zum Beispiel die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Seit 1998 gibt es für solche Ermessensleistungen nur noch einen Budgettitel. Den Arbeitsämtern ist weitgehend freigestellt, wie sie diesen auf die einzelnen Instrumente verteilen und dabei die besonderen regionalen Belange berücksichtigen. Die Arbeitsämter müssen für jede Art der gesetzlich vorgesehenen Ermessensleistung Mittel zur Verfügung stellen und dabei die besondere Lage und Entwicklung des regionalen Arbeitsmarktes berücksichtigen. Sie sind aber – ganz anders als früher – frei in der Festlegung der Gewichte, mit denen zum Beispiel in den Arbeitsamtsbezirken Qualifizierung, Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung oder betriebsbezogene Einstellungshilfen zur Anwendung kommen.

Bislang liegen noch keine empirischen Daten darüber vor, wie die Arbeitsämter die neuen Möglichkeiten der eigenverantwortlichen Bewirtschaftung der Mittel für

Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung tatsächlich in Anspruch nehmen. Experten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) gehen davon aus, dass die Einsatzfelder der freien Förderung im Kern genutzt werden, um

- „arbeitsmarktpolitische Aktivitäten in den Regionen mit anderen Handlungsfeldern besser zu verknüpfen (z. B. Ergänzung regionaler Entwicklungs- und Strukturpläne durch arbeitnehmerbezogene Eingliederungshilfen und Einbindung von Förderprogrammen der Europäischen Union [EU]);
- die inhaltliche Flexibilität der Regelinstrumente zu verbessern (z. B. maßgeschneiderte Module oder vor- und nachgelagerte Maßnahmeteile mit anderen Hilfen zu kombinieren ...);
- regionale Aktivitäten zur Eingliederung förderungsbedürftiger Jugendlicher im Verbund mit anderen speziellen Rechtsgrundlagen wie zum Beispiel dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) durchzuführen;
- die Vermittlung in Arbeit und Ausbildung zu unterstützen, z. B. begleitende und nachgehende Betreuung durch Dritte“ (BRINKMANN 1998, S. 1766).

Diese Beispiele deuten darauf hin, dass das Konzept einer regionalen, zwischen den Akteuren abgestimmten Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit der Umsetzung des SGB III an Bedeutung gewinnen könnte. Das ist vom Gesetzgeber auch so gewollt. Die Kooperation mit anderen Akteuren der regionalen Arbeitsmarkt- und Qualifikationsentwicklung, wie auch Qualitätskontrollen mithilfe von so genannten Eingliederungsbilanzen, sind wichtige Bestandteile des neuen Konzepts. Sie betreffen grundlegende Elemente, die auch unter dem Topos der Lernenden Regionen diskutiert werden. „Dezentralisierung in Verwaltungsabläufen, regionale Verantwortung vor allem im Zusammenhang mit dem Eingliederungstitel der AÄ (Arbeitsämter) und zunehmende Kooperationsnotwendigkeiten, um Arbeitsmarktpolitik sinnvoll [nach] (regionale[n] Erfordernisse[n]) und effizient zu gestalten: all dies hat u. a. zur Voraussetzung, dass Transparenz hergestellt wird, auch um Fehlentwicklungen zu erkennen und Erträge feststellen zu können. Genau aus diesem Grund sind die Arbeitsämter nun verpflichtet, sog. Eingliederungsbilanzen über die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zu erstellen ...“ (BRINKMANN 1999, S. 9). Kernstück der jährlichen Eingliederungsbilanzen sind Angaben zum Verbleib der Arbeitnehmer in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahmen (zum Beispiel der beruflichen Weiterbildung). Jedes Arbeitsamt wird zum Beispiel ausweisen müssen, wie viele Teilnehmer an Maßnahmen ein halbes Jahr nach Abschluss arbeitslos gemeldet sind. Um die Vergleichbarkeit der regionalen und überregionalen Eingliederungsbilanzen sicherzustellen, wird die Bundesanstalt für Arbeit einheitliche Berechnungsmaßstäbe zur Verfügung stellen.

### *Die Kommunen: Träger der Jugendberufshilfe und Moderatoren lokaler Qualifizierungsinitiativen*

Kommunale Gebietskörperschaften haben in der Bundesrepublik Deutschland das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. Dieses Recht genießt Verfassungsschutz und ist im Grundgesetz sehr umfassend kodifiziert. Im Artikel 28 Abs. 2 heißt es: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Zweifellos gehören dazu auch die Aufgaben der beruflichen Bildung, soweit sie nicht in die Zuständigkeit von Bund und Ländern fallen. Das gilt unbestritten und unmittelbar für die Jugendberufshilfe als Teilbereich der Jugendsozialarbeit, auch wenn sich darauf die Aktivitäten der Kommunen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und Berufsnot der Jugendlichen nicht begrenzen lässt. Jugendberufshilfe umfasst jene Maßnahmen und Angebote der Jugendhilfe, die sich vorrangig der beruflichen und sozialen Integration von sozial benachteiligten beziehungsweise individuell beeinträchtigten Jugendlichen und jungen Erwachsenen widmen. Gesetzliche Grundlage ist das Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1991 (KJHG) in der Fassung des Sozialgesetzbuches (SGB VIII).

Jugendhilfe ist traditionell gekennzeichnet durch eine Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen, Inhalten, Methoden und Arbeitsformen. Das Gesetz geht vom Subsidiaritätsprinzip aus. Danach soll die öffentliche Jugendhilfe erst dann tätig werden, wenn geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe nicht angeboten werden. Träger der öffentlichen Berufshilfe sind die Kreise, die kreisfreien Städte sowie übergeordnete regionale Träger (zum Beispiel Regierungsbezirke oder die Länder). Für die kommunale Jugendhilfe ist das Jugendamt zuständig.

Mit Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit expandierte die arbeits- und berufsbezogene Jugendsozialarbeit der kommunalen Träger. In der Literatur wird diese Entwicklung als These von der „Kommunalisierung der Jugendberufshilfe“ diskutiert (GALUSKE 1998). Dass die Jugendsozialarbeit sich mit den beruflichen Integrationsproblemen von sozial benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen beschäftigt, ist kein neues Phänomen. Schon im Zuge der Weltwirtschaftskrise und der Nachkriegszeit gab es eine Vielfalt berufsbezogener und sozialer Unterstützungsmaßnahmen im Umfeld der Jugendhilfe (vgl. GALUSKE 1998, S. 540). Neu ist jedoch, dass sich die Jugendberufshilfe seit den 70er Jahren zu einem festen und unverzichtbaren Bestandteil des Übergangssystems entwickelt hat. Zwar wird amtlicherseits noch immer die subsidiäre Rolle der Jugendberufshilfe gegenüber den Regelinstitutionen (Berufsschule und Ausbildungsbetrieb) betont. In der Praxis zeigt sich aber immer deutlicher, dass die Jugendberufshilfe inzwischen Daueraufgaben übernommen hat, deren konkrete Ausgestaltung sich nicht primär aus den Anforderungen des Regelsystems speist, ja selbst die „Brücke zur Arbeitswelt“ als corporate identity der

Jugendberufshilfe infrage stellt (vgl. GALUSKE 1998). Denn gerade die Klientel der Jugendberufshilfe zählt, so die empirischen Daten, zu jenen Gruppen, für die die Integration in dauerhafte Vollbeschäftigung aktuell und perspektivisch nicht die Regel ist und sein wird.

Das Basisdilemma des traditionellen „Übergangskonzepts“ der Jugendberufshilfe wird von Kritikern darin gesehen, dass es die strukturelle Qualität der Modernisierungs- und Rationalisierungsprozesse im Beschäftigungssystem nicht sehe und zur Individualisierung der Problemlagen arbeitsloser Jugendlicher beitrage. Die Diskussion über daraus zu ziehende Konsequenzen wird kontrovers geführt (vgl. BRAUN 1996, S. 37 ff.). Unbestritten ist, dass die Jugendberufshilfe unterschiedliche Funktionen zu erfüllen hat (vgl. STRIKKER 1990). Auch spricht vieles für die Vermutung, dass eine stärker lebensweltorientierte Jugendberufshilfe über Lösungsansätze und -strategien verfügt, die in Bezug auf bestimmte Problemgruppen eher geeignet sind, die berufliche und soziale Integration von Jugendlichen zu fördern, als dies bei den Verfahren und Strategien der Regeleinrichtungen der Fall ist.

Der Bedeutungszuwachs der „kommunalen Berufsbildungspolitik“ (PILNEI 1990) wird in der Literatur damit begründet, dass die zentralstaatliche Ebene quantitativ und qualitativ bestimmte Funktionen zu übernehmen nicht mehr in der Lage sei. Offen bleibt dabei die Frage, ob – und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen – die Kommunen in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu übernehmen. Als relevante Rahmenbedingungen für das kommunale Engagement auf dem Gebiet der Jugendberufshilfe werden in der beschäftigungs- und sozialpolitischen Diskussion insbesondere die vertikale Verflechtung von Kommunalpolitik mit Landes- und Bundespolitik, die horizontale Verflechtung kommunaler Jugendberufshilfepolitik zu anderen kommunalen Politikfeldern (zum Beispiel zur kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik) und die Neustrukturierung des kommunalen sozialpolitischen Handlungsfeldes genannt (vgl. BRAUN 1996, S. 40).

Die Träger der kommunalen Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe sind gesetzlich verpflichtet, ihre Aufgaben mit anderen Trägern schulischer und betrieblicher Berufsbildung abzustimmen. Diese Verpflichtung ist asymmetrisch, denn es gibt umgekehrt keine generelle Pflicht der übrigen Träger, mit der Jugendberufshilfe zu kooperieren. Bei den Trägern der kommunalen Jugendberufshilfe dominiert zwar die Auffassung, dass es für die arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit zwingend notwendig sei, die Kooperation von freier und öffentlicher Jugendhilfe und zwischen den Partnern, wie etwa Schulen, Arbeitsverwaltung und Betrieben, anzuregen und herbeizuführen. Die praktische Umsetzung dieses Anspruchs und der Versuch, die Arbeit der Jugendberufshilfe mit dem Regelsystem der Berufsausbildung zu vernetzen, scheitern nicht selten an der institutionellen Eigenlogik des Dualen Systems und den zugrunde liegenden Regelsystemen auf Bundes- und Landesebene.

Trotz der hier angedeuteten Schwierigkeiten haben die Kommunen auf dem Gebiet der beruflichen Bildung zunehmend Terrain gewonnen und ein reichhaltiges Spektrum an Aktivitäten entwickelt (siehe Fallstudie, Abschnitt 2.6). Sie werden im weitesten Sinne unter dem Begriff der „kommunalen Berufsbildungspolitik“ subsumiert (vgl. PILNEI 1990). Ein auslösendes Moment hierfür ist die durch den Strukturwandel bedingte Beschäftigungs- und Ausbildungmarktkrise. Sie übt finanziellen Handlungsdruck auf den Bund, aber auch auf die Länder und Gemeinden aus. Die Möglichkeiten zur Verschiebung des Problemdrucks innerhalb des Beziehungsgeflechts von Bund, Ländern und Kommunen sind nicht unerheblich daran beteiligt gewesen, dass auch die Kommunen damit begonnen haben, ihre Handlungsspielräume auszunutzen oder sogar zu erweitern. Ein wichtiger Faktor ist dabei die teilweise erfolgte Verschiebung der hohen finanziellen Folgekosten durch die Arbeitslosigkeit vom Bund auf die Gemeinden. Da ein Teil der Arbeitslosigkeit über die Sozialhilfe finanziert wird – dies gilt insbesondere für Langzeitarbeitslose und jugendliche Arbeitslose, die (noch) keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen haben – werden die Kommunen durch die lang anhaltende Arbeitslosigkeit außerordentlich stark belastet.

Durch die Einrichtung des so genannten Zweiten Arbeitsmarktes – also durch die Beschäftigung von Arbeitslosen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (SGB III) und von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in tariflichen Arbeitsverhältnissen nach § 19 des Bundessozialhilfegesetzes – haben Kommunen daher Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger wieder in die Arbeitslosenversicherung zurückgeführt. Dadurch ist es den Kommunen zumindest ansatzweise gelungen, den finanziellen Problemdruck wieder zum Bund zurückzuschieben. Dem Bund wiederum bietet die Kultushoheit der Länder und deren ausschließliche Zuständigkeit für schulische Belange die Möglichkeit, durch Verschieben von Berufsbildungsproblemen (z. B. Ausbildungsmarktkrise und Jugendarbeitslosigkeit) in den schulischen Bereich die Probleme zu regionalisieren und die Problemlösungskompetenz in die Länder zu verlagern. Ein Beispiel hierfür ist das schulische BGJ (Berufsgrundschuljahr), das eine Verschiebung der Ausbildungsfrage von der Bundes- zur Landeskompentenz ermöglicht (vgl. PILNEI 1990, S. 145). Die Regionalisierung der Berufsbildungspolitik ist mithin immer auch vor dem Hintergrund der hier nur angedeuteten „Problemverschiebepaxis“ zu betrachten. Sie bietet allen Beteiligten auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene die Möglichkeit, durch ein Abwälzen der Verantwortung auf die jeweils anderen Ebenen eigene Politikdefizite zu verdecken bzw. zu legitimieren.

Eine wesentliche Hauptfunktion kommunaler Berufsbildungspolitik ist es, als „Effizienzverstärker zentralstaatlicher Politik“ Bundes- und Landesprogramme regional zu implementieren und deren Wirkung gezielt zu verstärken. Dies erfolgt insbesondere

- durch Schaffung einer Kooperation verschiedener Akteure im regionalen Berufsbildungssystem,

- durch inhaltliche Bündelung unabgestimmter Programme,
- durch finanzielle Abstimmung der Programme.

Die Qualität der kommunalen Berufsbildungspolitik wird somit maßgeblich dadurch bestimmt, inwiefern ihr eine innerkommunale Ressorts und Akteure übergreifende Abstimmung der Bundes- und Länderprogramme vor Ort gelingt. Kommunale Berufsbildungspolitik hat als eine typische Querschnittsaufgabe ressortübergreifende Dimensionen, die vertikal und horizontal vernetzt werden müssen, um die komplexen Probleme der beruflichen Bildung adäquat bearbeiten zu können. In der Praxis herrscht jedoch noch immer eine Zersplitterung der Teilgebiete nach Ressortzuständigkeiten vor (Wirtschaftsförderung, Beschäftigungs-, Bildungs-, Jugend- und Sozialpolitik). Sie weisen kaum institutionalisierte Koordinationsstrukturen auf. Die relativ unverbundene Maßnahmenvielfalt hat einen erhöhten regionalen Koordinations- und Abstimmungsbedarf zur Folge (vgl. PILNEI 1990, S. 15).

Für ein wesentliches Teilgebiet regionaler Berufsbildungspolitik – der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit – hat PILNEI (1990) die vielfältigen Aktivitäten der Kommunen dokumentiert. Dabei deutet schon die unterschiedliche Häufigkeit der genannten Maßnahmen an, dass die Maßnahmenbreite in den Kommunen erheblich variiert. Dies ist ein erster, rein quantitativer Indikator dafür, dass sich kommunale berufsbildungspolitische Handlungsmuster unterscheiden. Unter qualitativen Aspekten ist es entscheidend, ob in den Kommunen eine programmatische Verbindung der Einzelmaßnahmen erfolgt oder nicht.

### *2.5.3 Regionalisierung, Handlungslogiken institutioneller Akteure und Aufgaben regionaler Berufsbildungspolitik – Fazit*

Die Politikfähigkeit der einzelnen Regionen wird sich in Zukunft daran zeigen, ob und wie nachhaltig es gelingt, die regionalen Akteure in ihrer Eigenständigkeit und spezifischen Verantwortung, aber auch als Kooperationspartner miteinander konkurrierender Individuen und Organisationen an der regionalen Strukturentwicklung und -erneuerung zu beteiligen. Kooperation und Wettbewerb dürfen sich nicht ausschließen, sondern müssen als komplementäre Bestandteile einer aktiven Regionalpolitik und -planung verstanden und entwickelt werden. Regionale Entwicklungspolitik lässt sich nicht „von oben“ herab delegieren. Sie gelingt nur, wenn die Akteure in ihrem eigenen Interesse nicht nur auf sich selbst bezogen planen und handeln, sondern die Region als Handlungsfeld erfolgreicher Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik ganzheitlich im Auge behalten und – daran orientiert – den Prozess der regionalen Selbstorganisation und Selbstverantwortung „von unten“ in Gang setzen. Im regionalpolitischen Diskurs hat sich hierfür der Begriff der Lernenden Region durchgesetzt.

Diesem Anspruch stehen jedoch erhebliche Schwierigkeiten gegenüber. In Deutschland haben sich typische Qualifikationsbereiche mit spezifischen Institutionen und unterschiedlichen Formen der Vernetzung ausdifferenziert und segmentiert: die Berufsvorbereitung benachteiligter Jugendlicher, die schulische und betriebliche Berufsausbildung im Dualen System und die berufliche Weiterbildung. Die auf regionaler Ebene relevanten Akteure (Jugendämter und Freie Träger der Jugendberufshilfe, Schulträger, Schulaufsicht und berufliche Schulen, Kammern und Ausbildungsbetriebe, Arbeitsämter und Weiterbildungsanbieter etc.) sind deutlich voneinander separiert und operieren im Rahmen unterschiedlicher System- und Handlungslogiken. Soweit es die Berufsausbildung im Dualen System betrifft, werden regionale Regulierungsaufgaben in Bezug auf die Zulassung von Ausbildungsbetrieben, die Durchführung und Kontrolle der Berufsausbildung sowie die Qualitätssicherung von den Kammern wahrgenommen. Für die anderen Qualifizierungsbereiche gibt es keine vergleichbar stabilen institutionellen Arrangements zwischen den regionalen Akteuren.

Die Jugendberufshilfe für Benachteiligte steht einem Ausbildungssystem gegenüber, das durch die Dualität der vertikal hierarchisierten Schulorganisation auf der einen und die korporative Vernetzung der Ausbildungsbetriebe auf der anderen Seite charakterisiert ist. Berufsschulen und Ausbildungsbetriebe folgen dabei sehr unterschiedlichen, aus der jeweiligen Organisationsstruktur resultierenden Handlungslogiken. Betriebliche Entscheidungen basieren auf dem Prinzip der Vertragsfreiheit und der eigenverantwortlichen Disposition über Eigentums- und Verfügungsrechte. Sie orientieren sich am Markt. Entscheidungen über Investitionen in Humanressourcen sind eingebunden in das übergeordnete gesamtbetriebliche Zielsystem. Die Kammern als zuständige Stellen für Regelungs- und Aufsichtsfunktionen respektieren die Eigenständigkeit ihrer Mitglieder. Sofern sie die Rechtsaufsicht in der Funktion „mittelbarer Staatsverwaltung“ wahrnehmen, bleibt diese Aufgabe rückgebunden an das Selbstverständnis der Kammern als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft, die in einem Dienstleistungsverhältnis zu den kammerzugehörigen Unternehmen stehen.

Demgegenüber ist das Verhältnis der Berufsschule zur Schulaufsicht bis heute geprägt durch ein hierarchisch strukturiertes Abhängigkeitsverhältnis. Die beruflichen Schulen bilden als Teil des staatlich beaufsichtigten Schulwesens und in der Rechtsform einer unselbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts die unterste Einheit in der Verwaltungshierarchie. Öffentliche Schulen haben in der Regel weder Verwaltungs- noch Satzungsautonomie. Sie unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht der obersten und oberen Schulaufsichtsbehörden und arbeiten weisungsgebunden. Die Marktlogik betrieblichen Handelns und das Bürokratiekonzept der staatlich beaufsichtigten Schulen konstituieren das chronische Kooperationsdefizit dieser „ungleichen Partner“ im Dualen System. Kooperation und Netzwerkbeziehungen entstehen nur dann, wenn die Akteure sich von den wechselseitigen Austauschprozessen Vorteile versprechen

und diese Austauschprozesse tendenziell als gleichwertig empfunden werden (vgl. HANFT 1997, S. 283). Die empirischen Befunde der Lernortforschung deuten darauf hin, dass dies im Verhältnis von Berufsschule und Ausbildungsbetrieben offenbar nur unzureichend der Fall ist (vgl. PÄTZOLD/WALDEN 1995). Vielfach werden die Interessen der jeweils anderen Seite als Behinderung der eigenen Belange und als Beeinträchtigung der jeweils für prioritär gehaltenen Aktivitäten in Bezug auf das gemeinsame Ziel der Berufsausbildung angesehen.

Ganz anders stellt sich die Problematik der Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern. Diese sind einerseits Anlaufstelle für die Betriebe bei der Akquirierung von Ausbildungsplatzbewerbern, andererseits Kooperationspartner der nichtbetrieblichen Bildungsträger, und zwar sowohl für den Bereich der von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten Weiterbildung als auch für die berufsvorbereitenden Maßnahmen, wie sie im Rahmen der kommunalen Jugendberufshilfe durchgeführt werden. Die gesetzlich vorgeschriebene Zielsetzung, den „Ausgleich am Arbeitsmarkt“ zu unterstützen, verpflichtet die Arbeitsämter auf eine genuin regionalorientierte Problemstellung. Die relative Autonomie, mit der sie im Rahmen der neuen Regionalisierungs- und Dezentralisierungskonzepte ihre Aufgaben wahrnehmen, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Möglichkeiten des Marktausgleichs in den Arbeitsamtsbezirken nicht primär eine Frage der Kooperationsfähigkeit und -willigkeit intermediärer Organisationen ist, sondern von regionalwirtschaftlichen Faktoren und dem durch sie bedingten Ausbildungsverhalten der Betriebe abhängt.

Die funktionale Differenzierung der Akteure geht einher mit einer Heterogenität der räumlichen Zuständigkeitsbereiche. Kammerbezirke, Arbeitsamtsbezirke, die Zuständigkeitsbereiche der kommunalen Gebietskörperschaften etc. sind hinsichtlich ihrer Größe, ihrer regionalen Einbindungen und Orientierungen außerordentlich vielfältig. Sie lassen sich nicht durch staatliche Gesetze oder Organisationserlasse zu einer wie immer gearteten Einheit zusammenfügen. Regionen, zumal Lernende Regionen, sind nicht das Ergebnis administrativer Akte, sondern gehen aus sozialen Prozessen hervor. Gleichwohl können solche Prozesse durch politisches Handeln gestaltet werden. Staatliche und kommunale Akteure sind in vielen Fällen Initiatoren oder Beteiligte an gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Interaktionen in der Region. „Politik, die auf diese Weise Regionen beeinflusst, kann als regionale Politik bezeichnet werden (BENZ/CROW/HOLTMANN 1998, S. 19). Regionale Politik ist aber auch Politik, die in der Region stattfindet. Sie wird geprägt durch spezifische regionale Institutionen, durch beteiligte Akteure, deren Interessen, Kompetenzen und Ressourcen – und vor allem durch die Praxis der Kommunikation und Konfliktaustragung.

## 2.6 Fallstudie: Kommunale Berufsbildungspolitik im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik – Eine Stadt auf dem Weg zur Lernenden Region

Die folgende Fallstudie skizziert ein Beispiel, wie trotz der oben angedeuteten restriktiven Bedingungen konstruktive Ansätze auf regionaler Ebene gesucht und praktiziert werden. Anknüpfungspunkte sind die eingangs herausgestellten Charakteristika Lernender Regionen (Teil 1):

- Fokussierung auf signifikante regionale Problemlagen,
- Leitbilder der Regionalentwicklung,
- regionale Netzwerke und
- regionale Informationssysteme.

Am Beispiel der Stadt Duisburg soll dargestellt und diskutiert werden, welche Aktivitäten sich mit diesen Eigenschaften konkret verbinden. Grundlage der Fallstudie sind langjährige Forschungsarbeiten in dieser Region und die Ergebnisse einer zum Zweck der vorliegenden Studie durchgeführten Expertenbefragung (1999). Allein dieser forschungspraktische Hintergrund gab den Ausschlag für die Auswahl der Region. Es soll kein Musterbeispiel vorgeführt werden, wohl aber ein für die Forschung interessanter Fall des Übergangs von einer alt-industriellen Region in eine weltoffene moderne Stadt der „großen Würfe und kleinen Schritte“. Die Fallstudie wird ergänzt durch einen Exkurs über das an der Gerhard-Mercator-Universität durchgeführte Forschungsprojekt „Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme (ReBIS)“. Das Konzept der regionalen Berufsbildungs-Informationssysteme rekurriert auf die einleitend vertretene These, dass die „Intelligenz“ Lernender Systeme sich auch und insbesondere an der Fähigkeit erweist, mithilfe eines effizienten Informations- und Wissensmanagements die vorhandenen Ressourcen besser zu nutzen und bei der Erarbeitung von Problemlösungen gezielter einzusetzen. Regionalisierung als Innovationsstrategie (LOMPE/BLÖCKER/LUX/SYRING 1966; BULLMANN/HEINZE 1997) hat zur Voraussetzung, sie mit Informationssystemen so auszustatten, dass sie die Verbreitung und den Austausch von Wissen, zum Beispiel auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung, nachhaltig unterstützen und dazu beitragen, Kooperationen zu initiieren und daraus resultierende Netzwerke zu stabilisieren. Die Aufwertung der Region als neue politische Handlungsebene braucht neue Infrastrukturen, die den Querschnittsaufgaben im Kontext funktionaler Differenzierungen und Institutionalisierungen jenseits der traditionellen „regionalisierten Herrschaftsformen“ (BENZ 1998, S. 111) entsprechen.

### 2.6.1 Duisburg – die „Stadt Montan“ an der Ruhr im Strukturwandel – Problemlage

Duisburg, die „Arbeiterstadt Montan“, ist eine typische Industriestadt des Ruhrgebiets. Sie wurde seit Ende des 19. Jahrhunderts vor allem durch die Großbetriebe der Stahl- und Eisenwirtschaft sowie des Berg- und Maschinenbaus geprägt. Die Jahrzehnte währende Dominanz der Montanindustrie hat zu einer ausgeprägten wirtschaftlichen Monostruktur geführt. Diese zeigt sich nicht zuletzt darin, dass weitere Wirtschaftszweige, insbesondere die stahlnahen Bereiche des Maschinen- und Anlagenbaus, aber auch der auf den Massengüterumschlag ausgerichtete Hafen und das Speditionsgewerbe, aufgrund von Verflechtungen mittelbar von der Montanindustrie abhängen.

Kennzeichnend für Duisburg ist es, dass der wirtschaftliche Umstrukturierungsprozess von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft erst nachholend in den letzten 15 Jahren einsetzte. Sank beispielsweise in den anderen Städten des Ruhrgebiets der Anteil der Beschäftigten in Bergbau und Stahlindustrie bereits in den 70er Jahren (in Essen betrug dieser Anteil nur noch 5,8 %), lag er in Duisburg 1980 noch bei 34,2 %. Waren durchschnittlich in Deutschland 1985 bereits 50 % im tertiären und lediglich 49 % im sekundären Sektor beschäftigt, so war zum gleichen Zeitpunkt das Verhältnis in Duisburg mit 46 zu 53 % noch umgekehrt. Noch 1992 war daher Duisburg eine der wenigen Großstädte in Europa, die mehr Arbeiter als Angestellte hatte (vgl. STRASSER u. a. 1996, S. 26 f.).

Ausgelöst wurde in Duisburg der wirtschaftliche Umstrukturierungsprozess erst zu Beginn der 80er Jahre durch die internationale Stahlkrise. Der damit einhergehende drastische Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzabbau im Industriesektor konnte bis heute im Dienstleistungsbereich quantitativ nicht annähernd kompensiert werden.

Der nachholende, beschleunigte Wirtschaftswandel führte im Zeitraum von 1985 bis 1996 dazu, dass sich der Anteil des sekundären Sektors an der Gesamtbeschäftigung von 53 auf 41 % reduzierte. Zugleich erhöhte sich der Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor von 46 auf 59 %. Damit befindet sich Duisburg im Hinblick auf die prozentuale Verteilung der Beschäftigungsstruktur nach Wirtschaftsbereichen zumindest auf dem durchschnittlichen Niveau Deutschlands.

Im Zeitraum von 1985 bis 1996 gingen im sekundären Sektor in Duisburg 33.400 Arbeitsplätze verloren. Der größte Beschäftigungsrückgang fand dabei im verarbeitenden Gewerbe statt. Allein im Bereich der Eisen- und Stahlerzeugung führte der wirtschaftliche Umstrukturierungsprozess zu einem Verlust von 22.539 Arbeitsplätzen (vgl. STADT DUISBURG 1997, S. 33 und 117). Zu nennen sind hier insbesondere die 1993 erfolgte Schließung des Krupp-Werkes in Rheinhausen (-2.300 Arbeitsplätze) und der nachhaltige Beschäftigungsabbau aufgrund von Reorganisationsmaßnahmen bei Thyssen im o. g. Zeitraum (-12.881 Arbeitsplätze). Im Vergleich zu 1985 ist die Beschäftigung im Sekundärbereich in Duisburg um insgesamt 34 % zurückge-

gangen. Während die Beschäftigtenzahlen in Duisburg zwischen 1985 und 1996 um 14 % gesunken sind, halbierte sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Ausbildungsplätze (siehe unten).

Wurden 1984/85 noch 5.756 Ausbildungsverträge neu abgeschlossen, sind es 1995/96 einschließlich der öffentlich geförderten Ausbildungsplätze (285) nur noch 3.015 Ausbildungsverträge gewesen. In jenem Jahr wies der Arbeitsamtsbezirk Duisburg mit 88,7 die niedrigste Angebots-Nachfrage-Relation ( $ANR = \text{Ausbildungsplatzangebot} : \text{Ausbildungsplatznachfrage} \times 100$ ) in den alten Bundesländern auf. Inzwischen hat sich die ANR für Duisburg rechnerisch verbessert; sie erreichte im Jahr 1999 mit 98,1 nahezu den Durchschnittswert für das Land Nordrhein-Westfalen (98,9) und lag knapp unter dem Durchschnittswert von 99,1 für die Bundesrepublik Deutschland (BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG 2000, S. 235 ff.).

Diese Entwicklung ist nicht allein das Ergebnis einer vom konjunktionellen Aufschwung getragenen Wende des betrieblichen Ausbildungsverhaltens, sondern auch Ausdruck eines regionalen Engagements, mithilfe öffentlich finanzierter vollzeitschulischer beruflicher Bildungsgänge und berufsvorbereitender Maßnahmen sowie der außerschulischen Berufs- und Ausbildungsförderung allen Jugendlichen, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz gefunden haben, eine kompensatorische Maßnahme anzubieten. Günstig wirkte sich hierbei die Unterstützung des von der Bundesregierung initiierten Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit sowie die Umsetzung der vom Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit empfohlenen Maßnahmen aus (DIE BUNDESREGIERUNG O. J.).

Die Statistik spricht eine deutliche Sprache: Von 1985 bis 1999 ging die Zahl der Auszubildenden in Duisburg um fast die Hälfte von 15.200 auf 7.785 zurück (STADT DUISBURG – DIE OBERBÜRGERMEISTERIN 2000). Der Anteil der Jugendlichen, die in Fördermaßnahmen untergebracht sind (und deshalb aus rechnerischen Gründen die Statistik des Ausbildungsstellenmarkts nicht belastet) war in der Vergangenheit besorgniserregend hoch (siehe Tabelle 9). Das betrifft auch die Zahl der Jugendlichen in beruflichen Vollzeitschulen, was in Deutschland – anders als beispielsweise in den Niederlanden – nicht positiv bewertet wird, sondern als ein Indiz dafür gilt, dass Jugendliche keine betriebliche Ausbildungsstelle gefunden haben und auf eine schulische „Warteschleife“ ausgewichen sind.

Abbildung 9: **Neuzugänge in berufsvorbereitende und berufsqualifizierende Bildungsgänge, Duisburg 1997**

Berufsbildende Vollzeitschulen	Duales System	Außerbetriebliche kommunal geförderte Ausbildung	Berufsausbildung außerhalb des Dualen Systems	Berufs- und Ausbildungs-förderung*
1.699	2.818	ca. 300	906	1.007

\* Stichtagserhebung; ca. 44 % unmittelbare Neuzugänge nach Schulabgang  
Quelle: Stadt Duisburg 1998; eigene Zusammenstellung

### 2.6.2 „Duisburg 2000“ – Leitbild für die Stadtentwicklung

Die wirtschaftliche Position einer Region im weltweiten Wettbewerb ist – wie sich am Beispiel Duisburgs beobachten lässt – zum einen von pfadabhängigen technologischen Entwicklungen geprägt, zum anderen wird sie beeinflusst von den institutionell verankerten Regulationsstrukturen, die den Aufbau, die Funktionsweise und die weitere Entwicklung der regionalen Innovationsfähigkeit entscheidend bestimmen. Alle bislang vorliegenden Erfahrungen besagen, dass der Wandel der Regulationsstrukturen nur über kooperativ und experimentell ausgerichtete, zeitraubende und nicht selten enttäuschungsreiche Planungs- und Gestaltungsprozesse möglich ist. Die Zusammenarbeit wird oft dadurch beeinträchtigt oder kommt überhaupt nicht zustande, weil einzelne Akteure befürchten, übervorteilt zu werden, oder weil für sie kein unmittelbarer Nutzen erkennbar ist.

Das Land Nordrhein-Westfalen gilt im Hinblick auf eine kooperativ ausgerichtete regionale Strukturpolitik oft als Vorbild (HEINZE 1998). Aufgrund der gravierenden Strukturprobleme – bedingt durch die alten Industrien im Ruhrgebiet – hatte sich das Land schon früh mit regionalpolitischen Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels beschäftigen müssen. Die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ und die „Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens“ weisen in diese Richtung (HEINZE/VOELZKOW 1997). Ziel der regionalisierten Strukturpolitik in NRW war und ist es, unter Beteiligung aller relevanten Kräfte in den Regionen (von den Kammern, Gewerkschaften, Unternehmerverbänden bis hin zu den Kirchen und Hochschulen) durch eine problembezogene Analyse der regionalen Situation und durch eine entsprechende regionenspezifische Formulierung und Umsetzung von Erneuerungskonzepten eine höhere Wirksamkeit der öffentlichen Förderung zu erzielen.

Hierzu mussten auf regionaler Ebene Leitkonzepte erarbeitet und konsensfähig gemacht werden, bevor die „Politik der großen Würfe“ in eine Vielfalt von „communities of practice“ (WENGER 1998) umgesetzt werden konnte. Das Leitkonzept für Duisburg ist im Handlungsprogramm „Duisburg 2000“ dokumentiert und wurde bereits im Herbst 1987 nach intensiver Diskussion mit allen relevanten regionalen Akteuren gemeinsam von der Stadt Duisburg und der Niederrheinischen Industrie-

und Handelskammer auf den Weg gebracht (STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR/NIEDERRHEINISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER DUISBURG-WESEL-KLEVE ZU DUISBURG 1988). Mitte des Jahres 1999 – also kurz vor Ende des Planungshorizonts von „Duisburg 2000“ legte die Stadt wiederum gemeinsam mit der Kammer das Programm „Zukunft Duisburg“ vor, in dessen Rahmen einerseits Bilanz gezogen und andererseits Zukunftsperspektiven für die Stadt skizziert wurden (STADT DUISBURG – DIE OBERBÜRGERMEISTERIN/NIEDERRHEINISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER DUISBURG-WESEL-KLEVE ZU DUISBURG 1999).

Als zentrale Aufgabenfelder an der Schwelle zum neuen Jahrtausend werden nach diesem Programm ausgewiesen: die Profilierung Duisburgs als internationaler Logistikstandort, als Universitäts- und Technologiestandort, als Standort für moderne Serviceleistungen (z. B. Call Center) bzw. generell als Dienstleistungsstandort von überregionaler Bedeutung. Projekte wie Logport oder die Umgestaltung der City stehen als Synonyme für diese Entwicklung. Gleichzeitig wird der industrielle Kern der Duisburger Wirtschaft nicht aufgegeben. Nach wie vor soll Duisburg „Stahlstandort Nr. 1“ in Europa bleiben. Zusammen mit der in Duisburg ebenfalls starken chemischen Industrie soll daraus ein zukunftsträchtiges Zentrum für innovative Werkstofftechnologien entstehen. Im Sinne einer „nachhaltigen“ Entwicklung kann dies jedoch nur gelingen, wenn gleichzeitig andere Politik- und Handlungsfelder gefördert werden. Das Programm „Zukunft Duisburg“ zeigt mit seinen Aussagen zur Umwelt-, Kultur-, Bildungs- und Wohnungspolitik, dass diesen Erfolgsvoraussetzungen für eine zukunftsfähige Stadt Rechnung getragen wird (STADT DUISBURG – DIE OBERBÜRGERMEISTERIN 2000, S. 37). Für die berufliche Aus- und Weiterbildung zeichnen sich neue Perspektiven ab, so zum Beispiel auf dem Gebiet der Logistik als „Qualifizierungsfeld der Zukunft“ (GEIER/SCHWEER 1998).

### 2.6.3 „Zukunftsinitiative Bildung“ – *Bildungsoffensive für den Strukturwandel*

Der Strukturwandel von einem altindustriell monostrukturierten zu einem modern diversifizierten Wirtschaftsraum verändert grundlegend die tradierten Regionalkulturen und erfordert auf allen Ebenen ein neues Bildungs- und Lernverhalten, das mit den überlieferten Mentalitäten vielfach nur schwer in Einklang zu bringen ist. Für die Jugendlichen bot die Montanindustrie bis weit in die 80er Jahre hinein eine große Zahl von Einfach-Arbeitsplätzen, für die weder der Hauptschulabschluss noch eine qualifizierte Facharbeiterausbildung erforderlich waren. Diese Zeiten sind vorbei. Doch das Bildungsverhalten und die zugrunde liegenden Mentalitäten haben sich nicht mit derselben Beschleunigung verändert wie die Anforderungen von Wirtschaft und Technik im Zuge des strukturellen Wandels. Das Schulabschlussniveau in Duisburg lag bis in die 90er Jahre hinein deutlich unter, der Anteil der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss erheblich über dem Landesdurchschnitt.

Es ist schwer, genaue Aussagen über die Zukunft der Berufe und deren Qualifikationsanforderungen im Detail zu machen. Auf jeden Fall werden nach allen Arbeitsmarktprognosen diejenigen (wissensbasierten) Berufssparten expandieren, deren Zugang an höherwertige Schulabschlüsse gebunden ist. Als schlichte Logik für das Duisburger Bildungssystem konstatierte der Schulentwicklungsplan für 1996 bis 2000: „Ob in dieser Stadt eine verstärkte Hinwendung zur Umwelt-, Informations- oder zur Kommunikationstechnik stattfindet, ob eine Flexibilisierung der industriellen Produktion und/oder Expansion des Dienstleistungssektors (hoffentlich ohne zu viele ‚Mc-Jobs‘ als unterbezahlte Aushilfsarbeiten) gelingt: Die sozioökonomische Entwicklung in dieser Stadt stellt besondere Anforderungen an die Qualifikation und Leistung der Arbeitskräfte und damit an das öffentliche Bildungssystem“ (STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR 1995, S. 4). Wenn Strukturwandel eigentlich nichts anderes heiße als die Expansion erfolgreicher Unternehmen oder Branchen, so wird in der Begründung zum Schulentwicklungsplan argumentiert, stelle dieser Prozess eben nicht nur eine besondere Herausforderung an die Leistungsfähigkeit von Wirtschaftspolitik dar. Sein Gelingen stehe gleichsam in einer engen Interdependenz mit der Leistungsfähigkeit des örtlichen Bildungssystems, das seine Unterstützung zur aktiven Gestaltung des Strukturwandels leisten müsse.

Vor diesem Hintergrund hatte der Rat der Stadt Duisburg bereits 1990 mit der Verabschiedung der „Zukunftsinitiative Bildung“ den Startschuss für eine Duisburger Bildungsinitiative gegeben. Natürlich musste die Reichweite einer kommunalen Bildungsoffensive wegen teilweise nur geringer Zuständigkeiten der Kommunen im Bildungsbereich beschränkt bleiben. Dennoch sollten mit diesem Projekt durch mehr und bessere Kapazitäten und Ressourcen die Grundlagen für eine Politik des Bildungszuwachses gelegt werden. Im Mittelpunkt stand die Mobilisierung von Begabungsreserven, die Forderung nach Chancengleichheit, der Abbau von frühzeitiger Selektion, die Differenzierung und Individualisierung nach Interessen und Leistungsfähigkeit, das soziale Lernen und der Ausgleich mitgebrachter Benachteiligungen.

In unseren Experteninterviews wurde die Bildungsoffensive der Stadt Duisburg durchweg positiv beurteilt. Tatsächlich belegen die statistischen Daten am „unteren Ende“ der Bildungsabschluss-Skala durchaus beachtenswerte Veränderungen. Immerhin verringerte sich der Anteil von Jugendlichen, die das Schulsystem ohne einen Abschluss verlassen, innerhalb von fünf Jahren von 11,5 % auf 8 %. Der Anteil der Schulabsolventen mit Hauptschulabschluss nach Klasse 9 und 10 (Sekundarstufe I) erhöhte sich von 28,7 % im Jahr 1989 auf 31,2 % im Jahre 1994, und bei den Absolventen mit Fachoberschulreife (entsprechend dem Realschulabschluss) gab es einen Anstieg von 35,2 % auf 38,9 %.

Allerdings konnte dieses Ergebnis nach Aussagen der Stadt Duisburg nicht zufrieden stellen. Denn abgesehen von den nach wie vor bestehenden Differenzen im durchschnittlichen Schulabschlussniveau von Stadt und Land haben sich die Anfor-

derungen der Wirtschaft an den Schulabschluss der Bewerber/-innen auf Ausbildungsplätze ebenfalls erhöht. Heute genügt es in der Mehrzahl der Fälle nicht mehr, einen Hauptschulabschluss zu haben, mehr und mehr setzt sich in Duisburg die Fachoberschulreife als Normalstandard für den Eintritt in eine qualifizierte Berufsausbildung durch. Auch Jugendliche mit formal guten Schulabschlüssen waren in der zweiten Hälfte der 90er Jahre von der Mangellage auf dem Ausbildungsstellenmarkt betroffen. Wie die Bewerberstatistik des Arbeitsamts Duisburg zeigt, verfügten von den nicht in die Ausbildung vermittelten Bewerbern und Bewerberinnen mehr als die Hälfte über die Fachoberschulreife oder einen höheren schulischen Abschluss (STADT DUISBURG – DIE OBERBÜRGERMEISTERIN 1998, S. II).

Damit sind die Grenzen der kommunalen Bildungsoffensive deutlich markiert. Zum einen resultieren sie aus den steigenden Anforderungen des Beschäftigungssystems, zum anderen hängen sie damit zusammen, dass die Anforderungen an die Modernisierung des Schulwesens weit über das hinausweisen, was die Kommunen unter den restriktiven Rahmenbedingungen in eigener Zuständigkeit regeln könnten. So ist die Bildungsoffensive nicht frei von Spannungen im Verhältnis der Stadt Duisburg zur Schulaufsicht des Landes geblieben. Die Stadt als Schulträger begehrt größere Flexibilität bei ihrer Interessenwahrnehmung für alle Schüler und der Ausschöpfung von Begabungsreserven (bei einer immer schwieriger werdenden Haushaltslage). Aus Sicht des Schulträgers sieht es so aus, als erfordere ein aufgelaufener Problemstau ein breit überarbeitetes Bildungssystem mit neuen Antworten auf veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Anforderungen. „Der Status quo kann offensichtlich in vielen Bereichen des allgemein bildenden und berufsbildenden Systems nicht mehr das tragende Argument bleiben“ (STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR 1995, S. 9). Bis heute steht die von der Stadt Duisburg reklamierte Erweiterung der kommunalen Entscheidungsspielräume auf der Tagesordnung, und bis heute ist die in der Denkschrift der Bildungskommission des Landes Nordrhein-Westfalen entwickelte Idee von den „regional gestalteten Bildungslandschaften“ eine Zukunftsvision geblieben (BILDUNGSKOMMISSION NRW 1995).

#### *2.6.4 Regionalisierte Strukturpolitik: Qualifikationsinitiativen mithilfe neuer Allianzen und regionaler Netzwerke*

Als wesentliches Element Lernender Regionen wird die Bildung von Netzwerken angesehen (siehe Teil 1). Neuere empirische Studien stützen die Annahme, dass der Erfolg lokaler und regionaler Netzwerke ganz wesentlich auf der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren, auf ihrem dialogischen Zusammenwirken und auf der gegenseitigen Ergänzung von top-down und bottom-up orientierten Politikansätzen basiert (SEYFRIED/KOHLMEYER/FURTH-RIEDESSER 1999). Von entscheidender Bedeutung ist, dass die staatlichen, die intermediären und privatwirtschaftlichen

Akteure ihre spezifischen Stärken in den Kooperationsprozess einbringen. Dabei gehen – wie die zitierten Fallstudien belegen – die entscheidenden Impulse zur Gründung lokaler Netzwerke vielfach von den staatlichen Akteuren aus. Ein Beispiel dafür ist die „regionalisierte Strukturpolitik“ der nordrhein-westfälischen Landesregierung als Bezugsrahmen für eine integrierte und präventive Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik, an der auch Duisburg partizipiert.

Hintergrund dieser landespolitischen Initiative sind die Schwierigkeiten, die der Strukturwandel alter Industrieregionen aufwirft. Als sich im Jahr 1987 erstmals gleichzeitig massive Arbeitsplatzverluste sowohl in der Stahlindustrie als auch im Steinkohlebergbau abzeichneten, war das der Auslöser der „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM). Mit dieser Initiative bezog die Landesregierung erstmalig die Regionen in die Ausgestaltung des vormaligen Aktionsprogramms Ruhr ein. Ein bewusst weit gefasster Handlungsrahmen konnte durch die Regionen an ihre besonderen Probleme und Chancen angepasst werden. Die für die regionale Wirtschaftsentwicklung verantwortlichen Akteure sollten verstärkt und konsensorientiert zusammenarbeiten.

Das Verfahren wurde 1990 mit der „Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens“ (ZIN) auf das ganze Land ausgedehnt und damit als ein Konzept nachhaltig regionalisierter Strukturpolitik inszeniert. In einem offenen, nicht immer konfliktfreien Prozess bildeten sich 15 Regionen und konstituierten sich Regionalkonferenzen mit dem Auftrag, regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten (MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN 1992 a). Leitgesichtspunkt war die Bündelung und Konzentration strukturwirksamer EG-, Bundes- und Landesmittel. Nach den Handlungsempfehlungen der Landesregierung wurde angestrebt, dass alle relevanten Kräfte der Region am Entwicklungskonzept beteiligt werden, zum Beispiel private Organisationen wie Arbeitgeber- und Fachverbände, Gewerkschaften und Bürgerinitiativen sowie öffentlich-rechtliche Einrichtungen, insbesondere Kammern, Repräsentanten der Gemeinde- und Kreisräte, der Kreistage und Bezirksplanungsräte, schließlich auch Vertreter von Unternehmen und Einzelpersonen. Die regionalen Entwicklungskonzepte umfassen im Einzelnen: Innovation und Technologie, Qualifikation und Arbeitsmarkt, frauenspezifische Aspekte des Strukturwandels, Entwicklung der Infrastruktur, Umwelt und Energie und sonstige Faktoren.

Für die Umsetzung der regionalisierten Strukturpolitik hat die Landesregierung die Bildung von Regionalen Beiräten angeregt und Regionalsekretariate eingerichtet. Regionale Beiräte und ihre Sekretariate sind zentrale Anlauf-, Beratungs- und Informationsstellen in der Region, angesiedelt am Schnittpunkt von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und beruflicher Bildung. Die Regionalen Beiräte haben entscheidende Funktionen bei der Auswahl von Projekten. Sie sollen

- regionale Entwicklungs- bzw. Teilentwicklungskonzepte zur Beschäftigungs- und

Qualifizierungspolitik erarbeiten,

- Partner der Struktur- und Beschäftigungspolitik zusammenführen,
- den Stellenwert konkreter Projekte in der Region beraten und bestimmen,
- Schwerpunkte und Ziele für die Arbeit der Regionalsekretariate setzen.

Die Stadt Duisburg bildet mit den Kreisen Kleve und Wesel die Region Niederrhein; diese deckt sich mit dem Zuständigkeitsbereich der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer. Das Regionalsekretariat unterstützt und berät Träger von Qualifizierungsmaßnahmen bei der Programmauswahl und der Entwicklung von Projekten zugunsten von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Erwerbstätigen sowie von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen. Hierzu wird u. a. ein Programm-Informations-Dienst angeboten, der einen Überblick über ca. 200 Förderprogramme des Bundes, des Landes Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Union gibt, die in Duisburg zur Förderung von Investitionen, Existenzgründungen, Qualifizierungsmaßnahmen u. Ä. zur Verfügung stehen. Für einzelne Projekte werden so die vom Land bereitgestellten Programme und Finanzierungsmöglichkeiten transparenter und die Realisierungsmöglichkeiten von Projektanträgen aussichtsreicher. Das Regionalsekretariat ist gegenüber dem Regionalen Beirat, den örtlichen Akteuren und Trägern der Struktur- sowie der Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik als Dienstleistungs- und Transferinstanz zu verstehen. Es wird im Kontext aller relevanten arbeitsmarktpolitischen Programme tätig.

Mit der neuen Förderphase des Europäischen Sozialfonds (EFS) und der von der EU beschlossenen größeren Konzentration zur Stärkung von Effizienz und Kontrolle des Mitteleinsatzes wachsen den Regionalsekretariaten und Regionalen Beiräten ab dem Jahr 2000 neue Aufgaben zu. Zur Umsetzung der neuen Programme, die je zur Hälfte aus EU- und Landesmitteln bezahlt werden, ist in Nordrhein-Westfalen ein bisher bundesweit einmaliges Verfahren gewählt worden. Das Geld – es geht immerhin um einen Betrag von 1,3 Mrd. DM für drei Jahre – wird nicht zentral von der Landesregierung in Düsseldorf vergeben, sondern die Verantwortung für die Fördermaßnahmen ist direkt vor Ort angesiedelt. Unter Federführung der Regionalsekretariate beraten und entscheiden Kommunen, Kammern, Arbeitgeber und Gewerkschaften darüber, mit welchen Einzelmaßnahmen die Defizite des örtlichen Arbeitsmarktes am besten behoben und wie die Wettbewerbsposition der heimischen Unternehmen gestärkt werden kann. Über die Schwerpunkte und Zielsetzung der Förderung schließen die Arbeitsmarktregionen und das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium eine Zielvereinbarung ab. Die Umsetzung der Zielvereinbarung soll durch ein systematisches Controlling begleitet werden, um so einen Wettbewerb der Regionen um die besten Ideen für mehr Jobs und Beschäftigung in Gang zu setzen.

Über die Wirksamkeit der Regionalkonferenzen gibt es unterschiedliche Einschätzungen. So wird in unseren Befragungen einerseits der Zuwachs an Komplexität, zum Teil auch Bürokratisierung beklagt, andererseits der Zugewinn an Vertrauen, Ko-

operationsbereitschaft und Versachlichung der Auseinandersetzungen in kontroversen Aushandlungsprozessen betont. Als „Netz von Netzwerken“, wie wir eingangs als Charakteristikum Lernender Regionen hervorgehoben haben, könnten Regionalkonferenzen Steuerungsfunktionen hinsichtlich der Orientierung der Projekte an spezifischen regionalen Problemen und deren Koordinierung übernehmen. Dies scheint jedoch nur bedingt der Fall zu sein. So kommt FÜRST (1994) nach Abschluss der ersten Phase der regionalen Entwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen zu dem Fazit, dass die zweifellos vorhandenen Netzwerkpotenziale im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik nicht optimal genutzt wurden. Demgegenüber betont der Forschungsbericht über die „Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen“ für die Phase der Entwicklung regionaler Entwicklungskonzepte „handfeste“ Erfolge, die sich in gemeinsamen Projekten oder neuen Institutionen (z. B. Wirtschaftsförderungs-, Entwicklungs- und Marketingagenturen etc.) nachweisen ließen. Vor allem eines der Hauptziele der Regionalisierungspolitik, nämlich die Schaffung eines regionalen Bewusstseins auf der Basis eines breiten Konsenses, sei bis auf wenige Ausnahmen erreicht worden (MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN 1992 b).

Neuere Studien stützen diesen Befund. Sie heben die Bedeutung der „weichen“ Instrumente hervor (HEINZE/VOELZKOW 1997; HEINZE 1998; REHFELD 1998). Als generelles Ergebnis lässt sich daraus ableiten, „dass von den meisten Beteiligten die regionale Zusammenarbeit als Wert an sich empfunden wird“ (REHFELD 1998, S. 46). Der Prozessnutzen werde oft höher eingeschätzt als die konkreten Ergebnisse. Oder wie es einer der von uns konsultierten Duisburger Experten formulierte: „Das Klima zwischen den früheren Kontrahenten hat sich verbessert, wir kommen jetzt auch bei der Verteilung von EU-Mitteln und in anderen regionalen Gremien besser miteinander klar.“ Auf die prozessualen Ergebnisse („process benefits“) der Regionalisierung angesprochen, wie sie bereits in der früheren Begleitforschung als Ertrag herausgestellt wurden (MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE 1992 b, S. 47), stimmten die meisten Duisburger Experten den folgenden Effekten zu:

- atmosphärische Verbesserung der Kooperationsbereitschaft,
- Entwicklung bzw. Verstärkung einer regionalen Identität,
- Steigerung der Kontaktniveaus zwischen den regionalen Akteuren,
- Gründung von kooperativen Strukturen (Arbeitsgruppen etc.),
- Entwicklung von kooperativen Verfahren (Konsultationen, Diskussionsverfahren, Abstimmungsverfahren etc.),
- Reduzierung des Konfliktniveaus, Steigerung des Konsensgrades,
- gemeinsame Ressourcenmobilisierung (interner und externer Ressourcen),
- Integration von Fachpolitikern auf regionaler Ebene,
- wechselseitige politische Unterstützung.

Unter dem Gesichtspunkt Lernender Regionen betrachtet, lässt sich am Beispiel der regionalisierten Strukturpolitik ein zwar mühsamer, aber doch stetiger Weg von zentral gesteuerten, hierarchischen Lenkungssystemen hin zu „koevolutionären Kooperationsverbänden als regionales Innovationsarrangement“ (HOWALDT/KOPP/MARTENS 2000) beobachten. Solchen die Grenzen gesellschaftlicher Teilsysteme überschreitenden Kooperationsverbänden unter Beteiligung von Akteuren aus Wirtschaft und Politik, Wissenschaft und Beratung kommt offenbar in Zukunft eine wachsende Bedeutung zu. Sie ermöglichen eine neue Form der politischen „Steuerung“ von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen, die über traditionelle Instrumentarien von Regulation, Subvention sowie einer öffentlich geförderten Entwicklung von Modellversuchen hinausgehen und mehr auf Moderation, Mediation, diskursive Koordination, Entwicklungskooperation mit Unternehmen etc. setzen. Die zugrunde liegende Idee „learning by monitoring“ (SABEL 1994) ist bestechend einfach und doch zugleich schwierig in der Umsetzung (HEINZE/HILBERT/POTRATZ/SCHARFENORTH 1997, S. 261). Es handelt sich nicht nur um ein anspruchsvolles Diskurskonzept, sondern scheitert vielfach an den enorm hohen Barrieren von Einzelinteressen.

Aber dieses Konzept bietet auch erhebliche Chancen, die Komplexität industrieller Wandlungsprozesse in den Griff zu bekommen. Der derzeitige Strukturwandel, wie er hier am Fall der Stadt Duisburg erörtert wurde, ist durch gegenläufige, ungleichzeitige und teilweise diffuse Entwicklungsmuster gekennzeichnet. Im Vergleich zu bürokratisch geregelten Kooperationsstrukturen, detailliert festgelegten Leistungsbedingungen, expliziten Regelsystemen und Rollenzuweisungen erlauben Netzwerke ein höheres Maß an Binnendifferenzierung, um der Komplexität dynamischer Veränderungen in der regionalen Systemumwelt gewachsen sein zu können.

Davon bleiben auch die bislang noch fest gefügten Strukturen der Berufsausbildung, namentlich des beruflichen Schulwesens, nicht unberührt. Obwohl die Strategie der regionalisierten Strukturpolitik das berufliche Schulwesen nicht unmittelbar einbezieht, sondern nur die außerschulische Qualifizierung berücksichtigt, ist nicht zu übersehen, dass sich die Schule mitsamt der Schulverwaltung und der Schulaufsicht auf längere Zeit nicht der Öffnung gegenüber den Herausforderungen der regionalen Umwelt entziehen können. Das allerdings setzt eine Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen voraus, die es den Schulen überhaupt ermöglicht, sich selbst organisiert an regionalen Netzwerken zu beteiligen und verstärkt neue Kooperationsbeziehungen aufbauen zu können. In dieser Hinsicht könnte das niederländische Experiment der regionalen Ausbildungszentren (ROC) etwas bieten, was unter anderen Rahmenbedingungen auch für die Modernisierung der beruflichen Bildung in Deutschland von größter Bedeutung ist.

### 2.6.5 *Vom kommunalen Berufsbildungsbericht zu Regionalen Berufsbildungs-Informationssystemen als Element Lernender Regionen*

Mehrfach ist in den vorangegangenen Ausführungen betont worden, dass die Entwicklung Lernender Regionen – soll sie nicht nur eine abstrakte Idee bleiben, sondern in konkrete Handlungsstrategien umgesetzt werden – geeigneter Informationssysteme und Supportstrukturen bedarf. Die Regionalisierung des Strukturwandels und der davon betroffenen Politikbereiche ist mit herkömmlichen Instrumenten nicht zu bewältigen, sondern erfordert die Entwicklung spezifischer Supportstrukturen.

Die ersten und auch heute noch praktizierten Ansätze zur regionalen Analyse und zur regionalen Berichterstattung als Vorläufer regionaler Berufsbildungs-Informationssysteme dienten dem Zweck, Problemregionen der beruflichen Bildung in vergleichender Perspektive zu identifizieren und statistisch zu beschreiben. Wegweisend dafür waren einschlägige Studien sowohl des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (vgl. STOOSS 1971) als auch des Bundesinstituts für Berufsbildung (vgl. BRANDES u. a. 1982; BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG 1978). Im Vordergrund stand bei der Berichterstattung vor allem das Interesse an interregionaler Vergleichbarkeit, weniger dagegen die systematische Erfassung der Problemlagen auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung auf dezentraler Ebene und die Informationsversorgung im Hinblick auf Problemlösungen „vor Ort“. Als wichtigstes Instrument zur kontinuierlichen Beschreibung der regionalen Versorgungslagen wurde mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976 bzw. dem Berufsbildungsförderungsgesetz von 1981 das Konzept der Ausbildungsplatzbilanz bzw. der Angebots-Nachfrage-Relation (ANR) als verbindlicher Teil des jährlichen Bundes-Berufsbildungsberichts eingeführt. Nach dem Berufsbildungsförderungsgesetz hat der zuständige Bundesminister die Entwicklungen in der beruflichen Bildung ständig zu beobachten und darüber bis zum ersten April einen Berufsbildungsbericht vorzulegen. Dieser Bericht soll u. a. Aufschluss über die Sicherung eines regional und sektoral ausgewogenen Angebots an Ausbildungsplätzen geben und gegebenenfalls Vorschläge zur Behebung des Ausbildungsplatzdefizits unterbreiten. Bildungspolitisch von Anfang an umstritten war die Darstellung und der Vergleich regionaler Versorgungslagen mithilfe der ANR, zumal dieser Indikator bei der Zuweisung von Bundes- und Landesmitteln Berücksichtigung fand. Abgesehen von statistisch-methodischen Bedenken, greift die amtliche Berichterstattung über regionale Entwicklungen der beruflichen Bildung vom Ansatz her zu kurz, weil der Bereich der beruflichen Weiterbildung nur marginal berücksichtigt wird und die vorhandenen Statistiken kaum vergleichbar sind.

Betrachtet man die weiteren Entwicklungslinien regionaler Berufsbildungs-Informationskonzepte, so lassen sich schon seit Anfang der achtziger Jahre außerhalb der amtlichen Statistik Ansätze zur Regionalisierung der Berufsbildungsberichterstattung identifizieren. Das heißt: Die Initiativen zur Verbesserung der Informations-

versorgung gingen nun von einzelnen Regionen und Organisationen aus, und zwar orientiert an den akuten und konkreten Informationsbedürfnissen vor Ort. Mitte der achtziger Jahre standen die Analysen des Ausbildungsmarktes und seiner Problemgruppen im Mittelpunkt; sie bildeten das Kernstück der so genannten regionalen Berufsbildungsbilanzen. Damit war zwar ein stärkerer Bezug zur Region intendiert und eine genauere Beschreibung der Ausbildungsversorgung realisierbar, gleichwohl mangelte es an systematischer Stringenz, an Kontinuität der Berichterstattung und vor allem am bildungspolitischen Konsens innerhalb der Regionen, ein eigenes Berichtssystem zu entwickeln und dieses für die regionale Berufsbildungspolitik und -planung auch konsequent zu nutzen.

Eine Ausnahme hiervon bildet das „Duisburger Modell“ für die Regionalisierung der Berufsbildungsberichterstattung. Hier gelang es mit Unterstützung aller im Rat vertretenen Fraktionen und unter Beteiligung aller entscheidenden, mit Fragen der beruflichen Bildung befassten Instanzen und Organisationen (insbesondere der Kammern, des Arbeitsamtes, der Bildungsträger und der kommunalen Planungseinrichtungen) sowie der damit beauftragten Forschungseinrichtung der Universität – Gesamthochschule Duisburg ein Berichtssystem zu entwickeln, das in ersten Ansätzen den Anforderungen eines modernen, ganzheitlichen und integrierten Informationsmanagements nahe kommt (vgl. KUTSCHA 1993). Der jährliche Bericht umfasst den Bereich der Berufsvorbereitung und der berufsqualifizierenden Maßnahmen außerhalb des Dualen Systems, die schulisch und betrieblich organisierten Formen der Berufsausbildung, den Übergang in das Beschäftigungssystem sowie den Bereich der beruflichen Weiterbildung. Der jährlich erscheinende Bericht wird vom Städtischen Amt für Statistik, Stadtforschungs- und Europaangelegenheiten vorbereitet und ist in die kommunalpolitischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse der fachlich zuständigen Ratsausschüsse eingebunden (vgl. STADT DUISBURG 1993; KUTSCHA 1993). Die Besonderheit des Duisburger Konzepts ist nicht nur in der Kontinuität der Berufsbildungsberichterstattung (seit 1984) zu sehen, sondern erhält seine spezifische Systemqualität dadurch, dass der Berufsbildungsbericht als Element – gewissermaßen als Knotenpunkt – eines Informationsnetzes im kommunalen Politikfeld wirksam wird (KUTSCHA 1988; KUTSCHA/STENDER 1986).

Die jüngste Ausgabe des Duisburger Berufsbildungsberichts erschien im Jahr 2000. Allerdings haben sich Inhalt und methodisches Design des Berichts im Laufe der Jahre nicht unwesentlich verändert. Das ursprüngliche Konzept der Input-Output-Analyse (vgl. STENDER 1989) erwies sich als methodisches Instrumentarium zur Analyse der Übergangsströme für eine dauerhafte Anwendung als sehr aufwendig. Es wurde durch eine pragmatische Version ersetzt, wobei der Input-Output-Ansatz vom Prinzip her auch heute noch eine wichtige Rolle spielt. Hinzugekommen sind neue Inhalte und Problembereiche, um den Entwicklungen der beruflichen Bildung Rechnung zu tragen. Es wird erwogen, neue Formen der regionalen Berufsbildungsbe-

richterstattung zu praktizieren. Sie sollen stärker auf die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse der regionalen Akteure bezogen, insgesamt flexibler gestaltet, vor allem aktuell und möglichst auf die Zukunft gerichtet sein.

**Exkurs:** Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme“ (ReBIS)<sup>1</sup>

Der im Fachgebiet Berufspädagogik/Berufsbildungsforschung der Gerhard-Mercator-Universität – Gesamthochschule Duisburg ausgeführte Projektauftrag „Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme“ (ReBIS) hatte zum Ziel, die regionalspezifischen Informationsbedarfe auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie der Berufsbildungspolitik und -planung zu erfassen (vgl. KUTSCHA 1998). Die Durchführung des Projekts erfolgte in zwei Phasen und in drei unterschiedlich strukturierten Regionen. Die erste Phase diente der Erfassung regionalspezifischer Problemlagen und der damit verbundenen Informationsbedarfe auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Auf dieser Grundlage wurden in der zweiten Phase Pilotstudien und Informationskonzepte für ausgewählte Problemlagen erstellt. Sie betreffen

- die Probleme der Berufswahl und Rekrutierung von Auszubildenden an der Schwelle des Übergangs von der Schule in den Beruf, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der kleinen und mittleren Betriebe des Handwerks (vgl. HUSEMANN/EVERS 1998),
- die Probleme des Übergangs von der großindustriellen Berufsausbildung in Beschäftigungsbereiche außerhalb der Ausbildungsbetriebe (vgl. NAEVECKE 1998) und
- die Probleme kleiner und mittlerer Dienstleistungsbetriebe bei der Personalfindung in Bezug auf die Hochschulabsolventen der Region (vgl. STENDER/PAASSEN 1998).

Unsere Befragungsergebnisse zum Informationsverhalten bei der Berufswahl deuten darauf hin, dass auf Seiten der Schulabsolventen ein ausgeprägter Informationsbedarf in Bezug auf das regionale Angebot an Ausbildungsstellen und die Ausbildungsbedingungen „vor Ort“ besteht. Schüler, Lehrer und Betriebsinhaber bestätigen, dass hinsichtlich der Inhalte der Berufswahlinformationen sowie der Präsentationsformen erhebliche Defizite auszumachen sind. Informationsprozesse im Rahmen der Berufswahl verlaufen vielfach außerhalb des professionellen Beratungsangebotes unsystematisch und mit einer geringen Ausschöpfung der verfügbaren Informationsquellen.

---

<sup>1</sup> Das ReBIS-Projekt wurde durchgeführt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und kofinanziert aus Mitteln der EU. Die Durchführung des Projekts und die Erstellung des Abschlussberichts erfolgten in Kooperation mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (Bardleben 1998) an der Gerhard-Mercator-Universität – Gesamthochschule Duisburg unter der Leitung von Günter Kutscha (s. KUTSCHA 1998).

Weite Teile des regionalen Informationsangebotes bleiben damit für den Prozess der Berufswahl der Schüler unberücksichtigt.

Es gibt also gute Gründe, davon auszugehen, dass die Möglichkeiten, die die „Informationsgesellschaft“ bietet, für den Prozess der Berufswahl nicht erschöpfend genutzt werden. Zugleich besteht auf Seiten der Schüler und Schülerinnen ein hohes Interesse an der Verwertung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien im Berufswahlprozess. Sie wurden von uns mit der Frage konfrontiert: „Stell dir vor, du könntest über das Internet aktuelle Berufsinformationen aus der Region erhalten und austauschen. Wie fändest du das?“ Weit mehr als drei Viertel aller Befragten antworteten: „Hervorragende Idee/interessant!“ Zwei Drittel verfügten über den Zugang zum Computer; aber nur wenige Schüler und Schülerinnen setzten den Computer für Zwecke der Berufswahl ein. Das Internet findet im berufsorientierenden Unterricht so gut wie keine Anwendung. Die Gründe dafür dürften nicht zuletzt in der Tatsache zu suchen sein, dass das vorhandene Informationsangebot zu wenig auf die regionale Situation bezogen ist. Wir empfehlen dringend, eine Initiative zur Modernisierung der berufsorientierenden Informationsangebote und der Verbesserung des Informationsverhaltens anzubahnen. Insbesondere sollten Möglichkeiten der Telekommunikation und der Telekooperation genutzt werden, um die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Betrieben, Arbeitsämtern und Kammern im Hinblick auf die Bereitstellung und den Austausch von Informationen für die Berufswahl zu unterstützen.

Besorgniserregend waren in den vergangenen Jahren die Probleme an der so genannten Schwelle 2 beim Übergang von der Berufsausbildung in das Beschäftigungssystem. Davon betroffen sind insbesondere Regionen, die sich im Prozess des Strukturwandels von altindustrialisierten Branchen in eine moderne Dienstleistungsökonomie befinden. Der Arbeitsamtsbezirk Duisburg ist dafür ein besonders markantes Beispiel. Die Bedingungen, unter denen Jugendliche heute das Management ihrer eigenen Berufsbiografie, ihre individuelle Karriereplanung übernehmen und bewältigen sollen, stellen in vielerlei Hinsicht hohe Anforderungen an sie dar. Nach den Ergebnissen unserer Untersuchung sind es in erster Linie Appelle, die von Berufsschullehrern, Ausbildern, Eltern und Medien an die Auszubildenden gehen und diesen signalisieren, dass es vor allem darauf ankomme, selber die eigenen beruflichen Angelegenheiten in die Hand zu nehmen, sich um Entwicklungsmöglichkeiten zu kümmern und sich frühzeitig weiterzubilden. Diese Botschaften sind allem Anschein nach bei den meisten Jugendlichen angekommen und werden entsprechend reproduziert. Doch so richtig diese sein mögen, so abstrakt bleiben sie. Eine Operationalisierung und Anwendung auf die eigene Situation fällt den Auszubildenden und Absolventen in der Regel schwer. Außer Globaldaten sowohl über den Arbeitsmarkt als auch über größere Trends der wirtschaftlichen Entwicklung und Informationen über formale Entwicklungsmöglichkeiten im Beruf gibt es kaum Kenntnisse und profun-

de Einschätzungen über Komponenten und mögliche Entwicklungspfade für die eigene berufliche Karriereplanung.

Außerdem sind die Jugendlichen nur wenig geübt in der Umsetzung von Informationen in strategische Kalküle und in der Gestaltung der beruflichen Zukunft. Somit laufen die Bemühungen in einigen (Groß-)Unternehmen, vor allem der Metall- und der chemischen Industrie, durch tarifvertraglich vereinbarte Warteschleifen (befristete Beschäftigung) nach Abschluss der Ausbildung den Absolventen finanzierte Orientierungs- und Übergangszeiten einzuräumen, tendenziell ins Leere. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, die Verbesserung der beruflichen Informations- und Orientierungskompetenz in die Berufsausbildung einzubeziehen und dafür ausbildungsintegrierte Lernmodule zu entwickeln und zu erproben. Für die weitere Konkretisierung und Umsetzung schlagen wir vor, einen Informationspool an den Lernorten oder ausbildungsnah zwischen den Lernorten sowie eine internetbasierte virtuelle Infothek für die individuelle Karriereplanung einzurichten, deren Angebot aus den Lernorten heraus und von externen Informationsanbietern gespeist wird. Sie stellen unverzichtbare Ressourcen dar, wenn es gelingen soll, den ausbildungsintegrierten Ansatz zur Vermittlung informationeller Kompetenzen handlungsorientiert zu gestalten.

Ein weiteres Aufgabenfeld für die Entwicklung regionaler Berufsbildungs-Informationssysteme betrifft im Rahmen unserer Studien die Problemlagen und die damit verbundenen Informationsbedürfnisse beim Übergang von der Universität bzw. Fachhochschule in das regionale Beschäftigungssystem, und zwar speziell in hoch qualifizierten Beschäftigungsfeldern kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Obwohl das größte Arbeitsplatzpotenzial auch bei Jungakademikern im KMU-Bereich liegt – 70 % aller Stelleneinmündungen erfolgen in Betrieben bis zu 200 Mitarbeitern –, richten sich die Bewerbungen überwiegend an größere Betriebe. Hintergrund hierfür sind nach unseren Befragungen informationelle Probleme sowohl der Studierenden und Hochschulabsolventen in Bezug auf die Anforderungen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) als auch umgekehrt der KMU hinsichtlich des Umgangs mit dem Bewerberpotenzial der Hochschulen. Alle Angaben zu den Informationsbedürfnissen und zu den präferierten Instrumenten der Informationsbeschaffung belegen ein hohes Interesse der Hochschulabsolventen an selbst organisierten, aktiven Informationsbeschaffungsprozeduren, die insbesondere auch eine Kommunikationsplattform für einen wohlstrukturierten, effizienten Informationsaustausch zwischen Betrieben, Praktikanten und Hochschulabsolventen anbieten sollten.

Die ReBIS-Idee begreift sich als eine von vielen Elementen regionalisierter Strukturpolitik, für die das Land Nordrhein-Westfalen oft als Vorbild gilt. Berufsbildungs-Informationssysteme werden verstanden als Voraussetzung und Gestaltungselement Lernender Regionen. Abweichend von den Empfehlungen der Bildungskommission NRW legen die hier vorliegenden Befunde des ReBIS-Projekts nahe, die Informationsversorgung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung nicht primär darauf zu kon-

zentrieren, „dass auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten oder im Verbund benachbarter Kreise eine regelmäßige Berichterstattung über die Entwicklung der beruflichen Ausbildung eingeführt wird“ (BILDUNGSKOMMISSION NRW 1995, S. 295). Selbstverständlich können regionale Berufsbildungsberichte ein nützliches Element der Informationsversorgung sein, jedoch müssen sie hierzu in eine informationelle Infrastruktur eingebunden sein, die den vielfältigen Informationsbedarfslagen der unterschiedlichen regionalen Akteure Rechnung trägt. In diese Richtung weist zwar auch die Empfehlung der Bildungskommission NRW, indem sie empfiehlt, dass die organisatorischen Grundlagen, inhaltlichen Schwerpunkte und methodischen Konzepte der Berufsbildungsberichterstattung von den beteiligten öffentlichen und privaten Trägern im Konsens entwickelt werden sollten. Damit allein ist jedoch die Informationsversorgung bislang benachteiligter Akteure nicht sicherzustellen.

Intermediäre Institutionen fragen andere Informationen nach als etwa Weiterbildungsträger und Betriebe, und Letztere unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Informationsbedarfe noch einmal deutlich nach Betriebsgröße (BARDELEBEN 1998). So äußerten Großbetriebe bei unseren Untersuchungen nur selten einen Bedarf an Informationen. Offensichtlich sind sie aufgrund ihrer Größe in der Lage, jederzeit die meisten der für sie relevanten Informationen zu besorgen. Ganz anders sieht die Situation bei den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aus. Allein aufgrund des geringen Organisationsgrades fällt es ihnen schwer, an die erforderlichen Informationen heranzukommen, die sie beispielsweise bei der Akquirierung von Hochschulabsolventen oder bei der Auswahl von Weiterbildungsangeboten bzw. der Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs benötigen. KMU sehen sich bei der Wahrnehmung ihrer spezifischen Problem- und Informationsbedarfslagen durch die Kammern und Arbeitsämter nicht angemessen berücksichtigt. Auch an vielen anderen Punkten lässt sich eine politische Handlungsnotwendigkeit erkennen, um die Informationswünsche der Wirtschaft zu verbessern und mehr Transparenz für die Marktteilnehmer zu schaffen. Dies wird durchaus als öffentliche Aufgabe regionalisierter Strukturpolitik verstanden und als Erwartung an die zuständigen Instanzen der Regionalentwicklung artikuliert.

Diesen Erwartungen kann die Berufsbildungsberichterstattung – auch in den vorbildlichen Formen, wie sie durch die Stadt Duisburg praktiziert wird (vgl. KUTSCHA 1993; KUTSCHA/STENDER 1986; STADT DUISBURG 1993) – heutzutage und noch weniger in Zukunft gerecht werden. Unsere Ergebnisse zeigen, dass bei allen Akteuren weniger ein Interesse an statistischen Informationen vorliegt, sondern ein Bedarf an akteursorientierten, problemidentifizierenden und entscheidungsunterstützenden Informationen besteht. Bisherige Berufsbildungsberichte, wie sie auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene erstellt worden sind, decken lediglich den spezifischen Informationsbedarf einer relativ kleinen Gruppe von Berufsbildungsexperten ab. Das macht sie nicht überflüssig. Allerdings bedürfen sie einer Ergänzung um weitere Bau-

steine, die den Informationsbedürfnissen und -bedarfslagen möglichst vieler Akteure Rechnung tragen. Diese Informationsbedürfnisse sind keine konstante Größe, sie müssen einer ständigen Beobachtung unterzogen werden, um die Informationsversorgung einer Region auf eine solide Grundlage stellen zu können. Wir plädieren also dafür, die Ermittlung von Informationsbedürfnissen als Grundlage zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Informationsangebots zu einem festen Bestandteil der Entwicklung regionaler Berufsbildungs-Informationssysteme zu machen.

Die von uns befragten Akteure der beruflichen Aus- und Weiterbildung beklagten durchweg, dass das Angebot an regional bedeutsamen Daten spärlich und unkoordiniert sei. Als Grundlage für individuelle Entscheidungen und Problemlösungen mangelt es an Aktualität, Zuverlässigkeit und Transparenz. Woran es in den ReBIS-Regionen – wie auch in vielen anderen Regionen der Bundesrepublik – oft hapert, sind operative Ansätze zur Bündelung informationspolitischer Aktivitäten im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Akteure und der unterschiedlichen Politikbereiche.

Mittelfristig gesehen wäre es möglich, ein Netzwerk regionaler Informationssysteme aufzubauen, in dem die Schnittstellen und Übergangsbereiche Schule/Berufsausbildung, Berufsschule/Ausbildungsbetrieb, Ausbildung/Weiterbildung, Schule/Hochschule, Hochschule/Wirtschaft, Hochschule/Weiterbildung, Handwerk/Industrie etc. entsprechend den Interessen- und Bedürfnislagen der jeweiligen Nutzer miteinander in dauerhafte Kontexte gestellt werden. Insbesondere in den Bereichen Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Arbeitsmarkt ließe sich die Transparenz regionaler Informationen durch vergleichsweise einfach einzurichtende Datenbanksysteme drastisch erhöhen. Durch eine dauerhafte Vernetzung von Individuen, Unternehmen und Institutionen/Verbänden unter dem Dach regional geförderter Netzwerke wäre eine nahezu gleichzeitige Prozessierung von relevanten Daten möglich. Langfristig birgt das Internet eine Menge Veränderungspotenzial in sich. Dies gilt sowohl für die verschiedenen Bereiche beruflicher Bildung als auch für die Entscheidungsprozesse der Berufsbildungspolitik. Die Anwendungsmöglichkeiten werden beständig erweitert.

Im ReBIS-Projekt konnten während der relativ kurzen Projektlaufzeit nur wenige Problemkomplexe regionaler Berufsbildungs-Informationssysteme vertieft untersucht werden. Dass es hierbei sowohl um infrastrukturelle Innovationen als auch um die Förderung des individuellen Informations- und Wissensmanagements als zwei zusammengehörige Seiten Lernender Regionen geht, ist bereits mehrfach angesprochen worden. Gleichzeitig muss einem möglichen Missverständnis vorgebeugt werden: So wichtig informationelle Supportstrukturen für eine nachhaltig angelegte Regionalentwicklung auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind, so wenig wäre mit einer bloß quantitativen Ausweitung des Informationsangebots gewonnen.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung wird in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend privatwirtschaftlich organisiert und marktwirtschaftlich gesteuert. Wegen

dieser marktwirtschaftlichen Steuerung des quantitativen und qualitativen Aus- und Weiterbildungs geschehens kann eine übergeordnete Einflussnahme häufig und zweckmäßigerweise nur indirekt über die Beeinflussung der Marktteilnehmer erfolgen, und zwar insbesondere durch Gewinnung und Verbreitung von Informationen zur Verbesserung der Markttransparenz. Unter diesem Gesichtspunkt verdient hervorgehoben zu werden, dass fast zwei Drittel der im BIBB-Referenz-Betriebs-System befragten Betriebe mit der Informationsversorgung in der Region zufrieden sind (vgl. BARDELEBEN 1998). Allerdings konstatiert die Untersuchung auch ein gutes Drittel von Betrieben, die mit der Informationsversorgung unzufrieden sind. Der Anteil der Unzufriedenen ist bei den Kleinbetrieben am höchsten. Dieses Ergebnis sollte zu denken geben. Insgesamt besteht weniger ein Bedarf an mehr Informationen als vielmehr an einer qualitativ verbesserten Informationstransparenz. Klein- und Mittelunternehmen (KMU) sind mit systematischen Informationsdefiziten konfrontiert. Diese resultieren zum einen – wie bereits ausgeführt – aus dem im Vergleich zu Großbetrieben geringeren Organisationsgrad und dem Mangel an personellen Ressourcen für die gezielte Suche und Auswertung aus- und weiterbildungsrelevanter Daten; zum anderen hängen sie eng zusammen mit der unzureichenden Einbindung der KMU in die regionalen Politik- und Informations-Netzwerke. Die Heterogenität der KMU-Ansprüche und deren geringe Durchsetzbarkeit auf der intermediären Ebene (Kammern, Arbeitsämter) wurde in unseren Befragungen immer wieder beklagt. Eine einfache Schuldzuweisung wäre jedoch weder hilfreich noch problemadäquat.

Ganz offenkundig stoßen die traditionellen Institutionen an Grenzen flexibler und nutzerspezifischer Informationsversorgung. Davon betroffen sind beispielsweise die kleinen und neuen Dienstleistungsunternehmen, aber auch die aktiven Informationssucher bei der Berufswahl, der Stellensuche oder der Weiterbildungsplanung. Es gilt, das vorhandene Informationspotenzial bestehender Institutionen durch informationelle Netzwerke besser zu nutzen; es geht ganz entscheidend darum, den Gedanken einer regionalisierten Informationspolitik dafür stark zu machen, das ökonomische und soziale Kapital „selbst erzeugter Beziehungen“ durch Hilfe zur Selbsthilfe auch auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu mobilisieren. Die Idee regionaler Berufsbildungs-Informationssysteme setzt auf die Kooperation regionaler Akteure, und sie fordert heraus zur aktiven Reorganisation des Informationsmanagements kooperationswilliger Institutionen. Wir empfehlen, dieser Aufgabe eine hohe Priorität sowohl in der Berufsbildungspraxis als auch in der regionalen Berufsbildungsforschung einzuräumen.

Der Übergang von der Industriegesellschaft zur „kognitiven Gesellschaft“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1995) und der Bedeutungszuwachs der informations- und kommunikationstechnischen Entwicklungen legen es nahe, dass sich die Berufsbildungsforschung stärker als bisher mit den Informationsprämissen und mit den Informationsbedürfnissen der regionalen Instanzen und Akteure beruflicher Aus- und Wei-

terbildung befasst. „Lernen“, ob als anthropologische Besonderheit menschlichen Handelns oder als Systembeschaffenheit von Organisationen, ist immer – welche Eigenschaften auch sonst noch von Bedeutung sein mögen – ein Prozess der Aufnahme und Verarbeitung, der Speicherung und des Retrieval von Informationen. Letztlich geht es hierbei um Grundfragen der Funktionalität sozialer Systeme, deren Entwicklungschancen maßgeblich durch die Anpassung der Informationsstrukturen an sich ständig verändernde Umweltbedingungen beeinflusst werden (vgl. SZYPERSKI/NATHUSIUS 1975).

Zwar ist die Informationsversorgung nur eine von vielen Bedingungen, von denen der Erfolg regionaler Aktivitäten auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung abhängt, aber ohne geeignete informationelle Infrastrukturen wird es schwer möglich sein, sich als Lernende Region zu etablieren und im Wettbewerb mit anderen Regionen zu behaupten. Lernende Regionen sind Systeme, die es schaffen, Anschluss an Veränderungen ihrer Umwelten herzustellen und zu gestalten. Dafür sind infrastrukturelle Voraussetzungen notwendig. Eine dieser Voraussetzungen ist die effiziente, flexible und nutzeradäquate Bereitstellung und Organisation von Informationen als Bedingung der Möglichkeit, sich qualifiziert auf veränderte Umwelten einstellen zu können. Lernende Regionen benötigen ein effizientes Informations- und Wissensmanagement, und sie benötigen geeignete Qualifizierungsstrategien zur Verbesserung der informationellen Kompetenz seitens der potenziellen Nutzer, um diese zu motivieren und in die Lage zu versetzen, durch klugen Umgang mit Information die Chance individueller Lebensgestaltung zu verbessern.

### 3 Berufliche Bildung in den Niederlanden

In den Niederlanden hat es in den letzten Jahren große Veränderungen im Bereich der beruflichen Bildung gegeben. Zum einen sind das Veränderungen, die wichtige ordnungspolitische Rahmenbedingungen für Lernende Regionen setzen (Politik). Zum anderen sind das aber auch Veränderungen, die wesentliche Herausforderungen an die Inhalte der beruflichen Bildung, in diesem Fall an die Kompetenzentwicklung, bedeuten und zugleich Strategien und laufende Prozesse beeinflussen (Durchsetzung). Dadurch wird sowohl der institutionelle Spielraum zur Erzeugung von „human resources“ durch die Regionen beschrieben als auch eine Festlegung essenzieller Akteure – auch in ihrer Wechselbeziehung zu Akteuren auf zentraler Ebene – vorgenommen.

Das vorliegende Kapitel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst werden die Grundzüge des niederländischen Berufsbildungssystems skizziert, wobei der Akzent auf dem Bereich der sekundären beruflichen Bildung liegen wird (Abschnitt 3.1). Danach werden die wichtigsten Entwicklungslinien aufgezeigt, die zum neuen Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht; WEB) geführt haben (Abschnitt 3.2). Hieran schließt sich eine kurze Charakterisierung der wichtigsten Lenkungskonzepte entsprechend den neuen gesetzlichen Regelungen an (Abschnitt 3.3), um dann in einem nächsten Schritt einige grundlegende Probleme und praktische Aspekte bei der Umsetzung dieser Konzepte im Kräftefeld nationaler und regionaler, staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen und Akzente zu erörtern.

#### 3.1 Ausgangssituation: Charakteristiken im Bereich der beruflichen Bildung

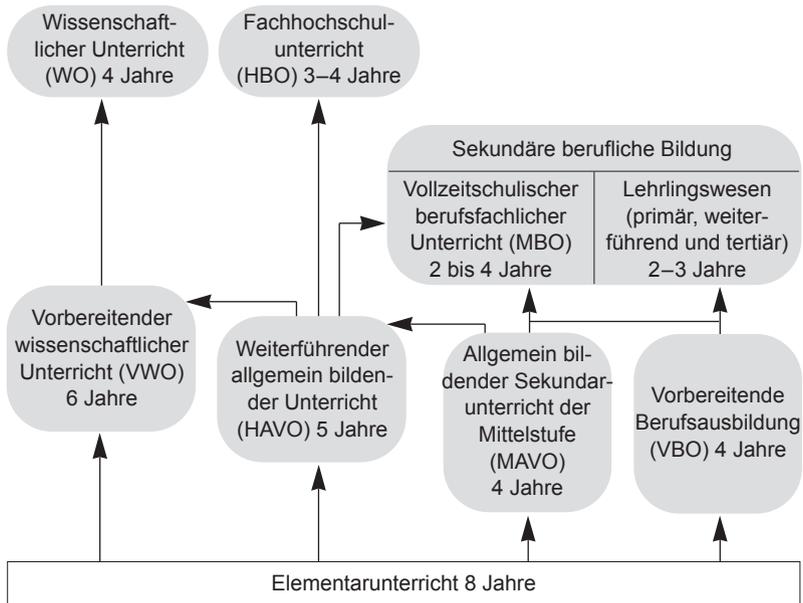
Bis vor einigen Jahren war das niederländische Berufsbildungssystem vor allem durch drei Merkmale gekennzeichnet: a) durch ein paralleles System vollzeitschulischer und „dualer“ Berufsausbildung, b) durch eine institutionelle Zersplitterung des Bereichs der Erwachsenenbildung und c) durch die auf individueller Basis organisierte berufliche Weiterbildung.

##### 3.1.1 *Das parallele System vollzeitschulischer und „dualer“ Berufsausbildung*

Charakteristisch für das System ist zunächst einmal die scharfe Trennung sowie das Existieren zweier Formen beruflicher Erstausbildung – der vollzeitschulischen (das mbo) und der dualen Form (die „Lehrlingsausbildung“) (vgl. BAARS 1980; BERTELSMANN FOUNDATION 1999; FROMMBERGER 1999; FROMMBERGER/REINISCH/SANTEMA 2001; REULING 1991).

Abbildung 10 gibt einen Überblick über die Einordnung der sekundären beruflichen Bildung innerhalb des niederländischen Bildungssystems.

Abbildung 10: **Bildungssystem in den Niederlanden**



Quelle: Friemann und Hövels 1997

Nach einer 8-jährigen Grundbildung (basisonderwijs) stehen die Schüler in den Niederlanden zum ersten Mal vor einer beruflichen Weichenstellung. Grob gesagt stehen ihnen zwei Möglichkeiten offen: die vorbereitende Berufsbildung (voorbereidend beroepsonderwijs, vbo) und der allgemein bildende oder vorbereitende wissenschaftliche Schulzweig (algemeen vormend bzw. voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, mavo/havo/vwo). Nachdem sie diese vorbereitenden, allgemeinen Formen des weiterführenden Unterrichts absolviert haben, können die Schüler – die dann 16 bis 18 Jahre alt sind – an eine Berufsfachschule (middelbaar beroepsonderwijs, mbo) oder in die betriebliche Ausbildung (leerlingwezen), an eine Fachhochschule (hoger beroepsonderwijs, hbo) oder an die Universität wechseln (wetenschappelijk onderwijs, wo).

Abbildung 10 veranschaulicht ebenfalls, woher die Auszubildenden der sekundären beruflichen Bildung kommen und welche Möglichkeiten es z. B. zum Überwechselln an eine Fachhochschule (hbo) gibt. Der Bereich der sekundären beruflichen Bildung ist vor allem den mavo- und vbo-Absolventen vorbehalten, während die havo- und wvo-Absolventen Fachhochschul- und Universitätsausbildungen bevorzugen.

Die vollzeitschulische Berufsbildung im sekundären Bereich (mbo) besteht aus einer langen (3- bis 4-jährigen) und einer kurzen (2-jährigen) Variante. Die kurze Variante („kortmbo“) wurde Ende der 70er Jahre eingeführt, um dem Mangel an Ausbildungsplätzen im Lehrlingswesen Abhilfe zu schaffen. Schüler können so eine Berufsausbildung absolvieren, auch wenn die Zahl der Ausbildungsplätze für Lehrlinge nicht ausreicht. Formal gesehen hat die kurze Variante keine Zugangsvoraussetzungen und qualifiziert bis zur gleichen Ebene wie das primäre Lehrlingswesen (Ebene 2). Die kurze Variante ist relativ populär und wirkt wie ein System kommunizierender Röhren, abhängig vom Ausbildungsstellenangebot für Lehrlinge. Die lange Variante überwiegt in quantitativer Hinsicht. Sie ist die klassische Form der vollzeitschulischen Berufsbildung.

Die Lehrlingsausbildung – auf der primären Stufe – dauert 2 oder 3 Jahre, abhängig vom jeweiligen Ausbildungsberuf. Im Durchschnitt geht man einen Tag pro Woche zur Berufsschule und wird vier Tage pro Woche im Betrieb ausgebildet. Das Angebot reicht jedoch mittlerweile über den traditionellen Bestand betrieblicher Ausbildungsplätze hinaus. Seit Einführung von Anpassungsmaßnahmen (durch sektorale Fonds) sind neue „Kombinationen von Arbeiten und Lernen“ entstanden, die die Lehrlingsausbildung stark differenziert haben. Neben der traditionellen Form (1 oder 2 Tage Berufsschule und 3 oder 4 Tage in einem Ausbildungsbetrieb) gibt es – ähnlich wie in Deutschland – verschiedene Varianten der Lehrlingsausbildung, so z. B. die Einbeziehung überbetrieblicher Lehrwerkstätten oder die Ausbildung eines Lehrlings in mehreren Betrieben, „Duo-Ausbildungsplätze“ (zwei Auszubildende auf einer Stelle) usw. (vgl. FRIETMAN/HÖVELS 1997).

Nach Ende des Ausbildungsplatzmangels der späten 70er bzw. Anfang der 80er Jahre gab es vor allem seit 1991 erneut einen Rückgang der Zahl der Ausbildungsplätze für Lehrlinge, wobei zum gegenwärtigen Augenblick nicht ganz deutlich ist, inwieweit der alte Stand in den letzten Jahren wieder hergestellt werden konnte. Trotz des heutigen wirtschaftlichen Aufschwungs in den Niederlanden scheint diese Zahl nicht wirklich gestiegen zu sein. Eher scheint das Absorptionspotenzial des Lehrlingswesens für Schulabgänger kleiner zu sein als es die Teilnehmer-Statistiken ausweisen, weil immer mehr Arbeitnehmer in Betrieben (keine Schulabgänger!) eine Lehrlingsausbildung absolvieren.

Das parallele System der sekundären beruflichen Bildung in den Niederlanden wird weitgehend von der vollzeitschulischen Variante (mbo) dominiert. Zahlenmäßig liegt das Verhältnis zwischen mbo und Lehrlingswesen bei etwa zwei zu eins. Darüber

hinaus genießt das mbo ein höheres Ansehen bzw. ein höheres Image bei den Jugendlichen selbst, ihren Eltern und auch auf dem Arbeitsmarkt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass das mbo (in seiner langen Variante) nach dem Abschluss Zugänge zur Fachhochschule (hbo) eröffnet. Bei der Lehrlingsausbildung ist dies bisher nicht oder kaum der Fall, obwohl dies eines der bildungspolitischen Ziele des niederländischen Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaft ist. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das Ministerium bereits seit langem – aus finanziellen, aber auch aus inhaltlichen (pädagogisch-didaktischen) Motiven – auf die Einrichtung „dualer“ Ausbildungsgänge drängt.

Bemerkenswert sind in dieser Hinsicht aktuelle Bestrebungen, Teile des Fachhochschulwesens dual zu organisieren, u. a. mit dem Ziel, im Rahmen der Lehrlingsausbildung Aufstiegsperspektiven zu eröffnen; einige der Dualisierungsinitiativen beziehen sich sogar auf die wissenschaftliche Ausbildung an Universitäten. Letzteres wird vor allem vom Parlament kritisch verfolgt, da dadurch eine Gefährdung des wissenschaftlichen Charakters der Ausbildung befürchtet wird. Die weitere Dualisierung des Fachhochschulstudiums wird u. a. auch deshalb betrieben, um die Lehrlingsausbildung attraktiver zu machen. In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, dass Fachhochschulen einen verhältnismäßig großen Gestaltungsspielraum haben und deswegen in den Niederlanden – zumindest potenziell – (auch) wichtige Akteure auf dem regionalen Spielfeld sind. Bei den hbo-Einrichtungen (bzw. spezifischen Bereichen oder Fachrichtungen innerhalb dieser Einrichtungen) ist das Motiv für die Dualisierung sowohl der Wunsch, die Ausbildungsgänge möglichst flexibel und arbeitsorientiert zu gestalten, als auch die Marketing-Überlegung, die eigene Attraktivität für Studenten wie Betriebe gleichermaßen zu steigern.

### 3.1.2 *Zersplitterung der Erwachsenenbildung*

Ein zweites Charakteristikum der derzeitigen Situation in den Niederlanden ist die starke Zersplitterung des Bereichs der Erwachsenenbildung. Obwohl es sich um keinen Bestandteil des beruflichen Bildungssystems handelt, soll dieser Aspekt kurz dargestellt werden. Die Erwachsenenbildung hat sich in jüngster Zeit zu einem wichtigen institutionellen „Anhang“ der beruflichen Bildung entwickelt und findet zugleich in der offiziellen Politik als berufsvorbereitende Bildung zunehmende Beachtung. Gegenwärtig ist die Erwachsenenbildung zusammen mit der Berufsausbildung im sekundären Bereich institutionell in so genannten „Regionalen Ausbildungszentren“ (Regionale Opleidings-Centra, ROCs) zusammengefasst. Darauf wird an späterer Stelle nochmals zurückzukommen sein.

Die offizielle Politik verfolgt das Ziel, dass die Kommunen (Städte und Gemeinden) in Zukunft das Angebot an Erwachsenenbildung bestimmen und es bei den Re-

gionalen Ausbildungszentren „einkaufen“.<sup>2</sup> Die kommunale Nachfrage nach beruflicher Bildung – so die Annahme – wird dabei durch das Interesse der Kommunen gesteuert, möglichst viele unqualifizierte (insbesondere arbeitslose) Erwachsene (vor-)beruflich zu qualifizieren und damit Mittel der Sozialversicherung einzusparen.

In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, dass auch die Position der Arbeitsverwaltung sich geändert hat. Einerseits wird dort eine Kundenbetreuung nach dem Prinzip „Ein Schalter für alle Vorgänge“ angestrebt, indem man Arbeitsvermittlung und Unterstützungsleistungen in so genannten Centra voor Werk en Inkomen (Zentren für Arbeit und Einkommen; CWI) zusammenfassen möchte. Landesweit sind insgesamt 200 solcher Zentren geplant. Andererseits erhalten die Qualifizierungseinrichtungen der Arbeitsverwaltung – insbesondere die Centra Vakopleiding (Fachausbildungszentren) – die Erlaubnis, als private Anbieter auf dem Qualifizierungsmarkt aufzutreten. Zudem bemüht man sich von der staatlichen Seite her um eine enge Abstimmung mit den ROCs – falls möglich sogar um Zusammenlegung.

Vor allem im Hinblick auf die (ordnungspolitische) Ausarbeitung des Konzepts der Lernenden Region bedeutet dies u. a. eine engere Koppelung zwischen beruflicher Bildung und sozialem Sicherungssystem sowie eine Stärkung der Rolle der Kommunen bei der Gestaltung der Berufsbildungspolitik auf regionaler Ebene.

### 3.1.3 Die berufliche Weiterbildung

Ein drittes Charakteristikum des gegenwärtigen niederländischen Systems der beruflichen Bildung ist die Situation der beruflichen Weiterbildung. Dieser Bereich war bis vor einigen Jahren ganz und gar der individuellen Initiative von Unternehmen und Arbeitnehmern überlassen. Bei den Trägern der Weiterbildung handelte es sich um private Einrichtungen auf einem offenen Bildungsmarkt. Seit den 80er Jahren lässt sich in den Niederlanden jedoch die Herausbildung einer nach Sektoren bzw. Branchen organisierten Weiterbildungspolitik beobachten. Dies bedeutet, dass die Sozialpartner tarifvertraglich vereinbaren, einen Teil der Lohnsumme in einen Fonds einzuzahlen. Mit den so angesammelten Mitteln betreiben die Fonds, die von den Sozialpartnern verwaltet werden, ihre jeweils eigene, branchenspezifische Weiterbildungspolitik (vgl. WATERREUS 1997; WARMERDAM 1996) – ein Phänomen, das wir bislang nur aus Belgien, Dänemark und Frankreich kennen. Eine solche sektorale Weiterbildungspolitik lässt sich durch folgende Stichworte skizzieren:

- Sie hat einen Bezug zur Ausbildungspolitik, und zwar in institutioneller wie inhaltlicher Hinsicht (siehe u. a. VAN HOOF 1997, HÖVELS 1997). Institutionell gibt

2 Ähnliches gilt auch für das Kurs-Angebot für Arbeitslose, das sie von den Arbeitsämtern oder sonstigen (auch privaten) Bildungsträgern einkaufen sollen.

es eine strukturelle Beziehung zwischen den Sozialpartnern in den Nationalen Organen für die berufliche Bildung, den so genannten LOBs (Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs) sowie den tarifvertraglich organisierten Sozialpartnern in den Weiterbildungsfonds. Inhaltlich besteht eine zumindest potenzielle Beziehung zwischen der Nationalen Qualifikationsstruktur und den sektoral eingereichten Weiterbildungsgängen.

- Es gibt eine enge Beziehung zwischen der Weiterbildungspolitik auf sektoraler Ebene und der Weiterbildungspolitik in der betrieblichen Praxis. Zur Diskussion stehen unter anderem die Implementationsfähigkeit der Betriebe und Weiterbildungseinrichtungen (vgl. de VRIES/HÖVELS 1991), die Rolle der Betriebsräte (vgl. WARMERDAM 1996), die unterschiedlichen Interessen bezüglich des arbeitsintegrierten Lernens auf der einen Seite und der formalen kursbasierten Weiterbildung auf der anderen (vgl. GRÜNEWALD/MORAAL 1998).

Im Hinblick auf die Lernende Region bedeutet dies nicht nur, der Rolle der Betriebe und (sonstiger) Privatanbieter beruflicher Weiterbildung mehr Aufmerksamkeit schenken zu müssen, sondern auch der sektoralen beruflichen Weiterbildung und ihrem Einfluss auf regionaler Ebene mehr Gewicht zu geben.

## 3.2 Entwicklungen seit den 80er Jahren

### 3.2.1 *Diagnose struktureller Probleme*

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf den Bereich der beruflichen Erstausbildung und das parallele System von vollzeitschulischer und dualer beruflicher Bildung im sekundären Bereich. Die vollzeitschulische berufliche Bildung zeichnet sich in den Niederlanden traditionell durch eine feste staatliche Lenkung und durch innerschulische Ordnungsprinzipien aus. Die duale berufliche Bildung wurde hingegen von den Sozialpartnern (organisiert in Nationalen Organen für das Lehrlingswesen) und durch betriebliche Ordnungsprinzipien dominiert. Zudem wurde sie manchmal mehr, manchmal weniger durch den Staat subventioniert.

Anlass der Änderungen war vor allem eine Diagnose aus den 80er Jahren, die eine Reihe von strukturellen Problemen im System der beruflichen Erstausbildung aufdeckte. REULING (1991) hat diese Diagnose analysiert und ihre Ergebnisse zusammengefasst. Die wichtigsten Probleme, die demnach im Bereich der beruflichen Bildung erkannt wurden, lassen sich nach drei Kategorien unterscheiden: quantitative und qualitative Probleme sowie Finanzierungsprobleme.

Quantitative Probleme werden meist vor dem Hintergrund eines Bedarfs des Arbeitsmarktes an einer größeren Zahl beruflich qualifizierter Arbeitskräfte diagnosti-

ziert. Zurzeit nimmt mehr als die Hälfte aller 18-jährigen Schüler an einer Form der allgemeenschulischen Bildung, Universitäten eingeschlossen, teil. Probleme, die etwa von Politikern gesehen werden, sind dabei vor allem:

- die höhere Popularität, die die allgemein bildenden Schulen bei Jugendlichen im Vergleich zu den beruflichen Bildungsgängen genießen;
- die hohe Zahl vorzeitiger Schulabgänger ohne berufliche Qualifikationen;
- die sinkende Zahl von Ausbildungsplätzen.

Hinzu kommen die Folgen des demografischen Wandels, insbesondere im Hinblick auf die Heterogenisierung der Lehrlingspopulation in Bezug auf Schulabschluss und ethnische Herkunft.

Qualitative Probleme ergeben sich vor allem durch die rasanten Wandlungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und in der Arbeit selbst, bedingt durch die Art und das Tempo der technologischen, organisatorischen und kommerziellen Entwicklungen sowie durch die Globalisierungstendenzen der Wirtschaft. Nicht nur das geforderte Qualifikationsniveau verschiebt sich, es ändern sich auch die Inhalte der Qualifikationen selbst. Diese Entwicklungen lassen sich jedoch immer schwerer prognostizieren. Hinzu kommt der stets lauter werdende Ruf nach berufspädagogischen und didaktischen Konzepten, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Forderungen des Arbeitsmarktes, z. B. nach Schlüsselqualifikationen und -kompetenzen, sondern auch hinsichtlich der Anforderungen der Jugendlichen selbst.

Finanzierungsprobleme entstehen dem Staat dabei durch die Kosten der beruflichen Ausbildung. Einerseits lässt sich ein höherer Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften feststellen, andererseits sind die Spielräume der staatlichen Finanzierung enger geworden. Hinzu kommt die Konjunkturabhängigkeit des Ausbildungsplatzangebots vor allem im Lehrlingswesen: Sinkt die Zahl der Ausbildungsplätze, steigen die Schülerzahlen in den Vollzeitschulen. Die kurze Variante des mbo beispielsweise erfreut sich seit 1991 steigender Beliebtheit, weil sich ab 1991 das Angebot an Ausbildungsplätzen verringert hat.

Diese drei Problembereiche werden, teilweise als Symptom der gesellschaftlichen Realität, vornehmlich von der Politik definiert. Aus gesellschaftlicher Sicht spiegeln sie die wachsenden Probleme von Jugendlichen im Übergang von der Schule in die Arbeitswelt wider, ein Übergang, der immer länger, unsicherer und – insbesondere für benachteiligte Gruppen (gering qualifizierte und ausländische Jugendliche) – risikoreicher wird. Die Schlüsselrolle, die der beruflichen Bildung in diesem Übergangsprozess zukommt, macht es um so wichtiger, darüber nachzudenken, wie die berufliche Bildung in naher Zukunft gestaltet sein wird.

### 3.2.2 *Entwicklungen in der Berufsbildungspolitik*

Die aktuelle Berufsbildungspolitik hat sich auf zwei Ebenen entwickelt: a) auf der Ebene der Regierungskommissionen und b) auf der Ebene des Staates unter Beteiligung der Sozialpartner.

Die erste Ebene sind die einflussreichen Regierungskommissionen. Die sozioökonomische Krise Anfang der 80er Jahre sorgte bei den niederländischen Sozialpartnern für einen Meinungswandel im Hinblick auf ihre Verantwortung für die berufliche Bildung. Der Bericht der „Kommission Wagner“ – benannt nach dem ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der SHELL – markiert diesen Wandel. Diese Kommission empfahl, mit Blick auf eine Fortsetzung der Industriepolitik in den Niederlanden, eine stärkere Einbindung der Wirtschaft in die Berufsbildung.

Nicht unwichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass etwa zur selben Zeit (1982) das berühmte „Abkommen von Wassenaar“ zwischen den Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern geschlossen wurde. Auf der Ebene der Arbeitsbeziehungen legte man damit eine wichtige Grundlage für das sozioökonomische Klima in den Niederlanden, das bis heute anhält. Nach einem Jahrzehnt des immobilen Korporatismus einigten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf ein Tauschpaket, das Zurückhaltung bei den Lohnforderungen und Arbeitszeitverkürzungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und zum Abbau der Arbeitslosigkeit enthielt. Der politisch-inhaltliche Kern des Abkommens von Wassenaar lässt sich mit der Losung „Arbeit geht vor Einkommen“ umschreiben. Sektorale Tarifparteien erhielten die Empfehlung, zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und der wirtschaftlichen Lage im Lande sowie zur besseren Verteilung von Arbeit – u. a. mithilfe des Instruments der Arbeitszeitverkürzung – eine Politik zu verfolgen, die auf mehrere Jahre angelegt sein sollte.

In institutioneller Hinsicht kann das Abkommen von Wassenaar als ein wegweisendes Abkommen zur Dezentralisierung gelten; es ebnet den Weg für Zusammenarbeit und Selbstregulierung, wodurch sich das Primat der niederländischen Arbeitsbeziehungen von der nationalen politischen Arena auf die sektorale Ebene verlagert. Diese Form „organisierter Dezentralisierung“ schafft Spielräume auf sektoraler Unternehmensebene, erfordert aber gleichzeitig eine einheitliche Strategie, um sektorale Verhandlungen zu unterstützen und ihnen eine Richtung zu geben. So gelang es, dezentrale Flexibilität mit volkswirtschaftlichen Erwägungen in Einklang zu bringen (vgl. TRAXLER 1995; HEMERIJCK/VISSER 1999, S. 19 f.).

Die Empfehlungen, die sich aus dem Bericht der „Kommission Wagner“ ableiten, mündeten auf dem Gebiet der beruflichen Bildung in Vereinbarungen zwischen dem Staat, dem Berufsbildungssektor und der Wirtschaft über eine gemeinsame Verantwortung für die berufliche Bildung. Diese Empfehlungen haben zu einer Stärkung des Einflusses der Sozialpartner in Beratungsorganen geführt, deren Aufgabe darin besteht, auf sektoraler Ebene so genannte „Berufsausbildungsprofile“ zu entwickeln

und Prüfungsanforderungen (eindermen/attainmenttargets) zu formulieren. Damit einher ging eine starke Stimulierung der Lehrlingsausbildung durch den Staat und die Sozialpartner. Duale Ausbildungsgänge werden aufgewertet und besser subventioniert. Seit langem, und das ist die wichtigste Errungenschaft im Kontext der „Kommission Wagner“, ist das Thema „Berufliche Bildung“ wieder Gegenstand der nationalen, sozialökonomischen Agenda (vgl. VAN DIJK/AKKERMANS/HÖVELS 1988).

Acht Jahre später, 1990, wurde der Bericht der so genannten „Kommission Rauwenhoff“ veröffentlicht, einer Kommission, die eigens mit dem Auftrag zur Erarbeitung „unorthodoxer“ Lösungsvorschläge an der Schnittstelle von Berufsbildung und Arbeitsmarkt gegründet worden war. Eine der wichtigsten Empfehlungen dieser Kommission betraf die Dualisierung des gesamten Systems der beruflichen Bildung. Dieser Empfehlung wurde in nur begrenztem Umfang, durch eine Stärkung der dualen Komponente (Praktika) in der vollzeitschulischen Ausbildung, gefolgt. Zwei weitere Empfehlungen wurden dagegen voll und ganz übernommen:

- die Vermittlung einer Start- oder Anfangsqualifikation für jeden, d. h. einer Qualifikation auf der Ebene der primären Lehrlingsausbildung;
- eine größere Autonomie für regionale Akteure, vor allem für Schulen, sowie bessere Möglichkeiten der (regionalen) Zusammenarbeit von Schulen und Betrieben.

Wichtig ist hierbei die Feststellung, dass der Empfehlung der „Kommission Rauwenhoff“ bezüglich einer Regionalisierung des Berufsbildungssystems nicht entsprochen wurde: Der Staat und die Sozialpartner legten sehr großes Gewicht auf die Entwicklung einer so genannten „Nationalen Qualifikationsstruktur“ (landelijke kwalificatiestructuur, LKS), um damit einheitliche berufliche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten landesweit zu gewährleisten.

Die „Kommission van Veen“, eine dritte Regierungskommission, hat das gewünschte Dualisierungskonzept dann einige Jahre später, 1993, auf eine sehr pragmatische Weise weiter ausgearbeitet. Sie empfahl, den praktischen Teil der beruflichen Bildung auf verschiedenen Wegen zu ermöglichen. Jeder Ausbildungsgang habe dabei einen Praxisanteil von mindestens 20 % aufzuweisen, wobei dieser Praxisanteil stärker als vorher geregelt werden sollte.

Die zweite Ebene bestand in den Bemühungen des Ministeriums, die insbesondere durch das angelsächsische Konzept der „Community Colleges“ inspiriert waren. Diese Entwicklung wurde von wichtigen Verlautbarungen der Regierung begleitet (mit Titeln wie z. B. „SVM-operatie“, „ROC-vorming“ oder „Naar nieuwe organen voor het beroepsonderwijs“), die eine größere Marktorientierung und eine stärkere Deregulierung durch die Verschmelzung vieler kleinerer Ausbildungseinrichtungen zu großen, multisektoralen Ausbildungszentren ankündigten. In der niederländischen Terminologie werden vier Sektoren unterschieden: Technik, Wirtschaft und Verwal-

tung, Gesundheit und Soziales sowie Landwirtschaft. Abgesehen vom landwirtschaftlichen Sektor – der formal bis heute nicht dem Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft, sondern dem Landwirtschaftsministerium untersteht – soll ein ROC, also ein Regionales Ausbildungszentrum, Ausbildungen auf allen Sektoren anbieten, wobei es innerhalb eines Sektors natürlich viele unterschiedliche Ausbildungen gibt. Staatlicherseits wurde den Ausbildungseinrichtungen die Möglichkeit eingeräumt, so genannte „Kontrakt-Aktivitäten“ für Betriebe und andere Kunden (insbesondere Arbeitsämter) zu entfalten. Alldem liegt die Idee regionaler Ausbildungszentren zugrunde.

Ein weiteres Ziel bestand in einer stärkeren Integration des Systems der beruflichen Bildung durch die Zusammenfassung des vollzeitschulischen Unterrichts (mbo) mit dem schulisch begleiteten Unterricht im Rahmen der Lehrlingsausbildung in ein und derselben Ausbildungseinrichtung – zwei Schulzweige, die zudem auch institutionell getrennt waren – sowie mit dem Bereich der Erwachsenenbildung.

Insgesamt entstanden so über das gesamte Land verteilt 46 Regionale Ausbildungszentren (ROCs).<sup>3</sup> Der Einzugsbereich dieser ROCs orientiert sich in nahezu allen Fällen an den Arbeitsamtsbezirken, von denen es bis vor kurzem 28 gab (derzeit sind es etwa 18). Im Mittelpunkt stand dabei die Forderung nach einer größtmöglichen internen Flexibilität durch die Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Ausbildungsgängen und Ausbildungszweigen.

Schließlich wurde auf zentraler Ebene eine Reform der traditionell nur im Bereich der Lehrlingsausbildung existierenden und von bestimmten Branchen dominierten „Nationalen Organe“ für die Lehrlingsausbildung durchgeführt. Diese strukturierten sich in den so genannten „Nationalen Organen für die berufliche Bildung“ (LOBs) – auf sektoraler Ebene – neu. Den damit neu geordneten Organen wurden bestimmte Aufgaben und Verantwortlichkeiten zugewiesen, und zwar nicht nur bezogen auf die Lehrlingsausbildung, sondern auch für den Bereich der vollzeitschulischen beruflichen Bildung (mbo). Unter anderem bedeutete dies ihre aktive Mitarbeit bei der Entwicklung einer Nationalen Qualifikationsstruktur sowie bei der Bereitstellung und Qualitätssicherung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots. Die Nationalen Organe für die berufliche Bildung stehen unter der gemeinsamen Verwaltung der beiden Sozialpartner der betreffenden Sektoren sowie des Schulwesens.

Ausgangspunkt zur Reform der Nationalen Organe war die Idee, eine größere Transparenz zu erreichen und die Sozialpartner – auch im Bereich der vollzeitschulischen Berufsbildung – auf zentraler Ebene in die Ausgestaltung des Systems der beruflichen Bildung einzubeziehen. Auch das „Ideal“ des Erwerbs identischer Qualifikationen auf unterschiedlichen (vollzeitschulischen und dualen) Ausbildungswegen spielte hierbei eine wichtige Rolle.

3 Daneben gibt es weitere, stark fachbezogene Ausbildungszentren sowie die Ausbildungszentren für die landwirtschaftlichen Tätigkeitsfelder und Berufe (AOCs).

### 3.2.3 *Das Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (WEB)*

Die oben skizzierten Entwicklungen führten schließlich zu einem neuen Gesetz, dem „Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht“, das am 1. Januar 1996 in Kraft trat. Zwei zentrale Bestandteile dieses Gesetzes bilden a) die Nationale Qualifikationsstruktur und b) die Einrichtung von – relativ autonomen – Regionalen Ausbildungszentren (ROCs) (hierzu: Ministerie von Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000).

Zu a): Die Nationale Qualifikationsstruktur

Die primäre Verantwortung für die Entwicklung einer solchen „Nationalen Qualifikationsstruktur“ liegt bei den oben erwähnten Nationalen Organen für die berufliche Bildung, den LOBs. Die Sozialpartner der jeweiligen Sektoren haben die Aufgabe, so genannte „Berufsprofile“ (beroepsprofielen) zu erstellen, aus denen dann – gemeinsam mit dem dritten Partner, dem Schulwesen – Qualifikationen und Ausbildungsziele, die so genannten eindtermen, abgeleitet werden.<sup>4</sup>

Das niederländische Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft hat bestimmte Anforderungen an die Ausgestaltung der Qualifikationsstruktur gestellt: So sollen die Qualifikationen langlebig, breit und zukunftsorientiert sein. Sie sollen nicht nur aus berufsfachlichen Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten bestehen, sondern auch „gesellschaftlich-kulturelle“ und „durchlässigkeitsfördernde“ Elemente enthalten. Diese Qualifikationen sollen schließlich nach verschiedenen Niveaus unterschieden werden:

- Niveau 1: Assistent (neu eingeführt: Differenzierung nach unten),
- Niveau 2: Berufliche Grundbildung,
- Niveau 3: Fachkraft,
- Niveau 4: Mittleres Management oder Spezialist.

Die Qualifikationsstruktur als Ganzes soll transparent und vor allem durchlässig sein, und zwar sowohl zwischen den verschiedenen Niveaus als auch zwischen den vollzeitschulischen und den dualen Ausbildungsgängen. Die Nationale Qualifikationsstruktur bildet den Rahmen, in dem die Ausbildungseinrichtungen ihre Lehrpläne sowie die Lehr- und Lernprozesse gestalten sollen.

---

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass „Qualifikationen“ hier in etwa dem Inhalt der deutschen Ausbildungsordnungen für anerkannte Berufe entsprechen, also mehr oder weniger einen Beruf definieren – wobei einschränkend hinzugefügt werden muss, dass der Begriff des Berufs in den Niederlanden ein anderer ist als in Deutschland: Er ist offener, weniger klar definiert, hat unterschiedliche Bedeutungen und ist, gesamtgesellschaftlich betrachtet, von geringerer Relevanz.

Abbildung 11: **Qualifikationsstruktur nach dem niederländischen Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (1996)**

Stufe	Aus- bildungs- abschlüsse/ -dauer	Aus- bildungs- wege	Berufspraktische Ausbildung zwischen 20 % und 60 %	Berufspraktische Ausbildung über 60 %
1	Assistentenausbildung (0,5–1 Jahr)		einfache ausführende Tätigkeiten	
2	Berufliche Grundausbildung (2–3 Jahre)		ausführende Tätigkeiten	
3	Fachausbildung (2–4 Jahre)		vollständig selbstständige Durchführung von Tätigkeiten	
4	Ausbildung für mittlere Führungskräfte, Spezialistenausbildung (3–4 Jahre)		vollständig selbstständige Durchführung von Tätigkeiten mit breiter Einsetzbarkeit bzw. Spezialisierung	

Zu b): Die Einrichtung relativ autonomer Regionaler Ausbildungszentren  
Die Autonomie der Ausbildungszentren ist deshalb relativ, weil

- die Zentren sich auf die auf nationaler Ebene definierten Qualifikationen beziehen müssen; lediglich bei der Ausgestaltung der Lehrpläne haben sie etwas Spielraum, um regional- oder identitätsspezifische Inhalte vermitteln zu können;
- die Zentren von dem Staat finanziell abhängig sind; neben dem Prinzip der Globalfinanzierung kommt auch das der ziel- und ergebnisorientierten Finanzierung zum Tragen, wobei die Ziele vom Staat definiert werden;
- sie über die amtliche Überprüfung (Onderwijsinspectie) und die staatlichen Auflagen ein eigenes Qualitätssicherungssystem zu entwickeln und zweimal im Jahr einen Bericht zur Qualitätssicherung mit Aspekten der Qualitätskontrolle anzufertigen haben;
- das Prinzip der „Makro-Zweckmäßigkeit“ (macrodoelmatigheid) gilt; damit kann der Staat das Angebot an bestimmten Ausbildungen durch bestimmte Ausbildungszentren begrenzen.

Autonom sind Ausbildungszentren dagegen in pädagogisch-didaktischer Hinsicht sowie in Bezug auf Kooperationen. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Ausbildungszentren, eine Art regionaler Leitungszentrale im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung auf regionaler Ebene zu übernehmen. Beispielsweise können sie Vereinbarungen mit anderen wichtigen Akteuren in der Region, mit Betrieben, Arbeitsämtern, Kommunen, Kammern, Bildungsstätten usw. treffen.

### 3.3 Neue Lenkungskonzepte und Qualifikationsstrukturen

Das niederländische Berufsbildungssystem hat in den vergangenen Jahren einen tief greifenden Wandel erlebt. Der institutionelle Spielraum hat sich von Grund auf neu strukturiert, den Akteuren wurden ordnungspolitisch neue Rollen zugewiesen.

Mit der Positionierung der Regionalen Ausbildungszentren (ROCs) wurden nicht nur starke und relativ autonome Ausbildungseinrichtungen eingerichtet, sondern es erfolgte zugleich die Ausrichtung auch auf eine Nationale Qualifikationsstruktur für die berufliche Bildung (LKS)<sup>5</sup>. Letztere setzt die inhaltlichen Rahmenbedingungen für Ausbildungseinrichtungen, wenn sie in der Lage sein wollen, landesweit anerkannte Qualifikationen anzubieten. Es geht also um eine sowohl regionale als auch nationale Strukturvorgabe als Grundlage für gesetzliche Regelwerke, mit denen der Bereich der (sekundären) beruflichen Bildung in den kommenden Jahren auf die häufig turbulenten Entwicklungen in seinem Umfeld reagieren muss. Wesentlich ist dabei, dass der Bereich der beruflichen Bildung als Träger der Erstausbildung adäquate Antworten auf tatsächliche, erwartete und erwünschte Entwicklungen bei den von der Wirtschaft und vom Arbeitsmarkt geforderten human resources, d. h. den Qualifikationen und Kompetenzen, zu geben vermag. Gefordert ist eine Berufsbildung, die Entwicklungen in ihrem Umfeld antizipiert, adäquat auf sie reagiert und ihnen damit eine neue Richtung geben kann. Damit kann die Berufsbildung eine reaktive, prospektive und proaktive Funktion in Bezug auf das gesellschaftliche System der Arbeit übernehmen (vgl. HÖVELS 1994).

Die Nationale Qualifikationsstruktur und die Einrichtungen der ROCs sind die beiden Achsen im neuen System der sekundären beruflichen Bildung. Dieses System besteht aus zwei Ausbildungszweigen, dem so genannten „berufsausbildenden“ (dem früheren mbo) sowie dem „berufsbegleitenden“ (dem früheren Lehrlingswesen) Zweig. Auf der Grundlage der Nationalen Qualifikationsstruktur wird auf zentraler Ebene, d. h. durch die Nationalen Organe für die berufliche Bildung, die LOBs, in denen Wirtschaft und Schule gleichermaßen vertreten sind, über die Formulierung von

5 Daneben gibt es auch noch eine Nationale Qualifikationsstruktur für die (Erwachsenen-)Bildung. Eine der großen Herausforderungen der nahen Zukunft ist die Abstimmung zwischen diesen beiden Systemen.

Ausbildungszielen festgelegt, was die Ausbildung zu leisten hat. Den Ausbildungseinrichtungen wird dabei – abhängig vom Abstraktionsgrad der Ausbildungsziele – sowie durch den so genannten „Freiraum“ – ein gewisser Spielraum garantiert.

Die ROCs bestimmen, wie dies umzusetzen ist. Von ihnen wird erwartet, dass sie schnell und flexibel operieren. Die zunehmende Betonung des berufspraktischen Lernens, d. h. der Komponente der berufspraktischen Ausbildung (beroepspraktijkvorming), soll dabei wichtige neue Impulse liefern. Unter anderem können vor diesem Hintergrund – so die Idee – Ausbildungseinrichtungen ihren größeren Spielraum dazu nutzen, ihre Position in (nationalen oder regionalen) Netzwerken weiterer relevanter Akteure – u. a. Betriebe, Branchen, Arbeitsvermittlung, Bildungsstätten usw. – zu stärken. Die Autonomie der Einrichtungen wird durch die inhaltlichen Rahmenbedingungen der Nationalen Qualifikationsstruktur wie auch durch die verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen der Budgetierung, die letztlich vom Staat festgelegt wird, begrenzt.

Auch in den übrigen Segmenten des Berufsbildungssystems finden sich veränderte Lenkungskonzepte. VAN HOOF (1998) beschreibt den Institutionalisierungsprozess auf dem Gebiet der Qualifizierung von Arbeitnehmern unter dem Aspekt einer sektoralen Weiterbildungspolitik. Im Segment der Qualifizierung von Arbeitnehmern lassen sich seit einigen Jahren interessante Entwicklungen beobachten, bedingt u. a. durch den erhöhten Stellenwert des Themas Weiterbildung bei den Tarifverhandlungen sowie der Forcierung der sektoralen Weiterbildungspolitik. Übrigens handelt es sich dabei nicht nur um Änderungen in der Gesetzgebung, sondern auch um andere, mehr oder weniger autonome Entwicklungen. Beispiele hierfür sind – in quantitativer Hinsicht – das enorme Anwachsen des privaten Weiterbildungsmarktes und die Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen sowie – in qualitativer Hinsicht – die zunehmende Bedeutung arbeitsintegrierten Lernens. Auch im Bereich der Qualifizierung von Arbeitslosen zeichnen sich mit der Verabschiedung des neuen Beschäftigungsförderungsgesetzes Änderungen ab.

Insgesamt lassen sich die Veränderungen in den Lenkungskonzepten auf dem Gebiet der beruflichen Bildung unter vier Gesichtspunkten zusammenfassen:

- Ein Zurücktreten des Staates, der sich darauf beschränkt, Rahmenbedingungen zu schaffen und Impulse zu geben. Auf diesem Gebiet herrscht die Tendenz, die (ehemaligen) Qualifizierungseinrichtungen der Arbeitsverwaltung – insbesondere die Centra Vakopleiding – zu privatisieren und (stärker) in das Qualifizierungsangebot der ROCs zu integrieren. Im Vordergrund steht das Bestreben, möglichst vielen Arbeitssuchenden die Möglichkeit zu geben, sich eine Minimumstartqualifikation anzueignen. Angesichts der derzeitigen Knappheit in verschiedenen Segmenten des niederländischen Arbeitsmarktes gewinnt dieses Vorhaben zunehmend an Gewicht. Nicht unwichtig ist dabei der Hinweis, dass sehr hohe Anfor-

derungen an die (Abstimmung zwischen) regionalen Akteuren und ihren Qualifizierungseinrichtungen gestellt werden, da sich Branchenorganisationen und Sektoren – beispielsweise über die Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O & O-Fondsen; Weiterbildungsfonds) – gleichzeitig für die Qualifizierung und Qualifizierungsfähigkeit (schoolbaarheid) von Arbeitslosen stark machen. Schließlich muss auch auf die Entwicklungen im Bereich der berufsvorbereitenden Einrichtungen eingegangen werden. Mit dem WEB wurde nicht nur das „Assistent“-Niveau eingeführt, sondern es kam gleichzeitig zu einer Umstrukturierung von vbo und mavo in Richtung einer vorbereitenden mittleren beruflichen Bildung (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs; vmbo), in der u. a. ein unmittelbar arbeitsmarktgerichteter Ausbildungsweg (die Praxisschule) eingeschlagen wird. Auf regionaler Ebene wird eine Optimierung des Verhältnisses zwischen ROCs und „zuarbeitenden/zuliefernden Qualifizierungseinrichtungen“ angestrebt.

- Eine damit einhergehende Korporatisierung, insbesondere hervorgerufen durch die verstärkte Einbindung der Sozialpartner und Wirtschaftsverbände.<sup>6</sup>
- Eine damit korrespondierende (mehr oder weniger gesteuerte) Deregulierung und Dezentralisierung mit einer Stärkung der Autonomie regionaler und lokaler Akteure. (Anders als in Deutschland haben die Kammern auf regionaler Ebene keine Zuständigkeiten für die Berufsausbildung; sie spielen als „korporative Akteure“ keine Rolle.)
- Ein Streben nach Neubestimmung der traditionellen Beziehungen zwischen Akteuren in verschiedenen Segmenten (sowie die Ausdehnung des Spielraums für private Akteure<sup>7</sup>), wobei ausdrücklich auf größere Zusammenhänge und bessere Abstimmung zwischen den einzelnen Segmenten abgezielt wird. Ziel ist es dabei, jedes dieser Segmente dazu zu bewegen, durch eine stärkere Öffnung nach außen Teile seiner eigenen Logik zugunsten einer segmentübergreifenden regionalen Logik aufzugeben.

Übertragen auf den Bereich der Erstausbildung lässt sich festhalten, dass das „Gesetz zur Regelung der Erwachsenenbildung und der beruflichen Bildung“ (WEB) nicht mehr bietet als einen formal-juristischen Rahmen für die (Fort-)Entwicklung eines reaktiven und effektiven Systems der beruflichen Bildung. Die Ausgestaltung und Umsetzung wird in diesem Kontext in hohem Maße den betroffenen Akteuren überlassen. Auf nationalem Niveau handelt es sich dabei um Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerorganisationen – d. h. die Sozialpartner – sowie um den Bildungsbereich, die

6 Im Hinblick auf die Erstausbildung geschieht dies sowohl durch die Beteiligung der Wirtschaft an der Entwicklung der Nationalen Qualifikationsstruktur und der Ausbildungsziele als auch auf lokaler Ebene durch die starke Betonung von Formen der comakership, also einer intensiven Kooperation zwischen Bildungswesen und Wirtschaft (vgl. u. a. VAN DIJK/ AKKERMANS/HÖVELS 1988).

7 Unter anderem durch die Möglichkeiten für die Ausbildungseinrichtungen, Kontrakt-Aktivitäten zu entfalten sowie Kooperationsverbände mit privaten Akteuren eingehen zu können.

primär in den LOBs gemeinsam agieren. Auf regionaler bzw. lokaler Ebene sind es vor allem Ausbildungseinrichtungen und Betriebe, bei einer führenden Rolle der ROCs. Es hat sich gezeigt, dass es im Verhältnis zwischen nationaler und lokaler Ebene (die vertikale Achse) immer wieder zu Spannungen zwischen Verwaltungs-, d. h. Koordinationsbedürfnissen des Staates und der relativen Autonomie der Einrichtungen kommen kann. Im Verhältnis zwischen den diversen Akteuren auf regionalem bzw. lokalem Niveau treten diese Spannungen vornehmlich im Zusammenhang mit Dilemmata und Unsicherheiten beim Thema Konkurrenz und Kooperation auf. In den anderen Segmenten lassen sich ähnliche Spannungsfelder ausmachen. Diese treten umso prägnanter in den Vordergrund, je mehr sich das Streben auf die Vergrößerung der Zusammenhänge bzw. die Verbesserung der Abstimmung zwischen den einzelnen Segmenten des Gesamtsystems richtet: Berufsvorbereitung, Erstausbildung und Weiterbildung (für Arbeitnehmer und Arbeitsuchende).

Der Wandlungsprozess ist erst wenige Jahre im Gang, sodass sich nur begrenzt eine Aussage über die Resultate und Effekte, die er bislang gezeigt hat, treffen lässt. Die größte inhaltliche Herausforderung liegt in der Beseitigung der Spannungen sowie in der Schaffung einer Balance zwischen den pädagogisch-didaktischen Vorstellungen und den (instrumentellen) Erfordernissen des Arbeitsmarktes. Stichworte sind dabei „maßgeschneiderte Lösungen“, „Startqualifikation für jedermann“ und „zielgerichtete Orientierung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes“. Was das Beziehungsgefüge zwischen den Akteuren betrifft, so liegt die wichtigste Herausforderung in der Optimierung der Rollen und Positionen im neu entstandenen Aktionsfeld, insbesondere in Bezug auf die externe Profilierung relevanter sonstiger Akteure sowie – selbstverständlich – in der bestmöglichen Gestaltung der internen Organisation der ROCs.

Der Staat versucht, weitere Anreize für Investitionen in Innovationsprogramme zu geben. Beispiele sind etwa die Mittel für Innovationen, die in den vergangenen Jahren den ROCs für neue Politikansätze zuflossen (vgl. VRIEZE u. a. 1999) sowie, aktuell, Gelder für die Gründung von „Technozentren“ und die Beschäftigung von Schulabbrechern. Technozentren sind Kooperationsverbände von Bildungseinrichtungen und Betrieben in einer Region, deren Ziel vornehmlich die Förderung, Entwicklung und Durchführung konkreter Projekte ist, die sich mit Problemen auf dem Gebiet von Lernen und Arbeiten in der Technik befassen. Sondermittel für die Beschäftigung von Schulabbrechern sind vor allem für „Risiko-Jugendliche“ ohne vbo- oder mavo-Abschluss gedacht und fließen größtenteils in die Großstädte. Es ist ein Beispiel dafür, wie der Staat eine stärkere Öffnung der Segmente auf regionalem Niveau fördert, und zwar nicht nur innerhalb von und zwischen Aus- und Weiterbildungssegmenten, sondern auch zwischen Bildungseinrichtungen und anderen gesellschaftlichen Segmenten wie z. B. Jugendfürsorge, Arbeitsverwaltung, Polizei, Justiz, der lokalen Wirtschaft und kommunalen Stellen.

## 3.4 Institutionen, Akteure und Beziehungen

### 3.4.1 *Institutioneller Raum und Kräftefeld der Akteure*

Sicher ist, dass der neue ordnungspolitische Rahmen im Hinblick auf das Konzept der Lernenden Region einiges zu bieten hat. Stichworte sind dabei: Flexibilität sowohl innerhalb des Systems als auch hinsichtlich der externen Orientierung auf das Umfeld – wo dies möglich ist – sowie Regulierung dort, wo es notwendig erscheint. Sicher ist aber auch, dass es eine ganze Reihe von Problemen und ungelösten Fragen gibt, nicht nur als Folge der Neuartigkeit, sondern auch infolge struktureller Unvollkommenheiten des Ganzen. Akteure erhalten neue Rollen zugewiesen, die sie teilweise innerhalb alter Strukturen, allerdings mit größerem institutionellem Spielraum, ausfüllen sollen. Ferner sind neue Akteure hinzugekommen, wie etwa die privaten Arbeitsvermittlungsdienste (uitzendorganisaties).

Strategisches Handeln von Akteuren kann in der Praxis gelegentlich zu erwünschten, aber auch zu unerwünschten Konsequenzen führen. Die Auswirkungen des neuen niederländischen Systems sollten deshalb in den kommenden Jahren kritisch beobachtet werden. Hier ergeben sich wichtige Forschungsfelder im Bereich der Nationalen Qualifikationsstruktur, der relativ autonomen ROCs und im Bereich des Beziehungsgefüges zwischen regionalen Akteuren sowie zwischen nationalen und regionalen Instanzen. Im Folgenden erläutern wir die neuen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen als institutionellen Raum und als Kräftefeld unterschiedlicher Akteure.

Die Einführung neuer Lenkungskonzepte hat die Berufsbildungslandschaft nicht eben übersichtlicher werden lassen. Dies gilt umso mehr, als es eine Reihe verwaltungs- und organisationstechnischer Vorgaben gibt, die erst vor verhältnismäßig kurzer Zeit in Kraft getreten sind und sich derzeit noch in der Implementationsphase befinden. So ist es denn auch nicht verwunderlich, dass bislang kaum systematische empirische Forschungsergebnisse über die Konsequenzen neuer Lenkungskonzepte innerhalb des Systems der beruflichen Bildung vorliegen.<sup>8</sup> Wir beschränken uns deshalb auf die Darstellung einer Reihe markanter Fälle und konzentrieren uns dabei auf drei Aspekte: a) auf die Art und Weise, in der innerhalb der drei Segmente mit der Spannung zwischen „Markt“ und „Steuerung“ umgegangen wird, b) auf die Beziehung zwischen den unterschiedlichen Segmenten im System der beruflichen Bildung und c) auf die Struktur und das Funktionieren dessen, was wir als das Gesamt an Ver-

---

<sup>8</sup> In der einschlägigen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur lässt sich eine Tendenz erkennen, unter dem Begriff „besturen“, also „leiten, lenken, verwalten“, eine zentrale Leitung durch einen Akteur zu verstehen, den Begriff „sturen“ (steuern) aber mit beeinflussendem Handeln mehrerer Akteure in einem Netzwerk gleichzusetzen. Da der Begriff „besturen“ jedoch eine etwas allgemeinere Bedeutung hat und sich auch auf Situationen mit mehreren Akteuren anwenden lässt, verwenden wir hier den Begriff „besturingsconcept“, was sich in etwa mit „Lenkungskonzept“ übersetzen ließe (vgl. auch GODFROY/NELISSEN 1993).

mittlungsinstanzen zwischen den zentralen und den dezentralen Ebenen bezeichnen. Alle drei Aspekte beziehen sich auf die Frage, inwieweit die neuen Lenkungskonzepte einen Beitrag zum effizienten Reagieren des Berufsbildungssystems auf Veränderungen im Umfeld leisten.

### 3.4.2 *Zwischen Markt und Steuerung*

Nachfolgend erläutern wir zwei Fälle aus dem Bereich der beruflichen Erstausbildung sowie aus dem Segment der Qualifizierung von Arbeitnehmern.

Im Fallbeispiel aus dem Segment der beruflichen Erstausbildung geht es um die Frage der so genannten „Makrozweckmäßigkeit“ (macrodoelmatigheid) des Ausbildungsangebotes der ROCs. Vor dem Inkrafttreten des WEB wurde das (aus staatlichen Mitteln finanzierte) Ausbildungsangebot durch das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft über einen „schulischen Verbreitungsplan“ festgelegt. Mit der Verselbstständigung der Einrichtungen stellt sich die Frage, wie eine Balance hergestellt werden kann zwischen dem Autonomie-Grundsatz bei den auf dem freien Markt operierenden ROCs und den Korrekturbestrebungen des staatlichen Apparates. Um in das Zentralregister für Berufsbildung (Centraal Register Beroepsopleidingen; CREBO) aufgenommen zu werden, was von größter Wichtigkeit für Ausbildungseinrichtungen ist, damit überhaupt ein Anspruch auf Finanzierung besteht, müssen die Ausbildungseinrichtungen nachweisen, dass ihre Ausbildungsangebote in die Nationale Qualifikationsstruktur für die Berufsbildung passen. Diese Grundbedingung entspricht einem der zentralen Ausgangspunkte des WEB. Die Erstausbildung führt zu national anerkannten Qualifikationen. Um Wildwuchs und unzumutbaren Überschneidungen von Ausbildungen vorzubeugen, aber auch, um dafür zu sorgen, dass bestimmte – für Bildungseinrichtungen aus Marktüberlegungen heraus wenig attraktive – Ausbildungen gar nicht oder lediglich in unzureichendem Maße angeboten werden, wurde das Kriterium der „Makrozweckmäßigkeit“ eingeführt, denn letztlich hat der Minister dem Parlament gegenüber Rechenschaft für die effiziente und effektive Verwendung staatlicher Mittel abzulegen. Hierzu wird vom Ministerium eine so genannte „Makrozweckmäßigkeitsprüfung“ durchgeführt. Sie orientiert sich bislang vor allem an zwei Kriterien:

- am Bedarf des regionalen Arbeitsmarktes an Absolventen der betreffenden Ausbildung sowie
- am Vorhandensein ausreichender Plätze für die berufspraktische Ausbildung (beroepspraktijkvorming).

Ausbildungen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, kommen für eine staatliche Finanzierung nicht in Betracht. Auf diese Weise bleibt ein wichtiges Instrument der Steuerung in den Händen des Staates.

In der Praxis erweist es sich als schwierig, im Zusammenhang mit der „Makrozweckmäßigkeit“ einen adäquaten Kompromiss zwischen der Nachfrage am Markt und zentraler Steuerung zu finden. Problematisch ist dabei

- sowohl die Frage, wo die Beweislast liegt (auf Seiten der betroffenen ROCs oder beim Ministerium),
- als auch die Tatsache, dass es zwar relativ zuverlässige Arbeitsmarktdaten auf Landesebene gibt, die Angaben über den regionalen Arbeitsmarktbedarf und die berufspraktischen Ausbildungsplätze jedoch vielfach zu unpräzise sind – vor allem, je stärker sie auf die Zukunft gerichtet sind und je mehr sie ins Detail gehen;
- schließlich ist zu fragen, ob und welche zusätzlichen Kriterien zugrunde gelegt werden müssten.

Bemerkenswert ist hierbei das strategische Verhalten, das die ROCs als regionale Akteure in diesem Interessenstreit an den Tag legen. Dies äußert sich beispielsweise in der Beantragung möglichst vieler neuer Ausbildungen zur Aufnahme in das Zentralregister, ohne dass diese tatsächlich auch alle auf absehbare Zeit angeboten wurden. Ein anderer Ausdruck strategischer Überlegungen der ROCs ist die Nutzung der für sie im Rahmen des WEBs geschaffenen Möglichkeit, Zweigstellen außerhalb der eigenen Region ins Leben zu rufen und dort mit anderen ROCs in Konkurrenz zu treten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass manche ROCs sich in ihrem Marktverhalten vornehmlich auf die „besseren“ Auszubildenden auszurichten scheinen, während andere sich bewusst als „offene Einrichtungen“ zu profilieren suchen und damit ausdrücklich auch sozial schwierige Auszubildende ansprechen. Offenbar nutzen ROCs den Spielraum, den ihnen das Gesetz bietet, in vielen Fällen in so extensiver Weise, dass sich die Frage stellt, ob sie ihrer Aufgabenstellung gerecht werden.

Inzwischen sind alternative Konzepte entwickelt worden, mit denen der Konflikt zwischen Nachfrage und zentraler Steuerung entschärft werden soll. Einem dieser Konzepte liegt die Idee zugrunde, dass eine Ausbildungseinrichtung – vorzugsweise gemeinsam mit anderen Einrichtungen – einen „Geschäftsplan“ verabschiedet, in dem verschiedene soziale und wirtschaftliche Eckdaten (einschließlich Arbeitsmarktdaten und Angaben über das Angebot an berufspraktischen Ausbildungsplätzen) berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der Angaben werden vorab die Zulassungschancen für das Zentralregister und im Anschluss daran der „Geschäftsplan“ geprüft (vgl. ROMJN 1997). Die Suche nach einem Kompromiss zwischen Nachfrage und Steuerung ist bislang noch nicht abgeschlossen. Das Ergebnis wird nicht unerhebliche Konsequenzen für das künftige Angebot an Erstausbildungen für den Arbeitsmarkt haben.

Das Beispiel aus dem Segment der Weiterbildung für Arbeitnehmer ist etwas anders gelagert und widmet sich der Frage der so genannten „Trittbrettfahrer“ unter den Betrieben bzw. der unzureichenden Investitionen in die Weiterbildung als eine Folge davon. Hierbei handelt es sich um ein so genanntes Prisoners-Dilemma, da einzelne

Betriebe nicht bereit sind, in Arbeitnehmer zu investieren, die anschließend möglicherweise den Betrieb wechseln. Als Antwort darauf wurde in den Niederlanden zu Anfang der 80er Jahre die Entwicklung sektoraler Weiterbildungspolitiken gefördert. Konkret bedeutete dies die Schaffung neuer Institutionen auf der Ebene von Sektoren, Branchen und/oder Tarifgebieten durch die Sozialpartner – ein Prozess, der anfangs staatlicherseits finanziell stark gefördert wurde (vgl. HÖVELS/VERIJDT 1986). Sektorale Weiterbildungspolitik lässt sich deshalb in erster Linie als die Antwort der Sozialpartner auf eine mangelnde Investition in die Weiterbildung derzeit beschäftigter und künftiger Arbeitnehmer begreifen. Als Instrumente dienen dazu „Weiterbildungsfonds“, die so genannten Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen, kurz „O & O-Fonds“, die zumeist auf Tarifvereinbarungen zur Weiterbildung zurückgehen (vgl. VAN DEN TILLAART/WARMERDAM 1995; DENYS/AALDERS 1996). Nicht zuletzt durch staatliche Appelle und unter dem Druck der Sozialpartner auf Spitzenebene begann man, in der sektoralen Weiterbildungspolitik – pro Sektor übrigens in unterschiedlichem Maße – ein besonderes Augenmerk auf so genannte Benachteiligtengruppen zu richten: Geringqualifizierte, ethnische Minderheiten sowie gelegentlich Arbeitsuchende (vgl. u. a. VAN DOORN 1997; WATERREUS 1997).

Das Potenzial sektoraler Weiterbildungspolitik sowohl für die Weiterbildungspraxis der einzelnen Arbeitsorganisationen (vgl. u. a. DE VRIES/HÖVELS 1991; WARMERDAM 1996) als auch für die Erstausbildung (vgl. VAN HOOF 1997) ist beträchtlich. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit sektorale Weiterbildungspolitik, d. h. die Nutzung der O & O-Fonds, sich als eine stabile Größe auf dem Gebiet der beruflichen Bildung erweist. Insbesondere seit O & O-Fonds keine staatlichen Fördergelder (u. a. für die Bereitstellung von berufspraktischen Ausbildungsplätzen) mehr erhalten, erhebt sich die Frage, ob die Sozialpartner diese Institution auch ohne staatliche Unterstützung am Leben erhalten können. Abgesehen von den O & O-Fonds ohne die lebenswichtige Verbindung zu einem Tarifbereich – wie beispielsweise beim O & O-Fonds für die Prozessindustrie (OVP; vgl. KAMPS/JONKER 1997) – lassen sich bislang kaum Risse in der sektoralen Weiterbildungspolitik erkennen. Zwei Gründe scheinen dafür ausschlaggebend zu sein:

- Die sektorale Weiterbildungspolitik hat sich inzwischen – nach ungefähr 15 Jahren – einen festen Platz in der Weiterbildungslandschaft der Branchen und Sektoren gesichert und wird positiv gewürdigt. Zweifellos spielen dabei auch die finanziellen Mittel eine Rolle, die sich die O & O-Fonds – durch ihre paritätische Zusammensetzung sowie durch die Art und Weise, in der sie funktionieren – zu beschaffen gewusst haben; dies sind insbesondere Mittel aus europäischen Quellen.
- Die Verwendung eines Teils der Lohnsumme zu Weiterbildungszwecken hat inzwischen in Tarifverhandlungen ein besonderes Gewicht erlangt. Weiterbildung ist häufig Gegenstand bei Verhandlungen über Arbeitsbedingungen und notwendige Innovationen.

Im ersten Fallbeispiel wird über gesetzliche Vorschriften ein neues Lenkungskonzept eingeführt, dem bislang nicht ausreichend Form gegeben ist, sodass der neu entstandene Spielraum von den „Sozialpartnern“ nach eigenem Gutdünken genutzt werden kann. Im zweiten Beispiel haben wir demgegenüber den Fall von durch die Sozialpartner selbst geschaffenen, verhältnismäßig stabilen Institutionen mit anerkannten Funktionen für den Arbeitsmarkt.

Dass sich auch im Bereich der sektoralen Weiterbildungspolitik trotzdem Spannungen ergeben, illustrieren die Erkenntnisse aus einem kürzlich abgeschlossenen Leonardo-Projekt zu „Mischformen der Finanzierung der Weiterbildung von Arbeitnehmern und Arbeitslosen“ (vgl. GRÜNEWALD/MORAAL 1998). Zwei Ergebnisse aus diesem Projekt mögen dies verdeutlichen.

Zum Ersten zeigte sich, dass es in manchen Fällen zu einem permanenten Spannungsverhältnis zwischen den von den O & O-Fonds selbst gesteckten Zielen und Ausgaberichtlinien einerseits sowie den tarifvertraglichen Rahmenbedingungen andererseits kommt, denen sie letztlich entstammen. Wichtig ist dabei, wie viel Spielraum Tarifpartner „ihren“ Fonds einräumen, um eine eigene Politik betreiben zu können. In diesem Zusammenhang taucht u. a. die Frage auf, inwieweit Mittel aus den O & O-Fonds ausschließlich für die Weiterbildung von Arbeitnehmern aufgewandt werden oder ob auch Arbeitslose davon profitieren können.

Ein zweiter Punkt ist die Spannung, die in manchen O & O-Fonds – insbesondere bei Branchen, in denen die kleinen und mittleren Betriebe stark vertreten sind – zwischen bestehenden Regelungen in Bezug auf die Förderungswürdigkeit von Weiterbildungsinitiativen (formalisierte Weiterbildung in Kursen) und dem Bedürfnis nach Förderung informeller Formen der Weiterbildung, d. h. dem Lernen am Arbeitsplatz, auftritt (vgl. ONSTENK 1997; SAUTER 1997; THOMAS u. a. 1998). Die vorhandenen Alternativen für eine kursorientierte Förderung, etwa eine (Ko-)Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung leistungsstarker Lernumgebungen im Betrieb selbst, erweisen sich dann häufig als ungeeignet.

In beiden Beispielen ist die Handlungslogik von Fonds-Verwaltern, d. h. Tarifparteien, vielfach bestimmend für den Innovationsgehalt von Impulsen für den Arbeitsmarkt.

### *3.4.3 Das Verhältnis der Segmente beruflicher Bildung untereinander*

Unsere zweite These besagt: Veränderte Lenkungskonzepte berühren nicht nur die Verhältnisse innerhalb der Segmente, sondern auch die zwischen den unterschiedlichen Segmenten des Systems der beruflichen Bildung. Die Art und Weise, in der sich diese intersegmentären Beziehungen in der Praxis gestalten und entwickeln, ist von entscheidender Bedeutung für den Arbeitsmarkt.

Die Einsicht wächst, dass die Bedeutung des Arbeitssystems selbst und der Qualifizierungs- und Lehrmöglichkeiten darin für das „Ordnen“, d. h. „Bereitstellen“ des potenziellen und zukünftigen Arbeitsangebots, für das wirtschaftliche und soziale Funktionieren unserer Gesellschaft ausgesprochen wichtig ist. Eine jüngste Untersuchung über Arbeitsmarktanforderungen an Geringqualifizierte zeigt, welche dieser Fertigkeiten auf dem Wege der Arbeitserfahrung und des Lernens am Arbeitsplatz (weiter-) entwickelt werden können (vgl. DE BOER/FRIETMAN/HÖVELS 1998). Im Hinblick auf niedrig qualifizierte Arbeitslose muss gefragt werden: Wie lassen sich Menschen ohne bezahlte Arbeit durch ein „Lernen in der Arbeit“ für den Arbeitsmarkt fit machen? Hierin liegt eine wichtige Herausforderung der kommenden Jahre. Dass dies nicht nur für (junge) Erwachsene, sondern auch für Jugendliche gilt, ergibt sich aus einer Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen u. a. über viel versprechende Projekte für Schulabbrecher (vgl. u. a. EIMERS 1995). Insbesondere die Neustrukturierung von vbo, mavo und vso mit einem arbeitsmarktgerichteten Bildungsweg („Praxisunterricht“) schlägt deutlich diese Richtung ein. Unverzichtbar scheint eine engere Verbindung zwischen dem Segment der Erstausbildung und dem der betrieblichen Qualifizierung.

Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen eines aktuellen Berichts des Expertenbeirats, des Sociaal-Economische Raad (SER), besagt, dass die heutigen Arbeitslosen in Kürze auf dem Arbeitsmarkt dringend benötigt werden und deshalb nicht nur aus sozialen, sondern auch aus ökonomischen Erwägungen heraus ein breiterer Qualifizierungsansatz vonnöten ist. „Dazu werden noch sehr viele Trennmauern zwischen Arbeitsverwaltung, sozialen Diensten, UVIs [den Nachfolgern der ‚Bedrijfsverenigingen‘, nach Branchen organisierter Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereine zur Durchführung der Sozialversicherungsgesetze; B. H.] und O & O-Fonds beseitigt werden müssen“ (SER 1997). So formuliert, trifft die Herausforderung nicht nur die genannten Akteure und Einrichtungen im Segment der Qualifizierung von Arbeitslosen (einschließlich der sozialen Sicherung) und Arbeitnehmern, sondern berührt deutlich auch den Bereich der beruflichen Erstausbildung. Schließlich ist es gerade das Ziel des neuen Gesetzes (WEB), eine adäquate Basis für ein „lebenslanges Lernen“, auch und gerade am unteren Rand des Ausbildungssystems, zu schaffen.

Auf nationaler Ebene wird dies durch eine transparente Qualifikationsstruktur mit (vertikaler und horizontaler) Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Ausbildungsgängen vom niedrigsten Niveau an unterstützt sowie durch eine sektorale Ausbildungspolitik, die die Möglichkeit bietet, eine Funktion als zentraler Verbindungsmechanismus zum Bereich der Qualifizierung von Arbeitnehmern einzunehmen. Auf regionaler bzw. lokaler Ebene haben insbesondere die ROCs als relativ autonome Bildungseinrichtungen – gerade unter den neuen organisations- und verwaltungstechnischen Voraussetzungen – inzwischen die Möglichkeit, nicht nur im Hinblick auf das Angebot an Erstausbildungen, sondern auch in Bezug auf die Qualifizierung von Arbeitnehmern und Arbeitslosen eine zentrale Funktion in der Region zu erfüllen. Es

versteht sich von selbst, dass sie es in dieser Position auch mit den lokalen staatlichen Stellen, d. h. den Kommunen, zu tun bekommen. Deren Aufgaben und Verantwortlichkeiten haben im Bereich der Erziehung, Bildung und des Arbeitsmarktes stark an Bedeutung zugenommen. Das künftige Verhältnis zwischen beiden Regisseuren auf lokaler Ebene wird dabei in unterschiedlicher Gestalt zum Ausdruck kommen können.

Es ist die Frage, inwieweit neue Lenkungskonzepte in der Praxis tatsächlich zu einem Durchbrechen bestehender Trennmauern zwischen den einzelnen Segmenten führen. Obwohl dieser Punkt bislang systematisch kaum erforscht wurde, sind in diesem Zusammenhang doch eine Reihe von Aspekten erwähnenswert.

Ein erster Punkt ist die Tatsache, dass in den letzten Jahren die Bedeutung des regulären Bildungssystems im Bereich der Qualifizierung von Arbeitnehmern – wenn auch noch nicht sehr stark – zugenommen hat. Betrug der Marktanteil im Jahre 1986 noch lediglich 6 %, lag er 1990 bereits bei 11 % und 1994 gar bei 19 % (vgl. AALDERS 1994). Es lässt sich ein zunehmendes Eindringen – vor allem – der ROCs in den Bereich der Qualifizierung von Arbeitnehmern feststellen. Dabei ist es jedoch sehr fraglich, ob sich dieses Angebot auch an niedrig qualifizierte Arbeitnehmer richtet; vielmehr ist zu erwarten, dass es sich um einen relativen Gewinn im Hinblick auf den Marktanteil privater Bildungsträger handelt.

Ein zweiter Punkt betrifft die derzeit noch eher schwachen Initiativen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen ROCs und den regionalen Arbeitsverwaltungen. In diesem Zusammenhang muss vor allem auf die künftige Positionierung der Centra Vakopleiding (Zentren für Fachausbildungen) sowie der Centra voor Beroepenoriëntatie en Beroepsoefening (Berufsorientierungszentren) hingewiesen werden. Welche Auswirkungen die zunehmende Autonomie dieser Einrichtungen haben wird, lässt sich noch nicht absehen. Es zeigen sich hier große Unterschiede zwischen den Regionen: In einigen Fällen sind diese Einrichtungen in ein ROC integriert worden, in anderen wird nach Wegen gesucht, sich in der Unabhängigkeit zu behaupten. Eine wichtige Frage ist dabei, inwieweit spezifische zielgruppengerichtete Errungenschaften dieser Zentren beibehalten werden (können) oder ob die Gefahr einer „Auflösung“ in ROCs besteht.

Ein dritter Punkt bezieht sich auf das Verhältnis zwischen dem Segment der Qualifizierung von Arbeitnehmern und dem der Qualifizierung von Arbeitslosen, auf das oben bereits hingewiesen wurde. Die Frage ist u. a. inwieweit – ob mit oder ohne Unterstützung nationaler oder europäischer Instanzen (man denke hier etwa an den ESF) – auf dem Wege unorthodoxer Arrangements (beispielsweise zwischen Arbeitsverwaltung und Wirtschaft) bereichübergreifende Entwicklungen in Gang kommen. Ende der 80er Jahre fand im Norden der Niederlande das so genannte PIB-Projekt (Project Intensivering Bijscholing) zur Intensivierung der Weiterbildung statt. Bei diesem kamen auf experimentelle Weise Formen der Job-Rotation zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen zustande. Obwohl sehr erfolgreich, sind diese Experimente im Sande ver-

laufen, und zwar, wie es scheint, weil sich – gerade aufgrund des sich abzeichnenden Erfolges – der Staat aus ihnen zurückzog. Es stellt sich die Frage, inwieweit auch in den Niederlanden die Zeit jetzt reif ist für flächendeckend eingeführte Modelle der Job-Rotation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen und inwieweit veränderte Lenkungs-konzepte dies ermöglichen würden (vgl. GRÜNEWALD/MORAAL 1998).

Ein vierter Punkt schließlich betrifft das Phänomen, dass gesetzlich geschaffene institutionelle Räume teilweise von „neuen“ Akteuren besetzt werden. Ein Beispiel hierfür bilden Initiativen von privaten Arbeitsvermittlungsdiensten (*uitzendorganisaties*), die in den „Markt“ an berufspraktischen Ausbildungsplätzen eindringen, indem sie Kooperationen mit ROCs eingehen. Aus verschiedenen Blickwinkeln wird diese Entwicklung kritisch betrachtet, u. a. wird das Argument angeführt, dass durch diese Vermittlungsinstanzen der angestrebte direkte Kontakt zwischen ROCs und Betrieben in der Region gefährdet ist und durch sie existierende und durch sektoral organisierte Sozialpartner begründete Strukturen unterminiert würden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich die Tragweite dieser Entwicklungen nicht überblicken, weder was die Konsequenzen für den Arbeitsmarkt betrifft noch was sich durch sie an ungewollten Nebeneffekten ergeben könnte. Diese neuen Akteure können einen wichtigen Mechanismus zur Überwindung der traditionellen Strukturen darstellen, indem sie systematisch „Nischen“ im Markt aufspüren.

Aber auch die mögliche Schattenseite dieser Entwicklung will bedacht sein. Denn was geschieht mit den Nischen und Verbindungen, wenn diese kommerziell nicht mehr interessant sind? Inwieweit werden zu gegebener Zeit die eher „aufgabenorientierten“ Institutionen aus dem traditionellen System herausfallen? Und, last but not least, wie werden sich diese Entwicklungen auf die Angebotsseite in den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes auswirken? Mit anderen Worten: Wer zahlt die Zeche in – wirtschaftlich gesehen – weniger florierenden Zeiten? Im Verhältnis zwischen den verschiedenen Segmenten ist also einiges in Bewegung, nicht zuletzt infolge der Einführung neuer Lenkungs-konzepte. Es ist noch viel zu früh, Bilanz zu ziehen. Deshalb haben wir uns hier auf einige Thesen und Beispiele beschränkt.

#### 3.4.4 *Struktur und Funktionsweisen der Vermittlungsinstanzen*

Die Vermittlungsinstanzen – Institutionen und Personen – zwischen der nationalen Ebene zentraler staatlicher Stellen und der Sozialpartner einerseits sowie der Ebene der lokalen und regionalen Akteure (ROCs, Betriebe, Arbeitsverwaltungen usw.) andererseits können einen starken Einfluss auf die neuen Lenkungs-konzepte am Arbeitsmarkt haben. Es ist die Frage, inwieweit es an diesem Punkt zu „Staubildungen“ kommen kann bzw. ob von diesen Lenkungs-konzepten genügend Impulse ausgehen, damit sie die ihnen zugeordneten Funktionen adäquat erfüllen können.

Auf dem Gebiet der beruflichen Bildung wirken eine Vielzahl von Vermittlungsinstanzen zusammen. Diese sind auf verschiedenen Ebenen aktiv und z. T. durch das gesetzliche Regelwerk formal verankert. Exemplarisch hierfür stehen Branchen- und Sektororganisationen, Dachverbände und Informations- und Beratungsstellen, Innovationszentren usw. Um die Rolle zu illustrieren, die diese Vermittlungsinstanzen spielen können, greifen wir hier auf das Beispiel der Nationalen Organe für die berufliche Bildung, also der LOBs als intermediäre „Institutionen“ zurück, denen das WEB eine essenzielle Funktion zugewiesen hat. Von besonderer Wichtigkeit ist ihre Rolle im Rahmen der Entwicklung einer Nationalen Qualifikationsstruktur für den Bereich der sekundären beruflichen Bildung, eine Struktur, die primär auf ein System dauerhafter und zukunftsgerichteter Qualifikationen abzielt. Diese Qualifikationen sollen das Ergebnis von Beratungen zwischen dem Bildungsbereich und den Sozialpartnern der einzelnen Sektoren auf der Grundlage relevanter inhaltlicher Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sein. Konkret geht es dabei um die Entwicklung von „Berufsprofilen“ für den betreffenden Sektor. Dabei wirkt die Nationale Qualifikationsstruktur als Scharnier zwischen beruflicher Bildung und Arbeitsmarkt. Da der erste Auszubildendenjahrgang erst im Kursjahr 1997/98 seine Ausbildung entsprechend der Nationalen Qualifikationsstruktur aufgenommen hat, liegen aus der Praxis noch wenig Erkenntnisse vor. Jedoch mehren sich die Anzeichen, die hinsichtlich der Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit der Nationalen Qualifikationsstruktur und des letztlich daraus resultierenden Ausbildungsangebots Anlass zur Skepsis geben.

In diesem Zusammenhang lassen sich im Prinzip eine ganze Reihe möglicher Akteure und Mechanismen im „Kommunikations- und Übersetzungsspiel“ ausmachen (vgl. HÖVELS u. a. 1995). Insbesondere möchten wir hier näher auf die Position und das Wirken der LOBs als vermittelnden Akteuren eingehen.

Ein erster Punkt betrifft die stark historisch bedingte sowie teilweise aufgrund relativ opportunistischer Erwägungen zustande gekommene innere Struktur der LOBs, wobei die Frage gestellt werden muss, inwieweit diese Einteilung der Branchen- und Berufsstruktur dem Arbeitsmarkt entspricht.

Ein zweiter Punkt bezieht sich auf das Nebeneinander verschiedener LOBs mit ihrer jeweils eigenen Position und ihren Eigeninteressen. Diese kommen unter anderem dann zum Ausdruck, wenn es um die Frage der Finanzierung durch das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft auf der Grundlage der Zahl der Qualifikationen geht, die unter einem LOB angesiedelt sind. Immer dort, wo aus Untersuchungen hervorgeht, dass Berufe verschwinden, sich wandeln, (neu) entstehen und/oder einen zunehmend sektorübergreifenden Charakter erhalten, lässt sich zugleich eine Abschottungspolitik und ein Kampf um Zuständigkeiten zwischen LOBs feststellen.

Ein dritter Punkt schließlich betrifft die Frage, worin genau das „externe Referenzkriterium“ für die Formulierung von „Berufsprofilen“ als Fundament der Nationalen Qualifikationsstruktur besteht. Mit anderen Worten: Wie wird vor dem Hin-

tergrund der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ein Beruf definiert, worin bestehen – methodologisch-theoretisch gesehen – die Hauptkriterien für adäquate „Berufsprofile“, inwiefern sind neben oder anstelle von Berufen andersartige Referenzkriterien (der Sektor, das „Fach“, das Individuum) besser geeignet, um das inhaltliche Fundament für die Erstausbildung zu legen? Manches deutet darauf hin, dass man in der Praxis gelegentlich von einem allzu statischen Berufsbegriff ausgeht.

In der aktuellen Forschung konzentriert sich der Diskurs darüber hinaus auf Schlüsselqualifikationen sowie auf die Konzepte der „Kernprobleme“, „Kernentwicklungen“ und „Kernkompetenzen“ (vgl. SER 1997; ONSTENK 1997; BLOKHUIS/VAN ZOLINGEN 1997; HÖVELS 1997; ACOA 1999). In Deutschland findet eine ähnliche Diskussion statt. Diese wird dort jedoch weitgehend unter den Schlagworten „Beruflichkeit – Entberuflichung – Neue Beruflichkeit“ geführt (vgl. u. a. KUTSCHA 1992). Dass eine Diskussion unter solchen Vorzeichen kein Befremden weckt, liegt an der zentralen Stellung, die der „Beruf“ in Deutschland einnimmt, und zwar sowohl im Berufsbildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt als auch in anderen gesellschaftlichen Systemen wie etwa dem der sozialen Sicherung.

Es ist deutlich geworden, dass es hier in hohem Maße um Fragen konzeptioneller Art geht, die für die Arbeitsmarktrelevanz der beruflichen Bildung langfristig von ausschlaggebender Bedeutung sind. Die Entscheidung für bestimmte Optionen und eine bestimmte Handlungslogik bei den Sozialpartnern in dieser Angelegenheit – implizit oder explizit – kann deshalb von wesentlichem Interesse sein. Wir haben in diesem Zusammenhang zur Komplettierung der überkommenen Unterscheidung zwischen Berufsteilmärkten, Betriebsteilmärkten und nichtspezifischen Teilmärkten (vgl. LUTZ/SENGENBERGER 1974) vor einiger Zeit das Konzept des komplexen Teilarbeitsmarktes in die Diskussion eingeführt (vgl. HÖVELS 1993).

Oben Stehendes illustriert die Bedeutung von Vermittlungsinstanzen im Segment der beruflichen Erstausbildung. Ohne viel Mühe ließe sich dies durch weitere Beispiele, auch aus anderen Bereichen des Systems der beruflichen Bildung, ergänzen. Bekanntermaßen beschäftigt man sich im Bereich der Qualifizierung von Arbeitslosen bereits seit langem mit Fragen nach der Rolle und der Bedeutung der Arbeitsverwaltung und ihrer Institutionen im Verhältnis zwischen der nationalen und der lokalen Ebene, unter anderem, was ihre Beziehung zu den privaten Vermittlungsdiensten, den uitzendorganisaties, anbetrifft. Auch im Bereich der Weiterbildung von Arbeitnehmern wirken eine Vielzahl von Vermittlungsinstanzen, beispielsweise Branchenorganisationen, die selbst Ausbildungen anbieten, oder vom Wirtschaftsministerium mitbegründete Technologiezentren.

In den vorangegangenen Ausführungen haben wir wichtige ordnungspolitische Rahmenbedingungen und deren Wandlungen in den Niederlanden dargestellt und anhand von drei zentralen Thesen illustriert, welche Wirkungen veränderte Lenkungs-konzepte mit sich bringen. Wichtig ist dabei, wie mit dem Spannungsgefüge zwischen „Markt“ und „Steuerung“ umgegangen wird, wie sich das Verhältnis zwischen verschiedenen Segmenten im System der beruflichen Bildung entwickelt und wie die Struktur so genannter Vermittlungsinstanzen aussieht bzw. wie diese schließlich funktionieren. Wir folgern daraus, dass innerhalb der bestehenden (oder neu zu schaffenden) institutionellen Rahmenbedingungen vor allem Strategien und Verhaltensmuster von Akteuren auf diversen Ebenen ausschlaggebend sein werden, wenn es um die Leistungsfähigkeit neuer Lenkungs-konzepte unter inhaltlichen Gesichtspunkten wie Integration, Qualifizierung und Weiterbildung geht. Im folgenden Kapitel wenden wir uns nun der Frage zu, wie die Möglichkeiten und Grenzen des Konzepts der Lernenden Region im Kontext der beruflichen Ausbildungssysteme in Deutschland und in den Niederlanden einzuschätzen sind und was dabei aus vergleichender Sicht der Berichter-statter für weitere Entwicklungen zu bedenken und unter dem einen oder anderen Aspekt voneinander zu lernen ist.

## 4 Regionalisierungsansätze und Konzepte der Lernenden Region im deutsch-niederländischen Systemvergleich

### 4.1 Entwicklungen und Perspektiven aus Sicht des niederländischen Berichterstatters

#### *Voneinander lernen*

Der Integrationsprozess innerhalb der Europäischen Union und die Globalisierung der Wirtschaft führen zu einem wachsenden Interesse am internationalen Vergleich der beruflichen Bildung. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Frage, wie die Leistungsfähigkeit der nationalen Berufsbildungssysteme bei vielfach gemeinsamen Herausforderungen unter dem Aspekt der wachsenden Bedeutung der Region als handlungspolitischer Ebene einzuschätzen ist.

Die dieser Studie zugrunde liegende Perspektive für einen Vergleich zwischen dem deutschen und dem niederländischen Berufsbildungssystem ist die der Lernenden Region als einer Strategie für eine regionalisierte Berufsbildungspolitik. In den vorangegangenen Kapiteln wurden die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen einer solchen Strategie für Deutschland und die Niederlande erörtert, wobei die Betonung auf den Auswirkungen neuer Lenkungskonzepte im Dreieck „Institutionen“, „Akteure“ und „Beziehungen“ lag. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Ansätze für einen ersten Vergleich der Perspektiven einer regionalisierten Berufsbildungspolitik in Deutschland und den Niederlanden formuliert. Dabei geht es auch um die Frage, was die beiden Länder voneinander lernen können.

#### *Das niederländische Mischsystem der Berufsbildung*

Die berufliche Bildung in den Niederlanden ist derzeit durch eine Umbruchsituation gekennzeichnet. In der niederländischen Reformdebatte hat man sich lange Zeit an der Idee einer „Dualisierung“ der beruflichen Bildung orientiert. Die dafür eingesetzten Kommissionen unternahmen dabei zunächst den Versuch, die niederländische Berufsbildung am Modell des deutschen „Dualen Systems“ auszurichten. Doch schon bald wurden auch Ansätze und Erfahrungen aus anderen Ländern herangezogen (vgl. SANTEMA/WESTERHUIS 1982). Inzwischen haben die Niederlande einen eigenen Weg gefunden und durchgesetzt.

Die Berufsbildung in den Niederlanden bewegt sich in Richtung einer Mischform verschiedener Grundmodelle: dem schulischen oder bürokratischen Modell, wie es unter anderem aus Frankreich bekannt ist, dem Markt- oder liberalistischen Modell, das wir vor allem in Großbritannien, den Vereinigten Staaten und Japan antreffen (wenngleich es in den genannten Ländern auch große Unterschiede im Hinblick etwa auf das Gewicht der allgemein bildenden Schulen gibt) sowie dem dualen oder kon-

trollierten Marktmodell, wie es sich unter anderem in Deutschland herausgebildet hat. Die den Niederlanden eigene Mischform stellt eine typische Zwischenposition dar, charakterisiert durch:

- ein Bemühen, landesweite Uniformität (Nationale Qualifikationsstruktur) mit lokalen und regionalen Anforderungen an berufliche Bildung effizient zu verbinden, um die erforderliche Flexibilität zu gewährleisten;
- die verhältnismäßig wichtige Rolle, die den organisierten Arbeitsmarktparteien (unter anderem in den LOBs) zugesprochen wird, auch da, wo es (im Unterschied zum Dualen System in Deutschland) um die schulische Komponente des Berufsbildungssystems geht;
- das Streben nach einer Flexibilisierung des Verhältnisses zwischen schulischen und berufspraktischen Bildungspfaden, abhängig unter anderem von den Bedürfnissen und Möglichkeiten von Auszubildenden („Maßarbeit“) und mit ausdrücklicher Festschreibung des Anteils berufspraktischen Lernens bei beiden Ausbildungsformen;
- die Aktivierung von Schulen bzw. ROCs zu eigenen konzeptionellen Angeboten (das „relativ autonome ROC“) (vgl. hierzu HÖVELS 1994).

### *Reformen nach dem bottom-up-Prinzip*

Die Gründung großer, multisektoraler Ausbildungseinrichtungen lieferte institutionell einen kraftvollen Ansatz für eine regionalisierte Berufsbildungspolitik nach dem bottom-up-Prinzip, die also von unten nach oben wirkt: ROCs fungieren dabei als zentrale Akteure im regionalen Qualifizierungssystem, dies insbesondere aufgrund ihrer Möglichkeit, durch Kooperationen mit der regionalen Wirtschaft, der Arbeitsverwaltung, den Kommunen sowie anderen relevanten Akteuren in der Region interessante (neue) Qualifizierungswege zu beschreiten und Innovationspotenziale zu erschließen. Diese Positionierung von ROCs und ihre Verortung im niederländischen Mischmodell bietet die Chance, Antworten auf verschiedene Funktionen zu geben, die erfüllt werden müssen. Ihre Größe und ihr multisektoraler Charakter sind in der Lage, eine breite, flexible Struktur zu schaffen, innerhalb der sowohl die Qualifizierungsebene (Erstausbildung), die Integration (unterschiedliche Ausbildungspfade), die Qualifizierungsniveaus und -sektoren (inklusive der Grundbildung und der flexiblen Um- und Durchstiegsmöglichkeiten) als auch die Weiterbildungsfunktion realisiert werden können.

Verstärkt wird dies durch den erheblichen Freiraum, den die ROCs besitzen, um ihr Lehrangebot den Wünschen und Erfordernissen anzupassen, eine eigenständige Personal- und Finanzierungspolitik zu betreiben und ein eigenes Netzwerk mit Betrieben und anderen relevanten Akteuren in der Region zu etablieren. Ihre Positio-

nierung im Hinblick auf die Kooperation mit anderen wichtigen Akteuren in der Region – insbesondere, was den Freiraum betrifft, um eine vielgestaltige Kooperation auf der Basis eines Gebens und Nehmens oder gemeinsamer Beratungen einzugehen – tritt der häufig kritisierten Stellung der Schulen als „pädagogischen Inseln“ entgegen, ohne dass die ROCs ihre eigene berufspädagogische Verantwortung aus dem Auge verlieren müssen.

Aus der Perspektive der Lernenden Region scheint das ROC-Konzept – eingebettet in das niederländische System – im Prinzip die Möglichkeit zu bieten, für alle Seiten akzeptable Kompromisse zwischen sozio-ökonomischen und sozial-integrativen Zielen zu finden. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung kann es den Fokus jedoch auch auf eines der beiden Ziele lenken: also entweder auf die sozio-ökonomische Funktion – beispielsweise durch eine Schwerpunktsetzung bei der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, d. h. dem mittleren und oberen Bereich der Nachfrager nach Ausbildung – oder aber auf die sozial-integrative Funktion – z. B. durch die Betonung des unteren Bereichs, d. h. der Lernbenachteiligten, und die Qualifizierung von Arbeitslosen. Einer ROC-Politik kann bei ihrer Umsetzung eine eigene, spezifische Logik innewohnen; dementsprechend können sich daraus sowohl intern als auch extern eigene Arbeits- und Beziehungsmuster entwickeln.

Das Konzept der Lernenden Region könnte mit Blick auf die Positionierung von ROCs im niederländischen Berufsbildungssystem entwickelt worden sein. Das – deutlich angelsächsisch inspirierte – Konzept, das der Gesetzgeber mit der Konstruktion der ROCs beabsichtigt hat, scheint nämlich wesentliche Merkmale der Strategie der Lernenden Regionen aufzuweisen. Ausgehend von der zentralen Stellung von ROCs im regionalen Qualifizierungssystem wird vor allem ein deutlicher Bezug hergestellt:

- zur Bildung effektiver regionaler Kooperationsverbände oder Netzwerke, in denen relevante Akteure das vorhandene Lehrpotenzial durch die Erzeugung von Situationen, die für alle Beteiligten Vorteile bergen, optimal und gemeinsam nutzen;
- zum dynamischen Charakter dieser Netzwerke, in denen Interaktion, ein gegenseitiges Geben und Nehmen, die Möglichkeit zu gemeinsamen Erfahrungen sowie die weitere Entwicklung im Vordergrund stehen;
- zur Zusammenarbeit, die sich grundsätzlich auf eine Vielzahl von Aspekten richten kann, beispielsweise auf den Austausch von Dozenten und betrieblichen Führungskräften, Sponsoring/Ko-Finanzierung des Ausbildungsapparats, die Entwicklung einer regionalen Wissensinfrastruktur zur Optimierung der Wissensproduktion und des Wissenskonsums, die Quantität und Qualität der berufspraktischen Ausbildungsplätze oder auf Kontraktaktivitäten im Rahmen der Weiterbildung von Arbeitnehmern und Arbeitslosen.

Im Vergleich zur Situation in Deutschland weist die Regionalisierung der niederländischen Berufsbildungspolitik deutliche Züge einer bottom-up-Strategie auf, gerich-

tet auf die Erzeugung einer breiten, flexiblen und kohärenten Qualifizierungsstruktur und ausgestattet mit der Perspektive einer Selbstregulierung auf regionalem Niveau. In den Niederlanden werden bestehende Richtlinien und gesetzliche Rahmenbedingungen von den höheren Ebenen relativ flexibel angepasst, um dadurch Spielräume zu eröffnen, wohingegen in Deutschland bestehende Rahmenbedingungen weniger rasch geändert werden; stattdessen verlaufen die Bemühungen zur Schaffung eines Regionalisierungsspielraums eher innerhalb des vorhandenen gesetzlichen Rahmens.

Ausgangspunkt des niederländischen Regionalisierungsmodells scheinen aus unserer Sicht die strategischen Interaktionssituationen zu sein, wobei es in erster Linie darum geht, die Struktur der Motivationen oder Handlungskonzepte (vgl. VAN DER KROGT 1995) zu bestimmen, innerhalb derer einzelne Akteure operieren. Dabei spielen nicht nur Nützlichkeitsaspekte (Kosten-Nutzen-Abwägungen) eine Rolle, sondern im Allgemeinen kommt hier ein breites Spektrum an politischen, sozialen und strategischen Überlegungen zum Tragen. Methodisch-konzeptionell betrachtet fußt eine der Wurzeln dieses Ansatzes auf der Spieltheorie, wobei die soziale Ausgangssituation als Spiel mit Spielern aufgefasst werden kann, die ihren eigenen Strategien folgen (vgl. WOLTERS 1998). Das bekannte Spielmodell des „prisoner’s dilemma“ illustriert auf treffende Weise, dass individuelle Entscheidungen nicht in jedem Fall zu einem sozial optimalen Ergebnis für die Spieler führen. Denn treffen die Spieler eine für sie allein optimale Entscheidung, d. h. entschließen sie sich, nicht solidarisch zu sein und als „Trittbrettfahrer“ zu operieren, ist das Ergebnis für beide negativ.

Zugespitzt auf die regionalisierte Berufsbildungspolitik in den Niederlanden wird großes Vertrauen in das Funktionieren der Interaktion zwischen individuellen regionalen Akteuren – mit dem ROC als Achse – sowie in die Wechselwirkung zwischen Mikromotiven und Makrohandeln gesetzt. Interaktiv getroffene Entscheidungen – so wird unterstellt – können zu Situationen führen, die allen zum Vorteil gereichen. Die Frage ist, wie sich einzelne Akteure innerhalb bestehender institutioneller Rahmen und in einem existierendem Beziehungsgeflecht verhalten und wie ihre Strategien aussehen. Die Herausforderung für eine erfolgreiche Regionalisierungspolitik scheint vor allem in der Entwicklung spezifischer Logiken zu bestehen, auf deren Grundlage individuelle Akteure in der Region sich in die Lage versetzt fühlen, ihre eigenen, individuell geprägten Denkweisen mit den kollektiven, auf gemeinsame Interessen gerichteten Ziele zu verbinden. In Kapitel 3 haben wir dies zu illustrieren versucht, und zwar im Hinblick auf zwei Dimensionen: einer vertikalen (zentral – dezentral) und einer horizontalen (zwischen verschiedenen Segmenten). Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, ist das niederländische Regionalisierungsmodell verhältnismäßig jungen Datums; aus diesem Grund lassen sich auch noch keine definitiven Schlussfolgerungen ziehen, was die Perspektive der Lernenden Region für die Praxis bedeutet. Wohl aber lassen sich in der Praxis einige erste Tendenzen beobachten.

### *Die Praxis: Entwicklung und Verschiedenartigkeit*

Der jüngst vollzogene Umbau des niederländischen Berufsbildungssystems hat große Hoffnungen in die Innovationsfähigkeit und das Engagement der Betroffenen gesetzt. Und obwohl die Reform formal abgeschlossen ist, sind bei weitem noch nicht alle (internen) Reorganisationsprozesse bewältigt und funktionieren auch die neuen Strukturen noch längst nicht so wie beabsichtigt. Vor allem innerhalb der ROCs wird darüber hinaus oft noch an der Konkretisierung einer eigenen Aufgabenstellung gearbeitet, wie sie in einer gemeinsamen Kultur zum Ausdruck kommen kann. Im Zuge der Reorganisation der beruflichen Bildung kam es zu einer Reihe von Übergangsproblemen, die in vielen Fällen bis heute nicht behoben sind.

Dieser Übergangsprozess wird von zwei ganz anders gelagerten Faktoren beeinflusst. Da ist zum einen die Tatsache, dass sich zeitgleich mit der Reform der beruflichen Bildung auch Veränderungen beispielsweise im Einflussbereich der Arbeitsverwaltung vollzogen, die nicht unbedeutende Konsequenzen für die Zuständigkeiten der regionalen Arbeitsverwaltung und der Kommunen auf dem Gebiet der Weiterbildung von Arbeitslosen haben. Zum anderen handelt es sich mehr allgemein um den Suchprozess der ROCs nach einer adäquaten Positionierung, und zwar nicht nur im Hinblick auf nationale Akteure wie den Staat oder die LOBs, sondern auch in Bezug auf wichtige Akteure in der Region, deren Positionen selbst ebenfalls im Wandel begriffen sind, weiterhin in Bezug auf ROCs in Nachbarregionen sowie im Hinblick auf „zuliefernde“ und „abnehmende“ Aus- und Weiterbildungseinrichtungen wie vbo, mavo (vmbo) und havo bzw. hbo.

Mit anderen Worten: Identitätsfindungsprozesse, (Neu-)Positionierungen und Veränderungen in der unmittelbaren Umgebung sind ein nicht unwichtiger Grund für die Tatsache, dass sich in der regionalen Praxis Kooperationen und Netzwerkbildungen bislang noch nicht klar herauskristallisiert haben. Ceteris paribus gilt dies für die Rolle der ROCs in regionalen Qualifizierungsstrategien.

Eine der ersten Untersuchungen zur Reform der sekundären Berufsbildung und der Erwachsenenbildung (vgl. VERNIEUWINGSMONITOR BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENEN EDUCATIE [BVE] 1997/1998) stellt eine generelle Zunahme von Kontakten zwischen relevanten Akteuren fest (vgl. VRIEZE u. a. 1999). Angesichts der Tatsache, dass unterrichtsinhaltliche Reformen sich größtenteils „schulintern“ manifestieren und es beispielsweise an Kontakten zwischen Bildungseinrichtungen und Betrieben im Hinblick auf das Angebot und die Qualität von berufspraktischen Ausbildungsplätzen mangelt, stellen sich die Autoren der Studie die Frage, inwieweit es dabei um eine Zunahme effektiver Kooperationskontakte geht und ob die bestehenden Kontakte auf politisch-konzeptioneller Ebene tatsächlich mit Kontakten und Kooperationen auf der operativen Ebene einhergehen. Sie schreiben: „Allgemein formuliert stellt sich die Frage, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen sich der Beratungs- und Verhandlungskreis in der Praxis auch zu einem Aktivitäten- und Aktions-

kreis entwickelt, der im Lichte der Reformziele als effizient bezeichnet werden kann und für alle Seiten Vorteile mit sich bringt“ (vgl. VRIEZE u. a. 1999, S. 210).

Andere – im Übrigen sehr sporadische – Untersuchungen zu Kooperationen und zur Arbeit auf regionalem Niveau beleuchten vor allem spezifische Facetten. GIELEN und NIEUWENHUIS (1999) stellen fest, dass Bildungseinrichtungen durchaus über das Instrumentarium verfügen, um (über berufspraktische Ausbildungsplätze, Dozenten-Praktika, Gastdozenturen, Kontrakt-Unterricht und Unternehmensbesuche) eine offene schulische Organisation zu realisieren, dieses aber (noch) zu wenig zielgerichtet einsetzen. Eine andere Studie weist auf die Bedeutung von Strategieentwicklungen auf der Ebene der Einrichtungen hin, wenn diese als zentrale Achse in einem regionalen Wissensnetzwerk fungieren wollen (vgl. NIEUWENHUIS/VERMEULEN 1998, S. 116–132). EIMERS u. a. (1999) konstatieren vor dem Hintergrund einer in Albaserward/Vijfherenland und Drechtsteden durchgeführten Studie über Kooperationsverbände zur Bekämpfung der Schulabbrecher-Problematik, dass die Zusammenarbeit in den letzten Jahren zugenommen hat, diese Kontakte jedoch nicht aus einem Bedürfnis der Betroffenen selbst heraus entstehen: Zusammenarbeit wird oft durch die staatliche Politik, gesellschaftliche Entwicklungen und Trends in Managementstilen initiiert. Insgesamt lässt sich sagen, dass erst wenig Gesichertes darüber bekannt ist, wie sich das noch relativ junge ROC-Konzept in der Praxis entwickelt. Erste Hinweise deuten auf eine große Vielfalt sowie auf ein Ringen mit den Perspektiven effizienter Netzwerke und Lernender Regionen.

Es wäre sicherlich interessant, speziell aus der Perspektive einer Lernenden Region good-practice-Beispiele aufzuspüren und zu analysieren. In diesem Zusammenhang scheinen sich bestimmte ROCs oder Regionen zu profilieren. Ein Beispiel hierfür ist Rijnmond, wo die relevanten Parteien – übrigens mit Unterstützung der niederländischen Regierung – gegenseitige Vereinbarungen treffen. Diese bilden die Grundlage für eine Intensivierung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Abstimmung der Aktivitäten. Es ist nicht uninteressant, dass dabei häufig konkrete Probleme unterschiedlicher Art den Anlass bilden, wie z. B. das Problem des vorzeitigen Schulabbruchs oder der Wunsch nach einer Verbesserung der Wissensinfrastruktur.

Im Falle von Rijnmond gibt es zurzeit auch zwei Arten von Initiativen, die aufeinander bezogen sind. Die eine ist das „Regionaal Arrangement Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie regio Rijnmond“. Das RBO (Regionaal Bureau Onderwijs) übernimmt eine Führungsrolle im Netzwerk von für ROCs wichtigen Aktivitäten – ausgerichtet auf die Optimierung der Qualität und des Rendements der beruflichen Bildung (vgl. RBO 1998). Nach den ersten regionalen Arrangements 1995–1998 gibt es nun ein zweites für 1999–2002. Die zweite Initiative ist das „Kennisinfrastuctuur Mainport Rotterdam“-Programm (KMR). Dieses Programm ist orientiert an der Entwicklung einer dauerhaften Wissensinfrastruktur und ausgerichtet auf die Nachfrage der Betriebe in der Region. Es wird investiert in wissensintensive Netzwerke

zwischen Betrieben und Wissenseinrichtungen (nicht nur ROCs, sondern auch hbo-Einrichtungen und Universitäten), avancierte Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, strategische Forschungs- und Kenntniserwicklung und neue Lernmöglichkeiten für die berufliche Bildung und den Wissenstransfer durch ICT und Multimedia (vgl. NEI 1999).

### *Impulse von oben*

Vor dem Hintergrund des oben Gesagten ist interessant, dass – auch hier veranlasst durch konkrete Probleme – in den vergangenen Jahren von staatlicher Seite Impulse ausgegangen sind, um Partnerschaften auf regionaler Ebene zu initiieren und zu fördern. Jüngste Beispiele bilden etwa das Programm zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabbruchs, die Positionierung der sog. Techno-Zentren und das AXIS-Programm. Es handelt sich dabei in allen Fällen um nationale Initiativen, um mithilfe von Fördergeldern und innerhalb vorgegebener Rahmenbedingungen bereits existierende Kooperationsinitiativen auf regionaler Ebene mit zusätzlichen Mitteln und Möglichkeiten auszustatten oder neue Kooperationen ins Leben zu rufen. Stets geht es dabei um einen problembezogenen Ansatz, auf der Grundlage konkreter Probleme sowie initiiert als Reaktion auf Signale „von unten“, d. h. aus der Region.

Was die Bekämpfung des vorzeitigen Schulabbruchs betrifft, so hat sich der Schwerpunkt in den vergangenen Jahren mehr auf die lokale Ebene verlagert. Lange Zeit lag dabei der Primat bei den Bildungsträgern selbst; Einrichtungen etwa aus dem sozialen Bereich blieben eher auf Distanz. Dies hat sich nun verändert. Verschiedene Akteure, von der Jugendhilfe über die Polizei bis hin zur Arbeitsverwaltung und zur lokalen Politik, kümmern sich jetzt um die schulische und berufliche Laufbahn der Jugendlichen. Das jüngste Programm zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabbruchs versucht, die Aktivitäten zu koordinieren. Dabei wird den Kommunen eine wichtige Regiefunktion übertragen; ROCs stellen einen wichtigen Akteur dar.

Das Rahmenprogramm Technocentra zielt auf die Verstärkung der Wissensinfrastruktur auf regionaler Ebene. Einer der wichtigsten Ausgangspunkte des Programms ist die Erkenntnis, dass es sich bei der strukturellen Beteiligung der Wirtschaft an Wissensinfrastrukturprojekten um einen komplexen Prozess handelt. Der Mangel an Technikern, eine nur ungenügend funktionierende Verbreitung neuen Wissens sowie das Fehlen von Ausbildungsstätten, die sich technologisch auf dem neuesten Stand befinden, haben zu dieser Initiative geführt, die sich auf die Verbesserung der Synergie in der Wissensinfrastruktur richtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass Lösungen mithilfe regionaler Initiativen gesucht werden müssen, um das bestehende Angebot aufeinander abzustimmen, die Kräfte zu bündeln und optimalen Nutzen aus den einzelnen Aktivitäten zu ziehen. Techno-Zentren haben als intermediäre Organisationen eine „makelnde, schaltende und organisierende Funktion. Sie haben zum Ziel:

- die Zirkulation, Diffusion und Anwendung von Wissen zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und Dritten zu beschleunigen;
- die gemeinsame Nutzung hochwertiger und moderner Apparatur zu ermöglichen;
- eine effektive und effiziente Verbindung zwischen technischer Berufsbildung durch Einrichtungen oder Qualifizierung durch andere Bildungsträger außer den Bildungseinrichtungen und dem Qualifizierungsbedarf des Arbeitsmarktes herzustellen“ (vgl. MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN 1999, S. 3).

Ein drittes Beispiel für eine aktuelle nationale Initiative zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit ist AXIS. Es richtet sich auf die Förderung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer bzw. auf den Zugang zu ihnen sowie auf die Fächer und die berufsfachlichen Kenntnisse in der Technik. Dementsprechend ist AXIS eng verwoben mit der Technocentra-Initiative.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch ein Staat „auf Distanz“ eine Rolle im Prozess des Initiierens und Förderns regionaler Kooperationen spielen kann. Manchmal wird das ROC dabei als zentraler regionaler Akteur positioniert. Wie diese Rolle sich in Zukunft entwickeln wird und was der sich daraus ergebende Effekt sein wird, steht jedoch noch in den Sternen.

### *Strukturelle Herausforderungen*

Worin liegen nun die strukturellen Herausforderungen für die niederländische Situation vor dem Hintergrund der Perspektive einer Lernenden Region? Bei dem Versuch, eine vorläufige Antwort auf diese Frage zu finden, orientieren wir uns an folgender Leitdefinition: „Die ‚lernende Region‘ unterscheidet sich von den vielfältigen intra-regionalen Aktivitäten durch die zielgerichtete, übergreifende Bündelung aller relevanten Interessen, Aktivitäten und Institutionen der Region im Sinne einer langfristigen orientierten Regionalentwicklung mittels selbstreflexiver Lernprozesse, die aus offenen, innovativ angelegten Netzwerken hervorgehen ...“ (STAHL/SCHREIBER 1999 S. 361). Es sind die nachfolgenden Erfolgsfaktoren, die in der niederländischen Situation die wichtigsten Herausforderungen zu bilden scheinen (vgl. MEIJER 1999, S. 53–54):

- Selbstorganisation;
- Netzwerkbildung, d. h. selbst organisierte, mit lernfähigen Strukturen versehene Netzwerke aufbauen;
- bottom-up-Steuerung in Interaktion mit top-down-Strategien;
- Flexibilität der Strukturen;
- „Partnership“, d. h. offene, unhierarchische Strukturen;
- face-to-face-Beziehungen, direkte Kommunikation;

- Schnittstellen zwischen divergierenden Bezugssystemen;
- neutrale Initiierung und Koordination, ein unabhängiges Management zur Animation und Moderation der Netzwerkaktivitäten, welches das buntschillernde Spektrum involvierter Bereiche, Akteure und Organisationen überblickt und integriert.

Einige zentrale Fragen, die sich dabei für die Situation in den Niederlanden stellen:

- Welche Rolle spielen die ROCs in der Beziehung zu anderen zentralen Akteuren in der Region, wie beispielsweise zu Kommunen oder privaten Akteuren, bzw. wie soll diese Rolle aussehen?
- In welchem Verhältnis steht die Entwicklung regionaler Qualifizierungsstrategien zur Nationalen Qualifikationsstruktur?
- Wie lässt sich die Qualifizierungsdomäne auf regionaler Ebene mit anderen Domänen wie z. B. der Jugendhilfe oder der Technologie-Innovation verknüpfen?
- Auf welcher Grundlage und wie können sich ROC und regionale Wirtschaft begegnen, in einer Situation, in der es zwar ein hohes Engagement der Sozialpartner auf zentraler, d. h. nationaler Ebene gibt, jedoch keine oder nur eine geringe Beteiligung auf dezentraler, d. h. regionaler Ebene?
- Wie lassen sich Kompromisse zwischen der Perspektive einer Lernenden Ökonomie und der einer Lernenden Gemeinschaft erzielen?

ROCs haben aufgrund ihrer Breite und ihres Umfangs grundsätzlich die Möglichkeit zur Verstärkung der „Netzwerkbildung“ in der Region. Die sektor- und segmentbezogene Logik wird im Prinzip durch die Regionalisierungslogik ersetzt. Außerdem: Indem alles unter einem Dach zusammengefasst wird, ergibt sich die Chance auf stimulierende Akteure in einer Lernenden Gemeinschaft als Integrationsperspektive. Es stellt sich dabei die Frage, ob sich dies auch in der Praxis entwickelt. Zu berücksichtigen ist hierbei,

- dass sowohl Konkurrenzverhältnisse zwischen den Akteuren in der Region als auch Spannungen zwischen dem regionalen und dem nationalen Niveau bestehen;
- dass die ROCs der Versuchung ausgesetzt sind, sich im Interesse ihrer Eigenfinanzierung auf den attraktiven Bereich der höheren Qualifikationsniveaus zu konzentrieren und dabei eine „Achsenfunktion“ im Räderwerk des regionalen Arbeits- und Ausbildungsmarkts zu übernehmen.

### *Denkanstöße aus Deutschland*

Die Umsetzung der Reformen auf der Grundlage des Gesetzes über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (1996) ist noch in vollem Gange, sodass es verfrüht wäre, über Erfolge und Misserfolge, Stärken und Schwächen ein abschließendes Urteil zu fällen. Es gibt eine Reihe von Übergangsproblemen, für die noch praktikable Lösungen gefunden werden müssen. Nähere Aufschlüsse über die Entwicklung der ROCs und über die Effekte der neuen Qualifikationsstruktur werden in den vorgesehenen Evaluierungsstudien dokumentiert. Für den Vergleich mit dem deutschen System der Berufsbildung lassen sich aus niederländischer Sicht aber schon jetzt einige grundlegende Fragen und Problemstellungen benennen, die als Anstöße für weitere Reformüberlegungen diskutiert werden sollten. Besondere Beachtung verdienen folgende vier Gesichtspunkte:

- **Flexibilisierung des Berufskonzepts:** In Deutschland wird in Begrifflichkeiten starker Prinzipien diskutiert. Das gilt insbesondere hinsichtlich des Berufskonzepts, das bis heute einen gesellschaftlich hohen Stellenwert genießt. In den Niederlanden herrscht eine eher pragmatische Einstellung vor. Man spricht hier von „Berufsprofilen“, ohne immer genau zu wissen, was darunter zu verstehen ist. Das kann manchmal zu Verständigungsschwierigkeiten führen, erleichtert es aber auch, Einvernehmen über praktikable Lösungswege herzustellen. Trotz dieser Unterschiede stimmen beide Berufsbildungssysteme prinzipiell darin überein, dass sichergestellt sein sollte, die berufliche Erstausbildung an nationalen Standards zu orientieren. Innerhalb der nationalen Qualifikationsstruktur gibt es in den Niederlanden zurzeit im Vergleich zu Deutschland zwar etwas mehr Spielraum für die Berücksichtigung der regionalen Qualifikationsanforderungen – etwa 20 % der Ausbildungsziele können auf regionaler bzw. lokaler Ebene festgelegt werden –, aber dies ändert nichts daran, dass die sektoralen Berufsprofile durch nationale Ausbildungsziele dominiert werden. Auch in Deutschland wird gegenwärtig darüber diskutiert, die bundeseinheitlichen Ausbildungsordnungen so zu flexibilisieren, dass Qualifikationsanforderungen Berücksichtigung finden können, die aus regionaler Sicht von besonderer Bedeutung sind. Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden stellt sich dabei das Problem, „Kernkompetenzen“ festzulegen, die einerseits eine Identifikation mit dem Beruf ermöglichen und andererseits dazu anregen, über die Berufsausbildung hinaus weiterzulernen und das lebensbegleitende Lernen nachhaltig zu fördern. Anders gesagt: Die Berufsausbildung muss gewisse Sicherheiten bieten, dass die erworbenen Qualifikationen auf den regionalen und überregionalen Arbeitsmärkten verwertet werden können, und sie muss hinreichende Flexibilisierungspotenziale enthalten, um den Veränderungen im Beschäftigungssystem gewachsen zu sein. In Anlehnung an die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Diskussion könnte man in diesem Zusammenhang von der

„flexicurity route“ der Berufsbildungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland reden (KUTSCHA 2000) und darin eine Gemeinsamkeit des Entwicklungspfades als Alternative zu einseitig marktliberalen oder staatlichen Qualifizierungssystemen sehen. Grund genug, aus niederländischer Sicht die Entwicklungen in Deutschland näher zu beobachten – und umgekehrt.

- Pluralität der Lernorte und Ausbildungswege: Wie im vorliegenden Bericht dargestellt wurde, gibt es für die berufliche Erstausbildung in den Niederlanden zwei Ausbildungswege: die schulbasierte Berufsausbildung mit nur wenig Praxisanteilen und die betriebsbasierte Lehrlingsausbildung, die ähnlich wie das Duale System in Deutschland den Unterricht an beruflichen Schulen einschließt. Nach wie vor genießt die schulbasierte Berufsausbildung in den Niederlanden ein vergleichsweise höheres Prestige als in Deutschland. Anders als in Deutschland ist es in den Niederlanden bislang nicht gelungen, das duale Lehrlingswesen so attraktiv zu gestalten, dass es mit der schulbasierten Ausbildung im Wettbewerb um qualifizierte Jugendliche konkurrieren könnte. Es wird sich zeigen, ob die mit der niederländischen Reform angestrebte Gleichwertigkeit und Austauschbarkeit der beiden Ausbildungswege wirklich erreicht werden kann oder ob sie bloß auf dem Papier steht. Vieles ist im Fluss, und in beiden Ländern zeichnen sich unter dem Einfluss der neuen Technologien Entwicklungen ab, die auf eine erhöhte Vielfalt der Lernorte und der Lernortkombination hindeuten. Aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten verfügen die neuen ROCs in den Niederlanden bei der Ausgestaltung der Lernorte über ein höheres Maß an Flexibilitätspotenzialen, als man es üblicherweise an beruflichen Schulen in Deutschland vorfindet. Demgegenüber liegt die Stärke des deutschen Ausbildungssystems in der Vielfalt der außerschulischen Lernorte und in dem hohen Organisiertheitsgrad der Abstimmungsprozesse zwischen schulischen und betrieblichen Lernorten. Das gilt nicht nur für die Abstimmung zwischen Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen auf nationaler Ebene, sondern hat unter dem Einfluss der Kammernzuständigkeiten auch auf lokaler Ebene eine lange Tradition. Es liegt auf der Hand, dass mit zunehmender Pluralität auch die Kooperation der Lernorte verbessert werden muss, um die Qualität der Ausbildungsleistungen insgesamt sicherstellen zu können. Wie es scheint, sind die Entwicklungen auf diesem Gebiet in Deutschland relativ weit fortgeschritten, jedenfalls nimmt das Thema der Lernortkooperation in der Diskussion um die Qualitätssicherung des Dualen Systems in Deutschland einen bemerkenswert hohen Stellenwert ein.
- Lenkungssysteme und Partizipation der Akteure: Im niederländischen Berufsbildungssystem gibt es traditionell eine relativ große Offenheit in der Beteiligung der Akteure an den politischen Entscheidungsprozessen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass das triparte Lenkungssystem, zusammengesetzt aus Vertretern des Staates und der Sozialpartner, auf nationaler Ebene seit den achtziger Jahren an

Bedeutung gewonnen hat und ähnlich wie in Deutschland eine dominante Rolle spielt. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Berufsbildungssystemen ist auf regionaler Ebene zu beobachten. Hier geben in Deutschland die Kammern den Ton an. Die Kammern sind Körperschaften des Öffentlichen Rechts und genießen das Privileg, dass die Betriebe der Kammernbezirke per Gesetz Pflichtmitglieder sind. Sie üben nach dem geltenden Berufsbildungsgesetz als „zuständige Stelle“ Regelungs-, Überwachungs- und Beratungsfunktionen aus. In den Berufsbildungsausschüssen der Kammern sind Vertreter der Sozialpartner paritätisch vertreten. Hinzu kommen Vertreter der Lehrer an beruflichen Schulen, diese aber nur mit beratender Stimme. Die Kammern sind zuständig für die Abschlussprüfungen und richten dafür Prüfungsausschüsse ein, in denen wiederum mit mindestens zwei Dritteln der Stimmen die Beauftragten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer dominieren. Eine solche Art der Institutionalisierung intermediärer Instanzen gibt es in den Niederlanden nicht; die Kammern haben keine gesetzlichen Zuständigkeiten in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Die „Korporatisierung“ der Sozialpartner durch die Kammern als gesetzlich verankerte Selbstverwaltungseinrichtung der Wirtschaft erweckt aus niederländischer Sicht den Eindruck eines „closed shop“. Sicherlich hat die korporative Struktur des regionalen Regelungs- und Kontrollsystems Vorteile für die Stabilisierung des Berufsbildungssystems und für die Umsetzung nationaler Regelungen (z. B. Ausbildungsordnungen) in die regionale Ebene. Allerdings erschwert eine solche Konstruktion die Partizipation der in den Ausschüssen nicht beteiligten Akteure am Prozess des regionalen „policy making“, was insbesondere dann zu einem Problem werden kann, wenn die Problemlagen am Ausbildungsstellenmarkt mit den Möglichkeiten des Berufsbildungsgesetzes allein nicht zu lösen sind. Dies hat in Deutschland dazu geführt, neue regionale Netzwerke und Allianzen aufzubauen, und zwar mit dem Ziel, auf Konsensbasis unter Beteiligung aller relevanten Akteure (von den Kammern, Arbeitgeber- und Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Arbeitsämtern bis hin zu den unterschiedlichen Trägern der beruflichen Bildung, den Kirchen und Hochschulen) gemeinsame Problemlösungen zu erarbeiten und sie auch durchzusetzen. Im Rahmen solcher polyzentrischen Entscheidungsstrukturen relativiert sich der bisherige Einfluss der Kammern und entschärfen sich traditionelle Konfliktlinien. Unproduktive Auseinandersetzungen lassen sich dabei in ergebnisorientierte Diskussionen transformieren, die es den Akteuren erlauben, voneinander zu lernen. Unter diesem Aspekt sind die Entwicklungen in Deutschland aus niederländischer Sicht auch dann von großem Interesse, wenn vergleichbare korporative Strukturen nicht bestehen und aus Sicht der Wirtschaft wohl auch nicht erwünscht sind. In den Niederlanden spielen die ROCs auf regionaler Ebene eine leitende Rolle. Doch auch sie müssen sich für neue Allianzen öffnen, um auf die Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld der beruflichen Bildung angemess-

sen reagieren zu können. Derzeit sind die Regionen durch deutliche Unterschiede gekennzeichnet (MINISTERIE VAN ONDERWIJ, CULTUUR EN WETENSCHAAPPEN 2000, S. 20). Manchmal hat ein ROC es mit einigen wenigen Großbetrieben in der Region zu tun, ein anderes Mal hauptsächlich mit mittelständischen und kleinen Unternehmen etc. Auch Mischformen kommen vor. Die ROCs spielen in diesen Szenarien sehr unterschiedliche Rollen. Das bedeutet, dass die ROCs einen großen Spielraum benötigen. Man sieht also, dass sich für beide Länder – für die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande – sehr unterschiedliche, aber auch gemeinsame Perspektiven für den Erfahrungsaustausch im Hinblick auf Entwicklungen und Wirksamkeit regionaler Lenkungs- und Kooperationsstrukturen ergeben.

- **Regionaler Support:** Last but not least sind aus Sicht des niederländischen Berichterstatters die regionalen Support-Strukturen hervorzuheben, auf die bei der Entwicklung Lernender Regionen in Deutschland zurückgegriffen werden kann. Die im Rahmen des vorliegenden Berichts präsentierte Fallstudie über Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme (ReBIS) veranschaulicht, dass die Aufwertung der Region als neue politische Handlungsebene auf gewisse Voraussetzungen angewiesen ist, um erfolgreich sein zu können. Hierzu gehören insbesondere die Initiierung und Pflege von Netzwerken und eine offensive regionale Informationspolitik mit einem durchdachten Informationsmanagement und entsprechenden regionalen Informationssystemen. Offensichtlich gibt es auf diesem Gebiet in beiden Ländern noch viel zu lernen und zu entwickeln. Beide Berichterstatter plädieren deshalb mit Nachdruck für ein vergleichendes Studium und die vertiefte Erforschung der Berufsbildungssituation in Deutschland und in den Niederlanden vor dem Hintergrund einer sich weiter herauskristallisierenden Perspektive Lernender Regionen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die konkrete Zusammenarbeit in der Praxis durch den Aufbau und die Unterstützung grenzüberschreitender Kooperationen, Netzwerke sowie Informations- und Kommunikationsstrukturen.

Zweifellos können die Niederlande einiges von Deutschland lernen. Im Lichte der oben skizzierten Herausforderungen lassen sich hier insbesondere drei Elemente hervorheben.

Bei dem ersten Element handelt es sich um die konzeptionelle Klarheit in Bezug auf eine grundsätzliche Diskussion über den Unterbau dessen, was zur Erstausbildung gehört und was nicht – mit anderen Worten, was die Ausgangsbasis für ein lebenslanges Weiter-Lernen und Arbeiten sein sollte. In Deutschland wird in Begrifflichkeiten starker und klarer Prinzipien und Kriterien diskutiert. Sie konzentrieren sich im Wesentlichen auf das „Berufskonzept“. In den Niederlanden ist die Diskussion darüber bislang kaum prinzipiell geführt worden; erst allmählich kommt sie, ausgehend

von dem Begriff der „Kernkompetenzen“ (kerncompetenties), in Gang (vgl. ACOA 1999).

Das zweite Element bildet die starke Korporatisierung, d. h. die Einbeziehung der Sozialpartner auch und gerade auf regionaler und lokaler Ebene. Am stärksten kommt dies in der zentralen Rolle der Kammern und Innungen bei der Entwicklung und Gestaltung regionaler Qualifizierungspolitik in Deutschland zum Ausdruck. In den Niederlanden haben Kammern, industrielle Zusammenschlüsse u. Ä. eine vollkommen andere Rolle; es gibt dort auch kaum ein Substitut für die Rolle der deutschen „Kammern“.

Das dritte Element schließlich betrifft die „Support-Struktur“ und deren Bedeutung für die Entwicklung effizienter Netzwerke. In Deutschland gibt es eine Reihe gut entwickelter und regional abgestimmter „Supportsysteme“, die überwiegend im Dienste zentral gesteuerter „Planungsansätze“ zu stehen scheinen. In den Niederlanden sind derartige Systeme kaum entwickelt, und wenn es sie gibt, sind sie meist schlecht durchdacht; sie würden sich jedoch hervorragend dazu eignen, im Hinblick auf regionale Netzwerkbildungen in den Niederlanden als Impulsgeber zu fungieren, diese Netzwerke instand zu halten und sie zu fördern.

## 4.2 Entwicklungen und Perspektiven aus Sicht des deutschen Berichterstatters

### *Die neue Qualität der Regionalisierung*

Das Thema „Berufliche Qualifizierung und Lernende Region“ steht im größeren Zusammenhang gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, ist also kein spezifisches Problem der Berufsbildungspolitik und -forschung. Die wachsende Bedeutung der Regionen geht einher mit der Erweiterung ökonomischer Austauschbeziehungen (Globalisierung), der Veränderung politischer Steuerungspotenziale (Deregulierung) und der Restrukturierung sozialräumlicher Kommunikations- und Kooperationsformen im Sinne neuer Regionalkulturen, Netzwerk- und Milieustrukturen. Die Öffnung regionaler Kulturformen durch Lernen, das heißt die Aktivierung regionaler Potenziale mit eigener Entwicklungsdynamik bei gleichzeitiger Durchlässigkeit regionaler Grenzen als „Membranen“ weltweit offener (kultureller, ökonomischer, sozialer und politischer) Austauschbeziehungen, deutet auf eine neue Qualität der Regionalisierung hin, von der auch die nationalen Bildungssysteme und speziell die arbeits- und berufsbezogenen Qualifizierungsformen nachhaltig beeinflusst werden. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es verfehlt, das Thema „Berufliche Qualifizierung und Lernende Region“ als isoliertes Phänomen einer standortnahen Qualifizierungsstrategie zu be-

trachten. Das Konzept der „Lernenden Region“ zielt ab auf den integralen Aspekt einer intra-regional vernetzten Lernkultur, mithin auf die Öffnung vormals isolierter Institutionen innerhalb der Region, und zugleich damit auf die Verbesserung inter-regionaler Wettbewerbs- und Kooperationsbeziehungen.

### *Barrieren der Regionalisierung: Institutionelle Machterhaltung im Dualen System*

Der internationale Vergleich regionaler Qualifizierungssysteme gewinnt nicht daraus seinen Nutzen, dass man ihn mit dem Gedanken des Systemtransfers belastet. Der Vergleich dient in erster Linie dazu, den „blinden Fleck“ im Auge des „nationalen“ Systembetrachters wenn nicht zu entfernen, so doch zu reduzieren. Dabei wird im Einzelnen zu prüfen sein, ob und unter welchen Voraussetzungen das Leitkonzept Lernender Regionen einen reflexiveren Umgang mit strukturellen Stärken und Schwächen von Regionen, ihrer Infrastruktur und ihren Institutionen fördern kann. Regionale Vergleichsforschungen über „innovative Milieus“ legen nahe, den kontextspezifischen Bedingungen Lernender Regionen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dabei ist dem Zusammenspiel der Institutionen und Akteure im Kontext ihrer über-regionalen und vertikalen Verflechtungen (mitsamt der zugrunde liegenden historischen Entwicklungen) verstärkt Bedeutung beizumessen.

Im Unterschied zu den Niederlanden ist die berufliche Bildung in Deutschland durch starke Segmentierung der Qualifikationsfunktionen (Berufsvorbereitung benachteiligter Problemgruppen, Berufsausbildung im Dualen System, berufliche Weiterbildung) sowie Separierung der Bildungsträger und Steuerungsorgane gekennzeichnet. Traditionell spielen die Kammern für die Berufsausbildung im Dualen System auf regionaler Ebene eine „zentrale“ Rolle: Sie übernehmen als „zuständige Stellen“ innerhalb ihres regionalen Zuständigkeitsbereichs Regulierungs-, Aufsichts- und Beratungsfunktionen auf der Grundlage zentraler Regulationen (z. B. Ausbildungsordnungen). Dieses korporative System hat sich bei der Umsetzung staatlicher Ordnungsmittel für das Duale System bewährt. Allerdings können die Verselbstständigung des korporativen Systems und die Tendenz zur institutionellen „Machterhaltung“ starke Barrieren gegen die Entwicklung neuer institutioneller Arrangements sein, die im Sinne Lernender Regionen darauf abzielen, Wissen und Macht bei der Lösung regionaler Problemlagen zu teilen. Anders als in den Niederlanden ist die Entwicklung Lernender Regionen mithilfe neuer Institutionen und Netzwerke, wie sie sich beim Aufbau der Regionalen Aus- und Weiterbildungszentren (ROCs) abzeichnen, in Deutschland wegen der starken regionalen Verankerung der korporativen Institutionen mit extrem großen Schwierigkeiten verbunden. Bezeichnenderweise wird das Konzept der Lernenden Region in Deutschland nicht primär mit der Berufsausbildung in Verbindung gebracht, sondern auf den Bereich der beruflichen Weiterbildung fokussiert.

### *Regionale Kooperation in der Weiterbildung – ein zwiespältiger Prozess*

Im Vergleich zu den Niederlanden ist die berufliche Weiterbildung in Deutschland institutionell, curricular und zeitlich stark getrennt vom Dualen System der Berufsausbildung. Hierbei muss man allerdings sehr deutlich zwischen den unterschiedlichen Formen, Funktionen und Bildungsträgern unterscheiden. Das gilt insbesondere für die Differenzierung nach abschlussbezogener Aufstiegsfortbildung (zum Beispiel zum Handwerks- oder Industriemeister), der betrieblichen Weiterbildung zum Zweck der Anpassung an arbeitsorganisatorische und technische Veränderungen oder Weiterbildung im Rahmen der durch die Bundesanstalt für Arbeit geförderten Lehrgänge außerbetrieblicher Bildungsträger. Typisch für die Weiterbildungslandschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist der Anbieter- und Trägerpluralismus, die damit verbundene Intransparenz sowie eine Vielfalt unterschiedlicher, zumeist schwach ausgeprägter Regulierungen auf dem Gebiet der außerbetrieblichen Weiterbildung. Die relativ hohe Flexibilität der beruflichen Weiterbildung kann durchaus als deren Stärke angesehen werden. Allerdings lässt sich in diesem unübersichtlichen Feld ein wie immer geartetes regionales Interesse nur schwer ausmachen. Steuerungsversuche durch die Region werden von den Trägern der Weiterbildung aus Gründen der Konkurrenz als zwiespältig angesehen oder als planwirtschaftliches Element abgelehnt. Es mangelt häufig an Vertrauen und Verlässlichkeit als Voraussetzung für stabile Kooperationsbeziehungen. Große Erwartungen werden in diesem Zusammenhang an Netzwerke gerichtet. Netzwerke der Weiterbildung sind in Deutschland das zentrale Thema in der Diskussion über Lernende Regionen. Jedoch fehlt es an wissenschaftlich abgesicherten und transferfähigen Ergebnissen über die Wirkungsweisen und den Erfolg dieser Organisationsformen. Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme, die die Arbeit und Effizienz der Netzwerke absichern und Funktionen indirekter Steuerung des Weiterbildungsangebots und der -nachfrage übernehmen könnten, sind die – vom niederländischen Berichterstatter stark beachtete und als vielversprechend angesehene – Ausnahme. Das wohl entscheidende Problem dezentraler Steuerung liegt darin, dass sie – gerade auch bei der Entwicklung regionaler Innovationsnetzwerke – ein wesentliches Moment ausklammert: nämlich die Um- und Neuverteilung von Macht. In den Niederlanden kann man beobachten, inwieweit sich im Rahmen der neu entstandenen Regionalen Aus- und Weiterbildungszentren tragfähige Allianzen im Verbund von Tarifpartnern, schulischen Einrichtungen und Betrieben entwickeln. Für den Beobachter aus Deutschland ist dieses Experiment deshalb von großem Interesse, weil sich an ihm studieren lässt, welche neuen Möglichkeiten der Inszenierung Lernender Regionen die Öffnung der Schule für sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit sowie die Kontraktierung außerschulischer Kooperationspartner bereithält.

### *Berufliche Schulen – von der „Anstalt“ zur Dienstleistungseinrichtung*

Die Metapher der Lernenden Region knüpft an die Diskussion um „Lernende Organisationen“ – zum Beispiel der „Lernenden Unternehmen“ – an. Dabei werden leicht wesentliche Unterschiede vernachlässigt. Eine Region besteht aus Organisationen, sie ist aber keine Organisation. Nicht die Region lernt – lernen können immer nur Individuen, allein oder kooperativ, organisiert oder informell etc. Regionen und darin befindliche Organisationen sind Lernumgebungen, die mehr oder weniger dazu beitragen, Lernprozesse anzuregen, sie zu fördern oder zu behindern. Aus deutscher Sicht überrascht die Offenheit und Pragmatik, mit der sich in den Niederlanden auf regionaler Ebene neue Formen der Zusammenarbeit zwischen schulischen und nicht-schulischen Bildungsträgern entwickeln. In Deutschland beherrscht weitgehend das Modell der „staatlich beaufsichtigten Anstalt“ die Praxis des Schulalltags. Das Konzept der Lernenden Region hat jedoch nur dann einen Sinn, wenn sich die Institutionen für Kooperationsbeziehungen öffnen und dafür – in welcher Form auch immer – belohnt werden. Die Öffnung der beruflichen Schule als Dienstleistungseinrichtung ist aus dieser Sicht eine wesentliche Voraussetzung für die Stärkung des regionalen Engagements der Schulen, was voraussetzt, dass die staatliche Schulaufsicht und die kommunale Schulverwaltung den Schulen Handlungsspielräume für selbst organisierte und selbst verantwortliche Bildungsaktivitäten eröffnen. Solche Formen der Schulentwicklung blicken in den Niederlanden auf eine lange Erfahrung zurück, was nicht zuletzt mit dem – im Vergleich zu Deutschland – hohen Anteil privater Schulträger zusammenhängen dürfte.

### *Denkanstöße aus den Niederlanden*

Last but not least: Der Prüfstein für die Qualität Lernender Regionen ist die Fähigkeit, möglichst allen Jugendlichen und Erwachsenen die Chance zum lebensbegleitenden Lernen zu eröffnen. Ob und inwieweit dies gelingt, hängt auch davon ab, dass die Strukturen des Qualifikationsangebots hinreichend differenziert sind, um einerseits dem Bedarf des Beschäftigungssystems entsprechen und andererseits die unterschiedlichen Lernmöglichkeiten und -interessen der Jugendlichen berücksichtigen zu können. In dieser Hinsicht bietet das niederländische Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (WEB) interessante Perspektiven für den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Niveaudifferenzierung und Modularisierung sind in Deutschland bis heute noch weitgehend ein bildungspolitisches Tabu. Die Erfahrungen in den Niederlanden könnten zur Versachlichung der Diskussion beitragen. Auch in Deutschland gibt es unterhalb des beruflichen Ausbildungsniveaus die unterschiedlichsten Formen der Teilqualifizierung. Allerdings tut man sich in Deutschland schwer damit, diese Teilqualifizierungen zu zertifizieren und sie in das Regelsystem der beruflichen Aus- und Weiterbildung einzubinden.

Hochgerechnet auf der Grundlage der Angaben des Statistischen Bundesamtes blieben in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1998 etwa 1,33 Millionen Jugendliche im Alter zwischen 20 und 29 Jahren ohne Berufsabschluss. Besonders hoch ist der Anteil ausländischer Jugendlicher. Grund genug, sich mit der neuen Qualifikationsstruktur des niederländischen Systems näher zu beschäftigen. Dabei stehen sowohl strukturelle als auch pädagogische Fragen zur Diskussion: Strukturell spricht einiges für die Vermutung, dass eine differenzierte Qualifikationsstruktur geeignet ist, die Kohärenz des beruflichen Bildungssystems zu erhöhen und damit die Anschlussfähigkeit der Bildungsgänge unterschiedlichen Niveaus zu verbessern. Ein segmentierter Bereich berufsvorbereitender Maßnahmen, wie er in Deutschland vorzufinden ist, läuft leicht Gefahr, in Sackgassen zu führen und die damit verbundenen Probleme für die betroffenen Jugendlichen zu individualisieren. Die Regionalen Aus- und Weiterbildungszentren in den Niederlanden können aufgrund ihrer Größe und Struktur ein hinreichend differenziertes Angebot für Jugendliche unterschiedlicher Leistungsfähigkeit und -motivation anbieten.

Inwieweit es gelingt, die im herkömmlichen Schulsystem benachteiligten oder nicht zureichend geförderten Jugendlichen zu integrieren, bleibt abzuwarten. Der Erfolg hängt nicht zuletzt davon ab, welche Lern-, Beratungs- und Förderungsangebote bereitgestellt werden und ob die Aus- und Weiterbildungszentren sich als Lernende Organisationen im Hinblick auf die Probleme der Lernenden Regionen qualifizieren. Es gibt wegweisende Ansätze, wie sie beispielsweise für die Region Rijnmond/Rotterdam dokumentiert sind (vgl. BERTELSMANN FOUNDATION 1999, S. 105 ff). Ein wichtiges Element der Arbeit in den beiden ROCs dieser Region ist es, die Schüler darauf vorzubereiten, sich auf der Grundlage ihrer Fähigkeiten für eine Laufbahn zu entscheiden. Dazu gehört ein Service-Zentrum, an das sich alle Schüler und Schülerinnen mit Fragen zur Ausbildung und zum Beruf wenden, sich beraten lassen und Orientierungshilfe einholen können. Verschiedene Aktivitäten, so wird berichtet, konzentrieren sich auf die flexible Ausbildungsgestaltung, zum Beispiel auf die Unterteilung des Unterrichts in Module, die Möglichkeiten des flexiblen Einstiegs in die Ausbildung während des ganzen Schuljahres sowie auf den stärkeren Einsatz neuer Technologien. Erst die Verbindung von strukturellen Innovationen und pädagogischen Reformen – so unser Resümee – weist in eine Richtung, die das Konzept der Lernenden Organisation und das der Lernenden Region mit Inhalt füllt.

## 5 Schlussbemerkungen: Regionalisierung und Lernende Region zwischen top-down und bottom-up

Im Spektrum zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung profiliert sich das Konzept der Lernenden Region in der Modernisierungsdiskussion als bottom-up-Strategie. So richtig es ist, dass Deregulierung und Dezentralisierung unerlässliche Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit Lernender Organisationen und Lernender Regionen sind, so wenig sinnvoll wäre es, top-down- und bottom-up-Ansätze gegeneinander auszuspielen. Dagegen sprechen nicht nur die einschlägigen Befunde der System- und Organisationstheorie, sondern auch die Praxis. Bei einem Vergleich der Regionalisierungsansätze in den beruflichen Bildungssystemen der Bundesrepublik Deutschland und der Niederlande trifft man auf vielfältige Formen der Verschränkung und Ergänzung von top-down- und bottom-up-Strategien.

Das gilt übrigens auch für die anderen Länder der EU. Vieles spricht für die These, dass eine Konfrontation von top-down und bottom-up das Konzept der Lernenden Region in eine falsche Frontstellung manövrieren würde. Vorliegende Analysen der Rollen und Funktionen der an lokalen Netzwerken beteiligten Akteure deuten darauf hin, „dass die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren eine Stärke der Netzwerke ausmacht“ (SEYFRIED/KOHLMEYER/FURTH-RIEDESSER 1999, S. 41). Hierfür gibt es sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland viele positive Beispiele. Doch ebenfalls in beiden Ländern trifft man – kontext-spezifisch in unterschiedlichen Ausprägungen – auch auf hartnäckiges Kompetenzgerangel und damit verbundene Störungen der Kooperation und Kommunikation. Die Berufsbildungsforschung täte gut daran, sich pauschaler Schuldzuweisungen zu enthalten. Stattdessen wäre es an der Zeit, sich verstärkt den regionalen Entwicklungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung zuzuwenden und durch sorgfältige Theorieentwicklung und praxisunterstützende Forschung dazu beizutragen, die Defizite unseres Wissens abzutragen und die Förderung der beruflichen Bildung im internationalen Erfahrungsaustausch kritisch-konstruktiv zu begleiten.

## Literatur

AALDERS, M.: Beroepsopleidingen-organisatie en financieringsstructuur. Assen (1994).

ACOA (Adviescommissie Onderwijs-Arbeitsmarkt): Een wending naar kerncompetenties. 's-Hertogenbosch (1999).

ALEX, L.: Entwicklung der Berufsausbildung in Deutschland. Berlin/Bonn (1997).

ANWEILER, O./FUCHS, H.-J./DORNER, M./PETERMANN, E. (Hrsg.): Bildungspolitik in Deutschland 1945–1990. Ein historisch vergleichender Quellenband. Bonn (1992).

ARBEITSGRUPPE BILDUNGSBERICHT AM MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek (1994).

ARGYRIS, CH./SCHÖN, D. A.: Organizational learning. A theory of action perspective. Reading/Mass (1978).

ARGYRIS, CH./SCHÖN, D. A.: Die Lernende Organisation. Stuttgart (1999).

BAARS, W. S.: Beschreibung der Berufsbildungssysteme: Niederlande. Niederländischer Beitrag zu einer Studie, durchgeführt mit den neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften im Auftrage des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP). Berlin (1980).

BADER, F.-J.: Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik. In: Raumordnung und Raumforschung 651, S. 3–8 (1998).

BARDELEBEN, R. v.: Regionaler Informationsbedarf über berufliche Bildung aus Sicht von Referenzbetrieben. In: Kutscha, G. (Hrsg.): Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme. Konzepte und Bausteine für die Lernenden Regionen der Zukunft. Duisburg, S. 41–52 (1998).

BAYER, M./DOBISCHAT, R./KOHSEK, R. (Hrsg.): Die Zukunft der AFG/AFRG-geförderten beruflichen Weiterbildung. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III. Frankfurt a. M (1998).

BENNER, H.: Der Ausbildungsberuf als berufspädagogisches und bildungsökonomisches Problem. Hannover (1977).

BENNER, H./PÜTTMANN, F. (Hrsg.): 20 Jahre gemeinsames Ergebnisprotokoll. Eine kritische Darstellung des Verfahrens zur Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen für die Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen aus Bundes- und Ländersicht. Bonn (1992).

BENZ, A.: Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommunen. In: Benz, A./Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 101–126 (1998).

BENZ, A./CROW, K./HOLTMANN, E.: Regionen und regionale Politik – eine Einführung. In: Benz, A./Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 15–29 (1998).

BENZ, A./HOLTMANN, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen (1998).

BERTELSMANN FOUNDATION (ed.): Vocational Education and Training of Tomorrow. Volume 1: Documentation of the International Research. Gütersloh (1999).

BILDUNGSKOMMISSION NRW: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied/Berlin (1995).

BLOKHUIS, F./ZOLINGEN, S. v.: De kern te pakken. Sleutelkwalificaties, kernproblemen en de landelijke kwalificatiestructuur. CINOP/Universiteit Twente 's-Hertogenbosch/Enschede (1997).

BLOSSFELD, H.-P.: Kohortendifferenzierung und Karriereprozess. Eine Längsschnittstudie über Veränderung der Bildungs- und Erwerbsdauer im Lebenslauf. Frankfurt a. M. (1989).

BOER, P. D./FRIETMAN, J./HÖVELS, B.: Vaardigheden met perspectief? OSA/Den Haag (1998).

BOSCH, G./DOBISCHAT, R./HUSEMANN, R.: Weiterbildung und Innovation in der Region – Ein Literaturbericht. In: Enqueté-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ (Hrsg.): Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen. Materialband zum Bericht. Düsseldorf (1998).

BRACYK, H.-J./COOKE, PH./HEIDENREICH, M. (Hrsg.): Regional Innovation Systems. London (1998).

BRANDES, H. u. a.: Angebot und Nachfrage nach betrieblichen Ausbildungsplätzen in den Arbeitsamtsbezirken. Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 40. Berlin (1982).

BRAUN, F.: Lokale Politik gegen Jugendarbeitslosigkeit. München (1996).

BRINKMANN, Ch.: Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. In: Informationen für Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 17, S. 1763–1772 (1998).

BRINKMANN, Ch.: Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): IAB-Werkstattbericht, Nr. 2. Nürnberg (1999).

BUGGENHAGEN, H. J./BUSCH, K. H.: Vier Fallbeispiele zur Gestaltung regionaler Lernkultur. In: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.): Kompetenzentwicklung '99. Aspekte einer neuen Lernkultur. Argumente, Erfahrungen, Konsequenzen. Münster/New York/München/Berlin, S. 379–399 (1999).

BULLMANN, U./HEINZE, R. (Hrsg.): Regionale Modernisierungspolitik. Opladen (1997).

BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (Hrsg.): Materialien zum Expertengespräch: Problemregionen der beruflichen Bildung. Berlin (1978).

BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG: Die anerkannten Ausbildungsberufe. Bielefeld (2000).

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1998/99. Bonn (1998).

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1999. Bonn (1999).

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2000. Bonn (2000).

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE ET AL: Differenzierung – Durchlässigkeit – Leistung. Bildungspolitische Position der Spitzenverbände der Wirtschaft. Bonn (1992).

BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG: Bildungsgesamtplan, Band I. Stuttgart (1973).

CEDEFOP – Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Hrsg.): Ausbildung im gesellschaftlichen Wandel. Ein Bericht zum aktuellen Stand der Berufsbildungsforschung in Europa 1998. Luxemburg (1999).

COOKE, P./MORGAN, K.: The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation. Oxford (1998).

DENYS, J./AALDERS, M.: Sectoraal opleidingsbeleid in Nederland en België. In: T. v. A., Nr. 3, Seite 273–281 (1996).

DER MINISTER FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.): Abschlussbericht (Kurzfassung) des Projekts Weiterbildungsinformationssystem Mikroelektronik (WIM). Duisburg (1992).

DEUTSCHE FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT (Hrsg.): Berufsbildungsforschung an den Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland. Denkschrift. Weinheim (1990).

DEUTSCHER BILDUNGSRAT (Hrsg.): Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart (1970).

DIE BUNDESREGIERUNG (Hrsg.): Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“. Berlin (o. J.).

DIJK, C. v./AKKERMANS, T./HÖVELS, B.: Sociale partners en het beroepsonderwijs in Nederland. In: Beroepsopleiding, Nr. 2, Seite 37–39 (1988).

DOBISCHAT, R.: Arbeitsförderungsgesetz (AFG)/Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG). In: Kaiser, F.-J./Pätzold, G. (Hrsg.): Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Bad Heilbronn/Hamburg, S. 16–18 (1999).

DOBISCHAT, R./HUSEMANN, R. (Hrsg.): Berufliche Bildung in der Region. Zur Neubewertung einer bildungspolitischen Gestaltungsdimension. Berlin (1997).

DOBISCHAT, R./KUTSCHA, G.: Berufliche Weiterbildung und Lernende Region – Gestaltungsoptionen für den Modernisierungsprozess. In: Schmidt-Peters, A./Buchmann, U. (Hrsg.): Berufsbildung aus ökologischer Perspektive. Hamburg, S. 199–233 (2000).

DOERINGER, P./TERKLA, D.: How intangible factors contribute to economic development. In: World Development, 18. Jg., Nr. 1, S. 295–308 (1990).

DOORN, M. v.: Scholing in bedrijf. Amsterdam (1997).

DREWEK, P./MÜLLER, D.: Zur sozialen Funktion der gymnasialen Oberstufe. In: Blankertz, H./Derbolav, J./Kell, A./Kutscha, G. (Hrsg.): Sekundarstufe II. Jugendbildung zwischen Schule und Beruf. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 9.1. Stuttgart, S. 108–129 (1982).

DUNCAN, R./WEISS, A.: Organizational learning: implications for organizational design. In: Research in Organizational Behavior. Vol. 1, S. 75–123 (1979).

EIMERS, T.: Een vangnet van strohalmen. Nijmegen (1995).

EIMERS, T. u. a.: Pionier in Samenwerking. Nijmegen (1999).

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. Brüssel (1995).

FAULSTICH, P./VESPERMANN, P./ZEUNER, Ch.: 1. Bestandsaufnahme regionaler und überregionaler Kooperationsverbünde/Netzwerke im Bereich lebensbegleitenden Lernens in Deutschland. Hamburg (2001).

- FRIEDEBURG, L. V.: Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch. Frankfurt a. M. (1989).
- FRIEDRICH, M./TROLTSCH, K./WESTHOFF, G.: Das Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zeigt Wirkung. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung des BIBB. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 28. Jg., H. 6, S. 5–10 (1999).
- FRIEDRICHSDORFER BÜRO FÜR BILDUNGSPLANUNG (Hrsg.): Lernende Region. Kooperationen zur Verbindung von Bildung und Beschäftigung in Europa. Bonn (1994).
- FRIETMAN, J./HÖVELS, B.: Varianten van praktijkopleidingsplaatsen in het leerlingwezen. Vuga, 's-Gravenhage (1994).
- FRIETMAN, J./HÖVELS, B.: Zur Reform der beruflichen Bildung in den Niederlanden. In: Beicht, U. (Hrsg.): Berufsperspektive mit Lehre. Wert und Zukunft dualer Berufsausbildung – Beiträge aus Berufsbildungswissenschaft und -praxis. Bielefeld (1997).
- FROMMBERGER, D.: Zur Anbindung beruflicher Weiterbildung an den tertiären Bereich des nationalen Bildungssystems. Ein Beitrag zur Berufsbildungsforschung in deutsch-niederländischer Perspektive. Markt Schwaben (1999).
- FROMMBERGER, D./REINISCH, H./SANTEMA, M. (Hrsg.): Berufliche Bildung zwischen Schule und Betrieb. Stand und Entwicklung in den Niederlanden und Deutschland. Markt Schwaben (2001).
- FUCHS, H.-W./REUTER, L. R.: Bildungspolitik in Deutschland. Opladen (2000).
- FÜRST, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. Gelsenkirchen (1994).
- GALUSKE, M.: Jugend ohne Arbeit. Das Dilemma der Jugendberufshilfe. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Nr. 4, S. 535–560 (1998).
- GEIER, A./SCHWEER, T.: Qualifizierungsfeld der Zukunft: Logistik Duisburg/Niederrhein. Abschlussbericht des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung an der Gerhard-Mercator-Universität – Gesamthochschule Duisburg. Duisburg (1998).
- GEISSLER, H.: Grundlagen des Organisationslernens. Weinheim (1994).
- GIELEN, P./NIEUWENHUIS, A.: De lerende school in de kenniseconomie. Wageningen (1999).
- GNAHS, D.: Die lernende Region als Bezugspunkt regionaler Weiterbildungspolitik. In: Dobischat, R./Husemann, R. (Hrsg.): Berufliche Bildung in der Region. Berlin, S. 25–38 (1997).

GODFROY, A./NELISSEN, N.: Verschuivingen in de besturing van de samenleving: bevindingen, kernconcepten en perspectief. In: Godfroy, A./Nelissen, N. (Hrsg.): Verschuivingen in de besturing van de samenleving. Bussum (1993).

GRABBER, G.: The weakness of strong ties. The lock-in of regional development in the Ruhr area. In: Grabber, G. (Hrsg.): The embedded firm. London. S. 255–277 (1993).

GRÜNER, G.: Schule und Unterricht im Berufsbildungssystem. In: Müllges, U. (Hrsg.): Handbuch der Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Band 2. Düsseldorf, S. 349–376 (1979).

GRÜNEWALD, U./MORAAL, D. (Hrsg.): Models of financing the continuing vocational training of employees and unemployed. Documentation of a LEONARDO-project in cooperation with Denmark, Germany, the Netherlands and Norway. Bielefeld (1998).

HANFT, A.: Lernen in Netzwerkstrukturen. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Nr. 3, S. 282–303 (1997).

HARNEY, K./ZYMEK, K.: Allgemeinbildung und Berufsbildung. Zwei konkurrierende Konzepte der Systembildung in der deutschen Bildungsgeschichte und ihre aktuelle Krise. In: Zeitschrift für Pädagogik, 40. Jg., Nr. 3, S. 405–422 (1994).

HECKEL, H./AVENARIUS, H.: Schulrechtkunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, 7. Auflage. Neuwied (2000).

HEIDENREICH, M.: Regionale Netzwerke. In: Weyer, J. (Hrsg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München/Wien (2000).

HEINELT, H.: Regionale Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: Benz, A./Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 127–136 (1998).

HEINZE, R. G.: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“. Wiesbaden (1998).

HEINZE, R. G./HILBERT, J./POTRATZ, W./SCHARFENORTH, K.: Innovative Standortpolitik auf Länderebene – das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Bullmann, U./Heinze, R. (Hrsg.) (1997): Regionale Modernisierungspolitik. Opladen, S. 251–268 (1997).

HEINZE, R. G. /VOELZKOW, H.: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen (1997).

- HEMERIJCK, A./VISSER, J.: Beleidsleren in de Nederlandse verzorgingsstaat. In: Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, 26. Jg., Nr. 1, S.13–26 (1999).
- HERRLITZ, H.-G./HOPF, W./TITZE, H.: Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart. Königstein (1981).
- HESSELBERGER, D.: Das Grundgesetz, 10. Auflage. Neuwied (1996).
- HILBERT, J./SÜDMERSEN, H./WEBER, H.: Berufsbildungspolitik. Opladen (1990).
- HILD, P.: Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Berlin (1997).
- HOOF, J. v.: Standard skills systems and the relations between vocational education and the labour market in the Netherlands. Paper for the conference Institutions, Markets and (Economic) Performance: deregulation and its consequences. 11 and 12 December. Utrecht (1997).
- HOOF, J. v.: Nieuwe institutionele kaders en de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt. In: T.v.A., Nr. 1, S. 8596 (1998).
- HÖVELS, B.: Terug naar de inhoud op het snijvlak tussen onderwijs en arbeid. In: Hövels, B./Römkens, L. (Hrsg.): Notities over kwalificatie. 's-Hertogenbosch (1993).
- HÖVELS, B.: Beroepsonderwijs en arbeidsbestel: kiezen voor perspectief. Ubbergen (1994).
- HÖVELS, B. u. a.: Inleiding op de werkconferentie „Leren en organiseren: concepten, achtergronden en scenario's“, 27 november 1995 te Nijmegen (1995).
- HÖVELS, B.: Some comments on the national qualification structure, Inleiding voor het multi-level seminar over het CEDEFOP-project „key qualifications“, 2–3 juni 1997. Amsterdam (1997).
- HÖVELS, B./VERIJDT, H.: Naar versterking van het leerlingwezen. Den Haag (1986).
- HOWALDT, J./KOPP, R./MARTENS, H.: Koevolutionäre Kooperationsverbände als regionales Innovationsarrangement. In: Naegele, G./Peter, G. (Hrsg.): Arbeit – Alter – Region. Zur Debatte um die Zukunft der Arbeit, um die demografische Entwicklung und die Chancen regionalpolitischer Gestaltung. Münster, S. 239–269 (2000).
- HUSEMANN, R./EVERS, G.: Regionalstudie Borken. In: Kutscha, G. (Hrsg.): Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme. Abschlussbericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Band 1. Duisburg, S. 51–288 (1998).

JEISMANN, K.-E./LUNDGREEN, P. (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Band III: 1800–1870. Von der Neuordnung Deutschlands bis zur Gründung des Deutschen Reiches. München (1987).

KAMPS, H./JONKER: Een reisje langs de Rijn. Haarlem (1997).

KELL, A.: Das Berechtigungswesen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem. In: Blankertz, H./Derbolav, J./Kell, A./Kutscha, G. (Hrsg.): Sekundarstufe II. Jugendbildung zwischen Schule und Beruf. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft. Band 9.1. Stuttgart, S. 289–320 (1982).

KNUTH, M.: Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung. Berlin (1996).

KOCH, J.: Die „Lernende Region“ als Modell für regionale Entwicklung. In: Friedrichsdorfer Büro für Bildungsplanung (Hrsg.): Lernende Region. Kooperationen zur Verbindung von Bildung und Beschäftigung in Europa. Europäisches Seminar, Berlin 23. und 24. September 1994. Berlin, S. 41–50 (1994).

KREGEL, B.: Kommentar (Zum Beitrag von A. Benz), In: Benz, A./Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 123–126 (1998).

KROGT, F. v. d.: Leren in netwerken, Utrecht/Lemma (1995).

KULTUSMINISTERKONFERENZ: Rahmenvereinbarung über die Berufsschule. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 14./15. 3. 1991. Bonn (1991).

KUTSCHA, G.: Berufsbildungsberichterstattung als Informationselement. Zur Zusammenarbeit von Stadtforschung und Berufsbildungsforschung am Beispiel des „Duisburger Modells“. In: der städtetag. Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft Jg. 41, Heft 1, S. 13–19 (1988).

KUTSCHA: „Entberuflichung“ und „Neue Beruflichkeit“. Thesen und Aspekte zur Modernisierung der Berufsbildung und ihrer Theorie. In: Zeitschrift Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 88. Jg., Nr. 7, S. 535–548 (1992).

KUTSCHA, G. (Hrsg.): Regionalisierung der Berufsbildungsberichterstattung. Das Duisburger Experiment mit Blick auf ein Europa der Regionen. In: Stadt Duisburg – Der Oberstadtdirektor (Hrsg.): Berufsbildungsbericht Duisburg '93. 10 Jahre Berufsbildungsberichterstattung. Duisburg, S. 9–11 (1993).

KUTSCHA, G. (1993b): Einleitung: Strukturwandel und Qualifikationsprobleme der Region Duisburg. Umfeld, Aspekte und Konsequenzen des Forschungsprojekts. In: Klose, J./Kutscha, G./Stender, J.: Berufsausbildung und Weiterbildung unter dem Einfluss neuer Technologien in kaufmännischen Berufen, Berichte zur beruflichen Bildung, Band 161, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung. Berlin/Bonn, S. 10–20.

KUTSCHA, G.: Berufsbildungssystem. In: Kahsnitz, D./Ropohl, G./Schmid, A. (Hrsg.): Handbuch zur Arbeitslehre. München/Wien, S. 649–666 (1997).

KUTSCHA, G. (Hrsg.): Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme. Abschlussbericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. 2 Bände. Duisburg (1998).

KUTSCHA, G.: General Education and Initial Vocational Training in Germany – The „Flexicurity Route“ of Modernization under Aspects of Flexibility, Transferability and Mobility. Paper for the International Conference on Teaching and Learning within Vocational and Occupational Education and Training, Symposium IX: Research within the COST A11-Action, Group 1, Georg-August-University Göttingen, September 21st–24th (2000).

KUTSCHA, G./STENDER, J.: Kommunale Berufsbildungsberichte – Institutionalisierung und Konzeptentwicklung am Beispiel des Duisburger Modells. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 15. Jg., Nr. 2, S. 45–50 (1986).

LOMPE, K./BLÖCKER, A./LUX, B./SYRING, O.: Regionalisierung als Innovationsstrategie. Berlin (1996).

LONGWORTH, N.: Making Lifelong Learning Work: Learning Cities for a Learning Century. London/Sterling (1999).

LUNDVALL, B.: The learning economy: challenges to economic theory and policy. Paper at the EAEPE Conference. Copenhagen (1994).

LUTZ, B.: Herausforderungen an eine zukunftsorientierte Berufsbildungspolitik. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Die Rolle der beruflichen Bildung und Berufsbildungsforschung im internationalen Vergleich. Berlin, S. 27–36 (1991).

LUTZ, B./SENGENBERGER: Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Göttingen (1974).

MASKELL, P. et al: Competitiveness Localised Learning and Regional Development. London (1998).

MEIJER, K.: Lerende regio – op zoek naar succesfactoren, werkdocument. Nijmegen (1999).

MERTENS, D.: Das Qualifikationsparadox. Bildung und Beschäftigung bei kritischer Arbeitsmarktperspektive In: Zeitschrift für Pädagogik, 30. Jg., Nr. 4, S. 439–455 (1984).

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN: Wet Educatie en Beroepsonderwijs: De wettekst (1996a).

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN (Hrsg.): Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht. Das Gesetz in Grundzügen. Den Haag (1996b).

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN: Kaderregeling Technocentra, Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, 27. Juli 1999 (1999).

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN: Kurs BVE – Perspektiven für den berufsbildenden Unterricht der Oberstufe und die Erwachsenenbildung. Den Haag (2000).

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.): Regionalisierung – Neue Wege in der Strukturpolitik Nordrhein-Westfalens. Düsseldorf (1992a).

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.): Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (1992b).

MORGAN, K.: The learning region. From theory to strategy, Paper to be presented at the International Seminar on the learning region, Tilburg University, 27 march 1998 (1998).

MORGAN, K./COOKE, P.: The network paradigm. New departures in corporate and regional development. In: Environment and Planning, 11. Jg., Nr. 5, S. 543–564 (1993).

MÜLLER, D. K.: Sozialstruktur und Schulsystem. Aspekte zum Strukturwandel des Schulwesens im 19. Jahrhundert. Göttingen (1977).

NAEVECKE, S.: Regionalstudie Duisburg. In: Kutscha, G. (Hrsg.): Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme. Abschlussbericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Band 2. Duisburg, S. 289–422 (1998).

NEI (Nederlands Economische Institut): KMR Effectrapportage, Rotterdam (1999).

NIEUWENHUIS, A./VERMEULEN, M.: Innovatief of responsief beroepsonderwijs. Regionale en sectorale perspectieven in de WEB. In: Kraayvanger, G. u.a. (Hrsg.): De WEB van regelgeving naar pedagogische praktijk, Max Goote kenniscentrum. Amsterdam, Seite 116–132 (1998).

NYHAN, B./ATTWELL, G./DEITMER, L.: Towards the Learning Region – education and regional innovation in the European Union and the United States, hrsg. vom CE-DEFOP). Luxembourg (2000).

ONSTENK, J.: Lerend leren werken. Delft (diss.) (1997).

PÄTZOLD, G./WALDEN, G. (Hrsg.): Lernorte im dualen System der Berufsbildung. Berlin/Bonn (1995).

PFEIFFER, H.: Schulentwicklungsplanung. In: Kaiser, F.-J./Pätzold, G. (Hrsg.): Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Bad Heilbronn/Hamburg, S. 343–345 (1999).

PILNEI, M.: Kommunale Berufsbildungspolitik. Maßnahmen der Kommunen gegen Jugendarbeitslosigkeit als Reform von unten. München (1990).

POLANYI, M.: The tacit dimension. London (1967).

RBO (REGIONAAL BUREAU ONDERWIJS RIJNMOND): Regionaal Arrangement Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie Regio Rijnmond. Eindverslag augustus 1995 – augustus 1998 (1998).

REHFELD, D.: Regionale Entwicklungspolitik durch Kooperation und Netzwerke. In: Benz, A./Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 45–60 (1998).

REULING, J.: Berufsausbildung in den Niederlanden. Strukturprobleme, Reformdiskussion und Entwicklungslinien. Bonn/Berlin (1991).

REULING, J.: Perspektiven der Berufsbildung unter Beteiligung von Vollzeitschulen – Niederländische Konzepte und Erfahrungen. In: Tagungsband der 11. Hochschultage Berufliche Bildung 2000 (2000a).

REULING, J.: Regionalisierungsstrategien in der Berufsbildung – eine deutsch-niederländische Diskussion. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 20. Jg., H. 2, S. 24–28 (2000b).

ROMIJN, C.: Het toetsen van macrodoelmatigheid. 's-Hertogenbosch/Nijmegen (1997).

SABEL, C.: Learning by monitoring: the institutions of economic development. In: Smelser, N./Swedber, R. (Hrsg.): Handbook of economic sociology. Princeton (1994).

SANTEMA, M./WESTERHUIS, A.: Het Duitse „leerlingwezen“. Een voorbeeld voor Nederland? In: *Pedagogische Studiën*, 54. Jg., Seite 82–93 (1982).

SAUTER, E.: Aufstiegsweiterbildung im Umbruch. Neue Impulse und Konturen für die berufliche Weiterbildung. In: Dobischat, R./Husemann, R. (Hrsg.): *Berufliche Bildung in der Region*. Berlin, S. 121–138 (1997).

SCHÖNEBECK, C./VELSINGER, P.: Globalisierung und regionale Beschäftigungsentwicklung: Empirische Befunde für die Bundesrepublik 1985–1995. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 4, S. 726–748 (1998).

SER: Commissie Sociaal-Economische Deskundigen. *Economische dynamiek en sociale uitsluiting*. Den Haag (1997).

SEYFRIED, E./KOHLMAYER, K./FURTH-RIEDESSER, R.: *Qualitätsentwicklung durch lokale Netzwerke*. Thessaloniki (1999).

SIGGEMEIER, M.: Schulaufsicht. In: Kaiser, F.-J./Pätzold, G. (Hrsg.): *Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik*. Bad Heilbronn/Hamburg, S. 342–343 (1999).

STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR (Hrsg.): *Berufsbildungsbericht Duisburg '93. 10 Jahre Berufsbildungsberichterstattung*. Duisburg (1993).

STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR (Hrsg.): *Duisburg 2000. Zukunftsinitiative Bildung – Schulentwicklungsplan 1996–2000*. Duisburg (1995).

STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR (Hrsg.): *Berufsbildungsbericht Duisburg 1996*. Duisburg (1996).

STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR (Hrsg.): *Berufsbildungsbericht Duisburg 1997*. Duisburg (1997).

STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR (Hrsg.): *Berufsbildungsbericht 1998*. Duisburg (1998).

STADT DUISBURG – DER OBERSTADTDIREKTOR/NIEDERRHEINISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER DUISBURG-WESEL-KLEVE ZU DUISBURG (Hrsg.): *Duisburg 2000 – Perspektiven für eine neue wirtschaftliche Entwicklung*. Duisburg (1988).

STADT DUISBURG – DIE OBERBÜRGERMEISTERIN (Hrsg.): *Geschäftsbericht 1999 Stadt Duisburg*. Duisburg (2000).

STADT DUISBURG – DIE OBERBÜRGERMEISTERIN/NIEDERRHEINISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER DUISBURG-WESEL-KLEVE ZU DUISBURG (Hrsg.): *Zukunft Duisburg*. Duisburg (1999).

STAHL, TH./SCHREIBER, R.: Die Lernende Region. In: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.): Kompetenzentwicklung '99. Aspekte einer neuen Lernkultur. Argumente, Erfahrungen, Konsequenzen. Münster/New York/München/Berlin, S. 339–378 (1999).

STENDER, J.: Segmentationen und Selektionen: Regionale Systemanalysen zur beruflichen Bildung. Bochum (1989).

STENDER, J./PAASSEN, P.: Regionalstudie Krefeld/Viersen. In: Kutscha, G. (Hrsg.): Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme. Abschlussbericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Band 2. Duisburg, S. 423–604 (1998).

STOOS, F.: Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 4, Heft 2, S. 142–200 (1971).

STORPER, M.: The resurgence of economics, ten years later: The region as a nexus of untraded interdependencies. In: *European Urban and Regional Studies*, 2. Jg., Nr. 3, S. 191–221 (1995).

STRASSER, H./SCHWEER, TH./KLEIN, M./BONGARTZ, TH.: Arbeitslos in Duisburg. Evaluation von Modellmaßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Duisburg (1996).

STRATMANN, K.: Die gewerbliche Lehrlingserziehung in Deutschland. Modernisierungsgeschichte der betrieblichen Berufsbildung. Frankfurt a. M. (1993).

STRIKKER, F.: Staatliche Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit. Frankfurt a. M. (1990).

SZYPERSKI, N./NATHUSIUS, K.: Information und Wirtschaft. Der informationstechnische Einfluss auf die Entwicklung unterschiedlicher Wirtschaftssysteme. Frankfurt a. M./New York (1975).

THOMAS, E. u. a.: Naar scholing op maat in de procesindustrie. Haarlem (1998).

THRIFT, N./AMIN, A.: Institutional issues for the European regions. From markets and plans to socioeconomics and power of association. In: *Economy and Society*, 24. Jg., Nr. 1, S. 41–66 (1995).

TILLAART, H. v. d./WARMERDAM, J.: Sectoraal opleidingsbeleid. Nijmegen (1995).

TRAXLER, F.: Farewell to Labour Market Associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations. In: Crouch, C./Traxler, F. (Hrsg.): Organized industrial relations in Europe: what future? Avebury (1995).

VRIES, B. DE/HÖVELS, B.: Afgesproken. CAO-afspraken over scholing. Ministerie van EZ. Den Haag/Nijmegen (1991).

VRIEZE, G./LAEMERS, M./HÖVELS, B./TIEBOSCH, C.: Vernieuwingsmonitor Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie 1997/1998. Vijfde meting. Nijmegen (1999).

WARMERDAM, J.: Implementatie van sectoraal scholingsbeleid. In: T. v. A., Nr. 4, S. 365–375 (1996).

WATERREUS, J.: O & O-fondsen onderzocht. Amsterdam (1997).

WENGER, E.: Communities of practice – Learning, meaning, and identity. Cambridge (1998).

WILENSKY, H.: Organizational Intelligence. Knowledge and Policy in Government and Industry. New York (1967).

WILLKE, H.: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart – Jena (1995).

WOLTERS, W.: Strategische interactie en onbedoelde gevolgen. In: Borsboom, A./Hüsken, F./Wolters, W.: Veld winnen. Drie inauguraties in de antropologie. Nijmegen, S.71–93 (1998).

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS (Hrsg.): Grundstein handwerklicher Selbstverwaltung. Das „Handwerksgesetz“ von 1897. Bonn (1997).

## Abkürzungsverzeichnis

ACOA	Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt
AFG	Arbeitsförderungsgesetz 1969
AFRG	Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997
AOCs	Agrarische opleidingen centra (Ausbildungszentren für die landwirtschaftlichen Tätigkeitsfelder und Berufe)
AXIS	AXIS-Nationaal platform voor natuur en techniek in onderwijs en arbeidsmarkt
BBiG	Berufsbildungsgesetz von 1969
BerBiFG	Berufsbildungsförderungsgesetz von 1981
BGJ	Berufsgrundschuljahr
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung

BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CEDEFOP	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CREBO	Centraal Register Beroepsopleidingen (Zentralregister für Berufsbildung)
CWI	Centra voor Werk en Inkomen (Zentren für Arbeit und Einkommen)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DV	Datenverarbeitung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz von 1949
HAVO	Hoger algemeen voortgezet onderwijs (allgemein bildender Sekundarunterricht für die Oberstufe)
HBO	Hoger beroepsonderwijs (Fachhochschulunterricht)
IAT	Institut für Arbeit und Technik
ICT	Informatie en communicatietechnologie
IHK	Industrie- und Handelskammer
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologien
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KMK	siehe Kultusministerkonferenz
KMR	Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KORTMBO	Kurzform der MBO
KUB	Katholieke Universiteit Brabant
Kultusminister- konferenz	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK)
LKS	Landelijke kwalificatiestructuur (Nationale Qualifikationsstruktur)
LOBs	Landelijke organen voor het beroepsonderwijs (Nationale Organe für die berufliche Bildung)
MAVO	Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (allgemein bildender Sekundarunterricht der Mittelstufe)
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs (Berufsbildender Sekundarunterricht der Oberstufe)
NRW	Nordrhein-Westfalen

---

O&O-Fondsen	Opleidings- en ontwikkelingsfondsen (Weiterbildungsfonds)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OVP	Opleidingsfonds voor de procesindustrie
PIB-Projekt	Project Intensivering Bijscholing (Stimulierungsprojekt zur Intensivierung der Weiterbildung)
RBO	Regionaal Bureau Onderwijs (Regionales Büro für Ermittlung des Angebots und der Frage nach Weiterbildung)
ReBIS	Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme
ROC	Regionaal Opleidings Centrum (Regionales Ausbildungszentrum)
SER	Sociaal-Economische Raad
SGB	Sozialgesetzbuch
SVM	Sectorvorming en Vernieuwing in het mbo
UVI	Uitkeringsinstantie voor werk en inkomen
VBO	Voorbereidend beroepsonderwijs (vorbereitende Berufsausbildung)
VHS	Volkshochschule
Visum	Virtuelles Institut für Stadtforschung und Management
VMBO	Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vorbereitende mittlere berufliche Bildung)
VSO	Voortgezet speciaal onderwijs (für Behinderte und/oder niedrig Begabte)
VWO	Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vorbereitender wissenschaftlicher Unterricht)
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs (Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht)
WIM	Weiterbildungsinformationssystem Mikroelektronik
WO	Wetenschappelijk onderwijs (wissenschaftlicher Unterricht an der Universität)
ZIM	Zukunftsinitiative Montanregionen
ZIN	Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens

